



Rekenhof

Commentaar en opmerkingen over de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2022



Goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 26 november 2021

INHOUD

INHOUD	2
Inleiding	5
DEEL I	6
Algemene Toelichting	6
1 Schematische voorstelling	6
Hoofdstuk 1	7
Algemene bespreking van de Algemene Toelichting	7
1 Macro-economische parameters	7
2 Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan in het Europees kader	8
2.1 Europese begrotingscontext	8
2.2 Investeringsbeleid van de federale Staat	10
2.3 Conformiteit van de algemene toelichting en van het ontwerpbegrotingsplan met het stabiliteitsprogramma 2021-2024	13
2.4 Algemene toelichting	15
2.5 Spending reviews en ontwerp van hervorming van de begrotingsstructuur	18
3 Budgettair meerjarenkader	20
3.1 Meerjarenprogrammatie	20
3.2 Houdbaarheid van de overheidsschuld	21
4 Vorderingsaldo	22
4.1 Vorderingsaldo van België (entiteit I en II)	22
4.2 Begrotings- en vorderingsaldo van de federale overheid	25
4.3 Begrotings- en vorderingsaldo van de sociale zekerheid	29
5 Structureel saldo	29
6 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t de opmaak van de federale ontwerpbegroting	32
Hoofdstuk 2	33
Financiering van andere entiteiten en overige transfers	33
1 Financiering van de deelstaatentiteiten	33
2 Financiering van de sociale zekerheid	34
3 Financiering van de Europese Unie	34

DEEL II	36
Ontvangsten Entiteit I	36
Hoofdstuk 1	36
Ontvangsten van de federale overheid	36
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	36
2 Fiscale ontvangsten	37
2.1 Evolutie van de kasontvangsten	37
2.2 Basisraming van de FOD Financiën	38
2.2.1 Algemeen	38
2.2.2 Raming van de ontvangsten 2021 (ESR)	39
2.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2022 (ESR)	39
2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaf (ESR-basis)	40
2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen	40
2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen	40
2.4.2 Aanvullende weerslag van de fiscale COVID-19-maatregelen	43
2.4.3 Nieuwe fiscale maatregelen	43
3 Niet-fiscale ontvangsten	48
Hoofdstuk 2	52
Ontvangsten van de sociale zekerheid	52
1 Algemene evolutie van de ontvangsten	52
2 Eigen ontvangsten	52
2.1 Bijdragen aan de RSZ-Globaal Beheer	52
2.2 RSVZ-Globaal Beheer	55
2.3 Strijd tegen fiscale en sociale fraude	57
3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden	57
3.1 Dotaties en toelagen van de overheden	58
3.2 Alternatieve financiering	58
4 Commentaar bij de begrotingsmaatregelen	59
4.1 RSZ-Globaal beheer	59
4.2 RSVZ-Globaal beheer	61
DEEL III	62
Uitgaven van Entiteit I	62
Hoofdstuk 1	62
Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting	62
1 Algemene uitgavenbegroting 2022 volgens de economische classificatie	62
2 Maatregelen aangenomen tijdens begrotingsconclaf	63

3	Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven	64
4	Specifieke opmerkingen	67
4.1	Interdepartementale provisie	67
4.2	Sectie 12 - Justitie	68
	Programma 12.56.01 – Ondersteuning van de inning van de verkeersboetes	68
4.3	Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken	69
	Programma 13.40.4 – Financiering van andere instellingen	69
4.4	Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging	70
4.5	Sectie 17 – Federale Politie	70
4.5.1	Programma 17.44. 1 – Financiering eindloopbaanregime	70
4.5.2	Programma 17.80.4 - Project i-Police	72
4.6	Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	72
4.6.1	Programma 21.40 - Sociaal tarief voor elektriciteit en gas	72
4.7	Sectie 33 – FOD Mobiliteit	74
	Programma 33.51.8-Steun voor retrofitting	74
	Hoofdstuk 2	75
	Uitgaven van de sociale zekerheid	75
1	Algemeen overzicht van de uitgaven	75
2	Bespreking van de begrotingsmaatregelen	76
2.1	Algemene maatregelen (nieuwe begrotingsmaatregelen)	76
2.2	Werkloosheid	77
2.3	Uitkeringsverzekering	80
2.3.1	Plan "Terug naaar het werk" en re-integratie van arbeidsongeschikten	80
2.3.2	Verhogen van de moederschapuitkering voor zelfstandigen	83
2.4	RIZIV-Geneeskundige Verzorging	83
2.5	Begrotingsmaatregelen pensioenen (punt 2.6)	84
3	Impact van de COVID-19-crisis	85
3.1	Werkloosheidsuitkeringen	85
3.2	Overbruggingsrecht	87
3.3	Geneeskundige Verzorging	88
3.3.1	Specifieke verstrekkingen	88
3.3.2	Voorschotten aan de ziekenhuizen en afrekening	90
3.4	Uitkeringsverzekering	90

Inleiding

In overeenstemming met de bepalingen van artikel 54 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en in het kader van zijn informatieopdracht inzake begrotingsaangelegenheden, bezorgt het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers de commentaren en opmerkingen waartoe het onderzoek van de ontwerpen van staatsbegroting voor het jaar 2022 aanleiding gaf¹.

De algemene toelichting werd op 10 november 2021 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend. Voor de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting gebeurde dat op 16 november 2021.

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

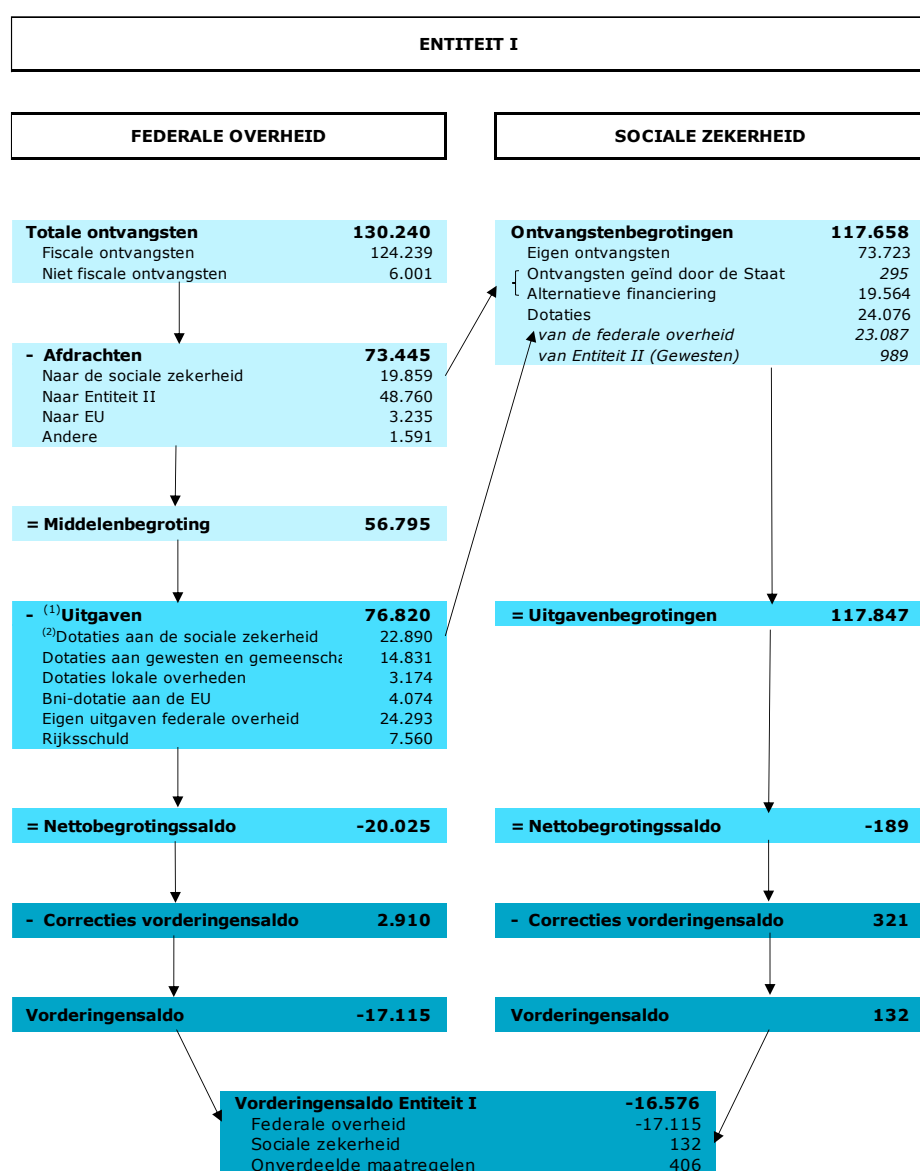
Om de risico's op materiële fouten of op een verkeerde interpretatie van de begrotingsgegevens te beperken, werd over de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof een voorafgaand overleg georganiseerd met vertegenwoordigers van de minister van Financiën en de staatssecretaris van Begroting. Met hun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

¹ *Parl. St. Kamer*, 10 november 2021, DOC 55 2290/001 (algemene toelichting), *Parl. St. Kamer*, 16 november 2021, DOC 55 2291/001 (middelenbegroting), *Parl. St. Kamer*, 16 november 2021, DOC 55 2292/001 (algemene uitgavenbegroting).

DEEL I

Algemene Toelichting

1 Schematische voorstelling



- (1) Het betreft de uitgaven exclusief de aflossingen van de rijksschuld (31.306 miljoen euro) en exclusief de aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer (4.515 miljoen euro).
- (2) Het verschil van 197 miljoen euro tussen de dotaties aan de sociale zekerheid optiek "federale overheid", te weten 22.890 miljoen euro, en optiek "sociale zekerheid", te weten 23.087 miljoen euro, is toe te schrijven aan het feit dat in dat laatste bedrag een toewijzing van 167 miljoen euro aan het pensioenfonds van de lokale politie, een toewijzing van 60 miljoen euro aan het RIZIV (COVID-19) en diverse technische correcties werden opgenomen.

Bron: Algemene toelichting

HOOFDSTUK 1

Algemene bespreking van de Algemene Toelichting

1 Macro-economische parameters

De regering baseert zich voor de opmaak van de begroting 2022 op het verslag van het Monitoringcomité van 23 september 2021². Dit rapport actualiseert de ramingen voor 2021 en 2022 in het verslag van het Monitoringcomité van 13 juli 2021. Het betreft ramingen bij ongewijzigd beleid. Het comité steunt zich voor zijn verslag van 23 september 2021 op de macro-economische parameters van de economische begroting van 9 september 2021 van het Federaal Planbureau (FPB).

Het verslag van 13 juli 2021 bevatte ook een meerjarenraming voor de jaren 2023 tot 2026. Hiervoor steunde het Monitoringcomité zich op de economische vooruitzichten 2022-2026 van 24 juni 2021 van het FPB.

Economische groei

Het FPB raamt in de economische begroting van 9 september 2021 dat de Belgische economie in 2021 zich herstelt met een groei van 5,7% van het bbp om in 2022 verder te groeien met 3% van het bbp³. Daarna zou de groei vertragen tot gemiddeld 1,4% voor de periode 2023-2026. Het FPB wijst erop dat de vooruitzichten gepaard gaan met onzekerheden waarbij de vaccinatiegraad en de blijvende effectiviteit van de vaccins cruciaal zijn.

Het FPB voorspelt dat de consumptie, de investeringen en de in- en uitvoer zich in 2021 grotendeels herstellen. In 2022 ondersteunt vooral de consumptie bij de particulieren (+6,8%) de verdere groei. De consumptie van de overheid daarentegen neemt licht af (-0,7%). De investeringen nemen toe met 2,1%, vooral door de bedrijfsinvesteringen. Tenslotte groeit ook de internationale handel. Het in- en uitvoervolume neemt toe met respectievelijk +6,5% en +5,7% van het bbp. De netto-uitvoer wordt dus licht negatief (-0,7%) en dit beperkt de groei.

De Europese Commissie raamt meer recent voor 2021 en 2022 de groei voor België op respectievelijk 6,0% en 2,6% van het bbp⁴. De Europese Commissie bevestigt hiermee quasi

² Monitoringcomité, 23 september 2021, *Actualisatie 2021-2022 op basis van de economische begroting van september 2021*.

³ Het Instituut van Nationale Rekeningen (INR) publiceerde op 18 oktober 2021 de overheidsrekeningen voor de periode 2017-2020 waarbij ze de terugval van de Belgische economie in 2020 becijferde op -5,7%. Het FPB hield in de economische begroting rekening met een terugval van -6,3%. Zie Algemene Toelichting p. 81.

⁴ *European Economic Forecast*, herfst 2021, p. 66-67.

het herstel zoals geraamd door het FPB⁵. Ze verschuift wel een deel van de groei van 2022 naar 2021 (+0,3% van het bbp in 2021 tegenover -0,4% van het bbp in 2022).

De federale regering nam door het stijgend aantal besmettingen met het coronavirus vanaf 20 november 2021 opnieuw nieuwe maatregelen. Bij het ingaan hiervan had de federale overheid haar begrotingsconclaaf beëindigd. De federale begroting houdt dus geen rekening met de effecten van die maatregelen. De recente ontwikkelingen hebben mogelijk een neerwaarts effect op de economische activiteit en de overheidsfinanciën⁶. Het FPB zal in februari 2022 nieuwe ramingen opmaken.

Inflatie

In zijn economische begroting van september 2021 raamt het FPB de toename van zowel de consumptieprijnsindex als van de gezondheidsindex voor 2022 op 2,1%. Het schat dat de spilindex in juni 2022 wordt overschreden. Het verslag van het Monitoringcomité van 23 september houdt hiermee rekening voor de ramingen van de ontvangsten en de uitgaven.

Volgens de recentste maandelijks inflatievooruitzichten van 9 november 2021 van het FPB wordt de spilindex waarschijnlijk al in januari 2022 overschreden. De algemene toelichting houdt hiermee rekening voor de raming van de primaire uitgaven maar neutraliseert de impact ervan. De regering gaat er immers vanuit dat de overschrijding van de spilindex budgetneutraal is. Bij een overschrijding van de spilindex stijgen de sociale uitkeringen en de wedden van het overheidspersoneel. Daartegenover stijgen echter ook de inkomsten uit sociale bijdragen, bedrijfsvoorheffing en de btw. Bij de overschrijding van de spilindex in januari 2022 zouden de uitgaven maar ook de ontvangsten van entiteit I in 2022 iets meer dan 700 miljoen euro hoger liggen.

Tewerkstelling

Het FPB raamt dat de binnenlandse werkgelegenheid in 2022 stijgt met 0,3% (13.200 personen). De werkgelegenheidsgraad van de 15- tot en met 64-jarigen stijgt hierdoor licht tot 68,4% (5.050.100 personen) en stijgt daarna geleidelijk verder tot 69,9% in 2026.

De werkloosheid neemt in 2022 toe met 4%, d.i. met ongeveer 19.000 personen extra tot 491.300 personen in totaal, maar daalt terug vanaf 2023.

2 Algemene toelichting en ontwerpbegrotingsplan in het Europees kader

2.1 Europese begrotingscontext

Sinds 2020 analyseert de Europese Commissie de budgettaire toestand van de EU-lidstaten waarbij ze rekening houdt met de algemene ontsnappingsclausule. Ze onderzoekt meer in het bijzonder elk semester of de lidstaten de in het Begrotingspact opgenomen regels in acht

⁵ Ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) bevestigt de groei voor België. Het IMF raamt in zijn *World Economic Outlook* van 12 oktober 2021 de groei in 2021 en 2022 respectievelijk op 5,6% en 3,1%. Zie ook Algemene Toelichting, p. 88.

⁶ Een daling van de groei met 0,1% heeft een theoretische impact van 0,061% van het bbp op het vorderingensaldo en het structureel saldo van België (ongeveer 320 miljoen) waarvan 0,041% van het bbp voor entiteit I (ongeveer 210 miljoen).

nemen, maar legt hun geen sancties op wanneer ze ervan afwijken. De Commissie voorziet dat die versoepeling zal worden opgeheven wanneer de nationale economieën opnieuw hun niveau van vóór de gezondheidscrisis zullen hebben bereikt, normaal gezien in 2023.

Bij die analyse vergewist ze zich ervan dat de begrotingsmaatregelen die worden genomen in het beheer van de gezondheidscrisis de leefbaarheid op middellange termijn van de overheidsfinanciën niet in gevaar brengen. Daartoe moeten die maatregelen tijdelijk en geproportioneerd zijn en verband houden met de socio-economische en sanitaire uitdagingen die deze crisis met zich meebrengt.

Voordat de crisis toesloeg, startte de Europese Commissie in februari 2020 een reflectie op om na te gaan of de Europese begrotingsregels zoals opgelegd aan de lidstaten, in hun huidige vorm, niet moesten worden herzien. Ze schortte dat initiatief op tot de algemene economische situatie zou zijn hersteld.

Naar aanleiding van de huidige heropleving hervatte de Commissie die werkzaamheden. In een persbericht van 19 oktober 2021⁷ pleitte de Europees commissaris voor Economie ervoor de regels inzake begrotingsdiscipline aan te passen om rekening te houden met de economische toestand van na de crisis. De commissaris schoof vier hoofdlijnen naar voren:

- De beoogde hervorming zou het eerst en vooral mogelijk moeten maken beter rekening te houden met het bijzonder karakter van de investeringsuitgaven. Momenteel staan de Europese regels, en meer specifiek de zogenoemde investeringsclausule, uitsluitend toe die uitgaven te neutraliseren in geval van een heel ongunstige conjuncturele toestand en mits inachtneming van zeer strikte voorwaarden. Hierdoor is het neutraliseren van dergelijke investeringen uitzonderlijk. Met name de afwijking tegenover het budgettaire aanpassingstraject mag niet te groot zijn (maximum 0,5% van het bbp) en moet verdwijnen binnen een redelijk korte termijn (vier jaar). Bovendien moeten de lidstaten die deze clausule wensen te gebruiken, aantonen dat deze investeringen rechtstreekse en onweerlegbare budgettaire gevolgen hebben.

Dergelijke regels druisen in tegen de inspanningen die de Commissie levert op het vlak van klimaattransitie en digitalisering. De Commissie raamt in een persbericht de hiervoor vereiste investeringsuitgaven op jaarbasis op 650 miljard euro tussen nu en 2030.

- Bovendien heeft het gevoerde overheidsbeleid om de gevolgen van de gezondheidscrisis te ondervangen ertoe bijgedragen dat de gemiddelde overheidsschuldgraad van de meeste Europese staten sterk is toegenomen. Binnen die context zou de beperking van de overheidsschuld tot 60% van het bbp of, indien dat niet het geval is, de verplichting om daarnaar te streven op basis van het verminderingstraject waarin de Europese wetgeving voorziet⁸, moeilijk verenigbaar kunnen blijken met het begrotingsbeleid dat sommige staten voeren om hun economische heropleving te bevorderen.

⁷ European Commission. *Speech. Opening remarks by Commissioner Gentiloni at the press conference on the relaunch of the review of EU economic governance*, 19 October 2021.

⁸ Te weten, naar rato van een twintigste van het verschil tussen de schuldgraad van de staat en het percentage 60%. Een staat met een overheidsschuld van 100% van het bbp moet dus corrigerende maatregelen treffen die het mogelijk maken de schuld met een twintigste van 40% te verminderen, dit is 2% per jaar.

- Onafhankelijk van het onderzoek van de eigenlijke begrotingsnormen voorzien de Europese regels erin dat de Europese Commissie de macro-economische onevenwichtigheden in de nationale economieën onderzoekt. Die procedure werd ingevoerd in 2011 maar vertoont talrijke tekortkomingen die onder andere de Europese Rekenkamer naar voren brengt. Die heeft gewezen op het gebrek aan zichtbaarheid en transparantie van de procedure⁹. Het is de bedoeling van de Commissie om die procedure te herzien.
- Tot slot stelt de Commissie in het algemeen voor de Europese begrotingscoördinatie aan te passen om rekening te houden met de procedures die zijn uitgewerkt in het kader van de Faciliteit voor herstel en veerkracht, en met name een zeker niveau van nationale autonomie bij de selectie van hervormings- en investeringsprojecten.

De Commissie voorzagt erin die voorstellen uit te werken in de loop van de komende maanden.

De beslissing om de huidige disciplineregels te wijzigen of te behouden valt onder de bevoegdheid van de Europese politieke overheden, en meer in het bijzonder van de Europese Raad van ministers van Financiën. Momenteel bestaat er geen consensus over de voorgestelde hervormingen. Het staat dus niet vast dat die hervormingen worden aangenomen in 2023, wanneer de algemene ontsnappingsclausule waarschijnlijk niet meer van toepassing zal zijn.

2.2 Investeringsbeleid van de federale Staat

Faciliteit voor herstel en veerkracht

De "Faciliteit voor herstel en veerkracht", met een budget van 723,8 miljard euro, is in werking getreden op 1 februari 2021. Dat Europees financieringsprogramma wil investeringsprojecten opzetten die volgens de Commissie belangrijk zijn voor de heropleving en veerkracht van de Europese economie, meer in het bijzonder op het vlak van klimaat, digitalisering en duurzaam vervoer.

De Europese lidstaten werden uitgenodigd om in 2021 nationale plannen voor te leggen met een lijst van investeringsprojecten die binnen de bovenvermelde domeinen vallen. De Commissie keurde op 23 juni 2021 het nationaal plan van België met de voorstellen van de federale Staat en de deelstaatentiteiten goed. De bedragen die op basis van die goedkeuring zullen worden gestort, hebben hoofdzakelijk betrekking op projecten die beantwoorden aan de Europese doelstellingen inzake klimaat en digitalisering. De Commissie deed op 3 augustus 2021 een eerste storting van 711 miljoen euro voor de verschillende Belgische overheden.

De subsidies werden aanvankelijk op 5,9 miljard euro vastgelegd en zullen tussen 2021 en 2026 aan België worden gestort. Omdat België economisch beter presteert dan de andere lidstaten, zullen deze eventueel tot 5,2 miljard euro moeten worden verminderd¹⁰. Dit zou

⁹ Europese Rekenkamer, *Speciaal verslag 03/2018. Controle van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden*.

¹⁰ *Economisch Tijdschrift van de Nationale Bank*, september 2021, p. 9. De uiteindelijke bijdragen die de lidstaten zullen ontvangen, zullen uiterlijk op 30 juni 2022 bepaald worden, na publicatie van de lente-vooruitzichten door de Europese Commissie.

leiden tot een vermindering van de middelen voor de federale Staat die aanvankelijk op 1,25 miljard euro waren vastgelegd.

In 2022 worden 413,4 miljoen euro vastleggingskredieten en 305,6 miljoen euro vereffeningskredieten ingeschreven op het organiek fonds dat in 2021 specifiek werd opgericht voor het uitvoeren van de faciliteit voor herstel en veerkracht door de federale overheid (programma 06.41.1). Die middelen worden verdeeld op basis van de beleidslijnen in het nationaal plan van België. Met het oog op het vereenvoudigen van de opvolging en de rapportering wordt de begrotingstechniek van een organiek fonds gebruikt¹¹. Door deze begrotingstechniek kunnen de voorziene kredieten niet aan de verschillende FOD's worden gestort, maar zal de FOD BOSA deze centraal beheren.

Een wetsbepaling (02.06.9) machtigt de regering om verbintenissen voor de Staat aan te gaan voor een bedrag van één miljard euro boven de beschikbare vastleggingskredieten. Ze verleent eveneens machtiging om projecten te financieren boven de beschikbare vereffeningskredieten voor maximum 200 miljoen euro. Die bepaling wil de planning voor de realisatie van de projecten versnellen zonder te wachten tot de Europese gelden effectief worden gestort.

Het Rekenhof stelt bovendien vast dat de tabel met de toestand van dat begrotingsfonds in de ontwerpbegroting, niet erg realistisch is¹². Die tabel stelt inzonderheid dat tussen dit en het einde van het jaar 2021 1,25 miljard euro uitgaven zullen worden vastgelegd, terwijl op 15 november 2021 2 miljoen euro was aangewend. De tabel gaat ook uit van 200 miljoen euro vereffende uitgaven, terwijl op diezelfde datum geen enkele uitgave was vereffend. De voor de jaren 2021 en 2022 voorziene uitgaven bedragen overigens 1,6 miljard euro, d.i. een bedrag dat veel hoger ligt dan de ontvangsten die van de Europese Unie worden verwacht.

De Commissie wijst er in een document van 16 juni 2021¹³ op dat ze toekomstige stortingen zal laten afhangen van de verwezenlijking van een reeks tussenstappen en tussentijdse streefdoelen die de voortgang van de in de plannen bepaalde hervormingen en investeringen weerspiegelen. Behoudens uitzonderlijke omstandigheden zal de lidstaat geen nieuwe stortingen ontvangen als die doelstellingen niet zijn bereikt. De Commissie zal niettemin een gedeeltelijke storting kunnen uitvoeren. Indien de lidstaat geen corrigerende maatregelen neemt, zal ze het aanvankelijk voor de lidstaat bestemde bedrag verminderen. Er bestaat bijgevolg een risico dat de debetpositie die wetsbepaling 02.06.9 voor de vereffeningen machtigt, niet wordt aangezuiverd wanneer er een aanzienlijke achterstand is bij de realisatie van de projecten.

Federaal investeringsplan

De federale regering heeft los van de faciliteit voor herstel en veerkracht het initiatief genomen om een nationaal investeringsplan op te zetten. Dat past in het voornemen dat de Belgische overheden al enkele jaren te kennen geven, namelijk om de graad van de openbare

¹¹ In tegenstelling tot een klassieke provisie is het niet mogelijk om de middelen van een begrotingsfonds, die uit variabele kredieten bestaan, over te dragen naar limitatieve kredieten.

¹² *Parl. St. Kamer DOC 55 2292/1*, tabel 2 p. 491. Er wordt aan herinnerd dat het wetsontwerp houdende de derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2021 de machtiging voor de debetpositie op dat fonds heeft opgetrokken van 1 miljard naar 1,25 miljard euro in 2021.

¹³ Europese Commissie. "Next Generation EU: Questions and answers on the Recovery and Resilience Facility".

investeringen tegen 2030 te verhogen tot 4% van het bbp en de structurele daling van dergelijke uitgaven in de loop van de voorbije decennia te stoppen. Dat initiatief is ook ingegeven door de aanbevelingen van de Europese Commissie om de openbare investeringsuitgaven van de lidstaten te verhogen. De naleving van die aanbevelingen vormt trouwens gedeeltelijk een voorwaarde voor de toekenning van de middelen van de faciliteit voor herstel en veerkracht.

De regering legde op 20 oktober laatstleden de lijst van investeringsprojecten vast die in het kader van het federaal plan zullen worden gefinancierd. De tussen 2022 en 2024 voorziene kredieten zullen 1 miljard euro bedragen. Ze komen bovenop de 328 miljoen euro die in 2021 principieel waren goedgekeurd voor de bouw van legerkazernes, voor scanners en voor renovatiewerken door de Regie der Gebouwen. Het Rekenhof merkt op dat de regering die projecten niet heeft kunnen realiseren in 2021 en dat in de ontwerpbegroting 2022 voor de eerste schijf van die drie projecten 36,2 miljoen euro kredieten zijn ingeschreven.

De 27 projecten van het nationaal investeringsplan hebben onder meer betrekking op de modernisering van het spoorwegennet (250 miljoen euro), op cybersecurity (173 miljoen euro) en de digitalisering van de overheidsdiensten (153 miljoen euro), op de bouw van detentiehuizen voor korte straffen (92,5 miljoen euro) en op de verbetering van digitale infrastructuren (58 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat in de voorliggende ontwerpbegroting geen specifiek krediet is opgenomen voor het uitvoeren van het federaal investeringsplan. De regering heeft immers aangegeven dat ze de nodige kredieten zou vragen via een aanpassingsblad naarmate de door de betrokken administraties ingediende dossiers administratief en budgettair worden goedgekeurd. Het Rekenhof beveelt bijgevolg aan die aanvragen voldoende te documenteren en voor zover mogelijk te groeperen om de budgettaire transparantie en de opvolging van de projecten te verbeteren.

Het Rekenhof stelt evenwel vast dat die uitgaven, die in de algemene toelichting als een niet-verdeelde maatregel van 200 miljoen euro zijn opgenomen, wel in rekening werden gebracht voor het bepalen van het vorderingensaldo van entiteit I. De investeringsuitgaven van het federaal plan kunnen immers niet worden geneutraliseerd voor het bepalen van het vorderingensaldo van de overheden, in tegenstelling tot de investeringsuitgaven uit de faciliteit voor herstel en veerkracht.

Investeringsprojecten inzake vastgoed

Buiten het federaal investeringsplan bedragen de budgettaire investeringskredieten voor de Regie der Gebouwen in de voorliggende ontwerpbegroting 145,1 miljoen euro. De kredieten voor de aankoop van gronden en het optrekken van gebouwen in de ontwerpbegroting van de Regie bedragen 186 miljoen euro. Het verschil tussen die twee bedragen is hoofdzakelijk te verklaren door de ontvangsten afkomstig uit verkopen door de Regie en door de overdracht van niet aangewende begrotingskredieten uit voorgaande jaren.

Naast die rechtstreekse investeringen doet de Regie der Gebouwen een beroep op publiek-private partnerschappen om een deel van haar vastgoedpatrimonium aan te kopen. Op budgettair vlak spreiden die partnerschappen de uitgaven voor die aankopen over een tamelijk lange periode. DBFM is de techniek die het vaakst wordt gebruikt. Daarbij zorgt de medecontractant van de federale Staat voor het concept, de bouw, de financiering en het onderhoud van de desbetreffende infrastructuren.

In de algemene uitgavenbegroting zijn voor 2022 63,5 miljoen euro kredieten ingeschreven voor de financiering van projecten van publiek-private partnerschappen inzake vastgoed. Ze zijn bepaald op basis van de projecten die in de loop van dat jaar en voorgaande jaren werden gefinaliseerd. Dat bedrag ligt hoger dan dat van 2021 (46,0 miljoen euro) en zal in de loop van de komende jaren toenemen tot 100 miljoen euro in 2025. Na deze datum, zal het vervolledigen van de laatste projecten uit het Master Plan III, twee nieuwe penitentiaire instellingen en drie psychiatrische instellingen, leiden tot een bijkomende verhoging van de verschuldigde bijdragen. De draagwijdte van deze verhoging is momenteel niet gekend.

Andere publieke investeringsprojecten

Naast de bovenvermelde investeringsuitgaven heeft de regering in de algemene uitgavenbegroting kredieten ingeschreven om andere projecten te financieren. Op basis van de economische classificatie van de basisallocaties bedragen de directe investeringskredieten en de kapitaalsubsidies globaal 3,4 miljard euro aan vereffeningskredieten. De belangrijkste ervan hebben betrekking op de spoorweginfrastructuur (1,6 miljard euro) en de militaire overheidsopdrachten (1,4 miljard euro).

Het Rekenhof herinnert eraan dat de uitgaven voor de aankoop van militair materieel en meer in het bijzonder de aankoop van de F35-vliegtuigen thans geen invloed hebben op het vorderingensaldo van de Staat. Dat saldo zal overeenkomstig de ESR-regels pas voor het volledige bedrag van de ondertussen uitgevoerde vereffeningen worden beïnvloed wanneer die toestellen effectief worden geleverd. Die leveringen zijn thans vanaf 2023 geprogrammeerd.

Aanmoedigen voor privé-investeringen

Om privé-investeringen aan te moedigen, heeft de regering in 2020 beslist een transformatiefonds op te richten bij de FPIM om privé-investeringen aan te moedigen op het vlak van klimaattransitie en digitale transitie. Er zijn 750 miljoen euro kredieten voor dat fonds uitgetrokken. In de algemene uitgavenbegroting 2021 was een krediet van 500 miljoen euro ingeschreven. Dat werd vereffend op 20 mei 2021. Het saldo van 250 miljoen euro is ingeschreven op programma 18.61.0 van de algemene uitgavenbegroting voor 2022.

De regering overweegt overigens de investeringsaftrek van 25% te verlengen. Die had normaal eind 2022 moeten verdwijnen. Die hervorming zou ook moeten leiden tot een herdefiniëring van de in aanmerking komende investeringen, onder meer door deze meer te richten op de klimaattransitie en de digitale transitie. De budgettaire kosten van die maatregel zouden 85 miljoen euro in 2023 en 100 miljoen euro in 2024 bedragen.

2.3 Conformiteit van de algemene toelichting en van het ontwerpbegrotingsplan met het stabiliteitsprogramma 2021-2024

Gezamenlijke overheid

België heeft zijn ontwerpbegrotingsplan (*Draft Budgetary Plan*) op 15 oktober 2021 bij de Europese autoriteiten ingediend. Het ontwerp omvat de begrotingsdoelstellingen die de gezamenlijke overheid in 2022 wil realiseren, te weten een nominaal vorderingensaldo van -25,5 miljard euro (-4,9% van het bbp) en een structureel saldo van -23,9 miljard euro (-4,6% van het bbp). Op basis van de percentages weerhouden in het ontwerpbegrotingsplan (-8,1% en -6,7% van het bbp) verbeteren de saldi met respectievelijk 14,7 miljard euro en 9,4 miljard euro in vergelijking met 2021.

Die doelstellingen zijn minder gunstig dan die in het stabiliteitsprogramma 2021-2024 van april 2021. De beoogde nominale en structurele doelstellingen bedroegen immers respectievelijk -23,3 miljard euro (-4,5% van het bbp) en -21,9 miljard euro (-4,2% van het bbp). Omgekeerd is de schuldgraad van de overheid voor 2022, zoals vermeld in het ontwerp (114,3% van het bbp), gunstiger dan die in het stabiliteitsprogramma 2021-2024 (116,0% van het bbp).

De structurele verbetering van 2,1% van het bbp in het ontwerpbegrotingsplan is te verklaren door de daling van de COVID uitgaven tegenover 2021. Inderdaad de beslissing van de Europese Commissie om de uitgaven voor de strijd tegen de gevolgen van de COVID-19-crisis niet als eenmalige maatregelen maar als structurele uitgaven te beschouwen, ook al zijn ze niet recurrent van aard, verklaren in grote mate de structurele verbetering. De uitzonderlijke uitgaven als gevolg van de overstromingen in de zomer van 2021 werden daarentegen in het Belgische ontwerpbegrotingsplan als 'niet-structurele uitgaven' aangeduid. Voor alle overheden samen gaat het om 2,4 miljard euro voor de jaren 2021 en 2022, waarvan 35,6 miljoen euro ten laste van de federale Staat. Die laatste uitgaven betreffen uitgaven voor noodhulp en werden gerealiseerd in 2021.

Entiteit I

Net als de voorgaande jaren vermeldt het ontwerp niet hoe de begrotingsinspanning over de diverse overheden zal worden gespreid. Bovendien somt het louter een aantal bijzondere aandachtspunten op in verband met de doelstellingen en de discretionaire maatregelen die in hun begrotingsvoorstellen zijn ingeschreven.

Volgens het stabiliteitsprogramma 2021-2024 zou de inspanning van de Belgische overheden worden gespreid op basis van de verdeelsleutel in het advies van de Hoge Raad van Financiën van april 2021, te weten 75,4% ten laste van entiteit I en 24,6% ten laste van entiteit II. Op grond van die verdeelsleutel is de begrotingsdoelstelling van entiteit I voor 2022 vastgelegd op -17,7 miljard euro (-3,4% van het bbp) in nominale termen en op -16,6 miljard euro (-3,2% van het bbp) in structurele termen.

Het overzicht van de voor entiteit I in de algemene toelichting vermelde begrotingssaldi houdt rekening met het rendement dat de regering verwacht van de maatregelen van het conclaaf. Die saldi zijn gunstiger dan de doelstellingen van het stabiliteitsprogramma 2021-2024: het nominale vorderingensaldo en structurele saldo zouden immers respectievelijk -16,6 miljard euro (-3,2% van het bbp) en -15,5 miljard euro (-3,0% van het bbp) bedragen.

Onderzoek van het ontwerp door de Europese Commissie

In haar najaarsprognoses raamde de Europese Commissie het vorderingensaldo 2022 van de overheden op -5,1% van het bbp en hun structurele saldo op -4,9%. Die percentages liggen iets hoger dan de doelstellingen van het ontwerpbegrotingsplan. De overheidsschuld in datzelfde jaar (113,1% van het bbp) zou daarentegen iets lager liggen dan het bedrag dat in het ontwerpbegrotingsplan is vermeld.

Door die algemene ontsnappingsclausule heeft de Commissie geen advies gegeven over het aangepaste begrotingstraject richting de middellangetermijndoelstelling van België. Ze is daarentegen nagegaan of de Belgische openbare financiën zijn afgestemd op de kwalitatieve Europese aanbevelingen, vooral die over de investeringen en de economische steun. Ze oordeelde dat die aanbevelingen correct zijn toegepast. Omdat België een hoge

overheidsschuld heeft en er al grote budgettaire risico's bestaan, is het volgens de Commissie belangrijk dat België een behoedzaam begrotingsbeleid voert dat de houdbaarheid van die schuld en de beheersing van het begrotingsrisico op middellange termijn waarborgt.

2.4 Algemene toelichting

Om te komen tot het vorderingensaldo 2022 bij ongewijzigd beleid, nam het Monitoringcomité van 23 september laatstleden op vraag van de staatssecretaris voor Begroting het gunstige begrotingseffect van de beslissingen van het begrotingsconclaf van oktober 2021 anticipatief op in de berekeningsbasis. Die maatregelen hebben betrekking op de vaste inspanning voor het jaar 2022 (911 miljoen euro), de opbrengst van de effectentaks (430 miljoen euro) en de bijkomende ontvangsten uit btw en accijnzen op tabak (68 miljoen euro). Als daar geen rekening mee wordt gehouden, zou het geraamd vorderingensaldo 2022 bij ongewijzigd beleid -18,1 miljard euro bedragen.

Om haar bijkomende globale inspanning van 2,4 miljard euro vast te leggen, nam de regering de som van de bedragen van de vaste en de variabele inspanning. Van het bedrag van de globale inspanning dienen uiteraard de maatregelen die zijn samengebracht onder de noemer "nieuw beleid" (408 miljoen euro) en de eenmalige maatregelen (569 miljoen euro) te worden afgetrokken. Volgens de methodologie die de Europese Commissie hanteert, zijn die laatste uitgaven geen eenmalige verrichtingen en hebben ze dus een negatief effect op het vorderingensaldo en op het structurele saldo van entiteit I.

Het regeerakkoord bepaalde dat de begrotingsinspanning zou worden gespreid volgens deze verdeelsleutel: een derde uitgaven, een derde ontvangsten en een derde diversen. Het Rekenhof merkt op dat de algemene toelichting, net zoals voor de begroting 2021, geen informatie verschaft over die verdeling. Uit de tabel met de besparingsmaatregelen blijkt bovendien dat het merendeel van de maatregelen betrekking heeft op de ontvangsten.

Het Rekenhof stelt ook vast dat in de algemene toelichting de tabel met conclaafbeslissingen voor 2022 niet duidelijk weergeeft welke impact de besparingsmaatregelen zullen hebben in 2022. Het vermelde bedrag van 3,4 miljard euro heeft immers betrekking op de gecumuleerde budgettaire impact van de maatregelen op de jaren 2021 en 2022. De tabel laat evenmin toe de vaste inspanning te onderscheiden van de variabele inspanning, en er komt ook niet duidelijk naar voren met welke maatregelen het Monitoringcomité rekening heeft gehouden bij de berekening van het vorderingensaldo. Tot slot wordt de impact van de nieuwe uitgaven onvoldoende uiteengezet.

Vaste inspanning

Het regeerakkoord van 30 september 2020 voorziet in een vaste jaarlijkse begrotingsinspanning van 0,2% van het bbp, en zulks gedurende de volledige looptijd van de legislatuur. Daartoe heeft de regering in 2020 een reeks maatregelen goedgekeurd waarvan het toenemende rendement het mogelijk moet maken dat politieke akkoord na te leven. Tegen 2024 zou die reeks maatregelen ertoe moeten bijdragen het vorderingensaldo met 4 miljard euro te verminderen.

De regering keurde het principe en het rendement van de maatregelen die onder de vaste inspanning ressorteren, bij de opmaak van de initiële begroting 2021 goed. Het Rekenhof stelt vast dat al die maatregelen zijn opgenomen in het voorliggende ontwerp van begroting 2022 en dat het door de regering verwachte rendement in 2022 overeenstemt met de initiële ramingen van het meerjarenprogramma 2021-2024.

De regering raamt de daling van het tekort in 2022, als resultaat van het uitvoeren van de vaste inspanning, op 911 miljoen euro. Die daling vloeit onder meer voort uit de verwachte bijkomende ontvangsten in het raam van het actieplan tegen sociale en fiscale fraude (200 miljoen euro), uit de lineaire vermindering van de budgettaire middelen van de administraties en instellingen van entiteit I (150 miljoen euro), uit de toename van de fiscale ontvangsten uit *e-commerce* (125 miljoen euro) en uit btw en accijnzen op tabak (120 miljoen euro), en uit de verbeterde efficiëntie van de sociale zekerheid (110 miljoen euro). Daarnaast zou de stijging van de werkgelegenheidsgraad bij de bevolking in 2022 bijkomend 50 miljoen euro aan terugverdieneffecten moeten opleveren.

Variabele inspanning

Naast de vaste inspanning bepaalde het regeerakkoord dat een bijkomende structurele inspanning zou kunnen worden gedaan. De regering heeft in 2020 een indicatief rooster uitgewerkt om de omvang ervan te bepalen. Dat rooster is enerzijds gebaseerd op het niveau van het bbp van ieder betrokken begrotingsjaar tegenover het bbp van het jaar 2019 en anderzijds op het groeipercentage van het bbp van hetzelfde begrotingsjaar¹⁴. Op basis van de voor 2022 verwachte economische realisaties impliceerde die begrotingsnorm een variabele inspanning gelijk aan 0,4% van het bbp (2 miljard euro). De regering gaf echter aan dat elk jaar bij de begrotingsbesprekingen zou worden beslist welke globale budgettaire inspanning moet gebeuren, rekening houdend met de Europese regels van het Stabiliteits- en Groeipact.

Volgens de algemene toelichting zullen de maatregelen die in het raam van de variabele inspanning in 2022 worden genomen, bijdragen tot een structurele sanering van de financiën van entiteit I van 1,5 miljard euro (0,3% van het bbp).

Zoals supra vermeld, omvat dat cijfer de verwachte ontvangst van de effectentaks (430,0 miljoen euro) en de extra ontvangsten van btw en accijnzen op tabak (68 miljoen euro).

Het Rekenhof stelt in dat opzicht vast dat de wet van 17 februari 2021 houdende de invoering van een jaarlijkse taks op de effectenrekeningen, in werking is getreden in 2021 en dat de middelenbegroting van 2021 al voorziet in een ontvangst van 398 miljoen euro¹⁵. Het is bijgevolg van oordeel dat de grotere variabele inspanning in 2022 met betrekking tot de effectentaks beperkt blijft tot een technische correctie van 32 miljoen euro.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat in augustus 2021 zeven verzoeken tot annulering van die wet werden ingediend bij het Grondwettelijk Hof. Het is bovendien moeilijk de werkelijke opbrengst van die taks te bepalen omdat het onder meer onzeker is welk effect de in de wet bepaalde antimisbruikmaatregelen zullen hebben.

Buiten de effectentaks bedraagt de variabele inspanning, gespreid over 25 maatregelen, 1,1 miljard euro (0,2% van het bbp).

Een deel van die variabele inspanning kon worden gerealiseerd dankzij een spontane verbetering van bepaalde initiële ramingen. Die technische correcties bedragen globaal

¹⁴ Dit rooster is terug te vinden in de algemene toelichting van de initiële begroting 2021, *Parl. St. Kamer*, 55 1576/001, p. 11.

¹⁵ *Parl. St. Kamer*, 1920/001, p. 22 (artikel 37.20.03).

333,6 miljoen euro. Ze hebben betrekking op de begroting van het RIZIV (120,0 miljoen euro), aanvankelijk niet voorziene extra stortingen van dividenden (100 miljoen euro), een betere opbrengt van de btw en van de accijnzen op tabak (68 miljoen euro), de vermindering van de kosten in verband met de Brexit (24,6 miljoen euro) en het uitstel van de inwerkingtreding van het sociaal statuut van kunstenaar (24 miljoen euro).

Voor het overige is de vermindering van het overheidstekort gebaseerd op extra ontvangsten (terugverdieneffecten) die worden verwacht dankzij de stijging van de werkgelegenheidsgraad (280 miljoen euro) onder meer als gevolg van de beslissingen van de regering op dat vlak. Deze terugverdieneffecten komen bovenop de 50 miljoen euro die reeds in het kader van de vaste inspanning werden vermeld. De variabele inspanning omvat ook verschillende besparingsmaatregelen in het socialezekerheidsstelsel (206,6 miljoen euro) en maatregelen die de fiscale ontvangsten (121,5 miljoen euro) en de niet-fiscale ontvangsten (120 miljoen euro) verhogen.

Gelet op de diversiteit van de maatregelen van de begrotingsinspanning in 2022 (die bestaan uit een stijging van ontvangsten of een vermindering van de uitgaven, maar eveneens uit terugverdieneffecten van uit te voeren beleid), beveelt het Rekenhof aan een regelmatige en coherente monitoring te realiseren van al die maatregelen en om voortaan in de algemene toelichting een expliciet overzicht te geven van de effectieve resultaten van de maatregelen die in voorgaande conclaven werden goedgekeurd. Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat volgens de FOD BOSA een dergelijke monitoring thans onbestaande is. De opvolging van de goedgekeurde maatregelen, meer in het bijzonder inzake ontvangsten, gebeurt in de meeste gevallen enkel in de loop van de voorbereidende fase van de ontwerpbegrotingen.

Nieuw beleid, sociale taxshift en niet-recurrente maatregelen

Onder "nieuw beleid" vermeldt de regering een reeks maatregelen die het saldo van entiteit I voor 408 miljoen euro negatief beïnvloeden. Die maatregelen hebben hoofdzakelijk betrekking op de invoering van een nieuwe energienorm (netto 156 miljoen euro), de financiering van het herstel- en transitieplan¹⁶ (53 miljoen euro) en de toekenning van bijkomende begrotingsmiddelen aan de FOD's en instellingen van entiteit I voor specifieke behoeften (200 miljoen euro).

De regering besliste eveneens de promotieval¹⁷ te verminderen door de koopkracht van de lage en middeninkomens te verhogen (via een taxshift). Om die maatregel uit te voeren, is jaarlijks 225 miljoen euro nodig, maar hij zou budgettair neutraal zijn. De regering voorziet immers dat die extra uitgaven zullen worden gecompenseerd door een stijging met hetzelfde bedrag van de fiscale ontvangsten, namelijk: een toename van de accijnzen op tabak (120 miljoen euro), de invoering van een inschepingsbijdrage op bepaalde vliegtuigtickets (30 miljoen euro) en het wegwerken van misbruiken in de niet-doorstorting van de bedrijfsvoorheffing (75 miljoen euro).

¹⁶ Deze generieke term omvat een geheel van maatregelen inzake werk, administratieve vereenvoudiging, bevordering van het ondernemerschap en privé-investeringen voor de omslag naar klimaatneutraliteit. Hij omvat ook het nationaal investeringsplan waarvan sprake in punt 2.2 supra.

¹⁷ Met deze term wordt bedoeld dat bij professionele promotie het nettoloon van de werknemer minder snel groeit dan zijn brutoloon.

De regering besliste tot slot tot nieuwe uitgaven die in principe eenmalig zijn (569 miljoen euro). Het gaat om de uitgaven in het kader van het federaal investeringsplan (200 miljoen euro), de verlenging van de sociale tarieven voor gas en elektriciteit (208 miljoen euro), het aanleggen van een provisie voor de uitgaven van de FOD Volksgezondheid voor de strijd tegen de pandemie (120 miljoen euro) en het financieren van de kosten van het eindeloopbaanstelsel van de lokale politie (41 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst er tot slot op dat het vorderingensaldo van entiteit I in 2022 zoals bepaald op basis van de beslissingen van het begrotingsconclaaf, wordt beïnvloed door een niet-fiscale ontvangst van 527 miljoen euro. Die stemt overeen met de financiële participatie van de deelstaatentiteiten voor de derde dosis vaccins tegen het coronavirus. Voor deze ontvangst moet echter een samenwerkingsakkoord worden gesloten tussen de federale Staat en de deelstaatentiteiten met betrekking tot het principe en de verdeling van deze financiële deelname.

Het Rekenhof verwijst naar de delen II en III van dit verslag voor een meer gedetailleerd overzicht van de bovenvermelde maatregelen en de opbrengst ervan.

2.5 Spending reviews en ontwerp van hervorming van de begrotingsstructuur

Spending reviews

In antwoord op de vraag van de Europese instanties, bepaalde het regeerakkoord dat de *spending reviews*-methode geïntegreerd wordt in het proces van het begrotingsonderzoek.

Deze analysemethode onderzoekt de overheidsuitgaven om deze te herstructureren en zo doeltreffender te maken. Ze veronderstelt het vastleggen van prioriteiten inzake de overheidsuitgaven, het verminderen of schrappen van uitgaven die als weinig doeltreffend worden erkend en het valoriseren van uitgaven die het politieke beleid verbeteren.

De ministerraad keurde daartoe op 18 december 2020 een algemene methodologie goed. In lijn met het voorstel van de Europese Commissie, nam de ministerraad drie proefprojecten in aanmerking omtrent de efficiëntie van de gezondheidszorg, de impact van veralgemeend telewerk op het beheer van de gebouwen van de Staat en tot slot de vrijstellingen van de doorstorting van bedrijfsvoorheffing.

Hoewel de algemene toelichting verduidelijkt dat met de conclusies van die drie projecten rekening is gehouden bij de opmaak van de ontwerpbegroting voor 2022, stelt het Rekenhof vast dat deze drie projecten nog steeds in uitvoering zijn.

Met betrekking tot de efficiëntie van de gezondheidszorg, werd een tussentijds rapport opgemaakt. Dit rapport maakte geen onderwerp uit van een voorstel van maatregelen door de regering.

Naar aanleiding van de definitieve rapporten over de twee andere pilootprojecten stelde de ministerraad van 10 november 2021 voor om concrete acties te koppelen aan de aanbevelingen geformuleerd in deze rapporten. Het betreft in de eerste plaats het onderzoeken van de werkelijke efficiëntie van de vrijstelling van storting van de bedrijfsvoorheffing. Het betreft daarnaast het onderzoeken van de haalbaarheid van de

masterplannen van de Regie der Gebouwen¹⁸ en het centraliseren van de overheidsdiensten in het NWOW-concept. Deze onderzoeken worden ten laatste in de loop van het derde trimester 2022 verwacht en zouden als basis moeten dienen voor de opmaak van de begroting 2023.

De ministerraad van 10 november 2021 selecteerde drie nieuwe *spending reviews-projecten* (nucleair passief, Belspo, verregaandere samenwerking tussen de FOD Financiën, de RSZ en het RSVZ). Die zouden eveneens moeten gebruikt worden voor de opmaak van de begroting 2023, en drie andere projecten (asiel en migratie, onderzoek en ontwikkeling, gerechtskosten) die zullen dienen bij de opmaak van de begroting van het daaropvolgende jaar.

Ontwerp van hervorming van de begrotingsstructuur

De staatssecretaris voor Begroting informeerde het Rekenhof dat zij zich voorneemt de huidige voorstelling van de begrotingskredieten te hervormen en te rationaliseren. Die hervorming moet toelaten de performantie van het politieke beleid gemakkelijker te onderzoeken door de notie van programmabegroting te valoriseren. Thans is geen planning voor de invoering ervan vastgelegd.

Deze nieuwe aanpak zou concreet tot de volgende aanpassingen kunnen leiden:

- het huidige aantal bestaansmiddelenprogramma's, met de kredieten die niet rechtstreeks aan de realisatie van een beleidsdoelstelling zijn gelinkt, zou sterk dalen (één enkel bestaansmiddelenprogramma per FOD);
- buiten de bestaansmiddelenprogramma's zouden de programma's worden georganiseerd op basis van een te halen doelstelling en niet meer, zoals thans in het algemeen het geval, op basis van het organisatorisch criterium, per administratieve dienst;
- in de verantwoordingsnota's zou duidelijk de volgende informatie worden opgenomen: de beschrijving van de strategische doelstellingen en van de verwachte resultaten, de ingezette middelen om deze te halen, en indicatoren of kerncijfers die het mogelijk maken na te gaan in hoeverre die doelstellingen effectief werden gerealiseerd;
- de huidige structuur van de kredieten in vijf niveaus¹⁹ zou worden beperkt tot drie niveaus, waarvan de eerste twee (sectie, programma) het krediet zouden vormen dat door de wetgever wordt goedgekeurd; het derde (basisallocatie) zou een administratief krediet blijven. Die rationalisering zou overigens samengaan met een aanzienlijke vermindering van het huidige aantal basisallocaties. Die vermindering zou gepaard gaan met een specialiteit van de uitgaven buiten de begroting in SAP-Fedcom;
- een deel van de informatie die thans in de parlementaire stukken is opgenomen, zou op een website van het bestuur beschikbaar worden gesteld.

Op basis van de door de FOD BOSA bezorgde informatie, meent het Rekenhof dat dit ontwerp van hervorming beter tegemoetkomt aan de initiële verwachtingen van de wetgever inzake een programmabegroting dan de huidige begrotingsstructuur en de inhoud van de verantwoordingsnota's.

¹⁸ Rekening houdend met de beschikbare budgetten.

¹⁹ Sectie, organisatieafdeling, programma, activiteit en basisallocaties.

Het Rekenhof meent eveneens dat, wil die hervorming doeltreffend zijn, ze vooraf moet worden gegaan door een algemene reflectie over de modaliteiten van de uitvoering ervan. Alle administratieve actoren in kwestie moeten hierbij worden betrokken. Het stelt in dat opzicht vast dat de huidige demarches van de FOD BOSA in die richting lijken te gaan.

De hervorming zou overigens ertoe moeten leiden dat de begroting wordt opgemaakt uitgaande van een definitie en correcte identificatie van de opdrachten en de fundamentele doelstellingen van de besturen en van de politieke overheid, en niet meer zoals dat thans algemeen het geval is, uitgaande van de in het voorgaande jaar toegekende kredieten of van een vooraf gedefinieerde kwantitatieve doelstelling. Het Rekenhof benadrukt in dat opzicht de vereiste al die elementen op te nemen in de parlementaire stukken, hetzij in de eigenlijke ontwerpbegroting, hetzij in de verantwoordingsnota's, omdat anders de informatie voor het parlement verschaalt. Het Rekenhof wijst er in dat verband op dat de FOD BOSA, om dat risico te beperken, hem heeft laten weten procedures te willen ontwikkelen om de presentatie en de inhoud van die nota's te kunnen systematiseren in de door de beoogde hervorming gewenste zin.

3 Budgettair meerjarenkader

3.1 Meerjarenprogrammatische

De algemene toelichting bevat een budgettair meerjarenkader voor de periode 2022 tot 2026. Bij ontstentenis van de meerjarentrajecten van entiteit II (gemeenschappen, gewesten en lokale overheden) beperkt dit kader zich tot de evolutie van de budgettaire toestand van de federale overheid en van de sociale zekerheid.

Tabel – Raming 2023-2026 bij ongewijzigd beleid van entiteit I (in miljard euro)

	2022	2023	2024	2025	2026
Ontvangsten	157,1	166,6	173,2	178,8	184,9
Primaire uitgaven	167,4	175,0	183,3	187,2	196,4
Primair saldo	-10,4	-8,5	-8,1	-8,4	-11,5
Intrestlasten	-6,2	-6,1	-6,3	-6,7	-7,1
Vorderingensaldo	-16,6	-14,6	-14,4	-15,0	-18,6
Correcties en <i>one-off</i>	1,1	0,6	0,2	0,2	0,3
Structureel saldo	-15,5	-14,0	-14,2	-14,8	-18,3

Bron: Algemene toelichting

Volgens de algemene toelichting zou het vorderingensaldo van entiteit I evolueren van -16,6 miljard euro in 2022 naar -15,0 miljard euro in 2025. Vervolgens zou het aanzienlijk verslechteren tot -18,6 miljard euro in 2026, voornamelijk door de stijgende tendens van de uitgaven voor sociale uitkeringen (145,8 miljard euro in 2022 en 173,8 miljard euro in 2026).

Om haar traject uit te tekenen, is de regering uitgegaan van de begrotingsgegevens en de macro-economische gegevens zoals het Monitoringcomité van 13 juli en 23 september 2021

die berekende. Vervolgens werden die gegevens aangepast om rekening te houden met de verwachte impact van de maatregelen die werden goedgekeurd tijdens het laatste begrotingsconclaaf.

Om te komen tot het vorderingensaldo 2023-2026 bij ongewijzigd beleid heeft het Monitoringcomité op verzoek van de staatssecretaris voor Begroting rekening gehouden met het effect van de principebeslissingen die de regering in 2020 goedkeurde in het kader van de vaste inspanning zoals hierboven gedefinieerd.

Het Rekenhof benadrukt dat de nadere regels voor het uitvoeren van een groot deel van die principebeslissingen pas geconcretiseerd zullen worden bij de opmaak van de begrotingen 2023 en 2024. De anticipatieve integratie van de maatregelen die onder de vaste inspanning ressorteren, verbetert het vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid zoals vermeld in de meerjarenprojecties van de algemene toelichting met nagenoeg 1,3 miljard euro in 2023 en met nog nagenoeg 850 miljoen euro extra in 2024. Die maatregelen omvatten onder meer de maatregelen in verband met de verwachte terugverdieneffecten van de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (600 miljoen euro), de stijging van de werkgelegenheidsgraad bij de actieve bevolking (300 miljoen euro) en de lineaire besparingen op het vlak van de primaire uitgaven (300 miljoen euro). Die verbetering vloeit ook voort uit de integratie van een ontvangst van 300 miljoen euro vanaf 2023. Een internationaal akkoord (OESO) over de minimumbelasting voor bedrijven maakt de realisatie van deze ontvangst aannemelijker. De modaliteiten van deze belasting moeten op Europees niveau nog verder uitgewerkt worden. Hierdoor is het thans niet mogelijk zich te vergewissen van de opbrengst waarvan de regering uitgaat.

De meerjarensituatie die de algemene toelichting schetst, omvat ook het effect op middellange termijn van de maatregelen die in 2022 worden aangenomen in het kader van de variabele inspanning. In tegenstelling tot de vaste inspanning, omvat ze niet het verwachte effect van de variabele inspanning die de regering heeft aangekondigd te willen realiseren in 2023 en 2024. A fortiori omvat ze evenmin het eventuele effect van de implementatie van nieuw beleid.

Volgens de informatie die het Rekenhof ontving, zal de verbetering op middellange termijn die voortvloeit uit de variabele inspanning van 2022, 653 miljoen euro bedragen tegen het einde van de legislatuur. Als de maatregelen van gering belang, de stijging van de professionele diesel (50 miljoen euro) en negatieve technische correcties (-162 miljoen euro) buiten beschouwing worden gelaten, vloeit de verbetering uitsluitend voort uit de terugverdieneffecten die worden verwacht van de stijging van de werkgelegenheidsgraad bij de actieve bevolking (560 miljoen euro) en uit de vereenvoudiging en herziening van de trajecten voor professionele re-integratie (180 miljoen euro). Die terugverdieneffecten komen bovenop die van de vaste inspanning waarvan reeds sprake. Het Rekenhof verwijst naar de commentaren die het daaromtrent formuleert in deel II van dit verslag.

3.2 Houdbaarheid van de overheidsschuld

De algemene toelichting bevat geen overzicht van de evolutie van de geconsolideerde rijksschuld van de gezamenlijke overheid voor de periode 2020-2026, maar beperkt zich tot entiteit I. Ze raamt de schuldgraad van de federale Staat thans, na de conclaafmaatregelen, op 89,1% in 2022 en op 90,9% van het bbp in 2026 (+1,8% van het bbp).

Het FPB oordeelde in zijn economische vooruitzichten van juni 2021 dat de schuldgraad van de gezamenlijke overheid bij ongewijzigd beleid zou stijgen van 114,1% van het bbp in 2020

naar 123,4% in 2026 (+9,3% van het bbp). Die verwachte evolutie gaat in tegen de aanbeveling van de Hoge Raad van Financiën van april 2021. Die adviseerde om de schuldgraad in een eerste fase te stabiliseren en deze vervolgens continu te verminderen.

Ondanks de stijging van de federale schuldgraad is een verdere daling van de intrestlasten nog mogelijk. Deze daling is mogelijk door de financiële marktvoorwaarden in combinatie met het beleid van het Federaal Agentschap van de Schuld van de laatste jaren omtrent de financiering op lange termijn. Het Agentschap raamt de intrestlasten van de federale Staat in 2022 op 6,3 miljard euro, d.i. nagenoeg 947,8 miljoen euro minder dan in 2021. Die dalende trend zou eindigen na 2023 (6,2 miljard euro). Vanaf 2026²⁰ zouden de intrestlasten opnieuw meer dan 7 miljard euro bedragen.

Het Rekenhof wijst erop dat bij het beoordelen van die ramingen rekening moet worden gehouden met de grote onzekerheid over de evolutie van de inflatie en de intrestlasten, en met de economische gevolgen van de COVID-19-crisis. Door die onzekerheid oordeelde de Europese Commissie dat België, onder meer wegens zijn schuldgraad, een hoog risico vertoont wat de budgettaire houdbaarheid op middellange en lange termijn betreft²¹.

De algemene toelichting bevat ook een sensitiviteitsanalyse die nagaat in hoeverre de schuld gevoelig is voor een wijziging in de intrestvoeten. De analyse wijst uit dat een verhoging van de intrestvoeten met één procentpunt leidt tot een toename van de intrestlasten met 820 miljoen euro, waarvan 660 miljoen euro voor de federale overheid. Thans lijkt het weinig waarschijnlijk dat de Europese Centrale Bank haar programma's voor de aankoop van publieke activa (*Public Sector Purchase Programme* en *Pandemic Emergency Purchase Programme*) grondig zal herzien, althans in 2022. Dat beleid biedt de lidstaten de mogelijkheid zich te financieren tegen zeer voordelige en zelfs negatieve rentevoeten. De effecten van de rijksschuld van de Belgische overheden zijn thans voor 25% in handen van de ECB.

Tot slot herinnert het Rekenhof eraan dat de Europese Raad van de ministers van Financiën de Europese begrotingsregels herbekijkt (zie hoger, punt 2.1). Die regels verplichten de lidstaten onder meer hun schuldgraad terug te brengen tot het referentiepercentage van 60% tegen een ritme dat voor België thans overeenstemt met 2,7% van het bbp per jaar. Dat zou kunnen resulteren in een herziening die de verplichting in verband met de overheidsschuld afzwakt.

4 Vorderingsaldo

4.1 Vorderingsaldo van België (entiteit I en II)

De algemene toelichting gaat voor België uit van een vorderingsaldo in 2022 van -4,84% van het bbp²², dit is -25.183 miljoen euro.

²⁰ Berekningen van juni 2021 van het Federaal Agentschap van de Schuld.

²¹ Europese Commissie, *Debt Sustainability Monitor 2020*, Institutional paper 143, februari 2021, p. 113 en volgende.

²² Het ontwerp-begrotingsplan 2022 van België van 15 oktober 2021 raamt het vorderingsaldo op -4,9%. De algemene toelichting stemt met dit plan overeen voor de saldi maar niet voor het % van het bbp. Het INR herraamde immers op 18 oktober 2021 het bbp voor 2020 dat met 1,3% steeg. De algemene toelichting houdt hiermee rekening als basis voor de berekening van het bbp 2021 en 2022.

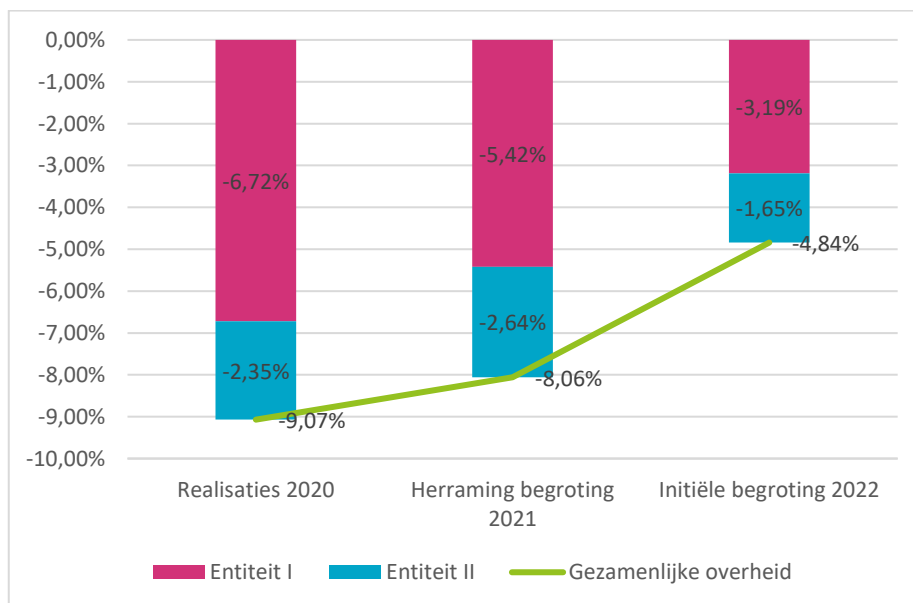
Tabel - Vorderingsaldo voor de gezamenlijke overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Gezamenlijke overheid	-41.432	-40.014	-25.183
Entiteit I	-30.696	-26.899	-16.577
Entiteit II	-10.736	-13.115	-8.606

Bron: Algemene toelichting

Het vorderingsaldo 2022 zal volgens de algemene toelichting verbeteren met 3,22% van het bbp tegenover dat van 2021 (-8,06% van het bbp).

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



Bron: Algemene toelichting

De middelenbegroting schrijft 527 miljoen euro in voor de terugbetaling door de gemeenschappen en gewesten van de vaccins voor de derde vaccinatiegolf (boosterprik). Hieromtrent wordt nog politiek onderhandeld. Deel II – hoofdstuk 2 – punt 3 behandelt deze ontvangst meer in detail.

Wegens het ontbreken van een gelijkwaardige uitgave in de begroting van de gefedereerde entiteiten zou het vorderingsaldo van België worden overgeschat.

Vorderingsaldo entiteit I

De algemene toelichting raamt voor entiteit I het vorderingsaldo 2022 op -16.577 miljoen euro (-3,19% van het bbp).

Het geraamde vorderingensaldo verbetert tegenover 2021 met 10.321 miljoen euro (waarvan 8.980 miljoen euro voor de federale overheid, 935 miljoen euro voor de sociale zekerheid en 406 miljoen euro door de nog over entiteit I te verdelen maatregelen).

Tabel - Vorderingensaldo voor entiteit I (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Entiteit I	-30.696	-26.899	-16.577
Federale overheid	-31.583	-26.096	-17.116
Sociale Zekerheid	887	-803	132
Onverdeelde maatregelen			406

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

In het vorderingensaldo van entiteit I is dus een onverdeelde correctie van 406 miljoen euro (0,08% van het bbp) verwerkt die voortvloeit uit:

- inkomsten en besparingen die de regering wil realiseren door de verhoging van de werkgelegenheidsgraad met 3.500 jobs (+100 miljoen euro);
- ontvangsten gegenereerd door fraudebestrijding (+200 miljoen euro);
- inkomsten en besparingen die de regering wil realiseren op de opdrachtenbegroting van de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) door de doeltreffendheid van deze instellingen te verhogen (+113 miljoen euro);
- de neutralisatie van de impact van de vervroegde overschrijding van de spilindex op de primaire uitgaven van de federale overheid (+193 miljoen euro). De regering gaat er immers vanuit dat de overschrijding van de spilindex budgetneutraal is;
- bijkomende investeringen in de transitie van de economie (-200 miljoen euro).

Het Rekenhof wijst erop dat de regering deze maatregelen nog moet uitwerken. Het is hierdoor niet mogelijk om de juiste impact van sommige maatregelen (de verhoging van de werkgelegenheidsgraad, fraudebestrijding, doeltreffendheid OISZ) te evalueren.

Vorderingensaldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een vorderingensaldo in 2022 van -1,66% van het bbp, dit is -8.606 miljoen euro.

Tabel - Vorderingsaldo voor entiteit II (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Entiteit II	-10.736	-13.115	-8.606
Gemeenschappen en gewesten	-11.255	-12.656	-8.536
Lokale overheden	519	-459	-70

Bron: Algemene toelichting, Rekenhof en FOD BOSA

Voor entiteit II neemt de algemene toelichting de geraamde saldi over van het ontwerpbegrotingsplan 2022. De raming van het vorderingsaldo voor de lokale overheden is gebaseerd op de ramingen van het FPB van juni 2021.

4.2 Begrotings- en vorderingsaldo van de federale overheid

De algemene toelichting raamt het vorderingsaldo 2022 van de federale overheid op -17.116 miljoen euro (-3,29% van het bbp) en het begrotingssaldo 2022 op -20.026 miljoen euro²³. In de algemene toelichting geeft tabel 11 een overzicht van de samenstelling van het vorderingsaldo²⁴. De fiscale ontvangsten en de intrestlasten worden rechtstreeks geraamd op ESR-basis, terwijl de niet-fiscale ontvangsten en de primaire uitgaven worden geraamd op kasbasis, waarna de nodige ESR-correcties worden toegepast.

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

²³ Algemene toelichting, p. 5 en p. 96.

²⁴ Algemene toelichting, p. 22.

Tabel – Begrotings- en vorderingensaldo van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraming begroting 2021		Initiële begroting 2022	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Middelen (zie tabel middelen)	50.949	49.572	56.283	56.795
- Fiscale middelen	47.093	45.271	51.466	50.810
- Niet-fiscale middelen	3.856	4.301	4.817	5.985
Uitgaven (zie tabel uitgaven)	-77.242	-80.717	-73.601	-76.821
- Primaire uitgaven	-69.906	-73.463	-67.210	-70.514
- Intrestlasten	-7.336	-7.254	-6.391	-6.307
Onverdeelde correcties	10		-25	
Primair saldo instellingen	188		227	
Saldo federale overheid	-26.096	-31.145	-17.116	-20.026

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

De algemene toelichting raamt de intrestlasten voor 2022 op -6.391 miljoen euro (-1,23% van het bbp) en dus het primair saldo van de federale overheid op -10.725 miljoen euro (-2,06% van bbp).

Middelen

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de middelen samengevat weer.

Tabel – Middelen van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraming begroting 2021		Initiële begroting 2022	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Fiscale ontvangsten, geraamd volgens ESR	121.201	121.201	128.777	128.777
- Vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	-3.666	-3.666	-3.737	-3.737
- Verschil tussen ESR en kas		-1.955		-796
- ESR-correctie op de fiscale ontvangsten – niet federaal	-5	-5	-5	-5
Subtotaal: fiscale ontvangsten inclusief de vrijstelling van bedrijfsvoorheffing	117.530	115.575	125.035	124.239
- Afdrachten van fiscale ontvangsten	-70.304	-70.304	-73.429	-73.429
- ESR-correctie op de afdrachten van de fiscale ontvangsten – andere	-133		-140	
Fiscale middelen	47.093	45.271	51.466	50.810
Niet-fiscale ontvangsten, geraamd op kasbasis	4.321	4.321	6.001	6.001
- Afdrachten van niet-fiscale ontvangsten	-20	-20	-16	-16
- Correctie ESR-code 8 ontvangsten	-739		-1.160	
- Andere correcties (vnl. moment van registratie)	294		-8	
Niet-fiscale middelen	3.856	4.301	4.817	5.985
Middelen	50.949	49.572	56.283	56.795

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Op basis van de commentaar in de algemene toelichting en de aanvullende info van de FOD Financiën geeft het Rekenhof de volgende toelichtingen.

- **Fiscale ontvangsten: verschil tussen ESR en kas**

Om de fiscale kasontvangsten voor 2022 te bepalen houdt de algemene toelichting rekening met een correctie op de geraamde ESR-ontvangsten van -796 miljoen euro (tegenover -1.955 miljoen euro voor 2021). Het betreft een verschuiving van 796 miljoen euro ontvangsten

(tegenover 555 miljoen euro voor 2021), in het bijzonder bij de bedrijfsvoorheffing en de btw. Volgens het ESR moeten de bedrijfsvoorheffing en btw-ontvangsten op kasbasis van januari 2023 immers worden toegerekend aan het boekjaar 2022 en die van januari 2022 aan die van boekjaar 2021. In de correctie voor 2021 is daarnaast ook rekening gehouden met de minderontvangsten door de afschaffing vanaf 2021 van het decembervoorschot voor de bedrijfsvoorheffing (-1.400 miljoen euro).

Uitgaven

De onderstaande tabel geeft de samenstelling van de uitgaven samengevat weer.

Tabel – Uitgaven van de federale overheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Herraamde begroting 2021		Initiële begroting 2022	
	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo	Vorderingen-saldo	Begrotings-saldo
Algemene uitgavenbegroting, vereffeningskredieten sectie 01 t/m 46 en 52	-71.744	-71.744	-69.261	-69.261
- Correctie voor de in deze kredieten vervatte interesten	26	26	26	26
- Onderbenutting	850		850	
- Correctie bni-bijdrage	306			
- Primaire uitgaven van sectie 51	-47	-47	-40	-40
- Correctie uitgaven ESR-code 8 en 9	846		472	
- Correctie moment van registratie	-143		743	
- ESR-code 8 uitgaven van sectie 51 (exclusief aankoop van effecten in het kader van het schuldbeheer)		-1.698		-1.239
Primaire uitgaven	-69.906	-73.463	-67.210	-70.514
Intrestlasten, geraamd volgens ESR (sectie 51)	-7.228	-7.228	-6.281	-6.281
- Correctie intresten van andere secties	-26	-26	-26	-26
- Correctie intresten van te consolideren instellingen	-82		-84	
Intrestlasten	-7.336	-7.254	-6.391	-6.307
Uitgaven	-77.242	-80.717	-73.601	-76.821

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

Op basis van de commentaar in de algemene toelichting geeft het Rekenhof de volgende toelichtingen.

- **Primaire uitgaven: onderbenutting**

De algemene toelichting raamt de onderbenutting op de primaire uitgaven voor 2022 op 850 miljoen euro²⁵. Voor de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen voorziet de algemene toelichting, zoals voor 2021, in een onderbenutting van respectievelijk 100 miljoen en 150 miljoen euro. De onderbenutting voor entiteit I bedraagt hierdoor 1.100 miljoen euro. In de afgelopen jaren realiseerde de regering telkens de geraamde onderbenutting.

De beoogde onderbenutting op de primaire uitgaven is niet uitgesplitst onder de verschillende departementen²⁶.

4.3 Begrotings- en vorderingensaldo van de sociale zekerheid

De algemene toelichting raamt het vorderingensaldo 2022 van de sociale zekerheid op 132 miljoen euro (-0,03% van het bbp). Tabel 23 van de algemene toelichting geeft voor het vorderingensaldo van de sociale zekerheid een overzicht van de ESR-correcties op het begrotingssaldo weer²⁷.

5 Structureel saldo

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

De algemene toelichting gaat voor België uit van een structureel saldo in 2022 van -4,52% van het bbp²⁸, dit is -23,513 miljoen euro.

²⁵ Tegenover ook 850 miljoen euro voor 2021. In 2020 werd een operationele onderbenutting van 1.453,8 miljoen euro gerealiseerd. De operationele onderbenutting lag bij de niet-aangewende interdepartementale provisies (464,5 miljoen euro), de personeelsuitgaven (249,1 miljoen euro), de werkingsuitgaven (490,1 miljoen euro), de investeringsuitgaven (88,9 miljoen euro) en de inkomens- en kapitaaloverdrachten (161,2 miljoen euro).

²⁶ De regering heeft ook de onderbenutting van de federale instellingen en de sociale zekerheidsinstellingen niet over de verschillende instellingen verdeeld.

²⁷ Algemene toelichting, p. 44-45.

²⁸ Het ontwerpbegrotingsplan 2022 van België van 15 oktober 2021 raamt het structureel saldo op -4,6%. Zie voetnoot 22.

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

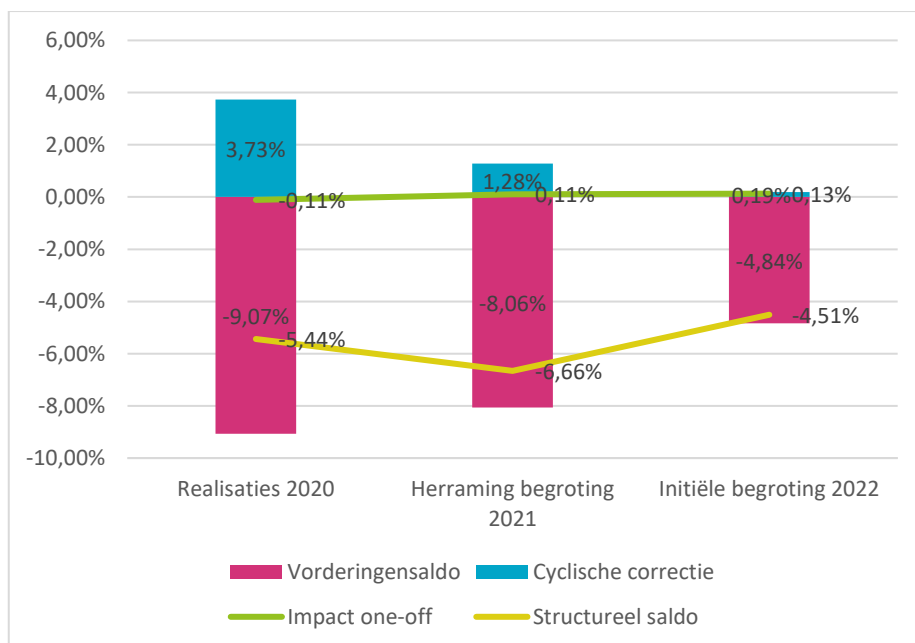
Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Vorderingensaldo	-41.432	-40.014	-25.183
Correctie cyclische component	17.052	6.375	982
Correctie one-off	-496	564	688
Structureel saldo	-24.876	-33.076	-23.513

Bron: Algemene toelichting

De *output gap* is gebaseerd op de ramingen van de economische begroting van 9 september 2021 van het FPB, dat de *output gap* voor 2021 en 2022 raamde op respectievelijk -2,1 en -0,3%.

De overgang voor 2022 van het vorderingstekort naar het structureel saldo wordt dus gemaakt door de correctie voor de cyclische component in verband met de negatieve *output gap* (+982 miljoen euro of +0,19% van het bbp) en het neutraliseren van de eenmalige maatregelen (+688 miljoen euro of +0,13% van het bbp).

Grafiek – Structureel saldo van de gezamenlijke overheid (in % bbp)



Bron: Algemene toelichting

Structureel saldo entiteit I

De algemene toelichting raamt het structureel saldo van entiteit I in 2022 op -15.464 miljoen euro (-2,97% van het bbp). De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische

component van +662 miljoen euro (+0,13% van het bbp), voor de *one-off* van +300 miljoen euro (+0,06% van het bbp) en voor de overdrachten naar entiteit II van +152 miljoen euro (+0,03% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2021 van de bijzondere financieringswet (+819 miljoen euro) tegenover entiteit II verwerkt en een vermindering van -519 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen (zijnde de hervorming van de vennootschapsbelasting).

De correctie tegenover entiteit II voor het afrekeningssaldo 2021 van de bijzondere financieringswet en de correctie voor de overdrachten naar entiteit II beïnvloeden enkel het respectievelijke structureel saldo van de entiteiten onderling, maar niet dat van de gezamenlijke overheid.

Tabel - Structureel saldo voor entiteit I (in miljoen euro)

Omschrijving	Realisaties 2020	Herraming begroting 2021	Initiële begroting 2022
Vorderingensaldo	-30.696	-26.899	-16.577
Correctie cyclische component	11.491	4.296	662
Correctie one-off	-1.870	-93	300
Correctie overdrachten	1.639	550	152
Structureel saldo	-19.435	-22.146	-15.464

Bron: Algemene toelichting

Structureel saldo entiteit II

De algemene toelichting gaat voor entiteit II uit van een structureel saldo in 2022 van -1,55% van het bbp, dit is -8.049 miljoen euro. De raming houdt rekening met correcties voor de cyclische component van +320 miljoen euro (+0,06% van het bbp), voor de *one-off* van +388 miljoen euro (+0,08% van het bbp) en voor de overdrachten van entiteit I van -152 miljoen euro (-0,03% van het bbp).

In de correctie van de *one-off* is het afrekeningssaldo 2021 van de bijzondere financieringswet (-819 miljoen euro) tegenover entiteit I verwerkt en een vermindering van 1.207 miljoen euro voor de eenmalige maatregelen. Het betreft de neutralisatie van de uitgaven in 2022 voor noodhulp en wederopbouw naar aanleiding van de overstromingen in de zomer van 2021²⁹. In 2021 worden hiervoor ook 1.167 miljoen euro uitgaven als eenmalig aangemerkt en geneutraliseerd (waarvan 36 miljoen euro federaal).

²⁹ Bijlage 2 bij het ontwerp-begrotingsplan 2022 van België bevat een overzicht van de geraamde uitgaven voor noodhulp en wederopbouw in 2021 en 2022.

6 Naleving van de Europese verplichtingen m.b.t de opmaak van de federale ontwerpbegroting

Om overeenstemming met de Europese begrotingsreglementering (*Six-Pack*³⁰, het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Fiscal Compact*³¹) en *Two-Pack*³²) te bereiken, heeft de wet van 10 april 2014³³ de wet van 22 mei 2003 op een aantal punten aangepast. De wet van 12 september 2021³⁴ heeft sommige van deze aanpassingen nog verder gewijzigd.

De federale ontwerpbegroting (en in het bijzonder de algemene toelichting) beantwoordt aan de nieuwe begrotingsvereisten, de driejaarlijkse evaluatie van de begrotingsprognoses door een onafhankelijke instantie buiten beschouwing gelaten.

³⁰ De *Six-Pack* omvat vijf verordeningen en één richtlijn. Het betreft, enerzijds, de uitbouw van een Europees begrotingskader, en anderzijds, het voorkomen en bijsturen van macro-economische onevenwichten. Ze zijn geldig voor de 27 lidstaten.

³¹ De wet van 18 juli 2013 houdende instemming met het Verdrag inzake Stabiliteit en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie werd, na instemming door de deelstaten, bekrachtigd op 28 maart 2014 en trad in werking op 1 april 2014.

³² De *Two-Pack* bestaat uit twee verordeningen en is enkel van toepassing van de lidstaten van de eurozone. Het betreft, enerzijds, een bijkomende versterking van het budgettair kader zoals bepaald in de *Six-Pack*, en anderzijds het versterken van het economisch en budgettair toezicht op eurolanden met ernstige financiële moeilijkheden.

³³ Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2011/85/EU, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen.

³⁴ Wet van 12 september 2021 tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

HOOFDSTUK 2

Financiering van andere entiteiten en overige transfers

Op basis van de gegevens in de algemene toelichting en in het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2022, bedragen de middelen die in 2022 aan andere overheden worden overgedragen globaal 115,8 miljard euro³⁵. Het bedrag dat aan de diverse entiteiten wordt overgedragen (115,8 miljard euro) vertegenwoordigt 88,9% van de geraamde ontvangsten die de federale Staat in 2022 zal innen (130,2 miljard euro).

Tabel Overzicht van de middelen overgedragen aan andere overheden

	Begrotings- kredieten	Toewijzing (zonder eigen ontvangsten)	Eigen ontvangsten	Totaal
Deelstaatentiteiten	14.045,2	34.475,9	14.267,9	62.789,0
Sociale zekerheid	22.408,6	19.563,8	295,7	42.268,1
Europese Unie	4.073,8	-	3.234,7	7.308,5
Lokale overheden	3.173,5	297,0	-	3.470,5
Totaal	43.701,1	54.336,7	17.798,3	115.836,1

Bron: algemene toelichting en algemene uitgavenbegroting

1 Financiering van de deelstaatentiteiten

De overdrachten aan de deelstaatentiteiten bedragen globaal 62,8 miljard euro. Meer dan de helft ervan (34,5 miljard euro, 54,9%) verloopt via toewijzingsfondsen. Die moeten vermelden welk deel van de opbrengst uit belastingen, inningen en stortingen aan andere overheden wordt toegewezen.

Het Rekenhof merkt op dat die toewijzingsfondsen ten onrechte bedragen vermelden en omvatten die ontvangsten en uitgaven voor rekening van derden zijn. Het gaat onder meer om het aandeel van de gewestelijke personenbelasting (10,4 miljard euro) en de verkeersboetes (267,7 miljoen euro).

³⁵ Die gegevens omvatten niet de opcentiemen die aan de lokale besturen worden gestort, noch de uitgaven die de Staat verricht voor rekening van de gemeenschappen bij wijze van financiering van bepaalde ziekenhuisinfrastructuren.

2 Financiering van de sociale zekerheid

De begrotingskredieten voor de sociale zekerheid bedragen 22,4 miljard euro. Het gaat voornamelijk om de bedragen voor de financiering van de pensioenen van de overheidssector en van het spoorwegpersoneel (12,9 miljard euro), om de evenwichtsdotaties van het werknemersstelsel en van het stelsel van de zelfstandigen (6,2 miljard euro) en om de algemene dotatie aan het werknemersstelsel (2,6 miljard euro).

De via toewijzingsfondsen overgedragen middelen vertegenwoordigen in 2022 nagenoeg 19,9 miljard euro. De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wordt voornamelijk verzekerd via de fiscale ontvangsten. Die bedragen 19,6 miljard euro, waarvan 15,1 miljard euro afkomstig van de btw, 4,0 miljard euro van de roerende voorheffing en 0,5 miljard euro van de bedrijfsvoorheffing.

Het Rekenhof merkt op dat sommige eigen ontvangsten van de sociale zekerheid, net zoals die van de deelstaatentiteiten, ten onrechte zijn ingeschreven in de toewijzingsfondsen. Die ontvangsten houden verband met de sociale Maribel (128,1 miljoen euro) en met de bijzondere socialezekerheidsbijdragen die werden bepaald bij de inkohiering van de PB (167,6 miljoen euro).

3 Financiering van de Europese Unie

De volgende tabel bevat het overzicht van de overdrachten van financiële middelen aan de Europese Unie zoals vermeld in de begrotingsdocumenten.

Tabel – Aan de Europese Unie overgedragen ontvangsten (in miljoen euro)

Aan de EU overgedragen ontvangsten	2021 aangepast	2021 opnieuw geraamd	2022 initieel
Algemene middelen van de Schatkist (bni)	4.555,3	4.555,3	4.073,8
		(0%)	(-11%)
Btw	637,1	590,4	629,4
		(-7%)	(+7%)
Douanerechten	2.466,5	2.422,6	2.605,3
		(-2%)	(+8%)
Totaal	7.658,9	7.568,3	7.308,5
		(-1%)	(-3%)

Bron: Algemene toelichting

Het Rekenhof herinnert aan het bijzondere statuut van het begrotingskrediet voor de overdracht van de bni-middelen³⁶. De Belgische Staat heeft geen invloed over dat begrotingskrediet. De instanties van de Europese Unie bepalen dit bedrag immers in het raam van de meerjarenbegroting van de EU. Het steunt op de ontwerpbegroting 2022 van de Europese Commissie, die het Europees Parlement nog moet bespreken.

De evolutie van het krediet in 2021 en 2022 is voornamelijk te verklaren door de prefinanciering van de *Brexit Adjustment Reserve (BAR)* in 2021. De BAR is een fonds dat steun biedt aan diverse sectoren die getroffen worden door de Brexit, waaronder de visserij. De middelen van het fonds werden voor 80% aangelegd in 2021, zijnde 4,0 miljard euro tegen de prijzen van 2018 (4,2 miljard euro tegen lopende prijzen). De betalingen gebeuren gefaseerd van 2021 tot 2025. België zou recht hebben op een 386,6 miljoen euro³⁷ waarvan 120 miljoen euro in 2021 en 91,8 miljoen euro in 2022. De middelen komen evenwel de deelstaatentiteiten toe en zullen als derdengelden behandeld worden. Thans zijn geen middelen voor de federale overheid bestemd.

Belasting op niet-gerecycleerd verpakkingsafval uit kunststof

In het kader van het herstelplan *Next Generation* moet elke EU-lidstaat vanaf 1 januari 2021 een bijdrage storten voor niet-gerecycleerd verpakkingsafval uit kunststof. De bijdrage maakt deel uit van de beslissing over de eigen ontvangsten van de Europese Commissie. Alle lidstaten hebben die beslissing geratificeerd in overeenstemming met de eigen grondwettelijke vereisten (voor België is dat de wet van 16 maart 2021) zodat de beslissing van kracht is.

Omdat er geen akkoord met de gewesten is, is een financiering door de federale regering van de bijdrage die geraamd wordt op 150 miljoen euro niet uit te sluiten. Vooralsnog is er geen samenwerkingsakkoord met de gewesten in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en hiertoe geen bedrag in de begroting ingeschreven.

³⁶ Programma 52.40.1 Overdracht naar de begroting van de Europese Unie, bni: bruto nationaal inkomen.

³⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/1803 van de Commissie van 8 oktober 2021 tot vaststelling van de voorlopige aan elke lidstaat toegewezen bedragen uit de middelen van de reserve voor aanpassing aan de Brexit en van het minimumbedrag aan steun voor lokale en regionale kustgemeenschappen.

DEEL II

Ontvangsten Entiteit I

HOOFDSTUK 1

Ontvangsten van de federale overheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

De algemene toelichting raamt de door de federale overheid te innen ontvangsten (lopende ontvangsten en kapitaalontvangsten) voor 2022 op 130,2 miljard euro. Deze nemen met 8,6% toe tegenover de laatste ramingen van 2021. Ze bestaan voornamelijk uit fiscale ontvangsten (+7,5% tegenover de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van 2021). De hiernavolgende punten van dit hoofdstuk bespreken deze toename uitgebreider.

Tabel – Totale kasontvangsten (in miljoen euro)

	Vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten 2021	Initieel 2022	Vershil
Fiscale ontvangsten	115.575	124.240	+8.665
Niet-fiscale ontvangsten	4.288	5.966 ³⁸	+1.678
Totale ontvangsten	119.863	130.206	+10.343
Afdrachten Europese Unie	3.013	3.235	+222
Afdrachten gewesten en gemeenschappen	46.655	48.760	+2.105
Afdrachten sociale zekerheid	20.011	19.860	-151
Diverse afdrachten	645	1.591	+946
Totale afdrachten	70.324	73.445	+3.121
Middelenbegroting	49.539	56.761	+7.222
(Percentage van de middelenbegroting)	(41,3%)	(43,6%)	

Bron: Algemene toelichting en Rekenhof

³⁸ Zonder een niet-fiscale ontvangst van 35,0 miljoen euro i.v.m. de monetisatieverrichtingen van de Koninklijke Munt van België.

Als geen rekening wordt gehouden met afdrachten via de kredieten van de algemene uitgavenbegroting, bedragen de afdrachten aan andere overheden 73,4 miljard euro. Dat is 4,4% meer dan de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van het jaar 2021. De overdrachten betreffen nagenoeg uitsluitend de fiscale ontvangsten³⁹. De geraamde fiscale ontvangsten 2022, te innen door de federale overheid, worden voor 59,1% overgedragen aan andere beleidsniveaus of publieke entiteiten. Meer gedetailleerde informatie over die overdrachten is opgenomen in deel I, hoofdstuk 2, en verderop in dit hoofdstuk.

De in de middelenbegroting in te schrijven ontvangsten worden op 56,8 miljard euro geraamd. Dat is 14,6% meer dan de vermoedelijke gerealiseerde ontvangsten van het jaar 2021.

De federale Staat is ook verantwoordelijk voor de volledige inning van een aantal belastingen voor derden (gesteubelastingen en douanerechten), voor een globaal bedrag van 7,0 miljard euro. De algemene toelichting vermeldt geen raming van de gemeentelijke opcentiemen op de personenbelasting.

2 Fiscale ontvangsten

2.1 Evolutie van de kasontvangsten

De ontvangsten op kasbasis voor 2022 worden geraamd op 124.239,9 miljoen euro, een stijging van 8.665,1 miljoen euro (+7,5%) tegenover de vermoedelijke ontvangsten van 2021.

Sedert 2014 raamt de FOD Financiën de geraamde fiscale ontvangsten echter in eerste instantie op ESR-basis. Deze bedragen 128.776,9 miljoen euro (zie punt 2.2). Om tot de kasontvangsten te komen, past hij de nodige "kascorrecties" (-4.537 miljoen euro) toe. Deze correcties betreffen in hoofdzaak⁴⁰ de inkomsten uit de directe belastingen en in het bijzonder de bedrijfsvoorheffing⁴¹ (voor 2022 geraamd op -3.736,5 miljoen euro). In 2022 moet er bijkomend rekening gehouden worden met de opschorting van het voorschot van de bedrijfsvoorheffing van december 2021 (+1,4 miljard euro).

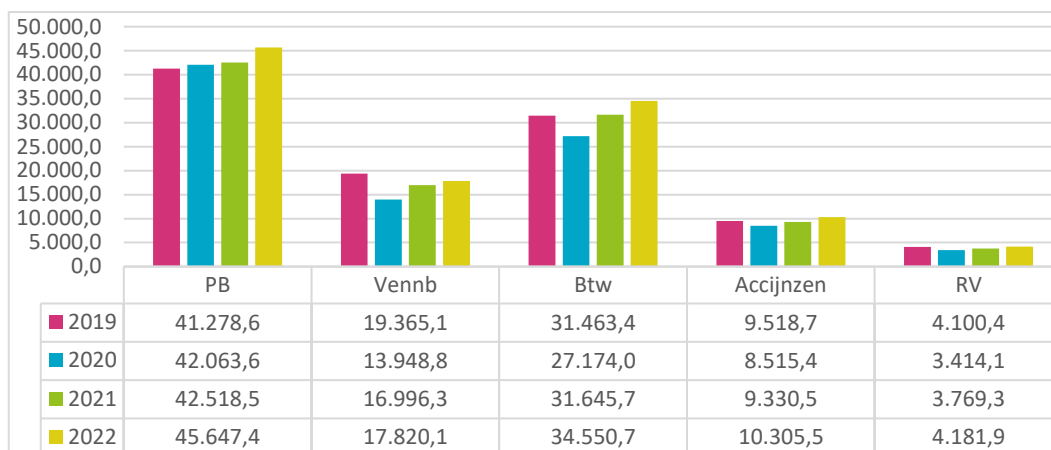
Onderstaande grafiek geeft de evolutie van de fiscale ontvangsten in 2021 en 2022 weer, na de sterke daling in 2020 ten gevolge van de COVID-19-crisis. Enkel de ontvangsten uit de vennootschapsbelasting vertonen in 2022 nog altijd een lagere opbrengst dan in 2019. Dit is het gevolg van de verdere verschuiving naar de voorafbetalingen en de daaruit voortvloeiende lagere kohieren in de jaren, volgend op het inkomstenjaar (inmiddels geraamd op een verhouding 85/15).

³⁹ Er is ook in voorzien om een bedrag van 16 miljoen euro aan niet-fiscale ontvangsten over te dragen aan de gewesten.

⁴⁰ De andere correcties zijn de neutralisatie van de betalingstermijnen en de neutralisatie van de BLEU-belastingen op de accijnsontvangsten.

⁴¹ Uit ESR-oogpunt worden de inkomsten uit de bedrijfsvoorheffing (52.914,2 miljoen euro) immers bruto geraamd, dus zonder rekening te houden met de diverse vrijstellingen die de FOD Financiën voor 2021 raamt op 3.736,5 miljoen euro.

Grafiek - Evolutie fiscale kasontvangsten 2019-2022



De ontvangsten uit de bedrijfsvoorheffing nemen toe in 2022 (+7,2% of 3.305,7 miljoen euro t.o.v. de ramingen 2021) door de macro-economische groei, de conclaafmaatregelen (+127 miljoen euro) en de afschaffing van het decembervoorschot in december 2021 (+1,4 miljard euro).

De voorafbetalingen stijgen met 665,4 miljoen euro (+4,1% t.o.v. 2021), waarvan 615,9 miljoen euro voor de vennootschapsbelasting. De toename wordt verklaard door een macro-economische groei van 505 miljoen euro, de bijkomende weerslag van de eerdere maatregelen (+124 miljoen euro) en de conclaafmaatregelen (+36,4 miljoen euro).

De zuivere btw (+9,2% of 2.904,9 miljoen euro) neemt in hoofdzaak toe door de macro-economische groei en de impact van de COVID-19-maatregelen in 2021 (in hoofdzaak de tariefverlaging in de horeca voor 447 miljoen euro).

De ontvangsten uit de accijnzen (+10,4% of 975 miljoen euro t.o.v. 2021) houden rekening met de omzetting van de federale heffingen op elektriciteit en gas naar accijnzen (+675,9 miljoen euro), de accijnsverhogingen op tabak (+198,4 miljoen euro) en de vermindering van de teruggave op professionele diesel (+41,9 miljoen euro).

De stijging van de roerende voorheffing (+10,9% of 412,6 miljoen euro t.o.v. 2021) wordt in belangrijke mate verklaard door de macro-economische groei van de roerende voorheffing op dividenden (+10,5% of 273,3 miljoen euro) en het herstel van de roerende voorheffing op intresten naar het niveau van 2019 (+10,6% of +152 miljoen euro).

De fiscale maatregelen worden in punt 2.4 verder besproken.

2.2 Basisraming van de FOD Financiën

2.2.1 Algemeen

Voor de raming van de ontvangsten op ESR-basis maakt de Stafdienst Beleidsexpertise van de FOD Financiën voor de belangrijkste inkomstencategorieën (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw en accijnzen) gebruik van een gedesaggregeerd macroeconomisch model. Dit model wordt periodiek herzien om rekening te houden met de maatschappelijke evoluties en de gewijzigde parameters. De FOD Financiën houdt

desgevallend ook rekening met een gewijzigd kohieringsritme. Vooral bij de kohiering van de personenbelasting streeft de FOD Financiën ernaar om het kohieringsritme jaarlijks te versnellen.

Voor de raming van de ontvangsten uit de roerende voorheffing gebruikt de stafdienst een specifieke, doch geen constante methode. De negatieve trend van de roerende voorheffing in de voorbije jaren noopten de FOD Financiën al meermaals tot een bijsturing van zijn ramingsmethode. De andere inkomsten worden geraamd door de bevoegde administraties.

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

2.2.2 Raming van de ontvangsten 2021 (ESR)

De FOD Financiën raamde de fiscale ontvangsten voor 2021 op 121.201 miljoen euro, dit is 10.086,4 miljoen euro (of +9,1%) hoger dan de realisaties van 2020. Er zijn minderontvangsten voor het in eigen beheer nemen van de onroerende voorheffing door het Waals gewest (-36,6 miljoen euro). De FOD Financiën kon geen verklaring geven voor de sterke toename van de terugbetaling van de roerende voorheffing (-154,4 miljoen euro).

De FOD Financiën houdt rekening met de verdere verlenging van een aantal COVID-19-maatregelen, maar herzielt de impact van deze maatregelen niet op basis van recentere gegevens (zie punt 2.4.2).

Voor de kohieren van de personenbelasting heeft de FOD Financiën de intentie om hetzelfde versnelde kohieringsritme van vorig jaar aan te houden. De versnelling wordt bijgevolg structureel. Dit betekent dat 99% van het te kohieren bedrag⁴² voor aanslagjaar 2021 (geraamd op -5.261,3 miljoen euro) al is opgenomen in de ontvangsten van 2021. Het saldo van 1% is verrekend in 2022. De FOD Financiën heeft deze verhouding niet behouden voor de berekening van de bijkomende impact van de maatregelen met betrekking tot de personenbelasting. Hij geeft wel aan dat hij dit bij de begrotingscontrole zal herbekijken.

De FOD Financiën houdt rekening met de verhoogde bedrijfsvoorheffing op de pensioenen (met als doel de eindbelasting bij de inkohiering te verminderen). De ontvangsten van de bedrijfsvoorheffing verhogen hierdoor met 30 miljoen euro.

2.2.3 Raming van de basisontvangsten voor 2022 (ESR)

De FOD Financiën raamt de ontvangsten voor 2022 op 127.670,5 miljoen euro. Dit is een toename van 6.469,5 miljoen euro (+5,3%) tegenover de geraamde opbrengsten van 2021. Voor de raming van de personenbelasting en de accijnzen van 2022 past de FOD Financiën opnieuw het gebruikelijke model toe op basis van de recentste macro-economische parameters van het FPB⁴³. Voor de raming van de vennootschapsbelasting en de btw moet hij bij zijn ramingsmethode nog steeds rekening houden met de tijdelijke effecten van de

⁴² Dit betekent niet dat 99% van de totale aangiftes zullen gekohierd zijn, maar wel dat in 2022 het nettobedrag van de kohieren (betalingen-terugbetalingen) gereduceerd zal zijn tot 1% van het totale bedrag.

⁴³ Vastgesteld in de economische begroting van september 2020.

COVID-19-crisis. Hij raamt de andere inkomsten via extrapolatie en inschattingen. Vervolgens voegt hij de bijkomende impact van vroegere maatregelen (-3,8 miljoen euro) toe en houdt hij rekening met een aantal éénmalige effecten in 2021 (1.055,6 miljoen euro)⁴⁴.

Naar aanleiding van het regeringsinitiatief om de mobiliteit versneld te vergroenen, raamde de FOD Financiën de impact van de toenemende elektrificatie van het wagenpark op de ontvangsten van de vennootschapsbelasting. Door de hogere aftrekbaarheid van de autokosten voor een elektrische wagen dalen de inkomsten uit de vennootschapsbelasting. Hij meent dat de negatieve impact voor 2022 (-26,6 miljoen euro) niet bijkomend moet worden opgenomen omdat dit effect deel uitmaakt van het macro-economisch model. Bij toenemende afwijkingen zal het macro-economisch model wel worden herzien. De dalende opbrengsten uit accijnzen op benzine en diesel zijn via de parameters van het FPB verwerkt in de macro-economische raming.

Gelet op de timing heeft de FOD Financiën de fiscale impact van het sociaal akkoord 2021-2022 van 8 juni 2021 niet volledig geïntegreerd. Enkel de verhoging van het minimumloon is via de parameters van het FPB opgenomen in de begroting.

2.3 Fiscale ontvangsten na het begrotingsconclaf (ESR-basis)

Terwijl het Monitoringcomité in zijn verslag van 23 september 2021 de fiscale ontvangsten op ESR-basis op 127.670,5 miljoen euro raamde, voorziet de ontwerpbegroting 128.776,9 miljoen euro. De toename (+1.106,4 miljoen euro) is toe te schrijven aan de verrekening van de impact van de fiscale maatregelen zoals beslist tijdens het begrotingsconclaf van 20 oktober 2021.

2.4 Aanvullende weerslag van de fiscale maatregelen

De netto-weerslag van de maatregelen op de geraamde ontvangsten voor 2022 bedraagt 1.102,6 miljoen euro. Het betreft, enerzijds, de budgettaire impact van maatregelen uit vorige begrotingsconclaven en parlementaire initiatieven tijdens de regeringsvorming (-102,2 miljoen euro) en de COVID-19-maatregelen (+98,5 miljoen euro) en anderzijds de budgettaire impact van de nieuwe fiscale maatregelen (+1.106,4 miljoen euro) die werden beslist in het conclaf van 20 oktober 2021.

Tabel 5 - "Bijkomende weerslag van de fiscale maatregelen in 2022" bij de algemene toelichting (p. 105) bevat een overzicht van deze maatregelen. De raming van deze maatregelen gebeurt eveneens op ESR-basis.

Hieronder bespreekt het Rekenhof zowel de aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen en de COVID-19-maatregelen, als de nieuwe fiscale maatregelen.

2.4.1 Aanvullende weerslag van de bestaande fiscale maatregelen

De aanvullende weerslag van bestaande fiscale maatregelen betreft de impact van maatregelen, zoals opgenomen in vorige begrotingsconclaven en van de parlementaire initiatieven tijdens de periode van de regeringsvorming, met name:

⁴⁴ Zie punt 2.4.2 Aanvullende weerslag van de COVID-19-maatregelen en de algemene toelichting, p.104.

Maatregel	
Omzetting EU-richtlijn <i>e-commerce</i>	+125,0 ⁴⁵
Verhoging accijnzen op tabak	+99,2
Aflopen fiscale regularisatie (terugverdieneffect)	+40,0
Effectentaks	+30,9
Niet-indexering fiscale uitgaven	+11,0
Fiscaal voordeel vorming	-12,0
Gezinsfiscaliteit	-14,6
Hervorming vennootschapsbelasting	-37,7
Fiscale vrijstelling voor sociaal passief voor het eenheidsstatuut	-50,0
Tijdelijke verhoogde investeringsaftrek	-115,0
Wederopbouwreserve	-179,0
Totaal	-102,2
COVID-19-maatregelen	+98,5

Deze bijkomende impact stemt grotendeels overeen met de ramingen zoals opgemaakt bij de begrotingscontrole van 2021.

Door de regeringsbeslissing om vanaf 1 januari 2022 geen *tariefverhoging van de accijnzen op tabak*⁴⁶ door te voeren, zijn de ontvangsten overraamd met 120 miljoen euro (99,2 miljoen euro accijnzen en 20,8 miljoen btw⁴⁷). De beleidscel argumenteert dat, op basis van de meeropbrengsten vastgesteld in de aangiftes van de accijnzen in juli 2021 (+308 miljoen euro tegenover 2020), de begrotingsdoelstelling van 2022 (+240 miljoen) al is bereikt. Het Rekenhof wijst er wel op dat deze meeropbrengsten grotendeels het gevolg zijn van de lage consumptie in 2020 door de lockdown en een uitzonderlijke lage aangifte in januari 2020. Door de tijdsverschillen tussen aangifte en betaling vertaalt de meeropbrengst in de aangiftes zich bovendien niet op dezelfde manier in de effectieve ontvangsten. De kasontvangsten zijn

⁴⁵ Het betreft de bijkomende impact voor de omzetting van de Europese Richtlijn tot vereenvoudiging van de btw-verplichtingen van onlineverkopers, de creatie van een level playing field voor alle aanbieders en garantie tot betere naleving van de btw-verplichtingen. De nieuwe regeling vond ingang vanaf 1 juli 2021. De FOD Financiën raamde de jaarlijkse budgettaire impact op 250 miljoen euro.

⁴⁶ De regering besliste bij de opmaak van de initiële begroting van 2021 om, in het kader van een omvattend en krachtig antitabaksbeleid, de bijzondere specifieke accijns op sigaretten en roltabak in de periode 2021-2024 jaarlijks te verhogen. Deze verhoging moet resulteren in een jaarlijkse budgettaire meeropbrengst van 120 miljoen euro. De gecumuleerde opbrengst voor 2022 bedraagt dus 240 miljoen euro.

⁴⁷ De bijkomende weerslag van de btw zit vervat in de macro-economische raming, aangezien deze verhoging van accijnzen al is opgenomen in de parameters van het FPB.

eind september 2021 118,7 miljoen euro (exclusief btw) hoger dan in 2020. Het lijkt dan ook weinig waarschijnlijk dat de hogervermelde meeropbrengst in 2021 zal gerealiseerd worden.

De opbrengsten van de *niet-indexering van de fiscale uitgaven*⁴⁸ zijn onderraamd met 18 miljoen euro. Aangezien deze maatregel jaarlijks van toepassing is voor de periode 2021-2024, zorgt deze maatregel voor een bijkomende impact van 29 miljoen euro per aanslagjaar (AJ). Rekening houdend met het inkohieringsritme bedraagt de impact voor het begrotingsjaar 2022 29 miljoen (waarvan 5 miljoen voor AJ2021 en 24 miljoen euro voor AJ2022).

De bijkomende impact van het *fiscaal voordeel vorming* is onderraamd met 20,7 miljoen euro omdat het bedrag van -12 miljoen euro de vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing bevat. Deze vrijstelling moet worden opgenomen in de ESR-uitgaven.

De budgettaire impact van de effectentaks kan niet nauwkeurig worden geraamd omdat de belastbare grondslag niet precies gekend is en omdat de hypothesen die de FOD Financiën hanteerde, niet geïndiceerd konden worden. Pas nadat de taks voor het eerst is geïndiceerd⁴⁹, zal men kunnen beoordelen of de ramingen relevant waren. Het Rekenhof verwijst in dat verband naar zijn opmerkingen bij de initiële begroting 2021 .

De bijkomende impact voor 2022 (+30,9 miljoen euro) betreft het gedeelte dat bij de inkohiering van de personenbelasting nog zal geïndiceerd worden. De effectieve opbrengst van de taks zal wellicht afhangen van de doeltreffendheid van de antimisbruikmaatregelen en van het vermogen van de belastingdiensten om eventuele pogingen om de taks te omzeilen, op te sporen en te beteugelen. De opbrengst zou ook beïnvloed kunnen worden door de beslissing van het Grondwettelijk Hof, waar in juli 2021 zeven verzoekschriften tot vernietiging van de taks werden ingediend.

De geraamde minderontvangst met betrekking tot de *aanleg van de wederopbouwreserve* (vanaf AJ2022) kan pas geëvalueerd worden bij de begrotingscontrole aangezien de impact van de COVID-19-crisis op de bedrijfsresultaten van het jaar 2020 nog ongekend en moeilijk in te schatten is.

Bij de opmaak van de initiële begroting 2021 ging de regering er vanuit dat de strijd tegen fiscale en sociale fraude 200 miljoen euro zou opleveren in 2021, 400 miljoen euro in 2022, 700 miljoen euro in 2023 en 1.000 miljoen euro in 2024. Zij bevestigde die globale begrotingsdoelstellingen naar aanleiding van de initiële begroting 2022 maar deze vermeldt niet precies hoe de maatregelen zijn uitgesplitst.

Omdat een berekening van het verwachte rendement van de fiscale maatregelen⁵⁰ evenals een staat met de realisaties in 2021 ontbreekt, kan het Rekenhof de relevantie van deze raming niet beoordelen.

⁴⁸ Artikel 2 van de programmawet van 20 december 2020 bepaalt dat sommige fiscale uitgaven niet worden geïndiceerd voor de aanslagjaren 2021 tot 2024.

⁴⁹ De banken zullen deze taks voor het eerst uiterlijk 20 december 2021 doorstorten aan de belastingdienst.

⁵⁰ Het Rekenhof heeft enkel een raming van het rendement van de maatregelen in de wet van 2 juni 2021 houdende diverse financiële bepalingen inzake fraudebestrijding ontvangen. Die maakt melding van een rendement van 21 miljoen euro in 2022 en 96,5 miljoen euro tegen 2024.

Het stelt daarnaast op verschillende domeinen vooruitgang vast (btw-gap⁵¹, controleinstanties van de financiële sector, multidisciplinaire onderzoeksteams). De FOD Financiën kon echter geen kalender voor de invoering van het geheel van de maatregelen bezorgen.

Hoofdstuk 2 van dit Deel II onderzoekt de sociale maatregelen.

2.4.2 Aanvullende weerslag van de fiscale COVID-19-maatregelen

De regering nam de afgelopen maanden geen nieuwe COVID-19-maatregelen meer, maar verlengde wel een aantal bestaande maatregelen⁵². Hoewel deze maatregelen een tijdelijk karakter hebben, werken zij ook nog door in de begroting van 2022.

De FOD Financiën raamt de negatieve impact van de tijdelijke COVID-19-maatregelen op de ontvangsten van 2021 op 1.055,6 miljoen euro. Hij voegt dit bedrag onder de vorm van technische correcties⁵³ toe aan de fiscale ontvangsten van 2021. Die dienen als basis voor de raming van de fiscale ontvangsten van 2022 (zie *supra*). De begroting houdt bovendien rekening met een bijkomende weerslag van 98,5 miljoen euro aan COVID-19-maatregelen⁵⁴ in 2022.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën voor het merendeel van de maatregelen de initiële raming behoudt. Het herhaalt bijgevolg zijn opmerkingen uit de begrotingsrapporten voor het begrotingsjaar 2021⁵⁵. In het bijzonder voor de maatregel 'verhoogde investeringsaftrek', 'niet-belaste overuren in 2021' en 'vrijgestelde reserve *carry-back*' beschikt de FOD Financiën intussen over nieuwe gegevens waaruit blijkt dat de impact ervan overschat wordt⁵⁶. Het Rekenhof acht het bijgevolg raadzaam om de impact van de COVID-19-maatregelen in de mate van het mogelijke te herraamen bij de begrotingscontrole 2022.

2.4.3 Nieuwe fiscale maatregelen

Tijdens het begrotingsconclaf van oktober 2021 nam de regering maatregelen met een geraamde budgettaire impact van 1.106,4 miljoen euro op de ESR-ontvangsten van 2022.

⁵¹ In het kader van het plan om de btw-kloof te verminderen tussen wat de regering zou moeten ontvangen en wat zij werkelijk ontvangt, zijn reeds verschillende maatregelen beslist en andere in voorbereiding in meerdere werkgroepen.

⁵² De maatregel 'niet-belaste overuren in 2021', 'verhoogde thuiswerkvergoeding' en 'kwijschelding huur' werden verlengd tot 30 september 2021. De 'btw-verlaging op mondkmaskers en handgels' en de 'verlaging van de bedrijfsvoorheffing voor tijdelijke werkloosheidsuitkeringen' werden verlengd tot 31 december 2021.

⁵³ Zie tabel 4 op p. 104 van de algemene toelichting.

⁵⁴ Zie tabel 5 op p. 105 van de algemene toelichting.

⁵⁵ Zie *Parl. St. Kamer*, DOC 55 1577/002, p. 29-34.

⁵⁶ De FOD Financiën maakte een nieuwe berekeningsnota op voor de verhoogde investeringsaftrek in het kader van de geplande verlenging van het 25% tarief vanaf 2023 (begrotingsconclaf 2021). Hieruit blijkt een merkkelijk lagere impact in de vennootschapsbelasting dan initieel geraamd bij de COVID-19-maatregel. Voor de vrijgestelde reserve *carry-back* en de niet-belaste overuren in 2021 kon de FOD Financiën intussen vaststellen dat de impact van deze maatregel overschat werd.

De maatregelen met een bijkomende impact voor 2022 hebben betrekking op:

- omzetting van energieverhoging in accijnzen (+698,1 miljoen euro);
- taxshift van 225 miljoen euro door de verhoging van de accijnzen op tabak (+120 miljoen euro), de invoering van een inschepingstaks (+30 miljoen euro) en een verscherpte controle op de vrijstelling van de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing (+75 miljoen euro)⁵⁷;
- terugverdieneffect van de verhoging van de werkgelegenheidsgraad (+70 miljoen euro);
- vermindering van de terugbetaling van accijnzen op professionele diesel (+50 miljoen euro);
- hervorming van de regeling van buitenlandse kaderleden (+41,9 miljoen euro);
- niet-aftrekbaarheid van bedragen betaald in het kader van minnelijke schikkingen en regularisaties (+25 miljoen euro);
- btw op gemeubelde logies (+20 miljoen euro);
- verhoging van het plafond van de gereguleerde vastgoedvennootschap in de zorgsector (+17 miljoen euro);
- terugverdieneffect van de responsabilisering bij arbeidsongeschiktheid en invaliditeit van werknemers (+15,5 miljoen euro) en zelfstandigen (+1,4 miljoen euro);
- hervorming van de fiscale voordelen van sporters (+13 miljoen euro);
- versterking van de controle op de *transfer pricing* (+12,5 miljoen euro);
- versterking van de taxshelter (-3 miljoen euro);
- verhoging van de belastingvermindering voor kinderopvang (-5 miljoen euro).

Daarnaast nam de regering ook maatregelen die geen impact hebben op de ESR-ontvangsten:

- hervorming van de bedrijfsvoorheffing (budget neutraal);
- knelpuntberoepen: defiscaliseren van de gewestelijke premies voor opleiding (geen impact);
- knelpuntberoepen: uitvoering van de sectorale akkoorden in de bouwsector (-9 miljoen euro ESR-uitgave).

Voor de meeste van deze maatregelen kon het Rekenhof van de FOD Financiën of de beleidschef van de bevoegde minister informatie bekomen over de berekeningswijze van de budgettaire weerslag. De toepassingsmodaliteiten voor de maatregelen m.b.t. de taxshift en de hervorming voor de sportbeoefenaars zijn echter nog niet gekend, waardoor het Rekenhof de gevolgen ervan dus niet kan evalueren.

Voor verdere informatie over de fiscale impact van sociale maatregelen verwijst het Rekenhof naar Deel II, Hoofdstuk 2. Het betreft de fiscale terugverdieneffecten van de verhoging van de werkgelegenheidsgraad en van de responsabilisering bij arbeidsongeschiktheid en invaliditeit.

⁵⁷ De opbrengst uit de verscherpte controle op de vrijstelling van de doorstorting van de bedrijfsvoorheffing is niet opgenomen in tabel 5 omdat deze maatregel esr-matig als een uitgave wordt beschouwd.

Het Rekenhof formuleert commentaren en opmerkingen over de volgende maatregelen:

Energienorm (+ 698,1 miljoen euro)

Vanaf 1 januari eerstkomend zullen alle federale afdrachten (energieheffingen en -toeslagen zoals de federale bijdragen, de offshore-toeslag, enz.) worden geschrapt en in 2022 worden vervangen door een bijzondere accijns op elektriciteit en gas (naar schatting 675,9 miljoen euro) en een bijkomende btw-ontvangst van 22,2 miljoen euro⁵⁸. De tarieven werden dusdanig bepaald dat de ontvangsten zoveel mogelijk aanleunen bij die van 2021⁵⁹. Die accijns heeft het voordeel flexibeler te zijn dan de afdrachten en zal moeten fungeren als een factuurregulator door automatische verhogingen te vermijden, in het bijzonder wanneer de prijs van energie stijgt.

Het bedrag van die ontvangsten wordt integraal doorgestort (via het mechanisme van de toewijzingsfondsen) aan de CREG en aan Elia, voor de financiering van hun opdrachten en de dekking van de federale uitgaven (naar schatting 1,25 miljard euro). Die bijkomende ontvangsten hebben geen impact op het vorderingensaldo van entiteit I.

Professionele diesel: vermindering van de terugbetaling van accijnzen (+50,0 miljoen euro)

Professionele gebruikers kunnen een gedeelte van de op diesel betaalde accijnzen terugvorderen. Momenteel bedraagt het terugbetalingstarief 247,6158 euro per 1000 liter. De regering vermindert dit tarief vanaf 1 januari 2022 tot 226,9716 euro per 1000 liter.

De budgettaire opbrengst van 50 miljoen euro gaat uit van ongewijzigde volumes en houdt geen rekening met gedragseffecten (bv. meer tanken in het buitenland). De terugbetaling van de professionele diesel hangt samen met de accijnsontvangsten. Indien de daling van het terugbetalingstarief zou leiden tot volumedalingen, zwakt de "besparing" af door het verlies aan overblijvende accijnsontvangsten. De FOD Financiën merkt in zijn berekeningsnota op dat de netto-opbrengst bij volumedalingen van respectievelijk 1,5% en 5% per jaar slechts 41,4 en 3,9 miljoen euro zou zijn in plaats van 50 miljoen euro en dat de vermindering van de terugbetaling in 2024 per saldo zelfs een negatieve impact op de ontvangsten zou hebben.

Fiscale regeling voor buitenlandse kaderleden (+41,9 miljoen euro)

Buitenlandse kaderleden (*expats*) kunnen momenteel op basis van een circulaire van 8 augustus 1983 genieten van een gunstig fiscaal stelsel. Zij worden enkel belast op hun vergoeding voor in België geleverde prestaties en kunnen genieten van ruime onbelaste onkostenvergoedingen. De regering wenst deze regeling aan te passen en te verankeren in wetgeving. Het nieuwe stelsel zal beperkt zijn in de tijd en enkel van toepassing voor belastingplichtigen met een minimale bezoldiging van 75.000 euro per kalenderjaar. De kosten eigen aan de werkgever worden forfaitair vastgelegd op 30% van de basisbezoldiging, met een plafond van 90.000 euro per kalenderjaar.

⁵⁸ De accijns is een onderdeel van de belastbare grondslag voor de berekening van de btw, terwijl dat niet het geval is voor de federale bijdrage.

⁵⁹ Met uitzondering van een aantal ondernemingen die thans aan het plafond zitten van de federale bijdrage voor gas en die meer zullen betalen in het stelsel van de accijns (geen plafond). De verwachte verhoging wordt echter slechts op 1,3 miljoen euro geraamd.

De FOD Financiën raamt de impact in de personenbelasting op +55,86 miljoen euro, maar houdt verkeerdelijk slechts rekening met het federaal gedeelte in de ontvangsten (41,9 miljoen euro). De geplande wijziging zal naast extra fiscale ontvangsten ook leiden tot minder inkomsten in de sociale zekerheid (-17,4 miljoen euro⁶⁰).

De raming houdt geen rekening met eventuele gedragseffecten, noch met enige overgangperiode. De nieuwe regeling zal in 2022 enkel van toepassing zijn voor nieuwe buitenlandse kaderleden of voor bestaande expats die de omschakeling maken naar het nieuwe statuut. Hierdoor acht het Rekenhof de geraamde impact voor 2022 overschat.

Btw op gemeubelde logies

Om de oneerlijke concurrentie die de hotelsector ervaart tegen te gaan, zullen particuliere verhuurders vanaf 1 januari 2022 geen gebruik meer kunnen maken van de btw-vrijstellingsregeling voor kleine ondernemingen⁶¹.

De FOD Financiën raamt de budgettaire netto-opbrengst op 20 miljoen euro per jaar, waarvan 5,2 miljoen euro aan btw-ontvangsten en 14,3 miljoen euro aan personenbelasting. In tabel 5 van de algemene toelichting (pg. 105) is enkel sprake van een zuivere btw-opbrengst van 20 miljoen euro. In zijn berekeningsnota houdt de FOD Financiën bij de berekening van de btw-opbrengst enkel rekening met een tarief van 6% op aftrekbare kosten. De meeste kosten zullen onderworpen zijn aan een aftrek van 21%. Het Rekenhof merkt daarnaast op dat de budgettaire opbrengst via de personenbelasting van 14,3 miljoen euro waarschijnlijk pas vanaf 2023 geïnd zal worden. Aangezien het hier gaat over huurinkomsten die zelden meer bedragen dan 25.000 euro op jaarbasis, zullen deze zich bovendien waarschijnlijk niet vertalen in verhoogde voorafbetalingen tijdens het inkomstenjaar 2022.

Verhoging van het plafond van de gereguleerde vastgoedvennootschap (GVV) in de zorgsector (+17 miljoen euro)

De regering verhoogt de drempel voor de investeringen in zorgvastgoed van 60% naar 80%, waardoor bepaalde dividenden vanaf 2022 niet zouden kunnen genieten van het verlaagd tarief van 15% i.p.v. 30%. Het Rekenhof wijst erop dat de FOD Financiën de opbrengsten van de roerende voorheffing voor dividenden berekende door de toepassing van een groeifactor op de globale inkomsten van 2021. Dit betekent dat dividenden die in 2021 aan een tarief van 30% werden belast, ook in 2022 aan dit tarief zijn opgenomen in de raming. De verhoging van de ontvangsten met 17 miljoen euro is dan ook overbodig.

Hervorming van de bedrijfsvoorheffing

Door een afstemming van de barema's van de bedrijfsvoorheffing op de tarieven in de personenbelasting wil de regering er voor zorgen dat het maandelijks netto-inkomen van de belastingplichtige verhoogt en de terugbetalingen bij de inkohieringen verminderen. De hervorming wordt gespreid over drie jaar vanaf januari 2022. Het Rekenhof ontving onvoldoende informatie om de impact te evalueren. Volgens de FOD Financiën zal deze hervorming budgetneutraal zijn omdat het om een loutere verschuiving gaat van de bedrijfsvoorheffing naar de inkohiering. Het Rekenhof wijst erop dat de hervorming op zich budgetneutraal kan zijn, maar dat de lagere bedrijfsvoorheffing in 2022 een negatieve impact

⁶⁰ Het Rekenhof ontving geen berekeningsnota voor dit bedrag.

⁶¹ Artikel 56bis, §1, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

heeft op de fiscale ontvangsten van het begrotingsjaar 2022. Deze impact is niet opgenomen. Verder wijst het Rekenhof er ook op dat de verminderde bedrijfsvoorheffing ook een negatieve impact kan hebben op de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing voor de werkgever. Deze is namelijk berekend als een percentage op de ingehouden bedrijfsvoorheffing van de werknemers. Tenslotte merkt het ook op dat voor belastingplichtigen die al een supplement moesten betalen bij de inkohiering, dit bedrag de komende jaren zal toenemen.

Knelpuntberoepen: defiscaliseren van gewestelijke premies

Om de opleiding in knelpuntberoepen te stimuleren wil de regering de vrijstelling op de gewestelijke premies verhogen van 350 euro naar 700 euro per belastingplichtige. De regering verwacht geen budgettaire impact. Het Rekenhof wijst er echter op dat een dergelijke impact niet uitgesloten is als de premies hoger uitvallen dan de oorspronkelijke vrijstelling. Het excedentaire gedeelte was immers onderworpen aan de personenbelasting en opgenomen op de fiche 281.13. De FOD Financiën kan de impact niet ramen, omdat de fiche 281.13 niet de nodige details bevat.

Knelpuntberoepen: uitvoering sectoraal akkoord in de bouwsector

Om in te spelen op de arbeidstekorten en de hoge werkdruk in de bouwsector, wil de regering het aantal fiscaal voordelige overuren in de bouwsector (conform het sectoraal akkoord 2019-2020) verhogen van 180 naar 220 uren. Door deze maatregel worden de overuren belast aan een lager tarief in de bedrijfsvoorheffing, met een hoger nettoloon voor de werknemer tot gevolg, en kan de werkgever een vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing bekomen. De kostprijs van de maatregel bedraagt 15 miljoen euro (9 miljoen euro voor de verlaagde bedrijfsvoorheffing en 6 miljoen voor de vrijstelling van doorstorting). In het begrotingsontwerp is 9 miljoen opgenomen voor de vrijstelling van doorstorting.

Inwerkingtreding van deze maatregelen

De staatssecretaris van Begroting gaf haar akkoord voor uitvoering van die maatregelen, op voorwaarde dat het begrotingstraject gevolgd wordt. De FOD Financiën ontving echter nog niet de nodige instructies daarvoor. Bij ontstentenis van die instructies zal het evenwel niet mogelijk zijn het effect van die maatregelen op het begrotingstraject te analyseren. Het Rekenhof beveelt bijgevolg aan snel instructies te geven aan de FOD Financiën opdat hij adequaat hierover zou kunnen rapporteren.

Andere maatregelen

In de fiscale ontvangsten is er geen rekening gehouden met volgende elementen:

- de maatregelen opgenomen in het sociaal akkoord 2021-2022 van 8 juni 2021:
 - de coronapremie voor werknemers (-61,9 miljoen euro) en zelfstandigen (+9,6 miljoen euro)⁶²;
 - de verhoging van het aantal fiscaal gunstige overuren (-58,68 miljoen euro)⁶³;
 - de toekenning van relance-overuren voor alle sectoren⁶⁴;
- de wijziging van de vrijstelling van btw op medische verzorging⁶⁵ (-6,75 miljoen euro);
- de vergroening van de mobiliteit: de belastingvermindering voor particulieren (-0,7 miljoen euro) en investeringsaftrek voor ondernemingen (-1,6 miljoen euro) voor de installatie van laadpalen.

3 Niet-fiscale ontvangsten

De niet-fiscale ontvangsten voor 2022 bedragen 6.001 miljoen euro⁶⁶ op kasbasis, d.i. een stijging met 1.679 miljoen euro tegenover de voor 2021 verwachte bedragen.

Na ESR-correcties en overdrachten (-1.183 miljoen euro)⁶⁷ bedragen de niet-fiscale ontvangsten met een weerslag op het vorderingensaldo 4.817 miljoen euro, d.i. 961 miljoen euro meer dan de voor 2021 geraamde ontvangsten.

Dividenden

De COVID-19-crisis had de voorbije twee jaren een ernstige impact op de inning van de dividenden uit de participaties van de federale Staat in de financiële instellingen. Voor 2022 zijn de verwachte ontvangsten (619,4 miljoen euro) in overeenstemming met die van de jaren voorafgaand aan de COVID-19-crisis. Ze zijn wellicht ongeveer 50 miljoen euro te hoog geschat in het licht van de realisaties van het jaar 2021 (479,3 miljoen euro) en de verwachtingen van de markt.

⁶² Wet van 18 juli 2021 houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie. In deze raming wordt geen rekening gehouden met de terugverdieneffecten door bijkomende consumptie.

⁶³ Raming Rekenhof op basis van de berekeningsnota van de FOD Financiën, waarin enkel de impact van de verlaagde bedrijfsvoorheffing is opgenomen. Het bedrag is samengesteld uit 35,21 miljoen euro minder bedrijfsvoorheffing en 23,47 miljoen euro vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing.

⁶⁴ Volgens de regering zal deze maatregel slechts een beperkte budgettaire impact met zich meebrengen, aangezien de bestaande maatregel in de essentiële sectoren tot dusver weinig toepassing vond.

⁶⁵ Wet van 11 juli 2021 tot wijziging van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde wat de vrijstelling van de belasting inzake medische verzorging betreft.

⁶⁶ Een ontvangst van 35 miljoen euro in verband met de aanmuntingsoperaties van de Koninklijke Munt van België (Titel II, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 97.00.01) moet evenwel worden overgeboekt naar de ontvangsten in verband met de "Opbrengst van leningen en aanverwante verrichtingen zonder invloed op het netto te financieren saldo".

⁶⁷ Voornamelijk correcties voor terugbetalingen van deelnemingen en kredietverleningen (code 8-verrichtingen voor 1.160 miljoen euro) waaronder de dekking (617 miljoen euro) van het wisselkoersrisico in samenhang met de betaling in dollar van de F35-vliegtuigen en van de Male-drones waarvan de tegenwaarde in sectie 51 van de algemene uitgavenbegroting is opgenomen.

Terugbetaling door de EU van inningskosten

De Europese Unie stort de inningskosten voor 25% van de douanerechten aan België terug. Het bedrag stijgt met 317 miljoen euro tegenover de voor 2021 geraamde ontvangsten (313,6 miljoen euro). Het Rekenhof merkt op dat de raming van de in 2021 aan België verschuldigde inningskosten rekening houdt met een uitzonderlijke aftrek van nagenoeg 251 miljoen euro. België is dit bedrag aan de Europese Commissie verschuldigd omdat het geen maatregelen nam om onderwaardering van kleding en schoenen van Chinese oorsprong te bestrijden en om de daarbij ontdoken invoerrechten in te vorderen. De begrotingsdocumenten stellen die compensatie, zoals bepaald in artikel 10 van het wetsontwerp houdende de middelenbegroting voor 2022, niet voldoende transparant voor.

Waarborgen

De federale overheid heeft in 2020 garantieregelingen geactiveerd voor de toekenning door de banken van nieuwe kredieten en nieuwe kredietlijnen aan ondernemingen en zelfstandigen, mits naleving van bepaalde voorwaarden. In ruil voor die garantie storten de financiële instellingen premies aan de federale Staat. Het Rekenhof stelt vast dat het ontwerp van middelenbegroting 2022 in geen enkele ontvangst voorziet, terwijl in de verantwoordingen sprake is van ten minste 17,3 miljoen euro.

Gerechtskosten

Gelet op de huidige realisaties⁶⁸, lijken verschillende geraamde ontvangsten in verband met de procedurekosten en gerecupereerde gerechts- en vervolgingskosten inzake belastingen⁶⁹ globaal nagenoeg 35 miljoen euro te zijn overschat.

Voucher-fonds

Wegens de gezondheids crisis machtigde een ministerieel besluit⁷⁰ reisorganisatoren hun klanten een tegoedbon (*voucher*) te geven gelijk aan het bedrag dat werd betaald voor de geannuleerde reis. De maatregel was van toepassing van 20 maart tot 19 juni 2020 en beschermde de reizigers ingeval de organisator failliet zou gaan. Indien de bon niet was gebruikt binnen de termijn van één jaar na uitgifte, kon hij ofwel worden verlengd, ofwel worden terugbetaald binnen een termijn van 6 maanden.

Volgens de verantwoordingen van de middelenbegroting overweegt de regering noodleningen toe te kennen om de reisorganisatoren in staat te stellen het bedrag van die vouchers terug te betalen. De leningen zouden voor maximaal vijf jaar worden toegekend tegen een intrestvoet van 3% en zouden via annuïteiten moeten worden terugbetaald. Diezelfde verantwoordingen wijzen erop dat daarvoor 210 miljoen euro is ingeschreven in de coronaprovisie 2021.

⁶⁸ De totale realisaties van 2021 medio november bedragen 47,0 miljoen euro voor een voor 2022 begroot bedrag van 92,9 miljoen euro.

⁶⁹ Titel I, sectie 2, hoofdstuk 18, §2, artikelen 12.11.10, 12.11.11 en 12.11.12.

⁷⁰ Ministerieel besluit van 19 maart 2020 betreffende de terugbetaling van opgezegde pakketreizen.

In het ontwerp van middelenbegroting zijn voor 36,3 miljoen euro⁷¹ ontvangsten ingeschreven voor de terugbetaling in 2022 van de geleende sommen en de desbetreffende intresten. De wettelijke grondslag voor die ontvangst werd op 28 oktober laatstleden goedgekeurd⁷².

Terugbetaling van de vaccins

Er is voorzien in een uitzonderlijke ontvangst van 527 miljoen euro voor de terugbetaling van de vaccins en andere met het coronavirus samenhangende kosten door de gemeenschappen. Er bestaat thans geen wettelijke basis voor de inning van die ontvangst. Volgens de algemene toelichting "*waarvoor de federale regering vraagt om op het volgende IMC – overlegcomité de gemeenschappen te verzoeken hun bevoegdheid inzake preventie op te nemen*".

Bijdrage van de energiesector

Wegens de stijging van de prijzen van elektriciteit in 2021 zou de te verdelen bijdrage van de energiesector voor de ontmanteling van de kerncentrales hoger kunnen uitvallen dan het thans voorgestelde bedrag (minimumbedrag van 72 miljoen euro voor de jaren 2020-2022 na toepassing van het door het koninklijk besluit van 13 oktober 2020 vastgelegde degressiviteitsmechanisme)⁷³. De Staat zal overigens 20 miljoen euro ontvangen als bijdrage voor de verlenging van Doel 1 en 2. Er wordt daarentegen geen enkele ontvangst verwacht voor de verlenging van Tihange 1.

Samenwerkingsovereenkomsten

De federale ontvangsten afkomstig van de veiling van de CO₂-emissierechten⁷⁴ en van de verkoop van de UMTS-licenties⁷⁵ worden gedeeltelijk bepaald op basis van de verdeelsleutels die zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomsten die moeten worden gesloten tussen de federale Staat en de verschillende entiteiten (gewesten en gemeenschappen). De verschillende overeenkomsten zijn thans nog niet gefinaliseerd en zodoende wordt het federaal aandeel van die ontvangsten voor 2022 onzeker in de middelenbegroting.

Ondanks het feit dat er geen akkoord is over de verdeling, heeft de regering in het ontwerp van middelenbegroting de federale ontvangsten ingeschreven in verband met enerzijds de CO₂-emissierechten⁷⁶ (42,5 miljoen euro) en anderzijds de multibandlicenties (12,5 miljoen euro).

⁷¹ Titel I, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 26.10.12 – Ontvangen rente in het kader van de geleende middelen aan de reissector voor 3.296 duizend euro en Titel II, sectie 2, hoofdstuk 18, §1, artikel 86.10.06 – Kapitaal terugbetaling in het kader van de geleende middelen aan de reissector voor 32.960 duizend euro.

⁷² *Parl. St. Kamer*, DOC 55 2163/007.

⁷³ De ontvangst 2021 is nu vastgelegd op 83,5 miljoen euro.

⁷⁴ Titel I, sectie 2, hoofdstuk 25, artikel 36.90.03 – Opbrengsten van de veiling van de emissierechten in het kader van het *Emission Trading System* – CO₂-quota. Geraamde ontvangst van 42.500 duizend euro.

⁷⁵ Titel I, sectie 2, hoofdstuk 32, artikel 77.30.01 – Ontvangsten afkomstig uit de verkoop van de UMTS-licenties. Totale geraamde ontvangst van 51.698 duizend euro.

⁷⁶ De voorgaande ontvangsten worden ingeschreven op het fonds bestemd voor de klimaatresponsabilisering (programma 25-55-9). Er is overigens geen enkele uitgave met betrekking tot het fonds opgenomen in de algemene uitgavenbegroting.

Crossborder

Het *Crossborder*-project in ruime zin slaat op het beleid inzake verkeersboetes en de invordering ervan, zowel ten aanzien van Belgen als van buitenlanders. De verkeersboetes van 2020 bedroegen 434,8 miljoen euro, waarvan 238,9 miljoen euro voor de federale Staat en 195,9 miljoen euro voor de gewesten. In het kader van de vaste inspanning is vanaf 2021 in een extra recurrente netto-ontvangst van 100 miljoen euro voorzien. Volgens de FOD Justitie⁷⁷ zou echter slechts 40 miljoen euro worden geïnd voor het jaar 2021. Het Rekenhof herinnert eraan dat het bij zijn onderzoek van de initiële begroting 2021 een voorbehoud had geformuleerd in verband met die ramingen.

Die ontvangst vloeit enerzijds voort uit de toename van de ontvangsten in samenhang met bestaande maatregelen en anderzijds uit bijkomende ontvangsten afkomstig van nieuwe initiatieven zoals investeringen in het gerechtelijk systeem (parket), in de politiezones en in verwerkingscentra. Het Rekenhof verwijst naar deel III van dit verslag voor nadere uitleg over de uitgaven die in het kader van dat project werden gerealiseerd.

Deze extra ontvangsten zullen hoofdzakelijk de gewesten ten goede komen. Het aandeel van de ontvangsten in verband met de verkeersboetes dat in de middelenbegroting van de federale Staat voor 2022 is ingeschreven, bedraagt 248,1 miljoen euro (d.i. een stijging met 9,2 miljoen euro ten opzichte van het referentiejaar 2020).

Naast het bovenvermelde bedrag van 100 miljoen euro wordt op alle via het *Crossborder*-platform geïnde boetes een toeslag geheven om de overtredders te responsabiliseren⁷⁸. Die niet-fiscale ontvangst wordt op 43 miljoen euro geraamd en zal de werkingskosten van het *Crossborder*-project financieren.

⁷⁷ Volgens de in de algemene toelichting en door de FOD Financiën verstrekte gegevens kan de stijging van de ontvangsten in samenhang met de verkeersboetes in 2021 worden geraamd op 57 miljoen euro.

⁷⁸ Programmawet van 21 juni 2021. Artikelen 15 tot 24 die in werking zouden treden op 23 augustus 2021. De toeslag beloopt 8,84 euro voor een onmiddellijke inning en een minnelijke schikking en 25,32 euro bij een rechterlijk bevel tot betaling en in geval van een veroordeling door een rechtbank. Die bedragen zullen op 1 januari 2022 ook voor het eerst worden geïndexeed op basis van het indexcijfer van de consumptieprijzen van de maand november 2021.

HOOFDSTUK 2

Ontvangsten van de sociale zekerheid

1 Algemene evolutie van de ontvangsten

Voor 2022 worden de geconsolideerde ontvangsten van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, stelsels buiten Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) geraamd op 117.657,5 miljoen euro.

Tabel - Evolutie van de ontvangsten van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2020	Verwachte ontvangsten 2021	2021-2020 (%)	Geraamde ontvangsten 2022	2022-2021 (%)
Bijdragen	61.972,8	65.260,9	5,31	68.379,2	4,78
Dotaties en toelagen van de overheden	32.507,4	27.259,7	-16,14	24.075,6	-11,68
Alternatieve financiering door de Staat	16.846,1	19.723,3	17,08	19.563,8	-0,81
Andere ontvangsten	5.085,4	5.367,6	5,55	5.638,9	5,05
Totaal	116.411,7	117.611,5	1,03	117.657,5	0,04

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2021) en Algemene Toelichting 2022

Het grootste deel van de ontvangsten (58,12%) is afkomstig van de socialezekerheidsbijdragen van de RSZ-Globaal Beheer, van het RSVZ-Globaal Beheer, van het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, van de stelsels buiten Globaal Beheer en van het stelsel van de overheidspensioenen. De subsidies van de overheden vertegenwoordigen 37,09% van de totale ontvangsten van de sociale zekerheid en bestaan uit dotaties van de federale Staat en uit subsidies van de deelstaten (20,46%) evenals uit het gedeelte van de fiscale ontvangsten dat wordt toegekend aan de sociale zekerheid (alternatieve financiering: 16,63%).

2 Eigen ontvangsten

2.1 Bijdragen aan de RSZ-Globaal Beheer

De RSZ raamt de ontvangsten uit bijdragen voor 2022 op 56.097,5 miljoen euro, d.i. een stijging met 2.524,7 miljoen euro (+4,71%) in vergelijking met de voor 2021 verwachte ontvangsten (53.572,8 miljoen euro). Die stijging is gebaseerd op het vooruitzicht van een heropleving van de economische activiteiten en vloeit vooral voort uit een nieuwe raming

van de loonmassa op basis van hypothesen van de economische begroting van het FPB⁷⁹ (2.354,9 miljoen euro⁸⁰).

Die raming houdt overigens rekening met de weerslag op de bijdragen van de maatregelen die de regering bij de opmaak van de begroting heeft genomen (cf. punt 4.1):

- het verwachte terugverdieneffect dat samenhangt met het scheppen van 10.000 bijkomende jobs (+70 miljoen euro);
- de hervorming van de "plusplannen" (+47 miljoen euro);
- de hervorming van het regime van de bijdragen van de betaalde sportbeoefenaars (+30 miljoen euro);
- het terugverdieneffect van de geplande maatregelen in het kader van de responsabilisering van alle actoren inzake preventie en re-integratie (+21,2 miljoen euro);
- de nieuwe regeling voor de buitenlandse kaderleden (-17,4 miljoen euro);
- de indeling van de sociale werkplaatsen van categorie 1 in categorie 3 (-2 miljoen euro)⁸¹;
- de verhoging van de werkbonus (-75 miljoen euro⁸²), zoals voorzien in de taxshift⁸³.

Impact van de COVID-19-crisis op de ontvangsten

Zoals het Rekenhof heeft uiteengezet in zijn Boek 2021 over de Sociale Zekerheid⁸⁴ beïnvloedt de COVID-19-crisis de ontvangsten van de RSZ-Globaal Beheer op twee manieren.

Enerzijds doet de geringere economische activiteit de loonmassa dalen, wat leidt tot een structureel verlies aan bijdragen voor de RSZ. Anderzijds leiden de steunmaatregelen ten voordele van de werkgevers tot een daling van de ontvangsten uit bijdragen.

⁷⁹ De stijging van de loonmassa wordt geraamd op 4,8% voor 2022 voor de privésector en de openbare sector (met inbegrip van de indexering met +2,3%).

⁸⁰ Nettobedrag van de bijdragen van de publieke en private sector.

⁸¹ Er is aanvullend een bedrag van 10 miljoen euro voorzien in de uitgaven van de sociale Maribel.

⁸² Er wordt aanvullend een vermindering van het bedrag van de bijzondere socialezekerheidsbijdragen met 150 miljoen euro overwogen.

⁸³ Op het niveau van entiteit I zal die daling worden gecompenseerd door verschillende fiscale maatregelen (+225 miljoen euro).

⁸⁴ Voor een toelichting bij die maatregelen, zie: Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid", *178e Boek – Deel II – Boek 2021 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2021, www.rekenhof.be*.

Tabel - Geraamde kostprijs van de steunmaatregelen voor werkgevers (in miljoen euro)

	Realisaties 2020	Impact 2021 (Boek 2021 over de Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (raming oktober 2021) ⁸⁵	Impact 2022 (raming oktober 2021)
a) Maatregelen bijdragen 2020				
Compensatie van de kosten van de gelijkstelling van de tijdelijke werkloosheid met gepresteerde dagen bij de berekening van het bedrag van het jaarlijkse vakantiegeld 2020 voor bedienden	0	93,6	92,5	
Compensatiepremie voor de bijdragen van het derde kwartaal 2020 verschuldigd door gesloten ondernemingen die hun omzet sterk zagen dalen en door hun toeleveranciers	332,7	4,0 ⁸⁶	4,0	
Doelgroepvermindering voor bedrijven die erkend zijn als onderneming in moeilijkheden en die overgaan tot een tijdelijke collectieve arbeidsduurvermindering	0	2,4	0	
b) Maatregelen bijdragen 2021				
Evenementensector: doelgroepvermindering voor het tweede en het derde kwartaal 2021		22,6	12,7	
Reissector: bijdrageverminderingen voor het tweede en het vierde kwartaal 2020 en voor het eerste kwartaal 2021, en doelgroepvermindering voor het tweede en het derde kwartaal 2021		37,7	22,1	
Hotelsector: doelgroepvermindering voor het tweede en het derde kwartaal 2021		15,4	9	
Doelgroepvermindering voor het derde kwartaal 2021 toegekend aan werkgevers bij een reële toename van het arbeidsvolume tegenover het eerste kwartaal 2021		224,6	224,6	
Compensatie van de kosten van de gelijkstelling van de tijdelijke werkloosheid met gepresteerde dagen bij de berekening van het bedrag van het jaarlijkse vakantiegeld 2021 voor bedienden				46,8
Totaal	332,7	400,3	364,9	46,8

Bron: Rekenhof

⁸⁵ De RSZ heeft de kostprijs van de maatregelen opnieuw geraamd op basis van de gekende realisaties. Volgens die gegevens bedraagt die kostprijs in 2021 228,6 miljoen euro, d.i. 136,3 miljoen euro minder dan de ramingen van oktober 2021.

⁸⁶ Regularisatie van premies waarmee geen rekening werd gehouden in het derde kwartaal 2020.

Er kan een doelgroepvermindering worden toegekend aan bedrijven die erkend zijn als onderneming in moeilijkheden en die overgaan tot een tijdelijke collectieve arbeidsduurvermindering vanaf het 3^e kwartaal 2020 tot het kwartaal waarin de tijdelijke aanpassing van de arbeidsduur wordt stopgezet. De impact van die maatregel was initieel op 2,4 miljoen euro geraamd maar omdat de RSZ geen enkele gerealiseerde uitgave heeft vastgesteld sinds de maatregel van kracht werd, besliste de RSZ de impact ervan te annuleren voor 2021.

Er kunnen ook doelgroepverminderingen worden toegekend voor het derde kwartaal 2021 aan werkgevers bij wie het reële arbeidsvolume toenam tegenover dat van het eerste kwartaal 2021. De impact van die maatregel wordt in 2021 op 224,6 miljoen euro geraamd. De doelgroepvermindering zal worden verrekend met de bijdragen van het derde kwartaal 2021. Er zouden niettemin rechtzettingen kunnen worden uitgevoerd in de volgende kwartalen. Die hebben een impact op het boekjaar 2022.

Onder bepaalde voorwaarden kunnen bijdrageverminderingen en doelgroepverminderingen worden toegekend aan bepaalde categorieën van werkgevers uit de evenementensector, de reissector en de hotelsector. De geactualiseerde totale raming voor die drie sectoren belooft 43,8 miljoen euro.

De maatregel "Gelijkstelling van tijdelijke werkloosheid wegens overmacht met gewerkte dagen voor de jaarlijkse vakantie 2021 – bedienden" geeft gevolg aan een initiatief van de sociale partners om een deel te financieren van de (para)fiscale kosten op het vakantiegeld dat in 2022 moet worden betaald aan de arbeiders en aan de bedienden. De regering besliste hiervoor een globale enveloppe van 153,9 miljoen euro toe te kennen. Aan de sector van de jaarlijkse vakantie voor arbeiders wordt een bedrag van 107,1 miljoen euro toegekend. De FOD Sociale Zekerheid zal dit rechtstreeks aan de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV) betalen. Van het saldo gaat 46,1 miljoen euro naar het vakantiegeld voor bedienden die getroffen zijn door de gevolgen van de crisis en 0,7 miljoen euro naar dat voor de slachtoffers van de overstromingen. De middelen zullen worden verdeeld onder de werkgevers in verhouding tot de mate waarin zij een beroep moesten doen op de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, dit in de vorm van verminderde werkgeversbijdragen in het tweede kwartaal 2022⁸⁷ en gefinancierd via de evenwichtsdotatie 2022.

Geen enkele maatregel ter bestrijding van de gevolgen van de COVID-19-crisis wordt verlengd in 2022. Het zou evenwel kunnen dat sommige maatregelen toch worden voortgezet vanwege de evolutie van de crisis. Dat zal een impact hebben op de RSZ-uitgaven, zowel voor de bijdrageverminderingen en de doelgroepverminderingen als voor de uitgaven in samenhang met de financiering van het globaal beheer.

2.2 RSVZ-Globaal Beheer

Volgens de initiële begroting 2022 liggen de bijdragen in het stelsel van de zelfstandigen 271,9 miljoen euro (+6,12%) hoger dan de verwachte ontvangsten voor 2021. Ze bestaan uit de bijdragen betaald door de zelfstandigen (4.455,1 miljoen euro, 94,45%), de bijdragen ten laste van de vennootschappen (253 miljoen euro, 5,36%) en de bijdragen op de vergoedingen aan

⁸⁷ De regelgeving moet nog worden aangepast.

mandatarissen en de premies betaald voor de aanvullende pensioenen van zelfstandigen (9 miljoen euro, 0,19%).

Impact van de COVID-19-crisis

In 2022 worden de ontvangsten uit de bijdragen van de zelfstandigen en de vennootschappen beïnvloed door de COVID-19-crisis. Die impact is dubbel: enerzijds verwacht het RSVZ dat het inningspercentage van de bijdragen in 2021 en 2022 ongeveer 1% lager zal liggen dan in de vorige jaren⁸⁸ (geraamd verlies aan ontvangsten: 45,3 miljoen euro in 2021 en 45,4 miljoen euro in 2022), anderzijds is er de invloed op de ontvangsten van 2022 van de maatregelen die in 2020 en 2021 zijn genomen om de impact van die COVID-19-crisis op de bijdragen op te vangen (zie tabel)⁸⁹.

Bij de bijdragen ten laste van de vennootschappen houdt het RSVZ rekening met verlies aan ontvangsten door faillissementen of stopzettingen. Het raamt dat verlies in 2022 op 20,6 miljoen euro (25,1 miljoen euro in 2021). In 2022 heeft ook het uitstel van betaling van de bijdragen nog een weerslag op de ontvangsten (zie tabel).

Tabel – Impact van de COVID-19-maatregelen op de bijdragen verschuldigd aan het RSVZ-Globaal Beheer, in miljoen euro

	Realisaties 2020 (Boek 2021 over de Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (Boek 2021 over de Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (raming oktober 2021)	Impact 2022 (raming oktober 2021)
Bijdragen van de zelfstandigen	-567,8	-197,1	-252,8	-16,3
Uitstel van betaling van de bijdragen 2020	-411,2	/	/	/
Bijkomende ontvangsten in 2021 of 2022 jaar door het uitstel van betaling voor 2020	/	141,2	141,2	1,7
Uitstel van betaling van de bijdragen 2021	/	-78,5	-59,9	19,8
Vrijstelling van sociale bijdragen	-156,7	-259,8	-247,2	-14,8
Kwijtschelding van bijdrageverhogingen 2020 en 2021	/	Onbekend	-86,9	-23,0
Vennootschapsbijdragen	Onbekend	-19,9	-1,1	16,0
Uitstel van betaling van de bijdragen		-19,9	-20,1	16,0
Bijkomende ontvangsten door het uitstel van betaling van bijdragen voor 2020		Onbekend	19,0	/
Totaal	-567,8	-217,0	-253,9	-0,3

Bron: Rekenhof

⁸⁸ Het inningspercentage drukt de verhouding uit tussen de gevorderde ("ingekohierde") bijdragen en de bijdragen die de sociaalverzekeringsfondsen innen.

⁸⁹ Voor de realisaties 2020 en de geraamde impact 2021, zie "Weerslag van de maatregelen ingevolge de COVID-19-crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid", 178^{ste} Boek van het Rekenhof, Deel II, Boek 2021 over de Sociale Zekerheid, Rekenhof, oktober 2021, p. 117-139.

2.3 Strijd tegen fiscale en sociale fraude

Ter herinnering (zie punt 2.4.1, hoofdstuk 1 van het huidig deel) bevestigde de regering n.a.v. de opmaak van de initiële begroting 2022 de globale budgettaire doelstelling inzake sociale en fiscale fraude⁹⁰. Maar ze levert geen exacte opdeling van de verschillende maatregelen.

Om het vooropgestelde globale rendement (400 miljoen euro in 2022) te realiseren, moet onder andere het Strategisch Plan voor de strijd tegen sociale fraude worden omgezet in een operationeel actieplan. De beleidscel van de minister van Werk preciseert dat met die omzetting een aanvang is gemaakt in oktober 2021. Het plan van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) zou uiterlijk op 1 januari 2022 ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de ministerraad.

Voor de eerste twee kwartalen van 2021 raamt de beleidscel van de minister belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding het rendement van de strijd tegen de sociale fraude⁹¹ op 168 miljoen euro. Die raming⁹² groepeerde de rendementen van de hele federale sector, de OISZ inbegrepen.

Voor de evaluatie van de financiële weerslag van de acties in de strijd tegen de sociale fraude verwijst het Rekenhof naar zijn commentaren in zijn Boek 2021 over de sociale zekerheid⁹³. Daarin stipt het onder meer aan dat de ramingen van het rendement van de maatregelen omzichtig moeten worden gehanteerd en dat de methodes om de financiële impact te berekenen, niet altijd voldoende onderbouwd zijn.

De beleidscel van de minister van Werk wijst er ook op dat een aantal maatregelen⁹⁴ in het kader van de initiële begroting 2022 een impact zullen hebben voor de strijd tegen fiscale en sociale fraude.

3 Financiering van de sociale zekerheid door de overheden

Zoals onderstaande tabel aantoont, bedragen de dotaties van de overheden 5.244,7 miljoen euro (-16,13%) minder dan de realisaties 2020. De initiële ramingen 2022 bedragen 3.187,1 miljoen euro (-11,69%) minder dan de verwachte ontvangsten voor 2021.

⁹⁰ 200 miljoen euro in 2021, 400 miljoen euro in 2022, 700 miljoen euro in 2023 en 1.000 miljoen euro in 2024.

⁹¹ Voor het boekjaar 2020 was dat rendement geraamd op 254 miljoen euro.

⁹² Informatie aangeleverd door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en door de sociale-inspectiediensten.

⁹³ Rekenhof, "Strijd tegen de sociale fraude", 178^e Boek, Deel II, Boek 2021 over de sociale zekerheid, Brussel, september 2021, p. 66 tot 74, www.rekenhof.be.

⁹⁴ De aanwerving van 50 sociaal inspecteurs zou 15 miljoen euro per jaar opleveren in de strijd tegen fiscale en sociale fraude (zie Deel III, Hoofdstuk 2, punt 2.1).

3.1 Dotaties en toelagen van de overheden

Tabel - Toelagen van de federale Staat aan de RSZ-Globaal Beheer, het RSVZ-Globaal Beheer, het RIZIV-Geneeskundige Verzorging, de stelsels buiten Globaal Beheer en de overheidspensioenen (in miljoen euro)

Omschrijving	Ontvangsten 2020	Verwachte ontvangsten 2021	2021-2020 (%)	Geraamde ontvangsten 2022	2020-2021 (%)
RSZ-Globaal Beheer	14.223,9	9.244,1	-35,01	9.195,9	-0,52
Gewone dotatie van de Staat	2.131,6	2.162,7	1,46	2.213,2	2,34
Specifieke dotatie ⁽¹⁾	158,8	160,5	1,04	164,3	2,40
Evenwichtsdotatie van de Staat	10.604,1	5.615,4	-47,04	5.901,5	5,09
Toelagen van de deeltentiteiten	1.329,4	1.305,4	-1,80	916,8	-29,77
RSVZ-Globaal Beheer	3.915,4	3.189,5	-18,54	688,6	-78,41
Gewone dotatie van de Staat	378,9	384,1	1,37	393,1	2,35
Evenwichtsdotatie van de Staat	3.536,5	2.805,4	-20,67	295,5	-89,47
RIZIV-Geneeskundige verzorging	1.512,2	1.969,7	30,26	813,3	-58,71
Dotaties van de Staat ⁽²⁾	270,2	747,8	176,75	753,3	0,73
Specifieke dotaties COVID-19	1.242,0	1.221,9	-1,61	60,0	
Dotatie van de Staat voor de overheidspensioenen	12.318,0	12.377,3	0,48	12.887,2	4,12
Stelsels buiten Globaal Beheer	537,9	482,1	-10,37	490,7	1,78
Gewone dotatie van de Staat	447,8	405,6	-9,42	418,2	3,10
Toelagen van de deeltentiteiten	90,1	76,5	-15,12	72,5	-5,20
Totaal	32.507,4	27.262,7	-16,13	24.075,6	-11,69

(1) Toelage voor de financiering van de lokale politiezones, begrepen in de middelen van het toewijzingsfonds 66.44.B

(2) Vanaf 2021 wordt, krijgt het RIZIV een structurele dotatie (artikel 191, 1^oquater van de Ziekteverzekeringswet), bovenop de dotatie voor het Zorgpersoneelsfonds.

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2021) en Algemene Toelichting 2022

3.2 Alternatieve financiering

De alternatieve financiering 2022 van de sociale zekerheid wordt voornamelijk verzekerd door fiscale ontvangsten die zijn opgenomen in de toewijzingsfondsen. In het voorliggende ontwerp van begroting bedragen deze fondsen 19.563,8 miljoen euro, waarvan 15.040,3

miljoen euro wordt voorafgenomen van de btw, 3.994,7 miljoen euro van de roerende voorheffing en 528,8 miljoen euro van de bedrijfsvoorheffing⁹⁵.

Die middelen dalen in vergelijking met de geraamde realisaties voor 2021 met 159,6 miljoen euro, voornamelijk door de vermindering van de bijkomende alternatieve financiering van de geneeskundige verzorging (-492,5 miljoen euro) die bij koninklijk besluit is vastgelegd.

Wegens de COVID-19-crisis⁹⁶ worden voor 2022 opnieuw forfaitaire bedragen vastgelegd voor de ontvangsten van de roerende voorheffing en de btw, in afwachting van de terugkeer naar een normale economische toestand.

16.725,5 miljoen euro van die middelen (-157,2 miljoen euro tegenover 2021) wordt toegekend aan de RSZ, 2.838,3 miljoen euro (-2,3 miljoen euro tegenover 2021) aan het RSVZ.

Naast de voornoemde fiscale ontvangsten wordt de financiering eveneens gewaarborgd door de sociale Maribel (128,1 miljoen euro) en door de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid (167,6 miljoen euro) die worden bepaald bij de inkohiering van de personenbelasting.

De middelen die via de toewijzingsfondsen naar de sociale zekerheid worden overgedragen, bedragen in 2022 nagenoeg 19.859,5 miljoen euro.

4 Commentaar bij de begrotingsmaatregelen

4.1 RSZ-Globaal beheer

Taxshift

De ministerraad voorziet in de invoering van een taxshift waardoor de koopkracht van de lage en middelhoge lonen kan toenemen en de promotieval kan worden verkleind. De bijzondere socialezekerheidsbijdrage⁹⁷ zal worden verminderd (150 miljoen euro in 2022, 200 miljoen euro in 2023 en 2024) en de werkbonus zal worden uitgebreid⁹⁸ (75 miljoen euro in 2022, 100 miljoen euro in 2023 en 2024).

Die ontvangstendaling (225 miljoen euro in 2022 en 300 miljoen euro in 2023 en 2024) moet integraal worden gecompenseerd door bijkomende fiscale ontvangsten (cf. verder) en, op het

⁹⁵ Dat laatste bedrag zal worden afgenomen omdat wordt verwacht dat de btw-ontvangsten niet zullen volstaan en er zal daarvoor een wettelijke afwijking moeten worden gemaakt. In dat geval voorziet de wet normaal in een aanvullende afnemings van de accijnzen op tabak, maar die afhouding wordt niet geactiveerd.

⁹⁶ Vanaf 2021 hadden de bedragen die worden toegekend aan de sociale zekerheid ter compensatie van de vermindering van de ontvangsten in verband met de taxshift, rechtstreeks moeten worden geïntegreerd in de percentages op basis waarvan de ontvangsten uit btw en uit de roerende voorheffing worden berekend. De lagere ontvangsten die tijdens het jaar 2020 werden geïnd, zijn geen adequate basis om de financiering te herberekenen volgens de beginselen van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid.

⁹⁷ De notificatie van de ministerraad voorziet eveneens in een taxshift op het niveau van de aanvullende sociale bijdragen voor zelfstandigen. Omdat niet is bepaald hoe die maatregel zal worden verwezenlijkt, is hiervoor uiteindelijk geen enkel bedrag opgenomen in de initiële begroting 2022.

⁹⁸ Volgens de van de RSZ verkregen informatie en het ontwerp van koninklijk besluit zouden de loonvork (bovengrens) en de coëfficiënten voor de berekening van de werkbonus worden uitgebreid.

niveau van de RSZ, via een aanvulling op de evenwichtsdotatie. Die maatregelen moeten eveneens het voorwerp uitmaken van wettelijke en reglementaire aanpassingen en zouden in werking moeten treden vanaf 1 april 2022.

De RSZ en de FOD Financiën moeten nog de toepassingsvoorwaarden voor de vermindering van de bijzondere socialezekerheidsbijdrage vastleggen. De berekeningshypotheses werden niet bezorgd aan het Rekenhof.

Om die maatregelen te financieren, voorziet de ministerraad in een hervorming van de regelingen voor de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing (75 miljoen euro), een verhoging van de accijns op tabak (120 miljoen euro) en een inschepingsbijdrage op vliegtuigtickets (30 miljoen euro). Het Rekenhof heeft onvoldoende informatie ontvangen aan de hand waarvan de ramingen voor deze fiscale tegenhanger kunnen worden gestaafd (zie punt fiscale ontvangsten).

Hervorming van de RSZ-bijdragen voor sportbeoefenaars

De ministerraad voorziet in een hervorming van het stelsel van werkgevers- en werknemersbijdragen voor de RSZ voor betaalde sportbeoefenaars door hen te integreren in het traditionele werknemersstelsel vanaf 1 januari 2022.

Momenteel zijn enkel sommige sportbeoefenaars onderworpen aan de RSZ en de berekening van zowel de werknemers- als de werkgeversbijdragen varieert naargelang van het bedrag van hun maandloon (op basis van een geplafonneerd forfaitair bedrag) en wordt geregeld door eigen tarieven. Bovendien zijn de sportbeoefenaars niet onderworpen aan alle regelingen⁹⁹ van de sociale zekerheid en genieten ze niet het voordeel van sommige verlaagde tarieven of verminderingen.

De regering gaat uit van een nettobegrotingsontvangst van naar schatting 30 miljoen euro per jaar voor 2022, 2023 en 2024 voor de RSZ (10 miljoen euro aan persoonlijke bijdragen en 20 miljoen euro aan patronale bijdragen).

De beleidscel van de minister van Sociale Zaken raamt de bijkomende opbrengst uit de integratie van betaalde sportbeoefenaars in het algemene werknemersstelsel¹⁰⁰ op basis van fiscale gegevens op 90 miljoen euro. Om de voornoemde begrotingsdoelstelling te halen, wordt voorzien in bijkomende verminderingen van werknemers- en werkgeversbijdragen (werkbonus 'sportbeoefenaars' voor 20 miljoen euro en een nieuwe doelgroepvermindering van 40 miljoen euro). Daarnaast wordt voorgesteld een specifiek minnelijk afbetalingsplan in te voeren voor het deel van de aan de RSZ verschuldigde bijdragen voor het eerste, tweede en derde kwartaal 2022 dat de voor het ermee overeenstemmende kwartaal van 2021 verschuldigde bijdragen overschrijdt.

De concrete parameters van deze hervorming moeten, na overleg met de verschillende sporttakken, nog worden bepaald bij koninklijk besluit.

⁹⁹ Sportbeoefenaars vallen niet onder het stelsel van de jaarlijkse vakantie en, tot 31 december van het jaar waarin ze 18 jaar worden, evenmin onder het stelsel van de rust- en overlevingspensioenen voor werknemers.

¹⁰⁰ Tarief werkgeversbijdrage 25% en tarief werknemersbijdrage 13,7%, met de mogelijkheid om de werkbonus en de structurele vermindering toe te passen.

Hervorming plusplannen

De maatregel heeft als doel de vermindering van de werkgeversbijdragen voor een eerste aanwerving te plafonneren¹⁰¹ op 4.000 euro per kwartaal vanaf 1 januari 2022, en voorziet in diverse technische en juridische verbeteringen. De plafonnering zal eveneens van toepassing zijn op de reeds gedane aanwervingen, maar niet met terugwerkende kracht. De vermindering blijft onbeperkt in de tijd.

De regering raamt de begrotingsontvangst op 47 miljoen euro in 2022, 56 miljoen euro in 2023 en 65 miljoen euro in 2024. De RSZ raamt de opbrengst op 40 miljoen euro in 2022, 49 miljoen euro in 2023 en 58 miljoen euro in 2024. Het verschil tussen die twee ramingen vertegenwoordigt een te behalen doelstelling die de beleidscel van de minister van Sociale Zaken zal controleren. De regering houdt immers rekening met een aantal factoren zoals gedragsveranderingen die echter moeilijk te voorspellen zijn en het rendement van de maatregel kunnen beïnvloeden.

De maatregel vereist wettelijke en reglementaire aanpassingen.

4.2 RSVZ-Globaal beheer

Bij de opmaak van de begroting heeft de regering drie maatregelen genomen:

- de afschaffing van de drempels die worden gebruikt voor de vermindering van de bijdragen: die maatregel heeft geen impact op de bijdragen van de zelfstandigen¹⁰²;
- de taxshift voor de zelfstandigen¹⁰³: omdat het niet duidelijk is hoe die beslissing zal worden uitgevoerd, is hiervoor in de begroting geen bedrag (vermindering van ontvangsten) ingeschreven;
- de opbrengst van het "terug-naar-werk"-beleid voor de zelfstandigen (zie bespreking bij de uitgaven): 1,4 miljoen euro.

¹⁰¹ Sinds 1 januari 2016 krijgen werkgevers voor hun eerste aanwerving een volledige vrijstelling van de werkgeversbijdragen, onbeperkt in de tijd.

¹⁰² Het Algemeen Beheerscomité van de zelfstandigen, dat die maatregel in 2020 heeft voorgesteld, heeft vastgesteld dat maar weinig zelfstandigen gebruik maken van het bestaande systeem en dat het onterechte gebruik ervan minimaal is ("De nieuwe berekeningswijze van de sociale bijdragen: verslag evaluatie van de hervorming van 2015", Algemeen Beheerscomité van het Sociaal Statuut van de zelfstandigen, verslag 2020/02, www.rsvz.be).

¹⁰³ Zie punt 2.1.

DEEL III

Uitgaven van Entiteit I

HOOFDSTUK 1

Algemene bespreking van de algemene uitgavenbegroting

1 Algemene uitgavenbegroting 2022 volgens de economische classificatie

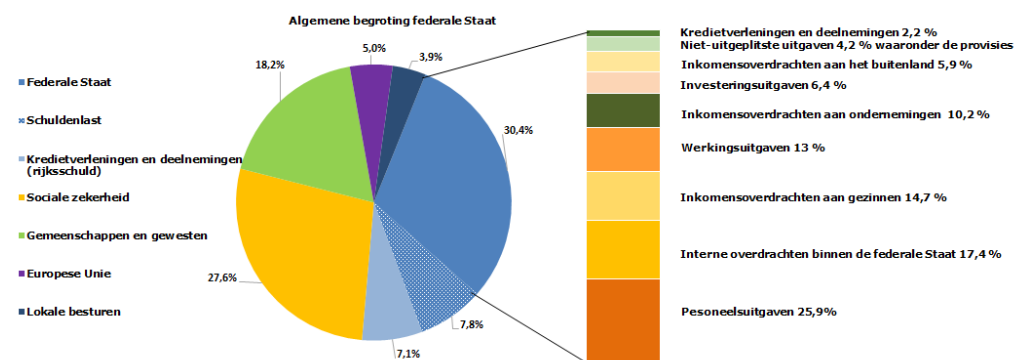
De vergelijkende tabel met de overheidsuitgaven in de algemene toelichting houdt rekening met de totale kredieten van 2021. Die kredieten bestaan uit de in de loop van het jaar goedgekeurde kredieten, de nog niet goedgekeurde vierde aanpassing, ingediend bij het parlement op 20 oktober laatstleden, en de geactualiseerde evenwichtsdotaties van de sociale zekerheid.

Het Rekenhof heeft zich voor zijn onderzoek gebaseerd op de "voor 2021 goedgekeurde kredieten", zoals opgenomen in de tabellen van het initiële begrotingsontwerp 2022. Die kredieten verschillen van de bovenvermelde bedragen in de algemene toelichting.

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting voorziet in 112,6 miljard euro aan vereffeningskredieten, d.i. +6,1% tegenover de aangepaste begroting 2021.

Zonder de aflossing van de rijksschuld bedragen de uitgaven 81,3 miljard euro (-8%).

Grafiek – Algemene uitgavenbegroting en uitgaven van de federale Staat



Van die 81,3 miljard euro is 24,7 miljard euro bestemd voor de federale Staat (30,4%). Het saldo gaat naar de sociale zekerheid (22,4 miljard euro, 27,6%), de gemeenschappen en de gewesten (14,8 miljard euro, 18,2%), de intrestlasten van de schuld (6,3 miljard euro, 7,8%),

de kredietverleningen en deelnemingen (5,8 miljard, 7,1%), de Europese Unie (4,1 miljard euro, 5%) en de lokale besturen (3,2 miljard euro, 3,9%).

Een belangrijk deel van de aan de federale Staat toegekende middelen wordt bovendien overgedragen naar de andere entiteiten van het federale niveau (4,3 miljard euro, 17,4%), de gezinnen (3,6 miljard euro, 14,7%), de bedrijven (2,5 miljard euro, 10,2%) en het buitenland (1,5 miljard euro, 5,9%).

Buiten de kredietverleningen en deelnemingen die niet behoren tot het beheer van de rijksschuld (554,7 miljoen euro, 2,2%) bedragen de kredieten voor de eigen uitgaven van de federale Staat 12,3 miljard euro, d.i. ongeveer 10,9% van het totaal van de initiële uitgavenbegroting 2022.

Die kredieten financieren de personeelsuitgaven (6,4 miljard euro), de werkingsuitgaven (3,2 miljard euro), de investeringsuitgaven (1,6 miljard euro) en de niet-uitgesplitste uitgaven (1,1 miljard euro). Het Rekenhof stelt in dat verband vast dat de personeels-, werkings- en investeringsuitgaven van de federale de Staat stijgen met respectievelijk 197,6 miljoen euro, 717,2 miljoen euro en 349,6 miljoen euro (zonder de niet-uitgesplitste uitgaven) tegenover 2021. Het is dus de daling van de andere uitgaven van de Staat die de globale vermindering van de primaire uitgaven van de Staat verklaart. Het betreft in het bijzonder de uitgaven in samenhang met de gezondheids crisis, de interdepartementale provisies en de evenwichtsdotaties aan de sociale zekerheid (cf. infra).

2 Maatregelen aangenomen tijdens begrotingsconclaf

De functionele benadering groepeerde de kredieten van de begrotingssecties in cellen. De kredieten voor de secties die behoren tot de ondersteuningscel, de autoriteitscel, de sociale en economische cel en bepaalde specifieke begrotingssecties, vertegenwoordigen de primaire uitgaven van de federale Staat.

De regering gebruikte de laatst goedgekeurde aangepaste begroting 2021 als basis voor het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2022. Om de in het conclaf goedgekeurde lineaire besparingen te vertalen, gebruikte ze technische correcties en neutraliseerde ze besparingen. Ze hield rekening met verschillende parameters zoals de indexering van de uitgaven en het volume-effect. Vervolgens paste ze de lineaire besparingen toe. Nadat de regering bepaalde uitgaven van 2021 neutraliseerde, nam ze besparingsmaatregelen maar ook beslissingen die bepaalde uitgaven doen stijgen.

3 Overzicht volgens de functionele indeling van de primaire uitgaven

Tabel – Primaire uitgaven en interestlasten volgens de functionele benadering (vereffeningskredieten, in miljoen euro)

Functionele weergave	Vereffening- kredieten aangepaste begroting 2021	Lineaire besparingen 2022 met inbegrip van technische correcties			Overige neutralisaties 2021	Maatregelen INI 2022	INI 2022	Verschil Initieel 2022/ Aangepast 2021	Verschil Initieel 2022/ Aangepast 2021 (%)
		Technische correcties (Neutralisatie besparingen 2021)	Besparingen regering 2021- 2022	Besparingen 2022					
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)	(7)=((1)+(4)+(5)+(6)	(8)=(7)-(1)	
Ondersteuningscel	3.597,3	13,5	-24,3	-10,8	-1.491,8	256,3	2.351,0	-1.246,3	-34,6%
Personeel	146,6	2,8	-4,4	-1,6	-16	9,4	53,0	6,3	4,3%
Werking	147,0	2,6	-4,3	-1,7	-2,2	82,8	225,9	78,9	53,7%
Investerings	44,3				0,0	27,7	72,0	27,7	62,5%
Dotaties en subsidies	858,7	8,0	-5,6	-7,6	-6,0	278,5	1.23,6	264,9	30,8%
Niet-uitgesplitste uitgaven	2.400,6				-1482,0	-142,1	776,4	-1624,1	-67,7%
Auto ritelscel	13.636,9	93,9	-198,8	-104,9	10,8	893,8	14.436,6	799,7	5,9%
Personeel	5.642,7	67,7	-25,8	-8,1	-46,4	287,0	5.825,2	182,5	3,2%
Werking	2.050,4	21,8	-43,2	-21,4	-11,7	281,5	2.298,8	248,4	12,1%
Investerings	1.833,6				58,4	269,1	1.511,1	322,5	27,7%
Dotaties en subsidies	4.039,4	4,4	-27,6	-23,2	-60,6	243,2	4.198,8	159,4	3,9%
Interestlasten	0,3				0,0	0,0	0,3	0,0	6,6%
Toekenning van kredieten en deelnemingen	696,5		-10	-10	70,0	-211,1	554,4	-142,1	-20,4%
Niet-uitgesplitste uitgaven	24,0		-1,1	-1,1	1,1	24,1	48,1	24,1	100,2%
Sociale cel	31.458,7	6,8	-12,5	-5,7	-1.012,7	-1.685,3	28.754,9	-2.703,7	-8,6%
Personeel	199,9	3,0	-3,6	-0,6	-3,7	10,6	206,2	6,4	3,2%
Werking	146,9	13	-3,4	-9,7	-32,2	419,4	532,0	385,1	262,2%
Investerings	3,7				0,4	0,4	4,0	0,4	10,2%
Dotaties en subsidies	30.702,3	2,4	-5,4	-3,0	-976,9	-1934,6	27.787,8	-2.914,5	-9,5%
Interestlasten									0,0%
Toekenning van kredieten en deelnemingen									0,0%
Niet-uitgesplitste uitgaven	406,0					-911	224,8	-911	-44,6%
Economische cel	4.895,2	15,8	-33,3	-17,5	-394,8	471,4	4.954,3	59,1	1,2%
Personeel	203,3	3,8	-5,4	-1,6	-3,4	7,5	205,7	2,5	1,2%
Werking	103,1	1,8	-3,2	-1,4	4,1	8,5	114,3	11,2	10,9%
Investerings	10,7				-0,3	-5,7	4,8	-6,0	-55,6%
Dotaties en subsidies	4.577,7	10,3	-24,7	-14,4	-395,2	461,0	4.629,0	51,3	1,1%
Interestlasten	0,1					0,1	0,2	0,1	81,6%
Toekenning van kredieten en deelnemingen	0,3						0,3	0,0	0,0%
Niet-uitgesplitste uitgaven									0,0%
Specifieke begrotingssecties	20.309,3	0,5	-0,9	-0,4		-365,9	19.943,0	-366,3	-1,8%
Personeel	16,5	0,3	-0,6	-0,2		0,1	16,5	-0,1	-0,4%
Werking	43,0			0,0		-6,4	36,6	-6,4	-15,0%
Investerings	0,2					0,0	0,2	0,0	-18,8%
Dotaties en subsidies	18.502,1	0,1	-0,3	-0,2		148,1	18.650,1	148,0	0,8%
Interestlasten									
Toekenning van kredieten en deelnemingen	1747,4					-507,7	1239,7	-507,7	-29,1%
Niet-uitgesplitste uitgaven									
Primaire uitgaven	73.897,3	130,6	-269,8	-139,3	-2.888,5	-429,7	70.439,8	-3.457,5	-4,7%
8/33/51- Interestlasten van de rijksschuld	7.230,1					-899,8	6.330,3	-899,8	-12,4%
Totale uitgaven	81.127,4	130,6	-269,8	-139,3	-2.888,5	-1.329,6	76.770,1	-4.357,4	-5,4%
Uitgaven van de rijksschuld	25.074,4					10.797,9	35.872,4	10.797,9	43,1%
33/51- Aflossing rijksschuld	17.844,2					13.523,7	31.337,9	13.523,7	75,9%
51- Terugkoop van effecten	7.240,3					-2.725,8	4.514,4	-2.725,8	-37,6%
8- Demonstraties	20,0						20,0	0,0	0,0%
Totale uitgaven, met inbegrip van de aflossingen van de schuld en de terugkoop van effecten	106.201,9	130,6	-269,8	-139,3	-2.888,5	9.468,3	112.642,4	6.440,5	6,1%

De primaire uitgaven (70.439,8 miljoen euro) dalen globaal met 3.457,5 miljoen euro in vergelijking met de aangepaste begroting 2021 (73.897,3 miljoen euro).

Deze daling is toe te schrijven aan de door de regering goedgekeurde lineaire besparingsmaatregelen (139,3 miljoen euro), het neutraliseren van in 2021 aangenomen maatregelen (2.888,5 miljoen euro) en de voor 2022 goedgekeurde maatregelen (429,7 miljoen euro).

Het neutraliseren van de specifieke maatregelen van 2021 laat de regering toe het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2022 uit te werken op basis van de kredieten 2021 die hiermee geen rekening houden.

Neutraliseren van maatregelen van 2021 voor de opmaak van de uitgavenbegroting 2022

De regering kondigde voor 269,8 miljoen euro¹⁰⁴ besparingsmaatregelen aan. Die stemmen overeen met een gecumuleerde inspanning voor 2021 en 2022. Het Rekenhof stelt echter vast dat door het neutraliseren van specifieke besparingen van 2021 die inspanning met 130,5 miljoen euro vermindert. De besparingen die de regering aankondigde, bedragen bijgevolg 139,3 miljoen euro voor 2022.

De geneutraliseerde specifieke maatregelen van 2021 bedragen -2.888,5 miljoen euro. Ze hebben hoofdzakelijk betrekking op de ondersteuningscel (-1.491,8 miljoen euro), de sociale cel (-1.012,7 miljoen euro) en de economische cel (-394,8 miljoen euro), en dan voornamelijk voor de gezondheids crisis. Onderstaande tabel vat de voornaamste geneutraliseerde maatregelen samen.

Tabel – Voornaamste geneutraliseerde maatregelen (in miljoen euro)

Cellen	Maatregelen	Neutralisaties
Ondersteuningscel	COVID-provisie	-1.482
Sociale cel	Subsidies, vaccins en geneesmiddelen (COVID)	-1.006,5
Economische cel		-392,7
	Subsidie NMBS, Infrabel (COVID)	-173,7
	Onderzoek	-105
	4G-licenties	-72
	Studies	-42

Door de regering voor 2022 aangenomen maatregelen

De nieuwe maatregelen zijn het gevolg van het toepassen van voor 2022 specifieke parameters, namelijk de indexering en de volume-effecten. Ze zijn ook het gevolg van beslissingen die werden genomen in bilaterale vergaderingen met de departementen en tijdens het begrotingsconclaf. Globaal verminderen de maatregelen in verband met de primaire uitgaven voor 2022 de kredieten met 429,7 miljoen euro.

Meer in detail stijgen de kredieten van de autoriteitscel (+893,8 miljoen euro), de economische cel (+471,4 miljoen euro) en de ondersteuningscel (+256,3 miljoen euro). De kredieten van de sociale cel (-1.685,3 miljoen euro) en van de specifieke begrotingssecties (-365,9 miljoen euro) verminderen.

¹⁰⁴ Algemene toelichting, p. 130.

Autoriteitscel

De voornaamste maatregelen 2022 die de kredieten van de autoriteitscel verhogen, zijn:

- personeelskredieten: +287 miljoen euro, waarvan 106,8 miljoen euro voor de FOD Justitie, 98,1 miljoen euro voor Defensie, 35,1 miljoen euro voor de federale politie, 26,3 miljoen euro voor de FOD Financiën en 18,7 miljoen euro voor de FOD Binnenlandse Zaken;
- werkingskredieten: +281,5 miljoen euro waarvan 142,9 miljoen euro voor Defensie, 95,9 miljoen euro voor de FOD Justitie, 20 miljoen euro voor de FOD Binnenlandse Zaken en 10,8 miljoen euro voor de FOD Financiën;
- investeringskredieten: +269,1 miljoen euro waarvan 228,7 miljoen euro voor Defensie, 48,7 miljoen euro voor de FOD Justitie. De investeringskredieten van de FOD Binnenlandse Zaken dalen daarentegen met 15 miljoen euro;
- dotaties en subsidies: +243,2 miljoen euro;
- kredietverleningen en deelnemingen: -211,1 miljoen euro waarvan -250 miljoen euro voor de FOD Financiën, -11 miljoen euro voor de FOD Binnenlandse Zaken en +49,9 miljoen euro voor Defensie.

Economische cel

Voor de economische cel hebben de voornaamste maatregelen 2022 betrekking op de dotaties en subsidies (+461 miljoen euro). Die verhoging omvat bij de FOD Economie een bijkomende subsidie van 299,3 miljoen euro aan de CREG. Ze houdt eveneens rekening met een stijging van 165,8 miljoen euro bij de FOD Mobiliteit en Vervoer voor Infrabel, de NMBS en bpost.

Ondersteuningscel

De verhoging van de kredieten van de ondersteuningscel als gevolg van de maatregelen 2022, geldt voornamelijk voor de FOD BOSA en de Regie der Gebouwen.

Voor de FOD BOSA gaat het voornamelijk om de middelen waarin is voorzien in het kader van het facilititeit voor herstel en veerkracht (111,8 miljoen euro), de aanpassing van de interdepartementale provisies en nieuw beleid (57,9 miljoen euro) en projecten in samenhang met het federale personeel en de digitale transformatie (20,8 miljoen euro).

De maatregelen 2022 met betrekking tot de Regie der Gebouwen betreffen de alternatieve financiering (17,8 miljoen euro), eerste installatiewerken (14 miljoen euro) en een aanvullende dotatie voor het Europese herstelplan voor de renovatie van gebouwen (10,9 miljoen euro).

Sociale cel

Door de genomen maatregelen voor 2022 verminderen de middelen van de secties onder de sociale cel globaal met 1.685,3 miljoen.

Het Rekenhof vestigt de aandacht op het feit dat die aanzienlijke vermindering niet hoofdzakelijk het gevolg is van discretionaire maatregelen van de regering maar voornamelijk van een herraming van de evenwichtsdotaties aan de sociale zekerheid. Die dotaties zijn onderhevig aan fluctuaties als gevolg van de COVID-19-crisis.

De vermindering van die kredieten kan meer bepaald worden verklaard door:

- de aanpassing van de evenwichtsdotaties voor werknemers en zelfstandigen met respectievelijk -726 miljoen euro en -2.475,4 miljoen euro (FOD Sociale Zekerheid);
- de aanpassing van de aan het Maribel-fonds gestorte bedragen: - 300,1 miljoen euro (FOD Volksgezondheid).

Er zijn omgekeerd maatregelen die leiden tot een kredietverhoging. Het gaat voornamelijk om:

- de aankoop van vaccins en geneesmiddelen (FOD Volksgezondheid): 406,7 miljoen euro;
- de subsidiëring van private ziekenhuizen (210,2 miljoen euro) en van publieke ziekenhuizen (90,9 miljoen euro), ingeschreven bij de kredieten van de FOD Volksgezondheid;
- de inschrijving van een COVID-19-provisie (FOD Volksgezondheid): 120 miljoen euro;
- de aanpassing van de pensioenen van de overheidssector (FOD Sociale Zekerheid): 451 miljoen euro;
- de subsidiëring van de jaarlijkse vakantie in het kader van de COVID-19-crisis (FOD Sociale Zekerheid): 107,1 miljoen euro;
- de subsidie aan de OCMW's voor het leefloon: 143,7 miljoen euro (POD Maatschappelijke Integratie).

Tot slot werden voor de cel van de specifieke begrotingssecties maatregelen genomen die de primaire uitgaven met 365,9 miljoen euro doen dalen. Die daling is hoofdzakelijk te verklaren door de volgende aanpassingen:

- de kredieten in de sectie 01 "Dotaties en activiteiten van de Koninklijke Familie" die onder meer zijn bestemd voor de gemeenschappen, en wat deze laatste betreft, in toepassing van de zesde staats hervorming: +631,4 miljoen euro;
- de financiering van de Europese Unie (sectie 52): -481,5 miljoen euro;
- de in sectie 51 ingeschreven kredietverleningen en deelnemingen: -507,7 miljoen euro.

4 Specifieke opmerkingen

4.1 Interdepartementale provisiës

De twee interdepartementale provisiës die zijn ingeschreven in programma 06.91.0 bedragen samen 783,1 miljoen euro bij de vastleggingen en 776,3 miljoen euro bij de vereffeningen. Ze bestaan enerzijds uit provisionele kredieten die onder meer de indexeringskosten (437,1 miljoen euro) en de gerechtskosten (73,7 miljoen euro) zullen financieren, en anderzijds uit kredieten voor nieuw beleid. Het gebruik van een interdepartementale provisie valt in casu te verantwoorden wanneer het thans onmogelijk is die uitgaven uit te splitsen over de verschillende secties van de algemene uitgavenbegroting.

Het Rekenhof merkt echter op dat die provisiës ook kredieten omvatten waarvan het bedrag en de begunstigde overheidsdienst gekend waren bij het indienen van de ontwerpbegroting. Het gaat meer bepaald om 104 miljoen euro voor Fedasil en om 35,3 miljoen euro voor het asiel- en migratiebeleid (sectie 13), om 70 miljoen euro voor de Federale Politie (sectie 17),

om 11,8 miljoen euro voor de organisatie van de processen in verband met de terroristische aanslagen (sectie 12) en om 10 miljoen euro voor de brandweerdiensten (sectie 13).

Het Rekenhof meent dat het in strijd is met de begrotingsspecialiteit om die kredieten in de interdepartementale provisies in te schrijven. Het beveelt bijgevolg aan die kredieten rechtstreeks in te schrijven in de begunstigde begrotingssecties, temeer omdat de FOD BOSA deze uitgaven kan monitoren dankzij de technische mogelijkheden in SAP Fedcom.

Het Rekenhof wijst er bovendien op dat die FOD zich heeft voorgenomen het principe van de begrotingsspecialiteit voortaan beter te respecteren.

Het stelt vast dat de FOD dat voornemen slechts gedeeltelijk in de voorliggende ontwerpbegroting heeft vertaald door rechtstreeks een specifieke provisie voor de financiering van de strijd tegen het coronavirus in sectie 25 in te schrijven (FOD Volksgezondheid, 120 miljoen euro). Daarnaast voorziet de FOD BOSA in zijn begroting in een provisie voor investeringsprojecten die Europa financiert (voor een analyse zie deel I van dit verslag). Gezien de finaliteit van de uitgaven, is het gebruik van een provisie in dit laatste geval verantwoord.

4.2 Sectie 12 - Justitie

Programma 12.56.01 – Ondersteuning van de inning van de verkeersboetes

Het programma 12.56.01 bevat de kredieten voor de ondersteuning van het *Crossborder*-platform. Deze nemen in de initiële begroting 2022 (74 miljoen euro) toe vergeleken met 2021 (49,5 miljoen euro)¹⁰⁵.

De verklaring voor de stijging ligt onder meer bij de in 2022 geplande aanwerving van 45 extra personeelsleden. Hierdoor stijgen de personeelsuitgaven met 1,7 miljoen euro¹⁰⁶. Ook de werkingsuitgaven verbonden aan de inning van verkeersboetes nemen toe (+17 miljoen euro), net zoals de informatica-uitgaven (+5,8 miljoen euro). De FOD Justitie voorziet voor de verdere technologische ontwikkeling van het digitale inningsplatform in 2022 in een investeringskrediet van 7,8 miljoen euro. Dit bedrag is o.a. bestemd voor de koppeling van databanken van de FOD Justitie en de FOD Financiën en de optimalisering van de procedures in het kader van het huisverbod.

Uit inlichtingen van het departement blijkt dat een aantal van de voorziene actiepunten ter verbetering van de inning van de verkeersboetes vertraging oplopen. De beperkte benutting van de kredieten 2021, in het bijzonder voor de ICT-investeringsprojecten, lijken dit te bevestigen¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Bij het derde aanpassingsblad 2021 bedroegen de toegekende vastleggings- en vereffeningskredieten 41 miljoen euro. Vanuit de provisie nieuw beleid werd bijkomend 8,5 miljoen euro toegekend.

¹⁰⁶ Op basisallocaties 12.56.05.11.00.03 en 12.56.05.11.00.04 is in 2022 in totaal 2,7 miljoen euro ingeschreven (1 miljoen euro in 2021).

¹⁰⁷ Van de toegekende kredieten 2021 (49,5 miljoen euro) was op 17 november 2021 57% vastgelegd en 41,9% vereffend. Wat de ICT-investeringsprojecten betreft (5 miljoen), legde de FOD Justitie 39% (1,9 miljoen euro) vast en vereffende het slechts 1.225 euro.

De regering raamt de opbrengst uit de administratieve toeslag op alle boetes die via *Crossborder* geïnd worden¹⁰⁸, in 2022 op 43,3 miljoen euro (15 miljoen euro in 2021). Ook blijft de regering vasthouden aan een bijkomende fiscale opbrengst van 100 miljoen euro vanaf 2021. De realisatie hiervan hangt echter samen met de vooruitgang van de geplande verbeterprojecten. Voor een commentaar bij de opbrengsten in 2022 van *Crossborder*, verwijst het Rekenhof naar Deel II – Hoofdstuk 1 – Punt 3.

4.3 Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken

Programma 13.40.4 – Financiering van andere instellingen

Voor Fedasil is in het ontwerp van uitgavenbegroting voor 2022 van de FOD Binnenlandse Zaken een dotatie van 421,4 miljoen euro ingeschreven¹⁰⁹. Daarnaast is voor deze instelling in de algemene interdepartementale provisie 104 miljoen euro opgenomen. Verder voorziet ook de provisie ‘nieuw beleid’ in 35,3 miljoen voor ‘Asiel en migratie’. Dit krediet kan in principe (gedeeltelijk) door Fedasil worden aangewend.

De ontwerpbegroting voor 2022 van Fedasil daarentegen begroot de te ontvangen dotatie op 405,8 miljoen euro. De verantwoordingen van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Binnenlandse Zaken en van de ontwerpbegroting van Fedasil lichten dit verschil echter niet toe¹¹⁰.

Daarnaast verwijst de verantwoording van de initiële begroting 2022 van Fedasil naar de toekenning van bijkomende middelen uit de interdepartementale provisie voor de financiering van volume-effecten, evenals naar de provisie ‘nieuw beleid’ voor de financiering van uitgaven in het kader van nieuw beleid. De verantwoording becijfert de middelen uit deze provisies niet.

Ook ontvangt Fedasil vanuit de algemene uitgavenbegroting van de FOD Binnenlandse Zaken Europese middelen van het AMIF-fonds. Dit bedrag moet nog worden bepaald¹¹¹.

De middelen in de algemene uitgavenbegroting voor Fedasil zijn dus in de begroting van het agentschap nog niet volledig becijferd. Hierdoor kan het Rekenhof niet nagaan of de middelen uit de algemene interdepartementale provisie zullen volstaan om een mogelijke stijging van de volume-effecten te ondervangen. Eenzelfde opmerking geldt voor de uitgaven in het kader van nieuw beleid uit de provisie ‘nieuw beleid’ en voor de financiering van de uitgaven uit het AMIF-fonds.

¹⁰⁸ Programmawet van 21 juni 2021 (art. 15-24). Het KB van 19 augustus 2021 tot uitvoering van de programmawet van 21 juni 2021 legt de inwerkingtreding van de toeslag vast op 23 augustus 2021.

¹⁰⁹ Basisallocatie 13.40.4.2.41.40.44. Fedasil is een administratieve openbare instelling met ministerieel beheer (AOI MB).

¹¹⁰ *Parl. St. Kamer*, DOC 55 2293/007, p.21 en *Parl. St. Kamer*, DOC55 2293/023, p. 331.

¹¹¹ Programma 13.71 – Federaal Europees Fonds voor Asiel en Migratie (AMIF), Programmatie 2021-2027. De middelen van dit organiek fonds (18 miljoen euro aan vereffeningskredieten) zijn momenteel ingeschreven in een provisioneel krediet (basisallocatie 73.10.01.00.01). In de loop van het jaar wordt het krediet verdeeld over de verschillende basisallocaties van het organiek fonds.

4.4 Sectie 16 - Ministerie van Landsverdediging

De strategische visie voor Defensie voor de periode 2016-2030 gaat uit van een lineaire toename van de defensie-inspanningen tot 1,3% van het bbp in 2030. De visie werd geactualiseerd in juni 2021 en beval de huidige regering aan de uitgaven van Defensie op 1,24% van het bbp te brengen in 2024, toekomstige regeringen om zich te alignereren op het gemiddelde van de Europese NAVO-leden (d.i. thans 1,7%).

Sectie 16 van de initiële ontwerpbegroting 2022 voorziet in 4,3 miljard euro aan vereffeningskredieten. Dit is een stijging met 636,8 miljoen euro. Bovendien worden de rust- en overlevingspensioenen van de vroegere militairen (1,6 miljard euro in 2022) en sommige defensie-uitgaven die in andere begrotingssecties zijn ingeschreven¹¹² (87,8 miljoen euro) beschouwd als een externe defensie-inspanning¹¹³. De totale defensie-inspanning bedraagt aldus 5,9 miljard euro in 2022, d.i. 1,17% van het voorziene bbp. De herberekening van deze inspanning voor 2021 komt uit op 1,10% (in plaats van de initieel voorziene 1,14%).

De personeelskredieten van Defensie (zonder de beleidsorganen en inclusief de besparingsmaatregelen) bedragen 1.574,6 miljoen euro voor 2022 (+82,2 miljoen euro). Die evolutie is meer bepaald het gevolg van de geplande stijging van de barema's van de militairen. De budgettaire impact ervan wordt geraamd op 60 miljoen euro in 2022, op 72 miljoen euro in 2023 en op 150 miljoen euro vanaf 2024. Ze houdt ook verband met de geplande aanwerving van meer dan 3.000 personen (2.500 militairen en 560 burgers) in 2022 om het passende operationeel niveau te handhaven.

In 2022 stijgen de werkingskredieten van Defensie met +434 miljoen euro bij de vastleggingen tot 1.428,7 miljoen euro, voornamelijk door de verplichting om 425,4 miljoen euro vast te leggen voor de aankoop van raketten en andere munitie met het oog op de vervanging van de luchtgevechtscapaciteit (F35).

Het Rekenhof stelt vast dat de verantwoording bij de algemene uitgavenbegroting van Defensie slechts summier informatie verschaft over de strategische investeringen. Gezien het belang van de toekomstige investeringen, beveelt het Rekenhof aan in dit document meer gedetailleerde informatie op te nemen, zoals een actualisatie van het overzicht van de investeringen voor de periode 2016-2030, de geplande betaal- en leveringsschema's en een stand van zaken betreffende de aankoopdossiers (overheidsopdrachten).

4.5 Sectie 17 - Federale Politie

4.5.1 Programma 17.44. 1 - Financiering eindeloopbaanregime

In 2014 vernietigde het Grondwettelijk Hof de pensioenregels voor de personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie. Als compensatie voorziet het koninklijk besluit van 9 november 2015¹¹⁴ in een eindeloopbaanregeling (NAVAP)¹¹⁵ waarbij de

¹¹² FOD Kanselarij (65,4 miljoen euro), FOD Buitenlandse Zaken (16,1 miljoen euro), Dotaties (2,4 miljoen euro), POD Wetenschapsbeleid (0,9 miljoen euro) en FOD BOSA (13 miljoen euro voor cybersecurity, 1,2 miljoen euro voor "Kwartier van de Toekomst" en vergoedingen ten belope van 1,8 miljoen euro).

¹¹³ Zijnde het geheel van de budgettaire middelen toegekend aan Defensie.

¹¹⁴ Koninklijk besluit van 9 november 2015 houdende bepalingen inzake het eindeloopbaanregime voor personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie.

¹¹⁵ NAVAP staat voor non-activiteit voorafgaand aan de pensionering.

personeelsleden die aan de voorwaarden voldoen, kunnen kiezen voor aangepast werk of non-activiteit voorafgaand aan de pensionering.

De bevoegde minister verklaarde in haar beleidsnota voor het begrotingsjaar 2021 dat er structurele duidelijkheid zou worden gegeven over de financiering van het systeem van non-activiteit, om een adequate personeelsplanning toe te laten¹¹⁶.

De ministerraad van 2 april 2021 kende voor het eindeloopbaanregime aan de Federale Politie een krediet van 39,5 miljoen euro toe¹¹⁷. Dit krediet dekte zowel de uitgaven in 2021 van de personeelsleden die zouden kiezen voor de non-activiteit (16,8 miljoen euro) als voor de werkenden die aan de voorwaarden van het eindeloopbaanregime voldoen (22,7 miljoen euro). Voor de lokale politie werd enkel het systeem van de non-activiteit gesubsidieerd (32,9 miljoen euro)¹¹⁸. Dezelfde ministerraad besliste dat vanaf 2022 de ministers van Binnenlandse Zaken en van Pensioenen een voorstel zouden uitwerken, dit binnen het kader van de pensioenhervorming die voor 1 september 2021 aan de regering zou worden voorgelegd.

Tot op heden is de financiering van het eindeloopbaanstelsel van de geïntegreerde politie nog niet gefinaliseerd. Uit de begrotingsnotificaties van 20 oktober 2021 blijkt dat de regering ten laatste tegen de begrotingsopmaak 2023 een hervorming wil voorstellen met als doel het NAVAP-systeem te laten uitdoven¹¹⁹.

De regering besliste om in 2022 de non-activiteit te compenseren en kende tijdens voormelde begrotingsnotificaties 56,4 miljoen euro toe, waarvan 15,6 miljoen euro voor de Federale Politie en 40,8 miljoen euro voor de lokale politie.

Voor de Federale Politie is de kostprijs van de non-activiteit geraamd op 19,6 miljoen euro. Voor de werkenden die aan de voorwaarden van het eindeloopbaanregime voldoen voorzag de regering niet in bijkomende kredieten. De Federale Politie raamt de kostprijs hiervoor op 28,2 miljoen euro. Tegenover 2021 dalen de NAVAP-kredieten voor de Federale Politie met 23,9 miljoen euro¹²⁰.

Wat de lokale politie betreft, stemmen de toegekende kredieten voor de non-activiteit overeen met de raming¹²¹.

¹¹⁶ Zie ook de beleidsverklaring van de minister van Binnenlandse Zaken (*Parl. St. Kamer*, DOC 55 1610/020 – 6 november 2020, p. 20).

¹¹⁷ Basisallocatie 17.44.12.11.00.03.

¹¹⁸ De NAVAP-kredieten voor de lokale politie worden mee verrekend in een afzonderlijke subsidie aan de lokale politiezones (basisallocatie 17.90.12.43.51.02).

¹¹⁹ In de commissievergadering van 20 oktober 2021 (*Parl. St. Kamer*, DOC 55 CRABV COM 611) verklaarde de minister dat in de notificatie van het begrotingsconclaaf niet staat dat het systeem vanaf 2023 moet uitdoven, wel dat de regeling moet worden bekeken in het licht van de betrachting om zoveel mogelijk mensen met werkbaar werk aan het werk te houden.

¹²⁰ 39,5 miljoen euro – 15,6 miljoen euro.

¹²¹ Vanaf 2023 zijn er volgens de begrotingsnotificatie in de sectie 17 voor de lokale politie geen kredieten voor de non-activiteit meer toegekend.

4.5.2 Programma 17.80.4 - Project i-Police

Het project 'i-Police' is een strategisch project om de IT-architectuur van de geïntegreerde politie te vernieuwen (serverinfrastructuur, politie-specifieke applicaties). De kostprijs van dit project is voor de periode 2021-2027 geraamd op 300 miljoen euro.

De kredieten voor het project zijn opgenomen in het programma 17.80.4 "i-Police", maar zijn onvoldoende om alle verplichtingen na te komen. De Federale Politie zal de komende jaren een beroep moeten doen op verschillende heterogene federale financieringsbronnen:

- 51 miljoen euro uit het betrokken begrotingsprogramma 17.80.4 (sectie 17);
- 79,5 miljoen euro door onderbenutting van de personeelskredieten (sectie 17);
- 39 miljoen euro uit de eigen informaticamiddelen (sectie 17);
- 51 miljoen euro via de interdepartementale provisie (sectie 06);
- 79,3 miljoen euro via het federaal herstel- en transitieplan, waarvan de kredieten via aanpassingsbladen zullen worden toegekend¹²².

Om deze kredieten vrij te maken en over te hevelen naar het programma 17.80.4 zullen verschillende budgettaire aanpassingen nodig zijn. Zo zijn de vastleggings- en vereffeningskredieten voor 2022 respectievelijk geraamd op 101,6 miljoen euro en 41,4 miljoen euro. Om in 2022 de nodige bedragen te kunnen vereffenen, zal de Federale Politie kredieten moeten aanwenden uit het programma 17.80.4 (7,3 miljoen euro), uit de onderbenutting van de personeelskredieten (15 miljoen euro) en uit het federaal herstel- en transitieplan (19,1 miljoen euro)¹²³.

Deze financieringswijze van het *i-Police*-project bemoeilijkt het budgettair beheer en de opvolging ervan en schaadt de transparantie. Het Rekenhof beveelt aan de vereiste kredieten zoveel mogelijk rechtstreeks in het programma 17.80.4 in te inschrijven maar ook de budgettaire meerjarenraming voor het project en de financieringswijze op te nemen in de verantwoordingsnota.

4.6 Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

4.6.1 Programma 21.40 - Sociaal tarief voor elektriciteit en gas

De uitgavenbegroting van de FOD Economie bevat een nieuw krediet van 295,9 miljoen euro voor de toekenning in 2022 van het sociaal tarief¹²⁴. Hiermee zal de FOD Economie het Fonds

¹²² De vereffeningskredieten voor het federaal herstel- en transitieplan zijn nog niet ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting, maar zullen in functie van de goedkeuring van de projecten via aanpassingsbladen worden toegekend (zie ook Deel I – Hoofdstuk I – Punt 2.2).

¹²³ Ook voor 2021 werd met het wetsontwerp van 20 oktober 2021 tot vierde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2021 (*Parl. St. Kamer*, DOC 55 2262/001) het investeringskrediet van het programma 17.80.4 verhoogd met 17,6 miljoen euro aan vastleggingskredieten en 17,3 miljoen euro aan vereffeningskredieten. De verhoging is gecompenseerd bij de personeelskredieten van de afdelingen 40, 41, 42 en 43 van de sectie 17.

¹²⁴ Basisallocatie 32.21.40.41.40.01 – Subsidie aan de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) in het kader van de uitbreiding van het sociaal tarief voor elektriciteit en gas en voor bijkomende energiehulpmaatregelen. De basisallocatie bevat ook een nieuw structureel krediet van 3,4 miljoen euro voor het Sociaal Energiefonds van de CREG met als doel bijkomende energiehulp ter beschikking te stellen via de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's). Voor 2021 kent de regering aan dit fonds een bijkomende eenmalige financiering toe van 16 miljoen euro. Door de hoge energieprijzen is er immers extra krediet nodig voor schuldbemiddeling.

Beschermde Klanten van de CREG subsidiëren. Dit fonds staat in voor de vergoeding van de energiebedrijven die klanten hebben bevoorrad met elektriciteit en gas tegen sociale maximumprijzen. Tijdens het begrotingsconclaf van 20 oktober 2020 besliste de regering ook voor 2021 het krediet met 220 miljoen euro te verhogen.

De huidige regelgeving voor de toekenning van het sociaal tarief zit vervat in de programmawet van 20 december 2020 en het koninklijk besluit van 28 januari 2021. De programmawet heeft in een wettelijke basis voorzien voor de financiering van de toepassing van de maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en aardgas met betrekking tot de categorie van de residentiële beschermde afnemer. Het koninklijk besluit vulde de lijst met beschermde residentiële afnemers aan met de categorie die recht heeft op een verhoogde tegemoetkoming (rvt-categorie). Deze uitbreiding is van toepassing tot 31 december 2021 en wordt nu verlengd tot 1 april 2022.

De subsidie 2022 heeft deels nog betrekking op de toekenning van het sociaal tarief voor 2021 (88 miljoen euro). De berekening van het ESR-saldo houdt hiermee rekening¹²⁵. Het resterend krediet (207,9 miljoen euro) heeft betrekking op de verlenging van het sociaal tarief tot 1 april 2022.

De begroting 2021 bevatte voor het sociaal tarief initieel een krediet van 88 miljoen euro dat begrepen was in de provisie voor nieuwe initiatieven. Dit krediet werd in april 2021 naar de sectie 32 herverdeeld en integraal aangewend. Het moet volgens de regering in 2021 met 100 miljoen euro worden aangevuld. Daarnaast zal de regering in 2021 een eenmalige korting van 80 euro toekennen aan de klanten die onder het sociaal tarief vielen. Op basis van het aantal begunstigde gezinnen volgens de CREG (ongeveer 860.000 gezinnen) zal in 2021 hiervoor een krediet van 72 miljoen euro worden toegekend. Ook besliste de regering het voormeld fonds éénmalig met 16 miljoen euro te verhogen¹²⁶.

De regering heeft voor 2021 hiertoe ondertussen een bijkomend aanpassingsblad opgemaakt om de kredieten met 188 miljoen euro te verhogen. Tijdens het begrotingsconclaf heeft ze ook beslist om de kredieten 2021 eenmalig te verhogen met 32 miljoen euro voor de uitfasering van de tussenkomsten in het tweede en derde kwartaal van 2022. De regering zal deze problematiek echter in een later stadium opnieuw analyseren.

Voor 2022 stelt het Rekenhof vast dat de verantwoording van het krediet zeer summier is¹²⁷. Zoals al aangegeven, heeft de geraamde kostprijs (207,9 miljoen euro) enkel betrekking op het eerste kwartaal 2022. Indien de regering zou beslissen de bestaande tussenkomst voor het sociaal tarief te verlengen over het gehele jaar, bedraagt de geraamde kostprijs 355,9 miljoen euro¹²⁸. De geraamde kredieten zijn gebaseerd op ramingen van de CREG.

¹²⁵ Via een ESR-correctie van +88 miljoen euro in 2022 en -88 miljoen euro in 2021. Zie Algemene Toelichting, p. 32.

¹²⁶ Zie voetnoot 124.

¹²⁷ *Parl. St. Kamer*, DOC 55 2293/016, Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting van de FOD Economie, november 2021, p. 29.

¹²⁸ Waarvan 48,1 miljoen euro voor het tweede kwartaal, 41,5 miljoen euro voor het derde kwartaal en 58,3 miljoen euro voor het vierde kwartaal.

4.7 Sectie 33 – FOD Mobiliteit

Programma 33.51.8-Steun voor retrofitting

In programma 33.51.8 is een krediet van 1,1 miljoen euro ingeschreven voor de steun voor *retrofitting*¹²⁹, wat in het geval van goederenwagons neerkomt op het vervangen van de remblokken uit gietijzer door remblokken in composietmateriaal. Deze aanpassing moet de geluidshinder van het goederenvervoer per spoor beperken.

De verantwoording¹³⁰ verwijst naar de goedkeuring door de ministerraad op 18 september 2020 van een voorontwerp van wet, dat in 3,3 miljoen euro financiële steun voor de *retrofitting* voorzag, gespreid over een periode van drie jaar. Het Rekenhof merkt hierbij op dat de regering nog geen wetsontwerp in die zin bij de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft ingediend.

Van het in de begroting 2021 ingeschreven krediet (1,1 miljoen euro) is tot dusver niets vastgelegd of vereffend.

¹²⁹ Basisallocatie 33.51.81.31.22.01.

¹³⁰ Parl. St. Kamer, DOC 55 2293/017, *Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2022.33-FOD Mobiliteit en Vervoer*, p. 185-187.

HOOFDSTUK 2

Uitgaven van de sociale zekerheid

1 Algemeen overzicht van de uitgaven

De geconsolideerde uitgaven van de sociale zekerheid (RSZ-Globaal Beheer, RSVZ-Globaal Beheer, RIZIV-Geneeskundige Verzorging, stelsels buiten Globaal Beheer en stelsel van de overheidspensioenen) worden voor 2022 geraamd op 117.846,6 miljoen euro, waarvan 106.691,8 miljoen euro (90,53%) bestemd is voor de betaling van de uitkeringen van de sociale zekerheid en voor de terugbetaling van de uitgaven inzake geneeskundige verzorging.

Tabel - Evolutie van de uitgaven van de sociale zekerheid (in miljoen euro)

Omschrijving	Uitgaven 2020	Verwachte uitgaven 2021	2021-2020 (%)	Geraamde uitgaven 2022	2022-2021 (%)
Prestaties	104.884,9	106.664,4	1,70	106.691,8	0,03
Pensioenen	50.037,0	52.157,6	4,24	55.392,9	6,20
Geneeskundige verzorging	29.364,2	31.584,5	7,56	31.815,4	0,73
Arbeidsongeschiktheid	10.057,6	10.896,8	8,34	11.486,9	5,41
Werkloosheid	10.946,0	8.443,1	-22,87	6.843,0	-18,95
Overbruggingsrecht zelfstandigen	3.379,4	2.422,7	-28,31	8,5	-99,65
Andere prestaties	1.100,7	1.159,8	5,37	1.145,0	-1,27
Beheers- en betalingskosten	2.335,3	2.492,9	6,75	2.459,0	-1,36
Andere uitgaven	8.984,6	9.664,5	7,57	8.695,8	-10,02
Totaal	116.204,8	118.821,7	2,25	117.846,6	-0,82

Bron: FOD Sociale Zekerheid (juli 2021) en Algemene Toelichting 2022

De evolutie van de uitgaven voor prestaties, andere dan die voor de terugbetaling van verstrekkingen van geneeskundige verzorging, is het gevolg van de evolutie van het aantal rechthebbenden, de verwachte indexering van de uitkeringen in juli 2022, de kost van de aanpassing van sommige uitkeringen aan de welvaart¹³¹ en de maatregelen bij de opmaak van de begroting.

¹³¹ Voor sommige pensioenen is de aanpassing al ingegaan in de loop van 2021 en is het effect dus beperkt tot een aantal maanden, andere pensioenen worden op 1 januari 2022 aangepast. Zie voor het overzicht: algemene toelichting, p. 197-200 (werknemers) en p. 214-215 zelfstandigen).

Specifiek voor de pensioenen nemen de uitgaven toe door de verhoging van de minima op 1 januari 2022 (+368,9 miljoen euro¹³²).

Volgens de initiële begroting 2022 dalen de uitkeringen van de RVA met 1.597,3 miljoen euro (-19,42%) tegenover de voor 2021 verwachte uitgaven. Die evolutie wordt voornamelijk verklaard doordat de maatregelen om de impact op de werkgelegenheid van de COVID-19-crisis te beperken, niet worden verlengd. Het niet verlengen ervan zorgt in 2022 voor een daling van de begrotingsuitgaven met 1.833,1 miljoen euro.

De geraamde uitkeringen voor het overbruggingsrecht dalen in 2022 met 2.414,2 miljoen euro (-99,65%) tegenover de verwachte uitgaven 2021, omdat de specifieke uitkering voor de zelfstandigen die zijn getroffen door de COVID-19-crisis, niet is verlengd.

De evolutie van de uitgaven voor de terugbetaling van verstrekkingen voor geneeskundige verzorging is het resultaat van:

- de stijging van de uitgaven binnen de globale begrotingsdoelstelling (+1.683,1 miljoen euro, +5,60%)¹³³;
- de daling van de uitgaven voor de COVID-19-crisis die buiten de begrotingsdoelstelling worden vergoed (-1.452,2 miljoen euro, -96,03%)¹³⁴.

2 Bespreking van de begrotingsmaatregelen

2.1 Algemene maatregelen (nieuwe begrotingsmaatregelen)

Doeltreffendheid van de sociale zekerheid :

De ministerraad van 20 oktober 2021 voorziet in de aanwerving van 50 sociaal inspecteurs, onder meer voor de controle op misbruik van de maatregelen om de impact van de gezondheids crisis op de werkgelegenheid in te dijken.

De ministerraad oordeelt dat het terugverdieneffect hiervan geleidelijk zal toenemen van 110 miljoen euro in 2022 tot 170 miljoen euro in 2024.

Volgens de beleids cel van de minister van Werk zullen de netto-ontvangsten¹³⁵ in 2022 vooral komen van de terugvordering van onterechte betalingen in hoofde van het RSVZ (38,5 miljoen euro), van de RVA (25 miljoen euro), van de RSZ (12 miljoen euro), van de POD Maatschappelijke Integratie (1,7 miljoen euro) en van andere diensten (15 miljoen euro).

De beleids cel preciseert dat het verschil van 17,8 miljoen euro met het geraamde rendement van 110 miljoen euro wordt verantwoord door het verwachte terugverdieneffect op de

¹³² Bruto-weerslag voor 2022 (voor aftrek van het verwachte fiscale terugverdieneffect van 35%) volgens de notificaties van de ministerraad van 23 oktober 2020. In het stelsel van de werknemers bedragen de bijkomende uitgaven 243,8 miljoen euro, in het stelsel van de zelfstandigen 102,7 miljoen euro en bij de overheidspensioenen 22,4 miljoen euro.

¹³³ Zie infra, punt 2.4.

¹³⁴ Zie infra, punt 3.3.

¹³⁵ Na aftrek van de uitgaven betreffende de aanwerving van 50 sociaal inspecteurs, geraamd op 3,5 miljoen euro in 2022.

ontvangsten van de RSZ, onder meer door de regularisatie a posteriori van de niet-aangegeven sociale bijdragen.

Het Rekenhof ontving geen berekeningshypothese die deze budgettaire effecten voor de begrotingsjaren 2023 en 2024 rechtvaardigen. Het kreeg ook geen informatie over de verdeling van de ontvangsten over de verschillende instellingen.

2.2 Werkloosheid

De door de regering genomen maatregelen moeten leiden tot een uitgavendaling van 163,4 miljoen euro. Die maatregelen hebben vooral betrekking op een vermindering van het aantal volledig werklozen met 10.000 eenheden (-140 miljoen euro) in vergelijking met de economische vooruitzichten van het FPB van september 2021, en het uitstel van de inwerkingtreding van het nieuwe statuut voor kunstenaars (-25 miljoen euro).

Tabel - Identificatie van de budgettaire variaties betreffende uitkeringen van de RVA tussen 2021 en 2022 (in miljoen euro)

Factoren budgettaire variaties	Bedrag
Verwachte uitgaven 2021	8.226,7
COVID-maatregelen	-1.833,1
Spilindex	152,9
Volume-effect	99,7
Welvaartsenveloppe	53,9
Andere factoren	93,3
Conclaafmaatregelen	-163,4
Initiële begroting 2022	6.629,4

Bron : Rekenhof

Opvolging vorige maatregelen

Vermindering van de opdrachtenbegroting (zonder werkloosheid)

Bij de opmaak van de begroting 2021 voorzag de ministerraad in een vermindering van de opdrachtenbegroting van de RVA met 25 miljoen euro in 2022, met 50 miljoen euro in 2023 en met 100 miljoen euro in 2024. Die maatregel sloot elke vermindering van de uitgaven voor de opdrachten inzake werkloosheid uit.

Om die besparing te verwezenlijken, heeft de ministerraad van 20 oktober 2021 beslist het loopbaanonderbrekingssysteem in overeenstemming te brengen met die van het tijdskrediet (motieven, voorwaarden en niveau van de uitkeringen) voor alle nieuwe begunstigden.

De beleidscel van de minister van Werk wijst er evenwel op dat de concrete maatregelen om die doelstellingen te bereiken, nog moeten worden vastgelegd.

Bijgevolg heeft het Rekenhof, net als voor de begroting 2021, geen informatie ontvangen over de maatregelen die het mogelijk zullen maken om die doelstelling te halen.

Hervorming van het statuut van kunstenaars

In 2020 besliste de ministerraad het sociaal statuut voor kunstenaars verder te hervormen om alle fases van hun werk te valoriseren, met inbegrip van de creatie-, publicatie- en verkoopfase. Vanaf 2021 zou die maatregel uitgaven genereren van jaarlijkse 75 miljoen euro ten laste van de begroting van de RVA.

Omdat de toepassing van de nieuwe regelgeving wordt uitgesteld tot 1 mei 2022, worden de uitgaven op 51 miljoen euro geraamd voor 2022 (een vermindering met 24 miljoen euro in vergelijking met de initiële raming).

Nieuwe budgettaire maatregelen

Verhoging van de werkgelegenheidsgraad

In zijn economische vooruitzichten van september 2021 gaat het FPB uit van een toename van het aantal werklozen¹³⁶ met 19.000 eenheden in 2022.

De ministerraad van 20 oktober 2021 oordeelt echter dat de geplande hervormingen (cf. infra) een positieve impact zullen hebben op de arbeidsmarkt en het aantal werklozen zullen doen dalen met 10.000 eenheden per jaar van 2022 tot 2024. De jaarlijkse budgettaire besparing die overeenstemt met de vermindering van de uitgaven voor werkloosheid voor 10.000 eenheden, wordt geraamd op 140 miljoen euro¹³⁷.

Bovendien werd het terugverdieneffect van die betrekkingen eveneens vastgelegd op 140 miljoen euro per jaar, gelijk verdeeld over de fiscale ontvangsten (hoofdzakelijk de personenbelasting) en de sociale ontvangsten (werkgevers- en werknemersbijdragen). Die raming berust vooral op een verslag van het FPB over het activeringsplan voor werklozen. Op basis van de gehanteerde hypothesen is het fiscale terugverdieneffect van 70 miljoen euro overschat aangezien de fiscale ontvangsten afkomstig van de personenbelasting 26 miljoen euro per jaar bedragen (zonder gewestelijke en gemeentelijke opcentiemen).

Op basis van de hem meegedeelde hypothesen concludeert het Rekenhof dat de positieve impact van 280 miljoen euro van de stijging met 10.000 betrekkingen overschat is.

De maatregel komt bovenop de inspanning die werd aangevat bij het begin van de legislatuur om de werkgelegenheidsgraad te verhogen en die voorziet in de creatie van 3.500 extra jobs in 2022. Hiervan worden de terugverdieneffecten geraamd op 50 miljoen euro¹³⁸.

¹³⁶ Volgens de definitie van het FPB bevat dit cijfer eveneens de niet-werkzoekende oudere werklozen en de werklozen in het SWT.

¹³⁷ De budgettaire impact van 140 miljoen euro houdt rekening met een volume van 10.000 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen met een dagelijkse vergoeding van 44,73 euro, voor gemiddeld 313 dagen werkloosheid per jaar.

¹³⁸ Die 50 miljoen euro terugverdieneffecten bestaan uit 25 miljoen euro sociale bijdragen en 25 miljoen euro fiscale ontvangsten (voor deze laatste werden dezelfde hypothesen gebruikt, zijnde ± 7.000 euro/tewerkstelling en geven dezelfde opmerking met betrekking tot hun overraming). Daarnaast wordt ook uitgegaan van een daling van de uitgaven voor werkloosheid van 50 miljoen euro. Dit brengt de positieve weerslag van die maatregel op 100 miljoen euro.

Tussenkomst in de administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen

De ministerraad van 20 oktober 2021 besliste de berekeningsformule¹³⁹ te herzien voor de tussenkomst van de RVA in de administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen vanaf 2022 (+7,6 miljoen euro).

Rekening houdend met de verwachte inspanning van de HVW om in het kader van de begrotingsmaatregelen zijn uitgaven lineair te verminderen, zijn de ontvangsten van de openbare uitbetalingsinstelling verminderd met 1,3 miljoen euro.

Hierdoor stijgt de voorziene tussenkomst van de RVA voor alle uitbetalingsinstellingen van 180,4 miljoen euro tot 186,7 miljoen euro (+6,3 miljoen euro) in 2022.

Relance- en transitieplan

In het kader van het relance- en transitieplan zijn een aantal maatregelen specifiek bestemd voor de relance van de arbeidsmarkt. Volgens de beleidscel van de minister van Werk zullen die maatregelen bijdragen tot de creatie van 10.000 jobs, zoals eerder vermeld.

Ze zijn hoofdzakelijk verdeeld in vier categorieën.

- ***Autonomie en samenwerking tussen de deeltiteiten***

De ministerraad wil de gewesten aanmoedigen om samen te werken bij het bevorderen van de werknemersmobiliteit. Ook zal overleg plaatsvinden tussen de verschillende entiteiten over een eventuele uitbreiding van de autonomie van de gewesten, binnen het bestaande institutionele kader, met betrekking tot de controle op de beschikbaarheid van werklozen en opleiding. Tot slot zullen de gewesten worden geraadpleegd om na te gaan hoe relevant de toepasselijke regelgevingen voor de ondersteuning van de werkgelegenheid zijn, onder meer inzake mobiliteit tussen de gewesten en bij de knelpuntberoepen.

- ***Aanmoediging van werknemers om een opleiding te volgen***

Ter aanvulling van de uitbreiding van de rol van de gewesten bij de vorming van werknemers voorzag de ministerraad er ook in de sociale partners en de ondernemingen te verzoeken hun werknemers ertoe aan te moedigen opleidingen te volgen en daarbij specifieke aandacht te besteden aan knelpuntsectoren.

- ***Aanmoediging tot omscholing en beheer van de knelpuntberoepen***

De ministerraad voorziet in de oprichting van intersectorale fondsen, gefinancierd door de sociale partners, die de mobiliteit naar knelpuntsectoren moeten bevorderen en de cumulatie van werkloosheidsuitkeringen met lonen in knelpuntberoepen moeten vergemakkelijken. Er zal ook een beroep worden gedaan op de paritaire comités om de knelpuntsectoren te identificeren en actieplannen voor te stellen om ze te verhelpen.

¹³⁹ Berekeningsmethode bepaald in artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 september 1991 tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen.

- **Andere maatregelen**

Bij de andere in het relance- en transitieplan beoogde maatregelen voorziet de ministerraad onder meer in overleg met de actoren die werken rond *e-commerce*, om de verbeteringen te identificeren die nodig zijn binnen de betrokken sectoren, onder andere inzake arbeidsrecht, fiscaliteit, organisatie en concurrentie. Het stelsel van tijdelijke werkloosheid om economische redenen zal ook worden hervormd. Die hervorming zal onder meer betrekking hebben op de overgang van het stelsel van tijdelijke werkloosheid door overmacht wegens COVID-19-crisis naar een vereenvoudigd stelsel van economische werkloosheid, en op de harmonisering van de arbeiders- en bediendenstelsels. Diverse maatregelen vervolledigen het relance- en transitieplan, onder andere op het vlak van de strijd tegen discriminatie.

De concrete uitvoering van die maatregelen moet nog worden uitgestippeld door de verschillende betrokken actoren, onder meer wat de wijziging van de regelgeving betreft. Het Rekenhof wijst er echter op dat die maatregelen thans geen raming van de budgettaire impact voor de federale entiteit bevatten.

Bovendien wil de ministerraad voor de toepassing van de RSZ-bijdrageverminderingen de sociale werkplaatsen van categorie 1 onderbrengen in categorie 3. Die maatregel zal het mogelijk maken de behandeling van twee categorieën werknemers die zijn tewerkgesteld in ondernemingen voor aangepast werk met eenzelfde finaliteit, te harmoniseren¹⁴⁰. Deze aanpassing betreft 7.766 werknemers bij 77 sociale werkplaatsen¹⁴¹. De budgettaire kost wordt geraamd op 12 miljoen euro per jaar vanaf 2022.

2.3 Uitkeringsverzekering

2.3.1 Plan "Terug naar het werk" en re-integratie van arbeidsongeschikten

De voorbije tien jaar nam het aantal invaliden jaarlijks met 5,5% toe. Om die stijging af te remmen, wil de regering het huidige re-integratiebeleid van arbeidsongeschikte werknemers versterken en uitbreiden. Dat zal gebeuren via enerzijds een "Terug naar werk" (TNW)-plan voor arbeidsongeschikte werknemers met én zonder arbeidsovereenkomst en anderzijds via het re-integratieplan 2.0 (RIT 2.0) voor arbeidsongeschikte weernemers met een arbeidsovereenkomst en een aangepast re-integratietraject voor arbeidsongeschikte zelfstandigen.

Plan "Terug naar werk" (TNW)

Zoals blijkt uit de volgende tabel moet met het TNW-plan in 2022 een besparing worden verwezenlijkt van 65,7 miljoen euro netto.

¹⁴⁰ De werkgevers van categorie 3 zijn vrijgesteld van de loonmatigingsbijdrage voor gehandicapte werknemers en hebben recht op een andere categorie structurele vermindering. Bovendien mogen ze 55,9% van de sociale-Maribelsubsidies gebruiken om de loonkosten te dekken (zonder bijkomende betrekking), wat niet het geval is voor in categorie 1 opgenomen werkgevers.

¹⁴¹ Aantal werkgevers en werknemers in het vierde kwartaal 2020.

Tabel – Raming van de besparing voor het TNW-plan (in miljoen euro)

	2022	2023	2024
Opbrengst TNW	70,6	183,0	288,0
Terugkeer naar het werk: impact op de uitkeringen, de sociale en fiscale ontvangsten	50,6	143,0	248,6
Responsabilisering actoren	20,0	40,0	40,0
Kosten	-4,9	-21,6	-45,5
Netto-opbrengst TNW	65,7	161,4	243,1

Bron: Rekenhof, op basis van informatie van de beleidscel van de minister van Sociale Zaken

Voor het luik "Terugkeer naar het werk" wordt ervan uitgegaan dat in 2022 4.600 personen opnieuw aan het werk zullen gaan en dat zij gemiddeld drie maanden voltijds zullen werken (of 12 maanden aan 1/4^e van een voltijdse betrekking). In 2023 moeten 8.400 personen opnieuw aan het werk gaan en in 2024 9.600¹⁴². De gemiddelde opbrengst (in termen van een besparing op de uitkeringen en bijkomende sociale en fiscale ontvangsten) wordt geraamd op 11.000 euro per werknemer.

De responsabilisering van de arbeidsongeschikte werknemers, de ziekenfondsen, de werkgevers, de artsen en de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten moet in 2022 leiden tot een besparing van 20 miljoen euro. Het Rekenhof kent de maatregelen voor de responsabilisering, maar heeft geen informatie over de manier waarop de opbrengst is geraamd.

Zo zouden arbeidsongeschikte werknemers een boete krijgen (inhouding op hun uitkering) als zij een aantal voorwaarden niet naleven. Werkgevers met ten minste vijftig werknemers bij wie wordt vastgesteld dat de langdurige arbeidsongeschiktheid voor hun werknemers hoger ligt dan het gemiddelde, zullen vanaf 2023 een specifieke werkgeversbijdrage moeten betalen op de aan de RSZ aangegeven lonen voor één kwartaal, berekend op de aangiften voor arbeidsongeschiktheid in 2022. Voor de RSZ-Globaal Beheer is die verrichting echter budgettair neutraal, omdat de bijdrage volledig zal worden doorgestort naar het fonds voor bestaanszekerheid van de sector waarin de werkgever actief is. Om die bijdrage te kunnen innen, moet een IT-toepassing worden uitgewerkt die toelaat de informatie over de arbeidsongeschiktheid van het RIZIV te vergelijken met de werkgeversaangiften bij de RSZ. Het Rekenhof merkt op dat gelijkaardige initiatieven in het verleden niet konden worden uitgevoerd omdat er vragen werden gesteld bij de privacy van de gegevens. Voor de ziekenfondsen en de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten wordt de financiering afhankelijk gemaakt aan het behalen van een aantal doelstellingen¹⁴³.

¹⁴² In totaal moeten tussen 2022 en 2024 22.600 personen opnieuw aan he werk gaan.

¹⁴³ Bij de ziekenfondsen zou 10% van de variabele gedeelte van de enveloppe van de administratiekosten afhankelijk worden gemaakt van de realisatie van die doelstellingen. In 2022 is 20% van de enveloppe voor administratiekosten variabel.

Die bruto-opbrengst van het TNW-plan (70,6 miljoen euro in 2022) bestaat in een besparing in de uitkeringsverzekering (33,9 miljoen euro¹⁴⁴, 47,95%), bijkomende inkomsten uit bijdragen voor de RSZ (21,2 miljoen euro) en extra fiscale ontvangsten (15,5 miljoen euro). Het is niet duidelijk op welke hypothesen die verdeling is gebaseerd. In de berekeningen die het Rekenhof heeft gekregen, worden andere percentages gebruikt. Uit de beschikbare informatie leidt het Rekenhof af dat het FPB het deel "besparing op de uitkeringen" op 45,71% raamt en de beleidscel van de minister van Sociale Zaken op 44,41%. Het Rekenhof concludeert daaruit dat de weerslag op de uitkeringen mogelijk is overgewaardeerd en de impact op de sociale bijdragen en de fiscale ontvangsten ondergewaardeerd.

De kosten voor de uitvoering van het TNW-plan worden geraamd op 4,9 miljoen euro in 2022, 21,6 miljoen euro in 2023 en 45,5 miljoen euro in 2024. Het gaat om uitgaven voor:

- de aanwerving van veertig TNW-coördinatoren bij de ziekenfondsen in 2022 en twintig in 2023;
- bijkomende middelen voor infrastructuur en communicatie voor het RIZIV;
- de financiering, via het RIZIV, van de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten vanaf 2023.

Re-integratie (RIT) 2.0

De regering wil de re-integratie van de arbeidsongeschikte werknemers bij de eigen werkgever versnellen via bv. eenvoudigere procedures, stimuli voor de werknemers en werkgevers en nieuwe initiatieven. Het verschil met TNW-plan is dat het initiatief bij RIT2.0 moet uitgaan van de arbeidsongeschikte werknemer of van de werkgever (die hulp vraagt voor de re-integratie). De maatregel is geslaagd als in 2022 3.200 werknemers op die manier opnieuw gedurende zes maanden voltijds het werk hervatten (of het hele jaar door halftijds werken). In 2023 en 2024 moeten telkens 5.000 werknemers instappen¹⁴⁵. De maatregel moet in 2022 57,6 miljoen euro¹⁴⁶ opbrengen, in 2023 147,6 miljoen en in 2024 237,6 miljoen euro. Het Rekenhof stelt vast dat de geraamde opbrengst volledig is opgenomen als een besparing in de uitkeringen. Als de verdeelsleutel van het FPB voor het TNW-plan wordt gebruikt, zou met die maatregel in 2022 een besparing worden verwezenlijkt van 26,3 miljoen euro en zouden de sociale en fiscale ontvangsten samen 31,3 miljoen euro bedragen.

Het Rekenhof kan niet vaststellen of die hypothesen realistisch zijn. Uit informatie waarover het beschikt, blijkt dat arbeidsongeschikte werknemers in 2018 in 17,5% van de gevallen in aanmerking kwamen voor een re-integratietraject en in 55% van de gevallen definitief ongeschikt werden verklaard voor dezelfde baan bij hun werkgever. Omdat zij in dat geval kunnen worden ontslagen, bestaat het risico dat werkgevers een re-integratietraject opstarten om de arbeidsovereenkomst te kunnen beëindigen.

¹⁴⁴ De geraamde kosten (4,9 miljoen euro in 2022) worden afgetrokken van die besparing om te komen tot het nettobedrag van 65,7 miljoen euro.

¹⁴⁵ Over een periode van drie jaar moeten 13.600 werknemers op die manier aan het werk zijn gegaan.

¹⁴⁶ De regering gaat uit van een gemiddelde opbrengst van 19.000 euro per succesvol traject. Dat bedrag bestaat uit de besparing in de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid, inkomsten uit bedrijfsvoorheffing, werkgevers- en werknemersbijdragen. Daarvan wordt 1.000 euro afgetrokken als premie (stimulans) voor de werkgever en werknemers. De gemiddelde netto-opbrengst voor de sociale zekerheid bedraagt dus 18.000 euro per persoon, wat betekent dat 3.200 arbeidsongeschikte werknemers in een RIT moeten stappen om een opbrengst van 57,6 miljoen euro te realiseren.

Algemene vaststelling bij het TNW-plan en de RIT 2.0

Uit de beschikbare informatie blijkt niet duidelijk of de tewerkstelling bij het TBW-plan en de re-integratietrajecten voltijds of deeltijds moet zijn. Het Rekenhof merkt op dat het verschil tussen voltijds en deeltijds gevolgen heeft voor de besparing in de uitkeringen. Artikel 100, §2, van de Ziekteverzekeringwet bepaalt in dat verband dat de uitkeringsgerechtigde het werk kan hervatten als hij daarvoor de toestemming heeft van de adviserend arts¹⁴⁷. Het bedrag van de uitkering dat de werknemer bij deeltijdse werkhervatting krijgt, is afhankelijk van het percentage van de tewerkstelling. Hervat een arbeidsongeschikte het werk voor 1/5^e van een voltijdse betrekking, dan behoudt hij zijn uitkering. Als de tewerkstelling 1/4^e bedraagt, daalt de uitkering met 5%, bij 1/2^e is dat 30%.

Aangepast re-integratietraject voor zelfstandigen

De regering wenst het huidige re-integratiebeleid van arbeidsongeschikte zelfstandigen te versterken via een TNW-beleid naar analogie met wat wordt voorgesteld in de regeling van de werknemers. De geplande maatregelen zijn: het gebruik van een vragenlijst om de kansen op werkhervatting van de zelfstandige in te schatten, het opleggen van een sanctie aan zelfstandigen die de vragenlijst niet invullen en het inzetten van TNW-coördinatoren. De geraamde opbrengst van 7 miljoen euro bestaat uit de besparing in de uitkeringen (4,6 miljoen euro), inkomsten in de bedrijfsvoorheffing (1,4 miljoen euro) en bijkomende socialezekerheidsbijdragen (1,4 miljoen euro).

Het Rekenhof heeft geen informatie over de wijze waarop de besparing is geraamd. Er wordt ook geen rekening gehouden met kosten voor bv. de TNW-coördinatoren.

2.3.2 Verhogen van de moederschapsuitkering voor zelfstandigen

De bedragen van de moederschapsuitkeringen voor zelfstandigen worden afgestemd op de bedragen in de werknemersregeling (geraamde kostprijs: 14,6 miljoen euro). Tijdens de eerste vier weken van de moederschapsrust krijgt de zelfstandige 82% van het loonplafond in de werknemersregeling, tijdens de daarop volgende acht of negen weken¹⁴⁸ wordt dat 75%.

2.4 RIZIV-Geneeskundige Verzorging

De Algemene Raad van het RIZIV heeft op 18 oktober 2021 de globale begrotingsdoelstelling voor 2022 vastgelegd op 31.755,4 miljoen euro (+1.683,1 miljoen euro, +5,60% tegenover 2021).

Volgens de ramingen van het RIZIV zouden de uitgaven 31.631,7 miljoen euro bedragen, d.i. 123,7 miljoen euro minder dan de doelstelling. Dat overschot mag in 2022 worden gebruikt voor:

- initiatieven om de gezondheidsdoelstellingen uit het regeerakkoord te realiseren:
 - het verbeteren van de preventie en opvolging van de patiënten via zorgtrajecten, zorgpaden en geïntegreerde zorg (48,6 miljoen euro), die moet zorgen voor een betere opvolging van de patiënt, inclusief secundaire en tertiaire preventie;
 - het verbeteren van de financiële toegankelijkheid tot de zorg (61,3 miljoen euro) door het waarborgen van tariefzekerheid en hogere terugbetaling van de tand- en

¹⁴⁷ Op voorwaarde dat de arbeidsongeschikte werknemer, vanuit medisch oogpunt, nog over ten minste de helft van zijn capaciteiten beschikt.

¹⁴⁸ De normale bevallingsrust duurt twaalf weken, maar wordt met een week verlengd als een meerling wordt geboren.

- mondzorg (45 miljoen euro), het verlagen van het plafond van de maximumfactuur tot 250 euro voor rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming (13,3 miljoen euro) en een betere terugbetaling van de vervoerskosten (3 miljoen euro);
- projecten voor het verbeteren van de levenskwaliteit (0,4 miljoen euro);
- projecten van "appropriate care" (d.i. projecten die ervoor zorgen dat een patiënt de juiste zorg krijgt, op het juiste ogenblik en op de juiste plaats):
 - het aanpassen van de kinesitherapeutische zorg aan de noden van de patiënten met hersenverlamming (0,8 miljoen euro);
 - het optimaliseren van het geneesmiddelengebruik (3,5 miljoen euro);
 - de uitbreiding van daghospitalisatie door het wegwerken van financiële belemmeringen (9 miljoen euro).

Omdat die projecten niet allemaal op 1 januari 2022 in werking zullen zijn getreden, is binnen de doelstelling een enveloppe van 50 miljoen euro gereserveerd die niet mag worden besteed.

Besparingen en technische correcties (aanpassingen van de ramingen)

Het besparingstraject 2021-2024 voorziet in een besparing van 180 miljoen euro op de geneesmiddelen voor 2022. Dit bedrag is samengesteld uit de structurele besparingen die in 2021 werden opgelegd (geraamde weerslag in 2022: 152,6 miljoen euro, tegenover 69,0 miljoen euro in 2021) en voor 27,4 miljoen euro aan bijkomende maatregelen die het RIZIV nog moet uitwerken in overleg met de farmaceutische sector. Als in 2022 zou blijken dat de uitvoering van de besparingen vertraging oploopt, zullen bijkomende maatregelen worden genomen om de besparing van 180 miljoen euro te realiseren.

2.5 Begrotingsmaatregelen pensioenen (punt 2.6)

Naast de verhoging van de minimumpensioenen op 1 januari 2022¹⁴⁹, de toename van het aantal pensioengerechtigden en de impact van de verwachte indexering van de uitkeringen in juli 2022 en van de aanpassingen aan de welvaart¹⁵⁰ zijn voor de pensioenen nog de volgende maatregelen genomen.

- verlenging van de overgangsuitkering voor werknemers of ambtenaren (bijkomende uitgave van 7 miljoen euro);
- recht op een minimumpensioen voor meewerkende echtgenoten die zijn geboren tussen 1 januari 1956 en 30 juni 1968 (+2,1 miljoen euro in 2022, 2023 en 2024): de FOD Sociale Zekerheid komt in zijn ramingen tot een ander resultaat en raamt de kostprijs op ongeveer 820.000 euro in 2022, 2,6 miljoen euro in 2023 en 4,6 miljoen euro in 2024. Vanaf 2025 zouden de uitgaven opnieuw dalen;
- efficiëntiewinst bij het beheer van de pensioenen (+20,8 miljoen euro bruto): de Federale Pensioendienst (FPD) moet een unieke IT-toepassing ontwikkelen die de bestaande afzonderlijke aangiften voor het beheer van de bijdragen verschuldigd op de aanvullende pensioenen in de tweede pensioenpijler (bijdrage voor de ziekteverzekering en solidariteitsbijdrage) vervangt en die aangifte koppelt aan de databank voor de

¹⁴⁹ Uitvoering van een verbintenis uit het regeerakkoord van 30 september 2020. De verhoging om de minimumpensioenen tot 1.500 euro bruto voor een volledige loopbaan tegen 2024 wordt gespreid over vier jaar en de minima worden telkens op 1 januari aangepast.

¹⁵⁰ Overzicht van de aanpassingen aan de welvaart en de impact daarvan, zie Algemene Toelichting, p. 199.

uitbetaling van de aanvullende pensioenen. Dat moet leiden tot een betere inning van die bijdragen. Aan die maatregel is een kostprijs verbonden van 1,8 miljoen euro voor de FPD en SIGeDIS¹⁵¹. Het Rekenhof heeft geen informatie over de hypothesen die werden gebruikt voor de raming van de opbrengst;

- bijkomend personeelskrediet voor het opvangen van de werklast door het toenemende aantal pensioendossiers (bijkomend krediet van 1 miljoen euro).

3 Impact van de COVID-19-crisis

3.1 Werkloosheidsuitkeringen

Op 5 november 2021 raamde de RVA de budgettaire impact van de crisis voor 2021 op 2.013,8 miljoen euro. Diverse maatregelen die wettelijk ten einde liepen op 31 september 2021 werden met drie maanden verlengd op basis van beslissingen van de ministerraad.

¹⁵¹ De vzw SIGeDIS (Sociale Individuele Gegevens – Données individuelles Sociales) beheert de sociale gegevens over de loopbaan en de aanvullende pensioenen van de sociaal verzekerden.

Tabel – Werkloosheidsuitgaven 2021 in samenhang met de gezondheidscrisis (in miljoen euro)

COVID-maatregelen	Gerealiseerd 2020	Impact 2021 (Boek 2021 over de Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (raming oktober 2021)	Impact 2022 (raming oktober 2021) (1)
Tijdelijke werkloosheid	4.222,5	1.717,7	1.750,7	0
- Volume-effect werknemers in tijdelijke werkloosheid (economische redenen en overmacht)	3.412,8	1.303,5	1.339,7	0
- Aanvullende maatregelen tijdelijke werkloosheid	809,7	414,2	410,9	0
Maatregelen voor andere groepen dan de tijdelijk werklozen	84,9	286,8	263,2	116,9
Corona-ouderschapsverlof (deel privé + overheid) ¹⁵²	70,8	0	0	0
Totale uitgaven	4.378,3	2.004,6	2.013,8	116,9

Bron: Rekenhof

(1) Op basis van de gegevens in het 68e verslag aan de regering van het Beheerscomité van de sociale zekerheid, 4 oktober 2021

Tijdelijke werkloosheid

In 2021 vertegenwoordigen de bepalingen inzake de tijdelijke werkloosheid een geactualiseerde bijkomende kost van 1.750,7 miljoen euro. De voornaamste maatregelen betreffen:

- de vereenvoudiging van de procedure voor tijdelijke werkloosheid in geval van overmacht (1.339,7 miljoen euro);
- de verhoging van het vergoedingspercentage bij tijdelijke werkloosheid van 65% naar 70% voor de gemiddelde dagvergoeding, in de periode van 1 februari 2020 tot 31 december 2021 (133,6 miljoen euro);
- de toekenning van een crisissupplement van 5,63 euro per dag tijdelijke werkloosheid wegens overmacht in de periode van 1 maart 2020 tot 31 december 2021 (149,7 miljoen euro);
- de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van sommige regels in verband met het cumuleren van tijdelijke werkloosheid en een bijberoep in de periode van 1 oktober 2020 tot 31 december 2021 (21,5 miljoen euro);

¹⁵² Het corona-ouderschapsverlof verviel op 30 september 2020. Van 1 oktober 2020 tot en met 31 december 2021 mogen werknemers afwezig blijven van het werk om een kind op te vangen dat wegens een maatregel om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, niet terecht kan in de kinderopvang, op school of in een opvangcentrum voor personen met een handicap. Die afwezigheden vallen onder het stelsel van de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht in samenhang met corona.

- de toekenning van een supplement bovenop de eindejaarspremie voor werknemers die langdurig tijdelijk werkloos waren (47 miljoen euro);
- de toekenning van een eenmalige beschermingspremie van maximaal 780 euro aan tijdelijk werklozen in een sector die moest sluiten (41 miljoen euro);
- de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht om een kind op te vangen ingevolge de sluiting van de kinderopvang, de school of het opvangcentrum voor personen met een handicap in de periode van 1 oktober 2020 tot 31 december 2021 (18,7 miljoen euro).

Andere werkloosheidsmaatregelen

De andere belangrijke maatregelen in verband met de werkloosheidsuitkeringen betreffen:

- de tijdelijke bevrozing van de degressiviteit van de uitkeringen wegens volledige werkloosheid, in de periode van 1 april 2020 tot 30 september 2021 (195,6 miljoen euro);
- de aanpassing van de referentieperiode voor jonge werknemers, van 1 april 2020 tot 30 september 2021 (19 miljoen euro);
- de vrijwaring van de rechten van de werklozen die zich als zelfstandige willen vestigen met tijdelijk behoud van de uitkeringen, in de periode van 1 april 2020 tot 31 augustus 2020 en van 1 oktober 2020 tot 30 september 2021 (27,1 miljoen euro).

Hoewel momenteel geen enkele maatregel is verlengd na 31 december 2021, zullen sommige maatregelen (zie hoger, *Andere werkloosheidsmaatregelen*) door hun aard een impact hebben in 2022 (omdat ze een invloed hebben op de vaststelling van de periodes van werkloosheid en de evolutie, in de tijd, van het uitkeringsbedrag).

3.2 Overbruggingsrecht

Tot 30 september 2021 konden zelfstandigen die door de COVID-19-crisis hun activiteiten tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) hebben moeten stopzetten, een beroep doen op het overbruggingsrecht (specifieke uitkering). Daarnaast kunnen zij in 2021 in een aantal gevallen aanspraak maken op een eenmalige premie. In 2022 worden geen uitgaven meer geraamd.

Tabel – Geraamde uitgaven van het RSVZ voor de COVID-19-crisis (in miljoen euro)

	Realisaties 2020	Impact 2021 (Boek 2021 Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (ramingen oktober 2021)	Impact 2022
Overbruggingsrecht	3.340,7	2.367,0	2.704,8	/
Tijdelijk overbruggingsrecht	2.940,1	1.709,7	2.026,5	/
Overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart	400,6	/	21,0	/
Overbruggingsrecht in het geval van omzetsdaling	/	651,2	657,3	/
Overbruggingsrecht ingeval van een korte onderbreking	/	6,1	/	/
Ouderschapsuitkering	33,4	/	/	/
Eenmalige premie	/	48,6	48,6	/
Totaal	3.374,1	2.415,6	2.753,4	/

Bron: Rekenhof

De zelfstandigen konden in 2021 een beroep doen op het tijdelijke overbruggingsrecht (met verdubbeling van de premie als zij actief waren in een sector die verplicht moest sluiten), het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart of het overbruggingsrecht in het geval van omzetsdaling¹⁵³ of een korte onderbreking van de activiteit. De uitgaven voor die uitkering worden geraamd op 2.704,8 miljoen euro (98,23%).

Daarnaast hebben zelfstandigen die tussen 1 oktober 2020 en 30 april 2021 ten minste zes maanden gebruik hebben gemaakt van het overbruggingsrecht "COVID-19", in 2021 recht een eenmalige premie van 598,81 euro bruto. Die uitgaven zijn goed voor 48,6 miljoen euro (1,77%).

3.3 Geneeskundige Verzorging

3.3.1 Specifieke verstrekkingen

In de strijd tegen de COVID-19-crisis heeft de regering beslist een aantal specifieke prestaties terug te betalen. Die prestaties worden bij het RIZIV opgevolgd buiten de begrotingsdoelstelling en worden gefinancierd met een specifieke dotatie van de Staat (ingeschreven op de begroting van de FOD Sociale Zekerheid).

¹⁵³ Het Rekenhof stelde in zijn Boek 2021 over de Sociale Zekerheid vast dat de zelfstandigen weinig gebruik maakten van het overbruggingsrecht wegens omzetsdaling. Zo werd tot en met juni 2021 maar 151,4 miljoen euro besteed, terwijl de uitgaven voor die periode werden geraamd op 651,2 miljoen euro. Zie Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in 2020 en 2021", 178^e Boek – Deel II – Boek 2021 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2021, www.rekenhof.be.

Tabel – Uitgaven voor specifieke, aan COVID-19 gelinkte prestaties voor geneeskundige verzorging (in miljoen euro)

	Realisaties 2020	Impact 2021 (Boek 2021 Sociale Zekerheid)	Impact 2021 (ramingen oktober 2021)	Impact 2022
Aankoop van beschermend materiaal door zorgverleners	367,3	371,2	518,4	/
Aanpassing forfaits thuisverpleegkundigen (beschermingsmateriaal)	119,8	0,0	0,0	/
Terugbetaling van testen en sneltesten	380,0	613,1	722,2	/
Kosten van centra voor triage en afname van testen	116,8	104,0	115,3	/
Aanmoedigingspremie medewerkers ziekenhuizen	200,0	0,0	0,0	/
Vergoeding zorgverleners in vaccinatiencentra	0,0	80,0	80,0	/
Overige	58,1	52,9	76,3	/
Bedrag 2022 (nog niet verdeeld)	/	/	/	60,0
Totaal	1.242,0	1.221,2	1.512,2	60,0

Bron: Rekenhof

Het RIZIV heeft in september 2021 de uitgaven voor de specifieke COVID-19 verstrekkingen verhoogd met 291,0 miljoen euro tot 1.512,2 miljoen euro tegenover de ramingen van juni 2021 (gebruikt in het Boek 2021 over de Sociale Zekerheid). Die verhoging gaat uit van de veronderstelling dat de COVID-19-maatregelen worden verlengd tot 31 december 2021. Het gaat vooral om bijkomende uitgaven voor beschermingsmaterialen (+147,2 miljoen euro) en voor de terugbetaling van testen en sneltesten (+109,1 miljoen euro¹⁵⁴).

In oktober 2021 heeft het RIZIV de geraamde uitgaven voor de specifieke COVID-19 verstrekkingen verminderd met 147,2 miljoen euro tot 1.364,4 miljoen euro, omdat het ervan uitgaat dat de terugbetaling van het beschermingsmateriaal niet zou worden verlengd in 2021. De dotatie voor het RIZIV werd berekend op die nieuwe raming, maar de begroting van het RIZIV zelf is voorlopig niet aangepast. Daardoor verschilt het bedrag van de dotatie in

¹⁵⁴ Binnen de categorie "Terugbetaling van testen en sneltesten" stijgen de uitgaven voor de PCR-testen en de serologische testen (+156 miljoen euro), terwijl er een daling is in de uitgaven voor de sneltesten (-46,1 miljoen euro) en de testen voor het opsporen van varianten (-0,8 miljoen euro).

de Algemene Toelichting van het bedrag dat volgens de vijfde aanpassing van de begroting 2021 zal worden betaald¹⁵⁵.

3.3.2 Voorschotten aan de ziekenhuizen en afrekening

Omdat de inkomsten van de ziekenhuizen tijdens de COVID-19-crisis daalden door het stopzetten of beperken van hun activiteiten en zij tegelijk hogere uitgaven hadden (bv. voor uitrusting en personeel), hebben zij in 2020 2.038,8 miljoen euro thesaurievoorschotten gekregen¹⁵⁶. Het RIZIV heeft voor 2020 een voorlopige afrekening opgemaakt overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 30 oktober 2020¹⁵⁷. Volgens die afrekening bedragen de voorlopige uitgaven 1.449 miljoen euro of 589,8 miljoen euro minder dan de voorschotten. Door de aanhoudende crisis heeft de regering beslist ook in 2021 nog een voorschot toe te kennen van maximaal 408 miljoen euro¹⁵⁸. Dat voorschot wordt gefinancierd door een onderbenutting binnen de begrotingsdoelstelling 2021.

Een definitieve afrekening van de voorschotten van 2020 en 2021 volgt pas in 2023 en 2024. In afwachting wordt het bedrag van het voorschot voor 2021, in mindering gebracht van het te veel betaalde bedrag voor 2020.

3.4 Uitkeringsverzekering

De specifieke maatregelen voor de COVID-19-crisis in de uitkeringsverzekering liepen af op 30 september 2021. Voor 2022 zijn er geen uitgaven ingeschreven. Voor toelichting bij de inhoud van de maatregelen in de uitkeringsverzekering wordt verwezen naar het Boek 2021 over de Sociale Zekerheid¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Volgens tabel IV 1 (p. 217) van de Algemene Toelichting krijgt het RIZIV een dotatie van 1.221,1 miljoen euro. In het wetsontwerp houdende de vijfde aanpassing van de begroting 2021 is daarentegen een bedrag ingeschreven van 1.074,2 miljoen euro (zie *Parl. St. Kamer*, 10 november 2021, doc. 55-2315/001).

¹⁵⁶ Koninklijk besluit nr. 10 van 19 april 2020 voor de toekenning van en de regels voor de verdeling en vereffening van een voorschot aan de ziekenhuizen in het kader van de epidemie door het coronavirus COVID-19, zoals aangepast door het koninklijk besluit nr. 35 van 24 juni 2020 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 10 van 19 april 2020 voor de toekenning van en de regels voor de verdeling en vereffening van een voorschot aan de algemene ziekenhuizen in het kader van de epidemie door het coronavirus COVID-19.

¹⁵⁷ Koninklijk besluit van 30 oktober 2020 tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van een uitzonderlijke federale financiële tegemoetkoming aan de ziekenhuizen in het kader van de coronavirus COVID-19 pandemie

¹⁵⁸ Koninklijk besluit van 26 september 2021 tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 oktober 2020 tot vaststelling van de nadere regels voor de toekenning van een uitzonderlijke federale financiële tegemoetkoming aan de ziekenhuizen in het kader van de coronavirus COVID-19 epidemie

¹⁵⁹ Rekenhof, Rekenhof, "Weerslag van de COVID-19-gezondheids crisis op de ontvangsten en uitgaven van de sociale zekerheid in 2020 en 2021", 178^e Boek – Deel II – Boek 2021 over de Sociale Zekerheid, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2021, www.rekenhof.be.

Tabel – Weerslag van de maatregelen voor de COVID-19-crisis op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (in miljoen euro)

	Realisaties 2020	Voorlopige realisaties 2021	Impact 2021 (ramingen oktober 2021)
Werknemers: aanvullende uitkering voor primaire arbeidsongeschiktheid	143,7	220,0	219,8
Zelfstandigen: aanvullende crisisuitkering	6,8	14,7	14,7
Totaal	150,5	234,7	234,5

Bron: Rekenhof

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