



Vlaams
Parlement

Begrotingsregels ontrafeld

Beknopte handleiding voor Vlaamse volksvertegenwoordigers

Oktober 2019





Woord vooraf

Een van de belangrijkste opdrachten van een parlement is de jaarlijkse bespreking en goedkeuring van de begroting en de rekening. Daarbij krijgt de regering immers de toestemming van de volksvertegenwoordigers om de belastingen van de burgers te innen en de ontvangen gelden voor welbepaalde beleidsdoeleinden weer uit te geven.

Na afloop van het begrotingsjaar legt de regering aan het parlement verantwoording af over de wijze waarop zij van die machtiging gebruik heeft gemaakt. Vervolgens verleent het parlement kwijting aan de ministers. Het is dus een belangrijke opdracht voor de Vlaamse volksvertegenwoordigers om elk jaar opnieuw de begrotingsdocumenten (middelenbegroting, uitgavenbegroting, toelichtingen, opmerkingen van het Rekenhof, advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) nauwkeurig te onderzoeken en te interpreteren, en er de nodige conclusies uit te trekken voor de behandeling ervan in de commissievergaderingen en in de plenaire vergadering.

Nadat de volksvertegenwoordigers de begroting goedgekeurd hebben, controleren ze de Vlaamse Regering nauwgezet op de uitvoering ervan. Dat gebeurt in de loop van het jaar en bij de bespreking van de algemene rekeningen.

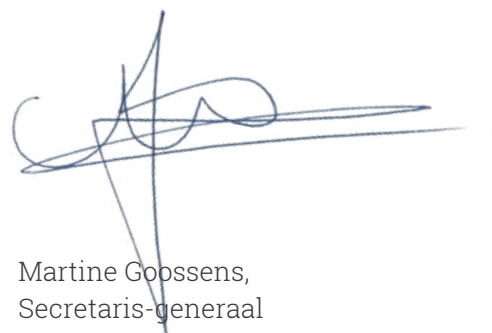
Om de parlementaire begrotingswerkzaamheden te kunnen uitvoeren, hebben de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzicht nodig in de terminologie en de regels van het begrotingsrecht. Met deze brochure willen we alvast beknopt die begrotingsaspecten belichten waarmee de Vlaamse volksvertegenwoordigers het meest moeten werken. De voorbije zittingsperiode werd - onder leiding van parlementsvoorzitter Jan Peumans - via de werkgroep Leesbaarheid gewerkt aan een transparantere en meer leesbare begroting. De Vlaamse Regering besliste mee haar schouders te zetten onder dit initiatief. Hierdoor gingen de begrotingsteksten er kwalitatief op vooruit. Het taalgebruik is helderder, de inhoud toegankelijker en consistent er zo voort. Deze inspanningen om de leesbaarheid te verhogen, versterken het inzicht en dus de parlementaire controle.

Deze zittingsperiode zetten we in op de uitrol van de prestatiebegroting, de fusie van de beleidsbrieven met de toelichtingen in de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT) en een uitgebreidere manier van rekening afleggen. Deze drie initiatieven zijn opgenomen in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën die in het voorjaar van 2019 werd goedgekeurd door het Vlaams Parlement en het Rekendecreet vervangt.

Omdat de regelgeving zo recent is, is het nog niet mogelijk om in deze begrotingsbrochure alle voorbeelden uit te werken. Ze zijn pas vanaf de begroting 2020 beschikbaar. In deze zittingsperiode willen we twee digitale tools, het klikmodel en het wikipediamodel, invoeren. Die helpen om de ontwerpen van decreet en toelichtingen makkelijker te consulteren. De diensten van het Vlaams Parlement hopen dat deze brochure nuttig voor u is. Het kan de kwaliteit van de parlementaire controle op de openbare financiën alleen maar ten goede komen.



Gerit Vermeulen,
Directeur Decreetgeving



Martine Goossens,
Secretaris-generaal

Inhoud

1	Inleiding	9
2	Waar vinden we de begrotingswetgeving?	10
3	Algemene beginselen	10
4	Parlementaire begrotingsdocumenten	12
5	Goedkeuring van de begroting	15
6	Een begroting in meerjarenperspectief	17
7	De toelichtingen	18
8	Het ontwerp van middelenbegroting	20
9	Het ontwerp van uitgavenbegroting	24
10	In noodgevallen: voorlopige kredieten en de fiscale leningsmachtiging	33
11	Kredietsoorten	34
12	Dotatie aan het Vlaams Parlement	35
13	Begrotingsaanpassing	36
14	In noodgevallen: het kredietoverschrijdingsrecht van de Vlaamse Regering	37
15	Het sluitstuk: de rekeningen	39
16	Het Rekenhof	41
17	De impact van Europa op het Vlaams sociaal-economisch en begrotingsbeleid	42
	Eindnoten	45
	Beknopte bibliografie	47

Begrotingscyclus

Algemeen overzicht voor 1 begrotingsjaar

jaar -1

01

voorjaar - september

Vlaamse Regering



Voorbereiding ontwerp-begroting

Vlaams Parlement



Septemberverklaring van de Vlaamse Regering en voorstelling krachtlijnen van de begroting

02

september - december

Indiening begrotingsontwerpen

Behandeling van de begrotingsontwerpen

Jaar 0

januari - december

Vlaamse Regering



Uitvoering van de begroting: inkomsten en uitgaven worden gerealiseerd

03

januari - mei

Voorbereiding en indiening van de begrotingsaanpassing (BA)

Vlaams Parlement



Behandeling van de begrotingsaanpassing

04

mei - juni

Jaar 1

05

januari - mei

Vlaamse Regering



Voorbereiding Algemene rekening

Vlaams Parlement



Behandeling Algemene Rekening en rapport van het Rekenhof over de Algemene Rekening

06

mei - juli

1 Inleiding

De begrotingsregels voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest werden de laatste decennia geregeld gewijzigd. De laatste wijziging dateert van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) van 29 maart 2019 die het Rekendecreet van 8 juli 2011 vervangt. Die VCO voert voor de Vlaamse overheid de eigen regelgeving in over de begroting, de boekhouding, de toekenning en controle op de aanwending van subsidies en de controle door het Rekenhof.

De VCO steunt op de bijzondere financieringswet van 1989 en houdt rekening met de algemenebepalingenwet van 2003. Daarin staan de krijtlijnen waarbinnen de gemeenschappen en gewesten hun budgettair optreden moeten plaatsen.

Slechts een beperkt gedeelte van al die begrotingsregels belangt de Vlaamse volksvertegenwoordigers en hun medewerkers rechtstreeks aan.

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

Samengevat komt de begrotingscyclus hierop neer. De Vlaamse Regering legt twee ontwerpen van decreet (één voor de ontvangsten en één voor de uitgaven) ter goedkeuring voor aan het Vlaams Parlement. Die twee ontwerpen van decreet en de algemene toelichting moeten uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat, onder de Vlaamse volksvertegenwoordigers worden verspreid. De Vlaamse Regering moet daarenboven uiterlijk op 28 oktober de beleids- en begrotingstoelichtingen indienen. Over die informatiedocumenten wordt er niet gestemd.

De Vlaamse volksvertegenwoordigers moeten zich uiterlijk op 31 december van het jaar dat aan het

begrotingsjaar voorafgaat, over beide ontwerpen van decreet (middelen- en uitgavenbegroting) uitspreken. Aan die einddatum is geen enkele sanctie verbonden, maar de goedkeuring van de begroting is nodig om de belastingen te kunnen invorderen, leningen uit te geven of uitgaven te verrichten.

De middelenbegroting (ontvangsten) wordt enkel besproken in de commissie, bevoegd voor financiën en begroting in aanwezigheid van de Vlaamse minister, bevoegd voor Financiën en Begroting. De uitgavenbegroting wordt, samen met de beleids- en begrotingstoelichtingen, in elke commissie besproken met de bevoegde minister. Daarover wordt dan vervolgens verslag uitgebracht aan de commissie bevoegd voor financiën en begroting. Ten slotte wordt na de stemming over het geheel in de commissie bevoegd voor financiën en begroting over beide begrotingen, een bespreking gehouden in de plenaire vergadering. Er kunnen in elke fase van de bespreking amendementen worden ingediend.

In de volgende bladzijden definiëren we tevens de diverse soorten kredieten (vastleggingskredieten, vereffeningskredieten en variabele kredieten). Ook de procedures voor noodgevallen (voorlopige kredieten en door de Vlaamse Regering verleende machtigingen om uitgaven te verrichten) komen aan bod. Een volgend deel is gewijd aan de rekening. Dat is de goedkeuring, door het Vlaams Parlement, van de eindresultaten van de uitvoering van de begroting van het voorbije jaar: de werkelijke ontvangsten en uitgaven dus. Vervolgens gaan we nader in op de rol van het Rekenhof als adviseur van het Vlaams Parlement bij de controle op (de uitvoering van) de begroting en op de diverse documenten die het in dat verband aan het Vlaams Parlement bezorgt.

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

2 Waar vinden we de begrotingswetgeving?

De belangrijkste vindplaatsen zijn:

- de artikelen 170 tot 181 van de Grondwet;
- de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (Rekenhofwet);
- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI);
- de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (BFW);
- de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de

- subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (algemenebepalingenwet);
- het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO);
- het Reglement van het Vlaams Parlement.

Daarnaast bestaan er ook nog een aantal Europese regels (zie verder 17. De impact van Europa op het Vlaams sociaal-economisch en begrotingsbeleid).

3 Algemene beginselen

1. Eenjarigheid

(de begroting is slechts één jaar geldig)

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

Over de belastingen ten behoeve van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wordt jaarlijks gestemd. De regels hiervoor gelden slechts voor één jaar tenzij ze worden hernieuwd (art. 171 GW).

De ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap worden voor elk begrotingsjaar

vastgesteld en toegestaan via jaarlijkse decreten. Het begrotingsjaar valt samen met het kalenderjaar (art. 3 algemenebepalingenwet, art. 14 VCO).

Er zijn verschillende begrotingstechnieken om het principe van de eenjarigheid te overbruggen en om de continuïteit van het beleid te garanderen. Anders zou het niet mogelijk zijn om goederen en diensten te bestellen die een begrotingsjaar overschrijden.

Die verschillende technieken worden ofwel in de begrotingsontwerpen zelf (begrotingsruiters) ofwel via de creatie van regelgeving ingesteld.

2. Specialiteit

Het Rekenhof waakt erover dat geen artikel van de uitgaven van de begroting wordt overschreden en dat er geen overschrijving of transfer tussen begrotingsartikelen plaatsheeft (art. 180 GW, juncto art. 10, §1, eerste lid, algemenebepalingenwet). Deze regel geldt niet voor de ontvangsten, aangezien de in de middelenbegroting opgenomen bedragen louter ramingen zijn. Het Vlaams Parlement bepaalt hoeveel krediet er op elke begrotingspost (programma) mag worden ingeschreven.

Het beginsel van de specialiteit betekent dat het Vlaams Parlement geen globaal krediet verleent aan de Vlaamse Regering. De uitgavenkredieten worden verdeeld over: beleidsdomeinen, programma's, inhoudelijke structurelementen (ISE) en begrotingsartikelen voor duidelijk aangewezen doeleinden.

De ontvangsten komen op basis van hun herkomst en de uitgaven op basis van hun aard afzonderlijk in de begroting voor.

Er zijn een aantal uitzonderingen op het specialiteitsbeginsel. Zo is er bijvoorbeeld de belangrijke uitzondering dat de vereffeningskredieten over de programma's heen herverdeeld kunnen worden door de Vlaamse Regering en dat het begrotingsdecreet kan voorzien dat bepaalde vastleggingskredieten herverdeeld kunnen worden over programma's (bijvoorbeeld provisies).

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

a) *Algemeenheid (universaliteit: de begroting moet alle ontvangsten en alle uitgaven bevatten)*

Het universaliteitsbeginsel of de algemeenheid van de begroting impliceert dat alle ontvangsten en uitgaven in de begroting en in de rekeningen moeten worden opgenomen (art. 50, §1 BFW). Een begroting moet dus een brutokarakter vertonen. Deze regeling is ingegeven om alle begrotings- en financiële verrichtingen aan de goedkeuring van het parlement te onderwerpen.

De Vlaamse Regering mag het bedrag van de kredieten, bestemd voor de uitgaven, niet

verhogen door bijzondere inkomsten. De ontvangsten moeten vermeld worden zonder aftrek van de inningskosten die betrekking hebben op deze inkomsten. De inningskosten worden ook als uitgaven opgenomen in de begroting.

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

De gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven (art. 15, §1, VCO). Op dit principe van niet-affectatie van bepaalde ontvangsten voor bepaalde uitgaven bestaat wel een uitzondering: namelijk de begrotingsfondsen en de eigen ontvangsten van de Vlaamse rechtspersonen (de ontvangsten uit tickets van De Lijn bijvoorbeeld) en diensten met afzonderlijk beheer (DAB).

c) *Kaseenheid (alle ontvangsten moeten in de thesaurie worden gestort)*

Alle ontvangsten van geldbedragen in de openbare kassen, tot welke dienst die geldbedragen ook mogen behoren, worden gecentraliseerd in een centrale kas.

4. Openbaarheid

(iedereen kan de begroting inkijken)

Alle begrotingsstukken zijn openbaar: iedereen kan ze raadplegen op de website van het Vlaams Parlement. In Vlaanderen komt de begroting tot stand in de vorm van een decreet. De Vlaamse Regering dient jaarlijks twee ontwerpen van decreet (één voor de ontvangsten en één voor de uitgaven) in bij het Vlaams Parlement.

De begrotingsontwerpen worden besproken in het Vlaams Parlement. De begrotingsdebatten zijn openbaar: de begrotingsontwerpen worden in de commissievergaderingen en in plenaire vergadering in openbare vergadering besproken en ter stemming gebracht.

Nadat de ontwerpen zijn aangenomen, bekrachtigd en afgekondigd worden ze in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt. Dat geldt ook voor de rekeningen.

5. Afwijkingen op de algemene principes (begrotingsruiters)

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

Voorbeelden zijn begrotingsruiters die de transfer van vastleggingskredieten over programma's mogelijk maken of de overdracht van vastleggingskredieten over de jaren heen. Hierover wordt in de regel gerapporteerd in de toelichting bij de ontwerpen.

4 Parlementaire begrotingsdocumenten

1. De Vlaamse Regering stelt elk jaar de ontwerpen van begroting of begrotingsaanpassing op, samen met de algemene toelichting en de beleids- en begrotingstoelichtingen (art. 17 VCO).
2. Welke begrotingsdocumenten zijn er?
 - a) het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar (bijvoorbeeld 2019);
 - b) het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar (bijvoorbeeld 2019);
 - c) de algemene toelichting bij de middelenbegroting en de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar (bijvoorbeeld 2019);
 - d) de beleids- en begrotingstoelichtingen bij de uitgavenbegroting van de Vlaamse

Gemeenschap voor het begrotingsjaar (nieuw vanaf 2020). Vanaf het begrotingsjaar 2020 worden de beleidsbrieven en toelichtingen per beleidsdomein vervangen door beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT). Vandaar een verwijzing naar de begroting 2020. De BBT voor 2020 dienen op 28 oktober 2019 bij het Vlaams Parlement te zijn ingediend.;

- e) de meerjarenraming.
3. De laatste decennia kan het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting, het zogenaamde programmadecreet, ook tot de begrotingsdocumenten worden gerekend. Dat decreet strekt er immers toe om de begrotingsdoelstellingen van de Vlaamse Regering te realiseren door de bestaande Vlaamse regelgeving te wijzigen.

Documenten in de begrotingscyclus



eenmalige

documenten

Regeerakkoord (2019-2024)

*Moment van indiening:
begin van de legislatuur
en voor 5 jaar*

- Geeft de beleids- en begrotingsdoelstellingen voor de regeerperiode op hoofdlijnen
- **Volgt niet de gezamenlijke structuur**

Beleidsnota's (2019-2024)

*Moment van indiening:
begin van de legislatuur
en voor 5 jaar*

- Per beleidsdomein
- **Volgt de gezamenlijke structuur**
- Bevatten meer uitgewerkte beleidsdoelstellingen met planning
- Worden ingediend en behandeld bij start zittingsperiode
- Geven geen financieel kader



jaarlijkse

documenten

Meerjarenramingen (2019-2025) (2020-2026) ... (2023-2029)

*Moment van indiening: elk
jaar van de legislatuur*

- Beslaan lopend kalenderjaar + 5 jaar
- **Volgen de gezamenlijke structuur**
- Geven de begrotingscijfers op hoofdlijnen
- Invalshoek : bestaand en beslist beleid

Jaarlijkse begrotingen en toelichtingen (2020) (2021) ... (2024)

*Moment van indiening: elk
jaar van de legislatuur*

- Beslaan volgend kalenderjaar
- **Volgen allemaal gezamenlijke structuur**
- In de vorm van ontwerpen van decreet: middelandecreet en uitgavendecreet (BÜ en BA) en rekeningdecreet (REK).
- Verdeeld over 3 momenten
 - o begrotingsopmaak (BÜ): november-december van het lopende jaar
 - o begrotingsaanpassing (BA): mei-juni van het kalenderjaar
 - o rekening (REK): mei-juli van het volgende jaar
- Toelichtingen bevatten:
 - o Bij BÜ: Algemene Toelichting (AT) en Beleids- en Begrotings-toelichting (BBT) met uitgebreide toelichting bij doelstellingen en inzet middelen
 - o Bij BA: AT en BBT geven enkel de wijzigingen aan t.o.v. BÜ
 - o Bij REK: rapportering in BBT over realisaties en begrotingsuitvoering

4. Verder moet de Vlaamse Regering nog de volgende documenten indienen:

- a) beleidsnota's per zittingsperiode (art. 11, §2 VCO): 'De beleids- en begrotingstoelichting wordt opgemaakt bij aanvang van de zittingsperiode en naar aanleiding van de jaarlijkse begroting.

Bij de aanvang van de zittingsperiode wordt de beleidsinformatie als beleidsnota in dezelfde vorm als de beleids- en begrotingstoelichtingen naar aanleiding van de begrotingsopmaak en -aanpassing opgemaakt met het perspectief van de zittingsperiode.'

- b) een ontwerpbegrotingsplan (verordening EU nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013)

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

Uiterlijk op 2 oktober, voorafgaand aan het begrotingsjaar dient de Vlaamse Regering het Vlaamse ontwerpbegrotingsplan in bij het Vlaams Parlement. Het Vlaamse ontwerpbegrotingsplan wordt verwezen naar de commissie bevoegd voor financiën en begroting. Die commissie wijdt daaraan een bespreking uiterlijk op 7 oktober. Die timing stelt de Vlaamse volksvertegenwoordigers in staat om voor 15 oktober aan de Vlaamse Regering eventueel nog bijsturingen te vragen door middel van een voorstel van resolutie (goed te keuren in de plenaire vergadering).

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting bijvoorbeeld hield op 3 oktober 2017 een gedachtewisseling over het 'Vlaams ontwerpbegrotingsplan Bijdrage van de Vlaamse Regering aan het ontwerpbegrotingsplan, bedoeld

in artikel 6 van verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013. Begrotingsjaar 2018' (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 33/1).

- c) het Vlaamse Hervormingsprogramma (verordening nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997)

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

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

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

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

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting hield bijvoorbeeld op 26 maart 2019 een

gedachtewisseling over het ontwerp van Vlaams Hervormingsprogramma 2019 (*Parl.St. VI.Parl. 2018-19, nr. 34/1*) en het Landverslag België 2019 van de Europese Commissie, met Geert Bourgeois, minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed.

5. De VCO en het Reglement van het Vlaams Parlement bepalen de minimale informatie die de algemene toelichting en de beleids- en begrotingsdoelstellingen moeten bevatten.
6. De Vlaamse volksvertegenwoordigers ontvangen ook nog de opmerkingen van het Rekenhof bij de meerjarenraming, de begrotingsontwerpen en de toelichtingen (art. 61 VCO) bij de begrotingsopmaak en -aanpassing.
7. Daarnaast dient de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) jaarlijks twee adviezen in over het gevoerde begrotingsbeleid van de Vlaamse Regering: een advies voorafgaand aan de begrotingsopmaak (traditioneel in de maand juli voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar) en een evaluatie (traditioneel in de maand januari van het betreffende begrotingsjaar).

8. Wie stelt de begrotingsdocumenten op?

De Vlaamse Regering stelt het ontwerp van begroting op. Ze stelt eveneens de toelichtingen op. De Vlaamse Regering stelt ook de ontwerpen van begrotingsaanpassing op, evenals de meerjarenraming.

9. Indiening van de begrotingsdocumenten

De Vlaamse Regering dient uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat, bij het Vlaams Parlement de begrotingsontwerpen in, samen met de algemene toelichting. De Vlaamse Regering dient de beleids- en begrotingstoelichtingen en het ontwerp van programmadecreet in uiterlijk op 28 oktober.

In geval van een eerste begrotingsaanpassing dient de Vlaamse Regering de begrotingsontwerpen en de algemene toelichting in uiterlijk op 27 april van het lopende jaar (art. 17 VCO) en de beleids- en begrotingstoelichtingen en het ontwerp van programmadecreet uiterlijk op 30 april.

De Vlaamse Regering bezorgt de meerjarenraming uiterlijk op 28 oktober (art. 10, §2 VCO).

5 Goedkeuring van de begroting

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

De initiële begroting (ook begrotingsopmaak (BO) genoemd) wordt goedgekeurd uiterlijk op 31 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat. De begroting 2020 moet dus uiterlijk op 31 december 2019 worden goedgekeurd.

De eerste aangepaste begroting (ook begrotingsaanpassing (BA) genoemd) wordt goedgekeurd op uiterlijk 30 juni van het lopende jaar. De eventuele daaropvolgende aangepaste begrotingen worden goedgekeurd uiterlijk op 31 december van het lopende jaar.

Voorbereiding Vlaamse Regering

jaar -1

Begrotingscyclus deel 1: begrotingsopmaak door de Vlaamse Regering

01

voorjaar - juli

Minister van Begroting stuurt omzendbrief begrotingsrichtlijnen

naar alle vakministers met afspraken voor de komende begroting



02

voorjaar - juli

Vakministers bereiden hun voorstellen voor

- vakminister bereidt zijn deel van de begroting voor op basis van
 - o regeerakkoord
 - o beslist beleid
 - o nieuwe plannen
- departement/agentschappen/belangengroepen, leden Vlaamse Regering... leveren input
- De vakminister arbitreert en bezorgt voorstel aan minister van Begroting



03

voorjaar - juli

Minister van Begroting overlegt met elke vakminister afzonderlijk in bilaterales

Overleg gebeurt door:

- kabinetsmedewerkers van vakminister, minister van Begroting en (vice-)minister-president(-en)
- ambtenaren van vakdepartement en departement Begroting
- inspectie van financiën



04

juli - september

Minister van Begroting legt resultaten van alle bilaterales samen...

- verwerkt input van de bilaterales
- verwerkt impact inflatie/groeiramingen van het Federaal Planbureau
- verwerkt ontvangstenramingen Vlaamse Belastingdienst Vlabel

... en bezorgt nota aan de Vlaamse Regering

05

september

Vlaamse Regering beslist in conclaaf over:

- welke nieuwe projecten accepteren we?
- welke besparingen voeren we door?
- wat is het gevolg voor begrotingssaldo, meerjarenraming en schuldevolutie?
- inhoud van de septemberverklaring



De behandeling van de begrotingsaanpassing kent een identieke procedure.

6 Een begroting in meerjarenperspectief

De eerder vermelde Europese verordeningen, de algemenebepalingenwet en de VCO, vooral art. 10, plaatsen de begroting in meerjarenperspectief.

Artikel 10 luidt: “§1. De Vlaamse Regering legt in het regeerakkoord de begrotingsdoelstellingen vast die ze nastreeft en bepaalt de maatregelen om de jaarlijkse begroting van de Vlaamse deelstaatoverheid op te stellen binnen die begrotingsdoelstellingen.

De Vlaamse Regering vertaalt de begrotingsdoelstellingen van de Vlaamse deelstaatoverheid ook in meerjarig perspectief in haar bijdragen aan het stabiliteitsprogramma en aan het nationaal hervormingsprogramma, en vertaalt ze in jaarperspectief in het ontwerpbegrotingsplan.

De Vlaamse Regering dient elk jaar uiterlijk op de laatste vrijdag van maart het ontwerp van Vlaams hervormingsprogramma in bij het Vlaams Parlement. Indien de laatste vrijdag van maart in een recesperiode valt, geldt de laatste vrijdag voor die recesperiode als uiterste datum van indiening.

De Vlaamse Regering dient uiterlijk op 2 oktober voorafgaand aan het begrotingsjaar het Vlaams ontwerpbegrotingsplan in bij het Vlaams Parlement.

§2. De Vlaamse Regering maakt de meerjarenraming op. De entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid leveren daarvoor de nodige gegevens aan conform de regels die de Vlaamse Regering bepaalt.

De meerjarenraming heeft betrekking op zes jaar, het lopende jaar inbegrepen. De meerjarenraming vertaalt het constant beleid en de genomen beleidsopties bij de begrotingsopmaak in een indicatief meerjarig budgettair perspectief en geeft een prognose

van de evolutie van de begroting voor de entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid.

De meerjarenraming moet een duidelijk onderscheid maken tussen de prognoses bij constant beleid en de budgettaire gevolgen van het nieuwe beleid. Een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenraming moet de budgettaire impact weergeven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenraming overschrijdt.

De meerjarenraming wordt elk jaar naar aanleiding van de begrotingsopmaak geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden. De raming wordt op die manier telkens uitgebreid met een jaar. De meerjarenraming wordt uiterlijk op 28 oktober meegedeeld ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement als een aanvullend stuk.”

Op 16 november 2018 diende de Vlaamse Regering een meerjarenraming 2019-2024 in. Dat document werd bekendgemaakt als ‘Toelichtingen bij de middelenbegroting en de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2019. Meerjarenraming 2019-2024’ (*Parl.St. Vl.Parl. 2018-19, nr. 21/1*).

De meerjarenraming die in het najaar van 2019 wordt ingediend zal ook de periode 2019-2024 omvatten, hoewel de regelgeving op dat vlak niet is gewijzigd. In het verleden werden verkeerdelijk de 6 jaren na het lopende jaar in de raming opgenomen. Het voordeel van het lopende jaar en de 5 daaropvolgende jaren is dat de evolutie van de cijfers kan worden vergeleken met de bestaande begroting. Dat verhoogt de transparantie.

7 De toelichtingen

1. De toelichtingen bij de jaarlijkse begroting bevatten een verantwoording van de ontvangsten en uitgaven aan de hand van financiële en niet-financiële informatie. Die toelichting slaat zowel op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer (bijvoorbeeld het MINA-fonds) als op de rechtspersonen die deel uitmaken van de consolidatiekring van de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld De Lijn).

Naast de algemene toelichting zijn er de beleids- en begrotingstoelichtingen. Daarin koppelt de Vlaamse Regering de beleidsdoelstellingen aan de begrotingskredieten op het niveau van de inhoudelijke structurelementen (ISE). De beleids- en begrotingstoelichtingen vervangen de vroegere toelichtingen bij de programma's en de beleidsbrieven (art. 11 VCO).

2. De algemene toelichting bevat ten minste de volgende elementen (art.17, §2 VCO):

- 1° een synthese en analyse van het begrotingsbeleid;
- 2° een schets van de economische omgeving;
- 3° de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven op geconsolideerde basis;
- 4° de toelichting bij de normnaleving;
- 5° de informatie over het financieel beheer en de schuldpositie;
- 6° de stand van de uitstaande verplichtingen.

Ook de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT) worden als parlementaire stukken gedrukt en verspreid. Zij worden in de commissies samen met het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting besproken. Het opzet van dit document is dat er in een en hetzelfde document zowel info wordt opgenomen over de beleidskeuzes als over de budgetten zodat de Vlaamse volksvertegenwoordiger een beter inzicht krijgt in wat de VR

juist wenst te bereiken, welke accenten ze wil leggen en hoe dit zich vertaalt in de begroting.

De beleids- en begrotingstoelichting die bij de jaarlijkse begrotingen behoort, bevat in elk geval (art. 63/1 Regl. Vlaams Parlement):

- a) een overzicht van de beleidsopties en -initiatieven voor het volgende begrotingsjaar;
- b) de voorgenomen regelgevende initiatieven, met in elk geval de vermoedelijke datum of het vermoedelijke semester van indiening bij het Parlement en de gewenste datum van inwerkingtreding;
- c) een overzicht van geplande en lopende decreetsevaluaties, met een indicatieve timing.

De beleids- en begrotingstoelichting die bij de begrotingsaanpassingen behoort, bevat in elk geval:

- a) een toelichting bij de gewijzigde kredieten ten opzichte van de jaarlijkse begroting;
- b) een toelichting bij de gewijzigde beleidsopties en -initiatieven voor het lopende begrotingsjaar.'

De begrotings- en beleidsdoelstelling bij de rekening wordt eveneens ingevoerd vanaf de begroting 2020. Zij volgt de structuur van de beleids- en begrotingsdoelstellingen bij opmaak en aanpassing van de begroting, maar ze focust op de resultaten van de begrotingsuitvoering. Zie hiervoor hoofdstuk 15 over de rekeningen.

Structuur van het Middelendecreet

Onderdelen van de
inkomstenbegroting

D
E
C
R
E
E
T

Decreetsartikelen (ook corpus of mantel genoemd)



- een overzicht van de geraamde algemene ontvangsten en toegewezen ontvangsten voor de Vlaamse Gemeenschap en voor het Vlaamse Gewest



- een raming van de opbrengst van de leningen en de kasontvangsten



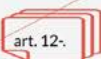
- een machtiging voor het aangaan van leningen en het stellen van waarborgen



- een machtiging om de middelen zowel voor gemeenschaps- als voor gewestaangelegenheden aan te wenden

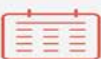


- een machtiging om de belastingen in te vorderen



- diverse bepalingen

Tabel met de ontvangsten



- ontvangstentabel volgt de gemeenschappelijke structuur o beleidsdomeinen o programma's o inhoudelijke structurelementen o begrotingsartikelen.



- de ontvangst is van één van de drie soorten: o algemene ontvangsten (AO), o toegewezen ontvangsten (TO) of o leningsopbrengsten (LO)

Overzicht van de begrotingsfondsen



- begrotingsfondsen zijn fondsen opgericht door een normatief decreet waarbij bepaalde ontvangsten voorbestemd worden om specifieke uitgaven te financieren

Inventaris van de fiscale uitgaven



- een fiscale uitgave is een minderontvangst wegens een fiscale tegemoetkoming (bijvoorbeeld een belastingvermindering), omdat bepaalde belastingplichtigen of economische, sociale of culturele activiteiten kunnen afwijken van het gewone stelsel van een belasting

Inventaris van de schulden



- een overzicht van de schuldpositie van de Vlaamse Overheid

Verantwoording



V
E
R
A
N
T
W
O
O
R
D
I
N
G



Bron: Begrotingsregels ontrafeld voor Vlaamse Volksvertegenwoordigers, h. 8. De artikelnummers zijn overgenomen uit het Middelendecreet 2019.

8 Het ontwerp van middelenbegroting

1. Het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting moet uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat (jaar x-1), bij het Vlaams Parlement worden ingediend. Het bevat een gedetailleerde raming van alle fiscale en niet-fiscale ontvangsten die de Vlaamse Regering tijdens het begrotingsjaar (jaar x) moet innen.
2. De per artikel vermelde bedragen aan ontvangsten zijn loutere ramingen. Wanneer de werkelijke ontvangsten hoger of lager uitvallen, hoeft de Vlaamse Regering daarvoor dan ook geen ontwerp van decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting in te dienen.
3. Het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting omvat:
 - a) het eigenlijke ontwerp van decreet (ook corpus of mantel genoemd) of decreetsbepalingen;
 - b) de tabel met de ontvangsten;
 - c) een overzicht van begrotingsfondsen;
 - d) de inventaris van de fiscale uitgaven;
 - e) de inventaris van de schulden van de Vlaamse Gemeenschap;
 - f) de verantwoording.
4. De decreetsbepalingen omvatten:
 - a) een overzicht van de geraamde algemene ontvangsten en toegewezen ontvangsten voor de Vlaamse Gemeenschap en voor het Vlaamse Gewest;
 - b) een raming van de opbrengst van de leningen;
 - c) een machtiging voor het aangaan van leningen en het stellen van waarborgen;
 - d) een machtiging om de middelen zowel voor gemeenschaps- als voor gewestaangelegenheden aan te wenden;
 - e) een machtiging om de belastingen in te vorderen;
 - f) diverse bepalingen.
5. In de middelenbegroting zijn de ontvangsten verdeeld over beleidsdomeinen, programma's, inhoudelijke structurelementen en begrotingsartikelen. Elk begrotingsartikel volgt een vaste structuur en bestaat uit een code, een tekstomschrijving (libellé) van de ontvangst en het bedrag van de geraamde ontvangst in één van de drie kolommen: algemene ontvangsten (AO), toegewezen ontvangsten (TO) of leningsopbrengsten (LO).
6. Bij het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting wordt een inventaris van de fiscale uitgaven (vrijstellingen, aftrekken en verminderingen van belasting) gevoegd. Een fiscale uitgave is een minderontvangst wegens een fiscale tegemoetkoming (bijvoorbeeld een belastingvermindering), voortvloeiend uit een afwijking van het algemene stelsel van een gegeven belasting ten voordele van zekere belastingplichtigen of van economische, sociale of culturele activiteiten.
7. Het onderzoek van dit ontwerp van decreet gebeurt eerst in de commissie bevoegd voor financiën en begroting en vervolgens in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement. Het kan in beide stadia van de bespreking worden geamendeerd.
8. In de commissie bevoegd voor financiën en begroting worden de artikelen, de tabel van de ontvangsten en het (eventueel geamendeerde) geheel van het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting ter stemming gelegd. In de plenaire vergadering wordt alleen gestemd over de artikelen en het geheel van het ontwerp van decreet. De stemming over de ontvangstenartikelen (in het decreet 2019 gaat dit over de artikelen 1 tot en met 7) geldt

meteen ook voor de tabel van de ontvangsten, waarnaar die artikelen immers verwijzen.

9. Het belang van de middelenbegroting ligt vooral in twee artikelen van het ontwerp van decreet, waarin respectievelijk de machtiging om belastingen te heffen en de machtiging om het (eventuele) tekort door leningen te dekken, worden verleend.
10. De machtiging om de belastingen in te vorderen, luidt traditioneel als volgt: 'De op 31 december x-1 bestaande directe en indirecte belastingen, in hoofdsom, opcentiemen en opdeciem, worden tijdens het jaar x ingevorderd volgens de bestaande wetten, decreten, besluiten en tarieven met inbegrip van die welke slechts tijdelijk of voorlopig zijn.'

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

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

Structuur van het Uitgavendecreet

Onderdelen van de uitgavenbegroting

D
E
C
R
E
E
T

Decreetsartikelen

- art. 1-8 • kredieten van het lopende jaar: globaal overzicht van de voorziene uitgaven, per bevoegdheid en soort krediet
- art. 9-16 • overdrachten van kredieten van een begrotingsjaar naar een ander begrotingsjaar (afwijkingen op het beginsel van de eenjarigheid). Overdrachten van machtigingen aan Vlaamse rechtspersonen
- art. 17 • uitgaven van de vorige jaren: toelating voor het gebruik van bepaalde basisallocaties en begrotingsartikelen voor uitgaven van de vorige jaren
- art. 18 • lijst met facultatieve subsidies
- a. 19-21 • leningsmachtigingen al dan niet met waarborg van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest
- a. 22-37 • vastleggingsmachtigingen van de Vlaamse rechtspersonen
- a. 38-43 • waarborgen door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest
- a. 44-46 • voorschotten
- a. 47-66 • decretale toelating voor het overschrijven van kredieten van een begrotingsartikel naar een ander begrotingsartikel;
- a. 68-80 • provisionele kredieten, inbegrepen de toelating tot herverdeling ervan
- art. 81 • gelijktijdige aanrekening op vastleggings- en vereffeningskredieten
- art. 82-87 • diverse andere bepalingen
- art. 88 • bepalingen betreffende cofinanciering;
- art. 90 • kredietoverschrijdingen Europese subsidies
- a. 90-109 • goedkeuring van de begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer
- a. 110-131 • goedkeuring van de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen
- a. 132-171 • bepalingen betreffende thesauriebeheer

Tabel met de uitgaven



- uitgaventabel volgt de gemeenschappelijke structuur
 - o beleidsdomeinen
 - o programma's
 - o inhoudelijke structuurelementen
 - o begrotingsartikelen



- een begrotingsartikel volgt een vaste structuur en bestaat uit
 - o de code van het begrotingsartikel,
 - o de "littera",
 - o een tekstomschrijving
 - o het bedrag van het vastleggingskrediet (VAK)
 - o het bedrag van het vereffeningkrediet (VEK)
 - o het bedrag van het variabele krediet (VRK)
- Aan het einde van de begrotingstabel is de tabel "Aflissing Schuld" opgenomen.

Begrotingen van de DAB's



- de begroting van van de DAB's en de Rechtspersonen volgen dezelfde structuur.

Begrotingen van de rechtspersonen



- in de tabellen is ter vergelijking het begrotingsbedrag van vorige jaren en het laatst bekende rekeningbedrag opgenomen.

Verantwoording van de decreetsbepalingen



Bijlagen: begrotingen van entiteiten



- Het betreft de entiteiten van de Vlaamse overheid waarvan de begroting niet wordt goedgekeurd door het Vlaams Parlement:
 - 1) de Vlaamse instellingen van openbaar nut, categorie extern zelfstandigde agentschappen (EVA's),
 - 2) de begrotingen van de Vlaamse instellingen van openbaar nut, categorie B,
 - 3) de strategische adviesraden,
 - 4) de eigen vermogens,
 - 5) de sui generis-instellingen,
 - 6) Vlaamse vzw's,
 - 7) tot de Vlaamse consolidatieperimeter behorende rechtspersonen.



VERANTWOORDING

Bron: Begrotingsregels ontrafeld voor Vlaamse Volksvertegenwoordigers, h. 8. De nummering van de artikels is gebaseerd op het uitgavendecreet 2019.

9 Het ontwerp van uitgavenbegroting

1. Ook het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting moet uiterlijk op 21 oktober van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat (jaar x-1), bij het Vlaams Parlement worden ingediend. Het bevat een gedetailleerde raming en machtiging per programma van alle uitgaven die de Vlaamse Regering tijdens het begrotingsjaar (jaar x) wil verrichten.
 2. De bedragen die per programma vermeld zijn, zijn in de regel limitatief. Als die kredieten niet voldoende blijken te zijn, moet de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement toestemming vragen om voor het programma in kwestie bijkredieten uit te trekken. Dat gebeurt door de goedkeuring van een ontwerp van decreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting (ook wel eens aanpassingsblad of bijblad genoemd). Het beginsel van de specialiteit van de begroting verbiedt immers om zonder meer kredieten van het ene naar het andere programma over te hevelen.

Voorbeelden van uitzonderingen zijn onder meer de begrotingsruiters die de transfer van vastleggingskredieten over programma's mogelijk maken of de overdracht van vastleggingskredieten over de jaren heen.
 3. Het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting (voor het begrotingsjaar 2019) bestaat uit:
 - a) het eigenlijke ontwerp van decreet met de decretale bepalingen;
 - b) de tabel met drie afdelingen:
 - 1) afdeling I met de begrotingskredieten van de ministeries (departementen en intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid) (titel I) en de aflossing van de schuld (titel III),
 - 2) afdeling III met de begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer en
 - 3) afdeling V met de begrotingen van een aantal Vlaamse rechtspersonen (bijvoorbeeld Kind en Gezin) en Vlaamse instellingen van openbaar nut, categorie A (bijvoorbeeld Grindfonds);
 - c) de verantwoording van de decreetsbepalingen;
 - d) als bijlagen de begrotingen van:
 - 1) de Vlaamse instellingen van openbaar nut, categorie extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's),
 - 2) de begrotingen van de Vlaamse instellingen van openbaar nut, categorie B,
 - 3) de strategische adviesraden,
 - 4) de eigen vermogens,
 - 5) de sui generis-instellingen,
 - 6) Vlaamse vzw's,
 - 7) De rechtspersonen die tot de Vlaamse consolidatieperimeter behoren. Deze begrotingen worden niet door het Vlaams Parlement goedgekeurd. De verantwoording is louter informatief.
- Vanaf de begroting 2020 worden de begrotingen van de entiteiten die rechtstreeks onderworpen zijn aan het gezag van de Vlaamse Regering in afdeling V opgenomen en dus gestemd door het Vlaams Parlement en de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen die opgesteld worden door het beheersorgaan als bijlagen bij het ontwerp van uitgavendecreet gevoegd ter kennisgeving (art. 26, §1 VCO). De opdeling onder 3 voor 2019 zal dus wijzigen vanaf de begroting 2020 en volgende begrotingsjaren.
4. De volgende bepalingen (rubrieken) vindt men terug in de decretale bepalingen van het decreet houdende de uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2019:

- a) kredieten lopend jaar: globaal overzicht van de voorziene uitgaven, met indeling per bevoegdheid en soort krediet. De kredieten worden opgesplitst naargelang het gemeenschapsaangelegenheden, gewestaangelegenheden of gemeenschaps- en gewestaangelegenheden betreft;
 - b) overdrachten van kredieten van een begrotingsjaar naar een ander begrotingsjaar: afwijkingen op het beginsel van de eenjarigheid: volgens art. 16 VCO wordt immers op het einde van het begrotingsjaar het niet-aangewende gedeelte van uitgaven kredieten geannuleerd. Er is een uitzondering voor variabele kredieten en voor het begrotingsaldo van de diensten met afzonderlijk beheer;
 - c) uitgaven van de vorige jaren: toelating voor het gebruik van bepaalde basisallocaties en begrotingsartikelen voor uitgaven van de vorige jaren;
 - d) subsidies: lijst met facultatieve subsidies;
 - e) leningsmachtigingen al dan niet met waarborg van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest;
 - f) waarborgen door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;
 - g) voorschotten;
 - h) decretale toelating voor het overschrijven van kredieten van een begrotingsartikel naar een ander begrotingsartikel;
 - i) provisionele kredieten, inbegrepen de toelating tot herverdeling ervan;
 - j) gelijktijdige aanrekening op vastleggings- en vereffeningskredieten;
 - k) diverse andere bepalingen;
 - l) bepalingen betreffende cofinanciering;
 - m) kredietoverschrijdingen Europese subsidies;
 - n) goedkeuring van de begrotingen van de diensten met afzonderlijk beheer;
 - o) goedkeuring van de begrotingen van de Vlaamse rechtspersonen;
 - p) bepalingen betreffende thesauriebeheer.
5. Het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting 2019 bevat ook een artikel dat de lijst vaststelt van de rechtspersonen, die in overeenstemming met het Europees systeem

van nationale en regionale rekeningen, in het begrotingsdecreet moeten worden opgenomen.

6. De indeling van de uitgavenbegroting 2019 en volgende gebeurt per beleidsdomein, programma, inhoudelijk structurelement en begrotingsartikel. Een beleidsdomein is onderverdeeld in begrotingsprogramma's, begrotingsprogramma's in inhoudelijke structurelementen en ISE in begrotingsartikels. De beleidsdoelstellingen zijn verbonden aan de ISE. Er kunnen verschillende ISE per programma voorkomen.

Deze structuur wordt in de begrotingsontwerpen, de beleidsnota's en de BBT gevolgd, maar niet in het Regeerakkoord.

7. Hoe zijn de begrotingskredieten meer in detail opgebouwd in de uitgavenbegroting 2019?

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

De departementale begrotingen bevinden zich in de tabel, afdeling I, titel I van de uitgavenbegroting 2019 (*Parl.St. Vl.Parl. 2018-19, nr. 15/1*). De kredieten worden eerst gegroepeerd per beleidsdomein.

De beleidsdomeinen zijn:

C	Beleidsdomein Financiën en Begroting	FB
D	Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen	IV
E	Beleidsdomein Economie Wetenschap en Innovatie	EWI
F	Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	OV
G	Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	WVG
H	Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media	C.JSM
J	Beleidsdomein Werk en Sociale Economie	WSE
K	Beleidsdomein Landbouw en Visserij	LV
M	Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken	MOW
P	Beleidsdomein Kanselarij en Bestuur	KB
Q	Beleidsdomein Omgeving	OMG
V	Beleidsdomein Hogere entiteiten	

Per beleidsdomein worden de kredieten opgedeeld in programma's. Er zijn programma's voor apparaatskredieten (gericht op de interne werking) en programma's voor beleidskredieten. Binnen elk programma zijn er doelstellingen, inhoudelijke structurelementen, en begrotingsartikelen.

Het samenspel van de keuze voor een prestatiebegroting en de klassieke begrotingsstructuur leidt tot volgende structuur in de begrotingstabel:

- Beleidsdomein 1
 - Begrotingsprogramma 1 (niveau waarop het parlement stemt)
 - Inhoudelijk structurelement
 - Inhoudelijk structurelement
 - ...
 - Begrotingsprogramma 2
 - Inhoudelijk structurelement
 - Inhoudelijk structurelement
 - ...
- Beleidsdomein 2
 - Begrotingsprogramma 1 (niveau waarop het parlement stemt)
 - Inhoudelijk structurelement
 - Inhoudelijk structurelement

- Begrotingsprogramma 2
 - Inhoudelijk structurelement
 - Inhoudelijk structurelement
- ...

Die structuur komt in alle begrotingsdocumenten terug en vormt de rode draad in de ontwerpen en toelichtingen.

Voorbeeld voor het departement Cultuur, Jeugd, Media en Sport:

Begrotingstabel

A. Departementale begrotingen C tem G

H. Departementale begroting Cultuur, Jeugd, Media en Sport bestaat uit:

- HA (apparaatskredieten),
- HB (beleidsoverschrijdend),
- HC (Cultuur),
- **HD (Jeugd),**
- HE (media),
- HF (Sport)

J. Departementale begrotingen J tem V

Uittreksel uit het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting 2019 (p. 150-151) inzake het begrotingsprogramma Jeugd:

D JEUGD

HF JEUGDORGANISATIES ONDERSTEUNEN

BEGROTINGSARTIKEL	LIT	OMSCHRIJVING	VAK	VEK	VRK
HB0-1HDI2FA-WT	2	LANDELIJK	34 101	34 101	0
HB0-1HDI2FB-WT	2	BOVENLOKAAL	10 302	10 302	0
HB0-1HDI2FC-WT	2	INTERMEDIAIRE ORGANISATIES	3 033	3 033	0
HB0-1HDI2FD-WT	2	AANKOOP VAN TENTEN	317	317	0
HB0-1HDI2FY-IS	2	UITLEENDIENST KAMPEERMATERIAAL	986	986	0
Totaal ISE HF JEUGDORGANISATIES ONDERSTEUNEN			48 739	48 739	0

HG JEUGDPROJECTEN STIMULEREN

BEGROTINGSARTIKEL	LIT	OMSCHRIJVING	VAK	VEK	VRK
HB0-1HDI2GA-WT	2	LANDELIJK	463	594	0
HB0-1HDI2GB-WT	2	BOVENLOKAAL	788	788	0
Totaal ISE HG JEUGDPROJECTEN STIMULEREN			1 251	1 382	0

HH INTERNATIONAAL EN INTERREGIONAAL JEUGDBELEID

BEGROTINGSARTIKEL	LIT	OMSCHRIJVING	VAK	VEK	VRK
HB0-1HDI2HA-WT	2	BILATERALE EN INTERREGIONALE SAMENWERKING VERSTERKEN	365	365	0
Totaal ISE HH INTERNATIONAAL EN INTERREGIONAAL JEUGDBELEID			365	365	0
Totaal programma D			50 355	50 486	0

Het begrotingsprogramma Jeugd wordt door het Vlaams Parlement op het niveau van de laatste lijn (totaal programma D) goedgekeurd.

Hierbinnen kan de Vlaamse Regering herverdelen. Dat wil zeggen kredieten van het ene begrotingsartikel binnen het programma per kredietsoort (VAK, VEK of VRK) naar een ander begrotingsartikel overhevelen zolang de totale kredieten per kredietsoort op het niveau van het begrotingsprogramma niet wijzigen.

De kredieten worden in duizenden euro weergegeven. Een '1' in de begrotingstabellen of begrotingen van DAB of entiteiten van de Vlaamse overheid betekent dus 1.000 euro.

Het begrotingsprogramma Jeugd is opgebouwd uit 3 ISE:

1. ISE HF Jeugdorganisaties ondersteunen
2. ISE HG Jeugdprojecten stimuleren
3. ISE HH Internationaal en interregionaal jeugdbeleid

Binnen elke ISE komen 1 of meerdere begrotingsartikelen voor die samen de bedragen vormen die binnen de ISE kunnen worden besteed.

Deze begrotingsartikelen hebben een complexe identificatiecode volgens een vaste structuur, een tekstomschrijving of libellé die overeenkomt met de doelstelling, en kredieten (VAK, VEK en VRK). Vanaf 2020 worden de VRK op een andere manier getoond in de begrotingstabel. Het begrotingsartikel HB0/1HD-I-2-FA/WT bijvoorbeeld bevat een aantal codes met volgende betekenis:

- **HB0/1HD-I-2-FA/WT**: Beleidsdomein **H** (Departement Cultuur, Media, Jeugd en Sport)
- **HB0/1HD-I-2-FA/WT**: **Entiteit HB0** (Departement Cultuur, Media, Jeugd en Sport)
- **HB0/1HD-I-2-FA/WT**: programma HD Jeugd
- **HB0/1HD-I-2-FA/WT**: minister bevoegd voor beleidsdomein Cultuur, Media, Jeugd en Sport
- **HB0/1HD-I-2-FA/WT**: kredietsoort VAK/VEK
- **HB0/1HD-I-2-A/WT**: ESR-aggregatie (soort uitgave)

In de begrotingsontwerpen zijn voorafgaand aan de tabellen legendes met de betekenis van de codes opgenomen.

Het cijfer (de littera genoemd) 1, 2 of 3 geeft verder aan of de uitgave betrekking heeft op een uitgave voor de werking van de organen en diensten van de Vlaamse Gemeenschap (cijfer 1), de uitgaven voor de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap (cijfer 2) of de uitgaven voor de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest (cijfer 3). Dat is van belang in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement waar de Brusselse leden niet mogen stemmen over de gewestaangelegenheden.

Het begrotingsartikel HB0/1HD-I-2-A/WT 2 Landelijk 34.101 VEK 34101 VAK 0 VRK leert het volgende:

In het beleidsprogramma Jeugd van het beleidsdomein Cultuur, Media, Jeugd en Sport is er onder het inhoudelijk structurelement HF Jeugdorganisaties ondersteunen een begrotingsartikel HB0-1HDI2FA-WT met omschrijving Landelijk 34,101 miljoen euro ingeschreven als **vastleggingskrediet** en **vereffeningskrediet** (bedragen staan steeds in 1.000 euro vermeld). De minister, bevoegd voor Jeugd kan dus in 2019 34,101 miljoen euro besteden aan de landelijke jeugdorganisaties.

De toelichting hierbij vindt u in de toelichting bij het beleidsdomein (vanaf 2020 in de BBT). Er is geen **variabel** krediet (wegens afwezigheid van een begrotingsfonds).

8. De grondwettelijke specialiteit – en bijgevolg het amenderingsrecht van het Vlaams Parlement – zoals ingevuld door de VCO, houdt op bij de **programma's**. De verdere indeling is een bevoegdheid van de Vlaamse Regering. Let wel, de koppeling van de beleidsdoelstellingen bevindt zich op het niveau van de inhoudelijke structurelementen. De inhoudelijke structurelementen worden bij het begin van een nieuwe zittingsperiode bij besluit van de Vlaamse Regering bevestigd of eventueel aangepast voor ten minste de duur van die zittingsperiode (art. 11, §1, tweede lid, VCO).

M.a.w. er kunnen kredieten verschuiven van één ISE naar een ander binnen één begrotingsprogramma zonder voorafgaandelijke toestemming van het Vlaams Parlement.

Een machtiging tot afwijkingen op deze regel (herverdelingen van vastleggingskredieten over de programma's heen) moet expliciet verleend worden in het uitgavendecreet via een begrotingsruiter, vereffeningskredieten kunnen over de volledige uitgavenbegroting worden herverdeeld. Herverdelingen worden door het departement Financiën en Begroting op hun website gemeld en zijn pas uitvoerbaar als ze gepubliceerd zijn (art. 21-24 VCO).

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

Het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen is gebaseerd op de methodologie van het System of National Accounts (SNA). Dit stelsel is binnen de Verenigde Naties overeengekomen. Het bevat de registratieregels die moeten worden gebruikt door alle lidstaten van de Europese Unie om te komen tot een consistente, betrouwbare en vergelijkbare kwantitatieve beschrijving van de economie van de lidstaten. De ontvangsten en de uitgaven van de overheid worden hierbij volgens macro-economische criteria (salarissen, werkingsmiddelen, subsidies, participaties, investeringen enzovoort) gerangschikt en gecodeerd.

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

In de begrotingstabel valt ieder begrotingsartikel onder een ESR-aggregatie. Die ESR-aggregatie is een verzameling van verschillende ESR-codes, volgens de macro-economische criteria opgenomen in de eerste alinea.

ESR 2010 herzielt en actualiseert ESR 95 vanaf 1 september 2014. Dat is opgelegd door een Europese verordening.^{11,12}

10. Subsidies

In de tabellen van de uitgavenbegroting komen ook subsidies voor waarvan het voorwerp niet zijn grondslag vindt in een apart inhoudelijk decreet. Die subsidies zijn facultatieve subsidies. Het uitgavendecreet creëert dan de decretale grondslag.

In een decreetsbepaling wordt zowel het begrotingsartikel waarop de subsidie wordt aangerekend, als een omschrijving van de subsidie opgenomen. Voor subsidies die onder het Cultuurpact¹ vallen wordt ook het kredietbedrag vermeld. Art. 18 van het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting 2019 bevat de lijst van facultatieve subsidies (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 15/1, 9-33).

Een facultatieve subsidie kan alleen worden verleend indien de decreetgever hiervoor jaarlijks de toestemming verleent via de goedkeuring van een (onderdeel van een) artikel in het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting. Het is dus niet voldoende om die subsidie alleen in te schrijven in de krediettabel van de uitgavenbegroting.

11. Behandeling in de commissies

Het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting wordt eerst besproken in alle bevoegde commissies.

Overeenkomstig artikel 66, punt 1, van het Reglement van het Vlaams Parlement worden de begrotingen verwezen naar de commissie bevoegd voor financiën en begroting waar het algemene politiek debat wordt gevoerd.

Overeenkomstig artikel 66, punt 2, van hetzelfde reglement wordt het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting door de voorzitter van het Vlaams Parlement verwezen naar de bevoegde commissies. Die commissies onderzoeken het hun toegewezen gedeelte, houden er een indicatieve stemming over en brengen daarover verslag uit bij de commissie bevoegd voor financiën en begroting.

Zo brengen bijvoorbeeld de bevoegde commissies advies uit over de decreetsartikelen, begrotingsprogramma's en begrotingen van DAB en entiteiten die haar door de voorzitter van het Vlaams Parlement zijn toegewezen.

Na de indicatieve stemming in de commissies over het gedeelte dat aan hen toegewezen werd, neemt de commissie bevoegd voor financiën en begroting akte van de verslagen of van de krachtlijnen van de verslagen van het onderzoek van

de begroting of begrotingsaanpassing door de verschillende bevoegde commissies.²

In de commissie bevoegd voor financiën en begroting worden de artikelen, de tabel van de uitgaven en het (eventueel geamendeerde) geheel van het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting ter stemming voorgelegd.

In plenaire vergadering worden alleen de artikelen en het geheel van het eigenlijke ontwerp van decreet in stemming gebracht. Door de goedkeuring van de artikelen van het ontwerp van decreet worden immers ook de betreffende kredieten en begrotingen, waarnaar de artikelen verwijzen, mee goedgekeurd.

Voor het begin van de artikelsgewijze bespreking in de commissie bevoegd voor financiën en begroting neemt deze commissie kennis van de verslagen of syntheseverslagen van de andere commissies.

Tijdens die vergadering kan aan de verslaggevers, in aanwezigheid van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, extra toelichting over de begrotingswerkzaamheden van de commissies worden gevraagd. Voor de stemming over het geheel over de uitgavenbegroting neemt de commissie bevoegd voor financiën en begroting dus kennis van de (gunstige of ongunstige) indicatieve stemmen van de bevoegde commissies.

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

12. Amenderingsmogelijkheden voor een Vlaams volksvertegenwoordiger

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

a) in de bevoegde commissie, die over ieder amendement een indicatieve stemming houdt;

b) in de commissie bevoegd voor financiën en begroting waar ieder amendement – ongeacht de positieve of negatieve indicatieve stemming in de bevoegde commissie – in stemming wordt gebracht;

c) in de plenaire vergadering, waar naast nieuwe amendementen, ook de in commissie verworpen amendementen opnieuw kunnen worden ingediend.

13. Behandeling in plenaire vergadering

In plenaire vergadering wordt het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting samen behandeld met het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting en het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting. Dat gebeurt in de laatste week voor het kerstreces. De algemene besprekingen van de drie ontwerpen worden samengevoegd tot één enkele algemene bespreking.

Ook in de plenaire vergadering kunnen de Vlaamse volksvertegenwoordigers amendementen op de drie ontwerpen van decreet indienen.

Met de prestatiebegroting delen alle begrotingsdocumenten een gezamenlijke structuur

Structuur

Beleidsdomeinen

niv. 1

Begrotingsprogramma's

niv. 2

Inhoudelijke
structuurelementen
(ISE) en
doelstelling(-en)

niv. 3

Voorbeeld

A. Beleidsdomein...
B. Beleidsdomein...

H. Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Media en Sport

HA. Apparaatskredieten
HB. Beleidsoverschrijdende kredieten
HC. Cultuur
HD. Jeugd

HD.AA ISE Jeugdorganisaties ondersteunen

- Doelstelling landelijke jeugdorganisaties ondersteunen
- Doelstelling Uitleendienst kampmateriaal uitbouwen

HD.AB ISE Jeugdprojecten stimuleren

- Doelstelling landelijk jeugdprojecten ondersteunen
- Doelstelling bovenlokale jeugdprojecten ondersteunen

HD.AC ISE Internationaal en interregionaal jeugdbeleid

- Doelstelling Bilaterale en interregionale samenwerking versterken

HE. ...
HF. ...

J. Beleidsdomein...
K. Beleidsdomein...



N.B.

- Alle begrotingsdocumenten volgen dezelfde structuur: die komt terug in de beleidsnota's, de tabellen bij de begroting e.d.
- Het Parlement stemt over de begrotingskredieten op het niveau van de begrotingsprogramma's



Behandeling in Vlaams Parlement

jaar -1

Begrotingscyclus deel 2: begrotingsopmaak wordt behandeld door de commissies en de plenaire vergadering in het Vlaams Parlement.

01

4 e maandag van september

Septembeerklaring

De minister-president legt de septembeerklaring af in het Vlaams Parlement op de 4e maandag van september. De septembeerklaring is de beleids- en begrotings-toelichting op hoofdlijnen voor het komende jaar. De minister van Begroting stelt dezelfde dag de krachtlijnen van de begroting voor en publiceert begrotingsbrochure



02

oktober

Vlaamse regering dient de begrotingsontwerpen, de toelichting en het programmadecreet in bij het Vlaams Parlement

- Deadline voor de ontwerpen: 21 oktober
- Deadline voor de toelichtingen: 28 oktober



03

oktober - half december

Bespreking in de commissies

- Elke commissie bespreekt zijn deel van de uitgavenbegroting, het programmadecreet en het advies van het Rekenhof over de begrotingsontwerpen in aanwezigheid bevoegde minister
- De Commissie voor Financiën en Begroting bespreekt bovendien:
 - o de middelenbegroting
 - o het geheel van de uitgavenbegroting op hoofdlijnen
 - o het rapport van het Rekenhof in aanwezigheid van het Rekenhof op hoofdlijnen



04

half december

Slotbespreking in de Commissie voor Financiën en Begroting

- De Commissie voor Financiën en Begroting
- verzamelt alle opmerkingen over de begroting van de vakcommissies (niet die over het programmadecreet!)
 - houdt de eindstemming in de commissie over de middelenbegroting en de uitgavenbegroting
 - stuurt de begroting door naar de Plenaire Vergadering

Bespreking in de Plenaire Vergadering

- bespreekt het geheel van de 2 begrotingsontwerpen zoals goedgekeurd door de commissie voor Financiën en Begroting
- bespreekt ontwerp van programmadecreet zoals goedgekeurd door de vakcommissies
- houdt de slotstemming over de 3 ontwerpen van decreet:
 - o middelenbegroting
 - o uitgavenbegroting
 - o programmadecreet



Begrotingsaanpassing volgt dezelfde procedure behalve stap 1. De begrotingscontrole heeft plaats in het voorjaar; deadline voor de ontwerpen is 27 april en voor toelichtingen en programmadecreet 30 april.

10 In noodgevallen: voorlopige kredieten en de fiscale leningsmachtiging

1. Wanneer het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting niet voor het begin van het begrotingsjaar x (d.w.z. niet uiterlijk op 31 december x-1) kan worden goedgekeurd, dient de Vlaamse Regering bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet tot opening van voorlopige kredieten – ook wel voorlopige twaalfden genoemd – in (art. 19 VCO).

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

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

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

3. Het decreet tot toekenning van voorlopige kredieten vervalt door de inwerkingtreding van het initiële begrotingsdecreet (art. 19 VCO).

Voorlopige kredieten mogen bijgevolg niet worden aangewend voor nieuwe uitgaven (uitgaven die niet voorkwamen in de laatste door het Vlaams Parlement goedgekeurde uitgavenbegroting). De decreetgever kan evenwel, in een artikel van het decreet tot opening van voorlopige kredieten, toestemming verlenen tot het verrichten van door hem aangewezen nieuwe uitgaven tot beloop van een door hem

bepaald bedrag. Nieuwe uitgaven kunnen onder het stelsel van de voorlopige kredieten ook gebeuren via beslissingen van de Vlaamse Regering, die aan strenge voorwaarden zijn onderworpen (zie het kredietoverschrijdingsrecht van de Vlaamse Regering).

4. Dreigt ook het ontwerp van decreet houdende de middelenbegroting niet tijdig te worden goedgekeurd, dan bevat eerder genoemde ontwerp van decreet tot opening van voorlopige kredieten ook de twee belangrijke artikelen van de middelenbegroting (fiscale machtiging en leningsmachtiging). Daarmee kan de continuïteit van de werking van de Vlaamse Gemeenschap gegarandeerd worden.
5. Het laatste decreet van de Vlaamse Gemeenschap waarbij voorlopige uitgavenkredieten werden geopend, dateert van 1 april 1992 en werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 3 juli 1992 (*Parl.St. Vl.Parl. BZ 1992, nrs. 27/1-8*). Het laatste financiedecreet (middelen) van de Vlaamse Gemeenschap dateert van 23 oktober 1991 en werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 5 december 1991 (*Parl.St. Vl.Parl., 1990-91, nrs. 10/1 tot 3*).

11 Kredietsoorten

1. De VCO onderscheidt de volgende kredietsoorten: vastleggingskredieten, vereffeningskredieten en variabele kredieten. Vastleggingskredieten en vereffeningskredieten vormen samen de gesplitste kredieten.
2. De vastleggingskredieten (VAK) zijn de kredieten ten belope waarvan bedragen tijdens het begrotingsjaar kunnen worden vastgelegd op grond van verbintenissen die ten laste komen van de Vlaamse deelstaatoverheid (art. 4 algemenebepalingenwet, art. 2, 38°, VCO).
3. De vereffeningskredieten (VEK) zijn de kredieten ten belope waarvan de bedragen tijdens het begrotingsjaar kunnen worden vereffend op grond van rechten die verworven zijn ten laste van de Vlaamse deelstaatoverheid, om vastgelegde verbintenissen aan te zuiveren (art. 4 algemenebepalingenwet, art. 2, 40°, VCO).
4. Het gevolg is dat een openstaande vastlegging gedurende onbepaalde tijd kan worden vereffend. De vastleggingen die op het einde van het begrotingsjaar nog openstaan (van het lopende en van vorige begrotingsjaren) worden 'encours' genoemd.
5. Variabele kredieten (VRK) zijn niet-limitatieve kredieten (dit is zonder vast maximumbedrag)

die in de uitgavenbegroting worden opgenomen en gelinkt zijn aan begrotingsfondsen. Art. 15, VCO bepaalt in dat verband dat specifieke ontvangsten kunnen worden toegewezen aan specifieke uitgaven. Als in de begroting ontvangsten zijn opgenomen die worden toegewezen aan specifieke uitgaven, ontstaan variabele uitgavenkredieten. De omvang van de toegewezen ontvangsten en van het variabele krediet wordt in de begroting geraamd. De effectieve uitgaven kunnen echter nooit hoger liggen dan de effectief geïnde ontvangsten.

Het gedeelte van de effectief geïnde ontvangsten dat op het einde van het begrotingsjaar niet is aangewend, wordt overgedragen naar het volgende begrotingsjaar en wordt aan het variabele krediet van dat begrotingsjaar toegevoegd. Variabele kredieten vormen samen met de overeenkomende toegewezen ontvangsten een begrotingsfonds.

6. Art. 15, §3, VCO voegt eraan toe dat een variabel krediet niet kan worden gespijst met een toelage uit de uitgavenbegroting.
7. In de middelenbegroting 2019 volgt na de tabel van de ontvangsten een overzicht van de begrotingsfondsen (*Parl. St. Vl.Parl. 2018-19, nr. 14/1, 87-102*).

12 Dotatie aan het Vlaams Parlement

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

De met het Vlaams Parlement verbonden instellingen (paraparlementaire instellingen PPI's) zijn:

- a) het Kinderrechtencommissariaat;
- b) het Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie;
- c) de Vlaamse Ombudsdienst.

De werkingsbegrotingen van het Vlaams Parlement en van elk van de drie PPI's worden opgesteld conform het intern Begrotings- en Boekhoudreglement en zijn als parlementair document consulteerbaar op de website van het Vlaams Parlement. De plenaire vergadering keurt op voorstel van het Bureau de werkingsbegrotingen van het Vlaams Parlement en van elk van de drie verbonden instellingen goed.

De uitgaven en ontvangsten worden per boekjaar opgenomen in de jaarrekening van het Vlaams Parlement en van elk van de drie PPI's. De jaarrekeningen worden gecontroleerd door het Rekenhof en via het Bureau ter goedkeuring voorgelegd aan de plenaire vergadering.

13 Begrotingsaanpassing

1. De dagelijkse opvolging van de begroting gebeurt door de Vlaamse Regering en de Vlaamse minister, bevoegd voor Financiën en Begroting, die daarin wordt bijgestaan door de inspecteurs van financiën.
2. De begroting wordt ten minste eenmaal per jaar geëvalueerd en aangepast aan de gewijzigde omstandigheden door een begrotingscontrole uit te voeren (art. 12, tweede lid, VCO). De begrotingscontrole door de Vlaamse Regering leidt tot begrotingsdocumenten die samen de begrotingsaanpassing vormen.
3. Zo nodig wordt vervolgens een ontwerp van decreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting bij het Vlaams Parlement ingediend. Meestal dient de Vlaamse Regering – hoewel dat strikt juridisch niet hoeft – meteen ook een ontwerp van decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting in. Door middel van de begrotingsaanpassing wordt de begroting van het begrotingsjaar geactualiseerd.
4. Het ontwerp van decreet houdende de eerste aanpassing van de begroting moet uiterlijk op 27 april van het begrotingsjaar bij het Vlaams Parlement worden ingediend (art. 17, §2, VCO). Het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de middelenbegroting wordt alleen in de commissie bevoegd voor financiën en begroting besproken. Het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting wordt, zoals de initiële uitgavenbegroting, door de voorzitter van het Vlaams Parlement voor advies toegewezen aan de bevoegde commissies. Beide ontwerpen van decreet worden nadien ook in plenaire vergadering besproken en gestemd.
5. Ook met betrekking tot de aanpassing van de begroting ontvangen alle parlementsleden tijdens de bespreking in commissie het advies van het Rekenhof.
6. De eerste begrotingsaanpassing moet uiterlijk op 30 juni van het begrotingsjaar door het Vlaams Parlement worden goedgekeurd. De eventuele daaropvolgende aangepaste begrotingen worden goedgekeurd uiterlijk op 31 december van het lopende jaar.

14 In noodgevallen: het kredietoverschrijdingsrecht van de Vlaamse Regering

1. Wanneer voor een of meer dringende en onvoorzienbare uitgaven in de uitgavenbegroting geen of onvoldoende kredieten zijn ingeschreven, kan de Vlaamse Regering zonder voorafgaande parlementaire machtiging nieuwe of bijkomende uitgaven toestaan. Een dergelijke beslissing wordt een begrotingsberaadslaging of (begrotings)deliberatie genoemd.
2. Steunend op artikel 20 van de VCO kan de Vlaamse Regering een beraadslaging nemen als aan een aantal voorwaarden is voldaan:
 - a) het moet gaan om dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden;
 - b) de beslissing moet worden genomen bij omstandige beraadslaging;
 - c) de beslissing van de Vlaamse Regering moet onmiddellijk aan het Vlaams Parlement en aan het Rekenhof worden meege-deeld. Eventueel bezorgt het Rekenhof binnen drie werkdagen zijn opmerkingen aan het Vlaams Parlement;
 - d) de beslissing moet achteraf (via de opname van de overeenstemmende nieuwe of bijkomende kredieten in een ontwerp van decreet) door het Vlaams Parlement worden geregulariseerd;
 - e) voor belangrijke beslissingen (minstens 5.000.000 euro of minstens 15 percent van het initiële krediet, met een minimum van 500.000 euro) moet dit gebeuren via een afzonderlijk ontwerp van decreet en wordt de uitvoering van de beslissing (vastlegging en vereffening van de nieuwe of bijkomende uitgaven) zelfs opgeschort tot het ontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement is ingediend, tenzij de Vlaamse Regering in dezelfde beslissing andere kredieten blokkeert ten belope van hetzelfde bedrag.
3. Binnen vijftien kalenderdagen na haar begrotingsberaadslaging moet de Vlaamse Regering bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet tot aanpassing van de begroting indienen.
4. De laatste belangrijke begrotingsberaadslaging was de steunoperatie voor KBC, waarbij het kernkapitaal van de KBC-Holding werd versterkt. Die begrotingsberaadslaging van 30 januari 2009 werd gevolgd door een ontwerp van decreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2009 dat op 6 februari 2009 bij het Vlaams Parlement werd ingediend (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 19-A/1).

Rekeningaflegging

jaar +1

Begrotingscyclus deel 3: Rekeningaflegging door de Vlaamse Regering in het Parlement

01

voorjaar - april

Vlaamse Regering bezorgt informatie aan het Rekenhof

- 15 februari departement Financiën en Begroting (FB) bezorgt eerste versie ESR-geconsolideerde rekening aan Rekenhof
- 31 maart - alle jaarrekeningen (algemene rekening ministeries en rechtspersonen) moeten aan het Rekenhof zijn overgemaakt
- 19 april - exit-overleg Rekenhof - departement FB over algemene rekening ministeries
- 21 april
 - departement FB bezorgt rapporten bedrijfsrevisoren over "andere dan niet-significante rechtspersonen" aan Rekenhof
 - Rekenhof communiceert zijn eigen opmerkingen en controleresultaten betreffende de "significante rechtspersonen" aan het departement FB
- 30 april - departement FB bezorgt aan Rekenhof:
 - volledig gedocumenteerde aanpassingen aan algemene rekening ministeries
 - ontwerp van geconsolideerde rekening en ontwerp houdende eindregeling



02

1-21 mei

Controle door het Rekenhof - opmaak en indiening ESR-geconsolideerde Rekening

- 1-15 mei - Rekenhof controleert ESR-geconsolideerde rekening. Departement FB verwerkt onmiddellijk eventuele opmerkingen bij akkoord
- 15 mei - departement FB dient geconsolideerde rekeningen in bij INR en Rekenhof
- 21 mei - Vlaamse Regering dient in bij het Vlaams Parlement:
 - Ontwerp van decreet van de Algemene Rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Rechtspersonen zonder raad van bestuur (ESR-geconsolideerde rekening)
 - Rapport over het beleid inzake kas-, schuld-, en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap

03

11-30 juni

Rapportage door het Rekenhof

- 11 juni - Rekenhof bezorgt zijn rapport aan minister bevoegd voor financiën en begroting
- 21 juni - antwoord minister op het rekeningenrapport van het Rekenhof
- Eind juni - Rekenhof dient zijn rapport in bij het Vlaams Parlement

04

juni - 21 juli

Bespreking in het Vlaams Parlement

- Bespreking verloopt zoals die van het uitgavendecreet
- Stemming moet tegen 21 juli plaatsvinden



De behandeling van de begrotingsaanpassing kent een identieke procedure.

15 Het sluitstuk: de rekeningen

1. Aangezien de begroting een raming en een machtiging van de toekomstige ontvangsten en uitgaven bevat, is het belangrijk dat het parlement na afloop van het begrotingsjaar zo vlug mogelijk de werkelijke begrotings-ontvangsten en uitgaven kent. Op basis van die cijfers moet het parlement zich uitspreken over de verantwoordelijkheid van de ministers voor de wijze waarop zij de begroting hebben uitgevoerd. Indien dat correct is gebeurd, verleent het parlement de ministers kwijting door de goedkeuring van het decreet betreffende de algemene rekeningen.
2. Daarom bepaalt de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 dat het Vlaams Parlement elk jaar de rekeningen afsluit. De rekeningen moeten alle ontvangsten en uitgaven bevatten (art. 50 BFW).
3. De entiteiten die behoren tot de Vlaamse deelstaatoverheid stellen jaarlijks een rekening op conform de regels die de Vlaamse Regering bepaalt.
4. De rekening bevat de volgende elementen (art. 42, §1, VCO):

De rekening omvat de volgende elementen:

- 1° een balans op 31 december;
- 2° een resultatenrekening, opgesteld op basis van de kosten en de opbrengsten van het afgelopen boekjaar;
- 3° een rapportering en toelichting over de definitieve begroting en over beleids- en begrotingsuitvoering;
- 4° een toelichting bij de balans en de resultatenrekening;
- 5° een rapportering die toelaat te voldoen aan de rapporteringsverplichtingen die de Europese Unie heeft opgelegd;
- 6° een rapportering die de aansluiting bevat tussen de balans en resultatenrekening, vermeld in punt 1° en 2°, de rapportering over de uitvoering van de begroting, vermeld in punt 3°, en de rapportering, vermeld in punt 5°.

Art. 42, §2 en 3 VCO bepaalt verder dat de rekeningen worden bekendgemaakt op de website van de bevoegde instantie. ³

De rapportering over de definitieve begroting en over de begrotingsuitvoering, bedoeld in paragraaf 1, tweede lid, 3°, wordt verstrekt in dezelfde vorm als de begroting. De toelichting over de beleids- en begrotingsuitvoering, bedoeld in paragraaf 1, tweede lid, 3°, wordt verstrekt in dezelfde vorm als de beleids- en begrotingstoelichting, vermeld in artikel 11.

De entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid bezorgen de beleids- en begrotingsinformatie conform de regels die de Vlaamse Regering bepaalt.

Het Vlaams Parlement bepaalt in zijn reglement welke informatie alleszins in de toelichting over de beleids- en begrotingsuitvoering wordt opgenomen. ⁴

Het doortrekken in de verantwoording bij de rekening van de begrotingsstructuur zoals die in de ontwerpen en BBT is opgenomen, is een belangrijke stap vooruit in de verantwoording van het (begrotings-)beleid omdat deze keuze ervoor zorgt dat de Vlaamse volksvertegenwoordigers eenvoudig toelaat te vergelijken hoe de begroting is uitgevoerd en in welke mate de doelstellingen gerealiseerd werden

5. De rekeningen worden opgesteld door de entiteiten en worden door de instantie van de Vlaamse administratie die bevoegd is voor financiën en begroting aan het Rekenhof bezorgd.

Het Rekenhof bezorgt zijn opmerkingen aan de Vlaamse Regering en in voorkomend geval aan de raad van bestuur van de betrokken entiteiten. De Vlaamse Regering stelt de rekening op van de Vlaamse Gemeenschap en dient ze ter goedkeuring in bij het Vlaams Parlement uiterlijk op 21 mei van het jaar dat volgt op het boekjaar waarop ze betrekking heeft.

De Vlaamse Regering voegt de geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid, vermeld in artikel 44, als bijlage, en louter ter kennisgeving aan het Vlaams Parlement, bij de rekening.

De geconsolideerde rekening wordt uiterlijk op 21 mei van het jaar dat volgt op het boekjaar waarop ze betrekking heeft, voor certificering aan het Rekenhof voorgelegd.

Het boekjaar wordt afgesloten bij de decretale goedkeuring van de rekening van de Vlaamse Gemeenschap door het Vlaams Parlement uiterlijk op 21 juli van het volgende jaar.

6. De Vlaamse Regering diende het ontwerp van decreet van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur voor het begrotingsjaar 2017 op 22 mei 2018 in bij het Vlaams Parlement (*Parl.St. Vl.Parl. 2017-18, nr. 23-A/1*).

7. Het Rekenhof dient hierop het rekeningenrapport in bij het Vlaams Parlement (*Parl.St. Vl.Parl. 2017-18, nr. 36/1*). Dit rapport bestaat uit drie delen:

a) Een eerste deel (hoofdstuk 2) bevat commentaren en opmerkingen bij de algemene rekeningen 2017. Zij betreffen het getrouw beeld van de uitvoeringsrekening van de begroting en duiding bij de uitvoering van de begroting 2017. Vervolgens komen ook de opmerkingen over het getrouw beeld van de bedrijfseconomische informatie in de balans en resultatenrekening aan bod.

b) In een tweede deel (hoofdstuk 3) komen de relevante opmerkingen en toelichtingen aan bod die voortvloeien uit de opvolging van een selectie van specifieke begrotingsimpulsen. Begrotingsimpulsen vloeien voort uit nieuw of gewijzigd beleid, of uit belangrijke wijzigingen aan ontvangsten- of uitgavenzijde ten opzichte van het vorige begrotingsjaar. Dit deel gaat ook in op relevante onderaanwendingen van kredieten.

c) Een derde deel (hoofdstuk 4) bevat ten slotte de bevindingen bij de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2017 van de Vlaamse deelstaatoverheid. In dit deel zijn ook relevante opmerkingen die voortvloeien uit de controles op de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen, opgenomen.

d) In een slothoofdstuk geeft het Rekenhof de resultaten weer van zijn commentaren bij het ontwerp van decreet van de algemene rekening.

8. Vanaf de rekening 2020 dient het Rekenhof de rekening te certificeren.

9. Het Vlaams Parlement keurde die algemene rekening goed op 24 oktober 2018. De bekendmaking in het Belgisch Staatsblad volgde op 11 december 2018.

16 Het Rekenhof

1. Het Rekenhof is ingesteld door art. 180 van de Grondwet.
2. Het Rekenhof is een orgaan van de wetgevende macht, dat voor rekening van de parlementen en de provincieraden controle uitoefent op de ontvangsten en de uitgaven van de federale Staat, de gemeenschappen en gewesten, de provincies en de openbare instellingen.

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

De bevoegdheid van het Rekenhof voor de Vlaamse Gemeenschap is gebaseerd op de bijzondere financieringswet van 1989 (art. 50, §2) en de algemenebepalingenwet van 16 mei 2003 (art. 10).

Het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse codex (VCO-decreet) bepaalt nader de taken van het Rekenhof betreffende de Vlaamse Gemeenschap.
3. Het Rekenhof bevat twee kamers (een Nederlandstalige en een Franstalige), die ieder bestaan uit een voorzitter, vier raadsheren en een griffier. De oudst benoemde voorzitter draagt de titel van eerste voorzitter, de oudst benoemde griffier die van hoofdgriffier. De leden van het Rekenhof worden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers benoemd voor hernieuwbare periodes van zes jaar (art. 180 GW, art. 1 Rekenhofwet).
4. De taken van het Rekenhof zijn de volgende:
 - a) het controleert de rekeningen en wordt onder meer belast met de certificatie van de geconsolideerde rekening van de Vlaamse Gemeenschap;
 - b) het controleert de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven;
 - c) het gaat na of alle ontvangsten voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest op een correcte wijze worden ingevorderd en in de thesaurie worden gestort;
 - d) het controleert (uitsluitend achteraf) de goede besteding van de gemeenschaps- en gewestgelden. Het vergewist zich ervan dat de beginselen van zuinigheid (economy), doelmatigheid (efficiency) en doeltreffendheid (effectiveness) in acht worden genomen (performantie-audit: de 'three auditing E's') (art. 10, §1, vierde lid, algemenebepalingenwet);
 - e) het kan de aanwending van subsidies ter plaatse controleren bij de gesubsidieerden (artikel 63 VCO-decreet).
5. De wet kan aan het Rekenhof de controle op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook op de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, opdragen. Deze wet kan ook toelaten dat een decreet deze controle regelt. Die wet moet met een tweederdemeerderheid worden aangenomen (art. 180, vierde lid GW).
6. Het Vlaams Parlement kan bij decreet bijkomende taken toekennen aan het Rekenhof. Op eensluidend advies van het Rekenhof stelt het decreet daarvoor de vergoeding van het Rekenhof vast. Geen enkele vergoeding is verschuldigd voor een taak die door het Rekenhof al werd uitgevoerd vóór 31 januari 2014 (art. 180, vijfde lid GW).

7. Het Rekenhof spreekt zich nooit uit over de politieke opportuniteit van de ontvangsten of uitgaven.
8. Het Rekenhof verstrekt aan de Vlaamse volksvertegenwoordigers informatie via onder meer:
 - a) een rekeningenboek dat alle informatie bundelt over de uitvoering van de begroting van het vorige jaar en de algemene rekening daarover;
 - b) afzonderlijke, gedrukte rapporten in de loop van het jaar met actuele rapportering over belangrijke, afgeronde rechtmatigheidsonderzoeken, financiële onderzoeken of performantieaudits;
 - c) zijn commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van middelenbegroting en van algemene uitgavenbegrotingen bij de begrotingsaanpassingen, de toelichtingen en de meerjarenramingen alsook over de toekenning van voorlopige uitgavenkredieten;
 - d) zijn (eventuele) opmerkingen bij de beslissingen van de Vlaamse Regering tot het machtigen van bijkomende of nieuwe uitgaven in dringende gevallen (artikel 20 VCO-decreet) en tot herverdelen van de begrotingskredieten (artikel 24 VCO-decreet);
 - e) het individuele recht van elke Vlaamse volksvertegenwoordiger om de dossiers van het Rekenhof in te kijken en/of afschriften van stukken uit deze dossiers te verkrijgen.
9. Het Rekenhof maakt elk jaar ook een activiteitenverslag over aan het Vlaams Parlement.

Website Rekenhof: www.ccrek.be

17 De impact van Europa op het Vlaams sociaal-economische en begrotingsbeleid ⁵

1. Algemeen kader

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

van het macro-economisch, begrotings- en structuurbeleid die resulteert in beleidsadviezen voorafgaand aan het nationaal begrotingsproces.

De Europa 2020-strategie is ook in dit Europees Semester verankerd.

- De Europa 2020-strategie is het tien-jarenplan voor groei van de EU.
- Dit plan moet niet alleen helpen de economische crisis te overwinnen, maar ook de problemen van ons groeiemodel aanpakken

en de voorwaarden scheppen voor een slimme, duurzame en inclusieve economie.

- Er werden vijf hoofddoelstellingen vastgesteld voor werkgelegenheid, onderwijs, onderzoek en ontwikkeling, klimaatverandering en duurzame energievoorziening en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.
- Er werden ook zeven kerninitiatieven opgezet die als kader dienen voor gezamenlijke activiteiten van de EU en nationale autoriteiten. In hun nationale hervormingsprogramma's geven de lidstaten jaarlijks aan hoe ze uitvoering geven aan de landenspecifieke aanbevelingen en welke voortgang ze hebben geboekt met betrekking tot de Europa 2020-doelstellingen, die ze hebben vastgesteld.

In 2014-15 heeft de Europese Commissie (EC) een tussentijdse evaluatie met betrekking tot de Europa 2020-strategie gemaakt. Als onderdeel daarvan is er een openbare raadpleging gehouden. Daaruit bleek dat de strategie nog altijd wordt gezien als een geschikt kader om groei en werkgelegenheid te bevorderen. Naar aanleiding van de evaluatie heeft de Commissie besloten om de strategie voort te zetten.

2. Van het Europees ⁶ naar het nationaal semester

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

Het herfstpakket bestaat daarnaast ook uit o.a. de ontwerpaanbeveling over het economisch beleid van de eurozone. In dit herfstpakket worden de algemene economische en sociale prioriteiten voor de Europese Unie uiteengezet en krijgen de lidstaten richtsnoeren voor het volgende jaar.

In januari keurt de ECOFIN-Raad de aanbeveling voor de eurozone goed en neemt conclusies aan betreffende de jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag.

In februari publiceert de Europese Commissie haar winterpakket. Dit pakket bestaat uit o.a. de landenrapporten. De landenrapporten

geven o.a. een overzicht van de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen van de individuele lidstaten en bevatten ook de resultaten van de diepgaande evaluaties waaraan sommige lidstaten in het kader van de macro-economische onevenwichtigheden-procedure in november onderworpen werden.

De Commissie stelde in haar laatste landenrapport vast dat in het algemeen in beperkte mate gevolg wordt gegeven aan de landenspecifieke aanbevelingen. Dit geldt zowel op vlak van begrotingsbeleid, als voor de structurele hervormingen. Voor België stelt het landenrapport dat sinds de start van het Europees semester in 2011, bij de uitvoering van 48% van alle landenspecifieke aanbevelingen aan België ten minste "enige vooruitgang" geboekt werd. Voor 52% van de aanbevelingen is "beperkte" of "geen vooruitgang" geboekt (zie grafiek). ⁷

Nieuw in het winterpakket 2019 is dat de Commissie de aanzet geeft tot een discussie over de uitdagingen en prioriteiten op het gebied van investeringen in de lidstaten, en haar eerste ideeën uiteenzet over de manier waarop EU-middelen, met name de middelen van het cohesiebeleid van de EU, in de komende programmeringsperiode 2021-2027 op dat gebied kunnen helpen. België en Duitsland hebben een korte presentatie gegeven over de uitdagingen in hun landen om publieke en private investeringen op peil te houden. België verwees onder andere naar haar Nationaal Pact voor Strategische Investerings. België verwees tevens naar haar eerdere vraag betreffende de aanpassing aan de Investeringsclausule.

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

De lidstaten moeten vervolgens in april hun stabiliteits-/convergentieprogramma's (begrotingsplannen op middellange termijn (3 jaar)) en hun nationale hervormingsprogramma's (vorderingen betreffende lidstaatspecifieke aanbevelingen en Europa 2020-doelstellingen) bij

de Europese Commissie indienen, die moeten aansluiten bij alle eerdere EU-aanbevelingen.⁸

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

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

Zo moeten de lidstaten van de eurozone onder meer tegen 15 oktober hun ontwerpbegrotingsplannen aan de EC bezorgen (zie 4.4.b. van deze brochure voor meer informatie). In november brengt de EC advies uit over deze ontwerpbegrotingsplannen. Indien lidstaten significant afwijken van hun begrotingsverplichtingen volgend uit het Stabiliteits- en Groeipact, kan de EC een herziening vragen van het ingediende plan (de EC brengt haar advies in dat geval reeds uit in oktober). In december stellen de eurolanden dan hun definitieve begroting vast en houden daarbij rekening met het advies van de EC en de ministers van Financiën.

3. Impact op Vlaanderen

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

In hoofdlijnen heeft dit volgende impact op Vlaanderen:

- Begrotingsbeleid: de focus wordt verlegd naar structurele resultaten (ontwikkeling Vlaamse structurele norm)⁹.
- Begrotingsagenda: aanlevering van gegevens in het kader van een intern Belgisch gecoördineerde meerjarenbegroting voor indiening bij de EC op 30/04, aanlevering van gegevens voor het intern Belgisch gecoördineerd ontwerpbegrotingsplan dat op 15/10 bij de EC ingediend moet worden.
- Bijkomende rapporteringsverplichtingen.

- Intensievere samenwerking tussen de verschillende subsectoren van de gezamenlijke overheid.
- Uitbreiding van de taken van de afdeling financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën. Aan het secretariaat van de afdeling financieringsbehoeften van de overheid zullen zes leden van entiteit II (waarvan 2 ambtenaren aangeduid door de Vlaamse Regering) worden toegevoegd¹⁰.

Wat de Europa 2020-strategie betreft, neemt Vlaanderen sinds de start in het voorjaar van 2010 het nodige ownership op. Vlaanderen stelt elk jaar een Vlaams hervormingsprogramma op, dat eveneens als input dient voor het nationaal hervormingsprogramma. Vlaanderen neemt in het kader van het Europees Semester ook deel aan de bilaterale ontmoetingen tussen de Europese Commissie en België, waar de opvolging van de landenspecifieke aanbevelingen centraal staat.

Voor alle duidelijkheid, Europa kijkt niet zozeer naar het Vlaams begrotingsbeleid maar wel naar het resultaat van alle deeltiteiten van België (federale overheid, sociale zekerheid, Vlaanderen, Wallonië, ...).

Eindnoten

¹Wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, in het bijzonder art. 10.

²Dit geldt vanzelfsprekend niet voor de specifiek aan de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting toegewezen bepalingen, die dan uiteraard enkel door de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting zelf worden onderzocht. Deze commissie geeft uiteraard geen advies aan zichzelf.

³Momenteel gaat het om het departement Financiën en Begroting. Website <https://fin.vlaanderen.be/>.

⁴Artikel 63/1 van het reglement van het Vlaams Parlement.

1. De beleids- en begrotingstoelichting die bij de jaarlijkse begrotingen behoort, bevat in elk geval:

- a) een overzicht van de beleidsopties en -initiatieven voor het volgende begrotingsjaar;
- b) de voorgenomen regelgevende initiatieven, met in elk geval de vermoedelijke datum of het vermoedelijke semester van indiening bij het Parlement en de gewenste datum van inwerkingtreding;
- c) een overzicht van geplande en lopende decreetsevaluaties, met een indicatieve timing.

2. De beleids- en begrotingstoelichting die bij de begrotingsaanpassingen behoort, bevat in elk geval:

- a) een toelichting bij de gewijzigde kredieten ten opzichte van de jaarlijkse begroting;
- b) een toelichting bij de gewijzigde beleidsopties en -initiatieven voor het lopende begrotingsjaar.

3. De toelichting over de beleids- en begrotingsuitvoering bevat in elk geval:

- a) een overzicht van de uitvoering van de begroting en van de beleids-opties en -initiatieven van het afgelopen begrotingsjaar;
- b) een overzicht van de wijze waarop de Regering gevolg heeft gegeven aan resoluties en moties die door het Parlement aangenomen zijn;
- c) de stand van uitvoering van de belangrijkste decreten per beleidsdomein;
- d) een overzicht van het gevolg dat de Regering heeft gegeven aan de arresten van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie van de Europese Unie die betrekking hebben op de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;
- e) een stand van zaken van de opvolging van aanbevelingen van het Rekenhof;
- f) een lijst van de decreetsevaluaties die in het voorgaande jaar zijn uitgevoerd, met een toelichting over het gevolg dat de Regering aan de conclusies van die evaluaties heeft gegeven of van plan is eraan te geven.

⁵De tekst is grotendeels overgenomen van www.bestuurszaken.be. In de digitale versie van deze brochure bevatten de onderstreepte begrippen een externe link.

⁶Zie ook: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/european-semester/2019/>.

⁷https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-belgium_nl.pdf, p. 17, grafiek 2.1.

⁸Het stabiliteitsprogramma van België legt de krachtlijnen en de doelstellingen vast voor het begrotingsbeleid. Het moet samen worden gelezen met het nationaal hervormingsprogramma. Beide programma's vormen samen het nationaal begrotingsplan op middellange termijn, in de zin van de verordening (EU) nr. 473/2013.

⁹ Daarnaast werd ook het concept van een uitgavencriterium geïntroduceerd. Daar er op Europees niveau sinds eind 2016 meer aandacht besteed wordt aan het uitgavencriterium (of "expenditure benchmark") (zie: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14814-2016-INIT/en/pdf>), werd de HRF gevraagd om na te gaan hoe dit concept het best toegepast kan worden in de Belgische context. De Ondersteuningsdienst voor Structurele Hervormingen van de Europese Commissie zal de HRF hierin bijstaan.

¹⁰ Zie KB van mei 2018 http://www.etaamb.be/nl/koninklijk-besluit-van-23-mei-2018_n2018012383.html.

Beknopte bibliografie

Begroting

Matthijs, H.; Mergaerts, S.: *Overheidsbegrotingen. 1: Federale staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*. Brugge, Die Keure, 2015 (6e editie)
Beschikbaar in het Parlementair Informatiecentrum, signatuur 432 G MATT 2015.

Departement Financiën en Begroting: *Prestatiebegroting: wat, waarom en wanneer?* Brussel, Vlaamse Overheid, 2018.
Toelichting bij de prestatiebegroting. Digitaal toegankelijk via https://eu00.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/32KUL_VLP/1220905910001494.

Departement Financiën en Begroting: *Handboek Begroting*. Brussel, Vlaamse Overheid, s.d.
Digitaal toegankelijk via <http://vormingbegroting.fenb.be/>.

Nuttige terugkerende begrotingsanalyses en adviezen:

De *Afdeling financieringsbehoeften* van de overheid van de *Hoge Raad van Financiën* publiceert jaarlijks twee adviezen over de federale en regionale budgettaire evoluties:

- Advies 'Begrotingstraject ter voorbereiding van het stabiliteitsprogramma'(einde maart of begin april)
- Advies 'Analyse van de recente budgettaire evoluties' (juli)

Digitaal toegankelijk via: <https://www.hogeraadvanfinancien.be/nl/publications>. De adviezen worden eveneens [opgenomen in de digitale collectie van het Parlementair Informatiecentrum](#).

Het Federaal Planbureau publiceert nationale (juni) en regionale (juli) 'Economische vooruitzichten'. Voor de opmaak van elke begroting (september voor de initiële begroting, februari voor de aangepaste begroting) actualiseert het Planbureau de kerncijfers ('economische begroting'). Digitaal toegankelijk via <https://www.plan.be/publications/publication.php?lang=nl>. De rapporten [over de nationale](#) en [over de regionale vooruitzichten](#) worden eveneens opgenomen in de digitale collectie van het Parlementair Informatiecentrum.

In het Economisch Tijdschrift van de Nationale Bank van België worden halfjaarlijks (juni en december) de 'Economische projecties' voor België gepubliceerd, waarin de evolutie van de overheidsfinanciën inclusief de regionale dimensie aan bod komt. Digitaal toegankelijk via <https://www.nbb.be/nl/publicaties-en-onderzoek/economie-en-financien/economisch-tijdschrift>. De rapporten over [] worden eveneens opgenomen in de digitale collectie van het Parlementair Informatiecentrum.

Financiën - Financiering van Gemeenschappen en Gewesten

Algoed, Koen en Van den Bossche, Wim: *Wegwijs in de bijzondere financieringswet na de zesde staatshervorming: financiële middelenvoorziening voor Gemeenschappen en Gewesten na de zesde staatshervorming*. Brussel: Vlaamse Overheid - Departement Financiën en Begroting 2017
Beschikbaar in het Parlementair Informatiecentrum signatuur 431 G WEGW 2017. Digitaal toegankelijk via <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/wegwijs-in-de-bijzondere-financieringswet-na-de-zesde-staatshervorming-1>.

Seutin, Bruno en Van Haegendoren, Geert: *De transversale bevoegdheden in het federale België*. Brugge, Die Keure, 2017

Beschikbaar in het Parlementair Informatiecentrum signatuur 312.1 G TRAN 2017. Bevat uitstekende recente overzichtshoofdstukken over de fiscale en financiële bevoegdheden van de deeltiteiten:

- Jo Baert: 'De fiscale bevoegdheden' (p. 331-387)
- Tim Corthaut: 'Krachtlijnen van de financiering' (p. 389-424)
- Jürgen Vanpraet: 'Het toekennen van bijkomende taken aan het Rekenhof' (p. 425-430).

FOD Financiën: *Fiscaal Memento*. Brussel, Federale Overheidsdienst Financiën, 2018

Recentste editie van het Fiscaal Memento met overzicht van de fiscaliteit op federaal en regionaal gebied. Digitaal toegankelijk via https://financien.belgium.be/nl/Statistieken_en_analysen/analysen/fiscaal_memento.

Colofon

Begrotingsregels ontrafeld

Oktober 2019

De informatie geldt op het ogenblik van publicatie. Actuele informatie vindt u op het infoportaal intranet van het Vlaams Parlement.

Redactie

Hans Van Den Abbeele en Stefaan Mergearts

De directie Decreetgeving dankt het Rekenhof, Erwin Eysackers (SERV), Karolien Kaisz en Axel Mathot (beiden begrotingsspecialisten van het departement Financiën en Begroting) en Lieven Baele (manager Stafdienst Financiën en Ledenservice van het Vlaams Parlement).

Infografieken

Hans Van Den Abbeele en Geert Craps

Fotografie

Stefan De Wilde

Lay-out en druk

drukkerij@vlaamsparlement.be

Suggesties en opmerkingen

Opmerkingen, suggesties of vragen bij deze brochure, mogen bezorgd worden aan Hans Van Den Abbeele, commissiesecretaris, op hans.vandenabeele@vlaamsparlement.be.

Verantwoordelijke uitgever

Martine Goossens, secretaris-generaal

