



Rekenhof



# 180<sup>e</sup> Boek – deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers  
*Brussel, oktober 2023*





Rekenhof

180<sup>e</sup> Boek – deel III:  
begrotingsbeleid  
van de federale overheid



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 25 oktober 2023



# 180<sup>e</sup> Boek – deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid

In dit 180<sup>e</sup> Boek – deel III brengt het Rekenhof verslag uit van zijn onderzoek van het begrotingsbeleid 2022 van de federale overheid. Het vergelijkt daarbij de vooropgestelde begrotingsdoelstellingen en -cijfers met de gerealiseerde.

**Hoofdstuk 1** bespreekt de uitvoering van de begroting 2022 van België als EU-lidstaat. Het gaat daarbij in op het vorderingensaldo en het structureel saldo van de gezamenlijke overheid (de federale overheid, de sociale zekerheid, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden), de geconsolideerde bruto-overheidsschuld van alle overheidsbesturen en de naleving van de Europese begrotingsverplichtingen.

**Hoofdstuk 2** betreft de uitvoering van de begroting 2022 van de federale overheid, en meer bepaald van het algemeen bestuur. Het bespreekt daarbij het vorderingensaldo van de federale overheid, de overgangscorrecties van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo en de ontvangsten en uitgaven van het algemeen bestuur.

**Hoofdstuk 3** behandelt in detail een aantal begrotingstopics die het begrotingsjaar 2022 hebben gekenmerkt. Het bespreekt in welke mate de begrotings-, energie- en relanceplannen werden gerealiseerd waartoe de regering in 2022 had beslist. Tot slot besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de steunmaatregelen die werden genomen in het kader van de financiële crisis van 2008 ter ondersteuning van de financiële stabiliteit van de eurozone.

## Uitvoering van de begroting van België als EU-lidstaat

### Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid

Het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid bedroeg in 2022  $-3,5\%$  van het bbp (- 19,6 miljard euro) en is  $1,7\%$  van het bbp gunstiger dan vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma 2022-2025, met name  $-5,2\%$  (-28,3 miljard euro).

De hoogte van de overheidsschuld (de zgn. schuld Maastricht) is een belangrijk criterium voor het meten van de gezondheid van de overheidsfinanciën. Op 31 december 2022 bedroeg die schuld 578,1 miljard euro. De schuldgraad bedroeg in 2022  $104,3\%$  van het bbp of  $3,7\%$  minder dan vooropgesteld in het stabiliteitsprogramma 2022-2025 ( $108\%$ ).

### Naleving van de Europese verplichting

In 2022 was de ontsnappingsclausule van het Stabiliteits- en Groeipact nog steeds van toepassing. Die biedt de Europese lidstaten de mogelijkheid tijdelijk af te wijken van hun budgettaire aanpassingstraject. Vanaf 2024 is die clausule in principe niet meer van toepassing.

De Commissie ging in 2023 na in welke mate België in de periode 2019-2022 de aanbevelingen van de Commissie had uitgevoerd. Volgens het onderzoek was 5 % van die doelstellingen gerealiseerd en werd voor 15 % een belangrijke vooruitgang geboekt, onder meer voor de doelstellingen inzake de investeringen. Voor 54 % ervan werd daarentegen geen betekenisvolle vooruitgang geboekt, voor 23 % een beperkte vooruitgang en voor 3 % helemaal geen vooruitgang.

## Realisatie van het vooropgestelde vorderingensaldo van de federale overheid

### Vorderingensaldo en begrotingssaldo van de federale overheid

Het gerealiseerde vorderingensaldo bedraagt -13,5 miljard euro en is 3,8 miljard euro (21,9 %) beter dan geraamd. Het gerealiseerde begrotingssaldo (-16,7 miljard euro) is 4,2 miljard euro beter dan geraamd door meer middelen en lagere uitgaven. De overgangscorrecties tussen de twee saldi bedragen +3,2 miljard euro, 0,4 miljard euro lager dan geraamd.

### Ontvangsten

Eind 2022 bedroegen de gerealiseerde kasontvangsten 134,3 miljard euro, of 5,2 miljard euro (4,2 %) meer dan geraamd. Vooral de personenbelasting (+2 miljard euro) en de vennootschapsbelasting (+2 miljard euro) brachten meer op. Het verschil is onder meer te verklaren doordat de begrotingsraming uitging van een nominale groei van het bbp van 6,4 %, terwijl dit uiteindelijk 9,3 % was. Alleen de btw-ontvangsten lagen lager dan geraamd (-0,3 miljard) door de verlenging van het verlaagde btw-tarief voor gas en elektriciteit.

Na het in mindering brengen van de ontvangsten voor derden en de bedragen die aan de andere overheden zijn toegewezen, bedroegen de fiscale ontvangsten voor de federale overheid 57.926,1 miljoen euro of 4.008,4 miljoen euro meer dan geraamd.

De gerealiseerde niet-fiscale ontvangsten bedroegen 6,6 miljard euro, of 0,2 miljard euro minder dan geraamd. Het verschil is enerzijds te verklaren door een aantal niet-gerealiseerde ontvangsten, zoals het uitblijven van de bijdrage van de Europese Commissie in het kader van de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (-126,6 miljoen euro) en de terugbetaling door de deelstaten van de aankoop van COVID-19-vaccins (-302,0 miljoen euro). Anderzijds waren een aantal niet-fiscale ontvangsten hoger dan verwacht, zoals de terugbetaling door de Europese Commissie van de inningskosten inzake douane (+271,3 miljoen euro).

### Uitgaven

De uitgaven bedroegen in 2022 81,2 miljard euro, waarvan 74,3 miljard euro aan primaire uitgaven en 6,9 miljard euro aan intrestlasten van de rijksschuld. In totaal werden de goedgekeurde kredieten voor de primaire uitgaven met 1 miljard euro (1,33 %) onderbenut, maar die onderbenutting varieert tussen de departementen onderling. De voornaamste doet zich voor bij de FOD BOSA, meer bepaald bij de nog niet-verdeelde interdepartementale provisies (1,8 miljard euro).

Sommige kredieten toegekend bij de begrotingscontrole waren onvoldoende. Zo zijn de kredieten voor de FOD Economie bij de vierde begrotingsaanpassing verhoogd met 1,4 miljard euro om aan de meeruitgaven van de energiepremies tegemoet te komen. Ook de intrestlasten van de rijksschuld overschreden de toegekende kredieten met bijna 0,4 miljard euro. Via kredietherverdelingen werden in december 2022 de benodigde bijkomende kredieten beschikbaar gesteld.

## Specifieke begrotingsitems

### In 2022 besliste begrotingsmaatregelen

De regering nam voor 6,7 miljard euro (geraamde budgettaire impact) aan maatregelen en deed voor 899,1 miljoen euro aan bijkomende uitgaven voor nieuwe beleidsinitiatieven. Daarnaast trok ze 6,5 miljard euro uit voor het verminderen van de impact van de verschillende crisissen (energie, Oekraïne, inflatie en COVID-19) en 203,6 miljoen euro voor de relanceplannen. De budgettaire inspanning (besparingen en nieuwe ontvangsten) bedroeg 647,2 miljoen euro. De geraamde opbrengst van de minitaxshift beliep 225 miljoen euro.

Door de hoeveelheid aan maatregelen, verspreid over de verschillende FOD/POD's, en omdat een centrale opvolging en opvolgingstools bij de regering ontbreken, kunnen voor veel van de maatregelen de realisaties niet worden nagegaan en kan bijgevolg de werkelijke budgettaire impact ervan moeilijk beoordeeld worden. Met het oog op een zorgvuldig budgettair beheer is dat echter wel noodzakelijk.

### Energiemaatregelen

De energieprijzen zijn begin 2022 sterk gestegen. De federale regering is tussengekomen om de impact van die stijgingen bij de gezinnen en bij de ondernemingen te beperken. Die steun beïnvloedde zowel de ontvangsten als de uitgaven van de Staat.

Volgens de initiële ramingen van het Rekenhof zouden die maatregelen ongeveer 5,6 miljard euro kosten. Door de stijging van de energieprijzen zouden de btw-ontvangsten met ongeveer 2 miljard euro stijgen. Ze zouden worden gebruikt om de steunmaatregelen te financieren. De kosten van die maatregelen werden in 2022 op netto 3,6 miljard euro geraamd.

De FOD Financiën volgde de impact van de maatregelen op de fiscale ontvangsten niet specifiek op. Bijgevolg kunnen de totale nettokosten van de maatregelen voor 2022 niet met zekerheid worden bepaald.

### Relancemaatregelen

#### *Europese en federale relanceplannen*

De Europese Unie richtte in 2021 de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) op om de economische relance te ondersteunen en de veerkracht van de lidstaten te verzekeren na de COVID-19-pandemie. In dat kader wordt 4,5 miljard euro aan België toegekend. Naast de FHV lanceerde de Commissie op 18 mei 2022 het *REPowerEU-plan*, waarvan 282 miljoen euro voor België bestemd is (59,4 miljoen euro voor de federale Staat).

België diende op 20 juli 2023 bij de Europese Commissie een aangepast Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) in dat de investeringen omvat waarop het *REPowerEU-plan* betrekking heeft en dat rekening houdt met de FHV-middelen die uiteindelijk voor België beschikbaar zijn. Voor de federale Staat daalt de enveloppe met 295,45 miljoen euro. Die daling wordt gecompenseerd door een lening van de FHV en door eigen middelen van de federale Staat.

### *Plan voor Herstel en Veerkracht – federale projecten*

Het initiële PHV omvat op federaal niveau 37 investeringsprojecten en 15 hervormingsprojecten voor een budget van 1,25 miljard euro, waarvan 954 miljoen euro door de FHV wordt gefinancierd. Het plan is rond zes assen gestructureerd.

Er moeten bepaalde mijlpalen en streefdoelen worden gerealiseerd vooraleer de schijven worden gestort. In 2021 werd enkel een prefinanciering van 770 miljoen euro gestort, waarvan 162 miljoen euro voor de federale Staat, omdat de realisatie van bepaalde mijlpalen vertraging had.

In 2021 en 2022 werd voor de FHV respectievelijk 171,8 en 227,4 miljoen euro vastgelegd. De vereffeningskredieten werden respectievelijk voor 107,5 en 121,5 miljoen euro gebruikt. De totale ontvangsten van het fonds beliepen 162 miljoen euro.

### *Federale relanceplannen*

De drie investeringsplannen die de federale overheid met louter federale middelen financiert, zijn het Plan voor Herstel en Veerkracht+ (PHV+) (0,4 miljard euro), het federale Plan voor Herstel en Transitie (PHT) (1 miljard euro) en het Energietransitieplan (ETP) (1,2 miljard euro). In tegenstelling tot wat door de Ministerraad is beslist, volgt de FOD BOSA deze plannen op budgettair of operationeel vlak niet gecentraliseerd en/of op projectniveau op, zoals dat wel het geval is voor de projecten uit het PHV. Daarnaast merkt het Rekenhof op dat de departementen de bepalingen, vastgelegd per project, niet altijd naleven.

Wegens de decentrale opvolging kan moeilijk worden nagegaan hoeveel middelen al effectief besteed zijn en waaraan, en hoe ver de drie plannen dus uitgevoerd zijn, temeer omdat de bijkomende kredieten vaak in schijven worden toegekend en toegevoegd aan de kredieten voor de dagelijkse werking van de departementen. Bovendien stelt de FOD BOSA de vastleggings- en vereffeningskalender van de plannen regelmatig bij (het laatst bij de opmaak van de initiële begroting 2023), waardoor het Rekenhof uit de aanwending van de vastleggings- en vereffeningsmiddelen niet altijd een eventuele vertraging kan afleiden.

Niettemin vestigt het de aandacht op de ernstige vertragingen voor volgende projecten: de detentiehuizen bij de FOD Justitie, de Kwartieren van de Toekomst bij Defensie, de *Single Digital Gateway* bij de FOD BOSA, de aanleg van waterstofverbindingen bij de FOD Economie en het project *Floating Solar* bij de FOD Volksgezondheid. Het Rekenhof sluit niet uit dat een aantal van deze projecten niet binnen het oorspronkelijke tijdsplan zullen zijn afgerond.

### **Tussenkomen van de Staat in het kader van de financiële stabiliteit**

Uit de steunmaatregelen die zijn genomen in het kader van de financiële crisis van 2008 en ter ondersteuning van de financiële stabiliteit van de eurozone vloeien nog financiële stromen voort.

Zo was er in 2022 855 miljoen euro aan ontvangsten, voornamelijk door de inning van een dividend van Belfius en door de stortingen aan het Garantiefonds voor financiële diensten. De FPIM beheert voortaan de dividenden die BNP Paribas en Ethias storten. Het gecumuleerde saldo ten voordele van de Staat van de stromen die rechtstreeks samenhangen met die steunmaatregelen in het kader van de financiële crisis bedraagt 4,2 miljard euro (tegen lopende prijzen). Dat cijfer houdt geen rekening met de financieringskosten van die operaties, die op 2,1 miljard euro worden geraamd. De staatswaarborg aan Dexia bedroeg 19,4 miljard euro eind 2022.



In het kader van de maatregelen ter ondersteuning van de stabiliteit van de eurozone (*Greek Loan Facility*) betaalde Griekenland 202 miljoen euro terug aan de Schatkist. Dat cijfer omvat de terugbetalingen van het jaar 2022 maar ook de vervroegde terugbetalingen voor 2023. Het gecumuleerde saldo ten nadele van de Staat van die maatregelen voor de stabilisering van de eurozone tegen lopende prijzen bedraagt 4,6 miljard euro, los van een financieringskost van 1,3 miljard euro.







<b>Inleiding</b>	<b>15</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Uitvoering van de begroting 2022 van België als EU-lidstaat (Entiteiten I en II)</b>	<b>17</b>
<b>1 Vorderingensaldo en structureel saldo van de gezamenlijke overheid (Entiteiten I en II)</b>	<b>17</b>
1.1 Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (Entiteit I en II)	17
1.2 Structureel saldo van de gezamenlijke overheid (Entiteiten I en II)	18
1.3 Vorderingensaldo van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid)	19
<b>2 Geconsolideerde bruto-overheidsschuld van alle overheidsbesturen</b>	<b>20</b>
2.1 Geconsolideerde bruto-overheidsschuld (schuld 'Maastricht')	20
2.2 Intrestlasten op de schuld Maastricht	22
<b>3 Naleving van de Europese verplichtingen</b>	<b>23</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Realisatie van het vooropgestelde vorderingensaldo van de federale overheid</b>	<b>25</b>
<b>1 Algemeen</b>	<b>25</b>
<b>2 Ontvangsten geïnd voor rekening van de Staat</b>	<b>27</b>
2.1 Ontvangsten geïnd door de Staat	27
2.2 Niet-fiscale ontvangsten	29
<b>3 Uitgaven</b>	<b>31</b>
3.1 Primaire uitgaven	32
3.2 Intrestlasten	34
<b>4 Overgangscorrecties van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo</b>	<b>34</b>
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Specifieke thema's</b>	<b>37</b>
<b>1 In 2022 besliste begrotingsmaatregelen</b>	<b>37</b>
1.1 Overzicht van de maatregelen	37
1.2 Realisatie van de maatregelen met betrekking tot de uitgaven	39
1.3 Realisatie van maatregelen met betrekking tot de fiscale ontvangsten	42
1.4 Realisatie van regeringsmaatregelen met betrekking tot de niet-fiscale ontvangsten	46
<b>2 Energiemaatregelen</b>	<b>47</b>
2.1 Inleiding	47
2.2 Impact van de fiscale maatregelen	48
2.3 Impact van de niet-fiscale maatregelen	49
2.4 Impact op de uitgaven	49
2.5 Energienorm	51
<b>3 Relancemaatregelen</b>	<b>51</b>
3.1 Europese en federale relanceplannen	51
3.2 Plan voor Herstel en Veerkracht – federale projecten	53
3.3 Plan voor Herstel en Veerkracht+, Plan voor Herstel en Transitie en Energietransitieplan	56
<b>4 Tussenkomsten van de Staat in het kader van de financiële stabiliteit</b>	<b>66</b>
4.1 Financiële crisis en redding van de banken	66
4.2 Stabilisering van de eurozone	68









# Inleiding

Overeenkomstig artikel 75 van de wet van 22 mei 2003<sup>1</sup> formuleerde het Rekenhof in zijn 180<sup>e</sup> Boek – deel I<sup>2</sup> zijn opmerkingen over de uitvoeringsrekening van de begroting 2022 van het algemeen bestuur, en meer bepaald de juistheid van het nettobegrotingssaldo, de op de middelen- en uitgavenbegroting aangerekende fiscale en niet-fiscale ontvangsten en uitgaven, de benutting van de vereffeningskredieten en het *encours*, evenals de overdrachten vanuit de federale overheid naar andere overheden en de federale staatsschuld en interestlasten.

In dit 180<sup>e</sup> Boek - deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid gaat het Rekenhof in op het gevoerde begrotingsbeleid van de federale overheid van het begrotingsjaar 2022. Het vergelijkt de begrotingsramingen bij de begrotingsaanpassing van april 2022 met de realisaties. Bij deze aanpassing diende de regering ook een aangepaste algemene toelichting in en legde ze het Stabiliteitsprogramma 2022-2025 aan de Europese Commissie voor. Beide documenten bevatten de meest recente raming van het vooropgestelde vorderingensaldo en de schuldgraad. Het Rekenhof gebruikte daarom die begrotingsaanpassing als referentiepunt in zijn vergelijking. Daarnaast behandelt het een aantal begrotingstopics die het begrotingsjaar 2022 kenmerken. Dit deel moet bovendien samen gelezen worden met het 180<sup>e</sup> Boek - deel II: Boek 2023 over de Sociale Zekerheid<sup>3</sup>.

Het [eerste hoofdstuk](#) bespreekt het vorderingensaldo, het structureel saldo en de schuld van de gezamenlijke overheid. Het behandelt ook de naleving van de Europese begrotingsverplichtingen. [Hoofdstuk 2](#) richt zich op de federale overheid en meer in het bijzonder het algemeen bestuur, met aandacht voor het vorderingensaldo, de overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo van de federale overheid en de federale ontvangsten en uitgaven van het algemeen bestuur. In [hoofdstuk 3](#) bespreekt het Rekenhof in welke mate de begrotings-, energie- en relanceplannen werden gerealiseerd waartoe de regering in 2022 had beslist naar aanleiding van begrotingsconclaven of aangepaste begrotingen. Tot slot besteedt dit hoofdstuk aandacht aan de steunmaatregelen die werden genomen in het kader van de financiële crisis van 2008 en ter ondersteuning van de financiële stabiliteit van de eurozone.

---

<sup>1</sup> Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

<sup>2</sup> Rekenhof, *180<sup>e</sup> Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2022 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen, Volume I – Commentaar*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2023, hoofdstuk 3, p. 95-121, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>3</sup> Rekenhof, *180<sup>e</sup> Boek – deel II: Boek 2023 over de Sociale Zekerheid, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Brussel, november 2023, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).



## Hoofdstuk 1

# Uitvoering van de begroting 2022 van België als EU-lidstaat (Entiteiten I en II)

## 1 Vorderingsaldo en structureel saldo van de gezamenlijke overheid (Entiteiten I en II)

### 1.1 Vorderingsaldo van de gezamenlijke overheid (Entiteit I en II)

Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) berekent voor België het vorderingensaldo<sup>4</sup>. Het maakt daarbij een onderscheid tussen het vorderingensaldo van Entiteit I (de federale overheid en de sociale zekerheid) en Entiteit II (de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden). Het stelt de nationale rekeningen op overeenkomstig het Europees rekeningenstelsel ESR 2010<sup>5</sup>.

Het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid van België bedroeg in 2022 -3,5 % van het bbp (-5,4 % in 2021), dit is -19.608 miljoen euro (-27.281 miljoen euro voor 2021).

Tegenover het geraamde vorderingensaldo van -5,2 % van het bbp (-28.328 miljoen euro) is het vorderingensaldo 1,7 % van het bbp minder negatief (+8.720 miljoen euro). De saldi van Entiteit I en II zijn respectievelijk 6.968 miljoen euro en 1.072 miljoen beter dan geraamd en de correctie voor de onverdeelde maatregelen valt weg (+680 miljoen euro).

Het geraamde vorderingensaldo is dat van het stabiliteitsprogramma 2022-2025 van 30 april 2022 en van de algemene toelichting van 29 april 2022 (derde aanpassing van de uitgavenbegroting) over de aangepaste begroting 2022. Dat geldt voor alle ramingen van punt 1.

<sup>4</sup> Het INR herberekent om de zes maanden de vorderingensaldi van de voorbije jaren, dit in tegenstelling tot het begrotings-saldo dat de administratie voor een bepaald jaar op een bepaald moment definitief afsluit. Dit Boek steunt steeds op de laatste gepubliceerde berekeningen van het INR over de vorderingensaldi. Die kunnen dus beperkt verschillen van de cijfers in de vorige Boeken.

<sup>5</sup> Het INR publiceert twee vorderingensaldi voor zowel de federale overheid als voor de gemeenschappen en gewesten (Rekeningen van de overheid 2022 van het INR van 19 oktober 2023, ter beschikking op de website van de Nationale Bank, [www.nbb.be](http://www.nbb.be)). In de gewestelijke personenbelasting, die sinds het aanslagjaar 2015 van kracht is, bestaat er immers een verschil tussen de kasstromen en de ESR-aanrekening. De bespreking hier geeft de vorderingensaldi weer overeenkomstig de kasstromen voor de gewestelijke personenbelasting. De diverse overheden hebben immers bij de opmaak van hun begroting ook hiermee rekening gehouden voor het bepalen van hun norm (of raming).

**Tabel 1** – Geraamd en gerealiseerd vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)<sup>6</sup>

Vorderingensaldo	2021 Realisatie	2022 Geraamd	2022 Realisatie
Gezamenlijke overheid	-27.281	-28.328	-19.608
<i>Entiteit I</i>	-19.714	-20.674	-13.706
<i>Entiteit II</i>	-7.567	-6.974	-5.902
<i>Onverdeelde maatregelen</i>		-680	

Bron: rekeningen van de overheid 2022 (19 oktober 2023)

De onverdeelde maatregelen van -680 miljoen euro sloegen op de plasticbijdrage (-153 miljoen euro) en op een deel van de kosten van de derde dosis van de vaccins tegen het coronavirus (-527 miljoen euro). De kosten werden bij de aangepaste begroting 2022, in afwachting van een akkoord tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten over de verdeling en de financiële deelname in de kosten, niet toegewezen.

De federale overheid heeft in 2022 de plasticbijdrage aan de Europese Unie betaald (147 miljoen euro). De betaling gebeurde in afwachting van bovenstaande verdeling via een thesaurierekening en beïnvloedt het begrotingssaldo 2022 dus niet. Het vorderingensaldo van de federale overheid daarentegen houdt via een overgangscorrectie wel rekening met de uitgave (zie [hoofdstuk 2, punt 4](#)).

In de loop van 2022 kocht de federale overheid voor 506 miljoen euro vaccins en gerelateerde testen tegen het coronavirus aan. De uitgaven hiervan werden in de algemene uitgavenbegroting aangerekend en beïnvloedden dus zowel het begrotingssaldo als het vorderingensaldo van de federale overheid. Door gebrek aan een akkoord met de gemeenschappen en gewesten hebben die laatsten geen kosten aan de federale overheid terugbetaald.

## 1.2 Structureel saldo van de gezamenlijke overheid (Entiteiten I en II)

Het structureel saldo laat in principe de niet-recurrente ontvangsten- en uitgavenverrichtingen (de eenmalige maatregelen) buiten beschouwing. Het neutraliseert bovendien de impact van conjunctuurgebonden economische variaties door een zogenaamde cyclische correctie. Wanneer door de economische omstandigheden de werkelijke *output* (de productie van goederen en diensten of het werkelijke bbp) lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* hoger is dan de potentiële *output*, spreekt men van een positieve *output gap*.

Het structureel saldo van België bedroeg voor 2022 -3,8 % van het bbp. Dit vloeit voornamelijk voort uit het vorderingensaldo van -3,5 % van het bbp waarop correcties worden toegepast, nl. een cyclische correctie van -0,2 % van het bbp<sup>7</sup>. Het structureel tekort nam tegenover 2021 af

<sup>6</sup> Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen. Dat geldt voor alle tabellen van dit deel.

<sup>7</sup> De cyclische correctie voor de *output gap* is gebaseerd op de economische begroting (de economische vooruitzichten 2023-2024) van 7 september 2023 van het Federaal Planbureau. De positieve *output gap* bedraagt voor 2022 0,3 % van bbp. De cyclische component waarmee België rekening moet houden, bedraagt 61,5 % van de *output gap*, waarvan 40,4 % voor Entiteit I en 20,1 % voor Entiteit II.

met 0,7 % van het bbp. De negatieve *output gap* van 2021 is verdwenen en er is in 2022 zelfs een beperkte positieve *output gap*. Een sterkere economische groei dan verwacht verklaart het wegvallen van deze negatieve *output gap*. Er zijn daarnaast in 2022 geen belangrijke eenmalige maatregelen die het structureel saldo beïnvloeden.

**Tabel 2 – Geraamd en gerealiseerd structureel saldo voor de gezamenlijke overheid (in % van het bbp)**

	2021 Realisatie	2022 Geraamd	2022 Realisatie
Vorderingensaldo	-5,4	-5,2	-3,5
Correctie voor eenmalige maatregelen	0,2	0,0	0,0
Cyclische correctie	0,8	0,3	-0,2
<b>Structureel saldo</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,9</b>	<b>-3,8</b>
Structurele evolutie tegenover het jaar voordien	1,1	-0,6 <sup>8</sup>	0,7

Bron: Rekenhof, op basis van informatie van de FOD BOSA

### 1.3 Vorderingensaldo van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid)

Het vorderingensaldo van Entiteit I bedroeg in 2022 -2,4 % van het bbp (-3,9 % in 2021). In absolute termen bedroeg het -13.706 miljoen euro (-19.714 miljoen euro in 2021).

Tegenover het geraamde vorderingensaldo van -3,8 % van het bbp (-20.674 miljoen euro) is het gerealiseerde saldo 1,4 % van het bbp minder negatief (+6.968 miljoen euro). De saldi van de federale overheid en de sociale zekerheid zijn respectievelijk 3.785 en 2.366 miljoen euro beter dan geraamd en de correcties voor de onverdeelde maatregelen en de conjunctuur vallen weg (respectievelijk -191 miljoen euro en +1.009 miljoen euro).

**Tabel 3 – Geraamd en gerealiseerd vorderingensaldo voor Entiteit I (in miljoen euro)**

Vorderingensaldo	2021 Realisatie	2022 Geraamd	2022 Realisatie
Entiteit I	-19.714	-20.674	-13.706
<i>Federale overheid</i>	-21.170	-17.301	-13.516
<i>Sociale zekerheid</i>	1.456	-2.556	-190
<i>Onverdeelde maatregelen</i>		191	
<i>Conjunctuurcorrectie</i>		-1.009	

Bron: rekeningen van de overheid 2022 (19 oktober 2023)

De onverdeelde maatregelen van 191 miljoen euro sloegen voornamelijk op de ontvangsten door fraudebestrijding (+200 miljoen euro). Dergelijke ontvangsten worden niet afzonderlijk opgevolgd en zitten vervat in de realisaties van de federale overheid en de sociale zekerheid.

<sup>8</sup> Ten opzichte van het vermoedelijk gerealiseerde structureel saldo 2021 zoals vermeld in de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2022 (-4,3 % van het bbp)

De regering hield voor het opmaken van de aangepaste begroting 2022 rekening met de door het Federaal Planbureau geraamde economische groei van 3 %. Die raming hield echter geen rekening met de gevolgen van de oorlog in Oekraïne, die op 24 februari 2022 begon. Het Federaal Planbureau raamde midden maart 2022 dat de impact van die oorlog op de Belgische economie -0,5 % van het bbp zou kunnen bedragen. De geraamde impact op het vorderingensaldo bedroeg -0,28 % van het bbp waarvan -0,19 % van het bbp of -1.009 miljoen euro voor Entiteit I. De Belgische economie hield echter beter stand dan verwacht en de reële groei bedroeg in 2022 uiteindelijk 3,2 % van het bbp.

## 2 Geconsolideerde bruto-overheidsschuld van alle overheidsbesturen

### 2.1 Geconsolideerde bruto-overheidsschuld (schuld ‘Maastricht’)

De Europese regelgeving definieert de bruto-geconsolideerde overheidsschuld als “*de nominale waarde van alle aan het einde van het jaar uitstaande brutoverplichtingen van de sector ‘overheid’, met uitzondering van de verplichtingen waarvan de corresponderende financiële activa door de sector “overheid” worden aangehouden*”<sup>9</sup>. De sector ‘overheid’ is onderverdeeld in volgende subsectoren: de federale overheid en de sociale zekerheid (samen Entiteit I) en de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden (samen Entiteit II).

#### *Gerealiseerde schuld in 2022*

Op 31 december 2022 bedroeg die schuld 578.064°miljoen euro, dat is 29.607°miljoen euro meer dan op 31 december 2021<sup>10</sup>. Uitgedrukt in procent van het bbp, is de geconsolideerde bruto-overheidsschuld met 3,7 procentpunt gedaald tot 104,3° % op 31 december 2022.

<sup>9</sup> Verordening (EG) nr. 479/2009 van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, gewijzigd door verordening 220/2014 van 7 maart 2014.

<sup>10</sup> Deze geconsolideerde schuld wordt opgemaakt volgens de methodologie van het Instituut voor Nationale Rekeningen, en wordt vervolgens voorgelegd aan Eurostat.

**Tabel 4 – Geconsolideerde schuld (schuld 'Maastricht') in 2021-2022 (in miljoen euro)**

Subsector van de overheid	2021	2022	Vershil
Federale overheid	459.161	478.507	+19.346
Sociale Zekerheid	622	560	-62
<b>Entiteit I</b>	<b>459.783</b>	<b>479.067</b>	<b>+19.284</b>
Gemeenschappen en gewesten	86.459	95.801	+9.342
Lokale overheden	22.996	24.632	+1.636
<b>Entiteit II</b>	<b>109.455</b>	<b>120.433</b>	<b>+10.978</b>
Intersectorale consolidatie <sup>11</sup>	-20.781	-21.436 <sup>12</sup>	-655
<b>Totaal</b>	<b>548.457</b>	<b>578.064</b>	<b>+29.607</b>
<b>Schuld in % van het bbp</b>	<b>108,0</b>	<b>104,3</b>	<b>-3,7</b>

Bron: database Nationale Bank van België (INR)

De evolutie van de schuldgraad wordt bepaald door:

- *exogene* factoren, d.w.z. factoren die een invloed hebben op de overheidsschuld, maar niet op het vorderingensaldo van de overheid;
- de onderlinge verhouding, zoals die wordt weergegeven in de zgn. *rentesnieuwbalformule*<sup>13</sup>, tussen drie *endogene* factoren. Deze drie endogene factoren zijn de impliciete intrest op de schuld, de groei of afname van het nominale bbp en het primaire begrotingssaldo (het begrotingssaldo zonder de intrestlasten).

Zowel een hoog primair begrotingstekort (een endogene factor) als exogene factoren<sup>14</sup> stuwden in 2021 de overheidsschuld de hoogte in. Daarentegen deden de sterke toename van het nominale bbp (een endogene factor) als gevolg van het herstel van de economische activiteit na de COVID-19-crisis en de oplopende inflatie de schuldgraad in dat jaar finaal tot 108,0 % dalen.

In 2022 gold een gelijkaardig scenario als in 2021, waarbij ondanks een toenemende overheidsschuld (in absolute bedragen) de schuldgraad verder daalde tot 104,3 %.

<sup>11</sup> De intersectorale consolidatie stemt overeen met de financiële activa van de verschillende subsectoren waarvan de tegenhanger bestaat uit een schuld van een andere subsector van de overheid.

<sup>12</sup> De aandelen van de verschillende subsectoren in de intersectorale consolidatie in 2022 waren de volgende:

- Federale overheid: 4.177 miljoen euro;
- Sociale Zekerheid: 14.876 miljoen euro;
- Gemeenschappen en gewesten: 2.076 miljoen euro;
- Lokale overheden: 307 miljoen euro.

<sup>13</sup> Die formule geeft aan onder welke voorwaarden de intrestlasten de schuldgraad doen toenemen en luidt als volgt:  $Dt - Dt-1 = Dt-1 \times (it-gt)/(1+gt) - Pt$ , waarbij:

- $Dt, Dt-1$  = de schuldgraad op het einde van jaar  $t$ , resp.  $t-1$
- $it$  = de impliciete intrest op de overheidsschuld in jaar  $t$  (d.w.z. de intrestlasten in jaar  $t$  gedeeld door de schuld in jaar  $t-1$ )
- $gt$  = de nominale bbp-groei in jaar  $t$
- $Pt$  = het primaire overheidssaldo in jaar  $t$ .

<sup>14</sup> Het ging hierbij vooral om uitgiftepremies voor de federale Schatkist, die in 2021 nog bijdroegen aan een daling van de schuld, maar in 2022 de schuld deden stijgen, leningen toegekend door de Vlaamse overheid in het kader van de sociale huisvesting en boekhoudkundige correcties die de schuld tijdelijk verhogen, o.a. bij de boeking van de uitgaven van het Waals Gewest i.v.m. de overstromingsramp in 2021.

### Vergelijking met de geraamde schuld

De volgende tabel vergelijkt de geraamde schuld (in absolute bedragen) en de geraamde schuldgraad zoals vermeld in het stabiliteitsprogramma 2022-2025 (april 2022) met de gerealiseerde schuld en de gerealiseerde schuldgraad zoals gepubliceerd door het INR.

Wat de totale overheid met intersectorale consolidatie betreft, verklaren zowel een lager dan geraamde schuld als een verschil in bbp-groei (en inflatiegraad) de verschillen tussen de ramingen en de realisaties voor 2022. Dat de schuld lager ligt dan geraamd, is gedeeltelijk toe te schrijven aan een gunstiger tekort dan verwacht: 3,5 % van het bbp of 19,6°miljard euro in plaats van 5,4 % van het bbp of 27,3°miljard euro<sup>15</sup>).

**Tabel 5** – *Vergelijking tussen de geraamde en de gerealiseerde schuld en schuldgraad voor 2022 (in miljard euro en % van het bbp en inclusief intersectorale consolidatie)*

	In absolute bedragen		In % bbp	
	Geraamd	Gerealiseerd	Geraamd	Gerealiseerd
Totale overheid	583,2	578,1	108,0	104,3
<i>Entiteit I</i>	468,2	460,0	86,7	83,0
<i>Entiteit II</i>	116,9	118,1	21,7	21,3
Nominaal bbp	540,0	554,0		

Bron: Stabiliteitsprogramma 2022-25 en INR

## 2.2 Intrestlasten op de schuld Maastricht

### Gerealiseerde intrestlasten in 2022

De intrestlasten op de schuld Maastricht beliepen in 2022 8.579°miljoen euro of 1,5 % van het bbp.

**Tabel 6** – *Intrestlasten in 2021-2022 (in miljoen euro)*

	2021	2022	Vershil
Intrestlasten schuld Maastricht, waarvan	8.486	8.579	+93
<i>Entiteit I</i>	7.270	6.920	-350
<i>Entiteit II</i>	1.216	1.659	+443
<b>In % bbp</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,2</b>

Bron: Nationale Bank van België (INR)

Tegenover 2021 (8.486 miljoen euro) stegen de intrestlasten op de schuld Maastricht met 93 miljoen euro. Die stijging is volledig toe te kennen aan Entiteit II, want de intrestlasten voor Entiteit I daalden nog in 2022. De oorzaak is de politiek van langetermijnfinanciering voor de schuld van de federale overheid, waarbij lage intrestniveaus voor een langere periode konden worden vastgelegd.

<sup>15</sup> Zie Parl. St. Kamer, 29 april 2022, DOC 55 2641/001, *Aanpassingen van de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2022, Algemene toelichting*, p. 13, [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be).



In 2022 stegen de intrestvoeten, zowel op korte als op lange termijn, als gevolg van de oplopende inflatie en de gewijzigde politiek van de ECB.

Als reactie op de COVID-19-crisis had de ECB in 2021 massaal obligaties opgekocht, met historisch lage intrestvoeten tot gevolg. In de eerste jaarhelft van 2022 stegen de langetermijnintrestvoeten echter als gevolg van de oplopende inflatie en de aflopende aankoopprogramma's van de centrale banken. In de tweede jaarhelft van 2022 was de langetermijnrente volatiel door enerzijds de vrees voor een economische recessie die lichte dalingen veroorzaakte en anderzijds de renteverhogingen door de centrale banken. *Quantitative tightening* (kwantitatieve verstrakking via de verkoop van effecten ter beteugeling van de inflatie) door de centrale banken in 2023 deed de rente op korte, middellange en lange termijn verder stijgen.

### 3 Naleving van de Europese verplichtingen

Bij het indienen van het Belgisch stabiliteitsprogramma 2022-2025 in april 2022 ging de regering ervan uit dat het vorderingentekort van de gezamenlijke overheid eind 2022 - 5,2 % van het bbp zou bedragen. Volgens de ramingen van de Hoge Raad van Financiën (HRF) van juli 2023 blijkt dat tekort uiteindelijk minder hoog te liggen, namelijk -3,9 %. Het tekort moet samen worden bekeken met dat van de voorgaande jaren (-9,0 % in 2020 en -5,5 % in 2021). De HRF verklaart die verbetering hoofdzakelijk door de sterke economische heropleving na de COVID-19-crisis en door de daling van de uitgaven voor de steunmaatregelen. Het vorderingensaldo van -3,9 % in 2022 ligt echter duidelijk hoger dan dat van 2018 (-0,9 % van het bbp) en van 2019 (-2,0 % van het bbp).

Volgens de HRF bedraagt de geconsolideerde brutoschuldgraad van de gezamenlijke overheid eind 2022, 105,1 % van het bbp. In 2019 was dat 97,6 %. Het stabiliteitsprogramma 2022-2025 van april 2022 ging voor 2022 uit van een schuldgraad van 108,0 % van het bbp.

Door de COVID-19-crisis bestraft de Europese Commissie de lidstaten die de toepasselijke begrotingscriteria niet naleven, niet. Het betreft in het bijzonder de criteria over het vorderingentekort van maximum 3 % van het bbp en de significante daling van de schuldgraad naar 60 % van het bbp. Die toestand eindigt in principe in 2024 als de nationale stabiliteitsprogramma's 2024-2027 onderzocht worden. De Commissie zal de budgettaire realisaties van 2023 beoordelen om de lidstaten eventueel te onderwerpen aan een procedure voor buitensporig tekort.

Los van de kwantitatieve begrotingscriteria die in de verdragen zijn opgenomen (vorderingensaldo, structureel saldo, evolutie van de schuldgraad, evolutie van de netto primaire uitgaven) stelt de Europese Commissie jaarlijks een lijst met aanbevelingen op die de lidstaten moeten toepassen.

De commissie ging in het verslag SWD(2023) 601 van 24 mei 2023 na in welke mate België in de periode 2019-2022 haar aanbevelingen had uitgevoerd. Volgens het verslag was 5 % van die doelstellingen gerealiseerd en werd er voor 15 % significante vooruitgang geboekt, onder meer voor de aanbevelingen over investeringen. Voor 54 % van de aanbevelingen werd daarentegen minder significante vooruitgang geboekt, voor 23 % een beperkte vooruitgang en voor 3 % helemaal geen vooruitgang.

Bij de aanbevelingen waarvoor minder significante of maar beperkte vooruitgang werd geboekt, waren onder meer de volgende structurele budgettaire maatregelen:

- de budgettaire houdbaarheid van het systeem van geneeskundige verzorging waarborgen;
- het belastingstelsel hervormen om de belastingdruk op arbeid te verplaatsen;
- het systeem van belastingen en sociale bijdragen vereenvoudigen;
- na 2023 een geloofwaardige en progressieve vermindering van de schuld en de budgettaire houdbaarheid waarborgen door een progressieve sanering van de begroting, door investeringen en door structurele hervormingen;
- de budgettaire coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus verbeteren.

Eén van de aanbevelingen waarvoor de Commissie geen vooruitgang vaststelde, is de doelstelling om de groei van de primaire lopende uitgaven onder het potentiële groeipercentage van het bbp te houden.

Op 26 april 2023 diende de Europese Commissie haar ontwerp van verordening houdende hervorming van de budgettaire governance<sup>16</sup> in bij het Europees Parlement, om het tegen eind 2023 te laten goedkeuren als wet. De bedoeling is dat de bepalingen uit die tekst als basis dienen voor het onderzoek van de nationale stabiliteitsprogramma's 2024-2027 in het Europees Semester van het voorjaar 2024.

Voor België impliceert die hervorming dat het tekort op het vorderingensaldo tegen 2026 moet worden teruggebracht naar minder dan 3 % van het bbp. Ook moeten er voldoende structurele maatregelen worden genomen om de schulden op een bevredigende en duurzame manier te verminderen na een overgangperiode van vier jaar. De Commissie kan die overgangperiode eventueel verlengen naar zeven jaar als België de structurele hervormingen uitvoert die Europa aanbeveelt over onder meer de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de verbetering van het concurrentievermogen van de economie.

---

<sup>16</sup> Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad*, 26 april 2023, *Com (2023) 240 Final*, 32p. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

## Hoofdstuk 2

# Realisatie van het vooropgestelde vorderingensaldo van de federale overheid

### **1** Algemeen

Hierna volgt de bespreking van de verschillen tussen de geraamde en gerealiseerde middelen en uitgaven, en tussen het geraamde en het gerealiseerde begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid. Wat de ramingen betreft, steunt het Rekenhof op de cijfers vermeld in de algemene toelichting van 29 april 2022 over de (derde) aangepaste begroting 2022.

Het gerealiseerde vorderingensaldo bedraagt -13.516°miljoen euro en is 3.785°miljoen euro (21,9° %) beter dan het geraamde.

**Tabel 7 – Vergelijking van het geraamde en gerealiseerde vorderingensaldo van de federale overheid 2022 (in miljoen euro)**

	Algemene toelichting april 2022	Realisatie	Vershil
<b>Middelen</b>	<b>60.776</b>	<b>64.480</b>	<b>3.704</b>
<i>Fiscale middelen</i>	<i>53.918</i>	<i>57.926</i>	<i>4.008</i>
<i>Niet-fiscale middelen<sup>17</sup></i>	<i>6.858</i>	<i>6.554</i>	<i>-304</i>
<b>Uitgaven</b>	<b>-81.689</b>	<b>-81.217</b>	<b>472</b>
<i>Primaire uitgaven<sup>18</sup></i>	<i>-75.176</i>	<i>-74.311</i>	<i>865</i>
<i>Intresten van de rijksschuld<sup>19</sup></i>	<i>-6.513</i>	<i>-6.906</i>	<i>-393</i>
<b>Begrotingssaldo op basis van de geïnde ontvangsten</b>	<b>-20.913</b>	<b>-16.737</b>	<b>4.176</b>
Overgangscorrecties voor de federale overheid	3.612	3.221	-391
<b>Vorderingensaldo van de federale overheid</b>	<b>-17.301</b>	<b>-13.516</b>	<b>3.785</b>

Bron: Rekenhof op basis van de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2022

Voor de middelen gebruikt het Rekenhof de kasontvangsten in plaats van de ontvangsten op basis van vastgestelde rechten. Enerzijds was er voor de fiscale ontvangsten geen raming op basis van vastgestelde rechten beschikbaar. Anderzijds is beeld van de jaarlijkse ontvangsten vertekend doordat de vastgestelde rechten onvolledig geboekt zijn (zie ook 180° Boek – deel I).

Vóór de overgangscorrecties is het gerealiseerde begrotingssaldo 4.176 miljoen euro (20 %) beter dan het geraamde. Dat komt doordat de middelen hoger liggen dan geraamd (+3.704 miljoen euro of +6,1 %) en de uitgaven lager (-472 miljoen euro of -0,6 %).

De hogere realisaties bij de fiscale middelen (+4.008 miljoen euro, +7,4 %) komen vooral uit de voorafbetalingen (+2.403 miljoen euro) en de kohieren van de personenbelasting (+1.386 miljoen euro). De niet-fiscale middelen zijn 304 miljoen euro lager dan geraamd (-4,4 %). [Punt 2 van dit hoofdstuk](#) bespreekt meer in detail de geraamde en gerealiseerde ontvangsten.

<sup>17</sup> De algemene toelichting raamt de niet-fiscale middelen op 6.858 miljoen euro. Deze raming houdt ook rekening met een schuldverrichting van 37 miljoen euro (i.v.m. de monetisering). Het begrotingssaldo houdt in principe geen rekening met de schuldverrichtingen. Aldus bedragen de geraamde niet-fiscale ontvangsten in principe 6.821 miljoen euro (zie [punt 2.2 Niet-fiscale ontvangsten](#) van dit hoofdstuk). Voor de berekening van het vorderingensaldo werd bovenstaande schuldverrichting wel via een overgangscorrectie geneutraliseerd.

<sup>18</sup> De regering raamt de primaire uitgaven in de algemene toelichting op 75.176 miljoen euro. Deze raming houdt echter ook rekening met de schuldverrichtingen bij de FOD Financiën (i.v.m. de ontmunting - 20 miljoen euro) en de FOD Mobiliteit (i.v.m. aflossingen op de leningen NMBS en Infrabel – 31 miljoen euro) en de interesten hierop (23 miljoen euro). Bovendien paste de regering met diverse amendementen de uitgavenkredieten bij de derde aangepaste begroting verder aan (210 miljoen euro). Rekening houdende met deze correcties bedroegen de primaire uitgaven bij de uiteindelijke goedkeuring van derde uitgavenbegroting 75.312 miljoen euro (zie [punt 3 Uitgaven](#) van dit hoofdstuk). Voor de berekening van het vorderingensaldo werden bovenstaande schuldverrichtingen wel via overgangscorrecties geneutraliseerd.

<sup>19</sup> In de algemene toelichting zijn de interestenlasten van de lening van de NMBS en Infrabel (23 miljoen euro) mee opgenomen in de primaire uitgaven. Deze uitgaven behoren echter tot de intresten op de rijksschuld. De geraamde interestlasten bedragen aldus ongeveer 6.536 miljoen euro.

De gerealiseerde primaire uitgaven zijn 865 miljoen euro lager dan geraamd in de algemene toelichting bij de aangepaste begroting van april 2022 (-1,2 %). De regering verhoogde de kredieten voor de primaire uitgaven alsnog met 1.951 miljoen euro tot 77.127 miljoen euro<sup>20</sup>. De intrestlasten zijn 393 miljoen euro hoger dan geraamd (+6 %). Voor een meer gedetailleerde bespreking van deze uitgaven verwijst het Rekenhof naar [punt 3 Uitgaven](#) van dit hoofdstuk.

Voor de berekening van het vorderingensaldo worden op het begrotingssaldo overgangscorrecties toegepast. De overgangscorrecties zijn 391 miljoen euro lager dan geraamd (zie [punt 4 Overgangscorrecties van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo](#) van dit hoofdstuk).

## 2 Ontvangsten geïnd voor rekening van de Staat

### 2.1 Ontvangsten geïnd door de Staat

Volgens de algemene rekening bedragen de fiscale en niet-fiscale kasontvangsten die de federale Staat in 2022 inde, zowel voor eigen rekening als voor rekening van derden, respectievelijk 137.781,9 miljoen en 6.571,2 miljoen euro, dit is 144.353,2 miljoen euro in totaal.

#### 2.1.1 Fiscale ontvangsten geïnd door de federale Staat

Bij de begrotingscontrole van april 2022 had de regering geraamd dat de federale Staat 129.074,9 miljoen euro fiscale ontvangsten zou innen. De lokale belastingen waren daar niet inbegrepen. Eind 2022 bedroegen de effectief geïnde ontvangsten 134.253,9 miljoen euro (+4 % t.o.v. de ramingen), de lokale belastingen van 3.528,1 miljoen euro niet meegerekend.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de gerealiseerde ontvangsten in de belangrijkste belastingcategorieën hoger lagen dan vooropgesteld, met name voor de personenbelasting (+4,2 % t.o.v. de ramingen in april 2022) en de vennootschapsbelasting (+10,8 %). Alleen de btw-ontvangsten lagen lager dan verwacht (-0,9 %).

Het verschil is onder meer te verklaren doordat de regering in haar begrotingsramingen voor april 2022 was uitgegaan van een nominale groei van het bbp van 6,4 %, terwijl dit uiteindelijk 9,3 % is geworden. De verlenging van het verlaagde btw-tarief voor gas en elektriciteit beïnvloedde dan weer negatief de btw-ontvangsten.

---

<sup>20</sup> Met diverse amendementen op derde aangepaste uitgavenbegroting en met de vierde aangepaste begroting.

**Tabel 8** – Geraamde en gerealiseerde in 2022 geïnde fiscale ontvangsten (kasbasis, in miljoen euro), lokale belastingen niet meegerekend

	Ramingen	Realisaties	Vershil	Vershil in %
Personenbelasting	48.451,5	50.483,0	2.031,5	+4,2 %
<i>Bedrijfsvoorheffing</i>	51.906,5	52.544,0	637,5	+1,2 %
<i>Voorafbetalingen</i>	1.629,0	1.489,5	-139,5	-8,6 %
<i>Kohieren</i>	-5.084,0	-3.550,5	1.533,5	-30,2 %
Btw	36.150,0	35.834,9	-315,1	-0,9 %
Vennootschapsbelasting	18.477,3	20.481,5	2.004,2	+10,8 %
<i>Voorafbetalingen</i>	15.470,6	18.013,0	2.542,4	+16,4 %
<i>Kohieren</i>	3.006,7	2.468,5	-538,2	-17,9 %
Douane en accijnzen	12.838,1	13.138,9	300,8	+2,3 %
Registratie, zegel, boetes	8.037,2	8.617,7	580,5	+7,2 %
Roerende voorheffing	4.534,4	4.876,7	342,3	+7,5 %
Andere fiscale ontvangsten	586,2	821,2	235,0	+40,1 %
<b>Totaal</b>	<b>129.074,70</b>	<b>134.253,9</b>	<b>5.179,2</b>	<b>+4,0 %</b>

Bron: Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2022, algemene rekening

### 2.1.2 Fiscale ontvangsten die de federale Staat toekomen

Nadat de ontvangsten voor rekening van derden en de bedragen die via de toewijzingsfondsen aan de andere overheden zijn toegewezen, zijn doorgestort, worden de fiscale ontvangsten die beschikbaar blijven voor de federale staat, gestort op de middelenbegroting van de Staat. In 2022 bedroegen die op kasbasis 57.926,1 miljoen euro. Ze bestonden voornamelijk uit ontvangsten van de personenbelasting (23.212,2 miljoen euro) en van de vennootschapsbelasting (19.998,7 miljoen euro). De realisaties van die beide belastingen zijn gunstiger (respectievelijk 8,8 % en 10,3 %) dan wat in april 2022 was geraamd.

**Tabel 9** – Geraamde en gerealiseerde fiscale ontvangsten van de middelenbegroting (kasbasis, in miljoen euro)

	Ramingen	Realisaties	Vershil	Vershil in %
Personenbelasting	21.334,0	23.212,2	1.878,2	+8,8 %
Vennootschapsbelasting	18.125,5	19.998,7	1.873,2	+10,3 %
Accijnzen	9.326,7	8.779,3	-547,4	-5,9 %
Registratie, zegel, boetes	4.380,2	4.623,5	243,3	+5,6 %
Andere fiscale ontvangsten	751,3	1.312,4	561,1	+74,7 %
<b>Totaal</b>	<b>53.917,7</b>	<b>57.926,1</b>	<b>4.008,4</b>	<b>+7,4 %</b>

Bron: Algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2022, algemene rekening

## 2.2 Niet-fiscale ontvangsten

Het aangepaste ontwerp van middelenbegroting voor 2022 raamde de niet-fiscale ontvangsten op kasbasis op 6.821 miljoen euro. Dit bedrag verschilt van het bedrag opgenomen in de algemene toelichting. Die houdt rekening met een schuldverrichting van 37 miljoen euro die niet mee wordt verrekend in het vorderingensaldo<sup>21</sup>.

Uiteindelijk werd 6.554 miljoen euro<sup>22</sup> gerealiseerd, d.i. 267 miljoen euro minder dan geraamd in de aangepaste middelenbegroting.

Van die niet-fiscale ontvangsten heeft 5.050 miljoen euro een weerslag op het vorderingensaldo volgens de ESR-normen, d.i. 582 miljoen euro minder dan geraamd (5.632 miljoen euro).

Dat verschil tussen de geraamde en gerealiseerde kasontvangsten is te verklaren door de volgende factoren:

- Bepaalde ontvangsten ontbreken, bijvoorbeeld:
  - De regering ging ervan uit dat de RSZ en het RSVZ 613,5 miljoen euro zouden terugbetalen die ze in 2021 te veel hadden ontvangen in het kader van de alternatieve financiering van de extra middelen die aan de geneeskundige verzorging werden toegekend. Het koninklijk besluit van 12 juli 2022 bepaalt dat die bedragen aan de Schatkist moeten worden teruggestort, maar ze werden via een compensatie rechtstreeks afgetrokken van de sommen die in 2022 aan die instellingen werden toegekend.
  - Er was een ontvangst van 126,6 miljoen euro gepland in het kader van de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV). In 2022 werd echter geen enkele ontvangst geïnd omdat de regering de storting van de eerste schijf van de subsidies niet opvroeg.
  - Het ontbreken van samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de deelstaatentiteiten beïnvloedde onder meer negatief de terugbetaling van kosten in verband met COVID-19 (geraamd op 302 miljoen euro voor de vaccinkosten en 124 miljoen euro voor de testkosten) en de veiling van de CO<sub>2</sub>-emissierechten (geraamd op 42,5 miljoen euro).
- Verschillende uitzonderlijke ontvangsten werden gestort die de niet-fiscale ontvangsten positief hebben beïnvloed:
  - SN Brussels Airlines betaalde de lening die tijdens de COVID-19-crisis was toegekend, integraal terug (287,2 miljoen euro).
  - Een operator besliste de vergoeding voor sommige UMTS-licenties die hij bij de veiling had verworven in één keer terug te betalen in plaats van gespreid in de tijd (266,9 miljoen euro).
  - De Europese Unie heeft inningskosten inzake douane terugbetaald (906,6 miljoen euro in plaats van 635,3 miljoen euro) wegens de heropleving van de economie bij het einde van de COVID-19-crisis. Die ontvangst vloeit grotendeels voort uit de douanerechten die de Belgische administratie inde.
  - De bijdrage van de energiesector voor de ontmanteling van de kerncentrales profiteerde van de stijging van de energieprijzen eind 2021 en van de beschikbaarheid van de centrales tijdens het jaar ( 114,8 miljoen euro in plaats van 72,0 miljoen euro)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Zie [punt 1 Algemeen](#) van dit hoofdstuk.

<sup>22</sup> Dat bedrag houdt geen rekening met de ontvangsten geïnd voor derden, gerealiseerd ten belope van 17 miljoen euro.

<sup>23</sup> Voor een meer gedetailleerd overzicht van de verschillende ontvangsten inzake energie, zie [hoofdstuk 3, punt 2 Energiemaatregelen](#).

- Verschillende ontvangsten uit dividenden wijken sterk af van de ramingen. Dit komt onder meer omdat de regering bij de opmaak van de begroting onvoldoende rekening hield met de dividenden zoals geraamd door de financiële instellingen. Sommige ramingen worden overigens jaar na jaar overgenomen zonder na te gaan of ze nog correct zijn.

**Tabel 10** – Niet-fiscale ontvangsten uit dividenden die de FOD Financiën ontving (in miljoen euro)

Dividenden	Aangepaste raming	Realisatie	Vershil
Dividenden van de participaties in de financiële instellingen	257,5	367,4	+109,9
Aandeel in het resultaat van de NBB	328,9	161,7	-167,2
Dividend van de FPIM	10,0	32,9	+22,9
Dividend betaald door de Nationale Loterij	0,0	12,4	+12,4

Bron: SAP Fedcom en Rekenhof



### 3 Uitgaven

De Kamer van Volksvertegenwoordigers keurde op 3 juli 2022 de derde aanpassing van de begroting voor 2022 goed (hierna: begrotingscontrole 2022)<sup>24</sup>. Dit punt vergelijkt de gerealiseerde vereffeningen 2022 met de tijdens die begrotingscontrole goedgekeurde kredieten. De bespreking beperkt zich tot de primaire uitgaven en de intrestlasten op de rijksschuld<sup>25</sup>.

**Tabel 11** – *Vergelijking van de toegekende kredieten met hun aanwending in 2022 (in miljoen euro)*<sup>26</sup>

	Begrotingscontrole 2022	Vereffeningen	Onderbenutting (+) / Overschrijding (-)
Ondersteunende departementen	3.464,2	1.372,1	2.092,1
Gezagsdepartementen	15.605,7	15.622,3	-16,6
Sociale departementen	29.269,5	29.357,7	-88,2
Economische departementen	6.215,1	7.764,8	-1.549,7
Specifieke begrotingssecties	20.757,1	20.194,5	562,7
<b>Totaal primaire uitgaven</b>	<b>75.311,7</b>	<b>74.311,40</b>	<b>+1.000,3</b>
<i>Te weinig opgenomen uitgaven in de algemene toelichting (zie punt 1 van dit hoofdstuk)</i>	135,7		
<b>Primaire uitgaven volgens algemene toelichting<sup>27</sup></b>	<b>75.176</b>		
Intresten van de rijksschuld, vervat in begrotingssecties 18, 33 en 51	6.536,6	6.906,0	-369,4
<i>Te weinig opgenomen intrestlasten in algemene toelichting (zie punt 1 van dit hoofdstuk)</i>	-23		
<b>Intresten volgens de algemene toelichting<sup>28</sup></b>	<b>6.513</b>		
<b>Totale uitgaven</b>	<b>81.848,3</b>	<b>81.217,4</b>	<b>+630,9</b>

Bron: Rekenhof op basis van de cijfergegevens van de FOD BOSA

<sup>24</sup> Wet van 3 juli 2022 houdende de derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022. De tabel houdt ook rekening met de eerste en tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022, respectievelijk de wetten van 16 februari en 29 maart 2022. Bij de derde aanpassing diende de regering ook een aangepaste algemene toelichting in. Het Rekenhof gebruikte daarom die derde aangepaste begroting als referentiepunt in zijn vergelijking.

<sup>25</sup> De uitgaven van de rijksschuld (federale staatsschuld) hebben betrekking op het schuldbeheer en dus niet de schuldafbouw (bruto-overheidsschuld). Ze worden niet meegeteld in het begrotings- en vorderingensaldo en worden bijgevolg hier niet besproken. Voor een analyse van de evolutie van de federale staatsschuld, zie Rekenhof, *180° Boek deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2022 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2023, p. 117-119, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be). Punt 2 Geconsolideerde bruto-overheidsschuld van alle overheidsbesturen van hoofdstuk 1 van voorliggend deel III bespreekt de geconsolideerde bruto-overheidsschuld (schuld 'Maastricht').

<sup>26</sup> Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen.

<sup>27</sup> Zie uitleg in voetnoot 18 van tabel 7.

<sup>28</sup> Ibidem.

### 3.1 Primaire uitgaven

De primaire uitgaven worden besproken volgens de functionele benadering<sup>29</sup>. Die deelt de uitgaven in op basis van de opdrachten van de diensten zoals opgenomen in de secties van de algemene uitgavenbegroting.

Het Rekenhof deelt de departementen in op basis van hun opdrachten:

Ondersteunende departementen	FOD Kanselarij (sectie 02) FOD BOSA (secties 06 en 07) Regie der Gebouwen (sectie 19)
Gezagsdepartementen	FOD Justitie (sectie 12) FOD Binnenlandse Zaken (sectie 13) FOD Buitenlandse Zaken (sectie 14) Ministerie van Landsverdediging (sectie 16) Federale Politie (sectie 17) FOD Financiën (sectie 18)
Sociale departementen	FOD Werkgelegenheid (sectie 23) FOD Sociale Zekerheid (sectie 24) FOD Volksgezondheid (sectie 25) POD Maatschappelijke Integratie (sectie 44)
Economische departementen	FOD Economie (sectie 32) FOD Mobiliteit (sectie 33) POD Wetenschapsbeleid (sectie 46)
Specifieke begrotingssecties	Dotaties aan de koninklijke familie, de parlementaire instellingen en de gewesten en gemeenschappen (sectie 01) Werkingsuitgaven en intrestlasten van de Rijksschuld (sectie 51) Bijdrage aan de Europese Unie (sectie 52)

#### 3.1.1 Algemeen overzicht

De primaire uitgaven 2022 bedroegen 74.311,4 miljoen euro, terwijl de begrotingscontrole 2022 van 75.311,7 miljoen euro uitging. In totaal werden de goedgekeurde kredieten dus met 1.000,3 miljoen euro (1,33° %) onderbenut, maar die onderbenutting varieert tussen de voormelde groepen departementen en tussen de departementen onderling.

De onderbenutting doet zich alleen voor bij de ondersteunende departementen (2.092,1 miljoen euro) en de specifieke begrotingssecties (562,7 miljoen euro). Bij de economische departementen overschrijden de realisaties de toegekende kredieten (1.549,7 miljoen euro). Die overschrijding werd in de tweede helft van het jaar ondervangen door de vierde aanpassing van de begroting en de verdeling van de interdepartementale provisies (zie verder). De realisaties liggen overigens ook voor de gezags- en sociale departementen lichtjes hoger dan de ramingen, voor respectievelijk 16,6 en 88,2 miljoen euro.

<sup>29</sup> Zie ook Rekenhof, *180° Boek - deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2022 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2023, p. 105 e.v., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

### 3.1.2 Onderbenutting van de kredieten

De voornaamste onderbenutting bij de ondersteunende departementen doet zich voor bij de FOD BOSA, meer bepaald bij de nog niet-verdeelde interdepartementale provisies (1.797,2 miljoen euro): voornamelijk de provisies voor nieuw beleid, gerechtskosten<sup>30</sup>, de kosten van de indexverhogingen, de gestegen energieprijzen, de uitgaven voor de oorlog in Oekraïne en de digitalisatie van de overheidsdiensten<sup>31</sup>. De regering herverdeelde 1.477,7 miljoen euro van die provisies maar verhoogde tegelijk de provisies voor de indexverhogingen en energie met 321,9 miljoen euro<sup>32</sup>. Op 31 december 2022 bleef aldus 641,4 miljoen euro aan provisies bij de FOD BOSA onverdeeld.

Ook de kredieten bij de FOD BOSA voor dotaties en subsidies ter financiering van het federale luik van het Plan voor Herstel en Veerkracht<sup>33</sup> bleven onderbenut (ca. 145 miljoen euro). De onderbenutting is in hoofdzaak te wijten aan de vertraging bij de opstart en uitvoering van de projecten, waardoor de regering ook de financiering in het begrotingsjaar 2022 uitstelde naar een volgend begrotingsjaar (zie ook [hoofdstuk 3, punt 3 Relancemaatregelen](#)).

In de sectie 19 'Regie der Gebouwen' werd 25,1 miljoen euro niet aangewend voor de toekenning van dotaties voor investeringen in en renovatie en eerste inrichting van gebouwen. Ook de provisie van 6,4 miljoen euro die tijdens de begrotingscontrole 2022 was opgenomen om plaatsen in detentiehuisen te creëren, bleef integraal ongebruikt.

In de specifieke begrotingssecties werden de kredieten voor de bijdrage aan de Europese Unie<sup>34</sup> onderbenut (128,6 miljoen euro) omdat de Europese Commissie de bijdrage tijdens haar begrotingscontrole 2022 verminderde. De FOD Financiën onderbenutte enkele kredieten voor diverse uitgaven met betrekking tot aangegane leningen in het kader van de Rijksschuld (313,0 miljoen euro)<sup>35</sup> en ter dekking van de uitgaven ter financiering in Amerikaanse dollar van de aankoop van de gevechtsvliegtuigen F-35 en de verkenningsdrones (132,8 miljoen euro). Dit positieve resultaat komt voornamelijk doordat de behoeften wijzigden (kalender en volume), de marktvoorwaarden en wisselkoersen (van de euro tegenover de Amerikaanse dollar) gunstiger waren, uitstaande leningen van Apetra niet werden geherfinancierd en de provisies voor de zgn. afgeleide producten (*swaps*) niet werden gebruikt.

### 3.1.3 Ontoereikende kredieten

De FOD Economie betaalt toelagen in het kader van de energieprijzen voor gas, elektriciteit en stookolie. De kredieten die daarvoor tijdens de begrotingscontrole 2022 waren toegekend, bleken onvoldoende. Ze werden bij de vierde begrotingsaanpassing verhoogd met 1.378,7 miljoen euro om aan de meeruitgaven tegemoet te komen. Voor de overige economische departementen en de andere uitgavencategorieën<sup>36</sup> zijn de afwijkingen verwaarloosbaar.

<sup>30</sup> Deze twee provisies waren al in de initiële begroting 2021 ingeschreven (Wet van 23 december 2021 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022).

<sup>31</sup> Deze provisies werden ingeschreven tijdens de begrotingscontrole 2022.

<sup>32</sup> Wet van 6 november 2022 houdende de vierde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022.

<sup>33</sup> Sectie 06 – FOD Beleid en Ondersteuning : Begrotingsafdeling 41.

<sup>34</sup> Sectie 52 – FOD Financiën voor de financiering van de Europese Unie : basisallocatie 52.40.10.341010.

<sup>35</sup> Met uitzondering van de interesten en de terugkoop van effecten. Het betreft onder meer wisselkoersverliezen, verliezen op transacties en kredieten aan openbare administratieve instellingen.

<sup>36</sup> Werkings- en personeelskosten, investeringen, kredieten en deelnemingen en niet-verdeelde uitgaven.

Het tekort bij de sociale departementen bedraagt 88,2 miljoen euro. Vooral de kredieten bij de FOD Sociale Zekerheid volstonden niet (tekort van 1.137 miljoen euro), in het bijzonder voor de betaling van tegemoetkomingen aan personen met een handicap, de globale rijkstoelage - sociale zekerheid voor werknemers, de pensioenen van de overheidssector en van HR-Rail en de toelage aan het RIZIV voor geneeskundige verzorging (in het kader van de coronacrisis). Dit werd weggewerkt via verdelingen van de COVID-19-provisie<sup>37</sup>, de indexprovisie en via klassieke kredietherverdelingen<sup>38</sup>.

Bij de gezagsdepartementen ten slotte waren de toegekende kredieten voor dotaties en subsidies 225,9 miljoen euro te laag, gespreid over de zes gezagsdepartementen. Ook hier zijn de kredieten achteraf verhoogd via verdelingen van (interdepartementele) provisies en klassieke kredietherverdelingen.

### 3.2 Intrestlasten

De intrestlasten van de rijksschuld<sup>39</sup> bedroegen 6.906 miljoen euro en overschreden de toegekende kredieten (6.536,6 miljoen euro) met 369,4 miljoen euro. Via twee kredietherverdelingen van respectievelijk 400 en 20 miljoen euro werden in december 2022 de benodigde bijkomende kredieten overgeheveld vanuit de basisallocatie 51.45.11.817015 van de sectie 51 (Rijksschuld), die bestemd is voor de terugkoop van effecten.

## 4 Overgangscorrecties van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo

Voor de berekening van het vorderingensaldo worden op het begrotingssaldo overgangscorrecties toegepast. De overgangscorrecties bedragen +3.221 miljoen euro en zijn 391 miljoen euro lager dan geraamd.

<sup>37</sup> Basisallocatie 25.52.23.010001 van de sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

<sup>38</sup> Met toepassing van artikel 52 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

<sup>39</sup> Deze worden grotendeels aangerekend op sectie 51 – Rijksschuld, en in mindere mate op de secties 18 – Financiën en 33 – Mobiliteit en Vervoer.

De onderstaande tabel vat de geraamde en gerealiseerde overgangscorrecties samen<sup>40</sup>.

**Tabel 12** – Overgangscorrecties van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo 2022 (in miljoen euro)

	Algemene toelichting april 2022	Realisatie	Vershil
<b>Correcties op de middelen</b>	<b>235</b>	<b>1.092</b>	<b>857</b>
<i>Fiscale middelen: verschil tussen ESR en kas</i>	1.449	2.530	1.081
<i>Niet-fiscale middelen: correctie ESR-code 8 ontvangsten</i>	-1.228	-1.545	-317
<i>Belastingen op de overwinsten en solidariteitsbijdragen van de aardolie-sector</i>	0	465	465
<i>Correcties voor de financiering van de uitgaven via EU-fondsen</i>	237	75	-162
<i>UMTS-licenties</i>	35	-168	-203
<i>Andere overgangscorrecties middelen</i>	-258	-265	-7
<b>Correcties op de uitgaven</b>	<b>3.200</b>	<b>2.094</b>	<b>-1.106</b>
<i>Onderbenutting</i>	850	0	-850
<i>Correctie ESR-code 8 uitgaven</i>	1.670	1.172	-498
<i>Investeringsdefensie: verschil tussen kasuitgaven en moment van levering</i>	599	865	266
<i>Plastiekbijdrage</i>	0	-147	-147
<i>BNI-bijdrage aan de Europese Unie</i>	0	131	131
<i>Andere overgangscorrecties uitgaven</i>	81	73	-8
<b>Primair saldo instellingen</b>	<b>177</b>	<b>35</b>	<b>-142</b>
<i>Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG)</i>	-477	-730	-253
<i>Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM)</i>	433	452	19
<i>Andere federale instellingen</i>	221	313	92
<b>Totale overgangscorrecties</b>	<b>3.612</b>	<b>3.221</b>	<b>-391</b>

Bron: Rekenhof

<sup>40</sup> Voor een volledige beschrijving van de overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo, zie Rekenhof, [168° Boek, Volume I](#), Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2011, p. 71-79, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

Het verschil (-391 miljoen euro) tussen de geraamde (3.612 miljoen euro) en de uiteindelijke correctie (3.221 miljoen euro) kan grotendeels worden verklaard door:

- de eliminatie van de ontvangsten en uitgaven met ESR-code 8<sup>41</sup>: -815 miljoen euro (waarvan -317 miljoen euro voor de ontvangsten en -498 miljoen euro voor de uitgaven). De uiteindelijke te elimineren ontvangsten met ESR-code 8 liggen immers hoger en de uitgaven lager;
- de ESR-aanrekening van de fiscale ontvangsten (+1.081 miljoen euro): de correctie van de kasontvangsten bedraagt 2.035 miljoen euro tegenover een begrotingsraming van 1.449 miljoen euro. Het betreft een correctie voor het boekingsmoment van de fiscale ontvangsten om in overeenstemming te zijn met het ESR-principe van vastgestelde rechten (op transactionele kasbasis)<sup>42</sup>;
- belastingen op de overwinsten en solidariteitsbijdragen van de aardoliesector (+465 miljoen euro): voor deze twee nieuwe maatregelen gebeurde de facturering en de heffingen in 2023. De ontvangsten voor 2022 maken het voorwerp uit van een ESR-correctie en bedragen respectievelijk +177 en +288 miljoen euro;
- het wegvallen van de correcties voor de vooropgezette onderbenutting (-850 miljoen euro).

---

<sup>41</sup> Deze ontvangsten en uitgaven worden niet mee opgenomen in het vorderingensaldo. Het betreft in het bijzonder ontvangsten en uitgaven in verband met deelnemingen en kredietverleningen.

<sup>42</sup> Het begrotingssaldo houdt voor de fiscale ontvangsten immers rekening met de kasontvangsten, terwijl voor de berekening van het vorderingensaldo de fiscale ontvangsten volgens de transactionele kasbasis in rekening worden gebracht. Het ESR is gebaseerd op het principe van de vastgestelde rechten. Voor sommige fiscale ontvangsten wordt dit begrip echter flexibel toegepast door het INR. Zo voert het een verschuiving van één of twee maanden door op de kasontvangsten, afhankelijk van de soort fiscale ontvangst. Daardoor stemmen de fiscale ontvangsten soms overeen met de onderliggende inkohiering en soms met de economische activiteit.

## Hoofdstuk 3

# Specifieke thema's

## 1 In 2022 besliste begrotingsmaatregelen

### 1.1 Overzicht van de maatregelen

#### 1.1.1 Uitgangspunten

Het Rekenhof bespreekt hierna de maatregelen die de regering in 2022 nam in verband met de begroting, de COVID-19- en energiecrisis, het conflict in Oekraïne en de relance.

De bespreking beperkt zich tot de primaire uitgaven, de niet-fiscale ontvangsten, de fiscale ontvangsten en de fiscale overdrachten. De maatregelen binnen de sociale zekerheid komen aan bod in Deel II van het 180<sup>e</sup> Boek<sup>43</sup>.

Het Rekenhof heeft zijn overzicht van de maatregelen opgesteld op basis van de volgende uitgangspunten:

- Niet alleen de maatregelen van de conclaven van oktober 2021, april 2022 en oktober 2022 (opmaak initiële begroting 2023) werden opgenomen, maar ook de maatregelen waartoe werd beslist tijdens de bijkomende begrotingsaanpassingen. Daarentegen werden de technische correcties van de regering tijdens de begrotingsconclaven op de verslagen van het Monitoringcomité niet in rekening gebracht.
- Alleen maatregelen met impact op het vorderingensaldo werden opgenomen.
- De cijfers houden geen rekening met de maatregelen die al tijdens de begrotingsconclaven van 2020 en 2021 werden beslist maar die nog een impact hebben in 2022.
- Om een maatregel als een uitgave of ontvangst te klasseren keek het Rekenhof waar de regering de budgettaire impact had opgenomen: als die in de algemene uitgavenbegroting (vereffeningskredieten) stond, werd de maatregel beschouwd als een uitgave, als die in de middelenbegroting was opgenomen, werd de maatregel beschouwd als ontvangst. Wanneer het onduidelijk was, werd de maatregel beschouwd als een onverdeelde correctie.
- Het Rekenhof deelt de maatregelen op in primaire uitgaven, niet-fiscale ontvangsten, fiscale ontvangsten, fiscale overdrachten en onverdeelde correcties; daarnaast groepeerde het ze ook volgens categorie:
  - nieuw beleidsinitiatieven: alle nieuwe initiatieven die zorgden voor bijkomende uitgaven of minder ontvangsten;
  - budgettaire inspanning: alle maatregelen die hebben geleid tot bijkomende ontvangsten of minder uitgaven;
  - crisismaatregelen: alle maatregelen om de impact van de diverse crisissen te milderen;
  - relanceplannen: de Europese en federale relanceplannen ter ondersteuning van de economie en relance.

<sup>43</sup> Rekenhof, *180<sup>e</sup> Boek Deel II – Boek 2023 over Sociale Zekerheid*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, november 2023, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

## 1.1.2 Overzicht

De regering nam voor -6.713,5 miljoen euro (geraamde netto budgettaire impact) aan maatregelen, waarvan -899,1 miljoen euro aan bijkomende uitgaven voor nieuwe beleidsinitiatieven. Daarnaast trok ze -6.483 miljoen euro uit voor de mildering van de impact van de verschillende crisissen en -203,6 miljoen euro voor de relanceplannen. De budgettaire inspanning bedroeg 647,2 miljoen euro. De geraamde opbrengst van de mini-taxshift beliep 225 miljoen euro<sup>44</sup>.

**Tabel 13** – Overzicht van de conclaafmaatregelen per categorie (in miljoen euro)

Omschrijving	Uitgaven / Minderontvangsten <sup>45</sup>	Ontvangsten / Minderuitgaven	Netto-impact
Nieuwe beleidsinitiatieven	-959,1	60,0	-899,1
<i>Nieuw beleid</i>	-479,1	60,0	-419,1
<i>Digitalisering</i>	-30,0	0,0	-30,0
<i>Defensie</i>	-450,0	0,0	-450,0
Crisismaatregelen	-8.448,8	1.965,8	-6.483,0
<i>Energie</i>	-4.913,8	1.309,8	-3.604,0
<i>Oekraïne</i>	-800,0	0,0	-800,0
<i>Inflatie</i>	-1.006,3	0,0	-1.006,3
<i>Covid-19</i>	-1.728,7	656,00	-1.072,7
Relanceplannen	-280,5	76,9	-203,6
Budgettaire inspanning	0,0	647,2	647,2
Mini-taxshift	0,0	225,0	225,0
<b>Totaal</b>	<b>-9.688,4</b>	<b>2.974,9</b>	<b>-6.713,5</b>

Bron: Rekenhof

De tabel hieronder toont aan dat de verschillende conclaafmaatregelen, in het bijzonder de crisismaatregelen en relanceplannen, voornamelijk via de primaire uitgaven (- 7.216,1 miljoen euro) werden gefinancierd. Het verlies aan fiscale ontvangsten (- 1.326,1 miljoen euro<sup>46</sup>) en de fiscale overdrachten (aan de CREG, - 854,1 miljoen euro<sup>47</sup>) passen ook in de bestrijding van de energiecrisis.

<sup>44</sup> Deze meeropbrengsten werden in het begrotingsconclaaf integraal gecompenseerd door lagere sociale bijdragen (sociale zekerheid).

<sup>45</sup> Inclusief onverdeelde correcties en fiscale overdrachten.

<sup>46</sup> Het betreft in hoofdzaak het verlies aan fiscale ontvangsten door de verlaging van de btw-tarieven op elektriciteit (- 1.291,1 miljoen euro).

<sup>47</sup> Herziening van de energienorm, in het bijzonder de afdracht aan de CREG van een bijzondere accijns op gas en elektriciteit ter vervanging van de afschaffing van de federale bijdragen op de electriciteitsfactuur.



Vooral de niet-fiscale ontvangsten (1.363,4 miljoen euro<sup>48</sup>), maar ook de fiscale ontvangsten (1.232,5 miljoen euro)<sup>49</sup> dragen bij tot de sanering van de overheidsfinanciën.

**Tabel 14** – *Overzicht van de conclaafmaatregelen per rubriek (in miljoen euro)*

Omschrijving	Uitgaven / Minderontvangsten	Ontvangsten / Minderuitgaven	Netto-impact
Primaire uitgaven	-7.216,1	379,0	-6.837,1
Niet-fiscale ontvangsten	-232,0	1.363,4	1.131,4
Fiscale ontvangsten	-1.326,2	1.232,5	-93,7
Fiscale overdrachten	-854,1	0,0	-854,1
Onverdeelde correcties	-60,0	0,0	-60
<b>Totaal</b>	<b>-9.688,4</b>	<b>2.974,9</b>	<b>-6.713,5</b>

Bron: Rekenhof

De punten 1.2 en 1.3 hieronder bespreken wat de conclaafmaatregelen in verband met de uitgaven en de ontvangsten hebben opgeleverd. Door de hoeveelheid aan maatregelen, verspreid over verschillende FOD/POD's, en doordat een centrale opvolging en opvolgingstools bij de regering ontbreken, kan het Rekenhof niet voor elk van de maatregelen de realisaties nagaan. De bespreking beperkt zich dan ook tot de maatregelen waarvoor de gegevens beschikbaar waren.

## 1.2 Realisatie van de maatregelen met betrekking tot de uitgaven

### 1.2.1 Nieuwe beleidsinitiatieven

#### *Nieuw beleid (407,1 miljoen euro)*<sup>50</sup>

In de primaire uitgaven trok de regering 407,1 miljoen euro uit voor nieuw beleid. Het betrof onder meer bijkomende begrotingsmiddelen (196,4 miljoen euro) aan FOD's, POD's, instellingen van openbaar nut en openbare instellingen voor sociale zekerheid voor specifieke behoeften. Daarnaast verhoogde ze de interdepartementale provisies met 159,9 miljoen euro, waarvan 115,6 miljoen euro voor de provisie 'nieuw beleid'. Van die provisie is 115,3 miljoen euro aangewend, in hoofdzaak voor de versterking van de Federale Politie (69,5 miljoen euro) en voor Fedasil (25,4 miljoen euro).

<sup>48</sup> Het betreft in het bijzonder enerzijds de overwinstbelasting en de bijdragen van de nucleaire en de oliesector, (611,7 miljoen euro) en anderzijds de terugstorting door de gemeenschappen van de aankoop van de vaccins en de testen (656,0 miljoen euro).

<sup>49</sup> Het betreft in het bijzonder de ontvangsten uit accijnzen op gas en elektriciteit in het kader van de herziening van de energienorm (698,1 miljoen euro), de mini-taxschift (225 miljoen euro) en een budgettaire inspanning (249,4 miljoen euro).

<sup>50</sup> Exclusief een onverdeelde correctie van 60 miljoen euro, een fiscale minderontvangst van 5 miljoen euro (kinderopvang) en een niet-fiscale minderontvangst van 7 miljoen euro (harmonisatie van de interesten op indirecte belastingen). Rekening houdend met deze maatregelen bedraagt de totale negatieve impact 479,1 miljoen euro.

De regering schrapte de verdere uitvoering van de maatregel tot verlaging van het btw-tarief op fietsen die door de vorige regering was beslist<sup>51</sup>. Het aldus vrijgekomen budget (60 miljoen euro) wilde de regering wel blijvend gebruiken om het fietsen te promoten. Ze vulde de maatregel echter niet verder concreet in en nam hem daarom op als een onverdeelde correctie. Tot op heden bleef een verdere invulling van deze maatregel uit<sup>52</sup>.

#### *Digitalisering (30 miljoen euro)*

Bij de derde aangepaste begroting 2022 creëerde de regering een provisie (30 miljoen euro) voor de digitalisering van de FOD's, de POD's en de instellingen van de sociale zekerheid. Het krediet werd voor 28,8 miljoen euro aangewend, hoofdzakelijk ten gunste van de FOD Sociale Zekerheid (20 miljoen euro).

#### *Defensie (450 miljoen euro)*

De regering maakte 450 miljoen euro vrij om op korte termijn de paraatheid van het leger te verbeteren door de aankoop van militair materieel en investeringen in infrastructuur. Dit krediet werd in hoofdzaak aangewend voor de aankoop van munitie (366 miljoen euro).

### 1.2.2 Crisismaatregelen

#### *Inflatie (1.006,3 miljoen euro)*

Om de nadelige gevolgen van de stijgende inflatie op te vangen, nam de regering bij de begrotingsaanpassingen een reeks maatregelen in de primaire uitgaven:

- verhoging van de werkings- en investeringskredieten van de administratie (110,2 miljoen euro);
- een specifieke provisie om de energiekosten van de overheidsdiensten en de NMBS te dekken (246,2 miljoen euro). Deze provisie werd voor 211,4 miljoen euro aangewend, waarvan 182,9 miljoen euro voor de NMBS en Infrabel. Fedasil ontving 3,4 miljoen euro;
- indexering van de middelen voor voedsel- en materiële hulp (10,5 miljoen euro);
- verhoging huurdotatie Regie der Gebouwen (10,8 miljoen euro);
- een specifieke provisie voor de extra uitgaven als gevolg van de overschrijding van de spilindex (598,6 miljoen euro). Deze provisie werd voor 423,2 miljoen euro aangewend. Deze som werd hoofdzakelijk toegekend aan de FOD Sociale Zekerheid (381,8 miljoen euro) en de Federale Politie (20,4 miljoen euro);
- tussenkomst in de gestegen vervoerskosten van werknemers (30 miljoen euro).

#### *Oekraïne-crisis (800 miljoen euro)*

Voor de uitgaven in verband met de oorlog in Oekraïne gebruikt de regering een specifieke provisie (800 miljoen euro). Daarvan werd 392,7 miljoen euro aangewend, hoofdzakelijk voor bijkomende toelagen aan de OCMW's in het kader van de asielcrisis (200 miljoen euro), bijdragen voor internationale samenwerking (50,2 miljoen euro) en toelagen aan Apetra (41,4 miljoen euro) en Fedasil (30,2 miljoen euro)

<sup>51</sup> Wet van 13 april 2019 tot instelling van een verlaagd btw-tarief bij de aankoop van fietsen en elektrische fietsen. De regering trok het koninklijk besluit van 6 april 2022 tot vaststelling van de btw-tarieven weer in.

<sup>52</sup> Behalve een verhoging van de fietsvergoeding en een aantal kleine uitgaven. De ministerraad van 29 september 2023 besprak wel een voorontwerp van wet betreffende diverse fiscale bepalingen waarin een nieuwe verhoging van de fietsvergoeding wordt opgenomen.

### COVID-19-crisis (1.503,7 miljoen euro)<sup>53</sup>

De regering nam nog diverse maatregelen om de gevolgen van de COVID-19-crisis op te vangen (1.072,7 miljoen euro), waarvan 1.503,7 miljoen euro gefinancierd vanuit de primaire uitgaven en 431 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten (zie [punt 1.4.1 Crisismaatregelen](#) van dit hoofdstuk). Bij de primaire uitgaven ging het daarbij voornamelijk om een provisie in de algemene uitgavenbegroting van de FOD Volksgezondheid voor de bestrijding van de pandemie (945 miljoen euro) en voor de aankopen van vaccins en bijhorende uitgaven (482,7 miljoen euro).

De provisie van 945 miljoen euro werd voor 887,7 miljoen euro verdeeld tussen het RIZIV om de gevolgen van de COVID-19-crisis te dekken (757,2 miljoen euro) en de FOD Volksgezondheid om vaccins aan te kopen (114,5 miljoen euro).

De totaal toegekende kredieten voor de aankoop van vaccins en bijhorende uitgaven (inclusief een basiskrediet bij de opmaak van de begroting) bedroegen 606,9 miljoen euro en werden bijna integraal aangewend (506 miljoen euro).

### Energiecrisis (2.768,6 miljoen euro)

De regering keurde een reeks maatregelen (-4.913,8 miljoen euro<sup>54</sup>) goed om de gevolgen van de stijging van de energietarieven voor de consumenten te verzachten. Daarvan viel 2.768,6 miljoen euro ten laste van de primaire uitgaven. [Punt 2 van dit hoofdstuk](#) bespreekt de energiematregelen meer in detail.

#### 1.2.3 Relanceplannen (250,4 miljoen euro en -76,9 miljoen euro)

De regering trok in 2022 280,5 miljoen euro uit voor de relanceplannen: 250,4 miljoen euro uitgavenkredieten ten laste van de primaire uitgaven en 30,1 miljoen euro aan fiscale minderontvangsten (zie [punt 1.3 Realisatie van maatregelen met betrekking tot de fiscale ontvangsten](#) van dit hoofdstuk). Eind 2022 verminderde de regering de uitgavenkredieten met 76,9 miljoen euro (zie verder).

### Plan voor Herstel en Veerkracht (9 miljoen euro)

In 2021 was het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) van start gegaan<sup>55</sup>. Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2021 trok de regering bijkomend 9,1 miljoen euro uit om de btw op de projecten van het plan te financieren.

### Plan voor Herstel- en Transitie (227,2 miljoen euro en -47 miljoen euro)

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2021 keurde de regering ook een federaal Plan voor Herstel- en Transitie (HTP) goed dat uit vijf assen bestaat. De eerste vier assen omvatten maatregelen die gericht zijn op jobcreatie, een betere werking van de arbeidsmarkt, digitalisering en duurzaamheid. In 2022 zou de uitvoering ervan 27,1 miljoen euro in de primaire uitgaven vergen.

<sup>53</sup> Exclusief een niet-fiscale minderontvangst van 225 miljoen euro. Inclusief deze maatregel bedraagt de totale negatieve impact 1.728,7 miljoen euro.

<sup>54</sup> Inclusief de minderontvangsten (-1.291,1 miljoen euro) als gevolg van het verlaagde btw-tarief op elektriciteit en gas en de accijnsverlaging.

<sup>55</sup> Zie Rekenhof, [179° Boek van het Rekenhof - deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid](#), verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, oktober 2022, p. 60, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

De vijfde as slaat op 28 investeringsprojecten die tussen 2022 en 2024 worden uitgevoerd voor in totaal 1.035 miljoen euro. De regering schreef bij de opmaak via de initiële begroting hiertoe 200 miljoen euro als een onverdeelde correctie in. Ze besliste ook om, zodra een investeringsdossier de procedures van de administratieve en begrotingscontrole had doorlopen, de nodige vereffeningskredieten vrij te maken via een aanpassingsblad. Via diverse begrotingsaanpassingen maakte de regering uiteindelijk 195 miljoen euro aan vereffeningskredieten vrij (in plaats van vooropgestelde 200 miljoen euro). Tot slot blokkeerde de regering bijkomend bij de opmaak van de initiële begroting 2023 (conclaf van oktober 2022) deze kredieten voor 47,0 miljoen euro en droeg ze die over naar 2023.

#### *Plan voor Herstel en Veerkracht+ (-29,9 miljoen euro)*

In 2021 startte de regering ook met het Plan voor Herstel en Veerkracht+ (PHV+), als aanvulling op het PHV. De begroting 2022 bevatte voor het PHV+ initieel 33 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Bij de opmaak van de initiële begroting 2023 blokkeerde de regering deze kredieten voor 29,9 miljoen euro en droeg ze die over naar volgende begrotingsjaren.

#### *Energietransitieplan (14,1 miljoen euro)*

In het kader van de energietransitie keurde de regering in maart 2022 nog een vierde investeringsplan goed: het Energietransitieplan (totale waarde 1.153 miljoen euro). Daarvan maakte ze in 2022 14,1 miljoen euro vereffeningskredieten vrij voor projecten rond hernieuwbare energie.

**Punt 3 Relancemaatregelen** van dit hoofdstuk bespreekt deze vier relanceplannen meer in detail.

#### 1.2.4 Budgettaire inspanningen (302,1 miljoen euro)

Bij de opmaak van de begroting 2022 besliste de regering tot een budgettaire inspanning van 647,2 miljoen euro, waarvan 302,1 miljoen euro ten laste van de primaire uitgaven. Deze besparing bestond voornamelijk uit een lineaire vermindering van 1,1 % van de personeels- en werkingskredieten (269,8 miljoen euro). Daarnaast verminderde de regering de provisie voor de kosten van de Brexit met 24,6 miljoen euro.

### 1.3 Realisatie van maatregelen met betrekking tot de fiscale ontvangsten

Zoals [tabel 13](#) in punt 1.1.2 van dit hoofdstuk aantoont, bedroeg de geraamde netto-budgettaire impact van de verschillende fiscale conclaafmaatregelen -93,7 miljoen euro (waarvan -1.326,2 miljoen euro aan minderontvangsten en 1.232,5 miljoen euro aan bijkomende ontvangsten)

#### 1.3.1 Nieuwe beleidsinitiatieven

##### *Nieuw beleid (netto 55 miljoen euro)*

Na de coronajaren 2020 en 2021 zag de regering bij de begrotingsopmaak van 2022 weinig ruimte om de belastingdruk in 2022 te verminderen. Ze verminderde verder de belastingen voor kinderopvang (-5 miljoen euro), zoals vastgelegd bij de begrotingsopmaak van 2020. De FOD Financiën beschikt echter niet over de tools om die maatregel op te volgen.

Door het niet invoeren van het verlaagde btw-tarief op fietsen rekende de regering daarnaast ook op een bijkomende ontvangst van 60 miljoen euro (zie ook [punt 1.2.1 van dit hoofdstuk](#)).

### 1.3.2 Crisismaatregelen

#### *Energiecrisis (netto -593 miljoen euro)*

Door de stijgende energieprijzen in 2022 zag de regering zich genoodzaakt om een aantal energiemaatregelen te nemen die de fiscale ontvangsten aanzienlijk negatief beïnvloedden (-1.291,1 miljoen euro).

In het kader van de herziening van de energienorm en de federale bijdragen op de elektriciteitsfactuur hief de regering ook een bijzondere accijns op gas en elektriciteit voor een bijkomende ontvangst van 698,1 miljoen euro. Deze ontvangst wordt integraal gestort aan de CREG (in het kader het beheer van de verschillende energiefondsen).

Deze maatregelen worden besproken in [punt 2 van dit hoofdstuk](#).

### 1.3.3 Relanceplannen (-30,1 miljoen euro)

#### *Herstel- en Transitieplan (-13,3 miljoen euro)*

Om de investeringen in de taxshelter voor start-ups en scale-ups te stimuleren, verdubbelde de regering in het Herstel- en Transitieplan de drempels voor het op te halen kapitaal. Daarnaast zorgde ze ook voor de uitvoering van het sectoraal akkoord 2019-2020 tot aanpassing van de flexibiliteitsmechanismen in de bouwsector. De geraamde budgettaire impact van beide maatregelen beperkte zich tot - 13,3 miljoen euro.

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2021 besloot de regering ook de berekening van de bedrijfsvoorheffing nauwer te laten aansluiten bij die van de personenbelasting. Daardoor moeten werknemers minder bedrijfsvoorheffing afdragen en neemt hun maandelijks nettoloon toe. Bij de eindafrekening zal de FOD Financiën op zijn beurt minder moeten terugbetalen. Deze hervorming is gespreid over drie jaren (2022-2024). De regering ging er bij de opmaak van de initiële begroting 2022 van uit dat deze hervorming geen budgettaire weerslag zou hebben in elk van de drie jaren. In zijn verslag van van 17 maart 2022<sup>56</sup>, dat als basis diende voor de opmaak van de aangepaste begroting 2022, raamde het Monitoringscomité de minderontvangst aan bedrijfsvoorheffing echter op 305 miljoen euro voor 2022. Dit bedrag zal bij de inkohiering in 2023 en 2024 verrekend worden.

#### *Energietransitieplan (-16,8 miljoen euro)*

In het kader van de bestrijding van de energiecrisis via het Energietransitieplan verminderde de regering het btw-tarief voor de plaatsing van zonnepanelen en zonneboilers (- 15,8 miljoen euro) en kende ze een belastingvermindering toe voor de uitbreiding van laadpalen (-1 miljoen euro).

De FOD Financiën beschikt niet over de tools om die minderontvangsten te monitoren.

### 1.3.4 Budgettaire inspanning (249,4 miljoen euro) en mini-taxshift (225 miljoen euro)

De regering nam ook maatregelen aan de ontvangstenzijde, met een geraamde opbrengst van 474,4 miljoen euro.

---

<sup>56</sup> Verslag van het Monitoringscomité van 17 maart 2022, p. 50.

**Tabel 15** – *Overzicht van de andere maatregelen en de gerealiseerde opbrengsten (voor begrotingsjaar 2022, in miljoen euro)*

Maatregel	Geraamde opbrengst	Gerealiseerde opbrengst	Toelichting
Taxshift bijzondere bijdrage sociale zekerheid:	225,0		
<i>Inschepingstaks</i>	30,0	20,5	
<i>Verstrenging toepassing vrijstelling doorstorting bedrijfsvoorheffing</i>	75,0	niet beschikbaar	
<i>Verhoging accijnzen tabak</i>	120,0	192,6	<i>De gerealiseerde opbrengst betreft de totale meerontvangsten tegenover 2021.</i>
Hervorming fiscale voordelen sportbeoefenaars en sportclubs :	13,0	niet beschikbaar	De vooropgestelde opbrengst van de hervorming bedroeg 13 miljoen euro. De FOD Financiën kon zijn ramingen niet aansluiten met deze opbrengst.
<i>Verlaging leeftijdsgrens jonge sporters om nog verlaagde belastingtarieven in de personenbelasting te kunnen genieten</i>	PM		
<i>Vermindering van de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing tot 75 %</i>	6,7		
<i>Beperking van de aftrekbaarheid van de makelaarsvergoedingen.</i>	PM		
Regeling buitenlandse kaderleden	41,9	niet beschikbaar	De FOD Financiën gaf aan dat er in 2022 3.409 aanvragen voor het nieuwe statuut zijn goedgekeurd. In de raming werd rekening gehouden met 14.000 belastingplichtigen.
Vermindering terugbetaling accijnzen professionele diesel	50,0	131,0	De gerealiseerde opbrengst betreft de meeropbrengst tegenover 2021 en bevat ook afrekeningen van voorgaande jaren.
Btw gemeubelde logies	20,0	niet beschikbaar	
Hervorming zorgvastgoed gereguleerde vastgoedvennootschappen (GVV's)	17,0	niet beschikbaar	In 2022 waren er geen GVV's die de drempelwaarde voor de toepassing van een lagere roerende voorheffing (15% i.p.v. 30%) voor het eerst overschreden. Deze opbrengst werd bijgevolg niet gehaald.
Versterking <i>transfer pricing</i> controle	12,5	niet beschikbaar	
Wijziging van de behandeling minnelijke schikking en regularisatieheffingen	25,0	niet beschikbaar	
Verhoging werkgelegenheidsgraad (terugverdieneffect)	70,0	niet beschikbaar	De terugverdieneffecten zitten begrepen in de totale ontvangsten en kunnen niet geïsoleerd en beoordeeld worden.

PM: Voor deze maatregel werd geen bedrag in de begroting ingeschreven: er wordt een positieve impact verwacht, maar die is niet becijferbaar.

Bron: Rekenhof

Zoals bovenstaande tabel aangeeft, kan meestal niet beoordeeld worden of de maatregelen hun beoogde opbrengst opgeleverd hebben. Met het oog op een goed budgettair beheer is dat echter wel noodzakelijk.

Het Rekenhof geeft bijkomende toelichting bij een aantal maatregelen.

#### *Taxshift bijzondere bijdrage sociale zekerheid (225 miljoen euro)*

De regering besliste om vanaf 1 april 2022 een taxshift uit te voeren om de lasten op arbeid te verlichten. Om de vermindering van de bijzondere bijdrage sociale zekerheid te compenseren, voerde ze een aantal fiscale maatregelen in. Daarvan kan de FOD Financiën niet aantonen dat de opbrengsten zijn behaald. De inschepingstaks vertoont een tekort van 9,5 miljoen euro en voor de overige ontvangsten is het onduidelijk hoeveel de specifieke maatregelen hebben opgebracht. Het effect van de maatregelen om de vrijstelling van de bedrijfsvoorheffing te verstrengen kan immers niet afgezonderd worden van het totaal bedrag aan vrijstellingen. De verhoogde tabaksaccijnzen hebben vanaf april 2022 maar 36 miljoen euro meerontvangsten gegenereerd. In januari 2023 werd wel nog een recordbedrag aan aangiftes voor december 2022 (765,5 miljoen euro) verwerkt. Het gaat om anticipatieve aankopen om de tariefverhogingen vanaf 1 januari 2023 te vermijden.

#### *Hervorming fiscale voordelen sportbeoefenaars en sportclubs (13 miljoen euro)*

De regering raamde 13 miljoen euro bijkomende ontvangsten door de hervorming van de fiscale voordelen van de sportbeoefenaars. De Studiedienst van de FOD Financiën deelde echter mee de impact van die maatregelen niet te kunnen opvolgen. Het Rekenhof geeft aan dat door de overgangsmaatregelen (m.b.t. de leeftijdsgrens) de budgettaire weerslag in de personenbelasting voor 2022 gering zal zijn. In de vennootschapsbelasting werd voor het aanslagjaar 2022 wel 4 miljoen euro<sup>57</sup> aan uitgaven voor makelaarsvergoedingen (een ander onderdeel van de maatregel) verworpen. Die kunnen resulteren in 1 miljoen euro bijkomende ontvangsten (bij toepassing van het gewone tarief van 25 % in plaats van het verminderde tarief van 20 % dat in bepaalde gevallen mogelijk is). Voor aanslagjaar 2023 zijn er nog geen gegevens beschikbaar.

#### *Vermindering terugbetaling accijnzen professionele diesel (50 miljoen euro)*

De gerealiseerde minderuitgave van 131 miljoen euro is samengesteld uit lagere terugbetalingen ten gevolge van de tariefverlagingen in 2022 (-117,8 miljoen euro) en een verschil in terugbetalingen (-13,2 miljoen euro) voor het verbruik van voorgaande jaren.

De regering voerde in 2022 een tariefverlaging door in het kader van de vergroening van de mobiliteit (- 20,71 euro per 1.000 liter vanaf 1 januari 2022 met een geraamde netto-impact van 50 miljoen euro)<sup>58</sup> en een tijdelijke tariefverlaging in het kader van de energemaatregelen<sup>59</sup> (- 144,6 euro per 1.000 liter vanaf 16 maart 2022 met een geraamde impact van 328,8 miljoen euro). De FOD Financiën realiseerde daardoor een minderuitgave van respectievelijk 20,9 miljoen euro en

<sup>57</sup> Deze hebben betrekking op betalingen vanaf 1 januari 2022, door vennootschappen die hun boekjaar afsluiten voor 31 december 2022.

<sup>58</sup> =56,5 miljoen accijnzen – 6,5 miljoen euro vennootschapsbelasting

<sup>59</sup> Dit ter compensatie van de accijnsverlaging op diesel van toepassing tot en met 31 maart 2023 (Zie hoofdstuk 3, punt 2 Energiemaatregelen).

96,9 miljoen euro voor het al aangegeven verbruik in 2022<sup>60</sup>. De realisatie van de volledige besparing zal afhankelijk zijn van de terugbetalingen in de komende jaren.

### 1.3.5 Impact van eerder besliste maatregelen

Omdat de inventaris van de 'fiscale uitgaven' (d.i. de minderontvangsten door fiscale maatregelen) van de FOD Financiën bij de Middelenbegroting in zijn huidige vorm ontoereikend is om het parlement tijdig en voldoende te informeren over de kostprijs van de fiscale maatregelen, acht het Rekenhof het noodzakelijk over eerdere maatregelen te rapporteren om de impact op de ontvangsten van de volgende jaren beter te kunnen inschatten.

#### *Wederopbouwreserve (-179,3 miljoen euro)*

Om hun solvabiliteit na de COVID-19-crisis te herstellen krijgen ondernemingen de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden<sup>61</sup> en ten belope van hun boekhoudkundig verlies in 2020, een belastingvrije reserve ('wederopbouwreserve') aan te leggen in de aanslagjaren 2022-2024. De FOD Financiën raamde de kosten daarvan per aanslagjaar op 256,1 miljoen euro, waarvan 179,3 miljoen euro ten laste van het begrotingsjaar 2022 en 77 miljoen euro van het begrotingsjaar 2023. Bij de afsluiting van de kohiering op 30 juni 2022 blijkt dat maar 150 ondernemingen een wederopbouwreserve hebben aangelegd, voor in totaal 50,3 miljoen euro. Rekening houdend met een belastingtarief in de vennootschapsbelasting van 25 %, betekent dit een budgettaire impact van 12,5 miljoen euro. De budgettaire kosten zijn dus aanzienlijk lager dan initieel geraamd. De FOD Financiën zal daarmee rekening houden bij de begrotingsopmaak van 2024.

## 1.4 Realisatie van regeringsmaatregelen met betrekking tot de niet-fiscale ontvangsten

De geraamde netto impact van de niet-fiscale conclaafmaatregelen bedroeg - 1.131,4 miljoen euro: -232 miljoen euro aan minderontvangsten<sup>62</sup> en 1.363,4 miljoen euro aan bijkomende ontvangsten (zie [tabel 13](#)).

### 1.4.1 Crisismaatregelen

#### *Energiecrisis (61,7 miljoen euro)*

Om de steunmaatregelen in het kader van de energiecrisis te financieren voorzag de regering in een overwinstbelasting (176,9 miljoen euro) en in een bijdrage van de nucleaire sector en de olie-sector (respectievelijk 134,8 miljoen euro en 300 miljoen euro). [Punt 2 van dit hoofdstuk](#) bespreekt de energiemaatregelen meer in detail.

<sup>60</sup> Aanvragen tot terugbetalingen kunnen ingediend worden tot twee jaar na verbruik. De terugbetalingen voor het verbruik in 2022 bedragen in 2022 nog maar een derde van het verbruik dat in 2021 (voorlopig) is vastgesteld. De volgende jaren zullen er nog terugbetalingen voor het verbruik in 2021 en 2022 uitgevoerd worden (vooral aan niet-Belgische ondernemingen door een latere indiening van de aangiftes).

<sup>61</sup> Om vrijgesteld te zijn moet de wederopbouwreserve geboekt zijn op een afzonderlijke rekening, moet de vennootschap haar personeelskosten op een bepaald niveau houden en mag de vennootschap geen uitkeringen uit het eigen vermogen verrichten.

<sup>62</sup> Het betreft een niet-fiscale minderontvangst van -7 miljoen euro door harmonisatie van de intresten op indirecte belastingen (nieuw beleid) en vermindering van een vorderingen met 225 miljoen aan de gemeenschappen voor de aankoop van vaccins en testen.



### COVID-19-crisis (netto 436 miljoen euro)<sup>63</sup>

De regering besliste tijdens de diverse begrotingsconclaven 651 miljoen euro terug te vorderen van de deelstaatentiteiten in het kader van de aankoop van vaccins en testen, maar verminderde nadien die opbrengst tot 431 miljoen euro. In 2022 kwamen de federale overheid en deelstaatentiteiten echter niet tot een overeenkomst. De vooropgestelde opbrengst kon bijgevolg niet worden gerealiseerd.

#### 1.4.2 Budgettaire inspanning (95,4 miljoen euro)

Bij de initiële begroting 2022 voorzag de regering in diverse bijkomende ontvangsten: 10 miljoen euro door een verhoging van de monopolierente van de Nationale Loterij, 43,2 miljoen euro uit telecomlicenties en 42,5 miljoen euro uit de veiling van de CO<sub>2</sub>-emissierechten. Door het ontbreken van een samenwerkingsakkoord met de deelstaatentiteiten kon die laatste opbrengst niet worden gerealiseerd.

## 2 Energiemaatregelen

### 2.1 Inleiding

Begin 2022 gingen de energietarieven (gas, elektriciteit, brandstof en stookolie) flink omhoog. De federale regering is tussengekomen om de impact van die stijgingen te beperken, eerst bij de gezinnen en nadien ook bij de ondernemingen. Die steun beïnvloedde zowel de ontvangsten als de uitgaven van de Staat.

#### *Directe steunmaatregelen op het vlak van energie*

Bij de voorstelling van de begrotingsaanpassing in mei 2022 raamde het Rekenhof, op basis van de informatie van de regering, de brutokosten (zonder stijging van de fiscale ontvangsten) van de directe steunmaatregelen op het vlak van energie voor de gezinnen en de ondernemingen op nagenoeg 3,2 miljard euro. Omdat een aantal maatregelen werden verlengd en er ook nieuwe steunmaatregelen kwamen, trok het Rekenhof die ruwe raming in november 2022 op (zonder stijging van de fiscale ontvangsten) tot nagenoeg 5,6 miljard euro<sup>64</sup>.

Door de stijging van de energieprijzen namen tegelijk ook de btw-opbrengsten toe in het eerste kwartaal 2022. De ministerraad van 8 februari 2022 besliste om deze meeropbrengsten, geraamd op 2 miljard euro, te gebruiken om de energiesteunmaatregelen te financieren. De geraamde netto kostprijs van de maatregelen bedraagt aldus 3,6 miljard euro.

Hoewel dit cijfer overeenkomt met raming in het overzicht met de conclaafmaatregelen (zie [punt 1 In 2022 besliste begrotingsmaatregelen](#)) is het belangrijk op te merken dat de uitgangspunten verschillen. De cijfers in de hiernavolgende bespreking houden immers ook rekening met steunmaatregelen (in het bijzonder met betrekking tot de fiscale ontvangsten) die de regering nam (of verlengde) buiten de begrotingsconclaven en die geen aanleiding gaven tot een begrotingsaanpassing.

<sup>63</sup> Inclusief een terugvordering van 5 miljoen euro aan steunmaatregelen aan bepaalde kunstenaars in het kader van de COVID-19-crisis.

<sup>64</sup> Rekenhof, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, mei 2023, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

Omdat de FOD Financiën niet specifiek heeft opgevolgd wat de impact van de maatregelen op de fiscale ontvangsten was, kunnen de totale nettokosten van de maatregelen voor het jaar 2022 niet precies worden bepaald.

### *Indirecte steunmaatregelen op het vlak van energie*

Bij de begrotingscontrole 2022 werd een voorziening van 246,2 miljoen euro ingeschreven om de stijging van de energiekosten te dekken. Daarvan werd 211,4 miljoen euro gebruikt, waarvan 182,9 miljoen euro voor de NMBS en Infrabel. Een specifiek bedrag van 62,0 miljoen euro voor de werking van de administraties en de instellingen van entiteit I werd eveneens verdeeld over de verschillende begunstigen.

## **2.2 Impact van de fiscale maatregelen**

De kostprijs voor de fiscale maatregelen werd in 2022 geraamd op 2.658,6 miljoen euro (1.809,7 miljoen euro btw en 848,9 miljoen euro accijnzen). Niettegenstaande die aanzienlijke impact ondernam de regering tot dusver geen enkel initiatief om de werkelijke kostprijs vast te stellen. Ze behoudt de initiële ramingen bij de begrotingsopmaak van de volgende begrotingsjaren. De Studiedienst van de FOD Financiën gaf bij zijn ramingen al aan dat hij over weinig pertinente gegevens beschikte om de kostprijs van de maatregelen te berekenen en moest steunen op een aantal hypotheses.

De FOD Financiën kan geen realisaties voorleggen voor de btw-verlaging op gas en elektriciteit, terwijl diverse onderzoeken al wezen op een lagere budgettaire impact. Het Rekenhof meent dat, gezien het beperkte aantal energieleveranciers in België, de FOD Financiën zelf via de btw-aangiftes ook over voldoende gegevens beschikt om zijn ramingen te evalueren.

De accijnsverlaging voor elektriciteit en gas voor de ondernemingen steunde op de verbruiksgegevens die waren gebruikt voor de invoering van de bijzondere accijns in het kader van de energienorm. Deze accijns bracht in 2022 314 miljoen euro (45 %) minder op dan geraamd (698,1 miljoen euro). Een sluitende verklaring daarvoor ontbreekt.

De investeringen in hernieuwbare energie (zonnepanelen, zonneboilers en warmtepompen) stegen in 2022 sterk door de hoge energieprijzen en door de btw-verlaging en andere steunmaatregelen van de regionale overheden. Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze investeringen betrekking hebben op woningen van minder dan tien jaar oud, waarop de btw-verlaging van toepassing was. De FOD Financiën kon geen realisaties meedelen.

Wat de accijnsverlaging op benzine (300,6 miljoen euro) en diesel (491,1 miljoen euro) betreft, wees het Rekenhof in zijn begrotingsrapporten al op een overraming voor benzine door de inwerkingtreding van het cliquetsysteem<sup>65</sup>. Uit voorlopige realisaties van de FOD Economie blijkt nu ook een verminderd verbruik van diesel in 2022<sup>66</sup>, waardoor de kostprijs van de accijnsverlaging van diesel ook lager zal zijn dan de initiële raming.

<sup>65</sup> Dit systeem zorgde ervoor dat de accijnsverlaging geleidelijk aan uitdoofde bij iedere tariefdaling van de benzineprijs, nadat deze op 8 september 2022 opnieuw onder de 1,70 euro per liter was gezakt.

<sup>66</sup> Volgens de [statistieken](#) van de FOD Economie lag het verbruik in maart-december 2022 286 miljoen liter lager dan in dezelfde periode van 2021. Hierdoor zal de effectieve kostprijs lager zijn dan de geraamde.

Het Rekenhof besluit dat zonder een gedegen budgettaire evaluatie van de ramingen, het onduidelijk is in welke mate de realisaties aansluiten bij de ramingen en of het zinvol is de maatregelen opnieuw in te voeren. Dat gebrek aan een degelijke evaluatie houdt bovendien een risico in voor de volgende begrotingen en latere maatregelen die eveneens steunen op deze ramingsmethodes (o.m. de hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur, ingevoerd in 2023). In haar aanbevelingen van 30 juni 2023 raadt ook de Europese Commissie aan om, in voorkomend geval, in de toekomst meer gerichte steunmaatregelen te nemen die budgettair haalbaar zijn en stimulansen voor energiebesparing in stand houden.

### 2.3 Impact van de niet-fiscale maatregelen

De impact van de niet-fiscale ontvangsten in het kader van de energiecrisis werd voor 2022 geraamd op 611,7 miljoen euro. Uiteindelijk werd in 2022 slechts 134,8 miljoen euro gerealiseerd.

Eerzijds komen veel niet-fiscale ontvangsten uit de reguliere bijdragen van de energiesector voor de verlenging en de ontmanteling van de kerncentrales. Die ontvangsten bestaan uit een repartitiebijdrage van 114,8 miljoen euro (Tihange 2 en 3 en Doel 3 en 4) en een jaarlijkse bijdrage van 20 miljoen euro voor Doel 1 en 2. De bijdrage voor Tihange 1 daarentegen is nul. Die ontvangsten stroken met de begrotingsramingen maar hebben niet specifiek te maken met de energiecrisis.

Anderzijds voorzag de regering in diverse specifieke niet-fiscale ontvangsten om de steunmaatregelen te financieren:

- een heffing<sup>67</sup> op de extra winsten van de zogeheten 'inframarginale' generatoren van de elektriciteitssector (wind-, zonne- en kernenergie, energie uit biomassa enz.) vanaf 1 augustus 2022, initieel in 2022 geraamd op 176,9 miljoen euro;
- een solidariteitsbijdrage<sup>68</sup> van de oliesector, die voor 2022 op 300 miljoen euro werd geraamd.

Aangezien het onmogelijk was om precieze bedragen te bepalen in 2022, zullen de afdrachten voor datzelfde jaar (volgens de FOD Economie 408,1 miljoen euro voor de overwinsten uit elektriciteit en 288,9 miljoen euro voor de oliesector) pas gefactureerd worden in 2023. Bij de berekening van het vorderingensaldo zullen die ontvangsten worden toegerekend aan het boekjaar 2022 waarop ze betrekking hebben.

### 2.4 Impact op de uitgaven

De FOD Economie kende in 2022 subsidies toe voor onder meer de uitgebreide toepassing van het sociaal tarief, de verwarmingstoelage, het basispakket 'Energie' en de stookoliepremie. De algemene uitgavenbegroting 2022 bevatte daarvoor 2.810,4 miljoen euro kredieten. Die werden bijna volledig opgebruikt.

De FOD Economie stortte de subsidies aan de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) en die stortte op haar beurt door naar de energieleveranciers, die dan de premies aan de gezinnen betaalden (met uitzondering van de stookoliepremie die de FOD zelf aan de gezinnen toekende). De financiering via de CREG leidt er wel toe dat de gebruikte kredieten in de

<sup>67</sup> Wet van 16 december 2022 tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en tot invoering van een plafond op marktinkomsten van elektriciteitsproducenten.

<sup>68</sup> Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector.

algemene uitgavenbegroting niet de werkelijke kostprijs van de maatregelen weergeven, zoals uit de bespreking hieronder blijkt.

#### *Uitbreiding sociaal tarief*

De regering verlengde de uitbreiding van het sociaal tarief voor de levering van elektriciteit en aardgas tot het volledige jaar 2022.

De FOD stortte daarvoor 1.263,9 miljoen euro aan de CREG. Die stortte op haar beurt 1.266 miljoen euro aan de leveranciers. De CREG raamt in 2023 de kostprijs van de eigenlijke tussenkomsten in 2022 echter op 1.072,6 miljoen euro. De CREG oversubsidieerde dus de leveranciers met 193,4 miljoen euro. Via een ESR-correctie wordt het resultaat van de CREG voor de berekening van het vorderingensaldo aangepast met +193,4 miljoen euro. Het vorderingensaldo houdt op die manier dus rekening met de recentst geraamde kostprijs van de tussenkomsten in 2022.

#### *Verwarmingspremie*

De regering heeft in de eerste jaarhelft van 2022 een verwarmingspremie van 100 euro aan de gezinnen toegekend.

De FOD stortte daarvoor 517 miljoen euro aan de CREG. De energieleveranciers kenden in de eerste helft van 2022 de premie aan de gezinnen toe. De CREG stortte eind 2022 al 37 miljoen euro aan de FOD Economie terug. De tussenkomst van de FOD bedraagt daardoor momenteel 480 miljoen euro. Volgens voorlopige inschattingen bij de aangepaste begroting 2023 zou de maatregel in werkelijkheid maar 446,3 miljoen euro kosten.

#### *Andere steunmaatregelen*

De regering besliste midden september 2022 dat de gezinnen een premie op de energiefacturen van november en december 2022 kregen. De elektriciteitsleveranciers kenden die automatisch toe en recupereerden ze daarna bij de CREG. Gezinnen die de premie niet automatisch hadden ontvangen, moesten die aanvragen bij de FOD Economie.

De FOD stortte daarvoor 844,6 miljoen euro aan de CREG. De energieleveranciers kenden 833,1 miljoen euro automatisch aan de gezinnen toe. Van het budget van 844,6 miljoen euro van 2022 was dus nog 11,5 miljoen euro beschikbaar. De FOD stelt dat hij daarnaast in 2023 nog voor 15,7 miljoen euro premies voor de maanden november en december heeft toegekend. Een deel daarvan werd betaald met de kredieten 2023 voor de basispremie van de maanden januari, februari en maart. Op basis van de tussentijdse uitvoeringsgegevens van midden september 2023 raamt de FOD de onderbenutting van de kredieten 2022 en 2023 echter op 107,3 miljoen euro. Er zijn dus zeker voldoende kredieten beschikbaar om alle aanvragen te betalen.

De gezinnen konden daarnaast tot eind april 2023 ook een stookoliepremie van 300 euro aanvragen. De kredieten 2022 van 184,5 miljoen euro werden volledig gebruikt. Voor 2023 is 117,7 miljoen euro uitgetrokken. Op basis van de tussentijdse uitvoeringsgegevens van midden september 2023 bedraagt de voorlopige onderbenutting 47,5 miljoen euro.

## 2.5 **Energienorm**

Om de factuur van de gezinnen te verlichten, zijn sinds 1 januari 2022 alle bijzondere afdrachten op de energiefacturen (federale bijdragen, *offshore*-toeslag enz.) geschrapt en vervangen door een bijzondere accijns op elektriciteit en gas. Het percentage van die accijns werd zó bepaald dat het niveau van de ontvangsten uit afdrachten in 2021 zou worden gehaald.

Die maatregel leidde in 2022 indirect tot een meerkost van 505,9 miljoen euro voor de Staat omdat de steunmaatregelen werden versterkt (financiering van groene certificaten voor offshore windmolenparken en financiering van het fonds “beschermde klanten”), terwijl de kosten op 650,6 miljoen euro waren geraamd. De ontvangsten afkomstig van de gezinnen bleven immers identiek, maar de kosten van de steun stegen. Het is de Staat die het verschil moet bijpassen.

## 3 **Relancemaatregelen**

### 3.1 **Europese en federale relanceplannen**

De Europese Unie richtte in 2021 de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) op om de economische relance te ondersteunen en de veerkracht van de lidstaten te verzekeren na de COVID-19-pandemie. Dat fonds omvat 723 miljard euro: 338 miljard euro subsidies en 385 miljard euro leningen. Het moet de steun en veerkracht verzekeren door projecten te financieren die groei stimuleren, jobs creëren en de overgang naar een groenere en meer digitale economie versnellen.

België zal daarvan 4,5 miljard euro krijgen. De initiële 5,9 miljard euro werd naar beneden bijgesteld door de betere economische prestaties van België in vergelijking met de andere lidstaten. Het aandeel voor de federale Staat bedraagt 954 miljoen euro (aanvankelijk 1,25 miljard euro).

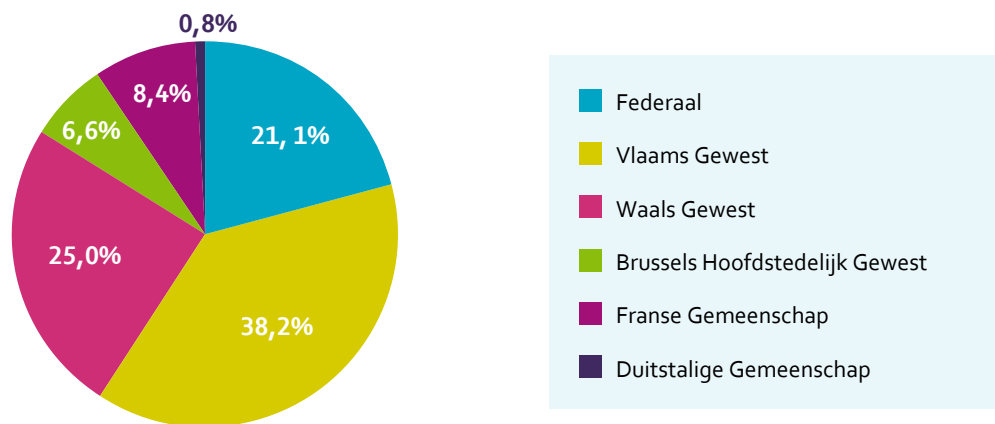
De EU gaf een prefinanciering van 770 miljoen euro in 2021, waarvan 162 miljoen euro voor de federale Staat. Voor de overige betalingen geldt de voorwaarde dat mijlpalen en doelstellingen moeten worden gerealiseerd die zijn opgenomen in het Herstel- en Investeringsplan dat België indiende en dat de Raad van de Europese Unie op 13 juli 2021 goedkeurde.

In het federale Herstel- en Investeringsplan zijn de investeringen en hervormingen opgenomen uit het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV), de aanvulling op dat PHV (PHV+), het Plan voor Herstel en Transitie (PHT) en het Energietransitieplan (ETP). Alleen de investeringen uit het PHV worden – gedeeltelijk – door de FHV gefinancierd.

Het PHV omvat investerings- en hervormingsprojecten die rond zes transversale assen gestructureerd zijn: klimaat, duurzaamheid en innovatie; digitale transformatie; mobiliteit; mens en samenleving; economie van de toekomst en productiviteit; overheidsfinanciën en onderzoek van de uitgaven.

De ministerraad besliste op 8 juli 2022 dat alle aanvankelijk geplande investeringen, voor 1,25 miljard euro, zouden worden gerealiseerd en dat andere financieringsbronnen zouden worden gevonden om de vermindering van de Europese middelen te compenseren. Het Vlaams Gewest en de Duitstalige Gemeenschap zouden hetzelfde doen, in tegenstelling tot de andere entiteiten (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Waals Gewest en Franse Gemeenschap). Die beslisten het aantal investeringen te verminderen in verhouding tot de vermindering van de subsidies.

Grafiek 1 – Verdeling over de verschillende entiteiten (in procent)



Bron: FOD Bosa

Naast de FHV lanceerde de Europese Commissie op 18 mei 2022 het REPowerEU-plan. Van dat plan is 282 miljoen euro voor België bestemd, waarvan 59,4 miljoen euro voor de federale Staat. Het beoogt onder meer de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en de strijd tegen de klimaatopwarming aan te binden door de energievoorziening te diversifiëren en door de uitrol van hernieuwbare energie te versnellen.

België vroeg bovendien 229 miljoen euro van zijn aandeel in de reserve voor de aanpassing aan de Brexit<sup>69</sup> over te dragen naar zijn PHV. Tot slot vroeg het voor 264,2 miljoen euro leningen van de FHV. Met de REPowerEU-steun (282 miljoen euro) loopt het totaal van het aangepaste PHV op tot 5,3 miljard euro.

De projecten die in aanmerking komen voor het REPowerEU-plan werden ingeschreven in het aangepaste PHV dat op 20 juli 2023 aan de Europese Commissie werd voorgelegd. Het REPowerEU-hoofdstuk bevat zes hervormingsprojecten en eenentwintig investeringsprojecten waarvan er al vier minstens gedeeltelijk in het initiële PHV waren opgenomen. Op federaal niveau valt verder op te merken dat:

- drie maatregelen worden overgeheveld van het initiële plan naar het REPowerEU-hoofdstuk<sup>70</sup>,
- dat de andere zeven investeringsprojecten waarvoor de federale overheid bevoegd is, vanuit het HTP overgedragen zijn;
- dat een hervorming werd toegevoegd van de beroepsprocedures voor de Raad van State in verband met energieprojecten.

Naast de toevoeging van een REPowerEU-hoofdstuk, wordt het initiële PHV momenteel herzien om de ambitie ervan aan te passen aan de enveloppe met beschikbare subsidies en gevraagde leningen. Op federaal niveau daalt de enveloppe met 295,45 miljoen euro. Projecten die initieel zouden worden gesubsidieerd, voor in totaal 244,2 miljoen euro, zullen gefinancierd worden met leningen van de FHV. Om de overblijvende 51,25 miljoen euro te compenseren, zullen een project van 35 miljoen euro en een deel van een ander project van 16,25 miljoen euro met eigen middelen worden gefinancierd.

<sup>69</sup> De reserve voor aanpassing aan de Brexit is een Europese enveloppe om de effecten van de Brexit op de economie van de lidstaten te compenseren.

<sup>70</sup> Het gaat om de maatregelen I-1.14 (Backbone voor H<sub>2</sub>), I-1.21 (Offshore energie-eiland) en I-3.10 (Spoor – een efficiënt netwerk). Slechts een deel van dit laatste project wordt teruggestort aan het REPowerEU-hoofdstuk.

De commissie moet nog evalueren of het aangepaste plan nog steeds voldoet aan de evaluatiecriteria uit de FHV-verordening. Als die beoordeling positief is, zal ze een voorstel van beslissing van de Raad tot uitvoering voorleggen dat de aangebrachte wijzigingen weergeeft. De lidstaten beschikken vervolgens over vier weken om de evaluatie van de commissie goed te keuren.

### 3.2 Plan voor Herstel en Veerkracht – federale projecten

Het initiële PHV dat de ministerraad op 30 april 2021 goedkeurde, bevat voor het federale niveau 37 investeringsprojecten en 15 hervormingsprojecten voor een budget van 1,25 miljard euro. De FHV zal daarvan 954 miljoen euro financieren.

**Tabel 16** – *Spreiding van de investeringen van de federale Staat over de zes transversale assen (in miljoen euro)*

As	Toegewezen budget	% van het federale aandeel
As 1 – Klimaat, duurzaamheid en innovatie	256	13 %
As 2 – Digitale transformatie	396	52 %
As 3 – Mobiliteit	429	33 %
As 4 – Mens en samenleving	45	5 %
As 5 – Economie van de toekomst en productiviteit	124	12 %
As 6 – Overheidsfinanciën en onderzoek van de uitgaven	0	0 %
<b>Totale aandeel van de federale Staat</b>	<b>1.250</b>	<b>100 %</b>

Bron: FOD Bosa

#### 3.2.1 Zes transversale assen

De eerste as beoogt de overgang naar een koolstofarme en duurzame economie te versnellen die veerkrachtig is ten aanzien van klimaatverandering. Op federaal niveau gaat het voornamelijk om technologische ontwikkelingen om de energietransitie te ondersteunen en om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen. De geplande uitgaven omvatten onder andere het promoten van innoverende technologieën inzake waterstof, de bouw van een offshore energiehub en de bouw van een netwerk voor het vervoer van waterstof. Het initiële plan voorzag eveneens in de bouw van een netwerk voor het vervoer van CO<sub>2</sub>, maar dat project zou uit het plan gehaald moeten worden omdat het om een gewestelijke bevoegdheid gaat.

De maatregelen van de tweede as hebben betrekking op de digitale transformatie en de cyberveiligheid. De belangrijkste investeringen zijn bedoeld om de overheidsdiensten doeltreffender te maken via digitale technologieën. Andere investeringen moeten de connectiviteit verbeteren door verder te bouwen aan 5G en glasvezelnetwerken met ultrahoge capaciteit.

De derde as streeft naar het verbeteren van de mobiliteit, en meer in het bijzonder naar het promoten van de *modal shift* in het vervoer, door de verbetering van het openbaar vervoer (spoorweginfrastructuur, goederenvervoer, meer ecologisch vervoer enz.).



De vierde as heeft betrekking op de versterking van de sociale cohesie, met inbegrip van de doeltreffendheid van de onderwijssystemen en de integratie van de meest kwetsbare groepen. Dat is voornamelijk een bevoegdheid van de deelstaatentiteiten.

De vijfde as bevat maatregelen om de economie duurzamer te maken. Vooral de gewesten staan voor die investeringen in. Federaal worden verschillende maatregelen voorgesteld, waarvan de voornaamste steun voor onderzoek en ontwikkeling vertegenwoordigen.

De laatste as, de overheidsfinanciën, is bedoeld om de overheidsfinanciën kwalitatief en qua samenstelling te verbeteren, via een betere controle van de uitgaven en de invoering van *spending reviews* op verschillende bestuursniveaus. Daardoor zullen middelen kunnen worden vrijgemaakt voor nieuw beleid of kan een grotere budgettaire veerkracht worden verzekerd.

Naast de investeringen zijn in de zes assen van het relanceplan ook verschillende hervormingen gepland. De voornaamste op federaal niveau hebben betrekking op de vereenvoudiging van de administratieve procedures, de invoering van 5G, de uitstootvrije bedrijfswagens en de verbetering en de vrijwaring van de leefbaarheid van de pensioenen.

### 3.2.2 Evaluatie van de voortgang

De voortgang van de 37 investeringsprojecten en de 15 hervormingen voor de federale Staat in het PHV wordt geëvalueerd aan de hand van 115 mijlpalen (kwalitatief aspect) en streefdoelen (kwantitatief aspect). Die voortgang wordt gemeten in april en oktober (dus halfjaarlijks) door het kabinet van de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings, belast met Wetenschapsbeleid, en door de FOD Beleid en Ondersteuning.

Het semestrieel verslag van 19 oktober 2022 preciseerde dat 55 % van de federale mijlpalen was gehaald, dat 19 % in uitvoering was en dat er voor 26 % achterstand was. Bij die laatste ging het onder meer om de e-diensten voor de geneeskundige verzorging, e-government en een mijlpaal in verband met de pensioenhervorming. Het Federaal Planbureau was immers van oordeel dat de beslissing van de federale regering van juli 2022 om het pensioenhervormingsplan te handhaven, zou leiden tot 0,1 % van het bbp budgettaire meerkosten tegen 2070, terwijl de Europese Commissie had gevraagd dat dit budgetneutraal zou zijn.

Het semestrieel verslag van 12 mei 2023 preciseerde dat 62,5 % van de mijlpalen was gehaald, dat 17,2 % in uitvoering was en dat 20,3 % met grotere achterstand kampte. Meer bepaald ging het om 8 mijlpalen en streefdoelen van de 43 over de periode van het vierde kwartaal van 2021 tot het eerste kwartaal van 2023, waaronder die van de pensioenhervorming, die niet waren gehaald. België vroeg in het kader van de herziening van zijn PHV om vijf mijlpalen ervan over te dragen naar een latere betalingsschijf. Omgekeerd werd voor de mijlpalen in verband met de pensioenhervorming, de monitoring en de uitvoering van het investeringsplan alleen de streefdatum uitgesteld naar het tweede viermaandelijke tijdvak van 2023 en worden ze dus nog steeds in aanmerking genomen voor de aanvraag om de eerste schijf te storten. Het kernkabinet sloot op 9 juli 2023 een akkoord over de pensioenhervorming waardoor de mijlpaal in verband met die materie kan worden nageleefd.

Tot slot wordt gepreciseerd dat de mijlpaal over het verwijzingssysteem voor de gegevens over de uitvoering van de mijlpalen en streefdoelen en over de bestemmelingen van de fondsen niet gehaald werd omdat de FOD Financiën en het Vlaamse Gewest door operationele moeilijkheden niet tot een akkoord waren gekomen.

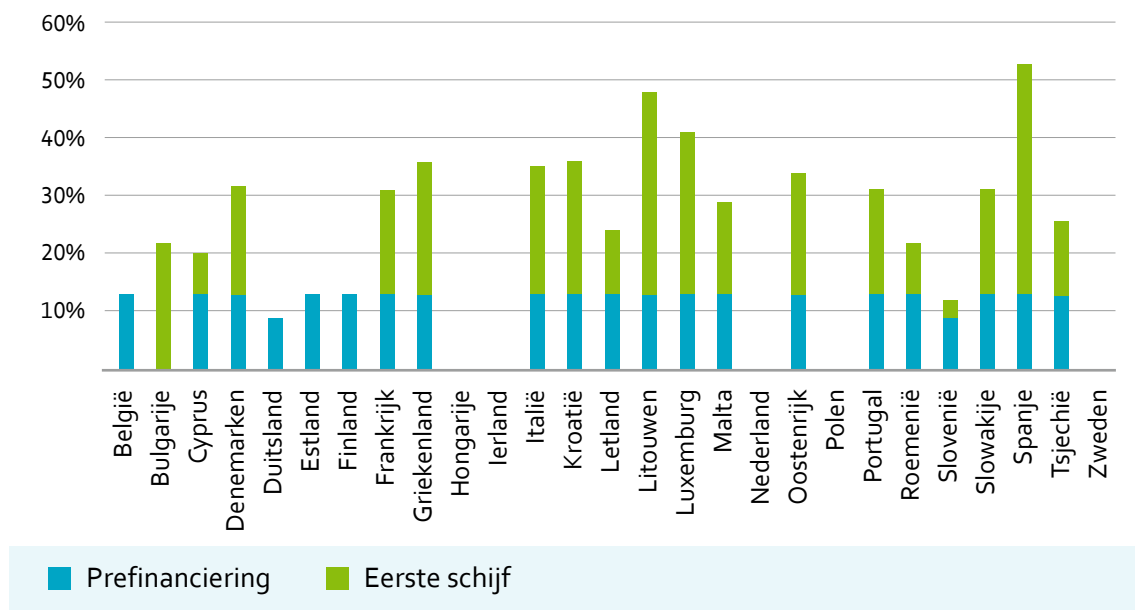


### 3.2.3 Betalingsaanvraag

De ministerraad stemde op 29 september 2023 in met de betalingsaanvraag van de eerste schijf van 847 miljoen euro, waarvan 179 miljoen euro voor de federale Staat. De interministeriële conferentie 'Relance en Strategische Investerings' moet die betalingsaanvraag ook goedkeuren opdat de centrale toezicht- en rapportagecel FHV van de FOD BOSA de aanvraag formeel bij de Europese Commissie zou indienen. De Europese Commissie zal vervolgens de stand van zaken van de mijlpalen onderzoeken en kan, als er vertraging is, de inhoudingsmaatregelen toepassen die zijn opgenomen in haar methodologie van 21 februari 2023 over opschorting van betaling.

Ook andere landen worden geconfronteerd met aanzienlijke achterstand bij de betaling van de gelden van de FHV. Op 30 juni 2023 hadden vijf lidstaten (Hongarije, Ierland, Nederland, Polen en Zweden) immers de prefinanciering nog niet ontvangen en hadden drie lidstaten buiten België die de prefinanciering al kregen, hun betalingsaanvraag voor de eerste schijf nog niet ingediend (Duitsland, Estland en Finland).

**Grafiek 2** – Storting van de prefinanciering en van de eerste schijf per lidstaat op 30 juni 2023 (in procent van het totaalbedrag)



Bron: Europese Commissie

Volgens de algemene rekeningen van de federale Staat werd in 2021 en 2022 op het organieke fonds voor de FHV tot slot respectievelijk 171,8 miljoen euro en 227,4 miljoen euro vastgelegd. Van de vereffeningkredieten werd in die twee jaren respectievelijk 107,5 miljoen en 121,5 miljoen euro gebruikt. De ontvangsten van het fonds bedroegen 162 miljoen euro (prefinanciering).

De regering financiert het organieke fonds met de algemene middelen van de Schatkist, in afwachting van de storting van de eerste schijf Europese subsidies, om de uitvoering van de geplande projecten te verzekeren. Het fonds vertoonde op 31 december 2022 een debetsaldo van 219 miljoen euro bij de vastleggingen en van 67 miljoen euro bij de vereffeningen.

### 3.3 Plan voor Herstel en Veerkracht+, Plan voor Herstel en Transitie en Energietransitieplan

Dit onderdeel bespreekt de stand van zaken van de investeringsplannen die de federale regering heeft gelanceerd met louter federale middelen:

- het Plan voor Herstel en Veerkracht+ (PHV+) (396,9 miljoen euro);
- het federaal Plan voor Herstel en Transitie (PHT) (1.035 miljoen euro);
- het Energietransitieplan (ETP) (1.153 miljoen euro).

Het Rekenhof stelde vast dat, in tegenstelling tot de Europese Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (zie [punt 3.2 Plan voor Herstel en Veerkracht - federale projecten](#)), de FOD BOSA deze plannen op budgettair of operationeel vlak niet gecentraliseerd en op projectniveau opvolgt. Het semestrieel verslag dat de FOD over die plannen opstelt, bevat vrijwel alleen maar toelichting bij de projecten die vertraging hebben opgelopen. Uit de begrotingsdocumenten<sup>71</sup> leidt het Rekenhof echter af dat deze plannen in principe op een gelijkaardige manier zouden moeten worden opgevolgd als het Europese plan.

Het Rekenhof moest daardoor zijn vragen om informatie (vaak in verschillende stappen) richten aan de verantwoordelijken van elk van de ruim tien betrokken departementen en de bijbehorende beleidscellen, wat de informatieverzameling tijdrovend en arbeidsintensief maakte en de betrouwbaarheid en volledigheid van de antwoorden kan beïnvloeden.

Door die decentrale opvolging is het ook moeilijk om juist te bepalen hoeveel middelen er juist besteed zijn en in welke mate de plannen effectief zijn gerealiseerd. De kredieten die per deelproject zijn toegekend, zijn immers vaak in fasen door het jaar ingeschreven in de verschillende begrotingssecties. De departementen voegen deze kredieten bovendien vaak toe aan de kredieten voor de dagelijkse werking. Tot slot droeg de regering bij het begrotingsconclaf van de initiële begroting 2023 een gedeelte van de toegekende vastleggings- en vereffeningskredieten voor 2022 over naar 2023 (zie verder)<sup>72</sup>.

#### 3.3.1 Plan voor Herstel en Veerkracht+

Bij de begrotingsnotificatie van 2 april 2021 besliste de regering 396,9 miljoen euro (inclusief btw) uit te trekken voor het Plan voor Herstel en Veerkracht+ (PHV+). Dat plan omvat drie investeringsprojecten die de Europese Commissie niet had geselecteerd in het PHV, namelijk:

- de bouw van twee militaire 'Kwartieren van de Toekomst', respectievelijk in Charleroi en Geraardsbergen (Defensie, 121 miljoen euro inclusief btw);
- de aanschaf van scanners voor de douanediens (FOD Financiën, 70,2 miljoen euro inclusief btw);
- de renovatie en het energiezuiniger maken van gebouwen door de Regie der Gebouwen (205,7 miljoen euro inclusief btw).

Bij de begrotingscontrole 2022 (april 2022) werd respectievelijk 35 en 33 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten voor het PHV+ uitgetrokken. Tijdens het begrotingsconclaf van de initiële begroting 2023 blokkeerde de regering administratief een aanzienlijk gedeelte van deze kredieten en droeg ze die over naar het volgende begrotingsjaar. Daardoor bedroegen de vastleggings- en vereffeningskredieten voor 2022 respectievelijk 20,5 en 3 miljoen euro.

<sup>71</sup> Zie bv. de notificaties bij de begrotingscontrole 2022, ministerraad van 1 april 2022, p. 7-8.

<sup>72</sup> Notificaties bij de initiële begroting 2023, ministerraad van 18 oktober 2022.

**Tabel 17** – Overzicht investeringen PHV+ (in miljoen euro)

FOD / POD	Project	Budget	Toegekende kredieten	
			Vastlegging	Vereffening
Defensie	Kwartier van de Toekomst	121,0	0	0
Financiën	Scanners	70,2	16,8	3,0
Regie der Gebouwen	Renovatie	205,7	3,7	0
	<b>Totaal</b>	<b>396,9</b>	<b>20,5</b>	<b>3,0</b>

Bron: Rekenhof en op basis van de gegevens van de FOD BOSA

### Defensie

Defensie deelt mee dat in 2022 nog geen kredieten zijn vastgelegd omdat het project vertraging heeft opgelopen. De definitieve beslissing tot inplanting van het Kwartier van de Toekomst Noord (Geraardsbergen) is pas genomen in juli 2022. De verwervingsprocedure van de vereiste bouwpercelen neemt tijd in beslag en de terreinen moeten soms eerst gesaneerd worden voordat de bouwwerken kunnen starten. Een concrete timing kon Defensie nog niet geven, maar volgens een recente vastleggings- en vereffeningsskalender meegedeeld door de FOD BOSA, is de vastlegging gepland in 2025 en de vereffeningen vooral vanaf het begrotingsjaar 2026. Bijkomend is de vertraging te wijten aan het feit dat Defensie partnerschappen moet afsluiten met zgn. ecosysteepartners, dat zijn partnerschappen met de lokale private en publieke sector op vlak van tewerkstelling, opleiding, sport, onderzoek en ontwikkeling, en kinderopvang. Noch Defensie noch de potentiële partners zijn daarmee vertrouwd, waardoor extra tijd nodig is. Het is de bedoeling in het eerste trimester van 2024 de eerste twee partnerschappen aan te gaan.

### FOD Financiën

Voor de scanners van de douanediensdiensten waren voor het begrotingsjaar 2022 initieel een vastleggings- en een vereffeningsskrediet van 22,9 en 20,9 miljoen euro uitgetrokken. De regering verminderde het vastleggingskrediet tot 16,8 miljoen euro en het vereffeningsskrediet tot 3 miljoen euro. Van het vastleggingskrediet is 13,2 miljoen euro effectief gebruikt voor de aankoop van vijf toestellen in december 2022. Volgens het verantwoordingsprogramma bij de begroting 2022 van de sectie 18 -Financiën<sup>73</sup> was de bestelling gepland voor 2021, maar liep ze, door de nood aan een verscherpte beveiliging van de gebruikte ICT-technologie, een jaar vertraging op. Door de late bestelling vond in 2022 nog geen vereffening plaats, hoewel na aanpassing in 3 miljoen euro aan vereffeningsskredieten was voorzien.

De vastleggingskredieten voor de optioneel resterende vier toestellen zijn gepland voor de begrotingsjaren 2023 en 2024. De FOD plaatste inmiddels een bijkomende bestelling van twee scanners voor 5,3 miljoen euro.

Het totale budget van 70,2 miljoen euro is daarnaast ook bestemd voor opleidingen, onderhoud en periodieke upgrades van de toestellen.

<sup>73</sup> Parl. St. Kamer, 17 november 2021, DOC 55 2293/011, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting FOD Financiën, p. 24, [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be).

### Regie der Gebouwen

Volgens de informatie die de Regie der Gebouwen bezorgde, besteedde die in 2022 3,3 van de toegekende 3,7 miljoen euro<sup>74</sup> aan de renovatie van ramen, gevels en daken van een aantal federale wetenschappelijke instellingen. Het Rekenhof voegt er aan toe dat het budgettaire zwaartepunt van dit project (met onder meer ook de verdere renovatie van het Justitiepaleis (68 miljoen euro), de nieuwe huisvesting van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (37,5 miljoen euro) en de renovatie van het Logistiek Centrum van de Federale Politie (35 miljoen euro), tijdens de begrotingsjaren 2024 tot en met 2027 zal vallen.

#### 3.3.2 Plan voor Herstel en Transitie

Eind 2021 keurde de regering een Plan voor Herstel en Transitie (PHT) goed voor een totaal van 1 miljard euro. De vierde begrotingsaanpassing 2022 bevatte daartoe 447,5 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 220,4 miljoen euro aan vereffeningskredieten<sup>75</sup>. De kredieten werden pas ingeschreven in de begroting nadat de ministerraad de investeringen had goedgekeurd. Voor meerdere projecten gebeurde dat zelfs in de loop van het vierde kwartaal, wat vanzelfsprekend de realisatiegraad beïnvloedde en tot enige vertraging aanleiding gaf. Over deze projecten zal het Rekenhof uitgebreider kunnen rapporteren in zijn volgende Boek.

De lage realisatiegraad verklaart ook waarom de regering zelfs na de vierde begrotingsaanpassing de kredieten bijstuurde, in het bijzonder bij het begrotingsconclaaf van de initiële begroting 2023. De uiteindelijke toegekende vastleggings- en vereffeningskredieten bedroegen aldus 387,3 miljoen euro en 148,9 miljoen euro. Zoals al aangehaald, maakt deze permanente bijsturing het moeilijk een goed inzicht te verkrijgen in de toegekende kredieten en de besteding ervan.

Het oorspronkelijke plan bevatte 27 projecten in een vijftiental beleidsdomeinen. Een project van 35 miljoen euro bij de POD Wetenschapsbeleid ('Onderzoeksprogramma's bij het *European Space Agency*') is overgeheveld uit het Europees Plan voor Herstel en Veerkracht en brengt het totaal op 28.

<sup>74</sup> De initieel toegekende vastleggings- en vereffeningskredieten bedroegen respectievelijk 22,9 en 20,9 miljoen euro.

<sup>75</sup> *Parl. St. Kamer*, 17 oktober 2022, [DOC 55 2883/003](#), *Wetsontwerp houdende de vierde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022*, p. 5, [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be).

**Tabel 18** – Overzicht investeringen Plan voor Herstel en Transitie (in miljoen euro)

FOD / POD	Aantal projecten	Budget	Toegekende kredieten 2022	
			Vastlegging	Vereffening
FOD BOSA	3 <sup>(1)</sup>	30,0	7,2	5,2
FOD Justitie	2 <sup>(2)</sup>	48,0	16,1	16,1
FOD Buitenlandse Zaken	3	26,5	26,5	10,0
Defensie	1	61,0	39,2	1,2
Federale Politie	1	79,3	79,3	19,1
FOD Financiën	1	40,0	19,5	6,0
Regie der Gebouwen	3 <sup>(1)(2)</sup>	193,5	0,5	0,5
FOD Sociale Zekerheid	3	98,0	98,0	22,5
FOD Volksgezondheid	2 <sup>(4)</sup>	42,0	35,3	15,8
FOD Economie	5	74,5	0,0	0,0
FOD Mobiliteit	1	250,0	50,0	50,0
POD Maatschappelijke Integratie	1	10,0	0	0
POD Wetenschapsbeleid	4	82,2	15,6	2,5
<b>Totaal</b>	<b>28 <sup>(4)</sup></b>	<b>1.035,0</b>	<b>387,3</b>	<b>148,9</b>

(1) Waarvan 1 project gezamenlijk door de FOD BOSA en de Regie der Gebouwen.

(2) Waarvan 1 project gezamenlijk door de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen.

(3) Waarvan 1 project mee gefinancierd door de FOD Sociale Zekerheid.

(4) De gezamenlijke projecten werden als 1 project meegerekend.

Bron: Rekenhof op basis van de gegevens van de FOD BOSA

Het Rekenhof beperkte zich, met het oog op de beheersbaarheid van het onderzoek en de materialiteit (zie ook eerder), tot de programma's van meer dan 20 miljoen euro. Dat zijn er 15 van de 28, met een totale waarde van 959 miljoen euro of 92,7 % van het totale budget (1.035 miljoen euro). De projecten die buiten het onderzoek vielen, zitten voornamelijk bij de FOD Buitenlandse Zaken (drie) en de FOD Economie, deelbevoegdheid Energie (vier). Een vijftal projecten heeft geen of heel weinig impact op de uitgavenbegroting<sup>76</sup>. De projecten worden hierna besproken per departement. Alleen de projecten waarvoor vastleggingskredieten zijn uitgetrokken en/of aangewend in 2022 komen aan bod.

#### *FOD Mobiliteit en Vervoer*

Zowat een kwart van het totale PHT-budget (initieel 250 miljoen euro) is bestemd voor de NMBS en Infrabel voor het stimuleren van het vrachtvervoer, moderniseringswerken op de spoorwegas Brussel-Luxemburg (beide Infrabel) en het toegankelijker maken van de stations (NMBS). Een eerste schijf van 50 miljoen euro werd, overeenkomstig het schema bezorgd door de FOD BOSA, vastgelegd en nagenoeg volledig vereffend in 2022 (44 miljoen euro voor Infrabel en 6 miljoen euro voor NMBS).

<sup>76</sup> Het betreft veeleer initiatieven op administratief, organisatorisch of regelgevend vlak.

Terwijl Infrabel deze schijf integraal heeft aangewend, besteedde de NMBS maar 3,5 miljoen euro of 58 % van de in 2022 ontvangen middelen. De NMBS wijt die onderbenutting aan problemen met de afstemming van de investeringsprogramma's van beide maatschappijen, en zal, om toch de doelstellingen te halen, haar programma aanpassen en in 2023 werkzaamheden opstarten aan drie andere stations dan die welke oorspronkelijk waren gepland. De eigenlijke verantwoording van het gebruik van de gelden gebeurt via de jaarrekeningen van beide overheidsbedrijven, conform de beheerscontracten.

Tot slot vermeldt het Rekenhof dat de ministerraad van 28 november 2022 het oorspronkelijke budget heeft verhoogd tot 266 miljoen euro, door de overheveling van 16 miljoen euro uit het PHV, in gevolge de beperking, in 2022, van het Belgische én dus ook het federale aandeel in het PHV.

### Federale Politie

Naast de traditionele begrotingskredieten is in het PHT 79,3 miljoen euro gereserveerd voor het project *I-Police*<sup>77</sup>. Het project, opgestart eind 2021 en met een vermoedelijke uitvoeringstermijn van vijf jaar, integreert een tachtigtal toepassingen en databanken in één informatieplatform, waar ze automatisch worden geanalyseerd en ter beschikking worden gesteld van de politiemedewerkers.

In 2022 legde de Federale Politie 79,2 miljoen euro (zo goed als het totale bedrag) vast. Daarvan werd in 2022 maar 7,2 miljoen euro vereffend, terwijl in de planning van de FOD BOSA 19,1 miljoen euro was opgenomen. De Federale Politie wijt die lage aanwending aan het feit dat een aantal deelprojecten technisch pas vanaf het derde jaar én na het afronden van andere onderdelen kunnen opstarten. Bovendien gebeuren de contractuele betalingen in schijven, naarmate de deelprojecten vorderen of uiteindelijk worden opgeleverd. De vereffeningskalender uit de tabel van de FOD BOSA strookt dus niet (langer) met de daadwerkelijke voortgang van het project.

### Defensie

Voor Defensie is in het PHT 61 miljoen euro ingeschreven voor het versterken van de cybersecurity, het energiezuiniger maken van militaire kwartieren en het uitrusten van een *HUB Resilience*<sup>78</sup>. De vierde aangepaste begroting 2022 bevatte 39,2 miljoen euro aan vastleggingskredieten, net als een beperkt vereffeningskrediet van 1,2 miljoen euro, dat evenwel ongebruikt bleef.

Uiteindelijk is in 2022 37,7 miljoen euro vastgelegd, verdeeld over zes van de negen deelprojecten. Het deelproject *HUB Resilience* (drie aankoopdossiers) is integraal uitgevoerd (11,9 miljoen euro), maar slechts drie van de vijf geplande renovatiewerken zijn gegund (25,8 miljoen euro). Defensie deelde mee dat de twee overige renovatiedossiers door een gebrek aan personeelscapaciteit niet allemaal tijdig afgerond waren om de gunningsprocedure in 2022 op te starten, maar dat de gunningen in 2023 zijn gepland.

Wat het versterken van de cybersecurity betreft, waarvoor 20 miljoen euro beschikbaar is in het PHT, zijn in 2022 geen vastleggingen gedaan. De Inspectie van Financiën wenste eerst de opmaak van een globale cyberstrategie voor Defensie. Die is door de ministerraad van 3 februari 2023 goedgekeurd.

<sup>77</sup> De totale geraamde kostprijs voor het project *I-Police* bedraagt 300 miljoen euro. Voor een meer gedetailleerde bespreking van het project verwijst het Rekenhof naar zijn commentaren bij de aangepaste begroting 2023 (Rekenhof, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, mei 2023, p. 69-70. [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)).

<sup>78</sup> Aanschaf van materiaal voor logistieke ondersteuning bij rampen.

### FOD Financiën

Het PHT bevatte voor de FOD Financiën het project 'Digitalisering van de douane', voor een totaal van 40 miljoen euro. Hiertoe voorzag de vierde aangepaste begroting 40 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 19 miljoen euro aan vereffeningskredieten. De regering verminderde tijdens het begrotingsconclaaf van 18 oktober 2022 (initiële begroting 2023) het vastleggingskrediet tot 19,5 miljoen euro. Daarvan is 19,4 miljoen euro vastgelegd. Er is 7 miljoen euro vereffend, terwijl de vereffeningskredieten na aanpassing maar 6 miljoen euro bedroegen. De FOD doet voor de realisatie van dit IT-project beroep op meerdere consultancybedrijven uit de sector.

### FOD Justitie

De FOD Justitie is, samen met de Regie der Gebouwen, bevoegd voor de bouw en de exploitatie van detentiehuisen. Voor die exploitatie door de FOD Justitie is een budget van 18 miljoen euro opgenomen in het PHT (naast 73,5 miljoen euro voor de investeringen door de Regie der Gebouwen, zie verder). Voor dit project bevatte de vierde aanpassing aan de uitgavenbegroting 10,7 miljoen euro, zowel aan vastleggings- als aan vereffeningskredieten, maar nadien verminderde de regering deze kredieten tot 2 miljoen euro (begrotingsconclaaf oktober 2022).

Hoewel volgens de initiële planning uit 2021 zes of zeven detentiehuisen zouden worden geopend, was in 2022 maar één instelling geopend (Kortrijk). Volgens de recentste planning van de FOD Justitie (eind april 2023) worden in 2023 en 2024 respectievelijk vier en tien instellingen in gebruik genomen<sup>79</sup>. De FOD Justitie wijt de vertraging onder meer aan het instellen van juridische procedures door buurtbewoners of lokale besturen, het laatsttijdig uitreiken van bouwvergunningen, technische gebreken aan de beoogde gebouwen en de noodzakelijke aanschaf, als alternatieve oplossing, van bouwunits door de Regie der Gebouwen om het project verder te kunnen uitrollen. Door een aantal van die elementen moesten bovendien de locaties van de verschillende detentiehuisen vaak worden aangepast.

In 2022 is dus maar 0,7 miljoen euro besteed aan exploitatiekosten, terwijl zowat 2 miljoen euro was gereserveerd als vastleggings- en vereffeningskrediet. Het budgettaire zwaartepunt voor dit project ligt, volgens de recente planning van de FOD BOSA, momenteel in 2023, al stemt dat niet helemaal overeen met de operationele planning van de FOD Justitie, aangezien het gros van de detentiehuisen pas in 2024 zal openen. De FOD BOSA stelt overigens de vastleggings- en vereffeningskalender permanent bij – een laatste keer bij de begrotingscontrole 2023 – zodat het Rekenhof uit de aanwending van de middelen niet altijd de werkelijke vertraging kan afleiden.

Een tweede project van de FOD Justitie is een beveiligd communicatienetwerk voor de veiligheidsdiensten, waarvoor een budget van 30 miljoen euro is uitgetrokken. Dit project verloopt volgens schema: zowat 14 miljoen euro van de voor 2022 uitgetrokken 14,1 miljoen euro aan vastleggingen is aangewend en de vereffeningen in 2022 (11,4 miljoen euro) liggen daarmee in lijn, rekening houdend met de leveringstermijnen van bestelde apparatuur. De IT-consultants voor dit project zijn ter beschikking gesteld via een raamoverkomst van Smals vzw.

79 Rekenhof, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, mei 2023, p. 65, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

### Regie der Gebouwen

Voor de Regie der Gebouwen zijn in het PHT twee projecten opgenomen, met name het 'Plan pluriannuel 2021-2024 pour les besoins immobiliers' (120 miljoen euro) en 'Detentiehuizen' (73,5 miljoen euro, in samenwerking met de FOD Justitie, zie eerder). De vierde aangepaste begroting bevatte daarvoor respectievelijk 12,5 miljoen euro en 6,4 miljoen euro aan vastleggings- en vereffeningskredieten.

Voor beide projecten ligt het budgettaire zwaartepunt echter in de begrotingsjaren 2023 en volgende. De regering droeg bij de opmaak van de begroting 2023 deze kredieten bijna integraal over naar het volgende begrotingsjaar. Ze hield alleen nog een krediet van 0,5 miljoen euro over, waarvan 55.000 euro is gebruikt om overheidsgebouwen toegankelijker te maken. Over deze projecten zal het Rekenhof de komende jaren verslag uitbrengen.

### FOD BOSA

De FOD BOSA realiseert in het kader van het PHT het project *Single Digital Gateway* (SDG - 30 miljoen euro)<sup>80</sup>.

Daartoe bevatte de begroting initieel 18 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 16 miljoen euro aan vereffeningskredieten. Het federale aandeel werd inmiddels teruggebracht tot 16,6 miljoen euro, omdat de ambitie van het project verkleind is en de budgetten van de gewesten en gemeenschappen voor 2024 en 2025 nog (deels) onzeker zijn.

Het project wordt uitgevoerd door de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV) van de FOD BOSA. Die is op 1 november 2022 overgeheveld van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister. Het bevat, naast het federale aandeel, ook een gedeelte dat met Europese middelen uit het PHV wordt gefinancierd (eveneens 30 miljoen euro).

Beide delen van het project hebben echter vertraging opgelopen, waardoor de einddatum van 31 december 2023 met twee jaar is uitgesteld. Als voornaamste redenen van het uitstel vermeldt de FOD BOSA onder meer de vertraging bij de administratieve opstart, de nood aan systematische verduidelijkingen van de procedures voor de *Single Digital Gateway* en sommige technische vereisten om het project voort te kunnen zetten, de wettelijke context waarbinnen op bepaalde vlakken (bv. de ondernemingsloketten) moet worden gewerkt, de overdracht van de bevoegde DAV-medewerkers naar de FOD BOSA en de impact van de COVID-beperkingen in 2022, niet alleen op de uitvoering van het project, maar ook op de interfederale samenwerking aan het project.

Door deze aanzienlijke vertraging herzag de FOD BOSA medio 2023 logischerwijze de oorspronkelijke vastleggings- en vereffeningskredieten en -kalender, tot respectievelijk 7,2 en 5,2 miljoen euro. Volgens cijfers van de FOD BOSA is in 2022 0,9 miljoen euro besteed voor het federale gedeelte. Het Rekenhof kreeg echter geen inzicht in de vereffeningen die de FOD Kanselarij heeft uitgevoerd vóór de administratieve overdracht van de DAV aan de FOD BOSA.

<sup>80</sup> De *Single Digital Gateway* (SDG) is een online centraal punt waarmee EU-burgers en bedrijven gemakkelijk toegang krijgen tot digitale overheidsdienstverlening in alle EU-lidstaten. De regels voor de SDG zijn vervat in de Europese Verordening [2018/1724](#). Alle overheden moeten in het SDG-portaal een aantal diensten, producten en procedures digitaal beschikbaar en open stellen voor grensoverschrijdende gebruikers. Voor de federale overheid wordt dit project geleid door de FOD BOSA en valt, onder de bevoegdheid van de staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der Gebouwen.



### FOD's Volksgezondheid en Sociale Zekerheid

Het PHT bevat drie projecten voor beide FOD's, waarvan één gemeenschappelijk:

- *Cybersecurity E-Health* (FOD Sociale Zekerheid, 64 miljoen euro): de kredieten zijn toegelend via de wet houdende de vierde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2022<sup>81</sup> en zijn door de FOD aan het RIZIV ter beschikking gesteld via het koninklijk toelagebesluit van 29 november 2022<sup>82</sup>. Eind 2022 maakte de FOD een eerste schijf vrij van 26,6 miljoen euro, overeenkomstig dat toelagebesluit. Een tweede schijf van 24,4 miljoen euro werd al begin januari 2023 betaald, zonder dat de eerste schijf was verantwoord, wat nochtans uitdrukkelijk is voorgeschreven door het toelagebesluit. Het saldo (maximaal 24,2 miljoen euro) is verschuldigd in 2024, op basis van de werkelijke uitgaven van het RIZIV.
- Opgvolging kwaliteit van de zorgverstrekking (FOD's Volksgezondheid en Sociale Zekerheid, 22 miljoen euro, nagenoeg gelijk verdeeld over beide FOD's): de vierde aangepaste begroting bevatte daarvoor 15,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 7,3 miljoen euro aan vereffeningskredieten, gespreid over de twee departementen<sup>83</sup>.

De FOD Volksgezondheid startte met de bijkomende kredieten vier initiatieven op<sup>84</sup>, maar door de laattijdige toekenning van deze middelen, via voormelde aanpassingswet van 6 november 2022, konden de initiatieven pas effectief van start gaan in 2023, met de aanwerving van onder meer IT-consultants voor het uitbouwen van een Elektronisch Patiëntendossier. In afwachting had de FOD de voorbereidende werkzaamheden deels zelf al gefinancierd, zodat het voor het Rekenhof niet duidelijk is welke uitgaven precies gedragen worden door de kredieten uit het PHT.

Het RIZIV zal de middelen uit het toelagebesluit onder meer gebruiken om zijn eigen cyberveiligheid en die van ziekenhuizen en patiëntengegevens te versterken, de toegang tot de zorg te verbeteren, een portaal voor de zorgverstrekkers te creëren en voor SNOMED CT.

- Creatie van een virusbank (FOD Volksgezondheid, 20 miljoen euro): overeenkomstig het schema van de FOD BOSA werd het project integraal vastgelegd op 29 november 2022, steunend op het koninklijk besluit van 16 november 2022 houdende het invoeren van een subsidie voor het 'Virusbank-platform'. De FOD vereffende in 2022 een eerste schijf van 8,4 miljoen euro, zoals bepaald in het toelagebesluit en de vereffeningskalender. De toelage voor het jaar 2023 (6,7 miljoen euro) wordt in twee schijven betaald, waarvan alleen de laatste schijf van 10 % afhankelijk is van het indienen van de verantwoording van de uitgaven over de werkingsjaren 2022 en 2023.

### Federale Pensioendienst en SIGeDIS – FOD Sociale Zekerheid

Het PHT bevat 29 miljoen euro voor de Federale Pensioendienst (FPD) en SIGeDIS om de pensioenen te digitaliseren. Dat bedrag is integraal vastgelegd in 2022. Een koninklijk toelagebesluit van 29 mei 2022 kende de middelen toe: 25,8 miljoen euro voor de FPD en 3,2 miljoen euro voor

81 Wet van 6 november 2022 houdende de vierde aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022.

82 Koninklijk besluit van 29 november 2022 tot vaststelling van bijkomende middelen die aan het RIZIV zijn toegewezen voor de verwezenlijking van projecten in het kader van het federale investeringsplan. Dit besluit voorziet een bedrag van 75.130.000 euro, waarin ook de kredieten voor het project 'Opgvolging kwaliteit van de zorgverstrekking' (aandeel RIZIV) zijn begrepen.

83 FOD Sociale Zekerheid: 11,1 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 4,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten. FOD Volksgezondheid: respectievelijk 4,2 miljoen euro en 3,2 miljoen euro.

84 Kwaliteit van de zorg, Euthanasieregister, Facturato Medex en SNOMED CT. Facturato is een IT-applicatie waarmee huisartsen de attesten van verstrekte zorgen elektronisch naar het ziekenfonds en Medex versturen. SNOMED CT is een medische standaard voor het documenteren en coderen van medische gegevens. Het bestaat uit een verzameling medische termen die zijn gecodeerd om door een computer verwerkt te worden.

SIGeDis. De eerste schijf (8,1 miljoen euro) werd midden 2022 betaald, wat overeenstemt met het toelagebesluit en de vereffeningskalender van de FOD BOSA.

Het Rekenhof stelt ook hier vast dat begin 2023 een tweede schijf van de toelage (10,5 miljoen euro voor beide begunstigden) is betaald, zonder dat de verantwoordingsstukken van de eerste schijf waren ingediend, wat nochtans was vereist volgens het toelagebesluit. De beleidscel van de minister van Pensioenen deelt mee dat de doelstellingen pas in 2024 moeten zijn bereikt en dat dan de uitgaven zullen worden verantwoord.

### *POD Wetenschapsbeleid*

Voor de POD Wetenschapsbeleid zijn twee projecten opgenomen in het PHT, met name het 'Versterken van het wetenschappelijk onderzoek' (29 miljoen euro) en 'Onderzoeksprogramma's bij het ESA' (35 miljoen euro, zie ook hierboven). Dit laatste project is echter pas in 2023 begonnen.

Van de vastleggingskredieten voor het eerste project (13,3 miljoen euro) is in 2022 maar 8,1 miljoen euro aangewend. Volgens de administratie is deze onderbenutting het gevolg van een vertraging bij de oproep tot het indienen en de selectie van projecten: de projecten moeten immers vaak ook passen binnen de Europese initiatieven.

In 2022 werd maar 0,5 miljoen euro of 43 % van het geplande budget (1,3 miljoen euro) vereffend. Het meeste wordt in 2023 en uiterlijk in 2024 vereffend, terwijl de financiële verantwoording pas na afloop van de projecten plaatsvindt. De toegekende voorschotten volgen dus evenmin de daadwerkelijke voortgang van de onderzoeksprojecten zoals die blijkt uit de financiële verantwoording van de middelen<sup>85</sup>.

### 3.3.3 Energietransitieplan

Op 18 maart 2022 keurde de regering het Energietransitieplan (ETP) goed voor 1.152,7 miljoen euro. Dit plan beoogt de Belgische economie minder afhankelijk te maken van fossiele brandstoffen en stimuleert een snellere overgang naar een duurzame energiebevoorrading. Het bestaat uit drie componenten:

- 480 miljoen euro aan zgn. partnerschappen;
- 345,5 miljoen euro aan fiscale en sociale maatregelen;
- 327,2 miljoen euro aan rechtstreekse overheidsinvesteringen.

### *Partnerschappen*

Wat de partnerschappen betreft, rekent de regering vooral op de NMBS en de Regie der Gebouwen om zonnepanelen en laadstations in treinstations en op overheidsgebouwen te plaatsen, en niet-LED-verlichting te vervangen in de gebouwen die ze beheren. Daarvoor kunnen zij een businessmodel uitwerken waar privébedrijven kunnen op intekenen.

Uit de antwoorden van beide overheidsdiensten blijkt dat de Regie der Gebouwen inmiddels een concessieovereenkomst heeft gesloten voor de plaatsing van zonnepanelen op een overheidsgebouw te Asse. Een gelijkaardige concessie voor de daken van het Jubelpark wordt opnieuw

<sup>85</sup> Volgens de mail van 3 augustus 2023 van de POD Wetenschapsbeleid heeft de POD de toestemming van de Inspectie van Financiën en de staatssecretaris voor Begroting.

voorbereid, na een eerdere oproep waarop alleen niet-regelmatige offertes werden ingediend. Voor de plaatsing van laadpalen acht de Regie der Gebouwen het afsluiten van concessie-overeenkomsten twijfelachtig, omdat haar parkeerterreinen niet toegankelijk zijn voor het grote publiek en ze dus weinig interesse verwacht van private partners. De NMBS deelt mee dat ze tot op heden nog geen partnerschappen in de voorgestelde domeinen heeft afgesloten.

Het Rekenhof vindt bijgevolg het destijds geraamde bedrag weinig realistisch, gelet op de beperkte initiatieven die tot op heden werden geconcretiseerd en het voorbehoud rond de financiële rendabiliteit dat de Regie der Gebouwen formuleert.

### Fiscale maatregelen

Het ETP bevat een aantal fiscale maatregelen, zoals de tijdelijke verlaging tot 6 % van de btw op zonnepanelen, warmtepompen, zonneboilers en op de sloop en heropbouw van woningen, naast een investeringsaftrek voor duurzame renovatie en het invoeren van een fiscale vermindering voor nieuwe technologieën voor laadpalen. [Punt 2 van dit hoofdstuk](#) behandelt die maatregelen.

### Rechtstreekse overheidsinvesteringen

Voor de rechtstreekse overheidsinvesteringen (327,2 miljoen euro) bevatte de uitgavenbegroting 2022 309,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 9,3 miljoen euro aan vereffeningkredieten. De vastleggingskredieten bleven echter in belangrijke mate onderbenut.

Tabel 19 – Overzicht investeringen ETP (in miljoen euro)

FOD /POD	Project	Budget	Toegekende kredieten	
			Vastlegging	Vereffening
FOD Economie	Waterstofverbinding	300,0	0,0	0
FOD Mobiliteit	Hernieuwbare energie	6,8	6,8	6,8
Anderen	Diverse	20,4	2,5	2,5
	<b>Totaal</b>	<b>327,2</b>	<b>9,3</b>	<b>9,3</b>

Bron: Rekenhof op basis van de gegevens van de FOD BOSA

Het Rekenhof beperkte zijn analyse tot de onderdelen die voor het begrotingsjaar 2022 het belangrijkste zijn.

Het grootste deel van de rechtstreekse overheidsinvesteringen bestaat uit de aanleg van waterstofverbindingen met Duitsland en tussen de Belgische industriële clusters. Daarvoor is in het begrotingsjaar 2022 een vastleggingskrediet van 300 miljoen euro opgenomen in de sectie 32 – Economie. Dit bedrag is echter in 2022 niet gebruikt en opnieuw opgenomen in de begroting 2023 (begrotingsconclaf 18 oktober 2022). De ministerraad van 14 juli 2023 maakte een eerste schijf van 250 miljoen euro vrij voor een subsidie aan de netwerkbeheerder, in uitvoering van artikel 19 van de recent goedgekeurde wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen, die als wettelijke basis voor het project geldt. De eigenlijke aanwijzing van de netwerkbeheerder is, volgens de FOD Economie, echter pas gepland in het eerste semester 2024, zodat de vastleggingskredieten opnieuw moeten worden opgenomen in de begroting 2024.

In sectie 33 – Mobiliteit en Vervoer was in 2022 6,8 miljoen euro opgenomen voor een subsidie aan skeyes om te onderzoeken of in de nabije omgeving van luchthavens hernieuwbare energie kan worden opgewekt. De subsidie werd in 2022 volledig vereffend, maar de verantwoording van de uitgaven is pas gepland vanaf 2024. Een gelijkaardig project bij Defensie is gepland voor het begrotingsjaar 2023 (ook voor 6,8 miljoen euro).

Voor een derde project, *Floating Solar* (10,5 miljoen euro ten laste van de sectie 25 - Volksgezondheid), zijn de vastleggingskredieten, volgens de herziene planning, pas gepland in 2023 en 2024. De overheidsopdracht wordt gestart in 2024, nadat een externe consultant eerst de haalbaarheid van het project heeft beoordeeld (zgn. *proof of concept*).

Daarnaast zijn er subsidies en studieopdrachten die budgettair minder zwaar wegen (telkens minder dan 2 miljoen euro, onder meer bij de FOD's Economie, Mobiliteit en Vervoer en Volksgezondheid) die daardoor buiten het onderzoek van het Rekenhof bleven.

## 4 Tussenkomsten van de Staat in het kader van de financiële stabiliteit

Uit de steunmaatregelen die werden genomen in het kader van de financiële crisis van 2008 en ter ondersteuning van de financiële stabiliteit van de eurozone vloeien financiële stromen voort die de Staat ontvangt en betaalt. Het Rekenhof stelt zoals in zijn voorgaande boeken die kasinkomsten en -uitgaven samengevat voor tegen lopende prijzen.

### 4.1 Financiële crisis en redding van de banken

De volgende tabel vat voor de periode 2008-2022 de gecumuleerde kasinkomsten en -uitgaven samen die voortvloeien uit de maatregelen in het kader van de financiële crisis en om de banken te redden.

**Tabel 20** – Samenvatting op 31 december 2022 van de steunmaatregelen in het kader van de financiële crisis, tegen lopende prijzen (in miljoen euro)

Periode	Instelling	Uitgaande kasstromen	Inkomende kasstromen	Saldo
<b>Participaties</b>		<b>-18.597,7</b>	<b>5.937,0</b>	<b>-12.660,7</b>
2008-2017	Fortis en BNP Paribas	-9.400,0	5.196,7	-4.203,3
2008-2012	Dexia	-3.915,0		-3.915,0
2011-2019	Ethias (Vitrufin)	-500,0	0,4	-499,6
2008-2021	Royal Park Investments	-740,0	739,9	-0,1
2011	Belfius	-4.000,0		-4.000,0
2008-2022	FPIM (expertisekosten)	-42,7		-42,7
<b>Dividenden</b>		<b>0,0</b>	<b>4.879,4</b>	<b>4.879,4</b>
2010-2021	BNP Paribas Fortis, BNP Paribas		2.836,0	2.836,0
2021	Ethias		32,6	32,6
2013-2022	Royal Park Investments		361,4	361,4
2016-2022	Belfius		1.649,4	1.649,4

Periode	Instelling	Uitgaande kasstromen	Inkomende kasstromen	Saldo
<b>Leningen aan financiële instellingen</b>		<b>-8.743,3</b>	<b>9.811,6</b>	<b>1.068,3</b>
2008-2009	Royal Park Investments (RPI)	-5.001,7	4.657,6	-344,1
2008-2013	KBC	-3.500,0	4.866,0	1.366,0
2009-2022	Luxembourg (Kaupthing-dossier)	-160,0	166,5	6,5
2012-2019	Vitrufin	-81,6	121,6	40,0
<b>Waarborgen</b>		<b>-82,0</b>	<b>11.036,1</b>	<b>10.954,2</b>
2008-2022	Garantiefonds voor Financiële diensten	-68,6	6.446,4	6.377,8
2012-2022	Belgisch Resolutiefonds	0,0	817,2	817,2
2008-2022	Waarborgregeling	-13,4	3.772,6	3.759,2
<b>Totale kasstromen</b>		<b>-27.423,0</b>	<b>31.664,1</b>	<b>4.241,1</b>

Bronnen: FOD Financiën en Federaal Agentschap van de Schuld

De specifieke evolutie in 2022 was de volgende:

**Tabel 21 – Steunmaatregelen in het kader van de financiële crisis, stromen 2022 (in miljoen euro)**

Bewegingen 2022	Uitgaande kasstromen	Inkomende kasstromen	Saldo
<b>Participaties</b>	<b>-3,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,0</b>
FPIM (expertisekosten)	-3,0		-3,0
<b>Dividenden</b>	<b>0,0</b>	<b>367,4</b>	<b>367,4</b>
Belfius		366,5	366,5
Royal Park Investments (RPI)		0,9	0,9
<b>Leningen aan Financiële instellingen</b>	<b>0,0</b>	<b>19,3</b>	<b>19,3</b>
Luxembourg (Kaupthing-dossier)		19,3	19,3
<b>Waarborgen</b>	<b>-0,8</b>	<b>468,4</b>	<b>467,6</b>
Garantiefonds voor Financiële diensten	-0,2	456,7	456,5
Belgisch Resolutiefonds		0,1	0,1
Waarborgregeling (Dexia)	-0,6	11,6	11,0
<b>Totale kasstromen</b>	<b>-3,8</b>	<b>855,2</b>	<b>851,4</b>

Bronnen: FOD Financiën en Federaal Agentschap van de Schuld

De participaties van de Staat in BNP Paribas<sup>86</sup> en in Ethias werden in 2022<sup>87</sup> overgedragen aan de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM). Voordien werden de dividenden van die instellingen via de FPIM aan de Schatkist gestort, maar ze zullen voortaan worden gebruikt om de verrichtingen van de FPIM te financieren. Het blijft wel mogelijk dat de regering opdraagt ze alsnog aan de Schatkist te storten. Het is de bedoeling de participatie van de Staat in Belfius in 2023 ook naar de FPIM over te dragen.

De Belgische Staat had in 2009 in het kader van de redding van de Kaupthing Bank Luxembourg S.A. een lening aan het Groothertogdom Luxemburg toegekend. Op 3 januari 2022 stortte het Groothertogdom het resterende saldo terug (19,31 miljoen euro).

Het Garantiefonds voor Financiële Diensten waarborgt de bankdeposito's en de verzekeringscontracten van tak 21 tot 100.000 euro per persoon en per instelling. Dat fonds ontving in 2022 456,7 miljoen euro aan ledenbijdragen en gaf 0,2 miljoen euro uit in het kader van de opvolging van de dossiers Apra Leven en Optima. Vanaf 2023 wordt dat fonds een afzonderlijke dienst binnen de administratie van de Thesaurie.

Ook Dexia geniet een staatswaarborg<sup>88</sup>. Sinds 2022 verlenen België en Frankrijk een waarborg van maximaal 75 miljard euro aan de Dexia-groep<sup>89</sup>, waarvan maximaal 39,8 miljard euro voor België, tegen een vergoeding van 0,05 % (11,6 miljoen euro in 2022). Het bedrag dat België effectief dekt, varieert van dag tot dag naargelang van onder meer de wisselkoersen. Het bedroeg 19,4 miljard euro op 31 december 2022 (24,7 miljard euro eind 2021).

Het saldo ten gunste van de Staat van de stromen die rechtstreeks verband houden met de maatregelen in het kader van de financiële crisis bedraagt nu 4,2 miljard euro (tegen lopende prijzen). Dat cijfer houdt echter geen rekening met de financieringskosten van die operaties<sup>90</sup>, die het Federaal Agentschap van de Schuld op 31 december 2022 op 2,1 miljard euro schatte.

#### 4.2 Stabilisering van de eurozone

De volgende tabel vat voor 2010-2022 de inkomsten en uitgaven samen die voortvloeien uit de verschillende maatregelen om de eurozone te stabiliseren.

<sup>86</sup> De FPIM verkocht eind februari 2023 33,3 miljoen aandelen van BNP Paribas voor ongeveer 2,2 miljard euro. De Staat heeft voortaan een participatie van 5,1 % in het kapitaal van BNP Paribas.

<sup>87</sup> Koninklijke besluiten van 19 januari 2022 houdende beëindiging van de gedelegeerde opdracht toevertrouwd aan de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij door het koninklijk besluit van 12 november 2008 waarbij aan de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij een opdracht wordt toevertrouwd overeenkomstig artikel 2, § 3, van de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij en de gewestelijke investeringsmaatschappijen.

<sup>88</sup> De Koning kan op grond van de wet van 22 februari 1998 een staatswaarborg verlenen om de verbintenissen te dekken die sommige financiële instellingen zijn aangegaan of om vorderingen te dekken die zij bezitten.

<sup>89</sup> Wet van 27 juni 2021.

<sup>90</sup> Bij de berekeningen is geen rekening gehouden met andere economische effecten van de financiële crisis, zoals de fiscale minderontvangsten of het effect op de rentevoeten.

**Tabel 22** – Overzicht op 31 december 2022 van de steunmaatregelen om de financiële stabiliteit in de eurozone te ondersteunen, tegen lopende prijzen (in miljoen euro)

Periode	Programma	Uitgaande kasstromen	Inkomende kasstromen	Saldo
2010-2022	<i>Greek Loan Facility</i>	-1.945,2	458,2	-1.487,0
2010-2011	Europees Financieel Stabiliteitsfonds (EFSF)	-1,0		-1,0
2012-2020	Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM)	-2.781,7	6,5	-2.775,2
2012-2022	Andere steunmaatregelen voor Griekenland	-361,1		-361,1
<b>Totale kasstromen</b>		<b>-5.089,0</b>	<b>464,7</b>	<b>-4.624,3</b>

Bronnen: FOD Financiën, ESM en Federaal Agentschap van de Schuld


In 2022 heeft Griekenland 7,3 miljoen euro intrest aan de Schatkist gestort in het kader van de *Greek Loan Facility* en 194,5 miljoen euro als terugbetaling van kapitaal. Griekenland stelde de Europese Commissie in 2022 voor bovenop de voor dat jaar geplande terugbetalingen ook die voor 2023 uit te voeren. Vanaf 2024 zal Griekenland jaarlijks 97,3 miljoen euro terugbetalen.

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is een internationale publiekrechtelijke organisatie die de opdrachten van het Europees Financieel Stabiliteitsfonds (EFSF) heeft overgenomen. Het wordt door zijn leden gefinancierd in de vorm van gestort kapitaal (80,5 miljard euro, waarvan 2,8 miljard euro voor België) en via de uitgifte van effecten (101,7 miljard euro). In 2022 betaalde Spanje 3,6 miljard euro terug. Het uitstaande bedrag van de leningen van het EFSF en van het ESM bedraagt 258,9 miljard euro in 2022, waarvan 190,8 miljard euro voor Griekenland.

Een andere maatregel ten gunste van Griekenland was de overdracht van de ontvangsten uit effecten van de Griekse overheidsschuld die de centrale banken aankochten in het kader van het *Securities Market Program* (SMP) van de Europese Centrale Bank ofwel voor eigen rekening in het kader van het *Agreement on Net Financial Assets* (ANFA). België betaalde in 2022 17,3 miljoen euro in het kader van het SMP (op een totaal van 260,8 miljoen euro). Dat was het laatste bedrag dat moest worden betaald. De betalingen in het kader van het ANFA waren al in 2021 gestopt en bedroegen in totaal 100,4 miljoen euro.

Het Federaal Agentschap van de Schuld raamde eind 2022 de kosten van de Belgische Schatkist voor de financiering van de maatregelen voor de stabilisering van de eurozone op 1,3 miljard euro.

Dit verslag is beschikbaar in het Nederlands en in het Frans  
op [rekenhof.be](http://rekenhof.be).



Gedrukte publicatie: ISSN 2953-0466

Online publicatie: ISSN 2953-0474

**PREPRESS EN DRUKWERK**

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

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