



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 22 mei 2015

INHOUD

Inleiding	5
Deel I	6
Algemene toelichting	6
1 Macro-economische parameters	6
2 Conformiteit van de aangepaste begroting 2015 met het stabiliteitsprogramma 2015-2018	6
2.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid	7
2.2 Afbouw van de overheidsschuld	8
3 Het begrotings- en het vorderingensaldo	9
3.1 Het begrotings- en het vorderingensaldo van de federale overheid	9
3.2 Vorderingensaldo van de sociale zekerheid	11
3.3 Vorderingensaldo van entiteit I	12
3.4 Vorderingensaldo van entiteit II	12
Deel II	13
Ontwerp van rijksmiddelenbegroting	13
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	13
2 Fiscale ontvangsten	14
2.1 Algemene evolutie	14
2.2 Gebruikte ramingsmethode	15
2.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	15
2.3.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen	16
2.3.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen	17
3 Niet-fiscale ontvangsten	19
3.1 Bijdrage van de energiesector	19
3.2 Terugvordering van alimentatiegelden	19
3.3 Subsidies toegekend door de Nationale Loterij	19
3.4 Terugbetaling van het terugvorderbaar voorschot toegekend aan Belgocontrol	20
4 Naar de gemeenschappen en gewesten overgehevelde middelen	20
4.1 Vergelijking tussen de middelen die de federale Staat in 2014 en in 2015 overhevelt naar de gemeenschappen en gewesten	20
4.2 Evolutie van de middelen voor de gemeenschappen en gewesten, ten opzichte van de ramingen in de initiële begroting 2015	22
4.2.1 Eigen ontvangsten van de gewesten en raming van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting	22
4.2.2 Ontvangsten van de Staat die naar de gemeenschappen en gewesten vloeien	25
Deel III	28
Ontwerp van algemene uitgavenbegroting	28
Hoofdstuk I	28
Algemeen	28

1	Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting	28
2	Saldi van de organieke fondsen	29
3	Overdracht en herverdeling van kredieten	29
	Hoofdstuk II	33
	Secties van de algemene uitgavenbegroting	33
	Sectie 03 - FOD Budget en Beheerscontrole	33
	Programma 03.41.1 – Provisie: aanleggen van een specifieke interdepartementale provisie voor de veiligheidsuitgaven	33
	Sectie 12 - FOD Justitie	34
1	Personeelskredieten	34
2	Aanzuiveren van achterstallige betalingen op de werkingskredieten	34
3	Programma 12.40.4 – Internationale samenwerking en wetenschappelijke ondersteuning van de Politie	35
	Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	37
1	Werkings- en investeringskredieten	37
2	Programma 16.50.9 – Toelagen en dotaties	38
3	Ontbreken van kredieten voor de financiering van het programma Airbus A400M	38
	Sectie 18 - FOD Financiën	40
1	Programma 18.40.0 – Stafdiensten en diensten – Bestaansmiddelen	40
1.1	Vergoedingen aan bpost	40
1.2	Gerechts- en vervolgingskosten	40
2	Programma 18.61.1 – Internationale financiële betrekkingen	40
3	Uitgaven ten laste gelegd van een interdepartementale provisie	41
	Sectie 19 - Regie der Gebouwen	42
1	De huurdotaties	42
2	Financieringsfonds bij de Regie	42
3	Belastingen en heffingen	43
	Sectie 25 - FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu	44
	Programma 25.51.3 - Fonds Rode Kruis	44
	Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	45
	Programma 32.49.2 – Fonds voor de bestrijding van de overmatige schuldenlast	45
	Sectie 33 - FOD Mobiliteit en Vervoer	46
	Belgocontrol	46
	Sectie 44 - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie	48
	Programma 44.55.1 - Bestaanszekerheid	48
	Sectie 51 - FOD Financiën, voor de rijksschuld	49
	Programma 51.45.1 – Lasten van leningen	49
	Hoofdstuk III	50
	Terugbetalings- en toewijzingsfondsen	50

Toewijzingen aan de politiezones en diverse toewijzingen	50
Deel IV	51
Sociale zekerheid	51
1 Inleiding	51
2 Transversale maatregelen	51
2.1 Welvaartsenveloppe	51
2.2 Strijd tegen de sociale fraude	51
3 Globaal Beheer van de werknemers	52
3.1 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid	52
3.2 Pensioenen	52
3.3 RVA - werkloosheid	52
4 Globaal Beheer van de zelfstandigen	53
Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid	53

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 2015 aanleiding geeft¹.

¹ *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1025/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, DOC 154-1026/001 (middelenbegroting) en *Parl. St. Kamer*, DOC 54-1027/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting).

DEEL I

Algemene toelichting

1 Macro-economische parameters

De aangepaste begroting 2015 is opgemaakt op basis van de ramingen van het Monitoringcomité van 19 maart 2015. De onderliggende ramingen werden opgemaakt bij ongewijzigd reglementair kader en zijn gebaseerd op de economische begroting van 12 februari 2015, gepubliceerd door het Federaal Planbureau (FPB) op 27 februari 2015. De economische begroting van 12 februari 2015 ging uit van een economische groei voor België van 1% van het bbp in 2015.

Het FPB publiceerde op 19 maart 2015 zijn economische vooruitzichten 2015-2020 waarin het de raming van de groei aanpaste naar 1,2%. De aangepaste begroting 2015 houdt met de nieuwe raming van de groei rekening via een positieve correctie van 256 miljoen euro².

De Europese Commissie raamde in februari de groei van het bbp voor België voor 2015 op 1,1%³. Zoals wettelijk is vereist, wordt het verschil in de vooruitzichten tussen de economische begroting van het FPB en deze van Europese Commissie in de algemene toelichting verduidelijkt⁴. De Europese Commissie bevestigde recent (en na het opstellen van de algemene toelichting) de raming van de groei van het bbp voor België voor 2015 van 1,1%⁵.

Het verschil tussen de raming van de groei door enerzijds het Federaal Planbureau en door anderzijds de Europese Commissie is hierdoor bij de aangepaste begroting 2015 vrij beperkt en bedraagt 0,1% (tegenover 0,6% bij de initiële begroting 2015).

2 Conformiteit van de aangepaste begroting 2015 met het stabiliteitsprogramma 2015-2018

Op 29 april 2015 nam het Overlegcomité federale regering en Gemeenschaps- en Gewestregeringen (het Overlegcomité) akte van het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018 (na de goedkeuring ervan door de federale Ministerraad op 24 april 2015). Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 voorziet voor de gezamenlijke overheid een structureel begrotingsevenwicht in 2018.

Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 is gebaseerd op het advies van maart 2015 van de Hoge Raad van Financiën (hierna: HRF)⁶. De HRF beval aan om het structureel tekort in de periode 2015-2018 jaarlijks te verbeteren met 0,7% van het bbp zodat het

² Algemene toelichting, p. 27. Meer concreet paste het Federaal Planbureau de raming van de groei van het bbp aan van 1,01% naar 1,17% en houdt de berekening van de correctie rekening met de sensitiviteitscoëfficiënt voor entiteit I van 0,4 (conform het advies van maart 2015 van de Hoge Raad van Financiën over het begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, p. 124). Die coëfficiënt betekent dat bij een verbetering van de groei met 0,1% van het bbp het vorderingensaldo met 0,04% van het bbp verbetert.

³ European Economic Forecast, winter, p. 62-63.

⁴ Algemene toelichting, p. 44-46.

⁵ European Economic Forecast, lente, p. 66-67.

⁶ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2015.

structureel evenwicht in 2018 wordt bereikt⁷. In het kader van het stabiliteitsprogramma zou de schuldgraad in 2015 toenemen van 106,2% tot 106,7% van het bbp. Tegenover het ontwerp-begrotingsplan van België van oktober 2014 steeg de totale te realiseren structurele verbetering om het structureel evenwicht te bereiken van 2% naar 2,7% van het bbp.

Het stabiliteitsprogramma 2015-2018 herneemt de doelstellingen inzake verbetering van het structureel saldo van de HRF. De regering houdt daarnaast ook rekening met meer recente informatie over de realisaties 2014 (structureel saldo 2014 -2,8 % van bbp), de doorstorting aan de gewesten inzake de herraaming van de “belasting Staat” en de federale maatregelen 2015 (bijkomende maatregelen van 0,05% van het bbp)⁸.

2.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid

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

Tabel – Structureel en vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)⁹

Jaar	2014	2015	2016	2017	2018
Structureel saldo – gezamenlijke overheid	-2,8%	-2,0%	-1,3%	-0,6%	0,0%
Entiteit I	-2,3%	-1,7%	-1,1%	-0,4%	0,1%
Entiteit II	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-0,1%
Vorderingensaldo – gezamenlijke overheid	-3,2%	-2,5%	-2,0%	-1,0%	-0,2%
Entiteit I	-2,6% ¹⁰	-2,0%	-1,5%	-0,6%	-0,1%
Entiteit II	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,1%

Bron: Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018, p. 10-17 en de algemene toelichting, p. 9

De regering stelt voor België in 2015 een verbetering van het structureel saldo van 0,7% van het bbp voorop (0,6% voor entiteit I en 0,1% voor entiteit II). Hierdoor zouden het structureel tekort en vorderingentekort respectievelijk maximaal 2% en 2,5% van het bbp bedragen. Voor entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid) bedragen deze tekorten maximaal 1,7% en 2% van het bbp en voor entiteit II (gemeenschappen

⁷ Waarbij, rekening houdende met een structureel tekort van -2,7% van het bbp in 2014, de structurele verbetering in 2018 tot 0,6% van het bbp kan worden beperkt.

⁸ Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018, p. 11.

⁹ De som van entiteit I en II kan 0,1% afwijken van het totaal als gevolg van afrondingen (structureel saldo 2015 en 2016 en vorderingensaldo 2015).

¹⁰ De NBB raamde op 15 april 2015 voor 2014 een vorderingentekort voor de gezamenlijke overheid van 13.057 miljoen euro met een tekort voor de federale overheid van 10.262 miljoen euro. Het tekort voor de federale overheid zou volgens recentere cijfergegevens 10.488 miljoen euro bedragen (algemene toelichting, p. 25). Hierdoor zal het vorderingentekort van 2014 voor entiteit I oplopen tot -2,7% van het bbp (algemene toelichting, p. 7).

en gewesten en de lokale overheden) maximaal 0,4% en 0,6% van het bbp. Voor entiteit I wordt uitgegaan van een evenwicht in de sociale zekerheid.

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

- de geraamde effecten van eenmalige en andere tijdelijke maatregelen terug toe te voegen (+0,4% van het bbp);
- de correctie voor de cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap te neutraliseren (-0,6% van het bbp)¹¹;
- en de door de HRF bepaalde bijkomende correctie voor de impact van de conjunctuur op de transfers buiten beschouwing te laten (-0,1% van het bbp)¹².

De Europese Commissie raamt in haar lentevooruitzichten het structureel tekort op -2,3% van het bbp (in plaats van -2,0% van het bbp), het vorderingstekort op -2,6% van het bbp (in plaats van -2,5%) en de schuldgraad op 106,5% van het bbp (in plaats van 106,9% van het bbp – zie punt 2.2).

Tabel - Gezamenlijk Belgisch overheidstekort 2015 – prognose EU en stabiliteitsplan (in % bbp)

	Stabiliteitsprogramma	EU prognose lente 2015
Structureel tekort 2015	-2,0	-2,3
Vorderingstekort 2015	-2,5	-2,6

Bron: *Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018*, p. 13 en *European Economic Forecast, lente*, p. 67

De Europese Commissie heeft recent aanbevolen in 2015 (en in 2016) een aanpassing van ten minste 0,6% van het bbp te realiseren¹³.

2.2 Afbouw van de overheidsschuld

De NBB becijferde de overheidsschuld voor 2014 in haar laatste kennisgeving in het kader van de buitengewone tekortenprocedure op 428,4 miljard euro of 106,5% van het bbp¹⁴.

Door de lage economische groei in 2015 kan de endogene groei van de schuld in 2015 (ten gevolge van het negatieve vorderingensaldo) niet worden gecompenseerd door de groei van het bbp. De schuldgraad zal, bij een vorderingensaldo van -2,5% van het bbp, toenemen met 0,4 procentpunt tot 106,9% van het bbp.

¹¹ De cyclische component voor entiteit I bedraagt 40% van de (negatieve) output gap (-1,4% van het bbp in 2015). Een negatieve output gap betekent dat het reële bbp kleiner is dan het potentiële bbp.

¹² Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2015, p. 19 en p. 67-136.

¹³ Aanbeveling van de Europese Commissie voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2015 van België en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2015 van België, Brussel, 13 mei 2015.

¹⁴ 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, 15 april 2015.

3 Het begrotings- en het vorderingensaldo

3.1 Het begrotings- en het vorderingensaldo van de federale overheid

De aangepaste begroting raamt het begrotingssaldo op -9.889 miljoen euro¹⁵. De federale overheid raamt daarnaast het vorderingensaldo op -7.595 miljoen euro of -1,85% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 11 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van de federale overheid¹⁶. Bij de raming van de samenstellende delen van het vorderingensaldo van de federale overheid worden de fiscale ontvangsten en de interestlasten rechtstreeks op ESR-basis geraamd. De niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarbij de nodige correcties worden aangebracht.

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van zowel het begrotingssaldo als het vorderingensaldo schematisch weer.

¹⁵ Algemene toelichting, p. 4.

¹⁶ Algemene toelichting, p. 26.

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

Omschrijving	Initiële begroting 2015		Aangepaste begroting 2015	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	112.123	112.123	107.989	107.989
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-3.082	-3.082	-3.063	-3.063
- Verschil tussen ESR en kas		-292		1.142
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	109.041	108.749	104.926	106.068
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-59.018	-59.018	-54.376	-54.376
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten	+29		+34	
Fiscale middelen	50.052	49.731	50.584	51.692
Niet-fiscale, geraamd op kasbasis	5.084	5.084	5.094	5.094
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-832		-1.185	
- Correctie moment van registratie	+475		+458	
Niet-fiscale middelen	4.727	5.084	4.367	5.094
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 tem 46	-51.324	-51.324	-51.540	-51.540
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	+53		+53	
- Onderbenutting	+600		+618	
- Bni-bijdrage (sectie 52)	-3.261		-3.261	
- Primaire uitgaven van de schuldbegroting (sectie 51)	-41	-41	-23	-23
- Correctie ESR-code 8 uitgaven	+1.935		+1.935	
- Correctie moment van registratie	-71		+39	
Primaire uitgaven	-52.109	-51.365	-52.179	-51.563
Interestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-10.921	-10.921	-10.634	-10.634
- Correctie interesten van andere secties	-53		-53	
- Correctie interesten van te consolideren instellingen	-6		-5	
Interestenlasten	-10.980	-10.921	-10.692	-10.634
Primair saldo te consolideren instellingen	235		211	
Onverdeelde correcties	44		114	
ESR-code 8 uitgaven van sectie 51		-1.083		-3.698
Interesten op reserves Zilverfonds (sectie 51)		-805		-780
Saldo federale overheid	-8.031	-9.359	-7.595	-9.889

Bron: algemene toelichting en Rekenhof

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

De ESR-correctie voor het moment van registratie van de uitgaven (+39 miljoen euro) bevat een correctie voor de neutralisatie van de toegekende kredieten 2015 inzake de betaling van de achterstallen op de facturen van de FOD Justitie (+101 miljoen euro)¹⁷. Deze correctie wordt verderop becommentarieerd (zie deel III, hoofdstuk II, sectie 12 – FOD Justitie).

De begroting raamt het ESR-saldo van de te consolideren instellingen op 206,7 miljoen euro¹⁸. Dit saldo wordt voornamelijk bepaald door het geraamde saldo van APETRA van 229,9 miljoen euro.

APETRA beheert de Europees en internationaal opgelegde aardolievoorraadplicht van België¹⁹. Deze aan te leggen strategische noodvoorraad moet ten minste 90 dagen netto-invoer van aardolieproduct bedragen (dit is dus een kwart van de jaarlijkse invoer). APETRA wordt gefinancierd door een bijdrage op de aardolieproducten die aardoliemaatschappijen in België in verbruik stellen. De hoogte van de bijdrage varieert per kwartaal en is gekoppeld aan de evolutie van de aardolieprijs.

Het Rekenhof stelt vast dat de elementen waarop de verhoging van de bijdrage is gebaseerd, niet gekend zijn. Daarenboven zal de financiering van APETRA in 2015 toch dalen vermits de bijdrage is gekoppeld aan de evolutie van de aardolieprijs. Bovendien is bij de vaststelling van het ESR-saldo van APETRA, rekening gehouden met de verkoop van het surplus aan voorraadstocks boven de 90 dagen.

Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat bij de bepaling van het vorderingensaldo voor de niet-fiscale ontvangsten rekening wordt gehouden met de kasontvangsten en niet met de vastgestelde rechten (die 159,4 miljoen euro hoger liggen voor de niet ESR-codes 8, waarvan 148,7 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden). Uit voorzichtigheid worden deze ontvangsten op kasbasis geraamd²⁰.

3.2 Vorderingensaldo van de sociale zekerheid

Voor de berekening van het vorderingensaldo van de sociale zekerheid wordt in tabel 16 van de algemene toelichting een overzicht van de ESR correcties op het begrotingssaldo weergegeven²¹.

Zonder rekening te houden met de correctie voor investeringen in ziekenhuizen van - 500 miljoen euro is de ESR-begroting van de sociale zekerheid in evenwicht.

¹⁷ Algemene toelichting, p. 15.

¹⁸ Primair saldo en interesten.

¹⁹ Zie ook het verslag van het Rekenhof in verband met de tenuitvoerlegging van de taken van openbare dienst door de vennootschap van publiek recht APETRA tijdens het boekjaar 2013, zoals meegedeeld aan de Kamer op 7 mei 2015 (beschikbaar op www.rekenhof.be).

²⁰ Volgens de ESR reglementering moeten deze ontvangsten op basis van de vastgestelde rechten worden aangerekend. Indien een gedeelte waarschijnlijk niet zal kunnen worden geïnd, kunnen de nodige correcties worden aangebracht. De FOD Budget en Beheerscontrole is van oordeel dat de strikte toepassing van de in de middelenbegroting geraamde vastgestelde rechten voor de niet-fiscale ontvangsten om een aantal redenen niet realistisch is. Daarbij wordt de overheid soms geconfronteerd met het probleem dat sommige vastgestelde rechten oninvorderbaar zijn en staat de procedure om de impact hiervan te bepalen nog niet op punt.

²¹ Algemene toelichting, p. 38-39.

3.3 Vorderingsaldo van entiteit I

Het vorderingensaldo van entiteit I wordt geraamd op -8.095 miljoen euro of -2% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 17 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van entiteit I²².

3.4 Vorderingsaldo van entiteit II

Voor Entiteit II wordt in het stabiliteitsprogramma en in de algemene toelichting een vorderingensaldo van -0,6% van het bbp vooropgesteld.

De algemene toelichting stelt onder meer dat voor entiteit II niet alle cijfers na begrotingscontrole beschikbaar zijn, maar dat de federale regering ervan uitgaat dat entiteit II zijn doelstelling realiseert.

In het advies van de HRF was voorzien dat bij een structurele verbetering van 0,1% van het bbp ook het vorderingensaldo van entiteit II in 2015 zou verbeteren met 0,1% van het bbp of van -0,53 % van het bbp in 2014 tot -0,43% van het bbp (voor de gemeenschappen en gewesten en lokale overheden respectievelijk van -0,29% en -0,24% van het bbp naar -0,33% en -0,10% van het bbp)²³. De NBB rapporteerde meer recent (op 15 april 2015) voor entiteit II een gerealiseerd vorderingentekort in 2014 van -0,61% van het bbp (respectievelijk -0,35% en -0,27% van het bbp).

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting geen informatie bevat over de verdeling van het te bereiken vorderingensaldo tussen de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden. Het stabiliteitsprogramma stelt een vorderingentekort van -0,6% van het bbp voorop met afgerond -0,4% van het bbp voor de gemeenschappen en gewesten en afgerond -0,1% van het bbp voor de lokale overheden²⁴.

Uit het stabiliteitsprogramma komt naar voor dat de begrotingsdoelstellingen van de gemeenschappen en gewesten een vorderingentekort van -0,4% van het bbp beogen²⁵. Noch de algemene toelichting noch het stabiliteitsprogramma bevat informatie over de wijze van raming van het vorderingensaldo van de lokale besturen en van de elementen die daarbij in aanmerking werden genomen (bijvoorbeeld recente begrotingscijfers).

²² Algemene toelichting, p. 40.

²³ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2015-2018, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2015, p. 22.

²⁴ Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018, p. 14.

²⁵ Het stabiliteitsprogramma van België 2015-2018, p. 29-39.

DEEL II

Ontwerp van rijksmiddelenbegroting

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De totale geraamde kasontvangsten voor de aangepaste begroting 2015 bedragen 111.188,88 miljoen euro, een daling met 2.684,1 miljoen euro (-2,4%) ten opzichte van de initiële begroting 2015. De afdrachten dalen met 4.654,5 miljoen euro (-7,9%) en bedragen 54.402,3 miljoen euro.

Tabel – De totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Realisatie 2014	Initieel 2015	Aangepast 2015
Totale ontvangsten	108.601,7	113.872,9	111.188,8
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>103.717,7</i>	<i>108.748,9</i>	<i>106.067,8</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>4.884,0</i>	<i>5.124,0</i>	<i>5.121,0</i>
Totale afdrachten	60.674,9	59.056,8	54.402,3
<i>Europese Unie</i>	<i>2.613,3</i>	<i>2.574,1</i>	<i>2.670,0</i>
<i>Gewesten</i>	<i>18.637,8</i>	<i>23.521,1</i>	<i>18.501,3</i>
<i>Gemeenschappen</i>	<i>22.701,5</i>	<i>23.371,2</i>	<i>22.808,0</i>
<i>Sociale Zekerheid</i>	<i>16.176,8</i>	<i>8.926,6</i>	<i>9.801,1</i>
<i>Anderen</i>	<i>545,5</i>	<i>663,8</i>	<i>621,8</i>
Middelenbegroting	47.926,8	54.816,1	56.786,5
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>43.077,8</i>	<i>49.731,6</i>	<i>51.692,2</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>4.849,0</i>	<i>5.084,5</i>	<i>5.094,3</i>
Procentueel aandeel van de middelen in de totale ontvangsten	44,1%	48,1%	51,1%
Dotaties aan de Gemeenschappen (primaire uitgaven – zesde staatshervorming)	0	11.063,5	10.761,5

Bron: algemene toelichting²⁶ en Rekenhof

Het saldo, ten bedrage van 56.786,5 miljoen euro, wordt aangerekend op de middelenbegroting. Dit saldo stijgt met 1.970,4 miljoen euro (+3,3%) ten opzichte van de initiële begroting 2015. Hierdoor stijgt het aandeel van de middelenbegroting ten opzichte van de totale kasontvangsten tot 51,1%.

²⁶ Algemene toelichting, tabel 9 (p. 21) en tabel 10 (p. 23).

Ingevolge de zesde staatshervorming zijn een aanzienlijk gedeelte van de dotaties aan de gemeenschappen inbegrepen in de primaire uitgaven en moeten dus gefinancierd met de middelenbegroting. Deze dotaties bedragen 10.761,6 miljoen euro, zijnde een daling van 301,9 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2015 (11.063,5 miljoen euro).

De daling van de afdrachten betreft een daling van de afdrachten aan de gewesten (5.019,8 miljoen euro) en de gemeenschappen (563,2 miljoen euro). De belangrijke reden van deze daling (4.113,0 miljoen euro) is het feit dat de initiële begroting de registratierechten en successierechten bevatte, terwijl het Vlaams Gewest vanaf 1 januari instaat voor de inning van deze belasting²⁷. Andere redenen zijn de daling van de gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting (750 miljoen euro), de verminderde dotatie vanuit de personenbelasting en BTW (720 miljoen euro) en de verminderde afdrachten van de niet-fiscale ontvangsten (10 miljoen euro). Voor een meer uitgebreide bespreking van de financiering van de gewesten en de gemeenschappen wordt verwezen naar punt 4.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de opbrengsten uit de rijksschuld (leningen en terugbetaling van effecten in portefeuille) op 46.149,1 miljoen euro worden geraamd²⁸. Deze ontvangsten komen evenwel volledig toe aan het beheer van de rijksschuld en hebben geen invloed op het vorderingensaldo.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Algemene evolutie

De totale fiscale ontvangsten op ESR-basis worden voor de aangepaste begroting 2015 geraamd op 107.989,1 miljoen euro, zijnde een daling van 4.133,4 miljoen euro (-1,7%) ten opzichte van de initiële begroting 2015. Deze daling is te verklaren doordat de initiële begroting ten onrechte de door het Vlaams Gewest geïnde registratierechten en successierechten bevatte.

In het verslag van het Monitoringcomité van 19 maart 2015, dat als basis heeft gediend voor de aangepaste begroting 2015, werden de ontvangsten geraamd op 107.339,0 miljoen euro. Er wordt dus een bijkomende ontvangst voorzien van 650,1 miljoen euro. Dit is vooral toe te schrijven aan nieuwe bijkomende fiscale maatregelen (533,5 miljoen euro) zoals beslist tijdens het begrotingsconclaf van april 2015. Deze bijkomende fiscale maatregelen worden besproken in punt 2.3.

Voor het bepalen van de afdrachten en middelenbegroting wordt vertrokken vanuit de kasontvangsten (i.p.v. de ESR-ontvangsten).

Zoals bovenstaande tabel aantoont bedragen de totale fiscale ontvangsten op kasbasis 106.067,8 miljoen euro. Het grote verschil (-1.921,3 miljoen euro) met de raming van de totale fiscale ontvangsten op ESR-basis (107.989,1 miljoen euro) vloeit voort uit de verrekening van de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing (-3.063 miljoen euro)²⁹, een

²⁷ Zie commentaren en opmerkingen bij de ontwerpen van staatshervorming voor het begrotingsjaar 2015 (*Parl. St. Kamer*; DOC 54 0495/002, p. 15).

²⁸ Middelenbegroting, Titel III – Opbrengsten van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo (*Parl. St. Kamer* DOC 54 1026/001, p. 62).

²⁹ Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (46.453,4 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die gelden op de bedrijfsvoorheffing. Als tegenpost worden de vrijstellingen op de bedrijfsvoorheffing, die voor 2015 worden geraamd op 3.3063,5 miljoen euro, ESR-matig als een uitgave geboekt. Zie tevens algemene toelichting, p. 58.

correctie voor het moment van registratie van de geïnde fiscale ontvangsten (1.124 miljoen euro) en een correctie m.b.t. de overdracht van federaal geïnde gewestelijke belastingen (18 miljoen euro).

De correctie voor het moment van registratie houdt in dat het verschil in termijnen tussen de ingekohierde belasting (ESR) en de effectieve geïnde belasting (kas) in rekening wordt gebracht.

2.2 Gebruikte ramingsmethode

De ontvangsten uit de personenbelastingen, de vennootschapsbelasting, de BTW en de accijnzen worden geraamd op basis van een gedessaggreerde macro-economische methode. Deze ontvangsten worden op ESR-basis geraamd en daarna naar de ontvangsten op kasbasis omgezet. De overige (kleinere) posten van de fiscale ontvangsten werden berekend door de bevoegde fiscale administraties³⁰.

M.b.t de berekening van de belastingen geraamd volgens de macro-economische methode wijst het Rekenhof erop dat deze steunt op de economische begroting van februari 2015. Bij deze berekening werd dus uitgegaan van een economische groei van 1%. Het begrotingsconclaf van april 2015 gaat uit van een economische groei van 1,2%. Dit hoger uitgangspunt inzake economische groei vertaalt zich dus niet in de fiscale ontvangsten. Zoals aangegeven in de algemene toelichting opteerde de regering om met deze bijkomende economische groei (0,2%) rekening te houden door een algemene correctie van het vorderingensaldo van 256 miljoen euro³¹.

2.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor de aangepaste begroting 2015 bedraagt 1.860,9 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (1.327,3 miljoen euro), en anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (533,5 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaf van april 2015.

Tabel 4 - “Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2015” in de algemene toelichting³² bevat een overzicht van deze maatregelen. Deze maatregelen werden op ESR-basis geraamd.

Algemeen merkt het Rekenhof op dat deze maatregelen, ondanks hun weerslag, in de begrotingsdocumenten nauwelijks worden toegelicht. Wel hebben de fiscale administraties van de FOD Financiën (in het bijzonder de stafdienst Beleidsexpertise) en de beleidscellen van de minister van Financiën en de staatssecretaris bevoegd voor de Strijd tegen de Fiscale fraude de onderliggende budgettaire berekeningsgegevens of de hierbij gebruikte parameters m.b.t. de meeste van deze maatregelen aan het Rekenhof overgemaakt en/of toegelicht. Dit was evenwel niet het geval voor de terugverdieneffecten van de maatregel inzake de Taxshelter/starterskorting (26,7 miljoen euro)³³.

³⁰ Het betreft de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling, de registratierechten successierechten, de douanerechten en diverse taksen en boeten (BTW).

³¹ Algemene toelichting, p. 26-27.

³² Algemene toelichting, p. 109.

³³ De berekeningsnota die het Rekenhof heeft ontvangen inzake de budgettaire impact uitgaande van de maatregelen genomen op vlak van de Taxshelter/starterskorting betreft enkel de budgettaire kost en wordt

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

2.3.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen

Herschattingen van reeds vroeger genomen maatregelen (+1.327,2 miljoen euro) zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de belangrijkste budgettaire herzieningen.

Tabel - Overzicht van de belangrijkste budgettaire herraamingen van bestaande fiscale maatregelen (in miljoenen euro)

Bestaande fiscale maatregel	Initieel 2015	Aangepast 2015
Verlaging van de steun aan de biobrandstof	0	84,3
Afschaffing en beperking van de belastingverminderingen voor energiebesparingen	328,5	238,5
Verhoging van de werkbonus	-66,0	-13,0
Effect van de indexsprong	-467,9	0
Fiscalisering van de welvaartsenveloppe	-310,5	0
Sociale begeleiding van de indexsprong	-127,0	-10,0
Onrechtstreeks effecten van de competitiviteitsmaatregelen	29,7	0
Liquidatiebonus	50,0	236,5
Rechtzetting van de aanslag op de geheime commissielonen	30,0	-113,0

Bron: Algemene toelichting initiële begroting 2015³⁴ en aangepaste begroting 2015³⁵

Aangezien voor dit jaar geen indexering van de lonen wordt voorzien, werd de negatieve impact van een indexsprong op de fiscale ontvangsten (-467,9 miljoen euro) niet meer weerhouden.

Hetzelfde geldt voor de sociale begeleiding van de indexsprong (-127 miljoen euro). Thans heeft de regering beslist bij het begrotingsconclaf van april 2015 een gedeelte van dit bedrag (53 miljoen euro) aan te wenden om de werkloosheidsval te bestrijden. Een gedeelte van dit bedrag zal worden aangewend om het percentage van de fiscale werkbonus te verhogen (-10 miljoen euro)³⁶. Het resterende gedeelte (-43 miljoen euro)

afhankelijk van de gevolgde hypothese geraamd tussen de 125,5 miljoen euro en de 181,9 miljoen euro. Deze budgettaire kost zal pas vanaf het aanslagjaar 2016 zichtbaar worden en wordt daarom niet verder besproken.

³⁴ Parl. St. Kamer, DOC 0494/001, p. 109 (tabel 5)

³⁵ Algemene toelichting, tabel 4, p. 62.

³⁶ De 'fiscale werkbonus' is een belastingkrediet voor belastingplichtigen met een laag loon die recht hebben op een sociale werkbonus (belastingkrediet als bedoeld in art. 289ter/1, WIB 1992). De fiscale werkbonus omvat een percentage van de effectieve sociale werkbonus

komt toe aan de sociale werkbonus³⁷ en is mee opgenomen in het stelsel van de sociale zekerheid.

Bij het begrotingsconclaf van oktober 2014 (initiële begroting 2015) besliste de regering de uitgaven voor de welvaartsenveloppe voortaan te beheren via de fiscale weg. Bij de opmaak van de aangepaste begroting werd beslist om de kosten opnieuw te laten financieren door de stelsels van de sociale zekerheid³⁸. Hierdoor stijgen de fiscale ontvangsten opnieuw met 310,5 miljoen euro³⁹.

De onrechtstreekse effecten van de competitiviteitsmaatregelen (29 miljoen euro) zitten mee vervat in de gebruikte ramingsmethode (zie punt 2.2). Het verklaart waarom het bedrag niet langer mee wordt verrekend als een aanvullende weerslag van een bestaande fiscale maatregelen.

Voorts stelt het Rekenhof vast dat de maatregel inzake de liquidatiebonus (+236,5 miljoen euro) en de rechtzettingen van de aanslag op geheime commissielonen (-113 miljoen euro) in overeenstemming werd gebracht met de berekening van de studiedienst van de FOD Financiën bij het ontwerp van de initiële begroting 2015⁴⁰.

Bovendien kan het Rekenhof, bij gebrek aan ontvangen informatie, niet bepalen of de liquidatiebonus niet interfereert met de maatregel inzake de liquidatiereserve (begrotingsconclaf april 2015 - zie punt 2.3.2) en of de voormelde opbrengst van 236,5 miljoen euro hierdoor zal worden beïnvloed.

Inzake de bijdrage van de financiële sector (beperking van de notionele interestaftrek voor financiële instellingen en verzekeringsmaatschappijen) behoudt de regering de initieel geraamd opbrengst van 100 miljoen euro. Op basis van de verkregen informatie ligt de concrete uitwerking van deze maatregel binnen de regering nog steeds ter discussie. Tot op heden werd hieromtrent nog geen wetsontwerp in het parlement ingediend. Het Rekenhof beschikt bijgevolg over onvoldoende informatie om de haalbaarheid van de opbrengst zoals berekend in voorgelegde berekeningsnota te kunnen verifiëren.

2.3.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaf van april 2015 nam de regering een aantal nieuwe maatregelen waarvan de budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2015 op 533,5 miljoen euro wordt geraamd⁴¹.

³⁷ De 'sociale werkbonus' is een vermindering van de persoonlijke socialezekerheidsbijdragen voor werknemers met een laag loon. Hij verhoogt het nettoloon van deze werknemers, zonder dat hun brutoloon stijgt

³⁸ Algemene toelichting, pagina's 124, 129, 144 en 161.

³⁹ Dit is het bedrag dat als aanvullende fiscale maatregel werd geraamd bij de initiële begroting, Tabel 5 algemene toelichting bij de initiële begroting, Parl. St. Kamer DOC 54:0994:001, p 109. Dit bedrag verschilt licht van het bedrag dat bij de aangepaste begroting wordt weerhouden in de sociale zekerheid, zie Deel IV, punt 2.1 "Welvaartsenveloppe".

⁴⁰ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 (*Parl. St. Kamer*, DOC 54 0495/002, p. 19-20).

⁴¹ De conclaafmaatregelen in verband met de Tax shelter/Starterkorting en Crowdfunding hebben pas een budgettaire impact vanaf het begrotingsjaar 2016. Deze maatregelen zijn dus niet opgenomen in de tabel 4 en worden daarom ook niet verder besproken. Voor de Tax shelter/Starterkorting is de budgettaire impact voor 2016 afhankelijk van de gevolgde hypothese tussen de 125,5 miljoen euro en de 181,9 miljoen euro gecijferd. Voor de maatregel van de Crowdfunding werd de budgettaire impact voor 2016 geraamd op 1,875 miljoen.

Deze fiscale maatregelen hebben betrekking op :

- de liquidatiereserve (236 miljoen);
- de strijd tegen de fiscale fraude (100 miljoen euro)⁴²;
- een bijkomende voorafbetaling aan vennootschapsbelasting door de Nationale Bank van België (60 miljoen euro)⁴³;
- de bijdrage van de diamantsector (50 miljoen);
- de doorkijkbelasting (50 miljoen);
- de terugverdieneffecten m.b.t. de taxshelter starterskorting (26,7 miljoen euro);
- de niet doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen (23 miljoen)⁴⁴;
- het Europees arrest “Tate&Lyle” (10 miljoen);
- de investeringsaftrek voor digitale investeringen (5 miljoen);
- de terugverdieneffecten inzake E-commerce (3,3 miljoen euro);
- een bijkomende opbrengst (roerende voorheffing) uit de monopolierente van de Nationale Loterij.

Deze ramingen zijn onderbouwd door technische nota's van hetzij de FOD Financiën, hetzij de beleidscel van de Minister van Financiën.

In algemene zin merkt het Rekenhof op dat de budgettaire ramingen van diverse fiscale maatregelen (zoals de bijdrage van de diamantsector, de doorkijkbelasting, de niet doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen en de investeringsaftrek voor digitale investeringen) in belangrijke mate afhangen van nog nader te definiëren concrete toepassingsmodaliteiten en nog te moduleren uitvoeringsbesluiten. In deze context is het moeilijk om al budgettaire effecten op precieze wijze te kwantificeren of te evalueren.

Wat betreft de vooropgestelde opbrengst uit de bijdrage van de diamantsector wijst het Rekenhof erop dat deze maatregel in het kader van de Europese staatssteunregels moet worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Voorts dient te worden opgemerkt dat de budgettaire berekeningsnota uitgaat van een aantal parameters (bv. de gerealiseerde omzet) en hypothesen (bv. de groei van de sector) waaraan elementen van onzekerheid zijn verbonden.

De raming van de opbrengsten als gevolg van de doorkijkbelasting steunt op financiële gegevens en parameters die op dit ogenblik onvoldoende gekend zijn. Dit is onder meer het geval voor de totale activa die onder de maatregel vallen, het geschatte rendement, de belastingvoet, de mate waarin de voorafbetalingen zullen gebeuren en de mate waarin deze constructies (niet) worden vervangen door andere. Hierdoor dienen de geraamde opbrengsten als onzeker te worden beschouwd.

Ook inzake de niet doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor startende ondernemingen en de investeringsaftrek voor digitale investeringen, merkt het

⁴² Waarvan 70 miljoen euro door de spontane melding door de belastingplichtige van niet tijdig aangegeven inkomsten, 22,5 miljoen euro uit de strijd tegen de misbruik van vennootschapsstructuren, 3 miljoen euro uit het bestrijden van de internetfraude, 3,2 miljoen euro door het uitbreiden van dataminingprojecten bij de BBI en 1,3 miljoen het beter benutten van informatie m.b.t. de 183 dagen regel.

⁴³ Het aandeel van de Staat in de winst van de Nationale Bank van België is vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Doordat dit aandeel daalt, stijgt de vennootschapsbelasting die de Nationale Bank moet betalen.

⁴⁴ Deze maatregel is niet opgenomen in voormelde tabel 4, maar wordt mee verrekend in de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing (zie punt 2.1).

Rekenhof op dat de FOD Financiën niet beschikt over betrouwbare gegevens in verband met de gehanteerde parameters.

Betreffende de liquidatiereserve, waarvan de geraamde opbrengsten eveneens in belangrijke mate afhangen van de gehanteerde hypothesen, wijst het Rekenhof erop dat deze maatregel een verschuiving van fiscale opbrengsten inhoudt, ten nadele van latere begrotingsjaren.

3 Niet-fiscale ontvangsten

3.1 Bijdrage van de energiesector

Op vraag van de regering heeft de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) in de loop van de maand april 2015 een verslag voorgesteld met betrekking tot de evolutie van de kosten en winsten van de productie van elektriciteit via kernenergie. Volgens dat verslag zijn die winsten sterk gedaald in de loop van het afgelopen jaar door de combinatie van de daling van de elektriciteitsprijs in België en het stilleggen van verschillende kerncentrales om veiligheidsredenen.

Het Rekenhof wijst erop dat de regering in het onderhavige ontwerp van begrotingsaanpassing beslist heeft de raming van de ontvangst uit hoofde van de nucleaire rente, namelijk 405 miljoen euro⁴⁵, die uit de vorige raming van die winsten door de CREG voortvloeide, ongewijzigd te handhaven. Het kan dus niet uitsluiten dat het risico bestaat dat de bijdrage van de energiesector overschat is en dat deze overschatting dus een ongunstige weerslag op het vorderingensaldo van de Staat kan hebben.

3.2 Terugvordering van alimentatiegelden

Het Rekenhof herinnert eraan dat het naar aanleiding van het onderzoek van de initiële middelenbegroting⁴⁶ erop had gewezen dat de ontvangsten ingeschreven voor de terugbetaling van de alimentatiegelden⁴⁷ niet beantwoordden aan de wettelijke bepaling inzake de raming van de begrotingsontvangsten en dat hieruit een overschatting van de vastgestelde rechten in 2014 van nagenoeg 126,1 miljoen euro voortvloeide. Het stelt vast dat in de voorliggende begrotingsaanpassing geen gevolg werd gegeven aan die opmerking. Het wijst er wel op dat die overschatting, in tegenstelling tot de bijdrage van de energiesector, geen impact heeft op het bepalen van het vorderingensaldo van de Staat.

3.3 Subsidies toegekend door de Nationale Loterij

De regering besliste om de bruto monopolierente die door de Nationale Loterij moet worden betaald, te verhogen met 10 miljoen euro tot 105 miljoen euro⁴⁸. Tegelijkertijd zal echter het totale bedrag van de subsidies die de Nationale Loterij jaarlijks toestaat, met eveneens 10 miljoen euro worden verminderd (van 225,3 tot 215,3 miljoen euro). Deze subsidies van de Nationale Loterij worden toegekend aan de federale overheid

⁴⁵ Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, § 2, artikel 37.70.02 van de middelenbegroting.

⁴⁶ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 0495/002, blz. 22.

⁴⁷ Titel II, sectie II, hoofdstuk 18 § 2, artikel 58.20.03 van de middelenbegroting.

⁴⁸ De netto monopolierente (exclusief roerende voorheffing) wordt geregistreerd als lopende niet-fiscale ontvangst van de FOD Financiën, §1. Administratie der thesaurie, art. 36.50.01 – Monopolierente van de Nationale Loterij.

(Belgische Ontwikkelingssamenwerking)⁴⁹, aan organieke fondsen van de federale overheid, aan de gemeenschappen en aan diverse instellingen.

Het Rekenhof stelt vast dat in 2015 nog geen koninklijk besluit⁵⁰ is genomen voor de bestemming van die subsidies en dat bijgevolg in de aangepaste middelenbegroting niet kon worden bepaald hoe die middelen onder de verschillende begunstigten zouden worden verdeeld. Het Rekenhof kan bijgevolg niet verifiëren of de voor de verschillende begunstigten ingeschreven ontvangsten correct geraamd zijn. Het formuleert de aanbeveling deze verdeling in het vervolg zo snel mogelijk te bepalen en uiterlijk wanneer de ontwerpbegroting wordt ingediend.

3.4 Terugbetaling van het terugvorderbaar voorschot toegekend aan Belgocontrol

Dat punt komt aan bod in deel III, hoofdstuk II, Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer.

4 Naar de gemeenschappen en gewesten overgehevelde middelen

4.1 Vergelijking tussen de middelen die de federale Staat in 2014 en in 2015 overhevelt naar de gemeenschappen en gewesten

Op grond van de wetten die de financiering van de gemeenschappen en gewesten regelen⁵¹, vloeien er financiële middelen van de Staat naar de gemeenschappen en naar de gewesten. Door de zesde staatshervorming hebben die meer bevoegdheden gekregen. De wetten zijn daartoe verregaand gewijzigd waardoor de middelen waarover de gemeenschappen en gewesten beschikken, zijn toegenomen.

⁴⁹ Lopende niet-fiscale ontvangst van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, § 2. Internationale Samenwerking, artikel 36.50.02 – Netto-storting door de Nationale Loterij.

⁵⁰ De verdeling van de toelagen 2014 werd vastgelegd in het koninklijk besluit van 19 maart 2014 tot bepaling van het voorlopig verdelingsplan van de subsidies van de Nationale Loterij voor het dienstjaar 2014.

⁵¹ Het gaat om de volgende vier wetten: de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, en de wet van 10 augustus 2001 tot oprichting van een Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel, tot oprichting van een begrotingsfonds Taalpremies en tot wijziging van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

Tabel - Evolutie van de middelen die van de Staat naar de gemeenschappen en gewesten vloeien
(in miljoen euro)

	Middelen 2014 (definitief)	Begroting 2015 (aangepast)	Vershil
A. Eigen ontvangsten (met uitzondering van de gewestbelastingen)			
Verkeersovertredingen	0,0	213,7	213,7
Bijkomende belasting bij de personenbelasting	0,0	8.262,4	8.262,4
Totale eigen ontvangsten (met uitzondering van de gewestbelastingen)	0,0	8.476,1	8.476,1
B. Overgehevelde ontvangsten			
Toegewezen ontvangsten	33.821,8	29.467,1	-4.354,7
Bestemde ontvangsten	205,4	205,3	-0,1
Begrotingsdotaties – Nieuwe bevoegdheden (sectie 01)	0,0	10.761,6	10.761,6
Andere begrotingskredieten	1.023,5	408,9	-614,6
Afrekening 2014 ⁵²		-116,9	-116,9
Totale overgehevelde ontvangsten	35.050,7	40.726,3	5.675,3

Bron: algemene toelichting, middelenbegroting en algemene uitgavenbegroting

De gewesten kregen meer fiscale autonomie en genieten voortaan van de opbrengst van de bijkomende belasting bij de personenbelasting, d.i. de gewestelijke personenbelasting, evenals nieuwe niet-fiscale ontvangsten in verband met de toekenning van bevoegdheden aangaande het verkeersreglement. In 2015 zouden die twee nieuwe ontvangsten naar schatting globaal 8.476,1 miljoen euro belopen.

De middelen die de Staat in de loop van 2015 vanuit de eigen ontvangsten overhevelt op grond van de genoemde financieringswetten, liggen 5.675,3 miljoen euro hoger dan het jaar ervoor en belopen nu 40.726,3 miljoen euro. De overheveling gebeurt op verschillende manieren, te weten:

- een deel van de ontvangsten uit de personenbelasting en de btw wordt toegewezen, hetzij door middel van toewijzingsfondsen, hetzij door de ontvangsten rechtstreeks te bestemmen op begrotingsfondsen. De vermindering van de toegewezen ontvangsten die werd vastgesteld tussen 2014 en 2015 is grotendeels te verklaren door het feit dat in het basisbedrag van de gewestelijke personenbelasting een deel van

⁵² Met "afrekening 2014" wordt het verschil bedoeld tussen de middelen die voor 2014 naar de deelstaten werden overgeheveld op basis van parameters die eind 2014 werden geselecteerd, en de middelen die naar voren komen uit de parameters zoals die in de loop van februari 2015 werden geactualiseerd. Dat verschil kan dus pas in beschouwing worden genomen bij de opmaak van de aanpassing van de begroting 2015.

de middelen wordt opgenomen die tot 2014 op de toewijzingsfondsen werden geboekt⁵³;

- in de algemene uitgavenbegroting (sectie 01) zijn nieuwe dotaties ingeschreven om er de bevoegdheden mee te financieren die aan de gemeenschappen werden toegekend door de zesde staatshervorming;
- door specifieke begrotingskredieten in te schrijven⁵⁴. De sterke daling van die middelen ten opzichte van het voorgaande jaar (-614,6 miljoen euro) vloeit in essentie hieruit voort dat er begrotingskredieten zijn geschrapt die voordien bestemd waren voor het wedertewerkstellingsbeleid (- 485,8 miljoen euro) en dat de vroegere dotaties aan de Duitstalige Gemeenschap en aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie⁵⁵ (-182,1 miljoen euro)⁵⁶ niet langer bestaan. Omgekeerd zijn er bijkomende middelen voor sommige gewesten, met name voor het mobiliteitsbeleid (+30,0 miljoen euro) en voor de terugbetaling van de kosten voor de inning van de gewestelijke belastingen (+23,9 miljoen euro).

4.2 Evolutie van de middelen voor de gemeenschappen en gewesten, ten opzichte van de ramingen in de initiële begroting 2015

Volgens de ramingen van de regering, en zonder de gewestelijke belastingen (waarvoor de evolutie van de bedragen louter het gevolg is van de beslissing van het Vlaams Gewest om zelf in te staan voor de inning) zullen de bedragen die de Staat aan de gemeenschappen en gewesten verschuldigd is nagenoeg 1.713,2 miljoen euro lager liggen dan de bedragen in de initiële begroting voor het jaar 2015⁵⁷. Die daling doet zich voor zowel bij de eigen ontvangsten van de gewesten als bij de ontvangsten die de Staat naar de gemeenschappen en de gewesten overhevelt.

4.2.1 Eigen ontvangsten van de gewesten en raming van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting

Sommige eigen ontvangsten van de gewesten worden geïnd door rekenplichtigen van de federale Staat. Dat is zo voor de gewestelijke belastingen (3.366,1 miljoen euro), voor de gewestelijke personenbelasting (8.262,4 miljoen euro) en voor sommige niet-fiscale ontvangsten⁵⁸ (213,7 miljoen euro).

⁵³ De gewestelijke personenbelasting vervangt voortaan de historische middelen bedoeld in artikel 33 van de bijzondere wet van 16 januari 1989, verminderd met de negatieve term bedoeld in artikel 33*bis* van dezelfde bijzondere wet.

⁵⁴ Onder meer een dotatie aan de stad Brussel (106,7 miljoen euro). De middelen ter compensatie van de dode hand zijn daar niet in opgenomen, omdat het Rekenhof bij gebrek aan gegevens het bedrag ervan niet kan vaststellen.

⁵⁵ Programma's 01.34.01, 01.34.2 en 23.56.8.

⁵⁶ Die financiering gebeurt voortaan door middel van toegewezen ontvangsten, via afnemingen van de personenbelasting en de btw.

⁵⁷ Die begrotingsraming houdt rekening met de aanpassingen die voortvloeien uit de herziening van de gegevens en van de parameters, zowel voor 2014 als voor 2015, en dus uit de afrekening van het jaar 2014.

⁵⁸ Het gaat om onmiddellijke inningen, dadingen en penale boetes in verband met inbreuken op de verkeersreglementering.

Tabel – Evolutie van de ontvangsten die de Staat int voor rekening van de gewesten (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2015	Aangepaste begroting 2015	Vershil
Gewestbelastingen	7.489,8	3.366,1	-4.123,7
Verkeersovertredingen	183,7	213,7	30,0
Bijkomende belasting bij de personenbelasting	9.012,1	8.262,4	-749,7
Totaal	16.685,6	11.842,2	-4.843,4

Bron: algemene toelichting

Zoals hierboven wordt uiteengezet, vloeit de vastgestelde daling tussen de ramingen in de initiële begroting 2015 en de voorliggende aanpassing van de begroting grotendeels voort uit de beslissing van het Vlaams Gewest om de registratie- en de successierechten rechtstreeks te innen (-3.926,4 miljoen euro)⁵⁹.

Wat de gewestelijke personenbelasting betreft, bedraagt het verschil tussen de initiële en de aangepaste federale begroting -749,7 miljoen euro. Die vermindering t.o.v. de initiële begroting is het gevolg van de nieuwe raming van de gewestelijke opcentiemen (-820,3 miljoen euro) en van de gewestelijke fiscale uitgaven (+70,6 miljoen euro) die op die opcentiemen in mindering worden gebracht.

De gewestelijke personenbelasting van een begrotingsjaar is die van het aanslagjaar met hetzelfde jaartal. Omdat het bedrag ervan pas in de tweede helft van het volgende jaar bekend is, moet tijdens het begrotingsjaar noodzakelijk met voorschotten worden gewerkt⁶⁰. In de financieringswet is bepaald dat de in de begroting ingeschreven voorschotten moeten beantwoorden aan het vermoedelijke bedrag van de gewestelijke personenbelasting en dat dit bedrag moet worden geraamd volgens een methode vastgelegd bij koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad en met de gewestregeringen.

Dat overleg is nog lopende zodat het koninklijk besluit nog niet is getroffen. De voorschotten werden in de initiële federale begroting geraamd met een methode die werd gebruikt bij de onderhandelingen over het institutioneel akkoord. Deze methode werd echter op een verschillende wijze toegepast bij de aangepaste federale begroting.

Wat de gewestelijke opcentiemen betreft, wordt het vermoedelijke bedrag bepaald door de raming van het bedrag van de belasting Staat⁶¹. Wanneer de gewesten niet zelf hun opcentiemen bepalen, wordt immers het bedrag van de opcentiemen verkregen door

⁵⁹ Het Rekenhof verwijst in dat opzicht naar de commentaren die het bij het onderzoek van de initiële middelenbegroting formuleerde over het feit dat de ontvangsten van derden die voor rekening van de gewesten worden geïnd, te hoog waren geraamd. De voorliggende aanpassing beantwoordt dus aan die commentaar.

⁶⁰ De voorschotten worden nadien verrekend met de werkelijk geïnde gewestelijke personenbelasting.

⁶¹ De belasting Staat wordt verkregen door toepassing van het federale belastingtarief op het gezamenlijk belastbaar inkomen en na aanrekening van een aantal federale belastingverminderingen (art. 5/2, §2, van de financieringswet).

toepassing van de autonomiefactor⁶² op de belasting Staat en die autonomiefactor is in de financieringswet voor de aanslagjaren 2015, 2016 en 2017 vastgesteld op 25,990%⁶³.

De methode die voor de raming van de belasting Staat wordt gehanteerd⁶⁴, bestaat er telkens in dat voor een staal van belastingplichtigen, verdeeld over de drie gewesten, een simulatie wordt gemaakt van wat de belasting Staat zou opleveren⁶⁵. De resultaten van deze simulatie – die berust op gegevens van een volledig, en dus afgesloten aanslagjaar – worden vervolgens geëxtrapoleerd naar het aanslagjaar 2015.

Voor het totaalbedrag voor de drie gewesten gebeurt die extrapolatie aan de hand van de parameters inflatie, reële groei van het belastbaar inkomen en elasticiteit van de personenbelasting ten aanzien van het belastbaar inkomen. Voor de verdeling van het totaalbedrag onder de gewesten wordt elk hun aandeel uit de simulatie geëxtrapoleerd op basis van de reële groei van het gewestelijke belastbaar inkomen en de gewestelijke elasticiteit van de belasting ten aanzien van het belastbaar inkomen⁶⁶.

Voor de initiële begroting was het staal belastingplichtigen 1/20 van de totale populatie (ca. 340.000 dossiers) en dateerden de gegevens van het aanslagjaar 2011. Voor de aangepaste begroting was het staal 1/200 (ca. 34.000 dossiers) en zijn de gegevens die van het aanslagjaar 2013.

Voor het aanslagjaar 2015 is het echter mogelijk het bedrag van de opcentiemen van de drie gewesten te ramen, zonder berekening van de belasting Staat. Dit kan omdat de gewesten in 2015 geen gebruik maakten van de mogelijkheid hun opcentiemen te differentiëren volgens belastingschijven en percentages die ze zelf hebben vastgesteld. Hierdoor kan het totaalbedrag van de opcentiemen van de drie gewesten worden verkregen door toepassing van de definitieve autonomiefactor zoals gedefinieerd in de financieringswet op de belasting Staat. Dat totaalbedrag is voor het aanslagjaar 2015 gelijk aan de teller van de autonomiefactor⁶⁷, waarvan de termen kunnen worden berekend⁶⁸.

Met de parameters van de aangepaste federale begroting bedraagt het totaalbedrag van de opcentiemen voor het aanslagjaar 2015 dan 11.383,1 miljoen euro, wat na aftrek van de gewestelijke fiscale uitgaven (3.048,0 miljoen euro)⁶⁹ resulteert in een gewestelijke

⁶² De autonomiefactor is gelijk aan een breuk, met in de teller een aantal grootheden uit de oude financieringswet, namelijk de *juste retour* en een gedeelte van de *negatieve term*, en een gedeelte van de gewestelijke fiscale uitgaven, en in de noemer de belasting Staat van het aanslagjaar 2015 (art. 5/2, §1, van de financieringswet).

⁶³ Dat percentage is evenwel maar voorlopig. In 2018 wordt de autonomiefactor definitief vastgesteld en wordt voor de voorbije aanslagjaren het verschil tussen de voorlopige en de definitieve factor verrekend (art. 54, zesde tot negende lid van de financieringswet).

⁶⁴ De methode wordt beschreven in nota's van de Stafdienst Beleidsexpertise en –ondersteuning van de FOD Financiën, resp. van 26 juni 2014 voor de initiële begroting en van 31 maart 2015 voor de aangepaste begroting.

⁶⁵ Voor de aangepaste begroting werd de simulatie uitgevoerd met het programma SIRE dat is ontwikkeld door genoemde stafdienst van de FOD Financiën. Wat de initiële begroting betreft wordt in de nota verwezen naar de "simulator van de NBB".

⁶⁶ De gewestelijke elasticiteiten zijn vastgesteld met hetzelfde programma SIRE.

⁶⁷ De belasting Staat van het aanslagjaar 2015 in de noemer van de autonomiefactor valt bij toepassing van de autonomiefactor op de belasting Staat van datzelfde aanslagjaar 2015 tegenover elkaar weg.

⁶⁸ Zie voetnoot 63.

⁶⁹ Het is aangewezen dit in de financieringswet ingeschreven voorlopige bedrag te hanteren aangezien hetzelfde bedrag in aanmerking wordt genomen voor het gedeelte van de toegewezen personenbelasting van artikel 35*decies*. Het definitieve bedrag zal einde 2016 worden vastgesteld en voor 2015 en 2016 zal een afrekening worden gemaakt.

personenbelasting van 8.335,1 miljoen euro. Dit bedrag ligt 72,7 miljoen euro hoger dan het bedrag van 8.262,4 miljoen euro uit de aangepaste federale begroting.

4.2.2 Ontvangsten van de Staat die naar de gemeenschappen en gewesten vloeien

Tabel – Evolutie van de ontvangsten van de Staat die naar de gemeenschappen en gewesten vloeien (in miljoen euro)

	Initiële begroting 2015	Aangepaste begroting 2015	Vershil
Toegewezen ontvangsten	30.177,0	29.467,1	-709,9
Bestemde ontvangsten	206,0	205,3	-0,7
Begrotingsdotaties (sectie 01)	11.063,5	10.761,6	-301,9
Andere begrotingskredieten	389,9	408,9	19,0
Totaal	41.836,4	40.842,9	-993,5

Bron: algemene toelichting en algemene uitgavenbegroting

4.2.2.1 Toegewezen ontvangsten

Een deel van de fiscale ontvangsten die de Staat int als personenbelasting en btw wordt aan de deelstaten toegewezen (29.467,1 miljoen euro⁷⁰). Die ontvangsten worden niet in de middelenbegroting van de Staat ingeschreven, maar in toewijzingsfondsen⁷¹.

Dat die middelen veel lager liggen dan de ramingen in de initiële begroting 2015 (-710,6 miljoen euro) is te verklaren doordat op grond van de financieringswetten de basisparameters geactualiseerd werden, meer in het bijzonder doordat die macro-economische indicatoren ongunstig zijn geëvolueerd.

Het Rekenhof stipt in dat verband aan dat de regering, overeenkomstig de bepalingen van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, de geraamde reële groei van het BBP en de geraamde procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen heeft gehandhaafd, zoals die vermeld staan in de economische begroting van het Federaal Planbureau van 12 februari 2015. Voor het jaar 2015 gaat het respectievelijk om 1,0% en 0% (tegenover 1,5% en 1,3% in de initiële begroting)⁷².

Op basis van de meest recente groeiraming (+1,2% bbp) van het Federaal Planbureau zouden de middelen die naar de gemeenschappen en gewesten vloeien⁷³ met zowat 47,3 miljoen euro moeten worden verhoogd. Bovendien stellen diezelfde ramingen een lichte hervatting van de inflatie in 2015 (+0,2% in plaats van 0%) in het vooruitzicht, wat

⁷⁰ Waarvan 14.875,5 miljoen euro aan btw en 14.591,6 miljoen euro aan personenbelasting.

⁷¹ Meer bepaald op de fondsen 66.21 tot 66.24 van tabel 2 die als bijlage aan de algemene uitgavenbegroting is toegevoegd, *Parl. St. Kamer*, DOC 54 1027/002, p. 638.

⁷² Voor 2014 leidde de herziening van de ramingen ertoe dat ook de reële groei van het BBP werd herzien (van 1,1% naar 1,0%), evenals de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen (van 0,6% naar 0,34% in 2014). Die negatieve evolutie werd zowel in 2014 als in 2015 deels gecompenseerd door een stijging van de toegewezen btw-middelen (ingevolge de hernieuwde raming van het aantal inwoners jonger dan 18 jaar) en door een stijging – veel geringer – in 2015 van de toegewezen ontvangsten uit de personenbelasting ingevolge de herziening van het aantal PWA-banen (0,4 miljoen euro).

⁷³ Meer bepaald alle toegewezen en bestemde ontvangsten, de dotaties en de andere begrotingskredieten.

eveneens tot gevolg zou hebben dat de middelen van de gemeenschappen en gewesten zo'n 77,1 miljoen euro stijgen (in totaal dus 124,4 miljoen euro).

Wat de toewijzing van btw-ontvangsten betreft, heeft de regering zich voorlopig gebaseerd op een geactualiseerde raming van het aantal leerlingen, waarbij ze dus vooruitloopt op de validering van die leerlingentelling door het Rekenhof. Dat geeft een verschuiving van 1,2 miljoen euro ten voordele van de Vlaamse Gemeenschap⁷⁴.

4.2.2.2 Bestemde ontvangsten

Sommige middelen worden rechtstreeks in de middelenbegroting van de federale Staat ingeschreven, door ontvangsten uit de personenbelasting te bestemmen voor drie begrotingsfondsen (205,3 miljoen euro)⁷⁵. De raming van die ontvangsten is lichtjes gedaald (-0,7 miljoen euro).

4.2.2.3 Begrotingsdotaties (sectie 01 van de algemene uitgavenbegroting)

Buiten de al vernoemde middelen bevat de algemene uitgavenbegroting ook bijzondere dotaties die verband houden met de overheveling van nieuwe bevoegdheden naar de gemeenschappen ingevolge de zesde staatshervorming (10.761,6 miljoen euro).

Net zoals de vastgestelde vermindering van de toegewezen ontvangsten, is de vermindering van de kredieten in de voorliggende aanpassing (-301,9 miljoen euro) grotendeels te verklaren door de evolutie van de macro-economische indicatoren (-176,8 miljoen euro).

Het Rekenhof herinnert er tot slot aan dat het bij het onderzoek van het initiële ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2015 had opgemerkt dat bij de bepaling van het bedrag van de dotaties in sectie 01 van de algemene uitgavenbegroting geen rekening was gehouden met de wettelijke verplichting⁷⁶ om de kosten voor het beheer van de gezinsbijslagen in mindering te brengen. De voorliggende begrotingsaanpassing neemt die wettelijke verplichting evenmin in acht, waardoor de dotaties 214,3 miljoen euro te hoog zijn geraamd.

4.2.2.4 Andere begrotingskredieten

Tot slot zijn op diverse basisallocaties uit de andere secties van de algemene uitgavenbegroting uitgaven ten laste van de Staat ingeschreven op grond van de financieringswetten⁷⁷, zoals bijvoorbeeld de middelen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het mobiliteitsbeleid, of de middelen voor de gemeenschappen voor buitenlandse studenten en voor de plantentuin in Meise⁷⁸.

De stijging (+ 19,0 miljoen euro) is voornamelijk te verklaren door de toegenomen terugbetaling (+23,7 miljoen euro) van de kosten voor het innen van de registratie- en

⁷⁴ Op een totaalbedrag aan toegewezen btw van 14.797,6 miljoen euro.

⁷⁵ Te weten het Belirisfonds (programma 33.55.2), het fonds van de taalpremies (13.40.4) en het fonds voor de veiligheid van Europese toppen (13.56.7).

⁷⁶ Artikel 68quinquies, §1 en §2, van de wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

⁷⁷ Bovendien moet eraan worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 75, § 1quater, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, sommige van de bevoegdheden die ingevolge de zesde staatshervorming naar de deelstaten werden overgeheveld, nog tijdelijk door de federale overheid kunnen worden uitgeoefend. De kredieten die daarvoor nodig zijn (+600,6 miljoen euro) werden aan de regering toegekend door een amendement bij de initiële uitgavenbegroting 2015. In ruil zal een compensatie ten belope van eenzelfde bedrag als de effectief benutte kredieten worden toegepast op de dotaties bedoeld voor het uitoefenen van die bevoegdheden (sectie 01 van diezelfde begroting) (*Parl. St. Kamer, DOC 54 0496/003*).

⁷⁸ Bovendien is op grond van diezelfde wetten een bedrag van 106,6 miljoen euro ingeschreven voor de stad Brussel.

successierechten aan het Vlaams Gewest, dat sinds 2015 zelf instaat voor die inning. De toepassing van geactualiseerde parameters op grond van de financieringswetten, leidt daarentegen tot een daling van de kredieten met nagenoeg 5,1 miljoen euro.

DEEL III

Ontwerp van algemene uitgavenbegroting

HOOFDSTUK I

Algemeen

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

De in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting ingeschreven vereffeningskredieten (110.921,8 miljoen euro) stijgen met 2.945,6 miljoen euro ten opzichte van de kredieten van de initiële begroting 2015 (107.976,2 miljoen euro)⁷⁹.

Die stijging heeft voornamelijk betrekking op de kredieten in sectie 51 – Rijksschuld van de algemene uitgavenbegroting. Die nemen toe met 2.805,6 miljoen euro tot 55.590 miljoen euro. De wijziging betreft voornamelijk een stijging met 3.124,4 miljoen euro voor de herfinanciering van de schuld en een daling met 313,3 miljoen euro voor de rentelasten. De kredieten in sectie 52 voor de financiering van de Europese Unie werden behouden op 3.261 miljoen euro.

De vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 stijgen met 210,1 miljoen euro tot 51.540,3 miljoen euro⁸⁰. Deze wijziging heeft onder meer betrekking op de beslissingen van het begrotingsconclaaf die verband houden met het wegwerken van de achterstallige facturen bij de FOD Justitie (+101 miljoen euro), de terbeschikkingstelling van het departement Landsverdediging van investeringskredieten vanuit de interdepartementale provisie (+100 miljoen euro), de aanleg van een nieuwe interdepartementale provisie voor uitgaven inzake veiligheid (+200 miljoen euro), een daling van de dotaties aan de gemeenschappen (-301,9 miljoen euro) en de vermindering van de interdepartementale provisie (-144,9 miljoen euro). Tenslotte kende de regering voor 255,9 miljoen euro bijkomende kredieten toe aan diverse departementen om de noodzakelijke uitgaven te kunnen verrichten⁸¹.

⁷⁹ Aangepaste algemene uitgavenbegroting, p. 9.

⁸⁰ Algemene toelichting, p. 89. Hierbij wordt in deze analyse geen rekening gehouden met de kredieten die werden ingeschreven voor de betaling van de uitgaven die toebehoren aan de gemeenschappen en gewesten (die dalen van 600,6 miljoen euro tot 530,5 miljoen euro).

⁸¹ Het betreft onder meer bijkomende kredieten voor:

- de FOD Justitie (personeel);
- de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (wisselkoersevolutie, verplichte bijdragen aan internationale organismen en een bijdrage voor Afghanistan);

2 Saldi van de organieke fondsen

Het Rekenhof stelt vast dat bij de aanpassing van algemene uitgavenbegroting 2015 de saldi van de organieke fondsen verder zullen toenemen.

Voor alle organieke fondsen van de federale overheid groeit het beschikbaar saldo voor toekomstige vereffeningen in de aangepaste begroting 2015 aan met 92,2 miljoen euro tot 1.786,6 miljoen euro⁸². De eventuele aanwending van deze middelen kan een negatieve impact hebben op de begrotingsaldi van de volgende jaren.

De onderstaande tabel geeft ter illustratie de evolutie van de fondsen met een belangrijk saldo weer.

Tabel – Vereffeningskredieten fondsen: vergelijking van de beschikbare saldi aangepast 2015 met 2015 initieel (in miljoen euro)

Omschrijving	2015 initieel	2015 aangepast	Mutatie	%
12-62-4 – Bijzonder Fonds tot Hulp aan de Slachtoffers	107,3	109,2	1,9	1,7%
13-56-7 – Fonds voor Europese topontmoetingen te Brussel	64,5	55,5	-9,0	-13,9%
14-42-1 – Gebouwenfonds	336,8	351,1	14,3	4,2%
16-50-2 – Fonds voor wederverbruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren of munities	85,6	93,9	8,3	9,7%
16-50-3 – Fonds voor wederverbruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van onroerende goederen	76,8	73,4	-3,4	-4,4%
17-90-4 – Fonds voor prestaties tegen betaling	57,6	55,3	-2,3	-3,9%
33-55-2 – Fonds Beliris	522,5	548,3	25,8	4,9%
Andere fondsen	443,3	499,9	56,6	12,7%
Totaal	1.694,4	1.786,6	92,2	5,4%

Bron: aangepaste algemene uitgavenbegroting, p. 10-41

3 Overdracht en herverdeling van kredieten

Het provisioneel krediet ingeschreven in programma 03.41.1 – Provisionele kredieten⁸³, van de algemene uitgavenbegroting 2015 kan naargelang de behoeften door middel van

- Federale Politie en Geïntegreerde werking (personeel voor onder meer de versterking van de strijd tegen terrorisme en cybercriminaliteit);
- de FOD Financiën (gerechtskosten, groene leningen en steun aan Griekenland);
- en de Pensioenen.

⁸² Algemene uitgavenbegroting, p. 41.

⁸³ Basisallocatie 03.41.10.01.00.01-Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van allerhande uitgaven voortvloeiend uit de loopbaanhervorming, de financiering van het Belgisch aandeel in de nieuwe NAVO-zetel,

een koninklijk besluit worden verdeeld over de verschillende programma's van de verschillende departementen, na akkoord van de minister van Begroting⁸⁴.

Eind april 2015 zijn vastleggingskredieten en vereffeningskredieten op basis van twee koninklijke besluiten⁸⁵ verdeeld over verschillende begrotingssecties. Het gaat om 21,2 miljoen euro aan vastleggingen en 21,5 miljoen euro aan vereffeningen. De overdrachten zijn bestemd om de uitgaven te dekken in verband met de opstart van het Centrum voor Cybersecurity België (0,7 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen), gerechtskosten en vergoedingen (4,6 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen), personeels- en werkingskosten van de beleidscellen van de vorige regering (0,7 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen), dotaties aan bepaalde instellingen (4,9 miljoen euro aan vastleggingen en vereffeningen) en personeels- en werkingskosten van de departementen (10,3 miljoen euro aan vastleggingen en 10,6 miljoen euro aan vereffeningen).

Met instemming van de minister van Begroting, kan de bevoegde minister in de loop van het begrotingsjaar de basisallocaties herverdelen. De herverdeling van vastleggingskredieten is in principe enkel mogelijk binnen het programma⁸⁶, de vereffeningskredieten kunnen worden herverdeeld binnen elk van de secties van de algemene uitgavenbegroting⁸⁷.

Bij de overdrachten vanuit de interdepartementale provisie en bij de herverdelingen van basisallocaties werden een reeks nieuwe programma's (zie onderstaande tabellen) en basisallocaties⁸⁸ gecreëerd. Het Rekenhof merkt op dat nieuwe begrotingsprogramma's de machtiging van de Kamer van Volksvertegenwoordigers behoeven⁸⁹ en dat ze niet werden opgenomen in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015.

Tabel - Toestand van de nieuwe programma's (vastleggings- en vereffeningskredieten) na de overdrachten vanuit de interdepartementale provisie en de herverdelingen van basisallocaties (in duizend euro), waarvoor in de algemene uitgavenbegroting geen kredieten zijn voorzien.

Programma	Korte omschrijving van het programma	Overdracht of herverdeling	Bedrag van de aanpassing van het vastleggings krediet	Bedrag van de aanpassing van het vereffenings krediet
02.01.0	Beleidsorganen van de eerste minister	overdracht	217,8	217,8
02.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor de	overdracht	24,4	32,5

de uitvoering van het plan inzake startbanen bij de FOD's en het BIRB, de wijziging van het indexcijfer van de consumptieprijzen en andere diversen.

⁸⁴ Art. 2.03.2 van de wet van 19 december 2014 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015.

⁸⁵ KB's van 24 maart en 22 april 2015.

⁸⁶ Tenzij een begrotingsruiter een afwijking heeft toegestaan.

⁸⁷ Art. 52 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

⁸⁸ De volgende basisallocaties werden gecreëerd: sectie 02-21.01.12.21.48, 21.01.34.41.02, 31.01.12.11.15 en 33.11.43.22.01; sectie 12-40.03.34.41.01; sectie 13-56.60.34.41.01; sectie 18-40.03.34.41.40; sectie 25-21.03.34.41.01; sectie 32-21.40.34.41.01; sectie 33-21.02.34.41.01.

⁸⁹ Art. 48, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

	bestrijding van de sociale en de fiscale fraude				
03.01.0	Beleidsorganen van de minister van Begroting en Administratieve Vereenvoudiging	overdracht	3,4		3,4
04.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Diensten	overdracht	11		15
04.31.0	-	herverdeling	20		46
12.02.0	Beleidsorganen van de minister van Justitie	overdracht	17,9		17,9
12.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Asiel, Immigratie en Maatschappelijke Integratie	overdracht	79,7		79,9
13.01.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Binnenlandse Zaken	overdracht	141,8		141,8
14.04.0	Beleidsorganen van de minister van Overheidsbedrijven en Ontwikkelingssamenwerking	overdracht	11,1		11,1
16.01.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Landsverdediging	overdracht	4,4		4,4
18.02.0	Beleidsorganen van de minister van Financiën, belast met Ambtenarenzaken	overdracht	26,1		35,3
18.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Staatshervorming, de Regie der Gebouwen en Duurzame Ontwikkeling	overdracht	25,6		27,2
23.02.0	Beleidsorganen van de minister van Werk	overdracht	12,1		14
24.01.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid	overdracht	86,5		86,5
24.03.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Pensioenen	overdracht	3,4		3,4
24.11.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Sociale Zaken, Gezinnen, Personen met een Handicap en voor Wetenschapsbeleid	overdracht	29,6		29,6

32.01.0	Beleidsorganen van de vice-eersteminister en minister van Economie, Consumenten en Noordzee	overdracht	24,3	24,3
32.02.0	Beleidsorganen van de minister van Middenstand, KMO's, Zelfstandigen Landbouw,	overdracht	17,2	17,2
33.12.0	Beleidsorganen van de staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit en voor Staatshervorming	overdracht	28	28
Totaal			784,3	835,3

Bron: Rekenhof

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 03 - FOD Budget en Beheerscontrole

Programma 03.41.1 – Provisie: aanleggen van een specifieke interdepartementale provisie voor de veiligheidsuitgaven

Naar aanleiding van de aanpassing van de initiële begroting 2015 heeft de regering een provisioneel krediet van 200 miljoen euro ingeschreven “bestemd tot het dekken van niet structurele uitgaven wat betreft de veiligheid”⁹⁰. In de commissie Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken en Openbaar Ambt van 6 mei laatstleden heeft de minister van Binnenlandse Zaken bevestigd dat dat totaalbudget van 200 miljoen euro beschikbaar was voor investeringen op het vlak van veiligheid⁹¹ die pas in de loop van 2015 en 2016 kunnen worden vereffend. Een lijst met die investeringen zou eerstdaags moeten worden ingediend.

Het Rekenhof stelt vast dat de regering op deze manier voor een deel tegemoet komt aan zijn aanbeveling om geïndividualiseerde interdepartementale provisies aan te leggen voor specifieke beleidsdoelstellingen⁹².

Het stelt evenwel vast dat de regering overweegt uitgaven die geen verband houden met de veiligheid, ten laste te leggen van die provisie, namelijk de achterstallige facturen van de FOD Justitie (101,0 miljoen euro), voor het geval het Instituut voor de Nationale Rekeningen een negatief advies zou geven aangaande hun aanrekening op voorgaande jaren (ESR-optiek)⁹³.

Bovendien kan het Rekenhof de mogelijkheid niet uitsluiten dat die provisie niet zal volstaan om de beoogde investeringen te financieren en tegelijk de facturen van de FOD Justitie te betalen.

⁹⁰ Basisallocatie 03.41.10.01.00.02- Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van niet-structurele uitgaven wat betreft de veiligheid.

⁹¹ *Parl. St. CRIV 54 COM 165*, p.11.

⁹² Zie meer bepaald het 168^e Boek, p.110 en de commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015, *Parl. St. Kamer, DOC 54 0495/002*, p.108-109.

⁹³ Zie in dat verband de commentaren met betrekking tot sectie 12 van de algemene uitgavenbegroting.

Sectie 12 - FOD Justitie

1 Personeelskredieten

In de aangepaste begroting worden de personeelskredieten verhoogd met meer dan 37,0 miljoen euro, wat neerkomt op een stijging met 2,9%. De totale kredieten belopen 1.294,8 miljoen euro. De stijging situeert zich voornamelijk bij de bezoldigingen van het statutair personeel van de penitentiaire inrichtingen⁹⁴ en van de staatsveiligheid⁹⁵, alsook bij de bezoldigingen van de magistraten⁹⁶, met inbegrip van de personeelsuitbreiding die voortvloeit uit artikel 66 van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staats hervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet (BHV)⁹⁷.

Om de structureel te laag geraamde personeelsuitgaven te kunnen verzekeren werden bovendien, op basis van de maandelijkse monitoring, kredieten herverdeeld.

Het Rekenhof stelt vast dat de tekorten aan kredieten die waren vastgesteld bij het onderzoek van de initiële begroting 2015, globaal zouden moeten worden opgevangen door deze aanpassing. Dit rekening houdend met de uitgevoerde maandelijkse monitoring van de werkelijke personeelseffectieven en met de mogelijkheden tot herverdeling van kredieten.

2 Aanzuiveren van achterstallige betalingen op de werkingskredieten

Om de onbetaalde facturen aan te zuiveren die tot 4 februari 2015 in de database van de FOD Justitie werden geregistreerd⁹⁸, is in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015 een bedrag van 101,0 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten ingeschreven. Het gaat voornamelijk om achterstallige betalingen van gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken (36 miljoen euro)⁹⁹, om medische kosten voor gedetineerden en geïnterneerden (39,1 miljoen euro)¹⁰⁰, om aankopen van niet-duurzame goederen en diensten van de gerechtelijke orde (11,5 miljoen euro)¹⁰¹ en om de IT-uitgaven van zeven organisatieafdelingen van de FOD (10,5 miljoen euro)¹⁰².

De notificaties van de begrotingscontrole¹⁰³ preciseren daaromtrent dat de betaling van die facturen retroactief kan worden aangerekend op de jaren waarop de uitgaven betrekking hebben, met inachtneming van de daarmee verband houdende ESR-regels

⁹⁴ Basisallocatie: 12.51.01.11.00.03 - Statutaire penitentiaire beambten: + 8,1 miljoen euro, Basisallocatie 12.51.30.11.00.03 - Verzorgend personeel : + 0,246 miljoen euro, Basisallocatie 12.51.60.11.00.33 - Veiligheidskorps : + 0,928 miljoen euro.

⁹⁵ Basisallocatie 12.55.01.11.00.03 - Staatsveiligheid : + 3,5 miljoen euro.

⁹⁶ Basisallocatie 12.56.04.11.00.03 - Magistraten : + 10,2 miljoen euro.

⁹⁷ Idem: + 4,5 miljoen euro.

⁹⁸ De betaalachterstand zou nog kunnen evolueren, afhankelijk van de facturen die vanaf die datum zijn geregistreerd.

⁹⁹ Basisallocatie 12.56.03.12.11.40 – Gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken.

¹⁰⁰ Basisallocatie 12.51.32.12.11.31 – Medische kosten ten behoeve van gedetineerden, voeding en onderhoud van de krachtens de wet tot bescherming van de maatschappij geïnterneerden, recidivisten en abnormalen.

¹⁰¹ Basisallocatie 12.56.02.12.11.01 – Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en diensten (met uitzondering van informatica-uitgaven).

¹⁰² OA 21, 40, 51, 52, 53, 55 & 56.

¹⁰³ Ministerraad van 3 april 2015 - Notificaties van de begrotingscontrole 2015, p. 5-6.

aangaande vastgestelde rechten¹⁰⁴. Om een uitgave te mogen koppelen aan een jaar dat al voorbij is, is het voorafgaand akkoord van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) vereist. Zo niet moet de uitgave worden aangerekend op het lopende jaar en meer bepaald op de nieuwe interdepartementale provisie die werd gecreëerd voor niet-structurele uitgaven die prioritair verband houden met de veiligheid¹⁰⁵.

Zonder zich uit te spreken over de beslissing die het INR zal nemen over het aanrekenen van die uitgaven op de jaren 2011 (1,04 miljoen euro), 2012 (7,36 miljoen euro), 2013 (34,56 miljoen euro) of 2014 (57,78 miljoen euro), wijst het Rekenhof erop dat de uitgaven van de Staat zowel in de algemene boekhouding als in de begrotingsboekhouding wettelijk moeten worden aangerekend op basis van het criterium van de vaststelling van het recht. Artikel 7 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat preciseert dat, om tot een boekjaar of een begrotingsjaar te behoren, het recht gedurende dat jaar moet zijn vastgesteld en vóór 1 februari van het volgende jaar moet zijn geboekt. De facturen waar het hier over gaat, zijn door de diensten van de FOD Justitie niet tijdig vastgesteld noch geboekt en kunnen dus niet meer op geldige wijze aan een jaar worden gekoppeld dat al voorbij is.

Het Rekenhof stelt vast dat de deze werkwijze niet strookt met een nauwgezet boekhoudkundig beheer, aangezien het de betrokken FOD's de mogelijkheid geeft onbetaalde facturen op te stapelen en de kost retroactief te laten dragen door boekjaren uit het verleden waarvoor de regering geen rekenschap meer moet afleggen.

Het Rekenhof herinnert er bovendien aan dat het gebruik van een interdepartementale provisie een belangrijke afwijking is van het beginsel van de begrotingspecialiteit en dat het gebruik bijgevolg enkel te verantwoorden is in gevallen waarbij er onzekerheid is over het bestaan of het bedrag van de uitgave, wat in dit geval niet zo is. Bovendien stipt het Rekenhof aan dat de benaming van de basisallocatie van de interdepartementale provisie enkel gewag maakt van uitgaven in verband met veiligheid, en geenszins van de resorptie van achterstallige betalingen die onder meer betrekking hebben op gerechtskosten en medische kosten voor gedetineerden.

Bovendien benadrukt het Rekenhof dat de regering tijdens het conclaaf besliste om 100 miljoen euro aan kredieten administratief te blokkeren in afwachting van de beslissing van het INR, en dat die beslissing er de facto toe leidt dat twee keer kredieten worden ingeschreven voor eenzelfde doel.

Om een dergelijke betaalachterstand in de toekomst te vermijden, beveelt het Rekenhof aan de facturen van de FOD Justitie onverwijld in de boekhouding te registreren en voldoende kredieten in te schrijven in de begroting.

3 Programma 12.40.4 – Internationale samenwerking en wetenschappelijke ondersteuning van de Politie

Het aandeel van België in de werkingskosten van de Internationale Organisatie voor de Criminele Politie (INTERPOL, Lyon)¹⁰⁶ werd in 2013 ten bedrage van 904.000 euro vereffend en in 2014 was dat ten bedrage van 851.450 euro. De kredieten die in de initiële begroting 2015 waren ingeschreven, zijn in het raam van besparingsmaatregelen met 20 % verminderd tot 696.000 euro en bleven ongewijzigd bij de begrotingsaanpassing.

¹⁰⁴ Wanneer een economische verrichting wordt geboekt, ontstaat/wijzigt/verdwijnt er een schuldvordering, een schuld of een economische waarde.

¹⁰⁵ Zie punt 3.1 van Deel I "Het begrotings- en vorderingentekort van de federale overheid".

¹⁰⁶ Basisallocatie 12.40.41.35.40.01.

In november 2014 stelde de algemene vergadering van Interpol het bedrag van de verplichte ledenbijdrage voor 2015 vast op 809.163 euro. De kredieten zijn dus ontoereikend. Bovendien moet die statutaire bijdrage uiterlijk op 30 april van elk jaar worden betaald¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Artikel 3.3 (2) van het financieel reglement van Interpol.

Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

1 Werkings- en investeringskredieten

De vereffeningskredieten voor de financiering van de werkings- en investeringsuitgaven stijgen met 121,2 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2015 en bedragen 714 miljoen euro. Hiervoor wordt een krediet van 100 miljoen euro toegekend vanuit de interdepartementale provisie en wordt van 21,1 miljoen euro intern gecompenseerd op de personeelsuitgaven¹⁰⁸.

Bij de verhoging van de kredieten moet echter worden rekening gehouden met de bijkomende besparing opgelegd van 17,5 miljoen euro die tijdens het conclaaf aan de departementen werd opgelegd. Deze besparing zal via het systeem van administratieve blokkeringen worden gerealiseerd. Voor het ministerie van Landsverdediging komt dit neer op een administratieve blokkering van 5,8 miljoen euro aan vereffeningskredieten¹⁰⁹, zijnde een derde van de totale opgelegde besparing.

Het vanuit de interdepartementale provisie toegekend krediet ten bedrage van 100 miljoen euro zal worden aangewend voor de financiering van de openstaande schuld m.b.t. de vernieuwing van het militair materieel¹¹⁰ en de vernieuwing van de infrastructuur¹¹¹. Deze openstaande schuld bedraagt 1.126,4 miljoen euro¹¹². Defensie voorziet dit jaar een bedrag van 198,0 miljoen euro af te lossen¹¹³. Het Rekenhof merkt hierbij op dat Defensie hiervoor bij de opmaak van de aangepaste begroting een bijkomend bedrag van 104,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten vroeg. De financiering van nog dit jaar te betalen uitgevoerde infrastructuurwerken voor een bedrag van 4,2 miljoen euro werden niet toegekend¹¹⁴.

Het Rekenhof merkt op dat het niet toekennen van voormelde 4,2 miljoen euro aan vereffeningskredieten, de administratieve blokkering van 5,8 miljoen euro en het aandeel van Defensie in de opgelegde onderbenutting van 600 miljoen euro¹¹⁵, het departement mogelijks zijn betalingsverplichting niet zal kunnen nakomen. Gezien tijdens het initieel begrotingsconclaaf de vereffeningskredieten voor de komende legislatuur (periode 2015-2019) werden beperkt, zal Defensie voor zijn toekomstige betaalverplichtingen blijvend beroep moeten doen op de interdepartementale provisie¹¹⁶.

¹⁰⁸ Hiertoe werd de doelstelling in verband met het rekruteren van nieuw personeel (militairen en burgerpersoneel) voor de periode 2015 - 2017 bijgesteld van 1.360 naar 700 eenheden.

¹⁰⁹ De administratieve blokkering van de vastleggingskredieten bedraagt 5,3 miljoen euro.

¹¹⁰ programma 16.50.2.

¹¹¹ programma 16.50.3.

¹¹² Waarvan 28,4 miljoen euro investeringen in courant materieel (programma 16.50.21), 1.032,4 miljoen euro aan investeringen in groot materieel (programma 16.50.22) en 34,9 miljoen euro investeringen in infrastructuur (programma 16.50.3).

¹¹³ Waarvan 17,5 miljoen euro investeringen in courant materieel, 157,3 miljoen euro aan investeringen in groot materieel en 23,3 miljoen euro investeringen in infrastructuur.

¹¹⁴ programma 50.3. Het betreft vooral de constructie van het didactisch complex op het kamp Adj. Brasseur in Amay (4,9 miljoen euro). De facturen zouden in principe moeten betaald worden in functie van de vordering van de werken die momenteel in uitvoering zijn.

¹¹⁵ Zie Algemene toelichting, p. 13-15. Het aandeel van defensie in deze onderbenutting is momenteel niet gekend.

¹¹⁶ Ministerraad van 15 oktober 2014- notificaties van de initiële begroting (p. 15) en Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 (*Parl. St. Kamer*; DOC 54 0495/002, p. 38-40).

De aan het departement *toegekende vastleggingskredieten* voor de werkings- en investeringsuitgaven stijgen met 83,4 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2015 en bedragen 586,45 miljoen euro. Hiervoor wordt een krediet van 57,9 miljoen euro toegekend vanuit de interdepartementale provisie en wordt 25,5 miljoen euro intern gecompenseerd. Dit bijkomend vastleggingskrediet van 57,9 miljoen euro zal integraal worden aangewend voor nieuwe investeringen.

Het Rekenhof brengt in herinnering dat het ministerie van Landsverdediging bij opmaak van de initiële begroting 2015 nog een investeringskrediet vroeg van 214,4 miljoen euro, waarvan bij de initiële begroting slechts 0,2 miljoen euro werd toegekend. Het toegekende investeringskrediet van 57,9 miljoen verplicht Defensie zijn investeringen te beperken tot de meest dringende investeringen¹⁷. Voor de periode 2015-2019 zal de ruimte aan bijkomende maar eveneens moeilijk uitstelbare investeringen¹⁸ afhankelijk zijn van de mate waarin Defensie haar openstaande schuld kan aflossen en de mate waarin ze beroep kan doen op de interdepartementale provisie.

2 Programma 16.50.9 – Toelagen en dotaties

Defensie vermindert de subsidie aan de Centrale Dienst voor sociale en culturele acties van het ministerie van Landsverdediging (CDSCA)¹⁹ met 2,3 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting tot 5,4 miljoen euro. Hierdoor moet de CDSCA zijn initieel ingediende begroting aanpassen. Krachtens artikel 3 §2 van de wet betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van 16 maart 1954, moet de CDSCA zijn aangepaste begroting aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, als bijlage bij de algemene uitgavenbegroting, meedelen. Tot op heden is aan deze verplichting niet voldaan.

3 Ontbreken van kredieten voor de financiering van het programma Airbus A400M

België neemt sedert 2003 met andere Europese landen deel aan een programma voor de ontwikkeling en de productie van een militair transportvliegtuig (Airbus A400M).

De uitgaven inzake onderzoek en ontwikkeling van dit vliegtuig worden gefinancierd met middelen uit de algemene uitgavenbegroting van de FOD Economie (basisallocatie 32.44.40.51.22.01) en de POD Wetenschapsbeleid (basisallocatie 46.60.14.51.22.01).

Naast de hiervoor vermelde financiële bijdragen wordt ook een financiering voorzien onder de vorm van terugvorderbare leningen door de deelnemende landen (Export Levy Facilities – ELF). Deze financiering bedraagt 1,5 miljard euro. De Belgische bijdrage bedraagt 58,3 miljoen euro en werd goedgekeurd bij de Ministerraad van 20 juli 2012.

In de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2012 werd hiertoe in sectie 51 (rijksschuld – begrotingsconclaf van 20 juli 2012) een specifiek krediet van 58,3 miljoen

¹⁷ Waarvan 11,2 miljoen euro aan dringende investeringen in courant materieel, 32,3 miljoen euro aan investeringen in groot materieel (aankoop van RRP-voertuigen (Rapid Reaction Vehicle – 28,0 miljoen euro) en een radiocommunicatiesysteem voor de luchtcomponent (4,3 miljoen euro) en 14,3 miljoen euro investeringen in infrastructuur.

¹⁸ Zoals de noodzakelijke infrastructuurwerken voor het onthaal van nieuwe transporttoestellen A400M (geraamde kostprijs 167,6 miljoen euro), de saneringswerken (berging munitie) van het militair domein te Zwijndrecht (Fort Brosius – geraamde kostprijs 12 miljoen euro), de onderhoudswerken aan SHAPE-hoofdkwartier (geraamde kostprijs 7,5 miljoen euro) en de verwezenlijking van de nog resterende investeringen uit het meerjarenplan voor wederuitrusting (PIDV 2012-2014 – geraamde kostprijs 59,7 miljoen euro).

¹⁹ Basisallocatie 16.50.93.31.22.01.

euro ingeschreven¹²⁰. Er werd echter geen enkele uitgave op dit krediet aangerekend, zodat het eind 2012 werd geannuleerd.

Het Rekenhof merkt op dat van alle deelnemende landen enkel België¹²¹ deze bijkomende bijdrage nog niet heeft betaald.

¹²⁰ Basisallocatie 51.45.40.84.13.01.

¹²¹ De deelnemende landen zijn België , Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Groot-Brittannië en Turkije. België en Luxemburg hebben een samenwerkingsakkoord afgesloten. Luxemburg volgt voor de betaling in het ELF-contract België.

Sectie 18 - FOD Financiën

1 Programma 18.40.0 – Stafdiensten en diensten – Bestaansmiddelen

1.1 Vergoedingen aan bpost

De federale overheid stort jaarlijks op grond van het principiële akkoord van 22 december 2009 aan bpost een vergoeding voor het gebruik van de bankrekeningen 679 van de staatsrekenplichtigen¹²². Die vergoeding wordt integraal ten laste van de FOD Financiën gelegd¹²³.

Ondanks de aanpassing van de kosten per transactie naar 0,877 euro¹²⁴ zal het bedrag van het krediet van 31 miljoen euro in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015 het niet mogelijk maken alle uitgaven te dekken die door de administratie op 36 miljoen euro worden geraamd. In de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën werd nochtans erop gewezen dat dat krediet bij de begrotingscontrole 2015 zou worden aangepast¹²⁵.

1.2 Gerechts- en vervolgingskosten

Kredieten op basisallocatie “Gerechts- en vervolgingskosten¹²⁶” bieden de mogelijkheid de rechthebbenden te betalen die werken voor rekening van de FOD Financiën in het kader van de invordering van de belastingen, taksen, intresten en nevenkosten die onbetaald bleven. Sedert 2012 vallen die kosten rechtstreeks ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën¹²⁷.

Volgens de ramingen van het departement, die rekening houden met de in 2014 verwezenlijkte bedragen en met een versnelde inning van de invorderingen door het gebruik van interne applicaties, zouden de uitgaven in 2015 63,2 miljoen euro vertegenwoordigen. Er werden aanvankelijk 48,9 miljoen euro kredieten toegekend, die zowel voor de vastleggingen als voor de vereffeningen met 6,4 miljoen euro werden verhoogd tot 55,3 miljoen euro. Dat bedrag blijft nochtans lager dan de totale geraamde uitgaven en houdt daarenboven geen rekening met een mogelijke versnelde invordering van de verkeersboetes¹²⁸ en met de kosten die daarmee gepaard zullen gaan.

2 Programma 18.61.1 – Internationale financiële betrekkingen

In de begroting 2015 was een initieel krediet van 11,8 miljoen euro ingeschreven om de Belgische bijdragen aan de « subsidy account » (bonificatierekening) van de *Poverty Reduction and Growth Trust* – Trustfonds voor de vermindering van de armoede en de

¹²² Artikel 2.2 van dat principiële akkoord legt het tarief vast dat per verrichting van toepassing is. Er waren nagenoeg 43,4 miljoen verrichtingen in 2012 en 2013 en nagenoeg 41 miljoen in 2014.

¹²³ Basisallocatie 18.40.02.12.11.10 – Vergoeding aan de Post voor verrichtingen van staatsrekenplichtigen.

¹²⁴ Voor de initiële begroting ging het om een bedrag van 0,895 euro.

¹²⁵ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 0497/012, blz. 11.

¹²⁶ Basisallocatie 18.40.02.12.11.11 – Gerechts- en vervolgingskosten.

¹²⁷ Tot en met 2011 werden die kosten afgetrokken van de gerecupereerde bedragen en werd enkel het nettobedrag van de gerecupereerde bedragen in de begroting geboekt als courante niet-fiscale ontvangst van de administratie van de directe belastingen (Titel I, sectie II, hoofdstuk 18, § 3, artikel 12.11.01).

¹²⁸ De wet van 22 april 2012 tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 heeft het bevel tot betalen ingevoerd, een extra instrument voor de inning van verkeersboetes als de onmiddellijke inning of de dading geen vruchten afwerpt. Het is de bedoeling een dagvaarding voor de politierechtbank te vermijden. Deze wetgeving zal volgens planning in de loop van het jaar van kracht worden.

groei) van het IMF¹²⁹ te betalen. De Belgische bijdrage van 2014 die in 2015¹³⁰ moest worden betaald, beliep aanvankelijk 29,5 miljoen euro maar werd ingevolge de evolutie van de wisselkoersen naar boven herzien (31,4 miljoen euro). In het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting wordt hiervoor een krediet van 13,7 miljoen euro ingeschreven¹³¹. Die krediet blijft dus ontoereikend, wat zou kunnen leiden tot een extra lastenoverdracht naar het begrotingsjaar 2016 als het krediet 2015 niet meer wordt aangepast.

3 Uitgaven ten laste gelegd van een interdepartementale provisie

In de begroting van de FOD Financiën is geen enkel krediet ingeschreven voor de huurlasten van de Financietoren (3,4 miljoen euro). Sedert de verhuizing van de diensten werden die kredieten ingeschreven in de interdepartementale provisie, met uitzondering van de begrotingsjaren 2013 en 2014. Omdat het om recurrente uitgaven gaat, is het Rekenhof van oordeel dat de kredieten met betrekking tot die uitgaven zouden moeten worden ingeschreven in sectie 18¹³² in plaats van in de interdepartementale provisie. Uit de verantwoordingen van de in de interdepartementale provisie ingeschreven bedragen kan niet worden opgemaakt of die uitgave erin is opgenomen.

Bepaalde scanners van de Douane moeten worden hersteld of verbeterd, voor een totaal bedrag van naar schatting 3,8 miljoen euro. In de algemene uitgavenbegroting van sectie 18¹³³ is hiervoor geen krediet opgenomen. Die kredieten zouden in de nieuwe interdepartementale provisie voor de niet-structurele uitgaven die prioritair met veiligheid samenhangen¹³⁴, worden opgenomen.

¹²⁹ In februari 2012 heeft de raad van bestuur van het IMF beslist een deel van de winsten van de goudverkoop in de vorm van dividenden uit te keren op voorwaarde dat voldoende lidstaten ermee akkoord gaan om dat dividend in de vorm van een bijdrage aan het PRGT door te storten, dat het IMF in staat stelt leningen met lage intrestvoet toe te kennen aan lage inkomenslanden. De ministerraad heeft op 5 oktober 2012 met dat voorstel ingestemd.

¹³⁰ In het begrotingsconclaf in juli 2013 werd in dat verband reeds beslist elke schijf van die bijdrage met een jaar uit te stellen.

¹³¹ Basisallocatie 18.61.18.54.42.02 – Bijdrage aan de PRGT–Subsidy Account van het IMF.

¹³² Basisallocatie 18.40.02.12.11.01 – Bestendige uitgaven voor aankopen van niet-duurzame goederen en diensten met uitsluiting van de informatica-uitgaven.

¹³³ Basisallocatie 18.40.02.74.22.01 – Investeringsuitgaven – andere dan voertuigen en informatica.

¹³⁴ Basisallocatie 03.41.10.01.00.02 - Provisioneel krediet bestemd tot het dekken van niet-structurele uitgaven wat betreft de veiligheid van 200 miljoen euro.

Sectie 19 - Regie der Gebouwen

1 De huurdotaties

De Regie der Gebouwen ontvangt jaarlijks dotaties om de huurgelden en de standaardinrichtingswerken te betalen voor de diensten die zij voor rekening van de Staat dient te huisvesten. Deze huurdotaties zijn gespreid over een “huurdotatie Staat¹³⁵” en een “huurdotatie Justitie¹³⁶” respectievelijk ten bedrage van 428,1 miljoen euro en 26,9 miljoen euro.

Door de overheveling van bevoegdheden bij de zesde Staatshervorming en door een daling van het aantal ambtenaren besliste de Ministerraad van 15 oktober 2014 te starten met een programma om de huurcontracten te verminderen. Dat moet in 2015 een besparing opleveren van 23,8 miljoen euro (22,4 miljoen euro op de “huurdotatie Staat” en 1,4 miljoen euro op de “huurdotatie Justitie”). De kredieten werden bij de initiële begroting met deze bedragen verminderd. De voogdijminister gaf aan dat de besparing zou worden gerealiseerd door een versnelde huurmonitoring en door nieuwe onderhandelingen over de bestaande huurovereenkomsten. Door de vermindering van het aantal ambtenaren zou er ook een hergroepering onder dezen plaatsvinden¹³⁷.

Het Rekenhof stelt vast dat deze besparing in 2015 mogelijk niet zal worden verwezenlijkt.

In het kader van de 6^{de} Staatshervorming wordt een bedrag van 4,4 miljoen euro¹³⁸ aan huurcontracten overgedragen aan de Gemeenschappen en Gewesten. Door opzeggingen en heronderhandelingen zal een bedrag van 8,8 miljoen euro worden bespaard. Deze vooropgestelde besparingen worden echter deels tenietgedaan door 1,6 miljoen euro aan nieuwe huurcontracten die reeds zijn goedgekeurd door de Ministerraad. Bovendien keurde de Ministerraad 4,9 miljoen euro voor nieuwe inrichtingswerken goed en dient het encours van 7 miljoen euro voor reeds uitgevoerde inrichtingswerken normaliter in 2015 volledig te worden vereffend.

Op basis van een inventarisatie van de huurcontracten en de standaardinrichtingswerken wordt het tekort aan kredieten voor de huurdotatie geraamd op 21,2 miljoen euro. Bovendien zal de Regie in de loop van 2015 nog nieuwe huurcontracten en inrichtingswerken aan de Ministerraad ter goedkeuring voorleggen. Afhankelijk van deze goedkeuring kan het geraamde tekort nog oplopen.

2 Financieringsfonds bij de Regie

Binnen de Regie der Gebouwen werd een financieringsfonds opgericht¹³⁹ waarbij de opbrengst van de onroerende verrichtingen met betrekking tot de goederen van de Staat die de Regie beheert, zorgen voor de bevoorrading van dit fonds. De middelen van dit

¹³⁵ Basisallocatie 55.22.41.4001 - Dotatie tot dekking van de huurgelden en standaardinrichtingswerken van de door de Regie der Gebouwen voor rekening van de Staat in huur genomen gebouwen, in uitvoering van haar statutaire opdracht, en betaald door haar aan de verhuurders van onroerende goederen.

¹³⁶ Basisallocatie 55.26.41.4009 - Dotatie bestemd voor de Regie der Gebouwen, in het kader van het Meerjarenplan Justitie, tot dekking van de huurkosten voor de in huur genomen gebouwen voor een betere rechtsbedeling.

¹³⁷ *Parl. St. Kamer*, DOC 54 0495/004, p. 115.

¹³⁸ 2,1 miljoen euro op het uitgavenartikel 537.01 - Huur van gebouwen voor rekening van de Staat en 2,3 miljoen euro op het uitgavenartikel 537.05 - Huur van gebouwen in het raam van het “Meerjarenplan Justitie” voor een betere rechtsbedeling.

¹³⁹ Programmawet van 22 december 1989, artikel 335.

fonds kan de Regie der Gebouwen¹⁴⁰ aanwenden voor de financiering van de haar toevertrouwde opdrachten.

De voogdijminister stelt in zijn beleidsplan over het begrotingsjaar 2015¹⁴¹ dat er zal worden overgegaan tot de verkoop van staatseigendommen die niet meer van nut zijn en dat de samenwerking met de Aankoopcomités van de FOD Financiën zal worden opgevoerd teneinde de verkoop van leegstaande staatseigendommen te versnellen en een daling te bereiken van de ongebruikte oppervlakten in voor openbare verkoop bestemde gebouwen. De waarde van de onroerende goederen die de Regie der Gebouwen aan het Federaal Aankoopcomité in 2015 heeft overgedragen om te verkopen wordt geraamd op 77,3 miljoen euro. Het aankoopcomité heeft een informele middelenverbintenis aangegaan om hiervan in 2015 voor 34,8 miljoen euro te realiseren, bovenop de 10 miljoen euro die de Regie in 2015 al heeft ontvangen. Het Rekenhof stelt vast dat de ontvangstenartikelen 414.09 “Opbrengst van alle onroerende verrichtingen ter stijving van een financieringsfonds” (voorziene opbrengst 25,5 miljoen euro) en 490.11 “Opbrengst van de verkoop van gebouwen bestemd voor renovatie en/of wederinhuring, door te storten aan de Schatkist, of aan andere begunstigden” (voorziene opbrengst 0,0 euro) hiervoor niet werden aangepast.

De waarde van de leegstaande gebouwen die nog niet werden overgedragen aan het Federale Aankoopcomité wordt geraamd op 140 miljoen euro.

De Regie der Gebouwen werkt aan een masterplan administratieve gebouwen Brussel en aan andere masterplannen voor verschillende provinciehoofdsteden. In deze masterplannen zal een berekening worden opgenomen van de kosten die nodig zijn voor de herinrichting van de gebouwen om bureauruimte te besparen en voor de verhuiskosten.

Het Rekenhof merkt op dat het onduidelijk is in welke mate de bijkomende middelen van het financieringsfonds zullen kunnen worden aangewend ter financiering van de (her)inrichtingswerken of dat ze zullen worden aangewend voor het wegwerken van het tekort op de huurdotaties.

3 Belastingen en heffingen

De Regie becijferde het bedrag van diverse belastingen en heffingen die ze in 2015 verschuldigd is op 3,9 miljoen euro. Bij het huidig begrotingsontwerp wordt het krediet nog verminderd met 0,3 miljoen euro tot 1,6 miljoen euro. Dit krediet zal, zoals door het Rekenhof ook werd opgemerkt in zijn commentaar bij de bespreking van de initiële begroting 2015, ontoereikend zijn om alle verplichtingen na te komen.

¹⁴⁰ Artikel 335, §4, van de vernoemde programmawet

¹⁴¹ *Parl. St. Kamer, Doc. 54 0588/004,*

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

Programma 25.51.3 - Fonds Rode Kruis

Bij de FOD Volksgezondheid werd een begrotingsfonds "Rode Kruis van België" opgericht¹⁴² dat jaarlijks de inkomsten int uit de heffingen (0,35 %) op de polissen voor autoverzekeringen en doorstort aan het Rode Kruis. Deze inkomsten worden door het Rode Kruis aangewend voor haar werking en financiering (0,25%)¹⁴³ en voor de levering van plasma (0,10%)¹⁴⁴.

De FOD kampt met een achterstand in het doorstorten van de ontvangsten. Om de achterstand voor het jaar 2014 weg te werken zouden de kredieten moeten worden verhoogd met 1,7 miljoen euro. Hoewel dat het begrotingsfonds over voldoende middelen beschikt (16,4 miljoen euro) bleven de toegestane kredieten ten bedrage van 8,0 miljoen euro ongewijzigd. Het Rekenhof merkt op dat de achterstand hierdoor niet kan worden weggewerkt.

¹⁴² Wet van 7 augustus 1974 en koninklijk besluit van 18 juni 1998.

¹⁴³ Basisallocaties 51.32.330003 "Fonds Rode Kruis van België".

¹⁴⁴ Basisallocaties 51.32.330002 "Fonds Rode Kruis van België –Toelagen voor transfusiecentra"

Sectie 32 - FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Programma 32.49.2 – Fonds voor de bestrijding van de overmatige schuldenlast

Dit fonds heeft als voornaamste uitgave de vergoeding van de erelonen en de kosten van de schuldbemiddelaars die door schuldenaars niet konden worden betaald.

Voor 2015 worden de uitgaven ten laste van het fonds op 9,4 miljoen euro geschat¹⁴⁵, waarvan 2,8 miljoen euro achterstallige schuldvorderingen van de bemiddelaars voor 2014. In de initiële begroting 2015 werden de uitgaven echter beperkt tot het door de regering opgelegde maximumbedrag van 4,1 miljoen euro.

Zoals het Rekenhof reeds naar aanleiding van de initiële begroting had opgemerkt, wijst het erop dat de kredieten ontoereikend zullen zijn. Het optrekken van het maximumbedrag van de kredieten met 2,9 miljoen euro tot 7,0 miljoen euro in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015 zal het niet mogelijk maken de voor 2015 geraamde uitgaven het hoofd te bieden. De beschikbare middelen van het fonds zouden nochtans toereikend zijn omdat ze in het ontwerp van aanpassing op 12,7 miljoen euro werden geraamd.

¹⁴⁵ Advies van het begeleidingscomité van 17 november 2014 over de jaarbegroting 2015 van het Fonds voor de bestrijding van de overmatige schuldenlast.

Sectie 33 - FOD Mobiliteit en Vervoer

Belgocontrol

Belgocontrol kampt sinds 2010 met een structureel financieringstekort.

Het derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol, dat op 11 april 2014 werd gesloten en dat op 1 juli 2014 in werking is getreden, bevat verschillende oplossingen voor dat financieringsprobleem. Als algemeen principe stelt het dat alle kosten die Belgocontrol in het kader van zijn luchtvaartnavigatiedienstverlening draagt, moeten worden gefinancierd door heffingen ten laste van de gebruikers of door andere inkomsten¹⁴⁶.

Belgocontrol kan sedert januari 2015 maandelijks aan de federale Staat factureren¹⁴⁷. De totale kosten van de financiering van de plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening ten laste van de federale Staat voor 2015 bedragen 23,9 miljoen euro¹⁴⁸. Het departement ontving trouwens reeds de facturen voor de eerste maanden van het jaar.

Dat bedrag kan worden opgesplitst in:

- de plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische openbare regionale luchthavens ten bedrage van 15,4 miljoen euro¹⁴⁹ (de gebruikers betalen geen enkele heffing¹⁵⁰);
- de plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de luchthaven van Brussel-Nationaal ten bedrage van 8,5 miljoen euro¹⁵¹ (de gebruikers dragen 25,5 miljoen euro¹⁵²).

Het Rekenhof stelt vast dat in de begrotingsaanpassing 2015 geen enkel krediet is ingeschreven om de in het beheerscontract voorziene financiering te realiseren.

De regering heeft daarenboven in het ontwerp van aanpassing van de middelenbegroting 2015¹⁵³ eveneens een bedrag van 10 miljoen euro ingeschreven voor de terugbetaling van een voorschot dat in 2014 aan Belgocontrol werd betaald¹⁵⁴. Artikel 5 van het koninklijk besluit tot toekenning van dat voorschot vermeldt nochtans dat

¹⁴⁶ Art. 27, § 1, van het beheerscontract.

¹⁴⁷ Art. 39, § 1, van het beheerscontract.

¹⁴⁸ Koninklijk besluit van 19 december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁴⁹ Artikel 4 van het KB van december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁵⁰ Artikel 2 van het KB van december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁵¹ Artikel 9 van het KB van december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁵² Artikel 11 van het KB van december 2014 houdende vaststelling van nadere regels tot de financiering van de kosten voor plaatselijke luchtvaartnavigatiedienstverlening op de Belgische luchthavens in 2015.

¹⁵³ Middelenbegroting, Titel II kapitaalontvangsten, hoofdstuk 33 FOD Mobiliteit en Vervoer, §3 directoraat-generaal Luchtvaart, Artikel 81.11.01 – Terugbetaling van het terugvorderbaar voorschot toegekend aan Belgocontrol.

¹⁵⁴ Koninklijk besluit van 19 december 2014 tot toekenning van een terugvorderbaar voorschot aan Belgocontrol. Het voorschot werd betaald op basisallocatie 33.52.20.81.11.01.- Toekenning van een terugvorderbaar voorschot aan Belgocontrol.

“het voorschot wordt terugbetaald aan de FOD Mobiliteit en Vervoer binnen de 30 kalenderdagen na de betaling door de Staat van de vergoedingen voor de periode januari tot en met juli 2015³⁵⁵”.

Het zou dus kunnen dat de voorwaarden die zijn vastgelegd voor de terugbetaling van het voorschot niet zijn vervuld. Er is voor de financiering van de luchtvaartnavigatiediensten ten laste van de Staat immers geen enkel krediet ingeschreven in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015. Het Rekenhof stelt vast dat het onzeker is dat die ontvangst zal worden gerealiseerd. Aangezien het een terugbetaling van een lening betreft, heeft dit geen impact op het vorderingensaldo van de federale Staat.

³⁵⁵ Zulks met toepassing van artikel 39, §1, van het derde beheerscontract tussen de Staat en Belgocontrol.

Sectie 44 - POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie

Programma 44.55.1 - Bestaanszekerheid

Op basisallocatie 55.11.435216 'Terugbetaling recht op maatschappelijke integratie' is zowel in vastlegging als in vereffening een krediet van 747,6 miljoen euro ingeschreven.

Dit krediet is bestemd voor de betaling van het aandeel van de federale Staat in het leefloon dat door de OCMW's wordt betaald en de hiermee gepaard gaande activering- en de dossierkosten¹⁵⁶. Dit krediet werd berekend op basis van het gemiddelde aantal leefloombegunstigden in 2013, de personeelskosten per dossier, de verhoging van het terugbetalingspercentage van het leefloon door de federale overheid met 5 % vanaf 1 juli 2014 en de impact van de wijziging van de werkloosheidsreglementering.

De wijziging van de werkloosheidsreglementering werd uitgewerkt in 8 maatregelen, waaronder de beperking van de inschakelingsuitkering tot maximum 3 jaar. Een deel van de rechthebbenden die hun inschakelingsuitkering ten laste van de RVA verliezen, zullen beroep doen op een leefloon. Als gevolg hiervan neemt het aantal leefloontrekkers ten laste van de OCMW's toe, alsook de kost voor de federale Staat. De budgettaire impact hiervan werd berekend op 48 miljoen euro. Dit bedrag werd geraamd in de veronderstelling dat in 2015 6.243 personen een leefloon zouden ontvangen i.p.v. een inschakelingsuitkering. Op basis van een recente bevraging bij de OCMW's raamt de POD Maatschappelijke Integratie dat het aantal personen dat in 2015 een leefloon zal ontvangen kan oplopen tot 9.772. Het Rekenhof wijst erop dat in dit geval het toegestane krediet niet zal volstaan voor de betaling van het federale aandeel in het leefloon.

¹⁵⁶ Dit in toepassing van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke zekerheid en van het KB van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

Sectie 51 - FOD Financiën, voor de rijksschuld

Programma 51.45.1 – Lasten van leningen

Tijdens het conclaaf heeft de regering beslist sommige uitgavenkredieten van sectie 51 – Rijksschuld die een impact hebben op het vorderingensaldo, met 98 miljoen euro te verminderen.

Betaling van commissies

De commissies dienen voornamelijk om de bankinstellingen te vergoeden bij gesyndiceerde uitgaven¹⁵⁷ van effecten van de staatsschuld (lineaire obligaties en *Euro Medium Term Notes*). De 41,1 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten uit de initiële begroting¹⁵⁸ werden in het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2015 verminderd met 18,0 miljoen euro tot 23,1 miljoen euro.

Op 2 april 2015 had de Schatkist al 18,9 miljoen euro aan commissies betaald. Vermits er nog uitgaven van effecten zijn gepland, zouden de te betalen commissies volgens de ramingen van het Agentschap van de schuld in 2015 oplopen tot 36,3 miljoen euro. Op basis daarvan zouden de in de begroting ingeschreven kredieten 13,2 miljoen euro te laag zijn geraamd.

Rentelasten

Tijdens het conclaaf werd beslist voor het ramen van de rentelasten een andere methode te hanteren. Als gevolg hiervan zijn de vastleggings- en de vereffeningskredieten voor de rentelasten¹⁵⁹ bijkomend met 80,0 miljoen euro verminderd in vergelijking met de begrotingsvoorstellen van het Agentschap van de schuld (-63,75 miljoen euro voor de rente van de schuld op lange termijn en -16,25 miljoen euro voor de rente van de schuld op korte termijn).

In zijn voorstellen hanteert het Agentschap de methode van de *forward rates*¹⁶⁰ om de langetermijnrente te ramen. Voor de kortetermijnrente was het Agentschap van oordeel dat de huidige rente van de schatkistcertificaten op 3 maanden over een periode van 18 maanden gradueel zou evolueren naar de herfinancieringsrente van de ECB.

Bij de nieuwe methode wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de rente voor de rest van het jaar niet hoger zal gaan dan het niveau van 11 maart 2015, zowel voor de korte als voor de lange termijn. Het Rekenhof stelt vast dat de overstap naar een andere methode en de keuze van de datum van 11 maart 2015 niet worden verantwoord in de begrotingsdocumenten.

¹⁵⁷ Syndicatie is een uitgiftetechniek waarbij de Schatkist gebruik maakt van een tijdelijke vereniging van banken om haar effecten op de markt te brengen.

¹⁵⁸ Basisallocatie 51.45.10.12.11.05 - Commissies op openbare uitgaven.

¹⁵⁹ Basisallocatie 51.45.10.21.10.01 – Rente van de leningen op lange termijn in Belgische frank en in euro, en basisallocatie 51.45.10.21.10.08 – Rente van de schuld op korte termijn in euro.

¹⁶⁰ Die methode bestaat erin termijntrentes te berekenen op basis van een rentecurve van de lineaire obligaties die op een gegeven moment beschikbaar zijn.

HOOFDSTUK III

Terugbetalings- en toewijzingsfondsen

Toewijzingen aan de politiezones en diverse toewijzingen

Er werden twee overschattingen van bedragen vastgesteld:

- Voor fonds 66.44 betreffende de bijdrage van de btw aan het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie wordt de sociale dotatie geraamd op 144 miljoen euro, d.i. 7,1 miljoen euro meer dan het bedrag van 136,9 miljoen euro waarvan in de ministeriële omzendbrief sprake was¹⁶¹.
- Voor de fondsen 66.82 en 66.83 respectievelijk in verband met de toewijzing van de vennootschapsbelasting en de bijzondere accijnsrechten ten voordele van de CREG, liggen de ingeschreven bedragen 23 miljoen euro hoger dan het bedrag dat was bepaald in de overeenkomst van 25 april 2014¹⁶².

Bovendien is in verband met fonds 66.80 – Affectatie van de jaarlijkse taks op de verzekeringscontracten aan het Rampenfonds, voor de toewijzing van 11,9 miljoen euro een afzonderlijke wetsbepaling nodig.

¹⁶¹ Ministeriële omzendbrief PLP 53 betreffende de onderrichtingen voor het opstellen van de politiebegroting voor 2015 ten behoeve van de politiezones, die dateert van 3 december 2014, bijlage 6.

¹⁶² Overeenkomst tussen de Belgische Staat en de CREG met het oog op de financiering van het totale bedrag voortvloeiend uit de toepassing van de verminderingen van de federale bijdrage, overeenkomst ondertekend met toepassing van de artikelen 7 en 21bis van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

DEEL IV

Sociale zekerheid

1 Inleiding

De lopende rekeningen van het Globaal Beheer van de werknemers vertonen een tekort van 148,1 miljoen euro. De lopende rekeningen van het Globaal Beheer van de zelfstandigen vertonen een tekort van 46,3 miljoen euro. De begroting van de geneeskundige verzorging is in evenwicht.

In de algemene toelichting bij de aangepaste begroting zijn de gegevens over de sociale zekerheid uitgedrukt in termen van vastgestelde rechten, terwijl ze in de Algemene Toelichting bij de initiële begroting nog zijn uitgedrukt in termen van verworven rechten¹⁶³. Door die wijziging bedragen de ontvangen socialezekerheidsbijdragen bij de RSZ-Globaal Beheer volgens de Algemene Toelichting bij de aangepaste begroting 47.353,7 miljoen euro, wat 424,7 miljoen euro meer is dan in de Algemene Toelichting bij de initiële begroting. Bij de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen is er een verschil van 13,7 miljoen euro (8.776,8 miljoen euro tegenover 8.764,1 miljoen euro in de Algemene Toelichting bij de initiële begroting¹⁶⁴).

2 Transversale maatregelen

2.1 Welvaartsenveloppe

In januari 2015 heeft de regering het maximaal te besteden bedrag voor de welvaartsenveloppe (d.i. de enveloppe voor de verhoging van de laagste uitkeringen) vastgelegd op 319,5 miljoen euro. Op 24 maart 2015 hebben de sociale partners de verdeling van de enveloppe vastgelegd. Voor 2015 ramen de sociale partners de totale uitgaven op 287,8 miljoen euro (dus 31,7 miljoen euro lager dan het maximum), waarvan 244,8 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer, 20,9 miljoen euro voor het RSVZ-Globaal Beheer en 22,1 miljoen euro voor de bijstandsregelingen (beheerd door de federale Staat).

Bij de opmaak van de initiële begroting besliste de regering dat de uitgaven voor de welvaartsenveloppe voortaan zouden worden beheerd via de fiscale weg. Bij de begrotingscontrole besliste de regering om de financiering van die maatregel opnieuw te laten verlopen via de sociale zekerheid en de bijstandsregelingen. Door die beslissing nemen de uitgaven in die stelsels van sociale zekerheid toe met 287,7 miljoen euro en dalen de fiscale uitgaven met een zelfde bedrag.

2.2 Strijd tegen de sociale fraude

Tijdens het begrotingsconclaaf van april 2015 keurde de regering een reeks maatregelen goed in de strijd tegen de sociale fraude voor een bedrag van 59,8 miljoen euro. Die maatregelen, die het *Actieplan 2015 in de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping*

¹⁶³ Het grootste verschil tussen de twee methoden ligt in het ogenblik van boeking: in termen van vastgestelde rechten worden de ontvangsten en uitgaven geboekt in het jaar waarop de ontvangst of uitgave betrekking heeft. In de methode van de verworven rechten moest het recht op betaling in het boekjaar zijn verschuldigd.

¹⁶⁴ Voor de begroting in termen van de verworven rechten, zie *Parl. St., Kamer, DOC. 54 0494/001*, pp. 189-190.

uitvoeren, komen bovenop de maatregelen voor een bedrag van 50 miljoen euro die tijdens de opmaak van de initiële begroting (oktober 2014) zijn beslist.

Uit de informatie waarover het Rekenhof beschikt blijkt dat de budgettaire weerslag voor de meeste maatregelen is gebaseerd op onderbouwde ramingen van de beherende instellingen. Algemeen stelt het Rekenhof vast dat de opbrengst voor sommige maatregelen (bv. in werkloosheid) voor een deel wordt bepaald door de snelheid waarmee de software kan worden aangepast om de uitvoering ervan te verzekeren. Daarnaast wijst het Rekenhof er ook op dat er onvoldoende statistische meetinstrumenten zijn om na afloop van het begrotingsjaar de weerslag van deze maatregelen in budgettaire en financiële termen te evalueren¹⁶⁵.

3 Globaal Beheer van de werknemers

3.1 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid

Opvolging van vroege besliste besparingen

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2014 heeft de regering voor 200 miljoen euro aan besparingen opgelegd, waarvan 115,6 miljoen euro betrekking heeft op de beslissing om de uitkeringen in 2015 niet te indexeren¹⁶⁶ en 84,4 miljoen euro op een aantal specifieke maatregelen in de uitkeringsverzekering voor werknemers¹⁶⁷.

In de geactualiseerde ramingen is de weerslag verminderd tot 58,1 miljoen euro¹⁶⁸. Die vermindering is het gevolg van twee elementen. Enerzijds is de besparing door de gelijkstelling van het uitkeringsbedrag met het bedrag van de werkloosheidsuitkering opgetrokken van 15 miljoen euro naar 20,9 miljoen euro.

Anderzijds zijn de besparingen van de maatregelen 'verstrengde procedure voor de toekenning en de controle van de uitkeringen' en 'berekening van de uitkeringen voor nieuwe instromers op het gemiddelde loon van de laatste 12 maanden' gehalveerd (tot 32,2 miljoen euro in de regeling van de werknemers en 1 miljoen euro in de regeling van de zelfstandigen), omdat de toepassingsdatum is verschoven naar 1 juli 2015.

3.2 Pensioenen

De uitgaven voor pensioenuitkeringen werden verhoogd met 420 miljoen euro.

Bij de opmaak van de initiële begroting 2015 werd niet het totale aantal rustpensioenen gebracht ten gevolge van technische problemen bij de RVP in rekening.

De aanpassing houdt rekening met van 46.415 bijkomende gerechtigden.

3.3 RVA - werkloosheid

Bij de aanpassing van de begroting is het Rekenhof nagegaan wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van de besparingen (andere dan de niet indexering van de prestaties) die in oktober 2014 werden opgelegd. Daarbij heeft het Rekenhof bijzondere aandacht besteed aan de raming van die maatregelen waarvoor het in zijn

¹⁶⁵ Zie in dat verband onder meer *Boek 2014 over de sociale Zekerheid*, pp. 52 e.v.

¹⁶⁶ Het wetsontwerp dat die maatregel uitvoert, is op 22 april 2015 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgevoerd, zie *Wetsontwerp tot verbetering van de werkgelegenheid*, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0960/011.

¹⁶⁷ Voor een overzicht van de maatregelen, zie algemene toelichting bij het ontwerp van begroting, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0495/001, p. 198.

¹⁶⁸ De nieuwe gegevens zijn door de regering op 20 januari 2015 aan de Europese Commissie bezorgd.

commentaar bij begroting 2015 heeft vastgesteld dat onvoldoende informatie beschikbaar was om na te gaan hoe de besparing was geraamd¹⁶⁹. Die analyse geeft aanleiding tot de volgende vaststellingen.”

In zijn aangepaste begroting heeft de RVA geen rekening gehouden met de weerslag van twee maatregelen die in oktober 2014 werden beslist.

- De maatregel 'berekening van de uitkering voor volledig werklozen op basis van het gemiddelde loon van 12 maanden voorafgaand aan de aanvraag' voor alle nieuwe werklozen (initieel geraamde besparing: 30 miljoen euro) is technisch complexer dan aanvankelijk gedacht. Het is onduidelijk wanneer die maatregel in werking zal treden.
- Voor de maatregel 'beperking van het aantal dagen tijdelijke werkloosheid per werkgever' (initieel geraamde besparing: 25 miljoen euro) heeft de RVA geen informatie over de wijze waarop die maatregel zal worden uitgevoerd.

De maatregel 'opleggen van minimale diplomavooraarden voor personen jonger dan 21 jaar die een beroepsinschakelingsuitkering aanvragen' zal pas op 1 september 2015 in werking treden (in de plaats van op 1 januari 2015). Door die latere inwerkingtreding daalt de geraamde besparing van 15 miljoen euro naar 2,8 miljoen euro.

4 Globaal Beheer van de zelfstandigen

Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid

Opvolging van vroege besliste besparingen

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2014 heeft de regering voor 8,8 miljoen euro aan besparingen opgelegd, waarvan 6,8 miljoen euro betrekking heeft op de beslissing om de uitkeringen in 2015 niet te indexeren¹⁷⁰ en 2 miljoen euro voor de maatregel met betrekking tot de strengere procedures voor de toekenning en de controle op de uitkeringen¹⁷¹. Omdat de toepassing van die maatregel is uitgesteld tot 1 juli 2015, is de weerslag van de besparing teruggebracht tot 1 miljoen euro¹⁷².

¹⁶⁹ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van Staatsbegroting voor het jaar 2015, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0495/002, pp. 69-70. (Franse versie: pp. 156-157)

¹⁷⁰ Het wetsontwerp dat die maatregel uitvoert, is op 22 april 2015 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers uitgevoerd, zie *Wetsontwerp tot verbetering van de werkgelegenheid*, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0960/011.

¹⁷¹ Voor een overzicht, zie algemene toelichting bij het ontwerp van begroting, *Parl. St.*, Kamer, DOC. 54 0494/001, p. 212.

¹⁷² Het uitstel van de maatregel en de gevolgen voor de geraamde besparing staan vermeld in de toelichting bij de uitvoering van de begroting 2015 die op 20 januari 2015 aan de Europese Commissie is bezorgd.

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