



# Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2013



*Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 17 mei 2013*

## INHOUD

Inleiding	4
<b>Deel 1</b>	<b>5</b>
<b>Algemene toelichting</b>	<b>5</b>
<b>1 Macro-economische parameters</b>	<b>5</b>
<b>2 Conformiteit van de begroting 2013 met het stabiliteits-programma 2013-2016</b>	<b>5</b>
2.1 Evolutie van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid	6
2.2 Afbouw van de overheidsschuld	7
<b>3 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo</b>	<b>8</b>
3.1 Het vorderingensaldo van "Entiteit I"	8
3.2 Het vorderingensaldo van "Entiteit II"	9
<b>Deel II</b>	<b>10</b>
<b>Ontwerp van rijksmiddelenbegroting</b>	<b>10</b>
<b>1 Algemene evolutie van de ontvangsten</b>	<b>10</b>
<b>2 Fiscale ontvangsten</b>	<b>11</b>
2.1 Algemene evolutie	11
2.2 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	11
<b>Deel III</b>	<b>13</b>
<b>Ontwerp van algemene uitgavenbegroting</b>	<b>13</b>
<b>Sectie 03 – FOD Budget en Beheerscontrole</b>	<b>13</b>
Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten	13
<b>Sectie 12 – FOD Justitie</b>	<b>15</b>
1 Programma 12.51.3 – Medische en medico-psychosociale expertise en gezondheidszorgen	15
2 Programma 12.56.1 – Gerechtelijke bijstand	16
<b>Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken</b>	<b>17</b>
Programma 13.56.9 – Fonds politiegebouwen / Gebouwen politiezones	17
<b>Sectie 18 – FOD Financiën</b>	<b>18</b>
Programma 18.60.0 – Interestbonificaties voor groene leningen	18
<b>Sectie 21 – Pensioenen</b>	<b>19</b>
Opvolging van de commentaar bij de initiële begroting 2013	19
<b>Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie</b>	<b>20</b>
Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief	20

<b>Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer</b>	<b>21</b>
Bpost en NMBS-groep	21
<b>Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie</b>	<b>23</b>
Programma 44.55.1 – Bestaanszekerheid	23
<b>Deel IV</b>	<b>25</b>
<b>Sociale zekerheid</b>	<b>25</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>25</b>
<b>2 Globaal Beheer van de werknemers</b>	<b>25</b>
2.1 Ontvangsten	25
2.2 Uitgaven	25
<b>3 Globaal beheer van de zelfstandigen</b>	<b>27</b>
3.1 Ontvangsten	27
3.2 Uitgaven	27
<b>4 RIZIV-Geneeskundige Verzorging</b>	<b>27</b>
4.1 Ontvangsten	28
4.2 Uitgaven	28

# Inleiding

Krachtens de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat deelt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2013 aanleiding geeft<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Parl. St. Kamer, DOC 53-2768/001 (algemene toelichting), Parl. St. Kamer, DOC 53-2769/001 (rijksmiddelenbegroting), Parl. St. Kamer, DOC 53-2770/001 en Parl. St. Kamer, DOC 53-2770/002 (algemene uitgavenbegroting).

## DEEL 1

# Algemene toelichting

## 1 Macro-economische parameters

Voor de opmaak van de aangepaste begroting 2013 werden de ramingen van het Monitoringcomité van 7 maart 2013 als vertrekbasis genomen. Deze ramingen werden opgemaakt bij ongewijzigd reglementair kader en waren gebaseerd op de economische begroting gepubliceerd door het Federaal Planbureau op 7 februari 2013.

In de economische begroting wordt voor 2013 uitgegaan van een economische groei van 0,2% van het bbp, hetzij een vermindering van de groeiverwachting met 0,5% van het bbp t.o.v. deze waarop de initiële begroting was gebaseerd.

Het Federaal Planbureau bevestigt in zijn prognose van 16 mei 2013 de vooropgestelde groeiraming. Ook het Internationaal Monetair Fonds raamt de groei op 0,2% van het bbp<sup>2</sup>. De Nationale Bank van België<sup>3</sup> en de Europese Commissie<sup>4</sup> gaan uit van een nulgroei.

## 2 Conformiteit van de begroting 2013 met het stabiliteitsprogramma 2013-2016

Op 26 april 2013 werd het stabiliteitsprogramma van België 2013-2016 (na goedkeuring door de federale Ministerraad) overlegd met de Gemeenschappen en Gewesten op de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting. Het werd op dezelfde datum aan het federaal Parlement voorgesteld.

Het stabiliteitsprogramma is gebaseerd op de aanbevelingen van maart 2013 van de Hoge Raad van Financiën<sup>5</sup>. De Hoge Raad stelde in zijn advies dat, in de huidige context van verslechterde vooruitzichten, de vroeger vastgestelde nominale doelstellingen zoals ondermeer het beperken van het vorderingstekort 2013 tot -2,15% van het bbp en het bereiken van een evenwicht voor wat betreft het vorderingensaldo in 2015, te ambitieus leken. De Hoge Raad van Financiën adviseerde om voor 2013 een verbetering van het structureel saldo van 1% van het bbp te realiseren waarbij het vorderingensaldo voor 2013 op -2,54% van het bbp zou uitkomen. Om daarbij in 2013 de schuldgraad echter onder de 100% bbp te houden,

---

<sup>2</sup> Raming van 16 april 2013.

<sup>3</sup> Raming van 8 mei 2013.

<sup>4</sup> In zijn lentevooruitzichten raamt de Europese Commissie de groei van het bbp in 2013 op 0,0% en voor 2014 op 1,2%, European Economic Forecast, lente 2013, p. 43. In zijn wintervooruitzichten was dit nog respectievelijk 0,2% en 1,5%, European Economic Forecast, winter 2013, p. 35.

<sup>5</sup> Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2013-2016, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2013.

konden ofwel aanvullend eenmalige maatregelen met impact op het vorderingensaldo worden genomen of kon de schuldgraad exogeen worden verminderd (telkens ten belope van ongeveer 0,4% bbp). Voor 2014, 2015 en 2016 worden verbeteringen van het structureel saldo van 0,6%, 1,2% en 0,75% van het bbp vooropgezet, waarbij een structureel evenwicht in 2015 wordt bereikt.

## 2.1 Evolutie van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid

In het aangepaste stabiliteitsprogramma wordt een positief vorderingensaldo van 0,2% van het bbp vooropgesteld voor het jaar 2016.

Tabel 1 – Genormeerd vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)

Jaar	2013	2014	2015	2016
Genormeerd vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid <sup>6</sup>	<b>-2,54% à -2,15%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>0,2%</b>
Entiteit I	-2,54% à -2,15%	-2,2%	-0,9%	0,2%
Entiteit II <sup>7</sup>	-0,0%	0,1%	0,1%	0,0%

Bron: *Het stabiliteitsprogramma van België (2013-2016)*, p.13

Het vorderingensaldo wordt opgemaakt voor "Entiteit I" die de federale overheid en de sociale zekerheid omvat en "Entiteit II" die betrekking heeft op de Gemeenschappen en Gewesten en de lokale overheden<sup>8</sup>.

Het globaal vorderingentekort wordt voor het begrotingsjaar 2013 geraamd op -2,46% van het bbp. Het tekort voor het jaar 2013 situeert zich bij de federale overheid. Voor "Entiteit II" (Gemeenschappen, Gewesten en lokale overheden) wordt een nulsaldo vooropgesteld. Voor "Entiteit I" wordt uitgegaan van een evenwicht in de sociale zekerheid omdat de Staat hiervoor een evenwichtdotatie toekent van 5.338,7 miljoen euro of 1,4% van het bbp (initieel 4.875,4 miljoen euro).

Het geraamde vorderingensaldo is bijgevolg in overeenstemming met het stabiliteitsprogramma 2013-2016 van april 2013.

Het structureel saldo voor 2013 wordt door de regering geraamd op -1,8% van het bbp, hetzij een verbetering van 1,1% van het bbp ten overstaan van het structureel saldo van

<sup>6</sup> Bij een structurele inspanning van 1% bbp wordt een vorderingensaldo van -2,54% bereikt waarbij aanvullende eenmalige maatregelen (om de schuldgraad terug te dringen) tot een verbetering van het vorderingensaldo tot -2,15% mogelijk zijn. In het stabiliteitsprogramma 2012-2015 bedroeg de vooropgezette doelstelling voor de jaren 2013, 2014 en 2015 respectievelijk -2,15%, -1,1% en 0%.

<sup>7</sup> In dit verband wordt in het stabiliteitsprogramma opnieuw gesteld dat de respectieve doelstellingen van Entiteit I en Entiteit II vanaf 2014 geconditioneerd zijn door de overdracht van lasten van Entiteit I naar Entiteit II. De regering stelt dat het, bij de verdeling van te leveren inspanningen, de bedoeling zal zijn om zich te baseren op de adviezen van de Hoge Raad van Financiën van maart 2013.

<sup>8</sup> Indien bij het primair vorderingensaldo de interesten ten laste van de rijksschuld mee worden verrekend, bekomt men het globaal vorderingensaldo. Het globaal vorderingensaldo van beide Entiteiten samen vormt het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid.

2012 (-2,9% van het bbp)<sup>9</sup>. Het structureel saldo wordt bepaald door het vorderingensaldo (-2,46% van het bbp) te corrigeren met de door de regering geraamde effecten van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen (-0,3% van het bbp) en met een cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap (+1,0% van het bbp)<sup>10</sup>.

Het Rekenhof wijst er op dat de Europese Commissie in zijn voorjaarsprognose van 2013 eveneens melding maakt van het eenmalig effect van de verhoging van het dividend van de Nationale Bank van België op de begroting 2013<sup>11</sup>. Het Rekenhof werd echter nog niet in kennis gesteld van eventuele (tussentijdse of officiële) commentaren van de Europese Commissie op de voorbereiding van en het uiteindelijke nieuwe stabiliteitsprogramma 2013-2016 en de voorlopige invulling die er aan werd gegeven in de begrotingscontrole 2013.

## 2.2 Afbouw van de overheidsschuld

Omwille van de lage groei wordt voor 2013 een nominaal vorderingensaldo van -2,5% van het bbp vooropgezet<sup>12</sup>. Meer concreet werd voor entiteit I een vorderingentekort begroot van 9.445 miljard euro of -2,46% van het bbp.

De NBB becijferde de overheidsschuld voor 2012 in haar laatste kennisgeving in het kader van de buitengewone tekortenprocedure op 375,4 miljard euro of 99,6% van het bbp<sup>13</sup>. Door de lage economische groei kan de endogene groei van de schuldgraad in 2013 (+0,5% van het bbp) niet worden gecompenseerd door de nominale groei van het bbp.

Om de schuldgraad niet boven de 100% te laten uitstijgen dient de weerslag van de exogene maatregelen en factoren<sup>14</sup> ruim 0,1% van het bbp te bedragen.

Het Rekenhof beveelt aan in de algemene toelichting meer gedetailleerde informatie op te nemen over de in aanmerking genomen exogene factoren en hun wijze van raming. In het kader van de begrotingscontrole werd overigens beslist dat tegen eind juni 2013 nog bijkomende maatregelen dienden te worden geïdentificeerd<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Zie algemene toelichting, p. 16, tabel 5 en het erbij gevoegd overzicht van de eenmalige maatregelen. In het advies van de Hoge Raad van Financiën van maart 2013 ging men uit van een structureel tekort van -2,7% voor 2012. Bij het opstellen van de begrotingsmaatregelen werd vertrokken van een structureel tekort voor 2012 van -2,8% waarop een verbetering van 1% zou worden toegepast. De Europese Commissie hanteert voor 2012 een structureel tekort van -3% (European Economic Forecast, voorjaarsprognose 2013, p. 43), waardoor de structurele verbetering in 2013 1,2% zou bedragen.

<sup>10</sup> De cyclische component bedraagt 54% van de (negatieve) output gap (-1,8% van het bbp in 2013). Een negatieve output gap betekent dat het reële bbp kleiner is dan het potentiële bbp. De output gap neemt ten opzichte van de initiële begroting verder toe met -0,3% bbp (initieel -1,5% van het bbp).

<sup>11</sup> Het aandeel van de Staat in het resultaat van de Nationale Bank van België wordt naar aanleiding van de aangepaste begroting verhoogd met 321,4 miljoen euro tot 1.006,3 miljoen euro.

<sup>12</sup> Het stabiliteitsprogramma van België (2013-2016), p. 16.

<sup>13</sup> Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993, NBB, 11 april 2013.

<sup>14</sup> De algemene toelichting vermeldt op niet-exhaustieve wijze een aantal exogene elementen, p. 17.

<sup>15</sup> Eind april 2013 kondigde de regering in dit verband reeds de verkoop aan van Royal Park Investments.

### 3 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo

#### 3.1 Het vorderingensaldo van "Entiteit I"

"Entiteit I" omvat de federale overheid en de sociale zekerheid. Voor de berekening van het vorderingensaldo worden op het begrotingssaldo een aantal correcties toegepast. Deze correcties vloeien onder meer voort uit de definitie van de perimeter van de overheidssector, verschillen in het moment van registratie, correcties voor financiële en niet-financiële transacties en diverse andere correcties.

Het Rekenhof merkt op dat aan de hand van de beperkte informatie die in de algemene toelichting wordt gegeven, de juistheid van al deze correcties niet altijd kan worden nagegaan. Dit is voor de federale overheid onder meer het geval voor de correcties voor de consolidatie van de fondsen en instellingen buiten begroting (150 miljoen euro<sup>16</sup>) en voor de verschillen in boekingsmoment (280 miljoen euro). Voor de sociale zekerheid betreft dit (naar analogie met de federale overheid) de correcties voor de consolidatieperimeter (-114 miljoen euro) en de overgang naar vastgestelde socialezekerheidsbijdragen volgens het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR) (-276 miljoen euro).

De algemene toelichting bevat geen detailinformatie over de te schrappen uitgaven van de zogenoemde usurperende bevoegdheden (300 miljoen euro). De federale overheid en de sociale zekerheid moeten, na overleg met de Gemeenschappen en Gewesten, deze maatregel nog concretiseren.

Het Rekenhof stelt eveneens vast dat bij de bepaling van het vorderingensaldo voor de niet-fiscale ontvangsten rekening wordt gehouden met de kasontvangsten en niet met de vastgestelde rechten (die 62,3 miljoen euro hoger liggen) zonder dat hiervoor een correctie wordt toegevoegd<sup>17</sup>.

Reeds in de initiële begroting 2013 werden zowel voor de federale overheid als voor de sociale zekerheid een aanvullende correctie voor niet-verdeelde uitgaven en ontvangsten doorgevoerd (netto-correcties voor respectievelijk 5 miljoen euro en 25 miljoen euro)<sup>18</sup>. De onderliggende maatregelen moeten nog steeds worden geconcretiseerd.

<sup>16</sup> Deze correctie bevat een opbrengst van 30 miljoen euro met betrekking de beslissing van de regering om 30 miljoen euro te besparen op de NMBS-groep (zie bespreking sectie 33). Deze besparing moet nog concreet worden ingevuld.

<sup>17</sup> Volgens de ESR95 reglementering moeten deze ontvangsten op basis van de vastgestelde rechten worden aangerekend. Indien een gedeelte waarschijnlijk niet zal kunnen worden geïnd, kunnen de nodige correcties worden aangebracht. De FOD Budget en Beheerscontrole is van oordeel dat de strikte toepassing van de in de rijksmiddelenbegroting geraamde vastgestelde rechten voor de niet-fiscale ontvangsten om een aantal redenen niet realistisch was. Daarbij wordt de overheid soms geconfronteerd met het probleem dat sommige vastgestelde rechten oninvorderbaar zijn en staat de procedure om de impact hiervan te bepalen nog niet op punt. Uit voorzichtigheid werd voor de niet-fiscale ontvangsten van de geraamde kasontvangsten gebruik gemaakt.

<sup>18</sup> Deze correcties bevatten de neutralisatie van het tweede luik van de correcte financiering Brussel (61 miljoen euro), een te compenseren bedrag door de minister van KMO's (4 miljoen euro), uitgaven in verband met de hervorming steunmechanisme offshore (-40 miljoen euro), de herinvestering van de opbrengsten van sociale en fiscale fraude (-20 miljoen euro) en niet-verdeelde opbrengsten regularisatieoperatie (25 miljoen euro): zie algemene toelichting p. 41, punt i en p. 44, punt h.



### 3.2 Het vorderingensaldo van "Entiteit II"

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

De algemene toelichting bevat geen precieze informatie over de berekening van het vorderingensaldo van "Entiteit II". Voor "Entiteit II" wordt in de algemene toelichting voor 2013 een nulsaldo vooropgesteld, waarvan -0,1% voor de Gemeenschappen en Gewesten en +0,1% voor de lokale overheden.

Naar aanleiding van de opmaak van de aangepaste begroting 2013 werd door het Planbureau het vorderingensaldo van entiteit II geraamd op -0,19% van het bbp<sup>19</sup>. Entiteit II moet daarbij de gepaste structurele maatregelen nemen om het vooropgestelde nulsaldo in 2013 te behouden.

Vermits momenteel nog niet alle begrotingen 2013 van de Gemeenschappen en Gewesten werden aangepast, kan hun huidig gezamenlijk vorderingensaldo nog niet worden bepaald<sup>20</sup>.

Het Rekenhof stelt daarnaast vast dat de algemene toelichting geen informatie bevat over de wijze van raming van het vorderingensaldo van de lokale besturen en van de elementen die daarbij in aanmerking werden genomen.

---

<sup>19</sup> Algemene toelichting, p. 13, tabel 3.

<sup>20</sup> Naar aanleiding van de initiële begrotingen 2013 bedroeg hun gezamenlijk vorderingensaldo -0,13% van het bbp.

## DEEL II

# Ontwerp van rijksmiddelenbegroting

### 1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De totale geraamde ontvangsten voor de aangepaste begroting 2013 bedragen 109.649,9 miljoen euro, zijnde een daling van 2,2% ten opzichte van de initiële begroting 2013. De afdrachten dalen met 688,9 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2013 (zijnde 1,1%) en bedragen 59.728,2 miljoen euro. Het saldo, ten belope van 49.921,7 miljoen euro, wordt aangerekend op de rijksmiddelenbegroting. Dit saldo daalt met 3,4% ten opzichte van de initiële begroting en met 4,6% ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2012. Het aandeel van de rijksmiddelen ten opzichte van de totale ontvangsten (45,5%) daalt eveneens ten opzichte van de initiële begroting en de gerealiseerde ontvangsten 2012.

Tabel 2– De totale ontvangsten (in miljoen euro)

	Realisatie	Initieel	Aangepast
	2012	2013	2013
Totale ontvangsten	110.914,1	112.075,1	109.649,9
Totale afdrachten	58.566,2	60.417,1	59.728,2
Rijksmiddelen	52.347,9	51.658,0	49.921,7
Percentage van de rijksmiddelen	47,2%	46,1%	45,5%

Bron: algemene toelichting<sup>21</sup>

De daling van de afdrachten<sup>22</sup> ten opzichte van de initiële begroting is toe te schrijven aan een daling van de bijdragen aan de Europese Unie (-4,2%), de gemeenschappen (-1,5%) en de sociale zekerheid (-1,2%). De afdrachten aan de Gewesten blijven nagenoeg stabiel (-0,7%). De afdrachten aan de andere toewijzingsfondsen daarentegen stijgen met 3,3% vooral ingevolge de stijging van de afdrachten aan het toewijzingsfonds politiezones in het kader van de verkeersveiligheid (+3,8%) en de effectisering BTW (+100%).

<sup>21</sup> Algemene toelichting, tabel 12, p. 28.

<sup>22</sup> Algemene toelichting, tabel Va en Vb. p.79-81.

## **2 Fiscale ontvangsten**

### **2.1 Algemene evolutie**

De totale fiscale ontvangsten worden voor de aangepaste begroting 2013 geraamd op 102.522,3 miljoen euro, zijnde een daling met 1.797,1 miljoen euro (-1,7%) ten opzichte van de initiële begroting 2013.

In het monitoringverslag van 7 maart 2013 dat als basis heeft gediend voor de aangepaste begroting 2013, werden de ontvangsten geraamd op 101.977,0 miljoen euro. Er werd bij de opmaak van de aangepaste begroting een bijkomende ontvangst voorzien van 545,3 miljoen euro. De stijging wordt ondermeer verklaard door de opbrengst van bijkomende fiscale maatregelen (364,4 miljoen euro) en de hierna vermelde technische fiscale correcties (in totaal voor 255,9 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaaf :

- een herziening van de afrekening van de accijnzen doorgestort door het Groothertogdom Luxemburg in het kader van de BLEU-akkoorden (+48,0 miljoen euro);
- een herziening van de ontvangsten uit bedrijfsvoorheffing voor de maanden januari en februari 2013 (+43,4 miljoen euro);
- een herziening van de berekeningswijze van de fiscale uitgaven (+146,9 miljoen euro);
- een bijkomend bedrag aan vennootschapsbelasting (+17,6 miljoen euro).

Hoewel deze technische fiscale correcties nauwelijks worden toegelicht in de begrotingsdocumenten heeft het Rekenhof, aan de hand van de door de beleidscel van de minister van Financiën verstrekte informatie, kunnen vaststellen dat de budgettaire weerslag ervan voldoende is onderbouwd.

Een groot gedeelte van de fiscale ontvangsten worden overgeheveld naar de EU, de gewesten en de gemeenschappen, de sociale zekerheid en de diverse andere toewijzingsfondsen (59.687,6 miljoen euro). Rekening houdend met deze afdrachten bedragen de fiscale rijksmiddelen voor de aangepaste begroting 2013 42.834,8 miljoen euro. De fiscale rijksmiddelen dalen met 1.093,3 miljoen euro (-2,5%) ten opzichte van de initiële begroting 2013.

### **2.2 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen**

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor de aangepaste begroting 2013 bedraagt 1.328,7 miljoen euro<sup>23</sup>. Het betreft, enerzijds de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen fiscale maatregelen op basis van meer recentere gegevens (964,3 miljoen euro)<sup>24</sup>, en anderzijds, nieuwe maatregelen die werden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van april 2013 (364,4 miljoen euro).

<sup>23</sup> Cf. Tabel II "aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen" van de algemene toelichting, p. 72 e.v.).

<sup>24</sup> Bij de initiële begroting werd de budgettaire weerslag van deze maatregelen nog geraamd op 1.087,6 miljoen euro.

Deze nieuwe fiscale maatregelen hebben betrekking op:

- de toepassing van de BTW-circulaire inzake bedrijfsmiddelen (115,1 miljoen euro);
- de verhoging van de roerende voorheffing van 10% naar 25% op liquidatiebonus verbonden met een versterking van het kapitaal (80 miljoen euro);
- de verhoging accijnzen op tabak (50 miljoen euro);
- het optrekken van het registratierecht op erfpacht en opstalvergoedingen (48,6 miljoen euro);
- de harmonisatie tussen definitief belaste inkomsten en berekeningsbasis notionele aftrek (30 miljoen euro);
- de verhoging algemeen vast recht vanaf 1/7/2013 (15,7 miljoen euro);
- de verzaking van roerende voorheffing op dividenden toegekend aan buitenlandse pensioenfondsen (15 miljoen euro);
- nieuw kapitaal KMO's : antimisbruikbepaling (10 miljoen euro);
- de aanpassing van de fiscale vrijstelling m.b.t. voogden van niet begeleide minderjarige vreemdelingen (- 0,1 miljoen euro).

Alhoewel deze nieuwe maatregelen een aanzienlijke budgettaire weerslag hebben, worden deze nauwelijks toegelicht in de begrotingsdocumenten. Wel hebben de fiscale administraties van de FOD Financiën en de beleidscel van de FOD Financiën de budgettaire berekeningsgegevens of de hierbij in aanmerking genomen parameters m.b.t. deze maatregelen aan het Rekenhof overgemaakt en/of toegelicht. Op basis van deze ontvangen informatie, is het Rekenhof van oordeel dat deze budgettaire ramingen in het algemeen afdoende zijn onderbouwd.

De specifieke modaliteiten van de meeste van deze nieuwe fiscale maatregelen dienen evenwel nog te worden uitgewerkt in wetten en uitvoeringsbesluiten, wat de vooropgestelde opbrengsten kan beïnvloeden.

## DEEL III

# Ontwerp van algemene uitgavenbegroting

## Sectie 03 – FOD Budget en Beheerscontrole

### Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten

Het interdepartementale provisioneel krediet in dit programma is bestemd voor uitgaven van alle aard en omvat in het ontwerp van aangepaste algemene begroting 287,5 miljoen euro aan vastleggingen en 285,5 miljoen euro aan vereffeningen. De vastleggingen zijn dus met 96,8 miljoen euro teruggeschroefd in vergelijking met het initiële krediet en de vereffeningen met 98,8 miljoen euro<sup>25</sup>.

Zoals bij het onderzoek van de initiële begroting stelt het Rekenhof vast dat de verantwoordingen bij het provisioneel krediet nog altijd onvolledig zijn en niet toelaten met zekerheid te bepalen waarvoor de kredieten bestemd zijn.

Volgens de informatie die bij de FOD Budget en Beheerscontrole werd ingewonnen en op basis van de documenten die het Rekenhof ter beschikking werden gesteld, is het terugschroeven van het provisioneel krediet een gevolg van de volgende elementen<sup>26</sup>:

- het deel van de provisie dat voor Optifed was gereserveerd (d.i. een project om de werking van de overheden te verbeteren), daalt met 10 miljoen euro op het niveau van de vastleggingen en de vereffeningen;
- het deel van de provisie dat voor de FOD-voorzitters was gereserveerd, daalt met 2 miljoen euro op het niveau van de vereffeningen;
- er is een bijkomende marge van 4,5 miljoen euro toegekend;
- er is een daling met 91,3 miljoen euro op het niveau van de overgedragen uitgaven van 2012 die in 2013 moeten worden betaald. In de initiële begroting 2013 was daarvoor een bedrag van 150 miljoen euro ingeschreven.

Bij het onderzoek van de initiële begroting 2013 had het Rekenhof vastgesteld dat er geen details werden gegeven over de uitgaven van 2012 die in 2013 moeten worden betaald. Daarvoor was een bedrag van 150 miljoen euro ingeschreven, wat een grote kostenoverdracht vormde. Bij de begrotingsaanpassing werd dat bedrag met 91,3 miljoen euro verminderd, waarvan 28,5 miljoen bestemd was voor het plan voor steun

---

<sup>25</sup> De details die de FOD Budget en Beheerscontrole verstrekke voor de initiële begroting hadden betrekking op een provisie van 388,4 miljoen euro. Op 9 januari 2013 diende de regering evenwel een amendement in waardoor het krediet werd teruggebracht tot 384,2 miljoen euro, zonder verdere precisering (parl. stuk Kamer DOC 53 2522/003).

<sup>26</sup> Notificaties van de begrotingscontrole 2013 – Ministerraad van 26 april 2013, p.11 en 12.

aan Griekenland (dat bedrag werd uiteindelijk ingeschreven in sectie 18 FOD Financiën)<sup>27</sup>.

Negentien miljoen euro aan maatregelen ter verbetering van het interdepartementaal beheer waren zonder passende verantwoording in de initiële uitgavenbegroting opgenomen door een negatief bedrag van 19 miljoen euro in te schrijven in de interdepartementale provisie. Dat is nog steeds zo in de aangepaste provisie.

In het programma « intermodaliteit » van de FOD Mobiliteit en Vervoer is het krediet met 8,3 miljoen euro gestegen op het niveau van de vastleggingen en de vereffeningen<sup>28</sup>. Volgens de notificaties van de ministerraad van 26 april 2013 zou die stijging gecompenseerd moeten worden op de kredieten van de interdepartementale provisie.

In het raam van de begrotingsbehoedzaamheid werd het provisioneel krediet in SAP-Fedcom trouwens administratief geblokkeerd, zowel op het niveau van de vastleggingen als op het niveau van de vereffeningen, en wel ten belope van 36,4 miljoen euro<sup>29</sup>. Die kredieten blijven ingeschreven in de begroting, maar mogen niet gebruikt worden.

---

<sup>27</sup> Op basisallocatie 18.61.18.35.20.01 - Plan voor steun aan Griekenland goedgekeurd door de Eurogroep (einde voorzien voor 2020).

<sup>28</sup> Het gaat om de basisallocaties 33.51.80.31.22.01 – Bevordering van het gecombineerd goederenvervoer en 33.51.80.31.22.02 – Steun aan het verspreid vervoer. Cf. de notificaties van de begrotingscontrole 2013 – Ministerraad van 26 april 2013, p.16.

<sup>29</sup> Omzendbrief van 26 maart 2013 betreffende de begrotingsbehoedzaamheid voor het begrotingsjaar 2013. In de omzendbrief beperkt de blokkering zich evenwel tot 36,1 miljoen euro op het niveau van de vereffeningkredieten.

## Sectie 12 – FOD Justitie

### 1 Programma 12.51.3 – Medische en medico-psychosociale expertise en gezondheidszorgen

De basisallocaties 51.31.12.11.01 en 51.31.12.11.31 voorzien in de financiering van de honoraria van de zelfstandige medici en de medische kosten en niet medische kosten (de kosten van voeding en onderhoud) van gedetineerden en geïnterneerden. Ten opzichte van de initiële begroting 2013 (respectievelijk 13,8 miljoen euro en 9,2 miljoen euro) dalen de kredieten tot respectievelijk 13,6 miljoen euro en 9,0 miljoen euro.

De medische kosten van gedetineerden en geïnterneerden zijn gedeeltelijk ten laste van de verzekering voor geneeskundige verzorging. Deze tussenkomst is evenwel limitatief<sup>30</sup>, zodat de meerkosten voor de geneeskundige verzorging van de gedetineerden en geïnterneerden ten laste zijn van de FOD Justitie.

Tabel 3 – Overzicht medische kosten gedetineerden en geïnterneerden ten laste van de FOD Justitie (in miljoen euro)

Jaar	Basisallocatie 51.31.12.11.01	Basisallocatie 51.32.12.11.31
2009 (aanwending)	13,0	7,2
2010 (aanwending)	14,7	10,3
2011 (aanwending)	14,6	10,7
2012 (aanwending)	16,1	22,5
2013 - initieel	13,8	9,2
2013 - aangepast	13,6	9,0

Bron: Rekenhof

Zoals bovenstaande tabel aantoont, zijn de medische kosten voor gedetineerden en geïnterneerden in 2012 toegenomen. Deze stijging was in hoofdzaak toe te schrijven aan het wegwerken van de onbetaalde facturen aan zelfstandige medici (basisallocatie 51.31.12.11.01) en gespecialiseerde medische centra (basisallocatie 51.32.12.11.31). Ook in de loop van het huidige begrotingsjaar zal de FOD Justitie een bijkomend bedrag aan achterstallige facturen (voor periode 2012) moeten vereffenen. De administratie raamt het bedrag aan achterstallige facturen op 2,1 miljoen euro voor de honoraria van zelfstandige medici en op 14,5 miljoen euro voor de gespecialiseerde centra. De voorziene kredieten voor de financiering van voornoemde kosten kunnen bijgevolg ontoereikend blijken<sup>31</sup>.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat het hoge bedrag aan achterstallige facturen hoofdzakelijk toe te schrijven is aan een herziening van de ligdagprijzen en de stijging van het aantal gedetineerden en geïnterneerden dat in aanmerking komt voor

<sup>30</sup> In de begroting 2013 van het RIZIV is respectievelijk 34,5 miljoen euro en 7,7 miljoen euro ingeschreven voor de tegemoetkoming in de geneeskundige verzorging van geïnterneerden en de gedetineerden.

<sup>31</sup> In zijn commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2013 wees het Rekenhof reeds op de mogelijke ontoereikendheid van de kredieten, Parl. St. Kamer, DOC 53 2521/004, p. 39.

medische verzorging. De vastgestelde stijging van de medische kosten is dus van structurele aard en zal in de komende jaren wellicht verder budgettair doorwegen.

## **2 Programma 12.56.1 – Gerechtelijke bijstand**

De kosten m.b.t. de juridische bijstand van advocaten in het kader van de tweedelijnsbijstand en de “Salduz”-wetgeving worden in hoofdzaak gefinancierd met de kredieten op de basisallocaties 56.11.34.41.45 (vergoeding advocaten pro-deo) en 56.11.34.41.46 (bureaus voor gerechtelijke bijstand). In zijn commentaar bij de initiële begroting wees het Rekenhof op de mogelijke ontoereikendheid van de kredieten<sup>32</sup>.

Bij het conclaaf van de aangepaste begroting 2013 besliste de regering de kredieten op de voormelde basisallocaties te verhogen tot respectievelijk 76,6 miljoen euro (zijnde een stijging van 5,8 miljoen euro) en 6,7 miljoen euro (zijnde een stijging van 0,9 miljoen euro).

Bij gebrek aan precieze informatie en verantwoordingen in verband met de vermelde kredieten en aangezien de reorganisatie van de tweedelijnsbijstand, zoals voorgesteld tijdens het conclaaf, nog verder wettelijk moeten worden geconcretiseerd, is het echter niet mogelijk om de gegrondheid van de raming te beoordelen.

---

<sup>32</sup> Parl. St. Kamer, DOC 53 2521/004, p. 41.



## Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

### Programma 13.56.9 – Fonds politiegebouwen / Gebouwen politiezones

De nodige betalingen aan de gemeenten en meergemeentenpolitiezones op het Fonds politiegebouwen ingevolge de toepassing van het correctiemechanisme ingesteld naar aanleiding van de overdracht van ex-rijkswachtgebouwen aan de gemeenten en meergemeentenpolitiezones<sup>33</sup> kunnen in 2013 op 14,6 miljoen euro worden geraamd, rekening houdend met de achterstallen voor de periode 2006-2009 (0,25 miljoen euro) en met het feit dat in 2012 geen vastleggingen of vereffeningen van de nodige betalingen voor dat jaar (7,15 miljoen euro) hebben plaatsgegrepen.

Het Rekenhof wees er in zijn commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van initiële staatsbegroting voor 2013 op dat het Fonds politiegebouwen kampte met een structureel financieringsprobleem, dat noopte tot een structurele oplossing voor de betalingen die krachtens het voornoemde correctiemechanisme wettelijk zijn vastgelegd.

Bij de begrotingscontrole 2013 is beslist het Fonds politiegebouwen af te schaffen. In plaats hiervan wordt voor de betreffende uitgaven een limitatief krediet van 7,18 miljoen euro voorzien<sup>34</sup>. Dit krediet dekt echter enkel het bedrag dat volgens het voornoemde correctiemechanisme verschuldigd is voor 2013. Voor het wegwerken van de achterstallige betalingen van voorgaande jaren is een bijkomend krediet van 7,4 miljoen euro nodig.

---

<sup>33</sup> Dit correctiemechanisme vindt zijn oorsprong in het koninklijk besluit van 9 november 2003 tot regeling van de voorwaarden en modaliteiten van de eigendomsoverdracht van administratieve en logistieke gebouwen van de Staat naar de gemeenten of meergemeentenpolitiezones en de bepaling van de correctiemechanismen en tot regeling van de principes inzake de tenlasteneming door de gemeenten of meergemeentenpolitiezones van de huurkosten.

<sup>34</sup> Basisallocatie 13.56.90.43.51.02 – Betalingen aan de gemeenten en de meergemeentenpolitiezones ingevolge de toepassing van het correctiemechanisme ingesteld naar aanleiding van de overdracht van ex-rijkswachtgebouwen aan de gemeenten en de meergemeentenpolitiezones.

## **Sectie 18 – FOD Financiën**

### **Programma 18.60.0 – Interestbonificaties voor groene leningen**

Dit programma omvat de interestbonificaties (interestverlaging) toegekend voor leningen die een natuurlijke persoon tussen 1 januari 2009 en 31 december 2011 bij een kredietverstrekker aangaan voor energiebesparende investeringen (basisallocatie 61.03.34.41.02 – interestbonificaties voor groene leningen). Ten opzichte van de initiële begroting, wordt het vereffeningskrediet verhoogd van 29,1 miljoen euro tot 70,2 miljoen euro (+41,1 miljoen euro). Het vastleggingskrediet (131,1 miljoen euro) wordt behouden op het niveau van de initiële begroting.

Niettegenstaande de stijging, merkt het Rekenhof op dat het voorziene vereffeningskrediet mogelijk nog ontoereikend zal zijn<sup>35</sup>. Er werd immers reeds een gedeelte van het krediet (17,4 miljoen euro) aangewend voor de betaling van de interestbonificatie m.b.t. de periode 2009-2012, zodanig dat er voor de vereffeningen die betrekking hebben op 2013 nog maar 52,8 miljoen euro beschikbaar blijft.

Voorts wijst het Rekenhof erop dat een berekening van de exacte kostprijs van de groene lening bijzonder moeilijk blijft. De reden hiervoor is dat het koninklijk besluit van 12 juli 2009 betreffende de interestbonificatie voor leningsovereenkomsten<sup>36</sup> nalaat de periode waarbinnen de kredietgevers aan de FOD Financiën de bonificatieaanvragen moeten toesturen duidelijk te beperken in tijd<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Zie tevens de opmerkingen en commentaren van het Rekenhof bij de initiële begroting 2013 (Parl. St. Kamer, DOC 53 2521/004, p. 51-53).

<sup>36</sup> Koninklijk besluit van 12 juli 2009 betreffende de interestbonificatie voor leningsovereenkomsten bestemd voor de financiering van energiebesparende uitgaven (in toepassing van artikel 2 van de economische herstellwet van 27 maart 2009). De federale overheid neemt 1,5% op jaarbasis van de interesten van de lening voor haar rekening.

<sup>37</sup> De betalingsmodaliteiten van de interestbonificatie worden bepaald in artikel 6 van het voormeld koninklijk besluit van 12 juli 2009. Dit artikel bepaalt dat de kredietgever jaarlijks bij de bevoegde dienst de storting vraagt van de interestbonificatie voor de door hem gesloten leningsovereenkomsten en dat de aanvraag gebeurt volgens de technische standaard en de nadere specificaties die de bevoegde dienst vaststelt. Het KB geeft geen verdere toelichting over de interpretatie van de term "jaarlijks".

## Sectie 21 – Pensioenen

### Opvolging van de commentaar bij de initiële begroting 2013

#### 1. Responsabiliseringsbijdrage

De federale Staat draagt de pensioenlast van de ambtenaren van de deelstaten, waarin deze deelstaten gedeeltelijk bijdragen via hun responsabiliseringsbijdrage die is bepaald in de bijzondere wet van 5 mei 2003<sup>38</sup> die van toepassing is sinds 1 januari 2001. In toepassing van artikel 10 van de voornoemde wet werd de responsabiliseringsbijdrage jaarlijks bij koninklijk besluit *bevroren* op het bedrag van 2002, wegens het ontbreken van een akkoord tussen de verschillende betrokken overheden.

Na de begrotingcontrole blijft het ‘volledige bedrag’ dat de overheden zouden moeten bijdragen wanneer de bijzondere wet van 5 mei 2003 onveranderd en ten volle zou worden toegepast in de begroting opgenomen<sup>39</sup>, hoewel er hierover nog steeds geen akkoord bestaat tussen de betrokken overheden<sup>40</sup>.

#### 2. Ziektepensioenen De Post

Het begrotingsartikel “531.3401 Pensioenen De Post” werd bij het opstellen van de initiële begroting door een beslissing van de Ministerraad met 13,4 miljoen verminderd ten opzichte van de voorgestelde raming van de PDOS<sup>41</sup>. Deze aanpassing werd door de Ministerraad verantwoord door te stellen dat er “*een actualisering van de uitgaven van de PDOS*” was gebeurd<sup>42</sup> en door, onder de hoofding “*ziektepensioen Bpost (structurele maatregel)*”, te verduidelijken dat: “*In elk geval, het pensioen voor ziekte slechts (kan) ingaan na de uitputting van het aantal theoretische ziektedagen en niet langer van het aantal werkelijke ziektedagen*”<sup>43</sup>.

Deze besparing kan enkel gerealiseerd worden door middel van een aanpassing van de wetgeving rond de pensioenen toegekend wegens lichamelijke ongeschiktheid<sup>44</sup>. Er is evenwel geen wetsontwerp ingediend bij de wetgevende kamers, waardoor het twijfelachtig is dat de vooropgestelde besparingsdoelstelling nog kan worden gehaald.

---

<sup>38</sup> Bijzondere wet van 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector.

<sup>39</sup> Pensioendienst voor de overheidssector, begrotingsartikel 420.3706 van deel1, wettelijke opdrachten van de dienst, hoofdstuk A pensioenen openbare sector.

<sup>40</sup> Ter zake is er wel nog steeds overleg tussen de verschillende niveaus, wat onder meer blijkt uit een antwoord van de minister van Begroting en Administratieve Vereenvoudiging op de vragen tijdens de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 17 april 2013 (CRIV 53 COM 716, blz. 12).

<sup>41</sup> De PDOS had bij haar raming al rekening gehouden met een besparing van 7,2 miljoen ten gevolge van de pensioenhervorming.

<sup>42</sup> Ministerraad 30/11/2012, Notificatie punt 100, blz. 18.

<sup>43</sup> Ministerraad 30/11/2012, Notificatie punt 100, blz. 84.

<sup>44</sup> Die materie wordt momenteel geregeld door de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, titel V, de rust- en overlevingspensioenen ten laste van de openbare diensten (de zogenaamde ‘eenheidswet’).

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

### **Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief**

Het programma 32.42.3 bevat ondermeer de kredieten ter dekking van het technisch passief van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen (IRE) voor wat betreft het gedeelte afval en uranium (voor respectievelijk de terugbetaling van de hoofdsom en de btw).

Het Rekenhof merkt op dat met de ingeschreven kredieten van respectievelijk 3,2 miljoen euro<sup>45</sup> en 0,7 miljoen euro<sup>46</sup> nog achterstallige betalingen moeten worden verricht ten belope van 2,4 en 0,7 miljoen euro. Enkel het resterend gedeelte van 0,8 miljoen euro zal voor de terugbetaling van de kosten van 2013 kunnen worden gebruikt. Deze kosten werden voor 2013 evenwel op 5,7 miljoen euro en 1,2 miljoen euro geraamd.

De FOD Economie beperkte tijdens de voorbereiding van de aangepaste begroting 2013 de gevraagde kredieten tot deze die werden gevraagd bij de initiële begroting (respectievelijk 3,8 miljoen euro en 1 miljoen euro). Bij de initiële begroting werden de gevraagde kredieten door de FOD Economie beperkt in afwachting van een globale beslissing over de financiering van het IRE<sup>47</sup>. Dergelijke beslissing werd nog niet genomen.

---

<sup>45</sup> Basisallocatie 32.42.30.31.22.22 – Dotatie aan het NIRAS voor het technisch passief van het IRE (gedeelte afval en bestraalde splijtstof).

<sup>46</sup> Basisallocatie 32.42.30.31.22.23 – Dotatie aan het NIRAS voor de dekking van de btw op de uitgaven betreffende het technisch passief van het IRE (gedeelte afval en bestraalde splijtstof).

<sup>47</sup> Parl. St. Kamer, DOC 53 2523/018, p. 88.

## Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

### Bpost en NMBS-groep

De totale kredieten ingeschreven in sectie 33 van het ontwerp van eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2013 dalen met 5,5 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2013.

Tabel 4 – Vereffeningskredieten FOD Mobiliteit en Vervoer: vergelijking aangepaste kredieten 2013 met de initiële kredieten 2013 (in miljoen euro)

Omschrijving	2013 Initieel	2013 Aangepast	Mutatie	%
Programma 33.41.5 – Overheidsbedrijven (voornamelijk Bpost)	345,1	330,5	-14,6	-4,2%
Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer	3.086,9	3.088,0	1,1	0,0%
Programma 33.51.8 – Intermodaliteit	10,9	19,1	8,2	75,2%
Programma 33.55.2 – Directie vervoersinfrastructuur (Beliris-fonds)	125,0	124,9	-0,1	-0,1%
Andere programma's	105,2	105,1	-0,1	-0,1%
<b>Totaal</b>	<b>3.673,1</b>	<b>3.667,6</b>	<b>-5,5</b>	<b>-0,1%</b>

Bron: algemene uitgavenbegroting

Na eerdere verminderingen voor Bpost<sup>48</sup>, ligt het in de aangepaste uitgavenbegroting ingeschreven krediet (311,2 miljoen euro) 14,6 miljoen euro lager dan het in de initiële begroting voorziene bedrag (325,8 miljoen euro). Tot de inwerkingtreding van de vijfde beheersovereenkomst tussen de Belgische Staat en Bpost, blijft de in 2005 afgesloten vierde beheersovereenkomst, die in september 2010 afliep, van kracht.

Op 2 mei 2013 heeft de Europese Commissie de compensatie van Bpost voor de taken van openbare dienst in de periode 2013-2015 goedgekeurd. Na dit akkoord is enkel nog de goedkeuring van de vijfde beheersovereenkomst door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit nodig voor de inwerkingtreding. Volgens deze beheersovereenkomst zou voor 2013 de vergoeding uiteindelijk 303 miljoen euro bedragen. Vermoedelijk zullen de uitgaven voor Bpost dus 8,2 miljoen lager liggen dan deze die in de aangepaste begroting zijn opgenomen.

Net zoals tijdens de oorspronkelijke looptijd van de vierde beheersovereenkomst (2005-2010) heeft Bpost in de verlenging tussen 2011 en 2012 te veel ontvangen voor de taken van openbare dienst. In de aangepaste rijksmiddelenbegroting 2013 is daarvoor een ontvangst ingeschreven van 122,9 miljoen euro. De raming van deze terugvordering werd ten opzichte van de initiële begroting 2013 met 5,3 miljoen euro verminderd.

<sup>48</sup> In de algemene uitgavenbegroting 2012 en de initiële begroting 2013 was de vergoeding aan Bpost voor de opdrachten van openbare dienstverlening respectievelijk met 10 miljoen euro en 27,2 miljoen euro verminderd.

De ingeschreven kredieten voor de NMBS-groep zijn berekend met toepassing van de bestaande beheerscontracten<sup>49</sup>. Het Rekenhof merkt op dat er bij de raming van de kredieten geen rekening werd gehouden met de beslissing van de regering om 30 miljoen euro te besparen op de NMBS-groep. Het effect van deze nog te concretiseren maatregel werd verwerkt als overgangscorrectie bij het bepalen van het vorderingensaldo onder de consolidatie van de fondsen en instellingen buiten begroting<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> In afwachting van nieuwe beheerscontracten, die aangepast zullen zijn aan de nieuwe structuur van de NMBS-groep, worden de bestaande beheerscontracten met de NMBS-Holding, de NMBS en Infrabel, die op 31 december 2012 ten einde liepen, van rechtswege verlengd.

<sup>50</sup> Parl. St. Kamer, DOC 53 2768/001, p. 40.

## **Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie**

### **Programma 44.55.1 – Bestaanszekerheid**

In de initiële begroting 2013 was een krediet van 752,3 miljoen euro ingeschreven als toelage aan de OCMW's in het raam van het leefloon<sup>51</sup>. Het krediet moest het door de Staat ten laste genomen deel dekken van de door de OCMW's betaalde leeflonen en van de dossierkosten, en zulks op basis van de wet van 26 mei 2002<sup>52</sup>. Met dat bedrag zou de overheid de wettelijk gereguleerde toelagen terugbetalen aan de OCMW's. Het wordt berekend aan de hand van diverse parameters, waaronder het gemiddeld aantal begunstigden in het voorgaande jaar en het bedrag van de maandelijkse tegemoetkoming gedurende 12 maanden<sup>53</sup>.

De administratie vroeg een bijkrediet van 14,2 miljoen euro om de budgettaire last te kunnen dragen van het toenemende aantal begunstigden, geraamd op basis van de verwezenlijkingen van de voorgaande maanden.

In de initiële begroting 2013 werd tevens een bedrag van 484,8 miljoen euro ingeschreven voor de participatie van de Staat in de kosten van de hulp die de OCMW's verlenen aan Belgische en buitenlandse behoeftigen die niet in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, zoals asielzoekers<sup>54</sup>. De wettelijke basis voor die toelage is vervat in de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Het gaat enerzijds om de toekenning van een levensnoodzakelijk inkomen en anderzijds om de tenlasteneming van medische kosten.

De toegekende bedragen worden berekend aan de hand van diverse parameters, waaronder het gemiddeld aantal begunstigden die al dan niet asielzoeker zijn, en de gemiddelde maandelijkse kosten<sup>55</sup>.

Een geactualiseerde berekening op basis van die verschillende parameters en op basis van de recente verwezenlijkingen heeft de administratie ertoe aangezet een bijkrediet van 32,4 miljoen euro te vragen om aan haar verplichtingen te kunnen voldoen.

Tijdens het begrotingsconclaaf werd echter beslist de twee basisallocaties in kwestie vooralsnog niet te verhogen ten aanzien van de initiële begroting 2013, weliswaar met de precisering dat naderhand een verhoging kan worden toegekend op basis van de in juni geactualiseerde projecties<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Basisallocatie 55.11.43.52.16 – Toelage OCMW's: recht op maatschappelijke integratie.

<sup>52</sup> De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

<sup>53</sup> Cf. de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting, Parl. St. Kamer, DOC 53 2523/020, p. 27 en 28.

<sup>54</sup> Basisallocatie 55.12.43.52.23 – Toelagen OCMW's wet van 2-465.

<sup>55</sup> Cf. de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting, Parl. St. Kamer, DOC 53 2523/020, p. 31 en 32.

<sup>56</sup> Cf. notificaties van de Ministerraad van 26 april 2013, p. 10 en 11.

Bovendien wordt het krediet van 484,8 miljoen euro met 5 miljoen euro teruggeschroefd. Er wordt gepreciseerd dat die besparing gerealiseerd zal worden via passende, door de Ministerraad te bepalen initiatieven.

Gelet op de voorgaande overwegingen stipt het Rekenhof aan dat die twee begrotingskredieten wellicht niet zullen volstaan om de kosten te dragen die de Staat ten deel vallen in het raam van de wettelijke, aan de OCMW's te storten toelagen.



## DEEL IV

# Sociale zekerheid

## 1 Inleiding

Bij de begrotingsaanpassing besliste de regering de doelstelling te behouden van een financieel evenwicht in de sociale zekerheid op het niveau van de ESR-consolidatie van de sector.

Daartoe werden tijdens het conclaaf over de begrotingsaanpassing zowel qua uitgaven als qua ontvangsten diverse maatregelen genomen voor een globaal bedrag van nagenoeg 300 miljoen euro.

Bovendien stijgt de evenwichtsdotatie van de federale Staat ten voordele van de globale beheren van 4.875 miljoen euro in de initiële begroting tot 5.339 miljoen euro in de aangepaste begroting. Die dotatie laat toe het ESR-saldo op nul te zetten.

## 2 Globaal Beheer van de werknemers

### 2.1 Ontvangsten

De lopende ontvangsten werden in de initiële begroting op 69.477,6 miljoen euro geraamd, en stijgen in de aangepaste begroting tot 69.540,3 miljoen euro.

De ontvangsten uit bijdragen werden op 44.088 miljoen euro geraamd en dalen tot 43.995,2 miljoen euro.

Wat de staatstoelagen betreft:

- de recurrente dotatie die wordt toegekend bij wijze van tegemoetkoming in de uitgaven voor uitkeringen was initieel op 6.338,8 miljoen euro geraamd en wordt nu bijgesteld tot 6.283,1 miljoen euro (op basis van de dalende inflatie);
- de specifieke dotatie stijgt met 4.387,9 miljoen euro tot 4.804,8 miljoen euro.

Het deel van de alternatieve financiering was in de initiële begroting becijferd op 11.767,8 miljoen euro en daalt met 197,1 miljoen euro, waarvan 160,5 miljoen voor de sector « geneeskundige verzorging ».

### 2.2 Uitgaven

De lopende uitgaven waren in de initiële begroting op 69.836,2 miljoen euro geraamd en worden teruggeschroefd (voornamelijk door de daling van de overdrachten naar de geneeskundige verzorging) tot 69.579,1<sup>57</sup> miljoen euro. Het nettoverschil van 257,1 miljoen euro valt voornamelijk te verklaren door:

---

<sup>57</sup> In de algemene toelichting, p. 127, wordt als totaal 69.679,1 miljoen euro vermeld.

- een nettodaling van de uitkeringen met 47 miljoen, in hoofdzaak op het niveau van de werkloosheidstak;
- een daling van de overdracht naar de tak van de geneeskundige verzorging ten belope van 160,5 miljoen;
- een daling van de andere overdrachten ten belope van 28,5 miljoen euro.

Het saldo van de lopende rekeningen van het globaal beheer van de werknemers wordt in de aangepaste begroting geraamd op een tekort van 38,7 miljoen euro, tegenover 358,6 miljoen euro in de initiële begroting.

#### *Kinderbijslag*

Om sociale fraude tegen te gaan, zal de RKW volgende maatregelen invoeren:

- een doorgedreven uitwisseling van elektronische gegevens<sup>58</sup>, waarvoor een IT-ontwikkeling van 30 duizend euro vereist is;
- een versterking van het personeel belast met sociale controles door een reorganisatie van de thuiscontroles en van de controles van kinderen die niet in België verblijven en door de oprichting van een socialefraudecel. Daarvoor moeten mensen in dienst worden genomen, wat naar schatting 920 duizend euro zal kosten;
- een aanpassing van de reglementering om de dalende ontvangsten en de risico's op onterechte betalingen een halt toe te roepen<sup>59</sup>.

De RKW krijgt 950.000 euro extra middelen om zijn nieuwe opdrachten te vervullen. Er moet echter worden opgemerkt dat, volgens de ramingen van de RKW, de kinderbijslagfondsen ook bijkomende kosten zullen hebben als ze die maatregelen ten uitvoer willen brengen. Die kosten worden geraamd op 420 duizend euro voor IT-ontwikkelingen en 1.200.000 euro voor personeel.

De maatregelen zullen niet onmiddellijk effect sorteren en treden ten vroegste in het begin van het tweede semester in werking.

De netto-opbrengst wordt, zonder verdere details, geraamd op 13,3 miljoen euro.

#### *Dienstencheques (RVA)*

De uitgaven voor dienstencheques worden in de aangepaste begroting met 68 miljoen euro verminderd, tot 1.517 duizend euro. Het Rekenhof heeft geen informatie over de wijze waarop die besparing werd berekend. Als verantwoording voor de raming wijst de RVA erop dat er aanwijzingen zijn dat de toename van de uitgaven al wordt afgeremd door de besparingen die bij de begrotingsopmaak zijn opgelegd (zo wordt bv. een daling vastgesteld van het aantal nieuwe ondernemingen en van het aantal nieuwe gebruikers).

---

<sup>58</sup> Ontwikkeling van een stroom DMFA/werklozen en van een stroom FEBELFIN.

<sup>59</sup> De aanpassing van de reglementering betreft de verjaringstermijnen en het scheppen van een juridische grondslag om kinderbijslag te kunnen opschorten in geval van verdenking.

### 3 Globaal beheer van de zelfstandigen

#### 3.1 Ontvangsten

In de ramingen van de aangepaste begroting worden de bijdragen van de zelfstandigen<sup>60</sup> geraamd op 3.643,1 miljoen euro<sup>61</sup>, een stijging met 3,31 % ten opzichte van de voorlopige ontvangsten 2012. Er bestaat echter een risico op een overschatting van de ontvangsten. Zo blijkt uit de gegevens over de werkelijke ontvangsten voor het eerste kwartaal 2013 dat de ontvangsten met 1,43 % zijn gestegen t.o.v. de ontvangsten voor het eerste kwartaal 2012. Bovendien wordt een steeds groter deel van de verschuldigde bijdragen niet geïnd: in het eerste kwartaal 2013 werd 86,16 % van de bijdragen effectief betaald, tegenover 90,68 % in het eerste kwartaal 2012 en 90,93 % voor het eerste kwartaal 2011.

#### 3.2 Uitgaven

De uitgaven voor pensioenen stijgen met 39,7 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting. Die stijging heeft vooral tot doel de uitgaven voor de pensioenbonus die jarenlang werden onderschat, correct in de ramingen te verwerken<sup>62</sup>. De aangepaste ramingen voor 2013 laten een stijging toe van 2,57 % ten opzichte van de voorlopige uitgaven 2012, maar in de periode 2008-2012 stegen de uitgaven met gemiddeld 4,5 % per jaar. In januari 2013 lagen de uitgaven van de RVP bovendien bijna 5 % hoger dan in januari 2012. Op grond van die evolutie kan worden aangenomen dat er een risico bestaat dat de geraamde uitgaven voor de pensioenen zijn onderschat.

De uitgaven voor de gezinsbijslag in het Globaal Beheer van de zelfstandigen dalen met 13,7 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting. In tegenstelling tot de initiële begroting zijn de mindere uitgaven als gevolg van de maatregelen om specifieke vormen van fraude met de gezinsbijslagen te bestrijden, in de aangepaste begroting begrepen in de uitgaven voor de prestaties. Om ook de fraude met gezinsbijslagen op een globaal niveau aan te pakken (ongeacht de regeling waarin de gezinsbijslag wordt betaald), moet het RSVZ zo snel mogelijk de gegevens over de gezinsbijslag van de zelfstandigen integreren in het Kinderbijslagkadaster van de RKW. Het RSVZ raamt de uitgaven voor de ontwikkeling van de software op 1.855 duizend euro. Het Rekenhof merkt op dat nog niet is beslist hoe die uitgaven zullen worden gefinancierd en hiermede in de begroting nog geen rekening is gehouden.

### 4 RIZIV-Geneskundige Verzorging

In de aangepaste begroting zijn de totale ontvangsten en de totale uitgaven van de geneeskundige verzorging in evenwicht (29.869,8 miljoen euro, zonder de sector uitkeringen). In de initiële begroting beliep het evenwicht 30.031,4 miljoen euro, wat neerkomt op een daling met 161,6 miljoen euro (0,54 %).

<sup>60</sup> De ontvangsten uit bijdragen van de zelfstandigen maken 94,49 % uit van de totale ontvangsten uit socialezekerheidsbijdragen.

<sup>61</sup> Ramingen gebaseerd op de voor het eerste kwartaal verschuldigde bijdragen.

<sup>62</sup> Zie ook *Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2013*, Parl. St. Kamer, DOC 52-2521/004, pp. 86-87.

#### 4.1 Ontvangsten

Tijdens het begrotingsconclaf in april 2013 besliste de regering de eigen ontvangsten van het RIZIV met 21,5 miljoen euro op te trekken door de volgende maatregelen:

- een bijkomende heffing op de sector van de medische hulpmiddelen;
- een heffing op de omzet van terugbetaalde geneesmiddelen ten laste van de farmaceutische firma's;
- recuperatie van de niet-gerealiseerde besparingen inzake geneesmiddelen, voornamelijk door de keuzes die de farmaceutische firma's maakten in verband met de modulering van de prijsdalingen die ze kregen opgelegd.

De regering besliste bovendien de alternatieve financiering van het RIZIV vanuit de globale beheren met 176,6 miljoen euro terug te schroeven, en de eigen alternatieve financiering van het RIZIV met 6,5 miljoen euro te verminderen. Die vermindering van de alternatieve financiering wordt gecompenseerd door besparingsmaatregelen (161,6 miljoen euro) en maatregelen voor het optrekken van de ontvangsten (21,5 miljoen euro), die gerealiseerd worden bij het vastleggen van de begroting geneeskundige verzorging.

#### 4.2 Uitgaven

In de aangepaste begroting werd niet getornd aan het bedrag van de globale begrotingsdoelstelling van de verzekering geneeskundige verzorging voor 2013 (26.676,6 miljoen euro)<sup>63</sup>.

De algemene toelichting bij de begroting geeft slechts een gedeeltelijke verklaring voor de uitgavenvermindering waartoe tijdens het begrotingsconclaf werd beslist. De tekst stelt louter de structurele maatregelen ten belope van 38,7 miljoen euro voor, die gerealiseerd moeten worden in het kader van de globale begrotingsdoelstelling. De andere maatregelen om de uitgaven in te dijken, worden niet opgesomd. De begrotingsnotificaties van de Ministerraad van 16 april zijn iets explicieter, maar maken geen melding van een maatregel van 114,4 miljoen euro die gerealiseerd moet worden op het niveau van het sociaal statuut van de zorgverleners en die werd goedgekeurd in de Algemene Raad van het RIZIV van 22 april 2013.

Het Rekenhof stelt vast dat voor een deel van de structurele besparingsmaatregelen waartoe de regering besliste nieuwe procedures of een aanpassing van de bestaande procedures nodig zijn, alsook een wettelijke grondslag, net zoals dat het geval was voor de besparingsmaatregelen in de initiële begroting. Een snelle uitvoering van de maatregelen is bijgevolg essentieel voor de realisatie van de vooropgestelde budgettaire doelstellingen.

---

<sup>63</sup> Het verschil tussen het begrotingstotaal en de globale begrotingsdoelstelling bestaat uit uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling, zoals de bestuurskosten van het RIZIV en van de verzekeringsinstellingen, de bedragen afkomstig van internationale overeenkomsten, de sociale akkoorden, enz.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
Il existe aussi une version française de ce rapport.



**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)