

**COMMENTAAR EN
OPMERKINGEN BIJ DE
ONTWERPEN VAN
STAATSBEGROTING VOOR HET
BEGROTINGSJAAR 2009**

Verslag goedgekeurd in de algemene
vergadering van het Rekenhof van
21 november 2008

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	4
DEEL I – Algemene toelichting	5
1 Algemene evolutie van de begroting.....	6
2 Macro-economische parameters	6
3 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo.....	7
4 Eénmalige maatregelen	9
5 Maatregelen die effect hebben op de toekomstige begrotingen	10
6 Aanpak van de vergrijzingsproblematiek	10
7 Kwaliteit van de verantwoording en toelichting bij de begroting	11
DEEL II – Ontwerp van rijksmiddelenbegroting	12
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	13
2 Fiscale ontvangsten	13
3 Niet-fiscale ontvangsten.....	15
4 Personenbelasting geïnd in de vorm van bedrijfsvoorheffing	16
5 Toewijzing van een deel van de opbrengst van de btw aan andere rechthebbenden	17
6 Datum van inwerkingtreding van de wet houdende de rijksmiddelenbegroting voor het jaar 2009	20
DEEL III – Ontwerp van algemene uitgavenbegroting	21
Hoofdstuk I – Algemeenheden	22
1 Algemene evolutie van de uitgaven	22
2 Tenuitvoerlegging van de nieuwe rijkscomptabiliteit	22
3 Het gebruik van geldvoorschotten (wetsbepalingen 2.02.1, 2.03.1, 2.04.1, 2.05.1 en 2.25.1).....	24
4 Ontbrekende begrotingsdocumenten.....	25
5 Aantasting van het beginsel van begrotingsspecialiteit.....	25
Hoofdstuk II - Secties van de algemene uitgavenbegroting	26
Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister	26
Sectie 03 – FOD Budget en Beheerscontrole	28
Sectie 04 – FOD Personeel en Organisatie	30
Sectie 12 – FOD Justitie.....	31
Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	32
Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking	35
Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging.....	37
Sectie 17 – Federale Politie en Geïntegreerde Werking	42
Sectie 18 – FOD Financiën	44
Sectie 19 – Regie der Gebouwen	45
Sectie 21 – Pensioenen	47

Sectie 23 – Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.....	51
Sectie 24 – FOD Sociale Zekerheid	52
Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu	54
Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	58
Sectie 44 – POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie.....	63
Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	68
Sectie 51 – Rijksschuld	69
DEEL IV – Sociale Zekerheid	70
1. Inleiding	71
2. Globaal Beheer van de werknemers	71
3. Globaal Beheer van de zelfstandigen	77
4. Verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging	78
5. Andere instellingen	82
Bijlage: Samenvattend overzicht van de budgettaire ramingen van de maatregelen ter bevordering van de kredietcrisis	84

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 2009 aanleiding geeft.

De ontwerpen van staatsbegroting¹ werden bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend na 31 oktober, de uiterste datum waarop dit krachtens artikel 9 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit dient te gebeuren².

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 52-1526/001 (algemene toelichting), DOC 052-1527/001 (ontwerp van rijksmiddelenbegroting), DOC 52-1528/001 (ontwerp van algemene uitgavenbegroting – deel I) en DOC 52-1528/002 (ontwerp van algemene uitgavenbegroting – deel II).

² De algemene toelichting werd ingediend op 6 november 2008 (datum vermeld op het document); het ontwerp van rijksmiddelenbegroting en het ontwerp van algemene uitgavenbegroting werden ingediend op 7 november 2008. De publicatie op de website van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vond plaats op 7 november 2008 voor de algemene toelichting, op 10 november 2008 voor het ontwerp van algemene uitgavenbegroting en op 14 november 2008 voor het ontwerp van rijksmiddelenbegroting.

DEEL I – ALGEMENE TOELICHTING

1 Algemene evolutie van de begroting

Net zoals in 2008 gaat de regering voor de begroting van het jaar 2009 uit van een evenwicht voor de gezamenlijke overheid. Het beoogde evenwicht voor 2008 werd inmiddels herzien; het tekort op het niveau van de gezamenlijke overheid wordt door de regering voorlopig geraamd op 0,3 % van het Bruto Binnenlands Product (BBP)³.

Voor het jaar 2009 wordt ervan uitgegaan dat het tekort van de federale overheid (0,6 % van het BBP) wordt gecompenseerd door een overschot van 0,2 % van het BBP in, respectievelijk, de sociale zekerheid, bij de gemeenschappen en gewesten⁴ en bij de lokale overheden.

De vooropgestelde schuldgraad van de gezamenlijke overheid, die door de ondersteuningsmaatregelen voor de financiële sector eind 2008 zal zijn opgelopen tot 86,9 % van het BBP⁵, zal opnieuw dalen tot 83,7 % van het BBP per einde 2009.

In de algemene toelichting bij de begroting wordt er op gewezen dat het, gelet op de hoge onzekerheid inzake economische groei, aangewezen is om de begroting te definiëren in structurele termen. Dit impliceert dat een structureel evenwicht, namelijk een begroting die na correcties voor conjunctuurinvloeden en éénmalige maatregelen in evenwicht is, wordt nagestreefd.

2 Macro-economische parameters

De gehanteerde macro-economische parameters zijn in hoofdzaak gebaseerd op de economische begroting opgesteld door het Federaal Planbureau en gepubliceerd door het Instituut voor de Nationale Rekeningen op 12 september 2008. De in de deze economische begroting opgenomen parameters zijn op hun beurt (ten dele) gebaseerd op vooruitzichten van de OESO opgemaakt op 4 juni en 2 september 2008.

De in de begroting gehanteerde parameters houden geen rekening met de ontwikkelingen van de laatste maanden, in het bijzonder de uitbreiding van de kredietcrisis naar de reële economie. Hierdoor is het waarschijnlijk dat de geraamde economische groei van 1,2 % van het BBP in de begrotingscontrole neerwaarts zal dienen te worden herzien. Deze groeihypothese ligt merkkelijk hoger dan de cijfers die recent voor het jaar 2009 werden vooropgesteld door de Europese Commissie (voor België:

³ Algemene toelichting, p. 16.

⁴ De realisatie van deze doelstelling en de bijkomende inspanning die van de deelstaten verwacht wordt, maakt nog het voorwerp uit van verdere besprekingen.

⁵ Eind 2007 bedroeg de schuldgraad 83,9% van het BBP.

0,1 % van het BBP)⁶, het IMF (voor de Eurozone: 0,2 % van het BBP)⁷ en de OESO (voor de Eurozone: -0,5 % van het BBP)⁸.

Ook de geraamde werkgelegenheidsgraad (63,5 % tegenover 63,4 % in 2008) kan negatief worden beïnvloed door deze groeivertraging, wat zou resulteren in hoger dan geraamde werkloosheidsuitgaven.

Omgekeerd zou een verdere daling van de inflatie (geraamd op 2,7 % voor 2009) door de groeivertraging en de terugval van de grondstoffenprijzen een gunstig effect kunnen hebben op de primaire uitgaven. Het Federaal Planbureau verlaagde in zijn inflatievooruitzichten van 2 november 2008 inmiddels reeds zijn raming tot 1,9 %⁹.

De gehanteerde korte-termijn rentevoet (op 3 maand) daalt van 4,45 % in 2008 naar 3,92 % in 2009; de lange termijn rentevoet (op 10 jaar) blijft vrijwel stabiel (4,65 % in 2009 ten opzichte van 4,64 % in 2008). Door de snelle vertraging van de economische groei sinds het tweede kwartaal van 2008 en de renteverlagingen die de centrale banken hierdoor reeds doorvoerden en mogelijk nog verder zullen doorvoeren, zouden de reële rentevoeten eventueel nog lager kunnen uitvallen wat een gunstig effect heeft op het begrotingsaldo in het algemeen en de rentelasten in het bijzonder.

3 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 de definitie van de perimeter van de overheidssector, verschillen in het moment van registratie, correcties voor financiële en niet-financiële transacties en diverse andere correcties¹⁰.

Specifiek voor het jaar 2009 wordt de aandacht gevestigd op het belang van de zogenaamde "andere correcties" ten belope van + 652 miljoen euro. Het betreft hier een voorlopige raming van de ontvangsten die de federale overheid zou verkrijgen uit de verschillende operaties ter ondersteuning van de financiële sector en die luidens de algemene toelichting¹¹ onder meer kunnen bestaan uit intresten op toegestane leningen en dividenden uit aangegane participaties. Deze ontvangsten komen bovenop de bedragen die reeds zijn ingeschreven in de rijksmiddelenbegroting. Het Rekenhof wijst op het gebrek aan verantwoording bij de

⁶ Vooruitzichten van de Europese Commissie voor België in haar "Economic Forecast" – herfst 2008, p. 58-59.

⁷ IMF World Economic Outlook, update van 6 november 2008.

⁸ OECD Economic Outlook (rapport nog te publiceren – persbericht van 13 november 2008).

⁹ Inflatieverwachting voor het indexcijfer van de consumptieprijzen.

¹⁰ Een samenvatting van de correcties is opgenomen in de algemene toelichting, p. 35-38.

¹¹ Algemene toelichting, p.38.

ze correctie: ontbreken van een opsplitsing van de verwachte opbrengsten naar hun aard (intresten of dividenden) en per operatie (Fortis, Dexia, KBC, Ethias), toelichting in verband met de berekeningswijze van de geraamde opbrengsten,... Deze opbrengsten blijken te zijn geraamd uitgaande van de veronderstelling dat ze de rentelasten die uit de verschillende financieringen voortvloeien, zullen compenseren¹².

In de niet-fiscale ontvangsten voor het jaar 2009 is rekening gehouden met een ontvangst van 800 miljoen euro uit de overname van het waarborgfonds voor bankdeposito's. Voor de bepaling van het vorderingensaldo wordt deze ontvangst gespreid over twintig jaar en wordt bijgevolg een negatieve ESR-correctie van 760 miljoen euro toegepast; Eurostat heeft zich nog niet uitgesproken over deze boekingswijze.

Voorts wordt bij de ESR-correcties een opbrengst van 340 miljoen euro ingeschreven als storting vanwege de Nationale Bank van België (NBB). Luidens de toelichting zal de sterke verruiming van de kredietverstrekking door de NBB ingevolge de financiële crisis aanleiding geven tot een groter aandeel van de federale overheid in het resultaat van deze instelling over het boekjaar 2009. De begrotingsdocumenten bevatten geen elementen om dit bedrag te valideren.

In de begroting voor ontwikkelingssamenwerking is een bedrag van circa 130 miljoen euro voorzien in verband met betalingen aan de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden en een verhoging van de kredieten van leningen van staat tot staat. Het Rekenhof vestigt er de aandacht op dat de participatie in ontwikkelingsbanken nog steeds wordt geneutraliseerd in het vorderingensaldo hoewel ze recent door het INR werd geherklasseerd als een kapitaaloverdracht¹³.

Tenslotte kan er op worden gewezen dat een uitzonderlijke teruggave ten belope van 200 miljoen euro in het kader van een rechterlijk vonnis over de toepassing van de aftrek inzake definitief belaste inkomsten (DBI-aftrek) voor verzekeringsmaatschappijen in de bepaling van het vorderingensaldo voor het jaar 2009 geneutraliseerd wordt, omdat dit het vorderingensaldo van het jaar 2007 (jaar waarin het arrest werd gegeven) met dit bedrag negatief beïnvloedt.

¹² Daarbij werd niet uitgegaan van de initieel geraamde rentelasten (937,4 miljoen euro) doch werd een lager bedrag in rekening gebracht ingevolge een herraming (verlaging) van de rentevoeten. In dit opzicht kan er op worden gewezen dat de huidige korte-termijn financiering zal worden omgezet in andere financieringsinstrumenten (cf. de algemene toelichting, p. 198).

¹³ In de algemene toelichting (p. 36) wordt dienaangaande vermeld dat onderzocht wordt volgens welke modaliteiten deze verrichtingen toch als een participatie kunnen worden geboekt.

4 Eénmalige maatregelen

De begroting bevat een aantal nieuwe maatregelen waarvan het effect beperkt is in de tijd (in het bijzonder in verband met de kredietcrisis).

De maatregelen die verband houden met de ondersteuning van de financiële sector hebben zowel gevolgen voor de ontvangsten als de uitgaven, doch de voor het jaar 2009 voorziene ontvangsten (cf. ook de punten 3 en 7 en deel II – rijksmiddelenbegroting) overstijgen de geraamde uitgaven (rentelasten).

Daarnaast werden nog verschillende andere éénmalige maatregelen genomen waarbij werd uitgegaan van het principe dat er geen vermogensverarming mag plaats vinden en dat er geen impact mag zijn op toekomstige begrotingen.

De algemene toelichting bevat geen overzicht van de genomen éénmalige maatregelen.

Het betreft hier inzonderheid:

- de bijdragen te betalen door de energiesector (500 miljoen euro);
- de vermindering van de dotatie aan Infrabel (200 miljoen euro);
- de vermindering van de investeringsdotatie aan de NMBS (146 miljoen euro);
- een storting door het centraal orgaan voor beslaglegging en verbeurdverklaring aan de Deposito- en Consignatiekas van de bedragen die de Staat definitief heeft verworven (115 miljoen euro);
- de wijziging van het betalingssysteem inzake bedrijfsvoorheffing en sociale bijdragen van de sociale secretariaten (50 miljoen euro);
- de verkoop van een UMTS-licentie (40 miljoen euro).

Het Rekenhof merkt op dat aan sommige van deze maatregelen (bv. de bijdragen te betalen door de energiesector, de verkoop van een UMTS-licentie en de inkorting van de betaaltermijnen voor de sociale secretariaten) nog uitvoering dient te worden gegeven waardoor de voorziene ontvangsten onzeker zijn.

De vermindering van de investeringsdotatie aan de NMBS, die mogelijk wordt gemaakt door de alternatieve financiering van de aankoop van nieuw rollend materieel, heeft tot gevolg dat lasten worden verschoven naar toekomstige begrotingsjaren¹⁴. Deze vermindering en de vermindering van de dotatie aan Infrabel, die mogelijk is ten gevolge van de in de periode 2005-2007 gecumuleerde kasmiddelen, vergen een aanpassing van de respectievelijke beheersovereenkomsten.

¹⁴ De kosten zullen worden gespreid over de looptijd van de contracten en zullen dus in principe een invloed hebben op de exploitatiedotatie.

De algemene toelichting bevat geen informatie in verband met de eventuele verplichtingen voortvloeiend uit de overname van het kapitaal van het waarborgfonds voor bankdeposito's.

5 Maatregelen die effect hebben op de toekomstige begrotingen

De begroting voor het jaar 2009 bevat – net als de vorige begrotingen – enkele maatregelen die reeds een gedeeltelijk effect hebben op de begroting van het jaar 2009 doch waarvan de weerslag op kruissnelheid groter is. Het betreft:

- de verhoging van de werknemerspensioenen met ingang van 1 juni 2009;
- de verhoging van de pensioenen van de zelfstandigen op 1 mei 2009 en op 1 augustus 2009;
- de welvaartsaanpassingen ingevolge het generatiepact van sommige uitkeringen die ingaan op 1 juni 2009¹⁵;
- de machtiging verleend aan de Regie der Gebouwen om alternatieve financieringen vast te leggen.

Ook de ontoereikendheid van sommige kredieten zal - indien ze niet worden aangepast tijdens de begrotingscontrole - de begrotingen van de komende jaren bijkomend bezwaren. Het Rekenhof verwijst in dit verband naar zijn commentaar bij de secties van de algemene uitgavenbegroting (deel III - hoofdstuk 2)¹⁶.

6 Aanpak van de vergrijzingsproblematiek

In het Belgische stabiliteitsprogramma was een begrotingspad uitgestippeld om het hoofd te bieden aan de lasten die de vergrijzing van de bevolking meebrengt. Daarbij was voorzien dat de gezamenlijke overheid vanaf 2007 overschotten moest realiseren die jaarlijks toenemen tot 0,7 % van het BBP in 2009 en 1,3 % in 2012. In een bijwerking van het stabiliteitsprogramma dat in het voorjaar van 2008 aan de Europese Commissie werd overgelegd werden deze doelstellingen naar beneden bijgesteld. Een overschot van 0,4 % van het BBP is nu voorzien voor 2009.

¹⁵ De kost op kruissnelheid hiervan werd door de regering geraamd op 51,6 miljoen euro tegenover 25,6 miljoen euro in 2008.

¹⁶ In het bijzonder de secties 32 (doorschuiven van de kost van het technisch passief voor het Studiecentrum voor Kernenergie) en 44 (ontoereikende middelen voor de financiering van de contracten in het kader van het grote stedenbeleid).

In 2007 werd geen overschot gerealiseerd en kon geen storting aan het Zilverfonds gebeuren. Voor 2008 en 2009 wordt ook niet langer uitgegaan van een begrotingsoverschot en wordt bijgevolg ook geen storting aan het Zilverfonds voorzien.

Dit impliceert dat in de voorliggende begroting wordt afgeweken van de doelstelling zoals bepaald in het bijgewerkte stabiliteitsprogramma en dat de financiering van de kosten van de vergrijzing wordt uitgesteld naar toekomstige begrotingen.

Overigens wijst het Rekenhof erop dat de Studiecommissie voor de vergrijzing voorziet dat de geraamde budgettaire kosten van de vergrijzing voor de periode 2007-2013 stijgen met 0,7 % ten opzichte van de raming uitgevoerd in juni 2007.

Ten slotte zal de stijging van het percentage van de rijksschuld ten opzichte van het BBP in de loop van het jaar 2008 (zie punt 1 hierboven) de effectieve ingebruikneming van het Zilverfonds vertragen. Krachtens artikel 30 van de oprichtingswet van 5 september 2001 zullen de middelen van het fonds immers enkel kunnen worden gebruikt vanaf het ogenblik dat de overheidsschuld lager is dan 60 % van het bruto binnenlands product.

7 Kwaliteit van de verantwoording en toelichting bij de begroting

Het Rekenhof constateert dat de informatie die wordt verstrekt in de verantwoording en de toelichting bij de begroting met betrekking tot sommige belangrijke operaties onvoldoende en weinig transparant is, in het bijzonder voor wat betreft de budgettaire gevolgen van de steunmaatregelen aan de financiële sector. Deze gevolgen die zich zowel situeren op het niveau van de rijksmiddelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting als bij de ESR-correcties, maken het voorwerp uit van een door het Rekenhof opgesteld samenvattend overzicht in bijlage.

De algemene toelichting bevat een meerjarenraming van de primaire uitgaven. In de meerjarenbegroting wordt uitgegaan van een stijging van de primaire uitgaven met 3,8 % in 2010, met 0,8 % in 2011 en met 1 % in 2012. De haalbaarheid van deze ramingen kan bij gebrek aan gedetailleerde cijfergegevens uitgesplitst per FOD evenwel niet worden beoordeeld.

DEEL II – ONTWERP VAN RIKSMIDDELENBEGROTING

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De geraamde totale ontvangsten stijgen van 99.058,8 miljoen euro (vermoedelijke ontvangsten 2008) naar 104.503,9 miljoen euro (+ 5,5 %).

Vooraf de niet-fiscale ontvangsten stijgen sterk (cf. punt 3).

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Raming van de fiscale ontvangsten

De fiscale ontvangsten voor het jaar 2009 worden geraamd op basis van de vermoedelijke ontvangsten voor het jaar 2008¹⁷ aangevuld met de geraamde weerslag van bijkomende maatregelen. Deze vermoedelijke fiscale ontvangsten voor het jaar 2008 werden naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2009 geraamd op 95.959,4 miljoen euro wat een herziening naar beneden vormde van het bedrag voorzien in de initiële begroting voor het jaar 2008 (96.460,1 miljoen euro).

Uit de laatste berekeningen van de FOD Financiën¹⁸ die dateren van eind oktober en die rekening houden met de realisaties van de eerste negen maanden van 2008 blijkt dat deze ontvangsten 1,2 miljard euro lager zijn dan de ramingen.

De raming van de fiscale ontvangsten voor het jaar 2009 bedraagt 99.533,9 miljoen euro, een stijging met 3,2 % ten opzichte van de initiële begroting 2008 en met 3,7 % ten opzichte van de vermoedelijke ontvangsten voor het jaar 2008. De berekening van de ontvangsten uit de belangrijkste belastingcategorieën (i.c. de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de btw en de accijnzen) gebeurt via de zogenaamde macro-economische methode waarbij de vermoedelijke ontvangsten van het jaar (n-1) worden ingevoerd in een economisch model dat tevens gebruik maakt van de (macro-economische) parameters zoals opgesteld door het Federaal Planbureau in zijn economische begroting.

De realisatie van de in de rijksmiddelenbegroting voor het jaar 2009 voorziene middelen lijkt bijgevolg onzeker om twee redenen:

- de vermoedelijke ontvangsten waarvan wordt uitgegaan (en die de input vormen voor het macro-economisch model) zijn, uitgaande van de voorlopige resultaten, wellicht hoger dan de realisaties;
- de reële groei en de evolutie van de tewerkstellingsgraad dreigen op basis van de laatste ontwikkelingen minder gunstig uit te vallen dan

¹⁷ De vermoedelijke ontvangsten voor het jaar 2008 werden berekend op basis van de realisaties voor de eerste 8 of 9 maanden (al naargelang de belastingcategorie) aangevuld met ramingen voor de laatste 3 of 4 maanden.

¹⁸ Evaluatie door de FOD Financiën – nota voor het Comité van de Schatkist van 30 oktober 2008.

de parameters vervat in de economische begroting die worden gehanteerd bij de raming van de fiscale ontvangsten via de macro-economische methode.

2.2 Raming van de opbrengst van bijkomende fiscale maatregelen

De indexering van de belastingsschalen in de personenbelasting heeft een geraamde negatieve weerslag van ruim 1,2 miljard euro. Deze negatieve weerslag wordt grotendeels gecompenseerd door de geraamde opbrengst van nieuwe maatregelen beslist tijdens het begrotingsconclaaf. Het betreft hier inzonderheid¹⁹:

- de herinvoering van het “klikstelsel” (geraamde ontvangst: 159 miljoen euro);
- de invoering van een “vliegtuigtaks” (geraamde ontvangst: 132 miljoen euro);
- de terugverdieneffecten van nieuwe beleidsmaatregelen (vermindering personenbelasting Vlaams Gewest, activering werklozen,...) (geraamde ontvangst: 249 miljoen euro);
- de bijkomende opbrengsten voortvloeiend uit een betere controle, inning en fraudebestrijding (geraamde ontvangst: 358 miljoen euro).

Het Rekenhof formuleert dienaangaande de hierna volgende opmerkingen.

De invoering van een vliegtuigtaks blijkt inmiddels te zijn verlaten en de invoering van een alternatief hiervoor maakt het voorwerp uit van verdere besprekingen met de deelstaten.

De geraamde opbrengsten uit de herinvoering van het “klikstelsel” worden in sterke mate beïnvloed door de evolutie van de olieprijs. Bij de raming werd uitgegaan van een verhoging van de accijnzen in het jaar 2009 met telkens 7 euro per 1000 liter op 15 januari, 30 januari, 20 februari, 15 maart en 15 april²⁰. De realisatie van de geraamde ontvangsten impliceert dus dat de olieprijs nog aanzienlijk verder dienen te dalen.

De bijkomende opbrengsten voortvloeiend uit verschillende maatregelen die een betere controle, inning en fraudebestrijding beogen, zijn moeilijk evalueerbaar daar ze grotendeels zijn gebaseerd op theoretische ramingen en niet worden gestaafd of ondersteund door ex-post evaluaties van het effect van gelijkaardige maatregelen in het verleden.

Het is niet duidelijk in welke mate het terugverdieneffect van de vermindering van de personenbelasting door het Vlaams Gewest al niet is ver-

¹⁹ Cf. de tabel opgenomen in de algemene toelichting, p. 146.

²⁰ Deze laatste verhoging enkel voor diesel.

rekend door de aanpassing van de groeihypothese en andere parameters in de economische begroting. Het terugverdieneffect van de activering van werklozen tenslotte hangt af van de gevolgen van de kredietcrisis op de reële economie.

3 Niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten stijgen van 3.099,5 miljoen euro (vermoedelijke ontvangsten 2008) tot 4.970 miljoen euro in 2009 (+ 60,3 %). Deze stijging is voor een belangrijk gedeelte het gevolg van de geraamde opbrengst van maatregelen genomen naar aanleiding van de kredietcrisis, met name:

- de overname door de Staat van de reserves van het Bankgarantiefonds (+ 800 miljoen)²¹;
- de geraamde opbrengst van de vergoedingen te storten door de banken in het kader van het garantiesysteem (staatswaarborg) voor interbankenleningen (+ 500 miljoen euro);
- een verhoging van de bijdragen van de instellingen aan het Bijzonder beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen²² (+ 90 miljoen euro).

Het Rekenhof vestigt er de aandacht op dat sommige andere ontvangsten voortvloeiend uit de maatregelen ter ondersteuning van de financiële sector niet zijn geboekt als begrotingsontvangsten doch werden geboekt als ESR-correctie (cf. Deel I – algemene toelichting).

Andere niet-fiscale ontvangsten hebben betrekking op:

- de uitkering van dividenden door Belgacom (386 miljoen euro), De Post (120 miljoen euro) en Belgocontrol (10 miljoen euro);
- bijdragen te storten door de energiesector (+ 500 miljoen euro);
- een storting door het Centraal Orgaan voor Beslaglegging en Verbeurdverklaring aan de Deposito- en Consignatiekas van bedragen die de Staat definitief verworven heeft (+ 115 miljoen euro);
- de opbrengsten van een UMTS-licentie (+ 40 miljoen euro).

²¹ Met het oog op de bepaling van het ESR-vorderingensaldo wordt dit bedrag evenwel gespreid over 20 jaar en wordt dus slechts 40 miljoen euro in rekening gebracht voor het jaar 2009 (cf. Deel I – algemene toelichting – punt 3).

²² De waarborg wordt uitgebreid tot 100.000 euro en uitgebreid tot verzekeringsproducten.

Het Rekenhof vestigt op algemene wijze de aandacht op het gebrek aan informatie in de parlementaire stukken in verband met deze ontvangsten.

4 Personenbelasting geïnd in de vorm van bedrijfsvoorheffing

4.1 Tabel van het wetsontwerp

Het artikel dat in dat verband in het ontwerp van rijksmiddelenbegroting ingeschreven is, bestaat uit twee litterae: de eerste littera "*bedrijfsvoorheffing*" bevat ontvangsten geraamd op 21.495,2 miljoen euro, de tweede «*recuperatie voorschotten VK/ICPC*» (terugbetaling van voorschotten voor vervolgingskosten gestort aan gerechtsdeurwaarders) ontvangsten geraamd op 39 miljoen euro²³.

De voorgaande budgettaire realisaties tonen aan dat geen enkele ontvangst op de tweede littera is aangerekend en dat de terugbetalingen van de vervolgingskosten in feite als niet-fiscale ontvangsten worden geboekt. Een bedrag van 36,7 miljoen euro aan ontvangsten is in dat verband in de begroting ingeschreven²⁴.

4.2 Verantwoordingsnota's

De verantwoordingsnota's ter staving van het wetsontwerp houdende de rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2009 geven een gedetailleerde raming van de totale ontvangsten en van de afnemingen van de ontvangsten van de personenbelasting die als bedrijfsvoorheffing wordt geïnd²⁵.

De verantwoordingsnota's vermelden niet de weerslag van de door het Vlaams Gewest toegekende forfaitaire vermindering van de personenbelasting aangezien het geraamde bedrag van de vermindering aan ontvangsten wordt gecompenseerd door een overeenstemmende storting van dat gewest.

De benaming van punt "C – *Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie*" zou moeten worden vervangen door "*Financiering van de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissies en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*" en zou moeten verwijzen naar respectievelijk

²³ Titel I, sectie I, fiscale ontvangsten, hoofdstuk 18, artikel 37.00.06 – Recuperatie voorschotten vervolgingskosten / Inning en comptabiliteit belastingontvangsten.

²⁴ Titel I, sectie II – niet-fiscale ontvangsten, hoofdstuk 18, artikel 12.00.01. De verantwoordingsnota's voor dat artikel zetten uiteen dat de gerecupereerde vervolgings- en gerechtskosten rechtstreeks verband houden met de voorgeschoten vervolgingskosten ICPC die werden afgehouden van de ontvangst inzake bedrijfsvoorheffing.

²⁵ Parl. St. Kamer, DOC 52-1527/001, p. 262-267.

artikel 65bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en artikel 46bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

5 Toewijzing van een deel van de opbrengst van de btw aan andere rechthebbenden

Krachtens de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten wordt een geïndexeerd bedrag, verbonden aan 91% van de groei van het bruto nationaal inkomen en ten dele verbonden aan de demografische evolutie, van de netto-ontvangsten van de btw afgenomen ten voordele van de gemeenschappen. Zoals de onderstaande tabel aantoont, bereikte die overdracht, die in 2000 9,2 miljard euro bedroeg, in 2008 13,2 miljard euro en zal hij in 2009 13,7 miljard euro belopen.

Krachtens de programmawet van 2 januari 2001 wordt voorts een deel van de btw-opbrengst bestemd voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Voor 2009 wordt dat bedrag op ongeveer 12,1 miljard euro geraamd.

Afnemingen van de opbrengst van de btw worden eveneens uitgevoerd in het raam van de alternatieve financiering van de politiezones²⁶ (183,4 miljoen euro in 2009). Het gaat enerzijds om de financiering van de toelagen die aan de politiezones worden toegekend voor het compenseren van de last die voortvloeit uit de toepassing van verschillende regels inzake sociale zekerheid op overgedragen rijkswachters en militairen. Deze financiering wordt, net zoals voor het jaar 2008²⁷, geraamd op 95,7 miljoen euro, maar zou 99,4 miljoen euro moeten bedragen volgens de bij de RSZ-PPO ingewonnen informatie. Anderzijds omvat de alternatieve financiering eveneens de financiering van de patronale bijdrage die moet worden betaald bovenop de persoonlijke bijdrage op de wedden van de leden van de politiediensten, geraamd op 87,7 miljoen euro. Dat bedrag houdt evenwel geen rekening met de indexering van de bezoldigingen waartoe in 2008 werd overgegaan en waarin voorzien is voor 2009 (of in totaal drie indexsprongen). Het is derhalve onder-

²⁶ Artikelen 190 en 191 van de programmawet (I) van 24 december 2002.

²⁷ Algemene toelichting p. 150 (Parl. St. Kamer, DOC 52-1526/001). Tabel V, afgestane ontvangsten, sociale zekerheid, andere sectoren, RSZ-PPO – zuivere btw. Dat bedrag is als volgt opgesplitst:

	(in miljoen euro)	
	2008	2009
Alternatieve financiering sociale zekerheid	5	40,9
Alternatieve financiering politiezones	95,7	95,7
Totaal	100,7	136,6

schat met ongeveer 13,8 miljoen euro²⁸, zodat het totaal van deze afnemingen, zoals het in de algemene toelichting (p. 150) geraamd is, met 17,5 miljoen euro onderschat is.

Voorts wordt de Europese Unie gefinancierd²⁹ door verschillende bijdragen van de Lid-Staten, waaronder een bijdrage afgenomen van de btw (die voor België in 2009 504 miljoen euro zal bedragen).

Sedert 2005 wordt een deel van de btw toegewezen aan de CREG (Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas)³⁰. Dat bedrag wordt geraamd op 12 miljoen euro voor het jaar 2009.

Sedert 2006 ten slotte is de afstand van fiscale schuldvorderingen inzake btw georganiseerd³¹. Deze afname wordt geraamd op 24 miljoen euro in 2009.

²⁸ Het Rekenhof heeft reeds gewezen op de niet-inaanmerkingneming van de indexering naar aanleiding van het onderzoek van de ontwerpbegroting van het jaar 2007 (Parl. St. Kamer, DOC 51-2704/003, p. 105).

²⁹ Beslissing van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van de eigen middelen van de Europese Gemeenschappen.

³⁰ Artikel 21ter 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.

³¹ 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 effectisering van de fiscale schuldvorderingen van de Staat.

De onderstaande tabel geeft de evolutie van die verschillende toewijzingen³².

Tabel – Toewijzing van de btw-ontvangsten

	in miljoen euro										
	Totaal van de netto btw-ontvangsten	Jaarlijkse toename in %	Gemeenschappen	Sociale zekerheid	Europese Unie	Geïntegreerde politie	Effectivering	CREG	Totaal toegewezen btw	Blijft op middelenbegroting	% 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	22.542	5,66%	11.847	9.072	446	186	61	34	21.646	896	4,0%
2007	23.764	5,42%	12.289	9.752	459	190	250	12	22.952	812	3,4%
2008											
waarschijnlijke ontvangsten	25.000	5,20%	13.205	11.030	461	195	49	12	24.951	49	0,2%
2009											
geraamde ontvangsten	26.246	4,98%	13.710	12.096	504	201	24	12	26.547	-301	-1,1%

Indien de voor 2009 geraamde toename van de ontvangsten juist blijkt, zou de Staat meer btw-ontvangsten toewijzen dan hij er zelf ontvangt en zou hij uit zijn andere middelen moeten putten om zijn hierboven vermelde verplichtingen na te komen. Er dient te worden onderstreept dat de bepalingen van de wetten op de rijkscomptabiliteit betreffende de toewijzingsfondsen stipuleren dat die fondsen zijn bestemd om ontvangsten die reeds vooraf zijn geïnd, ter beschikking van de rechthebbenden te stellen.

Tot slot verschilt het bedrag van de btw-ontvangsten dat in de rijksmiddelenbegroting 2009 staat vermeld, en dat is opgenomen in de bovenstaande tabel (- 301 miljoen euro) van het bedrag dat wordt geciteerd

³² Voor de jaren 1996 tot 2007 is deze tabel opgesteld op basis van de afnemingen. Voor de jaren 2008 en 2009 is hij opgesteld op basis van de ontvangstenramingen zoals ze blijken uit de, eventueel gecorrigeerde, algemene toelichting (Parl. St. Kamer, DOC 52-1526/001, p. 149-150).

op bladzijde 156 van de algemene toelichting omdat het bijkomende behoeften omvat voor de alternatieve financiering van de politiezones, geraamd op 17,5 miljoen.

6 Datum van inwerkingtreding van de wet houdende de rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2009

Artikel 20 van het wetsontwerp houdende de rijksmiddelenbegroting voor het jaar 2009 voorziet in een inwerkingtreding op 1 januari 2009. De artikelen 15, §1, 16, §1, en 17, §1, van het wetsontwerp verhogen echter de bedragen die aan de gemeenschappen en gewesten voor 2008 zijn toegewezen met het bedrag van de vermoedelijke saldi 2008 (d.w.z. het verschil tussen de vermoedelijke en de aangepaste bedragen voor 2008). Aangezien het de bedoeling is deze saldi niet in 2009 (zoals gebruikelijk), maar nog in december 2008 aan de gemeenschappen en gewesten te storten, dienen de genoemde artikelen op 1 december 2008 in werking te treden.

DEEL III – ONTWERP VAN ALGEMENE UITGAVENBEGROTING

HOOFDSTUK I - ALGEMEENHEDEN

1 Algemene evolutie van de uitgaven

De primaire uitgaven van de federale overheid, zijnde de uitgaven exclusief de rentelasten, stijgen van 34.863,1 miljoen euro (aangepaste begroting 2008) tot 35.872,1 miljoen euro (+ 2,9 %).

De sterkste stijgingen situeren zich bij de uitgaven voor ontwikkelings-samenwerking en de dotatie voor de pensioenen van de overheidssector³³.

Bij de raming van de primaire uitgaven werd uitgegaan van een onderbenutting van 400 miljoen euro.

De geraamde rentelasten stijgen eveneens, namelijk van 12,44 miljard euro tot 13,34 miljard euro. Deze stijging is hoofdzakelijk het gevolg van de steunmaatregelen ter ondersteuning van de financiële sector.

2 Tenuitvoerlegging van de nieuwe rijkscomptabiliteit

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2009 werd aangepast in het vooruitzicht dat op 1 januari van volgend jaar de nieuwe rijkscomptabiliteit, ingericht door de wet van 22 mei 2003³⁴ in voege zou treden. Er wordt aan herinnerd dat deze wet ambieert een instrument in werking te stellen dat een beter beheer en een betere beoordeling van het financieel en budgettair beleid van de Staat mogelijk maakt.

Tot de voornaamste vernieuwingen behoren inzonderheid de invoering van een boekhoudplan en een comptabiliteit volgens het principe van het dubbel boekhouden, de aanrekening van de ontvangsten- en uitgavenverrichtingen op het tijdstip waarop het recht wordt vastgesteld (en niet meer op de datum van inning of ordonnancering), het afschaffen van het systeem van de niet-gesplitste kredieten en de kredietoverdrachten, betere en snellere rapporteringsprocessen, een gemakkelijkere integratie van de openbare rekeningen in de nationale rekening.

Een nieuw comptabiliteitsplatform ("FEDCOM-systeem") werd ontwikkeld om deze hervorming concreet gestalte te geven.

Om de overgang van de vroegere comptabiliteit naar de nieuwe mogelijk te maken, werd beslist de hervorming van de rijkscomptabiliteit niet integraal te realiseren in 2009. Meer bepaald kan worden gesteld:

³³ Cf. algemene toelichting, tabel p. 130.

³⁴ Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

- 1) Slechts 5 FOD's zullen het FEDCOM-systeem vanaf 1 januari 2009 gebruiken (namelijk de vier horizontale FOD's³⁵ en de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu). De administratieve diensten van deze FOD's zullen de belangrijkste artikelen van de wet van 22 mei 2003 moeten toepassen, en meer in het bijzonder de artikelen in verband met de algemene comptabiliteit, de begroting, de controle door de uitvoerende macht, de jaarrekening, de verjaring van schuldvorderingen, de vervreemding van goederen en de controle op toekenning van subsidies³⁶.

Het Rekenhof wijst erop dat de koninklijke besluiten ter uitvoering van deze wet nog moeten worden genomen. Deze voorwaarde betreft in eerste instantie de koninklijke besluiten met betrekking tot het boekhoudplan, de voorwaarden voor de aanstelling van de rekenplichtigen (art. 37), de aard van de uitgaven van de rekenplichtigen die fondsenvoorschotten ontvangen, de organisatie van de nieuwe Commissie van de openbare comptabiliteit en de rol van de verschillende betrokkenen in het financiële proces (artikel 22).

Bij wijze van overgangsmaatregel zou de programmawet die eerst-daags bij de Kamer zal worden ingediend, in afwachting van de publicatie van die besluiten, verschillende bepalingen moeten bevatten die sommige van de toepassingsmodaliteiten van de wet van 22 mei 2003 vastleggen (inzonderheid in verband met de aard van de uitgaven van de rekenplichtigen die voorschotten ontvangen en de rol van de controleurs van de vastleggingen).

Dezelfde wet bepaalt bovendien dat de wet op de inrichting van het Rekenhof van 29 oktober 1846 voor die 5 FOD's van toepassing zal blijven gedurende het jaar 2009, met uitzondering van de artikelen 14 en 15 die het voorafgaand visum en de uitzonderingen daarop inrichten (fondsenvoorschotten, kredietopeningen, vaste uitgaven).

- 2) Voor alle andere FOD's en POD's zullen de oude bepalingen van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit nog van toepassing zijn in 2009, met uitzondering van de artikelen 19, 21 en 26 van Titel II en de bepalingen van de secties I en II van Hoofdstuk I van Titel III van de wet van 22 mei 2003 in verband met de begroting, die van toepassing worden op 1 januari 2009. De ordonnanceringskredieten worden gelijkgesteld met vereffeningskredieten³⁷.

Voor al die departementen blijft de wet op de inrichting van het Rekenhof voorlopig van toepassing (inzonderheid het gebruik van het voorafgaand visum en de handhaving van de uitzonderingen erop).

³⁵ Namelijk de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD Budget en Beheerscontrole, de FOD Personeel en Organisatie, de FOD Informatie- en Communicatietechnologie.

³⁶ De titels II, III (hoofdstuk I, secties 1 en 2), IV, V en VI van de wet van 22 mei 2003.

³⁷ Die departementen zouden met andere woorden de datum van de ordonnancering als criterium voor de aanrekening moeten behouden, en niet de datum van de vaststelling van het recht.

Heden is nog niet bepaald wanneer het FEDCOM-systeem in die departementen van kracht zou worden, maar dat zou uiterlijk in 2012 moeten gebeuren.

- 3) Onafhankelijk van de stand van de vordering van het FEDCOM-project in de FOD's kan in de ontwerpbegroting voor het jaar 2009 geen enkel niet-gesplitst krediet meer worden opgenomen. Voortaan blijven er enkel nog gesplitste kredieten (vastleggingskredieten enerzijds, vereffeningskredieten anderzijds) en variabele kredieten (middelen van de begrotingsfondsen) bestaan. Het Rekenhof vestigt er de aandacht op dat de voorwaarden tot de registratie van schulden en schuldvorderingen nog niet overal aanwezig zijn, zodat in de realiteit nog steeds met ordonnanceringskredieten zal worden gewerkt. Bijgevolg bevat de algemene uitgavenbegroting in feite vereffenings- en ordonnanceringskredieten.

De opheffing van de niet gesplitste kredieten heeft tot gevolg dat de overgedragen kredieten verdwijnen. Het Rekenhof heeft zich op basis van de beschikbare informatie er niet van kunnen vergewissen of de kredieten in de onderhavige ontwerpbegroting 2009 voldoende rekening houden met het encours van de vastleggingen op 31 december 2008.

De nomenclatuur van de basisallocaties werd eveneens aangepast in alle ministeriële departementen.

De staatsdiensten met afzonderlijk beheer, de instellingen van openbaar nut en de staatsbedrijven blijven in 2009 onderworpen aan de oude begrotings- en comptabiliteitswetgeving.

3 Het gebruik van geldvoorschotten (wetsbepalingen 2.02.1, 2.03.1, 2.04.1, 2.05.1 en 2.25.1)

Voornoemde wetsbepalingen zijn in de plaats gekomen van de begrotingsruiters, waarmee tot voor kort afwijkingen werden toegestaan op het maximumbedrag aan geldvoorschotten, dat overeenkomstig artikel 15 van de organieke wet op het Rekenhof, aan buitengewone rekenplichtigen mocht worden verleend.

De afschaffing, voor een aantal federale overheidsdiensten³⁸, van het voorafgaand visum van het Rekenhof zal per 1 januari 2009 ook een einde maken aan het gebruik van geldvoorschotten. Om thesaurieproblemen op te vangen voor de federale overheidsdiensten die worden geconfronteerd met situaties waarbij dringend geldmiddelen beschikbaar moeten zijn³⁹, voorziet artikel 66 van de wet van 22 mei 2003 houdende

³⁸ FOD Kanselarij van de Eerste Minister, FOD Budget en Beheerscontrole, FOD Personeel en Organisatie, FOD Informatie- en Communicatietechnologie en FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

³⁹ Parl. St. Kamer, DOC 50-1870/001, p. 107.

organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat dat de minister van Financiën aan rekenplichtigen van de federale staatsdiensten voorschotten kan toestaan teneinde noodzakelijke uitgaven te dekken waarvan de aard wordt vastgesteld door de Koning.

De afwijking van artikel 66 van de wet van 22 mei 2003, zoals beoogd in de wetsbepalingen 2.02.1, 2.03.1, 2.04.1, 2.05.1 en 2.25.1, kan dus niet zijn bedoeld om het thans bestaande systeem van geldvoorschotten verder in stand te houden, maar enkel om in dringende omstandigheden contante betalingen van kleine uitgaven mogelijk te maken. In dit kader beveelt het Rekenhof aan dat het koninklijk besluit, waaraan artikel 66 van de wet van 22 mei 2003 refereert, zo vlug mogelijk zou worden uitgevaardigd.

4 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 begrotingsontwerp van de instellingen van categorie B aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt medege-deeld als bijlage bij de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting.

Deze documenten ontbreken voorlopig evenwel.

5 Aantasting van het beginsel van de begrotingsspecialiteit

Het Rekenhof constateert dat het beginsel van de begrotingsspecialiteit in de begroting van het jaar 2009 wordt aangetast. In verband hiermee verwijst het naar zijn commentaar bij de secties 03 en 44.

HOOFDSTUK II – SECTIES VAN DE ALGEMENE UITGAVENBEGROTING

SECTIE 02 – FOD KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER

1 Programma 02.31.2 – Biculturele instellingen

Volgens de verantwoording dienen de kredieten van basisallocatie 31.20.03.10.15 om de vergoedingen te betalen van de regeringscommissarissen bij de federale culturele instellingen.

Artikel 152, tweede lid, van de programmawet van 8 april 2003 bepaalt dat de bezoldiging en de werkingskosten van de regeringscommissarissen ten laste vallen van de begroting van de minister die belast is met het toezicht op de biculturele instellingen. Volgens artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 april 2008 tot vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden is het de minister van Binnenlandse Zaken die de voogdij over de drie federale culturele instellingen uitoefent.

Het Rekenhof wijst er voorts op dat de financiering van de Koninklijke Muntchouwborg (KMS) wordt geregeld in het op 28 november 1998 afgesloten protocol tussen de Belgische Staat en de KMS. Aangezien voornoemde overeenkomst betrekking heeft op de periode 1999-2008 en er nog geen nieuw protocol is afgesloten, is het niet duidelijk op welke basis de grootte van de staatsbijdrage voor 2009, vastgesteld op 32 miljoen euro, werd bepaald.

2 Programma 02.32.1 – Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging

Voor de financiering van de projecten in het kader van de administratieve vereenvoudiging is op bovenvermeld programma⁴⁰ een krediet van 3,2 miljoen euro ingeschreven.

Het Rekenhof wijst op de gebrekkige verantwoording bij dit krediet. Deze verantwoording bevat weliswaar een opsomming van de diverse acties die in 2009 zullen worden ondernomen, maar zonder nadere toelichting te verschaffen over de kostprijs van de projecten en hun concrete planning.

3 Programma 02.32.3 – Sociale tussenkomsten

Het Rekenhof wijst op het gebrek aan verantwoording bij bovenvermeld programma. Het krediet dat is ingeschreven op de begroting voor het jaar 2009 (16,1 miljoen euro) blijft ongewijzigd ten opzichte van het krediet voorzien in de begroting voor het jaar 2008. Het voor 2008 voorziene bedrag blijkt evenwel ontoereikend om alle betalingen uit te voeren;

⁴⁰ Basisallocatie 32.11.12.11.22.

eind oktober werd een aanvraag tot overdracht van 1 miljoen euro uit de interdepartementale provisie gevraagd aan de staatssecretaris voor Begroting. Derhalve kan niet worden uitgesloten dat ook het krediet voorzien in de begroting 2009 ontoereikend zal blijken te zijn.

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 softwarepakket dat FEDCOM zal gebruiken, zal toelaten een dubbele boekhouding te voeren. Het principe van de dubbele boekhouding wordt ingevoerd door de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

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 (zie Deel III - Hoofdstuk I – punt 2). Volgens de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting zal het pilootproject operationeel zijn einde 2008⁴¹.

Het Rekenhof wijst op het gebrek aan verantwoording en budgettaire transparantie inzake de kosten van het project FEDCOM. De verantwoording bevat onvoldoende informatie over de (precieze) aard van de uitgaven, de evolutie van het aantal betrokken personeelsleden en de stand van zaken van het project. Bovendien geven de begrotingsstukken geen inzicht in de totale kostprijs van het project in het bijzonder omdat een deel van de uitgaven onder andere programma's is ingeschreven en niet verder wordt toegelicht in de verantwoording. Het betreft hier personeelslasten (opgenomen onder de algemene personeelsuitgaven) en uitgaven ten laste van het provisioneel krediet (opgenomen onder het programma 03.41.1).

2 Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten

Het krediet, ingeschreven op het programma 03.41.1 – Provisionele kredieten, wordt verhoogd van 197,9 miljoen euro tot 338,7 miljoen euro. De provisie loopt hierdoor op tot circa 1% van de primaire uitgaven van de federale overheid. Deze werkwijze vormt een inbreuk op het beginsel van de specialiteit van de begroting.

Tabel – Provisionele kredieten ingeschreven in de initiële begrotingen 2005-2009 (in miljoen euro)

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009
Provisie	155,3	51,1	140,6	197,9	338,7

Bron: algemene uitgavenbegrotingen over de periode 2005-2009

⁴¹ Bij de pilootdepartementen zal het nieuwe systeem op 1 december 2008 operationeel worden voor de vastleggingen op de begroting 2009 en begin januari 2009 voor alle functionaliteiten.

De verantwoording bevat weliswaar een gedeeltelijke opsomming van de verschillende beoogde maatregelen doch geen informatie over de raming van de kostprijs. 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.

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

- de gecertificeerde opleidingen (81,9 miljoen euro aan competentietoelagen);
- de uitvoering van het plan inzake startbaanovereenkomsten (2,5 miljoen euro);
- de uitvoering van de sectorale akkoorden die zijn gesloten voor de ambtenaren en voor de bijzondere korpsen (49,7 miljoen euro);
- de mobiliteitsregeling (23,1 miljoen euro);
- gerechtskosten en schadevergoedingen (78,4 miljoen euro);
- de verhuis van een aantal diensten (23 miljoen euro);
- de financiering van een deel van de personeelsuitgaven verband houdend met een sneller dan verwachte overschrijding van de spindex (76,1 miljoen euro);
- het project FEDCOM (4 miljoen euro);
- diverse maatregelen.

In vergelijking met de voorgaande jaren wordt het toepassingsgebied van de provisie dus uitgebreid met de uitgaven ter dekking van de federale uitgaven die verband houden met gerechtskosten en schadevergoedingen. Bij de afzonderlijke departementen worden hiervoor geen kredieten meer ingeschreven. Door het samenvoegen van deze kredieten wordt de graad van specialiteit van de begroting verder verminderd en wordt essentiële informatie aangaande belangrijke dossiers waaronder de schadevergoedingen in het kader van de dioxinecrisis en de terugbetaling van de onterecht geïnde bijdragen aan de slachthuizen⁴² niet langer opgenomen in de verantwoording bij de uitgavenbegroting.

Door het behoud van de notie “diverse maatregelen” bestaat daarenboven de mogelijkheid dat de provisie wordt gebruikt voor andere (niet nader bepaalde) uitgaven.

⁴² Cf. ook de commentaar bij sectie 25.

SECTIE 04 – FOD PERSONEEL EN ORGANISATIE

1 Speciaal Fonds bestemd tot dekking van de uitgaven aan te gaan door de FOD P&O met het oog op de bevoorrading in drukwerken, bureaubenodigdheden, brandstoffen, meubilair, kledingsstukken, enz. van de verschillende ministeriële departementen en andere openbare diensten⁴³

Het Rekenhof wijst op het gebrek aan verantwoording inzake de geraamde uitgaven van het Speciaal Fonds⁴⁴. Op basis van de informatie die het Rekenhof kon bekomen bij de FOD Personeel en Organisatie kan worden afgeleid dat de geraamde uitgaven, ten belope van 8,9 miljoen euro, bestemd zijn voor de modernisering van de FOD Financiën.

In een antwoord op een parlementaire vraag stelde de minister van Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven overigens de afschaffing van het Speciaal Fonds per 1 januari 2009 in het vooruitzicht⁴⁵. Het saldo van het fonds diende daarbij over te gaan naar de Schatkist.

⁴³ Wet van 14 juli 1951 houdende de buitengewone begroting van 1950 (artikel 63.01.A).

⁴⁴ Cf. de commentaar van het Rekenhof bij de initiële begroting 2008 (Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p. 55-56).

⁴⁵ Belgische Senaat, antwoord van 10 oktober 2008 op de schriftelijke vraag nr. 4-1153 van 17 juni 2008.

SECTIE 12 – FOD JUSTITIE

1 Programma 12.51.0 – Penitentiaire instellingen

Op 18 april laatstleden keurde de Ministerraad een meerjarenplan 2008-2012 (het zogeheten "Masterplan") goed om de overbevolking in de gevangenissen aan te pakken en om de omstandigheden van opsluiting in de Belgische penitentiaire instellingen humaner te maken. De ontplooiing van dat plan impliceert de renovatie van de verschillende bestaande gevangenissen en de bouw van nieuwe instellingen, ondermeer in Gent, Antwerpen en Dendermonde.

Diezelfde Ministerraad besliste dat de kredieten voor de onroerende uitgaven zouden worden ingeschreven op de begroting van de Regie der Gebouwen. Sectie 12 – FOD Justitie zal op zijn beurt de personeels- en werkingsuitgaven ten laste nemen die voortvloeien uit de realisatie van het Masterplan.

De ontplooiing van het plan impliceert eveneens een verhoging van de personeels- en werkingskredieten in de komende jaren. Volgens de ramingen van de FOD Justitie zou de impact op de ingeschreven kredieten nagenoeg 11 miljoen euro belopen in 2010 en 73 miljoen euro per jaar vanaf 2012.

De verantwoordingen bij de ontwerpbegroting maken evenwel geen melding van de stijging van de uitgaven als gevolg van het Masterplan.

2 Programma 12.51.6 – Veiligheidskorps

In uitvoering van de beslissingen van de Ministerraden van 5 april 2003 en 30 maart 2004 zou de financiering van een deel van het veiligheidskorps (met name het deel dat belast is met de overbrenging van gedetineerden) in 2005 worden gedragen door de Brusselse politiezones en vervolgens uitsluitend door de FOD Justitie.

Daartoe werd bij diezelfde FOD een thesaurierekening gecreëerd waarop de door die politiezones verschuldigde bedragen zijn vermeld bij de ontvangsten en waarop de voorschotten van de FOD zijn opgenomen bij de uitgaven.

Wetsbepaling 2.12.6 van dit ontwerp van algemene uitgavenbegroting laat toe dat die thesaurierekening, net als in 2008, een debetpositie van 4,1 miljoen euro vertoont voor een periode van maximaal zes maanden.

Het Rekenhof wijst er in dat opzicht op dat in de loop van 2008 nog geen enkele ontvangst op die rekening is gestort, zodat de maximale periode waarin de thesaurierekening een debetpositie mocht vertonen, overschreden is. Die situatie kan zich in 2009 te herhalen.

SECTIE 13 – FOD BINNENLANDSE ZAKEN

1 Programma 13.40.4 – Financiering van de provincies en gemeenten

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

Daaruit volgt dat het ingeschreven krediet met 3,4 miljoen euro onderschat is⁴⁶.

2 Programma 13.54.7 – Kenniscentrum – Hervorming civiele veiligheid

De wet van 15 mei 2007⁴⁷ heeft de aanzet gegeven tot een hervorming van de civiele veiligheid. In de ontwerpbegroting is een bedrag van 10 miljoen euro ingeschreven als provisie voor het Kenniscentrum - Hervorming van de civiele veiligheid⁴⁸. Dat bedrag zal bij koninklijk besluit binnen het programma 13.54.7 worden verdeeld⁴⁹. De verantwoording van de ontwerpbegroting geeft geen preciseringen over de kwantificering van de behoeften, hetgeen de transparantie van de begroting schaadt.

3 Programma 13.56.1 – Algemene administratieve politie – Opleiding, preventie en uitrusting

Ingevolge de beslissing van de Ministerraad van 7 oktober 1997, is beslist de hulp- en veiligheidsdiensten uit te rusten met een telecommunicatienetwerk en daartoe is een naamloze vennootschap van publiek recht opgericht, ASTRID⁵⁰. Sedert 1998 ontvangt ASTRID een jaarlijkse toelage. Voor 2009 is een toelage van 33,8 miljoen euro in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting⁵¹ ingeschreven. Dat is hetzelfde bedrag als het bedrag dat is ingeschreven in de initiële begroting 2008, vermeerderd met de indexering.

⁴⁶ Basisallocatie 40.40.43.00.08 – Dotatie ten voordele van de stad Brussel, voor een bedrag van 98 miljoen euro.

⁴⁷ Wet betreffende de civiele veiligheid.

⁴⁸ Basisallocatie 54.73.01.00.01 – Departementale provisie - Kenniscentrum – Hervorming civiele veiligheid.

⁴⁹ Wetsbepaling 2.13.9.

⁵⁰ Wet van 8 juni 1998 betreffende de radiocommunicatie van de hulp- en veiligheidsdiensten.

⁵¹ Basisallocatie 56.10.31.00.01 – Toelage aan de NV ASTRID ter dekking van de werkingskosten van de gemeenschappelijke infrastructuur.

De berekening van de toelage is vastgesteld door de koninklijke besluiten van 12 december 2005⁵² en 21 december 2006⁵³. Die bepalingen zijn echter onvoldoende precies wat de vaststelling van het voor 2009 verschuldigde totale bedrag betreft. Zo moest vanaf 2009 bovenop de basistoelage een bijkomend bedrag van minstens 9 miljoen euro worden gestort om de exploitatiekosten te dekken van de nieuwe inplantingen. De verantwoordingen verklaren niet hoe dat element in aanmerking is genomen.

Tevens dient te worden onderstreept dat er een externe, via een overheidsopdracht toe te wijzen audit gepland is over het telecommunicatienetwerk. De resultaten die deze audit oplevert, zouden moeten toelaten de aan de NV ASTRID toegekende toelage exact te berekenen.

4 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 toppen te Brussel

Dat fonds laat toe de maatregelen ten voordele van de veiligheid te financieren die de plaatselijke besturen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ten laste nemen. Het gaat om personeels-, uitrustings-, infrastructuur- en preventie-uitgaven.

Het Rekenhof heeft reeds eerder opgemerkt⁵⁴ dat de ten laste van dit fonds ingeschreven vereffeningskredieten ontoereikend zijn om de achterstallen weg te werken, ofschoon er voldoende middelen zijn op het fonds.

Voor het begrotingsjaar 2009 is een vereffeningskrediet van 16,6 miljoen euro ingeschreven, wat overeenstemt met het bedrag van de geïndexeerde initiële begroting 2008⁵⁵, terwijl de behoeften op 42,5 miljoen euro zijn geraamd⁵⁶. Die raming houdt ook geen rekening met een bedrag van 7,3 miljoen euro, bestemd voor het luik preventie, dat oorspronkelijk in een specifiek programma moest worden opgenomen. De op dat fonds voor 2009 beschikbare middelen bedragen 78,4 miljoen euro.

⁵² Koninklijk besluit van 12 december 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 april 2003 tot vaststelling van het tweede beheerscontract van ASTRID, artikel 15.

⁵³ Koninklijk besluit van 21 december 2006 tot goedkeuring van de tweede wijziging van het tweede beheerscontract gesloten op 8 april 2003 tussen de Belgische Staat en ASTRID, artikel 8.

⁵⁴ Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p. 59 en 60.

⁵⁵ Dat bedrag ligt lager dan het bedrag dat was ingeschreven in het ontwerp van aanpassing van de begroting 2008, namelijk 24,3 miljoen euro.

⁵⁶ 24,8 miljoen euro voor de achterstallen voor 2008 en 17,7 miljoen euro voor 2009.

Bovendien voert de Inspectie van Financiën momenteel een audit uit over de werking van het fonds. De resultaten van die audit zouden moeten toelaten een correcte raming te maken van de kredieten.

5 Programma 13.63.0 – Geïntegreerde centra voor dringende oproepen

Bijzonder fonds voor de geïntegreerde centra voor dringende oproepen

Dit fonds wordt gestijfd via een dotatie⁵⁷. Die dotatie maakt nagenoeg het gehele bedrag van zijn middelen uit. Ze is ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting⁵⁸, in afwijking van artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. Het Rekenhof heeft daarop reeds kritiek geleverd⁵⁹.

Zo zijn er zowel bij de variabele kredieten als bij de begrotingskredieten hiervoor bedragen ingeschreven, wat de transparantie van de begroting niet ten goede komt.

Derhalve heeft het Rekenhof vragen rond de noodzaak van het behouden van een begrotingsfonds.

⁵⁷ Artikel 2.13.8 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2009.

⁵⁸ Basisallocatie 63.01.33.00.01 – Dotatie aan de geïntegreerde centra voor dringende oproepen.

⁵⁹ Parl. St. Kamer, DOC 51-2043/003, p. 70 en 71.

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.

Het Rekenhof wijst op de stijging van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking in de begroting voor het jaar 2009. De totale ODA-aanrekenbare uitgaven stijgen van 1,6 miljard euro (raming voor 2008) naar 2,2 miljard euro in 2009 (+ 38 %). Dit stemt overeen met 0,60 % van het Bruto Nationaal Inkomen⁶⁰. Het aandeel van organisatieafdeling 14.54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) in het totaal van de ODA-aanrekenbare uitgaven bedraagt zoals de voorbije jaren ongeveer 60 %. De overige 40 % valt ten laste van andere instanties en overheden (bv. de FOD Buitenlandse Zaken, de FOD Financiën, de Nationale Delcrederedienst, gemeenschappen, gewesten, provincies, gemeenten,...).

De geplande toename van de uitgaven inzake ontwikkelingssamenwerking wordt hoofdzakelijk gerealiseerd door de stijging van de schuldkwijtscheldingen alsook door een stijging van de begrotingskredieten van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. In bijkomende orde wordt een inspanning gevraagd van de andere (niet-federale) overheden.

De schuldkwijtscheldingen, die gewoonlijk sterk variëren van jaar tot jaar, nemen toe van 38,6 miljoen euro in 2008 tot 357,9 miljoen euro in 2009⁶¹. Het Rekenhof wijst er op dat het hier gaat om niet-structurele uitgaven die op termijn dienen te worden vervangen door andere op de begroting aangerekende uitgaven. Door de opeenvolgende schuldkwijtscheldingen van de afgelopen jaren zijn de verdere mogelijkheden in de toekomst sterk verminderd⁶².

In verband met de inspanning te leveren door de andere overheden bevatten de solidariteitsnota en de verantwoording geen precieze informatie, waardoor de haalbaarheid hiervan niet kan worden beoordeeld.

⁶⁰ Zie algemene toelichting voor het begrotingsjaar 2009, solidariteitsnota, Parl. St. Kamer, DOC 52-1526/001, p. 85-86.

⁶¹ Het betreft schuldkwijtscheldingen ten gunste van de Democratische Republiek Congo en Irak.

⁶² De nog uitstaande leningen hebben vooral betrekking op Soedan (200 miljoen euro), Ivoorkust (146,5 miljoen euro) en Togo (59,3 miljoen euro).

2 Wetsbepaling 2.14.12 – Belgische Technische Coöperatie (BTC)

Luidens deze begrotingsbepaling kan de Staat in 2009 nieuwe meerjarige verbintenissen met de partnerlanden aangaan voor een totaal bedrag van 200 miljoen euro. Bovendien kan het openstaande bedrag van de door BTC uit te voeren, bilaterale verbintenissen maximaal 700 miljoen euro bedragen. De vastleggings- en ordonnanceringskredieten voor het jaar 2009 ingeschreven op de hiervoor bestemde basisallocatie⁶³ bedragen 183 miljoen euro.

De openstaande verplichtingen zijn de afgelopen jaren zijn toegenomen⁶⁴. Dit impliceert dat de begrotingen van de volgende jaren in voldoende bijkomende middelen zullen moeten voorzien om alle aangegane verbintenissen uit te voeren. De verantwoording bevat echter geen informatie over de recente evolutie en van de stand van uitvoering van de verschillende projecten.

3 Programma 14.21.0 – Leiding en beheer

Een interdepartementale provisie, ten bedrage van 8,1 miljoen euro, is ingeschreven onder de basisallocatie 21.01.01.00.01 om allerlei uitgaven die verband houden met de voorbereiding van het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie te dekken.

Het Rekenhof stelt vast dat deze provisie niet wordt toegelicht in de verantwoording. Het verdient aanbeveling informatie op te nemen betreffende de aard van de uitgaven, de wijze waarop deze werden geraamd en de betrokken begrotingssecties.

4 Programma 14.42.1 – Gebouwenfonds

In de begroting voor het jaar 2009 zijn voor het Gebouwenfonds vereffeningskredieten ingeschreven ten belope van 5,9 miljoen euro. Deze kredieten houden rekening met de verwachte ontvangsten (eveneens 5,9 miljoen euro). De openstaande schulden op 31 december 2008 worden echter geraamd op ongeveer 28,5 miljoen euro. Het Rekenhof wijst er bijgevolg op dat de ingeschreven kredieten ontoereikend zouden kunnen zijn om alle aangegane verbintenissen uit te voeren.

De kredieten (onder meer ook voor de bouw van de nieuwe ambassade te Tokyo) zullen in het kader van de begrotingscontrole opnieuw worden geëvalueerd.

⁶³ Basisallocatie 54.10.54.00.02 – Dekking operationele kosten van de BTC en bevoorrading van de medebeheerde rekeningen.

⁶⁴ Op 31 december 2007 bedroeg dit openstaande bedrag bijna 600 miljoen euro.

SECTIE 16 – MINISTERIE VAN LANDSVERDEDIGING

1 Personeelskredieten

Het ministerie van Landsverdediging streeft naar de verdere afbouw van zijn personeelsbestand. Als objectief wordt hierbij voor het jaar 2015 een personeelsbestand vooropgesteld van 37.725 eenheden, waaronder 35.000 militairen en 2.725 burgers⁶⁵.

De hiernavolgende tabel bevat een overzicht van de evolutie van het personeelsbestand (effectieve realisaties en planning) en van de personeelsuitgaven⁶⁶ (realisaties en geplande uitgaven). De haalbaarheid van de vooropgestelde daling wordt in belangrijke mate bepaald door het welslagen van de verschillende maatregelen inzake mobiliteit en beschikbaarheid. Voor het jaar 2009 wordt in de voorliggende begroting uitgegaan van 680 aanvragen tot beschikbaarheid en van het vertrek van 80 personeelsleden naar de FOD Justitie.

Tabel - Evolutie van de personeelsuitgaven en de personeelsaantallen (militairen en burgers)

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Uitgaven (in miljoen euro) ⁶⁷	1.767	1.766	1.770 ⁶⁸	1.807 ⁶⁹	1.815	1.817
Personeelsaantallen (GBE) ⁷⁰	41.72	40.84	40.02	38.31	37.50	37.63
	4	9	8	7	4	0

Bron: ministerie van Landsverdediging

Het Rekenhof constateert dat de reeds gerealiseerde en verder geplande afbouw van het personeelsbestand voorlopig een beperkt effect heeft op de evolutie van de personeelsuitgaven. Dit is het gevolg van de graadevolutie gebonden aan de leeftijd van het personeel, verschillende pecuniaire maatregelen, de toegepaste indexering en de gewijzigde

⁶⁵ Politieke oriëntatienota 2008-2011 van de minister van Landsverdediging (Parl. St. Kamer, DOC 52-1380/001, p. 29) en de algemene beleidsnota voor het begrotingsjaar 2009 van de minister van Landsverdediging (Parl. St. Kamer, DOC 52-1529/008, p. 3).

⁶⁶ Het gaat zowel om de vaste personeelskosten (wedden, kwalificatiegebonden toelagen) als de activiteitsgebonden toelagen, die als werkingsuitgaven worden beschouwd.

⁶⁷ Voor 2006 en 2007: realisaties; voor 2008: aangepaste begroting, voor 2009 en volgende jaren: vooruitzichten.

⁶⁸ 1.755 miljoen euro personeelskredieten (basisallocaties "11") en 15 miljoen euro variabele kredieten (basisallocatie 50.51.12.00.21).

⁶⁹ 1.800 mio euro personeelskredieten (basisallocaties "11") en 7 miljoen euro variabele kredieten (basisallocatie 50.51.12.00.21).

⁷⁰ Gemiddeld budgettair effectief: aantal personeelsleden op jaarbasis, rekening houdend met aanwervingen en vertrekken (militairen + burgers).

aanrekening van uitgaven voor bepaalde personeelscategorieën⁷¹. Aangezien het de bedoeling was om de vrijgekomen marges inzake personeelsuitgaven aan te wenden voor nieuwe investeringen, bemoeilijkt dit bijgevolg de realisatie van de geplande verhoging van het investeringsbudget⁷².

2 Investerings voor wederuitrusting en infrastructuur

Het ministerie van Landsverdediging voorziet dat de totale uitstaande schuld voor investeringen in materieel en infrastructuur, opgebouwd in de periode 2003-2007, zal dalen van 2.343,1 miljoen euro begin 2008 tot 1.892,1 miljoen euro begin 2009. Van dit bedrag heeft 1.809,2 miljoen euro betrekking op investeringsuitgaven inzake materieel en 82,9 miljoen euro op investeringen inzake infrastructuur. In 2008 zou er dus van de uitstaande schuld 451 miljoen euro worden terugbetaald.

Tabel – Overzicht van de geplande terugbetalingen op de uitstaande schuld (toestand eind oktober 2008 – bedragen in miljoen euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013+
Materieel	368,9	271,3	321,5	209,6	89,4	917,4
Infrastructuur	82,1	42,8	26,9	11,2	2,0	0,0
Totaal	451,0	314,1	348,4	220,8	91,4	917,4

Bron: ministerie van Landsverdediging

Ondanks deze gunstige evolutie wijst het Rekenhof erop dat de inspanningen die de volgende jaren nog dienen te worden gedaan (cf. de bovenstaande tabel) de ruimte voor bijkomende investeringen (bij gelijkblijvend budget) beperken. Voor het begrotingsjaar 2009 beschikt het ministerie van Landsverdediging over een bedrag van 384 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor investeringsuitgaven, inclusief 75 miljoen euro aan variabele kredieten. Deze vereffeningskredieten zullen in hoofdzaak dienen voor de terugbetaling van voormelde uitstaande schuld ten belope van 314,1 miljoen euro.

Het Rekenhof vestigt er tevens de aandacht op dat de uitvoering van dit financieringsplan steunt op de tijdige realisatie van de geplande verkopen. Een aanzienlijk gedeelte (24%) van het krediet voor 2009 is afkom-

⁷¹ De bezoldigingen voor 50 wetenschappelijke onderzoekers werden voorheen aangerekend op werkingskredieten (basisallocatie 70.51.12.33) en vanaf november 2008 op personeelskredieten (basisallocatie 70.51.11.04); ook de bezoldiging voor onderhoudspersoneel werd voorheen aangerekend op werkingskredieten (basisallocatie 50.02.12.01) en vanaf juli 2008 op personeelskredieten (basisallocatie 50.01.11.03).

⁷² In het stuurplan van het ministerie van Landsverdediging was als streefdoel vastgelegd dat het aandeel van de personeelsuitgaven tegen 2015 dient te dalen tot 50 % van het totale budget, ten voordele van de investeringen (25 %) en de werkingsuitgaven (eveneens 25 %).

stig uit de inkomsten van de verkoop van materieel en infrastructuur (begrotingsfondsen 16-50-2 en 16-50-3)⁷³. Met betrekking tot het begrotingsjaar 2009 raamt het ministerie van Landsverdediging deze inkomsten op 75 miljoen euro, waarvan 47,5 miljoen euro uit de verkoop van materieel en 27,5 miljoen euro uit de verkoop van infrastructuur. De voorziene terugbetaling van de uitstaande schuld voor het begrotingsjaar 2008 ten belope van 451 miljoen euro (zie bovenstaande tabel) kan slechts volledig worden uitgevoerd in 2008 mits de voorziene inkomsten ten belope van 86,2 miljoen euro uit de verkoop van materieel en infrastructuur worden gerealiseerd.

In het verleden waren de effectieve realisaties evenwel vaak lager dan de in de begroting voorziene bedragen⁷⁴. Ook voor het jaar 2008 werd voorlopig slechts een fractie van de doelstelling gerealiseerd: eind oktober 2008 bedroegen de inkomsten uit de verkoop van materieel en infrastructuur 39 miljoen euro⁷⁵ tegenover 86,2 miljoen euro begroot voor het volledige jaar.

Het niet tijdig realiseren van deze inkomsten leidt er toe dat het ministerie van Landsverdediging zijn afbetalingsplan voortdurend moet bijsturen en dat mogelijkerwijze betalingen moeten worden uitgesteld met verwijntresten of uitgestelde leveringen tot gevolg.

Het Rekenhof wijst er tenslotte op dat in de politieke oriëntatienota van de minister van Landsverdediging en in de algemene beleidsnota voor het jaar 2009 nieuwe investeringen worden aangekondigd⁷⁶. In de begroting 2009 worden hiertoe vastleggingskredieten ten belope van in totaal 207,1 miljoen euro ingeschreven op de programma's 50/2, 50/3 en 50/4⁷⁷. De vereffening van deze nieuwe investeringen zal de financieringsbehoeften in de vorm van vereffeningkredieten voor de volgende jaren bijkomend verhogen.

⁷³ De rijksmiddelenbegroting voorziet dat de opbrengsten uit de vervreemding van overtollig materieel en onroerende goederen door Defensie kunnen worden aangewend voor nieuwe investeringen in materieel en infrastructuur (respectievelijk art. 17.00.01 rijksmiddelenbegroting en art. 16.00.01 rijksmiddelenbegroting). Het gaat om het fonds voor de wederbelegging van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, wapen of munitie (basisallocatie 50.21.13.00.81) en het fonds voor wederbelegging van de ontvangsten uit vervreemding van onroerende goederen (basisallocatie 50.31.13.00.82).

⁷⁴ Cf. de commentaar van het Rekenhof bij de initiële begroting 2008 (Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003).

⁷⁵ Waarvan 34 miljoen euro uit de verkoop van materieel en 5 miljoen euro uit de verkoop van infrastructuur.

⁷⁶ Parl. St. Kamer, DOC 52-1380/001, p. 94-95 en Parl. St. Kamer, DOC 52-1529/008, p. 6-7. Het betreft onder meer de vervanging van de vliegtuigen A310, de consolidatie van de M-fregatten, de aanschaf van alle-terreinziekenwagens en de aanschaf van mobiel of draagbaar medisch materieel (voor echografie, tandheelkunde, CT-Scan en teleradiologie).

⁷⁷ 111,6 miljoen euro voor de vernieuwing van de uitrusting en 95,5 miljoen euro voor de vernieuwing van de infrastructuur.

3 Buitenlandse operaties

De verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting bevat zoals de voorgaande vorige jaren weinig gedetailleerde informatie over de kostprijs van de buitenlandse operaties.

De kosten die hiermee verbonden zijn, worden op een weinig transparante wijze uitgesplitst over verschillende begrotingsprogramma's, i.c. de programma's 16.50.5 – Inzet en 16.50.1 – Training. Er wordt geen precieze informatie verschaft over de kostprijs per operatie en de financiering van de uitgaven (door het ministerie van Landsverdediging of via andere bijdragen). Het Rekenhof verwijst in dit verband ook naar zijn commentaar en opmerkingen bij de begroting voor het jaar 2008⁷⁸.

Op basis van informatie van het ministerie van Landsverdediging, kan de kost van de geplande operaties in 2009 als volgt worden geraamd.

Tabel – Geraamde kosten voor de buitenlandse operaties (in miljoen euro)

Locatie	Totale kost (personeel + werking)	Bijdrage derde landen	Kosten voor het ministerie van Landsverdediging	
			Programma 16.50.5	Andere
Balkan	15,2	0,0	10,9	4,3
Afghanistan	76,0	0,5	40,8	34,7
Afrika	23,7	5,0	4,2	14,4
Libanon	6,8	1,4	4,0	1,5
Baltische regio	0,6	0,0	0,0	0,6
B-FAST	1,0	0,9	0,1	0,0
Verzekering	0,6	0	0,6	0,0
Totaal	123,9	7,8	60,6	55,5

Bron: ministerie van Landsverdediging

De minister van Landsverdediging stelt in zijn beleidsnota dat de totale kost van de buitenlandse operaties zal worden meegedeeld van zodra de Ministerraad heeft beslist aan welke operaties zal worden deelgenomen⁷⁹.

De vereffeningskredieten ingeschreven op het programma 16.50.5 – Inzet dalen van 67,6 miljoen euro in 2008 tot 65,2 miljoen euro in 2009.

In de politieke oriëntatienota wordt evenwel aangegeven dat er (eventueel gefaseerd) wordt gestreefd naar een gemiddelde inzet van 1.200

⁷⁸ Cf. de commentaar van het Rekenhof bij de initiële begroting 2008 (Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p. 64-65).

⁷⁹ Parl. St. Kamer, DOC 52 1529/008, p. 11.

personen op jaarbasis en een stijging van 35% van de inzet ten opzichte van de voorbije 5 jaar⁸⁰. De summierse verantwoording bij de kredieten ingeschreven voor het jaar 2009 laat evenwel niet toe de haalbaarheid van deze doelstelling te evalueren.

⁸⁰ Parl. St. Kamer, DOC 52 1380/001, p. 114-115.

SECTIE 17 – FEDERALE POLITIE EN GEÏNTEGREERDE WERKING

1 Onderschatting van de kredieten

De kredieten die zijn ingeschreven in sectie 17 van het huidige ontwerp van algemene uitgavenbegroting stijgen met 1,7% in nominale waarde ten opzichte van de aangepaste begroting 2008.

In dat opzicht zijn de volgende opmerkingen te formuleren.

- 1 Diverse uitgaven die voortvloeien uit beslissingen die de regering in het verleden heeft genomen, worden niet gedekt door deze ontwerp-begroting. Het betreft met name de volgende zaken:
 - a) Noch in sectie 17 van de algemene uitgavenbegroting, noch in een provisioneel krediet zijn middelen ingeschreven om de uitgaven te bekostigen die gepaard gaan met de herwaardering van het administratief en logistiek personeel (de «Calogisering») in 2009. Met Calog-personeel wordt het administratief en logistiek personeel van de federale politie bedoeld. Volgens de informatie die de federale politie heeft verstrekt, zijn die kredieten niet ingeschreven omdat niet nauwkeurig genoeg kan worden bepaald welk bedrag uiteindelijk verschuldigd zal zijn in 2009. Voor 2008 wordt de budgettaire impact momenteel geraamd op nagenoeg 8 miljoen euro.
 - b) Om meer politie in te zetten op straat, voorzagen de buitengewone Ministerraden van 30 en 31 maart 2004 in aanwervingen voor het interventiekorps. Net als in 2007 en 2008, werd in 2009 echter geen enkel krediet ingeschreven voor de aanwerving van de initieel geplande 200 extra agenten.
 - c) De kredieten voor de ontwikkeling van de informaticatoepassing «loonmotor» (zie ook punt 3 hieronder) zullen bij de begrotingscontrole 2009 misschien moeten worden opgetrokken. Bij de kredieten die ingeschreven zijn in de ontwerp-begroting is immers geen rekening gehouden met bedragen die in 2009 te vereffenen zijn in uitvoering van de nieuwe verbintenissen in het kader van die overheidsopdracht. Bovendien zal een bedrag van nagenoeg 2,2 miljoen euro dat was ingeschreven in de begroting 2008 niet worden vereffend in de loop van dat jaar als gevolg van vertragingen bij de uitvoering. Dat bedrag zal dus moeten worden vereffend ten laste van de kredieten van 2009.
 - d) In uitvoering van het koninklijk besluit van 30 maart 2001⁸¹ zal het personeel van de federale politie uiterlijk in de loop van 2009 een verhoging van het vakantiegeld kunnen genieten. Het be-

⁸¹ Koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten.

draagt dan 65% tot 92% van het brutoloon⁸². Met die verhoging is geen rekening gehouden bij de raming van de personeelskredieten, noch in de eigenlijke sectie 17, noch in de interdepartementale provisie die is ingeschreven in sectie 03 van de algemene uitgavenbegroting. In de veronderstelling dat de verhoging 92% van het brutoloon zou bedragen, is er op jaarbasis een kredieten tekort van nagenoeg 7,2 miljoen euro.

2. Sinds de tenuitvoerlegging van de politiehervorming werden aan de federale politie nieuwe toezichtopdrachten toegewezen. Het gaat meer bepaald om opdrachten voor de spoorwegpolitie, voor de luchtvaartpolitie en voor de scheepvaartpolitie (inclusief de deelname aan het Maritiem Informatiekruispunt). Die uitbreiding van de opdrachten leidt tot een toename van de prestaties en een versterkte aanwezigheid. Volgens de verantwoordingsnota's die bij de ontwerpbegroting zijn gevoegd, zal die versterking er deels komen in de loop van 2009, rekening houdend met de beschikbare budgettaire middelen.
3. Door een beslissing van de Ministerraad van 23 oktober 2008 zijn kredieten ingeschreven voor het vervolg van de tenuitvoerlegging van een «loonmotor» (7,1 miljoen euro)⁸³. Dat project heeft enerzijds tot doel de berekening van de wedden van de federale politieagenten te vereenvoudigen en anderzijds de berekening van de wedden van de lokale en de federale politieagenten onder te brengen in één enkel systeem dat beheerd wordt door de federale politie. Tijdens diezelfde Ministerraad werd ook beslist dat de toekenning van die middelen voor een overeenstemmend bedrag zou worden gecompenseerd via verminderingen op alle andere kredieten in sectie 17. De verantwoordingsnota's bij de ontwerpbegroting specificeren niet hoe die interne compensaties zijn verricht.

⁸² Het voornoemde koninklijk besluit van 30 maart 2001 bepaalt dat de personeelsleden van de politie de geldelijke bedragen en voorwaarden genieten die zijn toegekend aan de personeelsleden van de federale ministeries.

⁸³ Dit bedrag is verdeeld over verschillende basisallocaties van sectie 17 van de algemene uitgavenbegroting.

SECTIE 18 – FOD FINANCIËN

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

Het organieke fonds dat in dit programma ingeschreven is, is bestemd om voorschotten toe te kennen inzake alimentatievorderingen. Overeenkomstig de wet die dit fonds opricht⁸⁴, bestaan zijn ontvangsten hoofdzakelijk uit bedragen die worden gerecupereerd bij de onderhoudsplichten en uit een bijdrage vanwege de onderhoudsgerechtigden.

Sedert zijn inwerkingtreding in 2005 vertoont dit fonds een structureel tekort aan ontvangsten ten opzichte van de uitgaven. Tussen 2005 en 2008 werd gemiddeld immers slechts 10% van de toegekende voorschotten gerecupereerd. Voor 2008 wordt echter een percentage van 16% verwacht. Om aan dat tekort het hoofd te bieden machtigen de wetsbepalingen van de algemene uitgavenbegroting het fonds een steeds hogere debetpositie aan te houden. Voor 2009 stelt wetsbepaling 2.18.6 van de ontwerpbegroting deze machtiging vast op 68,4 miljoen euro (35,2 miljoen euro in 2007 en 52,6 miljoen euro in 2008).

Deze gemachtigde debetpositie van 68,4 miljoen euro gaat uit van een uitgavenniveau op dat fonds dat ruim hoger is dan het bedrag dat in de algemene uitgavenbegroting is ingeschreven⁸⁵.

Tevens is voor het jaar 2009 voorzien in een ontvangst van 25,9 miljoen euro voor de financiering van dat fonds⁸⁶.

Het Rekenhof heeft vragen omtrent de haalbaarheid van deze ontvangst; het verwachte bedrag is sterk verschillend van de effectieve realisaties van de voorgaande jaren (2,8 miljoen euro in 2006 en 4,6 miljoen euro in 2007).

Deze ontvangst van 25,9 miljoen euro wordt niet gestaafd door parameters of door een gedetailleerde berekening in de verantwoordingsstukken die bij het ontwerp van rijksmiddelenbegroting zijn gevoegd; in het ontwerp van rijksmiddelenbegroting wordt de ontvangst in 2009 op slechts 5,9 miljoen euro geraamd.

Tot slot verstrekt het Rekenhof nogmaals de aanbeveling dat structurele maatregelen zouden worden genomen om het evenwicht van dit fonds te verzekeren.

⁸⁴ Wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een dienst voor Alimentatievorderingen bij de FOD Financiën en de programmawet van 11 juli 2005 (artikelen 45 tot 47).

⁸⁵ Basisallocatie 70.03.83.00.02. – Voorschotten inzake alimentatievorderingen: variabel krediet van 16,9 miljoen euro voor 2009.

⁸⁶ Middelenbegroting, titel II – kapitaalontvangsten, hoofdstuk 18, artikel 06.01 – Terugvordering van alimentatiegelden, van het ontwerp van rijksmiddelenbegroting voor het jaar 2009.

SECTIE 19 – REGIE DER GEBOUWEN

1 Wetsbepaling 2.19.15

Bovenvermelde wetsbepaling machtigt de Regie der Gebouwen binnen het kader van het beheer van gebouwen uitgaven ten laste van andere overheidsdiensten met haar eigen middelen voor te schieten.

Uit de verantwoording blijkt niet op welke uitgaven en op welke andere overheidsdiensten deze wetsbepaling betrekking heeft. Het Rekenhof beveelt aan deze wetsbepaling op een meer precieze wijze te formuleren.

2 Programma 19.55.2 – Dotaties aan de Regie der Gebouwen – alternatieve financiering

Basisallocatie 55.22.41.00.04 bevat de dotatie bestemd voor de Regie der Gebouwen tot aflossing van de lasten van de alternatieve financieringen voor de aankoop of het onderhoud van gebouwen⁸⁷. De voorziene dotatie stijgt van 24,4 miljoen euro in 2008 tot 31,5 miljoen euro in 2009.

Wetsbepaling 2.19.2 verleent machtiging om alternatieve financieringen ten belope van 66,5 miljoen euro vast te leggen⁸⁸. Rekening houdend met de geplande kapitaalsaflossingen van 16,9 miljoen euro zal de uitstaande schuld hierdoor stijgen van 313,9 miljoen euro naar 363,5 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er op dat door het aangaan van alternatieve financieringen de lasten voor de huisvesting van de federale administraties voor een deel naar de toekomst worden doorgeschoven⁸⁹. Het jaarlijks toepassen van deze techniek leidt er bijgevolg toe dat de af te lossen bedragen toenemen. Zo zal de geraamde dotatie tot aflossing van de lasten van de alternatieve financieringen voor het jaar 2012 ten opzichte van de dotatie voor het jaar 2008 met 90% toenemen.

⁸⁷ Het betreft hier vooral leningen bij openbare en private financiële instellingen, huurkoop, promotieovereenkomsten enz.

⁸⁸ Het betreft volgende projecten: Luik, uitbreiding gerechtshof: 4,5 miljoen euro; Tervuren, Koninklijk Museum voor Midden-Afrika: 12.100 euro, Brugge, Rijksarchief: 9,6 miljoen euro; Brussel, WTC2: 6,1 miljoen euro en WTC3: 46,3 miljoen euro.

⁸⁹ Cf. ook de commentaar van het Rekenhof bij de initiële begroting van het jaar 2008 (Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p. 71).

Tabel - Geraamde evolutie van de dotatie voor de aflossing van de lasten van de alternatieve financieringen (in miljoen euro)⁹⁰

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012
Dotatie	24,4	31,5	34,9	46,6	46,5

Bron: Regie der Gebouwen

⁹⁰ De in de tabel geraamde uitgaven houden nog geen rekening met de realisatie van zeven nieuwe projecten in het kader van het masterplan 2008-2012 voor een gevangenisinfrastructuur in humane omstandigheden, dat werd goedgekeurd door de Ministerraad van 18 april 2008.

SECTIE 21 – PENSIOENEN

1 Perequatie van de overheidspensioenen

De pensioenen van de openbare sector worden aangepast aan de stijging van de welvaart door het wettelijk vastgelegde systeem van de “perequatie”. Door de wet van 25 april 2007 werd dit systeem fundamenteel hervormd. Voortaan wordt de “welvaartsaanpassing” van de overheidspensioenen niet meer doorgevoerd door de koppeling van elk individueel pensioen aan de evolutie van de (laatste) maximumwedde die als basis voor de berekening van dat pensioen heeft gediend, maar wel door de koppeling ervan aan de globale evolutie van de wedden en weddensupplementen van de meest representatieve pensioenen uit de “korf” waartoe het pensioen geacht wordt te behoren. Op 1 januari 2009 worden de pensioenen van de openbare sector voor het eerst daadwerkelijk verhoogd op basis van deze nieuwe regelgeving⁹¹. Elk pensioen uit een bepaalde korf zal een procentuele verhoging krijgen gelijk aan het gemiddelde stijgingspercentage van de desbetreffende wedden. De indeling in “korven” gebeurt op basis van de “laatste werkgever” van elke ambtenaar, waarbij de wet voorziet in vijftien korven.

Het Rekenhof stelt vast⁹² dat er bij de indeling in begrotingsartikelen geen rekening wordt gehouden met de indeling van de pensioenen in korven zoals die resulteert uit bovenvermelde wet. Met het oog op een zo accuraat mogelijke raming van de pensioenuitgaven lijkt het nochtans aangewezen dat de indeling van de begroting diezelfde indeling zou weerspiegelen. De kostprijs van de perequatie vormt immers, naast het pensioenvolume⁹³ en het indexcijfer, een belangrijke component bij de schatting van de totale kostprijs van de pensioenen.

De verantwoording van de begroting bevat weinig concrete gegevens in verband met de raming van de meeruitgaven die het gevolg zullen zijn van dit mechanisme. De begrotingsdocumenten geven geen becijfering van de verwachte stijging van elk van de vijftien wettelijk vastgelegde perequatiekorven.

2 Overdrachten pensioenstortingen in toepassing van de wet van 5 augustus 1968

In het geval van een gemengde loopbaan, waarbij een persoon opeenvolgende beroepsactiviteiten als (contractueel) werknemer en als (statutair) ambtenaar uitoefent, moeten de voor elke periode geïnde bijdragen

⁹¹ Die verhoging zal verder tweejaarlijks, telkens op 1 januari van het betrokken jaar worden doorgevoerd.

⁹² Naar aanleiding van een vraag om advies in verband met de opmaak van de begroting formuleerde het Rekenhof een aantal opmerkingen bij brief A 5-3.308.661 L1 van 4 juli 2007, gericht aan de administrateur-generaal van de PDOS.

⁹³ Het aantal pensioenen.

worden overgedragen naar de instelling die uiteindelijk de pensioenlast voor deze periodes draagt⁹⁴.

Het Rekenhof heeft recent een onderzoek verricht naar de overdracht van deze pensioeninhoudingen vanuit het privépensioenstelsel naar het openbare pensioenstelsel⁹⁵. Twee elementen die in dit onderzoek aan bod kwamen, hebben een weerslag op de raming van de betrokken kredieten.

Vooreerst werd de recent ingevoerde wettelijke bepaling die stelde dat de overdracht ten vroegste mocht plaatsvinden op het ogenblik dat het pensioen ingaat, vernietigd door een arrest van het Grondwettelijk Hof van 24 april 2008. Derhalve zou de raming van zowel de ontvangsten als - in beperktere mate - van de uitgaven moeten resulteren in hogere bedragen. Uit de controle van de uitvoering van de ontvangsten van 2008 blijkt trouwens dat er al voor dit jaar een forse toename te noteren valt op het betrokken begrotingsartikel⁹⁶.

Tevens toonde de audit van het Rekenhof aan dat de procedure van de overdracht van pensioenbijdragen van de RVP naar de PDOS op verschillende vlakken kon worden verbeterd. De minister van Maatschappelijke Integratie, Pensioenen en Grote Steden stelde in haar reactie op dit onderzoek dat ze aan de betrokken administraties zou vragen om te zorgen voor een geautomatiseerde opvolging en controle van de stortingsaanvragen en om de vooropgestelde termijnen te eerbiedigen en nalatigheidsintresten toe te passen bij laattijdige betalingen. Ook deze initiatieven zouden bij de raming moeten uitmonden in hogere bedragen, vooral aan ontvangstenzijde.

De minister stelde voorts ook het effect te zullen nagaan van een aanpassing van de overgedragen sommen aan de evolutie van de indexprijzen⁹⁷.

In weerwil van deze gegevens stelt het Rekenhof vast dat de raming van de betrokken kredieten voor 2009 quasi ongewijzigd blijft ten opzichte van deze voor het begrotingsjaar 2008 en dat ook de raming voor de meerjarenbegroting (voor de jaren 2010, 2011 en 2012) geen evolutie vertoont.

⁹⁴ Deze ontvangsten en uitgaven zijn terug te vinden in respectievelijk de begrotingsartikelen 4204701 en 5314218 van de begroting van PDOS.

⁹⁵ Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers meegedeeld in juli 2008.

⁹⁶ Eind oktober 2008 ontving de PDOS al ruim 49 miljoen euro op artikel 4204701 van de begroting van PDOS, daar waar de ontvangsten werden geraamd op (slechts) 34 miljoen euro.

⁹⁷ Volgens de huidige regelgeving worden de pensioeninhoudingen zonder enige vorm van herwaardering of intrest doorgestort aan de instelling die de pensioenlast draagt waardoor een budgettaire verschuiving van de private naar de openbare sector ontstaat. De overgedragen bijdragen zijn immers niet in proportie met de pensioenlasten die resulteren uit het in aanmerking nemen van die diensten bij de berekening van het pensioen in de overheidssector.

3 Invloed op de pensioenbegroting van de overname van diverse pensioenfondsen

Het Rekenhof constateert dat de pensioenuitgaven van sectie 21 sterk stijgen, mede door het feit dat de federale overheid de laatste jaren de pensioenverplichtingen van verschillende instellingen heeft overgenomen.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de uitgaven voor de betaling van de rustpensioenen die resulteren uit de overname van pensioenfondsen of pensioenverplichtingen voor 2009 worden geraamd op 1.431,8 miljoen euro.

Tabel - Uitgavenkredieten resulterend uit de overname van pensioenfondsen (rustpensioenen)

(in miljoen euro)

INSTELLING	Realisaties 2007	Begrotingscontrole 2008	2009
BELGACOM	253,231	270,990	283,360
BELGOCONTROL	19,258	20,585	21,060
BIAC	7,402	8,105	8,910
De Post	413,342	446,710	489,550
Gem. Havenbedr. Antwerpen	21,477	21,315	20,590
NMBS (rustpensioenen)	526,132	573,067	608,292
TOTAAL	1.240,842	1.340,772	1.431,762

Bron: Begroting Pensioendienst voor de overheidssector

Tabel - Ontvangsten resulterend uit de overname van pensioenverplichtingen (rustpensioenen)

(in miljoen euro)

INSTELLING	Realisaties 2007	Begrotingscontrole 2008	2009
Patronale bijdrage Belgacom, Belgocontrol, BIAC	48,099	49,425	50,830
Patronale bijdrage De Post	60,250	57,530	55,970
Globale ontvangsten pensioenen NMBS	197,392	227,519	240,075

Bron: Begroting Pensioendienst voor de overheidssector

Deze overnames zorgen voor een toename van de uitgaven voor de overlevingspensioenen en voor een toename van de beheerskosten.

Uit de bovenvermelde tabellen blijkt dat vooral de kostprijs van de overname van de pensioenverplichtingen van De Post stijgt: de patronale bijdragen van deze instelling verminderen, terwijl de pensioenuitgaven sterk toenemen. Dit is te verklaren door het feit dat enerzijds het aantal

statutaire personeelsleden daalt, en anderzijds het aantal “nieuwe” gepensioneerden zeer hoog ligt.

SECTIE 23 – FOD WERKGELEGENHEID, ARBEID EN SOCIAAL OVERLEG

Programma 23.54.3 – Fonds voor de technische veiligheid van de bedrijven bedoeld bij de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (SEVESO-bedrijven)

De Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk is belast met opdrachten in verband met de preventie van zware industriële ongevallen veroorzaakt door gevaarlijke stoffen en moet daarnaast ook de mogelijke gevolgen hieromtrent inperken.

De kosten van die opdrachten worden gedragen door het Fonds voor preventie van zware ongevallen⁹⁸. Dat begrotingsfonds wordt gestijfd door een jaarlijkse bijdrage van de exploitanten die grote risico's inhouden⁹⁹.

Sinds 2008 is de jaarlijkse stijving van het fonds gestegen van 1,487 miljoen euro tot 2 miljoen euro als gevolg van een wijziging in de reglementering¹⁰⁰.

Die herwaardering moet de FOD toelaten het hoofd te bieden aan het toenemend aantal opdrachten. Die toename is te wijten aan het stijgend aantal ondernemingen met risico's van zware ongevallen¹⁰¹.

De verhoging van de beschikbare middelen bij het fonds vertaalt zich echter niet in een stijging van de variabele kredieten die in de aangepaste begroting zijn ingeschreven. Die kredieten bedroegen 1,5 miljoen euro in 2008 en 1,476 miljoen euro in de ontwerpbegroting 2009. Het saldo van het fonds op 31 december zou aldus met meer dan een miljoen euro stijgen tussen 2006 en 2009.

⁹⁸ Wet van 21 januari 1987 ter stijving van het Fonds voor de risico's van zware ongevallen en van het Fonds voor preventie van zware ongevallen. Het Fonds voor de risico's van zware ongevallen is ingeschreven in programma 13.54.4 (FOD Binnenlandse Zaken).

⁹⁹ Artikel 7, § 2bis, van de wet van 21 januari 1987 (ingevoegd door de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen).

¹⁰⁰ Koninklijk besluit van 9 september 2008 tot aanpassing van het bedrag van het Fonds voor preventie van zware ongevallen.

¹⁰¹ In 2001 vielen 87 bedrijven onder het fonds. Eind 2007 was dat aantal opgelopen tot 167.

SECTIE 24 – FOD SOCIALE ZEKERHEID

1 Programma 24.55.2 – Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

Het krediet ingeschreven op de basisallocatie 55.22.34.00.06 - Tegemoetkomingen aan personen met een handicap neemt toe van 1.567,5 miljoen euro (aangepaste begroting 2008) tot 1.637,3 miljoen euro in de begroting van het jaar 2009, zijnde een stijging met 4,4 %. Het Rekenhof wijst nogmaals op de summier verantwoordelijkheid in verband met de berekening van dit krediet¹⁰².

Het benodigde krediet wordt beïnvloed door verschillende factoren waaronder de hoogte van en het aantal tegemoetkomingen, de te betalen achterstallen, de budgettaire weerslag van nieuwe initiatieven en wijzigingen van de regelgeving¹⁰³ en de toegepaste indexeringen. Bij gebrek aan concrete elementen in de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting kan de toereikendheid van het ingeschreven krediet niet worden beoordeeld. In verband met de te betalen achterstallen wijst het Rekenhof erop dat de gemiddelde behandelingstermijn van de dossiers opnieuw is toegenomen, namelijk van 7,9 maanden in het jaar 2007 tot 9,5 maanden in het jaar 2008, wat tevens bijkomende verwijlrenten veroorzaakt. De overschrijding van de wettelijk voorgeschreven behandelingstermijn van 8 maanden genereerde tot eind september 2008 reeds 2 miljoen euro aan verwijlrenten.

Tenslotte wordt de aandacht erop gevestigd dat de orderekening van de thesaurie¹⁰⁴ nog steeds een debetsaldo van 21,6 miljoen euro vertoont. Oorzaak van dit negatief saldo is de prefinanciering van het tekort aan kredieten voor het begrotingsjaar 2007¹⁰⁵. Aangezien de kredieten ingeschreven in de aangepaste begroting 2008 vermoedelijk niet zullen volstaan om alle toelagen van dit jaar te financieren, zal het debetsaldo van deze thesaurierekening waarschijnlijk niet afnemen¹⁰⁶. Door het niet

¹⁰² Cf. de commentaar van het Rekenhof bij de begroting van het jaar 2008 (Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p. 75-76).

¹⁰³ De zogenaamde welvaartsaanpassing voorzien in het generatiepact, de uitbreiding van de tegemoetkomingen tot de vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister en de maatregel "prijs van de liefde" voorzien in het koninklijk besluit van 20 mei 2008 tot wijziging van artikel 9ter van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming.

¹⁰⁴ Orderekening 87.02.06.15 – Tegemoetkoming aan Gehandicapten.

¹⁰⁵ Commentaar van het Rekenhof bij de initiële en de aangepaste begroting 2008 (respectievelijk Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p. 75 en Parl. St. Kamer, DOC 52-1504/003, p. 6).

¹⁰⁶ De FOD Sociale Zekerheid raamt de minimale kostprijs voor het begrotingsjaar 2008 op 1.570,4 miljoen euro, waarvan al 1.313,2 miljoen euro werd vereffend. Het voorziene krediet voor het begrotingsjaar 2008 bedraagt 1.567,5 miljoen euro.

aanzuiveren van deze debetpositie worden de uitgaven in kwestie buiten de algemene uitgavenbegroting gehouden.

2 Wetsbepaling 2.24.5

Krachtens wetsbepaling 2.24.5 mag voormelde orderekening een debet-saldo vertonen. Het Rekenhof wijst er evenwel op dat deze wetsbepaling nalaat het maximaal toegelaten bedrag van het negatieve saldo te vermelden. In de ministeriële omzendbrief van 25 april 2008¹⁰⁷ is nochtans bepaald dat elke wetsbepaling waarbij een thesaurierekening de toestemming krijgt een negatief saldo te vertonen, het maximaal toegelaten bedrag moet bepalen.

¹⁰⁷ Referentie ABB5/430/2008/8 (punt 4.2.2.5).

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

1 Wijziging van de begrotingsstructuur van de FOD Volksgezondheid

Het Rekenhof stelt vast dat de begrotingsstructuur van sectie 25, na reeds verschillende malen gewijzigd te zijn geweest de voorbije jaren, opnieuw grondig werd aangepast. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- de herschikking van de kredieten van de beheersorganen;
- de samenvoeging van de activiteiten betreffende de gezondheidsvoorzieningen en incidenten- en crisismanagement;
- de creatie van een afzonderlijke organisatieafdeling voor Medex;
- de groepering van de activiteiten in verband met duurzame ontwikkeling in een nieuwe organisatieafdeling;
- de overheveling van de dotatie met betrekking tot het Federaal Agentschap voor de Geneesmiddelen- en Gezondheidsvoorzieningen (FAGG) naar een nieuwe organisatieafdeling.

Deze opeenvolgende wijzigingen bemoeilijken de vergelijkbaarheid van uitgaven over de jaren heen.

2 Programma 25.54.0 – Bestaansmiddelenprogramma

Op basisallocatie 54.02.34.41.01 - Vergoeding aan derden – Verantwoordelijkheid van de Staat werden tot vorig jaar de kredieten ingeschreven 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 producten¹⁰⁸ als ook de vergoedingen aan derden in het kader van de dioxinecrisis. Deze basisallocatie blijft in de begroting van het jaar 2009 behouden doch er werden geen kredieten ingeschreven. Deze werden voorzien binnen de

¹⁰⁸ 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.

interdepartementale provisie bij de FOD Budget en Beheerscontrole¹⁰⁹ (cf. de commentaar bij sectie 03).

Door het ontbreken van een verantwoording is het niet mogelijk te beoordelen of het binnen de provisie voorziene krediet toereikend zal zijn en wat het geraamde aandeel is van de verschillende vergoedingen.

Betreffende de terugbetaling van de onterecht geïnde bijdragen aan de slachthuizen wijst het Rekenhof nogmaals op de potentieel zeer hoge budgettaire weerslag¹¹⁰. Terwijl de rechtsvorderingen ingediend voor 2002 grotendeels zijn afgehandeld, is dit geenszins het geval voor de dagvaardingen ingediend na 2002. Inzake de rechtsvorderingen ingediend voor 2002, opteerde de Ministerraad van 24 februari 2006 ervoor zoveel mogelijk dadingen af te sluiten. Het betreft 99 dossiers waarvoor al in 81 gevallen een dading werd afgesloten. Deze dadingen vertegenwoordigen een bedrag van 81 miljoen euro, inclusief nalatigheidintresten. Er blijven bijgevolg 18 dossiers over die in aanmerking komen voor een dading met een maximale budgettaire inschatting van 9 miljoen euro. Het departement voorziet echter dat uiterlijk begin 2009 de meeste van deze dossiers kunnen worden afgesloten.

Wat betreft de dagvaardingen ingediend na 2002, opteerde de Ministerraad ervoor om de rechterlijke uitspraken af te wachten¹¹¹. Het betreft tot dusver 834 dagvaardingen voor een totaal bedrag van minstens 119,2 miljoen euro¹¹² in hoofdsom. Rekening houdend met de verwijlinteressen bij een eventuele negatieve gerechtelijke uitspraak, kan dit bedrag bijgevolg bijzonder hoog oplopen.

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

¹⁰⁹ Basisallocatie 41.10.01.00.01.

¹¹⁰ Cf. ook de commentaar en opmerkingen van het Rekenhof naar aanleiding van de initiële begroting 2008 (Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p. 76-79) en het 164^{ste} Boek van het Rekenhof (p. 216-219).

¹¹¹ Tot op heden werd de FOD Volksgezondheid steeds veroordeeld door de rechtbank van eerste aanleg. 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.

¹¹² Een belangrijk deel van de geëiste bedragen is echter nog niet gekend en in deze raming nog niet opgenomen. Het totaal gevorderde bedrag zou dus beduidend hoger kunnen uitvallen.

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

Jaar	Aantal dagvaardingen	Hoofdsom	Interesten	Totaal
2002/2003	0	0,0	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	70,3	84,3	154,6
2008	563	¹¹³ 13,6	¹¹⁴ 16,2	29,8
Totaal	834	119,2	142,8	262,0

Bron: FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu

Betreffende de schadevergoedingen in het kader van de dioxinecrisis wijst het Rekenhof er op dat sinds geruime tijd 86 rechtszaken hieromtrent hangende zijn. Het betreft hier in de eerste plaats de betaling van schadevergoedingen ingevolge de burgerlijke aansprakelijkheid van de Belgische Staat¹¹⁵ en bijkomend ook de terugbetaling aan de diervoedersector van bijdragen in uitvoering van het koninklijk besluit van 15 oktober 2000¹¹⁶ 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. In de loop van 2008 vond geen evolutie plaats in de dossiers. Het departement verwacht ten vroegste een gerechtelijke uitspraak in de loop van 2009.

3 Programma 25.54.5 – Dotatie aan het Federaal Agentschap Voedselveiligheid (FAVV)

In zijn commentaar met betrekking tot de initiële begroting 2008 heeft het Rekenhof er op gewezen dat de orderekening van de thesaurie 87.02.38.47 - FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu – Prefinanciering van de BSE-tests een debetsaldo van 12 miljoen euro vertoonde¹¹⁷.

¹¹³ Reeds gekend bedrag (onvolledig).

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Koninklijk besluit van 15 oktober 2000 betreffende de verplichte en vrijwillige bijdragen verschuldigd door de veevoedersector aan het Fonds voor de schadeloosstelling van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis.

¹¹⁷ Artikel 28 van de programmawet van 11 juli 2005 voorzag 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

De staatssecretaris voor Begroting verklaarde in zijn antwoord hierop dat de terugbetaling van voormeld debetsaldo zou worden gespreid over een periode van 12 jaar op basis van een protocol af te sluiten tussen de FOD Volksgezondheid en de administratie van de Thesaurie.

Het Rekenhof merkt op dat het debetsaldo van voormelde orderekening tot op heden ongewijzigd is gebleven. 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.

4 Programma 25.55.2 – Klimaatwijziging (Kyotofonds)

Het begrotingsfonds bestemd voor de financiering van het federaal beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen, 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 Kyoto¹¹⁸.

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

Het Rekenhof wijst er voorts op dat de geraamde ontvangsten onvoldoende zijn om alle geraamde uitgaven te financieren¹¹⁹, waardoor het fonds volgens de begrotingstabellen afsluit met een negatief saldo van 0,8 miljoen euro eind 2009. Het Rekenhof merkt hierbij op dat krachtens de artikel 61 en 62 van de wetten van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat geen enkele uitgave mag worden vastgelegd of vereffend boven de bij wet geopende kredieten of boven de machtiging verleend door de Minister-raad krachtens artikel 70 van dezelfde wet, waardoor een beperkt gedeelte van de voorziene uitgaven in principe niet zal kunnen worden vastgelegd.

toelichting bij de programmawet bepaalt 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.

¹¹⁸ 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).

¹¹⁹ Cf. de commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de initiële begroting 2008 (Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p. 80).

SECTIE 32 – ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE

1 Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief

Ter gelegenheid van de aanpassing van de begroting 2008 werden de vereffeningskredieten, die bestemd waren als dotatie aan de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) voor het technisch passief van het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) en voor de verrekening van de btw op werken in verband met dat passief, geschrapt¹²⁰. Die schrapping is gebeurd zonder rekening te houden met de 0,9 miljoen euro uitgaven die reeds waren gedaan met het oog op de betaling van de btw. Voor het begrotingsjaar 2008 is er bijgevolg een kredietoverschrijding geweest voor programma 32.42.3 met 0,7 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat geen enkel bedrag is ingeschreven bij de vereffeningskredieten van de ontwerpbegroting 2009 voor het technisch passief van het SCK. Er is enkel een bedrag van 8,5 miljoen euro als vastleggingskrediet ingeschreven. Er zijn evenwel kredieten uitgetrokken voor de verrekening van de btw op werken in verband met dat technisch passief, voor een bedrag van 1,8 miljoen euro aan vastleggingszijde en een bedrag van 2,5 miljoen euro aan vereffeningszijde. Deze vereffeningskredieten zijn echter berekend op basis van uitgavenramingen op de werken betreffende het technisch passief van het SCK; de overeenstemmende vastleggingskredieten houden geen rekening met de schrapping van de kredieten in het ontwerp van begrotingsaanpassing 2008.

Volgens bijlage 2 van het koninklijk besluit van 16 oktober 1991¹²¹, waren voor 2008 en 2009 bedragen verschuldigd van respectievelijk 17,3 miljoen euro en 17,6 miljoen euro, exclusief btw.

Het Rekenhof herinnert eraan dat in het verleden reeds dotaties aan het NIRAS voor het technisch passief van het SCK waren geschrapt of verminderd¹²². Het gevolg daarvan was dat er een nieuw vervaldagenschema moest worden opgesteld en dat het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 diende te worden gewijzigd. Hierdoor zijn de lasten naar de volgende jaren overgedragen.

¹²⁰ Basisallocatie 42.30.31.13 - dotatie aan NIRAS voor het technisch passief van het SCK, bedrag van 15,9 miljoen euro en 42.30.31.15 - dotatie aan NIRAS voor de verrekening van de btw op de werken van het technisch passief van het SCK, bedrag van 2,8 miljoen euro.

¹²¹ Gewijzigd door de koninklijke besluiten van 18 december 1998 en 10 mei 2007.

¹²² Parl. St. Kamer, DOC 51-1370/002, p. 86 en 87.

2 Opmerkingen betreffende de begrotingsfondsen

2.1 Programma 32.42.6 – Energiestudies

Fonds voor de financiering van de studie over de elektriciteitsbevoorradingsvooruitzichten en van de prospectieve studie betreffende de aardgasbevoorradingszekerheid

Dat fonds is opgericht door de wet van 27 december 2006 (I) houdende diverse bepalingen¹²³ en is ingeschreven in de initiële uitgavenbegroting 2007. De voorziene ontvangst is nooit gestort en het fonds is nooit gebruikt geweest. Sedert 2008 komt het niet meer voor in de begroting, hoewel het nooit bij wet is afgeschaft.

Ofwel dienen adequate wettelijke maatregelen genomen ofwel moet het fonds opnieuw in de begroting worden opgenomen.

2.2 Programma 32.42.9 – Energie

Fonds voor investeringen/uitgaven in het energiedomein

Dit nieuwe fonds verschijnt voor het eerst in het ontwerp van initiële begroting 2009. Er is nog geen wijziging voor doorgevoerd van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen en de verantwoordingen preciseren noch de redenen voor de oprichting, noch het doel. Er is overigens geen enkele uitgave ingeschreven in de ontwerpbegroting. Er zou wel een ontvangst worden toegewezen van 250 miljoen euro¹²⁴.

2.3 Programma 32.44.5 – Kruispuntbank ondernemingen

Fonds Kruispuntbank voor ondernemingen

Voor dat nieuwe fonds in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2009 bestaat evenmin een gepaste wettelijke bepaling. De verantwoordingen preciseren overigens noch het doel noch de aard van de ontvangsten die aan het fonds zullen worden toegewezen.

¹²³ Artikelen 72 tot 75.

¹²⁴ Rijksmiddelenbegroting, Titel I, Sectie II Niet-fiscale ontvangsten, Hoofdstuk 32, artikel 37.00.01 – Bijdrage van de energiesector.

2.4 Programma 32.44.7 – Distributie en tentoonstellingen

Fonds voor de organisatie van internationale tentoonstellingen

In de realisaties van 2007 en in de ramingen van 2008 en van 2009 ver-
toont dat fonds bij de vastleggingen en bij de vereffeningen debetposi-
ties¹²⁵ waarvoor geen machtiging is verleend door een wettelijke bepa-
ling in de begroting. De overschrijdingen in 2007 en 2008 vloeien voort
uit het feit dat de Centrale Dienst der Vaste Uitgaven personeelsuitga-
ven heeft aangerekend die hoger liggen dan het beschikbare krediet.
Voor het jaar 2008 voorzag de initiële begroting in een ontvangst van
650.000 euro. Die ontvangst werd echter nog niet gerealiseerd en het
fonds is in de ontwerpbegroting 2009 opgenomen met een negatief sal-
do van 271.000 euro op 1 januari 2009.

In 2008 heeft diezelfde Centrale Dienst der Vaste Uitgaven bovendien
personeelsuitgaven voor een totaal bedrag van 19.600 euro¹²⁶ aangere-
kend op het programma 32.44.7, terwijl dat programma nog niet in de
begroting was opgenomen¹²⁷. De aangepaste kredieten 2008 hebben
geen rekening gehouden met die uitgaven.

Het Rekenhof beveelt aan de toestand van het fonds te regulariseren.

2.5 Energie sociale maatregelen – nieuwe organisatieafdeling

De organisatieafdeling 52 – Energie socialemaatregelen die in de ont-
werpbegroting 2009 werd gecreëerd, bestaat uit twee programma's die
overeenstemmen met twee nieuwe begrotingsfondsen.

Programma 32.52.1 – Fonds voor forfaitaire verminderingen voor verwarming met stookolie en programma 32.52.2 – Forfaitairkorting- fondsen voor gas- en elektrische verwarming

Die twee nieuwe fondsen verschijnen voor het eerst in het ontwerp van
initiële begroting 2009. Er is voor die fondsen ook nog geen wijziging
doorgevoerd van de voornoemde wet van 27 december 1990 en de ver-
antwoordingen preciseren noch de reden van de oprichting, noch het
doel. Aan het fonds van programma 32.52.1 zou een ontvangst van

¹²⁵ Respectievelijk 7.000 euro, 271.000 euro en 306.000 euro (tabel van de
kredieten van het ontwerp van begroting 2009).

¹²⁶ Programma 32.44.7, uitgave van 11.700 euro op basisallocatie 44.70.11.04
en 7.900 euro op basisallocatie 44.71.11.04.

¹²⁷ Het fonds is ingeschreven in programma 32.44.7 – Distributie en tentoon-
stellingen, dat in de plaats is gekomen van programma 32.43.4 met een-
zelfde naam.

5,65 miljoen euro moeten worden toegewezen¹²⁸ en aan het fonds van programma 32.52.2 een ontvangst van 10 miljoen euro¹²⁹.

Het Rekenhof stelt ook vast dat in organisatieafdeling 42 een programma 32.42.4 – Sociaal stookoliefonds is opgenomen. Dat programma zou kunnen worden opgenomen in de nieuwe organisatieafdeling 52, zodat alle instrumenten voor sociale maatregelen inzake energie worden gegroepeerd. De begroting van sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie omvat nu overigens twee basisallocaties met de naam «Sociaal stookoliefonds» in twee verschillende programma's¹³⁰. Er zijn ook twee basisallocaties voor kortingen op de prijs van gas en elektriciteit¹³¹ en die zijn eveneens in twee verschillende programma's ondergebracht.

In de verantwoordingen zou men de reikwijdte van die verschillende programma's moeten specificeren, alsook de verschillende rechthebbenden van die sociale uitkeringen.

3 Telecommunicatiebeleid – Oprichting van een nieuwe algemene directie

Bij koninklijk besluit van 16 maart 2007¹³² is binnen de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie een nieuwe Algemene Directie Telecommunicatie en Informatiemaatschappij opgericht als gevolg van de opheffing van het koninklijk besluit van 26 februari 2002 houdende oprichting van de POD Telecommunicatie.

Die nieuwe algemene directie was niet opgenomen in de begroting 2008. Naar aanleiding van de opmerking van het Rekenhof¹³³ werd ge-

¹²⁸ Rijksmiddelenbegroting, Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 32, artikel 38.00.03 – Storting van een gedeelte van het werkingskapitaal van de NV Belgoprocess ten belope van 2,650 miljoen euro en artikel 38.00.04 – Storting van het fonds passief BP1/BP2 van NIRAS ten belope van 3 miljoen euro.

¹²⁹ Rijksmiddelenbegroting, Titel I, Sectie II, Hoofdstuk 32, artikel 36.00.15 – Federale bijdrage op elektriciteit.

¹³⁰ Basisallocatie 42.40.41.00.01, voor een bedrag van 41 miljoen euro (begrotingskredieten) en basisallocatie 52.10.41.00.01, voor een bedrag van 5,6 miljoen euro (variabele kredieten van het organiek fonds van programma 32.52.1).

¹³¹ Basisallocatie 42.40.41.00.02 – Sociale kortingen gas en elektriciteit, ten belope van 26,2 miljoen euro (begrotingskredieten) en basisallocatie 52.20.41.00.02 – Forfaitaire korting voor gas- of elektrische verwarming, ten belope van 10 miljoen euro (variabele kredieten van het organiek fonds van programma 32.52.2).

¹³² Koninklijk besluit van 16 maart 2007 tot oprichting van een Algemene Directie Telecommunicatie en Informatiemaatschappij bij de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie, in werking getreden op 19 maart 2007.

¹³³ Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p. 81.

antwoord dat die nieuwe organisatieafdeling zou worden gecreëerd in de begroting 2009¹³⁴, wat niet gebeurd is.

¹³⁴ Parl. St. Kamer, DOC 52-0993/003, p.162.

SECTIE 44 – POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE, ARMOEDEBESTRIJDING EN SOCIALE ECONOMIE

1 Programma 44.55.1 – Bestaanszekerheid

Basisallocatie 55.11.43.00.16 – Toelage OCMW's recht op maatschappelijke integratie bevat het staatsaandeel in het door de OCMW's betaalde leefloon, alsmede de betoelaging van de initiatieven in het kader van het Lenteprogramma Sociale Economie. De raming van het op deze basisallocatie ingeschreven krediet, ten bedrage van 547,4 miljoen euro, wordt niet toegelicht in de verantwoording.

Beide toelagen vinden hun juridische grondslag in de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. De inhoudelijke doelstelling van het lenteprogramma is echter ruimer dan de toelagen in het kader van het leefloon. De toelagen in het kader van het leefloon beperken zich tot een tegemoetkoming voor onbemiddelde personen. De betoelaging in het kader van het lenteprogramma betreft een verhoogde staatstoelage aan de OCMW's toegekend voor specifieke initiatieven gericht op de inschakeling binnen de sociale economie, zoals de integratie van langdurige werklozen en gerechtigden op bestaansminimum in het arbeidscircuit¹³⁵. In de begroting van het jaar 2008 waren voor beide toelagen afzonderlijke basisallocaties voorzien¹³⁶. 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 beide bestanddelen.

2 Programma 44.55.3 – Opvang vluchtelingen

Het Europees Vluchtelingenfonds werd opgericht bij artikel 65 van de programmawet van 19 juli 2001. Dit organiek fonds beoogde de ondersteuning van de projecten en initiatieven met betrekking tot de opvang van asielzoekers en ontheemden, de vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerden naar hun land van herkomst en de integratie van erkende vluchtelingen. Door artikel 491 van de programmawet van 22 december 2003 werd FEDASIL aangesteld als autoriteit verantwoordelijk voor het Europees Vluchtelingenfonds¹³⁷.

¹³⁵ In uitvoering van het 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.

¹³⁶ Basisallocatie 55.11.43.16 – Toelage OCMW's recht op maatschappelijke integratie en basisallocatie 55.42.43.03 – Toelage aan openbare besturen in het kader van het lenteprogramma SE.

¹³⁷ De wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde categorieën van vreemdelingen heft artikel 491 op, maar wijst in artikel 61 het beheer van het Europees Vluchtelingenfonds opnieuw toe aan FEDASIL.

Het Rekenhof stelt vast dat het Europees Vluchtelingenfonds nog steeds voorkomt op de begroting van de POD Maatschappelijke Integratie, hoewel, overeenkomstig de overdracht van het beheer van het fonds, sinds 2003 hierop geen verrichtingen meer worden uitgevoerd¹³⁸.

3 Programma 44.55.5 – Grootstedenbeleid

Het krediet ingeschreven op de basisallocatie 55.52.43.00.22 - Betoelagings grote steden voorziet in de financiële bijstand die de plaatselijke overheden kunnen genieten in het kader van het beleid "Leefbare wijken in leefbare steden". Hiertoe sluit de federale regering overeenkomsten af met de steden. De financiering van deze overeenkomsten vindt zijn basis in de wet van 17 juli 2000¹³⁹. Het krediet voor het jaar 2009 bedraagt 67 miljoen euro aan vastleggingszijde en 57 miljoen euro aan vereffeningzijde.

Het Rekenhof wijst op de ontoereikende verantwoording bij het krediet. Het voorziene vereffeningkrediet van 57 miljoen euro is onvoldoende om de betalingsverplichtingen voor het jaar 2009 ten belope van 62,2 miljoen euro als gevolg van de in de voorgaande jaren gesloten huisvestings- en stadscontracten te vereffenen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het globaal bedrag aan gesloten overeenkomsten en de hieraan verbonden vereffeningsskalender.

Tabel – Overzicht van de uitstaande schuld en de overeenstemmende betalingskalender (in miljoen euro)

Vastlegging		Vereffeningsskalender van de financiële bijdragen				
Jaar contract	Bedrag contract	Periode voor 2007	2008	2009	2010	2011
2003	41,7	40,7	1,0	0,0	0,0	0,0
2004	42,3	39,8	2,5	0,0	0,0	0,0
2005	198,3	80,0	37,9	40,2	40,2	0,0
2006	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2007	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2008	66,1	0,0	0,0	22,0	22,0	22,0
Totaal	348,4	160,5	41,4	62,2	62,2	22,0

Bron: POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie

Bovendien houdt het voorziene vereffeningkrediet geen rekening met de betalingsverplichtingen die voortvloeien uit contracten te sluiten in

¹³⁸ Het saldo op 1 januari 2009 bedraagt -1,12 miljoen euro aan vastleggingszijde en 88.000 euro aan vereffeningzijde.

¹³⁹ De wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid.

2009. Deze werden door het departement geraamd op 30,9 miljoen euro. Artikel 6 van de wet van 17 juli 2000 voorziet dat een eerste schijf zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van de overeenkomst moet worden uitgekeerd¹⁴⁰.

4 Programma 44.56.2 – Federaal Europees Sociaal Fonds (Programmatie 2007-2013)

Het programma 'Sociale Economie 2007-2013' van het Europees Sociaal Fonds (ESF) beoogt het verhogen van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt van de allerzwaksten¹⁴¹. De doelgroepen daarbij worden gevormd door de personen die een leefloon of maatschappelijke hulp ontvangen, en in de eerste plaats de jongeren, de gezinshoofden in éénoudergezinnen en de personen die geen EU-onderdanen zijn. De projecten opgezet door de OCMW's in samenspraak met de POD Maatschappelijke Integratie worden gedeeltelijk gefinancierd door de Europese Unie. De POD Maatschappelijke Integratie prefinanciert deze projecten¹⁴². Na de eindafrekening van de projecten stort de Europese Unie haar bijdrage in het daarvoor opgerichte organieke fonds (Federaal Europees Sociaal Fonds – programmatie 2007-2013).

Omdat het voormelde systeem van prefinanciering leidt tot een negatieve positie van het fonds in vereffeningen, voorziet de begrotingsruiter 2.44.8 dat het fonds een debettoestand mag vertonen van 5,4 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt hierbij op dat het verwachte tekort zoals dit blijkt uit de begrotingstabellen (verwacht saldo eind 2009 van -6,3 miljoen euro) groter is dan de door deze wetsbepaling toegelaten debetpositie¹⁴³.

¹⁴⁰ Zoals gewijzigd bij artikel 224 van de wet van 27 december 2004 houdende diverse bepalingen. De administratie voorziet in principe een voorschot van 15% voor de stadscontracten en 5 % voor de huisvestingscontracten.

¹⁴¹ Beschikking van de Europese Commissie van december 2007 betreffende het Operationeel Programma 2007-2013 voor de structurele bijstandsverlening uit hoofde van Doelstelling 3 in België.

¹⁴² 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.

¹⁴³ Algemene uitgavenbegroting - Deel II – sectie 44 (Parl. St. Kamer, DOC 52-1528/002, p. 746-747)

5 Programma 44.56.3 – Europees Sociaal Fonds - luik werk met betrekking tot de programmaties 2007 en vroeger en programma 44.56.4 – Fonds Sociale Economie - luik maatschappelijke integratie met betrekking tot de programmatie 2000-2006

Het Rekenhof wijst op de gebrekkige verantwoording van deze begrotingsprogramma's.

Het programma 'Sociale Economie programma 2000-2006' kadert binnen de projecten van de sociale inclusie voor de periode 2000-2006¹⁴⁴. Gezien het specifiek systeem van (pre)financiering van deze projecten werden twee organieke begrotingsfondsen opgericht: het Europees Sociaal Fonds (programma 56/3) en het Fonds voor Sociale Economie (programma 56/4)¹⁴⁵. Jaarlijks voorzien de algemene uitgavenbegroting voor beide fondsen in de nodige vastleggingsmachtigingen en in de mogelijkheid een debettoestand van de ordonnanceringskredieten te vertonen.

De variabele vereffeningskredieten voor het begrotingsjaar 2009 bedragen voor wat betreft het Europees Sociaal Fonds 2,4 miljoen euro en wat betreft het Fonds Sociale Economie 4 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat voor het begrotingsjaar 2008 voor het Europees Sociaal Fonds nog een storting vanwege de Europese Unie van 15,7 miljoen euro wordt voorzien. Het geraamde beginsaldo van het fonds voor het begrotingsjaar 2009 bedraagt hierdoor 2,8 miljoen euro. Voor het Fonds Sociale Economie wordt voor het begrotingsjaar 2008 nog een storting voorzien van 13,7 miljoen euro, waardoor het beginsaldo van dit fonds voor het begrotingsjaar 2009 oploopt tot 1,7 miljoen euro.

Deze voorziene stortingen komen overeen met de uitgavenstaten die door de Europese Unie werden geblokkeerd ingevolge audits van de Europese Commissie over de tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem van de POD Maatschappelijke Integratie¹⁴⁶. Als gevolg hiervan namen de debetsaldi van de fondsen verder toe en dienden ook de

¹⁴⁴ De krijtlijnen van het ESF in het vlak van de actieve werkgelegenheid zijn ingeschreven in de beslissing van de Europese Commissie betreffende de federale programmatie 2000-2006 van 4 oktober 2000.

¹⁴⁵ Het Europees Sociaal Fonds viel oorspronkelijk onder de bevoegdheid van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (sectie 23 – programma 56.9). Bij de aangepaste begroting 2007 werd het fonds overgeheveld naar de POD Maatschappelijke Integratie.

¹⁴⁶ Gedurende de periode 2003-2006 evalueerden de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer diverse malen de beheers- en controlesystemen 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 in november 2007 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 haar financiering van de projecten tijdelijk te stoppen.

maximaal toegelaten debetsaldi verscheidene malen te worden verhoogd.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de vastleggingsmachtigingen, de maximaal toegelaten debettoestand en de saldi van de fondsen voor de periode 2004-2009.

Tabel - Overzicht van vastleggingsmachtigingen, maximaal toegelaten debettoestanden en saldi van de fondsen voor de periode 2004-2009 (in miljoen euro)

Jaar	Europees Sociaal Fonds			Fonds Sociale Economie		
	Vastleggings-machtiging	Max.toegelaten debettoestand	Saldo fonds	Vastleggings-machtiging	Max. toegelaten debettoestand	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
2008 ¹⁴⁷	2,7	-12,9	2,8	0,2	-12,0	1,8
2009	geen	geen	2,9	Geen	Geen	1,7

Bron: databank Rekenhof

Bij het bepalen van deze ontvangsten, werd echter geen rekening gehouden met een inhouding van 10% die door de EU zal worden toegepast als boete voor de vastgestelde tekortkomingen¹⁴⁸. De beginsaldi van voormelde fondsen voor het begrotingsjaar 2009 zullen dus in principe lager zijn dan voorzien in de begrotingstabellen, wat de financieringscapaciteit van de fondsen voor het begrotingsjaar 2009 beperkt.

¹⁴⁷ Zoals voorzien in de ontwerpbegroting voor het jaar 2009 van de POD Maatschappelijke Integratie.

¹⁴⁸ Brief van de Europese Commissie van 16 september 2008 met referte EMPL/B/2 (2008) 18952.

SECTIE 46 – WETENSCHAPSBELEID

Programma 46.61.6 – Dotaties aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap

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

Dat heeft als gevolg dat de kredieten die ingeschreven zijn voor de Vlaamse Gemeenschap¹⁴⁹ (34 miljoen euro) en voor de Franse Gemeenschap¹⁵⁰ (68,9 miljoen euro) respectievelijk onderschat zijn met 0,8 miljoen euro en 1,8 miljoen euro.

¹⁴⁹ Basisallocatie: 61.60.45.00.01.

¹⁵⁰ Basisallocatie: 61.60.45.00.02.

SECTIE 51 – RIJKSSCHULD

Intrestlasten van de leningen op korte termijn

In de algemene toelichting worden de intrestlasten met betrekking tot de door de Staat uitgegeven leningen voor de participatie in het kapitaal van financiële instellingen en de toekenning van kredieten aan deze instellingen geraamd op 937,37 miljoen euro voor 2009 (op economische basis)¹⁵¹.

Het gaat hier in eerste instantie uitsluitend om intrestlasten met betrekking tot leningen op korte termijn (met name schatkistcertificaten). Er wordt echter voorzien dat 66 % van deze leningen op korte termijn in de loop van 2009 zal worden geconsolideerd door uitgiften op lange termijn.

De ramingsmethode voor de in 2009 verschuldigde intrestlasten werd gewijzigd tijdens de voorbereidingsprocedure van onderhavige begroting.

Voorheen waren de hypothesen inzake intrestlasten immers gebaseerd op de termijnintrestvoeten ('forwardintrestvoeten') die werden afgeleid uit de swapcurve (interbankenmarkt). Vanaf dit jaar stoelen deze hypothesen op de 'forwardintrestvoeten' die worden afgeleid uit de rendementscurven van de effecten van de rijksschuld (schatkistcertificaten en lineaire obligaties).

Beide methoden kunnen tot verschillende resultaten leiden, als de rendementen op rijksschuldeffecten afwijken van de rendementen waarop de swap-curve is gebaseerd.

In de algemene toelichting wordt deze verandering van ramingsmethode gerechtvaardigd door te verwijzen naar de huidige marktomstandigheden, en meer in het bijzonder het feit dat de intrestvoeten van de interbankenmarkt aanmerkelijk hoger liggen dan de rendementen van de rijksschuldeffecten¹⁵².

De begrotingsdocumenten verstrekken geen detailgegevens over de op kasbasis vaststelbare impact van de staatstussenkomsten ten gunste van de financiële instellingen, evenals van deze gewijzigde ramingsmethode, op de 2.323,07 miljoen euro die in de onderhavige begroting werd ingeschreven op kredieten voor intresten op de schuld op korte termijn¹⁵³.

¹⁵¹ Parl. St. Kamer, DOC 52-1526/001, p. 204.

¹⁵² Parl. St. Kamer, DOC 52-1526/001, p. 203.

¹⁵³ Basisallocatie 45.10.21.00.08 – Rente van de schuld op korte termijn in euro en in vreemde munt.

DEEL IV – SOCIALE ZEKERHEID

1 Inleiding

De begrotingen van de stelsels van sociale zekerheid zijn opgesteld op basis van de hypothesen over de groei en de uitgaven voor sociale prestaties van september. In oktober bleken die gegevens reeds achterhaald: verschillende instanties gaan nu uit van een lagere groei dan het percentage van 1,2% dat bij de begrotingsopmaak werd gehanteerd¹⁵⁴. Ook op de arbeidsmarkt zijn er aanwijzingen voor een groeivertraging: in verschillende economische sectoren werden ontslagen aangekondigd en de werkgelegenheid in de uitzendsector is de jongste maanden gedaald. Die veranderde context werd - door het recente karakter ervan - niet meegenomen in de begrotingsramingen.

Onder de punten 2 en 3 wordt ingegaan op de stelsels van het globaal beheer van de werknemers en de zelfstandigen. De commentaar bij de ontvangsten en uitgaven van de tak van de geneeskundige verzorging - waar sinds 1 januari 2008 geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen het globaal beheer van de werknemers en dat van de zelfstandigen - is opgenomen onder punt 4.

Onder punt 5 wordt tenslotte aandacht besteed aan de vaststellingen voor takken of instellingen die niet behoren tot de globale beheren.

2 Globaal beheer van de werknemers

Voor 2009 raamt de regering het overschot op de begroting van de RSZ-Globaal Beheer, uitgezonderd het resultaat van de tak geneeskundige verzorging, op 353,2 miljoen euro¹⁵⁵. Daarbij nam de regering voor meer dan 1 miljard euro aan maatregelen, waarvan 877 miljoen euro met betrekking tot de ontvangsten. Daarnaast legde de regering voor 280,2 miljoen euro aan besparingen op in de uitgaven en keurde ze voor 164,7 miljoen euro aan nieuwe uitgaven goed.

2.1 Ontvangsten

2.1.1 Bijdragen

- Raming van de ontvangsten

In de economische rekeningen (ESR-methode) worden de socialezekerheidsontvangsten gekoppeld aan de periode waarin het loon verschuldigd is waarop die bijdragen worden berekend. De RSZ rekent de ontvangsten aan op de begroting van het jaar waarin het recht op betaling

¹⁵⁴ Cf. Deel I – algemene toelichting.

¹⁵⁵ Cf. algemene toelichting p. 233-234.

van het voorschot of het saldo vervalt¹⁵⁶. Bijgevolg worden op de begroting van de RSZ-Globaal beheer in de loop van het jaar de volgende bedragen aangerekend:

- de voorschotten met betrekking tot het eerste, tweede en derde kwartaal van het begrotingsjaar;
- de saldi, vastgesteld op basis van de aangifte voor het eerste, tweede en derde kwartaal van het begrotingsjaar;
- het eerste en tweede voorschot met betrekking tot het vierde kwartaal van het begrotingsjaar;
- het derde voorschot verschuldigd met betrekking tot het vierde kwartaal van het vorige begrotingsjaar;
- het saldo, vastgesteld op basis van de aangifte voor het vierde kwartaal van het vorige begrotingsjaar.

Tussen de ramingen volgens de ESR-methode en de ramingen van de RSZ (gebaseerd op de aanrekening op de begroting) zijn er bijgevolg verschillen. Dit onderscheid is vooral van belang bij beslissingen over de socialezekerheidsbijdragen die aanvankelijk alleen gevolgen hebben voor het verschuldigde saldo¹⁵⁷. De weerslag van nieuwe inkomsten op de socialezekerheidsbijdragen, berekend volgens de methode van de RSZ, ligt bijgevolg lager dan de weerslag volgens de ESR-methode.

Bij de begrotingsopmaak nam de regering een aantal maatregelen met betrekking tot de socialezekerheidsbijdragen waarvan de weerslag voor een volledig jaar op 356 miljoen euro werd geraamd. Het Rekenhof merkt op dat dit bedrag volledig werd opgenomen in de begroting van de RSZ-Globaal beheer en dat de weerslag niet - zoals in de vorige jaren - werd beperkt tot drie kwartalen (de invloed op de ontvangsten volgens de ramingen van de RSZ). Omdat het saldo van de aangiften voor het vierde kwartaal van 2009 pas in 2010 op de begroting wordt aangerekend, bedraagt de weerslag op de begroting van de RSZ-Globaal beheer 267 miljoen euro, hetzij 75% van de geraamde ontvangst. Daardoor is de begroting van de RSZ-Globaal beheer met 89 miljoen euro overschat. Die vaststelling geldt voor alle bijkomende ontvangsten die verder in het punt "Bijdragen" worden besproken.

¹⁵⁶ Voor de voorschotten vervalt het recht in de maand volgend op deze waarin het loon is verschuldigd; de aangifte moet worden ingediend in de maand volgend op het kwartaal waarop ze betrekking heeft.

¹⁵⁷ Nieuwe maatregelen hebben geen invloed op de hoogte van de voorschotten, omdat het bedrag van het voorschot wordt vastgesteld op basis van de bijdragen die voor hetzelfde kwartaal van het vorige jaar verschuldigd waren.

- Verantwoording van sommige ontvangsten

Het Rekenhof merkt op dat er onvoldoende informatie beschikbaar is over de inhoud of de wijze van uitvoering van sommige maatregelen. Daardoor kon niet worden nagegaan hoe de opbrengsten werd geraamd. Die vaststelling geldt voor de volgende ontvangsten:

- de vereenvoudiging van het systeem van de studentenarbeid: 10 miljoen euro;
- de beperking van de bijdrageverminderingen op de hoge lonen: 30 miljoen euro;
- afwikkeling van dossiers naar aanleiding van achterstallige en onverschuldigde bijdragen 111 miljoen euro.

- Bijkomende bijdragen uit het activeringsbeleid (75,4 miljoen euro)

Door de voortzetting van het activeringsbeleid voor werklozen zal de RSZ in 2009 bijkomend 75,4 miljoen euro aan socialezekerheidsbijdragen ontvangen. Die ontvangst moet worden gerealiseerd door een bijkomende tewerkstelling van 10.000 werklozen. Dit betekent een toename van de werkgelegenheid met 35,8% bovenop de door het Planbureau geraamde toename met 27.900 personen (ter vergelijking: voor 2008 raamt het Planbureau de toename van de werkgelegenheid op 68.500).

Het Rekenhof merkt op dat de realisatie van deze doelstelling afhankelijk is van nog uit te voeren maatregelen waaronder de degressiviteit van de uitkeringen en het afsluiten van een samenwerkingsakkoord met de gewesten. Daarenboven lijkt het bereiken van deze doelstelling te worden doorkruist door de te verwachten groeivertraging.

- Strijd tegen de sociale fraude (72,7 miljoen euro)

De strijd tegen de sociale fraude moet in 2009 in totaal 72,7 miljoen euro opbrengen. Dit bedrag is samengesteld uit:

- 48,3 miljoen euro aan bijkomende ontvangsten, samengesteld uit de opbrengst van bijkomende maatregelen in de strijd tegen zwartwerk (38,3 miljoen euro¹⁵⁸) en de opbrengst van gerichte acties van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (10 miljoen euro);

¹⁵⁸ Het gaat om de volgende maatregelen: de invoering van een forfaitaire bijdrage in geval van regularisatie van zwartwerk (21 miljoen euro), de strijd tegen grensoverschrijdende fraude (10 miljoen euro), de verlenging van de verjaringstermijn (3,6 miljoen euro) en een aantal kleinere maatregelen (3,7 miljoen euro).

- 24,4 miljoen euro aan besparingen in de uitgaven, waarvan 17,9 miljoen euro in de werkloosheidsuitkeringen en 6,5 miljoen euro in de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid.

De opbrengsten voortvloeiend uit de maatregelen tegen de sociale fraude zijn moeilijk te evalueren, vermits ze zijn gebaseerd op theoretische ramingen die niet worden ondersteund door ex-post evaluaties van de maatregelen die in het verleden zijn genomen.

- Niet recurrente resultaatgebonden voordelen (46,8 miljoen euro)

Uitgaande van de werkelijke ontvangsten in 2008 (die in september in totaal 21 miljoen euro bedroegen) raamde de RSZ de ontvangsten voor de niet-recurrente resultaatgebonden voordelen¹⁵⁹ in 2009 op 25 miljoen euro. In de definitieve begroting wordt de opbrengst met 46,8 miljoen euro verhoogd tot 71,8 miljoen euro. De geraamde opbrengst blijkt overeen te stemmen met de bijdrage op het totale bedrag aan voordelen (216 miljoen euro) dat is opgenomen in de plannen die de ondernemingen bij de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg hebben ingediend. Het Rekenhof merkt op dat het door de ongunstige evolutie van de economie niet zeker is dat alle premies in 2009 ook effectief zullen worden betaald en dat de reële ontvangsten bijgevolg lager zouden kunnen uitvallen.

De wet bepaalt uitdrukkelijk dat de niet recurrente resultaatgebonden voordelen niet mogen worden toegekend in de plaats van een loon of van andere, reeds bestaande voordelen¹⁶⁰. Het Rekenhof stelt vast dat voorlopig niet is voorzien in sluitende controles op de toepassing van die maatregel. Daardoor valt de mogelijkheid van een substitutie met andere socialezekerheidsbijdragen niet uit te sluiten.

- Vervroegde betaling van bijdragen door de erkende sociale secretariaten

Volgens de beschikbare gegevens zal een bijkomende ontvangst van 25 miljoen euro worden gerealiseerd door de erkende sociale secretariaten te verplichten de socialezekerheidsbijdragen voor de bij hen aangesloten werkgevers te storten op dezelfde data als de werkgevers die hun bijdragen rechtstreeks aan de RSZ betalen¹⁶¹.

¹⁵⁹ De werkgever kan aan zijn werknemers een premie toekennen van ten hoogste 2.200 euro, voor zover vooraf vastgelegde doelstellingen worden bereikt. Op die premies is een forfaitaire RSZ-bijdrage van 33% verschuldigd (artikel 38, §3novies, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid zoals ingevoegd door artikel 15 van de wet van 21 december 2007 betreffende de uitvoering van het interprofessioneel akkoord 2007-2008).

¹⁶⁰ Artikel 6, §1, van de wet van 21 december 2007.

¹⁶¹ In de huidige regeling hebben de sociale secretariaten een bijkomende termijn van zes dagen voor de betaling van hun voorschotten en twintig dagen voor de storting van het saldo.

Het Rekenhof merkt op dat de verwezenlijking van deze bijkomende ontvangst afhankelijk is van de concrete toepassing van de maatregel waarvan de uitvoeringsmodaliteiten nog dienen te worden vastgesteld.

2.1.2 Verkoop van vastgoed

De opbrengst uit de verkoop van het gebouw aan de Koninklijke Prinsstraat te Elsene wordt in de begroting geraamd op 13,1 miljoen euro. De geraamde verkoopprijs is gebaseerd op een aantal schattingsverslagen die de RSZ heeft laten uitvoeren.

De huidige gebruiker van het gebouw, de vzw Smals¹⁶², betreft het gebouw krachtens een erfpachtovereenkomst. Het is echter de bedoeling dat de vzw Smals haar diensten onderbrengt in een nieuw gebouw. Volgens de huidige planning zal de verhuis van de diensten geleidelijk aan gebeuren en volledig zijn afgerond in 2011.

Het Rekenhof merkt op dat uit de beschikbare documenten niet kan worden opgemaakt of bij de schatting van de verkoopprijs rekening is gehouden met het bestaan van een erfpachtovereenkomst. Een dergelijke overeenkomst beïnvloedt immers de verkoopprijs, aangezien de koper de erfpacht - in tegenstelling tot een huurcontract - niet eenzijdig kan opzeggen.

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, samen een bedrag van 30 miljoen euro te besparen op uitgaven van de beheersbegroting. De instellingen kunnen zelf bepalen hoe zij dit bedrag zullen verdelen over de verschillende rubrieken van de begroting (werkingskosten en personeelskosten). Het Rekenhof merkt daarbij op dat de verdeling van het bedrag over de instellingen op 31 oktober 2008 nog niet was vastgelegd.

2.2.2 RIZIV - besparing in de uitkeringsverzekering

In het kader van de strijd tegen de uitkeringsfraude gaat het RIZIV vanaf 2008 na of invalide uitkeringsgerechtigden hun uitkering cumuleren met een niet toegestaan inkomen uit arbeid. Daarvoor worden de gegevens

¹⁶² De vzw Smals staat in voor het uitwerken van de informaticatoepassingen in het kader van de gegevensuitwisseling tussen de actoren van de sociale zekerheid.

over de invaliden vergeleken met de elektronische werkgeversaangiften. De resultaten van die controles zijn echter nog niet beschikbaar.

De controles zullen in 2009 worden voortgezet en zullen volgens de regering leiden tot een terugvordering van 6,5 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat geen informatie kon worden verkregen over de wijze waarop dit terug te vorderen bedrag is geraamd.

2.2.3 RVA - dienstencheques

De verhoging van de prijs van de dienstencheques zal de stijgende vraag naar dienstencheques voor buurtdiensten waarschijnlijk maar matig afremmen. Het specifieke stelsel voor steun aan zelfstandigen vertegenwoordigt een budget van 5 miljoen euro, d.w.z. een half procent van de uitgaven inzake dienstencheques.

Volgens de regering zou de stijging van de prijs van dienstencheques met 0,5 euro de mogelijkheid bieden 36 miljoen euro te besparen en aldus de toename met 20,2 miljoen euro te financieren van de staatstegemoetkoming waarin voorzien is op basis van de indexering van de lonen van de dienstenchequewerknemers. Uit analyse blijkt echter dat de gegenereerde besparing op de begroting lager dan dat bedrag zou liggen, rekening houdend met het tijdsinterval tussen het moment waarop de dienstencheques door de gebruiker aan de uitgiftemaatschappij worden betaald en het tijdstip van de staatstegemoetkoming.

De regering is niet van plan het stelsel van de sociale bijdragen geïnd op de bezoldigingen van de dienstenchequewerknemers, dat van werkgever tot werkgever verschillend is, te harmoniseren. De regering wil daarentegen de controle op de dienstenchequeondernemingen versterken, om 10 miljoen euro extra ontvangsten te realiseren.

2.2.4 Pensioenen

Door de verhoging van de pensioenleeftijd voor vrouwen vanaf 1 januari 2009 (van 64 tot 65 jaar) zal de geraamde stijging van het aantal pensioengerechtigde vrouwen in 2009 slechts 4.400 eenheden bedragen, tegenover 10.600 in 2008. De hieruit voortvloeiende besparing wordt echter gedeeltelijk ongedaan gemaakt door de budgettaire impact van de maatregelen voor de verhoging van de pensioenen¹⁶³. Daarnaast heeft de verhoging van de pensioenleeftijd ook gevolgen voor de uitgaven van de uitkeringen in de sociale zekerheid. Zo stijgt het aantal gerechtigde vrouwen op een brugpensioen in 2009 van 112.620 naar

¹⁶³ In de begroting voor 2009 is een bedrag van 122,2 miljoen euro voorzien voor de verhoging van de laagste pensioenen. Dit bedrag komt bovenop het aandeel van de pensioenen in de enveloppe van 183,8 miljoen euro voor de welvaartsvastheid van de uitkeringen (die nog niet is verdeeld over de verschillende uitkeringen).

115.656 budgettaire eenheden. De verhoging heeft eveneens gevolgen voor de uitkeringen wegens primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit. Bij de uitkeringen voor primaire arbeidsongeschiktheid is de stijging van het aantal vergoede dagen meer dan dubbel zo hoog bij de vrouwen als bij de mannen (1,7 miljoen dagen voor de vrouwen tegenover 0,8 miljoen dagen bij de mannen).

3 Globaal beheer van de zelfstandigen

Aandeel van het globaal beheer in de uitgaven voor de verplichte verzekering

Krachtens de wetten van 31 januari 2007¹⁶⁴ en van 26 maart 2007¹⁶⁵ wordt er sedert 2008 in de tak van het RIZIV-Geneeskundige verzorging, geen onderscheid meer gemaakt tussen het stelsel van de werknemers en dat van de zelfstandigen.

De bedragen die door het globaal beheer van het RSVZ worden overgedragen, belopen voor deze begroting 2009 2.045,9 miljoen euro, d.i. een stijging met 141,2 miljoen euro ten opzichte van 2008 (7,4 %). Naast een basisbedrag van 1.827,4 miljoen euro omvatten ze het bedrag van 102,2 miljoen euro dat werd overgeheveld als aanvullende alternatieve financiering en een bedrag van 116,3 miljoen euro overgedragen voor gemengde loopbanen (werknemer/zelfstandige).

In de nieuwe financieringsmodaliteiten van de tak geneeskundige verzorging zal, indien bij het verstrijken van het begrotingsjaar blijkt dat de uitgaven inzake geneeskundige verzorging (de uitgaven van het stelsel van de werknemers en de zelfstandigen samen) de globale begrotingsdoelstelling hebben overschreden, deze overschrijding worden verdeeld tussen het globaal beheer van de werknemers en dat van de zelfstandigen.

Er dient ook te worden opgemerkt dat de wetgeving zal worden aangepast om te preciseren dat een afhouding ten voordele van het RIZIV zal worden toegepast op de vrije aanvullende pensioenen van zelfstandigen. De financiële opbrengst van deze maatregel werd voor het jaar 2009 geraamd op 2 miljoen euro.

¹⁶⁴ Wet met het oog op de invoering van een nieuw systeem voor de financiering van de ziekteverzekering.

¹⁶⁵ Wet met het oog op de integratie van de kleine risico's in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging voor de zelfstandigen.

4 Verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging

4.1 Globale begrotingsdoelstelling

4.1.1 Vaststelling

De Algemene Raad van de verzekering voor geneeskundige verzorging heeft op 13 oktober 2008 de globale begrotingsdoelstelling voor 2009 vastgesteld op 23.084,4 miljoen euro. Dit bedrag is bekomen door de globale begrotingsdoelstelling voor 2008 te verhogen met de reële groeinorm van 4,5% en met de stijging van de gezondheidsindex (2,6%)¹⁶⁶.

In de begrotingsdoelstelling is voor een bedrag van 393 miljoen euro aan nieuwe initiatieven opgenomen. Van dit bedrag is 161,7 miljoen euro bestemd voor de uitvoering van het Kankerplan en 39,5 miljoen euro voor maatregelen ten voordele van chronisch zieken¹⁶⁷. Het Rekenhof merkt op dat die uitgaven in de globale begrotingsdoelstelling zijn overschat, omdat de uitgaven voor het Kankerplan volledig ten laste zijn gelegd van de globale begrotingsdoelstelling. Uitgaven met betrekking tot de ziekenhuizen worden echter voor een deel (22,77%) gefinancierd door de federale Staat, buiten de globale begrotingsdoelstelling. Het bedrag van 56,6 miljoen euro dat daarvoor in het Kankerplan is voorzien, is echter volledig ten laste gelegd van de globale begrotingsdoelstelling die daardoor met 12 miljoen euro is overschat.

Daarnaast wordt voor een bedrag van 139,5 miljoen euro aan besparingen voorgesteld, waarvan 120 miljoen euro in de uitgaven voor farmaceutische specialiteiten¹⁶⁸.

4.1.2 Binnen de begrotingsdoelstelling gereserveerde bedragen

De weerslag van nieuwe initiatieven op de begroting wordt steeds voor een volledig jaar geraamd. In de voorgaande jaren werden die ramingen niet verminderd om rekening te houden met feit dat de maatregelen meestal pas in de loop van het jaar worden doorgevoerd. Het Rekenhof¹⁶⁹ heeft opgemerkt dat die werkwijze mede verantwoordelijk is voor

¹⁶⁶ Voor de berekening van het bedrag: zie algemene toelichting (Parl. St. Kamer, DOC 52-1526/001, p. 271).

¹⁶⁷ De verdeling van de uitgaven voor de uitvoering van het Kankerplan en het beleid voor chronisch zieken over de verschillende begrotingsrubrieken wordt gedetailleerd in de beleidsnota van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, deel Volksgezondheid (Parl. St. Kamer, DOC 52-1529/005, tabel p. 13).

¹⁶⁸ Voor een overzicht van de maatregelen en hun budgettaire weerslag, zie beleidsnota van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, deel Volksgezondheid (Parl. St. Kamer, DOC 52-1529/005, p. 15-22).

¹⁶⁹ Toepassing van een reële groeinorm van 4,5% op de globale begrotingsdoelstelling voor geneeskundige verzorging en gevolgen van de onder-

het ontstaan van liquiditeitsoverschotten bij de verzekeringsinstellingen in 2006, 2007 en 2008. Ook de omvang van de boni die de verzekeringsinstellingen in 2006 en 2007 realiseerden, werd beïnvloed door de wijze waarop de nieuwe initiatieven worden verrekend.

In het kader van de begrotingsopmaak 2009 wordt wel rekening gehouden met het feit dat niet alle maatregelen op 1 januari in werking zullen treden. Van de geraamde uitgaven voor nieuwe maatregelen (393 miljoen euro op jaarbasis) wordt 77,4 miljoen euro gereserveerd en gestort in het Fonds voor de Toekomst van de Gezondheidszorg. Het gereserveerde bedrag wordt in mindering gebracht van de voorschotten aan de verzekeringsinstellingen, wat het ontstaan van liquiditeitsoverschotten beperkt. Het bedrag zal eveneens in mindering worden gebracht van de begrotingsdoelstelling die als basis dient voor de berekening van de financiële verantwoordelijkheid van de verzekeringsinstellingen. Die werkwijze komt tegemoet aan de eerdere opmerkingen van het Rekenhof over de gevolgen van de overschatting van de begrotingsdoelstelling op de liquiditeitspositie en de financiële verantwoordelijkheid van de verzekeringsinstellingen.

Het gereserveerde bedrag van 77,4 miljoen euro wordt niet in mindering gebracht van de verschillende partiële begrotingsdoelstellingen, maar is als een negatief bedrag ingeschreven in een afzonderlijke rubriek van de globale begrotingsdoelstelling. Dit bedrag van 77,4 miljoen euro moet nog worden verhoogd met een bedrag van 42,1 miljoen euro dat is begrepen in de partiële begrotingsdoelstelling van de implantaten en dat in 2009 evenmin mag worden uitgegeven. Het Rekenhof wijst erop dat de techniek, waarbij de partiële begrotingsdoelstellingen niet worden aangepast aan de toegestane uitgaven, de opvolging van de uitgaven bemoeilijkt.

4.1.3 Ziekenhuisbudgetten

- *Inhaalbedragen*

Door de financieringswijze van de ziekenhuizen (opstellen van jaarbudgetten waarbij voor sommige posten voorlopige parameters worden gebruikt) ontstaan er steeds verschillen tussen het bedrag dat de ziekenhuizen tijdens het begrotingsjaar hebben ontvangen voor de opname en verpleging van patiënten, en het bedrag waarop zij recht hebben. Die verschillen, *inhaalbedragen*, worden verrekend en betaald via de budgetten van een later jaar.

Bij de opmaak van de begroting 2008 werden de inhaalbedragen van de ziekenhuizen voor de periode 1999-2001 geraamd op 210 miljoen euro. Daarvan werd in 2008 reeds 73,7 miljoen euro betaald ten laste van de administratiekosten van het RIZIV (buiten de globale begrotingsdoelstel-

schijding van de globale begrotingsdoelstelling voor de financiële verantwoordelijkheid van de verzekeringsinstellingen, 164^{ste} Boek van het Rekenhof, p. 428-440.

ling). Het Rekenhof merkt op dat in de begroting voor 2009 geen inhaalbedragen zijn opgenomen, hoewel het saldo voor de periode 1999 - 2001 nog niet volledig is betaald. Volgens de verkregen inlichtingen wordt overwogen het saldo nog te betalen in 2008, maar is hierover nog geen beslissing genomen.

- Vermindering van de voorschotten aan de verzekeringsinstellingen

De uitgaven voor buitenlandse rechthebbenden die in België wonen of verblijven, worden door de verzekeringsinstellingen geboekt in de rubriek "internationale verdragen", die geen deel uitmaakt van de globale begrotingsdoelstelling, en vervolgens teruggevorderd van het buitenland. Voor de terugbetaling aan de zorgverleners van de uitgaven voor internationale verdragen krijgen de verzekeringsinstellingen echter voorschotten, net zoals voor hun uitgaven voor de globale begrotingsdoelstelling.

Voor wat de vergoeding van de uitgaven voor ziekenhuisopname betreft, is er vanaf 2002 een probleem als gevolg van de gewijzigde regelgeving voor de ziekenhuisbudgetten. De uitgaven voor buitenlandse verzekerden zijn immers begrepen in het vaste gedeelte van de ziekenhuisbudgetten dat maandelijks wordt betaald. Sinds 2003 worden die uitgaven weliswaar geboekt onder de uitgaven voor internationale verdragen en worden ze in mindering gebracht van de uitgaven in het kader van de globale begrotingsdoelstelling, maar bij de berekening van de voorschotten werden die uitgaven twee keer meegeteld.

In de begroting 2009 wordt dit deels rechtgezet en worden de voorschotten aan de verzekeringsinstellingen verminderd met 30 miljoen euro. In de begrotingsdocumenten van het RIZIV wordt het bedrag in mindering gebracht van de te financieren behoeften, waardoor het globaal beheer van de werknemers en het globaal beheer van de zelfstandigen een thesauriebesparing realiseren. De globale begrotingsdoelstelling, de uitgaven voor de ziekenhuizen (aandeel van de Staat) en de uitgaven voor internationale verdragen blijven ongewijzigd.

Het Rekenhof merkt op dat alleen rekening wordt gehouden met besparingen op de thesaurie en dat geen rekening is gehouden met eventuele bijkomende thesaurie-uitgaven. Voor zover de aan de verzekeringsinstellingen te storten voorschotten in 2009 hun begrotingsaandeel overschrijden, zullen eventueel aan de verzekeringsinstellingen te storten aandelen in hun boni bij afsluiting van de rekeningen 2006 en 2007 en de voorlopige afsluiting van de rekeningen 2008 aanleiding geven tot bijkomende thesaurie-uitgaven.

4.2 Storting in het Toekomstfonds voor de Gezondheidszorg

In de begroting 2009 wordt een bedrag van 306,6 miljoen euro toegewezen aan het Toekomstfonds voor de Gezondheidszorg. Het bedrag bestaat uit drie elementen:

- 222,4 miljoen euro onderdeel van de globale begrotingsdoelstelling¹⁷⁰;
- 77,4 miljoen euro aan gereserveerde bedragen als gevolg van het feit dat maatregelen in werking zullen treden op een latere datum dan 1 januari, terwijl hun budgettaire weerslag is geraamd voor het gehele jaar (zie punt 4.1.1);
- 6,8 miljoen euro aan boeten die de ziekenhuizen in het systeem van de referentiebedragen¹⁷¹ aan het RIZIV moeten betalen.

Het systeem van de referentiebedragen beoogt een harmonisering tot stand te brengen in de tarieven voor prestaties waarvoor die bedragen worden vastgesteld. Daardoor zullen op termijn ook de opbrengsten van de boeten bij het RIZIV afnemen.

Het is de bedoeling van de minister om voor het Toekomstfonds een structurele financiering te voorzien¹⁷². Voor zover het systeem van de referentiebedragen zijn doel bereikt (en de prijzen in de ziekenhuizen worden geharmoniseerd), zal de opbrengst uit de terugvorderingen in de toekomst afnemen. Bijgevolg valt een beperkt deel van de structurele financiering van het Toekomstfonds weg.

4.3 Ontvangsten

4.3.1 Provisiefonds voor de geneesmiddelen

Voor de jaren 2006 en 2007 heeft de farmaceutische industrie 100 miljoen euro gestort in het Provisiefonds voor de Geneesmiddelen dat wordt beheerd door de RSZ en het RSVZ (elk voor hun deel in de gestorte bedragen). Aangezien de begrotingsenveloppe voor de farmaceutische specialiteiten in 2006 en 2007 niet werd overschreden, zal deze provisie van 100 miljoen ten laatste op 28 februari 2009 aan de firma's

¹⁷⁰ Het gaat om een deel van de stijging van de jaarlijkse begroting dat niet wordt gebruikt voor nieuwe maatregelen, maar specifiek is bestemd voor het Toekomstfonds.

¹⁷¹ Het systeem van het referentiebedrag bestaat erin dat voor frequente ingrepen een gemiddelde prijs (referentieprij) wordt bepaald. Ziekenhuizen waar de gefactureerde prijs te hoog ligt in vergelijking met dit referentiebedrag, moeten het verschil in de vorm van een boete terugstorten aan het RIZIV. Dit systeem zou voor het eerst worden toegepast in 2009.

¹⁷² Beleidsnota van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, deel Volksgezondheid (Parl. St. Kamer, DOC 52-1529/005, p. 15).

worden terugbetaald¹⁷³. Aangezien dit wordt vastgesteld vóór 31 maart 2009, zal deze terugbetaling nog worden aangerekend op de begroting 2008.

Vanaf 2008 wordt afgestapt van het systeem waarbij de farmaceutische industrie een provisie moet aanleggen voor het dekken van toekomstige overschrijdingen. Er zullen pas nieuwe bijdragen worden gevraagd als in september van het begrotingsjaar blijkt dat het budget zal worden overschreden.

Voor het begrotingsjaar 2008 verwacht het RIZIV een overschrijding van 117,7 miljoen euro. Daardoor zal de farmaceutische industrie in 2009 voor 100 miljoen euro aan bijdragen moeten storten aan het RIZIV. In tegenstelling tot de commentaar en de tabellen in de algemene toelichting¹⁷⁴ zal dit bedrag echter niet worden doorgestort naar de globale beheren, maar zal het dienen als compensatie van de overschrijding van de begrotingsenveloppe in 2008. Bijgevolg moeten de saldi van de globale beheren worden verminderd met respectievelijk 90,9 miljoen euro voor de RSZ-Globaal beheer en 9,1 miljoen euro voor het RSVZ.

4.3.2 Heffing ten laste van de verstrekkers van implantaten

Om de prijzen voor implantaten en medische hulpmiddelen te beheersen, stelt de regering voor een heffing in te voeren van 7% op de omzet van de terugbetaalbare producten. Die heffing moet 38,4 miljoen euro opbrengen. De sector heeft echter de mogelijkheid een besparing voor een gelijkwaardig bedrag voor te stellen voor 30 juni 2009. In dat geval zal de begroting worden aangepast, en zal de partiële begrotingsdoelstelling worden verminderd.

5 Andere instellingen

5.1 Fonds voor de beroepsziekten

De uitgaven voor beroepsziekten in de sector van de provinciale en plaatselijke overheden worden voor 2009 geraamd op 34,2 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat in de tegenstelling tot de voorbije jaren in de begrotingstabellen¹⁷⁵ geen financiering is voorzien voor die uitgaven. De regeling waarbij het Fonds voor de Beroepsziekten wordt gefinancierd op basis van zijn thesauriebehoeften - voorzien in het koninklijk besluit

¹⁷³ Dit is zo voorzien in het voorontwerp van programmawet waarmee de begrotingsmaatregelen voor 2009 zullen worden uitgevoerd.

¹⁷⁴ Parl. St. Kamer, DOC 52-1526/001, p. 239-240 (globaal beheer van de werknemers, p. 259 (sociaal statuut van de zelfstandigen) en p. 273.

¹⁷⁵ Cf. algemene toelichting p. 278.

van 25 april 2007¹⁷⁶ - loopt af eind 2008. Indien tegen 1 januari 2009 geen definitieve regeling is uitgewerkt of de bestaande regeling wordt verlengd, zal het Fonds voor de Beroepsziekten niet meer kunnen voldoen aan zijn verplichtingen in de sector van de provinciale en plaatselijke besturen.

5.2 eHealth

Door de wet van 21 augustus 2008¹⁷⁷ is onder de naam "*eHealth-platform*" een nieuwe openbare instelling van sociale zekerheid opgericht. Die instelling wordt belast met het beheer van een netwerk voor basisdiensten voor de actoren in de gezondheidszorg. Artikel 19 van die wet bepaalt dat het eHealth-platform wordt gefinancierd met dotaties die worden ingeschreven op de begroting van respectievelijk de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid en van Voedselketen en Leefmilieu en het RIZIV.

Het Rekenhof stelt vast dat bij de FOD Sociale Zaken en bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu geen kredieten zijn ingeschreven voor een dotatie aan eHealth. Het RIZIV heeft zijn aandeel begroot op basis van de uitgaven die in vorige jaren werden betaald voor toepassingen in het kader van de gezondheidssector. Het is niet duidelijk of die raming zal volstaan om de werkelijke uitgaven te dekken.

¹⁷⁶ Koninklijk besluit van 25 april 2007 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 tot uitvoering van Hoofdstuk I, sectie 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen.

¹⁷⁷ Wet van 21 augustus 2008 houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform.

Bijlage: Samenvattend overzicht van de budgettaire ramingen van de maatregelen ter bevordering van de kredietcrisis¹⁷⁸

* *Aan ontvangstenzijde*

- vergoeding vanwege de financiële instellingen die beroep doen op de staatswaarborg voor leningen tussen bankinstellingen (artikel 16.00.05): 500 miljoen euro
- vergoeding te storten door de bankinstellingen voor de verhoging van het plafond van de staatswaarborg op de bankrekeningen (artikel 16.00.06): 90 miljoen euro
- overname van het waarborgfonds (artikel 57.00.04): 800 miljoen euro
- intresten op het kapitaal van het waarborgfonds (artikel 16.00.07): 32 miljoen euro

* *Aan uitgavenzijde*

- bijkomende rentelasten: 937,4 miljoen euro¹⁷⁹

* *ESR-correcties*

- inkomsten uit dividenden, intresten,...: + 652 miljoen euro
- groter aandeel in het resultaat van de Nationale Bank van België ingevolge de sterke verruiming van de kredietverstrekking: + 340 miljoen euro
- spreiding van de overname van het waarborgfonds over 20 jaar: -760 miljoen euro

¹⁷⁸ Cijfergegevens opgenomen in de algemene toelichting bij de begroting en in de rijksmiddelenbegroting.

¹⁷⁹ Cf. de algemene toelichting, p. 204