

BEGROTINGSREGELS
voor parlementair gebruik

- Juli 2014 -

NOOT VOORAF

**Deze handleiding hielden we met opzet beperkt tot de meest elementaire, voor de parlementaire praktijk dienstige begrotingsregels.
Voor een meer volledige en diepgaande analyse zij verwezen naar de in de bibliografie vermelde werken.**

D/2014/4686/12

WOORD VOORAF

Ieder verkozen mandataris wordt bij de aanvang van zijn mandaat onvermijdelijk geconfronteerd met een stapel nieuwe dossiers. Een daarvan is de jaarlijkse begroting die hij of zij als parlements lid, provincieraadslid of gemeenteraadslid wordt geacht goed of af te keuren.

Die taak met kennis van zaken uitvoeren is beslist geen sinecure. Vraag dat maar aan de 150 volksvertegenwoordigers die elk jaar hun weg zoeken in de stapel boeken (Middelenbegroting, Algemene Uitgavenbegroting, Algemene Toelichting, Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof) die ze in oktober toegestuurd krijgen. Na de goedkeuring van de begroting moeten ze daarenboven ook nog controle uitoefenen op de uitvoering ervan.

De daartoe vereiste technische kennis is in de voorliggend beknopte brochure bijeengebracht. Enkel die aspecten van het begrotingsrecht die de Kamerleden en hun medewerkers rechtstreeks aanbelangen, zijn erin opgenomen.

De eerste uitgave van deze handleiding kwam tot stand in 2001. Twee volksvertegenwoordigers, één van elke taalgroep, lazen de ontwerp tekst na. Hun aanmerkingen werden in de definitieve tekst verwerkt.

Omdat het van meet af aan duidelijk was dat de inwerkingtreding van de begrotingshervorming van mei 2003 ettelijke jaren zou vergen, werden de desbetreffende wetswijzigingen in de (licht gewijzigde) tweede uitgave van de brochure (november 2003) louter *pro memorie* opgesomd en dus niet in de eigenlijke tekst van de brochure verwerkt.

Die uitgave stond wel model voor een identieke publicatie van het Vlaamse Parlement (in november 2006).

Na de derde uitgave (2011) stel ik u nu de vierde herwerkte uitgave voor waarin o.m. ook aandacht wordt besteed aan de Europese budgettaire context.

Deze handleiding, die sinds 2002 ook op de webstek van de Kamer van volksvertegenwoordigers beschikbaar is, beantwoordt m.i. aan de behoeften van zowel beginnende als meer ervaren Kamerleden en politieke medewerkers, die niet geschoold zijn in deze materie. De praktijk van de voorbije jaren heeft uitgewezen dat zij daarnaast ook door sommige openbare besturen en universiteitsstudenten als handleiding wordt gebruikt.

Als Kamervoorzitter hoop ik dat de volksvertegenwoordigers er goed gebruik zullen van maken. Het kan de kwaliteit van de parlementaire controle en het respect voor het parlementair werk alleen maar ten goede komen.

Patrick Dewael
Voorzitter van de Kamer van
volksvertegenwoordigers

INHOUD

1.	Inleiding.....	6
2.	Waar vinden we de begrotingswetgeving?.....	8
3.	Algemene beginselen	8
4.	Parlementaire begrotingsdocumenten	10
5.	De Algemene Toelichting	11
6.	Het ontwerp van Middelenbegroting	11
6bis.	In noodgevallen: de financiewet.....	13
7.	Het ontwerp van Algemene Uitgavenbegroting	13
7bis.	In noodgevallen: voorlopige kredieten.....	16
8.	Algemene Uitgavenbegroting: soorten kredieten en aanduiding in de begrotingstabellen.....	17
9.	De kredieten ingeschreven voor de dotaties.....	22
10.	Begrotingscontrole	23
11.	Begrotingsfondsen	24
11bis.	Terugbetalings- en toewijzingsfondsen	26
12.	In noodgevallen: het kredietoverschrijdingsrecht van de Ministerraad.....	26
13.	In uiterste nood: schatkistvoorschotten.....	26
14.	De eindregeling van de begroting: de rekeningwet.....	27
15.	Het Rekenhof	28
16.	Impact EU-begrotingsbeleid.....	30
17.	Varia.....	33
18.	Meer uitleg	36
	Beknopte bibliografie	37
	Trefwoordenregister	39

1. Inleiding

De begrotingsregels horen thuis in het publiek recht. De wetgever legt ze aan de overheid op teneinde een zuinige en transparante aanwending van het belastinggeld te waarborgen.

Slechts een beperkt gedeelte van die regels belangt de Kamerleden en hun medewerkers rechtstreeks aan. Wat volgt is een bescheiden poging om alvast deze regels op een klare, bevattelijke wijze uiteen te zetten.

Eerst geven we een overzicht van de algemene beginselen, zoals ze in de Grondwet en de wetten zijn vervat. Vervolgens besteden we aandacht aan de parlementaire begrotingsdocumenten (Algemene Toelichting, Middelenbegroting, Algemene Uitgavenbegroting, beleidsnota's, aanpassingsbladen) en aan de manier waarop zij door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden onderzocht.

Samengevat komt het hierop neer:

De regering legt twee wetsontwerpen (één voor de ontvangsten en één voor de uitgaven) ter goedkeuring voor aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. De begrotingsdocumenten moeten uiterlijk op 15 oktober (van het vorige jaar) aan de Kamerleden worden rondgedeeld.

De ministers moeten daarenboven uiterlijk op 31 oktober¹ hun beleidsnota's aan de Kamerleden bezorgen. Deze informatiedocumenten worden niet in stemming gebracht.

De Kamerleden moeten zich ten laatste op 31 december (van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat) over de beide wetsontwerpen (ontvangsten- en uitgavenbegroting) uitspreken. Aan deze einddatum is echter 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 ontvangstenbegroting (Middelenbegroting) wordt enkel besproken in de commissie voor de Financiën en de Begroting, in aanwezigheid van de ministers van Begroting en Financiën.

De uitgavenbegroting (Algemene Uitgavenbegroting) wordt, samen met de beleidsnota's, in elke vaste commissie besproken met de bevoegde minister. Daarover wordt dan vervolgens mondeling of schriftelijk verslag uitgebracht aan de commissie voor de Financiën en de Begroting.

Tenslotte wordt na de eindstemming in de commissie voor de Financiën en de Begroting over beide begrotingen een bespreking gehouden in de plenaire vergadering. Zowel bij het advies van de vaste commissies als in de commissie voor de Financiën en de Begroting en in de plenaire vergadering kunnen telkens amendementen worden ingediend.

In de handleiding proberen we tevens de diverse soorten kredieten (vastleggings- en verefeningskredieten, in begrotingsfondsen opgenomen variabele kredieten) te definiëren.

We staan even stil bij de specifieke procedure in verband met de dotaties (werkingskredieten van de Koninklijke Familie, het parlement, het Grondwettelijk Hof e.a.).

Ook de procedures voor noodgevallen (financiewet, voorlopige kredieten, door de Minister-raad verleende machtigingen om uitgaven te verrichten, schatkistvoorschotten) worden nader bekeken.

Een volgend deel is gewijd aan de eindregeling van de begroting (de goedkeuring, door de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de eindresultaten van de begroting van het voorbije jaar, de werkelijke ontvangsten en uitgaven dus).

We gaan ook nader in op de rol van het Rekenhof als collateraal hulporgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers bij de controle op de uitvoering van de begroting en op de diverse documenten die het in dit verband aan de Kamer bezorgt.

¹ Zie de huidige tekst van artikel 107.1 van het Kamerreglement. Die datum zal wellicht worden gewijzigd.

Ten slotte geven we een stand van zaken betreffende de Europese reglementering die voortaan ook op de Belgische begroting van toepassing is.

~

In 2003 werd de begrotingswetgeving grondig gewijzigd (cf. *infra*, punten 2.3. en 2.4.). Die wijzigingen betreffen o.m.:

- De integratie van de begrotingscomptabiliteit in een systeem van algemene boekhouding;
- De vervanging van de kasboekhouding door een systeem van boekhouding op transactiebasis;
- De wijziging van de samenstelling van de algemene rekening van de Staat;
- De vervanging van de notie “ordonnanceringskredieten” door “vereffeningskredieten”;
- De opheffing van de niet-gesplitste kredieten;
- De afschaffing van de mogelijkheid tot overdracht van niet gebruikte kredieten naar het volgende begrotingsjaar;
- Een grondig gewijzigd herverdelingsstelsel van de basisallocaties;
- De versterking van de interne controle en de oprichting van een interne audit binnen de federale overheidsdiensten;
- De afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof en, bijgevolg, van alle afwijkingen van dit voorafgaand visum (o.m. het systeem van de buitengewone rekenplichtigen, de geldvoorschotten en kredietopeningen). Het Rekenhof blijft niettemin waken over de correcte aanrekening op de basisallocaties en gaat na of de kredieten niet worden overschreden;
- De uitdrukkelijke toekenning aan het Rekenhof van een controlebevoegdheid over de algemene boekhouding van de diensten van de Staat;
- De mogelijkheid voor de Kamer van volksvertegenwoordigers om het Rekenhof te gelasten een onderzoek te voeren naar de wettigheid en de regelmatigheid van sommige uitgavenprogramma's alsook financiële audits uit te voeren binnen de diensten en instellingen die aan de controle van het Hof zijn onderworpen;
- De hervorming van de Inspectie van Financiën;
- De afschaffing van de controle van de vastleggingen²;
- De opheffing van de rechtsmacht van het Rekenhof over de (secundaire) ordonnateurs;
- De invoering van dezelfde algemene regels op het vlak van begroting en boekhouding voor de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen. De gefedereerde entiteiten kunnen die regels echter aanvullen met eigen bepalingen.

Lange tijd zag het er naar uit dat zou worden afgezien van de invoering van een systeem van dubbele boekhouding³. Op 25 juli 2008 heeft de Ministerraad echter beslist om binnen het FEDCOM-project toch een algemene boekhouding te implementeren. De uitvoering ervan is voltooid voor de federale overheidsdiensten en is nog steeds aan de gang voor de openbare instellingen.

² De bepalingen van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit betreffende de controle op de vastleggingen werden evenwel hernomen in de programmawet van 22 december 2008 (artikelen 9 tot 15 – *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2008)

³ Verslag colloquium “Een dubbele boekhouding voor de federale overheid?”, 16 januari 2007, Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers (CRIV 51 COL 028).

2. Waar vinden we de begrotingswetgeving?

- 2.1. In de Grondwet – afgekort GW - (Titel V – de financiën, artikelen 170 tot 181).
- 2.2. In de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 28 december 2011 (*Belgisch Staatsblad* van 30 december 2011, vierde editie).
- 2.3. In 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, gewijzigd bij de wet van 10 april 2014 (*Belgisch Staatsblad* van 25 april 2014).
- 2.4. In de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat, gewijzigd bij de wet van 10 april 2014 (*Belgisch Staatsblad* van 25 april 2014).
- 2.5. In het koninklijk besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de Federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie (*Belgisch Staatsblad* van 11 december 2009).
- 2.6. In het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, inzonderheid de artikelen 106 tot 119.

3. Algemene beginselen

- 3.1. **A. Eenjarigheid** (*de begroting is slechts één jaar geldig*)

Ieder jaar keurt de Kamer van volksvertegenwoordigers de begroting goed (artikel 174, eerste lid, G.W.)

Over de belastingen ten behoeve van de Staat wordt jaarlijks gestemd. De regels die ze invoeren gelden slechts voor één jaar tenzij ze worden vernieuwd (artikel 171 G.W.).

De ontvangsten en uitgaven van de diensten van algemeen bestuur van de Staat voor elk begrotingsjaar worden vastgesteld en toegestaan bij jaarlijkse wetten.

Het boekjaar en het begrotingsjaar vallen samen met het kalenderjaar (wet van 22 mei 2003, artikel 6).

B. Voorafgaande machtiging (*de uitgaven moeten voorafgaandelijk worden toegestaan door de Kamer van volksvertegenwoordigers*)

De Middelenbegroting en de Algemene Uitgavenbegroting worden uiterlijk op 31 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd (wet van 22 mei 2003, artikelen 47 en 48).

De ministers mogen geen enkele uitgave vastleggen of vereffenen boven de voor ieder van hen geopende kredieten (wet van 22 mei 2003, artikel 61).

De belangrijkste uitzonderingen op die regel zijn de financiewet en de wet tot opening van voorlopige kredieten (zie. *infra*, punten 6*bis* en 7*bis*), de begrotingsbeslissingen van de ministerraad (zie *infra*, punt 12) en de schat-kistvoorschotten (zie *infra*, punt 13).
- 3.2. **Specialiteit** (*iedere uitgave stemt overeen met een specifieke begrotingspost*)

Het Rekenhof waakt erover dat geen artikel van **de uitgaven**⁴ der begroting

⁴ Deze regel geldt niet voor de ontvangsten, waarvoor de in de Middelenbegroting opgenomen bedragen louter ramingen zijn.

wordt overschreden en dat geen overschrijving [= transfer tussen begrotingsartikelen] plaatsheeft (artikel 180 G.W.)

De ministers mogen geen enkele uitgave vastleggen of vereffenen boven de voor ieder van haar/hem bij wet geopende kredieten of boven de machtigingen verleend door de Ministerraad (wet van 22 mei 2003, artikel 61).

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

Alle staatsontvangsten en -uitgaven moeten op de begroting en in de rekeningen worden gebracht (artikel 174, tweede lid, G.W.).

De ministers mogen het bedrag van de kredieten, bestemd voor de uitgaven van hun onderscheiden diensten, niet verhogen door bijzondere inkomsten (wet van 22 mei 2003, artikel 61, tweede lid).

B. Niet-affectatie van de ontvangsten (*alle ontvangsten dienen voor alle uitgaven*)

De gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven (wet van 22 mei 2003, artikel 60). Bij wijze van uitzondering geldt dit niet voor de begrotingsfondsen waarvoor specifieke ontvangsten worden toegevoegd aan specifieke uitgaven (zie *infra*, punt 8.2).

C. Kaseenheid (*alle ontvangsten moeten in de Schatkist worden gestort*)

Alle in de kassen van het algemeen bestuur ontvangen geld wordt ge-centraliseerd op de rekening van de Staatskas (FOD Financiën) (wet van 22 mei 2003, artikel 68).

3.4. **Openbaarheid** (*iedereen kan de begroting inkijken*)

In België komt de begroting tot stand **in de vorm van een wet**. De regering dient hiertoe jaarlijks twee wetsontwerpen (één voor de ontvangsten en één voor de uitgaven) in bij de Kamer van volksvertegenwoordigers. Zij worden in openbare vergadering (zowel in commissie als in plenum) besproken en in stemming gebracht. Nadat zij worden aangenomen, worden zij in het *Belgisch Staatsblad* bekend gemaakt.

Dit geldt ook voor de rekeningen (het eindresultaat van de begroting – zie *infra*, punt 14).

3.5. De organieke wet van 22 mei 2003 bevat afwijkingen op sommige algemene principes: bijv. de begrotingsfondsen (toewijzing van bepaalde ontvangsten aan welbepaalde uitgaven), de anticipatieve vastleggingen (annaliteit). De begrotingswetten bevatten ook zeer talrijke uitzonderingen. Het gaat daarbij om bijzondere bepalingen (**begrotingsruiters** - zie *infra*, punt 17.3) die aan een bepaalde minister de toestemming verlenen om van één of meer van die beginselen af te wijken. Laatstgenoemde machtigingen zijn dan echter slechts voor één jaar geldig. Tijdens het daaropvolgende begrotingsjaar moet de betrokken minister hiervoor dus opnieuw de toestemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers vragen en verkrijgen.

4. Parlementaire begrotingsdocumenten

- 4.1. Elk jaar worden de ontwerpen van de **Middelenbegroting** (= ontvangstenbegroting) en van de **Algemene Uitgavenbegroting**, samen met een **Algemene Toelichting** bij de genoemde ontwerpen, opgesteld en gedrukt⁵ door toedoen van de minister die de Begroting onder haar/zijn bevoegdheid heeft. Deze ontwerpen van begroting worden, met de Algemene Toelichting, uiterlijk op 15 oktober van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat (jaar x-1) bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend (wet van 22 mei 2003, artikel 45). Zij moeten uiterlijk op 31 december van hetzelfde jaar door de Kamer worden aangenomen. In overeenstemming met artikel 74, 3°, van de Grondwet worden de begrotingen niet meer aan de Senaat ter goedkeuring voorgelegd.
- 4.2. De **parlementaire begrotingsdocumenten** bestaan meestal uit de volgende boekdelen:
- 1) het ontwerp van Middelenbegroting (1 boekdeel);
 - 2) het ontwerp van Algemene Uitgavenbegroting (2 boekdelen);
 - 3) de Algemene Toelichting bij de begrotingen van ontvangsten en uitgaven (1 boekdeel);
 - 4) de verantwoording van de Algemene Uitgavenbegroting (1 boekdeel per sectie⁶).
- 4.3. Bij het begin van de bespreking in commissie ontvangen alle Kamerleden de **commentaar en opmerkingen van het Rekenhof**, een document met kritische bemerkingen over de ingediende begrotingsontwerpen⁷ (zie ook *infra*, punt 15.5).
- 4.4. Daarnaast zijn er ook nog de door de regering overgezonden **beleidsnota's**. Iedere minister moet uiterlijk op 31 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat een nota aan de Kamer van volksvertegenwoordigers overzenden, waarin de doelstellingen, de budgettaire heroriënteringen, de in te zetten middelen en het tijdschema voor de tenuitvoerlegging worden uiteengezet. Ook deze nota's worden als parlementaire stukken gedrukt en rondgedeeld. Volgens artikel 111, derde lid, van het Kamerreglement gelden zij mede als uitgangspunt voor de bespreking van de programma's van de Algemene Uitgavenbegroting. Zij worden bij voorkeur samen met de verantwoording van de desbetreffende sectie van de Algemene Uitgavenbegroting (zie *infra*, punt 7.3.) bekeken.

⁵ In werkelijkheid worden de begrotingsdocumenten gedrukt door de Kamer van volksvertegenwoordigers nadat ze eerst door de beleidscel en de administratie van de minister van Begroting persklaar werden gemaakt.

⁶ Bovendien wordt vele maanden na de indiening van de overige documenten ook een globale verantwoording, die veeleer van statistische aard is, aan de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden (bijvoorbeeld DOC 53 1944/042)

⁷ Sinds de begroting 2009 worden deze opmerkingen in een afzonderlijk parlementair document gepubliceerd (zie bijv. DOC 52 1528/004 (2008-2009)). Voordien werden zij opgenomen in het verslag van de commissie voor de Financiën en de Begroting (zie bijv. DOC 52 0993/003 (2007-2008), blz. 40 tot 108).

5. De Algemene Toelichting⁸

- 5.1. Dit zeer interessante **informatiedocument over ontvangsten en uitgaven** wordt zoals gezegd (zie *supra*, punt 4.1.) door de minister van Begroting samen met de ontwerpen van Middelenbegroting en Algemene Uitgavenbegroting uiterlijk op 15 oktober (x-1) bij de Kamer van volksvertegenwoordigers ingediend.
Dit document wordt niet in stemming gebracht.
- 5.2. Het wordt gecoördineerd door ambtenaren van de macrobudgettaire dienst van de FOD Budget en Beheerscontrole. De erin verwerkte bedragen zijn afkomstig van de studiediensten van de FOD Budget en Beheerscontrole, Financiën en Sociale Zekerheid, van de POD Wetenschapsbeleid en van verscheidene beleidscellen.
- 5.3. Krachtens artikel 46 van de wet van 22 mei 2003, gewijzigd bij de wet van 10 april 2014 (*Belgisch Staatsblad* van 25 april 2014) bevat de Algemene Toelichting inzonderheid:
- 1° de ontleding en de synthese van de begrotingen;
 - 2° een economisch verslag;
 - 3° een financieel verslag;
 - 4° een meerjarenraming;
 - 5° een Zilvernota, waarin de regering haar beleid met betrekking tot de vergrijzing uiteenzet;
 - 6° een gevoeligheidsanalyse met een overzicht van de ontwikkelingen van de belangrijkste begrotingsvariabelen onder verschillende groei- en renteaanname;
 - 7° een opsomming van alle instellingen en fondsen die niet in de begroting zijn opgenomen maar die deel uitmaken van de consolidatiekring zoals bepaald door het Instituut voor de Nationale Rekeningen en een analyse van hun impact op het vorderingensaldo en op de overheidsschuld.
- Zij moet daarenboven een begrotingskader voor de middellange termijn bevatten, dat de regeerperiode dekt en minimaal een periode van drie jaar bestrijkt en dat onder meer moet toelaten om de weerslag van het voorgenomen beleid op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te bepalen (art. 124/3, §1, van de wet van 22 mei 2003).

6. Het ontwerp van Middelenbegroting

- 6.1. Dit wetsontwerp moet uiterlijk op 15 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat (= jaar x-1) bij de Kamer van volksvertegenwoordigers worden ingediend.
Het bevat een gedetailleerde **raming** van alle fiscale en niet-fiscale **ontvangsten** die de regering tijdens het begrotingsjaar (= jaar x) wil innen (wet van 22 mei 2003, artikelen 47 en 49).
- 6.2. De per artikel vermelde bedragen aan ontvangsten zijn, zoals gezegd, **loutere ramingen**. Wanneer de werkelijke ontvangsten hoger of lager uitvallen, hoeft de regering daarvoor, op de keper beschouwd, geen wetsontwerp tot aanpassing van de Middelenbegroting in te dienen. Artikel 53 van de wet van 22 mei 2003

⁸ De benaming "Algemene Toelichting" is een overblijfsel van de toestand vóór de begrotingshervorming van 1989, toen er naast één ontvangstenbegroting (de Rijksmiddelenbegroting) een vijftiental departementale uitgavenbegrotingen beurtelings bij de Kamer en de Senaat als afzonderlijke stukken werden ingediend.

voorziet echter wel in de mogelijkheid om dat te doen (voor de uitgaven is dit daarentegen wel verplicht – cf. *infra*, punt 7.2.).

- 6.3. Het ontwerp van Middelenbegroting beslaat slechts één boekdeel van de verschillende bovengenoemde parlementaire documenten.
Het bestaat uit:
- a) het wetsontwerp;
 - b) de tabellen met de ontvangsten, onderverdeeld in fiscale en niet-fiscale ontvangsten, lopende en kapitaalontvangsten, opbrengsten van leningen;
 - c) een tabel van de afgestane ontvangsten;
 - d) een toelichtende staat van de wetsbepalingen en van de raming van de ontvangsten.
- 6.4. Bij het ontwerp van Middelenbegroting wordt ook **een inventaris van alle fiscale uitgaven** (vrijstellingen, aftrekken en verminderingen van belasting) gevoegd (wet van 22 mei 2003, artikel 47, tweede en derde lid)⁹.
- 6.5. Het onderzoek van dit begrotingsontwerp gebeurt eerst in **de commissie voor de Financiën en de Begroting** en vervolgens in de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het kan in beide stadia van de bespreking worden geamendeerd.
- 6.6. Er wordt alleen gestemd over (de artikelen en het geheel van) het wetsontwerp. De stemming over de artikelen 2 en 3 van het wetsontwerp geldt meteen ook voor de tabellen van de ontvangsten (zie *supra*, punt 6.3. b)) waarnaar deze artikelen verwijzen.
Amendementen tot wijziging van de in deze tabellen opgenomen bedragen hebben **hooguit een symbolische betekenis**, aangezien het zoals gezegd om loutere ramingen gaat.
- 6.7. Het **belang van de Middelenbegroting** ligt vooral in **twee artikelen** van het wetsontwerp, waarin respectievelijk **de machtiging om belastingen te heffen en de machtiging om het (eventuele) tekort door leningen te dekken, met inbegrip van de terugbetalingen van leningen en de eventuele uitgaven als gevolg van de financiële beheersverrichtingen**, worden omschreven.

De formulering van het eerste artikel luidt traditioneel als volgt:

“De op 31 december van het jaar (x-1) bestaande directe en indirecte belastingen, in hoofdsom en opdeciemen ten behoeve van de Staat, worden tijdens het jaar (x) ingevorderd volgens de wetten, besluiten en tarieven waarbij de zetting en invordering ervan worden geregeld, met inbegrip van de wetten, besluiten en tarieven die slechts een tijdelijk of voorlopig karakter hebben.”

Conform artikel 171 van de Grondwet (zie *supra*, punt 3.1.) houdt dit artikel de jaarlijkse machtiging in die de regering van de Kamer van volksvertegenwoordigers moet verkrijgen om in het komende begrotingsjaar (met toepassing van de vigerende fiscale wetgeving) belastingen te kunnen invorderen. Wanneer de Kamer van volksvertegenwoordigers dit artikel van de begrotingswet zou verwerven of na amendering weglaten **kan de regering gedurende het begrotingsjaar geen belastingen innen**.

⁹ In de praktijk wordt deze inventaris met ruime vertraging bij de Kamer neergelegd. Zie bijvoorbeeld, DOC 53 3070/002, dat de inventaris 2012 bevat van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van de Staat beïnvloeden.

Het tweede belangrijke artikel van de Middelenbegroting houdt de machtiging in voor de Koning om o.a. openbare leningen uit te geven. Ook de verwerping of weglating (bij amendement) van dit artikel **kan de regering zware problemen bezorgen**.

6bis. In noodgevallen: de financiewet

6bis.1. Wanneer de Middelenbegroting **niet of niet tijdig** (d.w.z. uiterlijk op 31 december x-1) wordt goedgekeurd, dient de (ontslagnemende of pas beëdigde) regering bij de Kamer van volksvertegenwoordigers een ontwerp van financiewet in. Naast een eerste schijf voorlopige kredieten voor de uitgaven (zie verder punt 7bis) bevat dergelijk wetsontwerp precies **de twee bovenvermelde belangrijke wetsartikelen van de Middelenbegroting (fiscale machtiging en leningsmachtiging)**.

6bis.2. De meest recente financiewet dateert van 17 december 2012 en werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 24 december 2012 (DOC 53 2530/001 en 002).

7. Het ontwerp van Algemene Uitgavenbegroting

7.1. Ook dit wetsontwerp moet uiterlijk op 15 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat (jaar x-1) bij de Kamer van volksvertegenwoordigers worden ingediend.

Het bevat een gedetailleerde **raming en machtiging** per programma van alle **uitgaven** die de regering tijdens het begrotingsjaar (jaar x) wil verrichten (wet van 22 mei 2003, artikelen 48 tot 51).

7.2. De per programma vermelde bedragen zijn **limitatief**. Indien deze kredieten niet voldoende blijken, moet de regering van de Kamer toestemming krijgen om voor het desbetreffende programma **bijkredieten** uit te trekken. Dit gebeurt door de goedkeuring van een aanpassingsblad. Het beginsel van de **specialiteit van de begroting** (zie *supra*, punt 3.2.) verbiedt de regering immers om zonder meer kredieten van het ene naar het andere programma over te hevelen.

7.3. Zoals gezegd (zie *supra*, punt 4.2.) beslaat het ontwerp van Algemene Uitgavenbegroting meerdere boekdelen, met name:

DOCUMENT 1 – DE EIGENLIJKE BEGROTING_x die bestaat uit:

- a) het eigenlijke wetsontwerp, dat de door de wet van 22 mei 2003 voorgescreven wettelijke bepalingen alsook de bovenvermelde afwijkingen van de begrotingsbeginselen bevat;
- b) de verantwoording van die wettelijke bepalingen;
- c) de krediettabellen (dotaties, begrotingen van de federale overheidsdiensten en van de federale programmatorische overheidsdiensten), de terugbetalings- en toewijzingsfondsen, de begrotingen van de Staatsbedrijven met afzonderlijk beheer en tenslotte ook de begrotingen van de Staatsbedrijven en van sommige instellingen van openbaar nut.

Alleen het eigenlijke wetsontwerp wordt in stemming gebracht. Door de goedkeuring van de artikelen 1-01-2 , 3-01-1 , 4-01-1 en 5-01-1 van dit wetsontwerp worden ook de (eventuele) desbetreffende krediettabellen mee goedgekeurd.

DE OVERIGE DOCUMENTEN zijn **louter informatief**. Zij bevatten per sectie van de Algemene Uitgavenbegroting bijkomende uitleg over de voor elk programma uitgetrokken kredietbedragen en bieden daarenboven ook een meerjarenperspectief.

Zij worden niet in stemming gebracht.

Het Rekenhof heeft in het verleden in zijn commentaar bij de begrotingsontwerpen meermaals (terecht) gewezen op het al te summiere karakter van de verantwoording van bepaalde kredieten. Niettemin biedt deze verantwoording de Kamerleden de kans na te gaan of voor de door de minister in haar of zijn **beleidsnota** (cf *supra*, punt 4.4) aangekondigde initiatieven wel de vereiste kredieten in de begroting zijn ingeschreven.

- 7.4. In tegenstelling tot het ontwerp van Middelenbegroting wordt het ontwerp van Algemene Uitgavenbegroting niet enkel in de commissie voor de Financiën en de Begroting besproken.

De (overige) vaste commissies brengen immers aan de commissie voor de Financiën en de Begroting verslag uit over de hen aanbelangende wetsartikelen en programma's¹⁰. Zo brengt bijvoorbeeld de commissie voor de Justitie **advies** uit over alle wetsartikelen en programma's van sectie 12 – FOD Justitie¹¹.

- 7.5. Als gevolg van de in het Kamerreglement (art. 108.1, tweede lid) bepaalde adviesprocedure krijgt ieder Kamerlid **driemaal** de kans om dit begrotingsontwerp te **amenderen**:

- a) in de bevoegde vaste commissie die over ieder voorstel van amendement een advies uitbrengt;
- b) in de commissie voor de Financiën en de Begroting, waar ieder amendement - **ongeacht het positief of negatief advies van de bevoegde vaste commissie** - in stemming wordt gebracht;
- c) in de plenaire vergadering, waar naast nieuwe amendementen, ook de in commissie verworpen amendementen opnieuw kunnen worden ingediend.

- 7.6. **Vóór de aanvang van de artikelsgewijze bespreking in de commissie voor de Financiën en de Begroting hoort deze commissie de rapporteurs van de adviescommissies, behoudens wanneer het verslag houdende advies van de vaste commissie al beschikbaar is (artikel 110.2, tweede lid, van het Kamerreglement)**¹².

Tijdens deze vergadering kan aan de rapporteurs, in aanwezigheid van de minister van Begroting, bijkomende toelichting over de werkzaamheden van de adviescommissies worden gevraagd.

¹⁰ Dit geldt niet voor de secties 1 – Dotaties, 3 – Budget en Beheerscontrole, 18 – Financiën, 51 – Rijksschuld en 52 – Financiering van de Europese Unie, die door de commissie voor de Financiën en de Begroting zelf worden onderzocht.

¹¹ Luidens de tekst van artikel 108.1, tweede lid, van het Kamerreglement slaat het advies van de overige vaste commissies enkel en alleen op de begrotingsprogramma's. De wettelijke bepalingen van de desbetreffende sectie verlenen echter soms aan de betrokken ministers faciliteiten bij de uitvoering van deze begrotingsprogramma's. Het lijkt ons dan ook logisch dat de bevoegde commissies ook hierover advies zouden kunnen uitbrengen.

¹² In de praktijk volstaat dat het verslag in drukproef beschikbaar is.

Vóór de eindstemming over de Algemene Uitgavenbegroting neemt de commissie voor de Financiën en de Begroting aldus kennis van de (gunstige of ongunstige) adviezen van de overige vaste commissies over de onderscheiden secties van de Algemene Uitgavenbegroting en over de daarbij ingediende amendementen.

- 7.7. Overeenkomstig artikel 74, 3°, van de Grondwet wordt ook het ontwerp van Algemene Uitgavenbegroting niet ter goedkeuring aan de Senaat voorgelegd. De Senaat keurt alleen zijn eigen kredieten goed binnen de begroting van de dotaties (zie *infra*, punt 9.3.).

De begrotingsspecialiteit

- 7.8. In de tabellen van de Algemene Uitgavenbegroting worden de begrotingsartikelen voorgesteld door een reeks cijfers, zoals bijvoorbeeld:

<i>sectie</i>	<i>organisatie-afdeling</i>	<i>programma</i>	<i>activiteit</i>	<i>basisallocatie</i>
12	51	1	1	34.41.03

De door de Kamer gestemde kredieten zijn kredieten per programma (wettelijke specialiteit).

- 7.9. Er zijn twee soorten programma's:

1° **BESTAANSMIDDELENPROGRAMMA'S**

Deze programma's zijn bedoeld voor het dekken van de werkingskosten van de administratie en van de beleidscellen. Ze zijn gemakkelijk herkenbaar (5^e cijfer = 0).

1^e voorbeeld: 12 51 0 1 11.00.03

begroting nr. 12 = FOD Justitie

organisatieafdeling nr. 51 = directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen

0 = bestaansmiddelenprogramma

1 = personeelsuitgaven

11.00.03 = basisallocatie: bezoldigingen en allerhande toelagen voor het vast en stagedoend statutair personeel.

2^e voorbeeld: 18 40 0 2 12.11.07

begroting nr. 18 = FOD Financiën

organisatieafdeling nr. 40 = stafdiensten en diensten

0 = bestaansmiddelenprogramma

2 = werkingskosten

12.11.07 = basisallocatie: uitgaven voor uitzonderlijke aankopen van niet-duurzame goederen en van diensten.

2° **ACTIVITEITENPROGRAMMA'S**

Dit zijn alle andere programma's (het 5^e cijfer = elk ander cijfer dan nul)

Een voorbeeld: 32 21 31 12.11.04

32 = begroting FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

21 = organisatieafdeling (Beheersorganen)

3 = activiteitenprogramma (informatieverwerking ICT)
31 = activiteit (Kruispuntbank voor Ondernemingen)
12.11.04 = basisallocatie (Ondernemingsregister – Informatica).

- 7.10. De nummering van de **basisallocaties** is gebaseerd op de economische classificatie van de ontvangsten en uitgaven. Deze is bepaald in het Europees stelsel van rekeningen (ESR 2010, cf. *infra*, punt 17.6).
De eerste vier cijfers stemmen overeen met de economische code en de laatste twee zijn een volgnummer om de basisallocaties te klasseren binnen de programma's en/of activiteiten.
- 7.11. In de tabellen van de Algemene Uitgavenbegroting komen ook toelagen voor (bijvoorbeeld: art. 02 31 20 41.40.21 – Toelage aan de Koninklijke Muntchouwborg). Wanneer het verlenen van die toelage niet wettelijk (= in een organieke wet) is onderbouwd (d.w.z. indien er geen wet tot organisatie van de begunstigde instelling bestaat, die bepaalt onder welke voorwaarden de Staat haar jaarlijks een toelage (subsidie) verleent) dan noemt men een dergelijke subsidie een **facultatieve toelage**. Een soortgelijke toelage kan alleen worden verleend indien de wetgever hiervoor jaarlijks de toestemming verleent via de goedkeuring van een artikel in het **wetsontwerp** houdende de Algemene Uitgavenbegroting (*in casu*: artikel 2-02-2) (cf. artikel 48, derde lid, van de wet van 22 mei 2003). Een loutere inschrijving in de krediettabel volstaat dus niet.
- 7.12. Krachtens artikel 52 van de wet van 22 mei 2003 of krachtens bepalingen die onder de vorm van begrotingsrouters in de begrotingswet worden ingelast, kan iedere minister tijdens het begrotingsjaar en met de instemming van de minister van Begroting de basisallocaties binnen de perken van de vastleggingskredieten van elk programma van de begroting van zijn federale overheidsdienst **herverdelen** (een wijziging van de kredieten die de perken van het begrotingsprogramma te buiten gaat, vergt de goedkeuring van de Kamer van volksvertegenwoordigers – zie *supra*, punt 7.2.). Bij de vereffeningskredieten daarentegen kunnen de basisallocaties niet alleen worden herverdeeld binnen eenzelfde programma maar ook tussen alle programma's van eenzelfde sectie (departementale begroting van de Algemene Uitgavenbegroting).

Dergelijke herverdelingen worden door de minister van Begroting aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof **medegedeeld**. Deze mededelingen liggen ter inzage op het secretariaat van de commissie voor de Financiën en de Begroting.

Het Rekenhof kan over deze herverdelingen **opmerkingen** maken, die het aan de Kamer van volksvertegenwoordigers mededeelt (wet van 22 mei 2003, artikel 54)¹³.

Vastleggingskredieten en vereffeningskredieten mogen uiteraard niet met elkaar worden vermengd.

7bis. In noodgevallen: voorlopige kredieten

7bis.1. Wanneer de Algemene Uitgavenbegroting om een of andere reden **niet of niet tijdig** (d.w.z. niet uiterlijk op 31 december van het jaar x-1) wordt goedgekeurd,

¹³ In zijn brief van 17 februari 2010 (kenmerk A 3-3.583.597B1) aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers wijst het Rekenhof er bijvoorbeeld op dat de herverdeling van de basisallocaties nr. 2009/09 (betreffende sectie 02 – FOD Kanselarij van de eerste minister) een inbreuk vormt op het principe van de begrotingspecialiteit omdat ze de perken van het betrokken begrotingsprogramma te buiten gaat.

dient de regering bij de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp tot opening van voorlopige kredieten in (wet van 22 mei 2003, artikelen 55 tot 58).

Dreigt ook de Middelenbegroting niet tijdig te worden goedgekeurd, dan worden deze voorlopige kredieten ingeschreven in een ontwerp van financiewet (zie *supra*, punt 6bis)¹⁴.

7bis.2. Voorlopige kredieten (ook wel “voorlopige twaalfden” genoemd) worden per programma toegestaan per schijf van één tot vier maanden.

Ze worden berekend op grond van de overeenkomstige kredieten in de laatste goedgekeurde Algemene Uitgavenbegroting. De uitgaven mogen niet hoger liggen dan de bedragen van de kredieten per programma van de laatst goedgekeurde begroting, en dit in verhouding tot de termijn waarop de voorlopige kredieten betrekking hebben (één twaalfde per maand).

De filosofie van het stelsel van de voorlopige kredieten is dat de regering terugkeert naar de laatste begroting die door de Kamer van volksvertegenwoordigers wel werd goedgekeurd.

7bis.3. Voorlopige kredieten mogen bijgevolg **niet** worden aangewend **voor nieuwe uitgaven** (= uitgaven die niet voorkwamen in de laatste door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurde Algemene Uitgavenbegroting). De wetgever kan evenwel, in een artikel van de wet tot opening van voorlopige kredieten, toestemming verlenen tot het verrichten van door hem aangewezen nieuwe uitgaven ten belope van een door hem bepaald bedrag.

Nieuwe uitgaven kunnen onder het stelsel van de voorlopige kredieten ook gemachtigd worden via beslissingen van de Ministerraad, die evenwel aan strenge voorwaarden zijn onderworpen (zie *infra*, punt 12 – het kredietoverschrijdingsrecht van de Ministerraad).

8. Algemene Uitgavenbegroting: soorten kredieten en aanduiding in de begrotingstabellen

8.1. Het onderscheid tussen de diverse soorten kredieten is nauw verbonden met de wijze waarop de uitgaven ten laste van de Staatsbegroting in ons land gebeuren. Zij geschieden **in vier fasen**, waarvan alleen de eerste twee van budgettaire aard zijn:

1. de vastlegging

De bevoegde minister onderschrijft een verbintenis ten laste van de Staat en reserveert de nodige kredieten om die verbintenis na te komen. Zij of hij sluit een contract met een derde waardoor de Staat zich verbindt tot het betalen van een geldsom in ruil voor de levering door die derde van één of meer prestaties of goederen.

¹⁴ In de hypothese waarbij de Algemene Uitgavenbegroting wel en de Middelenbegroting niet bij stemming door de Kamer van volksvertegenwoordigers 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 regering in de Kamer van volksvertegenwoordigers 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 de Kamer geen ontvangsten mag innen, kan bezwaarlijk worden gemachtigd om uitgaven te verrichten.

2. *de vereffening*
De derde die de contractueel afgesproken prestaties of goederen heeft geleverd, dient bij de betrokken minister een factuur in. De dienst boekhouding van de betrokken federale overheidsdienst gaat na of de Staat zich inderdaad tot betaling heeft verbonden en of het gefactureerde bedrag juist is.
3. *de ordonnancering*
De minister of haar/zijn afgevaardigde (= de secundaire ordonnateur – zie *infra*, punt 17.11) geeft aan een rekenplichtige (= een ambtenaar die instaat voor de invordering en de betaling van overheidsgeld – zie *infra*, punt 17.14) bevel om de factuur te (doen) betalen. Daartoe maakt (de boekhoudkundige dienst van) de federale overheidsdienst een ordonnantie (= een soort cheque) op.
4. *de betaling*
De rekenplichtige betaalt de factuur met geld dat hij of zij in kas of op een postrekening heeft.

8.2. Er zijn **twee soorten kredieten** waarop uitgaven kunnen worden aangerekend: gewone (limitatieve) en veranderlijke kredieten.

1. *Gewone (limitatieve) kredieten (vroeger gesplitste kredieten)*
Deze kredieten bestaan *enerzijds* uit **vastleggingskredieten** (= het totaal bedrag van de verbintenissen die ten laste van het krediet van het betrokken programma mogen worden onderschreven, anders uitgedrukt: het totaal bedrag van alle contracten die de minister tijdens het begrotingsjaar ten laste van dit krediet mag afsluiten).
en *anderzijds* uit **vereffeningskredieten** (= het totaal van de vastgestelde rechten ten laste van de Staat tijdens het begrotingsjaar – hetzij wegens verbintenissen die tijdens dat zelfde jaar werden aangegaan, hetzij wegens verbintenissen van vorige jaren – waarvoor bedragen zijn verschuldigd en die uiteindelijk door de minister zullen moeten worden betaald).
Deze kredieten zijn **niet overdraagbaar** naar het volgende begrotingsjaar.
2. *Veranderlijke (variabele) kredieten*
Dit zijn niet-limitatieve kredieten (= zonder vast maximumbedrag) opgenomen in begrotingsfondsen (zie *infra*, punt 11). Zij worden beschikbaar naarmate er corresponderende (toegewezen) ontvangsten worden geboekt op een welbepaald artikel van de Middelenbegroting.
De uitgaven ten laste van deze kredieten kunnen bijgevolg (behoudens aanwending van een gedeelte van het overgedragen saldo van vorige jaren) niet hoger zijn dan de eraan gekoppelde, werkelijk geïnde ontvangsten.
Vanuit strikt wettelijk oogpunt, mogen de ministers aldus het geheel van de op de begrotingsfondsen ingeschreven middelen gebruiken. In de praktijk duidt de regering evenwel in de tabellen van de Algemene Uitgavenbegroting “administratieve maximumbedragen” aan, die niet mogen worden overschreden en die overeenstemmen met de ramingen van de uitgaven ten laste van die variabele kredieten.
De niet gebruikte variabele kredieten kunnen naar een volgend begrotingsjaar worden overgedragen en kunnen dan samen met de werkelijke ontvangsten van dat jaar worden aangewend.

8.3. Hoe kunnen we die soorten kredieten herkennen in de tabellen van de Algemene Uitgavenbegroting?

8.3.1. Ter illustratie verwijzen we naar de tabel van de Algemene Uitgavenbegroting van het begrotingsjaar 2014 (DOC 53 3071/001, blz. 278-279) die op de volgende bladzijden van deze handleiding is afgedrukt.

Het volstaat te kijken naar de derde kolom, waarin de kredietsoort (ks) wordt aangeduid:

- lim = gewone (limitatieve) kredieten
- fon = veranderlijke kredieten van de organieke fondsen

De vastleggingskredieten en de vereffeningkredieten staan in dezelfde kolommen, maar niet op dezelfde lijn (de vastleggingen tegen een witte achtergrond en de vereffeningen tegen een grijze achtergrond).

13 SPF INTERIEUR

(X 1 000 EUR)

13 FOD BINNENLANDSE ZAKEN

DIVISIONS ORGANIQUES		ORGANISATIE-AFDELINGEN							
Programmes	Programma's	DO	PA	A.B.	sc	Crédits initiaux 2014	Crédits ajustés 2013	Réalisations 2012	CRIP
Activités	Activiteiten	OA	PA	B.A.	ks	Initiële kredieten	Aangepaste kredieten	Realisaties	G
Allocations de base	Basisallocaties	(1)	(2)	(3)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Crédit en faveur d'initiatives spécifiques visant à promouvoir le fonctionnement de la police et la sécurité dans les villes et communes	Krediet voor specifieke initiatieven ter bevordering van de werking van de politie en de veiligheid in steden en gemeenten	50 30	12.11.28	lim	lim	115 116	118 118	20 9	1
Totaux pour le programme 13.50.3	Totalen voor het programma 13.50.3			lim	lim	195 196	198 198	115 104	
- Paiements	- Betalingen					196	198	99	
4 Garde côte	4 Kustwacht								
40 Garde côte	40 Kustwacht								
Dépenses permanentes de fonctionnement	Werkingskosten kustwacht	50 40	12.11.01	lim	lim	15 15	15 15	11 12	1
Dépenses d'investissement relatives au garde côte	Investeringsuitgaven m.b.t. de kustwacht	50 40	74.22.01	lim	lim	5 5	5 5	1 1	1
Investissements informatiques	Investeringsuitgaven inzake de informatica	50 40	74.22.04	lim	lim	2 2	2 2	2 2	1
Totaux pour le programme 13.50.4	Totalen voor het programma 13.50.4			lim	lim	22 22	22 22	14 15	
- Paiements	- Betalingen					22	22	15	
5 Entretien et fonctionnement des systèmes d'alarme	5 Onderhoud en werking alarmeringscentra								
50 Programme de subsistance	50 Bestaansmiddelenprogramma								
Dépenses diverses de fonctionnement relatives au service Alerte	Allerhande uitgaven met betrekking tot de werking van de dienst alarmeringen	50 50	12.11.01	lim	lim	18 18	19 19	19 19	1
Dépenses de toute nature relative à l'informatique	Allerhande werkingsuitgaven met betrekking tot de informatica	50 50	12.11.04	lim	lim	1 1	1 1	— —	1
Dépenses d'entretien relatives aux centres d'alerte	Onderhoudsuitgaven van de alarmverspreidingscentra	50 50	12.11.34	lim	lim	80 80	82 82	52 51	1

13 SPF INTERIEUR

(X 1 000 EUR)

13 FOD BINNENLANDSE ZAKEN

DIVISIONS ORGANIQUES							ORGANISATIE-AFDELINGEN				
Programmes		DO	PA	A.B.	sc	Crédits initiaux 2014	Crédits ajustés 2013	Réalisations 2012	CRIP	G	Programma's
Activités		OA	PA	B.A.	ks	Initiële kredieten	Aangepaste kredieten	Realisaties			Activiteiten
Allocations de base		(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)		Basisallocaties
Dépenses pour l'acquisition de biens meubles durables à l'exclusion des dépenses informatiques		50 50	74.22.01	lim	3	3	3	3	1		Uitgaven voor de aankoop van duurzame roerende goederen, met uitsluiting van informatica uitgaven
Dépenses d'investissement relatives à l'informatique		50 50	74.22.04	lim	5	5	5	3	1		Investeringuitgaven inzake de informatica
Totaux pour le programme 13.50.5				lim	107	110	77				Totaux voor het programma 13.50.5
- Paiements					107	110	76				- Betalingen
6 Fonds pour les risques d'accidents majeurs											6 Fonds voor de risico's van zware ongevallen
FONDS ORGANIQUE											ORGANIEK FONDS
Fonds pour les risques d'accidents majeurs											Fonds voor de risico's van zware ongevallen
- Solde au 1 janvier					6 497	5 699	4 158				- Saldo op 1 januari
					10 639	10 926	13 270				
- Annulation d'engagements antérieurs					—	1	—				- Annulering van vroegere vastleggingen
- Recettes de l'année en cours					8 078	7 863	6 922				- Ontvangsten van het lopend jaar
- Disponible pendant l'année en cours					14 575	13 563	11 080				- Beschikbaar tijdens het lopend jaar
					18 717	18 789	20 192				
60 Fonds pour les risques d'accidents majeurs											60 Fonds voor de risico's van zware ongevallen
Personnel fonds SEVESO		50 60	11.00.03	fon	1 072	152	—		1		Personeel SEVESO fonds
					1 072	152	—				
Credit variable pour la rémunération et autres allocations au personnel chargé de la gestion du fonds pour les risques d'accidents majeurs		50 60	11.00.11	fon	784	1 535	1 695		1		Variabel krediet voor de bezoldiging en allerhande toelagen voor het personeel belast met het beheer van het fonds voor zware ongevallen
					784	1 535	1 695				
Dépenses de fonctionnement relatives à l'informatique		50 60	12.11.04	fon	964	1 148	65		1		Allerhande werkingsuitgaven met betrekking tot de informatica
					965	836	61				
Crédits variables touchant les frais divers d'administration, de fonctionnement et d'étude ayant trait aux risques d'accidents majeurs		50 60	12.11.49	fon	1 384	1 562	3 272		1		Variabel krediet voor allerhande bestuurs-, werking en studiekosten met betrekking tot de risico's van zware ongevallen
					1 690	2 036	3 814				

8.3.2. In de krediettabel voor het nieuwe begrotingsjaar (*in casu*: 2014 initieel) worden bijna uitsluitend gewone (limitatieve) kredieten (lim) vermeld.

8.3.4. Op de artikelen 50 60 11.00.03, 50 60 11.00.11, 50 60 12.11.04 en 50 60 12.11.49 zijn variabele kredieten (fon) ingeschreven. Deze kredieten zijn verbonden met een **organiek fonds**, *in casu* het organiek fonds voor de risico's van zware ongevallen (zie *infra*, punt 11).

9. De kredieten ingeschreven voor de dotaties

9.1. De dotaties vormen een onderdeel (sectie 1 van tabel 1) van de Algemene Uitgavenbegroting met een specifiek karakter.

Zij omvatten met name:

- De Civiele Lijst en de dotaties aan de leden van de Koninklijke Familie;
- De dotaties aan Kamer en Senaat en de dotaties ter financiering van de politieke partijen;
- De dotatie aan de Duitstalige Gemeenschap;
- De dotatie aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie;
- De dotatie aan het Grondwettelijk Hof;
- De dotatie aan het Rekenhof;
- De dotatie aan de Hoge Raad voor de Justitie;
- De dotatie aan het College van de federale ombudsmannen;
- De dotatie aan het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P);
- De dotatie aan het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Comité I);
- De dotatie aan de Verenigde benoemingscommissies voor het notariaat;
- De dotatie aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- De dotatie aan de bestuurlijke commissie belast met het toezicht op de specifieke en uitzonderlijke methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (commissie BIM);
- De dotatie aan de Federale Deontologische Commissie¹⁵.

9.2. De Civiele Lijst wordt door de wet vastgesteld voor de duur van de regering (bedoeld wordt: de bewindsperiode) van elke Koning (art. 89 G.W. – wet van 27 november 2013). Het daartoe bestemde kredietbedrag kan dus niet (bijvoorbeeld via een amendement op de algemene uitgavenbegroting) worden gewijzigd. Daarnaast zijn er ook dotaties voor de leden van de Koninklijke Familie (bezoldiging en werkings- en personeelsuitgaven) en voor hun activiteiten.

9.3. Conform artikel 174 van de Grondwet en de bepalingen van hun eigen reglement, stellen Kamer en Senaat autonoom hun eigen begroting vast.

Die begrotingen worden **niet** aan de minister van Begroting meegedeeld maar in de vorm van een totaalbedrag (=dotatie) in (sectie 1 van tabel 1 van) de Algemene Uitgavenbegroting opgenomen.

In de Kamer stelt de **commissie voor de Comptabiliteit**, op voorstel van het bestuurscomité, de begroting vast en legt ze ter goedkeuring aan de Kamer voor (Kamerreglement, artikel 172.2). Zij keurt eveneens de rekeningen goed.

¹⁵ Tot in 2010 werd eveneens een dotatie uitgetrokken voor de vergoeding van de Belgische leden van het Europees Parlement.

De Senaat stelt elk jaar de dotatie voor zijn werking vast op voorstel van **het bureau** (Reglement van de Senaat, artikel 88).

- 9.4. Ook de gedetailleerde begrotingsvoorstellen en rekeningen van het Rekenhof worden in de **Kamercommissie voor de Comptabiliteit** besproken.

De *gedetailleerde* begrotingen en rekeningen van de hiernavolgende instellingen worden eveneens door de commissie voor de Comptabiliteit onderzocht. Op haar verzoek hanteren diezelfde instellingen een begrotingsschema dat vergelijkbaar is met de begrotingschema's van Kamer en Rekenhof:

- a) het Vast Comité van toezicht op de politiediensten (comité P);
- b) het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (comité I);
- c) de federale ombudsmannen;
- d) het Grondwettelijk Hof;
- e) de Hoge Raad voor de Justitie;
- f) de Verenigde benoemingscommissies voor het notariaat;
- g) de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer.

Daarenboven worden de uitvoering van de begrotingen en de rekeningen van al deze instellingen gecontroleerd door het Rekenhof, dat daarover schriftelijk aan de commissie voor de Comptabiliteit rapporteert. Voor het Grondwettelijk Hof gebeurt die controle door de beide Voorzitters van het Rekenhof.

Het onderzoek, door de commissie voor de Comptabiliteit, van de gedetailleerde begrotingen en rekeningen van voornoemde instellingen geschiedt thans op wettelijke basis (wet van 3 mei 2003, wet van 23 mei 2007 en wet van 18 juni 2009), met uitzondering van het Grondwettelijk Hof waarvoor het onderzoek geschiedt op basis van een op 11 juni 2002 door de commissie voor de Comptabiliteit bekrachtigd protocol ondertekend door de Kamervoorzitter en de Voorzitters van het Grondwettelijk Hof (DOC 50 2181/001, blz. 15).

10. Begrotingscontrole

- 10.1. De Ministerraad houdt toezicht op de uitvoering van de begroting (wet van 22 mei 2003, artikel 32)¹⁶. De dagelijkse opvolging van de begroting berust echter bij de minister van Begroting, die daarin wordt bijgestaan door de **inspecteurs van financiën** (zie *infra*, punt 17.9).
- 10.2. De minister van Begroting zendt periodiek de stand van de kredieten, evenals van hun aanwending, per programma en per basisallocatie, over aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof (wet van 22 mei 2003, artikel 69)¹⁷.
- 10.3. Jaarlijks voert de regering in de loop van het eerste trimester een begrotingscontrole uit. Zo nodig wordt vervolgens een ontwerp tot aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting bij de Kamer ingediend. Meestal dient de regering

¹⁶ Hij bepaalt de houding van de regering ten opzichte van de wetsvoorstellen en de van het parlement uitgaande amendementen, waarvan de aanneming een weerslag zou kunnen hebben, hetzij op de ontvangsten, hetzij op de uitgaven. In dringende gevallen wordt deze bevoegdheid van de Ministerraad uitgeoefend door de minister van Begroting.

¹⁷ Daarenboven is de Federale Staat er, krachtens artikel 124/1, § 1, van de wet van 22 mei 2003, mee belast maandelijks op een website de begrotingsgegevens met betrekking tot zijn ontvangsten en uitgaven te publiceren.

— hoewel dat strikt juridisch niet hoeft (zie *supra*, punt 6.2.) — meteen ook een ontwerp tot aanpassing van de Middelenbegroting in.

Dergelijke aanpassingsbladen (ook “*bijbladen*” genoemd) moeten uiterlijk op 30 april van het begrotingsjaar (x) aan de Kamerleden worden rondgedeeld (wet van 22 mei 2003, artikel 53).

Zij worden soms alleen in de Commissie voor de Financiën en de Begroting besproken. De bepaling in het Kamerreglement (artikel 108.1, tweede lid) luidens welk het wetsontwerp tot aanpassing van de Algemene Uitgavenbegroting eveneens (d.w.z. zoals de initiële begroting – zie *supra*, punt 7.4) voor advies naar de overige vaste commissies wordt verzonden, wordt niet steeds toegepast.

Ook thans ontvangen alle Kamerleden bij het begin van de bespreking in commissie de **commentaar en opmerkingen van het Rekenhof**. Dit document wordt ook afzonderlijk gepubliceerd (zie bijv. DOC 52 2533/002).

Deze begrotingsaanpassingen moeten **vóór 30 juni van het begrotingsjaar** door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden goedgekeurd.

Ten slotte kan de regering uit eigen beweging in de loop van het jaar andere begrotingsaanpassingen doorvoeren, om rekening te houden met de staat van haar ontvangsten en uitgaven. Die aanpassingen worden door het Rekenhof niet onderzocht.

11. Begrotingsfondsen

11.1. Zoals gezegd (zie *supra*, punten 8.2 en 8.3) zijn er twee soorten kredieten: Gewone (limitatieve) kredieten en veranderlijke (variabele) kredieten. We gaan thans nader in op de tweede soort: **de veranderlijke kredieten**.

11.2. Veranderlijke kredieten (in de begrotingstabellen aangeduid met de afkorting (fon)) komen uitsluitend voor in **organieke begrotingsfondsen** die in de Algemene Uitgavenbegroting zijn opgenomen.

11.3. Zij vormen **een afwijking van het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten** (zie *supra*, punt 3.3.B). Onder bepaalde (strengere) voorwaarden en mits er een duidelijk onderling verband bestaat, mogen bepaalde ontvangsten toch voor bepaalde uitgaven worden geaffecteerd¹⁸.

Het hiernavolgende voorbeeld uit de begroting 2010 zal dit verduidelijken:

In de **Middelenbegroting** 2010 (Titel I, sectie II (niet-fiscale ontvangsten), hoofdstuk 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie) is op artikel 26.10.02 – “Opbrengsten van beleggingen” een (vermoedelijke) ontvangst van 2.697.000 euro ingeschreven (DOC 52 2222/001, blz. 38).

In het opschrift van dit artikel wordt uitdrukkelijk vermeld dat deze **ontvangsten** worden **toegewezen** aan het programma 32-44-2 (van de Algemene Uitgavenbegroting 2010).

In deze **Algemene Uitgavenbegroting** (DOC 52 2223/002, blz. 640-641) vinden we onder dit programma 32-44-2 inderdaad een **organiek fonds** (landbouwfonds) met drie **veranderlijke kredieten (fon)** (artikelen 44 20 12.11.55, 44 20 21.10.04 en 44 20 31.32.68) waarop voor 2010 respectievelijk 110.000, 257.000 en 2.440.000 euro is ingeschreven (samen: 110 + 257 + 2.440 = 2.807). Het feit dat deze bedragen (2.697.000 en 2.807.000 euro) niet overeenstemmen, betekent dat in het begrotingsjaar 2010 een gedeelte (nl. 110.000 euro) van het

¹⁸ Aldus kunnen bijvoorbeeld bepaalde strafrechtelijke boetes worden geaffecteerd voor de vergoeding van de slachtoffers, kunnen de gebruiksvergoedingen van bepaald militair materiaal worden aangewend voor de vernieuwing van dat materiaal, kunnen de door de producenten van nucleaire energie verschuldigde vergoedingen worden gebruikt voor de financiering van de controle ervan, enz.

overgedragen saldo van vorige jaren zal worden aangewend.

Daardoor evolueert het saldo van het fonds van 1.557.000 euro per 1 januari 2010 naar 1.447.000 euro per 31 december 2010.

- 11.4. Om een wildgroei van dergelijke begrotingsfondsen tegen te gaan, bepaalt de wet van 22 mei 2003 (artikel 62) uitdrukkelijk dat:
- begrotingsfondsen enkel bij wet (d.w.z. door inschrijving in de tabel, gevoegd bij de **organieke** wet van 27 december 1990) kunnen worden opgericht (vandaar de benaming “**organieke**” fondsen);
 - om een herhaling van de scheefgroei uit het verleden tegen te gaan¹⁹, mogen dergelijke fondsen niet met begrotingskredieten (d.w.z. via het overhevelen van kredieten van de Algemene Uitgavenbegroting) worden gestijfd.
- 11.5. Er werd dus **een nieuw krediettype** ingevoerd: de **veranderlijke kredieten**. In tegenstelling tot de gewone (limitatieve) kredieten is het bedrag van deze kredieten, dat wordt vermeld in de Algemene Uitgavenbegroting, geen vast maximumbedrag, maar **een loutere raming**. Dat is trouwens de logica zelf aangezien dit bedrag evolueert al naargelang de werkelijke ontvangsten die op één of meer posten van de Middelenbegroting worden geboekt.
- 11.6. Op het einde van het begrotingsjaar wordt **het werkelijk beschikbare krediet** (= het voor uitgaven beschikbare saldo dat door effectieve ontvangsten is gedekt) automatisch overgedragen naar het volgende begrotingsjaar. Dat geldt echter **niet** voor eventuele, door de wetgever goedgekeurde **vastleggingsmachtigingen** (cf. *infra*, punt 17.15) die dat bedrag zouden overschrijden vermits op het einde van het begrotingsjaar het beschikbare saldo van de vastleggingsmachtigingen wordt geannuleerd (wet van 22 mei 2003, artikel 62, §2, derde lid).
- 11.7. De naar een volgend begrotingsjaar overgedragen veranderlijke kredieten zijn dus beperkt tot de (niet-gebruikte) werkelijke ontvangsten van de voorbije begrotingsjaren. Daarenboven kan de wetgever op het einde van het begrotingsjaar geheel of gedeeltelijk de toewijzing van het beschikbaar saldo aan een begrotingsfonds stopzetten. Daardoor worden deze middelen (conform het bovenvermelde beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten – cf. punt 3.3.B) opnieuw bestemd voor de gezamenlijke uitgaven.

11bis Terugbetalings- en toewijzingsfondsen

11bis.1. Om de soepele en snelle terugbetaling van ten onrechte geïnde belastingen mogelijk te maken, werden bij wet **terugbetalingsfondsen** opgericht (wet van 22 mei 2003, artikel 63).

11bis.2 Eveneens in tabel 2 van de Algemene Uitgavenbegroting vinden we de **toewij-**

¹⁹ Vóór de begrotingshervorming van 1989 konden nieuwe begrotingsfondsen door een loutere inschrijving in de begrotingstabel worden opgericht. Liever dan de (vroeger toegepaste) strenge procedure voor de overdracht van gewone kredieten te volgen, verkozen sommige ministers dan ook de oprichting van begrotingsfondsen met automatische kredietoverdracht. Deze fondsen werden daarenboven gevoed met gewone kredieten die, zodra de begroting was goedgekeurd, naar die fondsen werden overgeheveld. Aangezien het niet gebruikte saldo van de fondsen naar het volgende jaar kon worden overgedragen, ontstonden na verloop van tijd “budgettaire stuwmeren” waarmee vaak geen rekening werd gehouden bij de raming van het netto te financieren saldo (op kasbasis) van het jaar waarin deze kredieten uiteindelijk werden gebruikt (zie ook stuk Kamer nr. 656/6 – 88/89, blz. 48).

zingsfondsen (wet van 22 mei 2003, artikel 71). Deze vermelden de bedragen van door de Staat geïnde fiscale ontvangsten, die rechtstreeks aan sommige derden, voornamelijk de deelstaten en de sociale zekerheid, worden toegekend en niet als financiële middelen van de Staat worden beschouwd.

Wegens hun bijzondere aard worden noch de terugbetalingsfondsen noch de toewijzingsfondsen in de Kamer in stemming gebracht.

12. In noodgevallen: het kredietoverschrijdingsrecht van de Ministerraad

12.1. Wanneer in de loop van het begrotingsjaar blijkt dat voor één of meer **dringende en onvoorzienbare uitgaven** in de Algemene Uitgavenbegroting geen of onvoldoende kredieten zijn ingeschreven, kan de Ministerraad **zonder voorafgaande parlementaire machtiging** nieuwe of bijkomende uitgaven toestaan.

Vóór de hervorming van 1989 waren dergelijke beslissingen voor een regering die noodgedwongen een beroep deed op voorlopige kredieten (zie *supra* punt 7bis.3) het middel bij uitstek om desondanks toch ook **nieuwe uitgaven** te verrichten.

12.2. Die uitzonderlijke regeling is thans echter aan **strengere voorwaarden** onderworpen:

- het moet gaan om **dringende** gevallen, veroorzaakt door **uitzonderlijke of onvoorzienbare** omstandigheden;
- de beslissing van de Ministerraad moet gemotiveerd zijn en onmiddellijk aan de Kamer van volksvertegenwoordigers²⁰ en aan het Rekenhof worden medegedeeld. Het Hof zendt onverwijld zijn opmerkingen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers over;
- de beslissing moet **achteraf** (via de opname van de overeenstemmende nieuwe of bijkomende kredieten in een wetsontwerp) door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden geregulariseerd;
- voor **belangrijke beslissingen** (minstens 5.000.000 euro of minstens 15 % van het initieel krediet, met een minimum van 500.000 euro) moet dit gebeuren via een **speciaal wetsontwerp** en wordt de uitvoering van de beslissing (vastlegging, vereffening en betaling van de nieuwe of bijkomende uitgaven) zelfs **opgeschort** totdat het wetsontwerp bij de Kamer is **ingediend**, tenzij de Ministerraad in dezelfde beslissing andere kredieten blokkeert tot beloop van hetzelfde bedrag (wet van 22 mei 2003, artikel 70).

12.3. Op te merken valt dat deze nieuwe of bijkomende uitgaven worden gemachtigd per basisallocatie en niet alleen per begrotingsprogramma. Dat is logisch aangezien de Ministerraad precies weet op welke basisallocatie het dringend en onvoorzienbaar tekort aan krediet zich voordoet.

13. In uiterste nood: schatkistvoorschotten

13.1. Vóór de begrotingshervorming van 1989 bestond er in ons land een **volstrekt onwettige praktijk** waarbij de minister van Financiën uitgaven (**schatkistvoorschotten**) toestond waarvoor noch het parlement, noch de Ministerraad op enigerlei wijze kredieten hadden goedgekeurd.

²⁰ De vaste leden van de commissie voor de Financiën en de Begroting ontvangen een afschrift van deze beslissing, alsook van de (eventuele) opmerkingen van het Rekenhof daarover.

- 13.2. Sinds 1989 is deze praktijk weliswaar **legaal**²¹, maar onderworpen aan **zeer strenge voorwaarden** (wet van 22 mei 2003, artikel 67):
- het moet gaan om spoedeisende gevallen, wanneer de betaling niet kan uitblijven zonder dat er een ernstig nadeel uit voortvloeit;
 - de Ministerraad (of uitzonderlijk de ministers van Financiën en Begroting) zendt de met redenen omklede beslissing tegelijkertijd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof over en vordert van het Rekenhof een **dringend visum**;
 - het Rekenhof onderzoekt de juistheid van de schuldvordering (waarvoor de gevraagde betaling moet dienen) – d.w.z. dat het enkel het bedrag van de schuldvordering en de identiteit van de begunstigde verifieert – verleent of weigert vervolgens zijn voorlopig visum, en zendt tenslotte zijn eventuele opmerkingen onverwijld over aan de Kamer van volksvertegenwoordigers;
 - uiterlijk na één maand dient de Ministerraad een wetsontwerp tot regularisatie van de uitgave bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in.
- 13.3. Wanneer het Rekenhof oordeelt dat de uitgave niet van aard is om het beroep op deze uitzonderlijke betalingsprocedure te rechtvaardigen, kan het in principe zijn dringend visum weigeren. De regering is dan verplicht om voor die uitgave de “normale” procedures toe te passen.
- Sinds de inwerkingtreding van de hervorming van 1989 heeft de regering slechts zeer uitzonderlijk gebruik gemaakt van deze buitengewone procedure²².

14. De eindregeling van de begroting: de rekeningwet

- 14.1. Aangezien de begroting, zoals gezegd (zie *supra*, punten 6.2 en 7.1.), een **raming** van de (toekomstige) ontvangsten en uitgaven bevat, is het zeer belangrijk dat het parlement na afloop van het begrotingsjaar zo vlug mogelijk **de werkelijke begrotingsontvangsten en uitgaven** zou kennen²³.
- 14.2. Daarom bepaalt de Grondwet dat elk jaar door de Kamer van volksvertegenwoordigers de **eindrekening** wordt vastgesteld. Die eindrekening moet alle staatsontvangsten en –uitgaven bevatten (art. 174 G.W.).
- Luidens artikel 76 van de wet van 22 mei 2003 dient de minister van Begroting bij de Kamer van volksvertegenwoordigers vóór 30 juni van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar (x+1) het **wetsontwerp in tot goedkeuring van de algemene rekening van het algemeen bestuur**.
- Luidens artikel 84 van dezelfde wet dient de minister van Begroting bij de Kamer van volksvertegenwoordigers eveneens vóór 30 juni van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar (x+1) het wetsontwerp in tot goedkeuring van de algemene rekeningen van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie.

²¹ De wetgever van 1989 was van mening dat ook bij een regeringscrisis (wanneer de Ministerraad in de politieke onmogelijkheid verkeert om bijeen te komen) op zeer korte termijn dringende betalingen moeten kunnen worden gedaan (Stuk Kamer nr. 656/7 – 88/89, blz. 2-4).

²² Op 31 december 1993 heeft het Rekenhof zijn voorlopig visum geweigerd voor uitgaven ten bedrage van 100 miljoen BEF van de Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (in het raam van de strijd tegen de varkenspest). Het was immers van oordeel dat die uitgaven weliswaar een spoedeisend karakter hadden, maar dat niet werd aangetoond dat er voor de Schatkist een ernstig nadeel zou voortvloeien uit het uitblijven van de betaling (brief van het Rekenhof van 12 januari 1994 (kenmerk A8J979.905.B1) over beslissing nr. 262 van de Ministerraad van 24 december 1993).

²³ De in de jaarlijkse mededeling van de ministers van Begroting en Financiën van begin januari bekendgemaakte resultaten op kasbasis zijn immers enkel een momentopname per 31 december (om middernacht) van het begrotingsjaar.

Wanneer deze wetsontwerpen door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden aangenomen, worden ze achteraf in het *Belgisch Staatsblad* bekend gemaakt (zie *supra*, punt 3.4)²⁴.

15. Het Rekenhof

- 15.1. Het Rekenhof is een **collateraal orgaan van de wetgevende macht**, dat voor rekening van de bevoegde parlementen controle uitoefent op de ontvangsten en de uitgaven van de Federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten, de provincies en de openbare instellingen. Zijn werking wordt geregeld door de organieke wet van 29 oktober 1846, laatstelijk gewijzigd door de wet van 28 december 2011.
- 15.2. Het omvat twee kamers (een Nederlandstalige en een Franstalige) die ieder bestaan uit een (eerste) voorzitter, vier raadsheren en een (hoofd)griffier. De leden van het Rekenhof worden door de Kamer van volksvertegenwoordigers voor (hernieuwbare periodes van) zes jaar benoemd²⁵ (artikel 180 G.W. – wet van 29 oktober 1846, artikel 1). Op 1 mei 2014 telde het Rekenhof gemiddeld 513 personeelsleden in actieve dienst, waarvan 300 auditeurs (= ambtenaren van universitair niveau). Twee derden van de personeelsleden (niveaus 1 en 2) voeren controles uit.
- 15.3. De taak van het Rekenhof is **vierledig**:
- Het controleert de **wettigheid** en de **regelmatigheid** van de uitgaven en de ontvangsten. Deze controle gebeurt steeds achteraf. Vroeger beschikte het voor bepaalde uitgaven over een **voorafgaand visum**. Dit voorafgaand visum werd echter in het kader van de begrotingshervorming van 2003 afgeschaft. Gelet op artikel 180 van de Grondwet blijft het Rekenhof erover waken dat geen artikel van de uitgaven van de begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft;
 - Het is belast met de controle van de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding van de verschillende diensten van de Staat. Het heeft permanent en onmiddellijk toegang tot de budgettaire aanrekeningen. Het licht zonder uitstel de bevoegde minister, de minister van Begroting en, in voorkomend geval, de Kamer van volksvertegenwoordigers in over elke vastgestelde overschrijding of overschrijving van de uitgavenkredieten²⁶;
 - Het gaat na of de ontvangsten voor rekening van de Staat op een correcte wijze worden vastgesteld, ingevorderd en in de Schatkist gestort (zie *infra*, punt 17. 14 - rekenplichtigen);
 - Het controleert (eveneens **uitsluitend achteraf**) de goede besteding van de rijksmiddelen; het vergewist zich ervan of de beginselen van **zuinigheid** (*economy*), **doelmatigheid** (*efficiency*) en **doeltreffendheid** (*effectiveness*) in acht worden genomen (*beheercontrole: de “three auditing E’s”*).

²⁴ In het verleden werd de algemene rekening van de Staat met een tiental jaren vertraging ingediend, waardoor de parlementaire controle op de uitvoering van de begroting totaal zinloos werd. Bij het begin van de 21^e eeuw werd die vertraging geleidelijk weggewerkt voor wat de federale overheidsdiensten betreft. Alleen voor de begroting van sommige instellingen gebeurt die indiening soms nog met veel vertraging.

²⁵ De vacatures worden in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Sinds 2003 vindt vervolgens in de subcommissie Rekenhof (een subcommissie van de commissie voor de Financiën en de Begroting) een hoorzitting plaats met de kandidaten. Hierover wordt door de voorzitter van de subcommissie verslag uitgebracht in de Conferentie van de voorzitters, waarna de plenaire vergadering van de Kamer bij geheime stemming beslist.

²⁶ Bij brief van 13 juli 2011 (kenmerk A 3-3.621 081 B5) heeft het Rekenhof aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers de modaliteiten van deze controle uiteengezet. Die brief werd op 20 juli 2011 aan de leden voor de commissie voor de Financiën en de Begroting overgezonden.

- 15.4. Het Rekenhof spreekt zich **nooit** uit over de politieke opportuniteit van de ontvangsten of uitgaven.
- 15.5. Ten behoeve van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers verstrekt het Rekenhof informatie over de uitvoering van de begroting via:
- zijn **Boek van opmerkingen**, dat jaarlijks (meestal in aanwezigheid van de pers) aan de Kamervoorzitter wordt overhandigd en vervolgens in de subcommissie Rekenhof van de commissie voor de Financiën en de Begroting wordt besproken;
 - zijn **jaarlijkse boek over de Sociale Zekerheid** (sinds 2010);
 - zijn **bijzondere publicaties** waarin de resultaten van de controle van het goed gebruik van overheidsgeld worden opgenomen. Zij worden op initiatief van parlementsleden in de subcommissie Rekenhof en/of de bevoegde vaste commissies van de Kamer besproken;
 - zijn **commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van Middelenbegroting en van Algemene Uitgavenbegroting** (zie *supra*, punt 4.3.) en bij de begrotingsaanpassingen (zie *supra*, punt 10.3.) (wet van 22 mei 2003, artikel 54). Sinds eind 2005 (DOC 51 2704/003 (2006-2007), blz. 189) organiseert de commissie voor de Financiën en de Begroting in het kader van haar begrotingswerkzaamheden een hoorzitting met afgevaardigden van het Rekenhof, die deze commentaar en opmerkingen komen toelichten;
 - zijn (eventuele) **opmerkingen bij de beslissingen** van de ministerraad en schatkistvoorschotten die ertoe strekken machtiging te verlenen tot het verrichten van bijkomende of nieuwe uitgaven (zie *supra*, punten 12 en 13);
 - **het individuele recht** van elk Kamerlid en elke senator (en ook van de leden van de Gewest- en Gemeenschapsparlementen) om de dossiers van het Rekenhof in te kijken en/of afschriften van stukken uit deze dossiers te verkrijgen. De wijze waarop dit **inzage- en informatierecht** kan worden uitgeoefend is omschreven in de artikelen 33 tot 36 van het reglement van inwendige orde van het Rekenhof, dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers begin 1998 werd goedgekeurd (Stuk Kamer nr. 1350/1 – 97/98). Het Rekenhof rapporteert geregeld aan de Kamervoorzitter over de door de Kamerleden geraadpleegde dossiers en over de door hen gestelde vragen.
- 15.6. Het Rekenhof kan door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden belast met onderzoeken naar de wettigheid en de regelmatigheid van sommige uitgavenprogramma's en naar het goed gebruik van overheidsgeld (op basis van de wet van 10 maart 1998), alsook met financiële audits binnen de diensten en instellingen die aan de controle van het Hof zijn onderworpen.
- Zo heeft de Kamer in een resolutie van 11 mei 2000 aan het Rekenhof de opdracht gegeven, met toepassing van de artikelen 5 en *5bis* van zijn organieke wet van 29 oktober 1846, de goede besteding van de rijksmiddelen door de NMBS te controleren (DOC 50 0489/001 tot 005).
- Hetzelfde gebeurde op 19 maart 2008 met een resolutie tot uitvoering van een onderzoek door het Rekenhof naar de opvolging van de beheerscontracten door de NMBS, Infrabel, NMBS Holding en de Staat (DOC 52 0740/003).
- In 2010 en 2011 werden twee nieuwe opdrachten aan het Hof gegeven naar aanleiding van de werkzaamheden van de bijzondere commissie belast met het onderzoek naar de veiligheid van het spoorwagennet in België naar aanleiding van het dramatische ongeval in Buizingen.
- 15.7. Indien een wetsvoorstel financiële gevolgen heeft, kan de bevoegde vaste commissie (via de Kamervoorzitter) het Rekenhof verzoeken om haar vóór de

stemming een nota te verstrekken met een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten (artikel 79.1 van het Kamerreglement). Deze adviezen worden als afzonderlijk parlementair document gepubliceerd²⁷.

15.8. Het Rekenhof is gevestigd te 1000 Brussel, Regenschapsstraat 2 (tel. 02/551.81.11 - e-mail: ccrekN@ccrek.be - website: www.ccrek.be).

16. Impact EU-begrotingsbeleid²⁸

16.1. Historiek

Het Verdrag van Maastricht (1992) heeft geleid tot de invoering van de euro als eenheidsmunt voor de lidstaten van de eurozone (vandaag zijn dat er 18). Het is van meet af aan de bedoeling geweest om de Europese eenheidsmarkt uit te bouwen tot een economische en een monetaire unie. Het Verdrag van Maastricht bevat criteria om de monetaire en economische convergentie van de lidstaten te meten, onder meer een jaarlijks **begrotingstekort** dat niet groter is dan **3 % bbp** en een **overheidsschuld** die **60 % bbp** bedraagt of die in die richting evolueert.

Het Stabiliteits- en Groeipact (1997) heeft procedures ingevoerd om de begrotingsdiscipline in de eurozone te bestendigen.

Er is enerzijds het *preventieve luik* (verordening (EG) 1466/97) waarin het toezicht op de begrotingen van de lidstaten wordt geregeld (via een procedure van *peer pressure*). Ieder jaar leggen de lidstaten aan de Raad en de Europese Commissie een stabiliteits- (voor de landen van de eurozone) of een convergentieprogramma (voor de overige lidstaten van de Unie) voor.

Anderzijds is er het *correctieve luik* (verordening (EG) 1467/97) dat de procedure bij buitensporige tekorten (*excessive deficit procedure, EDP*) regelt.

16.2. De sixpack

Dit pakket van zes Europese wetgevende akten (5 verordeningen en één richtlijn²⁹) is op 13 december 2011 voor **alle lidstaten** in werking getreden. Die zes teksten wijzigen onder meer de twee verordeningen betreffende het Stabiliteits- en Groeipact. De regels inzake het maximaal tekort van -3 % bbp en de maximale overheidsschuld van 60 % bbp blijven behouden maar de controlemaatregelen en de regels inzake begrotingsdiscipline worden gevoelig versterkt, waardoor de lidstaten over een veel kleinere manoeuvreerruimte beschikken.

Met betrekking tot het *preventieve luik* onderzoekt de Europese Commissie ieder jaar de naleving van de *sixpack* door de lidstaten van de Unie. Is het tekort op de begroting groter dan een in een door de lidstaten bij de Europese Commissie ingediend stabiliteitsplan opgenomen middellangetermijnbegrotingsdoelstelling of "*Medium Term Objective*" (MTO)³⁰, dan geeft zij de betrokken lidstaat eerst een waarschuwing (die door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen moet worden bekrachtigd). De Raad kan een lidstaat vijf maanden tijd gunnen om zich in regel te stellen. Geeft de lidstaat daar geen gevolg aan, dan kan de Raad met een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid een sanctie opleggen, in de vorm van een rentedragende deposito (tot 0,2 % bbp).

²⁷ Bijv. DOC 51 1172/002.

²⁸ Dit hoofdstuk is voornamelijk ontleend aan de uiteenzetting die de vice-eersteminister en minister van Financiën en Duurzame Ontwikkeling, belast met Ambtenarenzaken, op 14 februari 2012 in de commissie voor de Financiën en de Begroting heeft gehouden (DOC 53 2102/001).

²⁹ Richtlijn 2011/85/EU van de Raad van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten en de reglementen nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 en 1177/2011.

³⁰ De in 2004 ingevoerde MTO houdt in dat alle lidstaten van de Unie zich richten naar een structureel begrotingstekort dat, naargelang het land, tussen +2,5 % en -1,5 % bbp bedraagt.

Wat meer bepaald België betreft, bestaat de middellangetermijndoelstelling erin een structureel (d.w.z. zonder rekening te houden met eenmalige maatregelen en los van conjunctuurschommelingen) overschot op de begroting te boeken, dat thans is vastgesteld op 0,75 % bbp³¹. Daartoe is een verbetering vereist van het structureel overschot met 0,5 % bbp per jaar (berekend als een gemiddelde over drie jaar).

Nieuw in de *sixpack* is dat de lidstaten met een overheidsschuld hoger dan 60 % bbp wordt opgelegd hun schuldgraad effectief te doen dalen tot de norm uit het Verdrag, over een periode van 20 jaar. Jaarlijks moet 1/20^e van het verschil tussen de schuldgraad en de norm van 60 % bbp worden weggewerkt³². België bijvoorbeeld moet zijn overheidsschuld jaarlijks met 2 % bbp verminderen. Voor een lidstaat die net een periode van buitensporig tekort achter de rug heeft, is evenwel in een overgangperiode voorzien van drie jaar. Tijdens die periode moet de Staat voldoende vooruitgang boeken inzake de vermindering van de schuldgraad.

Het *correctieve luik* (EDP) blijft ongewijzigd wat betreft de criteria (een overheidstekort van -3 % bbp en een maximale schuldgraad van 60 % bbp of die jaarlijks met 1/20^e richting 60 % tendeert) maar de sancties worden strenger. Een lidstaat die zich in die situatie bevindt en geen maatregelen neemt om zich in regel te stellen, zal een deposito van 0,2 % bbp op een geblokkeerde rekening moeten storten en die som kan eventueel een heuse boete worden (van 0,2 % tot 0,5 % bbp).

Een andere grote innovatie van de *sixpack* is de inrichting van een procedure om – naast de budgettaire - ook de macro-economische onevenwichten op te volgen en bij te sturen en dit op basis van 10 indicatoren.

16.3. De *twopack*

Eind november 2011 heeft de Europese Commissie twee nieuwe reglementen (472/2013 en 473/2013) voorgesteld teneinde de begrotingsdiscipline te vergroten en het toezicht op euro-landen met financiële problemen (die het voorwerp uitmaken van een EDP) te versterken. Die regels zijn op 30 mei 2013 in werking getreden maar zijn **enkel** van toepassing op **de achttien landen van de eurozone**.

De *twopack* verplicht de landen van de eurozone elk jaar hun begrotingsontwerp tegen 15 oktober (x - 1) aan de Europese Commissie ter goedkeuring voor te leggen, nog voor het door het parlement van het betrokken land wordt goedgekeurd. De Europese Commissie zal dan advies uitbrengen en kan wijzigingen vragen.

Formeel gezien is dat advies niet bindend en wordt de bevoegdheid van de nationale parlementen, die de begroting uiteindelijk moeten goedkeuren, gerespecteerd. De niet-naleving van die aanbevelingen kan echter als een verzwarende omstandigheid worden beschouwd bij het al dan niet opstarten van een buitensporigtekortprocedure. Daarbij kan de Europese Commissie boetes opleggen gaande tot 0,5 % bbp.

³¹ Het betreft een MTO specifiek voor België. Deze doelstelling wordt in principe om de drie jaar herzien (Europees reglement 1466/97, artikel 2*bis*).

³² Voordien moest de vermindering “voldoende in die richting gaan”. Deze omschrijving werd zeer soepel geïnterpreteerd en werd daarom vervangen door minder betwistbare criteria inzake de vermindering van de overheidsschuld.

16.4. Het begrotingspact (*fiscal compact*)

De *fiscal compact* (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union - TSCG*) of begrotingspact is een nieuw intergouvernamenteel verdrag tussen de lidstaten van de Europese Unie (alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië), dat op 1 januari 2013 in werking is getreden. België heeft dat Verdrag geratificeerd bij de wet van 18 juli 2013 (*Belgisch Staatsblad* van 7 april 2014).

Alle ondertekenende lidstaten zullen uiterlijk tegen januari 2014 de zogenaamde “**gouden regel**” (nastreven van een structureel budgettair evenwicht) in hun grondwet en/of wetgeving opnemen (art. 3 van het Verdrag). Voor België houdt dit, gelet op zijn hoge schuldgraad, de verplichting in om **een beperkt overschot op de begroting** te boeken.

Teneinde de “gouden regel” in België te kunnen toepassen werd binnen het Overlegcomité tussen de Federale Staat en de deelstaten een samenwerkingsakkoord gesloten (13 december 2013). Dat akkoord voorziet in een coördinatiemechanisme tussen de verschillende entiteiten om de budgettaire doelstellingen te bereiken (wetsontwerp aangenomen door de Kamer op 13 maart 2014 – DOC 53 3347/001).

Het bepaalt een nieuwe procedure voor de actualisering van het stabiliteitsprogramma: het Overlegcomité bepaalt de globale begrotingsdoelstelling van de overheid en beslist over de verdeling van die doelstellingen tussen de Federale Staat en de deelstaten.

16.5. Het Europees Semester

Het Europees Semester kadert de procedures die volgen uit het Stabiliteits- en Groeipact in een tijdschema. Het geldt **voor alle Europese Lidstaten**. Het is bedoeld om de informatie-uitwisseling en een gezamenlijke planning op budgettair en macro-economisch vlak tussen de lidstaten van de Europese Unie te bevorderen.

16.6. De *begrotingscyclus* (voor de begroting van het jaar x) verloopt in grote lijnen als volgt:

- november ($x-2$): publicatie door de Europese Commissie van de jaarlijkse groeiraming;
- april ($x-1$): voorlegging door de lidstaten van hun stabiliteits- en convergentieprogramma's en hun nationaal hervormingsprogramma (o.m. sociale doelstellingen) aan de Europese Commissie en bekendmaking van het “*Medium term fiscal plan*”;
- juni ($x-1$): aanbevelingen van de Europese Commissie aan iedere lidstaat;
- juli ($x-1$): beleidsadviezen van de Europese raad van ministers aan iedere lidstaat;
- 15 oktober ($x-1$): voorstelling van het begrotingsontwerp van de lidstaten aan de Europese Commissie en indiening van het ontwerp van federale begroting bij de Kamer;
- 30 november ($x-1$): aanbevelingen van de Europese Commissie aan de lidstaten;
- 31 december ($x-1$): uiterste datum voor de goedkeuring van de begroting door de Kamer.

16.7. Parlementaire opvolging

Overeenkomstig artikel 7.3. van verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de

correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone kan het parlement van een lidstaat vragen dat de Europese Commissie haar advies aan het parlement presenteert.

Teneinde de opvolging van het begrotingspact (*fiscal compact*) te verzekeren werd een specifieke interparlementaire conferentie (Europese conferentie over het financieel en economisch bestuur van de Europese Unie)³³ opgericht (art. 13 van het TSCG). Die Conferentie vergadert twee maal per jaar in het land dat het Europees Voorzitterschap waarneemt. Omdat in België ook de deelstaten bij de realisatie van de budgettaire doelstellingen worden betrokken, bestaat de Belgische delegatie uit één lid van elke parlementaire vergadering (7 leden dus).

17. Varia

- 17.1. **Algemene gegevensbank:** deze gegevensbank beheert statistieken over de Belgische overheidsfinanciën inzake ontvangsten, uitgaven, kasverrichtingen en schatkistverrichtingen. Zij is gevestigd in de FOD Budget en Beheerscontrole en bestaat uit een werkgroep met ambtenaren en deskundigen.
- 17.2. **Anticipatieve uitgaven** zijn uitgaven ten laste van de begroting van het volgende begrotingsjaar. Vanaf 1 november (x-1) mogen de verbintenissen die nodig zijn voor de ononderbroken werking van de openbare diensten worden aangegaan ten laste van de kredieten van het (volgende) begrotingsjaar (x). Het bedrag van deze verbintenissen mag een derde van de goedgekeurde vastleggingskredieten voor de overeenkomstige uitgaven van het (lopende) jaar (x-1) niet overschrijden. De vastleggingsakten bepalen dat de leveringen niet mogen geschieden en de diensten niet mogen worden gepresteerd vóór de opening van het begrotingsjaar (x) (wet van 22 mei 2003, artikel 25).
- 17.3. **Begrotingsruiters** zijn bepalingen in het wetsontwerp van een begroting waarbij de wetgever voor de duur van het begrotingsjaar afwijkingen toestaat van de begrotings- en comptabiliteitswetgeving. In zijn commentaar en opmerkingen bij de begrotingsontwerpen vestigt het Rekenhof de aandacht op de nieuwe begrotingsruiters.
- 17.4. **Debudgettering** gebeurt wanneer bepaalde uitgaven die in de begroting thuis horen er toch niet in worden opgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de uitgave door een andere overheid of openbare instelling wordt ten laste genomen en deze daartoe een lening aangaat waarvan de Staat de aflossings- en interestlasten op zich neemt (prefinanciering). Het belang van dergelijke praktijken is fel verminderd ingevolge de versterkte controle van de Europese Commissie en de daaruit voortvloeiende consolidatieregels voor de openbare financiën.
- 17.5. **Dubbele boekhouding:** Artikel 12 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat stelt dat de diensten hun algemene boekhouding voeren volgens de gebruikelijke regels en de beginselen van de dubbele boekhouding (gelijktijdige aanrekening in de algemene en de begrotingsboekhouding). Voortaan worden de bedragen gelijktijdig geboekt en aangerekend in de algemene boekhouding en in de budgettaire boekhouding volgens de regels van ESR 2010 (zie *infra*, punt 17.6.).

³³ Zie het verslag van de heren Georges Gilkinet (K) en Frank Bogaerts (S), DOC Kamer 53 3580/001.

- 17.6. **ESR-neutraal:** De Europese Unie legt ons land bepaalde normen op inzake begrotingstekort en niveau van de overheidsschuld. Om de naleving ervan in de EU-lidstaten te kunnen nagaan, legt zij een eenvormig stelsel van boekhoudkundige normen op. Eerst heette dat stelsel ESER79 (Europees Stelsel van Economische Rekeningen – 1979), later ESR95 (Europees Systeem van Rekeningen – 1995 en, met ingang van september 2014, ESR2010³⁴. Voor wat ons land betreft, is in het kader van het Stabiliteitsprogramma overeengekomen dat ook de Gemeenschappen en Gewesten een bijdrage moeten leveren in het globale Belgische resultaat. Een maatregel is “ESR-neutraal” wanneer men er van uitgaat dat hij volgens ESR geen uitgave met zich zal brengen die een negatieve impact heeft op het vorderingssaldo³⁵.
- 17.7. Het **financieringssaldo** is een macro-economisch begrip dat het verschil tussen de financiële activa en passiva aanduidt ten gunste of ten laste van de Staat tijdens een gegeven jaar. Als gevolg van de versterking van de controle van de Europese Commissie heeft het financieringssaldo thans het begrotingssaldo vervangen als belangrijkste criterium ter beoordeling van de toestand van de openbare financiën. Het financieringssaldo verschilt van het begrotingssaldo doordat ook financiële verrichtingen die op termijn geen verandering van de kastoestand met zich brengen (bijvoorbeeld de annulering van de schuld) in rekening worden gebracht. Overigens houdt het financieringssaldo geen rekening met financiële verrichtingen die tezelfdertijd een passief en een actief creëren (bijvoorbeeld het verlenen van kredieten of terugvorderbare voorschotten waarbij de storting van de fondsen meteen leidt tot het ontstaan van een schuldvordering ten gunste van de Staat.
- 17.8. De **Hoge Raad van Financiën** is een adviesorgaan van de uitvoerende macht, voorgezeten door de minister van Financiën. Hij publiceert het jaarlijks verslag van de studiegroep voor de vergrijzing. Hij brengt ook jaarlijks verslag uit over de uitvoering van het Belgische stabiliteitsprogramma (zie *supra*, punt 16.).
- 17.9. De **inspectie van Financiën** is een controledienst van de uitvoerende macht. Deze ambtenaren (van universitair niveau) rapporteren aan de minister van Begroting over de wetsontwerpen, ontwerpen van koninklijke en ministeriële besluiten, over overheidsopdrachten en subsidies die hen door de “*spending*” minister bij wie zij geaccrediteerd zijn, voor (verplicht) **advies** worden voorgelegd. In tegenstelling tot het Rekenhof spreken zij zich uit over de opportuniteit van de voorgestelde uitgaven. Zij gaan ook na of de door de federale overheidsdiensten gevraagde kredieten stroken met de werkelijk noodzakelijke uitgaven (wet van 22 mei 2003, artikelen 32, 33 en 34).
- 17.10. **Interne audit en interne controle:** Een van de doelstellingen van de begrotingshervorming van mei 2003 was dat het zwaartepunt van de controle van de uitgaven “stroomopwaarts” zou worden verplaatst. De afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof moest dan ook gepaard gaan met de gelijktijdige installatie van een stelselmatige en doelmatige interne controle. Op 17 augustus 2007 werden in dat verband drie koninklijke besluiten (*Belgisch Staatsblad* van 18 oktober 2007) uitgevaardigd:

³⁴ Verordening (EU) nr. 549/2010 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie.

³⁵ De budgettaire neutraliteit kan ook worden bereikt wanneer een uitgave met een negatief effect op het financieringssaldo terzelfdertijd het voorwerp uitmaakt van een bijkomende ontvangst (of van een vermindering van een andere uitgave) van eenzelfde bedrag.

- Koninklijk besluit betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht;
- Koninklijk besluit betreffende de interne auditactiviteiten binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht;
- Koninklijk besluit tot oprichting van het Auditcomité van de Federale Overheid (ACFO).

De leden van het Auditcomité voor de Federale Overheid (ACFO) werden op 21 februari 2010 bij koninklijk besluit aangesteld voor een mandaat van zes jaar. Het vast secretariaat ervan bevindt zich op de Kanselarij van de eerste minister.

De realisatie van een coherent systeem van interne controle en interne auditactiviteiten bij de federale overheidsdiensten (FOD's) en programmatorische overheidsdiensten (POD's) heeft intussen heel wat vertraging opgelopen (170^e Boek van het Rekenhof, deel I, blz. 245-263).

17.11. **Ordonnateurs** zijn ambtenaren van de “*spending*” overheidsdienst (de federale overheidsdienst die de uitgave verricht) die door hun initiatief een uitgave uitlokken of aan de uitvoering ervan deelnemen.

17.12. **Programmawet versus wet houdende diverse bepalingen**: In principe bevat een programmawet enkel dringende maatregelen om de begroting uit te voeren. Een wet houdende diverse bepalingen daarentegen bevat dringende niet-budgettaire maatregelen en/of niet-dringende maatregelen. In de praktijk bevat een ontwerp van programmawet echter soms ook bepalingen die volledig losstaan van de begroting. Daarom kan luidens artikel 72.4 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers een politieke fractie die van oordeel is dat het verband met het budgettaire oogmerk voor sommige artikelen niet aanwezig is, vóór de verzending naar commissie vragen dat de Conferentie van voorzitters zich daarover uitspreekt. De Conferentie van voorzitters beslist welke artikelen in voorkomend geval uit het ontwerp moeten worden gelicht om als één of meer aparte wetsontwerpen te worden behandeld. Bij gebrek aan consensus in de Conferentie van voorzitters beslist de plenaire vergadering.

17.13. **Provisionele kredieten** zijn bedragen die worden ingeschreven in de Algemene Uitgavenbegroting en dienen tot dekking van vermoedelijke bijkomende uitgaven, waarvan het precieze bedrag afhangt van onzekere evoluties (bijv. artikel 41 10 01.00.01 van sectie 03 van de Algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2010 (DOC 52 2223/001, blz. 208-209)). Op grond van een **begrotingsruiter** (zie *supra*, punt 17.3.) mogen deze bedragen dan **in de loop van het begrotingsjaar** (*in afwijking van het beginsel van de specialiteit van de begroting* – zie *supra*, punt 3.2.) bij koninklijk besluit over diverse programma's van een of meerdere secties van de begroting worden verdeeld.

17.14. **Rekenplichtigen** zijn ambtenaren die voor rekening van de Staat gelden ontvangen of betalingen verrichten. Zij moeten geregeld verantwoording afleggen aan het Rekenhof over de verrichtingen die zij hebben gedaan in de loop van het jaar. Het Hof kan hen veroordelen om een (eventueel) tekort geheel of ten dele aan de Staatskas terug te betalen. Tegen dergelijke arresten van het Rekenhof kan de rekenplichtige (wegens vormgebrek of schending van de wet) cassatieberoep instellen. Wanneer het Hof van Cassatie het arrest van het Rekenhof vernietigt, wordt de zaak doorverwezen naar een “commissie *ad hoc*” van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die een definitieve uitspraak doet. Dit gebeurde voor het laatst op 23 december 1993 (Stuk Kamer nr. 1271/1 – 93/94). De minister van Financiën kan voorschotten toekennen aan rekenplichtigen van de Federale Staatsdiensten om uitgaven te dekken

waarvan de aard wordt vastgesteld door de Koning (wet van 22 mei 2003, artikel 66). Het statuut van deze rekenplichtigen zal bij een nog te nemen koninklijk besluit (ter uitvoering van artikel 37 van de wet van 22 mei 2003) nader worden bepaald.

- 17.15. Een **vastleggingsmachtiging** is een in het beschikkend gedeelte van de Algemene Uitgavenbegroting gegeven toestemming om verbintenissen ten belope van een bepaald bedrag aan te gaan ten laste van de variabele vastleggingskredieten van een begrotingsfonds ingeval van een tijdelijk gebrek aan voldoende geïnde toegewezen ontvangsten. De vereffeningen en de betalingen kunnen echter maar gebeuren ten belope van de effectief beschikbare middelen van het fonds.

18. MEER UITLEG

Met uw vragen om bijkomende uitleg kunt U steeds terecht bij de auteurs van de handleiding (commissiedienst):

- de heer W. Schelstraete: tel.: 02 549 81 26
walter.schelstraete@dekamer.be
- of
- mevrouw V. Geuffens: tel: 02 549 80 69
viviane.geuffens@dekamer.be

~

BEKNOPTE BIBLIOGRAFIE

BUFFEL L. – “De modernisering van de boekhouding van de Federale Overheid: algemeen opzet”, in: Documentatieblad van de Federale Overheidsdienst Financiën, 2009/1, blz. 99 – 125.

BUFFEL L. en VANALME E., “De omzetting van de nieuwe Europese budgettaire regelgeving in België”, in: Documentatieblad van de Federale Overheidsdienst Financiën, 2014/1 (*forthcoming*).

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, blz. 3-85.

MATTHIJS H. - Overheidsbegrotingen, Die Keure, Brugge 2014, zesde editie.

MATTHIJS H. – Belgische begroting (De essentie), Antwerpen, 2010, 53 blz.

RION P. en TROSCH A., Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques, Bruylant, 2013.

SCHELSTRAETE W. en GRENACS A., “Wat parlementsleden in de dossiers van het Rekenhof gaan zoeken: bedenkingen over het gebruik van het parlementair inzage- en informatie-recht tijdens de periode 2001-2006”, C.D.P.K., 2008, blz. 134-149.

SCHELSTRAETE W. en MEYNAERT M., “Begrotingsadvies van het Rekenhof, wat doet de federale overheid ermee?”, T.B.P. 2014/6, blz. 371-384.

SENELLE R., CLEMENT M. en VAN DE VELDE E., Handboek voor de Koning, Lannoo, 2004, 431 blz.

SENELLE R., CLEMENT M. en VAN DE VELDE E., À l’attention de sa majesté le Roi, MOLS, 2006, 519 blz.

STANGHERLIN C., Le patrimoine royal, La Charte, 2004, 120 blz.

VAN DER HULST M., Het federale parlement. Organisatie en werking., UGA, Kortrijk, 2010, 587 blz.

TREFWOORDENREGISTER
(de nummers verwijzen naar de rubrieken, *niet* naar de pagina's)

A

Aanpassingsblad: 6.2, 7.2, 10.3
Activiteitenprogramma's: 7.9
Administratieve blokkering (van kredieten): 12.2
Algemeenheid van de begroting: 3.3A
Algemene gegevensbank: 17.1
Algemene rekening van de Staat: 14.2
Algemene Toelichting: 4.1, 4.2, 5.1 tot 5.3
Algemene Uitgavenbegroting: 4.1, 4.2, 4.4, 5.1, 7.1 tot 7.12, 7bis.1 tot 7bis.3, 8.1 tot 8.3, 9.1, 9.2, 10.3, 11.2, 11.3, 11.5, 12.1, 15.5, 17.2, 17.13
Amendementen (op de begrotingen): 6.5, 6.6, 6.7, 7.5
Anticipatieve uitgaven: 17.2

B

Basisallocaties: 7.8 tot 7.10, 7.12, 10.2, 12.3
Begrotingsbeginselen: 3.1 tot 3.5
Begrotingscontrole: 10.1 tot 10.3
Begrotingsdocumenten (parlementaire): 4.1 tot 4.4
Begrotingsfondsen: 8.2, 11.1 tot 11.7
Begrotingsjaar: 3.1, 14.1
Begrotingspact: 16.4
Begrotingsruiters: 3.5, 17.3, 17.13
Begrotingswetgeving: 2.1 tot 2.6
Belastingen: 3.1, 6.7, 6bis.1
Beleidsnota's: 4.4, 7.3
Bestaansmiddelenprogramma's: 7.9
Betaling: 8.1, 13.3
Bijbladen: zie aanpassingsbladen
Bijkredieten: - door een aanpassingsblad: 7.2
- door beslissing van de Ministerraad: 7bis.3, 12.1 tot 12.3, 15.5
BIM: 9.1
Boek van opmerkingen van het Rekenhof: 15.5
Buitensporige tekorten (*excessive deficit procedure*): 16.1

C

Civiele Lijst: 9.1, 9.2
Commissie voor de Comptabiliteit: 9.3, 9.4
Commissie voor de Financiën en de Begroting: 6.5, 7.4, 7.5, 7.6, 10.3, 15.5
College van federale ombudsmannen (dotatie): 9.1, 9.4

D

Debudgettering: 17.4
Dotaties: 7.3, 9.1 tot 9.4
Duitstalige Gemeenschap (dotatie): 9.1
Dubbele boekhouding: 1 (*in fine*), 17.5

E

Eenjarigheid van de begroting: 3.1A
Eindregeling van de begroting: 14.1, 14.2
ESR-neutraal: 17.6

Europees Parlement (dotatie aan de Belgische leden van): voetnoot 14
Europees Semester: 16.5

F

Federale deontologische commissie (dotatie): 9.1
Financieringssaldo: 17.7
Financiewet: *6bis.1*, *6bis.2*, *7bis.1*
Fiscal compact: zie begrotingspact
Fiscale ontvangsten: 6.1, 6.3
Fiscale uitgaven (inventaris van): 6.4

G

Grondwettelijke beginselen: 3.1 tot 3.3, 6.7, 9.4

H

Herverdeling van de basisallocaties: 7.12
Hoge Raad van Financiën: 17.8

I

Inspectie van Financiën: 10.1, 17.9
Interne audit: 17.10
Interne contrôle: 17.10
Inzagerecht (Kamerleden) in dossiers Rekenhof: 15.5

K

Kamer van Volksvertegenwoordigers (dotatie): 9.1, 9.3
Kaseenheid: 3.3C
Koninklijke familie (dotatie aan de leden van): 9.1
Kredieten (periodieke stand van): 10.2
Kredietoverschrijdingsrecht van de ministerraad: zie bijkredieten door beslissing van de ministerraad

L

Leningsmachtiging: 6.7, *6bis.1*
Limitatieve kredieten: 8.2, 8.3, 11.5

M

Machtiging om belastingen te heffen: 3.1, 6.7, *6bis.1*
Meerjarenraming: 5.3, 7.3
Middelenbegroting: 4.1, 4.2, 5.1, 6.1 tot 6.7, *6bis.1*, *7bis.1*, 10.3, 11.3, 11.5, 15.5
Ministerraad: kredietoverschrijdingsrecht: zie bijkredieten door beslissing van de ministerraad
Minister van Begroting: 4.1 (+voetnoot 4), 7.6, 7.12, 9.3, 10.1, 10.2, 14.2, 15.3, 17.9
Minister van Financiën: 13.1, 17.8, 17.14

N

Niet-affectatie van de ontvangsten: 3.3B, 11.3, 11.7
Niet-fiscale ontvangsten: 6.1, 6.3
Niet-limitatieve kredieten: zie variabele kredieten
Nieuwe uitgaven: *7bis.3*, 12.1

O

Ontvangstenbegroting: zie Middelenbegroting
Openbaarheid van de begroting: 3.4
Opportuniteit van ontvangsten en uitgaven: 15.4, 17.9
Ordonnateur: 8.1, 17.11
Organieke fondsen: zie begrotingsfondsen
Overdracht van begrotingskredieten: 8.2, 11.6, 11.7
Overschrijving van begrotingskrediet: 3.2, 15.3

P

Plenaire vergadering (Kamer van volksvertegenwoordigers): 6.5, 7.5
Politieke partijen (dotaties ter financiering van): 9.1
Prefinanciering: 17.4
Programma's: 3.2, 7.1 tot 7.4, 7.8 tot 7.10, 7.12, *7bis.2*, 10.2, 12.3
Programmawet versus wet houdende diverse bepalingen: 17.12
Provisionele kredieten: 17.13

R

Rapporteurs van de adviescommissies: 7.4, 7.6
Rekenhof: 3.2, 4.3, 7.3, 7.12, 9.1, 9.4, 10.3, 12.2, 13.2, 13.3, 15.1 tot 15.8, 17.3, 17.9, 17.10, 17.14
Rekeningwet: zie eindregeling van de begroting
Rekenplichtigen: 8.1, 17.14

S

Schatkistvoorschotten: 13.1 tot 13.3
Senaat (dotatie): 7.7, 9.1, 9.3
Sixpack: 16.2
Specialiteit van de begroting: 3.2, 7.2, 17.13
Stabiliteits- en groeipact: 16.1

T

Terugbetalingfondsen: 7.3, *11bis.1*, *11bis.2*
Toelagen (facultatieve): 7.11
Toewijzingsfondsen: 7.3, *11bis.2*
Twopack: 16.3

U

Uitgavenbegroting: zie Algemene uitgavenbegroting
Universaliteit: zie algemeenheid van de begroting

V

Variabele kredieten: 8.2, 8.3, 11.1 tot 11.3, 11.5, 11.7

Vaste Kamercommissies (advies over de algemene uitgavenbegroting): 7.4, 7.6, 10.3

Vastlegging: 8.1

Vastleggingskredieten: 8.2

Vastleggingsmachtigingen: 11.6, 17.15

Veranderlijke kredieten: zie variabele kredieten

Verantwoording van de algemene uitgavenbegroting: 4.2, 4.4, 7.3

Vereffening: 8.1

Voorafgaande machtiging: 3.1B

Voorlopige kredieten: 6*bis*.1, 7*bis*.1 tot 7*bis*.3, 12.1

VSCB: zie begrotingspact

W

Wettelijk karakter van de begroting: 3.4