



Rekenhof

# Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2024



*Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 23 november 2023*

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>DEEL I</b>	<b>6</b>
<b>Algemene toelichting</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>6</b>
<b>Algemeen overzicht</b>	<b>6</b>
1 Schematische voorstelling vorderingensaldo entiteit I	6
2 Macro-economische parameters	7
3 Hervorming van de Europese governance	8
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>9</b>
<b>Samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo van entiteit I</b>	<b>9</b>
1 <b>Ontvangsten en uitgaven van de federale overheid</b>	<b>9</b>
1.1 Ontvangsten en afdrachten van de federale Staat	9
1.1.1 <b>Totale ontvangsten van de Staat in 2024 (op kasbasis)</b>	9
1.1.2 <b>Aan andere overheden afgedragen ontvangsten</b>	10
1.1.3 <b>Ontvangsten aangerekend op de middelenbegroting van de federale Staat</b>	11
1.2 Uitgaven van de federale overheid	12
1.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid	13
2 <b>Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid</b>	<b>14</b>
2.1 Ontvangsten van de sociale zekerheid	14
2.2 Uitgaven van de sociale zekerheid	15
3 <b>Vorderingen- en structureel saldo van entiteit I</b>	<b>17</b>
3.1 Vorderingensaldo entiteit I	17
3.2 Structureel saldo entiteit I	18
4 <b>Overzicht van de door de regering genomen maatregelen</b>	<b>18</b>
4.1 Overzicht van de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaf	18
4.2 Budgettair meerjarenkader	19
4.2.1 <b>Federale overheidsschuld</b>	19
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>21</b>
<b>Samenstelling van het vorderingen- en structureel saldo van België</b>	<b>21</b>
1 <b>Vorderingen- en structureel saldo van België</b>	<b>21</b>
1.1 Vorderingensaldo van België	21
1.2 Structureel saldo van België	22
2 <b>Conformiteit van de algemene toelichting en van het Draft Budgetary Plan met het Stabiliteitsprogramma 2023-2026</b>	<b>23</b>
<b>DEEL II</b>	<b>25</b>
<b>Ontvangsten entiteit I</b>	<b>25</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>25</b>
<b>Ontvangsten van de federale overheid</b>	<b>25</b>
1 <b>Fiscale ontvangsten</b>	<b>25</b>
1.1 Evolutie van de kasontvangsten	25

1.2	Basisraming van de FOD Financiën	26
1.2.1	<b>Algemeen</b>	26
1.2.2	<b>Raming van de verwachte ontvangsten 2023 (ESR)</b>	26
1.2.3	<b>Raming van de basisontvangsten voor 2024 (ESR)</b>	27
1.3	Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)	27
1.4	Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	27
1.4.1	<b>Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen</b>	28
1.4.2	<b>Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen</b>	28
1.5	Strijd tegen de fiscale fraude	32
<b>2</b>	<b>Niet-fiscale ontvangsten</b>	<b>33</b>
	<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>35</b>
	<b>Ontvangsten van de sociale zekerheid</b>	<b>35</b>
<b>1</b>	<b>Eigen ontvangsten</b>	<b>35</b>
1.1	RSZ – Globaal beheer	35
1.2	Strijd tegen de sociale fraude	35
<b>2</b>	<b>Financiering van de sociale zekerheid door de federale overheid</b>	<b>37</b>
2.2	Alternatieve financiering	37
<b>3</b>	<b>Commentaar bij de begrotingsmaatregelen</b>	<b>38</b>
3.1	Opvolging van de vorige maatregelen	38
3.2	Nieuwe begrotingsmaatregelen	38
	<b>DEEL III</b>	<b>42</b>
	<b>Uitgaven van Entiteit I</b>	<b>42</b>
	<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>42</b>
	<b>Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting</b>	<b>42</b>
<b>1</b>	<b>Ondersteunende departementen</b>	<b>42</b>
1.1	Provisie Oekraïne	42
1.2	Faciliteit voor Herstel en Veerkracht	43
<b>2</b>	<b>Gezagsdepartementen</b>	<b>45</b>
2.1	Sectie 12 - FOD Justitie	45
2.1.1	<b>Werkingskosten van de rechterlijke orde</b>	45
2.1.2	<b>Gerechtskosten in strafzaken</b>	46
2.1.3	<b>Verkeersveiligheidsfonds</b>	46
2.2	Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	48
2.3	Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	49
2.4	Sectie 17 – Federale Politie	50
2.4.1	<b>Personeelskredieten</b>	50
2.4.2	<b>Werkings- en investeringskredieten</b>	52
2.5	Sectie 18 – FOD Financiën	52
<b>3</b>	<b>Economische departementen</b>	<b>53</b>
3.1	Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	53
3.2	Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	54
	<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>56</b>
	<b>Uitgaven van de sociale zekerheid</b>	<b>56</b>
<b>1</b>	<b>Beheersuitgaven van de OISZ</b>	<b>56</b>
<b>2</b>	<b>Werk en werkloosheid</b>	<b>56</b>

2.1	Evolutie van de uitgaven	56
2.2	Opvolging van de maatregelen die werden genomen bij de begrotingsaanpassing 2023	57
2.3	Nieuwe maatregelen bij de initiële begroting 2024	58
<b>3</b>	<b>Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid</b>	<b>59</b>
<b>4</b>	<b>Geneeskundige verzorging</b>	<b>60</b>
4.1	Gezondheidszorgen	60
4.2	Verstrekingen gelinkt aan de COVID-19-crisis	61
<b>5</b>	<b>Pensioenen</b>	<b>61</b>

# Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2024 aanleiding gaf<sup>1</sup>.

Artikel 45 van de voornoemde wet bepaalt dat de ontwerpen van middelenbegroting en van algemene uitgavenbegroting, samen met de algemene toelichting bij die ontwerpen, uiterlijk op 15 oktober van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat, bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers moeten worden ingediend. Het Rekenhof merkt op dat deze documenten pas op 10 november werden ingediend.

Het Rekenhof onderzocht deze ontwerpen door zich onder meer te steunen op de beschikbare voorbereidende documenten en op de antwoorden die het ontving op de vragen die het in de loop van dit onderzoek stelde aan de beleidscellen van de betrokken ministers en staatssecretarissen en aan de overheidsdiensten.

Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, werd over de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof een voorafgaand overleg georganiseerd met vertegenwoordigers van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Begroting.

Het Rekenhof heeft zijn begrotingsonderzoek uitgevoerd in overeenstemming met de fundamentele beginselen die het ter zake heeft opgesteld. Die beginselen zijn beschikbaar op de website van het Rekenhof ([www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)).

---

<sup>1</sup> *Parl. St. Kamer*, 10 november 2023, DOC 55 3645/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, 10 november 2023, DOC 55 3646/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, 10 november 2023, DOC 55 3647/001 (algemene uitgavenbegroting).

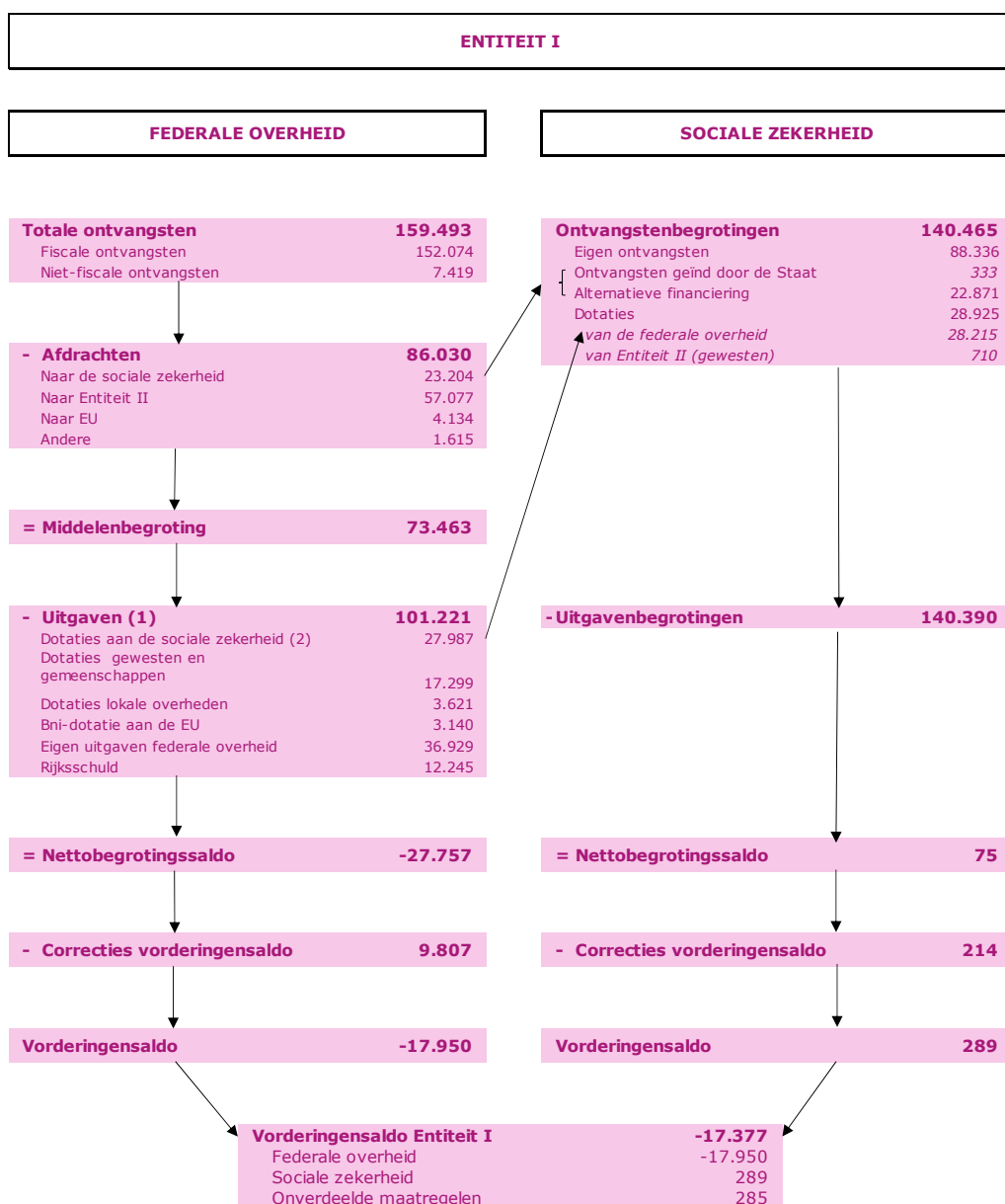
## DEEL I

# Algemene toelichting

### Hoofdstuk 1

## Algemeen overzicht

### 1 Schematische voorstelling vorderingensaldo entiteit I



<sup>(1)</sup> Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (53.273 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (6.866 miljoen euro).

<sup>(2)</sup> Het verschil van 228 miljoen euro tussen de dotaties aan de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 27.987 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 28.215 miljoen euro, is voornamelijk toe te schrijven aan het feit dat in dat laatste bedrag een toewijzing aan het pensioenfonds van de lokale politie van 203 miljoen euro werd opgenomen.

## 2 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de begroting 2024 op het verslag van het Monitoringcomité van 21 september 2023 waarbij de ramingen voor 2023 en 2024 uit diens verslag van 13 juli 2023 werden geactualiseerd. Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het comité steunt zich voor zijn verslag van 21 september 2023 op de macro-economische parameters van de economische begroting van 7 september 2023 van het Federaal Planbureau (FPB).

Het verslag van 13 juli 2023 bevatte ook een meerjarenraming voor de jaren 2025 tot 2028. Hiervoor steunde het Monitoringcomité zich op de economische vooruitzichten 2023-2028 van 15 juni 2023 van het FPB.

### *Economische groei*

Het FPB raamt in de economische begroting van 7 september 2023 dat de Belgische economie in 2023 zal groeien met 1% en in 2024 met 1,3% van het bbp (tegenover 1% en 1,7% bij de aangepaste begroting 2023 en de opmaak van het stabiliteitsprogramma).

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) raamde in oktober de groei in 2023 en 2024 voor België op respectievelijk 1% en 0,9% van het bbp. De Europese Commissie raamt meer recent (15 november 2023) voor beide jaren een groei voor België van 1,4% van het bbp.

De algemene toelichting becijfert de impact op het vorderingensaldo van een hypothetische groeivertraging van 0,5% van het bbp, op 0,3% van het bbp voor de gezamenlijke overheid (1,9 miljard euro) en op 0,2% van het bbp voor entiteit I (1,3 miljard euro).

### *Inflatie*

In de economische begroting van september 2023 raamt het FPB de toename van de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex voor 2023 op respectievelijk 4,4% en 4,7% en voor 2024 op respectievelijk 4,1% en 4,3%.

Volgens de inflatievooruitzichten van 7 november 2023 vallen de consumptieprijsindex en de gezondheidsindex in 2023 en 2024 iets lager uit. Ze zouden in 2023 respectievelijk 4,1% en 4,4% bedragen en in 2024 beiden 4%.

De spilindex werd voor het laatst overschreden in oktober 2023. De algemene toelichting (p. 103) geeft aan dat de volgende overschrijdingen van de spilindex volgens de inflatievooruitzichten van 7 november 2023 worden verwacht in maart en september 2024. In de economische begroting van september 2023 werd nog uitgegaan van overschrijdingen van de spilindex in februari en juni 2024. De initiële begroting 2024 houdt hiermee nog geen rekening voor de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven.

Volgens een macro-economische simulatie van de Nationale Bank van België (NBB) heeft inflatie wellicht een negatieve impact op het (primaire) saldo van de overheid als de inflatie het gevolg is van een negatieve aanbodschock of kostenverhogende schok<sup>2</sup>. Inflatie als gevolg van een positieve vraagschock zou een neutraal effect op het (primaire) saldo hebben.

### *Tewerkstelling*

Het FPB raamt in zijn economische begroting van 7 september 2023 dat de binnenlandse werkgelegenheid in 2024 stijgt met 0,8%. De werkgelegenheidsgraad van de 20- tot en met 64-jarigen stijgt hierdoor met 0,5% tot 72,9%.

De werkloosheid daalt in 2024 met 1%, d.i. met ongeveer 4.700 personen tot 477.700 personen in totaal.

<sup>2</sup> NBB Economic Review, 2023 No4, *The impact of high inflation on Belgian public finances: a simulation exercise.*

### 3 Hervorming van de Europese governance

Op 26 april 2023 stelde de Europese Commissie haar voorstellen in verband met het begrotingstoezicht voor aan het Europese Parlement en aan de Raad.

Er wordt herinnerd aan de voornaamste elementen van de beoogde hervorming: het behoud van de criteria van een tekort van 3% en een schuldgraad van 60%, een variabele schuldsaneringsperiode afhankelijk van de schuldgraad van de betrokken lidstaat en de invoering van het criterium van de netto primaire uitgaven waarvan de Europese Commissie de methodologie nog moet definiëren. Die punten werden verder toegelicht in de commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023<sup>3</sup>.

De Raad "Economische en Financiële Zaken" (Ecofin) vergaderde op 17 oktober en 9 november 2023 om te bekijken welke vooruitgang was geboekt. De raad onderstreepte de noodzaak tot verdere besprekingen op technisch en politiek niveau en preciseerde dat voor het einde van het jaar een akkoord zou moeten worden gesloten.

De thans van kracht zijnde regels blijven de norm zolang de beoogde hervorming niet is goedgekeurd door de Europese instanties. De algemene ontsnappingsclausule waarin het Stabiliteits- en Groeipact voorzag wegens de gezondheidscrisis en economische crisis, en op grond waarvan de lidstaten tijdelijk mochten afwijken van het begrotingstraject dat ze normaal moeten naleven, eindigt vanaf 2024, waardoor de lidstaten bijgevolg opnieuw de door het begrotingspact opgelegde begrotingscriteria zullen moeten in acht nemen.

---

<sup>3</sup> *Parl. St. Kamer*, 25 mei 2023, DOC. 55 3272/002, Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023.



## Hoofdstuk 2

# Samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo van entiteit I

## 1 Ontvangsten en uitgaven van de federale overheid

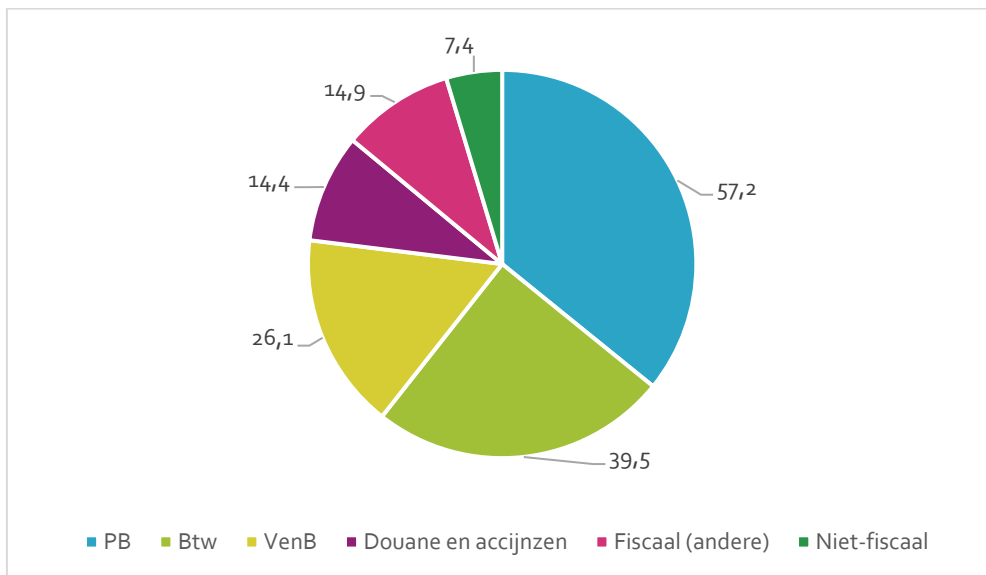
### 1.1 Ontvangsten en afdrachten van de federale Staat

#### 1.1.1 Totale ontvangsten van de Staat in 2024 (op kasbasis)

Volgens de algemene toelichting zullen de fiscale en niet-fiscale ontvangsten die de federale overheid zowel voor eigen rekening als voor rekening van andere overheden int, respectievelijk 152,1 miljard en 7,4 miljard euro bedragen<sup>4</sup>.

Zoals uit volgende grafiek blijkt, bestaan die middelen hoofdzakelijk uit ontvangsten van de personenbelasting (35,8%), van de btw (24,8%) en van de vennootschapsbelasting (16,3%).

Grafiek – Verdeling van de ontvangsten die de federale Staat in 2024 int (in miljard euro)



Bron: Algemene toelichting

De tabel hieronder geeft een overzicht van de evolutie van de belastingcategorieën. Voor een beschrijving van de door de FOD Financiën gehanteerde waarderingsmethodes en de aldus bekomen resultaten, wordt verwezen naar deel 2 van dit verslag.

<sup>4</sup> Het betreft bedragen exclusief de opcentiemen ten voordele van de lokale besturen, waarvan het bedrag bij het indienen van de ontwerpbegroting niet is vastgesteld en de ontvangsten die de te consolideren instellingen innen, en die, zonder rekening te houden met de afdrachten binnen entiteit I, op 3,6 miljard euro worden geraamd.

Tabel – Evolutie van de belangrijkste categorieën van door de Staat geïnde ontvangsten (in miljoen euro)

	2022	2023	2024	2024/2023
PB	50.331,0	54.546,1	57.158,8	4,8%
Btw	35.828,1	37.297,1	39.529,5	6,0%
VenB	20.480,1	22.657,5	26.054,3	15,0%
Douane en accijnzen	13.078,9	13.548,9	14.426,4	6,5%
Fiscaal (overige)	14.311,5	13.573,2	14.905,4	9,8%
Niet-fiscaal	6.571,2	8.126,0	7.419,0	-8,7%
TOTAAL	140.600,8	149.748,8	159.493,4	6,5%
(Nominaal bbp)	554.044	578.857	602.482	4,1%

Bron: Algemene toelichting

### 1.1.2 Aan andere overheden afgedragen ontvangsten

Voor 2024 zijn in totaal 136,2 miljard euro aan afdrachten aan andere overheden voorzien. Die afdrachten vertegenwoordigen 85,4% van alle door de federale Staat geïnde ontvangsten en 89,5% van de geïnde fiscale ontvangsten.

De afdrachten bestaan uit geïnde eigen ontvangsten voor rekening van derden (21,4 miljard euro), de toewijzingsfondsen (63,3 miljard euro, zonder de eigen ontvangsten) en kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid (51,4 miljard euro).

De afdrachten gaan naar de deelstaatentiteiten (74,4 miljard euro), de sociale zekerheid (50,5 miljard euro), de Europese Unie (7,3 miljard euro) en de lokale besturen<sup>5</sup> (4 miljard euro).

Tabel – Afdrachten aan de andere overheden in 2024, zonder de lokale belastingen (in miljoen euro)

	Begrotings-kredieten	Toewijzingen (zonder eigen ontvangsten)	Eigen ontvangsten	Totaal
Deelstaatentiteiten	17.359,0	40.079,7	16.980	<b>74.418,7</b>
Sociale Zekerheid	27.296,0	22.871,6	332,8	<b>50.500,4</b>
Europese Unie	3.139,9	0,0	4.134,1	<b>7.274,0</b>
Lokale besturen	3.621,0	364,3	p.m.	<b>3.985,3</b>
<b>Totaal</b>	<b>51.415,9</b>	<b>63.315,6</b>	<b>21.446,9</b>	<b>136.178,4</b>

Bron: Algemene toelichting en Algemene uitgavenbegroting

### Financiering van de deelstaatentiteiten

In 2024 worden 74,4 miljard euro aan middelen afgedragen aan de deelstaatentiteiten, 4,4 miljard euro meer (+6,2%) in vergelijking met de aangepaste begroting 2023 goedgekeurd in juni laatstleden.

Die stijging kan voornamelijk worden verklaard door rekening te houden met de macro-economische parameters en parameters inzake de bevolking om de in toepassing van de bijzondere

<sup>5</sup> Dat bedrag houdt geen rekening met de fiscale ontvangsten van de lokale besturen en de aan de regio's verschuldigde verkeersboetes krachtens artikel 2bis van de bijzondere financieringswet.

financieringswet te storten bedragen te bepalen. De FOD Financiën paste overeenkomstig deze wet een index van de consumptieprijzen 2024 van 4,1% toe en een groei van het bbp voor hetzelfde jaar van 1,3%, zoals gepubliceerd in de economische begroting van 7 september 2023.

#### *Financiering van de sociale zekerheid*

Voor 2024 zijn 50,5 miljard euro afdrachten aan de sociale zekerheid voorzien, een stijging met 2,3 miljard euro (+4,8%) in vergelijking met de goedgekeurde aangepaste begroting 2023. Het Rekenhof verwijst voor meer informatie naar deel II, hoofdstuk II van het verslag.

Dit bedrag bestaat hoofdzakelijk uit toegewezen ontvangsten (22,9 miljard euro) en uit kredieten ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting (27,3 miljard euro) en vertegenwoordigt 27% van de totale financiering van de sociale zekerheid.

Tot slot gebeuren verschillende sociale afdrachten buiten de socialezekerheidsstelsels om, zoals de tegemoetkoming voor personen met een handicap (3,0 miljard euro), het leefloon (1,6 miljard euro) en de inkomensgarantie voor ouderen (984 miljoen euro).

#### *Financiering van de Europese Unie*

De aan de Europese Unie afgedragen financiële middelen bedragen voor 2024 7,3 miljard euro, 770,2 miljoen euro minder dan in 2023.

Ze bestaan uit eigen middelen van de Europese Unie, zijnde douanerechten en btw (4,1 miljard euro) en uit de bni-bijdrage van België waarvoor in sectie 52 van de algemene uitgavenbegroting een krediet van 3,1 miljard euro is ingeschreven.

De Europese Commissie stelde in juni 2023 voor om de meerjarenbegroting 2021-2027 met 66 miljard euro te verhogen, waarvan 50 miljard euro voor de *Ukrain Facility*. Op 20 september 2023 stelde het Europees Parlement voor om dat totaal bedrag met 10 miljard euro te verhogen. België houdt in de algemene uitgavenbegroting voor 2024 nog geen rekening met die voorstellen, omdat de onderhandelingen tussen de lidstaten niet zijn afgerond. De bijdrage van België in die verhoging zal 3,45% bedragen.

Bij ontstentenis van een samenwerkingsakkoord met de gewesten, zijn nog geen kredieten ingeschreven voor de vereffening van de bijdrage op plasticverpakkingen.

### **1.1.3 Ontvangsten aangerekend op de middelenbegroting van de federale Staat**

De ontvangsten aangerekend op de middelenbegroting zijn de totale middelen die de federale overheid int minus zowel de ontvangsten geïnd voor derden als de middelen die via toewijzingsfondsen worden afgedragen, waarvan hierboven sprake.

**Tabel – Ontvangsten aangerekend op de middelenbegroting van de federale Staat in (in miljoen euro)**

	2022	2023	2024	2024/2023
Totale ontvangsten	140.600,8	149.748,8	159.493,4	6,5%
Ontvangsten van derden en toegewezen ontvangsten	78.267,1	85.070,9	86.029,7 <sup>6</sup>	1,1%
Middelenbegroting	62.333,7	64.677,9	73.463,7	13,6%

*Bron: Algemene toelichting*

<sup>6</sup> Dit bedrag houdt rekening met de ontvangsten voor derden ingeschreven op de toewijzingsfondsen, alsook bepaalde transfers van fiscale ontvangsten naar publieke organen van de federale overheid (Creg, Apetra, Elia en Niras).

Zoals al vermeld, wordt een aanzienlijk deel van de op de middelenbegroting aangerekende middelen gebruikt voor de financiering van andere overheden (51,4 miljard euro).

## 1.2 Uitgaven van de federale overheid

De vastleggings- en vereffeningskredieten ingeschreven in de initiële begroting 2024 bedragen respectievelijk 161,3 miljard euro en 161,4 miljard euro (inclusief de uitgaven van de overheidsschuld). De stijging van de vastleggings- en van de vereffeningskredieten tussen de initiële begroting 2024 en de goedgekeurde aangepaste begroting 2023 bedraagt respectievelijk +40,3 miljard euro (+33,3%) en +41,3 miljard euro (+34,5%). Deze stijging is in essentie te verklaren<sup>7</sup> door de toegenomen aflossing van de overheidsschuld (+29,6 miljard euro, +124,8%), de stijging van de primaire uitgaven (+8,3 miljard euro, +10%) en de toegenomen intrestlasten van de overheidsschuld (+1,7 miljard euro, +20,1%).

De meeste vereffeningskredieten zijn bestemd voor de sociale cel (34,6 miljard euro, 38%), de gezagscel (23,7 miljard euro, 26%) en de specifieke begrotingssecties (22,4 miljard euro, 24,6%). Samen vertegenwoordigen ze 88,6% van de primaire uitgaven.

De uitgaven van die drie cellen bestaan voornamelijk uit dotaties en subsidies (65,9 miljard euro, 72,4% van de primaire uitgaven), die met 8,7 miljard euro stijgen (+15,2%).

In sectie 18 (gezagscel) werd een bedrag van 6,7 miljard euro ingeschreven voor de boekhoudkundige transfer van de middelen van het Garantiefonds voor financiële diensten om de middelen van dit fonds weder samen te stellen (zie de commentaren met betrekking tot de sectie 18 in Deel III – Hoofdstuk 1).

De stijging van de dotaties en subsidies van de sociale cel (+2,5 miljard euro) betreft voornamelijk de evenwichtsdotaties van de werknemers en de zelfstandigen (+1,4 miljard euro), de pensioenen van de overheidssector (+398,5 miljoen euro) en de uitkeringen voor personen met een handicap (+289,2 miljoen euro).

De daling van de dotaties en subsidies van de economische cel (-2 miljard euro), voornamelijk als gevolg van het uitdoven van de energiesteun, mildert enigszins de toename van de primaire uitgaven.

Bij de specifieke begrotingssecties is de daling van de dotaties en subsidies (-571,2 miljoen euro) grotendeels te verklaren door de aanpassing van de bni-bijdrage van België tot de financiering van de Europese Unie (-688,8 miljoen euro, cf. ook Deel I - Hoofdstuk II - Punt 1.1), in combinatie met de stijging van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten in uitvoering van de zesde staatshervorming (+92 miljoen euro). Naast de dotaties en de subsidies, dragen bij de ondersteuningscel de niet-verdeelde uitgaven (2,7 miljard euro) bij tot de aangroei van de primaire uitgaven via een stijging met 1,3 miljard euro (+88,2%). De niet-verdeelde uitgaven stemmen nagenoeg overeen met de interdepartementale provisies (+1,2 miljard euro).

### *Intrestlasten van de overheidsschuld*

Om de totale uitgaven zonder de herfinanciering van de schuld (101,2 miljard euro, +11%) te bepalen, moeten de intrestlasten van de overheidsschuld worden opgeteld bij de primaire uitgaven. Die lasten bedragen 10,2 miljard euro, 1,7 miljard euro meer dan in de aangepaste begroting 2023.

### *Aflossing van de overheidsschuld*

De aflossingen van de overheidsschuld stijgen met 29,6 miljard euro, omdat in september 2023 een staatsbon op één jaar werd uitgegeven (21,9 miljard euro) en omdat een aantal OLO-leningen in 2024 op vervaldag komen (7,7 miljard euro).

<sup>7</sup> Bij de vereffeningskredieten.

### 1.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2024 van de federale overheid op -17.950 miljoen euro (-3% van het bbp) en het begrotingssaldo 2024 op -27.757 miljoen euro. In de algemene toelichting geeft tabel 14 een overzicht van de samenstelling van het vorderingensaldo. De fiscale ontvangsten en de intrestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna de nodige ESR-correcties worden toegepast.

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van het begrotings- en vorderingensaldo samengevat weer.

Tabel – Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid (in miljoen euro)<sup>(1)</sup>

Omschrijving	Herraming begroting 2023		Initiële begroting 2024	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
<b>Middelen</b>	<b>64.616</b>	<b>64.678</b>	<b>72.793</b>	<b>73.463</b>
• Fiscale middelen	57.844	56.587	67.561	66.061
• Niet-fiscale middelen	6.772	8.091	5.232	7.402
<b>Uitgaven</b>	<b>-87.713</b>	<b>-91.393</b>	<b>-91.708</b>	<b>-101.221</b>
• Primaire uitgaven	-79.111	-82.896	-81.457	-91.039
• Intrestlasten	-8.602	-8.497	-10.251	-10.182
<b>Onverdeelde correcties</b>	<b>505</b>		<b>-184</b>	
<b>Primair saldo instellingen</b>	<b>1.573</b>		<b>1.149</b>	
<b>Saldo federale overheid</b>	<b>-21.019</b>	<b>-26.715</b>	<b>-17.950</b>	<b>-27.757</b>

<sup>(1)</sup> Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen.

Bron: Algemene toelichting

De algemene toelichting raamt het primair vorderingensaldo op -7.699 miljoen euro (-1,3% van het bbp) en de intrestlasten voor de federale overheid voor 2024 op -10.251 miljoen euro (-1,7% van het bbp).

Op basis van de commentaar in de algemene toelichting en de aanvullende info van de FOD BOSA en de FOD Financiën geeft het Rekenhof nog de volgende toelichtingen bij de overgangscorrecties van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo.

- *Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas*

Om de fiscale kasontvangsten voor 2024 te bepalen, houdt de algemene toelichting rekening met een correctie op de geraamde ESR-ontvangsten van -1.338 miljoen euro (tegenover -407 miljoen euro voor 2023). Het betreft een verschuiving van ontvangsten, in het bijzonder bij de bedrijfsvoorheffing (-402,8 miljoen euro), de btw (-357,8 miljoen euro) en de kohieren van de vennootschapsbelasting (-571,4 miljoen euro). Volgens de ESR-normen moeten de bedrijfsvoorheffing en btw-ontvangsten op kasbasis van januari 2025 immers worden toegerekend aan het boekjaar 2024 en die van januari 2024 aan die van boekjaar 2023. Voor de kohieren van de vennootschapsbelasting bedraagt de verschuiving twee maanden en worden de kasontvangsten van de maanden januari en februari aan de ESR-ontvangsten van het vorige jaar bijgevoegd.

- *Primaire uitgaven: onderbenutting*

De regering houdt in 2024 rekening met een onderbenutting van de kredieten voor entiteit I van 1.566 miljoen euro (1.200 miljoen euro in 2023). Het betreft een onderbenutting van 1.210 miljoen

euro voor de primaire uitgaven (927 miljoen euro in 2023), 143 miljoen euro voor de federale instellingen (109 miljoen euro in 2023) en 213 miljoen euro voor de socialezekerheidsinstellingen (164 miljoen euro in 2023). De regering verhoogt dus tegenover 2023 de geraamde onderbenutting met 366 miljoen euro. Indien in de loop van 2024 blijkt dat de realisatie van de onderbenutting in het gedrang komt, dan kan de regering overwegen om alsnog kredieten te blokkeren.

In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de geraamde onderbenutting. In 2022 bedroeg de onderbenutting van de primaire uitgaven 2.420,2 miljoen euro (exclusief kredietverleningen en deelnemingen). De operationele onderbenutting bedroeg 1.798,8 miljoen euro<sup>8</sup> waarvan 706,8 miljoen euro betrekking had op de provisionele kredieten.

- *Onverdeelde correcties*

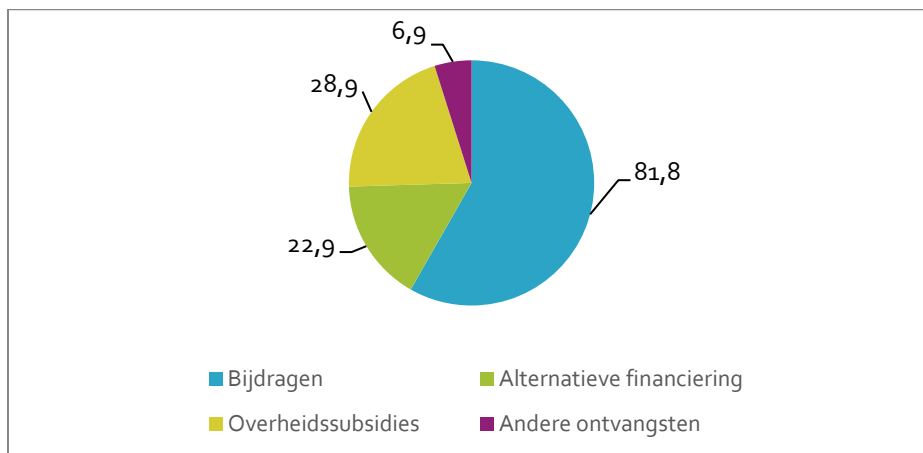
De onverdeelde correctie in 2024 van -184 miljoen euro betreft een correctie voor de financiering van de uitgaven via de EU-fondsen (tegenover +335 miljoen euro in 2023). Uitgaven die gebeuren met die middelen moeten immers ESR-matig in evenwicht worden gebracht. De onverdeelde correctie in 2023 heeft daarnaast voornamelijk betrekking op 176 miljoen euro opbrengsten ingevolge een terugbetaling door de offshore windparken. Offshore windparken die worden gesubsidieerd door een variabele prijspremie moeten immers terugbetalen bij hoge elektriciteitsprijzen.

## 2 Ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid

### 2.1 Ontvangsten van de sociale zekerheid

Volgens de algemene toelichting worden de ontvangsten van alle stelsels van de sociale zekerheid op 140,5 miljard euro geraamd voor 2024.

Grafiek – Verdeling van de ontvangsten van de sociale zekerheid in 2024 (in miljard euro)



Bron: Algemene toelichting

Deze ontvangsten bestaan uit bijdragen van de werkgevers en van de werknemers (loontrekkenden en zelfstandigen) (58,2%), uit de middelen die de overheden storten in de vorm van subsidies, evenwichtsdotaties en de alternatieve financiering (36,9%) en, tot slot, uit diverse ontvangsten (4,9%).

<sup>8</sup> Zie 180e Boek, deel I, p. 102. Om de impact van de operationele onderbenutting van de federale overheid na te gaan, wordt geen rekening gehouden met kredieten die geen federale werkingsmiddelen zijn of afhankelijk zijn van externe factoren waarop de federale overheid geen of slechts beperkte invloed heeft (intrestlasten van de rijksschuld).

Tabel – Ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

	2022	2023	2024
Bijdragen	70.852,4	76.960,4	81.819,0
Alternatieve financiering	20.164,3	22.542,2	22.870,8
Overheidssubsidies (zonder de evenwichtsdotaties)	19.385,9	20.187,5	21.021,4
Evenwichtsdotaties	4.513,8	6.488,1	7.903,7
Andere ontvangsten	5.489,0	5.927,8	6.850,2
<b>TOTAAL</b>	<b>120.405,4</b>	<b>132.106,0</b>	<b>140.465,2</b>

Bron: Algemene toelichting

Zoals hierna uiteengezet, stijgen de uitkeringen van de socialezekerheidsstelsels in 2024 met 7,8% ten opzichte van het vorige jaar, sneller dus dan de groei van de sociale bijdragen (6,3%), van de alternatieve financiering (1,5%) en van de klassieke overheidssubsidies (4,1%).

Om dat tekort weg te werken en het financieel evenwicht in de sociale zekerheid te waarborgen, heeft de regering de evenwichtsdotaties en meer bepaald deze van het stelsel van de werknemers (7,1 miljard euro) aangepast. Dit bedrag werd met 1,2 miljard euro opgetrokken vergeleken met het bedrag (5,9 miljard euro) dat het beheerscomité van de sociale zekerheid op 3 juli 2023 had vastgesteld volgens de in de wet van 18 april 2017 opgenomen indexeringsparameters. Globaal bedragen de in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven evenwichtsdotaties nu 7,9 miljard euro tegenover 6,5 miljard euro in 2023 wat het vorderingensaldo van de federale overheid met een zelfde bedrag doet toenemen.

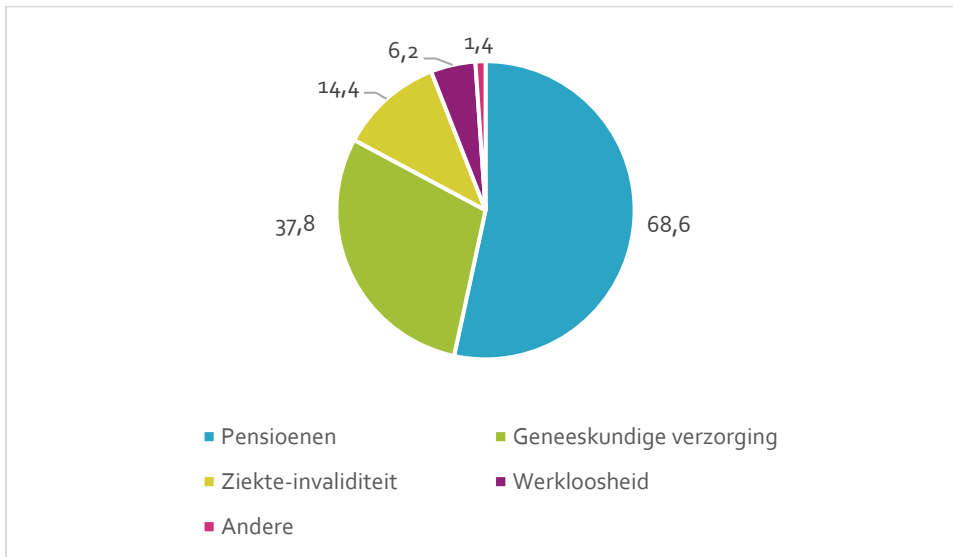
De sociale zekerheid ontvangt nog diverse middelen die niet onder voormelde categorieën vallen. Die middelen, in totaal 6,9 miljard euro, bestaan onder andere uit de bijzondere socialezekerheidsbijdragen, de bijdragen en heffingen van de farmaceutische sector, de bijdragen op bepaalde verzekeringspremies en sommen die verschuldigd zijn op grond van bepaalde internationale overeenkomsten of voor rekening van het Fonds voor de Sluiting van Ondernemingen.

Volgens de algemene toelichting bedraagt het positieve vorderingensaldo van de sociale zekerheid in 2024 uiteindelijk 289 miljoen euro, terwijl het Monitoringcomité van 21 september 2023 dit saldo bij ongewijzigd beleid op -1,5 miljard euro raamde, zonder aanpassing van de evenwichtsdotatie. De tijdens het begrotingsconclaf van 13 oktober laatstleden goedgekeurde besparingsmaatregelen dragen er dan weer toe bij dat de spontane verslechtering van het vorderingensaldo van de sociale zekerheid in 2024 tot zo'n 263,3 miljoen euro wordt beperkt. Voor een meer gedetailleerd overzicht van die laatste maatregelen wordt verwezen naar de delen II en III van dit verslag.

## 2.2 Uitgaven van de sociale zekerheid

De uitgaven van de sociale zekerheid voor alle stelsels samen worden voor 2024 geraamd op 140,4 miljard euro. Ze bestaan hoofdzakelijk uit sociale uitkeringen aan de gezinnen, die volgens de algemene toelichting in de loop van 2024 128,5 miljard euro zullen bedragen.

Grafiek – Verdeling van de uitgaven voor socialezekerheidsprestaties in 2024 (in miljard euro)



Bron: Algemene toelichting

Meer dan de helft van die uitkeringen (53,4%) heeft betrekking op het stelsel van de pensioenen en meer dan een kwart (29,4%) op de sector van de geneeskundige verzorging. Het saldo bestaat uit uitgaven voor ziekte en invaliditeit (11,2%), werkloosheid (4,8%) en andere uitkeringen, zoals voor arbeidsongevallen en beroepsziekten (1,1%).

De volgende tabel vat de evolutie van die uitgaven in vergelijking met 2023 samen volgens type prestatie en volgens stelsel.

Tabel – Verdeling, per stelsel, van de socialezekerheidsprestaties in 2024 (in miljoen euro) en evolutie in vergelijking met 2023

	Pensioenen	Geneeskundige verzorging	ZIV	Werkloosheid-overbruggingsrecht	Andere	Totaal
Werknemers	41.238,6 (+9,2%)		13.529,6 (+9,4%)	6.208,9 (+0,2%)	532,2 (7,1%)	61.509,3 (+8,2%)
Zelfstandigen	5.655,5 (+8,4%)		910,8 (+9,6%)	15,4	5,9 (+26,3%)	6.587,7 (+9,7%)
Ambtenaren	21.709,5 (+6,7%)					21.709,5 (+6,7%)
Geneeskundige verzorging		37.824,7 (+7,5%)				37.824,7 (+7,5%)
Andere					873,7 (+3,5%)	873,7 (+3,5%)
<b>TOTAAL</b>	<b>68.603,6 (+8,3%)</b>	<b>37.824,7 (+7,5%)</b>	<b>14.440,42 (+9,4%)</b>	<b>6.224,4 (+1,2%)</b>	<b>1.411,8 (+3,5%)</b>	<b>128.504,9 (+7,8%)</b>

Bron: Algemene toelichting

De socialezekerheidsuitkeringen zouden in vergelijking met 2023 in totaal toenemen met 7,8%, voornamelijk voor de ziekte-invaliditeit (9,4%), geneeskundige verzorging (7,5%) en pensioenen (8,3%). De werkloosheidsuitgaven zouden, door de verwachte vermindering van het aantal werklozen in 2024, minder snel evolueren dan de nominale groei van het bbp (1,2% tegenover 4,1%).

Naast de aanpassing van de sociale uitkeringen aan de index, wordt de algemene evolutie ook verklaard door de belangrijke impact van een aantal volume-effecten. De algemene toelichting wijst



er onder meer op dat de regering voor het stelsel van de werknemers verwacht dat het aantal gerechtigden van rust- en overlevingspensioenen tussen 2023 en 2024 met 2,7% zal stijgen. Het aantal dagen arbeidsongeschiktheid zou gedurende dezelfde periode ook met 4,2% stijgen. In het stelsel van de zelfstandigen gaat het respectievelijk om 1,8% en 5,3%. Tot slot wordt de verwachte stijging van de uitkeringen inzake geneeskundige verzorging niet enkel beïnvloed door de aanpassing aan de index, maar ook door het in rekening brengen van de jaarlijkse groeinorm van 2%.

De socialezekerheidsuitgaven zonder de sociale uitkeringen bedragen 11,9 miljard euro. Naast de eigenlijke administratie- en beheerskosten (2,8 miljard euro), zijn de overige uitgaven, die weliswaar als werkingskosten in de rekeningen van de sociale zekerheid worden geboekt, vooral bedoeld om de uitbetaling van de financiële tegemoetkomingen aan de gezinnen of aan instellingen ten dienste van de gezinnen mogelijk te maken. Ze hebben meer bepaald betrekking op de tussenkomst van de Staat in de financiering van de ziekenhuizen, de herverdeling van de sociale bijdragen via het Maribel-fonds en de financiering van de pensioenen van de lokale besturen.

Het Rekenhof merkt op dat het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven van de socialezekerheidsstelsels bij ongewijzigd beleid in de toekomst nog groter zal worden, met als gevolg een continue stijging van de evenwichtsdotatie. Volgens het beheerscomité van de sociale zekerheid van 3 juli 2023, zou de evenwichtsdotatie alleen al voor het stelsel van de werknemers, die 2,1 miljard euro bedroeg in 2018, met 86% stijgen tussen 2024 en 2028 tot 12,8 miljard euro. Volgens de prognoses zal de financiering van deze uitgaven door socialezekerheidsbijdragen dalen van 64% in 2023 tot 61,1% in 2028..

Tot slot komt de federale overheid rechtstreeks tussen in de betaling van bepaalde tegemoetkomingen van sociale aard, buiten de socialezekerheidsinstellingen om. Zo zijn in de algemene uitgavenbegroting kredieten ingeschreven voor het dekken van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap (3,1 miljard euro), het leefloon en de sociale bijstand via de OCMW's (2,3 miljard euro, waarvan 445,0 miljoen ten voordele van de Oekraïense vluchtelingen) en de Inkomensgarantie voor Ouderen (1,0 miljard euro).

### 3 Vorderingen- en structureel saldo van entiteit I

#### 3.1 Vorderingsaldo entiteit I

De algemene toelichting raamt voor entiteit I het vorderingensaldo 2024 op -17.377 miljoen euro (-2,9% van het bbp), wat overeenstemt met het ontwerpbegrotingsplan.

Het geraamde vorderingentekort 2024 daalt tegenover de herraming van de begroting 2023 met 3.031 miljoen euro (waarvan 3.069 miljoen euro voor de federale overheid, -322 miljoen euro voor de sociale zekerheid en 285 miljoen euro voor de nog over entiteit I te verdelen maatregelen).

Tabel - Vorderingsaldo voor entiteit I (in miljoen euro)<sup>(1)</sup>

Omschrijving	Herraming begroting 2023	Initiële begroting 2024
Entiteit I	-20.408	-17.377
Federale overheid	-21.019	-17.950
Sociale Zekerheid	611	289
Onverdeelde maatregelen		285

<sup>(1)</sup> Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen

De onverdeelde correctie van 285 miljoen euro (+0,05% van het bbp) vloeit voort uit:

- ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+300 miljoen euro). Het Rekenhof wijst erop dat de regering de concrete maatregelen hiervoor voor 2024 nog moet uitwerken. Het is hierdoor niet mogelijk om thans de toekomstige impact van die maatregel te evalueren;
- het resultaat van een verbeterde efficiëntie van de sociale zekerheid (30 miljoen euro);
- bijkomende uitgaven voor de promotie van de fiets voor het woon-werkverkeer waarvoor de regering de uitvoeringsregels nog moet preciseren (-45 miljoen euro<sup>9</sup>).

### 3.2 Structureel saldo entiteit I

Het structureel saldo wordt berekend vertrekkend van het vorderingensaldo, waarbij de eenmalige maatregelen (*one-off*) worden uitgesloten en een cyclische correctie wordt geïntegreerd die steunt op de zogenaamde *output gap*. Wanneer de werkelijke *output* (het bbp) van een land lager is dan de potentiële *output*, spreekt men van een negatieve *output gap*. In dat geval kan de financieringsdoelstelling worden bereikt volgens de Europese regels verminderd met een zeker percentage van de negatieve *output gap* (de cyclische component).

Het begrip structureel saldo en de verbetering ervan heeft de voorbije jaren aan belang ingeboet door onder meer de corona- en energiecrisis en de moeilijke becijfering van de *output gap*. Het criterium zal normaal in de nieuwe Europese begrotingsregels niet weerhouden worden. In de algemene toelichting en het ontwerpbegrotingsplan wordt het concept nog gebruikt om de evolutie van het overheidssaldo toe te lichten.

De algemene toelichting raamt het structureel saldo van entiteit I in 2024 op -15.366 miljoen euro (-2,6% van het bbp) (tegenover -16.509 miljoen euro voor de herraaming van de begroting 2023).

## 4 Overzicht van de door de regering genomen maatregelen

### 4.1 Overzicht van de maatregelen die werden genomen tijdens het begrotingsconclaaf

Het stabiliteitsprogramma 2023-2026 dat België in april laatstleden indiende, vermeldt dat de federale regering zich ertoe verbindt het vorderingensaldo van entiteit I te verminderen tot 3,0% van het bbp in 2024. Dat percentage werd bekomen door een deel van de inspanningen die de Hoge Raad van Financiën in zijn advies van 7 april 2023 heeft aanbevolen, uit te stellen naar 2025 en 2026.

De regering keurde tijdens het begrotingsconclaaf van 13 oktober 2023 verschillende maatregelen goed die het vorderingensaldo van entiteit I met 1,2 miljard euro (0,2% van het bbp) moeten verbeteren.

De ministerraad keurde bovendien voor 620 miljoen euro nieuwe beleidsmaatregelen goed, die voornamelijk betrekking hebben op het sociale beleid (295 miljoen euro), het energiebeleid (245 miljoen euro) en het veiligheidsbeleid (58 miljoen euro) en compenseerde deze met verschillende maatregelen die in de algemene toelichting zijn vermeld<sup>10</sup>.

De regering besliste tot slot om de fiscale ontvangsten uit de bevroren Russische tegoeden aan te wenden voor de financiering van de uitgaven in verband met de oorlog in Oekraïne (cf. infra).

Naast voormelde compenserende financiering van 620 miljoen euro en de provisie 'Oekraïne', bestaan de maatregelen die de regering tijdens het begrotingsconclaaf goedkeurde uit een vermindering van de uitgaven (406 miljoen euro), extra-ontvangsten (385 miljoen euro) en "andere" maatregelen (409 miljoen euro).

<sup>9</sup> Voor een meer gedetailleerde bespreking van deze onverdeelde correctie verwijst het Rekenhof naar Deel II – Hoofdstuk 1 - Punt 1.4.2.

<sup>10</sup> Cf. tabel 1 van de algemene toelichting, p. 9.

Het Rekenhof wijst erop dat ongeveer een derde van de genomen maatregelen (597 miljoen euro) van technische aard is. Tot die categorie behoren: de overheveling van de sociale bijstand aan Oekraïense vluchtelingen naar de provisie 'Oekraïne' (189 miljoen euro), de neerwaartse bijstelling van de verwachte uitgaven inzake geneeskundige verzorging (100 miljoen euro), de gunstige financiële impact van het succes van de laatste staatsbon (100 miljoen euro), de nieuwe raming van de opbrengst van de fiscale regularisatie (90 miljoen euro), de verhoging van de roerende voorheffing voortvloeiend uit een hogere opbrengst van bepaalde bankdeposito's naar aanleiding van de uitgifte van de staatsbon (60 miljoen euro) en tot slot verschillende technische correcties die niet in detail worden beschreven in de algemene toelichting (58 miljoen euro).

Wat de ontvangsten betreft, verwacht de regering 315 miljoen euro aan extra dividenden te ontvangen, waarvan 220 miljoen euro van Belfius en 95 miljoen euro van de Federale Investeringsmaatschappij. Een deel van het dividend van Belfius (180 miljoen euro) vormt een voorschot op het dividend over het boekjaar 2025. Er zal bovendien voor 150 miljoen euro een beroep op de banksector worden gedaan door een verhoging van de bankentaks.

Bij de raming van de budgettaire opbrengst van bepaalde maatregelen is rekening gehouden met de verwachte terugverdieneffecten, meer in het bijzonder inzake flexijobs (71 miljoen euro) en de strijd tegen de sociale en fiscale fraude (154 miljoen euro).

De regering verhoogt ook de onderbenutting van de kredieten voor de primaire uitgaven met 150 miljoen euro en schreef een ontvangst van 75 miljoen euro van bpost in voor de terugbetaling van eventuele overcompensaties in sommige overeenkomsten met de overheid.

In de algemene toelichting (p. 7) wordt vermeldt dat de totale begrotingsinspanning voor 2024 0,8% van het bbp bedraagt, of nagenoeg 5 miljard euro. De verdere duiding hierover ontbreekt in de algemene toelichting. De FOD BOSA deelde mee dat deze cijfers overeenstemmen met de optelsom van de structurele begrotingsmaatregelen die de regering in de loop van deze regeerperiode nam en die het vorderingensaldo in 2024 gunstig beïnvloeden.

Het Rekenhof wijst erop dat voor heel wat maatregelen de budgettaire impact niet kan worden beoordeeld bij gebrek aan opvolgingstools. Het verwijst in dat verband naar de commentaar in het 180e Boek Deel III.

Bij ontstentenis van een dergelijke opvolging wordt er in de algemene toelichting vanuit gegaan dat de geraamde budgettaire effecten ook werden gerealiseerd, wat evenwel niet (voor alle maatregelen) kan worden aangetoond.

## 4.2 Budgettaire meerjarenkader

### 4.2.1 Federale overheidsschuld

#### *Intrestlasten en houdbaarheid van de schuld*

De kredieten voor de betaling van de intrestlasten in de begroting zijn bepaald op basis van een raming van het Federaal Agentschap van de Schuld van september 2023. Na een jarenlange gestage daling zouden de intrestlasten van de federale staatsschuld sterk stijgen: van 6,9 miljard euro in 2022 naar 8,5 miljard euro in 2023, 10,1 miljard euro in 2024 en 15,2 miljard euro in 2028. Die evolutie is voornamelijk te verklaren door de stijging van de intrestvoeten, de schuldgraad en de aanhoudende begrotingstekorten.

De evolutie van de schuld en de schuldgraad en daarmee de houdbaarheid van de schuld worden bepaald door twee soorten factoren: endogene en exogene. *Endogene* factoren hebben zowel een impact op het vorderingensaldo als op de schuld (beide uitgedrukt in procent van het bbp). *Exogene* factoren daarentegen, zoals bijvoorbeeld de uitgiftepremies voor de federale Schatkist, hebben alleen invloed op de evolutie van de schuld.

Er zijn drie 'endogene' factoren:

1. het primaire begrotingssaldo (het begrotingssaldo zonder intrestlasten);
2. de impliciete intrestlasten;
3. de evolutie van het nominale bbp.

De onderlinge verhouding van deze drie endogene factoren wordt weergegeven in een formule. De zgn. *rentesnieuwbalformule* geeft aan onder welke voorwaarden de intrestlasten de schuldgraad doen toenemen<sup>11</sup>. Ze toont aan dat zelfs als er geen primair tekort is, de schuldgraad toch toeneemt wanneer de impliciete intrest op de uitstaande schuld groter is dan de nominale groei van het bbp en het primaire saldo dit verschil niet compenseert. Dit mechanisme van het automatisch aandikken van de schuld noemt men het 'rentesnieuwbaleffect'.

De volgende tabel schetst de verwachte evolutie in 2023-2028 van de impliciete rente van de federale staatsschuld, zoals het Agentschap van de Schuld die heeft geraamd in september 2023, en van de nominale groei van het bbp.

**Tabel – Impliciete rente van de schuld en nominale groei van het bbp (in %)**

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Impliciete rente	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	2,7
Nominale groei van het bbp	4,9	4,5	3,5	3,3	3,3	3,4
Vershil	-3,1	-2,5	-1,4	-1,0	-0,8	-0,7

*Bronnen: Federaal Agentschap van de Schuld, FPB-Economische vooruitzichten 2023-2028*

Op basis van deze prognoses zou zich tijdens de beoogde periode nog geen rentesnieuwbaleffect voordoen. Het risico neemt echter wel toe door de geleidelijke verkleining van het verschil tussen de impliciete intrest en de nominale bbp-groei. In haar verslag van april 2023 over de houdbaarheid van de nationale openbare schulden<sup>12</sup> voorzag de Europese Commissie ook al een vermindering van het verschil voor de gehele Belgische schuld (entiteit I en entiteit II), maar aan een minder snel ritme.

De houdbaarheid van de schuld zal in de periode 2023-2028 vooral worden bepaald door de evolutie van het primaire saldo en de rentelasten.

Volgens de algemene toelichting bij de initiële begroting 2024 evolueert het primaire saldo van entiteit I bij ongewijzigd beleid van -11,6 miljard euro in 2023 en -8,4 miljard euro in 2024 naar -17,9 miljard euro in 2028<sup>13</sup>.

Het Rekenhof herinnert eraan dat binnen het momenteel besproken project tot hervorming van het Europese begrotingskader het criterium van de houdbaarheid van de schuld een centrale indicator bij de evaluatie van de openbare financiën door de Europese instanties uitmaakt.

<sup>11</sup> De eigenlijke formule luidt als volgt:  $D_t - D_{t-1} = D_{t-1} \times (it-gt)/(1+gt) - Pt$   
waarbij:

$D_t, D_{t-1}$  = de schuldgraad op het einde van jaar  $t$ , resp.  $t-1$

$it$  = de impliciete intrest op de schuld 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 saldo in jaar  $t$

<sup>12</sup> Europese Unie, "Debt Sustainability Monitor", [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-04/ip199\\_en\\_1.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-04/ip199_en_1.pdf), april 2023.

<sup>13</sup> Algemene toelichting, p. 11 en 48.

## Hoofdstuk 3

# Samenstelling van het vorderingen- en structureel saldo van België

## 1 Vorderingen- en structureel saldo van België

### 1.1 Vorderingsaldo van België

De algemene toelichting gaat voor België uit van een vorderingsaldo in 2024 van -4,6% van het bbp, dit is -27.450 miljoen euro. Ze stemt overeen met het ontwerpbegrotingsplan.

Dat tekort daalt ten opzichte van de herraming van de begroting 2023 met 2.650 miljoen euro (waarvan 3.031 miljoen euro voor entiteit I, -502 miljoen euro voor entiteit II en 122 miljoen euro door de nog over de entiteiten te verdelen maatregelen).

Tabel - Vorderingsaldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)<sup>(1)</sup>

Omschrijving	Herraming begroting 2023	Initiële begroting 2024
Gezamenlijke overheid	-30.101	-27.451
Entiteit I	-20.408	-17.377
Entiteit II	-9.353	-9.855
Onverdeelde maatregelen	-340	-218

<sup>(1)</sup> Door afrondingsverschillen zijn kleine afwijkingen mogelijk in de totalen

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

### Vorderingsaldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een vorderingsaldo in 2024 van -1,6% van het bbp, dit is -9.855 miljoen euro.

Voor entiteit II neemt de algemene toelichting de geraamde saldi over van het ontwerpbegrotingsplan 2024. De raming voor de gemeenschappen en gewesten is gebaseerd op hun individuele doelstellingen. Die houdt wel rekening met eventuele uitgaven die de deelgebieden buiten de begrotingsdoelstelling hebben gehouden en een impact hebben op het vorderingsaldo. Het bekomen saldo werd vervolgens gecorrigeerd voor de gewestelijke aanvullende personenbelasting in ESR-termen in plaats van op basis van de doorgestorte voorschotten (en afrekeningen). De raming van het vorderingsaldo voor de lokale overheden is gebaseerd op de ramingen van het FPB van juni 2023.

### Onverdeelde maatregelen

De onverdeelde correcties van -218 miljoen euro in 2024 en -340 miljoen euro in 2023 vloeien voort uit:

- de plasticbijdrage (-168 miljoen euro in 2024 en -169 miljoen euro in 2023);
- een deel van de kosten voor de aanvullende vaccins tegen het coronavirus (-50 miljoen euro in 2024 en -170 miljoen euro in 2023).

De kosten worden 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.

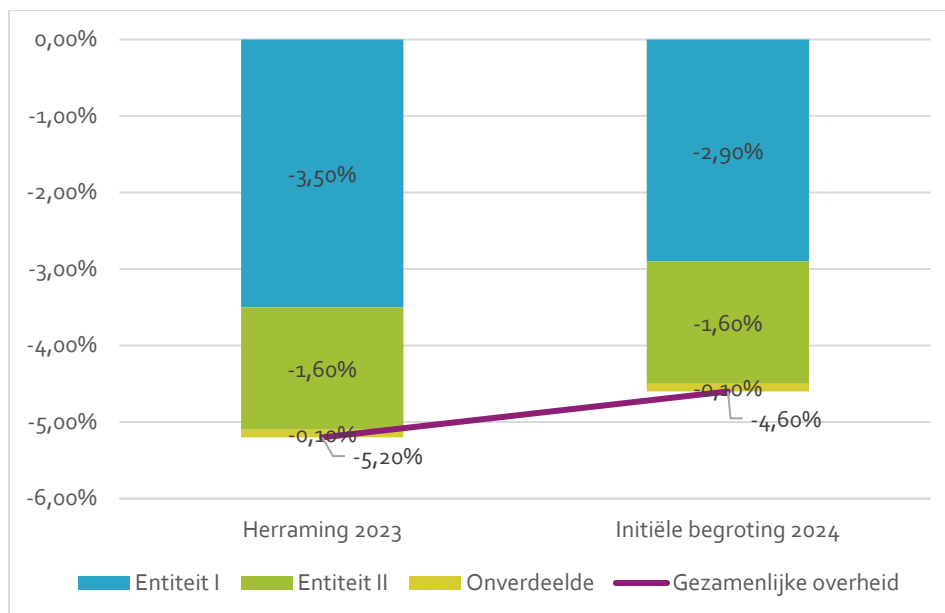
Het Rekenhof merkt op dat geen enkele overheid met deze kosten rekening houdt voor het uitzetten van haar budgettaire doelstellingen. De commentaar hierover ontbreekt in de algemene toelichting niettegenstaande er een belangrijk risico is voor de federale overheid.

Ook voor de verdeling van de in 2022 geveilde 2G, 3G en 5G telecomlicenties is er geen akkoord over de verdeling van de middelen. De telecomlicenties hebben een looptijd van gemiddeld bijna 20 jaar en de opbrengsten van de veiling bedroegen 1.419 miljoen euro (of een opbrengst van ruim 70 miljoen euro per jaar). De federale overheid houdt in de begroting 2024 rekening met een opbrengst van 79% hiervan of ongeveer 55 miljoen euro.

### Evolutie vorderingensaldo

Het vorderingentekort 2024 zal volgens de algemene toelichting dalen met 0,6% van het bbp tegenover dat van 2023 (-5,2% van het bbp).

Grafiek – Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

## 1.2 Structureel saldo van België

De algemene toelichting gaat voor België uit van een structureel saldo in 2024 van -4,1% van het bbp, dit is -24.519 miljoen euro. Ze stemt overeen met het ontwerp-begrotingsplan. Het structureel saldo van België bestaat uit het structureel saldo van entiteit I van -15.365 miljoen euro, van entiteit II van -8.936 miljoen euro en een onverdeelde correctie van -218 miljoen euro (zie punt 1.1).

Tabel - Structureel saldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraming begroting 2023	Initiële begroting 2024
Vorderingensaldo	-30.101	-27.451
Correctie cyclische component	1.036	1.751
Correctie <i>one-off</i>	1.502	1.180
<b>Structureel saldo</b>	<b>-27.562</b>	<b>-24.519</b>

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

## 2 Conformiteit van de algemene toelichting en van het Draft Budgetary Plan met het Stabiliteitsprogramma 2023-2026

Door zijn Stabiliteitsprogramma 2023-2026 in april 2023 in te dienen, had België er zich toe verbonden een begrotingstraject te volgen waarmee het zijn vorderingensaldo zou kunnen terugbrengen tot minder dan 3% van het bbp in 2026. Daartoe moest het overheidstekort worden teruggebracht naar 4,2% in 2024.

Het *Draft Budgetary Plan* dat in oktober laatstleden bij de diensten van de Europese Commissie werd ingediend, wijkt van dat traject af. Het vorderingensaldo van alle Belgische overheden samen bedraagt in dat plan immers -4,6% van het bbp voor 2024. Dat verschil is toe te schrijven aan entiteit II, want het saldo van entiteit I beantwoordt aan het saldo dat was opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2023-2026 (-3,0% van het bbp).

De Europese Commissie verwacht in haar najaarsvooruitzichten die op 15 november laatstleden zijn gepubliceerd, dat het vorderingensaldo van België in 2024 -4,9% van het bbp zal bedragen, een resultaat dat ongunstiger is dan het gemiddelde van de landen van de eurozone (-2,7%). Het is overigens ook het hoogste vorderingentekort van deze landen, met uitzondering van Slowakije. Voor 2023 zou het tekort eveneens beduidend groter zijn dan dat van het gemiddelde van de Eurozone (-4,9% tegenover gemiddeld -2,8%). Deze toestand staat in contrast met de jaren 2021 en 2022 in de loop waarvan het vorderingensaldo van België (-5,4% en -3,5%) overeenstemde met het gemiddelde van de landen van de eurozone (-5,5% en -3,6%). De Europese Commissie gaf aan dat, naar aanleiding van de opheffing van de ontsnappingsclausule, er bij de toepassing van de procedure wegens buitensporig tekort voor lidstaten met een vorderingentekort van meer dan 3%, zal worden uitgegaan van de begrotingsresultaten van het jaar 2023.

Het *Draft Budgetary Plan* van België en de algemene toelichting bevatten geen informatie over het in acht nemen door de Belgische overheden van het criterium van de evolutie van de netto primaire uitgaven<sup>14</sup>. Dat criterium zal waarschijnlijk een belangrijk element zijn voor de beoordeling van de financiële gezondheid van de lidstaten, in het kader van het nieuw Europees begrotingsbeleid.

Tot slot is de in het *Draft Budgetary Plan* vermelde schuldgraad van België voor 2024 (108,1%) hoger dan die opgenomen in het stabiliteitsprogramma 2023-2026 (107,1%).

Volgens het Europees Begrotingspact<sup>15</sup> moet de Belgische overheidsschuld met meer dan 2% van het bbp per jaar worden verminderd. Het nieuw ontwerp van Europees beleid bepaalt bovendien dat de lidstaten binnen een termijn van 4 of 7 jaar, afhankelijk van de omstandigheden, de passende

<sup>14</sup> Cf. in dat verband: *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, Parl. St. Kamer, 25 mei 2023, DOC, 55 3272/002, p. 32.

<sup>15</sup> Artikel 4 van het VSCB herneemt de doelstelling van artikel 126 van het VwEU dat bepaalt dat als de schuldgraad meer dan 60% van het bbp bedraagt, het verschil ten opzichte van die doelstelling per periode van 3 jaar jaarlijks met minstens 1/20<sup>e</sup> moet worden verminderd. Rekening houdend met de huidige schuldgraad van België vertegenwoordigt zulks een jaarlijkse vermindering van gemiddeld 2,3% van het bbp voor de komende drie jaren.

maatregelen moeten nemen om te komen tot een automatische en duurzame vermindering van hun schuld op lange termijn.

Het definitieve advies van de Europese Commissie werd op 21 november 2023 overgemaakt. De verwachte evolutie van de netto primaire uitgaven is op 3,8% vastgesteld. De Commissie nodigt België uit de nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat het begrotingsbeleid in 2024 in overeenstemming is met de aanbevelingen zoals bepaald tijdens het Europees semester in juli 2023. Ze meent eveneens dat België beperkte progressie boekt met betrekking tot de structurele aspecten van dezelfde aanbevelingen.

De eindbeoordeling van de Europese Raad zal ook rekening houden met andere algemene elementen van macro-economische aard, het uitvoeren van de investeringsplannen in het algemene kader van de NextGeneration en het gebruik van *spending reviews*. Er wordt in dit verband verwezen naar de algemene toelichting die een algemeen overzicht bevat van de resultaten van de *spending reviews*<sup>16</sup>. De algemene toelichting vermeldt ook dat in 2024 twee *spending reviews* zullen worden georganiseerd, namelijk naar de doeltreffendheid van de federale steun inzake onderzoek en ontwikkeling en naar de coherentie en de opvolging van subsidies.

---

<sup>16</sup> Algemene toelichting, p. 61 tot 85.



## DEEL II

# Ontvangsten entiteit I

## Hoofdstuk 1

# Ontvangsten van de federale overheid

## 1 Fiscale ontvangsten

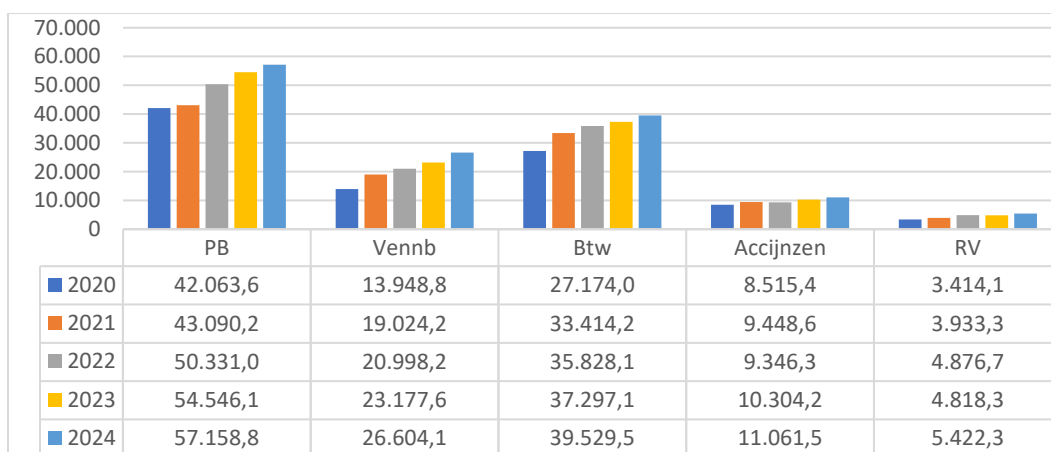
### 1.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2024 worden geraamd op 152.074,4 miljoen euro, een stijging met 10.451,6 miljoen euro (+7,4%) t.o.v. de vermoedelijke ontvangsten van 2023.

Om de kasontvangsten te bepalen, raamt de FOD Financiën (meer bepaald de Algemene Administratie Beleidsexpertise en -ondersteuning - AABEO) de fiscale ontvangsten in eerste instantie op ESR-basis. Hij zet deze vervolgens om naar kasontvangsten door de toepassing van de nodige "kascorrecties". Deze correcties (-4.069,3 miljoen euro) betreffen in hoofdzaak de bedrijfsvoorheffing (4.733,7 miljoen euro in 2024 lager geraamd dan de ontvangsten op ESR-basis).

Onderstaande grafiek toont aan dat de ontvangsten 2024 van de belangrijkste belastingcategorieën de stijgende trend van de voorbije jaren volgen.

Grafiek: Evolutie belangrijkste belastingcategorieën 2020-2024 (in miljoen euro)



Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De ontvangsten uit de personenbelasting nemen toe met 4,8% (2.612,7 miljoen euro) en houden rekening met de derde en tevens laatste fase van de hervorming van de bedrijfsvoorheffing (zie punt 1.2.3).

De ontvangsten uit de vennootschapsbelasting stijgen in 2024 met 3.426,5 miljoen euro (+14,8%), voornamelijk door hogere voorafbetalingen (+3.210 miljoen euro). De ontvangsten nemen toe als gevolg van de economische groei (+781,9 miljoen euro), de bijkomende weerslag van de eerdere

maatregelen (+918 miljoen euro), technische correcties (+73 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+1.653,6 miljoen euro).

De zuivere btw (+6% of 2.232,3 miljoen euro) neemt in 2024 in hoofdzaak toe door de economische groei (+1.933,4 miljoen euro) en de beperking van het verlaagd tarief voor de sloop en heropbouw (+213,9 miljoen euro).

De accijnzen kennen een toename van 7,3% (+757,3 miljoen euro). Deze is grotendeels toe te schrijven aan de verhoging van de accijnzen op tabak en e-liquids (+275,2 miljoen euro), de bijkomende opbrengst voor het eerste kwartaal van 2024 in het kader van de hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur (+256,8 miljoen euro) en de technische correcties ingevolge de energiemaatregelen in 2023. De economische groei heeft een negatieve impact (-76,5 miljoen euro).

De toename van de roerende voorheffing (+12,5% of 603,9 miljoen euro) is het gevolg van de macro-economische groei (+455,1 miljoen euro) en de bijkomende ontvangsten ingevolge de staatsbon van september 2023 en de hogere intresten op de spaarrekeningen (+165,8 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de fiscale ontvangsten geen rekening houden met bijkomende ontvangsten uit de strijd tegen de fraude (+300 miljoen euro). Deze worden onverdeeld opgenomen in de begroting.

## 1.2 Basisraming van de FOD Financiën

### 1.2.1 Algemeen

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw, accijnzen, roerende voorheffing particulieren) gebruik van een gedesaggreerd macro-economisch model.

De modellen vertrekken bij de opmaak van de initiële begroting van de verwachte fiscale ontvangsten van het lopende jaar die zo correct mogelijk moeten worden ingeschat. De FOD Financiën verrekent vervolgens de impact van al besliste maatregelen, rekening houdende met de inwerkingtreding van de regelgeving (pro rata). In sommige gevallen herraamt de FOD Financiën de maatregelen eveneens op basis van recentere gegevens of op basis van eigen inschattingen.

### 1.2.2 Raming van de verwachte ontvangsten 2023 (ESR)

De FOD Financiën raamt in het verslag van het Monitoringcomité de fiscale ontvangsten voor 2023 op 146.351 miljoen euro, dit is 5.663,2 miljoen euro (of 4%) hoger dan de realisaties van 2022.

Het Rekenhof wijst erop dat de kohieren personenbelasting in 2023 1.728,9 miljoen euro negatiever zijn dan in 2022 (-5.382,9 miljoen euro in 2023 tegenover -3.654 miljoen euro in 2022). Dit is in belangrijke mate het gevolg van de opeenvolgende indexeringen die in 2022 zijn doorgevoerd. Omdat volgens de ramingen van de FOD Financiën de bedrijfsvoorheffing (+12%) sterker stijgt dan de globale personenbelasting (+10,4%), moet per saldo veel meer worden terugbetaald bij de kohiering in 2023 en 2024 (+25% tegenover de realisaties van inkomstenjaar 2021). Deze sterk negatieve kohieren houden ook de volgende jaren aan. Hierdoor lijkt er een einde te zijn gekomen aan de dalende trend van terugbetalingen van de afgelopen jaren<sup>17</sup>. Nochtans was het de bedoeling om via een hervorming van de bedrijfsvoorheffing<sup>18</sup> de terugbetalingen te verminderen. Op basis van deze ramingen lijkt deze hervorming dus onvoldoende impact te hebben om dit doel te bereiken.

<sup>17</sup> Van -4.978 miljoen euro voor aanslagjaar 2020 tot -4.298 miljoen euro voor aanslagjaar 2022.

<sup>18</sup> Deze hervorming wordt stapsgewijs doorgevoerd in de periode 2022-2024, en heeft, volgens de raming van de FOD Financiën bij de begrotingscontrole 2023, een positieve impact op de kohieren van 1.613,4 miljoen euro. Zie rapport Rekenhof: Commentaar en opmerkingen bij ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023, p. 43.

Ingevolge het arrest nr. 136/2022 van het Grondwettelijk Hof van 27 oktober 2022 m.b.t. de *bankentaks* betaalde de FOD Financiën 128 miljoen euro terug in 2023, samen met 35 miljoen euro verschuldigde intresten. Ook een aantal andere bankinstellingen, die geen directe partij waren in het vermelde arrest, hebben ondertussen een vernietigingsberoep ingesteld. De FOD Financiën raamt de bijkomende impact op 29 miljoen euro. Dit laatste bedrag is nog niet opgenomen in de begroting. Deze terugbetalingen zullen in de rekeningen opgenomen worden op het moment van de terugbetaling.

### 1.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2024 (ESR)

#### Algemeen

De FOD Financiën raamt de ontvangsten voor 2024 in het verslag van het Monitoringcomité op 156.143,7 miljoen euro. De ontvangsten stijgen met 9.792,7 miljoen euro (of 6,7%) tegenover de geraamde ontvangsten van 2023.

De FOD Financiën neemt de ontvangsten van 2023 als beginbasis voor de raming van de ontvangsten 2024. Hij neutraliseert eerst de impact van tijdelijke maatregelen of uitzonderlijke ontvangsten die de inkomsten van 2023 hebben beïnvloed via technische correcties (+994,7 miljoen euro - zie algemene toelichting, tabel 4, p. 120). Hij herhaalde deze niet, ook al zijn er concrete aanwijzingen dat de impact van de accijnsverlaging op diesel lager is dan de initiële raming (155,0 miljoen euro)<sup>19</sup>.

Daarna maakt hij gebruik van het gedesaggregeerd macro-economisch model voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw, accijnzen en roerende voorheffing), rekening houdend met de parameters van de economische begroting van het FPB<sup>20</sup>. De overige ontvangsten worden berekend door de bevoegde fiscale administraties.

Om de totale ontvangsten te bepalen, voegt hij tenslotte de technische correcties (+36,6 miljoen euro)<sup>21</sup>, verschuiving (-243,8 miljoen euro)<sup>22</sup> en de bijkomende impact van al besliste fiscale maatregelen (+1.464,9 miljoen euro) toe (zie 1.4.1.).

### 1.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaaf (ESR-basis)

De ontwerpbegroting raamt de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 158.165,6 miljoen euro. De toename tegenover de basisraming (+2.021,9 miljoen euro) is toe te schrijven aan de technische correcties (+1.730,8 miljoen euro) en nieuwe fiscale maatregelen (+291,1 miljoen euro) zoals beiden beslist tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2023.

### 1.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2024 bedraagt +1.756,1 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen (+1.464,9 miljoen euro)<sup>23</sup> en anderzijds, bijkomende fiscale maatregelen (+291,1 miljoen euro) die werden beslist in het conclaaf van oktober 2023.

<sup>19</sup> Zie rapport Rekenhof: Commentaar en opmerkingen bij ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023, p. 43.

<sup>20</sup> Economische begroting, september 2023, FPB.

<sup>21</sup> 20 miljoen euro voor de hervorming van de BBSZ en 16,6 miljoen euro voor de verhoging van de bijzondere accijns met betrekking tot de energie. De overige technische correcties (1.730,8 miljoen euro), zoals vermeld in de AT op p.120 betreffen conclaafmaatregelen die verderop in het rapport besproken worden.

<sup>22</sup> Deze hervorming verloopt in 3 fasen over de inkomstenjaren 2022-2024, volgens het ritme 1/5, 2/5 en 2/5. Bij de begrotingscontrole 2023 raamde de FOD Financiën de verschuiving op respectievelijk 305, 572,4 en 736 miljoen euro. In 2024 wordt de impact van 736 miljoen euro verminderd met 492,2 miljoen euro voor de impact op de kohieren van de voorgaande jaren.

<sup>23</sup> Zie algemene toelichting, tabel 5, p. 120.

#### 1.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven. De FOD Financiën herraamt deze impact in principe niet, tenzij hij hier de opdracht toe krijgt van de regering of rekening houdt met eerdere opmerkingen van het Rekenhof. Het Rekenhof formuleert opmerkingen bij de hierna volgende maatregelen.

##### *Pillar II: Minimumbelasting voor grote multinationale en omvangrijke binnenlandse groepen (+650,1 miljoen euro)<sup>24</sup>*

Het Rekenhof merkt op dat de laatste raming voor deze budgettaire belangrijke maatregel dateert van 16 februari 2023. De FOD Financiën raamde de IIR<sup>25</sup>-ontvangsten op basis van CbCR<sup>26</sup>-gegevens van 2018. De QDMTT<sup>27</sup>-ontvangsten werden geraamd op basis van een simulatie van de mogelijke opbrengsten voor de jaren 2016-2019. De budgettaire opbrengsten werden niet herraamd op basis van recentere CbCR-gegevens omdat het coronajaar 2020 niet representatief is en recentere gegevens nog niet beschikbaar zouden zijn. Zoals in zijn vorig rapport<sup>28</sup> wijst het Rekenhof er op dat de geraamde opbrengsten onzeker zijn door het gebrek aan recente cijfergegevens en door de complexiteit en het internationaal karakter van de maatregel.

##### *Hervorming patrimoniumtaks (+82 miljoen euro)*

Bij de begrotingscontrole van 2023 besliste de regering om de patrimoniumtaks op vzw's te hervormen, door de invoering van een progressief tarief en de verdubbeling van het vrijstellingsplafond tot 50.000 euro. De FOD Financiën raamde hiervoor een opbrengst van 82 miljoen euro. Bij de uitvoering van de maatregel<sup>29</sup> besliste de regering bijkomend om de impact voor zorginstellingen te neutraliseren en de onroerende goederen in het buitenland ook op te nemen in de belastbare basis. De FOD Financiën voerde geen bijkomende ramingen uit, maar meent dat de minderontvangsten door de toegeving aan de zorginstellingen gecompenseerd zal worden door de belasting op de onroerende goederen in het buitenland en een verhoogde controle op de patrimoniumtaks. De onroerende goederen gelegen in het buitenland, zijn lang buiten het toepassingsveld gebleven omdat de controle erop zeer moeilijk was. De FOD Financiën stelt dat dit nu zal opgevangen worden door datamining en internationale gegevensuitwisseling.

#### 1.4.2 Technische correcties en nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaf op 14 oktober 2023 nam de regering maatregelen met een geraamde budgettaire impact van 2.022,0 miljoen euro op de fiscale ESR-ontvangsten van 2024. De FOD Financiën verwerkt deze conclaafmaatregelen in de raming deels als nieuwe maatregelen en deels als technische correcties.

<sup>24</sup> Zie tabel 5 – Algemene toelichting: 300 miljoen euro (begrotingsconclaf oktober 2020 – p. 121) en 350,1 miljoen euro (begrotingsconclaf maart 2023 – p. 122).

<sup>25</sup> *Income inclusion rule*, inkomensinclusieregel: een bijheffing die aan een uiteindelijke moederentiteit van multinationale of omvangrijke binnenlandse groep kan worden opgelegd indien de onder Pillar II berekende belastingdruk lager is dan 15% per rechtsgebied (=jurisdictional blending) waar ze actief is.

<sup>26</sup> *Country-by-country-reporting*: Rapportering door grote groepen waaruit informatie over o.a. activa, omzet, winst, aantal werknemers, etc.. wordt opgenomen in elke rechtsgebied waarin ze actief zijn.

<sup>27</sup> *Qualified domestic top-up tax*, gekwalificeerde binnenlandse bijheffing: een bijheffing die binnen een rechtsgebied kan worden opgelegd aan één of meerdere groepsentiteiten van een multinationale of omvangrijke binnenlandse groep indien de onder Pillar II berekende belastingdruk lager is dan 15% in dat rechtsgebied.

<sup>28</sup> REKENHOF, *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, p. 36.

<sup>29</sup> *Parl. St.*, DOC 55/3607 – Wetsontwerp houdende diverse fiscale bepalingen.

### Technische correcties

Bovenop de technische correcties en verschuivingen die reeds werden verrekend in de basisraming (zie *supra*), verhoogt de regering de fiscale ontvangsten van 2024 met 1.730,8 miljoen euro<sup>30</sup>. Het Rekenhof formuleert hierover volgende opmerking:

- *Extra inkomsten vennootschapsbelasting: winsten op intresten van bevroren Russische tegoeden (+1.505,0 miljoen euro)*

De regering raamt dat Euroclear 1.505,0 miljoen euro bijkomend aan vennootschapsbelasting zal betalen in 2024 als gevolg van de sancties tegen Rusland en voegt deze impact via een technische correctie toe aan de fiscale ontvangsten van 2024.

Het Rekenhof wijst erop dat de Europese Commissie verschillende mogelijkheden onderzoekt om de financiële winsten uit de sancties tegen Rusland aan te wenden voor de heropbouw van Oekraïne. Afhankelijk van hoe en wanneer dit wordt uitgewerkt, kan dit de inkomsten in de vennootschapsbelasting afkomstig van Euroclear beïnvloeden. Het Rekenhof ontving hierover tot op heden echter geen bijkomende informatie van de Europese Commissie.

De regering koppelde de geraamde inkomsten in de vennootschapsbelasting uit de bevroering van Russische tegoeden (+1.505 miljoen euro) rechtstreeks aan uitgaven die België zal doen in het kader van het conflict in Oekraïne. Het Rekenhof wijst erop dat een aantal van deze uitgaven een verplicht karakter hebben. Indien deze inkomsten in de vennootschapsbelasting gevoelig lager uitvallen dan verwacht, kan dit tot gevolg hebben dat de provisie Oekraïne niet langer ESR-neutraal is. Voor meer toelichting over de provisie Oekraïne verwijst het Rekenhof naar Deel III – Hoofdstuk 1 – Punt 1.

### Nieuwe maatregelen

De regering nam tijdens het begrotingsconclaaf fiscale maatregelen met een positieve impact van 291,1 miljoen euro op de ESR-ontvangsten in 2024.

Voor de hierna vermelde maatregelen formuleert het Rekenhof opmerkingen bij de budgettaire ramingen.

- *Versterking van de kaaimantaks (+12,5 miljoen euro)*

De regering zal zoals aanbevolen door het Rekenhof een aantal gebreken in de wetgeving over de kaaimantaks verhelpen<sup>31</sup>. Hoewel het Rekenhof erkent dat het waarschijnlijk is dat deze wijzigingen zullen bijdragen tot hogere inkomsten, is het bij gebrek aan afzonderlijke codes in de belastingaangifte onduidelijk hoe de belastingopbrengsten van de kaaimantaks begroot worden.

- *Controlled Foreign Companies<sup>32</sup> (+31,9 miljoen euro)*

Omwille van tegenvallende resultaten m.b.t. de al ingestelde belasting op CFC's<sup>33</sup>, beslist de regering het belastingmodel te wijzigen en wordt voortaan voor bepaalde niet uitgekeerde inkomsten een vermoeden van belastbaarheid ingesteld.

Het Rekenhof ontving onvoldoende informatie om de geraamde opbrengst te kunnen beoordelen.

<sup>30</sup> Het betreft (i) extra inkomsten vennootschapsbelasting als gevolg van de financiële sancties tegen Rusland (+1.505 miljoen euro), (ii) stijgende inkomsten uit roerende voorheffing wegens verschuiving van spaardeposito's naar termijndeposito's (+60 miljoen euro), (iii) extra inkomsten roerende voorheffing op staatsbon (+75,8 miljoen euro) en (iv) herraming aflopende regularisatie (+90 miljoen euro).

<sup>31</sup> Zie rapport van het Rekenhof over de kaaimantaks, april 2023, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>32</sup> Volgens de bepalingen in het voorontwerp van programmawet wordt een buitenlandse vennootschap of inrichting als een CFC beschouwd, indien de Belgische vennootschap rechtstreeks of onrechtstreeks de meerderheid van de stemrechten of van de deelneming bezit, of recht heeft op minstens 50% van de winst van deze buitenlandse vennootschap (participatiecriterium) en indien deze gevestigd is in een land zonder of met lage belasting volgens de EU-lijst of volgens de lijst van Staten, zoals bedoeld in artikel 307, §1/2 WIB92 (taxatiecriterium).

<sup>33</sup> Ingevoerd door de wet van 25 december 2017 tot hervorming van de vennootschapsbelasting.

- *Verhoging van het registratierecht op erfpacht (+32,5 miljoen euro)*

De regering voorziet in een verhoging van het tarief van het registratierecht van 2% naar 5%, voor contracten tot vestiging van een erfpacht en recht van opstal. In zijn berekeningsnota geeft de FOD Financiën aan dat er geen gedragseffecten worden verwacht aangezien het tarief van 5% kleiner is dan het tarief van de gewestelijke verkooprechten op de onroerende goederen. Het Rekenhof merkt op dat dit niet altijd het geval is. Zo kunnen o.a. beroepsverkopers genieten van een verkooprecht van 4% in Vlaanderen<sup>34</sup> en 5% in Wallonië<sup>35</sup>. Enkel in Brussel is het tarief van het verkooprecht voor beroepsverkopers hoger met 8%<sup>36</sup>.

Het Rekenhof merkt ook op dat een verhoging van de registratierechten tot verhoogde aftrekken kan leiden in de inkomstenbelastingen met een potentiële negatieve budgettaire impact tot gevolg.

Op basis van bovenstaande redenen acht het Rekenhof de geraamde opbrengsten mogelijk te hoog.

- *Verlaagd btw-tarief 6% sloop en heropbouw (-127 miljoen euro)*

De regering harmoniseert vanaf 1 januari 2024 de bestaande regelingen<sup>37</sup> tot één uniforme regeling die zal gelden voor het gehele land. Het verlaagd btw-tarief zal enkel nog mogelijk zijn bij sloop en heropbouw voor eigen bewoning, mits naleving van de voorwaarden<sup>38</sup> die nu vereist zijn voor de tijdelijke regeling, of voor een langdurige sociale verhuur. Voor verkopen via bouwpromotoren geldt opnieuw het normaal tarief van 21%. De regering voorziet nog in een overgangsregeling voor lopende bouwprojecten die onder de huidige regelgevingen zijn opgestart, maar die vanaf 2024 niet voldoen aan de nieuwe voorwaarden. Deze werkzaamheden kunnen in 2024 nog gefactureerd worden aan 6%.

De FOD Financiën raamt de structurele kostprijs voor de nieuwe regelgeving op 53,7 miljoen euro (inclusief terugverdieneffecten). Hij meent dat slechts 2.300 bouwprojecten nog in aanmerking zullen komen voor het verlaagd btw-tarief. Voor de overgangsmaatregel raamt hij de kostprijs op 72 miljoen euro. De regering voorziet voor 2024 een budgettaire kost van 127 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er op dat de kostprijs voor de overgangsregeling onderraamd kan zijn omdat de FOD Financiën zich, bij gebrek aan andere gegevens, baseerde op de ingediende formulieren 111<sup>39</sup> in 2023 en niet op de ingediende omgevingsvergunningen op de spildatum<sup>40</sup>. De FOD Financiën neemt tevens aan dat de bouwwerken binnen de 8 maanden na indiening van het formulier 111 afgewerkt zijn, wat onzeker is.

Het Rekenhof benadrukt ook dat deze raming enkel betrekking heeft op de btw-ontvangsten op de vermelde bouwprojecten en dat er geen rekening is gehouden met onder meer verdere gedragseffecten. Om een juiste impact op de totale overheidsontvangsten te evalueren, dient de oefening veel breder uitgewerkt te worden.

<sup>34</sup> Art. 2.9.4.2.4. VCF.

<sup>35</sup> Art. 62 W.Reg. van toepassing in het Waals Gewest.

<sup>36</sup> Art. 62 W.Reg. van toepassing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

<sup>37</sup> Volgende regelingen zijn momenteel van toepassing: de permanente regeling, enkel van toepassing in 32 centrumsteden en de tijdelijke regeling van toepassing in het volledige grondgebied, van 1 januari 2021 t.e.m. 31 december 2023.

<sup>38</sup> Eigen en enige woning van max.200 m<sup>2</sup> bewoonbare oppervlakte. Deze voorwaarden moeten gedurende 5 jaar vervuld blijven.

<sup>39</sup> Met het formulier 111 geeft de bouwheer of koper aan dat hij voldoet aan de voorwaarden om te genieten van het verlaagd btw-tarief. Deze moeten ingediend worden bij de FOD Financiën vooraleer de btw opeisbaar wordt. Dit betekent voor de start van de werken (bouwheer) of voor de facturatie bij aankoop (bouwpromotor). Eind augustus 2023 werden 5.113 formulieren ingediend. In 2022 bedroeg dit aantal 10.466, 76% hiervan had betrekking op de verkoop via bouwpromotoren.

<sup>40</sup> De omgevingsvergunning moet ingediend zijn voor 1 juli 2023 (bouwpromotoren) of 1 januari 2024 (permanente regeling centrumsteden). Tussen de indiening van de omgevingsvergunning en de indiening van het formulier 111 bij de start en/of de verkoop van de bouwwerken kan maanden of jaren verschil liggen, door bv. vertragingen bij de goedkeuring van de omgevingsvergunning of latere opstart van de werken. De werken moeten opgestart worden binnen de 2 jaar na de goedkeuring van de omgevingsvergunning.

- *Verhoging accijnzen tabak en e-liquids en op nieuwsoortige tabaksproducten (+329 miljoen euro, incl. btw)*

In uitvoering van het antitabaksplan<sup>41</sup> verhoogt de regering de bijzondere accijnzen op sigaretten en rooktabak om het tabaksverbruik verder te ontmoedigen. De regering verwacht een bijkomende ontvangst in 2024 van 329 miljoen euro<sup>42</sup> (301,9 miljoen euro voor sigaretten en rooktabak en 27,1 miljoen euro voor e-liquids).

De FOD Financiën berekende de tariefverhogingen voor sigaretten en tabak in functie van de te behalen budgettaire opbrengst. Deze oefening leidt tot aanzienlijke tariefverhogingen. Bij zijn raming wijst hij op grotere en meer onvoorspelbare gedragsveranderingen als gevolg van de snel opeenvolgende en aanzienlijke tariefverhogingen. Hij houdt daarom rekening met een hogere prijselasticiteit van 0,67<sup>43</sup> (i.p.v. 0,5). Volgens de FOD Financiën zullen de ontvangsten bij een nog hogere elasticiteit niet langer toenemen, maar afnemen.

Het Rekenhof wijst er op dat er nog geen rekening is gehouden met de anticipatieve inverbruikstellingen die eind december 2023 ongetwijfeld zullen plaatsvinden en de tariefverhogingen vanaf 1 januari 2024 zullen voorafgaan. Deze namen de voorbije jaren, jaar na jaar toe, bij iedere volgende tariefverhoging waardoor de opbrengst van de tariefverhogingen nog moeilijk te bepalen is<sup>44</sup>.

- *Teruggave bijzondere accijns professionele diesel: vermindering terugbetalingstarief (+25 miljoen euro) en verplicht elektronische indiening aangifte (+15 miljoen euro)*

De regering vermindert het terugbetalingstarief voor professionele diesel verder tot 193,5 euro/1.000 liter (-10,6 euro/1.000 liter). Ze zal ook de elektronische aangifte vanaf 1 april 2024 verplicht maken, voor zowel de Belgische als de buitenlandse transporteurs<sup>45</sup>.

De FOD Financiën steunt zich voor zijn raming van de tariefverlaging op het rapport van de KU Leuven<sup>46</sup>, dat aantoont dat de prijselasticiteit bij 83% van het transport waarvoor een terugbetaling van accijnzen wordt gevraagd, zeer gering is. Hij berekende een minderuitgave van 25 miljoen euro.

De verplichte elektronische aangifte zou frauduleuze aangiften moeten terugdringen en zou ook de terugbetalingstermijn moeten inkorten<sup>47</sup>. De FOD Financiën raamt, op termijn, een positieve impact van 60 miljoen euro. Rekening houdend met de huidige achterstand, rekent de regering in 2024 op een positieve impact van 15 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat het behalen van de budgettaire doelstelling in 2024 afhankelijk zal zijn van het tijdstip van de indiening (verbruik 2022-2024) en de terugbetaling (van zowel de nieuwe als de stock aan aanvragen). Uit de cijfers van 2022 blijkt immers dat slechts een derde van het vermoedelijk verbruik 2022 effectief terugbetaald werd in het jaar zelf<sup>48</sup>. De FOD Financiën geeft ook aan dat hij bij de invoering van de verplichte elektronische aangifte wellicht een

<sup>41</sup> Interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie, Algemene Cel Drugsbeleid, 14 december 2022.

<sup>42</sup> In vorige conclaven was al beslist om de accijnzen op tabaksproducten in 2024 te verhogen met 279 miljoen euro. In het conclaaf van oktober 2023 besliste de regering om de accijnzen bijkomend met 50 miljoen euro te verhogen. In tabel 5, AT p. 121 is slechts 280,6 miljoen euro opgenomen. Het verschil is te verklaren doordat de btw van maatregelen uit vroegere conclaven al verwerkt is in de economische begroting van het FPB.

<sup>43</sup> De prijselasticiteit houdt o.m. rekening met de dalende binnenlandse consumptie, de illegale handel, de verhoogde consumptie van substituten maar ook met de grensverkopen (deze zullen afnemen omdat de prijs van een pakje sigaretten stijgt tot 10 euro en zo het prijsvoordeel t.o.v. Frankrijk en Nederland verdwijnt).

<sup>44</sup> Zie Rekenhof: 180° Boek - deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid, p. 38.

<sup>45</sup> Niettegenstaande de indiening via elektronische aangifte voor Belgische transporteurs al mogelijk is sinds 2020, dient 31% van deze transporteurs de aanvraag tot terugbetaling nog steeds in via een papieren aangifte.

<sup>46</sup> Proposal for a green tax reform van Transport & Mobility Leuven (KUL-01/06/2022) – p. 119 en 120.

<sup>47</sup> Voor buitenlandse papieren aanvragen loopt deze momenteel op tot acht à negen maanden na indiening van de aangifte.

<sup>48</sup> Zie Rekenhof: 180° Boek-deel III: begrotingsbeleid van de federale overheid, p. 39.

overgangperiode zal moeten toestaan, omdat niet alle transporteurs in de mogelijkheid zullen zijn om hier onmiddellijk aan te voldoen.

- *Fietsplan: verhoging fiscale vrijstelling fietsvergoeding (-45 miljoen euro)*

Als alternatief voor de beslissing om geen btw-verlaging voor de fiets in te voeren, stelde de regering een fietsplan op om het fietsgebruik te promoten. Hiervoor is een budget van 80 miljoen euro beschikbaar. Voor 2024 zal het resterende budget (45 miljoen euro) besteed worden aan de verhoging van de fiscaal vrijgestelde fietsvergoeding voor het woon-werkverkeer tot 0,35 euro per kilometer. Om de kost voor de werkgevers te beperken en de loonnorm te respecteren, kent de regering een belastingkrediet toe voor de betaalde vergoedingen in de periode 2024-2026.

Volgens de raming van de FOD Financiën zullen de fietsvergoedingen in 2024 toenemen met 50,8 miljoen euro. De fiscale impact bestaat uit verminderde ontvangsten in de personenbelasting (-19 miljoen euro) en in de vennootschapsbelasting (-25,9 miljoen euro). Voor de volgende jaren houdt hij rekening met een verdere toename van 8,5% van de uitbetaalde vergoedingen.

Het Rekenhof merkt op dat de FOD Financiën vertrekt vanuit de hypothese dat niet alle fietsvergoedingen zullen verhoogd worden<sup>49</sup>. De uiteindelijke kostprijs kan bijgevolg nog hoger uitvallen. De raming houdt ook geen rekening met bijkomende effecten, zoals het verminderd autogebruik en de gezondheids- en milieu-effecten. De FOD Financiën vestigt er ook de aandacht op dat de controle op deze vergoedingen beperkt is en dat deze aanleiding kunnen geven tot het uitbetalen van onterechte, onbelaste vergoedingen.

In de begroting is deze maatregel nog niet opgenomen in de fiscale ontvangsten, en is het beschikbare budget begrepen in een onverdeelde provisie (zie Deel I – Hoofdstuk 2 – Punt 3).

- *Verhoging fiscale werkbonus (-37,3 miljoen euro)*

De sociale werkbonus is een vermindering van de werknemersbijdrage voor werknemers met een laag loon. Hierdoor verhoogt het belastbaar inkomen van de werknemer, waardoor hij meer belastingen moet betalen (= terugverdieneffect voor de overheid). Om dit negatief effect voor de werknemer te neutraliseren is de fiscale werkbonus in het leven geroepen. Deze bedroeg voor het conclaaf van oktober 2023 33,1% van de sociale werkbonus.

Vanaf 1 april 2024 verhoogt het minimumloon met 35,7 euro, waardoor ook de sociale en fiscale werkbonus verhoogt. De regering besliste om vanaf 1 april 2024 de fiscale werkbonus te versterken door, op een gedeelte van de sociale werkbonus een hoger percentage (52,5%) toe te kennen. Hierdoor neemt het nettoloon verder toe.

De FOD Financiën raamt de kostprijs voor de versterking van de fiscale werkbonus voor 2024 (9 maand) op 56,2 miljoen euro. Hij vermindert deze kostprijs nog met een terugverdieneffect van 18,9 miljoen euro. De netto-kostprijs bedraagt zo 37,3 miljoen euro. Het Rekenhof wijst er op dat het terugverdieneffect op de verhoogde sociale bonus al opgenomen was in de basisraming, waardoor de nettokostprijs mogelijk onderraamd is.

## 1.5 Strijd tegen de fiscale fraude

De begrotingsdoelstellingen voor de strijd tegen de sociale en fiscale fraude bedragen 1 miljard euro voor 2024, wat 300 miljoen euro meer is dan het voorgaande jaar. Het Rekenhof beschikt echter niet over voldoende informatie over de manier waarop dat bedrag wordt gespreid over die twee luiken, noch over de diverse maatregelen en hun verwachte opbrengst.

<sup>49</sup> De FOD Financiën neemt aan dat 50% van de kilometers in 2022 vergoed aan 0,24 euro/km en 90% van de kilometers in 2022 vergoed aan 0,25 euro/km in 2024 zullen verhoogd worden tot 0,35 euro/km. Deze hebben een aandeel van respectievelijk 29% en 44% in de totaliteit van de uitbetaalde vergoedingen in 2022.



Van de 54 projecten opgenomen in de eerste twee actieplannen van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude zijn er 34 afgerond. De overige 20 projecten zijn nog in uitvoering. Het derde actieplan, dat 19 maatregelen voorstelt, is echter nog niet gevalideerd door de ministerraad.

## 2 Niet-fiscale ontvangsten

### *Algemene evolutie*

Het ontwerp van middelenbegroting 2024 voorziet 7.402 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten, 689 miljoen euro minder dan de laatste ramingen voor 2023. Die vermindering is te wijten aan het wegvallen van de uitzonderlijke bijdrage van Fluxys in 2023 (-300 miljoen euro), van het bedrag dat de sociale zekerheidsinstellingen moesten terugbetalen als gevolg van de teveel ontvangen evenwichtsdotatie (-629 miljoen euro) en het afzonderen van de bijdragen van de financiële instellingen aan het Garantiefonds voor Financiële Diensten (-460,3 miljoen euro).

De niet-fiscale ontvangsten met een weerslag op het vorderingensaldo van de federale overheid worden geraamd op 5.231 miljoen euro, of 1.540 miljoen euro minder dan de voor 2023 geraamde ontvangsten.

### *Samenwerkingsakkoorden*

Er is een ontvangst van 50,0 miljoen euro voorzien voor de terugbetaling door de gemeenschappen van de aankoop van vaccins tegen COVID-19. Door het ontbreken van een samenwerkingsakkoord, bestaat er momenteel echter geen wettelijke grondslag voor de inning van die ontvangst, waardoor die bijgevolg onzeker is. Het Rekenhof herinnert eraan dat in de middelenbegrotingen van de voorgaande jaren reeds dergelijke ontvangsten waren opgenomen, die nooit werden geïnd.

Omdat er nog geen samenwerkingsakkoorden zijn tussen de federale overheid en de deelstaatentiteiten over de verdeling van de ontvangsten uit de veiling 2023-2030 van de CO<sub>2</sub>-uitstootrechten en de verkoop van de UMTS-licenties, kan het federale aandeel van die ontvangsten voor 2024 nog steeds niet worden bepaald. De voor de veiling van de 5G-licenties geïnde ontvangsten (geraamd op 51,4 miljoen euro in 2024) worden bijgevolg op een geblokkeerde rekening gestort.

In het kader van de verdeling van de federale inkomsten van de veiling van CO<sub>2</sub>-uitstootrechten voor de jaren 2015 tot 2020, werd op 22 september 2023 een samenwerkingsakkoord ondertekend. Dat akkoord vermeldt eveneens de verdeling van de inkomsten van de veilingen voor de jaren 2021 en 2022. De federale overheid ontvangt een aandeel van 9,05% (d.i. 126,2 miljoen euro). De regering diende op 25 oktober 2023 het wetsontwerp ter goedkeuring van dat akkoord (DOC 55 3626/001) bij de Kamer in.

### *Bijdragen van de gewesten in verband met verkeersveiligheid*

De middelenbegroting (sectie 12 – FOD Justitie) voorziet in drie nieuwe ontvangsten (één voor elk gewest) voor totaal 9,5 miljoen euro. Het betreft een bijdrage van de gewesten inzake verkeersveiligheid aan de federale verwerkingsactoren. Door de toename van het aantal gewestelijke installaties voor verkeerscontrole en om de ondervonden technische problemen te verhelpen, besliste de regering te voorzien in een gezamenlijke financiering door de federale overheid en de gewesten. De gewesten zouden hierbij een bijdrage van 4 euro per dossier betalen (cf. de commentaar van het Rekenhof in het deel in verband met de algemene uitgavenbegroting, sectie 12 – FOD Justitie).

Een protocolakkoord tussen de gewesten en de federale partners zal de bepalingen in verband met die bijdrage en de daaraan gekoppelde extra capaciteit voor de gewesten verder uitwerken. Bij ontstentenis van dat protocolakkoord, zijn die ontvangsten onzeker.

### *Dividenden*

Het huidig begrotingsontwerp verhoogt de door Belfius gestorte dividenden tot 581 miljoen euro, 220 miljoen euro meer dan in 2023. Volgens de FOD Financiën bestaat het bedrag van 2024 uit een dividend van 400 miljoen euro op de resultaten van 2023 en een interimdividend van 181 miljoen euro op de partiële resultaten van 2024. Het Rekenhof merkt op dat de storting van een interimdividend een voorschot op de in 2025 verwachte dividenden vormt.

De beheersovereenkomst met de FPIM bepaalt dat normaal een dividend van minimum 25% van de te bestemmen winst van het boekjaar aan de federale Staat wordt gestort. Dat dividend wordt, volgens de vermoedelijke winst, op 104,6 miljoen euro geraamd voor het jaar 2024. De overname van de participaties (BNP Paribas en Ethias) en de aankoop van nieuwe activa hebben de resultaten van de FPIM gunstig beïnvloed, omdat aldus nieuwe dividenden kunnen worden geïnd. In 2023 beperkte het dividend zich tot 31,7 miljoen euro door een uitzonderingsclausule opgenomen in de beheersovereenkomst.

### *Energie*

De middelenbegroting voorziet voor 2024 een bijdrage van 413 miljoen euro van de energiesector voor de ontmanteling van de kerncentrales. De federale Staat zal overigens 20 miljoen euro ontvangen als bijdrage voor de verlenging van Doel 1 en 2. Er wordt daarentegen geen enkele ontvangst verwacht voor de verlenging van Tihange 1.

De belasting op de overwinsten van de elektriciteitsproducenten voor het eerste semester van 2023 zal niet kunnen worden geboekt op het begrotingsjaar 2023, gezien de termijnen die nodig zijn om de definitieve bedragen te berekenen. De opbrengst van die belasting, geraamd op 692,1 miljoen euro, wordt overgedragen naar het begrotingsjaar 2024. De wettelijke basis zal echter moeten worden gewijzigd om die overdracht mogelijk te maken.

Ten slotte, zullen de geraamde ontvangsten van de bijdrage van de petroleumsector (150,8 miljoen euro) voor het tweede semester 2023 begin 2024 worden geheven.

Er zal een ESR-correctie worden uitgevoerd om die twee overdrachten te neutraliseren.

## Hoofdstuk 2

# Ontvangsten van de sociale zekerheid

## 1 Eigen ontvangsten

### 1.1 RSZ – Globaal beheer

De RSZ raamt de ontvangsten uit bijdragen op 67.080,0 miljoen euro in 2024, wat een stijging is met 4.094,7 miljoen euro (+6,5%) in vergelijking met de voor 2023 verwachte ontvangsten uit bijdragen.

De stijging van de bijdragen is voornamelijk te verklaren door de stijging van de loonmassa (+2.988,8 miljoen euro) op basis van de hypothesen van de economische begroting van het FPB van september 2023. Het FPB voorziet een stijging van de loonmassa in 2024 met 4,6% voor de privésector<sup>50</sup> en met 4,9% voor de overheidssector<sup>51</sup>. Die prognoses waren echter gebaseerd op een overschrijding van de spilindex in februari en juni 2024. Volgens de laatste vooruitzichten van het FPB (november 2023) zouden die overschrijdingen er evenwel pas komen in maart en in september 2024. De FOD BOSA kon het Rekenhof geen verdere informatie verstrekken over de budgettaire gevolgen van het verschil tussen de vooruitzichten van september en november 2023.

De stijging van de loonmassa wordt versterkt door het niet verlengen van een aantal in 2023 getroffen begrotingsmaatregelen, met name de uitzonderlijke vrijstelling van 7,07% van de nettowerkgeversbijdragen die in het eerste en tweede kwartaal van 2023 verschuldigd waren (+1.075,5 miljoen euro).

De RSZ voorziet een toename van de verminderingen met een impact op de ontvangsten uit sociale bijdragen (-333,8 miljoen euro<sup>52</sup>), evenals een stijging van bepaalde sociale bijdragen (+23,1 miljoen euro).

Die evolutie houdt ten slotte ook rekening met de maatregelen die een impact hebben op de sociale bijdragen, door de regering genomen bij de opmaak van de initiële begroting 2024, voor +134,1 miljoen euro.

### 1.2 Strijd tegen de sociale fraude

Voor de toepassing van de maatregelen inzake de sociale fraude zijn vooral drie organen bevoegd: de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD, in het kader van zijn actieplan 2023-2024), het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude (waarvan de actieplannen 1 en 2 nog in uitvoering zijn)<sup>53</sup> en het Strategisch Comité voor Fraudebestrijding en het Ministerieel Comité voor de Strijd tegen de Fraude. Dit actieplan 2023 tot 2024 van de SIOD werd op 13 januari 2023 door de ministerraad goedgekeurd en omvat zeven strategische doelstellingen<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Een stijging van de lonen met 0,1%, een indexering van de lonen met 3,5% en een toename van het aantal VTE met 1,0% in 2024.

<sup>51</sup> Een stijging van de lonen met 0,5%, een indexering van de lonen met 4,0% en een toename van het aantal VTE met 0,3% in 2024.

<sup>52</sup> Een stijging van de verminderingen van de federale sociale bijdragen met 349,2 miljoen euro, waarvan 15,5 miljoen euro subsidie-uitgaven zijn in de zin van het ESR 2010.

<sup>53</sup> Actieplannen 1 en 2 van het college zijn respectievelijk op 7 juni 2021 en 1 april 2022 goedgekeurd door het Ministerieel Comité voor de strijd tegen fiscale en sociale fraude.

<sup>54</sup> De zeven doelstellingen zijn: sociale fraude en sociale dumping verminderen door de Europese en internationale samenwerking te versterken; het concurrentievermogen van onze bedrijven waarborgen en daarmee eerlijke concurrentie garanderen; een inclusieve arbeidsmarkt creëren die de veiligheid en de gezondheid op het werk verzekert voor alle werknemers; de inspectiediensten versterken met het oog op een grotere capaciteit om op te treden en een grotere

De SIOD raamt de opbrengst van de strijd tegen de sociale fraude op 335 miljoen euro voor 2022 en op 234,8 miljoen euro voor het eerste semester 2023. Die ramingen hebben betrekking op de volledige federale sector, met inbegrip van de OISZ.

De netto-opbrengst van de maatregelen ter bestrijding van de sociale fraude waartoe in het kader van de initiële begroting 2024 is beslist, die bovenop de globale doelstelling van 1.000 miljoen euro komt, wordt geraamd op 44,8 miljoen euro. De voornaamste maatregelen die voor 2024 worden beoogd, zijn de volgende:

- de goedkeuring van plannen voor eerlijke concurrentie in de metaalsector, de groene sectoren, de horeca, de bewaking en de elektrotechniek tegen eind 2023 om de strijd tegen illegale arbeid en sociale dumping te versterken (+15 miljoen euro<sup>55</sup> in 2024, voornamelijk dankzij de gestegen ontvangsten uit sociale bijdragen);
- de invoering in het strafwetboek van nieuwe sancties van niveau 3 en niveau 5 voor wie geen geregistreerd kassasysteem gebruikt in de horeca, en toegang verlenen tot de kassagegevens voor alle sociale inspectiediensten (+11,5 miljoen euro in verband met de regularisatie van niet-aangegeven werknemers);
- de versterkte samenwerking tegen illegale arbeid, sociale fraude en sociale dumping voorziet in het afsluiten van samenwerkingsprotocollen tussen de verschillende actoren (SIOD, FOD Mobiliteit, sociale inspectiediensten), de actualisering van het protocol tussen de federale staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de coördinatie van de controles op illegale arbeid en sociale fraude, en de invoering van een wettelijk kader voor de uitwisseling van informatie tussen de politie en de inspectiediensten (+6,0 miljoen euro volgens een forfaitaire raming);
- de aanwerving van 29 sociaal inspecteurs<sup>56</sup> verdeeld over de FOD Werkgelegenheid, de OISZ en de SIOD, die de toepassing moeten waarborgen van de maatregelen genomen in het kader van de plannen voor eerlijke concurrentie en voor een versterkte samenwerking (+7,4 miljoen euro<sup>57</sup>);
- de aanwerving in september 2024 van 18 sociaal inspecteurs<sup>58</sup> verdeeld over de RSZ en het RSVZ, om pensioneringen vanaf 2025 op te vangen (+2,3 miljoen euro<sup>59</sup>).

Die laatste twee maatregelen komen bovenop de aanwerving van 140 sociaal inspecteurs<sup>60</sup>, waartoe de ministerraad heeft besloten naar aanleiding van de initiële begroting 2023 en die nog steeds loopt. De beleidscellen van de betrokken ministers hebben het Rekenhof meegedeeld dat 103 sociaal inspecteurs zijn aangeworven op 1 oktober 2023. Nieuwe aanwervingsexamens worden voorzien om het doel te bereiken.

---

slagkracht; de administratie (met inbegrip van digitalisering) en de wetgeving vereenvoudigen; de informatie verbeteren om de transparantie te vergroten, onvrijwillige onregelmatigheden te voorkomen en social engineering te bestrijden; de pakkansen verhogen en de effectiviteit van de sancties verbeteren; sociale fraude voorkomen.

<sup>55</sup> Raming op basis van het historische rendement van een volledig uitgevoerd plan.

<sup>56</sup> 12 bij de FOD Werkgelegenheid, 5 bij de RVA, 8 bij de RSZ, 2 bij het RSVZ, 1 bij het RIZIV en 1 bij de SIOD.

<sup>57</sup> De netto-opbrengst (7,4 miljoen euro) is gebaseerd op de bruto-opbrengst van de medewerkers over een periode van 12 maanden (9,6 miljoen euro) verminderd met de personeelsuitgaven (2,2 miljoen euro).

<sup>58</sup> 16 bij de RVA en 2 bij het RSVZ.

<sup>59</sup> Het nettorendement (2,3 miljoen euro) is gebaseerd op het gemiddelde brutorendement van de medewerkers over een periode van 4 maanden (2,7 miljoen euro) en de personeelsuitgaven (0,4 miljoen euro).

<sup>60</sup> Die aanwerving was bedoeld om 94 sociaal inspecteurs te vervangen, die vóór 2025 de pensioengerechtigde leeftijd zullen bereiken.

## 2 Financiering van de sociale zekerheid door de federale overheid

### 2.1 Dotaties en toelagen van de overheden

#### *RSZ-Globaal Beheer*

De subsidies van de overheden werden vastgelegd op 10.596,5 miljoen euro<sup>61</sup>. Ze stijgen met een globaal bedrag van 1.509,8 miljoen euro (+16,6%) in vergelijking met die van 2023. Die variatie wordt hoofdzakelijk verantwoord door de stijging van de evenwichtsdotatie (+1.456,4 miljoen euro), van de basisdotatie (+118,4 miljoen euro) en van de specifieke subsidie van de Staat (+11,9 miljoen euro), deels gecompenseerd door een daling van de gewestelijke subsidies (-76,9 miljoen euro).

De alternatieve financiering van de RSZ-Globaal Beheer is voor 2024 vastgelegd op 19.560,8 miljoen euro. Dat is een stijging met 199,2 miljoen euro (+1,03%) in vergelijking met die van 2023<sup>62</sup>. Ze bestaat uit de financieringen via de btw-ontvangsten (8.577,9 miljoen euro) en de roerende voorheffing (4.233,7 miljoen euro). De RSZ-Globaal Beheer krijgt vanuit de btw-ontvangsten in het kader van de alternatieve financiering ook bijkomende financiële middelen voor de financiering van de geneeskundige verzorging, ten belope van 6.749,1 miljoen euro.

Die bedragen houden rekening met de regeringsbeslissing om de percentages die van toepassing zijn op de netto-ontvangsten van de btw en van de roerende voorheffing aan te passen (+95,0 miljoen euro).

### 2.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt verzekerd door voorafnames van de fiscale ontvangsten<sup>63</sup>. In het ontwerp van begroting zijn de voor 2024 verschuldigde bedragen vastgesteld op 22.870,8 miljoen euro, waarvan 17.795,5 miljoen euro wordt voorafgenomen van de btw-ontvangsten<sup>64</sup> en 5.075,3 miljoen euro van de ontvangsten uit de roerende voorheffing.

Die bedragen stijgen licht (+328,6 miljoen euro) in vergelijking met de ramingen 2023. 19.560,8 miljoen euro ervan wordt toegekend aan de RSZ (+199,2 miljoen euro, ondanks de vermindering van het bedrag toegekend voor de financiering van de geneeskundige verzorging) en 3.310,0 miljoen euro aan het RSVZ (+129,3 miljoen euro, ondanks eveneens de vermindering van het bedrag toegekend voor de financiering van de geneeskundige verzorging).

Tussen 2017 en 2020 was tijdelijke regelgeving van kracht voor de berekening van de aan de alternatieve financiering toegekende bedragen. Ter aanvulling van de vastgelegde basispercentages voor de toekenning van de ontvangsten uit btw en uit de roerende voorheffing, werd de impact van de taxshift en van andere maatregelen gefinancierd via forfaitaire bedragen. Voor de jaren 2021 tot 2023 werden globale forfaitaire bedragen vastgelegd in afwijking van de wet van 18 april 2017, omwille van de onzekerheid over het niveau van de fiscale ontvangsten.

Vanaf het begrotingsjaar 2024 zullen nieuwe percentages voor de voorafnemingen van fiscale ontvangsten worden berekend. Die brengen alle maatregelen in rekening die een structurele impact hebben op de financiering van de sociale zekerheid.

<sup>61</sup> Dat bedrag omvat de evenwichtsdotatie (7.143,0 miljoen euro), de globale subsidie van de Staat (2.603,8 miljoen euro), de specifieke subsidie van de Staat (202,5 miljoen euro) en de subsidies van de deelstaatentiteiten (647,3 miljoen euro).

<sup>62</sup> Overeenkomstig de bepalingen van sectie 1 van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid, worden inhoudingen op de belasting over de toegevoegde waarde en op de opbrengst uit de roerende voorheffing, als alternatieve financiering bestemd voor de RSZ. Vanwege de COVID-19 crisis was het bedrag van de alternatieve financiering tijdens de jaren 2021, 2022 en 2023 echter forfaitair vastgesteld op respectievelijk 16.882,7 miljoen euro, 17.265,8 miljoen euro en 19.361,5 miljoen euro.

<sup>63</sup> Wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

<sup>64</sup> Er zou evenwel een bedrag van 1.306,1 miljoen euro worden voorafgenomen van de ontvangsten uit accijnzen op tabak, gelet op de geraamde ontoereikendheid van de btw-ontvangsten, zoals toegestaan door de wet van 18 april 2017. Om de afwijkingen van de voorbije jaren te voorkomen, zal het eventuele gebruik van de ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing als tweede bron van bijkomende ontvangsten, voortaan worden opgenomen in de wet.

Indien tot nieuwe, bijkomende verminderingen van sociale bijdragen, andere maatregelen ten gunste van de werkgelegenheid of verbetering van het sociaal statuut wordt beslist, kunnen die percentages worden aangepast bij koninklijk besluit.

Rekening houdend met de inwerkingtreding van dit definitieve stelsel voor de alternatieve financiering, worden ook nieuwe minimumbedragen voor de voorafnemingen vastgelegd in het ontwerp van programmawet, om de RSZ en het RSVZ te behoeden voor een te grote conjuncturele impact op de ontvangsten uit btw en roerende voorheffing.

De financiering van de sociale zekerheid wordt eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (164,4 miljoen euro) en door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (168,4 miljoen euro), gevestigd bij de inkohiering van de personenbelasting. Die overdrachten zijn stabiel tegenover de ramingen 2023.

In totaal vertegenwoordigen de middelen die in 2024 aan de sociale zekerheid verschuldigd zijn via de toewijzingsfondsen 23.204,3 miljoen euro, 1,4% meer dan bij de laatste ramingen 2023

### 3 Commentaar bij de begrotingsmaatregelen

#### 3.1 Opvolging van de vorige maatregelen

De volgende maatregelen die bij de opmaak van de initiële begroting 2023 werden genomen, werden op administratief en reglementair niveau ten uitvoer gelegd:

- de uitzonderlijke vrijstelling van 7,07% van de RSZ-nettowerkgeversbijdragen die in het eerste en tweede kwartaal 2023 verschuldigd zijn (-974,3 miljoen euro);
- de verdere harmonisering van de stelsels voor de maatwerkbedrijven<sup>65</sup> (-13,0 miljoen euro);
- de aanpassing van de regels voor studentenarbeid en flexijobs<sup>66</sup> (+10,0 miljoen euro);
- de strijd tegen het oneigenlijke gebruik van opeenvolgende dagcontracten<sup>67</sup> (+34,3 miljoen euro).

In oktober 2023 heeft de RSZ (op basis van de begrotingsresultaten) de budgettaire impact van de uitzonderlijke vrijstellingsmaatregel van 7,07% van de werkgeversbijdragen geraamd op -1.075,5 miljoen euro<sup>68</sup>. De geraamde opbrengsten van de andere maatregelen van de initiële begroting 2023 zijn niet herzien. De RSZ kan de opbrengsten ervan voor 2023 nog niet meedelen.

Bij het opmaken van de aangepaste begroting 2023 had de ministerraad beslist het systeem van de lagere sociale werkgeversbijdragen voor de eerste aanwervingen vanaf 2024 aan te passen. Die maatregel moest vanaf 2024 zo'n 37,0 miljoen euro extra inkomsten opleveren. In oktober 2023 heeft de RSZ de budgettaire impact van de maatregel, die op administratief en reglementair vlak op 1 januari 2024 ingaat, herberekend op 46,6 miljoen euro.

#### 3.2 Nieuwe begrotingsmaatregelen

De belangrijkste maatregelen die de ministerraad van 13 oktober 2023 heeft vastgelegd, zijn de volgende:

<sup>65</sup> De maatregel bestaat erin de regels over bijdragen en structurele verminderingen voor mindervalide werknemers (categorie 3b) uit te breiden naar de werknemers die behoren tot de doelgroep van de maatwerkbedrijven.

<sup>66</sup> Wat studentenarbeid betreft, trok de maatregel het jaarlijkse quotum waarvoor lagere sociale bijdragen gelden op van 475 uren naar 600 uren. Ook werd het stelsel van de flexijobs, die momenteel beperkt zijn tot de sectoren van de horeca en de kleinhandel, uitgebreid naar de sectoren van de sport, de cultuur (exploitatie van bioscoopzalen en schouwburgen), de evenementen en de zorg (ondersteunende functies).

<sup>67</sup> Vanaf 1 januari 2023 wordt een bijzondere socialezekerheidsbijdrage toegepast op de gebruikers die te vaak een beroep doen op opeenvolgende contracten van heel korte duur met dezelfde uitzendkracht.

<sup>68</sup> Volgens de RSZ kan dit bedrag nog veranderen, afhankelijk van de ingediende vragen om rechtzetting of laattijdige aangiffen.

- de aanpassing van de voorafnemingen op de ontvangsten van de btw en de roerende voorheffing bestemd voor de RSZ bij wijze van alternatieve financiering (+95,0 miljoen euro in 2024);
- de aanpassing van de regels inzake flexijobs (+71,0 miljoen euro in 2024);
- de herziening van het systeem van een bijzondere activeringsbijdrage voor werknemers jonger dan 60 jaar (+40,0 miljoen euro in 2024);
- de versterking van de component met betrekking tot de zeer lage lonen in de berekening van de structurele vermindering van de sociale bijdragen, ter compensatie van de stijging van de werkgeversbijdragen die inherent is aan de verhoging van het gewaarborgd gemiddeld minimummaandloon met 35,7 euro bruto (-15,8 miljoen euro in 2024);
- de herziening van het systeem van doelgroepenvermindering die wordt toegekend in geval van collectieve arbeidsduurvermindering (+3,4 miljoen euro in 2024) en
- de verlenging van de steunmaatregelen aan de seizoensarbeid in de land- en tuinbouwsector (-1,5 miljoen euro in 2024).

De beleidscel van de vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken deelt mee dat de maatregelen tegen 1 januari 2024 op administratief en reglementair niveau worden uitgevoerd, met uitzondering van de versterking van de component met betrekking tot de zeer lage lonen in de berekening van de structurele vermindering die pas op 1 april 2024 in voege treedt.

#### *Alternatieve financiering van de sociale zekerheid van de werknemers door de federale Staat (+95,0 miljoen euro)*

Overeenkomstig de bepalingen van sectie 1 van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid, worden de voorafnemingen op de ontvangsten van de btw en van de roerende voorheffing, bij wijze van alternatieve financiering, toegewezen aan de RSZ. De huidige voorafnemingspercentages bedragen 21,57% op de netto-ontvangsten van de btw en 77,60% op de netto-ontvangsten van de roerende voorheffing.

De ministerraad heeft beslist die percentages te verhogen tot respectievelijk 21,70% en 78,08% voor de financiering van de sociale zekerheid van de werknemers. De ministerraad raamt de impact van die maatregelen op in totaal 166,5 miljoen euro (25,0 miljoen euro voor de btw en 141,5 miljoen euro voor de roerende voorheffing).

Bovendien wordt de alternatieve financiering bestemd voor de financiering van de gezondheidszorg, door de impact van de begrotingsmaatregelen voor de gezondheidszorg, verminderd met 71,5 miljoen euro (zie punt 2.2).

#### *Flexijobs (+71,0 miljoen euro in 2024)*

De ministerraad is van plan de regels inzake flexijobs aan te passen en schat de netto-opbrengst van de maatregel op 71,0 miljoen euro vanaf 2024.

Ter herinnering: de flexijobregeling stelt een werknemer in de mogelijkheid een bijjob uit te oefenen tegen voordelige voorwaarden. Prestaties in het kader van flexijobs<sup>69</sup> zijn immers niet onderworpen aan de berekening van de gewone socialezekerheidsbijdragen, maar enkel aan een bijzondere werkgeversbijdrage op het volledige loon<sup>70</sup>, dat integraal wordt vrijgesteld van belastingen.

Eenzijds wil de ministerraad de toepassingsmodaliteiten van de regeling aanpassen:

- de flexijobs worden uitgebreid naar twaalf nieuwe activiteitensectoren (vervoer per bus, onderwijs en opvoeding, kinderopvang, autorijscholen en vormingscentra, autosector, sport en

<sup>69</sup> Het stelsel van de flexijobs betreft gepensioneerden en werknemers die reeds minstens 4/5e voor een andere werkgever werken.

<sup>70</sup> Het flexiloon (vakantiegeld inbegrepen) mag niet lager zijn dan 11,81 euro per uur vanaf 1 december 2022.

cultuur, evenementen, begrafenisondernemingen, land- en tuinbouw, voeding, vastgoed- en verhuissector<sup>71</sup>);

- het minimumloon van de flexijobbers wordt gelijkgeschakeld met het barema dat van toepassing is in de verschillende activiteitensectoren<sup>72</sup>, behalve voor de horeca;
- het belastingvrije loon van een flexijobber wordt begrensd<sup>73</sup>. Het deel van het loon dat boven dit maximum ligt, wordt zoals een normale vergoeding belast;
- het percentage van de bijzondere werkgeversbijdragen stijgt van 25% naar 28%.

Anderzijds wil de ministerraad maatregelen nemen om een einde te maken aan een aantal misbruiken. De voornaamste aanpassingen betreffen:

- een werknemer die minstens 4/5<sup>e</sup> werkt, mag niet als flexijobber binnen een verbonden onderneming worden aangeworven (in de zin van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen);
- een flexijobber mag niet door dezelfde werkgever worden aangenomen met een andere arbeidsovereenkomst;
- een werknemer die van een voltijdse baan naar een 4/5<sup>e</sup> tewerkstelling overstapt, kan pas een flexijob beginnen vanaf het derde kwartaal na deze overstap.

De ministerraad schat de bruto-opbrengst van die aanpassingen op 72 miljoen euro, in de veronderstelling dat de loonmassa van de flexijobs stijgt van 40% naar 45% in vergelijking met 2022<sup>74</sup>. De RSZ kan die ramingen niet bevestigen. Het Rekenhof heeft bovendien geen informatie ontvangen over mogelijke andere terugverdieneffecten van die maatregel.

Volgens schattingen van de ministerraad zullen de jaarlijkse extra beheersuitgaven voor de uitrol van die maatregel 1 miljoen euro bedragen in 2024. De RSZ geeft aan dat dit bedrag overeenkomt met de behoeften van de instelling.

#### *Activeringsbijdragen (+40,0 miljoen euro vanaf 2024)*

De ministerraad voorziet in de optimalisering van het systeem van de bijzondere activeringsbijdrage voor werknemers jonger dan 60 jaar (werkgeversbijdragen) en raamt het totale rendement van de maatregel op 40,0 miljoen euro vanaf 2024.

Het systeem van de bijzondere activeringsbijdrage werd in 2018 als ontradende maatregel ingevoerd voor werkgevers die hun werknemers met een al dan niet verminderd loon, vrijstellen van prestaties om op deze manier de striktere voorwaarden van het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag te omzeilen. Het bijdragepercentage verschuldigd op het loon varieert van 10% tot 20%, afhankelijk van de leeftijd die de werknemer aan het begin van zijn vrijstelling van prestaties had.

Enerzijds heeft de ministerraad beslist de bijdragepercentages te verhogen met 30 procentpunt tot 40% à 50%<sup>75</sup>. De ministerraad raamt de jaarlijkse opbrengst van die maatregel op 30,0 miljoen euro. Volgens schattingen van de RSZ, wordt die opbrengst met 10,5 miljoen euro overschat, berekend in

<sup>71</sup> De betrokken activiteitensectoren zullen een collectieve arbeidsovereenkomst kunnen afsluiten om het gebruik van flexijobs te verbieden (opt-out). De andere activiteitensectoren zullen een collectieve arbeidsovereenkomst kunnen afsluiten om het gebruik van flexijobs in te voeren (opt-in).

<sup>72</sup> Bij gebrek aan een referentieweddeschaal wordt het loon van flexijobbers minstens gelijkgeschakeld met het gewaarborgd gemiddeld minimummaandloon.

<sup>73</sup> Dit maximum bedraagt 12.000 euro voor niet-gepensioneerde flexijobbers en 7.190 euro voor bruggepensioneerde flexijobbers. Het huidige systeem blijft gelden voor de gepensioneerden die de pensioenleeftijd hebben bereikt en die een flexijob hebben.

<sup>74</sup> De loonmassa van de flexijobs bedroeg in 2022, 488,6 miljoen euro. Volgens de regering moet de maatregel de loonmassa doen stijgen van 40% naar 45%, wat neerkomt op een stijging van 195,4 miljoen euro naar 219,8 miljoen euro. Rekening houdend met de stijging van het percentage van de bijzondere werkgeversbijdrage van 25% naar 28%, zou de maatregel een gemiddeld rendement van 71 miljoen euro moeten opleveren.

<sup>75</sup> De activeringsbijdragen zouden dan worden vastgesteld op 50% voor werknemers jonger dan 60 jaar bij het begin van hun vrijstelling van prestaties, 45% voor werknemers tussen 60 en 62 jaar en 40% voor werknemers ouder dan 62 jaar.



de veronderstelling dat het aantal mensen dat in het stelsel met bedrijfstoelage terecht komt en er weer uitstroomt, stabiel blijft.

Anderzijds heeft de ministerraad beslist de modaliteiten voor de toepassing en de berekening van de bijdrage aan te passen:

- de huidige toepassingsvoorwaarden<sup>76</sup> van de activeringsbijdrage worden uitgebreid naar werknemers van wie de betrekking tijdens het betrokken kwartaal lager ligt dan een derde van een voltijdse betrekking;
- de huidige voorwaarden<sup>77</sup> voor een vermindering van het tarief van de activeringsbijdrage worden vervangen door een vermindering van 40% toegekend aan werknemers die in aanmerking komen voor een outplacementbegeleiding;
- de vrijstelling van de activeringsbijdrage wordt afgeschaft voor werknemers die opnieuw een activiteit aanvatten van minder dan een derde van de voltijdse werktijd.

De ministerraad schat de jaarlijkse opbrengst van die aanpassingen op 10,0 miljoen euro. Het Rekenhof heeft geen precieze details van die raming ontvangen. De RSZ is namelijk niet in staat om de effecten van die aanpassingen in te schatten.

---

<sup>76</sup> De bijdrage is verschuldigd voor de werknemer die geen enkele prestatie levert gedurende een volledig kwartaal bij dezelfde werkgever.

<sup>77</sup> Als de werkgever zijn werknemer heeft verplicht om ten minste 15 dagen opleiding te volgen gedurende een periode van vier opeenvolgende kwartalen, wordt het bijdragetarief verlaagd met 40% voor de vier kwartalen in kwestie.

## DEEL III

# Uitgaven van Entiteit I

### Hoofdstuk 1

## Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting

### 1 Ondersteunende departementen

#### 1.1 Provisie Oekraïne

Het Monitoringcomité oordeelde in zijn verslag van september 2023 dat entiteit I een begrotingsinspanning van 1,2 miljard euro moest leveren om te voldoen aan de verbintenissen van het stabiliteitsprogramma 2023-2026. Dat cijfer, bepaald op basis van de op 21 september 2023 beschikbare gegevens, houdt geen rekening met een geheel van verplichte uitgaven als gevolg van het conflict in Oekraïne. Voor het bepalen van de berekeningsgrondslag van de begrotingsinspanning, omvat dat cijfer slechts 189 miljoen euro voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen en 14,8 miljoen euro voor de financiering van de *European Peace Facility*. Naast deze twee bedragen, zal het vorderingensaldo van de federale overheid echter ook beïnvloed worden door volgende uitgaven:

- De Europese Commissie richtte de *European Peace Facility* op om beter in staat te zijn conflicten te voorkomen, vrede te bewaren en de internationale veiligheid te verbeteren. Er is hiervoor een krediet van 14,8 miljoen euro ingeschreven in het begrotingsprogramma 14.53.1. Dat bedrag houdt evenwel geen rekening met de verhoging met 78,2 miljoen euro van het Belgische aandeel in die financiering in 2024 en neemt het cijfer dat in de begroting van 2023 was voorzien over (14,8 miljoen euro).
- Het bevoorrecht sociaal statuut van de Oekraïense vluchtelingen, dat initieel op 1 maart 2024 zou aflopen, werd verlengd tot 1 maart 2025. Deze beslissing houdt een jaarlijkse kost in van 446 miljoen euro in 2024 of 257 miljoen euro meer dan de aanvankelijke raming van het Monitoringcomité.
- België zal vanaf 2024 deelnemen aan de financiering van de intresten en administratiekosten van de lening van 18 miljard euro die de Europese Unie aan Oekraïne toekende. De Belgische bijdrage voor de periode 2024-2027 bedraagt volgens het verdeelpercentage in de financiering van die lening (3,45%) 96,7 miljoen euro, of 24,2 miljoen euro op jaarbasis.
- In uitvoering van de beslissingen die de ministerraad in 2022 en 2023 op dat vlak nam, bedragen de totale kosten van de rechtstreekse militaire steunmaatregelen thans 227,7 miljoen euro. De algemene toelichting, noch de andere verantwoordingsdocumenten van de ontwerp-begroting geven duiding bij de planning van de regering hieromtrent voor 2024.
- België zou tot slot, in het kader van de Europese meerjarenbegroting 2021-2027, moeten bijdragen aan de financiering van de *Ukraine Facility* met een meerjarenbegroting van 50 miljard euro. Het totale aandeel van België in die financiering zou, voor zover het Europees parlement dat budget goedkeurt, 1,7 miljard euro bedragen voor de periode 2024-2027, of ongeveer 430 miljoen euro op jaarbasis.

Het Rekenhof wijst er op dat de algemene toelichting geen gegevens bevat die toelaten na te gaan of voormeld overzicht volledig is. Volgens dit overzicht zouden de totale uitgaven van de voorziene steun aan Oekraïne, zonder de rechtstreekse militaire hulp voor 2024 dus 1,0 miljard euro bedragen.

Tijdens het begrotingsconclaaf omschreef de regering niet nader de inhoud van de ‘Oekraïne-uitgaven’ en voorzag evenmin in specifieke hiervoor voorziene uitgavenkredieten. Wel voorzag de regering in een afzonderlijke provisie van 1,5 miljard euro (begrotingsprogramma 06.90.01). Volgens de notificaties van het begrotingsconclaaf, zullen de eigenlijke uitgaven achteraf preciezer worden bepaald.

De regering bepaalde echter dat de in de provisie ‘Oekraïne’ ingeschreven kredieten zullen worden geblokkeerd als die ontvangsten niet zouden volstaan. Het Rekenhof kan dus het risico van een blokkering van de vereffeningen in de loop van het begrotingsjaar niet uitsluiten, los van het verplichte karakter van de uitgaven in kwestie.

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat de expliciete bedoeling van de regering om die specifieke ontvangsten te bestemmen voor de uitgaven die voortvloeien uit de oorlog in Oekraïne, beantwoordt aan de werking van een begrotingsfonds in de zin van artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Het oprichten van een dergelijk fonds, waarbij ontvangsten en uitgaven organiek met elkaar worden verbonden, zou het voordeel bieden:

- duidelijk het bedrag en de aard van de verwachte ontvangsten en de voorziene uitgaven te objectiveren;
- een eventuele vertraging in de tijd of een verschil tussen die ontvangsten en die uitgaven tot uiting te brengen;
- er, louter door het feit dat dat fonds bestaat in plaats van een monitoring door de administratie, voor zorgen dat de ontvangsten effectief worden gebruikt voor het door de regering voorziene doel;
- de koppeling tussen ontvangsten en uitgaven in een meerjarenperspectief te plaatsen, vermits artikel 62 van de wet van 22 mei 2003 machtiging verleent om de beschikbare middelen van de begrotingsfondsen op het einde van een begrotingsjaar over te dragen naar het volgende jaar.

De regering gaf aan dat haar beslissing om geen beroep te doen op een dergelijk organiek fonds gerechtvaardigd is door de tijdelijke aard van deze uitzonderlijke inkomsten.

## 1.2 Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

### *Opvolging van het Plan voor herstel en veerkracht*

Het Belgisch aandeel in de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV) bedraagt 4,5 miljard euro, waarvan 954 miljoen euro voor de federale Staat. Los van een prefinanciering van 770 miljoen euro in 2021, waarvan 162 miljoen euro voor de federale Staat, is de storting van de middelen gekoppeld aan het effectief bereiken van de mijlpalen en doelstellingen bepaald in het door België ingediende plan. Een meer gedetailleerde beschrijving van de maatregelen is terug te vinden in deel III (begrotingsbeleid van de federale overheid) van het 180e Boek van het Rekenhof<sup>78</sup>.

De ministerraad van 29 september 2023 heeft het verzoek tot uitbetaling van de eerste schijf (847 miljoen euro) goedgekeurd, waarvan 179 miljoen euro bestemd is voor de federale overheid. Het verzoek werd op 29 september 2023 ingediend bij de Europese Commissie. Die zal vervolgens de stand van zaken van de mijlpalen onderzoeken en kan, indien er vertraging is bij de realisatie ervan, de inhoudingsmaatregelen toepassen die zijn opgenomen in haar methodologie van 21 februari 2023 inzake opschorting van betaling.

De beslissing van de ministerraad is ingegeven door het feit dat alle mijlpalen die nodig waren voor de uitbetaling van de eerste schijf geacht worden gehaald te zijn, met uitzondering van de mijlpaal in verband met het opvolgingssysteem voor audits en controles (informatie voor de opvolging van

<sup>78</sup> 180<sup>e</sup> Boek – Deel III, Begrotingsbeleid van de federale overheid, Rekenhof, 25 oktober 2023, p. 44-47, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

de tenuitvoerlegging van de FHV)<sup>79</sup>. In haar verslag van 19 september 2023 stelde de Inspectie van Financiën dat de voorwaarden niet zijn vervuld om die mijlpaal als voltooid te kunnen beschouwen, maar dat het systeem in voorbereiding is en dat de komende weken bijkomende garanties kunnen worden gegeven aan de Europese Commissie.

Het Plan voor herstel en veerkracht (PHV) werd herzien om er de projecten in op te nemen die verband houden met het plan REPowerEU<sup>80</sup>. Het aangepaste PHV werd op 20 juli 2023 voorgelegd aan de Europese Commissie. Het REPowerEU-hoofdstuk bevat, voor alle overheden samen, zes hervormingsprojecten en eenentwintig investeringsprojecten waarvan er reeds vier minstens gedeeltelijk in het initiële PHV waren opgenomen.

Het initiële PHV werd ook herzien om de financiering ervan af te stemmen op de beschikbare subsidies en op de leningen die nodig zijn omdat de voorziene enveloppe werd verminderd. Op federaal niveau omvat het PHV dus het aangepaste PHV en het plan REPowerEU. Bovendien worden de investeringen en hervormingen niet langer enkel gefinancierd via subsidies maar ook met leningen, zoals blijkt uit de volgende tabel. Drie projecten van het initiële PHV zullen worden gefinancierd via leningen, in plaats van via subsidies. De subsidies van het plan REPowerEU zullen bepaalde projecten in verband met as 5 en de energietransitie financieren, evenals een bijkomend project in verband met de spoorweginfrastructuur. De leningen van het plan REPowerEU zullen twee projecten financieren die aanvankelijk tot het initiële PHV behoorden.

**Tabel – Evolutie van de financiering van het PHV op federaal niveau (in miljoen euro)**

	<i>Initieel PHV</i>	<i>Aangepast PHV</i>	<i>REPowerEU</i>	<i>Totaal</i>
Subsidies	1.249,8	954,8	59,4	1.014,2
Leningen	0,0	49,2	195,0	244,2
<b>Totaal</b>	<b>1.249,8</b>	<b>1.004,0</b>	<b>254,4</b>	<b>1.258,4</b>

*Bron: Algemene toelichting*

Die herziening van het PHV, en meer specifiek de overheveling van de projecten van as 5 en van het Herstart- en Transitieplan (HTP) naar het organiek fonds, vergt een aantal budgettaire correcties. Volgens de notificaties van de ministerraad van 13 oktober 2023 leveren de correcties voor die overheveling een budgettair rendement van 23,25 miljoen euro op, door een daling van de uitgaven met 12,84 miljoen euro, een niet-fiscale ontvangst die op 7,25 miljoen euro wordt geraamd en een ESR-correctie van 3,16 miljoen euro. De FOD BOSA wijst er ook op dat in de basisberekening die het Monitoringcomité op 13 juli 2023 heeft opgesteld, geen rekening is gehouden met de herziening van het PHV en de middelen die in het kader van REPowerEU zijn verkregen, wat besparingen oplevert ten opzichte van de oorspronkelijke situatie.

De Commissie moet nog evalueren of dat gewijzigde plan nog steeds voldoet aan de in de FHV-verordening aangekondigde evaluatiecriteria. Indien de evaluatie positief is, zal ze een voorstel van beslissing tot uitvoering van de Raad voorleggen dat de aangebrachte wijzigingen weergeeft. Dat punt staat op de agenda van de Raad Ecofin van 8 december eerstkomend. De lidstaten beschikken vervolgens over een termijn van maximum vier weken om de evaluatie van de Commissie goed te keuren. Bovendien zal aan de beslissing een nieuw betalingsplan worden toegevoegd dat de mijlpalen en de doelstellingen spreidt over betalingscijfers tot in 2026<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Mijlpaal 209, *Monitoring and implementation of the plan - IT TOOL (R-1), Repository system for Audit and Controls: information for monitoring implementation of RRF.*

<sup>80</sup> Dat plan beoogt onder meer de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en de klimaatopwarming tegen te gaan door de energiebevoorrading te diversifiëren en de invoering van hernieuwbare energievormen te versnellen.

<sup>81</sup> *Parl. St. Kamer*, 27 oktober 2023, DOC. 55 3649/012, Beleidsnota, Relance en strategische investeringen en Wetenschapsbeleid.

De bedragen die in 2021 en 2022 werden vastgelegd op het organiek fonds met betrekking tot de FHV belopen respectievelijk 171,8 miljoen euro en 227,4 miljoen euro. De vereffeningskredieten werden in de loop van die twee jaren aangewend voor respectievelijk 107,5 miljoen euro en 121,5 miljoen euro. Op 15 november 2023 zijn die kredieten vastgelegd en vereffend voor respectievelijk 211,2 miljoen euro en 86,5 miljoen euro. De ontvangsten van het fonds beliepen 162 miljoen euro sinds 2021 (prefinanciering).

**Tabel – Vastleggingen en vereffeningen op het organiek fonds betreffende de FHV (in miljoen euro)**

	Vastleggingen	Vereffeningen
2021	171,8	107,5
2022	227,4	121,5
2023 (op 15 november)	211,2	86,5

Bron: Rekenhof

De vastleggingskredieten die voor 2024 zijn ingeschreven ten laste van het fonds, bedragen 248,6 miljoen euro en de vereffeningskredieten 368,8 miljoen euro.

Het project in verband met de backbone voor H<sub>2</sub> en CO<sub>2</sub> heeft enkel nog betrekking op waterstof, aangezien CO<sub>2</sub> een gewestelijke bevoegdheid is, waardoor de vastleggingskredieten in de begroting 2024 met 50 miljoen euro worden verminderd en nu 250 miljoen euro bedragen in plaats van 300 miljoen euro.

De regering beoogt het organiek fonds te financieren uit de algemene middelen van de Schatkist, teneinde de uitvoering van de geplande projecten te verzekeren in afwachting van de betaling van de eerste schijf Europese subsidies. Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting laat de regering toe om in 2024 uitgaven op dat fonds vast te leggen en te vereffenen, zelfs zonder de Europese middelen. De machtiging geldt voor 900 miljoen euro aan vastleggingen (tegenover 708 miljoen euro in 2023) en 700 miljoen euro aan vereffeningen (tegenover 400 miljoen euro in 2023).

Vermits het verzoek om de eerste schijf uit te betalen op 29 september 2023 aan de Commissie werd bezorgd, en gelet op de termijnen voor het onderzoek ervan, zou de uitbetaling van die eerste schijf van 179 miljoen euro voor de federale overheid pas binnen enkele maanden kunnen plaatsvinden. Volgens de algemene uitgavenbegroting zou het fonds op 31 december 2023 een debetsaldo van 532,4 miljoen euro vertonen bij de vastleggingen en een debetsaldo van 213,4 miljoen euro bij de vereffeningen. Op 31 december 2024 zouden die saldi respectievelijk 279,1 miljoen euro en 73,3 miljoen euro bedragen.

De ministerraad heeft op 27 oktober 2023 het semestrieel verslag over de voortgang van de verschillende projecten en mijlpalen van de federale Staat goedgekeurd. Dat verslag werd ingediend door de staatssecretaris voor Relance en Strategische Investerings, belast met Wetenschapsbeleid. Uit dat verslag blijkt dat van de 69 mijlpalen waarvoor een stand van zaken werd opgemaakt, er 46 voltooid zijn (d.i. 67%), 12 nog in uitvoering zijn (d.i. 17%) en 11 niet zijn gehaald of werden uitgesteld (d.i. 16%). De mijlpalen die niet werden gehaald, houden voornamelijk verband met energie en energietransport en met onderzoek en ontwikkeling. De mijlpalen die werden uitgesteld, betreffen twee projecten in verband met de digitalisering van de FOD's en in verband met de fietsinfrastructuur.

## 2 Gezagsdepartementen

### 2.1 Sectie 12 - FOD Justitie

#### 2.1.1 Werkingskosten van de rechterlijke orde

Het huidig begrotingsontwerp 2024 voorziet voor het onderhoud van de gerechtsgebouwen en de gemeenschappelijke kosten van de rechterlijke orde een vastleggings- en een vereffeningskrediet

van respectievelijk 47,4 miljoen euro en 47,7 miljoen euro<sup>82</sup>. Dit is een lichte toename tegenover de aangepaste begroting 2023 (respectievelijk 45,9 miljoen euro en 46,1 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst hierbij op het probleem van de betalingsachterstanden, waarbij de FOD Justitie in een lopend jaar nog schuldvorderingen van het voorgaande jaar moet vastleggen en vereffenen. Door de hoge inflatie en energiecrisis zijn deze achterstanden in 2021 en 2022 sterk toegenomen. De FOD Justitie raamt deze betalingsachterstand voor 2023 op 23,9 miljoen euro.

Het Rekenhof meent bijgevolg dat de toegekende kredieten voor 2024 mogelijks onvoldoende zijn en een verdere toename van de betalingsachterstand niet uit te sluiten is. Medio november zijn de kredieten voor 2023 in ruime mate aangewend (99,4% vastgelegd en 97,1% vereffend).

### 2.1.2 Gerechtskosten in strafzaken

De vastleggings- en vereffeningskredieten voor de financiering van gerechtskosten in strafzaken bedragen in het huidig begrotingsontwerp 108,3 miljoen euro. Dit is een daling met 1,1 miljoen euro in vergelijking met de eerste aangepaste begroting 2023 (109,4 miljoen euro).

Dit krediet houdt geen rekening met de door de FOD Justitie verwachte stijging van de uitgaven in de komende jaren (geraamd op 11,2 miljoen euro). Het departement verwijst daarbij onder meer naar de invoering van de BTW (21%) op medische prestaties, de jaarlijkse indexering van de tarieven van de gerechtskosten in strafzaken, de toename van rechtszaken bij de "war on drugs"<sup>83</sup>, meer alcohol- en drugstesten bij verkeersdelicten en de impact van de verruimde toegang tot de juridische tweedelijnsbijstand<sup>84</sup>.

Volgens een *spending review* in 2023 over een beter beheer van de gerechtskosten zou het tekort in 2023 ongeveer 6 miljoen euro kunnen bedragen<sup>85</sup>.

Mogelijkerwijze zullen de voorziene kredieten ook in 2024 ontoereikend zijn.

### 2.1.3 Verkeersveiligheidsfonds

Een deel van de inkomsten van de verkeersboetes die aan de federale overheid toekomen is bestemd voor het Verkeersveiligheidsfonds (VVF)<sup>86</sup>. De FOD Justitie is een belangrijke actor in het beheer van het VVF.

Het begrotingsconclaf van oktober 2023 besliste:

- de federale ontvangsten van het VVF met 28,4 miljoen euro te verhogen ter financiering van bijkomende investeringen;
- te voorzien in een verwachte bijdrage van de gewesten ter financiering van de administratieve verwerking van de regionale verkeersboetes (9,4 miljoen euro).

#### *Federale ontvangsten van het VVF*

Om hun doelstellingen in het kader van het verkeersveiligheidsplan (verhoging van de pakkans) te halen, moeten de Federale Politie, de FOD Justitie en de FOD Mobiliteit bijkomend investeren en personeel aanwerven. Om deze bijkomende uitgaven te financieren verhoogt de regering de federale ontvangsten van het VVF met 28,4 miljoen euro<sup>87</sup>. Deze bijkomende ontvangsten worden ondervangen door het activeren van de automatische vervolging van de niet-naleving van de

<sup>82</sup> Basisallocatie 12.56.02.121101.

<sup>83</sup> Het betreft de inzameling en bewaring van bewijsmateriaal, de afhandeling van processen en de opruiming van drugsplantages en -labo's.

<sup>84</sup> In zijn beleidsnota 2024 (*Parl. St. Kamer DOC 55 3649/023*, p. 27, 66 en 78) verwijst de minister van Justitie naar enkele van deze initiatieven.

<sup>85</sup> *Examen des dépenses-Frais de justice*, p. 33 ([www.bosa.belgium.be](http://www.bosa.belgium.be)) en algemene toelichting, p. 75-76.

<sup>86</sup> Wet van 6 december 2005 betreffende de verdeling van een deel van de federale ontvangsten inzake verkeersveiligheid.

<sup>87</sup> De middelenbegroting schrijft de federale ontvangsten uit het VVF als een fiscale ontvangst in.

identificatieplicht van de bestuurder bij bedrijfswagens<sup>88</sup>. Daarnaast zal de regering het jaarlijks te verdelen bedrag van het VVF in een nog in te dienen wetsontwerp aanpassen.

Het begrotingsconclaaf verdeelt de uitgaven gelinkt aan de bijkomende ontvangsten van 28,4 miljoen als volgt:

- 19,9 miljoen euro voor de Federale Politie: de Federale Politie moet deze extra middelen gebruiken voor de stabilisatie en verdere uitbreiding van het ANPR-netwerk en de versterking van de verwerkingscapaciteit. Volgens de Federale Politie zullen met de bijkomende middelen 60 personeelsleden worden aangeworven;
- 7,8 miljoen euro voor de FOD Justitie: het departement zal deze bijkomende middelen (investeringen/werking/personeel) inzetten in de operationalisering van de automatische afhandelingen van de 67ter-inbreuken (cf. *supra*);
- 0,7 miljoen euro voor de FOD Mobiliteit: het departement moet deze middelen aanwenden voor de opvolging en verbetering van het strafrechtelijk beleid.

Tot slot moeten de Federale Politie, de FOD Justitie en de FOD Mobiliteit een actieplan opmaken, dat door de ministerraad eind november 2023 zou gevalideerd worden.

Het Rekenhof beschikt momenteel over geen gedetailleerde informatie over de timing en geplande acties. Het merkt voorts op dat de implementatie van de geplande acties en investeringen tijd vergen om te leiden tot een volwaardige *return on investment*.

De FOD Justitie heeft op basis van de geplande investeringen nieuwe ramingen gemaakt van de verwachte inkomsten (kolom 4 van de tabel hieronder). De middelenbegroting houdt geen rekening met deze nieuwe ramingen.

Tabel – Overzicht ontvangsten verkeersboetes (periode 2019-2027 – in miljoen euro)

Jaar	Status	Federale middelen				Gewesten	
		MoCo-verslag 21/09 (1)	Conclaaf (2)	Begroting (3 = 1+2)	Aangepaste raming (4)	MoCo-verslag 21/09 (5)	Aangepaste raming (6)
2019	Realisatie	624,8		624,8		217,5	
2020	Realisatie	328,1		328,1		196,1	
2021	Realisatie	384,1		384,1		280,1	
2022	Realisatie	597,9		597,9		276,7	
2023	Prognose	289,7		289,7		263,9	
2024	Prognose	370,6	28,4	399,0	468,5	175,4	210,4
2025	Prognose	307,7	31,6	339,2	519,9	259,9	259,9
2026	Prognose	303,6	31,6	335,7	538,7	283,4	283,3
2027	Prognose	301,1	31,6	332,7	548,9	299,9	299,9

Bron: FOD BOSA, FOD Financiën en FOD Justitie

#### Bijdrage van de gewesten

De regering wil dat de gewesten een financiële bijdrage leveren in de kosten voor de afhandeling en de verwerking van de regionale verkeersboetes. De opbrengst van deze bijdragen, die de regering in 2024 op 9,4 miljoen euro raamt, is door het ontbreken van een gepast juridisch kader momenteel onzeker (zie Deel II – Hoofdstuk 1 - Punt 2).

<sup>88</sup> Art. 67ter Wegcode.

De regering heeft daarom de kredieten die met deze ontvangst gelinkt zijn, niet ingeschreven in het activiteitenprogramma 12.56.06, maar voorlopig opgenomen in de interdepartementale provisie.

## 2.2 Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

### *Programma 13.40.4 – Financiering van andere instellingen*

Voor Fedasil is in het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2024 een dotatie van 786,2 miljoen euro ingeschreven<sup>89</sup>. De totale middelen in de begroting voor het agentschap bedragen 812,6 miljoen euro en zijn dus ruimer dan enkel de dotatie. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de middelen die Fedasil ontvangt.

**Tabel – Toegekende middelen aan Fedasil voor het begrotingsjaar 2024 (in miljoen euro)**

Omschrijving	Toegekende middelen
Dotatie Binnenlandse Zaken	786,2
Europees Asiel- en Migratiefonds (AMIF)	23,9
EU-voorzitterschap	0,2
Europese faciliteit voor herstel en veerkracht (FHV)	0,8
Eigen ontvangsten	1,5
<b>Totaal</b>	<b>812,6</b>

*Bron: FOD Binnenlandse Zaken en Rekenhof*

Daarnaast voorziet de regering in de algemene provisie 137,4 miljoen euro voor Fedasil. Dit krediet is voorbehouden om uitgaven te financieren, waarvan het karakter of de hoogte onvoldoende zeker is.

De begroting van Fedasil houdt geen rekening met deze provisie voor ‘onzekere’ uitgaven. De toegekende kredieten steunen op een minimum scenario dat overeenstemt met 85% van de asielaanvragen geïntroduceerd in 2022. Het Rekenhof merkt op dat twee andere scenario's (100% en 115%) geen voorwerp hebben uitgemaakt van een budgettaire raming op basis van het simulatiemodel van Fedasil.

Bovendien bevatten de algemene toelichting, noch de verantwoording bij de (uitgaven)begrotingen van de FOD Binnenlandse Zaken en Fedasil enige toelichting of becijfering van deze provisie. Hierdoor kan het Rekenhof niet nagaan welke uitgaven beoogd worden en of het toegekend krediet zal volstaan om deze te financieren.

De ministerraad van 18 oktober 2022 besliste tot het uitvoeren van een spending review naar Asiel en Migratie. De algemene toelichting (p. 72-74) bevat een samenvatting van dit onderzoek. Het uitgebreid onderzoeksverslag is beschikbaar op de website van de FOD BOSA<sup>90</sup>.

### *Heropbouw ICT-systemen*

In het kader van het project INNARDS, dat tot doel had het ICT-systeem van de FOD Binnenlandse Zaken te vernieuwen na de cyberincidenten van de vorige jaren, voorzag de regering bij de initiële begroting voor 2022 éénmalig in 6,5 miljoen euro aan extra investeringskredieten. Het ging hierbij vooral om kosten inzake consultancy, nieuwe veiligheidssoftware en servermateriaal, opleidingen en nieuwe onderhoudscontracten.

<sup>89</sup> Basisallocatie 13.40.42.41.40.44. Fedasil is een administratieve openbare instelling met ministerieel beheer (AOI MB).

<sup>90</sup> [www.bosa.belgium.be](http://www.bosa.belgium.be).



Daarnaast voorzag de regering in 2022 in de oprichting van de Algemene Directie Digitale Innovatie en Oplossingen (AD DIO)<sup>91</sup>. Met deze herschikking beoogt de FOD Binnenlandse Zaken zijn ICT-diensten te rationaliseren in één centrale nieuwe organisatie met het oog op een betere en veiligere ICT-dienstverlening<sup>92</sup>.

De administratie raamde de totale kostprijs voor de heropbouw van het ICT-systeem op 35 miljoen euro (en in het bijzonder voor de ICT-werkingsuitgaven) gespreid over de periode 2021-2026 (zie onderstaande tabel). Het voorziene krediet van 2022 werd volledig opgebruikt, maar voor de volgende jaren werden geen kredieten voorzien.

**Tabel – Overzicht van de geraamde kostprijs van het project INNARDS (in miljoen euro)**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totaal
Raming	6,2	7,4	7,6	5,6	4,5	3,7	35
Realisatie	6,2	6,5					

Bron: FOD Binnenlandse Zaken en Rekenhof

De regering kende in 2023 geen extra kredieten toe, waardoor de heropbouw van de systemen een aanzienlijke vertraging opliep en bepaalde delen ervan werden stopgezet.

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2023 kende de regering de AD DIO 1 miljoen euro extra personeelskredieten, kredieten voor consultancy en werkings- en investeringskredieten toe voor de verdere uitbouw van een veilige en performante ICT-omgeving van de FOD Binnenlandse Zaken in het kader van het project INNARDS. Dit extra krediet is evenwel onvoldoende voor de voortzetting van het project.

### 2.3 Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

#### *Inspanning op het vlak van defensie - Vereffeningkredieten*

De strategische visie voor Defensie voor de periode 2023-2030 gaat uit van een lineaire toename van de defensie-inspanningen richting 1,54% van het bbp in 2030. De totale inspanning voor Defensie bedraagt 7,0 miljard euro in 2024, of 1,17% van het bbp. In 2023 bedroeg dit percentage 1,21%. Die vermindering is te verklaren door het feit dat het bbp sneller toeneemt dan de uitgaven.

Het begrotingsontwerp voorziet 5,1 miljard euro aan vereffeningkredieten in sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging. De pensioenen van oud-militairen (1,8 miljard euro) en bepaalde uitgaven die door andere departementen worden betaald, maar verband houden met de opdrachten van Defensie (157,3 miljoen euro), worden eveneens in aanmerking genomen als defensie-inspanning. De uitgaven met betrekking tot Oekraïne zijn momenteel hierin niet inbegrepen.

De begrotingsinspanningen van het plan STAR (Security/Service – Technology – Ambition – Resilience), dat voorziet in een nieuwe enveloppe voor investeringen in hoofdmaterieel voor 10,4 miljard euro (2023-2030), zullen pas vanaf 2025 betekenisvol zijn. De verwachte uitgaven die uit dit plan voortvloeien, bedragen in 2024 slechts 395 miljoen euro.

Daarnaast verwacht de regering acht F-35-gevechtsvliegtuigen te ontvangen in de loop van 2024. De levering van die vliegtuigen zal leiden tot een negatieve ESR-correctie van meer dan 563 miljoen euro in 2024.

<sup>91</sup> Begrotingsconclaf van 18 oktober 2022.

<sup>92</sup> Het koninklijk besluit van 26 april 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2022 houdende de oprichting van de FOD Binnenlandse Zaken bepaalt de opdrachten van deze dienst verder.

### Vastleggingskredieten

De vastleggingskredieten van Defensie bedragen 5,3 miljard euro, wat 860 miljoen euro minder is dan vorig jaar, voornamelijk vanwege uitzonderlijke investeringen die werden gedaan in 2023 (programma Airbus MultiRole Tanker Transport en de ASW-fregatten).

De vastleggingskredieten voor het wetenschappelijk en technologisch onderzoek van Defensie (programma 16.50.7) bedragen in 2024 145,8 miljoen euro, een stijging met meer dan 110 miljoen euro in vergelijking met 2023. Die evolutie kadert in de Permanente Gestructureerde Samenwerking (Pesco<sup>93</sup>), die bepaalt dat België zich ertoe verbindt om tegen 2030 2% van het budget van Defensie te besteden aan onderzoek. Dat zal zich op termijn vertalen in een groter aantal studies en onderzoekers, en in hogere bijdragen aan externe partnerschappen met onderzoeksinstellingen, de industrie en voor deelnames aan internationale projecten. Het ontwerp van uitgavenbegroting 2024 voorziet een vastleggingskrediet van 100 miljoen euro voor de co-financiering van het ruimtevaartprogramma binnen de ESA, voornamelijk voor de ruimtevaartontwikkelingen die nuttig kunnen zijn op vlak van veiligheid.

## 2.4 Sectie 17 – Federale Politie

### 2.4.1 Personeelskredieten

#### *Versterking van de personeelscapaciteit van de Federale Politie*

Het regeerakkoord stelt de versterking van de veiligheidsdiensten als één van de prioritaire doelstellingen van de regering. Hiertoe besliste de ministerraad van 17 juni 2022 onder meer bij alle diensten van de Federale Politie te voorzien in een één-op-één vervanging en de personeelscapaciteit van de algemene directies tegen eind 2024 te verhogen met 390 personeelsleden<sup>94</sup>. Hierdoor zou tegen eind 2024 het personeelseffectief van de algemene directies stijgen tot 13.109. De regering raamde de kostprijs van deze maatregel voor 2024 op 56 miljoen euro.

Bovenop deze maatregel besliste de ministerraad bij de begrotingscontrole 2023 het Havenkorps te versterken van 186 naar 312 personeelsleden en kende voor 2024 11,1 miljoen euro personeelskredieten toe. Hierdoor steeg het beoogde personeelseffectief tot 13.287 eenheden.

Zoals onderstaande tabel aantoont, kon de Federale Politie de beoogde objectieven voor 2022 en 2023 onvoldoende invullen. Om het beoogde personeelseffectief voor eind 2024 te realiseren, zal de Federale Politie in 2024 nog 444 personeelsleden moeten aanwerven. De lagere toename bij de Federale Politie is vooral toe te schrijven aan de uitstroom via mobiliteit naar en de keuze van de nieuwe kandidaten voor de lokale politiekorpsen.

<sup>93</sup> Pesco (*Permanent Structured Cooperation*) is een bepaling in het Verdrag van Lissabon die de mogelijkheid creëert voor een groep EU-lidstaten om hun samenwerking op het vlak van defensie uit te bouwen via een gestructureerde en nauwe militaire samenwerking met het oog op de realisatie van gemeenschappelijke projecten, capaciteiten en de operationalisering van de militaire middelen in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de EU. De groep verbindt zich er ook toe 20 dwingende criteria in acht te nemen, zoals 2% van de Defensie-uitgaven reserveren voor kredieten voor wetenschappelijk en technologisch onderzoek. Berekend op basis van de vereffeningkredieten belopen die uitgaven slechts 0,42% van de begroting voor 2024.

<sup>94</sup> Waarvan 45 voor het Commissariaat-Generaal (CG), 195 voor de Directie van de Gerechtelijke politie (DGJ) en 150 voor de Directie van de Bestuurlijke Politie (DGA).

Tabel – Evolutie van de personeelsdoelstellingen 2022-2024

Datum	Effectieven 12/2021	2022	2023	2024	Doelstelling effectieven 12/2024
		Doelstelling	Doelstelling	Doelstelling	
16/06/2022	12.719	214	51	125	13.109
		Realisatie	Bijsturing	Doelstelling	
01/03/2023	12.719	20	245	125	13.109
		Realisatie	Realisatie	Bijsturing	
19/06/2023	12.719	20	104	444	13.287

Bron: Federale Politie

Ook bij het huidig ontwerp besliste de regering de personeelscapaciteit van de Federale Politie te versterken en hiervoor de nodige kredieten toe te kennen:

- versterking van de Spoorwegpolitie met 28 personeelsleden voor de veiligheid van de stations (DGA + 1,9 miljoen euro)<sup>95</sup>;
- versterking van de Gerechtelijke Politie met 50 personeelsleden (+4 miljoen euro) en de Spoorwegpolitie met 25 personeelsleden (1,8 miljoen euro) n.a.v. de terreuraanslag<sup>96</sup>.

De personeelsdoelstelling van 13.287 personeelsleden houdt nog geen rekening met deze bijkomende versterking van 103 personeelsleden. Gezien de lager dan verwachte toename (zie ook bovenstaande tabel), betwijfelt het Rekenhof of de totale doelstelling (13.390) haalbaar zal zijn.

#### NAVAP (basisallocaties 17.44.12.11.00.03 en 17.90.12.43.51.02)

De regering besliste bij de opmaak van de begroting 2023 het eindeloopbaanbeleid te laten uitdoven over een periode van tien jaar en raamde de budgettaire kost van NAVAP voor de Federale en de Lokale Politie voor 2024 op respectievelijk 17,2 miljoen euro en 36,1 miljoen euro<sup>97</sup>.

Voor de Federale Politie blijft het krediet voor NAVAP (basisallocatie 17.44.12.11.00.03) voor 2024 onveranderd op 15,6 miljoen euro, wat reeds werd toegekend tijdens het begrotingsconclaf van 20 oktober 2021. Het Rekenhof wijst erop dat de Federale Politie het krediet voor 2023 begin november 2023 al overschreed en de resterende uitgaven met de eigen kredieten zal moeten financieren.

Voor de Lokale Politie besliste de regering tijdens het begrotingsconclaf van 18 oktober 2022 voor 2023 een éénmalige subsidie van 31,5 miljoen euro voor NAVAP toe te kennen die op het begrotingsconclaf van 31 maart 2023 werd verhoogd met 8 miljoen euro. Voor 2024 voorzag de regering geen (bijkomende) middelen. Het bilateraal overleg bij de opmaak van de initiële begroting 2024 besliste het voormeld krediet van 31,5 miljoen euro in de basisraming mee op te nemen. Daarnaast kende de regering tijdens het begrotingsconclaf van 13 oktober 2023 voor 2024 een éénmalige subsidie van 6,8 miljoen euro toe.

<sup>95</sup> Excl. werkingskredieten (1,4 miljoen euro).

<sup>96</sup> Excl. werkings- en investeringskredieten (1,4 miljoen euro).

<sup>97</sup> De Federale Politie beschikte bij het huidig ontwerp over geen geactualiseerde cijfers. Op basis van de berekeningsnota's ontvangen bij de opmaak van de initiële begroting 2023, is de geïndexeerde kostprijs voor 2024 18,3 miljoen euro voor de Federale Politie en 38,3 miljoen euro voor de Lokale Politie.

## 2.4.2 Werkings- en investeringskredieten

### Structurele kredieten

De ministerraad van 13 oktober 2023 besliste de werkings- en investeringskredieten voor de verkeersveiligheid (programma 17.80.3) te verhogen met 16,4 miljoen euro<sup>98</sup> (zie ook punt 2.1 – sectie 12 – FOD Justitie).

Ook besliste de ministerraad van 13 oktober 2023 om de structurele werkings- en investeringskredieten te verhogen met 5 miljoen euro in 2024 en met 2 miljoen euro vanaf 2025. Dit om de goede werking te garanderen, om gerichte investeringen te doen en om de terugkerende werkingskosten te verminderen. De toelichting bij het conclaaf stelt dat verouderd materieel vele operationele kosten veroorzaakt en dat er nood is aan voldoende werkings- en investeringskredieten om de operationele werking te ondersteunen.

Het Rekenhof merkte bij de begrotingsopmaak 2023<sup>99</sup> op dat het meerjarig investerings- en werkingsplan (MIWP) een discrepantie vertoonde tussen de behoeften en de kredieten, wat mogelijk wees op een onderfinanciering. Het MIWP is nog niet geactualiseerd en houdt dus nog geen rekening met de bijkomende middelen. Voormelde verhogingen zijn mogelijk onvoldoende om de structurele onderfinanciering weg te werken die de Federale Politie voor 2024 op 60 miljoen euro raamde.

### I-Police

Bijkomend wijst het Rekenhof op het financieringsrisico van het project I-Police (programma 17.80.4).

De ministerraad van 19 november 2021 keurde het financieringsplan 2021-2027 goed en raamde de kostprijs op 300 miljoen euro waarbij voor de vereffeningskredieten al een financieringstekort was van 21,5 miljoen euro.

De financiering van het project zou ook deels gebeuren met een onderbenutting bij de personeelskredieten: 79,5 miljoen euro voor de vastleggingskredieten en 111,4 miljoen euro voor de vereffeningskredieten. De Federale Politie zal deze geplande onderbenutting wellicht onvoldoende kunnen realiseren:

- het Rekenhof wees er bij de begrotingscontrole 2023<sup>100</sup> al op dat in 2022 de beoogde onderbenutting van 15 miljoen euro niet werd gerealiseerd;
- voor 2023 is de onderbenutting mogelijk haalbaar door o.m. de lagere toename van het personeelseffectief (zie punt 2.4.1). Ook in 2024 is de eventuele onderbenutting afhankelijk van de evolutie van het effectief;
- vanaf 2025 wijst de Federale Politie dan weer op een tekort aan personeelskredieten.

Daarnaast is er nog geen rekening gehouden met de mogelijke prijsherzeningen. De ministerraad nam nog geen beslissing over een eventuele wijziging van het financieringsplan en bijkomende middelen voor 2024.

## 2.5 Sectie 18 – FOD Financiën

De vastleggings- en vereffeningskredieten van de FOD Financiën bedragen respectievelijk in 2024 9,0 miljard euro en 9,1 miljard euro, of een stijging met respectievelijk 6,6 miljard euro en 6,7 miljard euro. De voornaamste reden voor die stijging is de geplande wedersamenstelling van het Garantiefonds voor Financiële Diensten in januari 2024<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> Excl. personeelskredieten (3,5 miljoen euro).

<sup>99</sup> *Parl. St.*, Kamer, 28 november 2022, DOC 55 2931/002, p. 209.

<sup>100</sup> *Parl. St.*, Kamer, 25 mei 2023, DOC 55 3272/002, p. 156.

<sup>101</sup> DOC 55 3535/001, Kamer, wetsontwerp betreffende het Garantiefonds voor Financiële Diensten, 25 september 2023.

### *Garantiefonds voor Financiële Diensten*

Dit fonds waarborgt onder meer de bankdeposito's en de verzekeringscontracten van tak 21 tot 100.000 euro per persoon en per instelling. Het wordt gestijfd met bijdragen van de financiële instellingen. Die bijdragen vormden tot op heden een ontvangst in de middelenbegroting en werden overgedragen aan de Schatkist zonder een eigen afzonderlijk vermogen te vormen. Die werkwijze strookte niet met de Europese richtlijn 2014/49, die bepaalt dat de stortingen aan het Garantiefonds worden afgezonderd. De Algemene Administratie van de Thesaurie zal een afzonderlijke dienst oprichten om dat fonds te beheren.

De wedersamenstelling van dat fonds, geraamd op 6,7 miljard euro (dat zijn alle bijdragen die werden gestort sinds de oprichting van het fonds, min de tussenkomsten van de Staat), is ESR-neutraal en heeft evenmin een impact op de overheidsschuld (interne verrichting).

Het Rekenhof stelt evenwel vast dat de bijdragen die door financiële instellingen in 2023 werden gestort (459,3 miljoen euro), niet zijn opgenomen in de 6,7 miljard euro dat in de begroting is ingeschreven. De regering informeerde het Rekenhof over zijn voornemen om in 2024 een begrotingsaanpassing in te dienen om het krediet te verhogen.

### *Overdracht van de kredieten in verband met Shape-Village*

Vanaf het begrotingsjaar 2024 worden de kredieten voor de huisvesting voor de leden van het Hoofdkwartier der Geallieerde Machten in Europa (Shape) overgeheveld naar de begroting van sectie 18 – FOD Financiën. Het gaat om 5,3 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 42,1 miljoen euro aan vereffeningskredieten. In 2018 waren die overgeheveld naar de Kanselarij (sectie 02) met het oog op een gecentraliseerd "zetelbeleid" en een doeltreffend beheer van de kredieten.

Omdat de uitvoering van de werken vertraging opliep, verhoogt de regering in 2024 de vastleggingskredieten van het Shape-programma met 35 miljoen euro. In zijn commentaren bij de aangepaste begroting 2023 had het Rekenhof de aandacht al op dat punt gevestigd. Het wijst erop dat de kredieten in de begroting 2023 18,2 miljoen euro te laag bleken te zijn (sectie 02 – Kanselarij) en dat de regering bij de tweede begrotingsaanpassing dringend om aanvullende kredieten verzoekt.

### *Herbestemming van de personeelskredieten*

Om de aangehaalde problemen met de beschikbaarheid van kredieten op te lossen, voorziet de begroting in een wettelijke bepaling die de FOD Financiën toelaat om in 2024 personeelskredieten te herverdelen naar kredieten voor het Shape-programma en naar de IT-kredieten voor de FOD Financiën. De FOD Financiën raamt deze herverdeling op 38 miljoen euro.

De FOD Financiën verantwoordt dergelijke herverdeling door de recurrente onderbenutting van zijn personeelskredieten (42 tot 82 miljoen euro tussen 2019 en 2022). Het Rekenhof is echter van oordeel dat het departement deze kredieten rechtstreeks kon inschrijven op de passende programma's, wat een betere raming van de middelen, voorbehouden voor personeelsuitgaven, had mogelijk gemaakt.

## **3 Economische departementen**

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

#### *Subsidie aan de waterstofvervoersnetbeheerder*

De begroting van de FOD Economie bevat een vastleggingskrediet voor een subsidie van 250 miljoen euro aan de waterstofvervoersnetbeheerder<sup>102</sup>. De verantwoording van dit krediet is beperkt.

<sup>102</sup> In 2022 en 2023 was er telkens een vastleggingskrediet van 300 miljoen euro ingeschreven bij de FOD Economie. De FOD gebruikte het krediet van 2022 echter niet en zal ook de kredieten van 2023 niet gebruiken. Dit budget had ook betrekking

De regering lanceerde in 2021 haar federale waterstofstrategie. De strategie beoogt onder meer het gebruik van waterstof waar het relevant is voor de energietransitie en wil België als technologieleider en als draaischijf voor de handel in waterstof ontwikkelen. De wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen (de zogenaamde waterstofwet) regelt onder meer de taken van de waterstofvervoersnetbeheerder.

In de loop van 2024 zal de federale overheid de waterstofvervoersnetbeheerder aanduiden. Na de aanduiding zal dit de enige zijn die nieuwe waterstofvervoersleidingen kan ontwikkelen. De ministerraad van 14 juli 2023 ging akkoord met de toekenning van een subsidie van 250 miljoen euro aan de waterstofvervoersnetbeheerder voor de ontwikkeling tegen 2028 van een waterstofverbinding met Duitsland en de ontwikkeling van het waterstofvervoersnet in en tussen de Belgische industriële clusters in Vlaanderen (Antwerpen en Gent) en Wallonië (Bergen, Charleroi en Luik). Het betreft dus de aanleg van de zogenaamde *backbone* voor waterstof. De geplande vereffeningen lopen op van 3,3 miljoen euro in 2024 en 2025, over 19,7 miljoen euro in 2026 tot respectievelijk 72,4 en 151,3 miljoen euro in 2027 en 2028.

De Vlaamse regering stapte recent naar het Grondwettelijk Hof tegen de federale waterstofwet. Zij stelt dat waterstof een Vlaamse bevoegdheid is. De Vlaamse regering heeft ook al een eigen waterstofdecreet goedgekeurd.

Daarnaast bevat ook het Plan voor Herstel en Veerkracht (PHV) een investeringsproject van 95 miljoen euro voor de realisatie van een waterstofnetwerk (en CO<sub>2</sub>-netwerk). Het halfjaarlijks verslag van oktober 2023<sup>103</sup> over de uitvoering van het plan geeft aan dat dit project nog niet is gerealiseerd.

### 3.2 Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid

#### *Subsidie onderzoeksprogramma Small Modular Reactor*

De POD Wetenschapsbeleid zal tussenkomen in de kosten van een onderzoeksprogramma van het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK CEN) naar de haalbaarheid van de ontwikkeling van kleine modulaire kernreactoren of *Small Modular Reactors* (SMR's). De POD Wetenschapsbeleid schrijft hiervoor in 2024 een vastleggingskrediet van 50 miljoen euro in waarbij de vereffeningen voor de periode 2025-2028 zijn gepland. Voor dit onderzoeksprogramma heeft de FOD Economie al in 2022 een krediet van 50 miljoen euro vastgelegd waardoor de totale tussenkomst 100 miljoen euro bedraagt<sup>104</sup>.

Het Rekenhof merkt op dat de verantwoording van dit krediet, zowel bij de FOD Economie als de POD Wetenschapsbeleid, beperkt is. De spreiding van de financiering van het project over twee uitgavenbegrotingen bemoeilijkt bovendien de opvolging.

Het uiteindelijk doel van het onderzoeksprogramma is de ontwikkeling van een commerciële SMR. Tegen 2035 zou er een kleine demonstratiereactor worden gerealiseerd en tegen 2040 een eerste commerciële SMR (in Roemenië). De demonstratiereactor zal moeten aantonen dat de bouw van een commerciële SMR mogelijk en opportuun is. De kostprijs van de bouw van een SMR is afhankelijk van de beoogde stroomproductiecapaciteit en bedraagt momenteel enkele miljarden euro.

De huidige financiering van het onderzoeksprogramma moet de eerste 5-jarige fase van het SMR-programma dekken (tot in 2028). De subsidie van de FOD Economie is gelijk verdeeld over 4 jaar, van 2023 tot 2026. De subsidie van de POD Wetenschapsbeleid sluit hierop aan (2025 tot 2028). De subsidies dekken de vooropgezette tussenkomst van de federale overheid in het werkprogramma

---

op de ontwikkeling van CO<sub>2</sub>-netwerk maar na een grondige analyse bleek dat dit tot de bevoegdheid van de gewesten behoort.

<sup>103</sup> Zoals goedgekeurd door de ministerraad van 27 oktober 2023.

<sup>104</sup> In 2022 was er ook een vastleggingskrediet van 50 miljoen euro ingeschreven bij de POD Wetenschapsbeleid. De POD gebruikte dit krediet echter niet. Het vastleggingskrediet bij de FOD Economie werd wel integraal vastgelegd. Ook het vereffeningkrediet 2023 werd intussen integraal vereffend.

van SCK CEN. Het SCK CEN zal het onderzoeksprogramma uitvoeren in samenwerking met internationale partners. De bijdrage van de andere partners voor de eerste 5-jarige fase zal naar verwachting 75 miljoen euro bedragen.

**Tabel – Vereffeningskalender subsidie onderzoeksprogramma Small Modular Reactor (in miljoen euro)**

Basisallocatie	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2023-2028
32.42.50.41.40.18	12,5 <sup>105</sup>	12,5	12,5	12,5			50
46.60.16.31.32.01			8,5	8,5	20	13	50
<b>Totaal</b>	<b>12,5</b>	<b>12,5</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>100</b>

Bron: Rekenhof

<sup>105</sup> De algemene uitgavenbegroting 2023 kende het vereffeningskrediet toe via de basisallocatie 32.42.50.31.32.01 maar de aanwending ervan verliep via de basisallocatie 32.42.50.41.40.18 (net zoals de vastlegging van 50 miljoen euro in 2022). Het betreft immers een inkomensoverdracht binnen de institutionele groep (ESR-code 41). De POD Wetenschapsbeleid moet de basisallocatie ook nog overeenkomstig aanpassen.

## Hoofdstuk 2

# Uitgaven van de sociale zekerheid

## 1 Beheersuitgaven van de OISZ

Volgens het verslag van het Monitoringcomité van september 2023 lag de raming van de beheersuitgaven van de OISZ boven de voor 2024 toegestane norm. De regering heeft die overschrijdingen niet toegestaan en heeft bijgevolg de toegestane beheersuitgaven verminderd met 68,6 miljoen euro.

Naar aanleiding van de opmaak van de begroting heeft de regering echter 36,5 miljoen euro aan bijkomende kredieten toegekend voor specifieke taken (bv. de uitvoering van de pensioenhervorming).

Tabel – Bijkomende kredieten voor de beheersuitgaven (in miljoen euro)

	Fedris	RIZIV	RVA	RSVZ	RSZ	FPD	Totaal
Personeel	0,2	0,1	0,4	4,0	0,8	0,0	5,6
IT	0,0	0,0	0,1	0,0	0,9	0,0	1,0
Andere werkingsuitgaven	0,3	2,5	3,0	3,3	6,4	14,4	29,9
<b>Totaal</b>	<b>0,5</b>	<b>2,6</b>	<b>3,5</b>	<b>7,3</b>	<b>8,2</b>	<b>14,4</b>	<b>36,5</b>

Bron: Rekenhof, op basis van de informatie van de FOD Sociale Zekerheid en de algemene toelichting

De regering verhoogde ook de onderbenutting die de OISZ in 2024 moeten realiseren (+20 miljoen euro tegenover het bedrag voor 2024 dat bij begrotingscontrole 2023 was vooropgesteld (zie ook Deel I – Hoofdstuk 2 – Punt 1.3 in dit verslag).

## 2 Werk en werkloosheid

### 2.1 Evolutie van de uitgaven

De geraamde RVA-uitkeringen die voortvloeien uit het globaal beheer belopen 6.208,6 miljoen euro (+11,6 miljoen euro, +0,2% in vergelijking met de geraamde uitgaven 2023).



Tabel - Overzicht van de factoren die het verschil verklaren tussen de geraamde uitgaven voor 2023 en de initiële begroting 2024 (in miljoen euro)

Factoren van budgettaire variaties	Bedrag
<b>Geraamde uitgaven 2023</b>	<b>+ 6.197,0</b>
Volume-effect	-242,1
Maatregelen conclaaf 2024	-23,3
<i>Technische correctie schrapping vergoeding zorgverlof<sup>106</sup></i>	-20,0
<i>Samenlevingsdienst</i>	-2,5
<i>Cumul van uitkeringen en inkomsten uit arbeid</i>	-0,8
Spilindex	+254,2
Andere maatregelen	-82,1
Andere factoren	+104,9
<b>Initiële begroting 2024</b>	<b>+6.208,6</b>

Bron: Rekenhof

Die evolutie van de uitgaven is te verklaren door een verwachte daling van het aantal begunstigden in 2024 (volume-effect ten belope van 242,1 miljoen euro). De daling met 38.829 eenheden situeert zich voornamelijk bij de begunstigden van de tijdelijke werkloosheid (-24.194 eenheden) en, in mindere mate, bij de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (-6.791 eenheden) en de werklozen die een werkloosheidsuitkering met bedrijfstoeslag ontvangen (-3.600 eenheden). Deze verwachte dalingen baseren zich op de vooruitzichten van het FPB<sup>107</sup> van september 2023, waarin wordt aangenomen dat de economische activiteiten zullen hernemen en de werkloosheidsgraad licht zal afnemen in 2024.

De door de regering genomen maatregelen moeten bovendien leiden tot een daling van de uitgaven met 23,3 miljoen euro. Die daling is voornamelijk toe te schrijven aan de beslissing om het zorgverlof niet te vergoeden in het begrotingsjaar 2024 (20,0 miljoen euro).

Het volume-effect en de maatregelen van de regering worden evenwel voor een groot deel gecompenseerd door de verwachte overschrijding van de spilindex (+254,2 miljoen euro). De ramingen van de initiële begroting 2024 werden opgesteld rekening houdend met twee overschrijdingen van de spilindex in februari en juni 2024. Volgens de laatste vooruitzichten van het FPB zouden de overschrijdingen echter pas plaatsvinden in maart en in september 2024. De RVA heeft de impact van die afwijkende vooruitzichten niet geraamd<sup>108</sup>.

## 2.2 Opvolging van de maatregelen die werden genomen bij de begrotingsaanpassing 2023

### *Geen verhoging van de minimale werkloosheidsuitkering voor 2024 (+45,0 miljoen euro)*

In 2020 besliste de ministerraad om in de periode 2021-2024 over te gaan tot een jaarlijkse verhoging van 1,125% van de minima voor begunstigden van een uitkering voor volledige werkloosheid. De RVA raamde de kosten ervan op 134,0 miljoen euro voor de desbetreffende periode.

De ministerraad besliste op 31 maart 2023 niet over te gaan tot de geplande verhoging van de werkloosheidsminima voor het begrotingsjaar 2024. Die beslissing werd doorgevoerd op

<sup>106</sup> Die technische correctie wordt niet beschouwd als een daling van de uitkeringen in de RVA-begroting, maar als een daling van de diverse uitgaven onder de noemer "verlof om dwingende redenen".

<sup>107</sup> Volgens het FPB zou de werkloosheid evolueren van 8,5% in 2023 naar 8,3% in 2024.

<sup>108</sup> De vooruitzichten worden geactualiseerd in maart 2024, bij de begrotingscontrole.

administratief en regelgevend niveau<sup>109</sup> en zou naar schatting 45,0 miljoen euro moeten opleveren<sup>110</sup>.

De RVA wijst erop dat met die correctie rekening werd gehouden in de laatste voorafbeelding van haar begroting 2024, en wel ten belope van 30,8 miljoen euro, zijnde de kosten van de herwaardering aanvankelijk gepland in 2024.

Daarom belooft de opbrengst van de beslissing om de werkloosheidsminima niet op te trekken in 2024 volgens het Rekenhof 30,8 miljoen euro.

#### *Berekening van de uitkeringen wegens tijdelijke werkloosheid tegen 60%<sup>111</sup> van het loon (+33,8 miljoen euro)*

De ministerraad besliste op 31 maart 2023 om de berekening van de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid (behalve voor de gevallen van overmacht) te wijzigen vanaf 1 januari 2024. Momenteel stemmen die uitkeringen overeen met 65% van de (eventueel geplafonneerde) bezoldiging. Het is de bedoeling dat percentage te herleiden tot 60% vanaf 1 januari 2024. De daling van de uitgaven wordt geschat op 33,8 miljoen euro.

Om inkomensverlies voor de werknemer te vermijden, introduceerde de wetgeving voor de lage en middelhoge lonen een supplement ten laste van de werkgever bovenop de uitkering, via een wet houdende diverse bepalingen inzake werk (door de Kamer goedgekeurd op 26 oktober 2023).

De beleidsceel van de vice-eersteminister en minister van Arbeid, Werkgelegenheid en Sociaal Overleg deelde het Rekenhof mee dat de invoering van die maatregel nog steeds gepland is voor 1 januari 2024, aangezien het koninklijk besluit tot vermindering van het vergoedingspercentage momenteel ter advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

#### *Diverse maatregelen in verband met de werkloosheid (+21,0 miljoen euro)*

De ministerraad van 31 maart 2023 nam diverse maatregelen om het aantal werklozen met 1.500 eenheden te verminderen. De jaarlijkse besparing door de daaruit voortvloeiende vermindering van de werkloosheidsuitgaven wordt geraamd op 21,0 miljoen euro<sup>112</sup>.

De maatregelen die werden beoogd op administratief en regelgevend niveau, werden uitgevoerd. Het gaat om de versterking van de voorwaarden voor het opvolgen en evalueren van de initiatieven die werklozen ondernemen om werk te zoeken, en om de wijziging van de voorwaarden waaronder een werkloze een werkaanbieding mag afwijzen<sup>113</sup>.

### **2.3 Nieuwe maatregelen bij de initiële begroting 2024**

De voornaamste maatregelen waartoe de ministerraad van 13 oktober 2023 besliste, betreffen:

- een technische correctie in verband met de aanvullende vergoeding voor zorgverlof, die niet van start zal gaan in 2024 (+20,0 miljoen euro);

<sup>109</sup> Koninklijk besluit van 11 oktober 2023 tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 september 1991 tot vaststelling van de vergoeding voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen, het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en het koninklijk besluit van 22 december 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering betreffende het verhogen van de minima in het kader van de strijd tegen de armoede.

<sup>110</sup> Het bedrag van 45 miljoen euro werd geraamd op basis van het bedrag waarin initieel was voorzien in 2020, namelijk 30,8 miljoen euro, dat werd geactualiseerd op basis van de evolutie van de macro-economische parameters in de periode 2021-2024.

<sup>111</sup> Vroeger was dat 65%.

<sup>112</sup> Die impact is gebaseerd op een volume van 1.500 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen en een dagelijkse vergoeding van 44,73 euro, voor gemiddeld 313 dagen werkloosheid per jaar.

<sup>113</sup> De wetgeving bepaalt dat werklozen die de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, een betrekking mogen weigeren en hun rechten op werkloosheidsuitkeringen mogen behouden voor zover de geweigerde betrekking voldoet aan de in de wet opgesomde criteria. Vanaf 2024 zouden enkel nog werklozen van 55 jaar en ouder daarvan gebruik kunnen maken.

- de invoering van een nieuw stelsel voor het cumuleren van inkomsten uit arbeid met uitkeringen voor langdurig werklozen, begunstigden van het leefloon en begunstigden van de inkomensvervangende uitkering. Dit mechanisme zou de herinschakeling op de arbeidsmarkt bevorderen (+0,8 miljoen euro);
- de invoering van een samenlevingsdienst die op termijn moet toelaten jongeren sneller te integreren op de arbeidsmarkt (+2,5 miljoen euro).

#### *Maatregel voor de technische correctie van de bijkomende middelen in het kader van de vergoeding van zorgverlof*

De wet van 7 oktober 2022 tot gedeeltelijke omzetting van de Europese richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie<sup>114</sup> opende het recht op vijf dagen zorgverlof per jaar en per werknemer, om zorgen toe te dienen. Dat verlof gaf recht op een aanvullende vergoeding<sup>115</sup> van de RVA, waarvan de kosten op 20,0 miljoen euro werden geraamd bij de voorafbeelding van de begroting van de instelling.

Vermits de invoering, bij koninklijk besluit, van de vergoeding voor dit verlof niet gepland is voor 2024, werd een technische correctie ten belope van +20,0 miljoen euro doorgevoerd in de ontwerpbegroting 2024 van de RVA.

### **3 Uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid**

Sinds 2021 versterkt de regering systematisch het re-integratiebeleid van arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen en breidt ze dat uit via enerzijds een "Terug naar werk" (TNW)-plan voor werknemers met én zonder arbeidsovereenkomst en anderzijds het re-integratieplan 2.0 (RIT 2.0) voor werknemers met een arbeidsovereenkomst en een aangepast re-integratietraject voor zelfstandigen.

De regering heeft de voorwaarden voor het re-integratieplan 2.0 niet gewijzigd, ze heeft wel het TNW-plan verder verfijnd en bijkomende maatregelen genomen. Deze moeten een besparing opleveren van 30 miljoen euro (27,8 miljoen euro in het stelsel van de werknemers en 2,2 miljoen euro in het stelsel van de zelfstandigen). Een wetsontwerp<sup>116</sup> en twee koninklijke besluiten zijn in voorbereiding<sup>117</sup>.

Zo zal vanaf 2024 een meer aanklappende aanpak ingevoerd worden waarbij de arbeidsongeschikten sneller en vaker gecontacteerd worden. De arbeidsongeschikten zullen uiterlijk in de vierde, zevende en elfde maand van de primaire ongeschiktheid een fysiek contact hebben met de adviserend arts of een medewerker van het multidisciplinaire team van zijn ziekenfonds. Het wetsontwerp voorziet ook in vaste momenten van fysiek contact of medisch onderzoek tijdens de periode van invaliditeit.

De werkhervattingspremie<sup>118</sup> wordt verhoogd met 725 euro tot 1.725 euro. Die bijkomende uitgaven (+13,4 miljoen euro) zullen worden gecompenseerd door de afschaffing van de premie van vijf euro per opleidingsuur en de slaagpremie van 500 euro bij het succesvol afronden van de opleiding, geraamd op 7,0 miljoen euro en door de belasting (25%) op de premies (geraamd op 6,4 miljoen

<sup>114</sup> Omzetting naar Belgisch recht van de richtlijn (EU) 2019/1158 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers, en tot intrekking van richtlijn 2010/18/EU van de Raad, ook wel "worklife balance" genoemd.

<sup>115</sup> Sommige werkgevers kennen al een vergoeding toe voor een dergelijk verlof, bv. in uitvoering van een collectieve arbeidsovereenkomst.

<sup>116</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wat de organisatie van het beoordelingsproces van de arbeidsongeschiktheid betreft.

<sup>117</sup> Voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1971 houdende instelling van een uitkeringsverzekering en een moederschapsverzekering ten voordele van de zelfstandigen en van de meewerkende echtgenoten

<sup>118</sup> Premie als een werknemer, werkloze of zelfstandige die minstens één jaar arbeidsongeschikt is, met de toelating van de adviserend arts tijdens zijn arbeidsongeschiktheid een aan zijn gezondheidstoestand aangepast werk hervat.

euro). De regering verwacht dat de arbeidsongeschikten daardoor sneller uitstromen uit de arbeidsongeschiktheid en/of de stap zetten naar een gedeeltelijke werkhervatting.

De beleidscel van de minister van Sociale Zaken heeft nog geen gedetailleerde berekening opgesteld over de wijze waarop de besparing van 30 miljoen euro is geraamd, maar stelt wel dat die besparing haalbaar lijkt. Door het ontbreken van een concrete berekening, kan het Rekenhof niet vaststellen of de besparing realistisch is. Het merkt echter op dat in de begroting 2024 geen rekening is gehouden met de bijkomende socialezekerheidsbijdragen (18,2 miljoen euro, waarvan 17,5 miljoen euro voor de RSZ en 0,7 miljoen euro voor het RSVZ) en de bijkomende fiscale ontvangsten (13,5 miljoen euro). Het wijst er ook op dat het moeilijk is om achteraf de werkelijke besparing te bepalen. Bij vorige maatregelen voor het TNW-plan heeft het RIZIV al aangegeven dat het niet over voldoende elementen beschikt om de met die maatregelen gerealiseerde besparing te meten.

#### *Algemene vaststelling bij het TNW-plan en de RIT 2.0*

Een werkhervatting in het kader van het TNW-plan en de RIT 2.0 kan voltijds of deeltijds zijn. De keuze voor voltijds of deeltijds beïnvloedt echter de hoogte van de besparingen in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van werknemers en zelfstandigen. Als een arbeidsongeschikte werknemer het werk hervat voor 1/5<sup>e</sup> van een voltijdse betrekking, dan behoudt hij zijn uitkering. Als de tewerkstelling 1/4<sup>e</sup> bedraagt, daalt de uitkering met 5%, bij 1/2<sup>e</sup> is dat 30%. De zelfstandige kan de toelating krijgen om een beperkte activiteit uit te oefenen zonder verlies van uitkering gedurende de eerste zes maanden en een vermindering van 10% vanaf de zevende maand tot het einde van het 3<sup>de</sup> jaar na aanvang van de toegelaten arbeid<sup>119</sup>.

Het Rekenhof stelt vast dat de besparing in de begroting 2024 is geraamd op basis van een voltijdse tewerkstelling.

## 4 Geneeskundige verzorging

### 4.1 Gezondheidszorgen

De Algemene Raad van het RIZIV heeft op 16 oktober 2023 de globale begrotingsdoelstelling voor 2024 vastgelegd op 37.824,7 miljoen euro (+2.648,4 miljoen euro, +7,5% tegenover 2023). Die stijging is voornamelijk het gevolg van de toepassing van de wettelijke groeionorm van 2% (+674,9 miljoen euro) en de indexatie (+1.560,6 miljoen euro).

De begrotingsdoelstelling bevat een reserve van 653,9 miljoen euro (onderbenuttingen en correcties<sup>120</sup>) waarvoor het RIZIV geen financiering krijgt. Bijgevolg mag het RIZIV in 2024 37.170,8 miljoen euro besteden aan de terugbetaling van prestaties, wat lager is dan het in september raamde (37.308,6 miljoen euro). Om te waarborgen dat de uitgaven binnen die begrotingsdoelstelling blijven, heeft de regering de volgende beslissingen genomen en heeft ze rekening gehouden met volgende elementen:

- ze verwacht dat de werkelijke uitgaven 93 miljoen euro<sup>121</sup> lager zullen liggen dan geraamd. Als uit de maandelijkse monitoring blijkt dat die onderbenutting mogelijk niet wordt gerealiseerd, zal de minister van Sociale Zaken worden gevraagd om bijkomende maatregelen te nemen;
- ze legt een besparing op in de uitgaven voor geneesmiddelen van 41,0 miljoen euro:
  - de hervorming van het systeem van de wettelijke prijsdalingen voor geneesmiddelen (gekend als "patentkliffen") brengt 47,0 miljoen euro op in 2024, hiervan wordt 33,2 miljoen euro aangewend om het tekort te verminderen<sup>122</sup>;

<sup>119</sup> Rekenhof, *Wetsontwerp houdende de middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2023: Commentaar en opmerkingen bij de Vierde ontwerpen van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2023*, Kamer, 28 november 2022, DOC 55-2931/002, p. 219.

<sup>120</sup> Die correcties hebben betrekking op kredieten waarin in de doelstelling is voorzien, maar waarvan wordt verwacht dat ze niet volledig zullen worden gebruikt.

<sup>121</sup> Dat bedrag is een deel van het bijkomende bedrag van 100 miljoen euro waarvan de regering heeft beslist dat het niet zal worden gefinancierd. Ze is begrepen in het bedrag van 653,9 miljoen euro aan reserves binnen de begrotingsdoelstelling.

<sup>122</sup> Het saldo, 13,8 miljoen euro, maakt deel uit van de besparing van 250 miljoen euro die, overeenkomstig het in 2021 opgelegde besparingstraject, in 2024 moet worden gerealiseerd.

- het voorschrijven en afleveren van geneesmiddelen per dosis voor antibiotica levert een besparing op van 7,8 miljoen euro;
- ze verhoogt de uitgaven die niet worden gefinancierd met 3,8 miljoen euro.

De Algemene Raad van het RIZIV vermeldt ook nog dat hij in 2024 een mindere uitgave verwacht van 69,0 miljoen euro omdat het FPB nieuwe indexhypothesen bekend maakte nadat de begroting was opgesteld<sup>123</sup>.

In de uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling (4.913,5 miljoen euro) wordt een correctie doorgevoerd van 69,5 miljoen euro, voornamelijk in de ziekenhuisbudgetten.

### Nieuwe maatregelen

Binnen de begrotingsdoelstelling is er een budgettaire ruimte van 168,9 miljoen euro voor de financiering van nieuwe initiatieven. Die middelen zijn afkomstig van, enerzijds de structurele kostencompensatie voor de volledig geconventioneerde zorgverleners (106,1 miljoen euro) en anderzijds in de begroting voorziene middelen voor nieuwe verstrekkingen van gezondheidszorgen die niet of laattijdig in voege zijn getreden (62,8 miljoen euro). Het RIZIV heeft drie prioriteiten geïdentificeerd waarvoor die middelen kunnen worden gebruikt:

- voldoende geconventioneerde zorgverleners die hun werk op een kwalitatieve manier doen;
- een toegankelijke en betaalbare zorg voor iedereen, met bijzondere aandacht voor de geestelijke gezondheid;
- een kwalitatieve en geïntegreerde zorg<sup>124</sup>.

## 4.2 Verstrekkingen gelinkt aan de COVID-19-crisis

### Specifieke verstrekkingen

Sinds 2023 financiert het RIZIV de uitgaven voor de specifieke verstrekkingen in het kader van de COVID-19-crisis via de begrotingsdoelstelling. Het raamt die uitgaven voor 2024 op 22,4 miljoen euro. In het verleden heeft het er al op gewezen dat het door de evolutie van de pandemie en de toegepaste teststrategie moeilijk is die uitgaven te ramen.

## 5 Pensioenen

Op 20 juli 2022 sloot de regering een pensioenakkoord dat onder andere voorzag in de invoering van een pensioenbonus. Personen die langer bleven werken nadat ze de leeftijd hebben bereikt waarop ze (vervroegd of wettelijk) met pensioen kunnen gaan, kregen volgens dat akkoord een brutobedrag voor elke bijkomend gewerkte dag (de pensioenbonus).

Op 10 juli 2023 bereikte het kernkabinet een akkoord over een aanpassing van die pensioenbonus. Volgens dat akkoord gaat de pensioenbonus in op 1 juli 2024. Hij wordt netto toegekend per gewerkte dag en het bedrag ervan zal toenemen naarmate iemand langer blijft werken. De pensioenbonus zal worden uitbetaald als een kapitaal of als een maandelijkse aanvulling op het pensioen<sup>125</sup>.

Volgens de ramingen van de regering wordt met de invoering van de pensioenbonus in 2024 22,9 miljoen euro bespaard (-10,9 miljoen euro in de uitgaven voor werknemerspensioenen, -8,4 miljoen euro in die voor de zelfstandigenpensioenen en -3,6 miljoen euro en in die voor de

<sup>123</sup> De nieuwe inflatievooruitzichten van het FPB gaan uit van een overschrijding van de spilindex in oktober 2023, maart 2024 en september 2024, waar de technische ramingen van het RIZIV rekening hielden met overschrijdingen in september 2023, februari 2024 en juni 2024. Die wijzigingen hebben een impact op de uitgaven waarvoor de evolutie van de prijzen is gekoppeld aan die van de gezondheidsindex (bv. de uitgaven van de ziekenhuizen).

<sup>124</sup> Voor een overzicht van alle maatregelen zie: Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Beleidsnota Gezondheid, 26 oktober 2023, DOC 55-3649/003*, p. 25.

<sup>125</sup> Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Beleidsnota: Pensioenen en Maatschappelijke Integratie, Personen met een handicap, Armoedebestrijding en Beliris, 27 oktober 2023, DOC 55-3649/006*, p. 5-6.

overheidspensioenen). Die weerslag is al voor een deel verwerkt in de ramingen van het Monitoringcomité van september 2023.

Vanaf 2025 zal de pensioenbonus echter leiden tot meeruitgaven, geraamd op 178 miljoen euro in 2025 en 357 miljoen euro in 2026. Die uitgaven nemen geleidelijk aan af; in 2035 worden ze geraamd op ongeveer 200 miljoen euro. Ze worden voor een deel ook gecompenseerd met bijkomende ontvangsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen (van mensen die langer blijven doorwerken). Het Rekenhof beschikt niet over ramingen van die inkomsten en dus ook niet over de netto-impact op de federale begroting.

Naast de aanpassing van de pensioenbonus heeft de regering ook nog andere maatregelen van het akkoord voor de pensioenhervorming uit 2022 bekrachtigd. Het gaat om:

- de omvorming van het systeem van het ziektepensioen voor ambtenaren naar een systeem van medische opvolging (besparing in 2024: 8,1 miljoen euro);
- het verduidelijken van de voorwaarde van effectieve tewerkstelling voor het recht op een minimumpensioen (geen budgettaire impact);
- de herwaardering van deeltijds werk (geen budgettaire impact).

Volgens de regering zou de uitvoering van het akkoord over de pensioenhervorming ervoor zorgen dat de pensioenuitgaven bij ongewijzigd beleid in 2070 13,1% van het bbp bedragen<sup>126</sup>. In haar recente jaarverslag (2023), dat nog geen rekening houdt met de impact van de pensioenhervorming, raamt de Studiecommissie voor de Vergrijzing het aandeel van de pensioenen op 13,5% van het bbp<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Beleidsnota van de minister van Pensioenen, p. 5.

<sup>127</sup> Hoge raad voor Financiën, *Studiecommissie voor de Vergrijzing: Jaarlijks verslag 2023*, juli 2023.

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



**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

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

**FAX**  
+32 2 551 86 22

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