



Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van aanpassing van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 23 april 2012

INHOUD

Inleiding	5
Deel 1	6
Algemene toelichting	6
1 Algemene evolutie van de begroting	6
2 Macro-economische parameters	6
3 Conformiteit van de begroting 2012 met het stabiliteits-programma 2011-2014	7
4 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo	7
4.1 Het vorderingensaldo van "Entiteit I"	7
4.2 Het vorderingensaldo van "Entiteit II"	9
5 Ontvangsten van derden en toegewezen ontvangsten	10
Toewijzing van de zuivere btw-inkomsten en bijkomende voorafnemingen op de bedrijfsvoorheffing	10
Deel II	11
Ontwerp van rijksmiddelenbegroting	11
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	11
2 Fiscale ontvangsten	12
2.1 Algemene evolutie	12
2.2 De gebruikte ramingsmethode	14
2.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	17
2.3.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen	17
2.3.2 Nieuwe fiscale maatregelen	20
2.3.3 Budgettaire impact van de notionele interestaftrek	21
2.3.4 De budgettaire impact van de opheffing van het bankgeheim	22
3 Niet-fiscale ontvangsten	23
3.1 Algemene evolutie van de niet-fiscale ontvangsten van de Staat. Impact op het vorderingensaldo en op het structurele saldo	23
3.2 Overzicht van enkele specifieke niet-fiscale ontvangsten	26
3.2.1 Ontvangsten voortvloeiend uit verrichtingen in het kader van de financiële crisis	26
3.2.2 De ontvangsten geïnd door het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (+63 miljoen euro)	27
3.2.3 De overige ontvangsten	28
Deel III	29
Ontwerp van algemene uitgavenbegroting	29
Sectie 03 – FOD Budget en Beheerscontrole	29
Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten	29

Sectie 12 – FOD Justitie	31
1 Activiteit 12.56.03 – Gewone rechtsmachten – andere werkingskosten	31
2 Activiteit 12.56.04 – Personeelsuitgaven magistraten	31
3 “Salduz”-wetgeving	32
Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	34
1 Programma 13.40.4 – Financiering van de provincies en gemeenten	34
2 Programma 13.56.8 – Lokale integrale veiligheid	35
Sectie 14 - FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	36
1 Programma 14.54.1 - Landenprogramma's	36
2 Programma 14.54.3 - Multilaterale samenwerking	36
Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking	38
1 Het in werking treden van de Salduz-wetgeving	38
2 Programma 17.90.1 – Federale dotatie aan de meergemeentepolitiezones	38
3 Transfer van militairen	39
Sectie 18 – FOD Financiën	40
1 Centraal verbindingsbureau betreffende de wederzijdse bijstand inzake invorderingen	40
2 Mutualisering ICT-infrastructuur	40
Sectie 21 – Pensioenen	42
Responsabiliseringsbijdrage	42
Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg	43
Programma 23.40.7 – Federale globale plannen	43
Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu	44
1 Ontvangsten- en uitgavenverrichtingen voor orde	44
2 Programma 25.51.3 - Fonds Belgische Rode Kruis	45
Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	47
1 Programma 32.42.4 – Sociaal Stookoliefonds	47
2 Programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen	47
Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Economie	48
1 Programma 44.55.5 - Grootstedenbeleid	48
2 Programma 44.56.2 - Federaal Europees Sociaal Fonds 2007-2013	48
Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid	50
Programma 46.60.1 – Onderzoek en ontwikkeling op nationaal vlak: interuniversitaire attractiepolen	50
Deel IV	51
Sociale zekerheid	51

1	Inleiding	51
2	Globale beheren	52
2.1	Ontvangsten	52
2.1.1	RSZ-Globaal beheer	52
2.1.2	RSVZ-Globaal Beheer	54
2.2	Uitgaven	54
2.2.1	RSZ-Globaal Beheer	54
2.2.2	RSVZ-Globaal beheer	55
2.3	Regeringsmaatregelen	56
2.3.1	Onderbenuttingen van kredieten	56
2.3.2	Administratiekosten	56
2.3.3	Pensioenuitgaven	57
2.3.4	Werkloosheidsuitgaven	58
2.3.5	RVA: diverse uitgaven (dienstencheques)	59
2.3.6	Strijd tegen sociale fraude	59
3	Geneeskundige verzorging	61
3.1	Ontvangsten	61
3.2	Uitgaven	61
3.3	Regeringsmaatregelen	62
4.	Buiten globaal beheer - RSZPPO	63
4.1	Bijdragen voor pensioenen	63
4.2	Uitgaven voor veiligheidscontracten	63

Inleiding

Krachtens de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat deelt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden zijn commentaar en opmerkingen mede waartoe het onderzoek van de ontwerpen van aanpassing van de staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012 aanleiding geeft¹.

¹ Parl. St. Kamer, DOC 53-2111/001 (algemene toelichting), Parl. St. Kamer, DOC 53-2112/001 (rijksmiddelenbegroting), Parl. St. Kamer, DOC 53-2113/001 en Parl. St. Kamer, DOC 53-2113/002 (algemene uitgavenbegroting).

DEEL 1

Algemene toelichting

1 Algemene evolutie van de begroting

De regering gaat, net zoals bij de initiële begroting, voor het jaar 2012 uit van een tekort van 2,8% van het bruto binnenlands product (bbp) voor de gezamenlijke overheid (tegenover een tekort van 3,7% van het bbp in 2011). Uit voorzichtigheid en ter vrijwaring van het geraamde tekort van 2,8% heeft de regering beslist een bijkomende begrotingsreserve aan te leggen van bijna 0,2% van het bbp (650 miljoen euro)² 3.

Het tekort voor het jaar 2012 situeert zich zowel bij de federale overheid (-2,4% van het bbp) als bij "Entiteit II" (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden; -0,4% van het bbp). Voor "Entiteit I" wordt uitgegaan van een evenwicht in de sociale zekerheid omdat de Staat hiervoor een evenwichtdotatie toekent van 4.041,4 miljoen euro.

De schuldgraad van de gezamenlijke overheid wordt voor 2012 geraamd op 99,5% van het bbp tegenover 98,2% in 2011. De toename van de schuldgraad wordt zowel toegeschreven aan de endogene groei van de schuldgraad (van ongeveer 0,5 procentpunt) als aan exogene factoren (de toename ingevolge via het EFSF verleende steun aan Griekenland en geplande stortingen aan het ESM wordt slechts deels gecompenseerd door de terugbetalingen van in het kader van de financiële crisis toegestane leningen).

2 Macro-economische parameters

Voor de opmaak van de aangepaste begroting 2012 werden de ramingen van het Monitoringcomité van februari 2012 als vertrekbasis genomen. In zijn rapport van februari had het Monitoringcomité de begrotingsramingen opgemaakt bij ongewijzigd reglementair kader voor 2012. Deze ramingen waren gebaseerd op de economische begroting van februari 2012.

In de economische begroting gepubliceerd door het Federaal Planbureau (FPB) op 10 februari 2012 wordt uitgegaan van een economische groei van 0,1% van het bbp in 2012, tegenover 1,9% in 2011. Zoals in punt 4 wordt uitgelegd, heeft de regering, net zoals bij de initiële begroting, beslist uit voorzichtigheid een conjunctuurbuffer aan te

² Het geraamde begrotingstekort van 2,8% houdt daarnaast reeds rekening met een conjunctuurbuffer van 351 miljoen euro (zie punt 4).

³ De uitgavenbegrotingen van de federale overheid en de gezondheidszorg zullen worden geblokkeerd ten belope van respectievelijk 274 miljoen euro en 166 miljoen euro. Daarnaast worden er voor 210 miljoen euro mobiliseerbare ontvangsten vooropgesteld.

leggen en wordt er uiteindelijk uitgegaan van een economische groei van -0,1% van het bbp⁴.

In de raming van het Monitoringcomité werd uitgegaan van een volgende overschrijding van de spilindex in oktober 2012 en dit uitgangspunt werd bij de opmaak van de aangepaste begroting overgenomen. In de laatste vooruitzichten van het Federaal Planbureau van 3 april 2012 wordt nu echter uitgegaan van een overschrijding van de spilindex in september 2012. Bij de opmaak van de initiële begroting werd de (negatieve) impact op de begroting van dergelijke vervroegde overschrijding van de spilindex geraamd op 82,3 miljoen euro⁵.

3 Conformiteit van de begroting 2012 met het stabiliteitsprogramma 2011-2014

Het globaal vorderingensaldo voor het begrotingsjaar 2012 wordt, net zoals bij de initiële begroting 2012, geraamd op -2,8% van het BBP. Het geraamde vorderingensaldo is in overeenstemming met het stabiliteitsprogramma 2011-2014 van april 2011. Het tekort van het globaal vorderingensaldo van "Entiteit I" bedraagt -2,4% van het bbp, voor "Entiteit II" wordt uitgegaan van een tekort van -0,4%.

4 Overgang van het begrotings- naar het vorderingensaldo

4.1 Het vorderingensaldo van "Entiteit I"

"Entiteit I" omvat de federale overheid en de sociale zekerheid. Voor de berekening van het vorderingensaldo worden op het begrotingssaldo een aantal correcties toegepast. Deze correcties vloeien onder meer voort uit de definitie van de perimeter van de overheidssector, verschillen in het moment van registratie, correcties voor financiële en niet-financiële transacties en diverse andere correcties⁶.

Met betrekking tot het primair vorderingensaldo "Entiteit I" wordt in de algemene toelichting slechts een summier overzicht van deze correcties weergegeven. De thans in de tabel 16⁷ (federale overheid) en de tabel 17⁸ (sociale zekerheid) opgenomen gegevens zijn saldi (netto-correcties) die soms het gevolg zijn van zowel positieve als negatieve correcties waarover geen of onvoldoende⁹ informatie wordt verschaft. Het Rekenhof wijst erop dat netto-correcties het gevolg kunnen zijn van elkaar deels compenserende positieve en negatieve verrichtingen die geen verband houden met elkaar. Het merkt tevens op dat aan de hand van de beperkte informatie die in de

⁴ Dit uitgangspunt is in overeenstemming met de recentste ramingen van de economische groei van België door de NBB (-0,1%) en de Europese Commissie (-0,1%) (zie NBB, "Economische projecties voor België – Bijwerking van februari 2012" en European Commission, "Interim Forecast – February 2012", p. 41).

⁵ De budgettaire impact van de vervroegde overschrijding van de spilindex werd als volgt geraamd: er werd rekening gehouden met een stijging van de primaire uitgaven (-30,9 miljoen euro) en de uitgaven voor sociale prestaties (-73,7 miljoen euro) tegenover een stijging van de geraamde sociale bijdragen (8,2 miljoen euro) en de bedrijfsvoorheffing (14,1 miljoen euro).

⁶ Algemene toelichting, p. 36-41.

⁷ Algemene toelichting, p. 37.

⁸ Algemene toelichting, p. 40.

⁹ In de commentaar bij de tabel worden enkele correcties meer omstandig toegelicht, zonder dat evenwel volledigheid wordt beoogd.

algemene toelichting wordt gegeven, de juistheid van al deze correcties niet altijd kan worden nagegaan. Dit is onder meer het geval voor de correctie voor de consolidatie van de fondsen en instellingen buiten begroting (-30 miljoen euro¹⁰) en de verschillen in boekingsmoment (110 miljoen euro). Meer algemeen kan daarbij worden gesteld dat de bepaling van het vorderingensaldo in de begroting op een andere wijze gebeurt dan bij het opstellen van de realisaties van het vorderingensaldo¹¹.

Voor de federale overheid bedragen de correcties voor het begrotingsjaar 2012 -2,85 miljard euro (ten opzichte van -1,64 miljard euro bij de initiële begroting 2012) en voor de sociale zekerheid -118 miljoen euro (ten opzichte van -521 miljoen euro bij de initiële begroting 2012). De wijzigingen ten opzichte van de initiële begroting worden voornamelijk verklaard door de wijziging van correctie voor de deelnemingen en kredietverleningen en door de aanpassing van de conjunctuurcorrectie¹².

De belangrijkste correcties met betrekking tot de federale overheid zijn de volgende:

- de bijdrage van België aan de Europese Unie (-3,1 miljard euro);
- de deelnemingen en kredietverleningen (+170 miljoen euro);
- verschillen in boekingsmoment: belastingen op transactiebasis (+280 miljoen euro) en andere (-170 miljoen euro);
- het schrappen van de uitgaven van de zogenoemde usurperende bevoegdheden (+250 miljoen euro);
- een conjunctuurcorrectie (-185 miljoen euro).

De algemene toelichting bevat geen detailinformatie over de te schrappen uitgaven van de zogenoemde usurperende bevoegdheden. De federale overheid en de sociale zekerheid moeten, na overleg met de gemeenschappen en gewesten, deze maatregel nog concretiseren.

De belangrijkste correcties met betrekking tot de sociale zekerheid zijn:

¹⁰ Er wordt hierbij rekening gehouden met een onderbenutting van 150 miljoen euro.

¹¹ De overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo van de federale overheid wordt beschreven in het 168e Boek van het Rekenhof, p. 71-79. Zo kan er onder meer worden vastgesteld dat de behandeling van de uitgavensecties 51 – Rijksschuld en 52 – Financiering van de Europese Unie verschillend is. Bij de raming van het vorderingensaldo in de begroting wordt voor deze secties enkel rekening gehouden met de intrestlasten. Via de overgangscorrecties worden, voor zover ze van invloed zijn op het vorderingensaldo, de andere elementen van deze secties opgenomen (niet-rente-uitgaven van de schuldbegroting en de bijdrage van België aan de Europese Unie).

¹² In de initiële begroting werd een conjunctuurcorrectie doorgevoerd om rekening te houden met een voorziene daling van het bbp met 0,8%, terwijl in het ontwerp van aangepaste begroting een conjunctuurcorrectie wordt doorgevoerd om rekening te houden met een verdere daling van het bbp met 0,2%.

- de onderbenutting van de kredieten (+102 miljoen euro). Deze onderbenutting heeft betrekking op een onderbenutting van de beheersuitgaven van de openbare instellingen van de sociale zekerheid¹³;
- een conjunctuurcorrectie (-166 miljoen euro).

De ontvangsten en uitgaven van de federale overheid werden, in overeenstemming met de economische begroting van februari 2012, aan de hand van een economische groei van 0,1% van het bbp geraamd. Er wordt echter bij opmaak van de aangepaste begroting 2012 uiteindelijke rekening gehouden met een licht negatieve groei van -0,1% van het bbp, in plaats van een groei van 0,8% bij de initiële begroting. De hieruit voortvloeiende impact op de totale ontvangsten en uitgaven van België bedraagt -0,4 miljard euro¹⁴. Na eliminatie van de impact op de gemeenschappen en gewesten werd hiervoor een (conjunctuur-) correctie doorgevoerd voor de federale overheid (-185 miljoen euro) en de sociale zekerheid (-166 miljoen euro).

4.2 Het vorderingensaldo van "Entiteit II"

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

De algemene toelichting bevat geen precieze informatie over de berekening van het vorderingensaldo van "Entiteit II". Voor "Entiteit II" wordt in de algemene toelichting voor 2012 een tekort van 0,4% van het bbp vooropgesteld¹⁵, waarvan 0,2% voor de gemeenschappen en gewesten¹⁶ en 0,2% voor de lokale overheden¹⁷.

¹³ Voor de federale overheid wordt de onderbenutting van de uitgaven niet als overgangscorrectie aangemerkt, vermits deze reeds in mindering van de (primaire) uitgaven wordt gebracht. Ten opzichte van de initiële begroting 2012 stijgt deze geraamde onderbenutting met 100 miljoen euro tot 850 miljoen euro (in 2011 bedroeg de onderbenutting 1.104,4 miljoen euro waarvan 352,2 miljoen euro onderbenutting van de interdepartementale provisie).

¹⁴ Voor de berekening werd gebruik gemaakt van een elasticiteit van de ontvangsten en uitgaven ten opzichte van de economische groei zoals gehanteerd door de Europese Commissie van 0,54% (een daling van 1% van het bbp veroorzaakt een daling van het vorderingensaldo met 0,54%), zie European Commission, Directorate General, Economic and Financial Affairs, New and updated budgetary sensitivities for the EU budgetary surveillance, Brussels 30 september 2005.

¹⁵ Het tekort van 0,4% van het bbp voor "Entiteit II" is conform het stabiliteitsprogramma van april 2011, dat was gebaseerd op het advies van de Hoge Raad van Financiën van maart 2011. Het advies van de Hoge Raad van Financiën van maart 2012 herneemt deze doelstelling.

¹⁶ Voor de gemeenschappen en gewesten kon worden vastgesteld dat deze doelstelling in overeenstemming was met de initiële begrotingen 2012 van de gemeenschappen en gewesten.

¹⁷ Waar in de bijwerking van oktober 2011 van het advies van de Hoge Raad van Financiën voor de lokale overheden nog het tekort van 0,6% werd verwacht, wordt dit in het advies van maart 2012 bijgesteld tot een tekort van 0,2%. Dit is onder meer het gevolg van de bijwerking van de methode voor de opmaak van de lokale overheidsstatistieken door het Instituut voor Nationale Rekeningen, dankzij een belangrijke vooruitgang in het ter beschikking stellen van de basisgegevens in de loop van 2011.

5 Ontvangsten van derden en toegewezen ontvangsten

Toewijzing van de zuivere btw-inkomsten en bijkomende voorafnemingen op de bedrijfsvoorheffing

In toepassing van artikel 66, §1, 2de alinea, van de programmawet van 2 januari 2001 wordt een bijkomende voorafname van de opbrengst van de bedrijfsvoorheffing voorzien voor een bedrag van 1.566,4 miljoen euro (1.453,0 + 113,4)¹⁸. Het Rekenhof merkt op dat deze wettelijke bepaling slechts van toepassing is tot en met 2011. Voor de toepassing ervan is dan ook een verlenging van de wet noodzakelijk.

Anderzijds wordt in tabel VIc “Rijksmiddelenontvangsten”¹⁹ een ontvangst van 0,8 miljoen euro aan zuivere btw vermeld. Dit is in tegenspraak met de hierboven vermelde wettelijke bepaling omdat de bijkomende voorafname van de bedrijfsvoorheffing slechts kan gebeuren na uitputting van de btw-ontvangsten. De vermelde voorafneming van de bedrijfsvoorheffing dient dus te worden verminderd met 0,8 miljoen euro tot 19.875,8 miljoen euro en de inkomsten uit zuivere btw dienen op nul te worden gezet.

¹⁸ Zie tabel Vb Ontvangsten voor derden en toegewezen ontvangsten, Parl. St., Kamer, DOC 53 2111/001, p. 80.

¹⁹ Algemene toelichting, p. 87.

DEEL II

Ontwerp van rijksmiddelenbegroting

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De totale geraamde ontvangsten voor de aangepaste begroting 2012 bedragen 110.361,6 miljoen euro, zijnde een stijging van 1,4% ten opzichte van de initiële begroting 2012. De afdrachten dalen met 838,3 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2012 (zijnde 1,4%) en bedragen 58.909,3 miljoen euro. Het saldo, ten belope van 51.452,3 miljoen euro, wordt aangerekend op de rijksmiddelenbegroting. Dit saldo stijgt met 4,9% ten opzichte van de initiële begroting en 10,2% ten opzichte van de gerealiseerde ontvangsten 2011.

Tabel 1 – De totale ontvangsten (in miljoen euro)

	Realisatie 2011	Initieel 2012	Aangepast 2012
Rijksmiddelen	40.948,2	49.037,3	51.452,3
Totale afdrachten	59.184,0	59.747,6	58.909,3
Totale ontvangsten	100.132,2	108.784,9	110.361,6
Percentage van de rijksmiddelen	40,9%	45,1%	46,6%

Bron: *algemene toelichting*²⁰

De daling van de afdrachten²¹ ten opzichte van de initiële begroting is toe te schrijven aan een daling van de bijdragen aan de Europese Unie (-3,4%), de gewesten (-1,3%), de gemeenschappen (-1,4%) en de sociale zekerheid (-1,4%). De afdrachten aan de kleinere toewijzingsfondsen stijgen met 6,9% ingevolge de verrekening van kosten van het MMA-fonds²², die begin 2012 bij de bevoegde dienst van de FOD Financiën werden ingediend²³. In dit verband dient te worden opgemerkt dat waar de bijkomende kosten voor het MMA-fonds in de aangepaste ontwerp-begroting worden geraamd op 35 miljoen euro, deze veel hoger zullen oplopen. Op 19 april 2012 waren hiervoor in Fedcom reeds 89,7 miljoen euro aan terugbetalingen geregistreerd. Op de FOD

²⁰ Algemene toelichting, tabel 8, p. 25.

²¹ Algemene toelichting, tabel Va en Vb, p. 79-81.

²² Het "MMA-fonds" is het fonds voor de milieuvriendelijke maatregelen betreffende de autovoertuigen. Bij artikel 70 van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen werd de factuurkorting "schone voertuigen" afgeschaft.

²³ In toepassing van artikel 70 van de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen dienden de documenten door de in artikel 147, §1, vierde lid, van de programmawet van 27 april 2007 bedoelde leverancier bij de bevoegde dienst van de FOD Financiën te worden ingediend vóór 5 januari 2012.

Financiën werd immers vastgesteld dat er heel wat achterstand is opgetreden bij het indienen van de nodige documenten door de garagehouders.

De toename van de rijksmiddelenbegroting ten opzichte van de initiële begroting (+4,9%) is integraal toe te schrijven aan de toename van de niet-fiscale rijksmiddelen (+53,8%). De fiscale rijksmiddelen dalen met 2,7%.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Algemene evolutie

De totale fiscale ontvangsten worden voor de aangepaste begroting 2012 geraamd op 100.149,0 miljoen euro, zijnde een daling met 1.976,7 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting 2012.

De huidige raming van fiscale ontvangsten houdt rekening met een economische groei van 0,1% van het bbp, zoals vooropgesteld in de economische begroting van februari 2012²⁴, en met de gerealiseerde ontvangsten voor het volledig jaar 2011. De huidige raming sluit bijgevolg beter aan bij de huidige economische vooruitzichten²⁵.

²⁴ Zoals gepubliceerd door het Federaal Planbureau op 10 februari 2012.

²⁵ In de ontwerp-begroting wordt nog met een conjunctuurcorrectie van 185 miljoen euro rekening gehouden bij de overgang van het begrotingsaldo naar het vorderingensaldo van de federale overheid om rekening te houden met een negatieve groei van 0,1%.

Tabel 2 – Overzicht van totale fiscale ontvangsten, afdrachten en fiscale rijksmiddelen (in miljoen euro)

	Totale fiscale Ontvangsten		Afdrachten		Fiscale rijksmiddelen	
	Initieel	Aangepast	Initieel	Aangepast	Initieel	Aangepast
	2012	2012	2012	2012	2012	2012
Directe belastingen	55.244,7	53.966,4	22.133,8	22.039,7	33.111,0	31.926,6
Douane en Accijnzen	9.690,2	9.635,9	3.269,4	3.180,3	6.420,8	6.455,6
Btw en registratie	35.020,6	34.395,3	32.129,3	31.495,2	2.891,3	2.900,1
Successierechten	2.170,1	2.151,4	2.170,1	2.151,4	0	0
Totaal	102.125,7	100.149,0	59.702,6	58.866,7	42.423,1	41.282,3

Bron: algemene toelichtingen initiële begroting 2012 en aangepaste begroting 2012

Een groot gedeelte van de fiscale ontvangsten wordt overgeheveld naar de EU, de gewesten en de gemeenschappen, de sociale zekerheid en de diverse andere toewijzingsfondsen (58.866,7 miljoen euro). Rekening houdend met deze afdrachten bedragen de fiscale rijksmiddelen voor de aangepaste begroting 2012 41.282,3 miljoen euro, zijnde een daling van 1.140,8 miljoen euro (-2,7%) ten opzichte van de initiële begroting 2012.

Het grootste gedeelte van de daling van de fiscale rijksmiddelen ten opzichte van de initiële begroting 2012 is toe te schrijven aan de daling van de directe belastingen (-3,6%) en in het bijzonder aan een daling van de voorafbetalingen (-7,7%)²⁶ en een daling van de kohieren van de personenbelasting (-19,4%)²⁷.

De daling in de voorafbetaling (-846,1 miljoen euro) wordt in grote mate gecompenseerd door een stijging van de kohieren van de vennootschapsbelasting (+798,3 miljoen euro). Zoals onderstaande tabel aantoont, verhoogt vanaf 2011 het aandeel van de kohieren in het totaal van de vennootschapsbelasting. Het aandeel van de voorafbetalingen daalt daarentegen. Bedrijven betalen dus minder vooraf en vereffenen een groter deel van de verschuldigde belastingen bij de inkohiering. Er wordt verwacht dat deze trend zich zal doorzetten in 2012. Deze verschuiving van voorafbetaling naar de kohieren van de vennootschapsbelasting leidt in 2012 zowel tot een meerontvangst door de verschuiving van de voorafbetaling 2010 naar de inkohiering van de vennootschapsbelasting in 2012, als tot een minderontvangst door de verschuiving van de voorafbetaling 2012 naar de inkohiering van de vennootschapsbelasting in 2014. De meerontvangst van deze verschuiving naar de

²⁶ De voorafbetalingen worden geraamd op 9.715,2 miljoen euro, zijnde een daling met 814,8 miljoen ten opzichte van de initiële begroting (10.530,0 miljoen euro).

²⁷ De kohieren aan personenbelastingen worden geraamd op -5.216,5 miljoen euro, zijnde een daling met -846,1 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting (-4.370,4 miljoen euro).

inkohiering in 2012 wordt door de FOD Financiën geraamd op 635,4 miljoen, terwijl de minder ontvangen voorafbetalingen in 2012 worden geraamd op 368,0 miljoen euro (zie tevens punt 2.2).

Tabel 3 - Overzicht van vennootschapsbelasting 2010-2012 (in miljoen euro)

	2010	In %	2011	In %	Initieel 2012	In %	Aangepast 2012	In %
Kohieren Vennootschap	1.209,3	13%	1.427,8	14%	1.614,9	15%	2.408,5	21%
Kohieren BNI ²⁸	43,0	<1%	36,1	<1%	46,5	<1%	32,4	<1%
Voorafbetaling	7.667,4	82%	7.860,1	79%	8.537,1	79%	8.148,3	72%
Roerende voorheffing	401,0	4%	669,9	7%	765,1	7%	738,7	7%
Anderen	3,6	<1%	0	0%	3,9	<1%	8,5	<1%
Totaal	9.324,3	100%	9.993,9	100%	10.967,4	100%	11.336,4	100%

Bron: FOD Financiën, algemene toelichtingen initiële begroting 2012 en aangepaste begroting 2012

Zowel de geraamde ontvangsten uit de btw en registratie, als de geraamde ontvangsten uit douane en de accijnzen blijven zo goed als ongewijzigd (respectievelijk +8,0 miljoen euro en +34,8 miljoen euro) ten opzichte van de initiële begroting 2012.

Tot slot merkt het Rekenhof op dat het onduidelijk is of bij de raming van de fiscale ontvangsten rekening werd gehouden met het arrest van het Grondwettelijke Hof van 8 maart 2012 met betrekking tot de belastingvermindering voor energiebesparende uitgaven in een woning²⁹. De minister van Financiën raamt de budgettaire kost van deze veroordeling op 53,7 miljoen euro³⁰. Eenzelfde discriminatie werd vastgesteld door de administratie voor bepaalde investeringen in inbraak- en brandbeveiliging. Hoewel tot op heden de overheid hiertoe niet werd veroordeeld, heeft de minister van Financiën zijn administratie de opdracht gegeven ook deze discriminatie weg te werken en de wetgeving aan te passen. De kostprijs hiervan wordt geraamd op 3,2 miljoen euro³¹. Beide ramingen houden geen rekening met de moratoriumintresten die hierop zullen moeten worden betaald.

2.2 De gebruikte ramingsmethode

In principe wordt voor de vier grote belastingscategorieën³² gebruik gemaakt van de gedesaggregeerde methode. De methode werd naar aanleiding van de aangepaste begroting 2012 echter verder verfijnd. Zo werden voor de eerste keer de registratierechten mede in de macro-economische raming geïntegreerd. Tevens werd de vergelijking inzake de vennootschapsbelasting aangepast om de financiële

²⁸ Belasting niet-inwoners.

²⁹ Arrest nr. 38/2012 van 8 maart 2012. Het Grondwettelijk Hof oordeelt dat bepaalde eigenaars tegenover huurders werden gediscrimineerd inzake groene investeringen. Het betreft meer in het bijzonder de inkomstenjaren 2005 tot 2008 (aanslagjaren 2006 tot 2009).

³⁰ Parl. St. Kamer, DOC CRABV 53 COM 438, p. 23-25.

³¹ Parl. St. Kamer, DOC CRABV 53 COM 438, p. 23-25.

³² Personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen.

resultaten van de ondernemingen, en meer in het algemeen van de financiële ondernemingen, beter in aanmerking te nemen³³.

Deze zogenaamde macro-economische methode neemt als vertrekbasis de geraamde ontvangsten van het vorig begrotingsjaar, in dit geval 2011. Om een correcte vertrekbasis te hebben waarop de inkomsten voor 2012 kunnen worden geraamd, dienen de geregistreerde ontvangsten te worden gecorrigeerd met de technische factoren die voor 2011 zijn opgenomen in tabel I³⁴. De factoren opgesomd in tabel I voor het jaar 2011 hadden als resultaat dat in 2011 704,7 miljoen euro minder werd ontvangen. Om tot een correcte vertrekbasis voor de raming van de ontvangsten 2012 te komen en de minderontvangsten van 2011 te neutraliseren, worden de fiscale ontvangsten 2011, per saldo, met dit bedrag verhoogd. Per belasting zijn deze bedragen opgenomen in tabel III³⁵ onder de rubriek "Verschuivingen en diverse factoren t-1". Bij de initiële begroting 2012 beperkte deze correctie zich nog tot de traditionele correctie van 100 miljoen euro tengevolge van het Cobelfret-arrest³⁶. Nu wordt tevens een correctie van 604,7 miljoen euro in de ontvangsten van de personenbelasting aangebracht ten gevolge van een versneld inkohieringsritme in 2011.

De verschillende parameters die in de macro-economische methode worden gebruikt, zoals het globaal inkomen, het primair inkomen van de vennootschappen en de uitvoer, steunen onder meer op de hypothesen afkomstig uit de economische begroting van het Federaal Planbureau van februari 2012. Op basis van deze parameters worden de verschillende groeivoeten berekend, die op hun beurt de basis vormen voor de schatting van de groeivoeten van de fiscale inkomsten bij ongewijzigd beleid. Zo wordt uit de groeivoet van 3,39% van het globaal inkomen van de natuurlijke personen een groeivoet van de ontvangsten afgeleid van 5,96%. De overige geraamde groeivoeten van de fiscale ontvangsten zijn -10,3% voor de vennootschapsbelasting, 2,88% voor de btw, -0,63% voor de accijnzen en 7,27% voor de registratierechten.

De op deze wijze geraamde ontvangsten worden op hun beurt gecorrigeerd met de bijkomende weerslag van de vroegere en nieuwe fiscale maatregelen. Voor de aangepaste begroting 2012 bedraagt deze correctie 2.567,0 miljoen, waarvan -525,0 miljoen euro aan de personenbelasting, +1.193,6 miljoen euro aan de vennootschapsbelasting, +336,3 miljoen aan btw, +235,8 miljoen euro aan accijnzen en +1.326,3 miljoen euro aan andere diverse fiscale maatregelen (zie punt 2.3). Bij de initiële begroting bedroeg deze correctie nog 2.836,6 miljoen euro.

³³ Een belangrijke wijziging bestaat erin dat het model het primair inkomen van de vennootschappen als verklarende variabele aanwendt (in plaats van het netto-exploitatie-overschot). Deze verklarende variabele is ruimer dan het netto-exploitatie-overschot en integreert ondermeer een indicator voor de winstgevendheid. Met deze indicator kan worden rekening gehouden met de contracyclische elementen die bestaan uit de verhoging van verliezen die geen aanleiding geven tot belastingvermindering bij een conjunctuurverslechtering en de aftrek van deze verliezen bij een conjunctuurherstel (bijvoorbeeld voor de notionele interestaftrek).

³⁴ Algemene toelichting, p. 71.

³⁵ Algemene toelichting, p. 75.

³⁶ In het Cobelfret-arrest van het Europees Hof van Justitie werd gesteld dat de niet-overdraagbaarheid van de DBI (definitief belaste inkomsten)-aftrek in België in strijd is met een Europese richtlijn.

Tot slot worden de aldus geraamde ontvangsten gecorrigeerd met de technische factoren die betrekking hebben op 2012. Terwijl in de initiële begroting deze correctie zich beperkte tot -100,0 miljoen euro in de vennootschapsbelasting ten gevolge van het Cobelfret-arrest, worden nu meerdere correcties aangebracht. Per belasting zijn deze bedragen opgenomen in tabel III onder de rubriek “Verschuivingen en diverse factoren t”.

De personenbelasting wordt negatief gecorrigeerd met 300 miljoen ingevolge de versnelde incohiering van de personenbelasting die ook voor het jaar 2012 nog wordt aangehouden.

De totale correctie met betrekking tot de vennootschapsbelasting bedraagt 167,4 miljoen euro. Deze correctie houdt niet enkel rekening met de negatieve correctie ten belope van het Cobelfret-arrest, maar tevens met een verschuiving van de voorafbetalingen (-368,0 miljoen euro) naar de kohieren van de vennootschapsbelasting (+635,4 miljoen euro – zie punt 2.1).

Wat betreft de accijnzen wordt een kleine positieve correctie aangebracht van 87,0 miljoen euro als gevolg van een doorstorting van accijnzen door het Groothertogdom Luxemburg in het kader van de BLEU-akkoorden.

Zoals onderstaande tabel aantoont, dalen de geraamde ontvangsten uit de personenbelasting en de btw met respectievelijk 4,5% en 2,3% ten opzichte van de initiële begroting 2012. De geraamde ontvangsten uit de vennootschapsbelasting en de accijnzen stijgen daarentegen met 3,4% en 0,6%.

In onderstaande tabel wordt een vergelijking gemaakt tussen de met de macro-economische methode initieel geraamde belastingen en deze geraamd in de aangepaste begroting.

Tabel 4 – overzicht van de belastingen initieel en aangepast geraamd via de macro-economische methode

	Initiële begroting 2012	Aangepaste begroting 2012	Vershil
Personenbelasting	39.766,6	37.959,1	-1.807,5 (-4,5%)
Vennootschapsbelasting	10.967,4	11.336,4	+ 369,0 (+3,4%)
Btw	27.906,2	27.273,0	-633,2 (-2,3%)
Accijnzen	7.428,0	7.469,5	+41,5 (0,6%)
Registratie	Geen raming	4.047,0	----

Bron: algemene toelichtingen initiële begroting 2012 en aangepaste begroting 2012

2.3 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

2.3.1 Herziening van de budgettaire raming van de bestaande fiscale maatregelen

Het herzien van de weerslag van een aantal bestaande fiscale maatregelen verergert de negatieve impact op de fiscale ontvangsten met 714,3 miljoen euro (+25,2%) ten opzichte van de initiële begroting 2012 (zie onderstaande tabellen). Hiervan is 324,1 miljoen toe te schrijven aan een correctie van eerdere fiscale maatregelen en 390,2 miljoen euro aan de bijsturing van de maatregelen van het begrotingsconclaaf van november 2011.

Globaal gesteld, zijn deze correcties toe te schrijven aan de aanpassing van de berekeningswijze van de ramingen aan meer recentere gegevens (zoals inflatiegegevens, gegevens inzake gebruik dienstencheques of rentevoeten) of omdat de genomen fiscale maatregelen vervat zitten in de economische begroting van februari 2012³⁷. Op basis van de verstrekte inlichting, meent het Rekenhof dat deze herzieningen voldoende zijn gemotiveerd en de berekeningswijze ervan voldoende wordt onderbouwd.

De belangrijkste herzieningen wat betreft de eerder genomen maatregelen zijn:

- de herberekening van de indexering op basis van recentere inflatiegegevens: meerkost van 148,8 miljoen euro;
- de groei van de fiscale uitgaven door anticipatieve aankopen in 2011³⁸: meerkost van 107,6 miljoen euro;
- de notionele interestaftrek als gevolg van de aanpassing aan het gekende referentietarief rentevoeten: minderkost van 11,0 miljoen euro (zie ook punt 2.3.3);
- de opheffing van het bankgeheim: de geraamde opbrengst van 50 miljoen wordt geschrapt bij de eerdere maatregelen, terwijl deze opbrengst bij de maatregelen begrotingsconclaaf november 2011 met hetzelfde bedrag werd verhoogd (zie ook punt 2.3.4);
- de prijsverhoging van de sigaretten omdat het effect hiervan is meegenomen in de economische begroting van februari 2012, op basis waarvan de fiscale inkomsten worden geraamd: opbrengst van 33,0 miljoen euro vervalt.

³⁷ Bijgevolg zitten deze gegevens vervat in de economische parameters die worden gebruikt in de gedesaggregeerde methode.

³⁸ Door de anticipatie van de gezinnen omtrent het afschaffen van een aantal fiscale aftrekposten in de personenbelasting, evolueren de fiscale aftrekken niet meer evenredig met het globaal inkomen van de particulieren. Om dit anticipatief gedrag te ondervangen, wordt voorzien in een additionele impact van 107,6 miljoen euro.

Tabel 5 – Overzicht van de aanvullende weerslag van de eerdere maatregelen

Eerdere maatregelen	Initiële begroting 2012	Bijsturing	Aangepaste begroting 2012
Indexering van het jaar	-972,4	-148,8	-1.121,2
Aftrek enige woning	-79,3	+1,1	-78,2
Verhoging aftrek dienstcheques	-27,3	10,7	-16,6
Opheffing van het bankgeheim	50,0	-50,0	0,0
Notionele interestaftrek	-963,3	11,0	-952,3
Prijsverhoging van de sigaretten	33,0	-33,0	0,0
Terugbetaling professionele diesel	-7,9	4,4	-3,5
Kliksysteem voor diesel	39,3	-11,9	27,4
Groei fiscale uitgaven		-107,6	-107,6
Niet gewijzigde maatregelen	-28,5	0	-28,5
Totaal	-1.956,4	-324,1	-2.280,4

Bron: algemene toelichtingen initiële begroting 2012 en aangepaste begroting 2012

De belangrijkste herzieningen met betrekking tot de fiscale maatregelen van het begrotingsconclaf november 2011 zijn:

- de weerslag van de structurele hervormingen is verrekend in de economische begroting, waardoor de initieel geraamde opbrengst van 171,0 miljoen euro vervalt;
- de gratis terbeschikkingstelling door de vennootschap van een privéwoning. Deze maatregel wordt herraamd op basis van recentere gegevens uit Belcotax, waardoor de geraamde opbrengst daalt met 115,0 miljoen euro;
- de impact van de hervorming van de fiscaliteit van de roerende inkomsten. Initieel was in de geraamde opbrengst eveneens de opbrengst van de roerende inkomsten betaald door de vennootschappen begrepen. Deze wordt bij de herraming in mindering gebracht met 90,5 miljoen euro, aangezien de roerende voorheffing voor de vennootschappen geen eindbelasting is en ze dus finaal in mindering komt van de vennootschapsbelasting;
- de aanpassing van de geraamde opbrengst van de notionele interestaftrek door toepassing van het referentietarief van 3%, waardoor de geraamde opbrengst met 39,5 miljoen euro werd verminderd³⁹ (zie ook punt 2.3.3).

³⁹ In zijn commentaar en opmerkingen bij de initiële begroting had het Rekenhof er reeds op gewezen dat de studie- en documentatiedienst van de FOD Financiën een beperkter bedrag van 1.491,6 miljoen euro had vooropgesteld (Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/003, p. 25). De aangepaste raming corrigeert het initieel

Tabel 6 – Overzicht van de aanvullende weerslag van de maatregelen begrotingsconclaaf 2011

Maatregelen begrotingsconclaaf november 2011	Initiële begroting 2012	Bijsturing	Aangepaste begroting 2012
Overschrijding spilindex januari 2012	14,0	-14,0	0,0
Belasting op stock options	20,0	-8,5	11,5
Terbeschikkingstelling privéwoning	170,0	-115,0	55,0
Opheffing van het bankgeheim ⁴⁰	250,0	+50,0	300,0
Weerslag structurele hervormingen	171,0	-171,0	0,0
Beperking aftrekbaarheid 2de pijler	5,0	-5,0	0,0
Notionele interestaftrek	1.520,0	-39,5	1.480,5
Verhoging accijnzen rookwaren	158,0	-4,3	153,7
Btw notarissen en deurwaarders	100,0	-5,0	95,0
Hervorming roerende voorheffing	917,0	-90,5	826,5
Taks beursverrichting	50,0	-11,4	38,6
Strafrechtelijke boetes	24,0	+24,0	48,0
Niet-gewijzigde maatregelen	1.394,0	0	1.394,0
Totaal	4.793,0	-390,2	4.402,8

Bron: algemene toelichtingen initiële begroting 2012 en aangepaste begroting 2012

Bij de initiële begroting merkte het Rekenhof op dat het niet of over onvoldoende informatie beschikte om de budgettaire weerslag van een aantal fiscale maatregelen - waarvan sommige naar aanleiding van de huidige begrotingscontrole werden bijgestuurd (zie hierboven) - te kunnen beoordelen⁴¹. Het betreft in het bijzonder:

- de weerslag van de opheffing van het bankgeheim (250 miljoen euro, verhoogd naar 300 miljoen euro);
- de gratis terbeschikkingstelling van een privéwoning door vennootschappen en verhoging van de forfaits betreffende verwarming en elektriciteit (170 miljoen euro, verlaagd naar 55 miljoen euro);
- de notariële betekeningen op successieaangiften (140 miljoen euro);

geraamde bedrag niet enkel met het gekende referentietarief voor 11,1 miljoen euro (1.491,6 miljoen euro – 1.480,5 miljoen euro), maar tevens de initiële overraming van 28,4 miljoen euro (1.520,0 miljoen euro – 1.491,6 miljoen euro).

⁴⁰ Zie rubriek 'opheffing van het bankgeheim' in de tabel 'overzicht van de aanvullende weerslag van de eerdere maatregelen.

⁴¹ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/003, p. 23-25.

- de harmonisering van de individuele pensioenverbintenissen ten gunste van de zelfstandige bedrijfsleiders (55 miljoen euro);
- een aantal maatregelen m.b.t. de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (610 miljoen euro);
- maximumbedrag van de bezoldiging in aanmerking genomen voor de aftrekbaarheid 2de pijler (5 miljoen euro, waarvan de opbrengst niet langer is meegerekend).

Naar aanleiding van het onderzoek van de aangepaste begroting werd wel de nodige informatie overgemaakt. De budgettaire raming van deze maatregelen lijkt nu voldoende onderbouwd te zijn, behalve voor de maatregelen inzake fraudebestrijding en de opheffing van het bankgeheim (zie punt 2.3.4).

Het Rekenhof heeft echter geen informatie over de berekeningsmethode voor de raming van de opbrengst van de verschillende maatregelen inzake fraudebestrijding, waarvan de voorziene opbrengst niet werd herzien (610,0 miljoen euro). Zelfs als de bevoegde minister in zijn antwoord op de opmerking van het Rekenhof wel een meer gedetailleerd overzicht van deze maatregelen⁴² gaf, stelt het Rekenhof opnieuw dat deze maatregelen vaak moeilijk te ramen zijn waardoor de budgettaire raming veelal niet of onvoldoende is toegelicht in de begrotingsstukken. In de programmawet (I) van 29 maart 2012 worden inzake fraudebestrijding reeds een aantal maatregelen uitgewerkt. Het betreft onder meer de nieuwe algemene antimisbruikbepaling (artikelen 166 tot en met 169), de betalingen in contanten (artikelen 170-172) en de betere informatie-uitwisseling (artikel 174).

2.3.2 Nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaf van maart 2012 werd ook een bijkomend pakket aan nieuwe fiscale maatregelen goedgekeurd voor een totaal bedrag van 444,6 miljoen euro (zie Tabel II: aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen)⁴³. De budgettair belangrijkste maatregelen hebben betrekking op:

- de vervroegde inning van de anticipatieve heffing op levensverzekeringen (203,0 miljoen euro);
- de activering van de reserves van het Beroepskrediet (46,0 miljoen euro);
- de uniformering van de betalingstermijnen inzake accijnzen (45,0 miljoen euro);
- de verhoging van de abonnementstaks (40,0 miljoen euro);
- de verhoging van de taks op de beursverrichtingen (37,7 miljoen euro);
- Bpost: bijkomende fiscale ontvangst (eenmalig) (19,4 miljoen euro);

⁴² Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/008, p. 104-115.

⁴³ Algemene toelichting, p. 74.

- de verhoging van accijnzen op tabak (16,0 miljoen euro);
- de strijd tegen de misbruiken inzake verzaking aan de inning van de roerende voorheffing (15,0 miljoen euro);
- de herstructurering van het boetesysteem btw (12,5 miljoen euro).

Behalve wat betreft de strijd tegen de misbruiken inzake verzaking aan de inning van de roerende voorheffing, werden de budgettaire berekeningsgegevens of de in aanmerking genomen parameters overgemaakt en/of toegelicht. Deze budgettaire ramingen lijken meestal voldoende onderbouwd te zijn zodat hierover geen opmerkingen moeten worden geformuleerd.

Wel merkt het Rekenhof op dat deze maatregelen nog verder moeten worden uitgewerkt in wetgevende initiatieven en bijhorende uitvoeringsbesluiten, om tijdig de effectieve inwerkingtreding te realiseren en de verhoopte budgettaire opbrengsten al in 2012 mogelijk te maken.

Tevens wijst het Rekenhof erop dat een aantal van deze maatregelen, en in het bijzonder de vervroegde inning van de anticipatieve heffing op levensverzekeringen (203,0 miljoen euro), de bijkomende fiscale ontvangst vanwege Bpost (19,4 miljoen euro) en de uniformering van de betalingstermijnen van accijnzen (45,0 miljoen euro), eenmalig ('one shots') zijn of beperkt in tijd zijn ('three shots')⁴⁴ en bijgevolg niet structureel.

2.3.3 Budgettaire impact van de notionele interestaftrek

Bij de initiële begroting werd een verstrenging van de regels inzake notionele intrest voorzien. Deze verstrenging bestaat uit een verlaging van het referentietarief tot 3% voor de jaren 2012 tot en met 2014. Verder zullen in de toekomst enkel nog niet-afgetrokken notionele intresten kunnen worden overgedragen uit de bestaande stock op 31 december 2011⁴⁵. Bovendien wordt de notionele interestaftrek de laatste verrichting van de berekening van de vennootschapsbelasting, juist voor de toepassing van het percentage aan vennootschapsbelasting. Indien het overblijvende resultaat, vóór toepassing van de notionele interestaftrek, meer bedraagt dan 1 miljoen euro, zal de aftrek voor risicokapitaal niet meer dan 60% mogen bedragen van het resterende resultaat.

De budgettaire impact van de maatregelen i.v.m. de notionele intrest wordt in tabel II van de algemene toelichting⁴⁶ weergegeven op drie rijen. Bij de "Eerdere maatregelen" wordt een daling van de fiscale inkomsten weergegeven van 952,3 miljoen euro. Dit is de impact die de maatregel oorspronkelijk zou hebben gehad. Deze wordt berekend

⁴⁴ De uniformering van de betalingstermijn van accijnzen (inkorting van 1 maand tot 1 week) zal in principe gebeuren over een periode van 3 jaar (jaarlijkse inkorting van de betalingstermijn met 1 week) en zal dus enkel tot en met 2014 een meeropbrengst creëren.

⁴⁵ In het voorontwerp van wet houdende fiscale en financiële bepalingen, goedgekeurd in de Ministerraad van 29 maart 2012 wordt een bepaling opgenomen die als doel heeft artikel 205 quinquies van het WIB 1992 op te heffen.

⁴⁶ Algemene toelichting, p. 72.

uitgaande van de bruto kostprijs van de notionele intrestaftrek in 2008⁴⁷, hetzij 5.354,0 miljoen euro die wordt gecorrigeerd op basis van de variatie in het hiervoor te gebruiken referentietarief⁴⁸. In vergelijking met de initiële begroting daalt de impact op de fiscale ontvangsten met 11 miljoen euro omdat het toen geraamde referentietarief van 4,2% wordt vervangen door het werkelijke tarief van 4,191%⁴⁹.

Bij de “Maatregelen: begrotingsconclaf november 2011” wordt een stijging van de fiscale ontvangsten ingeschreven ten belope van 1.480,5 miljoen euro. Deze impact wordt op dezelfde wijze berekend, uitgaande van de bruto kostprijs in 2008, maar waarbij het werkelijke referentietarief wordt vervangen door het verlaagde referentietarief van 3%. Om de reële opbrengst van deze maatregel ten opzichte van het vorige begrotingsjaar te bepalen moet de opbrengst van de verlaging van het referentietarief naar 3%, zijnde 1.480,5 miljoen euro, worden verminderd met de kostprijs van de initiële maatregel, zijnde 952,3 miljoen euro. De reële opbrengst van deze maatregel wordt aldus voor 2012 geraamd op 528,2 miljoen euro.

De budgettaire weerslag van de maatregelen inzake beperking van de voorraad aan notionele intrest werd geraamd op 100 miljoen euro⁵⁰. Hiervoor werd uitgegaan van de geraamde kostprijs van de notionele intrestaftrek voor het aanslagjaar 2011 van 5.150 miljoen euro, waarbij wordt aangenomen dat 10% of 515 miljoen euro afkomstig is van overgedragen notionele intrest. Deze overdrachten zijn afkomstig van de vijf vorige aanslagjaren, waarin de notionele intrest kon worden afgetrokken. Indien wordt aangenomen dat de belastingsvermindering als gevolg van de stock jaarlijks constant aangroeit met ongeveer 100 miljoen euro, zou de maatregel de volgende jaren ongeveer 100 miljoen euro opbrengen, per bijkomend jaar dat de beperking geldt⁵¹, aangezien deze stock op 31 december 2011 wordt bevroren.

Het Rekenhof merkt op dat met de beperking tot 60% op de recuperatie van de stock boven 1 miljoen euro en de verplaatsing van de aftrek in de volgorde van de berekeningen bij de bepaling van de vennootschapsbelasting bij deze raming geen rekening is gehouden. De beperkingen zijn echter voor het eerst van toepassing vanaf aanslagjaar 2013, maar kunnen reeds in 2012 een effect hebben via de voorafbetalingen. Omdat in 2012 er nog geen effect in de kohieren 2012 zal zijn, is de geraamde opbrengst voor 2012 mogelijk overschat.

2.3.4 De budgettaire impact van de opheffing van het bankgeheim

In de initiële begroting werd een opbrengst van 250 miljoen euro ingeschreven als gevolg van de opheffing van het bankgeheim. Dit bedrag werd herraamd tot 300

⁴⁷ Daarnaast wordt het effect van de overdrachten van de stocks aan notionele intrest geraamd via de gedesaggregeerde methode, zodat deze niet langer moet worden geraamd in de ad hoc maatregelen.

⁴⁸ Dit is de referte-index J, zoals bedoeld in art. 7, §§ 2 en 3, van de wet van 22 juni 2005 tot invoering van een belastingaftrek voor risicokapitaal. Het toe te passen tarief is gelijk aan het gemiddelde van de door het Rentenfonds maandelijks bekendgemaakte referte-indexen J (lineaire obligatie 10 jaren) voor 2011.

⁴⁹ Bericht aangaande de belastingaftrek voor risicokapitaal. Tarieven voor het aanslagjaar 2013 (BS van 27 januari 2012, p. 7012).

⁵⁰ Dit bedrag wordt niet herzien ten opzichte van de initiële begroting 2012. Bijgevolg wordt dit bedrag in de tabel 'overzicht van de aanvullende weerslag van de maatregelen begrotingsconclaf 2011' mee verrekend in het bedrag van niet gewijzigde maatregelen.

⁵¹ Er wordt een opbrengst van 100 miljoen euro in 2012 geraamd, 200 miljoen euro in 2013 en 300 miljoen euro in 2014.

miljoen euro omdat toen geen rekening was gehouden met de opbrengst van 50 miljoen euro voor de laatste 2 maanden van 2011 waarvoor nog inkohieringen in 2012 worden verwacht.

Het Rekenhof wijst erop dat in de periode december 2010 tot december 2011 de maatregelen inzake de opheffing van het bankgeheim en de fiscale regularisatie 196,2 miljoen euro opbrachten.

3 Niet-fiscale ontvangsten

3.1 Algemene evolutie van de niet-fiscale ontvangsten van de Staat. Impact op het vorderingensaldo en op het structurele saldo

Volgens het aangepaste ontwerp van rijksmiddelenbegroting dient er in 2012 een bedrag van 10.231,0 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten (vastgestelde rechten) te worden geïnd, waarvan 6.668,2 miljoen euro aan lopende ontvangsten en 3.563,8 miljoen euro aan kapitaalontvangsten. In vergelijking met de initiële begroting zijn diezelfde ontvangsten met nagenoeg 3.519,1 miljoen euro (+52%) toegenomen, zodat ze uiteindelijk ongeveer een vijfde van alle ontvangsten in deze ontwerpbegroting vertegenwoordigen.

Het Rekenhof stelt in dat opzicht vast dat de nieuwe ontvangsten voor het grootste deel niet in aanmerking mogen worden genomen bij de evaluatie van de verwezenlijking van het stabiliteitsplan 2011-2014 dat België bij de Europese instanties heeft ingediend. Door de boekhoudregels die inherent zijn aan het ESR moeten de meeste van die verrichtingen immers geneutraliseerd worden bij de berekening van het vorderingensaldo van de federale Staat. Het Rekenhof stipt bovendien aan dat diverse niet-fiscale ontvangsten niet recurrent van aard zijn⁵².

Dat is meer bepaald het geval voor de volgende ontvangsten.

- De inning van een bijkomende ontvangst van 2.309 miljoen euro als terugbetaling van de leningen die de Schatkist toekende in het raam van de financiële crisis⁵³, wordt door het ESR beschouwd als een uitwisseling van financiële activa die *de facto* geen invloed heeft op het vorderingensaldo. Door die terugbetaling zal bovendien een bijkomend bedrag van 315 miljoen euro aan de Staat worden gestort als vermogenswinst⁵⁴. De uitvoering van die terugbetaling leidt tot een daling van de staatsleningen aan de banken, aangezien het encours van die leningen op het einde van 2012 zal teruglopen tot nagenoeg 1.179,5 miljoen euro.
- Dit jaar zou het positieve effect van de wisselverschillen een ontvangst van 100 miljoen euro genereren⁵⁵. Overeenkomstig de ESR-reglementering wordt zo'n

⁵² Deze cijfers verschillen van de cijfers opgenomen in de algemene toelichting, die nog op kasbasis zijn. Op kasbasis bedragen de niet-fiscale ontvangsten 10.170,1 miljoen euro waarvan 6.706,4 miljoen euro lopende ontvangsten en 3.463,7 miljoen euro kapitaalontvangsten, algemene toelichting p. 87.

⁵³ Titel II. Kapitaalontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. - Hoofdstuk 18 FOD Financiën. - § 7. Rijksschuld. Artikel 86.20.01.

⁵⁴ Idem, artikel 86.70.02.

⁵⁵ Idem, artikel 86.70.01

verrichting beschouwd als een « waarderingsverschil ». Dat begrip heeft betrekking op waardewijzigingen van activa die enkel een impact hebben op het vermogen van de betrokken economische speler, als gevolg van een simpele prijswijziging op de goederen- en dienstenmarkt, zonder een nieuw vastgesteld recht ten aanzien van een derde te creëren en dus zonder impact op het vorderingensaldo⁵⁶.

- Het ontwerp van rijksmiddelenbegroting registreert bovendien een bijkomende ontvangst van 51,2 miljoen euro die overeenstemt met de vergoeding die de banken verschuldigd zijn in ruil voor de toekenning van staatsgaranties voor hun interbancaire leningen⁵⁷. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen is van oordeel dat de ontvangst in kwestie, overeenkomstig de ESR-reglementering, geen impact mocht hebben op het vorderingensaldo van het jaar 2012 en moest worden vastgekoppeld aan het vorderingensaldo van 2011. Hetzelfde geldt voor een bedrag van 84 miljoen euro dat op hetzelfde artikel uit de initiële begroting 2012 is ingeschreven⁵⁸.
- De rijksmiddelenbegroting voorziet in de terugbetaling van 17,1 miljoen euro⁵⁹ als gevolg van de vereffening van een garantie die in het verleden werd aangelegd op een rekening bij De Post, ten gunste van het vroegere Fonds voor de bouw van ziekenhuizen. Die verrichting wordt beschouwd als een terugbetaling van terugvorderbare voorschotten en heeft evenmin een impact op het vorderingensaldo.
- Tot slot mag bij de evaluatie van het vorderingensaldo geen rekening worden gehouden met de ontvangsten die worden gestort door de autonome instellingen die tot de consolidatieperimeter van de overheidsadministraties behoren en meer bepaald van Entiteit I (Staat en sociale zekerheid). Daardoor worden bij de evaluatie van het vorderingensaldo de middelen geneutraliseerd die afkomstig zijn van instellingen die afhangen van de Staat in enge zin, of van de sociale zekerheid. Het gaat voornamelijk om het Muntfonds (8 miljoen euro)⁶⁰ en het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (3 miljoen euro)⁶¹. Hetzelfde geldt voor de terugbetaling van een deel van de lening aan de sociale zekerheid (27,9 miljoen euro)⁶².

⁵⁶ Uit het ESR blijkt dat het begrip « waarderingsverschil » geen enkel vastgesteld recht creëert. Dat veronderstelt dus dat de aanrekening van een ontvangst als vastgesteld recht in het huidige ontwerp van begroting ongepast zou zijn (in tegenstelling tot de inschrijving ervan, in diezelfde begroting, als kasontvangst).

⁵⁷ Titel I. Lopende ontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 18 FOD Financiën. - § 1. Administratie der Thesaurie. Artikel 16.11.04.

⁵⁸ Algemene toelichting, p. 91.

⁵⁹ Titel II. Kapitaalontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 25 FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Artikel 86.10.01.

⁶⁰ Titel I. Lopende ontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 18 FOD Financiën. - § 1. Administratie der Thesaurie. Artikel 46.30.01.

⁶¹ Titel II. Kapitaalontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 32 FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Artikel 66.42.01.

⁶² Titel I. Lopende ontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 24 FOD Sociale Zekerheid. Artikel 42.80.02.

Zodra die verrichtingen geneutraliseerd zijn, zullen de wijzigingen die in de begroting werden aangebracht op het niveau van de ramingen van niet-fiscale ontvangsten een positieve impact van nagenoeg 687 miljoen euro hebben op het vorderingensaldo van Entiteit I.

Bij de ontvangsten die vervat zijn in die 687 miljoen euro, zijn er sommige die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden en die bijgevolg geen recurrent effect hebben, noch op het begrotingssaldo, noch op het vorderingensaldo. Ze mogen dan ook niet in aanmerking worden genomen bij de evaluatie van het structurele saldo van de Belgische Staat.

De niet-recurrente ontvangsten hebben meer bepaald betrekking op:

- de terugvordering, overeenkomstig de beslissing van de Europese autoriteiten, van de staatshulp die Bpost onterecht ontving voor de uitoefening van opdrachten van openbare dienst in de voorbije jaren. Die terugbetaling heeft een positief effect op de staatsbegroting van het jaar 2012, meer bepaald ten belope van 293 miljoen euro⁶³. Dat bedrag omvat een netto terugbetaling van 275 miljoen euro (d.w.z. na aftrek van de belasting die Bpost onterecht betaalde aan de Staat doordat de onwettelijke staatshulp werd vernietigd) en 18 miljoen euro aan intresten, te rekenen vanaf de datum waarop de hulp effectief werd toegekend.

In ruil mag het initieel voorziene dividend (56,6 miljoen euro) niet worden toegewezen door het verlies dat ontstaat door de terugbetaling van de staatshulp. Als compensatie heeft Bpost zich ertoe verbonden een tussentijds dividend van 41 miljoen euro te storten aan de Staat, weliswaar onder voorbehoud van een positief bedrijfsresultaat in 2012⁶⁴. Bovendien heeft Bpost beslist zijn wettelijke reserve terug te schroeven om rekening te houden met het feit dat die reserve te groot wordt geacht en om rekening te houden met het effect van het verlies 2011 op diezelfde reserve. Dankzij die verrichting zal een bijkomend dividend van 4,5 miljoen euro kunnen worden verdeeld⁶⁵;

- de stijging met 250 miljoen euro van de bijdrage die de ondernemingen uit de energiesector in 2012 dienen te betalen⁶⁶, hoewel die stijging terug te voeren is op 2011. Dat er met die ontvangst rekening wordt gehouden, ligt in de lijn van een advies van het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Die instelling was immers van oordeel dat een vastgesteld recht niet kon ontstaan vóór de datum waarop de wet⁶⁷ tot creatie van dat recht⁶⁸ gepubliceerd werd (11 januari 2012). Het gaat dus

⁶³ Titel II. Kapitaalontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 33 FOD Mobiliteit en Vervoer. Artikel 57.20.01.

⁶⁴ Titel I. Lopende ontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 33 FOD Mobiliteit en Vervoer. § 1. Stafdiensten. Artikel 27.10.05.

⁶⁵ Titel I. Lopende ontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 33 FOD Mobiliteit en Vervoer. § 1. Stafdiensten. Artikel 27.10.03.

⁶⁶ Titel I. Lopende ontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 18 FOD Financiën. - § 2. Administratie van de btw, registratie en domeinen. Artikel 37.70.02.

⁶⁷ Artikel 2 van de wet van 8 januari 2012 houdende diverse bepalingen inzake energie en duurzame ontwikkeling.

⁶⁸ Algemene toelichting, p. 34 en 91.

om een stijging die voortvloeit uit een boekhoudkundige inhaaloperatie, die in 2013 en de daaropvolgende jaren niet herhaald zal worden.

3.2 Overzicht van enkele specifieke niet-fiscale ontvangsten

Het Rekenhof wijst op het volgende in verband met de andere significante wijzigingen van niet-fiscale ontvangsten:

3.2.1 Ontvangsten voortvloeiend uit verrichtingen in het kader van de financiële crisis

Ontvangsten die voortvloeien uit de verrichtingen van de staatswaarborg voor de deposito's bij de financiële instellingen (+77,7 miljoen euro)

De ontvangsten die afkomstig zijn van de bijdrage van de financiële instellingen aan het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's worden met 77,7 miljoen euro opgetrokken tot 1.056,7 miljoen euro⁶⁹. Het Rekenhof herinnert er in dat verband aan dat de berekeningswijze van die bijdragen recent, ingevolge een arrest van het Grondwettelijk Hof van 23 juni 2011, grondig gewijzigd moest worden om beter rekening te houden met het potentieel risico op falen van de betrokken financiële instellingen. Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat tot nu toe nog geen enkele bijdrage in de staatskas werd gestort, daar de administratie van de Thesaurie van de Nationale Bank nog niet de gegevens heeft gekregen om de uiteindelijke bijdrage te kunnen bepalen die de verschillende banken ingevolge het bovenvermeld arrest verschuldigd zijn. Bovendien werd in de verantwoordingsdocumenten geen enkele informatie verstrekt over de berekeningsmodaliteiten van de extra ontvangst van 77,7 miljoen euro waarvan hierboven sprake is.

De ontvangsten die voortvloeien uit de vergoeding voor het gebruik van de staatswaarborg bij interbancaire leningen (+51,2 miljoen euro)

Het Rekenhof merkt op dat het geen informatie heeft kunnen krijgen over de manier waarop die extra ontvangst werd bepaald, en waardoor het totaalbedrag van die ontvangsten op 843,1 miljoen euro wordt gebracht⁷⁰.

De intresten op in het raam van de financiële crisis toegestane leningen (-38,7 miljoen euro)

Deze vermindering⁷¹ kan in hoofdzaak worden gerechtvaardigd door het feit dat de openbare schuldeisers beslist hebben met terugwerkende kracht een daling van de interestvoeten met 1,5% toe te passen op de bilaterale leningen die aan Griekenland werden toegekend.

Als conclusie van de drie voorgaande punten herinnert het Rekenhof eraan dat het in zijn verslag over het ontwerp van initiële begroting voor het jaar 2012 had onderstreept

⁶⁹ Titel I. – Lopende ontvangsten - Sectie II. – Niet-fiscale ontvangsten. Hoofdstuk 18 – Ministerie van Financiën. § 1. Administratie van de Thesaurie. Artikel 16.11.06.

⁷⁰ Titel I. – Lopende ontvangsten - Sectie II. – Niet-fiscale ontvangsten. Hoofdstuk 18 – Ministerie van Financiën. § 1. Administratie van de Thesaurie. Artikel 16.11.04.

⁷¹ Titel I. Lopende ontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. – Hoofdstuk 18 FOD Financiën. - § 7. Rijksschuld. Artikel 26.10.01.

dat de Belgische Staat voortaan overeenkomstig een Europese richtlijn van 8 november 2011⁷² relevante informatie moet publiceren over de voorwaardelijke verbintenissen die een grote weerslag op zijn toekomstige begrotingen kunnen hebben, wat voor de drie bovenvermelde ontvangsten zeker het geval is. Het stelt zoals voor het ontwerp van initiële begroting vast dat die informatie niet wordt vermeld in de verantwoordingsdocumenten.

3.2.2 De ontvangsten geïnd door het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (+63 miljoen euro)

In het voorliggende ontwerp van rijksmiddelenbegroting is een extra ontvangst van 63,4 miljoen euro ingeschreven voor verbeurdverklaringen en gesekwesteerde goederen⁷³. Volgens de notificaties in verband met de Ministerraad van 12 maart 2012 waardoor de beslissingen van het begrotingsconclaf worden bekrachtigd, zal die ontvangst worden gerealiseerd door een meer doeltreffende werking van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV) alsmede door een versnelde uitvoering van de tussen 2003 en 2007 uitgevoerde inbeslagnemingen. Het Rekenhof formuleert in dat verband de volgende opmerkingen:

- Het Rekenhof heeft in het verleden een audit uitgevoerd van de activiteiten van het COIV⁷⁴. Bij de voornaamste aanbevelingen en conclusies die het naar aanleiding daarvan formuleerde, had het Rekenhof aangedrongen op de noodzaak een geïntegreerd informatiesysteem uit te bouwen dat het COIV informeert over alle gerechtelijke beslissingen waarmee een verbeurdverklaring gemoeid is, en dat toelaat de uitvoering van de straffen op te volgen tot het moment waarop ze werkelijk worden uitgevoerd. Het Rekenhof had ook aanbevolen een meer doeltreffende boekhouding uit te bouwen die verder gaat dan louter een kasboekhouding en die toelaat getrouwe, waarachtige en volledige financiële staten te genereren.

Het Rekenhof stelt in dat opzicht vast dat, volgens de inlichtingen die het COIV verstrekte, de hierboven besproken hervormingen wellicht nog niet concreet vorm zullen krijgen in de loop van 2012. Het heeft bijgevolg vragen bij de mogelijkheid om de werking ervan tussen dit en het einde van het jaar 2012 te kunnen verbeteren om een extra ontvangst van 13,4 miljoen euro te kunnen realiseren, in het licht van inzonderheid de in de initiële rijksmiddelenbegroting voor het jaar 2012 verwachte realisaties (17,6 miljoen euro) en de effectieve realisaties van de voorgaande jaren (17,2 miljoen euro op jaarbasis).

- Naast de 13,4 miljoen euro waarvan hierboven sprake is, werd beslist in het aangepast ontwerp van rijksmiddelenbegroting een extra ontvangst van 50 miljoen euro in te schrijven die afkomstig zou zijn van een versnelde invordering van de tussen 2003 en 2007 uitgevoerde verbeurdverklaringen. Het Rekenhof wijst erop dat er ongeveer 10.000 dossiers van verbeurdverklaringen

⁷² Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.

⁷³ Titel II. Kapitaalontvangsten. - Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. Hoofdstuk 18. FOD. Financiën. - § 2. Administratie van de B.T.W., Registratie en Domeinen. Artikel 58.20.01.

⁷⁴ « Tenuitvoerlegging van de patrimoniale straffen ». Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, februari 2007.

zijn volgens de inlichtingen van het COIV. Gelet op de huidige capaciteit van het COIV om ongeveer 650 dossiers per maand te verwerken, vraagt het zich af of het COIV alle dossiers in kwestie zal kunnen verwerken tussen dit en december 2012 en bijgevolg of de in de loop van dezelfde periode verwachte ontvangst van 50 miljoen euro wel realistisch is.

Er loopt thans bij het COIV een studie om zo goed mogelijk de vermoedelijke opbrengst te bepalen van de ontvangsten die voortvloeien uit de tussen 2003 en 2007 uitgevoerde verbeurdverklaringen.

- Tot slot werd in de bovenvermelde Ministerraad bepaald dat eerstdaags een werkgroep zal worden opgericht om te onderzoeken of de opbrengst van de inbeslagnemingen kan worden geboekt volgens de ESR-methodologie. Het Rekenhof herinnert er in dat verband aan dat de opbrengst van de inbeslagnemingen overeenkomstig de strafwetgeving op geen enkele manier mag worden vermengd met die van de verbeurdverklaringen. Terwijl de verbeurdverklaringen een patrimoniale boete zijn waarbij de eigendom van het goed wordt overgedragen naar de Staat, is de inbeslagneming in rechte slechts een ordemaatregel die in de fase van het opsporingsonderzoek of van het gerechtelijk onderzoek wordt genomen, die dus niet tot gevolg heeft dat de eigendom van het in beslag genomen goed aan de beschuldigde wordt ontnomen. Daaruit vloeit voort dat de inbeslagneming, in ESR-termen, niet tot gevolg kan hebben dat er een ten voordele van de Staat vastgesteld recht bestaat, dat inzonderheid zijn vorderingensaldo of zijn patrimoniale toestand zou verbeteren.

3.2.3 De overige ontvangsten

De opbrengsten van de verkoop van roerende en onroerende goederen door Landsverdediging⁷⁵ dalen van 26,5 miljoen euro bij het opstellen van de initiële begroting naar 12,3 miljoen euro (-14,2 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat noch in de algemene toelichting, noch in de verantwoordingsdocumenten enige informatie wordt verstrekt waarmee men een beter beeld kan krijgen van de verwachte evolutie van de ontvangsten in hoofde van moratoriumintresten ten laste van de bedrijven en de gezinnen, inzake directe belastingen (+21,3 miljoen euro)⁷⁶ en de dividenden van de deelnemingen van de Staat in de financiële instellingen (+19,3 miljoen euro)⁷⁷. Het kan bijgevolg niet nagaan of die ramingen relevant zijn.

⁷⁵ Titel II. Kapitaalontvangsten. Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. Hoofdstuk 16. Ministerie van Landsverdediging.

⁷⁶ Titel I. Lopende ontvangsten. Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. Hoofdstuk 18. Ministerie van Financiën. § 1. Administratie van de Thesaurie. Artikel 26.10.01.

⁷⁷ Titel I. Lopende ontvangsten. Sectie II. Niet-fiscale ontvangsten. Hoofdstuk 18. Ministerie van Financiën. § 1. Administratie van de Thesaurie. Artikel 28.20.01.

DEEL III

Ontwerp van algemene uitgavenbegroting

Sectie 03 – FOD Budget en Beheerscontrole

Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten

Het interdepartementaal provisioneel krediet in deze sectie van het ontwerp van aangepaste algemene begroting werd op 245,9 miljoen euro gebracht, zijnde een vermindering met 158,6 miljoen euro ten opzichte van het initieel krediet.

Het Rekenhof herinnert eraan dat het naar aanleiding van het onderzoek van de initiële begroting erop had gewezen dat er in de verantwoordingsdocumenten niet voldoende informatie aanwezig was over de manier waarop dat provisioneel krediet was vastgesteld.

Volgens de informatie die het Rekenhof bij de FOD Budget en Beheerscontrole heeft gekregen is de vermindering van het provisioneel krediet met 158,6 miljoen euro het resultaat van onderstaande kredietaanpassingen:

- De voornaamste wijziging in het op dat provisioneel krediet ingeschreven bedrag zou betrekking hebben op de zogenaamde facultatieve uitgaven, d.w.z. de uitgaven die niet uit dwingende wettelijke verplichtingen voortvloeien, waarvan er een deel in die provisie waren opgenomen naar aanleiding van de initiële begroting. Door de inschrijving van die kredieten op de gepaste basisallocaties van de begroting, alsook door de beslissing om extra besparingsmaatregelen op diezelfde uitgaven toe te passen, werd dat provisioneel krediet gedeeltelijk verminderd met 168,0 miljoen euro. Daardoor zijn verschillende opmerkingen die het Rekenhof naar aanleiding van de initiële begroting had geformuleerd over het risico op onderschatting van sommige kredieten, nu zonder voorwerp geworden. Zulks is meer in het bijzonder het geval voor de kredieten van de secties 2 (Kanselarij), 14 (Buitenlandse Zaken), 19 (Regie der Gebouwen), 24 (Sociale Zaken) en 46 (Wetenschapsbeleid).
- Het provisioneel krediet bevatte bovendien aanvankelijk een "marge" van 93,8 miljoen euro, waarover de regering vrij kon beschikken. Deze marge werd met 44,0 miljoen euro verminderd en vertegenwoordigt dus nog 49,8 miljoen euro.
- De andere wijzigingen zouden betrekking hebben op de provisie « index » (+37,0 miljoen euro, d.i. in totaal 67,9 miljoen euro), het Optifed-project (-10,0 miljoen euro, zijnde een krediet van 20,0 miljoen euro), het Rosetta-plan (-1,7 miljoen euro, d.i. 2 miljoen euro), de inschrijving van nieuwe middelen voor het college van voorzitters (+10,0 miljoen euro) en de aanrekening van de voor de sociale inspectie voorziene middelen bij de betrokken secties van de begroting (-1,9 miljoen euro). Tot slot werd de negatieve aanrekening van een bedrag van

20 miljoen euro in de initiële interdepartementale provisie gecorrigeerd en uitgesplitst over de kredieten van alle departementen binnen de basisallocaties in verband met de betaling van de facultatieve toelagen. De door het provisioneel krediet gedekte andere uitgaven zijn onveranderd gebleven⁷⁸.

Het Rekenhof vermeldt tot slot dat de minister van Begroting op 10 januari laatstleden⁷⁹ een omzendbrief heeft uitgevaardigd om tegemoet te komen aan de kritiek van de Europese Commissie op de initiële begroting⁸⁰. Deze omzendbrief heeft verschillende administratieve blokkeringen ingevoerd voor een totaal bedrag van 1,3 miljard euro, waarvan 280,0 miljoen euro op het provisioneel krediet⁸¹. Het bedrag van de blokkering in verband met het provisioneel krediet werd tijdens het begrotingsconclaf aangepast naar 70 miljoen euro⁸². Er blijkt niet duidelijk hoe die blokkering zal kunnen worden verdeeld over de door het provisioneel krediet voorziene uitgaven.

⁷⁸ Namelijk: 60 miljoen euro voor de competentiepremies, 11,1 miljoen euro voor mobiliteit, 25 miljoen euro voor de gerechtskosten.

⁷⁹ Rondzendbrief van 10 januari 2012 betreffende de blokkering van sommige begrotingskredieten.

⁸⁰ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/008, p. 129-132.

⁸¹ De term "administratieve blokkering" verwijst naar het feit dat de betrokken kredieten, hoewel ze in de begroting zijn ingeschreven, niet kunnen worden gebruikt om de uitgaven te doen waarop ze betrekking hebben.

⁸² Bovendien is in blokkeringen voorzien op de werkingskredieten (124 miljoen euro) en op de investeringskredieten (80 miljoen euro van het geheel van de begrotingssecties, in verhouding tot de betrokken basisallocaties in de algemene uitgavenbegroting).

Sectie 12 – FOD Justitie

1 Activiteit 12.56.03 – Gewone rechtsmachten – andere werkingskosten

Het krediet ingeschreven op de basisallocatie 12.56.03.12.11.40 voor de betaling van de gerechtskosten daalt per saldo met 12,0 miljoen euro tot 87,0 miljoen euro⁸³:

- volgens de verantwoording zal een besparing van 13 miljoen euro worden gerealiseerd in het domein van telefoontaps, de DNA-analyses en de tolken;
- daarnaast wordt door de FOD Justitie een bijkomende besparing van 2,7 miljoen euro vooropgesteld. Deze besparing wordt in de verantwoording niet afzonderlijk toegelicht en is begrepen in de besparing op diverse werkingskosten van 8,4 miljoen euro⁸⁴;
- tenslotte worden de kredieten daarentegen met 3,7 miljoen euro verhoogd om rekening te houden met de invoering van btw op de prestaties van gerechtsdeurwaarders.

In de verantwoording wordt niet gepreciseerd hoe de geplande besparingen zullen worden gerealiseerd. Het Rekenhof stelt daarnaast vast dat er geen bijkomende kredieten werden toegekend om de kosten ingevolge de “Salduz”-wetgeving op te vangen (zie punt 3).

Het is evenmin duidelijk of er voldoende rekening werd gehouden met de onbetaalde facturen, die voor een bedrag van 11,5 miljoen euro naar 2012 werden doorgeschoven.⁸⁵

2 Activiteit 12.56.04 – Personeelsuitgaven magistraten

De kredieten bestemd voor de bezoldiging van de magistraten⁸⁶ worden behouden op 275,7 miljoen euro, toegekend bij de initiële begroting. De ingeschreven kredieten zijn daarbij lager dan de realisaties 2011 (276,9 miljoen euro). Naar aanleiding van de commentaren van het Rekenhof bij de initiële begroting werd geantwoord dat de meerkost voor een volledige invulling van het bestaande wettelijk kader van de rechterlijke orde (10,5 miljoen euro) in de interdepartementale provisie was opgenomen en eventueel bij de begrotingscontrole zou worden toegekend⁸⁷. Daarnaast werd voor 2012 nog geen rekening gehouden met de geplande wijziging van de personeelsbezetting voor de behandeling door de strafuitvoeringsrechters van

⁸³ De initiële kredieten 2012 waren daarbij ook reeds 12 miljoen euro lager dan de realisaties 2011 (zie commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012, Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/003, p. 43).

⁸⁴ Het College van voorzitters van de FOD's en POD's heeft zich tegenover de regering geëngageerd een extra besparing op de werkingskredieten van 26,3 miljoen euro te realiseren. Voor de FOD Justitie wordt rekening gehouden met een extra besparing op de werkingskredieten van 8,4 miljoen euro.

⁸⁵ In 2010 werd voor een bedrag van 16 miljoen euro aan onbetaalde facturen doorgeschoven naar 2011.

⁸⁶ Basisallocaties 12.56.04.11.00.03 en 12.56.04.11.00.04 voor de bezoldigingen en allerhande toelagen voor respectievelijk het statutaire personeel en de gerechtelijk stagiairs.

⁸⁷ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/008, p. 145.

vrijheidsstraffen op minder dan drie jaar⁸⁸ en voor de invoering van extra kamers bij de strafuitvoeringsrechtbanken voor dossiers internering⁸⁹.

3 “Salduz”-wetgeving

Het Rekenhof stelde bij de opmaak van de initiële begroting vast dat de budgettaire implicaties van het in werking treden per 1 januari 2012 van de “Salduz”-wetgeving niet werden opgenomen in de kredieten⁹⁰. In een raming die voorgelegd werd aan de Ministerraad van 29 september 2011 werd de jaarlijkse meerkost tengevolge van de Salduz-wetgeving voor de FOD Justitie geraamd op 27 miljoen euro⁹¹.

Bij de aangepaste begroting 2012 wordt in het kader van Salduz een krediet van 1 miljoen euro toegekend voor de vergoeding van de advocaten belast met de gerechtelijke bijstand waarbij dit krediet de nog in te dienen vergoedingen voor prestaties tot eind 2011 zou moeten dekken⁹².

Voor de bijkomende kosten voor 2012 ingevolge Salduz wordt een vastleggingskrediet van 3,5 miljoen euro ingeschreven in de interdepartementale provisie.

Uit een analyse door de FOD Justitie van de “Salduz”-kosten van de eerste drie maanden van 2012 zou blijken dat de budgettaire impact minder hoog is dan oorspronkelijk werd geraamd. Bij gebrek aan een recente raming in verband met de meerkost voor 2012, is het niet mogelijk te beoordelen of de huidige kredieten, en rekening houdende met het in de interdepartementale provisie ingeschreven bedrag van 3,5 miljoen euro, toereikend zullen zijn om alle uitgaven te dekken.

Het Rekenhof merkt op dat ingevolge ondermeer de ingeschreven besparingen op de gerechtskosten de totale vereffeningskredieten van de basisallocaties, waarop ook de bijkomende kosten moeten Salduz worden geboekt tegenover de realisaties 2011 zijn gedaald met 19,1 miljoen euro of met bijna 9% (zie tabel).

⁸⁸ Het artikel 11 van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken treedt volgens de huidige wetgeving in werking op 1 september 2012 (oorspronkelijke op 1 december 2007).

⁸⁹ De wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis treedt volgens de huidige wetgeving in werking op 1 januari 2013 (oorspronkelijk op 1 januari 2009).

⁹⁰ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/009, p. 44.

⁹¹ De geraamde meerkost van 27 miljoen euro had betrekking op:

- 4,1 miljoen euro bijkomende kosten verbonden aan de organisatie van permanentiediensten;
- 6,9 miljoen euro bijkomende gerechtskosten, meer specifiek voor het bijkomende beroep op tolken;
- 16 miljoen euro juridische tweedelijnsbijstand (vergoeding van de advocaten belast met de gerechtelijke bijstand).

⁹² Voor bepaalde andere aspecten van Salduz werden in 2011 reeds middelen toegekend. Via het koninklijk besluit van 13 november 2011 houdende de gedeeltelijke verdeling van de interdepartementale provisie werd in dit kader reeds een bedrag van 9,2 miljoen euro aan de FOD Justitie toegekend (op de basisallocaties voor informatica 12.56.02.12.11.04 en 12.56.02.74.22.04 een bedrag van 2,3 miljoen euro en op de basisallocatie voor gerechtskosten 12.56.03.12.11.40 een bedrag van 6,9 miljoen euro).

Tabel 7 – Vereffeningskredieten waarop onder meer de bijkomende kosten Salduz worden geboekt (in duizenden euro)

Vereffeningskredieten		2011		2012	
		Totaal krediet	Realisatie	Initiële begroting	Aangepaste begroting
12.56.02.12.11.04	Allerhande werkingsuitgaven met betrekking tot de informatica	23.590	23.590	22.051	21.051
12.56.02.74.22.04	Investeringsuitgaven inzake de informatica	15.954	11.655	17.328	16.328
12.56.03.12.11.40	Gerechtskosten	111.011	110.652	98.986	87.027
12.56.11.34.41.45	Vergoeding van advocaten belast met gerechtelijke bijstand	68.022	68.022	69.450	70.450
Totaal		218.577	213.918	207.815	194.856

Bron: uitvoeringsgegevens (2011) en algemene uitgavenbegroting (2012)

Het Rekenhof wijst er derhalve op dat de begrotingskredieten van de FOD Justitie voor 2012 mogelijkerwijze niet toereikend zullen zijn om de meerkosten ten gevolge van de “Salduz”-wetgeving volledig te kunnen dragen.

Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

1 Programma 13.40.4 – Financiering van de provincies en gemeenten

Naar aanleiding van de invoering van Fedcom bij de FOD Binnenlandse Zaken vanaf 1 januari 2012, worden de kredieten voor de zogenaamde "Dode Hand"⁹³, zijnde de compensatie ten belope van 72% van de niet-inning van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing⁹⁴ op twee verschillende basisallocaties aangerekend (basisallocatie 13.40.40.43.21.07 voor de Vlaamse en Waalse gemeenten, voorzien krediet 9,1 miljoen euro, en basisallocatie 13.40.40.45.31.07 voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, voorzien krediet 39,0 miljoen euro).

Het regeerakkoord van 1 december 2011 bepaalt onder punt 4.7 *"Correcte financiering van de Brusselse instellingen" dat "de dodehandcompensatie van de bijzondere wet van 16 januari 1989 gaat van 72% naar 100% en wordt uitgebreid teneinde in de verliezen van inkomsten uit het gewest en de agglomeratie te voorzien, en door de laatst beschikbare opcentiemen als referentie te nemen"*⁹⁵.

Via een amendement⁹⁶ op de initiële algemene uitgavenbegroting voor 2012 werd een derde basisallocatie gecreëerd⁹⁷, waarop een complementair krediet van 24 miljoen euro voor de stijging van 72% naar 100% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd afgezonderd⁹⁸. Bij gelijkblijvende parameters bedraagt de budgettaire impact van de verhoging van de compensatie van de "Dode Hand" van 72% tot 100% 15,16 miljoen euro voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁹⁹. Om de dodehandcompensatie toe te kennen, met als referentie de laatst beschikbare gemeentelijke opcentiemen dient artikel 63 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten te worden aangepast. De toereikendheid van dit krediet zal pas kunnen worden beoordeeld bij de aanpassing van dit artikel, wanneer de nieuwe parameters, waaronder de laatst beschikbare opcentiemen, voor de berekening van de compensatie zullen zijn gekend.

⁹³ Deze "Dode Hand" kan worden gedefinieerd als het inkomstenverlies dat sommige gemeenten lijden vanwege het feit dat zij in de onmogelijkheid verkeren opcentiemen te heffen als gevolg van de vrijstellingen inzake onroerende voorheffing die de federale Staat voor sommige onroerende goederen heeft toegekend.

⁹⁴ Het krediet voor de compensatie wordt, in toepassing van het artikel 63, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten berekend op basis van:

- de gewestelijke aanslagvoeten en de gemeentelijke opcentiemen vastgesteld op 1 januari 1993;
- de meest recent beschikbare officiële gegevens over de kadastrale inkomens, geïndexeerd vanaf 1 januari 1991;
- voor onroerende goederen waarvan de federale overheid mede-eigenaar is, op basis van het gedeelte kadastraal inkomen dat overeenstemt met het aandeel van de federale overheid in de mede-eigendom.

⁹⁵ Het regeerakkoord van 1 december 2011, p. 64.

⁹⁶ Amendement nr. 42 van de regering, Parl. Stuk Kamer, DOC 53 1944/024, p. 2-3.

⁹⁷ Basisallocatie 13.40.40.45.31.08.

⁹⁸ Dit krediet werd daarbij geblokkeerd omdat het gebruik ervan afhankelijk werd gemaakt van de goedkeuring van de bepalingen met betrekking tot de splitsing van het kiesarrondissement BHV en het eerste luik van de financiering van de Brusselse instellingen. De blokkering is ook van toepassing op de andere elementen van de 124 miljoen extra uitgaven die bij de initiële begroting werden ingeschreven ter financiering van de Brusselse instellingen in het kader van de vooropgestelde zesde staats hervorming.

⁹⁹ Raming door de FOD Budget en Beheerscontrole.

Daarnaast bevat het programma 13.40.4 – Financiering van de provincies en gemeenten het krediet dat bestemd is voor het financieren van de dotatie ten voordele van de stad Brussel voor de lasten inherent aan haar statuut van hoofdstad van het koninkrijk (basisallocatie 12.40.40.43.21.08). Het krediet voor deze dotatie bedraagt in de aangepaste algemene uitgavenbegroting voor 2012, net zoals in de initiële begroting voor 2012, 104,4 miljoen euro. Dit krediet is echter onderschat met 2,1 miljoen euro¹⁰⁰.

2 Programma 13.56.8 – Lokale integrale veiligheid

Binnen de algemene directie Veiligheid en Preventie staat de directie Lokale Integrale Veiligheid in voor de opvolging, de begeleiding en de ondersteuning van de plaatselijke overheden bij de ontwikkeling van hun beleid inzake voorkoming van criminaliteit.

Om dat beleid te financieren bestaat er binnen de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZ-PPO) een Veiligheids- en Preventie-fonds dat de verplichtingen inzake de strategische veiligheids- en preventieplannen van de gemeenten en de gemeenschapswachten moet financieren en dat wordt gestijfd met 40,9 miljoen euro btw-ontvangsten¹⁰¹.

In de Ministerraad van 24 oktober 2008 werd beslist deze gedebudgetteerde uitgaven vanaf 2010 op te nemen in de begroting van de Staat. Vermits de budgettering telkens werd uitgesteld, werden de hiervoor ingeschreven kredieten voor subsidies voor 2010 en 2011 geblokkeerd¹⁰². In de initiële begroting voor 2012 werd voor dezelfde uitgaven een krediet van 38,3 miljoen euro ingeschreven, dat bij het begrotingsconclaf van 12 maart 2012 met 34 miljoen euro werd verminderd.

Aangezien de uitgaven die zouden worden gedekt door het oorspronkelijk toegekende krediet verder ten laste blijven van het gedebudgetteerde Veiligheids- en Preventiefonds van de RSZ-PPO, is onduidelijk waarvoor het resterende saldo van 4,3 miljoen euro wordt toegekend¹⁰³.

¹⁰⁰ Berekeningen op basis van artikel 64 van de bijzondere wet van 19 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. De onderschatting van het krediet is deels het gevolg van een gecumuleerde achterstand van 1,3 miljoen euro en deels van een onderschatting van de indexering met 0,8 miljoen euro.

¹⁰¹ Artikel 66, § 2, 1^o, van de programmawet van 2 januari 2001.

¹⁰² Basisallocatie 13.56.81.43.22.01.

¹⁰³ De FOD Budget & Beheerscontrole deelde mee dat de resterende fondsen administratief zullen worden geblokkeerd.

Sectie 14 - FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

1 Programma 14.54.1 - Landenprogramma's

Op basisallocatie 14.54.13.54.52.31-Saneringslening van de Nationale Delcrederedienst, waren in de initiële begroting 2012 de kredieten, voor een bedrag van 19,5 miljoen euro, ingeschreven om de maandelijks lasten te betalen van de lening die de Nationale Delcrederedienst voor rekening van de Staat had afgesloten om de afkoop door deze laatste van schuldvorderingen op een aantal ontwikkelingslanden te financieren¹⁰⁴.

Het encours van de financiële lasten die met die lening samenhangen, beloopt 39,1 miljoen euro op 12 april 2012. Dat encours vertegenwoordigt de stortingen die moeten worden uitgevoerd voor 2012 en 2013, zijnde het jaar van de laatste annuïteit. De storting met betrekking tot 2012 moet tussen 1 april 2012 en 31 maart 2013 gebeuren.

De Ministerraad heeft op 12 maart 2012¹⁰⁵ beslist de kredieten voor het betalen van de lasten van die lening voor het jaar 2012, die op de initiële begroting waren ingeschreven, te schrappen en deze over de dragen naar de begroting 2016.

De begrotingsnotificaties vermelden bovendien niet de terugbetaling van de laatste schijf van die lening (2013), die ook door een toekomstige begroting ten laste zal moeten worden genomen.

Het Rekenhof merkt op dat de overdracht van die lasten die ten laste van de Staat vallen, een weerslag zal hebben op de latere begrotingen.

2 Programma 14.54.3 - Multilaterale samenwerking

Binnen basisallocatie 14.54.33.54.42.07-Verplichte bijdragen aan en deelnemingen in ontwikkelingsbanken en garantiefondsen voor privé-investeringen, zijn inzonderheid de kredieten ingeschreven voor de betaling van de verplichte bijdragen van België aan het Afrikaans Ontwikkelingsfonds¹⁰⁶.

Het aandeel van België in de twaalfde wedersamenstelling van de werkmiddelen beloopt 94,6 miljoen euro, waarvan 90 miljoen uiterlijk op 15 april 2011, 15 januari 2012 en 15 januari 2013 moet worden gestort in drie schijven van 30 miljoen elk. Er zal een korting van 4,6 miljoen euro worden toegekend op voorwaarde dat de drie schijven binnen de termijnen worden betaald. Ingevolge de achterstand bij de betaling van de eerste schijf¹⁰⁷, werd de tweede schijf reeds medio december 2011 betaald, om de

¹⁰⁴ Beslissing van het ministerieel comité voor Buitenlandse Betrekkingen van 18 januari 1991 - zie de verantwoordingen van de begroting 2012, Parl. St. Kamer, DOC 53 1945/009, p. 115 tot 117.

¹⁰⁵ Beslissing van de Ministerraad van 12 maart 2012- notificaties van de begrotingscontrole, p. 29 en 30.

¹⁰⁶ Op basis van de wet van 28 juni 1974 houdende goedkeuring van de overeenkomst houdende oprichting van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds en het koninklijk besluit van 7 februari 2011 betreffende de inschrijving van België op de twaalfde wedersamenstelling van de werkmiddelen van het Afrikaans Ontwikkelingsfonds.

¹⁰⁷ Op 11 mei 2011 in plaats van 15 april.

korting te handhaven¹⁰⁸. Het krediet in verband met de derde schijf (30 miljoen euro) werd ingeschreven in de initiële uitgavenbegroting 2012.

De Ministerraad heeft op 12 maart 2012 beslist die vereffeningskredieten op de begroting 2012 te schrappen¹⁰⁹.

Die kredieten zullen bijgevolg in de initiële begroting 2013 moeten worden ingeschreven.

¹⁰⁸ Zie de verantwoordingen van de begroting 2012, Parl. St. Kamer, DOC 53 1975/009, p. 214 tot 217.

¹⁰⁹ Ministerraad van 12 maart 2012 - Notificaties van de begrotingscontrole, p. 29.

Sectie 17 – Federale politie en geïntegreerde werking

1 Het in werking treden van de Salduz-wetgeving

Bij de initiële begroting werd de kostprijs van de ‘Salduz’-wetgeving voor de federale politie geraamd op 22,1 miljoen euro. Het Rekenhof heeft hierbij opgemerkt dat deze bijkomende kosten niet in de initiële begroting van de federale politie waren ingeschreven en dat het niet duidelijk was in welke mate deze kosten waren opgenomen in de interdepartementale provisie van de FOD Budget en Beheerscontrole¹¹⁰.

De federale politie beschikt tot op heden over onvoldoende betrouwbare gegevens om op precieze wijze de meerkosten die voortvloeien uit de toepassing van de ‘Salduz’-wetgeving te herraamen.

Tijdens het begrotingsconclaaf van 12 maart 2012 werd beslist ter financiering van de stijgende kosten tengevolge van de in werkingtreding van de ‘Salduz’-wet een bijkomend krediet van 3 miljoen euro toe te kennen, waarvan 1 miljoen euro aan de federale politie¹¹¹ en 2 miljoen euro aan de lokale politie¹¹². Er wordt echter geen krediet meer voorzien in de interdepartementale provisie.

Het Rekenhof merkt op dat de berekeningswijze van deze bijkomende kredieten niet wordt toegelicht in de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting. Hierdoor en mede door het gebrek aan meer recente en betrouwbare ramingen van de meerkosten tengevolge van de ‘Salduz’-wetgeving, is het niet mogelijk te oordelen of de ingeschreven kredieten toereikend zullen zijn om aan alle verplichtingen te voldoen.

2 Programma 17.90.1 – Federale dotatie aan de meergemeentepolitiezones

De federale dotatie ter financiering van de politiezones (basisallocatie 17.90.11.43.51.01) bestaat uit een basisdotatie¹¹³, een aanvullende dotatie aan de probleemzones en een aantal kleinere toelagen. In de aangepaste begroting wordt het krediet verhoogd met 20,1 miljoen euro tot 710,8 miljoen euro. Deze stijging is, enerzijds, toe te schrijven aan de aanpassing van de dotatie aan de reële evolutie van de gezondheidsindex (+18,1 miljoen euro), en anderzijds aan een bijkomende toelage ter financiering van de meerkosten tengevolge van het ‘Salduz’-arrest (+2 miljoen euro).

¹¹⁰ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/003, p. 54. In haar antwoord op deze opmerking wijst de regering erop dat er een politiek akkoord bestond om de personeelskosten te monitoren veeleer dan in het ongewisse reeds te reserveren (Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/008, p. 155).

¹¹¹ De vastleggings- en vereffeningskredieten op de basisallocaties 17.41.15.11.00.03 en 17.42.14.11.00.03 worden respectievelijk verhoogd met 0,08 miljoen euro en 0,92 miljoen euro.

¹¹² Deze bijkomende kredieten worden toegekend via de federale dotatie ter financiering van de lokale politiezones (basisallocatie 17.90.11.43.51.01).

¹¹³ Het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende toekenning van de definitieve federale basistoelage, een toelage uitrusting handhaving openbare orde en een toelage veiligheids- en samenlevingscontracten, aan sommige politiezones en aan sommige gemeenten voor het jaar 2002, en tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 december 2001 houdende de toekenning van een voorschot op de federale basistoelage voor het jaar 2002 aan de politiezones en van een toelage aan sommige gemeenten.

In zijn commentaar bij de initiële begroting wees het Rekenhof op de invloed van het in 2009 gedeeltelijk vernietigen door de Raad van State van de koninklijke besluiten voor de jaren 2003 tot en met 2008 die betrekking hebben op de aanvullende dotatie toegekend aan probleemzones. De regering antwoordde dat voor de toekomst het discriminatieprobleem tussen de politiezones is opgelost. Zij bevestigde wel dat de regularisatie van het verleden (2002-2009) nog open staat en mee zal moeten worden opgenomen in het globale financieringsplaatje voor een bedrag van 28,2 miljoen euro¹¹⁴. Het Rekenhof merkt op dat in het huidige begrotingsontwerp hiervoor evenwel nog geen kredieten worden ingeschreven¹¹⁵.

3 Transfer van militairen

Bij het conclaaf van 22 maart 2010 inzake de aangepaste begroting 2010 besliste de regering 100 militairen over te hevelen naar het operationeel kader van de federale politie. Deze beslissing werd bekrachtigd door de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (artikel 77), het koninklijk besluit van 12 september 2011 tot overplaatsing van bepaalde militairen naar het operationeel kader van de federale politie en het protocolakkoord van 12 april 2011 tussen de ministers van Landsverdediging en Binnenlandse Zaken.

Tot op heden werden slechts 15 van 100 militairen overgeheveld. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in haar beleidsnota aangekondigd dat de federale politie in de loop van 2012 een nieuwe poging zal ondernemen om militairen over te plaatsen, dit rekening houdende met de door de eerste overgehevelde militairen opgedane ervaring¹¹⁶.

Het Rekenhof merkt op dat in de algemene uitgavenbegroting van de federale politie hiervoor geen kredieten werden ingeschreven.

¹¹⁴ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/008, p. 155.

¹¹⁵ Zie Parl. St. Kamer, DOC 53/1347/007, p. 34-35 en Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/003, p. 54.

¹¹⁶ Parl. St. Kamer, DOC 53/1964/025, p. 11. De federale politie raamt de kostprijs voor deze aanwerving op 0,8 miljoen euro (75 militairen met een indiensttreding begin november 2012).

Sectie 18 – FOD Financiën

1 Centraal verbindingsbureau betreffende de wederzijdse bijstand inzake invorderingen

Op 1 januari 2012 treedt de Europese richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen, in werking. Deze richtlijn beoogt het verbeteren van de wederzijdse bijstand tussen de lidstaten inzake de invorderingen van belastingen en andere rechten die worden geheven door een lidstaat, ondermeer in de oprichting van een centraal verbindingsbureau.

In België zal deze taak worden waargenomen door de Dienst Invorderingen-CLO¹¹⁷ bij de administratie van de Inning en Invordering van de FOD Financiën. Dit bureau zal niet enkel optreden als centraal meldpunt met de lidstaten en de Europese Commissie m.b.t. de in de richtlijn vernoemde rechten die worden geheven door de federale overheid, maar tevens m.b.t. deze van de gewesten en de lokale overheden.

De Raad van State heeft in zijn advies van 13 september 2011 bij het wetsontwerp houdende de omzetting van bovenvermelde Europese richtlijn in de federale wetgeving opgemerkt dat gelet op de onderscheiden bevoegdheden van de diverse overheden inzake belastingen en andere heffingen, het centraal verbindingsbureau een aan die overheden gemeenschappelijke instantie dient te zijn¹¹⁸. Het beveelt daarom aan een samenwerkingsakkoord te sluiten in toepassing van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen¹¹⁹. Het Rekenhof merkt hierbij op dat er tot op heden nog geen samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de gewesten werd gesloten. Er is wel reeds een ontwerp van samenwerkingsakkoord opgesteld, waarin de verdeling van de werkingskosten over de federale Staat en de verschillende gewesten evenwel nog niet is uitgewerkt¹²⁰. Als gevolg hiervan worden momenteel alle werkingskosten van het centraal verbindingsbureau gedragen door de FOD Financiën.

2 Mutualisering ICT-infrastructuur

Ter financiering van de kosten van de verrichtingen m.b.t. Fedopress (mutualisering ICT-infrastructuur), de drukkerij van de federale overheid onder voogdij van de FOD Financiën, wordt voorzien in een orderekening van de thesaurie (18.86.05.06.15). Deze orderekening vertoont een positief saldo van 2,6 miljoen euro en wordt gefinancierd met ontvangsten van de andere federale overheidsdiensten voor de prestaties die Fedopress aan hen heeft geleverd.

Het Rekenhof merkt op dat de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat de mogelijkheid tot het

¹¹⁷ Central Liaison Office.

¹¹⁸ Wet van 9 januari 2012 houdende de omzetting van Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen.

¹¹⁹ Advies van de Raad van State nr. 50106/1/V van 13 september 2011 (Parl. St. Kamer, DOC 53 1915/001, p. 36-40).

¹²⁰ Omdat het centraal verbindingsbureau pas operationeel is, heeft de FOD Financiën momenteel nog geen duidelijk zicht op de kosten die eraan verbonden zijn.

gebruik van orderekeningen van de thesaurie voor dergelijke transacties niet meer voorziet¹²¹. Het verder gebruiken van orderekeningen doet afbreuk aan de budgettaire transparantie omdat ze aanleiding kunnen geven tot het oneigenlijk aanwenden van kredieten en het aanleggen van reserves die buiten de normale budgettaire controle vallen. Zoals uit onderstaande tabel blijkt werden de uitgaven m.b.t. Fedopress tot nu toe niet gefinancierd met de inkomsten geboekt op de orderekening, maar ten laste genomen van de begroting van Financiën, waardoor een reserve van 2,6 miljoen euro werd aangelegd.

Het Rekenhof beveelt derhalve aan de orderekening op te heffen en het erop beschikbare saldo ten gunste van de rijksmiddelenbegroting te storten.

Tabel 8 – De evolutie van de inkomsten en uitgaven op de orderekening 18.86.05.06.15 (in miljoen euro)

	2008	2009	2010	2011	31/3/2012
Begintoestand	0	0,2	0,6	2,0	2,6
Ontvangsten	0,2	0,4	1,4	0,6	0
Uitgaven	0	0	0	0	0
Eindtoestand	0,2	0,6	2,0	2,6	2,6

¹²¹ Rekenhof, 167^e Boek van Opmerkingen, Volume I, p. 449-457.

Sectie 21 – Pensioenen

Responsabiliseringsbijdrage

De “responsabiliseringsbijdrage” wordt sinds 1 januari 2001 geregeld door de bijzondere wet van 5 mei 2003¹²². De federale Staat draagt de pensioenlast van de ambtenaren van de deelstaten, maar deze deelstaten dragen krachtens voormelde wet (zeer gedeeltelijk) bij in de financiering van de pensioenen van hun ambtenaren.

Artikel 10 van de voornoemde wet bevat daarenboven nog een belangrijke beperking: indien de nieuwe berekeningswijze¹²³ van de responsabiliseringsbijdrage in de loop van 2003 niet definitief werd gemaakt en indien het bovendien niet mogelijk bleek om tot een consensus te komen over de wijzigingen die moesten worden aangebracht aan het berekeningssysteem, bleef de door elk van de overheden verschuldigde bijdrage vastgesteld op het bedrag dat verschuldigd was voor het jaar 2002.

Tijdens de volgende jaren werd er telkens, zoals uitdrukkelijk in de wet is bepaald, een koninklijk besluit getroffen waarin de responsabiliseringsbijdrage werd *bevroren* op het bedrag van 2002, wegens het ontbreken van een akkoord tussen de verschillende betrokken overheden. De pensioenadministratie berekent wel elk jaar het bedrag dat elke overheid zou moeten betalen wanneer de bijzondere wet van 5 mei 2003 onveranderd en ten volle zou worden toegepast. Volgens deze berekening zou het volledige bedrag van de door de deelstaten in 2012 te betalen responsabiliseringsbijdrage tot 105,6 miljoen euro oplopen, in plaats van de tot dusver betaalde 16,2 miljoen euro.

Bij de begrotingscontrole wordt, net als bij de initiële opmaak van de begroting van de PDOS, nog steeds met het “volledig berekend bedrag” rekening gehouden, hoewel er hierover nog steeds geen akkoord met de gemeenschappen en gewesten is vastgelegd. Door het volledig toepassen van de berekeningregels van de wet van 5 mei 2003 werd de in de begroting van de PDOS ingeschreven federale dotatie met ruim 89 miljoen euro verminderd.

¹²² Bijzondere wet van 5 mei 2003 tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector.

¹²³ Voordien werd die bijdrage geregeld door de bijzondere wet van 27 april 1994 tot instelling van een responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector.

Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

Programma 23.40.7 – Federale globale plannen

De personeelsuitgaven voor de jongeren tewerkgesteld in het kader van de startbaanovereenkomsten worden aangerekend op de basisallocatie 23.40.71.11.00.04¹²⁴. Gezien deze kredieten zijn voorzien binnen de interdepartementale provisie ingeschreven bij de FOD Budget en Beheerscontrole¹²⁵, worden op deze basisallocatie geen kredieten ingeschreven. Evenwel werden in de loop van dit jaar op deze basisallocatie reeds uitgaven aangerekend, waardoor eind maart 2012 een kredietoverschrijding van 0,2 miljoen euro werd vastgesteld¹²⁶. Zoals al aangegeven bij de initiële begroting 2012¹²⁷, merkt het Rekenhof opnieuw op dat deze werkwijze indruist tegen het principe van de begrotingspecialiteit en het limitatief karakter van de toegekende kredieten.

Voorvoemde interdepartementale provisie voorziet ter financiering van deze startbaanovereenkomst bij de FOD Werkgelegenheid slechts een krediet van 0,5 miljoen euro. In 2011 werd evenwel hiertoe een krediet van 0,8 miljoen euro aangewend. Om te voldoen aan wettelijke 3%-norm van het aantal jongeren dat met een startbaanovereenkomst moet worden tewerkgesteld¹²⁸, is volgens het departement voor het begrotingsjaar 2012 een krediet noodzakelijk van 1 miljoen euro. Om deze personeelsuitgaven toch te financieren zal wellicht een herverdeling vanuit andere kredieten noodzakelijk zijn.

¹²⁴ BA 23.40.71.11.00.04: Bezoldiging en allerhande toelagen – andere dan statutair personeel.

¹²⁵ Programma 03.41.1 – Provisionele kredieten.

¹²⁶ Toestand SAP-Fedcom.

¹²⁷ Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/003, p. 70.

¹²⁸ Artikel 39 van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid en de koninklijk besluiten van 30 maart 2000 tot uitvoering van voornoemde wet.

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

1 Ontvangsten- en uitgavenverrichtingen voor orde

Artikel 144 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalde dat de ontvangsten en uitgaven van de Staat voor rekening van derden in de boekhouding van de Thesaurie worden geregistreerd via speciale en bijzondere fondsen, orderekeningen genoemd.

De wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat voorziet echter niet meer in een systeem van orderekeningen. Bovendien bepaalt het boekhoudplan dat wordt opgelegd door het koninklijk besluit van 10 november 2009, dat de verrichtingen met derden moeten worden geboekt in rekeningen van klasse 4 van de algemene boekhouding.

Het systeem van de orderekeningen werd niettemin gehandhaafd, in het bijzonder bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Het Rekenhof had bij zijn audit over het gebruik van orderekeningen in Fedcom¹²⁹ vastgesteld dat deze situatie niet in overeenstemming was met de comptabiliteitswet van 22 mei 2003, daar de verrichtingen met derden moesten worden geboekt op derderekeningen in het boekhoudplan.

Aan bepaalde orderekeningen wordt een wettelijke grondslag gegeven door specifieke wettelijke bepalingen in te schrijven. Het gaat om de volgende verrichtingen:

- Incidenten- en Crisismanagement: rekening 25.87.01.07.13 B¹³⁰;
- Euphresco: rekening 25.87.02.40.49 B¹³¹
- Vesalius document and information Center: rekening 87.02.39.48 B¹³²;
- Personeel Expert: rekening 87.09/70.03.B¹³³;
- Gezondheidsinspectie van de haven van Antwerpen: rekening 87.02.20.29.C¹³⁴;
- Functie "psychosociaal manager": rekening 87.09.65.95.B¹³⁵;
- Bijdragen aan het secretariaat van de Hoge Gezondheidsraad: rekening 87.01.03.09.B¹³⁶.

¹²⁹ 167e Boek van het Rekenhof, Beheer en interne controle, Gebruik van orderekeningen in Fedcom, p. 450 tot 456 en 168e Boek van het Rekenhof, Beheer en interne controle, Omzetting van de orderekeningen en van de thesaurierekeningen in Fedcom (vervolg), p. 223 tot 228.

¹³⁰ Artikel 2.25.9 van de algemene uitgavenbegroting 2012.

¹³¹ Artikel 2.25.10 van de algemene uitgavenbegroting 2012.

¹³² Artikel 2.25.3 van het ontwerp houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2012.

¹³³ Artikel 2.25.4 van het ontwerp houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2012.

¹³⁴ Artikel 2.25.5 van het ontwerp houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2012.

¹³⁵ Artikel 2.25.6 van het ontwerp houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2012.

De FOD beschikt over 17 orderekeningen: de 7 bovenvermelde rekeningen en 10 andere die voortvloeien uit verschillende bepalingen die zijn opgenomen in wetten, reglementen of overeenkomsten. Die 17 rekeningen werden gecreëerd vooraleer de FOD op 1 januari 2009 in het SAP-Fedcomsysteem stapte.

Het Rekenhof herhaalt zijn standpunt dat de orderekeningen zouden moeten worden afgeschaft en de betreffende verrichtingen moeten worden geïntegreerd in het boekhoudsysteem dat door de comptabiliteitswet van 22 mei 2003 is opgelegd. Indien er evenwel grondige redenen zouden bestaan om de orderekeningen toch te behouden, dan moet in een organieke wettelijk grondslag worden voorzien die een aangepaste, regelmatige rapportering oplegt, waardoor kan worden toegezien op eventuele ongeoorloofde debetsituaties, inactieve rekeningen en debudgetteringen¹³⁷.

2 Programma 25.51.3 - Fonds Belgische Rode Kruis

Het begrotingsfonds "Belgische Rode Kruis" werd opgericht door de wet van 7 augustus 1974. De ontvangsten van dat fonds worden voorafgenomen via een bijdrage ten laste van eenieder die een verzekering burgerlijke aansprakelijkheid inzake autovoertuigen afsluit. Die bijdrage belooft 0,35% van de verzekeringspremie, waarvan 0,25% worden toegekend aan de jaarlijkse werkingstoelage bestemd om een structureel financieel tekort van het Belgische Rode Kruis¹³⁸ te verhelpen en 0,10% voor de toelage voor de transfusiecentra voor het aanmaken van plasma¹³⁹.

Op 1 januari 2012 zag de toestand van dat fonds er als volgt uit:

Tabel 9 – Toestand van het organiek fonds "Belgische Rode Kruis" (in miljoen euro)

	Vastlegging	Vereffening
Toestand op 1 januari 2012	8,2	8,2
Ontvangsten 2012	7,3	7,3
Beschikbaar	15,5	15,5
Geraamde betalingen	8,7	8,7
Saldo op 31 december 2012	6,8	6,8

Bron: Ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting

Naar aanleiding van zijn audit over het fonds "Belgische Rode Kruis"¹⁴⁰ had het Rekenhof erop gewezen dat er een openstaande schuld ten voordele van het Belgische Rode Kruis was ontstaan door de lange betalingstermijnen voor zijn werkingstoelage. In 2012 werd die schuldvordering door de FOD geraamd op 7,8 miljoen euro. De

¹³⁶ Artikel 2.25.7 van het ontwerp houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2012.

¹³⁷ 168^e Boek van het Rekenhof, p. 229.

¹³⁸ Basisallocatie 24.51.32.33.00.03.

¹³⁹ Basisallocatie 24.51.32.33.00.02.

¹⁴⁰ Zie in dat verband de audit van het fonds "Rode Kruis van België" in het 167^e Boek van het Rekenhof, Beheer en interne controle, p. 552.

variabele kredieten daarvoor beliepen in de initiële begroting 5,1 miljoen euro voor de vastleggingen en de vereffeningen en werden in het ontwerp van aanpassing van de begroting met 1,5 miljoen euro verhoogd. Er zou dus een achterstallig bedrag van 1,2 miljoen euro blijven waarvoor geen krediet is ingeschreven.

Naar aanleiding van diezelfde audit had het Rekenhof daarentegen vastgesteld dat het bedrag van de effectief aan de transfusiecentra voor plasma verschuldigde toelagen lager lag dan de geïnde bijdragen die forfaitair werden gestort aan die transfusiecentra ten laste van de daartoe toegekende variabele kredieten¹⁴¹. De op basisallocatie 24.51.32.33.00.02 ingeschreven kredieten ten belope van 2 miljoen euro zouden dus overschat zijn.

¹⁴¹ Zie in dat verband de audit over het fonds "Belgische Rode Kruis" in het 167^e Boek van het Rekenhof, Beheer en interne controle, p. 553 tot 554.

Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

1 Programma 32.42.4 – Sociaal Stookoliefonds

Voor de subsidie aan het Sociaal Stookoliefonds wordt in de begroting 2012, zoals dit reeds het geval is sinds 2008, een krediet ingeschreven van 30 miljoen euro. Het Rekenhof had in zijn commentaar bij de initiële begroting 2012 vastgesteld dat er niet kan worden uitgesloten dat de ingeschreven kredieten overschat zijn¹⁴². In de meest recente raming van het Sociaal Stookoliefonds (begin 2012) wordt het te financieren bedrag voor 2012 geraamd op 22,8 miljoen euro. De regering behoudt het jaarlijkse krediet van 30 miljoen euro omdat aan de hand van de armoedecijfers verwacht wordt dat de uitgaven van het fonds zullen stijgen¹⁴³.

2 Programma 32.42.5 – Toelagen aan externe organismen

België is een bijdrage verschuldigd aan het Europees Centrum voor Kernonderzoek (ECKO)¹⁴⁴. In de begroting is hiervoor een bedrag van 29,1 miljoen euro ingeschreven (tegenover 23,6 miljoen euro in 2011 en 19,1 miljoen euro in 2010). Het Belgisch aandeel in de begroting 2012 van het ECKO bedraagt 30,8 miljoen Zwitserse frank. Er is daarnaast nog een bedrag van 7,8 miljoen euro Zwitserse frank voor de jaren 2011 en 2010 verschuldigd. Aan de huidige wisselkoers¹⁴⁵ is er voor 2012 in totaal 32 miljoen euro verschuldigd, wat dus 2,9 miljoen euro meer is dan het ingeschreven krediet.

¹⁴² Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/003, p. 78.

¹⁴³ Zie ook antwoord van de regering op de opmerkingen van het Rekenhof bij de initiële begroting, Parl. St. Kamer, DOC 53 1943/008, p. 168-169.

¹⁴⁴ Verdrag tot oprichting van een Europese organisatie voor kernfysisch onderzoek, goedgekeurd door de wet van 6 juli 1954.

¹⁴⁵ 1 euro is gelijk aan 1,2063 Zwitserse frank.

Sectie 44 – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Economie

1 Programma 44.55.5 - Grootstedenbeleid

Basisallocatie 44.55.52.43.22.22 is bedoeld om gerichte acties in bepaalde wijken van de grootsteden te betoelagen. Het vastleggingskrediet werd in de initiële begroting bepaald op 57,1 miljoen euro, wat overeenkomt met het geïndexeerde vastleggingskrediet van 2011, ten bedrage van 55,9 miljoen euro.

De Ministerraad heeft de bijakten 2011 van de contracten bestemd om projecten te ontwikkelen met het oog op het verbeteren van het leven in de wijken in moeilijkheden met zes maanden verlengd op 23 december 2011.

De kosten van die verlenging worden door de administratie op 26 miljoen euro voor zes maanden geraamd en zouden dus voor een volledig jaar op 52 miljoen euro kunnen worden geraamd.

De handhaving van een vastleggingskrediet van 57,1 miljoen euro wordt niet gerechtvaardigd in de verantwoordingen van het programma¹⁴⁶.

2 Programma 44.56.2 - Federaal Europees Sociaal Fonds 2007-2013

Het ontwerp houdende aanpassing van de uitgavenbegroting 2012 heeft de begintoestand op 1 januari 2012 en de ontvangsten- en uitgavenramingen van het organiek fonds "Federaal Europees Sociaal Fonds – programmatie 2007-2013" gewijzigd.

De toestand van dat fonds ziet er als volgt uit:

Tabel 10 – Toestand van het organieke fonds "Federaal Europees Sociaal Fonds – programmatie 2007-2013" (in miljoen euro)

	Initiële begroting		Aangepaste begroting	
	Vastleggings- machtiging	Vereffening	Vastleggings- machtiging	Vereffening
Toestand op 1 januari 2012	9,5	-3,7	10,4	3
Ontvangsten 2012		8,8		7,3
Beschikbaar		5,1		10,3
Geraamde betalingen		11		12
Saldo op 31 december 2012		-5,9		-1,7

Bron: ontwerp houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting

De voor dat fonds toegelaten debetpositie, die door bepaling 2.44.8 van de initiële begroting 2012 werd vastgelegd op 5,5 miljoen euro vereffeningen, werd in het ontwerp houdende aanpassing van de begroting teruggebracht tot 1,8 miljoen euro (bepaling 2.44.2).

Bij het raadplegen van de aanwending van de kredieten in SAP-Fedcom¹⁴⁷, blijkt dat het saldo voor vereffeningen van dat fonds op 1 januari 2012 682.281 euro bedraagt, terwijl in de tabel van de aangepaste begroting sprake is van 3 miljoen euro.

Er bestaat dus een verschil tussen het bedrag van het saldo op 1 januari 2012, vermeld in de ontwerpbegroting, en de gegevens over de aanwending van de kredieten die in het SAP-Fedcomsysteem zijn geregistreerd.

Het fonds zou bijgevolg in de loop van 2012 een debetpositie inzake vereffeningen kunnen vertonen die hoger ligt dan in bepaling 2.44.2 van de ontwerpbegroting 2012 wordt toegelaten.

¹⁴⁷ Op 10 april 2012 via de transactie ZFM04, die speciaal door de FOD Budget werd uitgewerkt om het Rekenhof in staat te stellen het parlement te informeren over de aanwending van de begroting in het raam van artikel 61 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

Sectie 46 – POD Wetenschapsbeleid

Programma 46.60.1 – Onderzoek en ontwikkeling op nationaal vlak: interuniversitaire attractiepolen

Het federaal programma interuniversitaire attractiepolen (IUAP), dat in 1987 werd opgestart, heeft tot doel door middel van netwerken de wetenschappelijke samenwerking tussen onderzoekers aan beide kanten van de taalgrens te stimuleren en aldus hun internationale positie te versterken. De projecten lopen in principe steeds over 5 jaar.

In 2012 start fase VII, waarvoor in dit ontwerp van aangepaste begroting een vastleggingskrediet van 156,5 miljoen euro is ingeschreven. Jaarlijks zal hiervoor een vereffeningskrediet van gemiddeld 31,3 miljoen euro nodig zijn. Op de basisallocatie 46.60.11.44.30.01 werd voor 2012 een vereffeningskrediet van 30 miljoen euro ingeschreven.

Het ingeschreven vereffeningskrediet van 30 miljoen euro is nog ten belope van 22,7 miljoen euro bestemd voor het vereffenen van het saldo van fase VI. Het resterend gedeelte van 7,3 miljoen euro zal kunnen worden gebruikt voor de betalingen van het eerste jaar van fase VII. Volgens de aanvankelijk vastgelegde betaalschema's moest 7,9 miljoen euro in 2012 worden vereffend voor het laatste jaar van fase VI en 15 miljoen euro voor het eerste jaar van fase VII. De achterstand bij de betalingen in verband met de vereffening van fase VI is echter opgelopen tot 14,8 miljoen euro, waardoor de uitgavenramingen voor project VI oplopen tot 22,7 miljoen euro. Daardoor zal er, rekening houdend met de verhoging van het krediet, 7,3 miljoen euro overblijven voor fase VII. Deze nieuwe ramingen veronderstellen dat 7,7 miljoen euro betalingen die aanvankelijk voor het eerste jaar van fase VII gepland waren, worden overgedragen naar 2013.

DEEL IV

Sociale zekerheid

1 Inleiding

Kenmerkend voor de vergelijking van de ramingen inzake sociale zekerheid van de eerste begrotingscontrole met de initiële begroting is een daling van de ontvangsten, inzonderheid uit bijdragen, en een stijging van de uitgaven voor prestaties, hoofdzakelijk voor werkloosheid, pensioenen en uitkeringen.

Deze evolutie weerspiegelt de verslechtering van de economische context, die wordt vertaald door een nieuwe negatieve bijstelling van de voor 2012 verwachte groei en door een stijging van de inflatie (die leidt tot een overschrijding van de spilindex in januari, van 117,27 naar 119,62 punten, en waarschijnlijk nogmaals in het najaar van 2012).

Bij de opmaak van de initiële begroting had de regering verschillende besparingsmaatregelen genomen en het verwachte tekort globaal gecompenseerd in de vorm van een negatieve ESR-correctie van 637 miljoen euro om de begrotingsdoelstelling voor de sociale zekerheid te halen en zo tot een budgettair nulsaldo in ESR-termen te komen.

Volgens het ontwerp van 1ste aanpassing van de begroting 2012 wordt die doelstelling gehandhaafd. Bovenop de maatregelen waartoe de regering initieel had beslist, komt een geheel van technische correcties die op 60 miljoen euro worden becijferd, en extra inspanningen voor 66,9 miljoen euro om de toegestane socialezekerheidsuitgaven te beheersen. De evenwichtsdotatie van de Staat (met inbegrip van een "conjunctuurbuffer") wordt opgetrokken met 445,8 miljoen euro. Er wordt bovendien, zoals in de initiële begroting, een negatieve conjunctuurcorrectie van 166 miljoen euro opgenomen om voor de sociale zekerheid de doelstelling te halen van een budgettair nulsaldo in ESR-termen.

Daar waar het Rekenhof niet alle inlichtingen had kunnen bekomen in verband met de begrotingsramingen van december 2011¹⁴⁸, heeft het de voorstellen van april 2012 kunnen onderzoeken in het licht van de informatie die werd verstrekt door alle instellingen die het controleert.

Het stelt vast dat de cijfergegevens die aan het de monitoringcomité¹⁴⁹ werden bezorgd en die werden herwerkt door de FOD Sociale Zekerheid om ze in overeenstemming te brengen met de presentatie in de algemene toelichting, dit keer werden geactualiseerd aan de hand van de vooruitzichten van het Planbureau. De

¹⁴⁸ Commentaar en opmerkingen bij het ontwerp van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012 – Rekenhof, januari 2012, p. 86.

¹⁴⁹ Verslag aan de regering van het RSZ-Globaal beheer van 17 februari 2012 in verband met de begrotingscontrole 2012 en Voorstel van Voorstel van begrotingscontrole 2012, op 7 maart 2012 goedgekeurd door de raad van bestuur van het RSVZ.

bedragen in verband met de verschillende regeringsmaatregelen, die aanvankelijk niet waren verdeeld, zijn nu wel opgesplitst volgens de verschillende prestaties.

Het wijst er echter op dat het Planbureau de hypothese van een overschrijding van de spilindex in oktober 2012, en bijgevolg een indexering van de prestaties in november 2012, waar bij de begrotingscontrole 2012 van werd uitgegaan, begin april 2012 heeft herzien: die overschrijding zou zich in september 2012¹⁵⁰ voordoen, met een indexering van de prestaties in oktober 2012 voor gevolg. In de huidige stand van zaken wordt de kostprijs van die vervroegde overschrijding niet gebudgetteerd.

Het merkt eveneens op dat de methode waarmee sommige kredieten worden geraamd, moeilijk te beoordelen is bij ontstentenis van voldoende gedetailleerde informatie of omdat ze onvoldoende wordt ondersteund door de analyse van de laatst beschikbare uitvoeringsgegevens.

Het Rekenhof wijst erop dat heel wat door de regering voorgestelde maatregelen nog moeten worden verwerkt in een wettelijke of reglementaire bepaling en vervolgens door de bevoegde diensten ten uitvoer worden gelegd, wat maakt dat er een minimumtermijn van drie tot zes maanden nodig zal zijn om deze te kunnen uitvoeren. De impact van de maatregelen werd in de begrotingscontrole echter op jaarbasis in plaats van proportioneel berekend.

2 Globale beheren

Het begrotingsresultaat van het Globaal Beheer van de werknemers dat bij de begrotingscontrole 2012 werd geraamd, is met 477 miljoen euro verslechterd ten opzichte van de initiële begroting en vertoont nu een tekort van 217,2 miljoen euro.

Het begrotingsresultaat van het Globaal Beheer van de zelfstandigen is met 158,3 miljoen euro verbeterd ten opzichte van de initiële ramingen en wordt voor 2012 op 271,9 miljoen euro geschat.

2.1 Ontvangsten

2.1.1 RSZ-Globaal beheer

De ramingen van de lopende ontvangsten verminderen met 125 miljoen euro (-0,19%) ten opzichte van de initiële begroting 2012.

De sociale bijdragen dalen met 423,3 miljoen euro (-0,9%) door de verslechtering van de economische conjunctuur.

De regeringsmaatregelen, die in de initiële begroting op 357,4 miljoen euro werden gecijferd en die hierna onder punt 2.3 worden becommentarieerd – evenals de extra inspanningen waartoe in het begrotingsconclaaf werd beslist – werden integraal verdeeld over de verschillende posten in kwestie.

¹⁵⁰ Index der consumptieprijzen & Inflatievooruitzichten – Planbureau, 3 april 2012.

De toelagen van de Staat stijgen met 444,6 miljoen euro (+4,72%), voornamelijk als gevolg van de stijging met 401,2 miljoen euro (+12,40%) van de specifieke dotatie van de Staat om het evenwicht in de sociale zekerheid te verzekeren¹⁵¹.

Het aandeel van de alternatieve financiering vermindert met 167,9 miljoen euro (-1,46%), hoofdzakelijk als gevolg van de daling van de bedragen afkomstig van de btw (-144,6 miljoen euro, zijnde -1,55%) en van de geneeskundige verzorging – RIZIV (-52,2 miljoen euro, zijnde -3,79%) en rekening houdend met de stijging van de bedragen afkomstig van stock-options (+22,2 miljoen euro, zijnde +28,30%).

Het Rekenhof onderstreept dat eerst de wettelijke en reglementaire bepalingen moeten worden genomen en de technische aanpassingen bij de OISZ moeten worden uitgevoerd om de impact van de in termen van begrotingsontvangsten beoogde maatregelen op een volledig jaar te kunnen aanrekenen. Hierna volgen enkele voorbeelden, zonder exhaustief te willen zijn.

De RKW heeft, op basis van een ontwerp van koninklijk besluit dat door zijn beheerscomité in februari 2010 werd goedgekeurd, in de voorafbeelding van de begroting 2012 de ontvangsten afkomstig van forfaitaire vergoedingen die sommige openbare instellingen hem betalen¹⁵², verhoogd. Dat ontwerpbesluit werd nog steeds niet goedgekeurd door de Ministerraad. De raming door de RKW, die is gebaseerd op een reglementering die nog niet bestaat, blijft dus onzeker.

De RKW heeft een ontvangst van 56,7 miljoen euro ingeschreven als vordering op de NMBS omdat het stelsel van de hoofdelijke bijdragen nog steeds bestaat. Het geschil ten belope van 31,3 miljoen euro dat hierover is ontstaan tussen de RKW en de NMBS¹⁵³ is nog niet beslecht zodat de ontvangst voor de RKW twijfelachtig is.

Hoewel nieuwe bijdragen op de aanvulling bij tijdskrediet, op de werkloosheidsstelsels met bedrijfstoeslag en op de werkloosheidsstelsels met aanvullende vergoedingen voor oudere werknemers effectief van kracht zijn geworden op 1 april 2012¹⁵⁴, zal de RSZ nog

¹⁵¹ Bij de begrotingscontrole werd de evenwichtsdotatie vastgesteld op 4.041,4 miljoen euro (algemene toelichting, Parl. St. Kamer, DOC. 53 - 2111/001, p. 120), een verhoging met 445,8 miljoen euro ten opzichte van de initiële begroting. De evenwichtsdotatie wordt verdeeld naar rato van 90% (3.637,2 miljoen euro) voor de RSZ-Globaal Beheer en 10% (404,1 miljoen euro) voor het RSVZ-Globaal Beheer (zie artikel 42 van de programmawet van 29 maart 2012 dat in de programmawet van 23 december 2009 een artikel 73bis invoegt).

¹⁵² De RKW stort kinderbijslagen voor rekening van sommige openbare instellingen die niet ressorteren onder het stelsel van het globaal beheer. Die instellingen betalen de gestorte prestaties aan de rijksdienst terug en betalen een forfaitaire bijdrage om de overeenstemmende administratiekosten te dekken. Het Rekenhof heeft zoals het beheerscomité van de RKW vastgesteld dat die bijdrage niet alle werkelijk door de RKW gedragen kosten dekt. Zulks zou gedeeltelijk moeten kunnen worden verholpen door het ontwerp van koninklijk besluit dat door zijn beheerscomité werd uitgewerkt.

¹⁵³ De NMBS is een werkgever die zelf het recht op kinderbijslag moet vestigen en deze aan zijn personeelsleden mag betalen. Zij int daartoe een beheersvergoeding en hoofdelijke bijdragen, die elk trimester aan de RKW moeten worden doorgestort. De RKW heeft op basis van de door de RSZ verstrekte gegevens (Dimona) bevestiging gekregen dat geen hoofdelijke bijdragen werden betaald voor ongeveer 5.000 personeelsleden van de NMBS en heeft het totaal bedrag van de door de NMBS verschuldigde achterstallen geraamd op 56,7 miljoen euro, rekening houdend met een verjaringstermijn van 5 jaar en met de vermeerdering met de intresten. De NMBS betwist die termijn en die verhoging, en heeft de achterstallen ten aanzien van de RKW becijferd op 25,3 miljoen euro.

¹⁵⁴ Programmawet (I) van 29 maart 2012 (BS van 6 april 2012).

enkele weken nodig hebben om de hieruit voortvloeiende technische aanpassingen op operationeel niveau door te voeren. Indien zich op het terrein een vertraging voordoet bij de implementatie van deze nieuwe systemen, zal de invordering van de overeenstemmende ontvangsten met evenveel vertraging gebeuren.

2.1.2 RSVZ-Globaal Beheer

De totale ontvangsten van het sociaal statuut voor de zelfstandigen stijgen in de aangepaste begroting met 2,08% ten opzichte van de ramingen in de initiële begroting. De evolutie van de ontvangsten is vooral het gevolg van de toename van de socialezekerheidsbijdragen en van de staatstoelage.

De socialezekerheidsbijdragen stijgen met 90,4 miljoen euro (+2,48%) ten opzichte van de ramingen in de initiële begroting. De gegevens die het RSVZ heeft gebruikt voor het opstellen van de begrotingsaanpassing wijzen op een hoger bedrag aan bedrijfsinkomsten van de zelfstandigen¹⁵⁵ dan het bedrag dat in september 2011 werd gebruikt voor de initiële begroting 2012. Ook de toegenomen inflatieverwachtingen zorgen voor een toename van de geraamde ontvangsten¹⁵⁶.

De staatstoelage stijgt met 54 miljoen euro (+3,17%). Ten opzichte van de initiële begroting stijgt de evenwichtsdotatie met 44,6 miljoen euro (tot 404,1 miljoen euro) en het bedrag van de gewone staatstoelage met 9,4 miljoen euro (tot 1.353,2 miljoen euro).

Ten opzichte van de initiële begroting zijn de inkomsten uit alternatieve financiering gedaald met 8,3 miljoen euro (-0,87%). Die daling is het gevolg van de herraming van het aandeel van het RSVZ-Globaal Beheer in de btw-ontvangsten en van een vermindering van het bedrag bestemd voor het RIZIV-Geneeskundige Verzorging (waar de financierings-behoeften dalen door de bijkomende besparingen in de ziekteverzekering, cf. hoofdstuk "geneeskundige verzorging").

De financiële opbrengsten liggen 3,8 miljoen euro (-12,14%) lager dan initieel geraamd. Die daling houdt verband met de verdere daling in de rentevoeten die in de voorbije maanden werd vastgesteld.

2.2 Uitgaven

2.2.1 RSZ-Globaal Beheer

In vergelijking met de initiële begroting 2012 stijgen de geraamde lopende uitgaven met 391 miljoen euro (+0,59%) en dalen de geraamde kapitaaluitgaven met 38,8 miljoen euro (-38,15%).

De stijging van de uitgaven voor prestaties beloopt 460,6 miljoen euro (+1,13%). In het bijzonder stijgen de uitgaven voor werkloosheid (+270 miljoen euro, of 2,85%), pensioenen (+174,8 miljoen euro, of 0,86%), uitkeringen (+54,5 miljoen euro, of 0,93%) en kinderbijlagen (+27,2 miljoen euro, of 0,60%). Die schommelingen vloeien

¹⁵⁵ Voor de berekening van de socialezekerheidsbijdragen in 2012 worden de inkomsten van het jaar 2009 gebruikt.

¹⁵⁶ De bedrijfsinkomsten van 2009 moeten worden uitgedrukt in prijzen van 2012 door ze aan te passen aan de evolutie van de consumptieprijzen tussen 2009 en 2012.

hoofdzakelijk voort uit de volumefactoren (een groter of kleiner aantal begunstigden of vergoede dagen) en de mechanismen inzake indexering van de uitkeringen.

Het bedrag van 67,3 miljoen euro dat aanvankelijk was ingeschreven en dat overeenstemde met de kostprijs van de met een maand vervroegde indexering (in februari in plaats van in maart 2012) van de prestaties ingevolge de met een maand vervroegde overschrijding (in januari in plaats van februari 2012) van de spilindex, werd verdeeld over de verschillende takken. Er is in de aanpassing daarentegen geen enkel bedrag opgenomen voor de financiering van een vervroegde indexering van de prestaties in oktober in plaats van in november 2012.

Bij de externe overdrachten, die met 123,3 miljoen euro (-0,54%) verminderen, dalen de overdrachten naar de sector RIZIV-geneeskundige verzorging met 52,2 miljoen euro (-0,24%), wat exact overeenstemt met de vermindering van de alternatieve financiering bij de ontvangsten.

2.2.2 RSVZ-Globaal beheer

De totale uitgaven van het RSVZ-Globaal Beheer liggen in de begrotingscontrole 25,5 miljoen (0,41%) lager dan in de initiële begroting.

Naast de indexering in februari waarmee in de initiële begroting van het RSVZ al rekening is gehouden, verwacht het Planbureau, volgens zijn ramingen van begin april 2012, een tweede indexering van de uitkeringen in oktober 2012. De indexering van de prestaties zou bijgevolg met één maand moeten worden vervroegd in vergelijking met de begrotingshypothese die uitgaan van een indexering in november 2012. Die vervroeging is niet begrepen in de hier becommentarieerde ramingen.

De uitgaven voor de prestaties in de aangepaste begroting 22 miljoen euro (-0,56%) liggen lager dan in de initiële begroting vooral als gevolg van de lagere uitgaven voor pensioenen en gezinsbijslag.

- Door de hogere inflatie zijn uitkeringen voor ziekte en invaliditeit in de aangepaste begroting met 1,8 miljoen euro (+0,51%) gestegen ten opzichte van de initiële ramingen.
- De uitgaven voor pensioenen worden in de aangepaste begroting geraamd op 3.056,1 miljoen euro, een daling met 14,5 miljoen euro (-0,47%) ten opzichte van de initiële ramingen. Een nieuwe berekening van de kostprijs voor de welvaartsaanpassingen die in 2011 zijn ingegaan¹⁵⁷, leidt tot een daling van de uitgaven waarvan het bedrag hoger ligt dan de stijging als gevolg van de indexeringen. Daarnaast werd bij de begrotingscontrole beslist om de uitgaven voor pensioenen bijkomend met 6 miljoen euro te verminderen. Over de raming van die bijkomende vermindering van de uitgaven heeft het Rekenhof geen informatie.

¹⁵⁷ Het gaat om maatregelen om sommige pensioenen (oudere pensioenen, minima) te verhogen bovenop de indexering. Bij de opmaak van de initiële begroting in september 2011 ging de RVP (die ook de uitgaven voor het RSVZ-Globaal Beheer raamt) voor 2012 uit van de geraamde kostprijs voor 2011 (omdat de meeste maatregelen pas in september 2011 in werking traden). In zijn aangepaste begrotingsramingen raamde de RVP de kostprijs voor 2012 op basis van de werkelijke uitgaven 2011.

- Er bestaat een risico dat de pensioenuitgaven zijn onderschat. De voorlopige uitgaven voor 2011 bedragen 2.951,4 miljoen euro, hetzij 17 miljoen euro meer dan initieel geraamd. In 2009 en 2010 lagen de uitgaven ook telkens hoger dan geraamd¹⁵⁸.
- De uitgaven voor de gezinsbijslag liggen 5,3 miljoen euro (-1,20%) lager dan in de initiële begroting. De vermindering van het aantal rechtgevendende kinderen die sinds 2001 wordt vastgesteld, verklaart de verdere daling van de uitgaven.
- De uitgaven voor de faillissementsverzekering stijgen met 2,4 miljoen euro (19,67%) ten opzichte van de initiële ramingen. Het RSVZ verwacht dat de in 2011 vastgestelde toename van het aantal dossiers en het gemiddelde uitkeringsbedrag in 2012 zal aanhouden.

Als gevolg van de bijkomende besparingen in de ziekteverzekering dalen de overdrachten van het RSVZ-Globaal Beheer aan het RIZIV-Geneeskundige Verzorging met 5,2 miljoen euro (-0,23%).

2.3 Regeringsmaatregelen

2.3.1 Onderbenuttingen van kredieten

Van bij de initiële begroting heeft de regering voor alle OISZ bepaald dat ze hun werkingsuitgaven zouden beperken en dat ze niet alle gemachtigde kredieten zouden aanwenden.

De onderbenutting van die kredieten werd op 102 miljoen euro geraamd, d.i. iets meer dan 10% van de globale werkingsbegroting van de OISZ, te verdelen onder het Globaal Beheer van de werknemers voor 90,1 miljoen euro (88,4%) en het Globaal Beheer van de zelfstandigen voor 11,9 miljoen euro (11,6%)¹⁵⁹.

Buiten de vaststelling van een historische tendens tot onderbenutting van de werkingskredieten beschikt het Rekenhof niet over andere elementen om de voorziene maatregel te verklaren. Het heeft overigens geen informatie kunnen krijgen over de uitsplitsing van de bedragen over de verschillende OISZ.

2.3.2 Administratiekosten

Naast de onderbenutting van de kredieten voor werkingsuitgaven heeft de regering de OISZ een besparing van 33 miljoen euro op hun administratiekosten opgelegd. Dat bedrag was oorspronkelijk niet verdeeld, maar werd bij de begrotingscontrole als volgt uitgesplitst:

¹⁵⁸ Boek 2010 over de sociale zekerheid - deel I - Hoofdstuk 4, p. 30-33 en Boek 2011 over de sociale zekerheid - deel I - Hoofdstuk 4, p. 43-48.

¹⁵⁹ Raming van de RSZ.

Tabel 11 – Verdeling over de OISZ (met uitzondering van eHealth) van de besparing op administratiekosten

OISZ	Totaal van de beheersbegroting volgens de voorafbeelding 2012 (x 1.000 euro)	Verdeling van de besparing op administratiekosten (x 1.000 euro)
RSZ	168.983	5.171
RSZPPO	30.912	946
HVKZ	2.832	87
RIZIV	125.283	3.834
RVP	136.099	4.165
RKW	71.076	2.175
FAO	21.536	659
FBZ	27.962	856
RVA	295.875	9.054
RSVZ	68.136	2.085
DOSZ	13.472	412
RJV	27.268	834
KSZ	20.797	636
HZIV	26.211	802
HVW	40.629	1.243
Bijzondere verrekentas voor gezinsvergoedingen zeevarenden	780	24
Bijzondere verrekentas voor gezinsvergoedingen binnenscheepvaart	582	18
Totaal	1.078.433	32.250

Bron: FOD Sociale Zaken

De door de regering voorgestelde besparingsmaatregel vertegenwoordigt nagenoeg 3% van de beheersbegroting 2012 van elke OISZ.

Het is op basis van de begrotingsstukken onduidelijk of de vooropgestelde besparing op de administratiekosten al dan niet begrepen is in de onderbenutting.

2.3.3 Pensioenuitgaven

De pensioenuitgaven worden in de aangepaste begroting geraamd op 20.555,5 miljoen euro, hetzij 174,8 miljoen euro (0,86%) meer dan in de initiële begroting¹⁶⁰. In totaal worden voor 204,3 miljoen euro aan bijkomende uitgaven opgenomen in de begroting en voor 29,5 miljoen euro aan minderuitgaven.

- De uitgavenstijging is het gevolg van de voorziene indexering in november 2012 (+101,2 miljoen euro¹⁶¹), de aanpassing van de renten (+1,9 miljoen euro) en de toename van het aantal pensioengerechtigden (+101,2 miljoen euro). De vrij aanzienlijke weerslag van het toegenomen aantal rechthebbenden is voor een groot deel het gevolg van een initiële onderraming; uit de begrotingsdocumenten van de RVP blijkt dat de toename van het aantal

¹⁶⁰ Het ontwerp van algemene toelichting geeft geen vergelijking van de pensioenuitgaven. In Tabel II.4 "Prestaties" staat op de lijn "RVP" het bedrag van de uitkeringen van het RIZIV (zie Parl. St. Kamer, DOC. 53 - 2111/001, p. 137).

¹⁶¹ Waarvan 31,3 miljoen euro voor de indexering in februari 2012 (in de plaats van maart zoals voorzien bij de initiële begrotingsramingen). Dat bedrag is in de initiële begroting opgenomen in het bedrag van 67,3 miljoen euro aan "onverdeelde prestaties" (zie Parl. St. Kamer, DOC. 53 - 19432/001, p. 177).

rechthebbende vrouwen op een rustpensioen, die in december 2011 werd geraamd op ongeveer 12.000 personen, ten onrechte niet werd meegerekend in de initiële begroting.

- Van de vermindering van de uitgaven met 29,5 miljoen euro is 15,7 miljoen euro afkomstig van de lager dan geraamde uitgaven voor de welvaartsaanpassingen. Een herraming van de uitgaven zorgt voor een bijkomende vermindering van 13,8 miljoen euro¹⁶². Over de wijze waarop die vermindering is geraamd en verdeeld over de drie categorieën van pensioenen heeft het Rekenhof geen informatie. Het is daarom niet uit te sluiten dat de uitgaven door die vermindering onderschat zijn.

De weerslag van de vergrijzing en de strengere loopbaanvoorwaarden voor het vervroegd pensioen die vanaf 2013 van kracht worden, zullen in 2012 de uitstroom uit de arbeidsmarkt beïnvloeden. In zijn ramingen voor de aangepaste begroting gaat de RVP echter uit van een toename van het aantal rechthebbenden op een rustpensioen met 2,16% ten opzichte van 2011¹⁶³, wat minder is dan de toename voor 2011 (2,60% ten opzichte van 2010). Daardoor bestaat het risico dat de geraamde pensioenuitgaven voor 2012 zijn onderschat.

2.3.4 Werkloosheidsuitgaven

In de aangepaste begroting worden de uitgaven voor werkloosheid geraamd op 9.726,6 miljoen euro, een stijging met 269,9 miljoen euro (2,85%) ten opzichte van de initiële begroting. Hiervan zijn de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, omwille van de vertraging in de economische groei, gestegen met 3,99% tot 7.285,9 miljoen euro. De uitgaven voor loopbaanonderbreking van hun kant stijgen met 1,20 % en de uitgaven voor brugpensioenen dalen met 1,12%¹⁶⁴.

Bij de bespreking van het ontwerp van begroting 2012 stelde het Rekenhof vast dat de weerslag van sommige besparingen in de werkloosheidsuitkeringen ofwel niet kon worden becijferd, ofwel lager lag dan de begrotingsramingen. Op basis van de actuele ramingen - die de RVA samen met het Planbureau heeft uitgevoerd - blijkt dat de te verwachten besparingen over het algemeen goed aansluiten bij de doelstelling die in de initiële begroting werd ingeschreven¹⁶⁵. De geraamde weerslag op de uitgaven van de structurele hervormingen van de arbeidsmarkt door de verhoging van de werkzaamheidsgraad en de daaruit voortvloeiende besparing op de werkloosheidsuitkeringen, werd echter teruggebracht van 116 miljoen euro in de initiële begroting tot 23 miljoen euro. Dit bedrag stemt volgens de RVA overeen met de besparing die zal worden gerealiseerd als de degressiviteit van de uitkeringen vanaf 1 juli 2012 wordt ingevoerd.

¹⁶² De minderuitgaven worden geraamd op 29,5 miljoen euro voor de werknemerspensioenen, de pensioenen van zelfstandigen en de overheidspensioenen samen.

¹⁶³ Algemene Toelichting, Parl. St. Kamer, DOC. 53 - 2111/001, p. 138.

¹⁶⁴ Algemene toelichting, Parl. St. Kamer, DOC. 53 - 2111/001, p. 137.

¹⁶⁵ Zo wordt de besparing door de hervorming van het systeem van de wachtuitkeringen in de aangepaste begroting geraamd op 121 miljoen euro, tegenover 131 miljoen euro in de initiële begroting.

2.3.5 RVA: diverse uitgaven (dienstencheques)

De uitgaven voor dienstencheques worden in de aangepaste begroting geraamd op 1.607,1 miljoen euro, een stijging met 45,5 miljoen euro (+2,91%) ten opzichte van de initiële ramingen. De uitgavenstijging met 63,3 miljoen euro die het gevolg is van het toegenomen gebruik van de dienstencheques, wordt enigszins afgeremd door twee maatregelen die een besparing moeten opleveren:

- de uitvoering van een plan om de sector van de dienstencheques professioneler te maken en fraude tegen te gaan (-9 miljoen euro, zie ook punt 2.3.6 “Strijd tegen de sociale fraude”);
- de verplichting voor dienstenchequebedrijven om ten minste 60% van de nieuwe betrekkingen voor te behouden voor uitkeringsgerechtigde werklozen of rechthebbenden op een leefloon, die in 2012 een besparing zou betekenen van 13 miljoen euro, waarvan 4,2 miljoen al is begrepen in de maatregelen die naar aanleiding van de initiële begroting zijn opgelegd.

2.3.6 Strijd tegen sociale fraude

2.3.6.1 Maatregelen waartoe initieel werd beslist (opvolging)

Bij de opmaak van de begroting 2012 gaf de regering te kennen het werk te willen voortzetten dat tijdens de vorige legislatuur was aangevat. Eind april 2012 stelt de staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude in principe zijn plan voor, met daarin alle geplande maatregelen en gevoerde acties van de bij die materie betrokken entiteiten. Het Rekenhof heeft dat nieuwe plan voor de fraudebestrijding nog niet ontvangen.

Inmiddels hebben de programmawetten (I) en (II) van 29 maart 2012¹⁶⁶ een eerste juridische grondslag verleend aan de diverse maatregelen waartoe eind 2011 werd beslist om de sociale fraude te bestrijden. Het Rekenhof stipt evenwel opnieuw aan dat die maatregelen nog moeten worden aangevuld met koninklijke of ministeriële besluiten om ten volle ten uitvoer te kunnen worden gelegd. De meeste maatregelen die erin vervat zijn moeten bovendien nog geconcretiseerd worden door de betrokken instellingen.

Het Rekenhof wijst er overigens op dat bepaalde initiatieven van de regering die sinds december 2011 genomen zijn, op het terrein nauwelijks een concrete invulling hebben gekregen, ook al vergen ze geen wettelijke of reglementaire wijzigingen.

Dat is bijvoorbeeld het geval voor de versterking van de effectieven van de inspectiediensten. Enkel de FOD Sociale Zaken heeft onlangs een wervingsprocedure opgestart en de resultaten daarvan worden verwacht op het einde van het eerste semester 2012. De RSZ kreeg daarvoor een budget van 625.000 euro, maar heeft nog geen enkele beslissing genomen en daardoor is het aantal controleurs op het terrein nog altijd niet gestegen.

¹⁶⁶ BS van 6 april 2012.

Er moet echter wel worden gewezen op de fraudebestrijdingsacties die een aantal OISZ plannen of voortzetten, meer bepaald in het kader van het plan van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)¹⁶⁷.

De RSZ, bijvoorbeeld, heeft een cel « TADT - Team d'analyse et de détection/Analyse en detectieteam » opgericht dat als kenniscentrum voor fraudebestrijding moet gaan fungeren en dat uiteindelijk een tiental medewerkers zal tellen. Het is de bedoeling om op basis van dossieranalyses de fraude in kaart te brengen en op die manier gericht onderzoek te kunnen doen.

De dossieranalyse berust op negentien risico-indicatoren die werden geselecteerd in samenspraak met alle operationele diensten van de RSZ in het licht van de problemen waarmee zij dagelijks geconfronteerd worden. Elke dienst die in een dossier op mogelijke indicaties van fraude stuit (bv. het feit dat de jaarrekeningen van een onderneming niet werden ingediend bij de NBB), kan dat voortaan melden aan de cel TADT.

Concreet heeft de cel TADT in het eerste trimester van 2012 iets minder dan 400 mogelijke fraude-indicaties ontvangen. Het team heeft 17 onderzoeken bevolen om na te gaan of er sprake is van een fraudenetwerk met betrekking tot de onderwerping (fictieve werknemers). Concreet zal ook de « datamatching » tussen de gegevens van de DMFA en die van SIGEDIS (« tweede pensioenpijler ») die in 2010 werd uitgevoerd, aanleiding zal geven tot regularisaties in 2012.

2.3.6.2 *Maatregelen waartoe werd beslist tijdens het conclaaf*

a) Datamining

Naar aanleiding van het begrotingsconclaaf heeft de regering beslist dat de OCMW's voortaan zullen kunnen nagaan of iemand al een andere sociale uitkering ontvangt. Dat zal gebeuren door de gegevens van de RVA, het RIZIV en de RSZ met elkaar te kruisen. Die maatregel ter bestrijding van fraude met sociale uitkeringen zou 10 miljoen euro moeten opleveren.

b) Werkloosheid en dienstencheques

De begrotingscontrole noopt tot bijkomende inspanningen:

- de controle van de tijdelijke werkloosheid zou een besparing moeten opleveren van 2,5 miljoen euro of van 134 « budgettaire eenheden », rekening houdend met het feit dat de werkgevers voortaan elke maand aan de RVA de eerste effectieve dag tijdelijke werkloosheid moeten meedelen voor arbeiders en voor bedienden;

¹⁶⁷ De SIOD coördineert de actie van de federale sociale-inspectiediensten. De SIOD is een dienst die apart van de FOD Arbeid en Werkgelegenheid opereert en hij hangt rechtstreeks af van de ministers van Werk, Sociale Zaken en Justitie. De SIOD ondersteunt de federale sociale-inspectiediensten in hoofdzaak bij hun strijd tegen illegale arbeid en sociale fraude in en buiten de arrondissementen. Zie daaromtrent ook het Boek 2011 over de sociale zekerheid – Rekenhof, oktober 2011, p. 38.

- de professionalisering en de controle van de dienstenchequebedrijven zou 9 miljoen euro moeten opbrengen.

De RVA heeft op 6 maart 2012 een plan goedgekeurd voor de professionalisering en de controle van de dienstenchequebedrijven¹⁶⁸. Het plan omvat diverse maatregelen waarvan sommige een impact kunnen hebben op de begroting, zoals de vermindering van de overnamewaarde per dienstencheque als er inbreuken worden vastgesteld.

Het Rekenhof heeft geen verdere informatie over de manier waarop de bedragen worden geraamd die de beoogde maatregelen zouden moeten opbrengen.

Tot slot kunnen de volgende maatregelen worden vermeld die zijn aangekondigd in de notificaties over de begrotingscontrole. Ze zullen geen financiële impact hebben in 2012.

- De administratieve en penale sancties voor zwartwerk, door een strengere reglementering.
- Het opstellen van een globaal plan in de horecasector, na een stand van zaken die klaar moet zijn tegen juni 2012.
- De beperking, vanaf 1 januari 2013, van het aantal dienstencheques die elke gebruiker mag aanschaffen.

3 Geneeskundige verzorging

Bij de begrotingsaanpassing was het totaalbedrag aan ontvangsten en uitgaven van de geneeskundige verzorging in evenwicht op 28.951,3 miljoen euro (exclusief de sector uitkeringen). In de initiële begroting lag het evenwicht op 29.052,9 miljoen euro, wat neerkomt op een verschil van 101,6 miljoen euro (0,35%).

3.1 Ontvangsten

De ontvangsten omvatten een bedrag van 23.785,3 miljoen euro dat afkomstig is van de globale beheren (-57,4 miljoen euro of -0,24% ten opzichte van de initiële begroting), een bedrag van 2.718,9 miljoen euro voor de eigen alternatieve financiering van het RIZIV (-43,7 miljoen euro of -1,58%), een bedrag van 963,2 miljoen euro voor de bijdragen (onveranderd) en een bedrag van 1.483,9 miljoen euro voor andere diverse ontvangsten (-0,5 miljoen euro of -0,03%).

3.2 Uitgaven

De uitgaven beslaan twee categorieën: een bedrag van in totaal 25.627,4 miljoen euro aan uitgaven die onderworpen zijn aan de begrotingsdoelstelling (onveranderd) en een bedrag van 3.323,9 miljoen euro aan andere uitgaven (-101,6 miljoen euro of -2,97%).

¹⁶⁸ Dat plan omvat een reeks maatregelen, waaronder de vereiste dat een door een boekhouder goedgekeurd businessplan moet worden voorgelegd om een erkenning te kunnen krijgen als dienstenchequebedrijf. Er moeten ook afzonderlijke artikelen komen in de boekhouding van de onderneming en het moet mogelijk zijn de erkenning in te trekken als de onderneming schulden heeft bij de RSZ.

3.3 Regeringsmaatregelen

In het raam van de begrotingscontrole is het voornamelijk de rubriek « Onderbenutting van de begrotingskredieten » die gestegen is van 320,1 naar 383,7 miljoen euro (wat neerkomt op een daling van de uitgaven met 63,6 miljoen euro). Het verschil van 61,3 miljoen euro ten opzichte van de initiële verwachtingen¹⁶⁹ valt te verklaren door nieuwe ramingen van de gereserveerde bedragen (een daling van de uitgaven met 88,9 miljoen euro) en door de stijging van bepaalde uitgaven (+25,3 miljoen euro).

De notificaties van de regering over de begrotingsaanpassing spreken van 22,6 miljoen euro aan bijkomende besparingen en van een bevroering van de uitgaven met 166,2 miljoen euro.

Er zijn besparingsmaatregelen genomen voor 22,6 miljoen euro ter compensatie van de vertraging bij de uitvoering van de in de initiële begroting besliste besparingen in de sectoren van de implantaten en de geneesmiddelen, waarvan het bedrag op 24,9 miljoen euro werd geraamd.

Die nieuwe maatregelen zijn hoofdzakelijk nieuwe ramingen die meer bepaald voor 14,6 miljoen euro kunnen worden toegeschreven aan het feit dat een farmaceutisch bedrijf beslist heeft de generieke variant van een geneesmiddel sneller te commercialiseren dan gepland. Bovendien heeft het bedrijf ingestemd met een bijkomende prijsdaling van 50% op het generieke middel, opdat in ruil daarvoor alle verplichtingen zouden wegvallen waaraan artsen zich dienen te houden voor de controle a posteriori van het voorschrift.

De bevroering van de uitgaven ten belope van 166,2 miljoen euro omvat enerzijds een bevroering van de beheersbegroting van het RIZIV voor 40,1 miljoen euro en anderzijds een bedrag van 126,1 miljoen euro waarvan slechts 70 miljoen euro werd geïdentificeerd. Volgens de ministeriële notificaties¹⁷⁰ zal de minister van Begroting erop toezien dat het reservebedrag wordt gerespecteerd. Voor de niet-gedefinieerde maatregelen zal de minister van Begroting de nodige beslissingen nemen om de begrotingsdoelstellingen te halen.

Wat de bevroering van de beheersbegroting van het RIZIV betreft: die maatregel betreft voornamelijk het uitstellen tot januari 2013 (in plaats van tot december 2012) van de betaling van de bijdrage gestort in het raam van de regeling van sociale voordelen die is ingevoerd voor sommige tandartsen en kinesitherapeuten¹⁷¹. Dat

¹⁶⁹ Algemene toelichting Parl. St. Kamer, DOC 53 2111/001, p. 163.

¹⁷⁰ Mededelingen van de Ministerraad van 12 maart 2012.

¹⁷¹ Koninklijk besluit van 23 januari 2004 tot instelling van een regeling van sociale voordelen voor sommige kinesitherapeuten en koninklijk besluit van 17 augustus 2007 tot instelling van een regeling van sociale voordelen voor sommige tandheelkundigen.

Volgens die besluiten wordt een regeling van sociale voordelen ingevoerd tot vestiging van en rente, een pensioen of een kapitaal in geval van invaliditeit, pensionering of overlijden, ten voordele van tandartsen en kinesitherapeuten die onder bepaalde voorwaarden individueel toetreden tot de nationale overeenkomsten die tussen de leden van de professie en de verzekeringsorganismen zijn afgesloten. Voor die tandartsen of kinesitherapeuten stort het RIZIV-sector gezondheidszorgen een jaarlijkse bijdrage waarvan het bedrag wordt aangerekend op zijn administratiekosten.

uitstel kan voor het RIZIV leiden tot bijkomende uitgaven: de reglementering¹⁷² voorziet in een verwijlinterest van 7% per jaar op het bedrag van de bijdrage, per volledige maand achterstal als het RIZIV die bijdrage niet betaalt vóór 31 december (kinesitherapeuten) of voor 15 januari van het volgende jaar (tandartsen).

4. Buiten globaal beheer - RSZPPO

4.1 Bijdragen voor pensioenen

In de aangepaste begroting - die is opgesteld volgens de nieuwe indeling van de pensioenuitgaven¹⁷³ - worden de ontvangsten uit bijdragen geraamd op 2.871,1 miljoen euro, hetzij een stijging met 272,5 miljoen euro (+10,49%). Twee factoren verklaren die stijging.

In de eerste plaats heeft de RSZPPO de opbrengst van de responsabiliseringsbijdrage¹⁷⁴ geraamd op 178 miljoen euro. Die bijdrage is pas in 2013 verschuldigd, omdat de pensioenuitgaven voor 2012 gekend moeten zijn. De werkgevers kunnen facultatief een voorschot storten in 2012, waarvan de opbrengst voor 2012 wordt geraamd op 8,2 miljoen euro. De begrotingsontvangsten van de RSZPPO lijken bijgevolg op dit punt overschat.

Daarnaast heeft de RSZPPO ook een bedrag van 104 miljoen euro ingeschreven dat afkomstig is van de opname van reserves. Het Rekenhof merkt op dat dit bedrag begrotingstechnisch geen ontvangst is.

4.2 Uitgaven voor veiligheidscontracten

De uitgaven voor de veiligheidscontracten zullen ook in 2012 worden betaald door de RSZPPO, ondanks het feit dat de Ministerraad al op 24 oktober 2008 besliste om de uitgaven ten laste te leggen van de FOD Binnenlandse Zaken¹⁷⁵.

Voor de financiering van die uitgaven is voorzien in een overdracht van 40,9 miljoen euro aan btw-ontvangsten. Het Rekenhof merkt op dat in 2012 een reserve zal worden opgebouwd omdat de geraamde uitgaven (35 miljoen euro, waarvan 17 miljoen euro voor het eerste semester 2012¹⁷⁶) lager liggen dan de overgedragen ontvangsten. Ook in zijn Boek 2011 over de sociale zekerheid heeft het Rekenhof al gewezen op het feit dat de RSZPPO met de verrichtingen in het kader van de veiligheidscontracten reserves

¹⁷² Artikel 3 van het koninklijk besluit van 23 januari 2004 tot instelling van een regeling van sociale voordelen voor sommige kinesitherapeuten. En artikel 6 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 tot instelling van een regeling van sociale voordelen voor sommige tandheelkundigen.

¹⁷³ De initiële begroting was opgesteld volgens het vroegere systeem, met indeling van de ontvangsten en uitgaven in verschillende pools, zie *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012*, Parl. St. Kamer, DOC. 53 - 1943/001, p. 118).

¹⁷⁴ Dit is de bijdrage die is verschuldigd door werkgevers van wie de pensioenuitgaven hoger liggen dan het bedrag dat via de gewone bijdragen wordt gedekt.

¹⁷⁵ Naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2012 stelde het Rekenhof dat die werkwijze een debudgettering is, zie *Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van Staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2012*, Parl. St. Kamer, DOC. 53 - 1943/003, p. 47-48.

¹⁷⁶ Koninklijk besluit van 28 december 2011 betreffende de verlenging 2012 van de strategische veiligheids- en preventieplannen 2007-2010 (BS, 30 december 2011).

opbouwt door middel van intresten en overschotten op de rekeningen-courant. Per 31 december 2010 bedroeg de gecumuleerde financiële opbrengst 22,2 miljoen euro¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Rekenhof, "RSZPPO: Beheer van gelden voor rekening van derden", *Boek 2011 over de sociale zekerheid* - oktober 2011, p. 105-109.

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



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be