



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



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 21 november 2014

INHOUD

Inleiding	5
Deel I	6
Algemene toelichting	6
1 Verdere uitwerking van het Europees begrotingstoezicht	6
2 Zesde staatshervorming	8
3 Macro-economische parameters	8
4 Conformiteit van de begroting 2015 met het stabiliteits-programma 2014-2017 en het ontwerpbegrotingsplan 2015	9
4.1 Evolutie van het structureel saldo en het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid	10
4.2 Afbouw van de overheidsschuld	11
5 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo	11
5.1 Overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo van de federale overheid	11
5.2 Vorderingensaldo van de sociale zekerheid	13
5.3 Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid ("Entiteit I" en "Entiteit II")	13
Deel II	14
Ontwerp van rijksmiddelenbegroting	14
1 Beschikkend gedeelte van het wetsontwerp	14
2 Algemene evolutie van de ontvangsten	14
3. Fiscale ontvangsten	16
3.1 Algemene evolutie	16
3.2 Gebruikte ramingsmethode	17
3.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	18
4 Niet-fiscale ontvangsten	20
4.1 Evolutie van de niet-fiscale ontvangsten	20
4.2 Recuperatie van de alimentatievorderingen	21
Deel III	22
Ontwerp van algemene uitgavenbegroting	22
Hoofdstuk I	22
Algemeen	22
1 Algemene evolutie van de kredieten in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting	22
2 Saldi van de organieke fondsen	23
Hoofdstuk II	24

Secties van de algemene uitgavenbegroting	24
Sectie 01 - Dotaties	24
Dotaties aan de gedefedereerde entiteiten	24
Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister	26
Organisatieafdeling 34 - Centrum voor Cybersecurity België	26
Sectie 03 - FOD Budget en Beheerscontrole	27
Sectie 12 – FOD Justitie	29
1 Personeelskredieten	29
1.1 Bezoldiging van de ambtenaren van de penitentiaire inrichtingen	29
1.2 Personeelsuitgaven magistraten	29
1.3 Weddetoelagen - Laïciteit	30
2 Werkingskosten	30
3 Kredieten voor de recent geopende penitentiaire instellingen	31
4 Kredieten Optifed	32
Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	33
Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	35
Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	37
Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking	40
1 Arrest Grondwettelijk Hof	40
2 Gedetacheerden vanuit de zones	40
3 Dotaties aan de politiezones	40
4 Verhoging van het rekruteringsquotum voor de aanwerving van agenten voor de geïntegreerde politie	41
5 Programma 17.90.4 – Fonds 17/1 – prestaties en cessies van materieel en producten aan derden	42
6 Wetsbepaling 2.17.12	42
Sectie 18 – FOD Financiën	43
1 Programma 18.40.0 – Vergoeding bpost	43
2 Programma 18.40.0 – Gerechts- en vervolgingskosten	43
3 Programma 18.52.0 – Personeelskredieten douane en accijnzen	44
4 Programma 18.53.0 – Voorschotten op onderhoudsgeld	44
5 Programma 18.61.0 – Werkingskosten Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij	45
6 Programma 18.60.0 – Interestbonificatie groene leningen	45
7 Programma 18.61.1 – Plan voor steun aan Griekenland goedgekeurd door de Eurogroep	46
8 Programma 18.61.1 – Belgische bijdrage aan de PRGT-subsidy account van het IMF	46
9 Programma 18.61.1 – Wedersamenstelling van de werkingsmiddelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds	47
Sectie 19 - Regie der Gebouwen	48
1 Raming van de kredieten	48
1.1 Programma voor de vermindering van huurcontracten	48
1.2 Belastingen en heffingen	48
1.3 Investeringsprogramma	48
2 Financieringsfonds bij de Regie	49
3 Gebruik van de alternatieve financiering voor de bouw van staatsgebouwen en impact op de schuld van de Regie der Gebouwen	49
Sectie 21 – Pensioenen	51

Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg	52
Programma 23.40.2 - Diversiteit, interculturaliteit en gelijkheid van kansen.	52
Sectie 24 – Sociale zekerheid	53
1 Programma's 24. 54.1 en 24.58.4– Evenwichtsdotaties aan het Globaal Beheer, stelsel zelfstandigen en stelsel werknemers	53
2 Programma 24.55.2- Gehandicapten	53
Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	55
1 Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief	55
2 Programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen	56
3 Programma 32.49.2 – Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast	57
Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer	58
1 bpost, NMBS/Infrabel/HR Rail en Beliris	58
2 Programma 33.22.2 – Begrotingsfonds Onderzoeksorgaan Scheepvaart	59
3 Programma 33.51.8 – Intermodaliteit	59
4 Onderfinanciering van het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol-beheerder van het burgerlijk luchtverkeer	60
Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie	61
Programma 44.55.5 – Grootstedenbeleid	61
Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	62
Programma 46.60.1 - Dotatie aan het Belgisch telematica-onderzoeksnetwerk (Belnet)	62
Deel IV	63
Sociale zekerheid	63
1 Inleiding	63
2 Transversale maatregelen	63
2.1 Maatregelen in verband met de index	63
2.2 Besparingen op de beheersbegrotingen van de OISZ	64
2.3 Onderbenutting van de uitgaven	64
2.4 Strijd tegen de sociale fraude	64
2.5 Welvaartsenveloppe	65
3 Globaal Beheer van de werknemers	65
3.1 Ontvangsten	65
3.2 Uitgaven	67
4 Globaal Beheer van de zelfstandigen	71
4.1 Ontvangsten	71
4.2 Uitgaven	71
5 RIZIV-Geneeskundige Verzorging	73
5.1 Ontvangsten	73
5.2 Uitgaven	74

Inleiding

Krachtens de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat deelt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2015 aanleiding geeft¹.

¹ Parl. St. Kamer, DOC 54 0494/001 (algemene toelichting), Parl. St. Kamer, DOC 54 0495/001 (rijksmiddelenbegroting), Parl. St. Kamer, DOC 54-0496/001 tot 002 (algemene uitgavenbegroting) en Parl. St. Kamer, DOC 54 0497/002 tot /023 (verantwoording van de algemene uitgavenbegroting).

DEEL I

Algemene toelichting

1 Verdere uitwerking van het Europees begrotingstoezicht

Om in overeenstemming te zijn met de Europese begrotingsreglementering (Six-Pack², het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie, Fiscal Compact³ en Two-Pack⁴, werd bij wet van 10 april 2014 de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast⁵.

De wet van 10 april 2014 tot wijziging van de wet van 16 mei 2003 legde deze Europese begrotingsverplichtingen ook op aan de gemeenschappen en de gewesten⁶. Het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013⁷ coördineert de budgettaire inspanningen tussen de federale, regionale en lokale overheden en moet waarborgen dat deze door elk van de overheden worden nageleefd.

Het overzicht hieronder dat zich beperkt tot de aanpassingen die de opmaak van de federale ontwerpbegroting beïnvloeden, geeft weer of deze nieuwe verplichtingen werden nageleefd en waar eventueel de bijkomende info die moet worden verstrekt als gevolg van deze verplichtingen, kan worden teruggevonden:

Tabel – Overzicht van de Europese verplichting m.b.t. de ontwerpbegroting zoals gestipuleerd in de aangepaste comptabiliteitswet van 22 mei 2003

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
Uiterlijke periode voor het indienen van het ontwerpbegrotingsplan aan Europa: 15 oktober (artikel 6 verordening 473/2013) ⁸	Ja	Een voorlopig ontwerpbegrotingsplan werd ingediend op 15 oktober 2014 en

² De Six Pack omvat vijf verordeningen en 1 richtlijn. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 28 lidstaten.

³ De wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming door de deelstaten, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014.

⁴ De Two-Pack bestaat uit 2 verordeningen en is enkel van toepassing op de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgettair kader zoals bepaald in de Six Pack, en anderzijds het versterken van het economisch en budgettair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

⁵ De wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen.

⁶ Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

⁷ Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

⁸ Verordening (EU) Nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
		een definitieve versie 22 oktober 2014.
De uiterlijke periode voor het indienen van de federale ontwerpbegroting is 15 oktober (artikel 4).	Neen	Algemene toelichting werd ingediend op 12 november 2014.
De algemene toelichting bevat een gevoeligheidsanalyse met een overzicht van de ontwikkelingen van de belangrijkste begrotingsvariabelen onder verschillende groei- en renteaannames (artikel 46).	Ja	Algemene toelichting, p. 62-63.
De algemene toelichting bevat een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld (artikel 46).	Ja	Algemene toelichting, p. 171-176.
De begroting van de federale Staat moet worden opgemaakt op basis van de macro-economische prognoses van de economische begroting van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (artikel 124\2 § 1).	Ja	Economische begroting van het Federaal Planbureau, september 2014.
Betekenisvolle afwijkingen tussen economische prognoses die werden weerhouden bij de opmaak van de federale begroting en de economische prognoses van de Europese Commissie of andere onafhankelijke instanties moeten in de algemene uitgavenbegroting worden toegelicht (artikel 124/2, § 1).	Ja	Algemene toelichting, p. 89-92.
De uitwerking van de begroting moet zich inschrijven in een begrotingskader op middellange termijn. Deze middellange termijn dekt de regeerperiode en minimaal een periode van 3 jaar. De jaarlijkse begroting moet worden aangevuld met een meerjarige begrotingsplanning (artikel 124/3, § 1) ⁹ .	Ja	Algemene toelichting, p. 48-63.
De meerjarige begrotingsplanning moet gebaseerd zijn op de economische prognoses van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Het begrotingskader, de meerjarige begrotingsplanning, de eventuele actualisering en de afwijking van de jaarlijkse begroting ten opzichte van de meerjarenbegroting moeten in de algemene toelichting worden toegelicht (artikel 124/3, § 2).	Ja	Algemene toelichting, p. 48-63. De meerjarenbegroting is gebaseerd op de economische vooruitzichten 2015-2019 die het Federaal Planbureau in juni publiceerde. De cijfers voor het begrotingsjaar 2015 zijn gebaseerd op de economische begroting van september 2014.
De federale Staat publiceert relevante informatie over voorwaardelijke verplichtingen met mogelijk grote gevolgen voor de begroting, zoals onder meer overheidsgaranties, oninbare leningen en uit de exploitatie van overheidsbedrijven	Gedeeltelijk	Deze info is al gedeeltelijk terug te vinden op de website van de FOD Budget en Beheerscontrole (www.begroting.be), maar moet nog verder worden uitgebouwd ¹⁰ .

⁹ De meerjarige begrotingsplanning bevat volgende elementen:

- 1° algemene en transparante meerjarige begrotingsdoelstellingen voor het overheidstekort, de overheidsschuld en eventuele andere samenvattende begrotingsindicatoren, zoals de uitgaven;
- 2° prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost van de overheid, bij ongewijzigd beleid;
- 3° een beschrijving van de geplande beleidsmaatregelen voor de middellange termijn die gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën;
- 4° een beoordeling van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen in het licht van hun rechtstreekse langetermijnpact op de overheidsfinanciën de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zouden kunnen beïnvloeden.

¹⁰ Zie <http://www.begroting.be/NL/figures/Pages/EUreport.aspx>. Een eerste reeks van cijfers werden ondertussen op de website van de FOD Budget en Beheerscontrole gepubliceerd. Het betreft de cijfergegevens inzake de overheidsgaranties, de niet-renderende leningen en de uitstaande schuld

Omschrijving verplichting	Naleving	Publicatie
voortvloeiende verplichtingen, en informatie over participaties in kapitaal van particuliere en overheidsbedrijven, voor zover het om economisch significante bedragen gaat (artikel 124/5).		
<i>Bron: Rekenhof</i>		

Zoals bovenstaande tabel aantoont, beantwoordt, behalve wat betreft de indieningsdatum, de federale ontwerp-begroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) aan de recente Europese begrotingsvereisten.

2 Zesde staatshervorming

De uitvoering van de zesde staatshervorming heeft gevolgen gehad op de ontvangsten en uitgaven van de federale Staat en van de socialezekerheidsstelsels. Het Rekenhof wijdt hieraan een commentaar in de secties 01, 12, 19, 24 en 44 van de algemene uitgavenbegroting en bij de socialezekerheidsstelsels.

Voor het overige verwijst het Rekenhof naar de inlichtingen in de algemene toelichting, en meer bepaald naar de bladzijden 154 tot 164 over de tegemoetkomingen van de federale overheid in de financiering van de gemeenschappen en gewesten.

Tot slot vermeldt het dat de deelstaten vanaf 1 januari 2015 zelf de bevoegdheden zullen moeten financieren die hen werden overgeheveld overeenkomstig deze hervorming. Er wordt niettemin voorzien dat de federale Staat in 2015 nog bepaalde van die bevoegdheden kan uitoefenen, onder voorbehoud van protocollen die moeten worden gesloten tussen de laatste en de betrokken deelstaten. In dat verband werd bepaald dat de kredieten die de Staat nodig heeft om deze taken tijdelijk te kunnen verzekeren, in de loop van het jaar door middel van een begrotingsaanpassing zullen worden toegekend. Daartegenover zal er een evenredige compensatie gebeuren op de dotaties waarin is voorzien voor de financiering van deze bevoegdheden voor de betrokken entiteiten¹¹.

3 Macro-economische parameters

Voor de opmaak van de begroting 2015 werden de ramingen van het Monitoringcomité van 17 september 2014 als vertrekbasis genomen¹². Deze ramingen werden opgemaakt bij ongewijzigd reglementair kader en zijn gebaseerd op de economische begroting van 11 september 2014, gepubliceerd door het Federaal Planbureau (FPB).

gerelateerd aan publieke-private samenwerkingen (PPS) geregistreerd buiten de balans van de overheid. Een tweede reeks cijfergegevens (onder andere de passiva van buiten de overheidsperimeter geklasseerde overheidsbedrijven en de portfolio van overheidsparticipaties in particuliere en overheidsbedrijven) zal in de loop de komende maanden gepubliceerd worden. De kwaliteit van de cijfergegevens zal de komende jaren verder moeten verbeterd worden.

¹¹ Overeenkomstig artikel 75, §1^{quater}, van de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

¹² De ramingen van het Monitoringcomité van 17 september 2014 zijn een actualisatie van de ramingen van het Monitoringcomité van 18 juli 2014 waarbij in de nieuwe ramingen met de economische begroting van het Federaal Planbureau van 11 september 2014 rekening wordt gehouden.

In de economische begroting van september 2014 wordt uitgegaan van een economische groei voor België van 1,1% in 2014 en 1,5% van het bbp in 2015. Het FPB stelt dat de Belgische groei van het bbp vanaf de tweede helft van het jaar 2014 geleidelijk aan kracht zou winnen door een voorzichtige herneming van de Europese conjunctuur en een verdere versteviging van de binnenlandse vraag. Daarnaast wijst het FPB er echter op dat het economische herstel van de eurozone moeizaam verloopt en de onzekerheid op internationaal vlak nog steeds groot is.

De economische groei voor België werd recenter door zowel het IMF als de Europese Commissie lager ingeschat¹³. Het IMF verwachtte in oktober 2014 voor België immers een groei van het bbp in 2014 en 2015 van respectievelijk 1,0% en 1,4%¹⁴. De Europese Commissie raamde in november 2014 de groei van het bbp voor België voor zowel 2014 als voor 2015 op 0,9% van het bbp¹⁵. Zoals wettelijk is vereist, wordt het verschil in de vooruitzichten tussen de economische begroting van het FPB en deze van Europese Commissie in de algemene toelichting toegelicht¹⁶.

De impact op het vorderingensaldo 2015 van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) ingevolge een mogelijk lagere bbp groei met 0,5% wordt geraamd op 0,8 miljard euro¹⁷.

4 Conformiteit van de begroting 2015 met het stabiliteitsprogramma 2014-2017 en het ontwerpbegrotingsplan 2015

Op 30 april 2014 werd het stabiliteitsprogramma van België 2014-2017 (na goedkeuring door de federale Ministerraad) overlegd met de gemeenschappen en gewesten op het Overlegcomité federale regering en Gemeenschaps- en Gewestregeringen (hierna: Overlegcomité). Rekening houdende met de verkiezingen werd er in het stabiliteitsprogramma gesteld dat zowel de begrotingsdoelstelling als de verdeling ervan indicatief waren en dus eventueel door de volgende regeringen konden worden bijgesteld.

Het stabiliteitsprogramma 2014-2017 was gebaseerd op de aanbevelingen van maart 2014 van de Hoge Raad van Financiën (hierna: HRF)¹⁸. Het begrotingstraject van de HRF stelde voor 2014 een structureel saldo van -1,4% van het bbp voorop. De HRF adviseerde om voor 2015 een verbetering van het structureel saldo van 0,7% van het bbp te realiseren waarbij het vorderingensaldo voor 2015 op -1,4% van het bbp zou uitkomen. Het voorgestelde traject zou eveneens leiden tot een vermindering van de schuldgraad met 1,8%. Voor 2016 werd een verbetering van het structureel saldo van eveneens 0,7% van het bbp vooropgezet, waarbij het structureel evenwicht in 2016 zou worden bereikt.

In het ontwerp van begrotingsplan zoals ingediend bij de Europese Commissie in oktober 2014 worden de doelstellingen van het stabiliteitsprogramma bijgewerkt. Hierin wordt het voornemen opgenomen om in 2015 het structureel saldo te

¹³ In de recent beschikbare ramingen van de groei voor België van de OESO (mei 2014) en de NBB (juni 2014) werd deze nog hoger ingeschat (voor 2014- 2015 respectievelijk 1,5% - 1,9% en 1,3% - 1,6%): zie ook Economische indicatoren nr. 2014-45 van 7 november 2014.

¹⁴ World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties, October 2014, p. 50.

¹⁵ European Economic Forecast, herfst 2014, p. 58-59.

¹⁶ Algemene toelichting, p. 90-92.

¹⁷ Algemene toelichting, p. 62-63.

¹⁸ Advies begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma 2014-2017, Hoge Raad van Financiën, Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, maart 2014.

verbeteren met 0,7% (van -2,0% tot -1,3%) en het vorderingensaldo met 0,8% (van -2,9% tot -2,1%). Het stelt echter dat rekening houdend met de gehanteerde groeihypothese en de doelstellingen voor het vorderingensaldo de schuldgraad 105,1% van het bbp zal bedragen. Het voorliggende begrotingsontwerp herneemt deze doelstellingen. Voor 2016, 2017 en 2018 worden verbeteringen van het structureel saldo van respectievelijk 0,7%, 0,5% en 0,1% van het bbp vooropgezet, waarbij het structureel evenwicht in 2018 zou worden bereikt.

Dit nieuwe traject van het begrotingsplan moet nog binnen het Overlegcomité worden besproken en vastgelegd bij de uitwerking van het volgende stabiliteitsprogramma.

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

De Belgische overheid heeft zich verbonden om de overheidsfinanciën in 2018 opnieuw structureel in evenwicht te brengen. In onderstaande tabel wordt het aangepaste groeipad weergegeven.

Tabel – Structureel en vorderingensaldo voor de gezamenlijke overheid (in percentages van het bbp)¹⁹

Jaar	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Structureel saldo	-2,3%	-2,0%	-1,3%	-0,6%	-0,1%	0,0%
Entiteit I	-2,2%	-2,2%	-1,5%	-0,8%	-0,2%	0,0%
Entiteit II	-0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
Vorderingensaldo	-2,9%	-2,9%	-2,1%	-1,3%	-0,4%	0,0%
Entiteit I	-2,5%	-2,8%	-2,0%	-1,2%	-0,3%	0,0%
Entiteit II	-0,4%	-0,1%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%

Bron: Het ontwerp-begrotingsplan van België van oktober 2014, p.9 en 36 en de algemene toelichting p. 10 en 54

Het vorderingensaldo wordt opgemaakt voor "Entiteit I" die de federale overheid en de sociale zekerheid omvat en "Entiteit II" die betrekking heeft op de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden.

Het vorderingentekort wordt voor het begrotingsjaar 2015 geraamd op -2,1% van het bbp. Het tekort voor het jaar 2015 situeert zich voornamelijk bij de federale overheid. Voor "Entiteit II" (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden) wordt een tekort van -0,2% vooropgesteld. Voor "Entiteit I" wordt uitgegaan van een evenwicht in de sociale zekerheid.

Het structureel saldo wordt bepaald door het vorderingensaldo (-2,1%) te corrigeren met de door de regering geraamde effecten van eenmalige en andere tijdelijke

¹⁹ De som van entiteit I en II kan 0,1% afwijken van het totaal als gevolg van afrondingen. Voor entiteit I vermeldt de algemene toelichting in voetnoot 1 (p.9) uitdrukkelijk dat de doelstelling 2015 -2,0% van het bbp is. Het verschil met het geraamde saldo (dat -1,9 % bbp bedraagt) wordt verklaard door een hogere besparing dan nodig was om deze doelstelling te bereiken (van +/- 0,2 miljard euro).

maatregelen (ongeveer -0,05% van het bbp)²⁰ en met een cyclische component voor de compensatie van de negatieve output gap (+0,9%)²¹.

Zoals aangehaald onder punt 3 van dit deel, gaat de Europese Commissie in zijn economische vooruitzichten die op 4 november jongstleden werden gepubliceerd ervan uit dat, bij ongewijzigd beleid, België mogelijk zijn budgettaire doelstellingen voor 2015 niet zal halen (zie tabel hieronder). De Europese Commissie schat immers het saldo op -2,8% van het bbp (i.p.v. -2,1% van het bbp), het structureel vorderingensaldo op -2,2% van het bbp (i.p.v. -1,3%) en de schuldgraad op 107,3% (in plaats van 105,1% van het bbp – zie punt 4.2).

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

	Ontwerp- begrotingsplan	EU prognose herfst 2014
Structureel tekort 2014	-2,0	-2,6
Nominaal tekort 2014	-2,9	-3,0
Structureel tekort 2015	-1,3	-2,2
Nominaal tekort 2015	-2,1	-2,8

4.2 Afbouw van de overheidsschuld

De NBB becijferde de overheidsschuld voor 2013 in haar laatste kennisgeving in het kader van de buitengewone tekortenprocedure op 413,2 miljard euro of 104,5% van het bbp²².

Door de lage economische groei in 2014 kan de endogene groei van de schuld in 2014 (ten gevolge van het negatieve vorderingensaldo)²³ niet worden gecompenseerd door de groei van het bbp waardoor de schuldgraad, bij een vorderingensaldo van -2,9%, zou toenemen met 1,1 procentpunt tot 105,6%.

Door de hogere groeiverwachtingen voor 2015 (en het lagere geraamde vorderingensaldo) zou de schuldgraad in 2015 afnemen met bijna 0,5 procentpunt tot 105,1%²⁴.

5 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo

5.1 Overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo van de federale overheid

Het saldo van de begroting van de federale overheid wordt geraamd op -9.359 miljoen euro²⁵. Het betreft de fiscale en de niet-fiscale middelen op kasbasis (49.731 miljoen

²⁰ De correctie 2015 betreft voornamelijk een eenmalige maatregel in verband met een vertraging van de financiering van de Europese Unie (175,9 miljoen euro).

²¹ De cyclische component bedraagt 61% van de (negatieve) output gap (-1,5% van het bbp in 2015). Een negatieve output gap betekent dat het reële bbp kleiner is dan het potentiële bbp. De output gap vermindert met 0,3 van het bbp ten opzichte van 2014 (-1,8% van het bbp).

²² Reporting of Government Deficits and Debt Levels in accordance with Council Regulation (EC) N° 479/2009, as amended and the Statements contained in the Council minutes of 22/11/1993, NBB, 7 oktober 2014.

²³ Er wordt voor 2014 rekening gehouden met een endogene en exogene groei van de schuld van respectievelijk 11,5 en 0,9 miljard euro.

²⁴ Er wordt voor 2015 rekening gehouden met een endogene en exogene groei van de schuld ten belope van respectievelijk 8,7 en 1,5 miljard euro.

²⁵ Algemene toelichting, p. 5.

euro en 5.084 miljoen euro) minus de primaire uitgaven van de secties 01 tot 46 (-51.324 miljoen euro) en de niet-schuld uitgaven van de sectie 51 - Rijksschuld (-12.850 miljoen euro²⁶).

Het vorderingensaldo van de federale overheid wordt geraamd op -8.031 miljoen euro of -1,9% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 14 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van de federale overheid²⁷. Bij de raming van de samenstellende delen van het vorderingensaldo van de federale overheid worden de fiscale ontvangsten en de interestlasten rechtstreeks op ESR-basis geraamd. De raming van de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven gebeurt op kasbasis, waarbij de nodige correcties worden aangebracht:

- fiscale ontvangsten²⁸: de raming van de fiscale ontvangsten op ESR-basis, waarbij geen rekening wordt gehouden met de vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing, bedraagt 112.123 miljoen euro. Voor deze vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing wordt op de raming -3.082 miljoen euro in mindering gebracht²⁹. Rekening houdende met de afdrachten van de fiscale ontvangsten -59.018 miljoen euro en een correctie van +29 miljoen euro van het af te dragen saldo³⁰, bedragen de fiscale middelen van de federale regering 50.052 miljoen euro³¹;
- niet-fiscale ontvangsten³²: de niet-fiscale ontvangsten zoals ingeschreven in de rijksmiddelenbegroting ten bedrage van 5.084 miljoen euro moeten zoals in het verleden worden gecorrigeerd voor de ESR-code 8 ontvangsten (-832 miljoen euro) en voor een aantal verschillen in het moment van registratie (+475 miljoen euro). De niet-fiscale middelen bedragen hierdoor op ESR-basis 4.727 miljoen euro;
- primaire uitgaven³³: op de primaire uitgaven zoals ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting ten belope van -51.324 miljoen euro wordt, rekening houdende met 53 miljoen euro interesten, een onderbenutting toegepast van +600 miljoen euro. Daarnaast worden er zoals in het verleden correcties toegepast voor de bni-bijdrage (-3.261 miljoen euro), de primaire uitgaven schuld-begroting (-41 miljoen euro), de ESR-code 8 uitgaven (+1.935 miljoen euro) en voor een aantal verschillen in het moment van registratie (-71 miljoen euro). De primaire uitgaven bedragen hierdoor op ESR-basis -52.109 miljoen euro;
- interestlasten³⁴: de raming van de interestlasten op ESR-basis bedraagt -10.980 miljoen euro³⁵.

²⁶ Naast de interestlasten op economische basis (-10.921 miljoen euro) betreft dit de primaire uitgaven schuld-begroting (-41 miljoen euro), de uitgaven ESR-code 8 (-1.083 miljoen euro) en de interesten op de reserves van het Zilverfonds (-805 miljoen euro). Er moet worden opgemerkt in dat de uitgaven van sectie 51 de ESR-code 8 en de interesten op de reserves van het Zilverfonds geen invloed hebben op de berekening van het vorderingensaldo van de federale overheid.

²⁷ Algemene toelichting, p. 31.

²⁸ Algemene toelichting, p. 28, 31 en p.24.

²⁹ Rekening houdende met de correctie voor fiscale uitgaven inzake vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing van -3.082 miljoen euro is de ESR raming van de fiscale ontvangsten 2015 291 miljoen hoger dan de raming van de fiscale kasontvangsten.

³⁰ Neutralisering van de fiscale afdracht voor de ontvangsten uit effectisering.

³¹ In tabel 14 betreft dit de fiscale middelen (53.133 miljoen euro) minus de uitgave vrijstelling bedrijfsvoorheffing (-3.082 miljoen euro).

³² Algemene toelichting, p. 29 en 124.

³³ Algemene toelichting, p. 17 en 18.

³⁴ Algemene toelichting, p. 19.

³⁵ Naast de interestlasten op economische basis zoals ingeschreven in de sectie 51 – Rijksschuld (-10.921 miljoen euro) wordt rekening gehouden met de geraamde interesten van de andere secties en de te consolideren instellingen (respectievelijk -53 miljoen en -6 miljoen euro).

Het vorderingensaldo van de federale overheid bedraagt hierdoor, rekening houdende met bijkomende correcties voor het primair saldo van de te consolideren instellingen (+235 miljoen euro) en onverdeelde correcties (+44 miljoen euro), 8.031 miljoen euro.

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

Daarnaast stelt het Rekenhof vast dat bij de bepaling van het vorderingensaldo voor de niet-fiscale ontvangsten rekening wordt gehouden met de kasontvangsten en niet met de vastgestelde rechten (die 158,4 miljoen euro hoger liggen, waarvan 148,7 miljoen euro voor de terugvordering van de alimentatiegelden³⁶). Uit voorzichtigheid worden deze ontvangsten op kasbasis geraamd³⁷.

5.2 Vorderingensaldo van de sociale zekerheid

Voor de berekening van het vorderingensaldo van de sociale zekerheid wordt in tabel 19 van de algemene toelichting een overzicht van de ESR correcties op het begrotingssaldo weergegeven³⁸. De gegevens van de tabel worden in de commentaar toegelicht.

5.3 Vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid ("Entiteit I" en "Entiteit II")

Het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid wordt geraamd op -8.681 miljoen euro of -2,1% van het bbp. In de algemene toelichting wordt in tabel 20 een overzicht gegeven van de samenstelling van het vorderingensaldo van de gezamenlijke overheid³⁹.

"Entiteit I" omvat de federale overheid en de sociale zekerheid (zie respectievelijk punt 5.1 en 5.2).

"Entiteit II" omvat de gemeenschappen en de gewesten en de lokale besturen. Voor "Entiteit II" wordt in de algemene toelichting voor 2015 een saldo van -650 miljoen euro of -0,2% van het bbp vooropgesteld⁴⁰, waarbij dit saldo door de gemeenschappen en gewesten zal worden gerealiseerd⁴¹. Het Rekenhof stelt vast dat de algemene toelichting geen informatie bevat over de wijze van raming van het vorderingensaldo van de lokale besturen en van de elementen die daarbij in aanmerking werden genomen (bijvoorbeeld recente begrotingscijfers)⁴².

³⁶ Zie commentaar bij de niet-fiscale ontvangsten (deel 2, punt 4.2).

³⁷ Volgens de ESR reglementering moeten deze ontvangsten op basis van de vastgestelde rechten worden aangerekend. Indien een gedeelte waarschijnlijk niet zal kunnen worden geïnd, kunnen de nodige correcties worden aangebracht. De FOD Budget en Beheerscontrole is van oordeel dat de strikte toepassing van de in de rijksmiddelenbegroting geraamde vastgestelde rechten voor de niet-fiscale ontvangsten om een aantal redenen niet realistisch is. Daarbij wordt de overheid soms geconfronteerd met het probleem dat sommige vastgestelde rechten oninvorderbaar zijn en staat de procedure om de impact hiervan te bepalen nog niet op punt.

³⁸ Algemene toelichting, p. 43-45.

³⁹ Algemene toelichting, p. 47.

⁴⁰ Zie ook de Algemene toelichting, p. 9.

⁴¹ Het vorderingensaldo van -0,2% voor "Entiteit II" is in overeenstemming met het ontwerp-begrotingsplan van oktober 2014.

⁴² Ingevolge de richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten moeten de lagere overheden (vanaf 2014) driemaandelijks

DEEL II

Ontwerp van rijksmiddelenbegroting

1 Beschikkend gedeelte van het wetsontwerp

In artikel 11, c, worden de overdrachten inzake gewestelijke belastingen, interesten en boeten, ontvangen voor het Vlaams Gewest geraamd op 4.227,8 miljoen euro. Dit bedrag bevat echter nog de registratierechten en successierechten, terwijl het Vlaams gewest vanaf 1 januari 2015 zelf voor de dienst van die belastingen instaat. Het in te schrijven bedrag zou bijgevolg minstens 3.860,9 miljoen euro minder moeten bedragen (dit is het bedrag van de in 2013 gerealiseerde ontvangsten inzake registratie- en successierechten).

Om dezelfde reden is het bedrag van de totale door de federale Staat⁴³ ontvangen fiscale middelen met hetzelfde bedrag overschat.

2 Algemene evolutie van de ontvangsten

De totale geraamde ontvangsten (lopende en kapitaal) voor de initiële begroting 2015 bedragen 113.872,9 miljoen euro, zijnde een daling van 0,4% ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2013 (-457,9 miljoen euro) en een stijging van 3,2% ten opzichte van de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2014 (+3.519,7 miljoen euro). De afdrachten bedragen 59.056,8 miljoen euro. Ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2013 en de vermoedelijke ontvangsten 2014 dalen deze afdrachten respectievelijk met 772,2 miljoen euro (zijnde 1,3%) en 1.755,8 miljoen euro (zijnde 2,9%).

begrotingsgegevens beschikbaar stellen. De Hoge Raad van Financiën stelde in maart 2012 dat deze vereiste voor de Belgische lokale overheden een uitdaging vormt.

⁴³ Algemene toelichting, tabel 12, p.28.

Tabel – De totale lopende en kapitaalontvangsten (in miljoen euro)

	Gerealiseerde ontvangsten 2013	Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2014	Initieel 2015
Totale ontvangsten	114.330,8	110.353,2	113.872,9
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>102.593,1</i>	<i>105.383,2</i>	<i>108.748,9</i>
<i>Niet-fiscale ontvangsten</i>	<i>11.737,7</i>	<i>4.970,0</i>	<i>5.124,0</i>
Totale afdrachten	59.829,0	60.812,6	59.056,8
<i>Europese Unie</i>	<i>2.485,2</i>	<i>2.572,4</i>	<i>2.574,1</i>
<i>Gewesten</i>	<i>18.775,1</i>	<i>18.762,9</i>	<i>23.521,1</i>
<i>Gemeenschappen</i>	<i>22.280,3</i>	<i>22.701,5</i>	<i>23.371,2</i>
<i>Sociale Zekerheid</i>	<i>15.677,4</i>	<i>16.157,7</i>	<i>8.926,6</i>
<i>Diversen</i>	<i>611,0</i>	<i>618,1</i>	<i>663,8</i>
Totale ontvangsten	54.501,8	49.540,6	54.816,1
<i>Fiscale ontvangsten</i>	<i>42.829,0</i>	<i>44.609,8</i>	<i>49.731,6</i>
<i>Niet fiscale ontvangsten</i>	<i>11.672,8</i>	<i>4.930,8</i>	<i>5.084,5</i>
Percentage van de rijksmiddelen	47,7%	44,9%	48,1%

Bron: algemene toelichting en Rekenhof

Het saldo, ten belope van 54.816,1 miljoen euro, wordt aangerekend op de middelenbegroting. Dit saldo blijft zo goed als status quo (+0,6% of +314,3 miljoen euro) ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2013 en stijgt met 10,6% (+5.275,5 miljoen euro) ten opzichte van de vermoedelijke ontvangsten 2014. Het aandeel van de rijksmiddelen ten opzichte van de totale ontvangsten (48,1%) stijgt zowel ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2013 (47,7%) als ten opzichte van de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2014 (44,9%). De rijksmiddelen worden verder besproken in de punten 2 en 3 van dit hoofdstuk.

De stijging van de totale ontvangsten komt integraal ten goede aan de rijksmiddelen ten nadele van de afdrachten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ingevolge de zesde staatshervorming 11.063,4 miljoen euro voor de dotaties aan de gemeenschappen begrepen is in de primaire uitgaven en dus moet worden gefinancierd met de rijksmiddelen. Verder zijn ten gevolge van de zesde staatshervorming binnen de afdrachten grote verschuivingen merkbaar. Zo stijgt de afdracht aan de gewesten ten opzichte van 2013 en 2014 met telkens ongeveer 25%. Ook de afdrachten aan de gemeenschappen en de diverse kleinere toewijzingsfondsen stijgen licht⁴⁴. Deze

⁴⁴ Voor wat betreft de gemeenschappen bedraagt deze stijging +4,9% voor 2013 en +3,0% voor 2014. De diverse kleinere toewijzingsfondsen stijgen ten opzichte van 2013 en 2014 met respectievelijk 8,6% en 7,4%, waarbij

stijging is vooral toe te schrijven aan het toegewezen gedeelte van de personenbelasting⁴⁵. De afdracht aan de Europese Unie blijft ten opzichte van de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2014 stabiel.

De afdrachten aan de sociale zekerheid daarentegen dalen met respectievelijk 43,1% en 44,8% ten opzichte van 2013 en 2014. Deze daling is in hoofdzaak toe te schrijven aan een verminderde afdracht van de BTW-ontvangsten en de bedrijfsvoorheffing⁴⁶ als gevolg van de zesde staatshervorming.

Volledigheidshalve wordt meegegeven dat de opbrengsten uit de rijksschuld (leningen en de terugbetaling van effecten in portefeuille) op 45.427,2 miljoen euro worden geraamd⁴⁷. Deze ontvangsten komen evenwel volledig toe aan het beheer van de rijksschuld en hebben geen invloed op het vorderingensaldo.

3. Fiscale ontvangsten

3.1 Algemene evolutie

De totale fiscale ontvangsten op ESR-basis worden geraamd op 112.122,5 miljoen euro. In vergelijking met het bedrag voorzien in de gerealiseerde ontvangsten 2013 bedraagt de stijging 5,4% (+ 5.730,7 miljoen euro). Ten opzichte van de geraamde gerealiseerde ontvangsten 2014 bedraagt de stijging 3.872,4 miljoen euro, zijnde een stijging van 3,6%.

In het verslag van het Monitoringscomité van 17 september 2014 dat heeft gediend voor de initiële begroting 2015, werden de fiscale ontvangsten (ESR-basis) voor 2015 geraamd op 112.426,8 miljoen euro. Deze daling van 304,3 miljoen euro is toe te schrijven aan de fiscale maatregelen zoals deze werden beslist tijdens het begrotingsconclaf van 15 oktober 2014 voor een negatief bedrag van 303,7 miljoen euro. Door deze maatregelen dalen de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing met 1.567,3 miljoen euro. Daarentegen stijgen de inkomsten uit de voorafbetalingen met 591,5 miljoen euro, de inkomsten uit de douane en accijnzen met 101,6 miljoen euro en de BTW- en registratie-inkomsten met bedrijfsvoorheffing 101,2 miljoen euro. De bijkomende fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2014 worden besproken onder punt 3.3.

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

Zoals bovenstaande tabel aantoont bedragen de totale fiscale ontvangsten op kasbasis 108.748,9 miljoen euro. Het verschil met de raming van de totale fiscale ontvangsten op ESR-basis (3.372,6 miljoen euro) is in hoofdzaak toe te schrijven aan de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing. Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (46.251,0 miljoen euro) immers bruto

vooral de afdracht aan het toewijzingsfonds RSZPPO en het toewijzingsfonds politiezones in het kader van de verkeersveiligheid stijgt (zie algemene toelichting, p. 25-26 en 117).

⁴⁵ Algemene toelichting, tabel 12A, p. 116. Ten opzichte van 2013 stijgt het toegewezen gedeelte van de personenbelasting (waaronder de fiscale autonomie) met 4.753,5 miljoen euro. Ten opzichte van 2014 bedraagt de stijging +4.533,6 miljoen euro.

⁴⁶ Algemene toelichting, p.25-26 en 117.

⁴⁷ Algemene toelichting, tabel 1, p. 94. Rijksmiddelen, Titel III - Opbrengsten van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo, p 88.

geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die gelden op de bedrijfsvoorheffing⁴⁸. Deze correctie wordt geraamd op 3.081,8 miljoen euro.

Indien met deze afdrachten (59.018,2 miljoen euro⁴⁹) en met de dotatie aan de gemeenschappen (11.063,4 miljoen euro) wordt rekening gehouden bedragen de resterende rijksmiddelen op kasbasis 43.752,7 miljoen euro⁵⁰, zijnde een daling van 10.749,1 miljoen euro ten opzichte van 2013 (-19,7%) en een daling van 5.787,9 miljoen euro ten opzichte van 2014 (-11,7%).

3.2 Gebruikte ramingsmethode

De ontvangsten uit de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de BTW en de accijnzen worden geraamd op basis van een gedesaggregeerde macro-economische methode. Sinds 2014 worden deze ontvangsten op ESR-basis geraamd en daarna naar de ontvangsten op kasbasis omgezet. Tot 2013 gold het omgekeerde. De overige posten van de fiscale ontvangsten werden berekend door de bevoegde fiscale administraties⁵¹.

Met betrekking tot de berekening van de belastingen geraamd volgens de macro-economische methode wijst het Rekenhof op een aantal onzekerheden die mogelijk een negatieve invloed kunnen hebben op de geraamde fiscale ontvangsten 2015.

Bij de berekening van de geraamde ontvangsten 2015 werd rekening gehouden met de economische prognoses zoals vooropgesteld in de economische begroting van september 2014, zijnde een economische groei van 1,5% en een inflatie van 1,3%. De Europese Commissie vertrekt in haar herfstprognose voor 2015 voor België vanuit een economische groei van 0,9% en een inflatie van eveneens 0,9%. Het IMF daarentegen blijft in zijn prognose voor 2015 voor België uitgaan van een economische groei van 1,4% en een inflatie van 1%⁵².

Ter vergelijking wordt meegegeven dat in het monitoringsverslag van 18 juli 2014 nog werd uitgegaan van een economische groei van 1,8% (i.p.v. 1,5%) en de geraamde ontvangsten 2015 op ESR-basis geraamd op 112.857,0 miljoen euro (i.p.v. 112.426,8 miljoen euro).

Een andere raming is de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van het voorafgaande jaar (2014). Bij de opmaak van de ontvangstenbegroting 2015 werden de vermoedelijke ontvangsten 2014 op ESR-basis geraamd op 108.250,1 miljoen euro (monitoringsverslag van 17 september 2014). Op kasbasis werden deze ontvangsten geraamd op 105.383,2 miljoen euro. Op basis van de laatste beschikbare nota m.b.t. de

⁴⁸ Als tegenpost worden de vrijstellingen op de bedrijfsvoorheffing, die voor 2015 worden geraamd op 3.081,8 miljoen euro, ESR-matig als een uitgave geboekt. Zie tevens algemene toelichting, p. 105. De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

⁴⁹ De totale afdrachten bedragen 59.057,2 miljoen euro, waarvan 59.018,5 miljoen euro uit de fiscale ontvangsten en 39 miljoen euro uit de niet-fiscale ontvangsten.

⁵⁰ De fiscale rijksmiddelen op kasbasis bedragen 49.731,6 miljoen euro. De dotatie aan de gemeenschappen moet met de rijksmiddelen worden gefinancierd. Voor een gedetailleerde bespreking van de fiscale ontvangsten wordt verwezen naar de algemene toelichting, p. 118-122.

⁵¹ Het betreft de verkeersbelasting, de belasting op de inverterstelling, de registratierechten, de successierechten, de douanerechten en diverse taksen en boeten (BTW).

⁵² Zoals gestipuleerd in artikel 9 van de wet van 10 april 2014 tot wijziging van de comptabiliteitswet van 22 mei 2003, wordt in de algemene toelichting (p. 90-92) het verschil tussen de economische parameters van het Federaal Planbureau en de Europese Commissie kort toegelicht.

geïnde ontvangsten 2014 (eind oktober 2014)⁵³ worden de vermoedelijke kasontvangsten voor 2014 geraamd op 103.729,3 miljoen euro. Deze lagere geraamde ontvangsten op kasbasis zullen zich mogelijk ook vertalen in lagere ontvangsten op ESR-basis en dus een invloed hebben op de geraamde ontvangsten 2015⁵⁴.

3.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de fiscale maatregelen op de geraamde ontvangsten voor de begroting 2015 bedraagt 378,0 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de herziening van de budgettaire impact van eerder genomen maatregelen op basis van meer recentere gegevens (681,8 miljoen euro), en anderzijds, nieuwe fiscale maatregelen (-303,7 miljoen euro) die werden beslist tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2014.

Tabel 5 - “Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2015” bij de algemene toelichting (DOC 54 0494/001, p. 109) bevat een overzicht van deze maatregelen. Deze maatregelen werden op ESR-basis geraamd.

Algemeen merkt het Rekenhof op dat deze maatregelen, ondanks hun weerslag, in de begrotingsdocumenten nauwelijks worden toegelicht. Wel hebben de fiscale administraties van de FOD Financiën en in het bijzonder de stafdienst Beleidsexpertise en -ondersteuning de onderliggende budgettaire berekeningsgegevens of de hierbij in aanmerking genomen parameters m.b.t. de meeste van deze maatregelen aan het Rekenhof overgemaakt en/of toegelicht. Dit was evenwel niet het geval voor de maatregelen ‘bestrijding van de fiscale fraude’ waarvan wordt verwacht dat de bijkomende opbrengst 75 miljoen euro bedraagt.

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

3.3.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen

Herschattingen van reeds vroeger genomen maatregelen (+681,8 miljoen euro) zijn meestal het gevolg van meer recente of preciezere beschikbare gegevens. De budgettair belangrijkste herzieningen hebben betrekking op:

- de evolutie van het tarief voor de aftrek voor risicokapitaal (744,8 miljoen euro);
- de afschaffing en beperking van de belastingverminderingen voor energiebesparingen (328,5 miljoen euro);
- de fiscale uitgaven (-187,7 miljoen euro);
- de verlaging van de BTW op elektriciteit van 21% naar 6% (-132,9 miljoen euro);
- de verhoging van de werkbonus (-66,0 miljoen euro);
- de verhoging van de bedrijfsvoorheffing op uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid (-16,0 miljoen euro);
- de beperking van de belastingvermindering voor dienstencheques (12,3 miljoen euro).

⁵³ Zoals opgemaakt door de stafdienst voor Beleidsexpertise en -ondersteuning van de FOD Financiën.

⁵⁴ De maandelijkse nota's ter opvolging van de fiscale ontvangsten worden enkel opgemaakt op kasbasis. Een daling van de kasontvangsten leidt niet automatisch tot een daling van de ontvangsten op ESR-basis. Immers bij de raming van de ESR-ontvangsten wordt tevens rekening gehouden met de verwachte inkohiering. De ontvangsten op ESR-basis zullen pas gekend zijn begin 2015.

Op basis van de door de administratie verstrekte informatie meent het Rekenhof dat de budgettaire weerslag van deze herzieningen voldoende zijn onderbouwd en/of gedocumenteerd.

3.3.2 De aanvullende weerslag van de nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaaf van oktober 2014 nam de regering een aantal nieuwe fiscale maatregelen waarvan de budgettaire impact voor het begrotingsjaar 2015 op - 303,7 miljoen euro wordt geraamd⁵⁵.

Een aantal fiscale maatregelen hebben betrekking op⁵⁶:

- de indexering van de accijnzen (23 miljoen);
- de hervorming en verhoging van de accijnzen op tabak (100 miljoen);
- de onderwerping van de intercommunales aan de vennootschapsbelasting (200 miljoen);
- de integratie en vereenvoudiging van de griffierechten (20 miljoen);
- de bijdrage van de financiële sector (100 miljoen);
- de verhoging van de taks op de beursverrichtingen (80 miljoen);
- de liquidatiebonus (50 miljoen);
- de harmonisering van de BTW-grondslag (10 miljoen);
- de niet-indexering van een deel van de fiscale uitgaven (46 miljoen);
- de strijd tegen de fiscale fraude (75 miljoen);
- rechtzettingen van de aanslag op geheime commissielonen (30 miljoen);
- de vervroegde inning van de anticipatieve heffing op het pensioensparen (300 miljoen);
- de verhoging van de forfaitaire beroepskosten (- 450 miljoen).

Voor de meeste fiscale maatregelen van het begrotingsconclaaf van oktober 2014 blijken de aan het Rekenhof overgemaakte budgettaire ramingsgegevens voldoende onderbouwd en/of gedocumenteerd. De ramingswijze die is gehanteerd voor sommige maatregelen geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Zo wijst het Rekenhof erop dat voor een aantal maatregelen de tijdens het begrotingsconclaaf in aanmerking genomen ramingen afwijken van de nadien door de FOD Financiën gemaakte berekeningen.

Inzake de 'rechtzettingen van de aanslag op geheime commissielonen' raamt het begrotingsconclaaf de opbrengst van deze maatregel op 30 miljoen euro. De FOD Financiën stelt echter een kost van 113 miljoen euro voorop. Het Rekenhof merkt op dat aangezien het nieuwe regime in essentie minder streng wordt gemaakt dan voorheen, zowel wat het toepasselijk tarief (vermindering van 309% naar 103% of 51,5%) als wat het toepassingsveld betreft, het weinig aannemelijk is dat dit tot een toename van de ontvangsten zou leiden (+ 30 miljoen, zoals voorzien in de begroting 2015).

Ook de maatregel inzake de 'bijdrage van de financiële sector', waarbij vanaf 2016 een deel van het prudentieel eigen vermogen dat de bank- en verzekeringssector verplicht

⁵⁵ Cf. Tabel 5, algemene toelichting, p. 109.

⁵⁶ De fiscale maatregel in verband met "Juridische constructies/doorkijkbelasting" staat niet vermeld in bovenstaande opsomming en wordt niet verder besproken aangezien deze pas ingaat vanaf aanslagjaar 2016 en pas vanaf dan gebudgetteerd staat (120 miljoen euro). Bovendien zijn de toepassingsmodaliteiten ervan nog niet volledig uitgewerkt.

moet aanhouden, uitgesloten wordt van de berekeningsbasis van de notionele intrestaftrek, geeft aanleiding tot een ramingsverschil van 90 miljoen euro. Het begrotingsconclaaf raamt de opbrengst op 100 miljoen euro, terwijl de FOD Financiën de geraamde opbrengst beperkt tot + 10,2 miljoen euro.

Er moet echter worden opgemerkt dat de hiervoor vermelde minderontvangsten volledig zouden worden gecompenseerd door meerontvangsten inzake andere fiscale maatregelen, in het bijzonder de hervorming van de belasting op de zgn. 'liquidatiebonus'. In de hypothese dat de ondernemingen 25% van hun winsten reserveren en verder aan de voorwaarden van de maatregel voldoen, raamt de studiedienst van de FOD Financiën de meerontvangst op 236,5 miljoen euro, of bijna vijfmaal meer dan de opbrengst weerhouden tijdens het begrotingsconclaaf (50 miljoen euro). Wordt de hypothese echter bijgesteld in de zin dat de ondernemingen 15% van hun winsten reserveren, daalt de geraamde opbrengst tot 141,9 miljoen euro⁵⁷.

Verder merkt het Rekenhof op de begrote opbrengsten van andere fiscale maatregelen, zoals bv. de indexering van de accijnzen (+23 miljoen euro), de verhoging van de accijnzen op tabak (+100 miljoen euro), de geplande harmonisering van de BTW-grondslag (+ 10 miljoen euro), de verhoging van de forfaitaire beroepskosten (-450 miljoen) en de bijdrage van de financiële sector (+ 100 miljoen euro), zullen afhangen van nog nader te definiëren concrete toepassingsmodaliteiten en nog te moduleren uitvoeringsbesluiten en eventuele overgangsmaatregelen. In deze context is het moeilijk om reeds budgettaire effecten te gaan kwantificeren of te evalueren.

Het Rekenhof merkt ook op dat enkele maatregelen een verschuiving naar voor inhouden van bepaalde fiscale opbrengsten, ten nadele van latere begrotingsjaren. Dit is met name het geval voor de hervormde belasting op de liquidatiebonus, alsook voor de anticipatieve heffing op het pensioensparen.

Tot slot werden tijdens het begrotingsconclaaf een aantal niet-fiscale maatregelen genomen, die de fiscale ontvangsten beïnvloeden. Het betreft:

- het effect van de indexsprong (-467,9 miljoen euro, waarvan -682,4 miljoen euro aan minderinkomsten uit bedrijfsvoorheffing en + 214,5 miljoen euro aan bijkomende vennootschapsbelasting);
- de fiscalisering van de welvaartsenveloppe (-310,5 miljoen euro);
- de sociale begeleiding van de indexsprong (-127 miljoen euro).

Op basis van de verkregen informatie is het Rekenhof niet in staat om de budgettaire impact van deze maatregelen te beoordelen.

4 Niet-fiscale ontvangsten

4.1 Evolutie van de niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten ingeschreven in het ontwerp van rijksmiddelenbegroting voor 2015 worden geraamd op 5.084,5 miljoen euro. Na toepassing van de ESR-correcties belopen ze uiteindelijk nagenoeg 4.727 miljoen euro, d.i. een lichte daling

⁵⁷ De studiedienst wijst er in zijn nota op dat er actueel geen enkel element voorhanden is om een keuze tussen de hypothesen te maken. De andere hypothesen zijn of een onderneming de reserve binnen de vijf jaar zal gebruiken voor het uitkeren van gewone dividenden en de datum van de gehele of gedeeltelijke ontbinding van de onderneming.

ten opzichte van het bedrag dat de Staat waarschijnlijk in de loop van 2014 zal innen, namelijk 4.933 miljoen euro. In de algemene toelichting is een overzicht opgenomen van de bewegingen die aan de oorsprong van die ontwikkeling liggen⁵⁸.

4.2 Recuperatie van de alimentatievorderingen

Er is in de rijksmiddelenbegroting een specifiek artikel ingeschreven voor het aanrekenen van de gerecupereerde bedragen op de voorschotten die de belastingadministratie heeft toegekend aan bepaalde begunstigen van alimentatiegelden⁵⁹.

De in dat verband geplande ontvangsten voor 2015 worden in de begrotingstabellen geraamd op 159,8 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat dit bedrag in feite overeenstemt met het encours van de ten voordele van de Staat vastgestelde rechten op 31 december 2014. Het beantwoordt dus niet aan de bepaling van de wet houdende organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat, krachtens welke de raming van de ontvangsten betrekking moet hebben op de rechten die tijdens het begrotingsjaar⁶⁰ worden vastgesteld ten voordele van de dienst. Op basis van de verantwoordingen als bijlage bij de rijksmiddelenbegroting beloopt het bedrag dat in de begrotingstabellen moet worden opgenomen in werkelijkheid 33,7 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er op dat die overschatting van de vastgestelde rechten geen enkele invloed heeft op het bepalen van het vorderingensaldo van de Staat, rekening houdend met het feit dat dit saldo wordt opgesteld op basis van de werkelijk geïnde kasontvangsten uit hoofde van de terugbetaling van die voorschotten (11,1 miljoen euro).

⁵⁸ Algemene toelichting, Parl. St. Kamer, DOC 54 0494/001, p.123 tot 128.

⁵⁹ « Terugvordering van alimentatiegelden », hoofdstuk 1, sect. II, §2, art. 58.20.03.

⁶⁰ Artikel 20 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

DEEL III

Ontwerp van algemene uitgavenbegroting

HOOFDSTUK I

Algemeen

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

De in deze ontwerpbegroting ingeschreven vereffeningskredieten (107.369,2 miljoen euro) stijgen met 5.312,3 miljoen euro ten opzichte van de kredieten van het jaar 2014 (102.056,9 miljoen euro)⁶¹.

Die stijging heeft voornamelijk betrekking op de kredieten in sectie 51 – Rijksschuld van de algemene uitgavenbegroting. Die nemen toe met 3.047,9 miljoen euro, waarvan 3.116,5 miljoen euro voor herfinanciering van de schuld en -68,6 miljoen euro voor de niet-schuld uitgaven (voornamelijk interesten). Daarnaast stijgt de bni-bijdrage, zoals ingeschreven in sectie 52, met 124 miljoen euro.

De vereffeningskredieten van de secties 01 tot 46 stijgen met 2.140,4 miljoen euro tot 51.323,6 miljoen euro. Ten gevolge van de zesde staatshervorming nemen de kredieten immers toe met 3.169,1 miljoen euro (11.063,5 miljoen euro dotaties aan de gemeenschappen, -6.170,9 miljoen evenwichtsdotatie aan de sociale zekerheid en -1.723,5 miljoen euro geschrapte kredieten naar aanleiding van overdrachten van de activiteiten naar de gemeenschappen en gewesten). Daarnaast is er in 2015 niet langer een ESM-dotatie (-556,3 miljoen euro).

Rekening houdende met bovenstaande veranderingen wijzigen de toegestane vereffeningskredieten met -472,3 miljoen euro (van 40.732,4 miljoen euro naar 40.260,1 miljoen euro). Deze wijziging betreft voornamelijk een stijging van de dotaties aan de Pensioendienst (+487,1 miljoen euro), een stijging van de dotaties voor de financiering van de hervorming van de civiele veiligheid (+45,8 miljoen euro) en de besparingen zoals vastgelegd op het begrotingsconclaaf (-1.100,4 miljoen euro)⁶².

⁶¹ Algemene uitgavenbegroting, p. 10.

⁶² Algemene toelichting, p. 17.

2 Saldi van de organieke fondsen

Het Rekenhof stelt vast dat in 2015 de saldi van de organieke fondsen opnieuw zullen toenemen. Bij de opmaak van de begroting werd het principe gehanteerd dat de fondsen zo veel mogelijk dezelfde positieve resultaten moeten realiseren van voorgaande jaren. Het te bereiken resultaat voor elk fonds werd verhoogd met hun aandeel in de lineaire besparingen.

Voor alle fondsen van de federale overheid groeit het beschikbaar saldo voor toekomstige vereffeningen in 2015 aan met 81,0 miljoen euro tot 1.702,4 miljoen euro⁶³. De eventuele aanwending van deze middelen kan een negatieve impact hebben op de begrotingssaldi van de volgende jaren.

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

Tabel – Vereffeningskredieten fondsen: vergelijking van de beschikbare saldi 2015 met 2014 (in miljoen euro)

Omschrijving	2014	2015	Mutatie	%
12-62-4 – Bijzonder Fonds tot Hulp aan de Slachtoffers	92,3	107,3	15,0	16,3%
13-56-7 – Fonds voor Europese topontmoetingen te Brussel	59,6	64,5	4,9	8,1%
14-42-1 – Gebouwenfonds	333,4	336,8	3,4	1,0%
16-50-2 – Fonds voor wederverbruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van overtollig geworden materieel, waren of munities	96,0	85,6	-10,4	-10,8%
16-50-3 – Fonds voor wederverbruik van de ontvangsten voortvloeiend uit de vervreemding van onroerende goederen	61,2	76,8	15,6	25,5%
17-90-4 – Fonds voor prestaties tegen betaling	47,9	57,6	9,7	20,2%
33-55-2 – Fonds Beliris	512,0	522,5	10,5	2,1%
Andere fondsen	419,0	451,3	32,3	7,7%
Totaal	1.621,4	1.702,4	81,0	5,0%

Bron: algemene uitgavenbegroting, p. 11 - 41

⁶³ Algemene uitgavenbegroting, p. 41.

HOOFDSTUK II

Secties van de algemene uitgavenbegroting

Sectie 01 - Dotaties

Dotaties aan de gedefedereerde entiteiten

In de dotatiebegroting is een nieuwe afdeling 35 « Dotaties aan de gemeenschappen (6^e staatshervorming) opgenomen. Die afdeling heeft betrekking op de federale dotaties beoogd in de artikelen 47/4 en 48/1 ⁶⁴ van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en artikel 58duodecies van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

Het gaat om de bevoegdheden die op 1 januari 2015 worden overgedragen naar de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Daar de verantwoordingen van sectie 01 « Dotaties » ⁶⁵ geen uitleg geven over de bepaling van de ingeschreven kredieten noch over de gefinancierde bevoegdheden, worden de bedragen ervan in de onderstaande tabel in detail weergegeven.

⁶⁴ Voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

⁶⁵ Parl. Stuk Kamer DOC 54 0497/002, p. 30.

Tabel – Bevoegdheden overgedragen naar de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (in duizend euro)

Bevoegdheden	Vlaamse Gemeenschap	Franse Gemeenschap	Duitstalige Gemeenschap	Gemeenschappelijke Gemeenschaps-commissie	Totaal
Gezinsbijslag	3.627.729	2.158.976	43.284	773.826	6.603.814
Ouderenzorg	2.176.787	1.093.672	23.381	303.221	3.597.060
Gezondheidszorg en hulp aan personen	472.034	257.732	5.696	128.644	864.106
Ziekenhuisinfra-structuur	0	0	0	0	0
Justitiehuizen	51.738	34.611	602	0	86.951
Interuniversitaire attractiepolen	0	0	0	0	0
Kosten van het beheer van de gezinsbijslag	-117.721	-70.059	-1.405	-25.111	-214.296
Overgangsmeechanisme	0	0	0	-88.404	-88.404
Totaal	6.210.566	3.474.931	71.557	1.092.176	10.849.231
Ingeschreven bedragen	6.328.287	3.544.990	72.962	1.117.287	11.063.527
Verschil	-117.721	-70.059	-1.405	-25.114	-214.296

Bron: toepassing van de wettelijke bepalingen, op basis van de parameters die in aanmerking werden genomen voor het uitwerken van de initiële begroting 2015

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, is in de krachtens de wet bepaalde bedragen het bedrag dat de aftrek voor de totale kosten van het administratief beheer en de betaling van de gezinsbijslag vertegenwoordigt niet opgenomen. Dat bedrag is echter opgenomen in de in de begroting ingeschreven dotaties.

Sectie 02 – FOD Kanselarij van de Eerste Minister

Organisatieafdeling 34 - Centrum voor Cybersecurity België

In de uitgavenbegroting van de FOD Kanselarij voor het jaar 2015 is een nieuwe organisatieafdeling opgenomen onder de titel « Centrum voor Cybersecurity België ». Er is in dat programma geen specifiek krediet voor het jaar 2015 ingeschreven.

In het regeerakkoord van 10 oktober 2014⁶⁶ werd bepaald dat de regering het Centrum voor Cybersecurity België zal operationaliseren, waarvan het principe werd goedgekeurd in de Ministerraad van 19 december 2013. Dat centrum zal inzonderheid worden belast met het uitwerken van een strategie inzake cyberveiligheid voor België.

In datzelfde akkoord wordt ook vermeld dat dit centrum een coördinerende rol zal krijgen, dat het beleidsadvies geeft en dat het initiatieven zal nemen om bedrijven, consumenten en openbare diensten te adviseren en te beschermen.

De oprichting van dit centrum was aanvankelijk in 2014 geprogrammeerd maar werd uitgesteld naar 2015. De globale kostprijs van dat programma wordt op acht miljoen euro geraamd, waarvan vijf miljoen voor investeringen⁶⁷.

Het Rekenhof stelt vast dat hiervoor geen enkel krediet is ingeschreven in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting bij de organisatieafdeling. De projecties inzake de aanwending van de in de interdepartementale provisie ingeschreven kredieten verwijzen evenmin naar die specifieke uitgave, in tegenstelling tot wat na afloop van het begrotingsconclaaf was bepaald⁶⁸.

Volgens de oriëntatienota van de eerste minister zullen de nodige begrotingskredieten in het kader van de begrotingscontrole 2015 in de begroting van de FOD Kanselarij worden ingeschreven.

⁶⁶ Zie pp. 147 tot 149.

⁶⁷ Beleidsverklaring van de eerste minister, Parl. St. Kamer DOC 54 0020/15 p4.

⁶⁸ Cf. de commentaar van het Rekenhof in verband met de interdepartementale provisie ingeschreven in sectie 03 van de algemene uitgavenbegroting.

Sectie 03 - FOD Budget en Beheerscontrole

Interdepartementale provisie

De interdepartementale provisie die in sectie 03 van de algemene uitgavenbegroting is ingeschreven, werd voor 2015 vastgelegd op 296,1 miljoen euro⁶⁹, hetzij meer dan het dubbel van het bedrag dat werd toegekend in 2014 (145,3 miljoen euro).

Zoals in de algemene toelichting⁷⁰ wordt aangestipt, zullen de kredieten in die provisie worden gebruikt voor de financiering van bepaalde specifieke en onontbeerlijke uitgaven, naargelang de noden in de loop van het begrotingsjaar.

Er werden vooreerst middelen op ingeschreven om het hoofd te bieden aan de risico's op ontoereikende kredieten als gevolg van de algemene besparingsmaatregelen die in het begrotingsconclaaf werden goedgekeurd. De raming gaat uit van 67,3 miljoen euro personeelsuitgaven en 100 miljoen euro investeringsuitgaven.

Daarnaast worden er kredieten ingeschreven om specifieke uitgaven te financieren, namelijk de achterstallige competentiepremies (geraamd bedrag: 40 miljoen euro), de gerechtskosten (40 miljoen euro) en het programma Optifed (30,3 miljoen euro).

Tot slot werd in de provisie ook een marge van 18,5 miljoen euro zonder welbepaalde bestemming geïntegreerd.

Het Rekenhof heeft in het verleden herhaaldelijk opgemerkt dat de draagwijdte van de goedkeuring van de begroting door de wetgever werd beperkt wanneer een beroep wordt gedaan op die provisie. Het weinig nauwkeurige opschrift van het krediet in kwestie en de groepering van uitgaven van zo uiteenlopende aard op één enkele basisallocatie geven de regering immers veel mogelijkheden om die middelen in de loop van het begrotingsjaar te verdelen. Daarenboven zijn de in de algemene toelichting opgenomen vooruitzichten inzake de aanwending van de provisionele kredieten slechts indicatief.

Het Rekenhof onderstreept in de tweede plaats dat de Ministerraad op 15 oktober laatstleden een structurele maatregel heeft gemaakt van de inschrijving van die provisie van 167 miljoen euro om het hoofd te bieden aan ontoereikende kredieten die in de loop van het jaar worden vastgesteld als gevolg van de besparingsmaatregelen, aangezien bepaald is dat ze elk jaar tot het einde van de legislatuur opnieuw zal worden ingeschreven.

Tot slot kan het Rekenhof niet uitsluiten dat diezelfde kredieten niet hoog genoeg zijn om het hoofd te bieden aan de risico's op ontoereikende kredieten waarmee men in 2015 geconfronteerd zou kunnen worden. Het verwijst in dat verband naar de commentaar die het formuleert in dit verslag, en meer in het bijzonder bij de secties 12 (Justitie), 16 (Landsverdediging) en 18 (Financiën).

Het Rekenhof stelt daarenboven vast dat de Ministerraad op 15 oktober laatstleden in die interdepartementale provisie geen ramingen voor diverse uitgaven meer heeft opgenomen die er tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de begroting in

⁶⁹ Basisallocatie 03.41.10.01.00.01.

⁷⁰ Algemene toelichting, Parl. Stuk Kamer, DOC 54 0494/001, p. 136 en 137.

waren verwerkt⁷¹. Ze omvat voortaan meer bepaald niet meer de kredieten die bestemd zijn om de meerkosten voor de Staat te dekken van de stijging met 21 % van de advocatenkosten (15 miljoen euro), voor de financiering van de Cybersecurity strategie (10 miljoen euro) en voor de werken die moeten gebeuren aan de SHAPE-site (minstens 4 miljoen euro). Die specifieke toewijzingen worden voortaan vervangen door een « marge » van 18,5 miljoen euro.

⁷¹ En die de verschillende FOD's dus niet in de kredietaanvragen hebben verwerkt.

Sectie 12 – FOD Justitie

1 Personeelskredieten

De voor de FOD Justitie voor 2015 in totaal toegekende personeelskredieten bedragen, na de vermindering van 4% of 53,3 miljoen euro, 1.258,9 miljoen euro.

1.1 Bezoldiging van de ambtenaren van de penitentiaire inrichtingen

De bezoldiging van de statutaire en contractuele ambtenaren van de penitentiaire inrichtingen bedroeg in 2013 428,6 miljoen euro en wordt voor 2014 geraamd op 447,2 miljoen euro. Het huidig begrotingsontwerp wordt een krediet voorzien van 424,4 miljoen euro⁷². Voor het begrotingsjaar 2014 raamt de FOD Justitie het tekort op de personeelsenveloppe, bestemd voor de penitentiaire instellingen, op 5,7 miljoen euro miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat, in het kader van de zesde Staatshervorming volgens het protocolakkoord gesloten tussen de minister van Justitie en de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin de helft van het over te dragen personeel van de gesloten jeugdinstantie te Tongeren, mogelijk tot einde 2018 werkzaam zal blijven als federale ambtenaren. Hoewel de weddemassa voor deze ambtenaren zal worden ingekort op de dotatie, werden hiervoor op de begroting van de FOD Justitie geen kredieten voorzien⁷³.

1.2 Personeelsuitgaven magistraten

De bezoldiging van de magistraten⁷⁴ bedroeg in 2013 284,7 miljoen euro en wordt voor 2014 geraamd op 286,8 miljoen euro. Voor 2015 wordt een krediet van 256,5 miljoen euro ingeschreven, of 30 miljoen euro lager dan de in 2013 en 2014 uitbetaalde bezoldigingen. Deze daling (8,8 miljoen euro) wordt gecompenseerd door de creatie van 3 bijkomende programma's, m.n.:

- het College van hoven en rechtbanken met zijn steundienst (programma 12.56.7);
- het College van het Openbaar Ministerie met zijn steundienst (programma 12.56.8);
- het Hof van Cassatie (programma 12.56.9)⁷⁵.

Aangezien het toegestane krediet lager ligt dan het verbruik van de vorige jaren is het waarschijnlijk reëel dat dit krediet ontoereikend zal zijn voor de bezoldiging van de magistraten, benoemd in het bestaande wettelijk kader van de rechterlijke orde.

Het Rekenhof wijst er ook op dat er geen bijkomende personeelskredieten worden toegekend voor de opvulling van het kader van de rechterlijke orde, zoals voorzien in de BHV-wet⁷⁶. De FOD Justitie raamt de bijkomende personeelskost op 4,5 miljoen euro.

⁷² De vermindering van het toegestane krediet is voor 10,2 miljoen euro het gevolg van het wegvallen van programma 51.5 'Jeugdbescherming' ingevolge de zesde staatshervorming.

⁷³ Het Rekenhof ontving geen informatie van de FOD Justitie over de hiermee gepaard gaande kredieten.

⁷⁴ Basisallocatie 12.56.04.11.00.03.

⁷⁵ Wet van 18 februari 2014 betreffende de invoering van een verzelfstandigd beheer voor de rechterlijke macht, artikelen 9, 10, 12, 13, 14 en 15.

⁷⁶ Wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet. Artikel 66 stelt dat de algemene uitgavenbegroting voorziet in middelen om in

1.3 Weddetoelagen - Laïciteit

De erkenning en organisatie van de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen wordt geregeld in de wet van 21 juni 2002⁷⁷ en haar uitvoeringsbesluiten. De Centrale Raad bestaat uit een federaal secretariaat, 12 provinciale centra en 44 lokale centra. De wedden van de afgevaardigden worden ten laste genomen door de Schatkist⁷⁸.

Het Rekenhof merkt op dat het verbruik in 2013 (14,5 miljoen euro) en het geraamde verbruik voor 2014 (15,1 miljoen euro) meer dan 3 miljoen euro hoger liggen dan het krediet dat wordt ingeschreven in het huidig begrotingsontwerp (11,4 miljoen euro). Bovendien stelt de administratie dat er in 2015 3 bijkomende lokale centra zullen worden erkend. Aangezien de wedden van de bijkomend benoemde afgevaardigden ten laste zijn van de FOD Justitie zal het hiervoor toegekende krediet onvoldoende zijn⁷⁹.

2 Werkingskosten

De FOD Justitie kampt reeds jaren met een structurele betalingsachterstand. Een volledig overzicht van de schulden is niet bekend omdat de FOD Justitie nog geen veralgemeend gebruik maakt van SAP-Fedcom, waardoor niet alle schulden onmiddellijk worden geboekt. Omdat vanuit SAP-Fedcom geen actuele betalingsachterstand kan worden opgemaakt, worden door de FOD hiervan ramingen gemaakt die regelmatig worden bijgewerkt, op basis van de betalingsachterstand die op 31 december 2014 wordt geraamd op meer dan 182,9 miljoen euro.

Door de lineaire besparingsmaatregel van 20% op de werkingskredieten voor het begrotingsjaar 2015 zullen deze van de FOD Justitie dalen met 63,0 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst erop dat de door de FOD Justitie geraamde betalingsachterstand met de bij het huidig begrotingsontwerp toegekende kredieten niet zal kunnen worden weggewerkt. Bij afwezigheid van andere maatregelen zullen de toegestane kredieten mogelijk niet volstaan om alle onderstaande uitgaven te vereffenen:

- Werkingskosten van de penitentiaire inrichtingen⁸⁰ ter dekking van de algemene werking (uniformen, bureaubenodigdheden, energie, ...). Het verbruik voor de jaren 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 25,8 miljoen euro en 27,5 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 23,8 miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 15,7 miljoen euro. In het huidig begrotingsontwerp wordt een krediet van 24 miljoen euro voorzien.
- Voeding en onderhoud van de gedetineerden⁸¹. Het verbruik voor de jaren 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 16,7 miljoen euro en 16,9 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 13,4

2014 100 % van het kader in te vullen, rekening houdend met de nodige termijnen voor de aanwervingsprocedure. Als de voor de gewone rechtscollages ingeschreven kredieten van de FOD Justitie niet volstaan, zullen ze worden aangevuld door middel van de interdepartementale provisie.

⁷⁷ Wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen.

⁷⁸ Basisallocatie 12.59.10.11.00.03 – Laïciteit.

⁷⁹ Om alle erkende en in 2015 te erkennen, nog openstaande, betrekkingen in het kader van de erediensten en laïciteit in te vullen raamde de FOD Justitie de nodige bijkomende kredieten op 13,4 miljoen euro.

⁸⁰ Basisallocatie 12.51.02.12.11.01.

⁸¹ Basisallocatie 12.51.11.12.11.31

miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 3,6 miljoen euro. In het huidige begrotingsontwerp wordt een krediet van 16,8 miljoen euro voorzien.

- Werkingskosten van de medische dienst van de penitentiaire inrichtingen⁸². Het verbruik voor de jaren 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 16 miljoen euro en 13,8 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 12,3 miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 6,8 miljoen euro. In het huidige begrotingsontwerp wordt een krediet van 12,0 miljoen euro voorzien.
- Medische kosten ten behoeve van de gedetineerden en de geïnterneerden⁸³. Het verbruik voor de jaren 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 22,5 miljoen euro en 12,1 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 8,3 miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 42,6 miljoen euro. In het huidige begrotingsontwerp wordt een krediet van 7,9 miljoen euro voorzien.
- Werkingskosten van de Rechterlijke Orde⁸⁴. Het verbruik voor 2012 en 2013 bedroeg respectievelijk 58,7 miljoen euro en 59,2 miljoen euro. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 52,4 miljoen euro. De betalingsachterstand wordt geraamd op 26,0 miljoen euro. Het krediet voor het jaar 2015 bedraagt 48 miljoen euro.
- Gerechtskosten⁸⁵.

De afgelopen jaren moest de FOD een steeds hoger bedrag aan onbetaalde facturen overdragen naar volgende begrotingsjaren. Zo werd in 2012 bijna 30 miljoen euro en in 2013 54,7 miljoen euro overgedragen naar het volgende begrotingsjaar. Tot midden november bedroeg het verbruik in 2014 64,4 miljoen euro. Het tekort voor 2014 wordt geraamd op 88,2 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat het voor het begrotingsjaar 2015 ingeschreven krediet van 71,2 miljoen euro, dat met 16,7 miljoen euro daalt ten opzichte van het begrotingsjaar 2014, lager ligt dan de geraamde achterstand aan het einde van 2014. Het wijst er bovendien op dat ingevolge de nieuwe interneringswet van 5 mei 2014 en de richtlijn 2010/64/EU m.b.t. het recht op tolken en vertaling bij strafprocedures de uitgaven de komende jaren wellicht nog zullen toenemen.

3 Kredieten voor de recent geopende penitentiaire instellingen

De recent geopende gevangenissen van Marche, Beveren en Leuze werden gebouwd met een DBFM-contract⁸⁶. Het Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) te Gent⁸⁷ wordt uitgbaat door een privé-partner.

- Het toegekende krediet van 10,5 miljoen euro⁸⁸ zal mogelijk niet volstaan voor de betaling van de DBFM-vergoeding. Bij een volledige bezetting met 312 gedetineerden⁸⁹ bedraagt deze vergoeding 13,1 miljoen euro.
- Het toegekende krediet van 9,4 miljoen euro⁹⁰ zal mogelijk niet volstaan voor de betaling van de contractuele vergoeding, die door de FOD Justitie wordt geraamd op 12 miljoen euro, aan het consortium dat het FPC te Gent uitbaat.

⁸² Basisallocatie 12.51.31.12.11.01

⁸³ Basisallocatie 12.51.32.12.11.31

⁸⁴ Basisallocatie 12.56.02.12.11.01

⁸⁵ Basisallocatie 12.56.03.12.11.40

⁸⁶ Design, Build, Finance, Maintain & Operate (Ontwerp, Bouw, Financiering, Onderhoud en Beheer).

⁸⁷ Het Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) te Antwerpen wordt wellicht niet operationeel in 2015.

⁸⁸ Basisallocatie 12.51.71.12.11.35.

⁸⁹ De FOD Justitie hield bij de opmaak van de begroting rekening met een overbezetting van 46 gedetineerden, met een bijkomende vergoeding van 0,4 miljoen euro.

⁹⁰ Basisallocatie 12.51.71.12.11.36.

4 Kredieten Optifed

In het kader van Optifed werden tijdens de Ministerraad van 31 maart 2014 15 projecten goedgekeurd met een financiële impact van 10 miljoen euro. De nodige kredieten werden hiervoor toegekend via de interdepartementale provisie van de FOD B&B. Het grootste deel van deze projecten wordt aangewend voor de financiering van recurrente uitgaven. De FOD Justitie vraagt voor 2015 de verdere financiering van eerder ingediende projecten voor een bedrag van 7,5 miljoen euro, waarvan 3 miljoen euro is bestemd voor de betaling van bezoldigingen en toelagen aan statutaire ambtenaren.

Net zoals in 2014 heeft de FOD Justitie een trekkingsrecht op de interdepartementale provisie van 10 miljoen euro en moet hij hiervoor dossiers met de concrete projecten voor 2015 voorleggen aan de minister van Begroting en aan de Ministerraad, na voorafgaandelijk advies van de inspectie van financiën. Het Rekenhof herhaalt zijn opmerking dat, mocht het de bedoeling zijn de projecten binnen deze programma's blijvend te ondersteunen, de kredieten voor de dekking van de recurrente kosten moeten worden voorzien op de betrokken begrotingsprogramma van de FOD Justitie i.p.v. in de interdepartementale provisie.

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

Programma 13.54.8 – Financiering van de prezones en de hulpverleningszones

In het kader van de hervorming van de civiele veiligheid en de brandweerdiensten, die voortvloeit uit de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, zullen de gemeentelijke brandweerdiensten vanaf 1 januari 2015 worden geïntegreerd in 34 hulpverleningszones. Deze werden in de overgangsfase van de aan de gang zijnde hervorming voorafgegaan door zogenaamde operationele prezones. De nieuwe juridische entiteiten zullen over eigen budgetten beschikken om te functioneren en om hun opdrachten te verzekeren.

Deze budgetten worden door de Staat gefinancierd via een federale basisdotatie en bijkomende federale dotaties, waarop verdeelsleutels worden toegepast. De federale basisdotatie is in de begroting voor 2015 vastgelegd op 31,7 miljoen euro⁹¹. De bijkomende federale dotaties, toegekend voor de harmonisatie van de barema's, het mandaat van de zonecommandanten, de eindeloopbaanregelingen en de hulp bij rekruteringen en investeringen, bedragen in de begroting voor 2015 65,4 miljoen euro in vastleggingskrediet en 65,0 miljoen euro in vereffeningskrediet⁹². De toelagen aan de brandweerdienst van Brussel-Hoofdstad⁹³ en de toelagen inzake de cursussen voor brandweerblieden⁹⁴ vloeien tevens geheel of gedeeltelijk voort uit de hervorming van de brandweerdiensten. Hiervoor worden in de begroting voor 2015 kredieten ingeschreven ten belope van respectievelijk 2,6 miljoen euro en 13,5 miljoen euro. Ook de investeringskredieten voor materieel⁹⁵, waarvoor 15,3 miljoen euro in vastleggingskrediet en 16,2 miljoen euro in vereffeningskrediet werden ingeschreven, vloeien gedeeltelijk voort uit deze hervorming.

Deze ingeschreven kredieten zijn niet voldoende toegelicht in de verantwoording bij de begroting.

Meer concreet vloeien deze ingeschreven kredieten voort uit het financieringsplan voor de hervorming, dat in maart 2014 werd aangenomen en dat een toename van de betreffende middelen tot 2018 voorziet.

⁹¹ Basisallocatie 54.80.43.54.01 – Toelagen aan de hulpverleningszones met het oog op de oprichting van de toekomstige hulpverleningszones in het kader van de hervorming van de brandweerdiensten.

⁹² Basisallocatie 54.80.43.54.02 – Toelagen aan de hulpverleningszones met het oog op het financieren van de hervorming, de aanschaf van bijzonder materieel en uitrustingsvoorwerpen en het verzekeren van de aanwerving van de brandweer.

⁹³ Basisallocatie 54.80.45.35.03 – Toelagen aan de brandweerdienst van Brussel-Hoofdstad voor de aanschaf van bijzonder materieel en uitrustingsvoorwerpen.

⁹⁴ Basisallocatie 54.60.43.12.12 – Inrichten van cursussen voor officieren van de brandweerdiensten en voor brandweerblieden en bijdrage ten gunste van de opleidingscentra.

⁹⁵ Basisallocatie 54.20.63.21.08 – Investeringskrediet voor aanschaffing voor rekening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de intercommunales en de gemeenten van materieel en uitrustingsvoorwerpen betreffende de werking van brandweerdiensten.

Tabel - Financieringsplan hervorming Civiele Veiligheid (in miljoen euro)

Omschrijving	2014	2015	2016	2017	2018
1. Basisdotatie 34 zones	32,364	31,292	31,292	31,292	31,292
2. Bijkomende dotaties	19,563	65,159	95,876	99,092	102,308
2.1 Hulp bij rekruteringen en investeringen	19,563	42,063	69,563	69,563	69,563
2.2 Harmonisatie barema's		19,205	19,205	19,205	19,205
2.3 Mandaat zonecommandanten		0,674	0,674	0,674	0,674
2.4 Eindeloopbaanregeling		3,216	6,433	9,649	12,866
3. Dotatie DBDMH	1,633	2,633	3,133	3,633	4,133
4. Indirecte hulp	25,542	28,493	33,836	36,969	36,463
4.1 Subsidie vorming	10,387	13,338	18,681	21,808	21,308
4.2 Subsidie materieel voor de 34 zones	15,155	15,155	15,155	15,155	15,155
Totaal	79,102	127,577	164,137	170,980	174,196

Bron: algemene uitgavenbegroting, p. 11 - 41

In het nieuwe federaal regeerakkoord⁹⁶ werd vooropgezet dat de inspanningen voor de financiering van de hervorming zullen worden voortgezet.

⁹⁶ Federaal regeerakkoord van 10 oktober 2014, p. 141.

Sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Afdeling 54 – Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD)

In 2014 bedroeg de begroting voor de Ontwikkelingssamenwerking 1.355,75 miljoen euro. Het beschikbare budget bedraagt in 2015 1.223,08 miljoen euro, wat een daling is met 9,8 %.

Wat de kredietaanvragen van DGD betreft, heeft de Regering⁹⁷, naast een besparing van 13,37 miljoen euro in het kader van de bilaterale vergaderingen, beslist 150 miljoen euro te besparen op de vereffeningskredieten, met dienovereenkomstig een aanpassing van de vastleggingskredieten. Deze besparing zal lineair moeten toenemen om in 2019 270,3 miljoen euro te bereiken en zal buiten de kredieten van de basisallocaties met ESR-code 8⁹⁸ worden verwezenlijkt.

De besparingen hebben voor 2015 betrekking op de programma's 15.54.10-Belgische Technische Coöperatie⁹⁹ en 14.54.33-Bijdragen aan ontwikkelingsbanken.

Voor het programma "Bijdragen aan ontwikkelingsbanken" zullen de besparingen in wezenlijke mate worden doorgevoerd door de betalingsregeling voor de verschuldigde bijdrage aan de Internationale Ontwikkelingsassociatie (IDA) van de Wereldbank¹⁰⁰ te herzien. De zeventiende wedersamenstelling van de middelen van de IDA, voor een hoofdsom van 358,65 miljoen euro, moet tussen 2014 en 2016 in drie jaarlijkse schijven van 119,55 miljoen euro¹⁰¹ worden gestort. De betalingstermijn wordt naar negen jaar verlengd, in plaats van drie jaar. De eerste schijf werd effectief vereffend in 2014, maar er is geen vereffeningskrediet ingeschreven voor 2015. In 2016 moet er 9,27 miljoen euro worden vereffend, waarbij het saldo moet worden betaald in schijven van 42,94 miljoen euro gedurende de periode 2017-2022.

Deze termijnverlenging, die is toegestaan in het raam van de verbintenis ten aanzien van de Wereldbank, zal tot een extra kost van naar schatting 27 miljoen euro leiden¹⁰².

Voor de komende jaren moet DGD, om extra besparingen te realiseren, rekening houden met de meerjarige cycli die inherent zijn aan de programmatie van de gouvernementele samenwerking (programma 14.54.1), niet-gouvernementele samenwerking (programma 14.54.2) en multilaterale samenwerking (programma 14.54.3).

⁹⁷ Ministerraad van 15 oktober 2014, notificaties begroting 2015-2019, p. 14.

⁹⁸ Deze allocaties hebben enerzijds betrekking op de Belgische deelneming in de kapitaalverhoging van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, en anderzijds op de financiering van de nv BIO.

⁹⁹ Er zijn met name kredietverminderingen voorzien voor de dekking van de kosten van de BTC, voor het relanceplan in de Kivu-regio en voor de begrotingshulp.

¹⁰⁰ Basisallocatie 14.54.33.54.42.09-Lidmaatschap van België in de Internationale Ontwikkelingsassociatie.

¹⁰¹ Koninklijk besluit van 10 april 2014 met betrekking tot de bijdrage van België aan de 17^e wedersamenstelling van de middelen van de IDA (IDA-XVII).

¹⁰² Zie verantwoordingen van de algemene uitgavenbegroting, Sectie 14.

De vooruitzichten om de officiële ontwikkelingshulp te verhogen, komen hoe dan ook in het gedrang, gezien de geleidelijke vermindering van het toegekende budget aan DGD¹⁰³, tenzij andere overheidsinstanties hun bijdrage verhogen.

¹⁰³ Tussen 2010 en 2013 schommelde de bijdrage van DGD in de totale Belgische ODA tussen 57 en 66 %.

Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

Tijdens het begrotingsconclaaf van 15 oktober laatstleden besliste de Ministerraad om tussen 2015 en 2019 een programma ten uitvoer te brengen om de kredieten in sectie 16 van de algemene uitgavenbegroting te verminderen. Die besparingsmaatregel zal in essentie op twee manieren geconcretiseerd worden.

Eerst en vooral zal gedurende de legislatuur werk worden gemaakt van een forfaitaire en geleidelijke vermindering van de middelen die in sectie 16 zijn ingeschreven. Voor het jaar 2015 worden de kredieten op jaarbasis met 193,1 miljoen euro verminderd bij de vastleggingen en met 219,9 miljoen euro bij de vereffeningen (ten opzichte van de middelen die Landsverdediging vroeg vóór het begrotingsconclaaf). De jaarlijkse verminderingen zullen geleidelijk aan worden opgedreven tot ze in 2019 een jaarbedrag van 360,6 miljoen euro vertegenwoordigen bij de vastleggingskredieten en 397,6 miljoen euro bij de vereffeningen.

Bovendien zijn op de begroting van Landsverdediging nog andere maatregelen toegepast om de uitgaven onder controle te houden. Binnen die reeks maatregelen onderstreept het Rekenhof dat de beslissing van de regering om alle vereffeningskredieten voor investeringen voor de vernieuwing van courant materieel, hoofdmaterieel en de infrastructuur van de strijdkrachten te schrappen, tot gevolg zal hebben dat de middelen waarover Landsverdediging globaal kan beschikken, nog sterker zullen afnemen. Die evolutie beperkt zich niet tot 2015, maar is van blijvende aard tot op het einde van de legislatuur van de regering.

Er is niettemin bepaald dat de minister van Landsverdediging tijdens het jaar gebruik zou kunnen maken van de interdepartementale provisie om dringende aanbestedingen te realiseren. Het Rekenhof verwijst naar de commentaar die het daaromtrent in dit begrotingsverslag formuleert aangaande sectie 03 van de algemene uitgavenbegroting.

In 2015 leidt de globale impact van de genoemde maatregelen er uiteindelijk toe dat de middelen van Landsverdediging worden verminderd met 353,7 miljoen euro bij de vastleggingen en met 255,9 miljoen euro bij de vereffeningen. Dat brengt de ingeschreven kredieten op 2.261,9 miljoen euro aan vastleggingen en 2.355,9 miljoen euro aan vereffeningen.

Tegen 2019 zullen de aan Landsverdediging toegekende middelen qua vastleggingskredieten 20,1% lager liggen dan de bedragen die de wetgever toekende voor de begroting 2014. Bij de vereffeningskredieten gaat het om een vermindering met 17,6 %. Die daling is vergelijkbaar met de evolutie van diezelfde kredieten in de periode 2000 tot 2013.

De vermindering van de vastleggings- en van de vereffeningskredieten in sectie 16 van de algemene uitgavenbegroting zal van 2015 tot 2019 in gecumuleerde termen een bedrag van nagenoeg 1,7 miljard euro vertegenwoordigen¹⁰⁴. Zoals blijkt uit de verantwoordingsstukken die bij het ontwerp van begroting zijn gevoegd, zal er een nieuw strategisch plan worden opgesteld om rekening te houden met de structurele

¹⁰⁴ Omdat de personeelsuitgaven moeilijk te drukken zijn, zal het aandeel ervan in de begroting van Landsverdediging toenemen van 70% van de kredieten in 2015 tot 79% in 2019.

aanpassingen die zich opdringen door die sterke vermindering van de middelen. De publicatie van dat nieuwe ontwerp is gepland voor midden 2015.

Op korte termijn zijn dit de belangrijkste gevolgen van die besparingsmaatregelen voor de begroting van Landsverdediging:

De personeelskosten bedragen 1.662,9 miljoen euro. De doelstelling in verband met het rekruteren van nieuwe militairen werd bijgevolg bijgesteld van 1.690 naar 1.360 eenheden.

De middelen die bestemd zijn om er de *werkingsuitgaven* mee te dekken (502,8 miljoen euro) werden met 86,9 miljoen euro verminderd bij de vastleggingskredieten, wat 14,7 % minder is dan de gevraagde middelen. De trainingsactiviteiten van het militair personeel zullen daardoor worden ingeperkt. De verantwoordingsnota's die bij het ontwerp van begroting zijn gevoegd, stellen dat de omvang van het vluchtplan zal verminderen tussen 2014 en 2015 (10 à 50 % naargelang het type toestel)¹⁰⁵, dat de marinecomponent zijn navigatieprogramma met zowat 10 % zal verminderen en dat het voor 2015 geplande aantal dagen manoeuvres 10 % lager zal liggen dan in 2014.

Het Rekenhof signaleert in dat verband dat de vermindering van de middelen voor onderhoud van het vliegend materieel (-19,5 %) en voor onderhoud van het varend materieel (-12,8 %) weliswaar lijkt te stroken met de vermindering van de prestaties. Dat zou echter anders kunnen zijn voor de kredieten bestemd voor het onderhoud van het rollend materieel (-18,1 %). De verantwoordingsnota's die bij het ontwerp van begroting zijn gevoegd, stellen immers dat de kredieten wellicht een aanpassing zullen vergen om de thans verwachte uitgaven te kunnen bekostigen. Dit komt omdat bepaalde prestaties van 2014 naar 2015 zullen moeten worden overgedragen als gevolg van de maatregelen om de uitgaven onder controle te houden (vooral in de vorm van administratieve blokkeringen van kredieten), waartoe in de laatste maanden van dit jaar werd beslist¹⁰⁶.

De investeringskredieten ingeschreven in de ontwerpbegroting 2015 bedragen 0,2 miljoen euro aan vastleggingen (-200,2 miljoen euro) en een bedrag van 78,3 miljoen euro aan vereffeningen (-143,5 miljoen euro)¹⁰⁷ ingeschreven.

De verantwoordingsnota's bij het ontwerp van begroting stellen dat Landsverdediging in 2015 gebruik zal kunnen maken van de interdepartementale provisie, waarbinnen een bedrag van 100 miljoen euro specifiek is bestemd voor de investeringsuitgaven van de federale besturen.

Het Rekenhof merkt in dat verband op dat de inschrijving van die 100 miljoen euro in de interdepartementale provisie echter niet het risico uitsluit dat de kredieten te laag worden geraamd, om de volgende redenen:

¹⁰⁵ Zo evolueert het aantal F16-vliegenuren van 11.500 naar 10.500 uur. Bij A-109 gaat het van 4.000 naar 2.000 uur en bij C130 van 6.000 naar 4.000 uur, enz. Verantwoordingen bij de begroting 2015, Parl. St. Kamer DOC 54 0497/010 pp. 27-29.

¹⁰⁶ Cf. de omzendbrieven van 10 september en 23 oktober 2014 van de minister van Begroting inzake de versterking van de begrotingsbehoedzaamheid.

¹⁰⁷ Die bedragen houden geen rekening met de kredieten die worden gestort bij wijze van verplichte bijdragen aan de NAVO en die vermeld zijn bij activiteit 16.50.42. (14,0 miljoen euro).

a) Defensie vroeg aanvankelijk 214,4 miljoen euro aan vastleggingen die Landsverdediging initieel vroeg voor haar investeringsuitgaven, waarvan een deel bestemd is voor projecten die moeilijk te vermijden of uit te stellen zijn:

- voor inrichtingswerken in de luchthaven van Melsbroek is 64,9 miljoen euro nodig. Als die werken niet starten in 2015, zal het niet mogelijk zijn de nieuwe transporttoestellen A400M er vanaf 2018 te onthalen.
- in de verantwoordingsnota bij dit ontwerp van begroting benadrukt de regering dat de vernieuwing van de uitrusting van de strijdkrachten één van de prioriteiten van Landsverdediging blijft en dat de reeds geleverde inspanning dus ontoereikend is¹⁰⁸. De verwezenlijking van de schijf 2015 van het meerjarenplan voor de wederuitrusting wordt op 59,7 miljoen euro geraamd.
- de integrale schrapping van de kredieten voor militaire investeringen treft ook de recurrente uitgaven voor de vernieuwing van courant materieel (voornamelijk vernietigingswapens en munitie, transportvoertuigen en informaticamateriaal) en de uitgaven voor de verwerving en het behoud van de gebouwen die Landsverdediging beheert. Op basis van de realisaties van de voorgaande jaren zijn de geraamde behoeften van het departement respectievelijk 26,6 miljoen euro en 45,9 miljoen euro.
- tot slot waren de benodigde kredieten voor werken in de SHAPE-site (naar schatting 7,5 miljoen euro) niet opgenomen in de initiële ramingen van Landsverdediging.

b) op basis van het bestaande encours was volgens de ramingen van Landsverdediging 147,9 miljoen euro nodig om in 2015 de uitgaven te kunnen vereffenen voor de uitvoering van de programma's voor de vernieuwing van het hoofdmaterieel (programma 16.50.2, activiteit 2). Uiteindelijk werd voor dat doel 29,1 miljoen euro aan kredieten ingeschreven in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting, wat neerkomt op een verschil van 118,8 miljoen euro;

c) Bovendien kunnen alle ministeriële departementen (en dus niet enkel Landsverdediging) voor investeringsuitgaven gebruik maken van de interdepartementale provisie van 100 miljoen euro.

De kredieten in *programma 16.50.5* houden nog geen rekening met de beslissing van de regering om de opdracht van de F-16-vliegtuigen ter ondersteuning van de internationale coalitie in Irak te verlengen gedurende de eerste zes maanden van 2015¹⁰⁹.

¹⁰⁸ « De hernieuwing van het materieel van de krijgsmacht blijft één van de prioriteiten van Landsverdediging. [...] Hoewel een deel van het hoofdmaterieel recentelijk vervangen werd, blijft de geleverde inspanning ontoereikend. In het bijzonder gaan de gevechtseenheden van de Landcomponent gebukt onder een gebrek aan gevechtsmaterieel, wat hun interventiecapaciteit bezwaart. In 2015 zal er worden op toegezien dat de tijdens de vorige legislaturen goedgekeurde programma's tot een goed einde gebracht worden» (Verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015. 16. Ministerie van Landsverdediging, DOC 54 0497/010, pp. 38-39).

¹⁰⁹ De maandelijkse kost ervan wordt geraamd op 3,8 miljoen euro, Parl. St. Kamer DOC 54 0497/010, pp. 38-39.

Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking

1 Arrest Grondwettelijk Hof

Met de artikelen 85 e.v. van de wet van 28 december 2011¹¹⁰ werd de pensioenleeftijd binnen de overheidssector gewijzigd. Voor de personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie bleven evenwel de uitzonderingsregels van toepassing die zijn voorzien in de artikelen 5 en 10 van de wet van 30 maart 2001¹¹¹. Als gevolg van een arrest van het Grondwettelijk Hof¹¹² kunnen de personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie zich vanaf 11 juli 2014 niet langer steunen op deze uitzonderingsregels.

Hierdoor zal in 2015 het aantal pensioneringen in 2014 en 2015 mogelijk lager liggen dan voorzien bij de opmaak van de begroting 2015. Mede door het feit dat in het regeerakkoord werd bepaald dat er een overgangsregeling zal worden voorzien waarvan de modaliteiten nog niet bekend zijn, kan de federale politie nog geen precieze budgettaire impact geven van de gevolgen van dit arrest.

2 Gedetacheerden vanuit de zones

De lokale zones stellen personeelsleden ter beschikking van de communicatie- en informatiecentra (C.I.C.) en in de arrondissementele kruispunten (A.I.K.).

Het tekort aan vereffeningskredieten voor de vergoeding van de ter beschikking gestelde personeelsleden wordt voor 2014 geraamd op 5,8 miljoen euro. Het verbruik voor 2015 wordt geraamd op 27 miljoen euro. Het Rekenhof wijst erop dat in het huidige begrotingsontwerp¹¹³ hiervoor slechts een krediet van 17,1 miljoen euro is ingeschreven.

3 Dotaties aan de politiezones

De financiering van de lokale zones is geregeld in artikel 41, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst en verder uitgewerkt met het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende toekenning van de definitieve federale basistoelage en de toelage uitrusting handhaving openbare orde.

Voor deze financiering worden binnen de sectie 17 kredieten voorzien op volgende basisallocaties:

- 90.11.01.00.01 - Provisie om het aanwervingsbeleid te stimuleren (8,4 miljoen euro);
- 90.11.43.51.01 - Federale dotatie aan de politiezones (709,8 miljoen euro);
- 90.11.43.51.07 - Federale dotatie voor de vervanging van de kledij en de ordehandhaving (0,4 miljoen euro).

¹¹⁰ Wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen, zoals gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 13 december 2012 houdende diverse bepalingen.

¹¹¹ Wet van 30 maart 2001 betreffende het pensioen van het personeel van de politiediensten en hun rechthebbenden om een vervroegd rustpensioen te bekomen.

¹¹² Arrest nr. 103/2014 van het Grondwettelijk Hof.

¹¹³ Basisallocatie 17.90.22.12.21.48.

De dotatie aan de politiezones bestaat uit de federale basisdotatie¹¹⁴, een aanvullende dotatie¹¹⁵ en de dotatie Salduz. Het bedrag van de federale basisdotatie wordt geregeld met de artikelen 2 tot 4 van bovenvermeld koninklijk besluit van 2 augustus 2002. De regering besliste voor de begroting 2015 om op de dotaties aan de politiezones een besparing door te voeren van 2% (14,5 miljoen euro). Het Rekenhof wijst erop dat het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 hiervoor moet worden aangepast.

Overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 konden de zones die menen zich in een objectieve probleemsituatie te bevinden een gemotiveerd dossier indienen voor het bekomen van een aanvullende dotatie¹¹⁶. Verschillende zones, die geen dossiers indienden, hebben hiertegen procedures bij de Raad van State opgestart.

De Raad van State vernietigde in 2009 deels de toekenningsbesluiten voor de jaren 2002 tot en met 2009 die op basis van dit artikel werden toegekend. De budgettaire kost hiervan t.a.v. 53 zones werd geraamd op 28,2 miljoen euro, exclusief intresten. Het Rekenhof heeft er sinds 2011¹¹⁷ op gewezen dat er een aangepaste reglementaire tekst moet worden opgemaakt en kredieten moeten worden voorzien.

Ingevolge een vonnis van 9 januari 2014 van de rechtbank van eerste aanleg op verzoek van 34 zones werd de Belgische Staat veroordeeld tot betaling van 23,2 miljoen euro voor deze aanvullende dotatie (hoofdsom 17,1 miljoen euro, intresten 6,1 miljoen euro). De dagelijkse intrestlast na 9 januari 2014 wordt begroot op 1.288 euro. De schuld in hoofdsom t.o.v. de zones die nog geen vonnis hebben gevorderd wordt begroot op 11,1 miljoen euro (exclusief intresten). De federale overheid heeft tegen het vonnis beroep aangetekend.

4 Verhoging van het rekruteringsquotum voor de aanwerving van agenten voor de geïntegreerde politie

Op de Ministerraad van 11 mei 2012 besliste de vorige regering de personeelsformatie van de federale politie in 2012 uitzonderlijk te versterken met 175 eenheden en het rekruteringsquotum tot 1.100 eenheden te verhogen. De uitgaven hiervoor werden in de periode 2012-2014 gefinancierd vanuit de interdepartementale provisie. Ook in het huidige begrotingsontwerp wordt binnen de interdepartementale provisie een bedrag van 10,1 miljoen euro gereserveerd ter financiering van deze uitgaven. Deze werkwijze werd eerder door het Rekenhof bekritiseerd¹¹⁸.

Om het hoofd te bieden aan de structurele tekorten werd midden 2012 beslist het jaarlijks rekruteringsquotum verder te verhogen van 1.100 tot 1.400 eenheden en in 2013 uitzonderlijk op te trekken tot 1.500 eenheden¹¹⁹. De Ministerraad van 10 oktober 2013 kende hiervoor een enveloppe toe van 11,3 miljoen. De federale politie raamde dat bovenop deze enveloppe nog een bedrag van 3,5 miljoen euro vereist is om de financiering mogelijk te maken.

¹¹⁴ Koninklijk besluit van 2 augustus 2002, artikel 3.

¹¹⁵ Koninklijk besluit van 2 augustus 2002, artikel 7.

¹¹⁶ Voor het begrotingsjaar 2015 bedraagt deze aanvullende dotatie 52 miljoen euro.

¹¹⁷ Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011, Parl. St. Kamer, DOC 53 1347/003, p. 35.

¹¹⁸ Het Rekenhof heeft er reeds bij de bespreking van de begrotingsontwerpen voor het jaar 2013 (Parl. St. Kamer, DOC 53 2521/004, p. 49-51) en 2014 (Parl. St. Kamer, DOC 53 3070/004, p. 49) op gewezen dat met deze provisie hoofdzakelijk recurrente uitgaven worden gefinancierd, die moeten worden voorzien in de desbetreffende begrotingsprogramma's in plaats van in de interdepartementale provisie.

¹¹⁹ Beslissingen van de Ministerraad van 20 juli 2012 en van 30 november 2012.

De regering besliste de personeelskredieten lineair te verminderen met 4% of 31,5 miljoen euro. De kredieten die worden voorzien bij het huidig begrotingsontwerp

Laten enkel toe 800 agenten te rekruteren op de 1.400 die aanvankelijk waren voorzien.

5 Programma 17.90.4 – Fonds 17/1 – prestaties en cessies van materieel en producten aan derden

De programmawet van 22 juni 2012 voegt in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst een artikel 115, § 4bis in zodat de bestuurlijke politie, naast de bestaande regeling die is voorzien in artikel 115, een vergoeding kan vragen voor opdrachten die ze levert voor derden¹²⁰. De Koning moet, bij een in Ministerraad overlegd besluit, deze opdrachten bepalen, alsook de voorwaarden en de nadere regels. De opbrengsten zullen worden toegewezen aan een organiek begrotingsfonds.

Het Rekenhof wijst er op dat er geen koninklijk besluit werd getroffen en dat er geen aangepaste ontvangstenramingen worden ingeschreven.

6 Wetsbepaling 2.17.12

In afwijking van artikel 66 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat kunnen op basis van een nieuwe wetsbepaling 2.17.12 voorschotten worden toegekend aan de rekenplichtige van de voorschotten van de federale politie tot een bedrag van 2,7 miljoen euro per jaar. De rekenplichtige mag deze voorschotten toekennen aan de verbindingsofficieren in het buitenland en aan de onderrekenplichtige van de Directie van de speciale eenheden.

In de wetsbepaling wordt gesteld dat het eventuele saldo van deze voorschotten op 31 december 2015 mag worden gebruikt voor de behoeften van 2016.

Het Rekenhof wijst erop dat deze overdracht indruist tegen het principe van de eenjarigheid van de begroting.

¹²⁰ Tot op heden wordt bijvoorbeeld voor de inschakeling van de politie bij sportwedstrijden en muziekfestivals geen vergoeding aangerekend aan de organisatoren.

Sectie 18 – FOD Financiën

1 Programma 18.40.0 – Vergoeding bpost

De federale overheid betaalt overeenkomstig het principeakkoord van 22 december 2009 jaarlijks aan bpost een vergoeding voor het gebruik van de 679-bankrekeningen van de staatsrekenplichtigen. Sinds het vijfde beheerscontract dat in werking getreden is op 1 januari 2014, valt deze vergoeding integraal ten laste van de FOD Financiën. Voor het begrotingsjaar 2015 wordt hiervoor een krediet voorzien van 31,1 miljoen euro.

Op basis van het gemiddeld aantal jaarlijkse verrichtingen uit de voorbije jaren (43,3 miljoen) aan 0,895 euro per verrichting¹²¹, raamt de FOD Financiën de vergoeding bpost op 38,8 miljoen euro. Mogelijkerwijze zal het voorziene krediet dus ontoereikend zijn¹²².

De Ministerraad van 15 oktober 2014 besliste een aanbesteding uit te schrijven om, met het oog op de invoering van een systeem van 'cash pooling', de kassiersfunctie toe te vertrouwen aan een financiële instelling. Het Rekenhof merkt hierbij op dat rekening houdend met de benodigde doorlooptijd voor de afwerking van de overheidsopdracht alsook met de hiermee gepaard gaande logistieke aanpassingen op de FOD Financiën, het niet zeker is dat de beoogde efficiëntiewinsten reeds zullen kunnen worden gerealiseerd in 2015.

2 Programma 18.40.0 – Gerechts- en vervolgingskosten

Sinds 2012 worden de gerechts- en vervolgingskosten ten gevolge van fiscale geschillen rechtstreeks aangerekend op de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën¹²³. Voor het begrotingsjaar 2015 is een bedrag voorzien van 48,8 miljoen euro.

Op basis van de gegevens uit het verleden, de voorschriften in de desbetreffende geldende wetgeving¹²⁴ en rekening houdend met de bijkomende uitgaven als gevolg van het in werking treden in 2013 van de wet van 22 april 2012 betreffende de politie over het wegverkeer¹²⁵, raamt de administratie deze kosten op 72,8 miljoen euro.

¹²¹ Artikel 2.2 van het principeakkoord van 22 december 2009 bepaalt het toe te passen tarief per verrichting. Het aantal verrichtingen bedroeg in 2011 ongeveer 43,1 miljoen en in 2012 en 2013 iets meer dan 43,4 miljoen.

¹²² Ook in de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën wordt gesteld dat de toestand van het krediet ter gelegenheid van de begrotingscontrole zal worden herbekeken (Parl. St. Kamer, DOC 54/0947-012, p 15).

¹²³ Basisallocatie 18.40.02.12.11.11. Tot 2011 werd het verschil tussen de gerecupereerde en betaalde kosten enkel geboekt als een lopende niet-fiscale ontvangst van de administratie van de directe belastingen (Titel I, sectie II, Hoofdstuk 18, § 3, artikel 12.11.01).

¹²⁴ Koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot uitvoering van het wetboek van de inkomstenbelasting (artikel 172).

¹²⁵ De wet van 22 april 2012 tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (Parl. St. Kamer, DOC 53 2074/002). Deze wet voerde het bevel tot betaling in. Het bevel tot betaling is een bijkomend instrument tot invordering van een verkeersboete indien nagelaten wordt te reageren op een onmiddellijke inning of minnelijke schikking. Het doel is een dagvaarding door de politierechtbank te vermijden. De toepassing van dit nieuw instrument komt op kruissnelheid.

Tabel – Overzicht van de gerechts- en vervolgingskosten voor de periode 2012-2015 (in miljoen euro)

Jaar	Basisallocatie 40.02.12.11.11
2012 (aanwending)	58,2
2013 (aanwending)	62,8
2014 (toegekend)	60,4
2015 (toegekend)	48,8

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof wijst er op dat het toegekend krediet mogelijkerwijze ontoereikend zal zijn om de gerechts- en vervolgingskosten te kunnen dragen.

3 Programma 18.52.0 – Personeelskredieten douane en accijnzen

De Ministerraad van 8 juni 2012 besliste in het kader van Optifed¹²⁶ een continue dienstverlening voor de douanediens (24u- en 7 dagenpermanentie) in te voeren. De invoering van dit shiftsysteem vergde de aanwerving van 385 bijkomende douaniers¹²⁷. De jaarlijkse kost van deze bijkomende douaniers wordt door de administratie geraamd op ongeveer 10 miljoen euro.

De Ministerraad van 15 oktober 2014 besliste in de interdepartementale provisie een krediet van 30,3 miljoen euro te voorzien voor uitgaven in het kader van Optifed, waarvan 10,1 miljoen euro voor de financiering van een continue dienstverlening voor de douanediens.

Het Rekenhof merkt op dat de kosten voor invoering en uitbouw van dergelijke continue douanediensverlening gezien hun blijvend karakter als recurrent moeten worden beschouwd. De kredieten voor de dekking van deze recurrente kosten moeten bijgevolg worden voorzien op het desbetreffende begrotingsprogramma i.p.v. in de interdepartementale provisie.

4 Programma 18.53.0 – Voorschotten op onderhoudsgeld

Voor het begrotingsjaar 2015 wordt een krediet van 25,6 miljoen euro voorzien voor de uitbetaling van voorschotten op onderhoudsgeld, zoals bepaald in de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van Dienst Alimentatievorderingen (DAVO)¹²⁸. Dit is een stijging van 1,2 miljoen euro ten opzichte van het huidig begrotingsjaar.

Met de wet van 12 mei 2014 werd het plafond van de maandelijkse bestaansmiddelen waaronder een onderhoudsgerechtigde een beroep kan doen op een alimentatievoorschot verhoogd van 1.400 euro tot 1.800 euro. Op basis van een rekenmodel ontwikkeld door het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA – K.U.Leuven)¹²⁹ raamt de administratie de meeruitgave ten gevolge van deze plafondverhoging op 8 miljoen euro.

¹²⁶ Optifed is bedoeld om projecten te ondersteunen die bijdragen tot een efficiëntere werking van de federale besturen.

¹²⁷ Deze douaniers werden in de loop van 2013 en 2014 aangeworven.

¹²⁸ Wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievordering bij de FOD Financiën en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek.

¹²⁹ Federale Overheidsdienst Financiën - België - Documentatieblad - 72e jaargang, nr. 2, 2e kwartaal 2012 (p. 161).

Het Rekenhof wijst er op dat het voormeld toegekend krediet van 25,6 miljoen euro geen rekening houdt met deze meeruitgave. Derhalve zal het krediet wellicht niet toereikend zijn om de voorschotten op onderhoudsgeld te betalen.

5 Programma 18.61.0 – Werkingskosten Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij

In uitvoering van artikel 2, § 3, van de wet van 2 april 1962 betreffende de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) heeft de Staat de verplichting deze kosten te terug betalen. Tot en met het begrotingsjaar 2013 werd elk jaar in de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën hiervoor een krediet voorzien van ongeveer 1 miljoen euro¹³⁰. Dit krediet werd echter nooit aangewend en is sinds 2014 niet langer opgenomen in het ontwerp van uitgavenbegroting.

Het Rekenhof wijst er echter op dat het niet aanwenden van de voorziene kredieten geenszins inhoudt dat de FPIM geen uitgaven verricht in het kader van haar gedelegeerde opdrachten. Omdat de voorziene kredieten telkens ontoereikend waren, werden deze uitgaven rechtstreeks betaald via de rekening-courant van de Belgische Staat door een verrekening met de door FPIM voor de Staat ontvangen intresten. Op deze wijze werd gedurende de periode 2008-2013 al voor een totaal bedrag van ongeveer 70,7 miljoen euro aan uitgaven gecompenseerd. Eind december 2013 bedroeg het saldo van de rekening-courant +6,6 miljoen euro¹³¹. Voor de begrotingsjaren 2014 en 2015 raamt de FOD Financiën de uitgaven die de FPIM voor rekening van de Staat doet respectievelijk op 7 miljoen euro en 5 miljoen euro.

Het Rekenhof merkt op dat dergelijke werkwijze in strijd is met het universaliteitsprincipe van de begroting dat stelt dat de gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven¹³² en bovendien weinig transparant is. Aangezien alle staatsontvangsten en –uitgaven op de begroting in rekening moeten worden gebracht¹³³, moeten in de algemene uitgavenbegroting hiervoor de nodige kredieten worden voorzien en in de middelenbegroting alle ontvangsten worden geraamd.

6 Programma 18.60.0 – Interestbonificatie groene leningen

Dit programma omvat de interestbonificaties (interestverlaging) toegekend voor leningen die een natuurlijke persoon tussen 1 januari 2009 en 31 december 2011 bij een kredietverstrekker aangaan voor energiebesparende investeringen¹³⁴. Voor het komende begrotingsjaar is geen krediet voorzien.

Op basis van de in het verleden goedgekeurde dossiers en werkelijk uitgevoerde betalingen, raamt de administratie het benodigd vereffeningskrediet voor 2015 op 31,9 miljoen euro. Gezien het een wettelijk verplichte uitgave betreft zal in de loop van 2015 het nodige krediet moeten worden toegekend¹³⁵.

¹³⁰ Basisallocatie 18.61.02.12.11.05

¹³¹ Het saldo van de rekening-courant bedroeg eind augustus 2014 3,8 miljoen euro.

¹³² Artikel 60 van de wet van 22 mei 2003.

¹³³ Artikel 174, tweede lid, van de grondwet.

¹³⁴ Basisallocatie 18.61.03.34.41.02 – interestbonificaties voor groene leningen.

¹³⁵ Op basis van de beschikbare gegevens raamt de administratie de totale kostprijs inzake interestbonificatie voor groene lening (periode 2009-2044) op ongeveer 322,8 miljoen euro, waarvan tot op heden 157,9 miljoen euro werd uitbetaald.

Het Rekenhof wijst er tevens op dat het laattijdig toekennen van het nodige krediet er mogelijk toe leidt dat de betalingstermijnen zoals voorzien in artikel 6 van het koninklijk besluit van 12 juli 2009 betreffende de interestbonificaties niet kunnen worden nageleefd¹³⁶.

7 Programma 18.61.1 – Plan voor steun aan Griekenland goedgekeurd door de Eurogroep

Op 21 februari 2012 besliste de Eurogroep, in het kader van het tweede steunpakket voor Griekenland, dat landen die inkomsten ontvangen uit Grieks overheidspapier deze opbrengsten zouden terugstorten aan de Griekse overheid.

België moet in het kader van dit steunpakket gedurende de periode 2012-2020 181,1 miljoen euro aan Griekenland terugbetalen, waarvan tot op heden 73,4 miljoen euro werd uitbetaald. De betalingen moeten gebeuren overeenkomstig het betalingsschema opgenomen in artikel 26 van de wet van 17 juni 2013¹³⁷, waarin voor 2015 29,6 miljoen euro is ingeschreven. Het in de begroting ingeschreven krediet¹³⁸ van 20,9 miljoen euro is bijgevolg voor 8,7 miljoen euro ontoereikend.

8 Programma 18.61.1 – Belgische bijdrage aan de PRGT-subsidy account van het IMF

Voor de betaling van de Belgische bijdrage aan de PRGT-subsidy account van het IMF¹³⁹ wordt voor het begrotingsjaar 2015 een krediet¹⁴⁰ van 11,8 miljoen euro toegekend.

Deze bijdrage moest in principe worden betaald over 2 jaren waarvan de eerste schijf van 11,8 miljoen euro in 2013 en de tweede schijf van 29,5 miljoen euro in 2014. Bij het begrotingsconclaf van juli 2013 werd beslist de betaling van deze bijdrage telkens met een jaar uit te stellen¹⁴¹. Dit verklaart waarom de bijdrage van 2013 (11,8 miljoen euro) in 2014 werd vereffend.

De bijdrage van 2014 (29,5 miljoen euro) zou dus in 2015 moeten worden vereffend. Het in de algemene uitgavenbegroting toegestane krediet van 11,8 miljoen euro is echter voor 17,7 miljoen euro ontoereikend.

¹³⁶ Koninklijk besluit van 12 juli 2009 betreffende de interestbonificatie voor leningsovereenkomsten bestemd voor de financiering van energiebesparende uitgaven (in toepassing van artikel 2 van de economische herstellwet van 27 maart 2009). De federale overheid neemt 1,5% op jaarbasis van de interesten van de lening voor haar rekening. Artikel 6 bepaalt dat de interestbonificatie door de administratie aan de kredietgever wordt gestort binnen de 6 maanden na de eerste aanvraag en binnen de maand voor de hierop volgende aanvragen (zie tevens de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën, Parl. St. Kamer, DOC 54/0497-012, p. 32).

¹³⁷ Wet van 17 juni 2013 houdende fiscale en financiële bepalingen en bepalingen betreffende duurzame ontwikkeling (1).

¹³⁸ Basisallocatie 18.61.18.35.20.01.

¹³⁹ In februari 2012 besliste de raad van bestuur van het IMF om een deel van de winsten van de verkoop van goud door het IMF uit te keren als dividend, op voorwaarde dat voldoende lidstaten akkoord gingen om dit dividend terug te storten als bijdrage voor de PRGT (Poverty Reduction and Growth Trust), waarmee het IMF leningen aan lage rentevoet aan de lage inkomstenlanden verstrekt. De Ministerraad gaf op 5 oktober 2012 zijn akkoord voor deze werkwijze.

¹⁴⁰ Basisallocatie 18.61.18.54.42.02.

¹⁴¹ Het wetsontwerp tot betaling van deze internationale bijdrage werd ingediend op 16 januari 2014 (Parl. St. Kamer, DOC 53 3251), goedgekeurd in plenaire vergadering op 18 februari 2014 en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 15 april 2014.

9 Programma 18.61.1 – Wedersamenstelling van de werkingsmiddelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds

De Ministerraad van 13 december 2013 besliste dat België deelneemt aan de dertiende wedersamenstelling van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds voor een bijdrage van 100 miljoen euro¹⁴². Een bedrag van 90 miljoen euro wordt ten laste genomen van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Buitenlandse Zaken¹⁴³ en 10 miljoen euro ten laste van algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën¹⁴⁴. Deze bijdragen moeten worden vereffend over de periode 2014-2016.

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 betreffende de deelname van België aan het Afrikaans Ontwikkelingsfonds¹⁴⁵ bepaalt dat de bijdrage van de FOD Financiën voor de begroting 2015 3,6 miljoen euro bedraagt.

Het Rekenhof merkt op dat in de algemene uitgavenbegroting geen krediet voor deze uitgave is ingeschreven. In de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van de FOD Financiën wordt gesteld dat de toestand ter gelegenheid van de begrotingscontrole zal worden herbekeken¹⁴⁶.

¹⁴² Het Afrikaans ontwikkelingsfonds werd in 1972 opgericht door de Afrikaanse ontwikkelingsbank en 15 niet-Afrikaanse landen met de bedoeling de Afrikaanse ontwikkelingsbank te helpen zijn ontwikkelingsstrategie voor armoedebestrijding uit te voeren. Die strategie moet de economische groei en de sociale ontwikkeling in de lidstaten versnellen.

¹⁴³ Basisallocatie 14.54.33.54.42.07.

¹⁴⁴ Basisallocatie 18.61.54.42.03.

¹⁴⁵ Koninklijk besluit van 18 juni 2014 betreffende de deelname van België aan de dertiende wedersamenstelling van de werkingsmiddelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds.

¹⁴⁶ Parl. St. Kamer, DOC 54 0497/012, p.47.

Sectie 19 - Regie der Gebouwen

1 Raming van de kredieten

Het Rekenhof stelt vast dat het ontwerp van begroting van de Regie een aantal vraagtekens oplevert wat de correcte raming van diverse begrotingskredieten betreft. Het gaat over de volgende punten.

1.1 Programma voor de vermindering van huurcontracten

Tijdens het begrotingsconclaf van 15 oktober laatstleden¹⁴⁷ besliste de Ministerraad een groots programma voor de vermindering van huurcontracten te lanceren, om rekening te houden met de impact van de zesde staatshervorming enerzijds en met het niet-vervangen van ambtenaren anderzijds. De aan de Regie toegekende dotatie voor huurgelden zal met 5% worden verminderd. Dat moet een besparing van 23,8 miljoen euro opleveren op het niveau van de kredieten waarmee de Regie huurgelden betaalt voor rekening van de Staat en op het niveau van de kredieten bestemd voor de dotatie in het raam van het meerjarenplan Justitie.¹⁴⁸

Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de initiële voorstellen van de Regie al rekening hielden met de gevolgen van de overdracht van bevoegdheden, opdrachten en diensten naar de deelstaatentiteiten.

De verantwoordingsstukken geven geen details over de tenuitvoerlegging van het programma voor de vermindering van de kredieten voor huurcontracten, en meer bepaald over de gebouwen en de diensten in kwestie. Bovendien geven diezelfde stukken evenmin een raming van de financiële impact van de opzeg van contracten en van verhuizingen.

1.2 Belastingen en heffingen

De Regie becijferde bedrag van diverse belastingen en heffingen die ze in 2015 verschuldigd is, op 3,9 miljoen euro en dan voornamelijk de onroerende voorheffing en de gewest- en gemeentebelastingen. In het kader van de besparing op de werkingskosten werd dat cijfer vastgesteld op 1,9 miljoen euro. Aangezien de overeenstemming tussen het ingeschreven krediet en de in 2015 verschuldigde belastingen nergens wordt verantwoord, mag worden aangenomen dat het krediet vermoedelijk 2 miljoen euro te laag is geraamd.

1.3 Investeringsprogramma

Door de besparing van 10 % op de investeringskredieten die worden ontvangen bij wijze van dotatie en waartoe tijdens het begrotingsconclaf werd beslist¹⁴⁹, heeft de Regie het beschikbare krediet voor nieuwe investeringen herberekend en het voor 2015 op nagenoeg 14,9 miljoen euro geraamd. Dat bedrag moet nog worden verdeeld in beschikbare kredieten voor nieuwe verwervingen, constructies en inrichting van gebouwen enerzijds, en in kredieten voor buitengewoon onderhoud anderzijds.

¹⁴⁷ Ministerraad van 15 oktober 2014, Bijlage 1 Notificaties Begroting 2015-2019, p. 17.

¹⁴⁸ Met name een besparing van 22,4 miljoen euro op basisallocatie 19.55.22.41.40.01 – « Dotatie tot dekking van de huurgelden en standaard inrichtingswerken van de door de Regie der gebouwen voor rekening van de Staat in huur genomen gebouwen » en een besparing van 1,4 miljoen euro op basisallocatie 19.55.26.41.40.09 - « Dotatie in het kader van het Meerjarenplan Justitie tot dekking van de huurkosten voor de in huur genomen gebouwen ».

¹⁴⁹ Ministerraad van 15 oktober 2014, Bijlage 1 Notificaties Begroting 2015-2019, p. 16.

De verantwoordingsstukken vermelden niet hoe die besparing gerealiseerd zal worden in het kader van de statutaire opdracht van de Regie.

2 Financieringsfonds bij de Regie

Artikel 335 van de programmawet van 22 december 1989 bepaalt dat er binnen de Regie der Gebouwen een financieringsfonds wordt opgericht. Dat fonds wordt, in afwijking van de artikelen 60 en 68 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, gestijfd met de opbrengst van alle onroerende verrichtingen aangaande de goederen van de Staat die onder de bevoegdheid vallen van de minister onder wie de Regie der Gebouwen ressorteert.

Artikel 335, §4, van de vernoemde programmawet stelt dat de middelen van het financieringsfonds worden aangewend ter financiering van de opdrachten toevertrouwd aan de Regie der Gebouwen. In de praktijk worden die middelen altijd gebruikt voor investeringsuitgaven (artikel 533.01 van de uitgavenbegroting van de Regie), maar in principe zouden bijvoorbeeld ook uitgaven voor huur of onderhoud op die manier gefinancierd kunnen worden.

Sinds 1992 is de aan de Regie der Gebouwen toegekende investeringsdotatie structureel met 5,5 miljoen euro per jaar verminderd, wat door de Regie moet worden gecompenseerd door de verkoop van vastgoed. De opbrengst van die verkopen komt in het financieringsfonds terecht.

Tijdens het begrotingsconclaf 2013 werd beslist het aantal verkopen tot stijving van het fonds op te trekken. Bijgevolg werd een bijkomend bedrag van 20 miljoen euro toegestaan voor de begrotingsjaren 2013, 2014 en 2015. De opbrengst van de verkopen is voor elk van die jaren dus op 25,5 miljoen euro gebracht.

De Regie kon op dit moment geen lijst voorleggen van vastgoed dat verkocht zou kunnen worden. Het risico bestaat dus dat die ontvangsten te hoog geraamd zijn.

3 Gebruik van de alternatieve financiering voor de bouw van staatsgebouwen en impact op de schuld van de Regie der Gebouwen

In zijn vorige commentaren bij de ontwerp-begrotingen 2011¹⁵⁰ en 2012¹⁵¹ had het Rekenhof al opgemerkt dat het gebruik van alternatieve financieringswijzen door de Regie der Gebouwen leidt tot een sterke stijging van het uitstaand bedrag van de verplichtingen die daar voor de Staat uit voortvloeien. Het Rekenhof herhaalt die opmerking naar aanleiding van het onderzoek van dit ontwerp van begroting: op basis van de verantwoordingsstukken zullen de financiële lasten die nodig zijn voor de aflossing van de leningen en voor de intrestlast 52,3 miljoen euro bedragen voor het jaar 2015 en 115,3 miljoen euro tegen 2019.

Op 1 januari 2015 zal de totale geconsolideerde schuld van de Regie der Gebouwen in het kader van de projecten die via alternatieve financiering werden gerealiseerd, 202,9 miljoen euro bedragen. Diverse aankopen van gebouwen moeten in de komende jaren nog geconcretiseerd worden. De globale impact van die aankopen zal zich vertalen in

¹⁵⁰ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2011 (Parl. stuk Kamer, DOC 53 1347/003, p. 39).

¹⁵¹ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012 (Parl. stuk Kamer, DOC 1943/003, p. 60-62).

een sterke stijging van het uitstaand bedrag¹⁵². Het gaat meer bepaald om de volgende vastgoedprojecten:

- de herinrichting van het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika in Tervuren, die in 2017 klaar moet zijn en waarvan het bedrag geraamd is op 66,5 miljoen euro. Rekening houdend met een intrestvoet van 4,19% en met een looptijd van 20 jaar, zou vanaf 2017 een annuïteit van 5 miljoen euro moeten worden betaald;
- twee nieuwe projecten met betrekking tot de gevangenissen in Oostende en Leopoldsborg hebben de goedkeuring gekregen van de Ministerraad van 28 februari 2014. Die voorstellen moeten evenwel nog geformaliseerd worden op het vlak van de kalender en de financiering van de projecten.

Er valt op te merken dat de Regie der Gebouwen voor een aantal projecten weliswaar geen gebruik heeft gemaakt van de technieken voor alternatieve financiering (functionele groepering van diverse FOD's in de WTC3-toren, het archieflokaal voor de wetenschappelijke instellingen, het FAVV-gebouw in Wandre en het forensisch psychiatrisch centrum in Gent). Er zal niet meer met leningen worden gewerkt, de Regie zal haar beschikbare middelen aanwenden om de uitgaven te bekostigen.

Behalve die techniek mag de Regie der Gebouwen sinds 2011 ook gebruik maken van alternatieve financieringstechnieken die gekend zijn als DBFM (Design, Build, Finance and Maintenance). De Regie mag dan een vennootschap inschakelen die instaat voor het ontwerp (design), de bouw (build), de financiering (finance) en het onderhoud (maintenance) van de nieuwe gebouwen. Vervolgens stelt de vennootschap die infrastructuur voor lange tijd ter beschikking van de federale Staat die in ruil een periodieke beschikbaarheidsvergoeding betaalt. Na afloop van het contract wordt het gebouw kosteloos aan de Staat overgedragen. Die aanpak legt de grootste risicolast bij de privépartner (risico van laattijdige levering, niet-conformiteit, meerkosten, enz.) en de gebouwen zijn volledig afgeschreven op het moment van de eigendomsoverdracht. Dergelijke verrichtingen hebben bijgevolg, en overeenkomstig ESR₂₀₁₀, geen impact op de schuld van de Regie. De beschikbaarheidsvergoeding moet niet worden beschouwd als een kapitaalrestitutie.

De Regie gebruikte die techniek om 5 nieuwe gevangenissen te bouwen (Dendermonde, Beveren, Leuze-en-Hainaut, Marche-en-Famenne en Haren). In 2015 zal de Regie der Gebouwen naar schatting 27 miljoen euro aan beschikbaarheidsvergoedingen moeten betalen voor Beveren, Marche en Leuze¹⁵³.

Bovendien zal die financieringstechniek ook worden toegepast voor de bouw van de nieuwe gevangenis in Antwerpen. De Ministerraad van 28 februari 2014 gaf de Regie toestemming om de procedure voor het aanwijzen van een consultant te lanceren. Die zou bijstand verlenen tijdens de volledige looptijd van de procedure.

¹⁵² Het encours van de verplichtingen van de Regie voor onroerende projecten die vóór 1 januari 2015 gefinaliseerd worden, daalt met nagenoeg 20 miljoen euro per jaar en zal op 1 januari 2019 nog 128 miljoen euro bedragen.

¹⁵³ Al vervat in het vernoemde totaalbedrag van 52,3 miljoen euro en door de Regie gestort als noodzakelijke financiële kosten voor het aflossen van de leningen en als intrestlasten.

Sectie 21 – Pensioenen

Bij de vaststelling van dotatie 1 (pensioenen openbare sector) werd, volgens de verantwoording, door de Pensioendienst voor de overheidssector (PDOS) rekening gehouden met twee wijzigingen aan de regelgeving van de overheidspensioenen, te weten de ‘afschaffing van de diplomabonificatie’ en de afschaffing van de ‘maxima inzake toegestane arbeid’ vanaf de leeftijd van 65 jaar.

In het regeerakkoord¹⁵⁴ werden op beide vlakken inderdaad wetsaanpassingen in het vooruitzicht gesteld. In de Ministerraadsbeslissing van 15 oktober 2014¹⁵⁵ wordt ook de budgettaire weerslag van deze maatregelen vermeld:

- de afschaffing van de diplomabonificatie¹⁵⁶ zou leiden tot een besparing van 2,9 miljoen euro in 2015, 12,9 miljoen in 2016, 30,1 miljoen in 2017 en 57,4 miljoen in 2018;
- de afschaffing van de maxima inzake toegestane beroepsinkomsten zou vanaf 2015¹⁵⁷ resulteren in een meerkost van 30 miljoen euro voor alle pensioenstelsels, waarvan ruim 7,1 miljoen euro voor de pensioenen ten laste van het budget van de PDOS.

Die cijfers werden evenwel noch in die beslissing van de Ministerraad, noch in de verantwoording bij de begroting van de PDOS. Het Rekenhof kan dan ook niet nagaan of de geraamde budgettaire weerslag realistisch is, te meer daar uit diezelfde documenten ook de precieze inhoud van de aangekondigde maatregelen niet duidelijk blijkt.

In een voorontwerp van programmawet, goedgekeurd in Ministerraad van 7 november 2014, wordt de ingangsdatum voor de geleidelijke afschaffing van de diplomabonificatie overigens verschoven naar 1 januari 2016. De besparing van 2,9 miljoen euro die in de begroting voor 2015 werd ingeschreven, zal dan ook niet kunnen worden gerealiseerd.

¹⁵⁴ Federaal regeerakkoord, p. 21-22 (cumulatie pensioen en toegestane arbeid) en 24 (diplomabonificatie).

¹⁵⁵ Ministerraad, 14 oktober 2014, notificatie punt 1, p. 39 en 43.

¹⁵⁶ Bedoeld wordt: het niet meer in aanmerking laten komen van de tijdsbonificatie wegens diplomabezit voor het berekenen van de loopbaanduur die vereist is voor het kunnen opnemen van een vervroegd pensioen. Deze aanpassing zou ‘gefaseerd’ worden ingevoerd.

¹⁵⁷ Het vermelde document geeft niet aan of en eventueel in welke mate deze meerkost in de volgende begrotingsjaren zal evolueren.

Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

Programma 23.40.2 - Diversiteit, interculturaliteit en gelijkheid van kansen.

De wet van 17 augustus 2013¹⁵⁸ vormt het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding om tot een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme en een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel.

Artikel 16 van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013¹⁵⁹ legt de bijdrage van de federale Staat tot de financiering van het interfederaal Centrum vanaf 2015 vast op 6,2 miljoen euro. Op de begroting van de FOD Werkgelegenheid is voor de dotatie aan voornoemd centrum slechts een krediet van 2,9 miljoen euro ingeschreven¹⁶⁰.

¹⁵⁸ De wet van 17 augustus 2013 houdende de aanpassing van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met het oog op de omvorming ervan tot een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel.

¹⁵⁹ Artikel 16, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tot oprichting van een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en voor bestrijding van discriminatie en racisme. Bij wet van 19 januari 2014 heeft de federale wetgever met het samenwerkingsakkoord ingestemd.

¹⁶⁰ Basisallocatie 23.40.20.41.10.14.

Sectie 24 – Sociale zekerheid

1 Programma's 24.54.1 en 24.58.4– Evenwichtsdotaties aan het Globaal Beheer, stelsel zelfstandigen en stelsel werknemers

Bovenop de algemene toelagen van de Staat ten voordele van de socialezekerheidsstelsels van de werknemers¹⁶¹ en van de zelfstandigen¹⁶² werd tussen 2010 en 2014 een dotatie aan het globaal beheer van de sociale zekerheid toegekend om het evenwicht van die stelsels te verzekeren. De aldus gestorte bedragen werden vastgesteld om de sociale zekerheid in staat te stellen een begrotingssituatie (uitgedrukt in ESR-termen) in evenwicht voor te leggen.

Er wordt hiervoor geen krediet ingeschreven in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor 2015. De oorsprong van de schrapping van die evenwichtsdotatie ligt in de inwerkingtreding van de zesde staatshervorming.

De overdracht naar de gedefedereerde entiteiten van bepaalde bevoegdheden die tot nu toe onder de sociale zekerheid ressorteerden (kinderbijslag, werkgelegenheid, dienstencheques, bejaardenzorg, ...) heeft ertoe geleid dat de uitgaven van de sociale zekerheid met een globaal bedrag van ongeveer 13 miljard euro verminderen¹⁶³. De sociale bijdragen die door de werkgevers, de werknemers en de zelfstandigen worden gestort, worden daarentegen nog steeds volledig geïnd door de sociale zekerheid, zodat dit tot een aanzienlijk overschot zou hebben geleid bij ongewijzigd beleid.

De regering heeft de aan de sociale zekerheid overgedragen middelen bijgevolg verminderd met een globaal bedrag dat opnieuw de budgettaire neutraliteit van de sociale zekerheid kan verzekeren. Die vermindering is gebeurd via de schrapping van de evenwichtsdotatie waarvan hierboven¹⁶⁴ sprake alsook door de vermindering van de bij wijze van alternatieve financiering gestorte ontvangsten¹⁶⁵.

2 Programma 24.55.2- Gehandicapten

Administratiekosten wegens medische onderzoeken

Die kosten¹⁶⁶ betreffen de medische expertises om de vermindering van het verdienvermogen of het gebrek aan of de vermindering van de zelfredzaamheid vast te stellen¹⁶⁷.

In 2013 werden kosten vereffend ten belope van 4,65 miljoen euro, en voor 2014 was in een bedrag van 4,45 miljoen euro vereffeningen voorzien.

¹⁶¹ Basisallocatie 24.58.44.42.80.03.

¹⁶² Basisallocatie 24.54.11.42.80.01.

¹⁶³ Algemene toelichting, Parl. Stuk Kamer, DOC 54 0494/001, p. 33.

¹⁶⁴ In vergelijking met 2014 vertegenwoordigt de vermindering een bedrag van 5.553,9 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers en 617,1 miljoen euro voor het stelsel van de zelfstandigen (algemene toelichting, Parl. Stuk Kamer, DOC 54 0494/001, p. 183).

¹⁶⁵ In vergelijking met 2014 vertegenwoordigen die verminderingen een bedrag van 6.912,8 miljoen euro voor het stelsel van de werknemers, 353,7 miljoen euro voor het stelsel van de zelfstandigen en 77,8 miljoen euro voor de sociale zekerheid buiten de globale beheren. Omgekeerd is de alternatieve financiering met 33,0 miljoen euro gestegen voor het RIZIV-geneeskundige verzorging (algemene toelichting, Parl. Stuk Kamer, DOC 54 0494/001, p. 183).

¹⁶⁶ Basisallocatie 24.55.21.12.11.33.

¹⁶⁷ Koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende de procedure voor de behandeling van de dossiers inzake tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

Voor die jaren werden de ontoereikende kredieten opgevangen door de nog beschikbare werkingskredieten van de DG Personen met een handicap, inzonderheid die van het Groen nummer¹⁶⁸.

Voor 2015 belopen de toegekende vereffeningskredieten 2,26 miljoen euro, rekening houdend met een daling van 1,4 miljoen euro, als gevolg van de overdracht van de toelagen voor de steun aan bejaarden naar de gedefedereerde entiteiten.

In afwachting van de op 31 december 2015 geplande administratieve overdracht behandelt de FOD de aanvragen en de dossiers verder voor rekening van de gedefedereerde entiteiten en raamt hij alle kosten in verband met de expertises op 4,43 miljoen euro.

De ingeschreven kredieten zouden dus ontoereikend kunnen zijn.

Project Handicare

Het project Handicare moet de DG Personen met een handicap ter vervanging van de informatica-infrastructuur die van 1984 dateert, voorzien van een globaal informaticasysteem voor dossierbeheer. Er werden drie overheidsopdrachten in samenhang met de verwezenlijking van de tweede fase van het project toegewezen, waarvan de voornaamste, de levering van de informaticaoplossing, 8,85 miljoen euro belooft.

In 2014¹⁶⁹ werd een bedrag van 7 miljoen euro vastgelegd, met daarbovenop een interne financiering via compensatie¹⁷⁰. Er was een bedrag van 2 miljoen euro vereffeningen ingeschreven en er werd een bedrag van 0,7 miljoen euro aangewend.

Voor 2015 is in geen vereffeningskrediet meer voorzien. De administratie raamt het benodigde vereffeningskrediet hiervoor op 3,36 miljoen euro¹⁷¹.

¹⁶⁸ Basisallocatie 24.55.21.12.11.03: kosten voor de tenlasteneming van de telefoongesprekken van het Contact Center van het DG Personen met een handicap. In de begroting 2013 was hiervoor een bedrag van 4,55 miljoen euro uitgetrokken en in die van 2014 4,19 miljoen euro.

¹⁶⁹ Bij de aanpassing werd een bedrag van 7,11 miljoen euro vastgelegd op basisallocatie 24.55.21.74.22.04.

¹⁷⁰ Op langere termijn wordt overwogen de gedefedereerde entiteiten financieel te laten bijdragen voor het gebruik van het systeem.

¹⁷¹ In het dossier inzake de toewijzing van de opdracht is een plan opgenomen dat voorziet in vereffeningen ten laste van de begrotingskredieten voor de jaren 2014 tot 2016.

Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

1 Programma 32.42.3 – Financiering van het nucleair passief

Net als voor de begrotingen sedert het jaar 2008 zijn er ook voor het begrotingsjaar 2015 geen vereffeningskredieten ingeschreven ter dekking van de toekomstige kosten van de ontmanteling of het "technisch passief" van het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) en van het Instituut voor Radio-elementen (IRE)¹⁷².

Volgens de verantwoording zijn de betalingen voor het SCK opgeschort. Er zijn immers nog voldoende middelen beschikbaar in het fonds bij het NIRAS voor de dekking van de huidige saneringen van dit nucleair passief in de eerstkomende jaren. Voor het technisch passief van het IRE worden de eigenlijke ontmantelingswerken op het ogenblik van hun uitvoering gefinancierd. Door het vormen van provisies voor de volledige ontmanteling van zowel het SKC als het IRE uit te stellen, worden de lasten naar de toekomst overgedragen.

Voor het SCK werd daarbij sedert de initiële begroting 2012 een aanpassing van de vervaldagenkalender, zoals vastgelegd in het koninklijk besluit van 16 oktober 1991, in het vooruitzicht gesteld¹⁷³, wat tot dusver nog steeds niet is gebeurd¹⁷⁴. De overeenkomstig voornoemd koninklijk besluit verschuldigde, maar nog niet vereffende, bedragen lopen voor de periode 2008-2015 op tot 148,2 miljoen euro. Rekening houdende met de in het koninklijk besluit voorziene actualisatievoet van 8% zou hiervoor in 2016 211,2 miljoen euro moeten worden betaald. Indien de betaling van de bijdragen verder wordt uitgesteld en de in het koninklijk besluit voorziene vervaldagenkalender niet wordt aangepast, zal dit met toepassing van de huidige actualisatievoet van 8% in de toekomst alsmaar hogere bijkomende bijdragen veroorzaken.

Voor de huidige saneringen van het technisch passief van het SCK wordt de aangerekende BTW jaarlijks door de federale overheid terugbetaald¹⁷⁵. Daar de BTW op de uitgaven van het SCK eveneens aan de overheid wordt afgedragen betreft dit in principe een neutrale operatie. Rekening houdende met een achterstand in terugbetaling voor 2014 worden de benodigde kredieten voor 2015 op 4,5 miljoen euro

¹⁷² De dotaties voor het technisch passief zijn verschuldigd aan de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS) in uitvoering van het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 houdende de regelen betreffende het toezicht op en de subsidiëring van het Studiecentrum voor Kernenergie en tot wijziging van de statuten van dit centrum (zoals gewijzigd door de koninklijke besluiten van 18 december 1998 en 10 mei 2007) en het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 houdende de regelen betreffende het toezicht op en de subsidiëring van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen en tot wijziging van de statuten van dit instituut. In de begroting (en de verantwoording) zijn hiervoor de basisallocatie 32.42.30.31.22.13 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van het SCK en de basisallocaties 32.42.30.31.22.22 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van IRE, gedeelte afval en bestraalde splijtstof en 32.42.30.31.22.24 – Dotatie aan de NIRAS voor het technisch passief van IRE, gedeelte gebouwen, opgenomen. Voor het SCK legt het koninklijk besluit een totale betaling van 161,4 miljoen euro, geactualiseerd aan 8 % tot in 1988, vast.

¹⁷³ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/008, p. 166, Parl. St. Kamer, DOC 53 2521/007, p. 146 en Parl. St. Kamer, DOC 53 3070/007, p. 119.

¹⁷⁴ Een nieuw koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 en dat betrekking heeft op de definitie van het technisch passief, de boekhoudkundige regels en de regels voor de financiering van het technisch passief van het SCK is opgesteld maar werd nog niet goedgekeurd. In dit ontwerp van koninklijk besluit is voorzien dat de jaarlijkse dotaties voor de sanering van het technisch passief van het SCK vanaf het jaar 2010 voor ieder jaar n worden geactualiseerd aan een voet gelijk aan de inflatie van het jaar n -1, verhoogd met 2%.

¹⁷⁵ Basisallocatie 32.42.30.31.22.15 – Dotatie aan NIRAS voor de verrekening van de BTW op de uitgaven betreffende het technisch passief van het SCK.

geraamd. Het Rekenhof merkt op dat het ingeschreven krediet 2015 van 2,6 miljoen euro niet voldoende is om deze achterstand weg te werken.

Voor de huidige saneringen van het technisch passief van het IRE worden de aangerekende uitgaven jaarlijks door de federale overheid terugbetaald. Het (achterstallige) te betalen saldo per eind 2014 voor het gedeelte afval en uranium (voor respectievelijk de terugbetaling van de hoofdsom¹⁷⁶ en de BTW¹⁷⁷) wordt geraamd op respectievelijk 5,8 en 2,7 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat de ingeschreven kredieten 2015 van respectievelijk 3,3 miljoen euro en 0,7 miljoen euro niet voldoende zijn om deze achterstallen weg te werken. Bovenop de achterstallen worden de kosten voor 2015 geraamd op respectievelijk 4,8 en 1,0 miljoen euro.

2 Programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen

De vereffeningskredieten die bij de algemene directie Energie zijn ingeschreven voor toelagen in 2015 aan externe organismen dalen met 26,2 % ten opzichte van de kredieten voor het jaar 2014.

Tabel – Vereffeningskredieten programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen: vergelijking kredieten 2015 met de (initiële) kredieten 2014 (in miljoen euro)

Omschrijving	2014	2015	Mutatie	%
Bijdrage van België aan het Europees Centrum voor Kernonderzoek (ECKO) te Genève	29,5	28,3	-1,2	-4,0%
Subsidies aan het Studiecencentrum voor Kernenergie (SCK) ¹⁷⁸	54,5	36,6	-17,9	-32,9%
Subsidies aan het Instituut voor Radio-Elementen (IRE) ¹⁷⁹	8,2	1,4	-6,8	-83,4%
Subsidie aan het Interuniversitair Instituut voor Kernwetenschappen (IIKW)	3,7	3,7	0,0	1,3%
Overige toelagen	2,8	2,8	0,0	-0,3%
Totaal	98,7	72,8	-25,9	-26,2%

Bron: algemene uitgavenbegroting

De daling van de kredieten heeft onder meer betrekking op het wegvallen van de subsidies ter ondersteuning van de studiefase van het Myrrha-project van het SCK (-9,4 miljoen euro) en de subsidies voor investeringen in de fysische beveiliging van het SCK en het IRE (-4,5 miljoen euro).

Het Myrrha-project beoogt het ontwerpen, de bouw en de indienststelling van een nieuwe onderzoeksreactor bij het SCK. Voor de studiefase van dit project werd reeds in de periode 2010-2014 een subsidie van 60 miljoen euro ten voordele van het SCK

¹⁷⁶ Basisallocatie 32.42.30.31.22.22 – Dotatie aan NIRAS voor het technisch passief van het IRE (gedeelte afval en bestraalde splijtstof).

¹⁷⁷ Basisallocatie 32.42.30.31.22.23 – Dotatie aan NIRAS voor de dekking van de BTW op de uitgaven betreffende het technisch passief van het IRE (gedeelte afval en bestraalde splijtstof).

¹⁷⁸ Basisallocaties 32.42.50.41.40.05 (werkingssubsidie), 32.42.50.41.40.07 (Myrrha-project), 32.42.50.41.40.08 (investeringen met betrekking tot de fysische beveiliging) en 32.42.50.61.41.03 (buitengewone investeringen).

¹⁷⁹ Basisallocaties 32.42.50.51.11.05 (nieuwe studies, investeringen en projecten), 32.42.50.61.41.04 (investeringen met betrekking tot de fysische beveiliging) en 32.42.50.51.11.07 (investeringen).

vereffend¹⁸⁰. Niettegenstaande enige vertraging in de studiefase wordt er in de begroting 2015 geen rekening gehouden met een verlenging van de subsidiëring. In het nieuwe federaal regeerakkoord werd vooropgezet om het Myrrha-project of evenwaardige projecten van het SCK progressief te ondersteunen¹⁸¹.

Daarnaast wordt er zowel voor het SCK als het IRE niet langer een vereffeningskrediet ingeschreven voor investeringen in de fysische beveiliging (respectievelijk -2,0 miljoen euro en -2,5 miljoen euro tegenover de begroting 2014). Voor deze investeringen werd in de begrotingen 2012-2014 reeds voor het SCK 10,0 miljoen euro vastgelegd en 3,9 miljoen euro vereffend en voor het IRE 5,8 miljoen euro vastgelegd en 2,5 miljoen euro vereffend. Indien de reeds vastgelegde subsidies moeten worden vereffend, zal dit, indien de resterende en niet geblokkeerde vereffeningskredieten 2014 alsnog integraal worden gebruikt (4,1 miljoen euro), de volgende begrotingen bijkomend met 5,3 miljoen euro belasten.

3 Programma 32.49.2 – Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast

Het fonds heeft als voornaamste uitgave de vergoeding van het ereloon en de kosten van de schuldbemiddelaars die niet door de schuldenaars konden worden betaald. De (achterstallige) te betalen vergoedingen per eind 2014 worden geraamd op 3,8 miljoen euro (tegenover 1,6 miljoen euro per eind 2013). Het Rekenhof merkt op dat de ingeschreven kredieten 2015 van 3,9 miljoen euro maar net voldoende zullen zijn om deze achterstallen weg te werken. De vergoedingen voor 2015 worden, in de lijn met de aangevraagde vergoedingen in 2013 en 2014, geraamd op minimaal 6,5 à 7 miljoen euro.

¹⁸⁰ De subsidie van 60 miljoen euro (in prijzen 2010) voor de periode 2010-2014 werd toegekend door de Ministerraad van 5 maart 2010. Deze subsidie werd voor de helft ingeschreven op de begroting van de FOD Economie en voor de andere helft op de begroting van de POD Wetenschapsbeleid.

¹⁸¹ Federaal regeerakkoord van 10 oktober 2014, p. 100.

Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer

1 bpost, NMBS/Infrabel/HR Rail en Beliris

De kredieten die zijn ingeschreven in sectie 33 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2015 dalen met 6,1 % ten opzichte van de kredieten voor het jaar 2014.

Tabel – Vereffeningskredieten FOD Mobiliteit en Vervoer: vergelijking kredieten 2015 met de aangepaste kredieten 2014 (in miljoen euro)

Omschrijving	2014	2015	Mutatie	%
Programma 33.41.5 – Overheidsbedrijven (voornamelijk bpost)	304,7	291,4	-13,3	-4,4%
Programma 33.51.1 – Spoorwegvervoer	3.100,8	2.946,8	-154,0	-5,0%
Programma 33.55.2 – Directie vervoersinfrastructuur (Belirisfonds)	115,0	114,4	-0,6	-0,5%
Andere programma's	155,5	97,5	-58,0	-37,3%
Totaal	3.676,0	3.450,1	-225,9	-6,1%

Bron: algemene uitgavenbegroting

Meer dan 97% van het budget van de FOD Mobiliteit en Vervoer is voorbehouden voor de federale financiering van bpost, de entiteiten NMBS, Infrabel (en HR Rail) en de werkzaamheden van Beliris.

Bij koninklijk besluit van 29 mei 2013 werd het vijfde beheerscontract tussen de Belgische Staat en bpost voor de periode 2013-2015 goedgekeurd. De voor 2015 voorziene vergoeding voor de taken van openbare dienstverlening door bpost (291 miljoen euro) is door een doorgevoerde besparing 6 miljoen euro lager dan het in 2015 te betalen bedrag vermeld in het beheerscontract (297 miljoen euro)¹⁸².

Inzake de dotaties voor het spoorwegvervoer, houdt de initiële begroting 2015 rekening met de hervorming van de Belgische spoorwegen, waarbij de driedelige structuur vanaf 1 januari 2014 plaats heeft gemaakt voor een tweeledige (met de NMBS als spoorwegonderneming en Infrabel als infrastructuurbeheerder). Daarnaast werd voor het personeel HR Rail opgericht. In afwachting van nieuwe beheerscontracten werden er eind 2013 voorlopige regels vastgelegd die als beheerscontract gelden¹⁸³. De voor NMBS, Infrabel en HR Rail voorziene kredieten in de algemene uitgavenbegroting 2015 zijn 379 miljoen euro lager dan de in toepassing van deze voorlopige regels berekende bedragen. De voorlopige regels hielden immers onder

¹⁸² Vanaf 2015 uitgesplitst op de basisallocaties 33.41.52.31.22.03, 33.41.52.31.22.04, 33.41.52.31.22.05, 33.41.52.31.22.06 voor respectievelijk de betaling van de opgelegde lasten BTW, retail, press en others.

¹⁸³ De beheerscontracten met de NMBS, Infrabel en de NMBS-Holding liepen op 31 december 2012 ten einde. In afwachting van nieuwe beheerscontracten werden de huidige beheerscontracten van rechtswege verlengd. Omdat na één jaar nog geen nieuwe beheersovereenkomsten in werking waren getreden en wegens de hervorming van de NMBS-groep, werden bij koninklijk besluit van 21 december 2013, gewijzigd bij koninklijk besluit van 21 maart 2014, de voorlopige regels vastgesteld die als beheerscontract van Infrabel en de NMBS gelden. De bijlage bij het koninklijk besluit bevat de exploitatie- en investeringstoelagen waarop de NMBS, Infrabel en HR Rail in 2015 recht hebben.

meer nog geen rekening met de reeds voor 2014 opgelegde besparing van 150 miljoen euro en de voor 2015 opgelegde besparing van 188 miljoen euro¹⁸⁴.

Voor 2015 was in het meerjareninvesteringsplan 2013-2025 van de spoorwegen een totaal te investeren bedrag gepland van 1.719 miljoen euro (in prijzen 2012). De initiële begroting 2015 voorziet voor de investeringstoelagen een totaal bedrag van 1.475,5 miljoen euro.

De in de algemene uitgavenbegroting 2015 ingeschreven vereffeningskredieten voor het Belirisfonds ten belope van 114,4 miljoen euro zijn 10,6 miljoen euro lager dan de verwachte ontvangsten (125 miljoen euro ingevolge een voorafname op de opbrengst van de personenbelasting). Het saldo van de beschikbare vereffeningsmiddelen zal bij volledige benutting van de voorziene kredieten hierdoor verder stijgen tot 522,5 miljoen euro.

De daling van de voor 2015 ingeschreven kredieten voor andere programma's ten opzichte van de kredieten 2014 met 57,9 miljoen euro is voornamelijk toe te schrijven aan de stopzetting in 2015 van een aantal subsidieregelingen¹⁸⁵.

2 Programma 33.22.2 – Begrotingsfonds Onderzoeksorgaan Scheepvaart

Ingevolge een Europese richtlijn werd in 2012 de Federale Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen (FOSO) opgericht¹⁸⁶. De werking van dit onderzoeksorgaan valt ten laste van een organiek begrotingsfonds, dat zijn inkomsten verkrijgt uit bijdragen die deels moeten worden betaald door de exploitanten van Belgische schepen en deels door de havens die door schepen onder vreemde vlag worden aangedaan. De jaarlijkse bijdragen werden wettelijk bepaald op 0,8 miljoen euro¹⁸⁷.

Op 21 november 2013 heeft het Grondwettelijk Hof de bepaling rond de financiering van het FOSO vernietigd, maar de gevolgen ervan behouden tot er een nieuwe wetgeving tot stand komt en dit uiterlijk tot 31 december 2014. Zowel de aanpassing van de wetgeving als de bijdragen zijn echter tot dusver uitgebleven. Hierdoor zijn er momenteel nog steeds geen middelen beschikbaar om de werking van het FOSO op te starten.

3 Programma 33.51.8 – Intermodaliteit

In 2014 heeft de federale Staat steun verleend aan het gecombineerd vervoer (4,5 miljoen euro) en aan het verspreid vervoer (10,5 miljoen euro). De betalingen worden per kwartaal uitgevoerd. Zoals de FOD Mobiliteit en Vervoer in de verantwoording aangeeft moeten in 2015 voor de vereffening van de subsidies voor het vierde kwartaal 2014 respectievelijk 1,1 miljoen euro en 2,6 miljoen euro aan vereffeningskredieten worden voorzien (of in totaal 3,7 miljoen euro). In het ontwerp-begroting 2015 is slechts 3 miljoen euro ingeschreven.

¹⁸⁴ De in toepassing van deze voorlopige regels berekende bedragen houden daarnaast onder meer geen rekening met jaarlijks terugkerende verschillen voor de betaling van de dotaties (van t-1 naar t en van t naar t+1).

¹⁸⁵ Programma 33.51.8 – Intermodaliteit (ondersteuning van het gecombineerd en verspreid goederenvervoer): - 8,5 miljoen euro, programma 33.52.2 – Belgocontrol (toekenning van een terugvorderbaar voorschot): -20 miljoen euro en programma 33.52.6 – Steun aan de luchtvaartsector (steun aan luchtvaartmaatschappijen op de luchthaven Brussel-Nationaal): -19 miljoen euro.

¹⁸⁶ Wet van 2 juni 2012 betreffende de Federale Instantie voor Onderzoek van Scheepvaartongevallen.

¹⁸⁷ Artikel 15, § 1, van de wet van 2 juni 2012.

4 Onderfinanciering van het autonoom overheidsbedrijf Belgocontrol-beheerder van het burgerlijk luchtverkeer

Sinds 2010 kampt Belgocontrol met een structureel financieringstekort¹⁸⁸.

Voor wat betreft de “terminal” dienstverlening op Brussel-Nationaal bleef het in 2003 vastgelegde tarief voor de luchtruimgebruikers, opgenomen in het tweede beheerscontract met de Belgische Staat (maart 2005 – juni 2014), ongewijzigd van kracht. Hierdoor vallen voor Belgocontrol de facturatie-inkomsten lager uit dan de kosten, wat tot een structureel verlies voor deze activiteit leidt (7,5 miljoen euro in 2013).

Ten aanzien van de regionale luchthavens staat Belgocontrol conform het samenwerkingsakkoord tussen de Belgische Staat en de gewesten van 30 november 1989 in voor het in stand houden en financieren van de in 1989 door de toenmalige Regie der Luchtwegen ter beschikking gestelde apparatuur en personeel. Ingevolge een striktere Europese regelgeving vanaf 2010, wordt het grootste deel van de kosten van de dienstverlening op deze luchthavens niet vergoed. Voor 2013 betekende deze activiteit een verlies van 17,3 miljoen euro.

Het derde beheerscontract tussen Belgocontrol en de Belgische Staat, afgesloten op 11 april 2014 en in werking getreden op 1 juli 2014, reikt oplossingen aan voor dit financieringsprobleem. Zo wordt als algemeen principe ingeschreven dat voortaan alle kosten die Belgocontrol voor haar dienstverlening aangaat, gefinancierd zullen worden, hetzij via heffingen aan de luchtruimgebruikers, hetzij via andere inkomsten¹⁸⁹. Verder wordt bepaald dat de prestaties op Brussel-Nationaal en de regionale luchthavens die niet gedekt worden door bijdragen vanwege de gebruikers vergoed zullen worden door de luchthavenexploitanten, de gewesten en/of de federale Staat¹⁹⁰. De precieze verdeling van de financieringslast tussen de federale Staat en de gewesten en/of de luchthavenexploitanten op de regionale luchthavens zal door de federale Staat, in overleg met de gewesten, jaarlijks in een verdeelsleutel worden vastgelegd¹⁹¹. Met ingang van januari 2015 zal Belgocontrol het gedeelte dat de federale Staat financiert maandelijks kunnen factureren¹⁹².

Het Rekenhof stelt vast dat in de begroting 2015 geen kredieten zijn ingeschreven voor de nakoming van die financieringsafspraken.

¹⁸⁸ Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012, Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/003, p.81-82; Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2013, Parl. St. Kamer, DOC 53 2521/004, p.72-73; Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2014, Parl. St. Kamer, DOC 53 3070/004, p.64-65.

¹⁸⁹ Art. 27, §1, van het beheerscontract.

¹⁹⁰ Art. 36, §1, van het beheerscontract.

¹⁹¹ Art. 38, §1, van het beheerscontract.

¹⁹² Art. 39, §1, van het beheerscontract.

Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie

Programma 44.55.5 – Grootstedenbeleid

De in de begroting 2014 ingeschreven kredieten¹⁹³ beliepen 53,1 miljoen euro aan vastleggingen en 52,9 miljoen euro aan vereffeningen. Ze zijn bestemd voor toelagen aan 17 grote steden in het kader van de “Contracten duurzame stad”.

Als gevolg van de zesde Staatshervorming moet een bedrag van 39,2 miljoen euro aan vastleggingen en 1,9 miljoen euro aan vereffeningen naar de gewesten worden overgeheveld. Wat het potentieel vastleggingssaldo van 14 miljoen euro¹⁹⁴ betreft, heeft de Regering beslist¹⁹⁵ besparingsmaatregelen in te voeren voor de periode 2015 tot 2019, zodat het niet meer mogelijk zal zijn nieuwe contracten vast te leggen op de begroting van de POD.

Daarentegen moet er nog in vereffeningskredieten worden voorzien om de aangegane verplichtingen na te komen, inzonderheid in het kader van de “Contracten duurzame stad”. De ontwerpbegroting omvat een bedrag van 86,4 miljoen euro aan vereffeningskredieten voor de periode 2015-2019 om het uitstaand bedrag binnen vijf jaar weg te werken, zoals bepaald in artikel 26 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Dat bedrag zou onvoldoende kunnen zijn. Als de vastleggings- en vereffeningskredieten 2014 integraal worden benut, wat realistisch is aangezien op 13 november 2014 een bedrag van 48,6 miljoen euro was vereffend, zal er volgens de ramingen van de administratie ongeveer 120 miljoen euro aan vereffeningskredieten nodig zijn voor de periode 2015-2019, waarvan 34,8 miljoen euro voor 2015. In de begroting 2015 werd een bedrag van 32,2 miljoen euro ingeschreven.

Het is dus mogelijk dat de middelen die voor de vereffeningskredieten uitgetrokken zijn, onvoldoende blijken.

¹⁹³ Basisallocatie 44.55.52.43.22.22

¹⁹⁴ Bedrag voorgesteld door de POD, als het geïndexeerd verschil tussen het bedrag van de vastleggingen 2014 verminderd met het op de gewesten overgedragen bedrag.

¹⁹⁵ Notificaties van de Ministerraad van 15 oktober 2014, begrotingen 2015-2019, p.20.

Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid

Programma 46.60.1 - Dotatie aan het Belgisch telematica-onderzoeksnetwerk (Belnet)

Aan de staatsdienst met afzonderlijk beheer Belgisch telematica-onderzoeksnetwerk (Belnet) werd vanuit de interdepartementale provisie in 2014 2,1 miljoen euro overgedragen in het kader van de cybersecurity¹⁹⁶. De verantwoording bij sectie 46 van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting geeft aan dat omwille van de recurrente personeels- en werkingsmiddelen, de dotatie aan Belnet ook voor het begrotingsjaar 2015 verhoogd zal moeten worden.

Het in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voor 2015 als dotatie aan Belnet voorziene krediet¹⁹⁷ (6,9 miljoen euro) is evenwel 1,4 miljoen euro lager dan het in de initiële begroting 2014 ingeschreven bedrag.

De verantwoordingen ter ondersteuning van het provisioneel krediet dat is ingeschreven in sectie 03 van de begroting, laten niet toe te bepalen of er in 2015 ook effectief nog in kredieten met betrekking tot cybersecurity is voorzien.

.

¹⁹⁶ Koninklijk besluit van 10 juni 2014 houdende gedeeltelijke verdeling betreffende schadevergoedingen en gerechtskosten van het provisioneel krediet ingeschreven in het programma 03-41-1 van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2014 en bestemd tot het dekken van allerhande uitgaven voortvloeiend uit de loopbaanhervorming, de financiering van het Belgisch aandeel in de nieuwe Navo-zetel, de uitvoering van het plan inzake startbanen bij de FOD's en het BIRB, de wijziging van het indexcijfer van de consumptieprijzen, en andere diversen.

¹⁹⁷ Basisallocatie 46.60.15.41.30.02.

DEEL IV

Sociale zekerheid

1 Inleiding

De lopende rekeningen van het Globaal Beheer van de werknemers vertonen een tekort van 65,5 miljoen euro. De lopende rekeningen van het Globaal Beheer van de zelfstandigen vertonen een tekort van 84,5 miljoen euro. De begroting van de geneeskundige verzorging is in evenwicht.

De financiering van de sociale zekerheid wordt beïnvloed door de 6^e staatshervorming. Uitgaven voor prestaties die tot dan toe ten laste werden gelegd van de globale beheren, worden naar de gefedereerde entiteiten overgeheveld samen met de eraan gekoppelde ontvangsten. De regering moet nog definitief de principes vastleggen die voor het nieuw financieringsstelsel zullen worden gehanteerd.

Het koninklijk besluit van 26 januari 2014¹⁹⁸ legt aan de OISZ de verplichting op om vanaf 2014 de boekhouding en de begroting te voeren op basis van vastgestelde rechten. Het Rekenhof stelt vast dat de OISZ nog wachten op instructies van de Commissie voor de Normalisatie van de Boekhouding van de OISZ over de wijze waarop de begrotingsramingen moeten worden opgesteld om aan die verplichting te voldoen. In afwachting van die instructies zijn de begrotingsontwerpen voor 2015 nog opgesteld volgens de oude regels. De overgang naar de begroting op basis van vastgestelde rechten wordt gerealiseerd door middel van correcties bij de overgang naar het vorderingensaldo voor de sociale zekerheid (ESR-saldo).

2 Transversale maatregelen

2.1 Maatregelen in verband met de index

In zijn verslag van 17 september 2014 ging het Monitoringcomité uit van een overschrijding van de spilindex in februari 2015. Bij de opmaak van de begroting bleek dat de index één maand later zou worden overschreden. Bij de opmaak van de begroting besliste de regering ook dat de lonen en uitkeringen naar aanleiding van de overschrijding van de index in maart 2015 niet zullen worden aangepast.

De weerslag van de vertraging van de indexoverschrijding en de indexsprong op de ontvangsten en uitgaven van de stelsels van de sociale zekerheid wordt in Deel 1 van de Algemene Toelichting als volgt gedetailleerd¹⁹⁹:

- impact op de bijdragen voor de RSZ: 599 miljoen euro minder ontvangsten;
- impact op de uitkeringen: 845,6 miljoen euro minder uitgaven, waarvan 653,8 miljoen euro in de prestaties van de RSZ-Globaal Beheer, 62,3 miljoen euro in de prestaties van het RSVZ-Globaal Beheer, 76,5 miljoen euro bij het RIZIV-

¹⁹⁸ Koninklijk besluit van 26 januari 2014 tot wijziging van het besluit van 22 juni 2001 tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid.

¹⁹⁹ Algemene toelichting, tabel 15, p. 33 waarin de bedragen zijn afgerond op miljoen euro.

Geneeskundige Verzorging en 53 miljoen euro in de uitgaven buiten het globaal beheer.

De impact op de beheersbegrotingen van de OISZ wordt geraamd op 9 miljoen euro minder uitgaven²⁰⁰.

Het Rekenhof merkt op dat de weerslag van de later dan verwachte indexering en van de indexsprong op de begroting van het RIZIV-Geneskundige Verzorging 85,9 miljoen euro bedraagt. Het bedrag van 76,5 miljoen euro vertegenwoordigt alleen de besparing als gevolg van de indexsprong en houdt geen rekening met de bijkomende besparing van 9,4 miljoen euro die het gevolg is van de later dan verwachte overschrijding van de spilindex.

In de initiatieven voor nieuw beleid is voorzien om 127 miljoen euro te voorzien voor begeleidende maatregelen om de effecten van de indexsprong op te vangen. De verrekening zal echter gebeuren via de verschuldigde belastingen en niet via de sociale zekerheid. Het Rekenhof heeft geen verdere informatie gekregen over de doelgroep of de wijze waarop die maatregel zal worden uitgevoerd.

2.2 Besparingen op de beheersbegrotingen van de OISZ

In het kader van de begrotingsopmaak voor 2015 is beslist dat de OISZ op hun uitgaven voor personeelskosten een besparing moeten verwezenlijken van 4 %, bovenop het effect van de indexsprong. Op de uitgaven voor werkings-, informatica- en investeringskosten moet in 2015 20 % worden bespaard. In totaal worden de uitgaven op de beheersbegroting van de OISZ verminderd met 102 miljoen euro²⁰¹, hetzij 93 miljoen euro voor de opgelegde besparingen en 9 miljoen euro als gevolg van de indexsprong en de latere overschrijding van de spilindex.

2.3 Onderbenutting van de uitgaven

Zoals in de vorige jaren wordt aan de OISZ een onderbenutting van de uitgaven opgelegd voor een bedrag van 94 miljoen euro. De vermindering van het bedrag met 40 miljoen euro tegenover 2014 vloeit voort uit het feit dat rekening werd gehouden met de bevoegdheidsoverdrachten in het kader van de Zesde Staatshervorming (waardoor de beheersbegrotingen van de OISZ zijn gedaald) en met de aan de OISZ opgelegde besparingen.

De techniek van de onderbenutting laat toe besparingen te voorzien zonder dat vooraf in detail moet worden vastgelegd op welke wijze dat zal gebeuren.

2.4 Strijd tegen de sociale fraude

De impact van de maatregelen inzake de strijd tegen de sociale fraude in 2015 wordt door de regering geraamd op 50 miljoen euro, waarvan 45,6 miljoen euro voor de sector werknemers²⁰². Het Rekenhof heeft geen precieze informatie over de berekeningswijze van de geraamde opbrengsten.

²⁰⁰ De weerslag van die maatregel wordt vermeld in tabel 5, p. 13, van de algemene toelichting.

²⁰¹ Verdeeld als volgt: 75,6 miljoen euro voor de RSZ-Globaal Beheer, 8,2 miljoen euro bij het RSVZ-Globaal Beheer, 12 miljoen euro bij het RIZIV-Geneskundige Verzorging en 6,1 miljoen euro voor de stelsels buiten globaal beheer.

²⁰² Algemene toelichting, p. 195.

2.5 Welvaartsenveloppe

Binnen de sociale zekerheid worden systematisch maatregelen genomen om de laagste uitkeringsbedragen aan te passen aan de evolutie van de welvaart. Voor die aanpassingen wordt elke twee jaar een enveloppe vastgesteld, de welvaartsenveloppe, waarvan het bedrag door de sociale partners wordt verdeeld over de verschillende uitkeringen²⁰³.

Voor 2015 werd een enveloppe van 367 miljoen euro voorzien, waarvan 302,2 miljoen euro in de begroting van de RSZ-Globaal Beheer, 38,2 miljoen euro in de begroting van het RSVZ-Globaal Beheer en 26,3 miljoen euro in de begrotingen van de bijstandsregelingen (buiten de sociale zekerheid)²⁰⁴.

Bij de opmaak van de begroting heeft de regering beslist om de welvaartsaanpassingen in 2015 niet langer te laten verlopen via de begrotingen van de sociale zekerheid en de primaire uitgaven, maar ze te fiscaliseren. Het voorziene bedrag van 367 miljoen euro werd bovendien verminderd tot 311 miljoen euro, omdat geen rekening meer wordt gehouden met het gedeelte van de welvaartsaanpassingen dat verband houdt met de overgedragen bevoegdheden (vooral de gezinsbijslagen). Het Rekenhof heeft geen informatie over de manier waarop de fiscale verwerking van die welvaartsaanpassingen zal worden doorgevoerd.

3 Globaal Beheer van de werknemers

3.1 Ontvangsten

De ramingen inzake lopende ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer ingeschreven in de initiële begroting 2015 dalen met 13 % ten opzichte van de begroting 2014 ondanks een stijging van de sociale bijdragen met 7 %.

Die daling met bijna 9.400 miljoen euro is voornamelijk toe te schrijven aan de vermindering van de alternatieve financiering en van de toelagen van de overheden.

²⁰³ Artikelen 5, 6, 72 en 73 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

²⁰⁴ Bron: verslag van het Monitoringcomité van 18 juli 2014.

Tabel – Lopende ontvangsten 2015 van het globaal beheer voor werknemers, in miljoen euro

	Begroting 2014	Begroting 2015	Vershil	Vershil in %
Bijdragen	43.647,3	46.929,0	3.281,7	+ 7%
Toelagen van de overheden	11.939,6	8.044,1	-3.895,5	-32,6%
Federale overheid				
Toelage prestaties	6.385,8	6.410,4	24,6	
Evenwichtstoelage	5.553,8	0	-5.553,8	
Gefedereerde entiteiten	0	1.633,7	1.633,7	
Alternatieve financiering	13.167,0	5.059,2	-8.107,8	-61%
Andere	3099,2	2.423,1	-676,1	-21%
Totaal	71.853,1	62.455,4	- 9.397,7	- 13%

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en Algemene Toelichting (DOC. 54 0494/001) – Ontwerpbegroting 2015

De post “bijdragen” wordt beïnvloed door verschillende elementen:

- het uitstel naar 2016 van de inwerkingtreding van de lastenverlaging²⁰⁵ biedt de begroting 2015 de mogelijkheid een bedrag van 300 miljoen euro te behouden;
- de indexsprong op de lonen en de prestaties die een neerwaartse invloed heeft op de ontvangsten uit bijdragen;
- de positieve impact op de ontvangsten ingevolge de aanpassingen aangebracht in de werkgeversbijdragen (toevoeging van bijdragen, bijdragen RSZPPO sector kinderbijslagen gestort aan de RSZ-GB, aanpassing van de bijdragen voor het contractueel personeel tewerkgesteld in de openbare sector)²⁰⁶.

De post “toelagen van de overheden” bestaat uit de toelage van de federale overheid in de prestaties, vastgelegd op 6.410,4 miljoen euro, en uit een nieuw bedrag (1.633,7 miljoen euro) dat voortvloeit uit de 6^e staatshervorming, met name de terugbetalingen door de gefedereerde entiteiten in het kader van de bijdrageverminderingen voor “doelgroepen”.

De bijkomende toelage van de federale overheid voor het verzekeren van het financiële evenwicht van de sociale zekerheid is daarentegen niet meer ingeschreven in de begroting 2015²⁰⁷.

De vermindering van het bedrag afkomstig van de alternatieve financiering heeft betrekking op ontvangsten die rechtstreeks samenhangen met de uitgaven die deel

²⁰⁵ Die lastenverlaging is oorspronkelijk voorzien in de wet van 15.05.2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance.

²⁰⁶ Wet van 25.04.2014 houdende diverse bepalingen inzake sociale zekerheid.

²⁰⁷ Artikel 42 van de programmawet van 29 maart 2012 voorziet in een bijkomende staatstoelage voor de jaren 2012, 2013 en 2014. Zie ook de commentaar van het Rekenhof bij de sectie 24 - Sociale Zekerheid.

uitmaken van de overgedragen bevoegdheden. De financieringsbron die het meeste invloed ondervindt, is de BTW.

Krachtens het principe van de budgettaire neutraliteit van de 6^e staatshervorming voor het saldo van het globaal beheer zullen nog aanpassingen van de financiering noodzakelijk zijn. Deze moeten worden besproken met de sociale partners.

3.2 Uitgaven

De ramingen inzake lopende ontvangsten van de RSZ-Globaal beheer verminderen met 13% ten opzichte van de begroting 2014. De prestaties dalen met 12,2 %, de kosten voor de uitbetaling en het beheer met 17,5 %, de externe overdrachten met 6,4 % en de overige uitgaven met 95 %.

Tabel – Lopende uitgaven 2015 van het Globaal beheer voor werknemers, in miljoen euro

	Begroting 2014	Begroting 2015	Verschil
Prestaties buiten de geneeskundige verzorging, waarvan:	44.219,0	38.821,3	- 5.397,7
• Uitkeringen	6.606,7	6.827,3	220,6
• Pensioenen	22.395,6	22.736,5	340,9
• Werkloosheid, bruggpensioenen, loopbaanonderbreking	10.022,1	8.764,1	- 1.258,0
• Kinderbijslag	4.697,8	0	- 4.697,8
• Andere uitkeringen (FBZ, FAO, mijnwerkers, zeevarenden)	496,8	493,4	- 3,4
Betalings- en beheerskosten	1.284,9	1.059,1	- 225,8
Strijd tegen de sociale fraude	0	-45,6	-45,6
Externe overdrachten	24.122,7	22.574,6	- 1.548,1
Overige	2.365,2	111,6	-2.253,6
Totaal	71.991,8	62.521,0	- 9.470,8

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001 en algemene toelichting van 12 november 2014 (DOC. 54 0494/001) – Ontwerpbegroting 2015

De vermindering met 9.470,8 miljoen euro van de uitgaven voor prestaties buiten de geneeskundige verzorging vloeit hoofdzakelijk voort uit de overdracht naar de gefedereerde entiteiten:

- van een aantal uitgaven inzake de werkloosheidsuitkeringen;
- van de uitgaven voor kinderbijslag;
- van bepaalde uitgaven inzake geneeskundige verzorging (post “externe overdrachten”);

- van de uitgaven in verband met de dienstencheques en de opdrachten voor derden uitgevoerd door Famifed²⁰⁸.

De ramingen inzake kapitaaluitgaven voor 2015 (62,1 miljoen euro) blijven stabiel in vergelijking met de begroting 2014 (63 miljoen euro).

Pensioenen

- *Cumulatie van een pensioen met een beroepsinkomen*

Gepensioneerden in het stelsel van de werknemers die na de wettelijke pensioenleeftijd nog blijven werken, mogen vanaf 2015 onbeperkt bijverdienen. Tot nu toe wordt het pensioen geschorst als de beroepsinkomsten van het jaar 25 % boven de toegestane maxima liggen. De opheffing van die beperking betekent een bijkomende uitgave voor het pensioenstelsel van de werknemers (geraamd op 4,5 miljoen euro).

- *Afschaffing van de aanvulling op de pensioenen voor grensarbeiders*

De RVP betaalt aan grens- of seizoenarbeiders in een aantal gevallen een bijkomende vergoeding bovenop het bedrag van het Belgische en het buitenlandse pensioen, het pensioencomplement²⁰⁹. Een vermindering van dat buitenlandse pensioen kan in een aantal gevallen leiden tot een hoger pensioencomplement²¹⁰.

De regering heeft beslist om dat pensioencomplement vanaf 1 januari 2015 af te schaffen voor alle werknemers die op die datum nog geen rechten hebben opgebouwd en raamt de besparing voor die maatregel voor 2015 op 2,5 miljoen euro. Die besparing is evenwel niet rechtstreeks het gevolg van de beslissing om het pensioencomplement af te schaffen (die pas op langere termijn een weerslag zal hebben), maar vloeit voort uit twee andere maatregelen die samen met die beslissing worden genomen:

- het pensioencomplement wordt pas betaald als ook het wettelijk buitenlands pensioen betaalbaar is en dit ten vroegste op de leeftijd van 65 jaar (geraamde besparing: 2 miljoen euro);
- bij de vaststelling van het pensioencomplement wordt rekening gehouden met alle Belgische en buitenlandse bestanddelen van het pensioeninkomen (geraamde besparing: 0,5 miljoen euro).

RVA - werkloosheid

De totale uitgaven voor de werkloosheidsuitkeringen, de uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet en de uitkeringen in het stelsel van de werkloosheid met bedrijfstoelage worden voor 2015 geraamd op 8.764,1 miljoen euro. Mede als gevolg van de overdracht van bevoegdheden in het kader van de zesde staatshervorming ligt dat bedrag lager dan de uitgaven voor 2014.

Tijdens het begrotingsconclaaf werd voor 416,3 miljoen euro aan besparingen beslist. De grootste besparing - 150,7 miljoen euro - wordt gerealiseerd door de uitkeringen in

²⁰⁸ Vroeger: Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW).

²⁰⁹ Voor bijkomende informatie over de werking van dit mechanisme, zie *RVP - Evaluatie van het "intern recht" voor grens- en seizoenwerknemers*, Boek 2013 over de Sociale Zekerheid, Deel IV, pp. 109-116.

²¹⁰ Die verhoging wordt alleen nog toegekend als de vermindering van het buitenlandse pensioen voortvloeit uit een nieuwe beslissing van de buitenlandse organen die haar oorsprong vindt in gewijzigde verzekeringstijdvakken (wet van 15 mei 2014 betreffende het rustpensioen van de grens- en seizoenwerknemers en het overlevingspensioen van hun langstlevende echtgenoot).

2015 niet te indexeren. Daarnaast moeten de maatregelen om de concurrentiekracht te verbeteren, de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen met 12,4 miljoen euro doen dalen. Over de raming van dat laatste bedrag heeft het Rekenhof geen informatie gekregen.

Naast die algemene maatregelen zijn ook voor 253,2 miljoen euro aan gerichte besparingen opgelegd in de werkloosheidsuitkeringen (193,1 miljoen euro), de uitkeringen voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet (23,6 miljoen euro) en het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (36,5 miljoen euro).

Voor de maatregelen waarvoor de RVA de berekeningsgegevens heeft bezorgd, oordeelt het Rekenhof dat de ramingen zijn onderbouwd en dat de besparingen in de huidige economische en conjuncturele context realistisch zijn. Voor een bedrag van 121 miljoen euro aan besparingen werden aan het Rekenhof echter geen berekeningsnota's bezorgd. De ontbrekende informatie heeft betrekking op de volgende maatregelen (geraamde besparing tussen haakjes):

- de berekening van de uitkering voor volledig werklozen op basis van het gemiddelde van 12 maanden voorafgaand aan de aanvraag van de uitkering voor alle werklozen die vanaf 1 januari 2015 een uitkering aanvragen (30 miljoen euro);
- de afschaffing van de mogelijkheid om te worden vrijgesteld van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt op grond van familiale of sociale redenen (6 miljoen euro);
- de mogelijkheid om zwaardere sancties op te leggen aan werklozen die onjuiste of onvolledige verklaringen afleggen of die de RVA niet tijdig informeren over wijzigingen in hun toestand die een impact kunnen hebben op het bedrag van de uitkering (20 miljoen euro);
- het opleggen van minimale diplomavoorwaarden voor personen jonger dan 21 jaar die na hun beroepsinschakelingstijd een inschakelingsuitkering aanvragen (15 miljoen euro);
- de vereenvoudiging van de berekening van de inkomensgarantie-uitkering voor deeltijds werklozen door niet langer rekening te houden met de gezinstoestand en de werkbonus (25 miljoen euro);
- de beperking van het aantal dagen tijdelijke werkloosheid per werkgever (25 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst er ook op dat voor 134 miljoen euro aan maatregelen werd beslist die in de Algemene Toelichting niet worden vermeld. Het gaat om de volgende maatregelen (geraamde besparing tussen haakjes):

- de maatregelen in verband met de inschakelingsuitkeringen: beperking van de maximumleeftijd voor het recht op die uitkeringen tot 25 jaar (13 miljoen euro) en minimale diplomavereisten voor jongeren (15 miljoen euro);
- de al vermelde maatregel met betrekking tot de inkomensgarantie-uitkering (25 miljoen euro);
- de maatregelen in de tijdelijke werkloosheid: verlaging van het percentage van de uitkering van 70 % naar 65 % (47,8 miljoen euro) en de al vermelde maatregel in verband met de beperking van het aantal dagen economische werkloosheid (25 miljoen euro);
- de afschaffing van de vergoeding voor het niet gemotiveerde tijdskrediet (8,2 miljoen euro).

Tot slot worden met betrekking tot de volgende punten een aantal specifieke opmerkingen geformuleerd.

- *Stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag en loopbaanonderbreking / tijdskrediet*

Het Rekenhof wijst er op dat over de concrete toepassing van de maatregelen met betrekking tot het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT), de gelijkschakeling van loopbaanonderbreking (openbare sector) met tijdskrediet (privésector) nog moet worden overlegd met de sociale partners. Daardoor kunnen de voorwaarden voor de toepassing van die maatregelen nog worden gewijzigd, wat een impact kan hebben op de geraamde besparingen.

Vanaf 2015 zijn de uitgaven voor loopbaanonderbreking voor de ambtenaren van de gefedereerde entiteiten bovendien ten laste van de begroting(en) van die entiteiten. Tijdens de overgangsfase staat de RVA verder in voor het beheer (en de betaling) van die uitkeringen en ontvangt daarvoor een tussenkomst van de gemeenschappen en gewesten. In de begroting van de RVA voor 2015 is hiervoor een bedrag ingeschreven van 135,6 miljoen euro. Het Rekenhof merkt op dat die ontvangst een bedrag van 2,5 miljoen euro bevat voor algemene kosten waarover binnen de werkgroep met de gefedereerde entiteiten geen overeenstemming is bereikt. Dat bedrag kan bijgevolg niet als een ontvangst worden beschouwd.

- *Impact van de economische conjunctuur op de besparingen*

De verwezenlijking van de besparingen inzake de tijdelijke werkloosheid van haar kant is afhankelijk van de evolutie van de conjunctuur en van de mate waarin de werkgevers ertoe kunnen worden aangezet om minder gebruik te maken van de economische werkloosheid.

- *Aanpassing van berekeningsprogramma's*

Tot slot moet worden aangestipt dat de uitvoering van de maatregelen die wijzigingen aanbrengen aan de berekening van de uitkeringen verbonden is met een tijdige aanpassing van de berekeningsprogramma's die de RVA en de uitbetalingsinstellingen gebruiken.

RIZIV- Uitkeringen

Voor de uitgaven inzake arbeidsongeschiktheid en invaliditeit belopen de besparingsmaatregelen waartoe de regering voor 2015²¹¹ heeft beslist 86,4 miljoen euro.

Naast die besparingsmaatregelen stelt de regering overigens een herwaardering voor de laagste uitkeringsniveaus voor. De concrete modaliteiten zijn nog steeds niet bekend. Bovendien zullen de besparingsmaatregelen zich weliswaar hoofdzakelijk bij de sector van de werknemers situeren maar is de verdeling tussen de twee globale beheren niet bekend.

²¹¹ Dat bedrag is samengesteld uit:

- 36,4 miljoen euro via de toepassing van een striktere procedure en het verplicht aanbieden van een herintegratieplan na 3 maanden primaire arbeidsongeschiktheid;
- 30 miljoen euro via de wijziging van de berekeningsgrondslag van de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid;
- 15 miljoen euro dankzij de schrapping van de verhoging van de RIZIV-uitkering toegestaan aan arbeidsongeschikte werklozen voor de nieuwe instromers;
- 5 miljoen euro door de verzwaaring van de administratieve sancties ingeval van arbeidsongeschiktheid/invaliditeit.

4 Globaal Beheer van de zelfstandigen

4.1 Ontvangsten

Voor 2015 worden de totale ontvangsten van het RSVZ-Globaal Beheer geraamd op 5.925,3 miljoen euro, hetzij een daling met 13,5 % ten opzichte van de begroting 2014.

Tabel - Evolutie van de ontvangsten (in miljoen euro)

	Begroting 2014	Begroting 2015	Vershil	Vershil in %
Bijdragen	3.801,5	3.857,0	55,5	1,5%
Staatstoelage	2.005,6	1.394,7	-610,9	-30,5%
Alternatieve financiering	1.010,8	644,7	-366,1	-36,2%
Andere	35,3	28,9	-6,4	-18,1%
Totaal	6.853,2	5.925,3	-927,9	-13,5%

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 - Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en algemene toelichting van 12 november 2014 - Ontwerpbegroting 2015 van de Staat (DOC 54 0494/001)

De daling van de ontvangsten is bijna volledig het gevolg van de daling van de Staatstoelage en van de overdrachten uit de alternatieve financiering. Door de overdracht van bevoegdheden in het kader van de Zesde Staatshervorming moesten immers ook de ontvangsten van de Globale Beheren worden aangepast.

- In de rubriek "Staatstoelage" blijkt die impact uit het feit dat de evenwichtsdotatie, die in 2014 nog 617 miljoen euro bedraagt, in 2015 niet wordt verlengd.
- In de rubriek "Alternatieve financiering" leidt de Zesde Staatshervorming ertoe dat de bijzondere financiering voor het RIZIV-Geneskundige Verzorging in 2015 wegvalt, terwijl die overdracht in 2014 nog 158,3 miljoen euro bedraagt. Om ervoor te zorgen dat de sociale zekerheid in ESR-termen in evenwicht is, is de gewone overdracht van de BTW verminderd met 206,7 miljoen euro tegenover de ramingen in de initiële begroting 2014²¹².

4.2 Uitgaven

De uitgaven van het RSVZ-Globaal Beheer worden voor 2015 geraamd op 6.010,2 miljoen euro, een daling met 10,5 % ten opzichte van de begroting 2014.

²¹² De werkwijze waarbij de BTW wordt verminderd, geldt in afwachting van een definitieve regeling. Het is immers de bedoeling om de financiering van de sociale zekerheid op termijn te hervormen, in overleg met de sociale partners.

Tabel - Evolutie van de uitgaven (in miljoen euro)

	Begroting 2014	Begroting 2015	Vershil	Vershil in %
Prestaties	4.160,7	3.747,2	-413,5	-9,9%
Uitkeringen RIZIV	392,5	404,5	12,0	3,1%
Pensioenen	3.305,6	3.330,8	25,2	0,8%
Gezinsbijslag	446,4	0,0	-446,4	-100,0%
Faillissementsverzekering en palliatieve zorgen	16,2	11,9	-4,3	-26,5%
Beheers- en betalingskosten	104,0	93,6	-10,4	-10,0%
Externe overdrachten	2.449,6	2.167,6	-282,0	-11,5%
Andere	1,8	1,8	0,0	0,0%
Totaal	6.716,1	6.010,2	-705,9	-10,5%

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 - Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en Algemene Toelichting van 12 november 2014 - Ontwerpbegroting 2015 van de Staat (DOC 54 0494/001)

De daling van de uitgaven wordt verklaard door de volgende elementen:

- de uitgaven voor de gezinsbijslag vallen in 2015 volledig ten laste van de gefedereerde entiteiten, wat aanleiding geeft tot een daling van de uitgaven met 493 miljoen euro²¹³;
- de overdracht van een aantal bevoegdheden in de ziekteverzekering aan de gefedereerde entiteiten heeft als gevolg dat ook de overdrachten van het RSVZ-Globaal Beheer aan het RIZIV-Geneskundige Verzorging dalen;
- de uitgaven voor prestaties dalen door de vertraging van de index en door de beslissing om in 2015 geen indexering toe te passen (zie punt 2.1);
- de uitgaven voor de werkingskosten van de OISZ worden verminderd als gevolg van de opgelegde besparingen (zie punt 2.2).

Net als in het werknemersstelsel mogen zelfstandigen vanaf 2015 hun rustpensioen onbeperkt cumuleren met een beroepsinkomen, op voorwaarde dat zij ten minste de wettelijke pensioenleeftijd hebben (zie ook punt 3.2). Die beslissing betekent voor het RSVZ-Globaal Beheer een bijkomende uitgave van 18,3 miljoen euro.

²¹³ Totaal van de uitgaven in de rubrieken "Prestaties" en "Overdrachten". Omdat FAMIFED vanaf 1 juli 2014 is belast met de betaling van de gezinsbijslag aan zelfstandigen, bevat de rubriek "Prestaties" nog maar een deel van de uitgaven voor de gezinsbijslag. Het gedeelte dat wordt betaald door FAMIFED is opgenomen in de rubriek "Overdrachten".

5 RIZIV-Geneeskundige Verzorging

De begroting van de geneeskundige verzorging (zonder de uitkeringen) bedraagt 27.959,9 miljoen euro voor het jaar 2015. De ontvangsten en de uitgaven zijn in evenwicht. Ze vermindert met 9,6 % ten opzichte van de begroting 2014²¹⁴.

De voornaamste reden van die daling is te zoeken bij de overdracht van de bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten²¹⁵, met een bedrag van 3.559,1 miljoen euro binnen de globale begrotingsdoelstelling.

5.1 Ontvangsten

Tabel - Begroting van het RIZIV Geneeskundige Verzorging: ontvangsten 2014 en 2015 (in miljoen euro)

	Begroting 2014	Begroting 2015	Verschil (2015-2014)
Eigen ontvangsten	5.467,2	5.545,8	78,6
<i>Alternatieve financiering (BTW en accijnzen)</i>	2.839	2.869,6	30,6
<i>Bijdragen</i>	1.018	10,6	- 1007,4
<i>Externe overdrachten en andere diverse ontvangsten</i>	1610,2	2.665,6	1005,4
Overdrachten vanuit de Globale Beheren RSZ en RSVZ	25.492,2	22.414,1	-3.078,1
<i>Basisbedrag</i>	23.620,3	22.275,8	-1.344,5
<i>Aanvullende alternatieve financiering</i>	1.736,8	0	-1.736,8
<i>Gemengde loopbanen</i>	135,1	138,3	3,2
Totale lopende ontvangsten	30.959,4	27.959,9	- 2999,5

Bron: algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en algemene toelichting van 12 november 2014 – Ontwerpbegroting 2015 van de Staat (DOC 54 0494/001)

De eigen ontvangsten belopen 5.545,8 miljoen euro en bestaan uit een bedrag van 2.869,6 miljoen euro afkomstig van de eigen alternatieve financiering van het RIZIV (+1,1 % ten opzichte van de begroting 2014). Ze houden bovendien rekening met 10,6

²¹⁴ Algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001).

²¹⁵ De overgedragen bevoegdheden hebben betrekking op de hulp aan personen met een handicap, de erkenningsnormen van de ziekenhuizen, de ziekenhuisinfrastructuur en investeringen in zwaar materiaal, het bejaardenbeleid, de revalidatie "long term care", de geestelijke gezondheidszorg, de preventie, de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg, de erkenning en registratie van de gezondheidszorgbeoefenaars.

miljoen euro afkomstig van de bijdragen. De bijdrage van 3,55 % op de pensioenen wordt niet meer rechtstreeks door het RIZIV geïnd maar door de RVP. Dit leidt tot een vermindering van de ontvangsten uit bijdragen van iets meer dan één miljard euro in vergelijking met de begroting 2014 met als logisch gevolg een stijging van de ontvangsten uit overdrachten tussen stelsels met een gelijkwaardig bedrag. Zo belopen de eigen ontvangsten afkomstig van externe overdrachten en andere diverse ontvangsten 2.665,6 miljoen euro in plaats van 1.610,2 miljoen euro in de begroting 2014.

De financiering via de globale beheren daalt van 25.492,2 miljoen euro in 2014 naar 22.414,1 miljoen euro in 2015 (-12 % in vergelijking met de begroting 2014). Daar de basisbedragen die door de globale beheren worden gefinancierd, gewijzigd zijn, blijkt een wijziging van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers noodzakelijk.

Die financiering via de globale beheren (RSZ en RSVZ) ondervindt een grote weerslag van de 6^e staatshervorming van de instellingen die de bevoegdheden in de geneeskundige verzorging overdraagt, alsook van de vastlegging van het bedrag van de globale begrotingsdoelstelling. De aanvullende alternatieve financiering van de globale beheren wordt geschrapt (1.736,8 miljoen euro in de begroting 2014).

5.2 Uitgaven

Tabel - Begroting van het RIZIV Geneeskundige Verzorging : uitgaven 2014 en 2015 (in miljoen euro)

	Begroting 2014	Begroting 2015	Vershil (2015-2014)
Prestaties geneeskundige verzorging	27.861,6	23.846,8	- 4.014,8
Administratiekosten	1.010,3	990,0	- 20,3
Andere uitgaven	2.087,5	3.123,1	1.035,6
Totale lopende uitgaven	30.959,4	27.959,9	-2.999,5

Bron: Algemene toelichting van 31 oktober 2013 – Ontwerpbegroting 2014 van de Staat (DOC 53 3069/001) en algemene toelichting van 12 november 2014 – Ontwerpbegroting 2015 van de Staat (DOC 54 0494/001).

Bepaling van de globale begrotingsdoelstelling

In tegenstelling tot de jaren 2013 en 2014 werd de globale begrotingsdoelstelling 2015 niet bepaald op basis van de globale begrotingsdoelstelling van het jaar voordien.

De regering heeft de globale begrotingsdoelstelling voor 2015 bepaald op 23.846,8 miljoen euro. Deze stemt overeen met de uitgavenramingen 2015 die het RIZIV in september 2014 had gemaakt (24.201,9 miljoen euro), verminderd met een bedrag van 355,1 miljoen euro in verband met de besparingen die de Ministerraad op 15 oktober 2014 had afgekondigd.

De algemene raad van het RIZIV heeft de globale jaarlijkse begrotingsdoelstelling van de verzekering voor geneeskundige verzorging alsook de partiële doelstellingen²¹⁶ op 20 oktober 2014 goedgekeurd.

De gecorrigeerde globale doelstelling 2014 om rekening te houden met de overdracht van de bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten beloopt 24.302,4 miljoen euro²¹⁷. De globale begrotingsdoelstelling 2015 daalt met een bedrag van 455,6 miljoen euro, d.i. -1,87% ten opzichte van de gecorrigeerde globale begrotingsdoelstelling 2014²¹⁸.

In vergelijking met de voorlopige realisaties die voor 2014 op 23.391,3 miljoen euro worden geraamd, zonder de naar de gefedereerde entiteiten overgedragen bevoegdheden, beloopt de stijging van de in 2015 geraamde uitgaven verwerkt in de globale begrotingsdoelstelling 1,95 %. Die groei zou dus duidelijk lager liggen dan de stijging van de in 2014 gerealiseerde uitgaven voor geneeskundige verzorging die op 4,67 % wordt geraamd.

De stijging van de post « andere uitgaven » vindt haar oorsprong enerzijds in de groei van de uitgaven in verband met de internationale overeenkomsten (332,5 miljoen euro) en anderzijds in de inschrijving in de begroting 2014 van besparingsmaatregelen in mindering van de uitgaven van die post (777,5 miljoen euro) terwijl dat niet meer het geval is in de begroting 2015.

Regeringsmaatregelen

De regering heeft besparingsmaatregelen ten belope van 355,1 miljoen euro goedgekeurd die moeten worden gerealiseerd in het kader van de begrotingsdoelstelling en ten belope van 35 miljoen euro op de uitgaven buiten de begrotingsdoelstelling.

De maatregelen van de regering betreffen verschillende sectoren²¹⁹. Van die maatregelen zouden deze in verband met de geneesheren (niet-indexering van de erelonen, vereenvoudiging van het remgeld, betere exploitatie van het globaal medisch dossier) moeten leiden tot besparingen van naar schatting 120 miljoen euro.

Het bedrag van 35 miljoen euro besparingen buiten de globale doelstelling is nog niet in concrete maatregelen geformuleerd.

Het Rekenhof stelt vast dat bepaalde besparingsmaatregelen die door de algemene raad van het RIZIV werden goedgekeurd, nog niet in detail zijn uitgewerkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de sector van de farmaceutische prestaties of de implantaten.

Sommige maatregelen zijn overigens niet van structurele aard en hebben dus geen effect op lange termijn (uitstel van de derdebetalersregeling, uitstel met één maand van de overschrijding van de spilindex van februari naar maart 2015).

²¹⁶ Artikel 40, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 en begrotingsdocument ARGV 2014/079.

²¹⁷ RIZIV, nota ARGV 2014/071 van 22 oktober 2014.

Het bedrag in verband met de overdracht van de bevoegdheden naar de gemeenschappen en de gewesten zoals bepaald in de 6^e hervorming van de instellingen, opgenomen in de begrotingsdoelstelling 2014, beloopt 3.559,19 miljoen euro.

²¹⁸ De gecorrigeerde globale doelstelling 2014 om rekening te houden met de overdracht van de bevoegdheden naar de gefedereerde entiteiten beloopt 24.302,37 miljoen euro.

²¹⁹ Bijvoorbeeld: dialyse, implantaten, ziekenhuizen, chronische ziekten.

De meeste maatregelen gaan in op 1 januari 2015. De invoering en de toepassing van de besparingsmaatregelen moeten regelmatig worden gecontroleerd. Hoewel het RIZIV reeds over verschillende systemen voor de opvolging van de begrotingsuitgaven²²⁰ beschikt, vestigt het Rekenhof de aandacht erop dat de controles vaker moeten gebeuren om de resultaten zo kort mogelijk op te volgen en om in voorkomend geval corrigerende maatregelen te nemen die het mogelijk zullen maken de regeringsbeslissingen na te leven.

²²⁰ Het gaat inzonderheid om het systeem van de permanente audit van het RIZIV, alsook om een mechanisme voor de opvolging van de uitgaven via het knipperlichtensysteem (dat aangeeft dat er een risico op overschrijding van een partiële begrotingsdoelstelling bestaat).

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be