

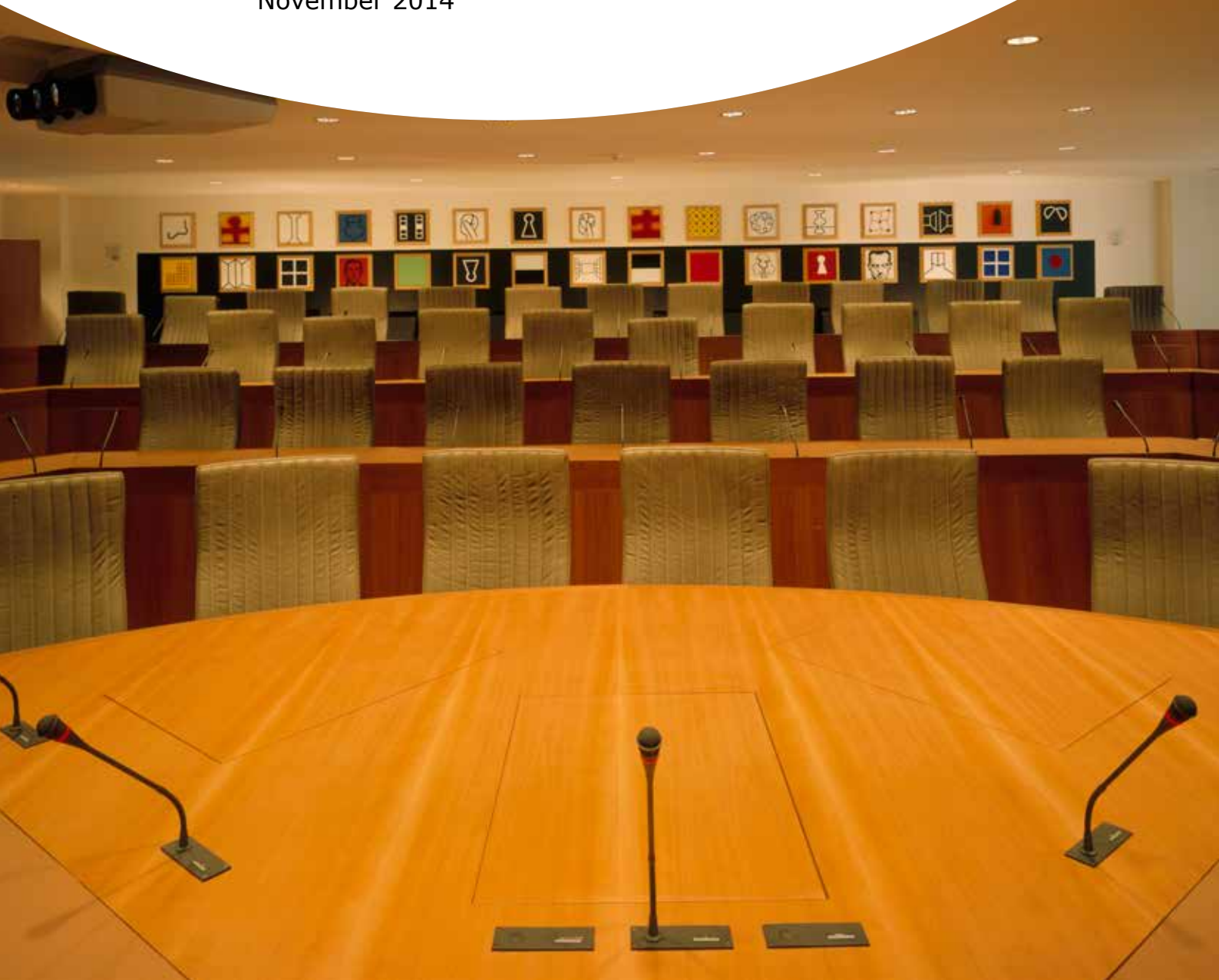


Vlaams
Parlement

Begrotingsregels ontrafeld

voor Vlaamse volksvertegenwoordigers

November 2014



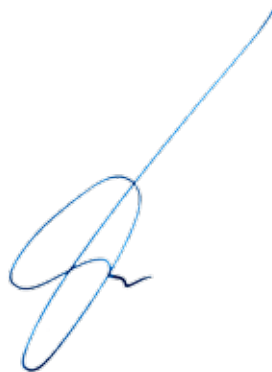
Woord vooraf

Een van de belangrijkste en meest essentiële opdrachten van ieder parlement is de jaarlijkse goedkeuring van de begrotingen en de rekeningen. Daarbij verkrijgt de regering immers de toelating van de volksvertegenwoordigers om de belastingen van de burgers te innen en de ontvangen gelden voor welbepaalde beleidsdoeleinden weer uit te geven. Na afloop van het begrotingsjaar moet de regering aan het parlement verantwoording afleggen over de wijze waarop zij van die machtiging gebruik heeft gemaakt, waarna het parlement de ministers ontlasting kan verlenen.

Daarom wordt van de Vlaamse volksvertegenwoordigers elk jaar opnieuw verwacht dat zij een hele stapel begrotingsdocumenten (middelenbegroting, algemene uitgavenbegroting, toelichtingen, opmerkingen van het Rekenhof, advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) nauwkeurig zouden onderzoeken en interpreteren en er de juiste conclusies uit zouden trekken in de commissies en in de plenaire vergadering. Na de goedkeuring van de begroting moeten ze daarenboven de Vlaamse Regering nauwgezet controleren op de uitvoering ervan, in de loop van het jaar en ter gelegenheid van de algemene rekeningen.

De parlementaire begrotingswerkzaamheden vergen van de volksvertegenwoordigers heel wat inzicht in de terminologie en de regels van het begrotingsrecht. Met de voorliggende brochure willen we alvast op een beknopte wijze de aspecten belichten waarmee de Vlaamse volksvertegenwoordigers het meest moeten werken.

De Vlaamse volksvertegenwoordigers zullen deze brochure goed kunnen gebruiken. Het kan de kwaliteit van de parlementaire controle op de openbare financiën alleen maar ten goede komen.



Jan Peumans
Voorzitter van het Vlaams Parlement

Inhoud

1.	Inleiding	7
2.	Waar vinden we de begrotingswetgeving?	9
3.	Algemene beginselen	11
4.	Parlementaire begrotingsdocumenten	13
5.	Goedkeuring van de begroting	17
6.	Een begroting in een meerjarenperspectief	19
7.	De memorie van toelichting	21
8.	Het ontwerp van middelenbegroting	23
9.	In noodgevallen: het financiedecreet	25
10.	Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting	27
11.	In noodgevallen: voorlopige kredieten	35
12.	Kredietsoorten en vastleggingsmachtiging	37
13.	Dotatie aan het Vlaams Parlement	39
14.	Begrotingscontrole	41
15.	In noodgevallen: het kredietoverschrijdingsrecht van de Vlaamse Regering	43
16.	Het sluitstuk: de algemene rekeningen	45
17.	Het Rekenhof	47
18.	Enkele begrippen	49
19.	De impact van Europa op het Vlaams sociaal-economische en begrotingsbeleid	51
	Beknopte bibliografie	53



1

Inleiding

De begrotingsregels van toepassing op de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest werden de laatste decennia geregeld gewijzigd. De laatste wijziging dateert van het Rekendecreet van 8 juli 2011. Dat Rekendecreet voert voor de Vlaamse overheid een eigen regelgeving in over begroting, boekhouding, toekenning en controle op de aanwending van subsidies en controle door het Rekenhof.

Het Rekendecreet steunt op de bijzondere financieringswet van 1989 en houdt rekening met de algemenebepalingenwet van 2003. Die laatste wet bevat de krijtlijnen waarbinnen de gemeenschappen en gewesten hun budgettair optreden moeten plaatsen.

Slechts een beperkt gedeelte van al die begrotingsregels belangt de Vlaamse volksvertegenwoordigers en hun medewerkers rechtstreeks aan. Wat volgt, is een bescheiden poging om alvast een aantal van die regels uiteen te zetten.

Eerst geven we een overzicht van de algemene beginselen, zoals ze in de Grondwet, de wetten en decreten zijn vervat. Vervolgens besteden we aandacht aan de parlementaire begrotingsdocumenten (memorie van toelichting, middelenbegroting, algemene uitgavenbegroting, beleidsbrieven) en aan de manier waarop zij door het Vlaams Parlement worden onderzocht.

Samengevat komt het hierop neer.

De Vlaamse Regering legt twee ontwerpen van decreet (één voor de ontvangsten en één voor de uitgaven) ter goedkeuring voor aan het Vlaams Parlement. De begrotingsdocumenten, en ook het algemeen luik van de memorie van toelichting, moeten uiterlijk op 21 oktober van het voorgaande jaar onder de Vlaamse volksvertegenwoordigers worden verspreid. De ministers moeten daarenboven uiterlijk bij de indiening van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting hun beleidsbrieven indienen. Die informatiedocumenten worden niet in stemming gebracht.

De Vlaamse volksvertegenwoordigers moeten zich ten laatste op 31 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat, over beide ontwerpen van decreet (middelen- en algemene uitgavenbegroting) uitspreken. Aan die einddatum is evenwel geen enkele sanctie verbonden, maar de goedkeuring van de begroting is natuurlijk wel vereist voor de invordering van de belastingen, de uitgifte van leningen of het verrichten van uitgaven.

De middelen- of ontvangstenbegroting wordt enkel besproken in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, in aanwezigheid van de Vlaamse minister, bevoegd voor Financiën en Begroting. De algemene uitgavenbegroting wordt, samen met de beleidsbrieven, in elke commissie besproken met de bevoegde minister. Daarover wordt dan vervolgens verslag uitgebracht aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. Ten slotte wordt na de stemming over het geheel in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting over beide begrotingen een bespreking gehouden in de plenaire vergadering. Er kunnen telkens amendementen worden ingediend.

In de volgende bladzijden proberen we tevens de diverse soorten kredieten (vastleggingskredieten, vereffeningskredieten, variabele kredieten) te definiëren. Ook de procedures voor noodgevallen (financiedecreet, voorlopige kredieten, door de Vlaamse Regering verleende machtigingen om uitgaven te verrichten) worden nader bekeken. Een volgend deel is gewijd aan de algemene rekeningen (de goedkeuring, door het Vlaams Parlement, van

de eindresultaten van de begroting van het voorbije jaar, de werkelijke ontvangsten en uitgaven dus). Vervolgens gaan we nader in op de rol van het Rekenhof als hulporgaan van het Vlaams Parlement bij de controle op (de uitvoering van) de begroting en op de diverse documenten die het in dat verband aan het Vlaams Parlement bezorgt.

Volledigheidshalve lichten we ten slotte ook kort de rol toe van een aantal andere (controle)organen, die tot de uitvoerende macht behoren.

De Vlaamse begroting staat niet los van de Europese realiteit. Daarom sluiten we af met een luik over de impact van Europa op het sociaal-economisch en budgettair beleid.

2

Waar vinden we de begrotingswetgeving?

De belangrijkste vindplaatsen zijn:

- de artikelen 170 tot 181 van de Grondwet (GW);
- de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (Rekenhofwet);
- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI);
- de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (BFW);
- de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (algemenebepalingenwet);
- het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (het zogenoemde Rekendecreet);
- het Reglement van het Vlaams Parlement.

Daarnaast bestaan er ook nog een aantal Europese regels (zie verder 19. De impact van Europa op het Vlaams sociaal-economisch en begrotingsbeleid).



3

Algemene beginselen

1. Eenjarigheid (de begroting is slechts één jaar geldig)

Elk jaar neemt het Vlaams Parlement de begroting aan (art. 50 BFW). De machtiging (door het parlement) tot het innen van ontvangsten en het verrichten van uitgaven is slechts één jaar geldig.

Over de belastingen ten behoeve van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt jaarlijks gestemd. De regels die ze invoeren, gelden slechts voor één jaar tenzij ze worden hernieuwd (art. 171 GW). De ontvangsten en uitgaven van de diensten van algemeen bestuur van de Vlaamse Gemeenschap worden voor elk begrotingsjaar vastgesteld en toegestaan bij jaarlijkse decreten. Het begrotingsjaar valt samen met het kalenderjaar (art. 3 algemenebepalingenwet, art. 5 Rekendecreet).

Er zijn een hele reeks van begrotingstechnieken om het principe van de eenjarigheid te overbruggen, teneinde de continuïteit van het beleid te verzekeren, anders zouden geen bestellingen van goederen en diensten kunnen plaatsvinden die een begrotingsjaar overschrijden.

2. Specialiteit

Het Rekenhof waakt erover dat geen artikel van de uitgaven¹ van de begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving of transfer tussen begrotingsartikelen plaats heeft (art. 180 GW, juncto art. 10, § 1, eerste lid, algemenebepalingenwet). Het Vlaams Parlement bepaalt hoeveel krediet er op elke begrotingspost (programma) mag worden ingeschreven.

Het beginsel van de (administratieve) specialiteit betekent dat het Vlaams Parlement geen globaal krediet verleent aan de Vlaamse Regering. Het globaal krediet wordt verdeeld over beleidsdomeinen, entiteiten, programma's en begrotingsartikelen voor duidelijk aangegeven doeleinden. De ontvangsten komen op basis van hun herkomst en de uitgaven op basis van hun aard afzonderlijk in de begroting voor.

Er zijn een aantal uitzonderingen op het specialiteitsbeginsel.

3. Algemeenheid, niet-affectatie van de ontvangsten en kaseenheid

A. Algemeenheid (universaliteit: de begroting moet alle ontvangsten en alle uitgaven bevatten)

Het universaliteitsbeginsel of algemeenheid van de begroting impliceert dat alle ontvangsten en uitgaven zonder enige uitzondering in de begroting en in de rekeningen moeten worden opgenomen (art. 50, § 1 BFW).

Een begroting moet dus een brutokarakter vertonen. Deze regeling is ingegeven met de bedoeling alle begrotings- en financiële verrichtingen aan de goedkeuring van het parlement te onderwerpen.²

1. Deze regel geldt niet voor de ontvangsten, aangezien de in de middelenbegroting opgenomen bedragen loutere ramingen zijn.

- B. Niet-affectatie van de ontvangsten (alle ontvangsten dienen voor alle uitgaven)
De gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven (art. 10, derde lid, Rekendecreet). Op dit principe van niet-affectatie van bepaalde ontvangsten voor bepaalde uitgaven bestaat wel een uitzondering, namelijk de begrotingsfondsen.
- C. Kaseenheid (alle ontvangsten moeten in de thesaurie worden gestort)
Alle ontvangsten van geldbedragen in de openbare kassen, tot welke dienst die geldbedragen ook mogen behoren, worden gecentraliseerd in een centrale kas.

4. Openbaarheid (iedereen kan de begroting inkijken)

De begroting is openbaar.³ In Vlaanderen komt de begroting tot stand in de vorm van een decreet. De Vlaamse Regering dient jaarlijks twee ontwerpen van decreet (één voor de ontvangsten en één voor de uitgaven) in bij het Vlaams Parlement. De begrotingsontwerpen worden besproken in het Vlaams Parlement. De begrotingsdebatten zijn openbaar: de begrotingsontwerpen worden in commissie en in plenaire vergadering in openbare vergadering besproken en ter stemming gebracht. Nadat ze zijn aangenomen, bekrachtigd en afgekondigd worden ze – soms met vertraging – in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. Dat geldt ook voor de rekeningen.

5. Afwijkingen op de algemene principes

De begrotingswetgeving bevat heel wat afwijkingen op die algemene principes. Ook in de begrotingsontwerpen zijn vaak bijzondere bepalingen (begrotingsruiters) opgenomen die aan de Vlaamse Regering de toestemming verlenen om van één of meer van die beginselen af te wijken. Die bijzondere bepalingen zijn dan echter slechts voor één jaar geldig. Tijdens het daaropvolgende begrotingsjaar moet de Vlaamse Regering hiervoor opnieuw de toestemming van het Vlaams Parlement vragen en verkrijgen.

2. De Vlaamse Regering mag het bedrag van de kredieten, bestemd voor de uitgaven, niet verhogen door bijzondere inkomsten. De ontvangsten moeten vermeld worden zonder aftrek van de inningskosten die betrekking hebben op deze uitgaven. De inningskosten worden ook als uitgaven opgenomen in de begroting.

3. Art. 14 bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen.

4

Parlementaire begrotingsdocumenten

1. De Vlaamse Regering stelt elk jaar de ontwerpen van begroting of begrotingsaanpassing op samen met het algemene en het specifieke luik van de memorie van toelichting (art. 15, § 1, Rekendecreet).
2. Welke begrotingsdocumenten?
 - A. het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar (bijvoorbeeld 2015);
 - B. het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar (bijvoorbeeld 2015);
 - C. het algemene luik van de memorie van toelichting bij de middelenbegroting en de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar (bijvoorbeeld 2015);
 - D. het specifieke luik van de memorie van toelichting bij de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar (bijvoorbeeld 2015);
 - E. de meerjarenraming.
3. De laatste decennia kan het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting, het zogenaamde programmadecreet, ook tot de begrotingsdocumenten worden gerekend. Dat decreet strekt er immers toe om de begrotingsdoelstellingen van de Vlaamse Regering te realiseren door wijzigingen van de in Vlaanderen vigerende regelgeving.
4. Het Reglement van het Vlaams Parlement legt verder nog op:
 - A. beleidsnota's⁴ per zittingsperiode (art. 81)
 - B. beleidsbrieven (art. 82)
 - C. een ontwerpbegrotingsplan (art. 83/1)

Vanaf 2013 moeten de eurolanden voor 15 oktober een ontwerpbegrotingsplan indienen bij de Europese Commissie. Wat België betreft, bevat dat plan naast de gegevens met betrekking tot de federale begroting ook de voornaamste parameters van de begrotingsontwerpen van de gemeenschappen en de gewesten en van de lokale overheden. De Europese Commissie onderzoekt de ontwerpbegrotingen in de tweede helft van oktober en kan uiterlijk op 30 november vragen om de ontwerpbegroting te herzien.

Op het ogenblik dat de Vlaamse Regering het Vlaams ontwerpbegrotingsplan indient bij de Federale Regering, bezorgt ze het ook aan het Vlaams Parlement. Het Vlaams ontwerpbegrotingsplan wordt verwezen naar de commissie, bevoegd voor financiën en begroting. Die commissie wijdt daaraan een bespreking begin oktober en uiterlijk op 7 oktober.

4. Het Rekendecreet spreekt ook over beleidsnota's in artikel 6 (meerjarenraming) en 14 (specifiek luik van de memorie van toelichting).

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting hield op 7 oktober 2014 een gedachtewisseling over het 'Vlaams ontwerpbegrotingsplan. Bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan, bedoeld in artikel 6 van verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013' (*Parl. St. VI. Parl. 2014-15, nr. 33/1+Err.*).

D. het Vlaams hervormingsprogramma (art. 84/1)

Elke EU-lidstaat stelt jaarlijks zijn Nationaal Hervormingsprogramma op, waarin de vooruitgang op het vlak van de Europa 2020-doelstellingen wordt beschreven. Het Nationaal Hervormingsprogramma wordt, samen met het Stabiliteitsprogramma (= een indicatieve drijebegroting), uiterlijk op 30 april aan de Europese Commissie bezorgd.

Op basis van het Stabiliteitsprogramma en het Nationaal Hervormingsprogramma formuleert de Europese Commissie landenaanbevelingen voor de lidstaten. In hun Nationaal Hervormingsprogramma van het volgende jaar geven de lidstaten een antwoord op de landenspecifieke aanbevelingen die eerder aan hen werden gericht.

De gemeenschappen en gewesten worden nauw betrokken bij het opstellen van het Nationaal Hervormingsprogramma. De Vlaamse overheid stelt sinds 2011 een eigen Vlaams Hervormingsprogramma (VHP) op dat als basis dient voor de Vlaamse inbreng in het Belgische Nationaal Hervormingsprogramma (NHP). Het Vlaams Hervormingsprogramma wordt eind maart/begin april voorgelegd aan de Federale Regering.

Elk jaar, uiterlijk op de laatste vrijdag van maart, dient de Vlaamse Regering bij de voorzitter van het Vlaams Parlement het ontwerp van Vlaams Hervormingsprogramma in. Het ontwerp van Vlaams Hervormingsprogramma wordt naar een commissie verwezen. Na de bespreking van het ontwerp van Vlaams Hervormingsprogramma kan iedere volksvertegenwoordiger, een motie indienen tot besluit van de bespreking van het ontwerp van Vlaams Hervormingsprogramma.

De Commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie hield op 27 juni 2013 een gedachtewisseling over het Vlaams Hervormingsprogramma 2013 in het kader van de Europa 2020-strategie (*Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 2143/1*).

5. Het Rekendecreet bepaalt de minimale informatie die de memorie van toelichting moet bevatten.

6. De parlementsleden ontvangen ook nog de opmerkingen van het Rekenhof bij de meerjarenraming, de begrotingsontwerpen en de memorie van toelichting (art. 16 Rekendecreet). Daarnaast wordt er een advies ingediend door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) over het door de Vlaamse Regering gevoerde begrotingsbeleid.

7. Ten slotte zijn er ook nog de door de ministers overgezonden beleidsbrieven. Iedere minister dient uiterlijk bij de indiening van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting één of meer beleidsbrieven in. Er dient geen beleidsbrief ingediend te worden in het jaar waarin de Vlaamse Regering wordt verkozen.⁵ De beleidsbrief bevat een overzicht van de uitvoering van de begroting tijdens het lopende begrotingsjaar en een prognose over de beleidsinvulling tijdens het volgende begrotingsjaar. De beleidsbrief bevat eveneens een overzicht van de wijze waarop de Vlaamse Regering gevolg heeft gegeven aan het regeerakkoord en de beleidsnota's, resoluties

5. In het jaar dat de Vlaamse Regering wordt verkozen, dient elke minister vóór de vierde maandag van oktober na de eedaflegging (of tegen een ander tijdstip als het Uitgebreid Bureau aldus beslist) één of meer beleidsnota's in. Daarin geeft de minister aan hoe hij of zij voor zijn of haar bevoegdheden het regeerakkoord zal realiseren tijdens de zittingsperiode (art. 81 Regl.).

en moties die door het Vlaams Parlement zijn aangenomen. Een samenvatting van de beleidsopties en initiatieven voor het volgende begrotingsjaar wordt als bijlage bij de beleidsbrief gevoegd. De beleidsbrief geeft een samenvatting van de stand van uitvoering van de belangrijkste decreten in de betrokken beleidssector. De beleidsbrief geeft ook een stand van zaken over de opvolging van de aanbevelingen van het Rekenhof.

8. Ook de beleidsbrieven worden als parlementaire stukken gedrukt en verspreid. Zij worden in de commissies – maar niet meer in plenaire vergadering – samen met het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting besproken. Tot besluit van het debat in commissie kunnen moties worden ingediend, waarover het Vlaams Parlement zich bij stemming in de plenaire vergadering uitsprekt.

9. Wie stelt de begrotingsdocumenten op?

De Vlaamse Regering stelt het ontwerp van begroting op. Ze stelt eveneens de memorie van toelichting op, zowel het algemene als het specifieke luik. De Vlaamse Regering stelt ook de ontwerpen van begrotingsaanpassing op, evenals de meerjarenraming.

10. Indiening van de begrotingsdocumenten

De Vlaamse Regering dient uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat bij het Vlaams Parlement het ontwerp van begroting in samen met het algemeen luik van de memorie van toelichting. De Vlaamse Regering dient het specifieke luik van de memorie van toelichting in uiterlijk op 28 oktober.

In geval van een eerste begrotingsaanpassing dient de Vlaamse Regering het ontwerp van begrotingsaanpassing, het algemene luik en het specifieke luik van de memorie van toelichting in uiterlijk op 30 april van het lopende jaar (art. 15 Rekendecreet).

De Vlaamse Regering deelt de meerjarenraming uiterlijk één maand na de indiening van de begroting mee aan het Vlaams Parlement als een aanvullend stuk (art. 6, § 3, Rekendecreet).

Love yourself so you can love somebody else



5

Goedkeuring van de begroting

Het Vlaams Parlement keurt de jaarlijkse begroting en de aanpassingen ervan goed bij decreet.

De initiële begroting wordt goedgekeurd uiterlijk op 31 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat. De begroting 2015 moet dus uiterlijk op 31 december 2014 worden goedgekeurd.

De eerste aangepaste begroting wordt goedgekeurd op uiterlijk 30 juni van het lopend jaar. De eventuele daaropvolgende aangepaste begrotingen worden goedgekeurd uiterlijk op 31 december van het lopend jaar.

6

Een begroting in een meerjarenperspectief

Het Rekendecreet, vooral art. 6 en 7, plaatst de begroting in een meerjarenperspectief.

Artikel 6 luidt: '§ 1. In de regeringsverklaring legt de Vlaamse Regering de begrotingsdoelstellingen vast die nagestreefd zullen worden. Daarnaast worden de maatregelen vastgelegd die nodig zijn om de begroting uit te voeren binnen die begrotingsdoelstellingen.

§ 2. De doelstellingen van de beleidsnota's moeten passen in de door de Vlaamse Regering goedgekeurde begrotingsdoelstellingen.

In aansluiting op de beleidsnota's wordt een meerjarenraming ingediend bij het Vlaams Parlement. De meerjarenraming vertaalt de genomen beleidsopties in een meerjarig budgettair perspectief en geeft een prognose weer van de budgetontwikkeling voor elk jaar van de legislatuur voor zowel de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer als voor de rechtspersonen die deel uitmaken van de consolidatiekring van de Vlaamse overheid (..).

De meerjarenraming moet een duidelijk onderscheid maken tussen de prognoses bij constant beleid en de budgettaire gevolgen van het nieuwe beleid.

Een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenraming moet de budgettaire impact weer-geven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenraming overschrijdt.

§ 3. De meerjarenraming wordt elk jaar geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden naar aanleiding van de opmaak van de begroting. De meerjarenraming en de aanpassingen worden uiterlijk één maand na de neerlegging van de begroting meegedeeld aan het Vlaams Parlement als een aanvullend stuk. De meerjarenraming heeft betrekking op zes jaar. De raming wordt aldus telkens uitgebreid met een jaar.'

Artikel 7 voegt eraan toe dat als het bereiken van de begrotingsdoelstellingen in gevaar dreigt te komen, de Vlaamse Regering de nodige maatregelen neemt die het bereiken van de doelstellingen moeten verzekeren. Die maatregelen worden onmiddellijk aan het Vlaams Parlement en het Rekenhof meegedeeld.

In november 2013 diende de Vlaamse Regering een meerjarenraming 2014-2019 in. Dat document werd bekendgemaakt als 'Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014. Meerjarenraming 2014-2019' (*Parl. St. VI. Parl. 2013-14, nr. 21/1*).



7

De memorie van toelichting

1. De memorie van toelichting bij de jaarlijkse begroting is een verantwoording van de ontvangsten en uitgaven aan de hand van financiële en niet-financiële informatie voor zowel de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer als voor de rechtspersonen die deel uitmaken van de consolidatiekring van de Vlaamse overheid.

De memorie van toelichting situeert de begroting in een meerjarenperspectief door ze te situeren ten opzichte van de meerjarenraming.

De memorie van toelichting bevat een algemeen luik en een specifiek luik (art. 14 Rekendecreet).

2. Tijdens het zittingsjaar 2013-2014 werd de benaming 'memorie van toelichting' niet gebruikt. Wel stelde de Vlaamse Regering een document op, 'Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014. Algemene Toelichting'⁶ genoemd (*Parl. St. VI. Parl. 2013-14, nr. 13/1*). Dat document beantwoordt aan het in het Rekendecreet bedoelde algemene luik van de memorie van toelichting. Het specifieke luik werd ingevuld met verschillende documenten, genoemd 'Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014. Toelichting per programma' (*Parl. St. VI. Parl. 2013-14, nrs.13/2-A tot 2-V*). Zo werd in Stuk 13 (2013-2014) 2-A toelichting gegeven bij het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid. Ook voor het begrotingsjaar 2015 wordt de benaming 'memorie van toelichting' niet gebruikt.

3. Het algemene luik van de memorie van toelichting bevat minimaal de volgende informatie:

- A. de stand van de uitstaande verrichtingen;
- B. de evolutie van de reservefondsen, met inbegrip van de reglementaire onderbouwing;
- C. informatie over de aanwending van de kredieten;
- D. toelichting bij de normnaleving (art. 14, tweede lid, Rekendecreet).

4. Het specifieke luik bevat:

- A. informatie per beleidsdomein over de algemene beleidslijnen en de taakverdeling onder de organisatievormen en de Vlaamse rechtspersonen;
- B. informatie per programma over de koppeling met de strategische doelstellingen uit de beleidsnota en de beheersovereenkomsten (art. 14, derde lid, Rekendecreet).

6. De benaming 'algemene toelichting' is een overblijfsel van de toestand vóór de begrotingshervorming van 1989, toen er op het federale niveau naast één ontvangstenbegroting (de middelenbegroting) een vijftiental departementale uitgavenbegrotingen beurtelings bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat als afzonderlijke stukken werden ingediend. Momenteel staat de benaming 'algemene toelichting' tegenover de benaming 'toelichtingen per programma'.

8

Het ontwerp van middelenbegroting

1. Het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting moet uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat (jaar x-1), bij het Vlaams Parlement worden ingediend. Het bevat een gedetailleerde raming van alle fiscale en niet-fiscale ontvangsten die de Vlaamse Regering tijdens het begrotingsjaar (jaar x) wil innen.
2. De per artikel vermelde bedragen aan ontvangsten zijn loutere ramingen. Wanneer de werkelijke ontvangsten hoger of lager uitvallen, hoeft de Vlaamse Regering daarvoor dan ook geen ontwerp van decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting in te dienen.
3. Het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting omvat:
 - A. het eigenlijke ontwerp van decreet (ook corpus of mantel genoemd);
 - B. de tabel met de ontvangsten;
 - C. een overzicht van begrotingsfondsen;
 - D. de inventaris van de fiscale uitgaven;
 - E. de inventaris van de schulden van de Vlaamse Gemeenschap;
 - F. de verantwoording bij de decreetsbepalingen.
4. Het eigenlijke ontwerp van decreet omvat:
 - A. een overzicht van de geraamde algemene ontvangsten en toegewezen ontvangsten voor de Vlaamse Gemeenschap en voor het Vlaamse Gewest;
 - B. een raming van de opbrengst van de leningen;
 - C. een machtiging voor het aangaan van leningen en het stellen van de waarborg;
 - D. een machtiging om de middelen zowel voor gemeenschaps- als voor gewestaangelegenheden aan te wenden;
 - E. een machtiging om de belastingen in te vorderen;
 - F. diverse bepalingen.
5. In de middelenbegroting 2015 zijn de ontvangsten verdeeld over beleidsdomeinen, entiteiten, programma's en begrotingsartikelen. Elk begrotingsartikel volgt een vaste structuur⁷ en bestaat uit een code, een tekstomschrijving (libellé) van de ontvangst en het bedrag van de geraamde ontvangst in één van de drie kolommen: algemene ontvangsten (AO), toegewezen ontvangsten (TO) of leningopbrengsten (LO).
6. Bij het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting wordt een inventaris van de fiscale uitgaven (vrijstellingen, aftrekken en verminderingen van belasting) gevoegd.⁸
7. Het onderzoek van dit ontwerp van decreet gebeurt eerst in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting en vervolgens in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement. Het kan in beide stadia van de bespreking worden geamendeerd.

7. Zie verder 10. Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting, punt 7.

8. Een fiscale uitgave is een minderontvangst wegens een fiscale tegemoetkoming (bijvoorbeeld een belastingvermindering), voortvloeiend uit een afwijking van het algemene stelsel van een gegeven belasting ten voordele van zekere belastingplichtigen of van economische, sociale of culturele activiteiten.

8. In de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting⁹ worden de artikelen, de tabel van de ontvangsten en het (eventueel geamendeerde) geheel van het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting ter stemming gelegd. In de plenaire vergadering wordt alleen gestemd over de artikelen en het geheel van het ontwerp van decreet. De stemmingen over de artikelen 1 tot en met 7 van het ontwerp van decreet gelden meteen ook voor de tabel van de ontvangsten, waarnaar die artikelen immers verwijzen. Amendementen tot wijziging van de in het ontwerp van decreet en de tabel opgenomen bedragen hebben hooguit een symbolische betekenis, aangezien het zoals gezegd om louter ramingen gaat.

9. Het belang van de middelenbegroting ligt vooral in twee artikelen van het ontwerp van decreet, waarin respectievelijk de machtiging om belastingen te heffen en de machtiging om het (eventuele) tekort door leningen te dekken, worden verleend.

10. De machtiging om de belastingen in te vorderen luidt traditioneel als volgt: 'De op 31 december x-1 bestaande directe en indirecte belastingen, in hoofdsom, opcentiemen en opdecim, worden tijdens het jaar x ingevorderd volgens de bestaande wetten, decreten, besluiten en tarieven met inbegrip van die welke slechts tijdelijk of voorlopig zijn.'

Conform artikel 171 van de Grondwet houdt dit artikel de jaarlijkse machtiging in die de Vlaamse Regering van het Vlaams Parlement moet verkrijgen om in het komende begrotingsjaar (met toepassing van de vigerende fiscale wetgeving) belastingen te kunnen invorderen. Wanneer het Vlaams Parlement dit artikel van het ontwerp van decreet niet zou aannemen, kan de Vlaamse Regering gedurende het begrotingsjaar geen belastingen innen.

11. Een tweede belangrijk artikel houdt de machtiging aan de Vlaamse Regering in om onder andere openbare leningen uit te geven teneinde het (eventuele) excedent van de uitgaven op de ontvangsten te dekken. Ook het niet aannemen van dit artikel kan de Vlaamse Regering zware problemen bezorgen.

9. Het ontwerp van middelenbegroting wordt enkel besproken en ter stemming gelegd in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

9

In noodgevallen: het financiedecreet

1. Wanneer het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting niet of niet tijdig (d.w.z. uiterlijk op 31 december x-1) dreigt goedgekeurd te worden, dient de Vlaamse Regering bij het Vlaams Parlement een ontwerp van financiedecreet in. Het beoogt de continuïteit van de werking van de Vlaamse Gemeenschap te verzekeren.
2. Naast een eerste schijf voorlopige kredieten voor de uitgaven bevat dergelijk ontwerp van decreet precies de twee bovenvermelde belangrijke artikelen van de middelenbegroting (fiscale machtiging en leningsmachtiging).
3. Het laatste financiedecreet van de Vlaamse Gemeenschap dateert van 23 oktober 1991 en werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 5 december 1991 (*Parl. St.* VI. Parl., 1990-1991, nrs. 10/1 tot 3).



10

Het ontwerp van algemene uitgavenbegroting

1. Ook het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting moet uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat (jaar x-1), bij het Vlaams Parlement worden ingediend. Het bevat een gedetailleerde raming en machtiging per programma van alle uitgaven die de Vlaamse Regering tijdens het begrotingsjaar (jaar x) wil verrichten.
2. De per programma vermelde bedragen zijn limitatief. Indien die kredieten niet voldoende blijken, moet de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement toestemming vragen om voor het desbetreffende programma bijkredieten uit te trekken. Dit gebeurt door de goedkeuring van een ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting (ook wel eens aanpassingsblad of bijblad genoemd). Het beginsel van de specialiteit van de begroting verbiedt haar immers om zonder meer kredieten van het ene naar het andere programma over te hevelen.
3. Het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting (voor het begrotingsjaar 2015) bestaat uit:
 - A. het eigenlijke ontwerp van decreet met de decretale bepalingen;
 - B. de tabel met vier afdelingen: 1) afdeling I met de begrotingskredieten van de ministeries (departementen en intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid) (titel I) en de aflossing van de schuld (titel III), 2) afdeling III met de begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer,¹⁰ 3) afdeling IV met de terugbetalingsfondsen en 4) afdeling V met de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen (Intern Verzelfstandigde Agentschappen met rechtspersoonlijkheid (bijvoorbeeld Kind en Gezin) en Vlaamse instellingen van openbaar nut, categorie A (bijvoorbeeld Grindfonds);
 - C. de verantwoording van de decreetsbepalingen;
 - D. als bijlagen de begrotingen van 1) de Vlaamse instellingen van openbaar nut, categorie Extern Verzelfstandigde Agentschappen (EVA's), 2) de begrotingen van de Vlaamse instellingen van openbaar nut, categorie B, 3) de strategische adviesraden, 4) de eigen vermogens, 5) de sui generis-instellingen, 6) Vlaamse vzw's, 7) tot de Vlaamse consolidatieperimeter 2015 behorende rechtspersonen, 8) te consolideren rechtspersonen, nog niet in de consolidatieperimeter 2015 opgenomen. Deze als bijlage meegedeelde begrotingen worden niet door het Vlaams Parlement goedgekeurd. De verantwoording is louter informatief.
4. De volgende bepalingen (rubrieken) vindt men terug in de decretale bepalingen van het decreet houdende de uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015:
 - A. kredieten lopend jaar: globaal overzicht van de voorziene uitgaven, met indeling per bevoegdheid en soort krediet;¹¹

10. Art. 2 Rekendecreet bepaalt dat een decreet binnen de ministeries diensten met afzonderlijk beheer (DAB) kan oprichten. Die diensten volgen de (begrotings)regels van de Vlaamse ministeries, maar de Vlaamse Regering kan aparte bepalingen over begroting en financieel beheer uitvaardigen. Die bepalingen kunnen alleen betrekking hebben op een aantal vlakken, bijvoorbeeld de oprichting en aanwending van reservefondsen. De diensten met afzonderlijk beheer moeten verder hun jaarlijkse uitgaven binnen de perken van de ontvangsten en de goedgekeurde uitgaven van dat jaar houden.

11. De kredieten worden opgesplitst naargelang zij gemeenschapsaangelegenheden, gewestaangelegenheden of (onverdeelde) gemeenschappelijke aangelegenheden betreffen.

- B. overdrachten van kredieten van een begrotingsjaar naar een ander begrotingsjaar: afwijkingen op het beginsel van de eenjarigheid: volgens art. 13 van het Rekendecreet wordt op het einde van het begrotingsjaar het niet-aangewende gedeelte van uitgavenkredieten geannuleerd;¹²
- C. uitgaven van de vorige jaren: toelating voor het gebruik van bepaalde basisallocaties en begrotingsartikelen voor uitgaven van de vorige jaren;
- D. subsidies: lijst met facultatieve subsidies;
- E. leningsmachtigingen al dan niet met waarborg van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest;
- F. vastleggingsmachtigingen;
- G. waarborgen door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;
- H. voorschotten;
- I. decretale toelating voor het overschrijven van kredieten van een begrotingsartikel naar een ander begrotingsartikel;
- J. beperking aantal entiteiten;
- K. provisionele kredieten, inbegrepen de toelating tot herverdeling ervan;
- L. bepalingen in verband met de vrijstelling van het voorafgaand visum van de controleur van de vastleggingen;
- M. diverse aangelegenheden;
- N. bepalingen betreffende cofinanciering;
- O. goedkeuring van de begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer;
- P. goedkeuring van de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen;
- Q. bepalingen betreffende thesauriebeheer;
- R. bepalingen over terugbetalingsfondsen.

5. Het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting 2015 bevat ook een artikel dat de lijst vaststelt van de rechtspersonen die, op grond van het Rekendecreet (artikel 4, § 2 en § 3), en in overeenstemming met het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen, in het begrotingsdecreet moet worden opgenomen.

6. De indeling van de algemene uitgavenbegroting geschiedt per beleidsdomein, entiteit, programma, begrotingsartikel.¹³ Een beleidsdomein is onderverdeeld in entiteiten, die op hun beurt onderverdeeld zijn in programma's. Elk programma omvat alle uitgaven voor eenzelfde beleidsdoelstelling en behorend tot eenzelfde beleidsdomein.

7. Hoe zijn de begrotingskredieten opgebouwd in de algemene uitgavenbegroting 2015?¹⁴

De departementale begrotingen bevinden zich in de tabel, afdeling I, titel I van de algemene uitgavenbegroting 2015 (*Parl. St.* VI. Parl. 2014-15, nr. 15/1). De begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer bevinden zich in afdeling III en de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur in afdeling V.

De kredieten worden eerst gegroepeerd per beleidsdomein. Per beleidsdomein worden de kredieten dan verder gegroepeerd per entiteit (dit zijn de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid). Binnen elke entiteit is er vervolgens een programma voor apparaatkredieten en één of meer programma 's voor beleidskredieten. Binnen elk programma zijn er doelstellingen en begrotingsartikelen.

12. Er is een uitzondering voor variabele kredieten en voor het begrotingssaldo van de diensten met afzonderlijk beheer.

13. Het Rekendecreet spreekt in artikel 11 van 'organisatievormen, vermeld in art. 3 van het kaderdecreet' (=kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003). Volgens dat art. 3 is er per beleidsdomein een Vlaams ministerie. Een ministerie bestaat dan uit een departement en, desgevallend, intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

14. Voor een goed begrip is het raadzaam om de legende vooraan de begrotingstabel te raadplegen.

Voor elk krediet wordt er ook een ESR-aggregatie opgesteld. Die aggregaties zijn als volgt:

PR	Provisies
LO	Lonen
WT	Werking en Toelagen
IS	Interne Stromen
PA	Participaties
LE	Leningen
RE	Reserves
OV	Over te dragen saldo

De kredieten worden in duizenden euro weergegeven.

Elk begrotingsartikel is volgens een vaste structuur opgebouwd en bestaat uit een code, een tekstsomschrijving (libellé) en een krediet (bedrag).

De code is samengesteld uit letters die gebruikt worden om de verschillende beleidsdomeinen, entiteiten, programma's, ministers, kredietsoorten, doelstellingen en ESR-aggregaties te identificeren. Het cijfer (de littera genoemd) 1, 2 of 3 geeft verder aan of de uitgave betrekking heeft op een uitgave voor de werking van de organen en diensten van de Vlaamse Gemeenschap (cijfer 1), de uitgaven voor de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap (cijfer 2) of de uitgaven voor de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest (cijfer 3). Dat is van belang in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement waar de Brusselse leden niet mogen stemmen over de gewestaangelegenheden.

Voorbeeld

Beleidsdomein 'A – Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid' bestaat uit de entiteiten:

ABO	Departement DAR (Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid);
ACJ	DAB Audit Vlaanderen; ¹⁵
ACO	Audit Vlaanderen;
ADO	Studiedienst van de Vlaamse Regering.

Binnen 'Entiteit ABO Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid' is er een programma AA – apparaatskredieten en zijn er zes beleidsprogramma's met beleidskredieten. Die programma's hebben de volgende codes:

AD	Ondersteunen van de Vlaamse Regering in haar algemene werking, algemeen communicatiebeleid en geïnformeerd beleid;
AE	Ondersteunen van een beleidsdomeinoverschrijdende afstemming inzake duurzame ontwikkeling en publiek private samenwerking;
AF	Ondersteunen van een gecoördineerd beleid en een beleidsdomeinoverschrijdende afstemming inzake geografische informatie;
AG	Initiëren en coördineren van een inclusieve beleidsaanpak voor Brussel in alle gemeenschapsaangelegenheden;
AH	Initiëren en coördineren van een inclusieve beleidsaanpak voor de Vlaamse Rand;
AI	Uitwerken van een geïntegreerd gelijkheidsbeleid in alle Vlaamse beleidsdomeinen.

15. De begroting van de DAB (dienst met afzonderlijk beheer) Audit Vlaanderen bevindt zich in afdeling III – Diensten met afzonderlijk beheer (Parl. St. VI. Parl. 2014-15, nr. 15/1, 161).

Elk programma draagt verder bij aan het bereiken van doelstellingen. Binnen entiteit ABO en programma AG zijn er de volgende doelstellingen:

- AA Algemene ondersteuning Brusselbeleid;
- AB Structurele ondersteuning Brusselbeleid;
- AW Muntpunt;
- AX Vlaams Brusselfonds;
- AY Fonds inschrijvingsgelden centra voor volwassenenonderwijs.

De code duidt ook aan welke minister bevoegd is voor het begrotingsartikel en welke kredietsoort wordt gebruikt.

Voor de aanduiding van de bevoegde minister wordt een letter gebruikt, bijvoorbeeld 'A' voor de minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed en 'I' voor de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel.

De kredietsoorten worden aangeduid met het cijfer 2, 4 of 5. De kredietsoort 2 wordt gevormd door de (gesplitste) vastleggingskredieten (VAK) en de (gesplitste) vereffeningskredieten (VEK). De kredietsoort 4 wijst op de variabele kredieten (VRK), terwijl de kredietsoort 5 een vastleggingsmachtiging (MAC) weergeeft.

De volgende weergave van een begrotingsartikel met omschrijving en kredieten leert het volgende:

Begrotingsartikel	Lit	Omschrijving	VAK	VEK	VRK	MAC
ABO-1AGI2AB-WT	2	Werking en toelagen – Structurele ondersteuning Brusselbeleid	37.388	36.948	0	0

Er is een vastleggingskrediet van 37.388.000 euro en een vereffeningskrediet van 36.948.000 euro voor de structurele ondersteuning van het Brusselbeleid. Er is in dat verband geen variabel krediet (dus geen begrotingsfonds) en er is evenmin een vastleggingsmachtiging. De littera 2 geeft aan dat het uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap betreft.

Het krediet valt verder onder de entiteit ABO, dit is het Departement Algemeen Regeringsbeleid en behoort tot het programma AG - Initiëren en coördineren van een inclusieve beleidsaanpak voor Brussel in alle gemeenschapsaangelegenheden. De letter 'I' betekent dat de Vlaamse minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel bevoegd is. Het cijfer 2 na de letter 'I' houdt in dat het een gesplitst vastleggingskrediet en vereffeningskrediet betreft. De letters AB geven de doelstelling weer, namelijk structurele ondersteuning Brusselbeleid. De letters WT betekenen dat het krediet in de ESR-classificatie behoort tot de groep Werking en Toelagen.

8. De grondwettelijke specialiteit – en bijgevolg het amenderingsrecht van het Vlaams Parlement – houdt op bij de programma's. De verdere indeling is een bevoegdheid van de Vlaamse Regering.

9. Europees Systeem voor nationale en regionale rekeningen (ESR).

Het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen is gebaseerd op de methodologie van het System of National Accounts (SNA).¹⁶ Het bevat de registratieregels die moeten worden gebruikt door alle lidstaten van de Europese Unie om te komen tot een consistente, betrouwbare en vergelijkbare kwantitatieve beschrijving van de economie

16. Dit stelsel is binnen de Verenigde Naties overeengekomen.

van de lidstaten. De ontvangsten en de uitgaven van de overheid worden hierbij volgens macro-economische criteria (salarissen, werkingsmiddelen, subsidies, participaties, investeringen enzovoort) gerangschikt en gecodeerd.

De verrichtingen worden geregistreerd op transactiebasis (op het moment dat de verplichting of de vordering ontstaat).

In de begrotingstabel valt ieder begrotingsartikel onder een ESR-aggregatie. Die ESR-aggregatie is een verzameling van verschillende ESR-codes.

ESR 2010 herziet en actualiseert ESR 95 vanaf 1 september 2014. Dat is opgelegd door een Europese verordening.^{17,18}

10. Facultatieve subsidies

In de tabellen van de algemene uitgavenbegroting komen ook subsidies voor waarvan het voorwerp niet zijn grondslag vindt in een apart inhoudelijk decreet. Die subsidies zijn facultatieve subsidies. Het uitgavendecreet creëert dan de decretale grondslag. In een decreetsbepaling wordt zowel het begrotingsartikel waarop de subsidie wordt aangerekend, als een omschrijving van de subsidie opgenomen. Voor subsidies die onder het Cultuurpact¹⁹ vallen wordt ook het kredietbedrag vermeld. Art. 11 van het ontwerpdecreet houdende de algemene uitgavenbegroting 2015 bevat de lijst van facultatieve subsidies (*Parl. St. VI. Parl. 2014-15, nr. 15/1, 6-30*).

Een facultatieve subsidie kan alleen worden verleend indien de decreetgever hiervoor jaarlijks de toestemming verleent via de goedkeuring van een (onderdeel van een) artikel in het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting. Een loutere inschrijving in de krediettabel van de algemene uitgavenbegroting is dus niet genoeg.

11. Hervindingen

De Vlaamse Regering kan hervindingen uitvoeren binnen en tussen de vastleggingskredieten, vastleggingskredieten van de dienst met afzonderlijk beheer Minafonds en het Vlaams Infrastructuurfonds, en de vastleggingsmachtigingen van de Vlaamse rechtspersonen binnen hetzelfde programma.

Als die vastleggingskredieten en vastleggingsmachtigingen van een programma gespreid zijn over verschillende organisatievormen, kan de Vlaamse Regering de kredieten hervinden tussen de organisatievormen in kwestie (art. 20, § 1, Rekendecreet).

De Vlaamse Regering kan hervindingen uitvoeren binnen en tussen de vereffeningskredieten, vereffeningskredieten van de dienst met afzonderlijk beheer Minafonds en het Vlaams Infrastructuurfonds, en de vastleggings- en vereffeningskredieten, gerelateerd aan de vastleggingsmachtiging van de Vlaamse rechtspersonen van alle programma's die behoren tot hetzelfde beleidsdomein. Als die vereffeningskredieten en vastleggings- en vereffeningskredieten, gerelateerd aan vastleggingsmachtigingen, gespreid zijn over verschillende organisatievormen, kan de Vlaamse Regering de kredieten hervinden tussen de organisatievormen in kwestie (art. 20, § 2, Rekendecreet).

De hervindingbeslissingen moeten binnen vijftien kalenderdagen worden meegedeeld en verantwoord aan het Vlaams Parlement, met een afschrift aan het Rekenhof.

17. Verordening (EU) Nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees Systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (Pb.L. 26 juni 2013, 174/1)

18. Meer informatie over ESR 2010 is te vinden op: www.nbb.be/doc/dq/n_pdf_dq/sec2010_nl.pdf.

19. Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, in het bijzonder art. 10.

Het Rekenhof kan over die herverdelingen opmerkingen maken, die het aan het Vlaams Parlement mededeelt.

12. Behandeling in commissies

In tegenstelling tot het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting wordt het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting niet enkel in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting besproken. Overeenkomstig artikel 66, punt 1, van het Reglement van het Vlaams Parlement worden de begrotingen verwezen naar de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, waar het algemeen politiek debat wordt gevoerd.

Overeenkomstig artikel 66, punt 2, van hetzelfde reglement wordt het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting door de voorzitter van het Vlaams Parlement verwezen naar de respectieve bevoegde commissies. Die commissies onderzoeken het hun toegewezen gedeelte, houden er een indicatieve stemming over en brengen daarover verslag uit bij de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

Zo brengt bijvoorbeeld de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin advies uit over de decreetsartikelen, programma's en tabellen die haar door de voorzitter van het Vlaams Parlement zijn toegewezen.

Na de indicatieve stemming in die commissies over het aan die commissies toegewezen gedeelte neemt de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting akte van de verslagen of van de krachtlijnen van de verslagen van het onderzoek van de begroting en begrotingsaanpassing door de verschillende bevoegde commissies.²⁰

In de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting worden de artikelen, de tabel van de uitgaven en het (eventueel geamendeerde) geheel van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting ter stemming gelegd. In plenaire vergadering worden alleen de artikelen en het geheel van het eigenlijke ontwerp van decreet in stemming gebracht. Door de goedkeuring van de artikelen van het ontwerp van decreet worden immers ook de desbetreffende kredieten en begrotingen mee goedgekeurd.

Voor de aanvang van de artikelsgewijze bespreking in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting neemt de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting kennis van de verslagen of syntheseverslagen van de andere commissies.

Tijdens die vergadering kan aan de verslaggevers, in aanwezigheid van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, bijkomende toelichting over de begrotingswerkzaamheden van de commissies worden gevraagd. Voor de stemming over het geheel over de algemene uitgavenbegroting neemt de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting aldus kennis van de (gunstige of ongunstige) indicatieve stemmen van de overige commissies over de onderscheiden programma's van de begroting en over de daarop ingediende amendementen.

20. Dit geldt vanzelfsprekend niet voor de specifiek aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting toegewezen bepalingen, die dan uiteraard enkel door de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting zelf worden onderzocht. Deze commissie geeft uiteraard geen advies aan zichzelf.

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting rondt de begrotingsdiscussie af via een algemeen verslag. De stemming over het geheel in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting kan slechts plaatshebben na de indicatieve stemmen in de respectieve bevoegde commissies.

13. Amenderingsmogelijkheden voor een Vlaams volksvertegenwoordiger

Als gevolg van die in het Reglement van het Vlaams Parlement (art. 66, punt 2) bepaalde adviesprocedure krijgt iedere Vlaamse volksvertegenwoordiger dus driemaal de kans om het begrotingsontwerp te amenderen:

- A. in de bevoegde commissie, die over ieder amendement een indicatieve stemming houdt;
- B. in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting, waar ieder amendement – ongeacht de positieve of negatieve indicatieve stemming in de bevoegde commissie – in stemming wordt gebracht;
- C. in de plenaire vergadering, waar naast nieuwe amendementen, ook de in commissie verworpen amendementen opnieuw kunnen worden ingediend.



11

In noodgevallen: voorlopige kredieten

1. Wanneer het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting niet voor de aanvang van het begrotingsjaar (d.w.z. niet uiterlijk op 31 december x-1) kan worden goedgekeurd, dient de Vlaamse Regering bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet tot opening van voorlopige kredieten – ook wel voorlopige twaalfden genoemd – in (art. 18 Rekendecreet).

Die voorlopige kredieten komen in mindering van de (latere) definitieve begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Dreigt ook het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting niet tijdig te worden goedgekeurd, dan worden deze voorlopige kredieten ingeschreven in een ontwerp van financiedecreet.²¹

2. De voorlopige uitgavenkredieten per programma bedragen per maand een twaalfde van het uitgavenkrediet van de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer van het verlopen jaar. Ze worden verhoogd met de variabele kredieten.

De Vlaamse Regering dient daartoe een ontwerp van decreet in bij het Vlaams Parlement. Het ontwerp bepaalt de termijn waarop de voorlopige uitgavenkredieten betrekking hebben. Die termijn mag niet meer dan vier maanden bedragen, behalve als wettelijke of contractuele verplichtingen een andere termijn opleggen.

Het decreet tot toekenning van voorlopige kredieten vervalt door de inwerkingtreding van het initiële begrotingsdecreet (art. 18 Rekendecreet).

3. Voorlopige kredieten mogen bijgevolg niet worden aangewend voor nieuwe uitgaven (uitgaven die niet voorkwamen in de laatste door het Vlaams Parlement goedgekeurde algemene uitgavenbegroting). De decreetgever kan evenwel, in een artikel van het decreet tot opening van voorlopige kredieten, toestemming verlenen tot het verrichten van door hem aangewezen nieuwe uitgaven tot beloop van een door hem bepaald bedrag. Nieuwe uitgaven kunnen onder het stelsel van de voorlopige kredieten ook gebeuren via beslissingen van de Vlaamse Regering, die aan strenge voorwaarden zijn onderworpen (zie het kredietoverschrijdingsrecht van de Vlaamse Regering).

4. Het laatste decreet van de Vlaamse Gemeenschap waarbij voorlopige kredieten werden geopend, dateert van 1 april 1992 en werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 3 juli 1992 (*Parl. St. VI. Parl., BZ 1992, nrs. 27/1-8*).

21. *In de hypothese waarbij de algemene uitgavenbegroting wel en de middelenbegroting niet door het Vlaams Parlement wordt goedgekeurd, is gewoonweg niet voorzien. De wetgever gaat er immers van uit dat de middelenbegroting steeds vóór de algemene uitgavenbegroting in stemming wordt gebracht. Wanneer de Vlaamse Regering in het Vlaams Parlement geen meerderheid vindt om de middelenbegroting goed te keuren, lijkt het bijzonder onwaarschijnlijk dat zij die wel zou vinden voor de goedkeuring van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting. Een regering die van het parlement geen ontvangsten mag innen, kan bezwaarlijk worden gemachtigd om uitgaven te verrichten.*

12

Kredietsoorten en vastleggingsmachtiging

1. Als kredietsoorten onderscheidt het Rekendecreet vastleggingskredieten, vereffeningskredieten²² en variabele kredieten. Daarnaast staan er in de algemene uitgavenbegroting ook vastleggingsmachtigingen.
2. De vastleggingskredieten (VAK) zijn de kredieten tot beloop waarvoor tijdens het begrotingsjaar verbintenissen ten laste mogen worden gelegd (art. 4 algemenebepalingenwet, art. 10, § 1, 2^o, a), Rekendecreet).
3. De vereffeningskredieten (VEK) zijn de kredieten tot beloop waarvoor tijdens het begrotingsjaar verplichtingen ten opzichte van crediteuren kunnen worden geboekt ingevolge verbintenissen die in dat jaar of in vorige jaren zijn ontstaan of aangegaan (art. 4 algemenebepalingenwet, art. 10, § 1, 2^o, b), Rekendecreet).
4. Het gevolg is dat een openstaande vastlegging gedurende onbepaalde tijd kan worden vereffend. De op het einde van het begrotingsjaar nog openstaande vastleggingen (van het lopende en van vorige begrotingsjaren) wordt 'encours' genoemd.
5. Variabele kredieten (VRK) zijn niet-limitatieve kredieten (dit is zonder vast maximumbedrag) die in de algemene uitgavenbegroting worden opgenomen met betrekking tot begrotingsfondsen. Art. 12, § 1, van het Rekendecreet bepaalt in dat verband dat specifieke ontvangsten kunnen worden toegewezen aan specifieke uitgaven. Als in de begroting ontvangsten zijn opgenomen die worden toegewezen aan specifieke uitgaven, ontstaan variabele uitgavenkredieten. De omvang van een variabel krediet wordt bepaald op basis van de in de loop van het begrotingsjaar effectief geïnde ontvangsten. Het gedeelte daarvan dat op het einde van het begrotingsjaar niet werd aangewend om verbintenissen aan te gaan of verplichtingen te boeken, wordt overgedragen naar het volgende begrotingsjaar en wordt bij het variabele krediet gevoegd dat in dat volgende jaar zal worden gevormd. Variabele kredieten vormen samen met de overeenkomende toegewezen ontvangsten een begrotingsfonds.
6. Art. 12, § 2, van het Rekendecreet voegt eraan toe dat een variabel krediet niet kan worden gespijsd met een toelage uit de algemene uitgavenbegroting. Een variabel krediet kan ook niet worden herverdeeld naar en van vastleggingskredieten of vereffeningskredieten, behalve naar en van variabele kredieten die behoren tot hetzelfde begrotingsfonds.
7. In de middelenbegroting 2015 volgt na de tabel van de ontvangsten een overzicht van de begrotingsfondsen (*Parl. St. VI. Parl. 2014-15, nr. 14/1, 57-64*).
8. Vastleggingsmachtigingen

In het corpus (mantel) van het uitgavendecreet komen er bepalingen voor waarbij aan Vlaamse rechtspersonen machtiging wordt gegeven om ten laste van een begrotingsjaar voor een bepaald bedrag verbintenissen aan te gaan. Dat zijn de vastleggingsmachtigingen (MAC). De latere, uiteindelijke vereffening van de zowel tijdens het jaar als in de vorige jaren aangegane verbintenissen zal gebeuren via de begroting van die Vlaamse rechtspersonen die hiertoe vanuit de algemene uitgavenbegroting de nodige kredieten ontvangen. Dat zijn de zogenoemde correlatieve kredieten. Deze correlatieve kredieten nemen de vorm aan van een vastleggingskrediet en een vereffeningskrediet die even groot zijn.

²². Vastleggingskredieten en vereffeningskredieten vormen samen de gesplitste kredieten.

Het vastleggingskrediet (VAK) is louter administratief, aangezien de vastlegging wordt aangerekend op de vastleggingsmachtiging aangegaan door de Vlaamse rechtspersonen

Bijvoorbeeld:

Art. 13 van de algemene uitgavenbegroting 2015 (ontwerp) (*Parl. St. VI. Parl. 2014-15, nr. 15/1, 30*) bepaalt:

'Het EVA Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (begrotingsartikel ABO-1AFA5AY-IS) wordt gemachtigd verbintenissen aan te gaan voor een bedrag van 12.026.000 euro:

- 1° voor de aanmaak, de bijhouding en de ontsluiting van het Grootschalig Referentiebestand en afgeleide producten;
- 2° voor de financiering van haar vermogensuitgaven.'

In de tabel met de begrotingskredieten (*Parl. St. VI. Parl. 2014-15, nr. 15/1, 100*) komt dan het volgende begrotingsartikel voor:

'ABO-1AFA5AY-IS Interne Stroom – Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen'. Daarnaast staan vier kolommen voor respectievelijk VAK, VEK, VRK en MAC met de volgende bedragen (in duizenden euro).

VAK	VEK	VRK	MAC
13.263	13.263	0	12.026

Het vastleggingskrediet is gelijk aan het vereffeningskrediet, terwijl het bedrag van 'MAC' ten gunste van het Agentschap overeenstemt met de vastleggingsmachtiging gegeven in art. 13.

13

Dotatie aan het Vlaams Parlement

Jaarlijks wordt, op vraag van het Vlaams Parlement, in het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap een krediet ingeschreven ter financiering van de werking van het Vlaams Parlement. Met dit krediet financiert het Vlaams Parlement zijn eigen werking en die van de met het parlement verbonden instellingen.

De met het Vlaams Parlement verbonden instellingen zijn:

- A. het Kinderrechtencommissariaat;
- B. het Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie;
- C. de Vlaamse Ombudsdienst.

De werkingsbegroting van het Vlaams Parlement en deze van de met het parlement verbonden instellingen zijn consulteerbaar op de website van het Vlaams Parlement. De plenaire vergadering keurt op voorstel van het Bureau de werkingsbegroting van het Vlaams Parlement evenals de dotaties vanuit de begroting van het Vlaams Parlement aan de met het parlement verbonden instellingen goed.

Het beheer van de middelen in het Vlaams Parlement gebeurt conform het intern begrotings- en boekhoudbesluit. De uitvoering van de begroting van het Vlaams Parlement wordt periodiek opgevolgd door het Rekenhof, dat door de voorzitter van het Vlaams Parlement daarnaast ook kan worden belast met een specifieke auditopdracht. Voor de langere termijn maakt het Vlaams Parlement jaarlijks een meerjarenbegroting met een horizon van vier jaar.

De dotatie aan het Vlaams Parlement wordt in de algemene uitgavenbegroting 2015 (ontwerp) vermeld in begrotingsartikel VPO-1VDA2ZZ-WT – Werking en Toelagen, met een vastleggingskrediet en een vereffeningskrediet van 93.177.000 euro (*Parl. St.* VI. Parl. 2014-15, nr. 15/1, 153).



14

Begrotingscontrole

1. De dagelijkse opvolging van de begroting berust bij de Vlaamse minister, bevoegd voor Financiën en Begroting, die daarin wordt bijgestaan door de inspecteurs van financiën.
2. De begroting wordt ten minste eenmaal per jaar geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden door een begrotingscontrole uit te voeren (art. 8, tweede lid, Rekendecreet).
3. Zo nodig wordt vervolgens een ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting bij het Vlaams Parlement ingediend. Meestal dient de Vlaamse Regering – hoewel dat strikt juridisch niet hoeft – meteen ook een ontwerp van decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting in. Door middel van de begrotingscontrole wordt de begroting van het begrotingsjaar geactualiseerd.
4. Het ontwerp van decreet houdende de eerste aanpassing van de begroting moet uiterlijk op 30 april van het begrotingsjaar bij het Vlaams Parlement worden ingediend (art. 15, § 2, Rekendecreet). Het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting wordt alleen in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting besproken. Het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting wordt, zoals voor de initiële uitgavenbegroting, door de voorzitter van het Vlaams Parlement voor advies toegewezen aan de respectieve bevoegde commissies. Beide ontwerpen van decreet worden nadien ook in plenaire vergadering besproken en gestemd.
5. Ook met betrekking tot de aanpassing van de begroting ontvangen alle parlementsleden bij het begin van de bespreking in commissie de commentaar en opmerkingen van het Rekenhof.
6. De eerste begrotingsaanpassing moet vóór 30 juni van het begrotingsjaar door het Vlaams Parlement worden goedgekeurd. De eventuele daaropvolgende aangepaste begrotingen worden goedgekeurd uiterlijk op 31 december van het lopend jaar.

15

In noodgevallen: het kredietoverschrijdingsrecht van de Vlaamse Regering

1. Wanneer voor één of meer dringende en onvoorziebare uitgaven in de algemene uitgavenbegroting geen of onvoldoende kredieten zijn ingeschreven, kan de Vlaamse Regering zonder voorafgaande parlementaire machtiging nieuwe of bijkomende uitgaven toestaan. Dergelijke beslissing wordt een begrotingsberaadslaging of (begrotings)deliberatie genoemd.
2. Steunend op het Rekendecreet kan de Vlaamse Regering een beraadslaging nemen als aan een aantal voorwaarden is voldaan:
 - A. het moet gaan om dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorziebare omstandigheden;
 - B. de beslissing moet worden gemotiveerd;
 - C. de beslissing van de Vlaamse Regering moet onmiddellijk aan het Vlaams Parlement en aan het Rekenhof worden meegedeeld. Eventueel zendt het Rekenhof binnen drie werkdagen zijn opmerkingen aan het Vlaams Parlement;
 - D. de beslissing moet achteraf (via de opname van de overeenstemmende nieuwe of bijkomende kredieten in een ontwerp van decreet) door het Vlaams Parlement worden geregulariseerd;
 - E. voor belangrijke beslissingen (minstens 5.000.000 euro of minstens 15 percent van het initiële krediet, met een minimum van 500.000 euro) moet dit gebeuren via een afzonderlijk ontwerp van decreet en wordt de uitvoering van de beslissing (vastlegging en vereffening van de nieuwe of bijkomende uitgaven) zelfs opgeschort totdat het ontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement is ingediend, tenzij de Vlaamse Regering in dezelfde beslissing andere kredieten blokkeert tot beloop van hetzelfde bedrag (art. 19, § 2 en 3, Rekendecreet).
3. Binnen vijftien kalenderdagen na haar begrotingsberaadslaging moet de Vlaamse Regering bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet tot aanpassing van de begroting indienen.
4. Een belangrijke begrotingsberaadslaging was de steunoperatie voor KBC, waarbij het kernkapitaal van de KBC-Holding werd versterkt. Die begrotingsberaadslaging van 30 januari 2009 werd gevolgd door een ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2009 dat op 6 februari 2009 bij het Vlaams Parlement werd ingediend (*Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 19-A/1).



16

Het sluitstuk: de algemene rekeningen

1. Aangezien de begroting een raming en een machtiging van de toekomstige ontvangsten en uitgaven bevat, is het belangrijk dat het parlement na afloop van het begrotingsjaar zo vlug mogelijk de werkelijke begrotingsontvangsten en uitgaven zou kennen. Op basis van die cijfers moet het parlement zich uitspreken over de verantwoordelijkheid van de ministers voor de wijze waarop zij de begroting hebben uitgevoerd. Indien dat correct is gebeurd, verleent het parlement de ministers ontlasting door de goedkeuring van het decreet betreffende de algemene rekeningen.

2. Daarom bepaalt de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 dat het Vlaams Parlement elk jaar de rekeningen afsluit. De rekeningen moeten alle ontvangsten en uitgaven bevatten (art. 50 BFW).

3. Het Rekendecreet (art. 31 en 32) legt de Vlaamse Regering de verplichting op om jaarlijks aan het Vlaams Parlement te rapporteren over de algemene rekeningen.

4. De algemene rekeningen bestaan uit:

A. een jaarrekening die de volgende elementen bevat:

1. de balans op 31 december;
2. de resultatenrekening, opgesteld op basis van de kosten en de opbrengsten van het afgelopen boekjaar;

B. de rapportering over de uitvoering van de begroting, opgesteld in dezelfde vorm als de begroting;

C. een rapportering die de aansluiting tussen de jaarrekening, vermeld in 1^o, en de rapportering, vermeld in 2^o, bevat;

D. een toelichting bij de balans, de resultatenrekening en de rapportering over de begroting.

Het boekjaar wordt afgesloten bij de decretale goedkeuring van de algemene rekeningen door het Vlaams Parlement uiterlijk op 31 oktober van het volgende jaar.

5. De algemene rekeningen worden opgesteld door de Vlaamse Regering en uiterlijk op 31 maart volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben aan het Rekenhof bezorgd.

Het Rekenhof bezorgt de rekeningen met zijn opmerkingen voor 31 mei volgend op het boekjaar waarop ze betrekking hebben aan de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering bezorgt voor 21 juni een antwoord op die opmerkingen aan het Rekenhof. Het Rekenhof bezorgt zijn opmerkingen samen met het antwoord van de Vlaamse Regering voor 30 juni aan het Vlaams Parlement.

6. Het Rekendecreet bevat gelijkaardige bepalingen (art. 44 tot 46) voor de in art. 4, § 1, 2^o, van dat decreet bij naam vernoemde Vlaamse rechtspersonen.

7. De Vlaamse Regering diende het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur voor het begrotingsjaar 2012 op 9 december 2013 in bij het Vlaams Parlement (*Parl. St. VI. Parl. 2013-14, nrs. 23/1*). Het Vlaams Parlement keurde die algemene rekening goed op 5 februari 2014. De bekendmaking in het Belgisch Staatsblad volgde op 10 juli 2014.

8. Op 14 oktober 2014 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting het Verslag van het Rekenhof over de algemene rekeningen 2013 van de Vlaamse Gemeenschap (*Parl. St. VI. Parl. 2014, nr. 36/1*).

17

Het Rekenhof

1. Het Rekenhof is ingesteld door art. 180 van de Grondwet.

2. Het Rekenhof is een orgaan van de wetgevende macht, dat voor rekening van de parlementen en de provincieraden controle uitoefent op de ontvangsten en de uitgaven van de federale Staat, de gemeenschappen en gewesten, de provincies en de openbare instellingen.

Het is belast met de externe controle op de begrotings-, boekhoudkundige- en financiële verrichtingen van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de openbare instellingen die ervan afhangen, en de provincies. De controle op de gemeenten behoort niet tot de bevoegdheid van het Rekenhof.

De bevoegdheid van het Rekenhof voor de Vlaamse Gemeenschap is gebaseerd op de bijzondere financieringswet van 1989 (art. 50, § 2) en de algemenebepalingenwet (art. 10).

3. Het Rekenhof omvat twee kamers (een Nederlandstalige en een Franstalige), die ieder bestaan uit een voorzitter, vier raadsheren en een griffier. De oudst benoemde voorzitter draagt de titel van eerste voorzitter, de oudst benoemde griffier die van hoofdgriffier. De leden van het Rekenhof worden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers benoemd voor hernieuwbare periodes van zes jaar (art. 180 GW, art. 1 Rekenhofwet).

4. De taak van het Rekenhof is driedelig:

- A. Het controleert de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven.
- B. Het gaat na of alle ontvangsten voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest op een correcte wijze worden ingevorderd en in de thesaurie worden gestort.
- C. Het controleert (uitsluitend achteraf) de goede besteding van de gemeenschaps- en gewestgelden. Het vergewist zich ervan dat de beginselen van zuinigheid (economy), doelmatigheid (efficiency) en doeltreffendheid (effectiveness) in acht worden genomen (beheerscontrole: de 'three auditing E's') (art. 10, § 1, vierde lid, algemenebepalingenwet).

5. De wet kan aan het Rekenhof de controle op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, opdragen. Deze wet kan ook toelaten dat een decreet deze controle regelt. Deze wet moet met een tweederdemeerderheid worden aangenomen (art. 180, vierde lid GW).

6. Het Vlaams Parlement kan bij decreet bijkomende taken toekennen aan het Rekenhof. Op eensluidend advies van het Rekenhof stelt het decreet daarvoor de vergoeding van het Rekenhof vast. Geen enkele vergoeding is verschuldigd voor een taak die door het Rekenhof al werd uitgevoerd vóór 1 juli 2014 (art. 180, vijfde lid GW).

7. Het Rekenhof spreekt zich nooit uit over de politieke opportuniteit van de ontvangsten of uitgaven.

8. Het Rekenhof verstrekt aan de Vlaamse volksvertegenwoordigers informatie via onder meer.

- A. een rekeningenboek dat alle informatie bundelt over de uitvoering van de begroting van het vorige jaar en de algemene rekening daarover, alsook over onderzoeken met een sterk financiële inslag;
- B. afzonderlijke, gedrukte rapporten in de loop van het jaar met actuele rapportering over belangrijke, afgeronde rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken;
- C. zijn commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van middelenbegroting en van algemene uitgavenbegroting en bij de begrotingsaanpassingen;
- D. zijn (eventuele) opmerkingen bij de beslissingen van de Vlaamse Regering tot het machtigen van bijkomende of nieuwe uitgaven;
- E. het individuele recht van elke Vlaamse volksvertegenwoordiger om de dossiers van het Rekenhof in te kijken en/of afschriften van stukken uit deze dossiers te verkrijgen.

9. Het Rekenhof maakt elk jaar ook een activiteitenverslag over aan het Vlaams Parlement.

18

Enkele begrippen

1. De **Inspectie van Financiën** is een controledienst van de uitvoerende macht. De inspecteurs van financiën rapporteren aan de Vlaamse minister, bevoegd voor begroting, over de grote uitgavendossiers die hen door de Vlaamse 'spending' minister bij wie zij geaccrediteerd zijn, voor (verplicht) advies worden voorgelegd. In tegenstelling tot het Rekenhof spreken zij zich wel uit over de opportuniteit van de voorgestelde uitgaven. Zij gaan ook na of de door de overheidsdiensten gevraagde kredieten stroken met de werkelijk noodzakelijke uitgaven.
2. De **controleurs van de vastleggingen** zijn ambtenaren aangewezen door de Vlaamse Regering, op voordracht van de Vlaamse minister, bevoegd voor financiën en begroting, die ter plaatse (d.w.z. in de 'spending' overheidsdienst) het ritme van de uitgaven in het oog houden om kredietoverschrijdingen te voorkomen. De controleur ziet er dus op toe of de uitgaven op de juiste begrotingsartikelen worden aangerekend en of er voor die uitgaven nog voldoende vastleggingskredieten zijn (art. 35 Rekendecreet). Zij controleren ook de wettelijkheid van de procedure. De door de overheid aangegane verbintenissen worden door de controleurs van de vastleggingen in een register geboekt, zodat de benodigde begrotingskredieten gereserveerd worden.
3. **Begrotingsruiters** zijn bepalingen in het ontwerp van decreet van een begroting waarbij de decreetgever voor de duur van het begrotingsjaar afwijkingen toestaat van de geldende begrotingsregels. In zijn commentaar en opmerkingen bij de begrotingsontwerpen vestigt het Rekenhof steeds de aandacht op eventuele nieuwe begrotingsruiters.
4. **Anticipatieve uitgaven** zijn uitgaven ten laste van de begroting van het volgende begrotingsjaar. Vanaf 1 december (x-1) mogen de uitgaven die nodig zijn voor de ononderbroken werking van de openbare diensten worden aangegaan ten laste van de kredieten van het (volgende) begrotingsjaar (x). Die uitgaven mogen een derde van de goedgekeurde kredieten voor soortgelijke uitgaven op het (lopende) jaar (x-1) niet overschrijden. De vastleggingsakten bepalen dat de werken niet aangevat mogen worden, de leveringen niet mogen plaatsvinden en de diensten niet gepresteerd mogen worden vóór de opening van het begrotingsjaar (x) (art. 13 Rekendecreet).
5. **Debudgettering** gebeurt wanneer bepaalde uitgaven die in de begroting thuis horen er toch niet in worden opgenomen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de uitgave door een andere overheid of openbare instelling ten laste wordt genomen en deze daartoe een lening aangaat waarvan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest de aflossings- en interestlasten op zich neemt (prefinanciering).
6. Een **bijkrediet** is een in de loop van het begrotingsjaar door het Vlaams Parlement goedgekeurd krediet om de oorspronkelijk ingeschreven kredieten te verhogen.
7. **Provisionele kredieten** worden ingeschreven wanneer een verhoging van de uitgaven op de programma's (eventueel van verschillende departementen) wordt verwacht, zonder dat het juiste krediet per programma gekend is (door bijvoorbeeld de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen). In de loop van het begrotingsjaar zal het krediet worden omgeslagen per programma naar de verschillende begrotingsartikelen, naarmate bekend is geworden hoe groot het toe te kennen bedrag is. Er worden bijvoorbeeld provisionele kredieten ingeschreven voor de loonindexering omdat de exacte datum van de indexaanpassing (en bijgevolg de budgettaire gevolgen) op het ogenblik van de begrotingsopmaak nog niet gekend is.

Bijvoorbeeld:

De initiële algemene uitgavenbegroting 2015 bevat een provisioneel krediet onder begrotingsartikel VRO-1VBA2ZZ-PR, Provisies, met een vastlegginskrediet en een vereffeningskrediet van telkens 635.000 euro.

Dat provisioneel krediet mag dan, op grond van een bepaling (= begrotingsruiter) in het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting 2015, zowel in vastleggings- als in vereffeningskrediet, bij besluit van de Vlaamse Regering volgens de behoeften verdeeld worden over de passende bestaande of eventueel nieuw in te schrijven begrotingsartikelen van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap (art. 65 ontwerpdecreet algemene uitgavenbegroting 2015, *Parl. St. VI. Parl. 2014-15, nr. 15/1, 40*).

8. De Hoge Raad van Financiën, afdeling Financieringsbehoeften

De afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid van de Hoge Raad van Financiën brengt jaarlijks twee adviezen uit:

- A. in maart een evaluatie van de uitvoering van het Belgisch stabiliteitsprogramma in het voorbije jaar;
- B. in juni het jaarverslag, waarin wordt ingegaan op de financieringsbehoeften van de verschillende Belgische overheden en het te volgen budgettaire beleid.

De afdeling kan daarnaast ambtshalve of op vraag van de minister van Financiën een advies uitbrengen over de opportuniteit om de leningscapaciteit van een overheid te beperken en dit volgens de noodzaak om de economische en de monetaire eenheid niet in het gedrang te brengen of een structurele ontsporing van de financieringsbehoeften te voorkomen.

De rapporten van de HRF-afdeling financieringsbehoeften vormen regelmatig discussiestof tussen meerderheid en oppositie in het Vlaams Parlement en tussen beide landsgedeelten.

Deze rapporten worden niet als Vlaams parlementair stuk gedrukt maar zijn te downloaden vanaf de website:

<http://www.docufin.fgov.be/intersalgnl/hrfcsf/onzedienst/Onzedienst.htm>

9. De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

Het decreet op de SERV²³ voorziet in een jaarlijks advies van de SERV over het begrotingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap. Centraal in dat advies staan de aanbevelingen over de grote lijnen van de begroting voor de komende jaren. Dit advies wordt voor 10 september uitgebracht (in de regel parlementair stuk 12-A). Jaarlijks maakt de SERV ook een evaluatie van de begroting zoals ze door het parlement is goedgekeurd. Deze evaluatienota wordt telkens besproken in de raad van januari (in de regel parlementair stuk 12).

Het SERV-secretariaat heeft ook een bestand van begrotingscijfers en van de uitvoering van de begroting aangelegd. De belangrijkste gegevens worden gepubliceerd in het begrotingsadvies en in de evaluatienota.

In de regel worden de begrotingsrapporten van de SERV geagendeerd naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen: stuk 12-A naar aanleiding van de besprekingen van de initiële begroting en stuk 12 naar aanleiding van de begrotingscontrole.

In juli 2014 bracht de SERV een rapport uit over het begrotingsbeleid 2009-2014 (*Parl. St. VI. Parl. 2014, nr. 12/1*). Ook in juli 2014 bracht de SERV een advies uit over het begrotingsbeleid 2015 van de Vlaamse Gemeenschap (*Parl. St. VI. Parl. 2014, nr. 12-A/1*).

23. Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, art. 12.

19

De impact van Europa op het Vlaams sociaal-economische en begrotingsbeleid²⁴

1. Algemeen kader

Als gevolg van de recente economische en financiële crisis werd de coördinatie van en het toezicht op het macro-economisch en budgettair beleid van de lidstaten van de Europese Unie, ook wel [economisch bestuur](#) genoemd, versterkt. De nieuwe regels (die zijn vastgelegd in het six pack, het two pack en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie) werden geïntegreerd in het [Europees Semester](#), de jaarlijks terugkerende periode voor coördinatie van het macro-economisch, begrotings- en structuurbeleid die resulteert in beleidsadviezen voorafgaand aan het nationaal begrotingsproces.

De [Europa 2020-strategie](#) is ook in dit Europees Semester verankerd.

- De Europa 2020-strategie is het tienjarenplan voor groei van de EU.
- Dit plan moet niet alleen helpen de economische crisis te overwinnen maar ook de problemen van ons groeimodel aanpakken en de voorwaarden scheppen voor een slimme, duurzame en inclusieve economie.
- Er werden vijf [hoofddoelstellingen](#) vastgesteld voor werkgelegenheid, onderwijs, onderzoek en ontwikkeling, klimaatverandering en duurzame energievoorziening en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.
- Er werden ook zeven [kerninitiatieven](#) opgezet die als kader dienen voor gezamenlijke activiteiten van de EU en nationale autoriteiten. In hun nationale hervormingsprogramma's geven de lidstaten jaarlijks aan hoe ze uitvoering geven aan de landenspecifieke aanbevelingen en welke voortgang ze hebben geboekt met betrekking tot de Europa 2020-doelstellingen, die ze hebben vastgesteld.

De Europese Commissie (EC) stelde in maart 2014 een stand van zaken met betrekking tot de [Europa 2020-strategie](#). Er zal vervolgens vanuit de EC een [brede bevraging](#) met betrekking tot de Europa 2020-strategie worden opgezet, zodat over een midterm review van de Europa 2020-strategie door de Europese Lenteraad van maart 2015 kan worden beslist.

2. Van het Europees naar het nationaal semester

Het Europees semester start jaarlijks (in november) met de Jaarlijkse Groeianalyse (JGA) van de Europese Commissie (EC), waarin de EC de algemene economische prioriteiten voor de EU aangeeft. In het [waarschuwingsmechanismeverslag](#), dat op hetzelfde moment als de JGA gepubliceerd wordt, worden de lidstaten onderzocht op macro-economische onevenwichtigheden.

In maart van elk jaar stelt de [Europese Lenteraad](#) de economische prioriteiten voor de EU vast op basis van de jaarlijkse groeianalyse. In het voorjaar worden door de EC, in het kader van de procedure met betrekking tot macro-economische onevenwichtigheden, ook de resultaten van de [diepgaande evaluaties](#) gepubliceerd.

De lidstaten moeten vervolgens in april hun stabiliteits-/convergentieprogramma's (begrotingsplannen op middellange termijn (3 jaar)) en hun nationale hervormingsprogramma's (vorderingen betreffende lidstaatspecifieke aanbevelingen en Europa 2020- doelstellingen) bij de Europese Commissie indienen, die moeten aansluiten bij alle eerdere

24. De tekst is grotendeels overgenomen van www.bestuurszaken.be. In de digitale versie van deze brochure bevatten de onderstreepte begrippen een externe link.

EU-aanbevelingen. Eind mei/begin juni stelt de Europese Commissie de [landenspecifieke aanbevelingen](#) voor, die vervolgens voorgelegd worden aan de Europese Raad en formeel goedgekeurd worden op de ECOFIN-Raad van juli.

Nadien begint een 'nationaal semester: de lidstaten moeten met de Europese aanbevelingen rekening houden bij de vormgeving van hun beleid en de opmaak van hun begroting.

Zo moeten de lidstaten van de eurozone onder meer tegen 15 oktober hun ontwerpbegrotingsplannen aan de EC bezorgen. In november brengt de EC advies uit over deze ontwerpbegrotingsplannen. Indien lidstaten significant afwijken van hun begrotingsverplichtingen volgend uit het Stabiliteits- en Groeipact, kan de EC een herziening vragen van het ingediende plan (de EC brengt haar advies in dat geval reeds uit in oktober). In december stellen de eurolanden dan hun definitieve begroting vast en houden daarbij rekening met het advies van de Commissie en de ministers van Financiën.

3. Impact op Vlaanderen

Het [stabiliteits- en groeipact](#) is aangepast door middel van het six pack (dat in december 2011 bindend werd) en het two pack (dat in mei 2013 van kracht is geworden). De regels zijn verder aangescherpt door het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de EMU (VSCB) (dat in januari 2013 in werking is getreden in de 25 landen die partij zijn bij dit verdrag). In hoofdlijnen heeft dit volgende [impact op Vlaanderen](#):

- Begrotingsbeleid: de focus wordt verlegd naar structurele resultaten (ontwikkeling Vlaamse structurele norm).
- Begrotingsagenda: aanlevering van gegevens in het kader van een intern Belgisch gecoördineerde meerjarenbegroting voor indiening bij de EC op 30/04, aanlevering van gegevens voor het intern Belgisch gecoördineerd ontwerpbegrotingsplan dat op 15/10 bij de EC ingediend moet worden.
- Bijkomende rapporteringsverplichtingen.
- Intensievere samenwerking tussen de verschillende subsectoren van de gezamenlijke overheid.
- Uitbreiding van de taken van de afdeling financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën. Aan het secretariaat van de afdeling financieringsbehoeften van de overheid zullen zes leden van entiteit II (waarvan 2 ambtenaren aangeduid door de Vlaamse Regering) worden toegevoegd. Wat de Europa 2020-strategie betreft, neemt Vlaanderen sinds de start in het voorjaar van 2010 het nodige ownership op. Vlaanderen stelt elk jaar een [Vlaams hervormingsprogramma](#) op, dat eveneens als input dient voor het [nationaal hervormingsprogramma](#). Vlaanderen neemt in het kader van het Europees Semester ook deel aan de bilaterale ontmoetingen tussen de Europese Commissie en België, waar de opvolging van de landenspecifieke aanbevelingen centraal staat.

Beknopte bibliografie

BECKERS J. en MATTHIJS H., *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 585 p.

JONET M. en MAUDENS L., *Een becommentarieerde lezing van de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat*, in: *Documentatieblad van de Federale Overheidsdienst Financiën*, 2004/1, pp. 3-85.

MATTHIJS H. en VANDENBOSSCHE E., *De nieuwe presentatie en de nieuwe goedkeuringsprocedure van de Belgische staatsbegroting*, in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1990, pp. 550-562.

MATTHIJS H., MATTHIJS D. en MERGAERTS S., *Overheidsbegrotingen. I. Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, xxviii + 499 pp.

MERGAERTS S., *Het Rekenhof en de federalisering van België*, in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2002, pp. 291-303.

SCHELSTRAETE W., *De informatietaak van het Rekenhof – nieuwe perspectieven ?*, in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1988, pp. 519-528.

SENELLE R. en CLEMENT E., *Dotaties*, Brugge, Die Keure, 1990.

VAN de VOORDE A. en STIENLET G., *De rijksbegroting in het federale België*, Brussel, CEPES, 1995, 314 pp.

VAN DER HULST M., *Het federale parlement*, Kortrijk, UGA, 1994.

Voorts heeft het departement Financiën Begroting van de Vlaamse overheid een 'Handboek Begroting' opgesteld. Dat handboek is raadpleegbaar op de volgende website:

<http://vormingbegroting.fenb.be/>.

Colofon

Begrotingsregels ontrafeld

November 2014

Redactie

Directie Decreetgeving

Fotografie

Stefan De Wilde, Kurt Van Strijthem en Marnix Van Esbroeck

Lay-out en druk

drukkerij@vlaamsparlement.be

Verantwoordelijke uitgever: Martine Goossens, secretaris-generaal.

