

2015•2016
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De controle op de inning en besteding van de overheidsfinanciën:
instrumentarium en recht

Promotor :
Prof. dr. Caroline VANDERKERKEN

Julie Vangeel

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2015•2016
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

De controle op de inning en besteding van de
overheidsfinanciën: instrumentarium en recht

Promotor :
Prof. dr. Caroline VANDERKERKEN

Julie Vangeel

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

Samenvatting

In deze masterthesis wordt onderzocht of het huidige systeem van controle op de inning en besteding van overheidsfinanciën een goed systeem is in het licht van de regionalisering en de Europeanisering. De controle op de inning en besteding van overheidsfinanciën is onontbeerlijk in de huidige samenleving. Allereerst vanuit een geschiedkundig perspectief. Zo had de koning ten tijde van het ancien regime alle macht over de overheidsfinanciën en was er van een effectieve controle vaak geen sprake. Bovendien is de begroting een belangrijk politiek instrument. Het is via de overheidsinkomsten en -uitgaven dat de overheid zijn budgettaire politiek voert. Vandaar dat een effectieve en goed georganiseerde controle hierop dan ook essentieel is.

Allereerst wordt er een onderzoek gevoerd naar het Belgische interne rechtskader. Aangezien België een federale staat is, zal er een gedetailleerd overzicht gegeven worden van de controle op alle onderscheiden niveaus. Hiertoe splitsen we de controle op in enerzijds de interne en anderzijds de externe controle. Bovendien bespreken we uitgebreid de rol van het Rekenhof, als extern controleorgaan. Vervolgens onderzoeken we in deze masterthesis ook de Europese begroting en de controle die hierop gebeurt. De controle op de Europese begroting gebeurt voornamelijk door de EU-instellingen zelf en door de lidstaten. Daarenboven is er ook een Europese Rekenkamer die voorziet in een externe controle op de Europese financiën.

De Europese invloed op de nationale overheidsfinanciën wordt steeds omvangrijker, te beginnen met het Stabiliteits- en Groeipact. Maar door de eurocrisis werd het Europese rechtskader uitgebreid met het Six Pack en het Two Pack. We bemerken dus dat er steeds meer sprake is van een effectieve invloed van Europe op de begrotingen van de lidstaten. Maar anderzijds staat de regionalisering in ons land ook niet stil. Dit leidt tot paradoxale gevolgen, die we in deze masterthesis grondig gaan bestuderen. Zo heerst er op het Europese niveau een bepaalde blindheid voor het regionale niveau. Dit terwijl er in België ook een bepaalde afwezigheid is van een normenhiërarchie.

We bemerken dat er al een aantal initiatieven genomen zijn om tegemoet te komen aan deze problematiek, maar dat deze weinig effectief of niet meer geactualiseerd zijn. De eindconclusie is dan ook dat er een dringende update moet gebeuren van de bestaande middelen en een uitbreiding van mogelijk oplossingen en mechanismen.

Dankwoord

Het schrijven van een masterthesis is een uitdagend en intensief proces. Het vormt een belangrijk slotstuk van vijf boeiende en leerrijke jaren. Daarom wens ik ook graag een aantal mensen te bedanken.

Allereerst wil ik mijn promotor Prof. Dr. Caroline Vanderkerken bedanken voor het aanreiken van dit interessant onderwerp en voor de constructieve opmerkingen en goede begeleiding. Daarnaast vormde haar lessen een belangrijk aanknopingspunt en bron van inspiratie voor deze masterthesis.

Daarnaast wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor de motivatie en steun in de loop van dit proces. In het bijzonder wil ik mijn ouders bedanken voor al de kansen die ze me bieden, ook naar de toekomst toe.

Julie Vangeel

Lijst van gebruikte afkortingen

Art.	Artikel
AFT	Algemeen Fiscaal tijdschrift
Bbp	Bruto binnenlands product
Bnp	Bruto nationaal product
Bni	Bruto nationaal inkomen
BS	Belgisch Staatsblad
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EU	Europese Unie
FOD	Federale Overheidsdienst
Gw.	Grondwet
K.B.	Koninklijk besluit
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
Pb.L.	Publicatieblad Europese Unie
POD	Programmatorische Overheidsdienst
SGW	Stabiliteits- en Groeipact
SWR	Samengevoegde wetten op de Rijkscomptabiliteit
TBP	Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht

De controle op de inning en besteding van de overheidsfinanciën: instrumentarium en recht

HOOFDSTUK 1. INLEIDING	1
HOOFDSTUK 2. DE BEGROTING.....	3
2.1 Uitvoering van de begroting: de inning van overheidsfinanciën	6
2.2 Uitvoering van de begroting: de besteding van overheidsfinanciën	10
HOOFDSTUK 3. DE CONTROLE OP DE BELGISCHE OVERHEDEN	13
3.1 Federale overheid.....	15
3.2 Gemeenschappen en Gewesten.....	18
3.3 Lokale en provinciale besturen	22
3.3.1 De gemeenten en provincies	23
3.3.2 OCMW's.....	26
HOOFDSTUK 4. HET REKENHOF.....	27
4.1 Algemeen.....	27
4.2 Ontstaansgeschiedenis.....	28
4.3 De Controle	30
HOOFDSTUK 5. DE EUROPESE BEGROTING	37
5.1 Geschiedenis	37
5.2 Uitvoering van de begroting: inning	40
5.3 Uitvoering van de begroting: besteding	43
5.4 Controle.....	45
HOOFDSTUK 6. INVLOED EUROPA OP NATIONALE BEGROTINGSBELEID	51
6.1 Stabiliteits- en Groeipact.....	51
6.2 Six Pack	51
6.3 Two Pack.....	53
6.4 Evaluatie.....	55
6.5 Controle op Europese begroting	56
HOOFDSTUK 7: DE PARADOXALE GEVOLGEN VAN DE EUROPEANISERING EN REGIONALISERING.....	57
7.1 Probleemstelling.....	57
7.2 Regionalisering	58
7.3 Europeanisering	58
HOOFDSTUK 8: CONCLUSIE	63
BIBLIOGRAFIE.....	66
BIJLAGE: Commission opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM	72

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Wanneer we denken aan de controle op de overheidsfinanciën, denken we meteen aan het Rekenhof. Deze controle bestaat al gedurende een lange tijd, en gaat terug tot de rekenkamers die in het ancien regime actief waren. Dit is evenwel niet de enige actor die een controle uitoefent op de inning en besteding van overheidsfinanciën. In eerste instantie voert immers elke overheid zelf een interne controle uit.

Als we de geschiedenis bekijken, bemerken we al snel dat deze controle vanuit parlementair en democratisch standpunt een aantal fundamentele knelpunten vertoonde. Zo had de Koning bijvoorbeeld ten tijde van het ancien regime de leiding over de overheidsfinanciën. In die tijd was er geen sprake van een onderscheid tussen het persoonlijke fortuin van de vorst en de middelen van de Staat. Er was wel enige controle door het parlement, maar deze stelde weinig voor aangezien het eerder een formaliteit was.¹ Daarenboven werd zowat 75 procent van de inkomsten en uitgaven enkel om de tien jaar aan een controle onderworpen.²

Bovendien kwamen de overheidsfinanciën door de economische crisis en toenemende kosten steeds meer in de problemen. We kunnen bovendien opmerken dat slechts weinig lidstaten van de Europese Unie een even hoge pensioenlast hebben als België heeft.³ Maar dit is niet het enige, daarnaast is er nog de oplopende staatsschuld, de dreigende tekorten in de begroting en de mankementen in de boekhoudkundige organisatie.⁴ Alleen al de omvang van onze overheidsfinanciën op zich verklaart de nood aan een doeltreffende controle. Ook dienen er heel wat wetten, regels en procedures geëerbiedigd te worden, om zo orde en duidelijkheid te brengen in de begrotingsverrichtingen van de Staat.

Dit alles toont aan hoe moeilijk het budgettaire kader is waarin de Belgische overheden vandaag op alle niveaus werken. En dit is ook meteen wat het opzet is van deze thesis. We gaan een gedetailleerd overzicht geven van hoe de controle op de overheidsfinanciën in het federale België verloopt binnen alle onderscheiden niveaus. Bovendien gaan we ook dieper ingaan op hoe de financiën worden geregeld binnen Europa, aangezien Europa een steeds belangrijker rol speelt. En dit leidt ons ook meteen naar de onderzoeksvraag van deze thesis. Is het huidige controlesysteem dat we vandaag kennen een goed systeem in het licht van de regionalisering en europeanisering? We starten het onderzoek met een gedetailleerd overzicht van de inning, besteding en controle op zowel het Belgische als het Europese

¹ G., LELOUP, *Inventaris van het archief van het Rekenhof, 1814-1970* (vnl. 1831-1939), http://search.arch.be/nl/zoeken-naar-archieven/zoekresultaat/ead/index/eadid/BE-A0510_006937_006922_DUT/anchor/descgrp-context-bioghist.

² G., LELOUP, *Inventaris van het archief van het Rekenhof, 1814-1970* (vnl. 1831-1939), http://search.arch.be/nl/zoeken-naar-archieven/zoekresultaat/ead/index/eadid/BE-A0510_006937_006922_DUT/anchor/descgrp-context-bioghist.

³ P. BISCARI, B. EUGENE, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER, L. VAN MEENSEL en S. VAN PARYS, *Analyse van het beleid tot sanering van de Belgische overheidsfinanciën*, https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2015/ecotijdi2015_h4.pdf.

⁴ P. BISCARI, B. EUGENE, W. MELYN, R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER, L. VAN MEENSEL en S. VAN PARYS, *Analyse van het beleid tot sanering van de Belgische overheidsfinanciën*, https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2015/ecotijdi2015_h4.pdf.

niveau. Daarna kijken we concreet naar de invloed die Europa uitoefent op de nationale begrotingen, om zo dan te concluderen hoe het systeem van vandaag past binnen enerzijds de regionalisering en anderzijds de Europeanisering.

HOOFDSTUK 2. DE BEGROTING

DE BEGROTING- De regeringen maken jaarlijks een begroting op die dan een inschatting is van de te verwachten inkomsten en uitgaven van de overheid in het volgende jaar. Een goedgekeurde overheidsbegroting is niet enkel een raming, maar ook een machtiging van de wetgevende macht aan de uitvoerende macht om belastingen te innen zoals in de begroting is opgesomd, en om uitgaven te verrichten binnen bepaalde limieten. Aangezien er een gemeenschappelijke begrotingswetgeving bestaat voor de federale staat alsook voor de gemeenschappen en de gewesten, gelden dezelfde regels voor de presentatie, de uitvoering en de controle.⁵ De bronnen aangaande het federale begrotingskader van België vinden we in Titel V van de Grondwet (artikel 170-181), de oude begrotingswetgeving, de wet op het Rekenhof en talrijke andere bronnen zoals omzendbrieven, K.B. 's en rechtspraak. Voor de gemeenschappen en gewesten zijn in dit verband artikel 170 van de Grondwet, de wet van 16 maart 2003 en het Rekendecreet van belang. Artikel 170 van de Grondwet geeft de mogelijkheid aan de gemeenschappen en gewesten om belastingen te heffen.⁶ De wet van 16 maart 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 bevat bepalingen die de federale regels inzake beginselen van de begroting aanvullen of bevestigen. Deze wet is bovendien ook de basis voor het Vlaamse Rekendecreet van 8 juli 2011, dat verder ook voorziet in een aanvulling en bevestiging van de federale regels.

PRESENTATIE- De begroting bestaat uit drie documenten: de algemene toelichting, de rijksmiddelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting. Het bepalen van de vorm van de begroting werd van begin af aan overgelaten aan de regering zelf. In eerste instantie denken we aan het beginsel van eenheid van begroting, dat bepaalt dat alle ontvangsten en uitgaven dienen opgenomen te worden in één enkel stuk. Maar dit beginsel kent slechts een beperkte toepassing in ons land.⁷ Sinds de Belgische onafhankelijk worden de uitgaven en ontvangsten al in aparte documenten opgenomen.⁸ Er werden wel al pogingen ondernomen om over te gaan naar een eenheidsbegroting, maar deze pogingen werden niet doorgevoerd. Vanaf 1885 werd overgegaan naar het stelsel van dubbele begroting. In dit systeem wordt er een onderscheid gemaakt tussen de gewone begroting met de belastingen en lopende uitgaven en de buitengewone begroting met leningen en investeringen. Maar aangezien het onderscheid tussen de gewone en de buitengewone begroting te hard was vervaagd, werd dit stelsel vervangen door de eenheidsbegroting in 1975.⁹ In het huidige systeem van de eenheidsbegroting vinden we een onderscheid tussen enerzijds de lopende verrichtingen en anderzijds de kapitaalverrichtingen (zie infra).

⁵ H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 180.

⁶ Art. 170 GW, BS 17 februari 1994, 4054.

⁷ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Gent, E. Story-Scientia, 1991, p. 39.

⁸ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 125.

⁹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 125.

Het hoofddoel van deze hervorming was het breken met het oude systeem van de dubbele begroting. Dit omwille van enkele redenen. Ten eerste was de mogelijkheid om over te gaan tot manipulatie in het oude systeem te groot. Zo moesten er in de gewone begroting de consumptie-uitgaven worden opgenomen, en in de buitengewone begroting de uitgaven die rechtstreeks in het verband stonden met investeringen. Maar aangezien er hierover nergens bindend omschreven richtlijnen bestonden, werd dit onderscheid vaak niet al te strikt toegepast. Zo werden er vaak verbruiksuitgaven verborgen in de buitengewone begroting, opdat het evenwicht in de gewone begroting bereikt zou worden. Bovendien worden de verrichtingen in de eenheidsbegroting nu gegroepeerd op basis van een internationaal erkende code.¹⁰ Ook hier bemerken we dus op een indirecte manier de tendens van Europeanisering.

DE ALGEMENE TOELICHTING- De Belgische staatsbegroting bestaat dus uit drie grote documenten: de algemene toelichting, de Rijksmiddelenbegroting en de Algemene Uitgavenbegroting.

De algemene toelichting is een louter informatief document waarin de regering een ontleding verstrekt over de ontwerpen van de begroting. Aangezien dit document louter informatief is, moeten de parlementen er dus niet over stemmen.¹¹ In artikel 10 van de samengevoegde wetten op de Rijkscomptabiliteit (SWR) staat welke gegevens een algemene toelichting moet bevatten.¹² Er moet bijgevolg een ontleding en synthese van de begroting instaan, een economisch verslag, een financieel verslag en een meerjarenraming. We kunnen hieraan toevoegen dat een algemene toelichting in de praktijk nog drie grote delen bevat: een samenvatting van de ontvangsten en uitgaven, een economisch, sociaal en financieel verslag en een begrotingsverslag.¹³ Deze wet werd ondertussen opgeheven door de wet van 22 mei 2003, waarin we een soortgelijk artikel vinden. Zo moet volgens deze wet de algemene toelichting bestaan uit een ontleding en synthese van de begroting, een economisch verslag, een financieel verslag, een meerjarenraming en een Zilvernota waarin de regering haar beleid met betrekking tot de vergrijzing uiteenzet.¹⁴ De algemene toelichting bestaat dus uit de belangrijkste budgettaire gegevens.

DE RIJKSMIDDELENBEGROTING- De rijksmiddelenbegroting is het document dat een raming van de ontvangsten van de desbetreffende overheid bevat.¹⁵ Deze rijksmiddelenbegroting bestaat uit een machtiging voor de invordering van de belastingen, een limitatieve raming van de ontvangsten en een machtiging om eventueel over te gaan tot leningen.¹⁶ Het ontwerp van deze begroting wordt gemaakt

¹⁰ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Gent, E. Story-Scientia, 1991, p. 39.

¹¹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 126.

¹² Art. 10 Samengevoegde wetten op de Rijkscomptabiliteit, *BS* 21 augustus 1991, 17.986.

¹³ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 127.

¹⁴ Art. 46 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

¹⁵ Art. 47 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

¹⁶ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 128.

door de minister van Financiën.¹⁷ Bij de indiening van het ontwerp van de middelenbegroting zijn zowel de minister van Financiën als de minister van Begroting bevoegd. In deel I van deze rijksmiddelenbegroting staat het eigenlijke wetsontwerp met een gedetailleerde artikelentabel. Deze wetstabellen bevatten een raming van de verschillende ontvangsten. Ze worden opgesplitst tussen de lopende ontvangsten, de kapitaalontvangsten en de opbrengsten van leningen. Verder bevat de rijksmiddelenbegroting ook nog vergelijkende tabellen, waarin de ontvangsten met deze van vorige begrotingsjaren worden vergeleken.¹⁸

Over de rijksmiddelenbegroting dient het parlement wel zijn goedkeuring te geven. Men moet hier evenwel ook een onderscheid maken tussen de lopende fiscale ontvangsten (directe belastingen, douane, accijnzen, BTW), de lopende niet-fiscale ontvangsten (retributies) en de kapitaalontvangsten (successierechten).¹⁹ De totale ontvangsten van Vlaanderen voor 2016 werden geraamd op 39,8 miljard euro.²⁰

DE ALGEMENE UITGAVENBEGROTING- De algemene uitgavenbegroting voorziet in een raming van de uitgaven van de desbetreffende overheid en verleent een machtiging voor het uitvoeren van de uitgaven.²¹ Ze bestaat uit drie delen: de toelichting, het wetsontwerp en de krediettabellen. Bovendien wordt de structuur van deze algemene uitgavenbegroting verder onderverdeeld in programma's en basisallocaties.²² Men voorziet dus in een programmabegroting, waarbij er een verband wordt gelegd tussen de uitgaven, de activiteiten en de doelstellingen. Men beoogt dus de doelmatigheid zo goed mogelijk door te voeren.²³ Ook over deze begroting dient er gestemd te worden door het parlement. De totale uitgaven van Vlaanderen voor 2016 bedragen 39,9 miljard euro.

GOEDKEURING VAN DE BEGROTING- De ontwerpen van de middelen- en algemene uitgavenbegroting moeten ieder jaar aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd worden.²⁴ Dit dient te gebeuren door de minister van Begroting en voor 31 oktober van het jaar voorafgaand aan de begroting.²⁵ Sinds 1996 is er een budgettair éénkamerstelsel, waardoor nog enkel de Kamer van

¹⁷ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p 148.

¹⁸ W. MOESEN, T. VAN PUYENBROECK en V. VAN ROMPUY, *Handboek openbare financiën: economie en overheid*, Leuven, Acco, 2006, p. 66.

¹⁹ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p 148.

²⁰ VIAANDEREN, *De Vlaamse begrotingscijfers*, <http://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/werking-van-de-vlaamse-overheid/de-vlaamse-begroting-cijfers>.

²¹ Art. 48 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

²² H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 147.

²³ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p 137.

²⁴ Art. 43 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

²⁵ Art. 87 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

Volksvertegenwoordigers bevoegd is om zich uit te spreken over de begrotingsontwerpen.²⁶ De Senaat heeft bijgevolg niet meer de bevoegdheid om de begroting goed te keuren. Wanneer de Kamer dit niet tijdig doet, belanden we in een stelsel van voorlopige kredieten of geldt de Financiënwet.

Als de rijksmiddelenbegroting niet op 31 december van het voorgaande jaar is goedgekeurd door de Kamer, dient de regering een Financiënwet in. Deze zorgt ervoor dat de regering de bestaande wetten kan toepassen en eventueel leningen kan aangaan.²⁷ De algemene uitgavenbegroting dient goedgekeurd te worden voor 1 januari van het begrotingsjaar. Als dit niet tijdig gebeurt, dient de regering een wetsontwerp aangaande voorlopige kredieten in.²⁸ Deze zorgt er dan op zijn beurt voor dat de werking van de staatsdiensten wordt verzekerd. Men trekt deze kredieten dan later af van de uiteindelijk goed te keuren begroting.²⁹ Op deze wijze wordt er een continue werking gegarandeerd. Controle op de uitvoering van de begroting gebeurt door de Ministerraad.³⁰

2.1 Uitvoering van de begroting: de inning van overheidsfinanciën

Als een overheid beleid wil voeren, moet ze uiteraard over de nodige financiële middelen beschikken. Zonder geld is er namelijk geen politiek mogelijk.³¹ In de rijksmiddelenbegroting vinden we een raming van de opbrengst van alle soorten inkomsten voor de Staat (zie supra).³² De uitvoering van de begroting gebeurt dus in eerste instantie door het innen van ontvangsten, en dit op de wijze bepaald door de rijksmiddelenbegroting. Tevens bestaat de uitvoering van de begroting uit het verrichten van de uitgaven.³³ Met andere woorden: alle ontvangsten dienen te worden geïnd. Dit is anders bij de uitgaven, waar de toegestane uitgaven niet moeten worden verricht.

We kunnen de ontvangsten opdelen in drie categorieën: de directe belastingen, de indirecte belastingen en de niet-fiscale ontvangsten.³⁴ De belastingen zijn ongetwijfeld de belangrijkste categorie van ontvangsten. In artikel 170 van de Grondwet treffen we een limitatieve lijst aan van de overheden die bevoegd zijn om belastingen te innen: de federale staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten.³⁵ Alle andere overheden kunnen dus bijgevolg geen belastingen heffen. De wetgever heeft wel de mogelijkheid om de

²⁶ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p 152.

²⁷ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p 152.

²⁸ Art. 55 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, BS 3 juli 2003, 35.883.

²⁹ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p 152.

³⁰ Art. 32 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, BS 3 juli 2003, 35.883.

³¹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 200.

³² ³² H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 202.

³³ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, p. 257.

³⁴ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 202-204

³⁵ Art. 170 GW, BS 17 februari 1994, 4054.

uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt aangaande de belastingen die de Gemeenschappen en Gewesten mogen heffen.³⁶ Deze mogelijkheid heeft de wetgever ook ten aanzien van de lokale besturen.³⁷ De belastingbevoegdheid van de provincies kunnen zelfs helemaal worden uitgesloten door de wetgever.³⁸

Allereerst zijn er de directe belastingen. Hieronder verstaan we:

- De personenbelasting: dit is de inkomstenbelasting die wordt geheven op het wereldwijde jaarinkomen van particulieren. Deze inkomens slaan op de inkomens uit beroep, de onroerende goederen, de roerende goederen en het kapitaal.
- De vennootschapsbelasting: dit is de belasting op de binnenlandse vennootschappen die rechtspersoonlijkheid hebben, een Belgische zetel en een winstgevende activiteit uitoefenen.
- De rechtspersonenbelasting: dit is de inkomstenbelasting voor rechtspersonen zonder winsttoegmerk.
- De belasting op niet-inwoner: dit is de inkomstenbelasting die wordt geheven op niet-rijkinwoners.
- De met inkomstenbelasting gelijkgestelde belastingen: dit is de verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling.

Verder bestaan de ontvangsten ook uit indirecte belastingen:

- De BTW: dit is een indirecte belasting die de overheid heft op de verkoop van producten en diensten.
- Registratierechten: deze heft de Staat bij de registratie van een akte of geschrikt in een register (notariële akten, huurcontracten, arresten en vonnissen, ...).
- Successierechten: een belasting op de erfenissen
- Zegelrechten: een belasting bij de totstandkoming van bepaalde contracten of andere documenten.

Ten slotte zijn er nog de niet-fiscale ontvangsten:

- We denken dan bijvoorbeeld aan giften, erfenissen, verhuur van goederen aan natuurlijke- of rechtspersonen.

De niet-fiscale ontvangsten zijn een soort van restcategorie en bevatten dus ook allerlei inkomsten die men niet echt als een belasting kan beschouwen. Meestal worden ze geïnd door diverse FOD's (Federale overheidsdiensten) en POD's (Programmatorische overheidsdiensten).³⁹

³⁶ Art. 170, § 2 GW, BS 17 februari 1994, 4054.

³⁷ Art. 170, § 3 tweede lid GW, BS 17 februari 1994, 4054; Art. 170, § 4 tweede lid GW, BS 17 februari 1994, 4054.

³⁸ Art. 170, § 3 GW, BS 17 februari 1994, 4054.

³⁹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 285.

De inning van belastingen wordt vervolgens geregistreerd in een apart begrotingsdocument: de rijksmiddelenbegroting.⁴⁰ Hierover moet de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn goedkeuring geven.⁴¹ Wanneer de goedkeuring is verkregen, kan de uitvoerende macht de ontvangsten innen.⁴² Wanneer de goedkeuring niet op tijd gebeurt, zou de inning dus opgeschort moeten worden omwille van het annaliteitsbeginsel. Om hieraan tegemoet te komen wordt er in de rijksmiddelenbegroting steeds een artikel opgenomen dat de overheid machtigt de belastinginning voort te zetten onder de bestaande belastingwetgeving.⁴³ Op deze manier kan de belastinginning dus op een continue wijze verlopen. Bovendien wordt deze continuïteit ook gegarandeerd door een soortgelijk artikel dat wordt opgenomen: dit artikel voorziet dat tekorten op de begroting worden gefinancierd door leningen.⁴⁴

Nadat de rijksmiddelenbegroting goedgekeurd is, kan het innen van de ontvangsten beginnen. De inning gebeurt in vier fasen: de wettelijke titel, de zetting, de vereffening en de invordering. De opsplitsing in vier fasen is zowel vanuit juridisch als vanuit een financieel-economisch oogpunt zeer interessant. Enerzijds wordt er zo in elke fase op duidelijke wijze vastgelegd wat de rechten en plichten van beide partijen zijn. Anderzijds wordt er op eenvoudige en overzichtelijke wijze vastgelegd wanneer de aanrekening daadwerkelijk gebeurt.

DE WETTELIJKE TITEL- Volgens artikel 110, § 1 van de Grondwet kan er geen belasting ten behoeve van de Staat worden ingevoerd dan bij wet.⁴⁵ De wettelijke titel zorgt er dus voor dat men de wettelijke machtiging in de rijksmiddelenbegroting vindt om een belasting te innen.⁴⁶ Ook hier is het annaliteitsprincipe van toepassing.⁴⁷ Dit houdt in dat er over de belastingen ten behoeve van de staat jaarlijks moet worden gestemd. Men moet dus over de ingevoerde regelingen elk jaar opnieuw stemmen, als men wilt dat ze van kracht blijven. Wanneer dit is gebeurd, heeft de overheid dus een wettelijke titel om belastingen te innen.

DE ZETTING- De fase van de zetting houdt in dat de aanwijzing van de belastingplichtige en het vaststellen van de belastbare materie volgens de fiscale wetten moet gebeuren.⁴⁸ De belastingplichtige kan zowel een natuurlijke- als een rechtspersoon zijn.

⁴⁰ W. MOESEN, T. VAN PUYENBROECK en V. VAN ROMPUY, *Handboek openbare financiën: economie en overheid*, Leuven, Acco, 2006, p. 65.

⁴¹ Art. 9, § 3 Samengevoegde wetten op de rijkscomptabiliteit, BS 21 augustus 1991, 17.960.

⁴² W. MOESEN, T. VAN PUYENBROECK en V. VAN ROMPUY, *Handboek openbare financiën: economie en overheid*, Leuven, Acco, 2006, p. 65.

⁴³ W. MOESEN, T. VAN PUYENBROECK en V. VAN ROMPUY, *Handboek openbare financiën: economie en overheid*, Leuven, Acco, 2006, p. 65.

⁴⁴ W. MOESEN, T. VAN PUYENBROECK en V. VAN ROMPUY, *Handboek openbare financiën: economie en overheid*, Leuven, Acco, 2006, p. 66.

⁴⁵ Art. 110 § 1 GW, BS 17 februari 1994, 4054.

⁴⁶ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 339.

⁴⁷ Art. 111 GW, BS 17 februari 1994, 4054.

⁴⁸ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story scientia, 1991, p. 257.

DE HEFFING- In deze fase wordt het bedrag bepaald van de belasting overeenkomstig met de geldende aanslagvoet.⁴⁹ Het bedrag van het verworven recht wordt in deze fase dus nauwkeurig bepaald.⁵⁰ Men stelt dat het recht maar verworven is wanneer het bedrag ervan exact bepaald is, wanneer de identiteit van de schuldenaar volledig bepaalbaar is, wanneer de verplichting tot betaling bestaat en wanneer er een verantwoordingsstuk in het bezit is van de dienst.⁵¹

DE INVORDERING- De laatste stap is de invordering zelf. Dit houdt in dat de fiscus het verschuldigde bedrag vordert en de belastingplichtige overgaat tot betaling.⁵² Deze betaling kan dan spontaan of bevolen zijn. De invordering kan de vorm aannemen van de opmaak van een factuur, van de uitvoerbaarverklaring van een belastingkohier of de opmaak van een verzoek tot terugbetaling. De invordering kunnen we nog onderscheiden van de effectieve inning. In dit onderdeel van de invordering wordt het verschuldigde bedrag effectief in ontvangst genomen.⁵³

6^{DE} STAATSHERVORMING- De inning van de belastingen onderging een belangrijke wijziging met de 6^{de} staatshervorming. Een belangrijk onderdeel van het vlinderakkoord betreft namelijk de uitbreiding van de financiële autonomie van de deelstaten.⁵⁴ Bovendien verkregen de Gewesten zelfs fiscale autonomie.⁵⁵ Er worden steeds meer bevoegdheden overgeheveld naar de deelstaten. Om deze bevoegdheden te kunnen uitoefenen moeten de deelstaten uiteraard ook over de nodige financiële middelen beschikken.⁵⁶ Opmerkelijk in dit vlinderakkoord was het feit dat de gemeenschappen en gewesten vanaf dan over financiële responsabilisering beschikken. Men gaat ervan uit dat responsabilisering kan worden vergroot door de fiscale autonomie te laten toenemen, doch dit is niet noodzakelijk altijd zo. Aan de gemeenschappen wordt er namelijk met deze staatshervorming helemaal geen fiscale autonomie met daaraan gekoppelde responsabilisering toegekend.⁵⁷

Aan de Gewesten daarentegen werd er dus wel degelijk fiscale autonomie toegekend in de personenbelasting.⁵⁸ Dit is dan ook meteen de meest ingrijpende wijziging die het vlinderakkoord en de 6^{de} staathervorming met zich meebrengt op het vlak van de fiscaliteit. Uit artikel 3 van de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen blijkt nu dat de Gewesten zelf de volgende belastingen kunnen heffen: De belasting op de spelen en weddenschappen; de belasting op de automatische ontspanningstoestellen; de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken; het successierecht; de onroerende

⁴⁹ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story scientia, 1991, p. 258.

⁵⁰ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2002, p. 250.

⁵¹ Art. 8 Wet 23 mei 2003, BS 3 juli 2003, 35.883.

⁵² J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story scientia, 1991, p. 258.

⁵³ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2005, p.271.

⁵⁴ B. PEETERS, "De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011", *AFT* 2012, 4-26.

⁵⁵ B. PEETERS, "De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011", *AFT* 2012, 4-26.

⁵⁶ B. PEETERS, "De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011", *AFT* 2012, 4-26.

⁵⁷ B. PEETERS, "De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011", *AFT* 2012, 4-26.

⁵⁸ B. PEETERS, "De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011", *AFT* 2012, 4-26.

voorheffing; het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen; het registratierecht op de vestiging van een hypotheek en de gedeeltelijke of gehele verdelingen van onroerende goederen; het registratierecht op de schenkingen; het kijk- en luistergeld; de verkeersbelasting op de autovoertuigen; de belasting op de inverkeerstelling en ten slotte het eurovignet.⁵⁹

2.2 Uitvoering van de begroting: de besteding van overheidsfinanciën

De besteding van de overheidsfinanciën maakt duidelijk waar en hoe het overheidsgeld wordt besteed. Dit hangt samen met waar de desbetreffende overheid het politieke zwaartepunt wilt leggen. We kunnen ons in dit verband drie vragen stellen: worden de juiste doeleinden nagestreefd? Worden deze doelstellingen bereikt? En bereiken we deze doelstelling met het minimum aan middelen?

De uitvoering van de uitgaven gebeurt door de ministers. Zij krijgen van het Parlement jaarlijks de toestemming om kredieten uit te geven. De besteding van de overheidsfinanciën vinden we terug in de algemene uitgavenbegroting (zie supra). De uitgavenbegroting wordt gezien als een programmabegroting.

Ook de uitvoering van de uitgaven gebeurt in vier fasen: de vastlegging, de vereffening, de ordonnanciering en de betaling.

DE VASTLEGGING- De vastlegging heeft enerzijds een juridische en anderzijds een boekhoudkundige betekenis. In de juridische betekenis houdt de vastlegging het verrichten van een handeling in waardoor de verplichting tot betalen vanwege de staat ontstaat. In de boekhoudkundige betekenis betekent de fase van vaststelling dat de ontstane verbintenis ten laste van de staat in de registers van de controleurs der vastlegging moeten worden geboekt.⁶⁰

DE VEREFFENING- De vereffening is de fase waarin men nagaat of de schuldvordering werkelijk en rechtmatig is. Met andere woorden wordt de wettig- en werkelijkheid van de schuld van de staat, alsmede de grootte, opeisbaarheid en eventuele verjaring of verval gecontroleerd. Dit gebeurt op twee manieren, namelijk intern door de administraties en extern door het Rekenhof.⁶¹

DE ORDONNANCERING- Dit is het uitschrijven van een bevel van betaling door de ordonnateur aan de rekenplichtige. We kunnen naast deze voorlopige ordonnanciering ook een definitieve ordonnanciering onderscheiden. Deze gebeurt dan door de minister van Financiën en zorgt dat de effectieve betaling wordt toegestaan.⁶²

⁵⁹ Art. 3 Bijzondere wet tot hervorming der instellingen, BS 15 augustus 1980, 9434.

⁶⁰ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 340.

⁶¹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 340.

⁶² H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 340.

DE BETALING- De laatste fase is de betaling. Deze gebeurt dus op bevel van de minister van Financiën, na de definitieve ordonnanciering.⁶³

We kunnen vervolgens ook een onderscheid maken tussen de soorten van uitgaven. Zo is er een verschil tussen de eigenlijke uitgaven en de overdrachten of transfers. Eigenlijke uitgaven voorzien in een tegenprestatie van de ontvanger, terwijl bij overdrachten er niet dergelijke tegenprestatie vereist is. Bovendien kunnen we de eigenlijke uitgaven nog verder opsplitsen in de lopende uitgaven en de kapitaaluitgaven. De lopende uitgaven hebben namelijk een recurrent karakter, terwijl kapitaaluitgaven zich bevinden in de kapitaal- en vermogenssfeer.

WAARAAN BESTEED OVERHEID GELD- Wanneer we denken aan de besteding van de overheidsfinanciën wordt er vaak gezegd dat de overheid te veel uitgeeft en moet besparen. Maar over welke bedragen gaat het dan? En aan wat besteedt de staat dan het geld? De inkomsten en uitgaven van de staat zijn voor het grote publiek niet altijd even transparant. Dit is nochtans essentiële informatie als je wilt besparen.⁶⁴

We kunnen bemerken dat de overheidsuitgaven fors zijn toegenomen vanaf de jaren zeventig.⁶⁵ In 1970 bedroegen de uitgaven ongeveer 40 procent van het bruto binnenlands product (BBP) in België. Vanaf de jaren 80 bedroegen de uitgaven al meer dan 62 procent van het BBP. In de periode hierop volgend vond er wel weer een geleidelijke afbouw van de uitgaven plaats. Zo bedroegen de uitgaven in 2007 nog 48 procent van het BBP. Vanaf 2008 stegen de uitgaven weer geleidelijk aan en in 2012 zagen we terug een overheidsuitgave van 55 procent van het BBP. Deze stijging is uitsluitend te verklaren door de toename van de lopende uitgaven. De stijging van de lopende uitgaven overtreft namelijk de totale stijging.⁶⁶

We zien dat vooral de uitgaven in verband met de gezondheidszorg een enorme stijging hebben gekend sinds 1980. Het zou gaan om een stijging van 155 procent per persoon volgens cijfers van de nationale bank.⁶⁷ Maar ook de pensioenkosten zijn sinds 1980 enorm toegenomen. We spreken dan over een stijging van 82 procent. Verder kunnen we ook wijzen op een toename van de administratieve kosten, zij het wel pas vanaf 1990. Deze stijging wordt voornamelijk toegeschreven aan de groei van de gemeenschappen en gewesten.⁶⁸

⁶³ Art. 65 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

⁶⁴ X, *De overheid geeft teveel uit, weet u hoeveel?*, <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/11/12/de-overheid-geeft-teveel-uit-weet-u-hoeveel-en-aan-wat>.

⁶⁵ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intesentia, 2013, p. 76.

⁶⁶ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intesentia, 2013, p. 76-77.

⁶⁷X, *De overheid geeft teveel uit, weet u hoeveel?*, <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/11/12/de-overheid-geeft-teveel-uit-weet-u-hoeveel-en-aan-wat>.

⁶⁸X, *De overheid geeft teveel uit, weet u hoeveel?*, <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/11/12/de-overheid-geeft-teveel-uit-weet-u-hoeveel-en-aan-wat>.

De overheidsuitgaven liepen tot 1974 ongeveer gelijk met de overheidsontvangsten. Maar vanaf 1975 is dit niet meer het geval, aangezien de uitgaven ontspoorde door de economische crisis terwijl de ontvangsten eerder constant bleven. Dit is ook één van de redenen waarom er jarenlang begrotingstekorten werden opgestapeld.⁶⁹ De cumulatie van deze overheidstekorten over de jaren heen doet dan de overheidsschuld ontstaan. De redenen voor deze toenames aan de uitgavenzijde zijn uiteenlopend. Zo kunnen we denken aan technische en beleidsmatige innovaties, toenemende specialisatie, arbeidsverdeling, het sociale leven dat ingewikkelder wordt, de behoefte aan vervoer, communicatie, onderwijs, culturele beleving,...⁷⁰

POLITIEK INSTRUMENT- De begroting is dus zeker een belangrijk politiek instrument. Het is via de overheidsinkomsten en -uitgaven dat de overheid zijn budgettaire politiek voert. Zo zien we dan dat de overheid door manipulatie van de ontvangsten en uitgaven sociaaleconomische doelstellingen probeert te bereiken. We hebben het dan over bijvoorbeeld werkgelegenheid creëren, productieverloop, verdeling van de inkomens,...⁷¹ Vandaar dat een effectieve en goed georganiseerde controle hierop dan ook onontbeerlijk is.

⁶⁹ F. HEYLEN, *Macro-economie*, Antwerpen, Garant, 2014, p. 208-209.

⁷⁰ W. MOESEN, T. VAN PUYENBROECK en V. VAN ROMPUY, *Handboek openbare financiën: economie en overheid*, Leuven, Acco, 2006, p. 105.

⁷¹ W. MOESEN, T. VAN PUYENBROECK en V. VAN ROMPUY, *Handboek openbare financiën: economie en overheid*, Leuven, Acco, 2006, p. 266.

HOOFDSTUK 3. DE CONTROLE OP DE BELGISCHE OVERHEDEN

De controle op zowel de voorbereiding als de uitvoering van de begroting is een belangrijke taak in het staatsbestuur.⁷² Het zorgt er namelijk voor dat tal van misbruiken worden vermeden. Naast de rechtmatigheid van de verrichtingen, wordt ook de efficiëntie en effectiviteit van bepaalde beleidsbeslissingen gecontroleerd.⁷³ Met deze controle wordt dus niet alleen de regelmatigheid nagegaan, maar er is ook sprake van een opportuniteitsonderzoek.⁷⁴ De controle is een complex gegeven. Dit omdat de organieke bepalingen of grondregels inzake de controle te vinden zijn in de grondwet, terwijl de concrete uitwerking van de controle dan weer in verschillende wetten en uitvoeringsbesluiten wordt geregeld.

De controle op de inning en besteding van overheidsfinanciën kan diverse vormen aannemen. Deze verschillende vormen van controle dienen zelf ook aan een aantal vereisten te voldoen. Zo moet de controle rationeel en efficiënt zijn, op afdoende wijze worden gesanctioneerd, en dient ze op het meest geschikte ogenblik en door de bevoegde onpartijdige en onafhankelijke ambtenaren of organen worden uitgeoefend.⁷⁵

OPPORTUNITEITS- EN REGELMATIGHEIDSCONTROLE- Een regelmatigheidscontrole houdt in dat er wordt nagaan of verrichtingen zijn gebeurd conform de geldende wettelijke of reglementaire bepalingen. Een opportuniteitscontrole (ook wel doelmatigheidscontrole genoemd) daarentegen is eerder het onderzoek naar de noodzakelijkheid van de uitgaven en naar de meest geschikte middelen om met de laagste uitgave het maximumresultaat te bereiken.⁷⁶ De opportuniteitscontrole wil dus een degelijk en efficiënt financieel beheer bereiken. Men gaat dan kijken of men met kleinere uitgaven niet hetzelfde resultaat had kunnen bereiken. Bevoegd voor de opportuniteitscontrole zijn de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de ministers en inspectie van Financiën. Voor de regelmatigheidscontrole zijn vooral het Rekenhof, de minister van begroting en de controleurs van de vastleggingen en toezichtsambtenaren bevoegd.⁷⁷

CONTROLE A PRIORI EN A POSTERIORI- Een controle a priori is een voorafgaande controle. We kunnen het beschouwen als een soort machtiging tot het uitvoeren van een verrichting.⁷⁸ Nadeel van deze controle is dat ze vaak tijdrovend en omvangrijk is, wat niet meteen de vlotte werking van de openbare dienst meebrengt. Een controle a posteriori daarentegen is een controle die pas achteraf gebeurt.⁷⁹ De controle a priori gebeurt door de minister van Begroting, het Rekenhof en de inspectie van Financiën,

⁷² J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story scientia, 1991, p. 301.

⁷³ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story scientia, 1991, p. 301.

⁷⁴ H. MATTHIJS, *De overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 1991, p. 213.

⁷⁵ H. MATTHIJS, *De overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 1991, p. 213.

⁷⁶ H. MATTHIJS, *De overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 1991, p. 213 – 214.

⁷⁷ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 353.

⁷⁸ H. MATTHIJS, *De overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 1991, p. 214.

⁷⁹ H. MATTHIJS, *De overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 1991, p. 214.

terwijl de controle a posteriori door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het Rekenhof en de toezichtsambtenaren gebeurt.⁸⁰

DE INTERNE EN EXTERNE CONTROLE- Een interne controle is een controle die de administratie zelf uitvoert. Het is dus geen hiërarchische controle. De externe controle wordt uitgeoefend door overheden die niet onder de uitvoerende macht ressorteren.⁸¹

De interne controle gebeurt dus door de overheid zelf binnen de departementen en instellingen. Deze heeft voornamelijk tot doel om de kritiek van de externe administratieve controle en van de parlementaire controle te voorkomen. Er wordt dus vooral de nadruk gelegd op de doelmatigheid van de uitgaven bij deze controle.⁸² De interne controle wordt uitgeoefend door de Ministerraad, de Minister van Financiën en de Minister van Begroting, de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort, het Bestuur van de Begroting en de Controle op de Uitgaven, de Inspecteurs van Financiën, de controleurs van de vastleggingen, de toezichtsambtenaren, de Directiecomité van de schatkist, de Hoge Raad van Financiën en het Hoog Comité van Toezicht.⁸³ We kunnen dus concluderen dat de interne controle plaatsvindt bij de uitvoerende macht, en dit zowel op ministerieel als op ambtelijk vlak.⁸⁴

De externe controle wordt door de wetgevende macht en dus buiten de uitvoerende macht uitgeoefend. Deze gebeurt voornamelijk door het Rekenhof en de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De externe controle wordt dus toevertrouwd aan organen die onafhankelijk zijn van de te controleren besturen.⁸⁵

DE CONTROLE TER PLAATSE OF CONTROLE OP STUKKEN- Bij een controle ter plaatse gaat de controleur ter plaatse bij de te controleren instantie of persoon en voert daar het onderzoek. Bij een controle op stukken worden de verantwoordingsstukken aan de controleur toegezonden.⁸⁶

DE ADMINISTRatieve, RECHTSPREKENDE EN WETGEVENDE CONTROLE- Dit onderscheid heeft betrekking op de aard van de uitgevoerde controle en niet op de persoon die de controle uitvoert. De administratieve controle heeft voornamelijk tot doel een zuinig beheer te bevorderen. Onder rechtsprekende controle verstaan we dan de controle waarbij de controleorganen rechtsprekende bevoegdheid hebben (bijvoorbeeld Het Rekenhof). De wetgevende controle ten slotte is de controle die wordt uitgeoefend door de hoogste in de hiërarchie wat betreft de publiekrechtelijke financiën. We hebben het dan over het Parlement.⁸⁷

⁸⁰ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 353.

⁸¹ H. MATTHIJS, *De overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 1991, p. 214.

⁸² A. VAN DE VOORDE, G. STIENLET, *De rijksbegroting in het federale België*, Brussel, CEPRESS, 1995, p. 135.

⁸³ A. VAN DE VOORDE, G. STIENLET, *De rijksbegroting in het federale België*, Brussel, CEPRESS, 1995, p. 135.

⁸⁴ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 354.

⁸⁵ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story scientia, 1991, p. 325.

⁸⁶ H. MATTHIJS, *De overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 1991, p. 214.

⁸⁷ H. MATTHIJS, *De overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 1991, p. 215.

In dit onderzoek ga ik mij specifiek baseren op het onderscheid tussen de interne en externe controle bij de verschillende overheden.

3.1 Federale overheid

De federale overheid is de centrale overheid in België. Alleen al daarom wordt ze gezien als de belangrijkste deelsector van de gezamenlijke overheid. Bovendien hebben de vertegenwoordigers van de federale overheid een belangrijke representatieve functie naar het buitenland toe. We gaan bij de bespreking van de controle een onderscheid maken tussen enerzijds de interne en anderzijds de externe controle.

INTERNE CONTROLE- Het onderhouden van een gestructureerd en goed onderbouwd intern controlesysteem is uitermate noodzakelijk in de nasleep van een langdurige crisis en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen. Zo gaf de huidige regering in haar regeringsakkoord al expliciet aan dat de interne controle moest versterkt worden. De interne controle vindt plaats binnen de uitvoerende macht en gebeurt door de minister van Begroting en minister van Financiën of door andere bevoegde ambtenaren.⁸⁸ De administratieve en begrotingscontrole is dus een geheel van regels en procedures die de regering zichzelf oplegt.⁸⁹ Zij heeft vooral als doel de kritiek van de externe administratieve controle te voorkomen. De nadruk wordt dus vooral gelegd op de doelmatigheid van de uitgaven, maar ook de legaliteit of wettelijkheid komt aan bod.⁹⁰

MINISTERIËLE CONTROLE- De interne controle wordt traditioneel onderverdeeld in enerzijds de ministeriële en anderzijds de ambtelijke controle.⁹¹ Bij de ministeriële controle kunnen we verder nog een onderscheid maken tussen de controle die gebeurt door de ministerraad en deze die gebeurt door de minister van Begroting en de minister van Financiën.

De ministerraad staat in om maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor de opstelling van de begroting, ze houdt toezicht op de uitvoering van de begroting en zij bepaalt de houding van de regering ten opzichte van de wetsvoorstellen en de van het Parlement uitgaande amendementen waarvan de aanneming een weerslag zou kunnen hebben op de ontvangsten en uitgaven.⁹² De ministerraad houdt dus vooral een opportuiniteitscontrole.⁹³ Inzake de opmaak en uitvoering van de begroting is de ministerraad het belangrijkste orgaan. Bovendien is de ministerraad de laatste beroepsinstantie in het

⁸⁸ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 291.

⁸⁹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 354.

⁹⁰ A. VAN DE VOORDE, G. STIENLET, *De rijksbegroting in het federale België*, Brussel, Cahier, 1995, P. 135.

⁹¹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 292.

⁹² Art. 2, 3 en 4 K.B. van 16 november 1994, *BS* 17 januari 1995, 1062; Art. 32 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

⁹³ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 292.

geval van een negatief advies van de Inspecteur van Financiën, of van een akkoordweigering door de ministers van Begroting en Ambtenarenzaken.⁹⁴

Vervolgens spelen de ministers van Begroting en Financiën ook een grote rol bij de ministeriële interne controle.⁹⁵ Algemeen kan men stellen dat de minister van Financiën bevoegd is voor de ontvangsten van het monetair beleid, terwijl de minister van Begroting verantwoordelijk is voor de uitgaven.⁹⁶ Deze ministers moeten dan volgens artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 16 november 1994 hun akkoord geven aan alle voorontwerpen van wet, de ontwerpen van koninklijk en ministerieel besluit, omzendbrieven en besluiten waarvoor geen of onvoldoende kredieten zijn of die direct of indirect de ontvangsten of de uitgaven kunnen beïnvloeden.⁹⁷ Dit werd wederom herhaald in een nota van de minister van Begroting aan de ministerraad van 14 juni 2001. Het is namelijk onmogelijk om een voorstel van een beslissing aan de ministerraad voor te leggen met een budgettaire weerslag zonder het akkoord van de minister van Begroting.

Traditioneel bevat de federale regering één minister van begroting en één minister van financiën. Het kan dus zijn dat de macht wordt verdeeld over twee regeringspartijen. Dit heeft in het verleden ook al eens voor problemen gezorgd, en meer bepaald over de bevoegdheidsafbakening tussen beiden. De huidige federale minister bevoegd voor Financiën is Johan Van Overtveldt (N-VA). De huidige federale minister van begroting is Sophie Wilmès (MR). Dus ook dit jaar is de macht verdeeld over twee regeringspartijen.

AMBTELIJKE CONTROLE- De ambtelijke controle wordt gezien als de echte interne controle op de ontvangsten en uitgaven, en gebeurt door de bevoegde ambtenaren.⁹⁸

De interne ambtelijke controle op de ontvangsten gebeurt door de toezichtambtenaren. Hun taak bestaat uit een regelmatigheids- en wettelijkheidscontrole die *a posteriori* plaatsvindt. Deze controle neemt voornamelijk plaats binnen de FOD financiën.

De interne ambtelijke controle op de uitgaven wordt uitgevoerd door meerdere ambtelijke controleorganen. Allereerst is er de administratie die bestaat uit de federale overheidsdienst Budget en Beheerscontrole. Deze FOD werd opgericht bij koninklijk besluit van 15 mei 2001. Zij stellen de minister van Begroting op de hoogte van de begrotingsproblemen en verlenen advies aan het kabinet van de minister.⁹⁹

⁹⁴ X, *Monitoring*, <http://www.begroting.be/NL/Pages/budgetMonitor.aspx>.

⁹⁵ Art. 65 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

⁹⁶ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 292.

⁹⁷ H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 132.

⁹⁸ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 293.

⁹⁹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 294.

Verder zijn er de controleurs van vastleggingen die erop toezien dat de uitgaven juist worden aangerekend en gebeuren volgens de geldende wet- en regelgeving.¹⁰⁰ Zij worden aangeduid door de minister van Begroting en treden op bij de fasen der vastleggingen van de uitgaven.¹⁰¹ Zij zien er in het hun toegewezen departement dus op toe dat de begrotingsspecialiteit wordt eerbiedigd en dat de kredieten niet worden overschreven.¹⁰² Deze controleurs hebben dus voornamelijk een regelmatigheidscontrole.¹⁰³ Ze mogen bovendien alle stukken, inlichtingen en ophelderingen vragen wat betreft de vastlegging en vereffening en ze hebben altijd toegang tot de budgettaire aanrekeningen.¹⁰⁴

Het laatste ambtelijke controleorgaan is de Inspectie van Financiën.¹⁰⁵ Dit is een interfederaal korps dat werd opgericht bij K.B. van 7 juni 1938.¹⁰⁶ De Inspectie van Financiën bestaat dus al van 1938 en het is steeds het korps geweest dat voor de ministers van Begroting de uitgaven controleert.¹⁰⁷ Ze oefenen een onafhankelijke functie uit en bevinden zich niet in een hiërarchische structuur. De Inspecteurs van Financiën zijn begrotings- en financiële adviseurs van de ministers bij wie ze geaccrediteerd zijn.¹⁰⁸ Zij kunnen bovendien ook specifieke controleopdrachten krijgen:

- Bij instellingen van openbaar nut als afgevaardigde van de minister van Begroting of als regeringscommissaris.
- Audit of certificatie voeren voor uitgaven die mede gefinancierd worden door de Europese Unie (structuurfondsen).¹⁰⁹

Bovendien voorziet de Inspectie van Financiën ook in adviezen over alle ontwerpen met een budgettaire weerslag.¹¹⁰ Wel kunnen we ons vragen stellen bij dergelijke adviezen. Deze liggen namelijk kwalitatief ver uit elkaar en houden dan ook soms meer politieke standpunten in. Dit is het logische gevolg van het feit dat de Inspectie van Financiën ook een opportuniteitscontrole uitvoert. Dit is uniek voor ambtenaren en zorgt ervoor dat ze zich ook kunnen uitlaten over de politiek. Een andere bemerking is dat er nog geen interfederale scheiding der dossiers is doorgevoerd. Dit wil concreet zeggen dat er Inspecteurs zijn die zowel gewestelijke als federale dossiers behandelen. Ten slotte kan de betrokken minister dit advies

¹⁰⁰ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 357; H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREËCK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 155-156.

¹⁰¹ Art. 48 – 54 Samengevoegde wetten op de Rijkscomptabiliteit, *BS* 21 augustus 1991, 17.986; K.B. houdende regeling van de controle op de vastlegging van de uitgaven in de diensten van algemeen bestuur van de Staat, *BS* 2 augustus 1966,

¹⁰² H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 294.

¹⁰³ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 294.

¹⁰⁴ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 357.

¹⁰⁵ Art. 51 Bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, *BS* 17 januari 1989, 850.

¹⁰⁶ K.B. van 7 juni 1938, *BS* 14 oktober 1950, 7269.

¹⁰⁷ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREËCK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 156.

¹⁰⁸ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 297.

¹⁰⁹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 297.

¹¹⁰ H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 132.

niet zomaar naast zich neerleggen, zoals dit het geval is bij andere adviezen. Wanneer de minister het niet eens zijn met dit advies, dient deze het dossier over te maken aan zijn collega minister van begroting. Als deze twee ministers dan geen akkoord bereiken, dan kan de betrokken minister naar de ministerraad stappen.

EXTERNE CONTROLE- De externe controle gebeurt voornamelijk door het Rekenhof (zie infra).

3.2 Gemeenschappen en Gewesten

Sinds 1970 heeft België al een heel aantal staatshervormingen doorgevoerd. Hierdoor is er met de oprichting van de Gemeenschappen en de Gewesten een nieuw bestuurlijk niveau ontstaan. Om de controle op de Gemeenschappen en de Gewesten te bespreken, gaan we wederom een onderscheid maken tussen enerzijds de interne en anderzijds de externe controle.

INTERNE CONTROLE- Volgens artikel 51, eerste lid van de bijzondere financieringswet organiseren de gemeenschappen en de gewesten zelf een eigen administratieve- en begrotingscontrole.¹¹¹ Hiertoe doen ze beroep op Inspecteurs van Financiën die onder hun gezag staan.¹¹² In Vlaanderen zien we dat de interne controle in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 wordt geregeld.¹¹³ Dit decreet bevat de Vlaamse regels met betrekking tot de Inspecteurs van Financiën die de federale regering ter beschikking stelt van de Vlaamse Regering.¹¹⁴ Dit besluit is van toepassing sinds 1 februari 2001. We bemerken dat er wederom werd voorzien in enerzijds de interne controle op ministerieel niveau en anderzijds de interne controle op ambtelijk niveau.

MINISTERIËLE CONTROLE- Op het politieke niveau bepaalt de Vlaamse Regering de maatregelen die nodig zijn om de begroting uit te voeren binnen het door haar vastgestelde begrotingsbeleid. De Vlaamse Regering gaat dan haar houding bepalen ten aanzien van voorstellen van decreet waarvan de goedkeuring een effect zou kunnen hebben op enerzijds de ontvangsten of anderzijds de uitgaven.¹¹⁵ Ten aanzien van deze voorstellen moet de functioneel bevoegde minister het gemotiveerde begrotingsakkoord inwinnen van de minister bevoegd voor de begroting. De minister die bevoegd is voor de begroting beslist hier dan over binnen de twaalf werkdagen. Als hij het begrotingsakkoord weigert of wanneer hij geen beslissing neemt binnen de termijn van twaalf werkdagen, kan de functioneel bevoegde minister zijn voorstel nog steeds voorleggen aan de Vlaamse Regering.¹¹⁶

¹¹¹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 432.

¹¹² Art. 33 Decreet houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, *BS* 5 augustus 2011, 44.553.

¹¹³ Besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak, *BS* 20 februari 2001, 4878-4881.

¹¹⁴ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 532.

¹¹⁵ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 530.

¹¹⁶ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 531.

Het gemotiveerde begrotingsakkoord is niet vereist indien er ook geen advies nodig is van de Inspecteurs van Financiën in het kader van de ambtelijke controle (zie infra). Bovendien is het begrotingsakkoord ook niet nodig wanneer uit het advies van de Inspecteurs van Financiën blijkt dat er geen invloed is op zowel de uitgaven als de ontvangsten.

AMBTELIJKE CONTROLE- De Inspecteurs van Financiën vervullen de functie van raadgever van de Vlaamse Regering bij de beleidsvoorbereiding en de begrotingsopmaak, bij de beleids- en begrotingsuitvoering en bij de beleids- en begrotingsevaluatie.¹¹⁷ Ze kunnen op eigen initiatief aanbevelingen formuleren en onderzoek verrichten over elke aangelegenheid die de doelmatigheid van de besteding van begrotingskredieten kan beïnvloeden.¹¹⁸ We kunnen deze Inspecteurs van Financiën beschouwen als de financiële en budgettaire raadgevers van de Vlaamse Regering. Zij kunnen namelijk aanbevelingen doen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette middelen te verhogen en de werking van de overheidsdiensten te verbeteren en kunnen worden belast met onderzoeken in gesubsidieerde openbare of private instellingen. Ze oefenen hun bevoegdheid uit in volle onafhankelijkheid.¹¹⁹ Bovendien wordt de inspectie van Financiën door verschillende overheden aangesteld als auditautoriteit in het kader van de Europese fondsen.¹²⁰

Ten aanzien van elk voorstel dat aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd, al dan niet met een impact op de ontvangsten en/of de uitgaven, dient elke minister het advies te vragen van de Inspecteurs van Financiën.¹²¹ Het voorafgaande advies vragen aan de Inspecteurs van Financiën is verplicht voor elk voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd, maar ook voor elk ontwerp van reglementair ministerieel besluit of van omzendbrief met een budgettaire weerslag, voorstellen die het begrotingsakkoord vereisen, ontwerpen van reorganisatie- en personeelsplannen en voorstellen met betrekking tot herverdeling van kredieten.¹²² Dit advies moet dan bij de aanvraag worden gevoegd.

Deze adviezen gaan over de wettigheid, de regelmatigheid, de doelmatigheid, de kostenefficiëntie en de budgettaire inpasbaarheid op termijn.¹²³ De Inspecteurs geven hun advies binnen een termijn van twaalf werkdagen na ontvangst van het verzoek om advies. Hiertoe dienen de diensten hen in bezit te stellen van alle inlichtingen die ze nodig achten. Bovendien hebben de Inspecteurs ook toegang tot alle dossiers en archieven van de diensten. De termijn van twaalf dagen kan ook ingekort worden wanneer er sprake

¹¹⁷ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 532.

¹¹⁸ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 532.

¹¹⁹ Art. 51, tweede lid, Bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, BS 17 januari 1989, 850.

¹²⁰ X, *Inspectie van financiën*,

http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/budgettering_en_overheidsopdrachten/externe_controle/inspectie_van_financien?language=nl.

¹²¹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 433.

¹²² H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 532.

¹²³ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 433.

is van een gemotiveerde hoogdringendheid. Het absolute minimum van de termijn is evenwel vier werkdagen.¹²⁴

Als de inspecteur zijn advies overmaakt aan de minister van Begroting en Financiën zijn er vier mogelijkheden:

1. Hij treedt het positief advies bij en dus ook het voorstel van de minister
2. Hij verwerpt het positief advies en dus ook het voorstel van de minister
3. Hij bevestigt het negatief advies niet binnen de afgesproken termijn van 20 werkdagen en is het dus eens met het voorstel van de minister
4. Hij bevestigt het negatief advies binnen de 20 werkdagen en is het dus oneens met het voorstel van de minister.¹²⁵

Ook voert de inspectie van Financiën bijzondere audits uit met het oog op de controle van de naleving van de aanwending van de toelagen.¹²⁶

Naast de inspectie van Financiën, keurde de Vlaamse Regering op 31 juli 1992 ook de toepassing van doelmatigheidsanalyses binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap goed. De idee hierachter is dat de Vlaamse overheid wil streven naar een efficiënter, effectiever en zuiniger budgettair beleid.¹²⁷ Zo gaat men dus ook een beter inzicht verwerven in de aanwendingen van middelen van de diverse entiteiten.

AUDIT VLAANDEREN- Het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Audit Vlaanderen werd bij besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 opgericht. De oorspronkelijke entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap (IAVA) werd hernoemt tot Audit Vlaanderen.¹²⁸ Deze Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap voerde al controles uit vanaf 2001, maar wordt nu dus geïntegreerd in de Audit Vlaanderen. Dit nieuwe agentschap voert niet enkel audits uit bij de Vlaamse administratie, maar ook externe audits bij de lokale besturen (zie supra). Audit Vlaanderen is dus een nieuw agentschap dat toch de ervaring heeft dankzij de integratie van de IAVA.

Het doel van Audit Vlaanderen is om het interne controlesysteem van de Vlaamse administratie en van de lokale besturen te evalueren en aanbevelingen hierover te formuleren. Bij deze evaluatie wordt de focus gelegd op het bereiken van de doelstellingen, het naleven van wetgeving en procedures, de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie, het efficiënt en economisch gebruik van middelen, de bescherming van activa en het voorkomen van fraude.¹²⁹

¹²⁴ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 533.

¹²⁵ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 433.

¹²⁶ Art. 55-58 Samengevoegde wetten op de Rijkscomptabiliteit, BS 21 augustus 1991, 17.986.

¹²⁷ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 434.

¹²⁸ Auditdecreet, BS 2 augustus 2013, 48.513-48.516.

¹²⁹ X, *Over Audit Vlaanderen*, <http://www.auditvlaanderen.be/over-audit-vlaanderen>.

De aansturing van Audit Vlaanderen gebeurt door twee auditcomités: het auditcomité van de Vlaamse administratie en het auditcomité van de lokale besturen. Deze garanderen dus de onafhankelijkheid van de Vlaamse Audit. De bedoeling van deze onafhankelijke auditcomités is het instaan voor de aansturing en opvolging van en de controle op Audit Vlaanderen. Bovendien kunnen ze ook advies geven aan de Vlaamse regering.

EXTERNE CONTROLE- Ook voor de Gemeenschappen en de Gewesten is het Rekenhof bevoegd om een externe controle uit te oefenen op de inning en besteding van hun overheidsfinanciën.¹³⁰ De taalwetgeving is van toepassing op het Rekenhof. Hieruit volgt dat de Nederlandstalige rekenplichtigen gecontroleerd worden door de Vlaamse kamer in het Hof en de Franstalige rekenplichtigen worden gecontroleerd door de Waalse kamer in het Hof.¹³¹

In de huidige stand van zaken is het Rekenhof nog steeds een unitaire federale instelling. De gemeenschaps- en gewestparlementen hebben bovendien ook geen enkele inspraak over de inrichting of de werking van het Rekenhof. Omgekeerd is het Rekenhof ook geen enkele verantwoording verschuldigd aan de Gemeenschaps- of Gewestparlementen.¹³² Het zou dus enigszins logischer zijn als de Gemeenschappen en Gewesten naast een eigen parlement en regering ook over een eigen Rekenhof zouden kunnen beschikken. En dit is namelijk ook het geval bij andere federale staten zoals de Verenigde Staten van Amerika, Duitsland en Oostenrijk.¹³³ Het feit dat enkel de federale Kamer van Volksvertegenwoordigers de leden van het Rekenhof mag aanduiden is inderdaad vanuit democratisch oogpunt een doorn in het oog van de Vlaamse politici. Daarom werden er in 1980 en 1990 al een aantal pogingen ondernomen om de parlementen van de Gemeenschappen en de Gewesten te betrekken bij de benoeming van de leden van het Rekenhof.

Als we de deelstaten willen voorzien van een eigen Rekenhof dient het artikel 116 van de Grondwet herbekeken te worden. In 1984 lagen hiertoe twee voorstellen op tafel: één van Luc Van Den Bossche en één van Norbert De Batselier.¹³⁴ Zij stelden voor om het Rekenhof te structureren rond een nationale afdeling, benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, een Vlaamse afdeling benoemd door de Vlaamse Raad, en een Franse afdeling benoemd door de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad.¹³⁵ Helaas haalden deze voorstellen het niet in de Commissie.

¹³⁰ Art. 13 Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, 9434; Art. 50 en 71 Bijzondere Wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989, 850.

¹³¹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 435.

¹³² H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 439.

¹³³ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 439.

¹³⁴ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 439.

¹³⁵ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 439.

Maar hoe dan ook, na verdere pogingen kreeg vanaf de tweede helft van de jaren negentig de federale theorie steeds meer aanhangers, aangezien een benoeming van de leden door de deelstaten de zaken enkel onnodig zou compliceren.

Desondanks probeerde Herman Matthijs op 4 en 5 december 1998 het nogmaals op te nemen voor een afzonderlijk Vlaams Rekenhof. Het ligt volgens hem namelijk in de lijn van de staats Hervorming dat de deelgebieden over een eigen budgettaire controleorgaan kunnen beschikken.¹³⁶ Ook Stefaan Mergaerts pleit voor de oprichting van een afzonderlijk Vlaams Rekenhof. Maar volgens hem is hier zelfs geen grondwetswijziging voor nodig, en volstaat het om de artikelen 50 en 71 van de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten aan te passen.¹³⁷

De Vlaamse Regering diende dan op 13 juli 1999 een regeerakkoord in bij het Vlaams Parlement, waarin stond dat bij een Vlaams Parlement een Rekenhof hoort en dat in afwachting van een wijziging van de Grondwet de structuur van het Rekenhof beter moest aansluiten bij de federale staatsstructuur. Aangezien dit regeerakkoord werd goedgekeurd op 14 juli 1999 had het Vlaamse Parlement hiervan dus een officieel standpunt gemaakt. Maar op het einde van de zittingsperiode van 1999-2004 was er nog steeds geen eigen Rekenhof voor het Vlaams Parlement.¹³⁸ Uiteindelijk trad deze wet, na driemaal uitstel, pas in werking op 1 januari 2012. De reden hiervoor was dat men op Vlaams niveau nog verdere regelgeving moest uitwerken en dat de administraties nog moesten worden voorbereid.¹³⁹

De uitwerking die Vlaanderen er uiteindelijk aan heeft gegeven is het Rekendecreet. De officiële benaming hiervan is het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof.¹⁴⁰

3.3 Lokale en provinciale besturen

Lokale en provinciale besturen vormen wat betreft het beleid een zeer belangrijke groep, omdat zij eerstelijnscontact hebben met de burgers.¹⁴¹ De Vlaamse overheid zet in op sterke en verantwoordelijke lokale besturen.¹⁴² De beleidsnota Binnenlands Bestuur verwijst hier verschillende keren naar: "*De lokale overheid staat het dichtst bij de burger en is zijn eerste contact en aanspreekpunt. De gemeente is de*

¹³⁶ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 441.

¹³⁷ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 441.

¹³⁸ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, p. 441.

¹³⁹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 543.

¹⁴⁰ Decreet houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, *BS* 5 augustus 2011, 44.553.

¹⁴¹ H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 183.

¹⁴² F. DE RYNCK, E. WAYENBERG, *Lokale besturen in Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 2006, p. 7.

basisschakel in het Vlaamse overheidsbestuur. Vlaanderen heeft daarom nood aan sterke en bestuurskrachtige lokale overheden”

Het klopt inderdaad dat de lokale besturen het dichtst bij de burger staan en dus ook het best geplaatst zijn om ervoor te zorgen dat de mensen een menswaardig bestaan kunnen leiden. En dit realiseren is niet alleen de taak van het aparte lokale bestuur, maar ook van de OCMW's. Daarom dat er ook werd voor gekozen om de gemeente en het OCMW samen te voegen vanaf de volgende regeerperiode. Uit het Vlaamse regeerakkoord van 2014-2019 blijkt namelijk dat de OCMW's uiterlijk tegen de start van de volgende regeerperiode dienen te worden geïntegreerd in de gemeentebesturen. Dit zou dan dus inderdaad ervoor moeten zorgen dat er een sterker lokaal sociaal beleid is. Aangezien de OCMW's nu dus nog niet geïntegreerd zijn in de gemeentebesturen, gaan we hier toch nog een aparte bespreking voeren over zowel de gemeenten als de OCMW's. Maar er zal ook worden ingegaan op de integratie die er vanaf het volgend regeerakkoord zal zijn.

3.3.1 De gemeenten en provincies

INTERNE CONTROLE- Uit het Gemeente- en Provinciedecreet blijkt dat de Gemeente en de Provincie moeten voorzien in een systeem van interne controle.

In artikel 99 van het Gemeentedecreet staat geschreven dat de interne controle het geheel is van maatregelen en procedures die een redelijke zekerheid moeten verschaffen over:

- 1° het bereiken van de doelstellingen;
- 2° het naleven van wetgeving en procedures; (hiermee wordt niet enkel de externe wetgeving bedoeld zoals wetten, decreten en besluiten, maar ook de interne regels uit het huishoudelijke reglementen en dergelijke.)¹⁴³
- 3° de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheers informatie;
- 4° het efficiënt en economisch gebruik van middelen; (Men bedoelt hier met het begrip 'middelen' meer dan alleen de financiële middelen. Het betreft dus bijgevolg ook materieel, personeel, uitrusting, ...) ¹⁴⁴
- 5° de bescherming van activa;
- 6° het voorkomen van fraude.¹⁴⁵

In het Provinciedecreet wordt de definitie van de interne controle zoals gestipuleerd door het Gemeentedecreet overgenomen.¹⁴⁶ Bovendien is de definitie van interne controle in beide decreten zeer ruim omschreven, zodat het ook een interne audit kan inhouden. Dit is bijvoorbeeld ook het geval op het niveau van de Gemeenschappen en de Gewesten (zie supra).

¹⁴³ J. DUJARDIN, *Gemeente- en Provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, p. 113.

¹⁴⁴ J. DUJARDIN, *Gemeente- en Provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, p. 113.

¹⁴⁵ Art. 99 Gemeentedecreet; ontwerp van het Gemeentedecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 2004-05, nr. 347/1, 19.

¹⁴⁶ Art. 95 Provinciedecreet; ontwerp van Provinciedecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 2005-06, nr. 473/1, 18.

In de definitie wordt dus al op een niet-limitatieve wijze een opsomming gegeven van wat het beoogde doel kan zijn van het interne controlesysteem. Toch zal het interne controlesysteem verschillen van bestuur tot bestuur. Bijgevolg is elke organisatie verplicht om een aan die organisatie aangepast controlesysteem in te bouwen.¹⁴⁷ Wel moet er op gelet worden dat de interne controle verenigbaar is met het beginsel van continuïteit van de werking van de diensten. Dit houdt dus in dat het controlesysteem mechanismen moet bevatten die conflicten kunnen oplossen die rijzen door de uitoefening van de controle.¹⁴⁸ Er moet bijgevolg op een continue wijze gebruik kunnen worden gemaakt van het controlesysteem.

Dit interne controlesysteem wordt vastgesteld door de gemeentesecretaris/provinciegriffier, na overleg met het managementteam.¹⁴⁹ Het wordt onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad respectievelijk de provincieraad. Deze goedkeuring kan de gemeenteraad/provincieraad niet delegeren.¹⁵⁰ De raadsleden hebben drie mogelijke opties. Ze kunnen ofwel het interne controlesysteem goedkeuren, ofwel keuren ze het niet goed, ofwel stellen ze vast dat er geen controlesysteem is. Ze kunnen dus derhalve niet zelf het controlesysteem wijzigen.¹⁵¹ Wel kunnen ze uiteraard bepaalde aanwijzingen of suggesties meedelen aan de bevoegde ambtenaren. Het controlesysteem is bovendien een zeer dynamisch instrument dat zeer vaak wordt gewijzigd. Het is wel niet de bedoeling dat men voor elke wijziging naar de Gemeente- of Provincieraad stapt. Het volstaat namelijk dat de secretaris of griffier minstens eenmaal per jaar de wijzigingen aan de Gemeente-/Provincieraad voorlegt.¹⁵²

We kunnen ons de vraag stellen of deze manier van controle wel effectief is, aangezien de gemeentesecretaris hier zowel rechter als partij is. Hij wordt namelijk veronderstelt zichzelf te onderzoeken.¹⁵³ In de toelichting bij het decreet zegt de Vlaamse regering hierover: *"Aangezien een intern controlesysteem vooral een zaak van het beheer is, werd ervoor gekozen om het te laten vaststellen door de secretaris na overleg met het managementteam. Hierin mogen we de belangrijke diensthoofden verwachten waardoor kan worden gesteld dat het interne controlesysteem wordt opgezet door de leidinggevende van de organisatie. Anderzijds is dit zo cruciaal voor de gemeente dat ervoor werd geopteerd dit niet te ontnemen aan het primaat van de politiek. Dit primaat wordt bekomen door het systeem te laten goedkeuren door de gemeenteraad. Deze goedkeuring is echter niet van die aard dat ze de verantwoordelijkheid van de secretaris kan reduceren. Deze goedkeuring moet eerder gezien worden als een soort toezicht van de gemeenteraad op de secretaris. Indien de gemeenteraad meent het opgezette systeem niet te kunnen goedkeuren moet het werk door de secretaris worden overgedaan"*¹⁵⁴

¹⁴⁷ J. DUJARDIN, *Gemeente- en Provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, p. 112-113.

¹⁴⁸ J. DUJARDIN, *Gemeente- en Provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, p. 119.

¹⁴⁹ Art. 87 en 100 §1 Gemeentedecreet, *Parl. St. VI. Parl. 2004-05*, nr. 347/1, 19; Art. 84 en 96 Provinciedecreet, *Parl. St. VI. Parl. 2005-06*, nr. 473/1, 18.

¹⁵⁰ Art. 43, §2, 8° Gemeentedecreet, *Parl. St. VI. Parl. 2004-05*, nr. 347/1, 19; Art. 43, §2, 8° Provinciedecreet, *Parl. St. VI. Parl. 2005-06*, nr. 473/1, 18.

¹⁵¹ J. DUJARDIN, *Gemeente- en Provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, p. 117.

¹⁵² J. DUJARDIN, *Gemeente- en Provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, p. 118.

¹⁵³ H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 200.

¹⁵⁴ H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 201.

EXTERNE CONTROLE- De externe controle op de lokale besturen gebeurt door het agentschap Audit Vlaanderen. Het agentschap Audit Vlaanderen werd opgericht op 1 januari 2014 (zie infra). Dit agentschap voert audits uit voor zowel lokale besturen als voor de Vlaamse administratie.¹⁵⁵ De audits bij de Vlaamse administratie werden reeds sinds 2001 uitgevoerd door het agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA), dat geïntegreerd werd in het agentschap Audit Vlaanderen. Audit Vlaanderen is dus een nieuw agentschap, dat weliswaar kan verder bouwen op de jarenlange ervaring bij de Vlaamse administratie.¹⁵⁶ Audit Vlaanderen bestaat dus uit twee onafhankelijke auditcomités: één voor de externe audit van de lokale besturen en één voor de interne audit van de Vlaamse administratie. Het

comité voor de externe audit zal bestaan uit een meerderheid van vier onafhankelijke deskundigen, twee vertegenwoordigers van de lokale besturen en één lid op voordracht van de Vereniging van de Vlaamse Provincies. Daarnaast zal de minister van Binnenlands Bestuur als waarnemer deel uitmaken van het comité.¹⁵⁷ De externe audits worden uitgevoerd bij de 308 gemeenten en OCMW's, de provincies, en bij een 200-tal verzelfstandigde organisaties (autonome gemeentebedrijven, autonome provinciebedrijven en verenigingen, vermeld in titel VIII, hoofdstuk I, van het OCMW-decreet die geen ziekenhuis uitbaten).

Het auditcomité voor de lokale besturen gaat zich toespitsen op de evaluatie van het systeem van de interne controle van de lokale besturen en de processen die geleid hebben tot de beleids- en beheersrapporten. Het instellen van een interne controle is voor de lokale besturen al sinds enige tijd een decretale verplichting. Deze interne controles bevinden zich op proces- en evaluatieniveau. Daarnaast blijven ook ad hoc opdrachten mogelijk. Op deze manier krijgen de lokale besturen een doorlichting van hun organisatiebeheersing en wijze van rapportering, en kunnen de lokale besturen bijgevolg de interne controle en organisatiebeheersing blijven versterken.¹⁵⁸

Er zijn twee soorten audits die het auditcomité voor de lokale besturen uitoefent: De organisatie-audits en de thema-audits. Om organisatie-audits uit te voeren is er in samenspraak met de lokale besturen een Leidraad Organisatiebeheersing opgemaakt. Deze Leidraad wordt dan als referentiekader gebruikt bij de organisatie-audits. De Leidraad stelt voor verschillende domeinen een aantal doelstellingen inzake organisatiebeheersing op. Bovendien kan ze verder ook de lokale besturen helpen bij het uitbouwen van hun interne controle. Voor het uitvoeren van thema-audits zullen specifieke auditinstrumenten worden uitgewerkt.¹⁵⁹

¹⁵⁵ X, *Over Audit Vlaanderen*, <http://www.auditvlaanderen.be/over-audit-vlaanderen>.

¹⁵⁶ X, *Over Audit Vlaanderen*, <http://www.auditvlaanderen.be/over-audit-vlaanderen>.

¹⁵⁷ G. MADDENS, E. LEFEBRE en L. DE CLERCQ, "Externe audit in lokale besturen: een internationale vergelijking", *Binnenband* 2013, 22-29.

¹⁵⁸ J. LEROY, "Audit lokale besturen eindelijk op de rails?", *VVSG* 2012, 23-25.

¹⁵⁹ X, *FAQ-Audits in lokale besturen*, <http://www.auditvlaanderen.be/faq-audits-in-lokale-besturen>.

3.3.2 OCMW's

In het Vlaamse regeerakkoord van 2014–2019 werd bepaald dat de OCMW's volledig moeten worden geïntegreerd in de gemeentebesturen en dit uiterlijk tegen de start van de volgende lokale bestuursperiode (2019 – 2024).¹⁶⁰ Aangezien dit nu nog niet het geval is, behandelen we de OCMW's hier nog apart.

OCMW's verzekeren een aantal maatschappelijke dienstverleningen en zorgen zo voor het welzijn van iedere burger. Elke gemeente of stad heeft een eigen OCMW dat een brede waaier aan diensten aanbiedt. Enkele voorbeelden van hulpverlening die het OCMW aanbiedt zijn financiële hulp, huisvesting, medische hulp, thuiszorg, werkverschaffing, schuldbemiddeling, rechtsbijstand, opname in instellingen,...

INTERNE CONTROLE- Artikel 98 van het OCMW-decreet bepaalt dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn instaan voor de interne controle op hun activiteiten.¹⁶¹ Deze interne controle bestaat dan uit een geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om zekerheid te verschaffen over:

1. Het bereiken van de door OCMW-bestuursinstanties vooropgestelde doelstellingen
2. Het naleven van wetgeving en procedures
3. De beschikbaarheid van betrouwbare beheers- en financiële informatie
4. Het efficiënt en economisch gebruik van middelen
5. De bescherming van activa
6. Het voorkomen van fraude.¹⁶²

Het interne controlesysteem wordt vastgesteld door de secretaris na overleg met het managementteam. Dit interne controlesysteem bepaalt de wijze waarop de interne controle moet worden georganiseerd. Het algemene kader van het interne controlesysteem wordt dan weer onderworpen aan de goedkeuring van de raad voor maatschappelijk welzijn.¹⁶³

EXTERNE CONTROLE- Ook bij de OCMW's gebeurt de externe controle op dezelfde wijze door het agentschap Audit Vlaanderen (zie infra).

¹⁶⁰ I. CARLENS, L. VENY, *Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn Vlaamse Gemeenschap*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 7.

¹⁶¹ Art. 98 Decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 24 december 2008, 67.932.

¹⁶² I. CARLENS, L. VENY, *Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn Vlaamse Gemeenschap*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 389.

¹⁶³ Art. 99, §1, lid 1 Decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, BS 24 december 2008, 67.932; I. CARLENS, L. VENY, *Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn Vlaamse Gemeenschap*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 389.

HOOFDSTUK 4. HET REKENHOF

4.1 Algemeen

Het Rekenhof werd opgericht in februari 1830 en zijn bevoegdheden zijn hoofdzakelijk vastgelegd in zijn inrichtingswet van 29 oktober 1846, de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 en de algemene bepalingenwet van 16 mei 2003. In het licht van de regionalisering werd de bevoegdheid van het Rekenhof tegenover de Vlaamse overheid sinds 1 januari 2012 in hoofdzaak in het rekendecreet vastgelegd.

Het Rekenhof behoort tot de wetgevende macht, en zijn voornaamste bevoegdheid is het uitoefenen van controle op de financiële verrichtingen van de uitvoerende macht voor rekening van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de gewest- en gemeenschapsparlementen en van de provincieraden. Traditioneel nam deze financiële controle plaats na de goedkeuring van de begroting, en dit voornamelijk via het toegekende recht om zich tegen de betaling van sommige uitgaven te verzetten en via de rechtelijke bevoegdheid over openbare rekenplichtigen.¹⁶⁴ Intussen is het instrumentarium al grondig aangepast en aangevuld met andere controlemiddelen. Het Rekenhof is bevoegd voor de federale overheid, maar ook voor de gemeenschappen en gewesten, en voor de provincies. Het heeft bijgevolg geen bevoegdheid over de gemeenten. Bovendien bezit het Rekenhof ook rechterlijke macht. Zo kan het kwijting verlenen aan rekenplichtigen of hen veroordelen tot terugbetaling van het tekort. Het Rekenhof bezit dus informatieve, budgettaire en rechtsprekende bevoegdheden (zie infra).¹⁶⁵ Bovendien voert het Rekenhof, los van deze algemene taken, ook een aantal bijzondere taken uit.

Aan de Belgische instelling werd de benaming 'Hof' toegekend. Dit omdat het zoals hoven en rechtbanken uitvoerbare arresten en geldende straffen uitspreekt. Maar toch is het Rekenhof een instelling 'sui generis'. Het is namelijk geen gerechtelijke instelling ondanks het woordje 'Hof'.¹⁶⁶ Hierover verklaarde het Hof van Cassatie: '*Attendu que ni l'article 116 de la Constitution ni la loi organique du 29 octobre 1846 ne prescrivent la publicité pour l'examen et le jugement des affaires soumises à la Cour des comptes, laquelle ne participe pas à l'exercice du pouvoir judiciaire.*'¹⁶⁷

Het Rekenhof behoort dus tot de wetgevende macht, en is volledig onafhankelijk van de regering en van de uitvoerende macht. De reden hiervoor is historisch. Het is enerzijds een reactie tegen de misbruiken van de Franse en Hollandse bezettingen, en anderzijds omdat in die periode heel wat parlementaire democratieën het levenslicht zagen.¹⁶⁸ Deze onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht wordt nogmaals beklemtoond door het feit dat de leden van het Rekenhof benoemd worden door de wetgevende macht zelf.¹⁶⁹ Dit is dus een reactie op het feit dat vroeger de leden van De Algemene Rekenkamer rechtstreeks door de Koning werden benoemd, en op die manier zijn instructies uitvoerden.

¹⁶⁴ W. SCHELSTRAETE, "Begrotingsadvies van het Rekenhof, wat doet de federale overheid ermee?", *TBP* 2014, p. 371.

¹⁶⁵ H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 132.

¹⁶⁶ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story scientia, 1991, p. 340.

¹⁶⁷ Cass., 10 mei 1882, *Pas.*, 1882, I, 136, 7.

¹⁶⁸ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story scientia, 1991, p. 340.

¹⁶⁹ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story scientia, 1991, p. 342.

Het Rekenhof staat de parlementen bij in hun taak die bestaat uit het controleren van de uitvoerende macht. Het parlement is de laatste controleur inzake financiële zaken. Dit werd zo ingesteld door artikel 180 van de Grondwet.¹⁷⁰ In 2012 hebben het Vlaams parlement en het Rekenhof een protocol ondertekend dat de optimale samenwerking tussen beide instellingen beoogd. In het protocol vinden we onder andere bepalingen die gaan over de informatie-uitwisseling, publicatie en pers afspraken, de onderzoeken die gebeuren op parlementair verzoek, het recht van inzage en informatie, commissiebesprekingen, enz.... Volgens het protocol moet er ook jaarlijks overleg plaatsvinden tussen de voorzitters van beide instellingen.¹⁷¹

Inzake de zesde staatshervorming werd het artikel 180 van de Grondwet uitgebreid met twee alinea's. Zo vormt het vierde lid van dit artikel nu een nieuwe basis voor de controle van het Rekenhof op de gemeenschappen en de gewesten.¹⁷²

Sedert de zesde staatshervorming vormt artikel 180, vierde lid van de Grondwet dus de grondwettelijke basis voor zijn bevoegdheid tegenover de gemeenschappen en gewesten. Het Rekenhof kreeg namelijk een aantal nieuwe opdrachten aangezien de fiscale bevoegdheid van gewesten werd uitgebreid en aangezien de bevoegdheden inzake gezondheidsbeleid en justitiehuizen werden overgeheveld naar de gemeenschappen.

Het nieuwe vijfde lid maakt het dan weer mogelijk dat de gemeenschappen en gewesten bepaalde bijkomende taken toekennen aan het Rekenhof. Dit moet gebeuren bij decreet en tegen een vergoeding.¹⁷³

Het Rekenhof bestaat uit leden die door de Kamer van Volksvertegenwoordigers benoemd worden voor een mandaat van zes jaar. Dit mandaat is bovendien hernieuwbaar. Er is een Franstalige en een Nederlandstalige kamer. Samen vormen zij de algemene vergadering.¹⁷⁴

De controle die het Rekenhof uitvoert gebeurt op eigen initiatief. Maar daarnaast kunnen de parlementen het Rekenhof ook specifieke onderzoeksopdrachten laten uitvoeren. Dit doen ze bijvoorbeeld ter verbetering van hun eigen informatie.¹⁷⁵

4.2 Ontstaansgeschiedenis

Het Belgische Rekenhof zoals wij het nu kennen is niet uit het niets ontstaan. Het kadert in een eeuwenlange evolutie van beheer en controle op staatsfinanciën. Zo gaat de controle die door het

¹⁷⁰ X, *Informatiebrochure voor het Vlaamse Parlement*, [file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20(1).pdf), p9.

¹⁷¹ X, *Informatiebrochure voor het Vlaamse Parlement*, [file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20(1).pdf), p33.

¹⁷² X, *Informatiebrochure voor het Vlaamse Parlement*, [file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20(1).pdf), p9.

¹⁷³ X, *Informatiebrochure voor het Vlaamse Parlement*, [file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20(1).pdf), p9.

¹⁷⁴ X, *Organisatie*, <https://www.ccrek.be/NL/Voorstelling/Organisatie.html>.

¹⁷⁵ X, *Organisatie*, <https://www.ccrek.be/NL/Voorstelling/Controleaanpak.html>.

Rekenhof wordt uitgeoefend op de rekenplichtigen terug tot de rekenkamers die bestonden in het ancien regime (1384–1795).¹⁷⁶ De ontstaansgeschiedenis van het Rekenhof bestuderen is zeer relevant, aangezien het een grote invloed heeft op hoe het Rekenhof dat we nu kennen is georganiseerd.

In het Ancien Régime waren de rekenkamers zuiver vorstelijke instellingen. Ze werden opgericht, benoemd en zelfs georganiseerd door de Koning. De staten en staten–generaal, die worden gezien als de voorlopers van de parlementen, kwamen met de rekenkamers amper mee in aanraking.¹⁷⁷ In feite kunnen we deze controle in het ancien regime eerder zien als een interne audit of een interne controledienst en niet zozeer als een externe audit zoals nu het geval is bij het huidige Rekenhof.

Ten tijde van de Franse revolutie (1789) doekte men deze rekenkamers op en kwam er een *Commission de la comptabilité nationale*. Dit nieuwe controleorgaan moest dan ten behoeve van het parlement toezicht uitoefenen op de openbare financiën. Hoe dan ook, van effectieve controle was er amper sprake.¹⁷⁸

In 1807 werd deze commissie dan op zijn beurt vervangen door het *Cour des Comptes*. Deze leverde goed werk af, maar toch werd het geconfronteerd met een chaotisch en ondermaats comptabiliteitsstelsel en bovendien stond het volledig ten dienste van de Keizer.¹⁷⁹

Dit veranderde niet meteen in de Hollandse periode die plaatsvond van 1815 tot 1830. Koning Willem I bemoeide zich in die tijd enorm met de staatszaken en hield zo een rem op de effectieve ontwikkeling van de externe controle.¹⁸⁰ In 1820 werd de Algemene Rekenkamer opgericht, maar ook deze stond toen nog helemaal ten dienste van de Koning.

Tijdens de Belgische revolutie in 1830, die mede ontstond door een opstand tegen koning Willem I, werd België een onafhankelijke Staat. In het nationaal congres werd geopteerd voor een parlementaire monarchie. Er wordt een enorme macht gelegd in handen van de wetgevende macht. Dit wil concreet zeggen dat de koning en zijn ministers niets meer kunnen doen zonder uitdrukkelijke wettelijke machtiging.¹⁸¹ Zo moeten ook de belastingen, begrotingen en rekeningen elk jaar door het parlement worden goedgekeurd (d.i. het annualiteitsbeginsel).¹⁸² De basis van dit beginsel is dus het wantrouwen t.o.v. de uitvoerende macht.¹⁸³

¹⁷⁶ S. MERGAERTS, "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 291.

¹⁷⁷ S. MERGAERTS, "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 291.

¹⁷⁸ S. MERGAERTS, "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 292.

¹⁷⁹ S. MERGAERTS, "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 292.

¹⁸⁰ S. MERGAERTS, "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 292.

¹⁸¹ S. MERGAERTS, "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 292.

¹⁸² Art. 171 Gw, *BS* 17 februari 1994, 4054.

¹⁸³ SBB Accountants Adviseurs, *De fiscale gids: boekdeel I*, Brugge, Die Keure, 2010, p.35.

Het Rekenhof werd opgericht bij decreet van 30 december 1830.¹⁸⁴ Het is dus één van de oudste overheidsinstellingen van ons land, aangezien het al werd opgericht kort na de Belgische onafhankelijkheid. Het definitief bestaan van de instelling werd bekrachtigd op 7 februari 1831, toen artikel 116 (huidige artikel 180 Grondwet) van de Grondwet werd goedgekeurd. De discussies die hieraan vooraf gingen, gingen voornamelijk over de samenstelling en benoeming van de leden en over hun onverenigbaarheden.¹⁸⁵ Hieruit kunnen we afleiden dat het de bedoeling was om te voorzien in een institutioneel sterke instelling die kon voorzien in een daadwerkelijke controle over de uitvoerende macht. Het decreet van 1830 werd op 29 oktober 1846 vervangen door de wet op de inrichting van het Rekenhof, die sindsdien diverse malen werd gewijzigd.

De opdrachten van het Rekenhof bestonden toen uit:

- alle rekeningen onderzoeken en vereffenen en zijn opmerkingen over de algemene rekening van de staat aan de wetgevende kamers voorleggen;
- erover waken dat geen begrotingsartikel wordt overschreden en dat geen overschrijvingen plaatshebben;
- de rekenplichtigen veroordelen tot de aanzuivering van de tekorten in hun rekeningen;
- een dubbel van het grootboek van de staatsschuld en een register van alle pensioenen ten laste van de staat bijhouden.¹⁸⁶

Nadat de Eerste Wereldoorlog (1914-1918) voorbij was, heerste er in België een complete chaos wat betreft de openbare financiën. Dit kwam enerzijds door de oorlogsomstandigheden, en anderzijds door de inflatie die deze omstandigheden met zich meedroeg.¹⁸⁷ Bovendien stegen de uitgaven enorm vanaf 1914. Bijgevolg namen ook het aantal dossiers voor het Rekenhof enorm toe. Het is hierdoor dat het Rekenhof haar aantal leden uitbreidde van acht naar twaalf én een ontubbeling in twee kamers van deze twaalf leden doorvoerde. Hierdoor zouden de controlemogelijkheden van het Rekenhof aanzienlijk uitbreiden. Het Rekenhof werd dus in de 20^{ste} eeuw uitgebreid tot het Rekenhof dat we nu kennen.

4.3 De Controle

De externe controle op de begroting gebeurt door het Rekenhof. Het Rekenhof is het parlementaire toezichts- en adviesorgaan in het complexe domein van de staatsfinanciën.¹⁸⁸ We kunnen de taken van het Rekenhof onderbrengen in drie verschillende categorieën: de administratieve functie, de jurisdictionele functie en de informatieve functie. De administratieve taak is veruit de belangrijkste in de dagelijkse werking van het Hof. De jurisdictionele functie laat meteen merken waarom er gekozen werd voor de naam Rekenhof in plaats van het meer neutralere begrip 'Rekenkamer'. In de 19^{de} en 20^{ste} eeuw werd er namelijk vooral de nadruk gelegd op de jurisdictionele en dus repressieve functie van het

¹⁸⁴ "Loi du 30 Décembre 1830 contenant établissement de la Cour des comptes", Bulletin officiel des décrets du Congrès National de la Belgique, et des arrêtés du Pouvoir Exécutif 1830, nr. LV, 730-739.

¹⁸⁵ S. MERGAERTS, "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 292.

¹⁸⁶ S. MERGAERTS, "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 292.

¹⁸⁷ S. MERGAERTS, "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 293.

¹⁸⁸ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 366.

Rekenhof. Dit terwijl we nu meer belang hechten aan de informatieve functie en de goede samenwerking met het parlement.¹⁸⁹ Bovendien geeft het Rekenhof als adviesorgaan ook commentaar en advies over de ontwerpbegrotingen en begrotingsaanpassingen. Het Rekenhof bezorgt dan zijn commentaar en advies aan het betrokken parlement vooraleer de begroting wordt goedgekeurd. Dit kunnen we dan zien als een *a priori* controle door het Rekenhof.

ADMINISTRATIEVE FUNCTIE- De administratieve functie van het Rekenhof houdt een *a priori* controle van de rekeningen in. Deze controle vindt plaats in drie verschillende vormen: zo onderwerpt het Rekenhof de verrichtingen van de federale regering, van de gemeenschaps- en gewestregeringen en van de provincies aan een financiële controle, een wettigheidscontrole en een controle op de goede besteding van de openbare gelden. Het gaat dus met andere woorden niet louter over de boekhoudkundige juistheid van de cijfers, maar ook om de wettigheid en de regelmatigheid van de financiële verrichtingen.¹⁹⁰

De eerste taak van het Rekenhof is de financiële controle.¹⁹¹ De federale Staat, de gemeenschappen en gewesten, hun openbare instellingen, en de provincies leggen jaarlijks rekening af over het gebruik van de hun toevertrouwde middelen. Het Rekenhof onderzoekt deze dan op hun juistheid, betrouwbaarheid en volledigheid. Ook controleert het Rekenhof de rekeningen van de ambtenaren van de uitvoerende macht die zijn belast met inning of betaling van openbare gelden. Deze personen noemt men de openbare rekenplichtigen. Het Rekenhof gaat dan na of de rekeningen effen zijn of toch een tekort vertonen. Als er een tegoed is of als de rekening effen is, verleent het Rekenhof een kwijting. Wanneer er toch een tekort is, kan dit eventueel leiden tot een juridictionele procedure.¹⁹²

Daarenboven voert het Rekenhof ook een wettigheidscontrole uit.

De wettigheidscontrole betreft dan de publieke ontvangsten en uitgaven. Deze moeten in overeenstemming zijn met de begrotingswetten en andere regelgeving. De verrichtingen moeten dus voortvloeien uit de correcte toepassing van de rechtsregels.

Ten slotte controleert het Rekenhof ook nog de goede besteding van de rijksmiddelen. Dit is dus een controle die *a posteriori* plaatsvindt en deze gebeurt op eigen initiatief van het Rekenhof. Men verwacht van het Rekenhof dat het parlement wordt ingelicht hiervan. Deze controle impliceert drie normen van goed beheer:

1. Zuinigheid
2. Doeltreffendheid
3. Doelmatigheid

¹⁸⁹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 400.

¹⁹⁰ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 400.

¹⁹¹ X, *Voorstelling*, <https://www.ccrek.be/NL/Voorstelling/TakenEnBevoegdheden.html>.

¹⁹² X, *Voorstelling*, <https://www.ccrek.be/NL/Voorstelling/TakenEnBevoegdheden.html>.

JURISDICTIONELE FUNCTIE- In de grondwet staat ook een jurisdictionele of rechtsprekende bevoegdheid ingeschreven voor het Rekenhof (zie infra). Deze vindt plaats ten opzichte van de rekenplichtigen van wie de rekeningen een tekort vertonen. Er wordt een openbaar tegensprekelijk debat georganiseerd. Tijdens dit debat verleent het Rekenhof al dan niet kwijting, voor zover het tekort inmiddels werd aangezuiverd. Wanneer dit niet zo is, kan het Rekenhof toch nog steeds een kwijting verlenen voor zover er geen sprake is van een zware fout of een herhaalde lichte fout. We kunnen dus concluderen dat de rekenplichtigen voor het Rekenhof instaan voor hun zware fout, zware nalatigheid en hun herhaaldelijke begane lichte fout, die het ontstaan van het tekort hebben veroorzaakt of vergemakkelijkt hebben.¹⁹³ Het Rekenhof veroordeelt hen dan tot het aanzuiveren van het tekort. In bepaalde omstandigheden kan er ook worden besloten dat het terugbetalen van een deel van het tekort voldoende is.¹⁹⁴ Er wordt verder wel niet in de wet op ingegaan in welke gevallen dit kan zijn. We nemen dus aan dat men zal moeten kijken naar de concrete omstandigheden van de zaak.

Wanneer de rekening dus een tekort vertoont, kan de minister of de bestendige deputatie beslissen om de rekenplichtigen te dagvaarden voor het Rekenhof. De rekenplichtige wordt dan gedagvaard bij deurwaardersexploot. Men kan enkel afzien van deze dagvaarding als men van oordeel is dat de rekenplichtigen zich kunnen beroepen op overmacht of als het bedrag niet hoger ligt dan een bedrag vastgesteld bij koninklijk besluit. We moeten dan kijken naar het koninklijk besluit van 13 juli 2001, en hieruit halen we dat het bedrag hoger moet zijn dan 1250 euro.¹⁹⁵ De pleidooien vinden plaats in een openbare zitting, alhoewel het Rekenhof ook altijd bij redenen omkleed arrest kan beslissen dat het pleidooi achter gesloten deuren zal plaatsvinden.¹⁹⁶ Het gaat dan om gevallen waarin de openbaarheid gevaar kan opleveren voor de goede orde of zeden of een andere reden die betrekking heeft tot de bescherming van de rechten van de mens.¹⁹⁷ We moeten er verder nog op wijzen dat er een omgekeerde bewijslast geldt: het is niet aan de rekenplichtigen om te bewijzen dat er overmacht in het spel is, maar de administratie zal het bestaan van een fout moeten bewijzen.¹⁹⁸

De tenuitvoerlegging van de arresten van het Rekenhof gebeurt door de minister van Financiën van de bevoegde overheid of door de gouverneur van de provincie. Wel is er nog steeds geen oplossing voor het probleem van eventuele tegenstrijdigheden in arresten van het Rekenhof met de vonnissen van de gewone rechtbanken. Dit is bijvoorbeeld zo wanneer er sprake is van een misdrijf waardoor het tekort werd veroorzaakt. Men mag wel aannemen dat het Rekenhof exclusief bevoegd is wanneer het tekort niet veroorzaakt is door een misdrijf.¹⁹⁹

¹⁹³ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 412; Art. 38 Wet van 22 mei 2003, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

¹⁹⁴ Art.5 Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

¹⁹⁵ K.B. van 13 juli 2001, *BS* 11 augustus 2001, 27354-27355.

¹⁹⁶ Art. 11 Wet van 29 oktober 1846, zoals gewijzigd bij de wet Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

¹⁹⁷ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 415.

¹⁹⁸ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 412.

¹⁹⁹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 416.

Er wordt voorzien in een beroepsmogelijkheid bij het Hof van Cassatie, indien er een overtreding van de wet is gebeurd of er een schending is opgetreden van de vormvereisten.²⁰⁰ Dit kan door elke partij, maar moet wel gebeuren binnen de drie maanden na betekening van het arrest. Verder kan het arrest van het Rekenhof ook nietig worden verklaard wegens bevoegdheidsoverschrijding op grond van artikel 610 en artikel 1088 van het Gerechtelijk Wetboek.²⁰¹ Dit verzoek tot nietigverklaring wordt dan ingediend door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie. Normaal als het Hof van Cassatie een arrest verbreekt, wordt dit arrest dan doorverwezen naar een andere instantie. Bij een arrest van het Rekenhof kan dit niet, aangezien er maar één Rekenhof is. Daarom werd er voorzien in een aparte procedure bij een *commissie ad hoc* van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De Kamer van Volksvertegenwoordigers is bijgevolg dus ook bevoegd over de zaken van de gemeenschappen, gewesten en provincies.

Buiten het feit dat het Rekenhof een orgaan van de wetgevende macht is, beschikt het toch over de mogelijkheid om als rechter op te treden. We kunnen ons hier de vraag stellen of dit niet in strijd is met de Trias Politica, de scheiding der machten.

Elke moderne democratische staat bezit twee basisprincipes. Ten eerste stelt men dat het een rechtsstaat is, en ten tweede moet de rechtsmacht verdeeld worden. Om een rechtsstaat te realiseren wordt het staatsgezag dus verdeeld over drie verschillende instellingen.²⁰² Dit noemt men de Trias politica. De Trias politica (ook wel driemachtenleer genoemd) is dus een uitwerking van het idee van staatsinrichting. Op deze manier vermijdt men dat alle macht door één instelling wordt uitgevoerd en wordt er voorzien in de mogelijkheid dat de verschillende instellingen elkaar kunnen controleren en beperken.²⁰³ Het Principe van de Trias politica staat niet ingeschreven in de Grondwet, ondanks dat het een basisprincipe is van de Belgische rechtsstaat. Het is bovendien ook niet absoluut.²⁰⁴ Men gaat er vanuit dat men dit ongeschreven principe moet afleiden uit de geest van de Grondwet (aldus Hendrik Vuye).²⁰⁵ In België is de staatsmacht verdeeld over drie machten: de wetgevende macht, de rechtssprekende macht en de uitvoerende macht.²⁰⁶ Het is een politiek systeem dat werd ontworpen door de Franse filosoof Charles de Montesquieu.

De wetgevende macht maakt de wetten en zorgt voor een controle op de uitvoerende macht. De wetgevende macht bestaat uit het parlement en de koning.²⁰⁷

De uitvoerende macht bestuurt het land en zorgt voor de toepassing van de wetten. Deze macht wordt uitgeoefend door de koning en de regering.²⁰⁸

²⁰⁰ Art. 13bis Wet van 29 oktober 1846 zoals gewijzigd bij Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

²⁰¹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 416.

²⁰² X, *Rechtsstaat en scheiding der machten*, <http://www.advocaat.be/Page.aspx?genericid=21>.

²⁰³ X, *Rechtsstaat en scheiding der machten*, <http://www.advocaat.be/Page.aspx?genericid=21>.

²⁰⁴ X, *De drie machten*, http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/drie_machten/.

²⁰⁵ A. ALEN, *Scheiding of samenwerking der machten?*, <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/29n1/alén.pdf>, p. 14.

²⁰⁶ X, *De drie machten*, http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/drie_machten/.

²⁰⁷ X, *De drie machten*, http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/drie_machten/.

²⁰⁸ X, *De drie machten*, http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/drie_machten/.

De rechterlijke macht doet uitspraken over geschillen en voert een controle uit op de wettelijkheid van de daden van de uitvoerende macht. De rechterlijke macht bestaat uit de hoven en rechtbanken.²⁰⁹

Het idee is dus om drie afzonderlijke machten te creëren, die elkaar kunnen controleren en beperken. Maar hoe dan ook is er geen sprake van een echte 'scheiding' der machten. Montesquieu zelf heeft dan ook nooit zelf het woord 'scheiding' in de mond genomen. We kunnen eerder spreken van een samenwerking der machten. Hiervan is de rechtsprekende bevoegdheid van het Rekenhof een goed voorbeeld. Bovendien houdt de rechtsprekende bevoegdheid van het Rekenhof in dat dit orgaan rekenplichtigen waarvan de rekening een tekort vertoont kan veroordelen om het tekort bij te passen.²¹⁰ De rechtsprekende bevoegdheid van het Rekenhof is dus beperkt tot het veroordelen van of kwijting verlenen aan rekenplichtigen.

INFORMATIEVE FUNCTIE- Het Rekenhof oefent een informatieve functie uit op budgettaire en boekhoudkundig vlak ten behoeve van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.²¹¹ Deze informatieve taak bestaat voornamelijk uit het verlenen van commentaren en opmerkingen bij de begrotingsontwerpen en bij wetsontwerpen en voorstellen die direct of indirect te maken hebben met begrotings- of boekhoudkundige aspecten.²¹² Dit doet het Rekenhof door jaarlijks het *Boek van opmerkingen* te publiceren, met daarin de opmerkingen over het verlopen van de begrotingen.²¹³ Om de periode tussen twee boeken te overbruggen, publiceert het Rekenhof vaak ook nog diverse mededelingen.²¹⁴

BIJZONDERE TAKEN- Gaandeweg werd het Rekenhof ook bevoegd voor een aantal specifieke taken. We kunnen denken aan de leerlingentelling in 2000, de mandatenlijsten en vermogensaangiften in 2005 en verder ook aan de fiscale autonomie van de gewesten.²¹⁵

Door de wet van 23 mei 2000 werd aan het Rekenhof de bevoegdheid gegeven om de telling van leerlingen tussen de 6 en 17 jaar te controleren. De leerlingen dienen geteld te worden aangezien het op basis van dit aantal is dat de berekening van de financiering aan de gemeenschappen gebeurd. Aan de Vlaamse en Franse gemeenschap worden dus ontvangsten uit de BTW overgedragen op basis van verdeelsleutels. Deze sleutel bestaat uit het aantal leerlingen die onder de leerplicht vallen in die gemeenschap. Het gaat dus over de leerlingen in het lager en secundair onderwijs. Sinds 2000 controleert het Rekenhof deze leerlingentelling om misbruiken tegen te gaan.²¹⁶

²⁰⁹ X *De drie machten*, http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/drie_machten/.

²¹⁰ K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Intersentia, Antwerpen, 2004-2005, p. 399.

²¹¹ Art. 2, 3^o Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003, 35.883.

²¹² H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 406.

²¹³ H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 133.

²¹⁴ H. MATTHIJS, F. NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 133.

²¹⁵ X, *Informatiebrochure voor het Vlaamse Parlement*,

[file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27 InformatiebrochureRekenhof%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27%20InformatiebrochureRekenhof%20(1).pdf), p10.

²¹⁶ X, *Informatiebrochure voor het Vlaamse Parlement*,

[file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27 InformatiebrochureRekenhof%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27%20InformatiebrochureRekenhof%20(1).pdf), p11.

Sinds 1 januari 2005 werd er aan de regeringsleden, parlementsleden, de topleden in de administratie en de kabinetten, de provinciegouverneurs, de leden van de bestendige deputatie, de burgemeesters, de schepenen en de OCMW-voorzitters opgelegd om periodiek twee documenten in te dienen bij het Rekenhof, namelijk een mandatenlijst en een vermogensaangifte.²¹⁷ Het indienen van de mandatenlijsten dient jaarlijks te gebeuren, zelfs indien er zich geen wijzigingen hebben voorgedaan in de portefeuille van de mandaten, ambten en beroepen van de aangifteplichtige. Deze mandatenlijst moet ingediend worden tussen 1 januari en 31 maart. De lijsten bevatten de mandaten, ambten en beroepen die op 31 december van het voorgaande jaar nog steeds worden uitgeoefend en deze die in de loop van het voorgaande jaar werden stopgezet. De lijst wordt ten laatste op 15 augustus in het Belgische Staatsblad gepubliceerd.²¹⁸

De indiening van de vermogenslijsten daarentegen is geen jaarlijkse verplichting. Deze dienen enkel ingediend te worden bij het begin, de stopzetting of de hernieuwing van een aangifteplichtig mandaat.²¹⁹ De vermogenslijst wordt ingediend bij de griffie van het Rekenhof onder gesloten omslag, aangezien het over confidentiële informatie gaat. Deze vermogensaangifte kan dan enkel worden geopend door de onderzoeksrechter in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.

Ook heeft het Rekenhof een bijzondere bevoegdheid in het kader van de fiscale autonomie van de gewesten. Zo zullen alle ontwerpen en voorstellen aangaande de uitoefening van de fiscale autonomie voor advies worden voorgelegd aan het Rekenhof. Het Rekenhof dient zich dan te buigen over de naleving van de maximumpercentages en het principe inzake progressiviteit inzake fiscale loyaliteit. Binnen de maand wordt er een dan een gemotiveerd advies hieromtrent gezonden naar zowel de federale- als de gewestregering.²²⁰

²¹⁷ Door de bijzondere en de gewone wetten van 2 mei 1995 en de bijzondere en de gewone wetten van 26 juni 2004.

²¹⁸ X, *Mandaten en vermogen*, <https://www.ccrek.be/NL/MandatenVermogen.html>.

²¹⁹ X, *Mandaten en vermogens*, <https://www.ccrek.be/NL/MandatenVermogen.html>.

²²⁰ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 411.

HOOFDSTUK 5. DE EUROPESE BEGROTING

Al gedurende ruime tijd is er een nauwe band tussen enerzijds de overheidsfinanciën en anderzijds de wijze waarop staten in Europa met elkaar omgaan. Zo is er in Europa sprake van een proces van budgettaire integratie.²²¹ Dit houdt in dat de inkomsten en uitgaven van de Europese Unie en deze van de lidstaten in de loop der tijd steeds meer verstrengeld zijn geraakt. Ten tweede is er ook sprake van een budgettaire convergentie.²²² Zo probeert men te streven naar één grote interne markt binnen de Europese Unie en hiertoe allerlei belemmeringen op te heffen tussen de lidstaten onderling. Dit gebeurde dus ook ten aanzien van belastingheffing. Hier tegenover staat uiteraard de nationale eigenheid van de lidstaten. Zo hebben de lidstaten al een eeuwenlange historie achter de rug wat betreft hun overheidsfinanciën en zijn hun belastingstelsels en begrotingen duidelijk verschillend van elkaar. De geschiedenis van Europa en zijn begrotingsstelsel is het vertrekpunt van dit hoofdstuk, om zo verder te gaan kijken naar de Europese uitvoering van de begroting en de controle op deze begroting.

Hoeveel geld de Europese Unie heeft, en waaraan het wordt gespendeerd kunnen we aflezen uit de Europese begroting. Deze wordt sinds 27 juni 2013 op een democratische wijze opgesteld op basis van het meerjarig financieel kader (zie supra). Het gaat als volgt in zijn werk: De Europese Commissie stelt een begroting voor. De regeringen van de EU-landen (via de Raad) en de rechtstreeks verkozen leden van het Europees Parlement kunnen dit voorstel goedkeuren, wijzigen en eventueel een compromis voorstellen.²²³ De begroting wordt dus gezamenlijk opgesteld door de Commissie, de Raad en het Parlement.²²⁴

5.1 Geschiedenis

Het budgettaire systeem van de Europese Unie is bijzonder revolutionair. Bij het ontstaan van de EGKS in 1951 onderscheidde het zich al van de andere internationale organisaties door middel van zijn supranationale kenmerken. De meeste internationale organisaties hadden een klassiek systeem waarbij inkomsten verworven werden door bijdragen van hun lidstaten.²²⁵ Dit had uiteraard als gevolg dat deze internationale organisaties politiek afhankelijk bleven van hun lidstaten en die hun bereidheid om ook effectief over te gaan tot betalen van deze bijdragen.²²⁶ Dat de EGKS niet als een typische klassieke internationale organisatie was bedoeld, bleek uit de doelstellingen, het besluitvormingssysteem en op de manier waarop ze haar financiële middelen kon verwerven. De EGKS kon dus op een bepaald aantal domeinen relatief onafhankelijk van zijn lidstaten optreden.²²⁷ Deze onafhankelijke bevoegdheid

²²¹ N.S., *De financiën van de Europese Unie*, Eindhoven, Groenendijk, 1998, p. 13.

²²² N.S., *De financiën van de Europese Unie*, Eindhoven, Groenendijk, 1998, p. 14.

²²³ M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN en J.P. LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2010, p. 155-157.

²²⁴ Art. 314 VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012; M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN en J.P. LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2010, p. 155-157.

²²⁵ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 5.

²²⁶ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 5.

²²⁷ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 5.

omschrijven we toch als 'relatief', aangezien haar taken nogal vrij nauwkeurig werden beschreven en weinig ruimte voor interpretatie lieten, zodat deze onafhankelijkheid toch vrij beperkt bleef.²²⁸ Bovendien kon de EGKS haar financiële middelen direct verwerven en moest dit dus niet gebeuren via bijdragen van de lidstaten.²²⁹ Dit noemen we de *eigen middelen* en deze werden vastgesteld door de Hoge Autoriteit. Deze *eigen middelen* bestonden dan uit twee categorieën: de heffingen en de leningen.²³⁰ De heffingen gebeurden op de productie van kool en staal.²³¹ Deze heffingen konden maximaal één procent bedragen. Wilde men toch een hogere heffing, dan moest de Raad van Ministers dit goedkeuren met een meerderheid van twee-derde van de stemmen.²³²

Elk van de vier instellingen (Hoge Autoriteit, de Gemeenschappelijke Vergadering, Het Hof van Justitie en de Bijzondere Raad van Ministers) van de EGKS moesten bovendien ook voorzien in een begroting. Deze vier begrotingen werden dan samengevoegd in één algemene begroting.²³³

Na de conferentie van Messina op 1 en 2 juni besloten de zes EGKS-landen om meer samen te werken op economisch vlak. Al snel kwam men tot twee nieuwe verdragen: de EEG (de Europese Economische Gemeenschap) en de EGA (de Europese Gemeenschap van Atoomenergie).²³⁴ Deze twee verdragen hadden niet meer het revolutionaire supranationale karakter zoals de EGKS dat had.²³⁵ De twee nieuwe gemeenschappen beschikten zodoende niet meer over *eigen middelen* en de rol van de Raad van Ministers werd ook veel sterker dan onder het EGKS-verdrag. De redenen hiervoor waren onder meer de mislukte poging tot oprichting van de Europese Defensiegemeenschap en de verminderde dreiging uit Oost-Europa na de Koude Oorlog.²³⁶ Bovendien waren er ook enorme verschillen tussen de economieën van de lidstaten. Landbouwheffingen waren de eerste inkomsten van de EEG, maar dat was niet voldoende en dus bleven financiële inkomsten van lidstaten verder bestaan.²³⁷ In deze periode werden er drie begrotingen voorzien: de huishoudelijke begroting van de EGA, de begroting van de EEG, de begroting van onderzoek en investeringen van de EGA.²³⁸

²²⁸ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 5.

²²⁹ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 5.

²³⁰ Art. 49 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, *Pb.L* 18 april 1951.

²³¹ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 6.

²³² B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 6.

²³³ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 7.

²³⁴ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 8.

²³⁵ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 8.

²³⁶ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 8.

²³⁷ X, *De geschiedenis van het eigen middelenstelsel*, <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/news-room/20130723STO17551/De-geschiedenis-van-het-eigen-middelenstelsel>.

²³⁸ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 9.

Het Verdrag van Luxemburg zorgde in 1970 voor meer budgettaire macht voor het Europees Parlement. Zo kreeg het Parlement het laatste woord bij niet-verplichte uitgaven.²³⁹ Ook werd er beslist dat de financiële bijdragen van lidstaten opnieuw werden vervangen door *eigen middelen* van de Gemeenschap. Deze *eigen middelen* bestaan uit douanerechten, landbouwheffingen en jaarlijkse aangepaste percentages aan BTW.²⁴⁰

In de periode hierop volgend werd het *eigen middelensysteem* in vraag gesteld. Zo rezen er al snel problemen met het *juste retour principe*. Dit houdt in dat een lidstaat probeert om evenveel baten uit de Europese Unie te halen als dat het er lasten van ondergaat.²⁴¹ In het midden van de jaren 70 kwam er dus veel commentaar op het *eigen middelsysteem* en dit voornamelijk vanwege Groot-Brittannië en Duitsland.

Stilaan kwam men dan ook tot het besef dat het principe van begrotingsevenwicht moeilijk nageleefd kon worden.²⁴² Om dit probleem te stoppen, kwam de voorzitter van de Europese Commissie (Jacques Delors) met het idee om een lange termijn begroting te creëren van vijf jaar. Met deze meerjarenbegroting wou men de stabiliteit garanderen. Verder werd er ook een vierde bron van middelen toegevoegd: een deel van het bruto nationaal product van de lidstaten. Dit met als achterliggende gedachte om de betalingen van de lidstaten te koppelen aan hun welvaart. Hiermee zorgde men wel weer voor een intergouvernementele in de plaats van een supranationale structuur.²⁴³

Op 27 juni 2013 bereikten de staatshoofden en regeringsleiders een akkoord over een Europese meerjarenbegroting.²⁴⁴ Hierin worden dan de financiële kaders voor de periode van 2014–2020 in vastgelegd. Het doel van de meerjarenbegroting is dan om de begrotingsdiscipline en het goed financieel beheer te vergemakkelijken. Bovendien wordt er op deze manier ook gestreefd naar een verbetering van de jaarlijkse EU-begrotingsprocedure en naar een betere institutionele samenwerking op budgettair vlak.²⁴⁵ Het bedrag dat de Europese Unie tussen 2014 en 2020 maximaal mag uitgeven, bedraagt 959,99 miljard euro.²⁴⁶

²³⁹ X, *De geschiedenis van het eigen middelensysteem*, <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/news-room/20130723STO17551/De-geschiedenis-van-het-eigen-middelensysteem>.

²⁴⁰ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 21.

²⁴¹ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 25.

²⁴² Art. 310 VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁴³ X, *Geschiedenis van het eigen middelensysteem*, <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/news-room/20130723STO17551/De-geschiedenis-van-het-eigen-middelensysteem>.

²⁴⁴ Art. 312 VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁴⁵ X, *Europees financieel kader 2014-2020*, http://www.europa-nu.nl/id/vil7ecucl7t0/europees_financieel_kader_2014_2020.

²⁴⁶ X, *Europees financieel kader 2014-2020*, http://www.europa-nu.nl/id/vil7ecucl7t0/europees_financieel_kader_2014_2020.

We zien dus duidelijk aan de geschiedenis dat de begroting naast een technische dimensie ook zeker een belangrijke politieke betekenis heeft. De begroting is dan ook moeilijk los te koppelen van het integratieproces zelf.²⁴⁷

5.2 Uitvoering van de begroting: inning

DE EIGEN MIDDELEN- De financiering van de Europese Unie gebeurt sinds het Verdrag en het Akkoord van Luxemburg van 1970 grotendeels door het stelsel van eigen middelen.²⁴⁸ Ervoor deden de lidstaten jaarlijks nationale bijdragen aan de Europese Unie (zie supra). De Europese Unie wou een meer onafhankelijke instellingen zijn en dus de financiering niet meer laten afhangen van de bijdragen die lidstaten doen.

Onder eigen middelen wordt verstaan²⁴⁹:

- De landbouwheffingen op producten uit derde landen en producentenbijdragen voor bepaalde landbouwproducten
- De douanerechten die in de lidstaten worden geheven op invoer uit derde landen. (Dit noemt men ook wel de traditionele eigen middelen.)
- Een percentage van de BTW opbrengsten
- Een jaarlijks vast te stellen percentage op het BNI van de lidstaten

LANDBOUWHEFFINGEN EN DOUANERECHTEN- De landbouwrechten bestaan uit de douanerechten, premies, aanvullende bedragen of compenserende bedragen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op het handelsverkeer met niet-lidstaten worden geheven, alsmede de bijdragen en andere heffingen die in het kader van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker zijn vastgesteld.²⁵⁰ De douanerechten worden geheven op de invoer aan de buitengrenzen. De aanwending van de douanerechten als eigen middelen voor de financiering van de gemeenschappelijke uitgaven vloeit voort uit het feit dat er binnen de Europese Unie het vrij verkeer van goederen bestaat.²⁵¹ Vroeger werd er een onderscheid gemaakt tussen de landbouwheffingen en de douanerechten, maar in het Gemeenschapsrecht wordt er nu geen onderscheid meer gemaakt tussen beide. Men beschouwt de

²⁴⁷ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 48.

²⁴⁸ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 71.

²⁴⁹ Art. 311 VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012; M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN en J.P. LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2010, p. 169.

²⁵⁰ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 78-79.

²⁵¹ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 80.

landbouwrechten als invoerrechten die worden geheven op de uit derde landen ingevoerde landbouwproducten.²⁵²

De lidstaten mogen 20 procent van de opbrengst houden als inningskost ten voordele van de nationale begroting.²⁵³ Deze inningskost werd door de Europese top in Brussel verminderd op 1 januari 2014. Hiervoor mochten de lidstaten 25 procent van de opbrengst houden.²⁵⁴

BELASTING OVER DE TOEGEVOEGDE WAARDE- De BTW middelen worden jaarlijks berekend door een voor alle lidstaten geldend uniform percentage toe te passen op de afgetopte geharmoniseerde btw-grondslag volgens de EU-regels. Deze geharmoniseerde BTW grondslag wordt berekend door het totaal van alle door de lidstaten in het betrokken begrotingsjaar geïnde netto BTW ontvangsten te delen door het gewogen BTW tarief.²⁵⁵ De geharmoniseerde BTW grondslag wordt sinds 1988 afgetopt. Het doel van deze aftopping is om de inhouding van de BTW middelen billijker te maken en vooral de ongelijkheden tussen de lidstaten en de discrepanties tussen de bijdragen in de begroting te compenseren.²⁵⁶ Op de geharmoniseerde BTW grondslag van iedere lidstaat wordt een uniform percentage van 0,3 procent geheven. Bovendien is de belastbare BTW grondslag voor elk land begrensd op 50 procent van het bruto nationaal inkomen. We kunnen dus concluderen dat de BTW middelen het resultaat zijn van de toepassing van een bepaald percentage op een uniform vastgestelde grondslag.²⁵⁷

BRUTO NATIONAAL INKOMEN- In 1988 werd het bruto nationaal product (BNP) als vierde middelenbron toegevoegd. Ondertussen werd het bruto nationaal product vervangen door het bruto nationaal inkomen (BNI). De Europese begroting dient steeds in evenwicht te zijn, en dit evenwicht wil men bereiken door het bruto nationaal inkomen.²⁵⁸ Zo wordt het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven gefinancierd door de BNI-heffing.²⁵⁹ Op het BNI van iedere lidstaat wordt een standaardpercentage geheven voor de uitgaven die niet door andere eigen middelen worden gedekt, teneinde de inkomsten en de uitgaven van de EU met elkaar in evenwicht te brengen. De vierde middelensoort is dus een variabele, aanvullende middelenbron die als doel heeft het begrotingsevenwicht tussen de ontvangsten en de uitgaven te verzekeren voor het saldo dat niet gedekt is door de traditionele eigen middelen.²⁶⁰

²⁵² H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 108-109.

²⁵³ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 109.

²⁵⁴ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 108-109.

²⁵⁵ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 109.

²⁵⁶ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 81.

²⁵⁷ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 109

²⁵⁸ Art. 310, lid 1 VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁵⁹ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 110.

²⁶⁰ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 84.

Als we over de jaren heen naar het aandeel van de diverse middelen in de begroting kijken, kunnen we een verschuiving constateren. Zo zien we dat het stelsel van de eigen middelen terug een systeem van hoofdzakelijk nationale bijdragen is geworden, zoals het bestond voor 1970. In dit opzicht is vooral de BTW inbreng sterk gedaald. Maar ook de douanerechten hebben ongeveer de helft van hun aandeel in de begroting verloren sinds 1988. Dit komt voornamelijk door de liberalisering van de wereldhandel.²⁶¹

MEERJARIG FINANCIËEL PLAN- Ondanks het feit dat de Europese Unie ieder jaar haar begroting opstelt, moet deze ook voldoen aan het meerjarig financieel plan. Het meerjarig financieel plan is een plan van uitgaven voor een periode van zeven jaar, waarin staat hoeveel de Europese Unie per jaar aan bepaalde beleidsdomeinen mag uitgeven.²⁶² Het huidige financieringsplan loopt van 2014 tot 2020. Op 27 juni 2013 werd er hierover een akkoord bereikt door de Europese Commissie, het Europees Parlement en de lidstaten. Op 2 december 2013 ging de Raad ook akkoord, en kwam er een einde aan de onderhandelingen.²⁶³ Deze onderhandelingen verliepen niet altijd even gemakkelijk. Er kwam dan ook pas na twee-en-half jaar een akkoord. Er werd niet alleen onderhandeld over het bedrag van het meerjarig financieel kader, maar ook over de prioriteiten binnen de Europese Unie en de domeinen waaraan het geld moet besteed worden. We bemerken dus duidelijk dat het meerjarenplan ook een politiek instrument is.

Het financieel meerjarenplan wordt vastgelegd bij unanimititeit door de Raad.²⁶⁴ Het Europees Parlement kan zich dan uitspreken over dit plan op basis van de instemmingsprocedure. Dit betekent dat het Europees Parlement zich moet beperken tot het goed-of afkeuren van het plan en ze dus geen wijzigingen mogen aanbrengen. Het goed-of-afkeuren gebeurt met een gewone meerderheid van de leden, in tegenstelling tot de unanimititeit die nodig is bij het vaststellen van het Plan in de Raad.²⁶⁵ De uitvoering van het meerjarig financieel plan gebeurt door de Commissie.²⁶⁶

Het meerjarig financieel plan geeft in zijn rubrieken de politieke prioriteiten weer van de Unie.²⁶⁷ We kunnen ons de vraag stellen of dit meerjarig plan dan nog de ruimte openlaat voor onvoorziene omstandigheden of problemen. Hoewel er in het Verdrag hierover niets staat geschreven, kunnen we er toch vanuit gaan dat de meerjarenplannen een zeker mate van flexibiliteit hebben waarmee ze dus toch kunnen inspelen op onvoorziene omstandigheden of problemen. Zo kunnen we verwijzen naar de

²⁶¹ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 111.

²⁶² X, *Financial programming and budget*, http://ec.europa.eu/budget/mycountry/BE/index_nl.cfm.

²⁶³ X, *Europees financieel kader 2014-2020*, http://www.europa-nu.nl/id/vil7ecucl7t0/europees_financieel_kader_2014_2020.

²⁶⁴ Art. 312 VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁶⁵ Art. 312, lid 2 eerste alinea VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁶⁶ Art. 317 VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁶⁷ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 117.

Europese Commissie die ieder jaar een technische aanpassing doorvoert aan het financiële kader en hierbij rekening houdt met de economische ontwikkelingen.²⁶⁸

BIJDRAGE VAN BELGIË AAN DE EUROPESE BEGROTING- In 2014 droeg België 3,66 miljard euro bij aan de EU-begroting.²⁶⁹ Concreet werden de kosten geraamd op:

- Eigen middelen gebaseerd op BTW: 508.6 miljoen euro
- Afdracht op basis van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI): 2,862.4 miljoen euro
- Korting voor het Verenigd Koninkrijk: 287.1 miljoen euro
- Traditionele eigen middelen ten bate van de Europese begroting: 1,572.5 miljoen euro
- Payment for exceptions and corrections: 2 miljoen euro

Ter vergelijking: In 2014 droeg Nederland 6,39 miljard euro bij aan de EU-begroting.²⁷⁰

- Eigen middelen gebaseerd op BTW: 818.6 miljoen euro
- Afdracht op basis van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI): 5,490.0 miljoen euro
- Korting voor het Verenigd Koninkrijk: 79.1 miljoen euro
- Traditionele eigen middelen ten bate van de Europese begroting: 1,981.7 miljoen euro
- Payment for exceptions and corrections: 3.3 miljoen euro

5.3 Uitvoering van de begroting: besteding

Met het geld van de Europese Unie worden allerlei activiteiten gefinancierd, gaande van plattelandsontwikkeling en milieubehoud tot de bescherming van de buitengrenzen en de mensenrechten. De Commissie, het Parlement en de Raad hebben allemaal inspraak in de EU-begroting, maar de Commissie is verantwoordelijk voor de uitgaven.²⁷¹

²⁶⁸ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFF en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 116.

²⁶⁹ X, *Zo wordt het EU-geld besteed*, http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_nl.htm.

²⁷⁰ X, *Zo wordt het EU-geld besteed*, http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_nl.htm.

²⁷¹ X, *Zo wordt het EU-geld besteed*, http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_nl.htm.

Zo een 94 procent van de Europese gelden worden besteed aan allerlei EU-maatregelen op verschillende gebieden. Het meeste daarvan vindt hierdoor zijn weg terug naar de lidstaten. Van de 508 miljoen Europeanen profiteert iedereen wel op één of andere manier van de EU-begroting. We denken dan bijvoorbeeld aan studenten, onderzoekers, NGO's, ...²⁷² Het geld wordt dus uitgegeven op terreinen waar het logischer lijkt om de middelen te bundelen ten bate van de hele Europese Unie dan als land apart op te treden.²⁷³ We denken dan aan betere vervoers-, energie- en communicatienetwerken tussen de EU landen, de bescherming van het milieu in heel Europa, een sterkere concurrentiepositie voor de Europese economie op de wereldmarkt en de samenwerking tussen de Europese wetenschappers en onderzoekers op internationaal vlak.²⁷⁴

Het budget voor de besteding van de Europese Unie bedroeg in 2015 zo'n 145 miljard euro. Dat lijkt enorm veel, maar toch gaat het om niet meer dan 1 procent van de jaarlijks door de EU-economieën geproduceerde welvaart. In 2015 werd het meeste geld uitgegeven aan programma's die de economie moesten versterken. Zo ging er ongeveer 46 procent van het budget naar de slimme en inclusieve groei in de Europese Unie. Hierbij slokte het regionale beleid het meeste geld op, aangezien er zo een 34 procent van die 46 procent werd uitgegeven aan onderontwikkelde regio's en kansarme bevolkingsgroepen in de Europese Unie. De overige 12 procent diende dan om Europese firma's meer concurrentievermogen te geven. Maar ook landbouw blijft nog steeds een opvallend grote kostenpost in de begroting. Zo gaat 41 procent van de begroting naar de productie van veilig en voldoende voedsel, innovatieve landbouw en efficiënt en duurzaam gebruik van grond en bossen.²⁷⁵ Ongeveer 10 procent van de begroting wordt uitgegeven aan de uitgaven op alle andere terreinen, zoals het veiligheidsbeleid, het buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking en personele en administratieve kosten. Het klopt inderdaad dat een deel van de EU-begroting gaat naar de Europese instellingen zelf. Ze betalen daarmee de salarissen en pensioenen van al het EU-personeel, vertalers, tolken, beveiliging, gebouwen, IT enz. Zonder die uitgaven kan de EU niet werken.²⁷⁶ Ten slotte subsidieert de Europese Unie ook veel complexe en grote projecten, zoals bijvoorbeeld het Europees partnerschap voor kankerbestrijding, dat door collectieve inspanningen in heel Europa helpt om de ziekte te voorkomen en te genezen.

BESTEDING EU-GELD IN BELGIË- België ontving in 2014 7,04 miljard euro aan EU-fondsen.²⁷⁷ Hiervan was 4,72 miljard euro afkomstig als resultaat van de aanwezigheid van de EU-instellingen in Brussel (het Europees Parlement, de Raad van de Europese unie, de Europese Commissie, het Economische en Sociaal comité, het Comité van de Regio's, de agentschappen van de EU).²⁷⁸

²⁷² X, *Begroting*, http://europa.eu/pol/financ/index_nl.htm.

²⁷³ M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN en J.P. LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2010, p. 166-167.

²⁷⁴ X, *Begroting*, http://europa.eu/pol/financ/index_nl.htm.

²⁷⁵ X, *Begroting*, http://europa.eu/pol/financ/index_nl.htm.

²⁷⁶ X, *Financial programming and budget*, http://ec.europa.eu/budget/mycountry/BE/index_nl.cfm.

²⁷⁷ X, *Zo wordt EU-geld gependeed*, http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_nl.htm.

²⁷⁸ X, *Zo wordt EU-geld gependeed*, http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_nl.htm.

Waar gaat het EU geld naartoe in uw land? 7,044 Miljard euro:

- 9.6 procent: Landbouw
- 5.5 procent: Regionale ontwikkeling (cohesie- en structuurfondsen)
- 14.6 procent: Onderzoek en ontwikkeling
- 3.3 procent: Burgerschap, vrijheid, veiligheid en justitie
- 0.1 procent: Activiteiten en programma's buiten de EU
- 67.1 procent: Administratieve uitgaven

Ter vergelijking: in Nederland spendeerde de Europese unie in hetzelfde jaar 2,014 miljard euro.²⁷⁹ En dit terwijl Nederland tegenover België meer geld besteed aan de EU-begroting (supra). Dit verschil heeft voornamelijk te maken met het feit dat veel EU-instellingen zich bevinden in Brussel.

5.4 Controle

De controle op de Europese begroting vindt binnen de Europese Unie plaats binnen iedere EU-instelling zelf en op lidstaatniveau. Het doel van de controle is het waarborgen van de wettigheid, de nauwkeurigheid en het correcte financiële beheer van de budgettaire verrichtingen.²⁸⁰ Als uitvoerend orgaan van de Europese Unie is de Commissie verantwoordelijk voor het beheer en de tenuitvoerlegging van de EU-begroting, en de uitvoering van de beleidsmaatregelen en programma's die door het Parlement en de Raad zijn goedgekeurd. De Commissie voert de begroting uit onder het wakend oog van de Rekenkamer. De Rekenkamer streeft namelijk het goed financieel beheer na. Bovendien verleent het Europees Parlement de Commissie enkel een kwijting voor de uitvoering van de begroting als het met het jaarverslag van de Rekenkamer tevreden is.

INTERNE CONTROLE- De interne controle binnen de Europese Unie vindt plaats binnen de instellingen zelf of gebeurt door de lidstaten.²⁸¹ Allereerst worden er vanuit de Commissie zelf strenge interne controlemaatregelen gehanteerd om te garanderen dat Europese middelen op een doeltreffende en efficiënte wijze worden besteed.²⁸² Als uitvoerend orgaan van de Europese Unie is de Commissie namelijk verantwoordelijk voor het beheer en de tenuitvoerlegging van de EU-begroting. Het grootste deel van het werk en van de uitgaven wordt gedaan door de nationale en lokale overheden, maar de Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht hierop.

De financieel controleur van de Commissie is in de eerste plaats belast met de controle op het aangaan van betalingsverplichtingen en op het verstrekken van betalingsopdrachten. Hij wordt hierin bijgestaan

²⁷⁹ X, *Zo wordt EU-geld gespendeerd*, http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_nl.htm.

²⁸⁰ X, *Begrotingscontrole*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.5.html.

²⁸¹ H. MATTHIJS, F.NAERT en J. VUCHELEN, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2001, p. 136; M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN en J.P. LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2010, p. 526-528.

²⁸² X, *Financial programming and budget*, http://ec.europa.eu/budget/mycountry/BE/index_nl.cfm.

door meerdere ondergeschikte financiële controleurs.²⁸³ De financieel controleur verricht zowel controles vooraf als achteraf.

Daarnaast spelen ook de lidstaten een belangrijke rol. Dit omdat 80 procent van de EU-begroting wordt beheerd door nationale of regionale overheden (zie infra).²⁸⁴ De lidstaten spelen vooral een belangrijke rol bij het opsporen en aanpakken van fraude en andere onregelmatigheden. In verband met de fraudebestrijding dienen we te verwijzen naar OLAF (Office européen de Lutte Anti Fraude).²⁸⁵ Dit Europese bureau voor de strijd tegen fraude werd opgericht op 1 juni 1999 door de Commissie.²⁸⁶ Het opereert dus ook onder het gezag van de Commissie, hoewel het wel over een zekere onafhankelijkheid beschikt bij het uitvoeren van zijn taken.²⁸⁷ OLAF bestaat uit specialisten op het gebied van antifraude. Ze onderzoekt fraude met EU-geld, corruptie en ernstig wangedrag binnen de Europese instellingen. Daarenboven draagt het ook nog bij aan het fraudebestrijdingsbeleid van de Europese Commissie.²⁸⁸ Zo heeft OLAF sinds 1999 al meer dan 1,1 miljard euro teruggevorderd ten bate van het EU-budget.

EXTERNE CONTROLE- Wat betreft de externe controle zijn het Europees Parlement en de Rekenkamer bevoegde actoren.

Het Europees Parlement heeft een belangrijke rol wat betreft de controle op de uitgaven omdat het na elk begrotingsjaar de uitgaven van de Commissie moet goedkeuren. Zo moet het Europees Parlement jaarlijks aan de Commissie een kwijting verlenen op basis van het jaarverslag van de Europese Rekenkamer, waarin de eventuele gevallen van fraude en andere onregelmatigheden worden gerapporteerd. Wanneer het Europees Parlement dus van oordeel is dat de Europese Commissie haar taak niet naar behoren heeft uitgevoerd, kan het de kwijting weigeren. Dit heeft in het verleden al geleid tot de val van de Commissie. Zo besloot de Commissie Santer in 1999 om op te stappen onder druk van het Europees Parlement. Het Parlement vond namelijk dermate veel onregelmatigheden bij de toekenning van contracten aan externe organisaties dat er de kwijting moesten weigeren.²⁸⁹ Bovendien is er ook bij de opmaak van de rekeningen een rol weggelegd voor het Europees Parlement.²⁹⁰ De controle wordt in het Parlement uitgeoefend door de Begrotingscommissie.²⁹¹

De Europese Rekenkamer (European Court of Auditors, ECA) is de onafhankelijke externe auditinstelling van de Europese Unie die instaat voor de belangen van de belastingbetalers in de Europese Unie.²⁹² Zij

²⁸³ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De Europese begroting*, Antwerpen, Intersentia, 1997, p. 162.

²⁸⁴ X, *Financial programming and budget*, http://ec.europa.eu/budget/mycountry/BE/index_nl.cfm.

²⁸⁵ Art. 325 e.v. VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁸⁶ Besluit nr. 352 van de Commissie van 28 april 1999, *PB* 136 van mei 1999.

²⁸⁷ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 207.

²⁸⁸ X, *European anti-fraud office*, http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_nl.htm.

²⁸⁹ X, *Begroting en begrotingscontrole in de EU*, https://www.europa-nu.nl/id/vhi8q1ywesza/begroting_en_begrotingscontrole_in_de_eu.

²⁹⁰ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De Europese begroting*, Antwerpen, Intersentia, 1997, p. 162.

²⁹¹ B. KERREMANS, H. MATTHIJS, *De Europese begroting*, Antwerpen, Intersentia, 1997, p. 167.

²⁹² M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN en J.P. LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2010, p. 551.

staat het Europees Parlement bij in haar controletaak. De Rekenkamer werd ingesteld bij Verdrag van Brussel in 1975 en is werkzaam vanaf eind 1977. Het duurde wel nog tot 1 november 1993 vooraleer de Europese Rekenkamer een officiële Europese instelling werd. De oprichting van deze onafhankelijke auditinstelling in 1975 hing samen met een twee gebeurtenissen. Ten eerste speelt de uitbreiding van de eigen middelen van de Europese Unie een grote rol. Voor 1975 kende de Europese Gemeenschap namelijk alleen de douanerechten en de landbouwheffingen als eigen middelen. Ten tweede kreeg het Europees Parlement in 1975 de bevoegdheid om kwijting te verlenen voor de begrotingsuitvoering (zie supra). Het is namelijk steeds het Europees Parlement geweest die er op aandrang om een onafhankelijke controle-instantie op te richten, zodat ze hiervan gebruik kan maken bij haar eigen controlewerkzaamheden.²⁹³ Zodoende baseert het Europees Parlement zich bij het al dan niet verlenen van de kwijting op het jaarverslag van de Rekenkamer.

De Europese Rekenkamer controleert of de middelen van de Europese Unie correct worden geïnd en besteed, en helpt het financiële beheer van de Europese Unie te verbeteren.²⁹⁴ Volgens artikel 287, eerste lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie onderzoekt de Europese Rekenkamer de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de Unie en tevens de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van elk door de Unie ingesteld orgaan of ingestelde instantie. Met dit laatste worden vooral agentschappen van de Europese Unie bedoelt, zoals bijvoorbeeld het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de Beroepsopleiding of de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden. De controle door de Rekenkamer betreft de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en gaat tevens ook het goed financieel beheer na.²⁹⁵ Dit controleert de Rekenkamer aan de hand van de vaststellingen en stortingen van de ontvangsten, evenals aan de hand van betalingsverplichtingen en van betalingen.²⁹⁶ Bovendien kan de controle ook altijd ter plaatse gebeuren bij de verschillende instellingen. Verder heeft de Europese Rekenkamer ook een raadgevende functie. Zo brengt de Europese Rekenkamer ook advies uit, op verzoek van de andere EU instellingen, over nieuwe of herziene EU-wetgeving met financiële gevolgen. Zij kan ook op eigen initiatief standpunten publiceren over andere kwesties. De bevindingen van de Rekenkamer worden gepubliceerd in jaarlijkse en specifieke verslagen, die de aandacht van de Commissie en de lidstaten vestigen op fouten en tekortkomingen, en ook aanbevelingen voor verbetering bevatten. Dit jaarverslag wordt dan toegezonden naar de instellingen van de Europese Unie. De instellingen kunnen dan antwoorden op de opmerkingen van de Rekenkamer. De antwoorden worden dan samen met het jaarverslag van de Rekenkamer gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. De Rekenkamer moet evenwel niet wachten op het jaarverslag om adviezen en opmerkingen te formuleren. Ze kan namelijk te alle tijde opmerkingen maken met betrekking tot bijzondere vraagstukken en op verzoek van een instelling kan ze te alle tijde adviezen formuleren.²⁹⁷

²⁹³ N.S., *De financiën van de Europese Unie*, Eindhoven, Groenendijk, 1998, p. 169.

²⁹⁴ Art. 285 – 287 VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁹⁵ Art. 287, 2de lid VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁹⁶ Art. 287, 2de lid VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

²⁹⁷ Art. 287, 4de lid VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

De Europese Rekenkamer bezit geen wettelijke bevoegdheden. Als de Rekenkamer dus bijvoorbeeld fraude waarneemt, moet zij alle informatie en gegevens zo snel mogelijk doorsturen naar de bevoegde instanties. De Europese Rekenkamer heeft dus zelf geen juridische bevoegdheden, maar brengt onregelmatigheden, tekortkomingen en mogelijke fraude onder de aandacht van de verantwoordelijke EU-organen, waaronder het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

Dit onafhankelijke externe auditorgaan van de Europese Unie is gelegen in Luxemburg, maar er is ook een vestiging in Brussel. De Europese Rekenkamer bestaat uit zeven kamers en 28 leden.²⁹⁸ Aangezien het college uit 28 leden bestaat, kunnen we vaststellen dat de Rekenkamer dus één lid per lidstaat telt. Zij worden benoemd voor een ambtsperiode van zes jaar door de Raad van de Europese Unie, na raadpleging van het Europees Parlement. Deze leden zijn herbenoembaar.²⁹⁹ Ze voeren hun ambt uit in volle onafhankelijkheid en houden rekening met het algemeen belang van de Unie.³⁰⁰ De voorzitter wordt gekozen uit de leden, en is dan voorzitter voor de duur van drie jaar. De voorzitter op dit moment is Vítor Manuel da Silva Caldeira.³⁰¹

De Rekenkamer heeft al aanzienlijke positieve invloeden gehad op het financiële beheer van de Europese begroting door haar objectieve verslagen en adviezen. Zij heeft dus haar taak als onafhankelijke hoedster van de financiële belangen van de burgers van de Unie vervuld.³⁰²

EUROPEES BLUNDERBOEK- De Rekenkamer stelt na het einde van elk begrotingsjaar een jaarverslag op. Zo stelde de Rekenkamer op 10 november 2015 zijn jaarverslag over het begrotingsjaar 2014 voor. Dit wordt helaas vaak een 'blunderboek' genoemd, aangezien de Europese Rekenkamer vaak geen volledige goedkeuring over de besteding van de Europese begroting kan geven.³⁰³

We noemen het een blunderboek aangezien zo'n 4,4 procent van de begroting bestond uit fouten. Dit gaat dus over het geld dat niet betaald had mogen worden omdat het niet in overeenstemming is met de toepasselijke wetgeving. Het is wel een lichte verbetering tegenover 2013 toen het foutenpercentage 4,5 procent bedroeg. Maar het is nog steeds aanzienlijk hoger dan het kleinste foutenpercentage ooit, dat 3.3 procent bedroeg in 2009.³⁰⁴

Dat betekent dus dat in bijna 1 op 20 door de Europese Rekenkamer uitgevoerde controles er onregelmatigheden vastgesteld werden. Concreet wil dit zeggen dat de bestedingsdossiers voor bijna

²⁹⁸ M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN en J.P. LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2010, p. 553.

²⁹⁹ Art. 286, 2de lid VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

³⁰⁰ Art. 285 VWEU, *Pb.L* 26 oktober 2012.

³⁰¹ X, *Europese Rekenkamer*, http://www.europa-nu.nl/id/vg9ho5kqfizb/europese_rekenkamer?ksel=n3.

³⁰² X, *De Europese Unie in het kort – Hoe werkt de Europese Unie*, europa.eu/pol/index_nl.htm.

³⁰³ B. STAES, *Europees Blunderboek: Foutenpercentage besteding Europese begroting bedraagt 4,4%*, <https://www.groen.be/nieuws/europees-blunderboek-foutenpercentage-besteding-europese-begroting-bedraagt-44>.

³⁰⁴ B. STAES, *Europees Blunderboek: Foutenpercentage besteding Europese begroting bedraagt 4,4%*, <https://www.groen.be/nieuws/europees-blunderboek-foutenpercentage-besteding-europese-begroting-bedraagt-44>.

6,27 miljard euro aan fouten bevatten.³⁰⁵ Dit is niet weinig en zou al helemaal niet aanvaardbaar mogen zijn. Het verslag van de Rekenkamer kan dan ook als een oproep tot actie worden beschouwd.

De Europese Rekenkamer geeft zeer duidelijk aan om welk soort fouten het gaat. In 40,9 procent van de gevallen gaat het om zogenaamde "niet-subsidiabele kosten in de kostendeclaraties". In 27,27 procent gaat het om een niet-correcte toepassing van de openbare aanbestedingsprocedures. In 20,45 procent van de gevallen werd een onjuiste opgave gedaan van arealen door landbouwers. De overige 11,36 procent betreft "niet-subsidiabele projecten, activiteiten en begunstigen en administratieve fouten voor natuurlijke hulpbronnen".³⁰⁶

Waar ligt nu het probleem? Het Europese Rekenhof moet helaas vaak vaststellen dat bij het overgrote deel van de ontdekte fouten de lidstaten over voldoende informatie beschikken om de fout zelf te kunnen ontdekken. Dit wil concreet zeggen dat de nationale administraties vaak de informatie ter beschikking hebben om te kunnen concluderen dat er niet tot uitbetaling van de Europese gelden moet worden overgegaan. Het is inderdaad zo dat in 80 procent van de gevallen de Europese gelden worden beheerd door de Europese commissie, in samenhang met de administraties van de nationale en regionale overheden.³⁰⁷ Als we dan in concreto naar België gaan kijken, moeten we ook vaststellen dat België ook niet zo goede cijfers haalt. Dit kunnen we afleiden uit pagina 63 van het Rekenkamerverslag. Uit de zeven gecontroleerde EFRO-dossiers (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) bevatten er namelijk vier één of zelfs meer fouten. En bovendien bevatten acht van de elf gecontroleerde cohesie- en natuurlijke hulpbronnen dossiers ook fouten.

We kunnen dus concluderen dat vele lidstaten in tijden van crisis en besparingen de Europese begroting beschouwen als een extra zakcentje. Dit is iets wat niet kan en mag gebeuren. Wat kunnen de Europese Rekenkamer en de Europese Unie hiertegen doen? Vítor Caldeira, de president van de Europese Rekenkamer antwoordde hierop: "*De EU moet haar geld beter investeren. Zij moet ervoor zorgen dat haar investeringen beter aansluiten op haar prioriteiten, dat er eenvoudiger regels worden vastgelegd om resultaten te behalen en dat middelen doelmatiger worden beheerd.*"³⁰⁸

Men gaat dus best over tot een duidelijk overzicht van alle lidstaten die in gebreke blijven. Bovendien moet men dan gaan zoeken naar een manier om deze Europese gelden, die niet hadden moeten worden

³⁰⁵ B. STAES, *Europees Blunderboek: Foutenpercentage besteding Europese begroting bedraagt 4,4%*, <https://www.groen.be/nieuws/europees-blunderboek-foutenpercentage-besteding-europese-begroting-bedraagt-44>.

³⁰⁶ B. STAES, *Europees Blunderboek: Foutenpercentage besteding Europese begroting bedraagt 4,4%*, <https://www.groen.be/nieuws/europees-blunderboek-foutenpercentage-besteding-europese-begroting-bedraagt-44>.

³⁰⁷ B. STAES, *Europees Blunderboek: Foutenpercentage besteding Europese begroting bedraagt 4,4%*, <https://www.groen.be/nieuws/europees-blunderboek-foutenpercentage-besteding-europese-begroting-bedraagt-44>.

³⁰⁸ B. STAES, *Europees Blunderboek: Foutenpercentage besteding Europese begroting bedraagt 4,4%*, <https://www.groen.be/nieuws/europees-blunderboek-foutenpercentage-besteding-europese-begroting-bedraagt-44>.

uitgekeerd, terug te vorderen. Ook kan er worden geopteerd voor een uitgewerkt plan waarin lidstaten aangeven wat er gebeurt met de gelden van Europa, om zo adequater tot terugvordering over te kunnen gaan.

HOOFDSTUK 6. INVLOED EUROPA OP NATIONALE BEGROTINGSBELEID

Europa oefent al gedurende enige tijd een invloed uit op het Belgische begrotingsbeleid, en dit door middel van het Stabiliteits- en Groeipact van 1997. Dit zijn een aantal regels voor gezonde overheidsfinanciën en een gecoördineerd begrotingsbeleid voor de landen van de Europese Unie. Het doel is dus tweeledig: enerzijds buitensporige tekorten te voorkomen en anderzijds deze te corrigeren. Maar door de economische- en de Eurocrisis in 2008, heeft Europa het toezicht op de nationale begrotingen nog verder versterkt en aangevuld. Dit gebeurde onder andere door het Six Pack en het Two pack. We bemerken zo dat Europa steeds meer invloed heeft op het nationale begrotingsbeleid, en dit terwijl de regionalisering in ons land ook niet stil staat.

6.1 Stabiliteits- en Groeipact

Tijdens de Europese Raad van Amsterdam in 1997 werd door middel van Verordening nr. 1466/97 het Stabiliteits- en Groeipact aangenomen.³⁰⁹ Het Stabiliteits- en Groeipact legt aan de lidstaten op om buitensporige tekorten op hun overheidsbegrotingen te vermijden. In het Stabiliteits- en Groeipact vinden we onder andere de normen met betrekking tot de 3 procent deficit en 60 procent schuldgraad. Dit wil concreet zeggen dat lidstaten geen begrotingstekort mogen hebben van meer dan 3 procent van het bruto binnenlands product (BBP) of een schuldgraad van meer dan 60 procent van het bruto binnenlands product (BBP). Ter preventie hiervan dienen de lidstaten een middellange termijn doelstelling voor het begrotingssaldo na te leven en jaarlijks een stabiliteitsprogramma in te dienen bij de Commissie. Het corrigerend gedeelte voorziet dan in speciale procedures waarmee de buitensporige tekorten stapsgewijs worden verlaagd. We moeten erop wijzen dat voor federale landen, zoals België, er een artikel bestaat in de Bijzondere Financieringswet waarmee de 'afdeling financieringsbehoeften' werd opgericht bij de Hoge Raad van Financiën.³¹⁰ Deze sub-instelling werd opgericht in 1989 met als doel het bewaken van de verschillende overheden in een federale staat om zodoende het globale tekort in verband te leggen met de 3 procentnorm.³¹¹

6.2 Six Pack

SIX PACK- Door de Europese schuldencrisis van 2011 werd het begrotingskader van de Europese Unie grondig versterkt en aangevuld. Dit gebeurde door de secundaire Uniewetgeving van het Six Pack, dat bestaat uit vijf verordeningen en één richtlijn. Deze maatregelen moeten dus de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact versterken en uitbreiden. Verder wil men ermee ook de coördinatie van het economisch beleid tussen de EU-lidstaten bevorderen.³¹² Men beseftte dus door de crisis dat het

³⁰⁹ Verord. Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb.L.* 2 augustus 1997, 209.

³¹⁰ Art. 49, §6 Bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, *BS* 17 januari 1989, 850.

³¹¹ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VERECK, *Handboek Openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 90.

³¹² X, *Evaluatie van de efficiëntie van het Two pack en het Six Pack*, <http://www.consilium.europa.eu/nl/policies/six-pack-two-pack-review/>.

economisch en begrotingsbeleid van de Europese Unie diende verstrekt te worden. Dit mede om toekomstige crisissen te vermijden.³¹³

De regels uit het Six Pack hebben betrekking op het begrotingstoezicht, de macro-economische onevenwichten en de begrotingskaders.³¹⁴

BEGROTINGSTOEZICHT- De eerste verordening van het Six Pack is de Verordening inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied.³¹⁵ Deze verordening is dus bijgevolg enkel van toepassing op lidstaten die de euro als munt hebben. In deze verordening worden de sancties vastgesteld die worden opgelegd wanneer lidstaten een inbreuk maken op het preventieve of het corrigerende gedeelte van het Stabiliteits- en Groeipact.³¹⁶ Deze sancties zijn nodig om de effectiviteit van het begrotingstoezicht te vergroten in het eurogebied. Het gaat om sancties zoals rentedragende en niet-rentedragende deposito's en boetes. Verder hebben we de Verordening nr. 1466/97 aangaande de eerste regels aangaande het Europese toezicht op de budgettaire situatie van de lidstaten en hun economisch beleid die wordt vervangen door de derde verordening van het Six Pack. Het toezicht op de begrotingssituatie en op de coördinatie van het economisch beleid wordt namelijk versterkt met de nieuwe verordening.³¹⁷ Ten slotte is er nog de Verordening tot wijziging van Verordening 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.³¹⁸ In deze verordening wordt er duidelijk aangegeven wanneer er sprake is van buitensporige tekorten. Dit is het geval wanneer het begrotingstekort de referentiewaarde overschrijdt van 3 procent van het bruto binnenlands product of een overheidsschuld heeft van meer dan 60 procent van het bbp en wanneer dit begrotingstekort ofwel wordt veroorzaakt door een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de overheid, ofwel wanneer dit begrotingstekort wordt veroorzaakt door een ernstige economische neergang.³¹⁹ Wanneer er dan sprake is van een dergelijk buitensporig tekort, bepaalt deze verordening hoe dit tekort moet gecorrigeerd worden. Dit gebeurt door aanbevelingen van de Raad aan de lidstaat in kwestie. Wanneer de lidstaat geen gevolg geeft aan deze aanbevelingen, kunnen deze openbaar worden gemaakt of kan er worden overgegaan tot boetes.

MACRO-ECONOMISCHE ONEVENWICHTEN- In dit kader spelen er twee verordeningen een grote rol. Allereerst is er de Verordening betreffende de handhavingsmaatregelen voor de correctie van

³¹³ I. BACHE, S. GEORGE en S. BULMER, *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 411.

³¹⁴ J. RICHARDSON, S. MAZEY, *European Union: Power and Policy-making*, London, Routledge, 2015, p 342.

³¹⁵ Verord. EP en Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

³¹⁶ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek Openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 96.

³¹⁷ Verord. EP en Raad nr. 1175/2011, 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

³¹⁸ Verord. Raad nr. 1177/2011, 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

³¹⁹ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek Openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 102.

buitensporige macro-economische onevenwichten in het eurogebied.³²⁰ Deze stelt dat macro-economisch evenwicht dient te worden bereikt door middel van stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en een houdbare betalingsbalans.³²¹ Wanneer er toch sprake is van buitensporige macro-economische onevenwichten in het eurogebied, wordt er overgegaan tot sancties volgens artikel 1 van deze verordening. In dit kader is er sprake van twee soorten van sancties: de rentedragende deposito en de boete. Verder is er ook nog de Verordening betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichten.³²² In deze verordening regelt men dan hoe macro-economische onevenwichten kunnen worden voorkomen. Het uitgangspunt hier is de versterking van het economische bestuur binnen de Europese Unie.³²³

RICHLIJN BEGROTINGSKADER- Ten slotte bestaat het laatste deel van het Six Pack uit de Richtlijn tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.³²⁴ Deze richtlijn legde aan de lidstaten de verplichting op om hun begrotingsreglementering tegen 31 december 2013 in overeenstemming te brengen met deze richtlijn. De richtlijn heeft dus tot doel om een uniform begrotingskader te creëren voor de lidstaten.

6.3 Two Pack

TWO PACK- Daarnaast werd in 2013 ook het Two Pack van kracht, dat grotendeels bestaat uit dezelfde doelstellingen als het Six Pack.³²⁵ Het is dus een verdere aanvulling op het Six Pack en voorziet voornamelijk in een versterking van het toezicht door de Europese Commissie op de nationale begrotingen van landen die de euro als valuta hebben ingevoerd.³²⁶ Deze nieuwe maatregelen vinden hun rechtsgrond in artikel 136 en artikel 121, lid 6 van het VWEU. Het verschil met het Six Pack is dat deze twee verordeningen enkel maatregelen opleggen aan lidstaten die de euro als munt hebben.

Het Two Pack bestaat uit twee verordeningen. De eerste verordening betreft een uitbreiding van de controlemogelijkheden van de Europese Commissie op nationale begrotingen en het bevorderen van

³²⁰ Verord. EP en Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichten in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

³²¹ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek Openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 97.

³²² Verord. EP en Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichten, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

³²³ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek Openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, p. 98.

³²⁴ Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

³²⁵ J. RICHARDSON, S. MAZEY, *European Union: Power and Policy-making*, London, Routledge, 2015, p. 343.

³²⁶ X, *Two Pack enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area*, http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-13-457_en.htm; J. RICHARDSON, S. MAZEY, *European Union: Power and Policy-making*, London, Routledge, 2015, p. 343.

begrotingsdiscipline.³²⁷ De tweede verordening bevat bepalingen over verdergaand toezicht op nationale begrotingen in die gevallen waarin een euroland reeds in financiële moeilijkheden verkeert.³²⁸

Er werd steeds meer gepleit voor een strengere controle op de nationale begrotingen door Europa. Dit voornamelijk vanuit het perspectief dat voorheen de controle door Europa slechts achteraf gebeurde en men nu een controle wou die voorafgaand aan de begroting zou plaatsvinden.³²⁹ Het doel van deze voorafgaande controle is dan situaties zoals in Griekenland te voorkomen. Sinds het akkoord van februari 2013 van de ministers van Financiën van de lidstaten en het Europees Parlement zal Europa de begrotingen van eurolanden eerder gaan controleren. In de toekomst zullen dus de landen die de euro als munt hebben hun nationale begroting uiterlijk tegen 15 oktober moeten indienen bij de Europese Commissie. De nieuwe regels worden toegepast voor de begrotingen vanaf 2014. We kunnen hierbij aanmerken dat dit tijdstip dus valt voor het tijdstip dat men in België het ontwerp van de begroting moet indienen bij het Parlement.

Als reden voor deze voorafgaande controle geeft men dat het economische beleid in de Europese Unie wordt gezien als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en dat op deze manier de coördinatie van het begrotingsbeleid van lidstaten die de euro als munt hebben wordt verzekerd, wat verder wordt uitgelegd in artikel 3 van de tweede Verordening (Verord. nr. 473/2013). Zo kan men dus ongunstige ontwikkelingen zoals overheidstekorten en staatsschulden die hoog oplopen aan het licht brengen en voorkomen.³³⁰ De Commissie heeft dan als taak om deze plannen te evalueren en controleren op zo een manier dat er een gecoördineerd economisch beleid bestaat tussen de Lidstaten die de euro hebben als munt en dat de EU-regels hieromtrent worden gerespecteerd. De plannen worden dan ingedeeld in drie categorieën: *compliant, partially compliant, or at risk of non-compliance*.³³¹ België bevindt zich in het preventieve deel van het Stabiliteits- en Groeipact. Dit wil zeggen dat we een begrotingstekort van minder dan 3 procent van het BBP hebben. Uit de Commission opinion blijkt dat we in grote mate voldoen aan de bepalingen van het Stabiliteits- en Groeipact, maar dat onze plannen toch kunnen leiden tot een geringe afwijking van het aanpassingstraject naar de middellangetermijndoelstelling van de begroting. (zie bijlage 1: Commission opinion van 16 november 2015 over het ontwerpbegrotingsplan België 2016 van 15 oktober 2015.)

Ten slotte worden er in de Verordening nr. 473/2013 maatregelen opgenomen voor de eurolanden die buitensporige overheidstekorten hebben of die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden wat betreft hun financiële stabiliteit en waarbij de kans bestaat dat dit een negatief

³²⁷ Verord. EP en Raad nr. 472/2013, 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, *Pb.L.* 27 mei 2013, afl. 140.

³²⁸ Verord. EP en Raad nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb.L.* 27 mei 2013, afl. 140

³²⁹ X, *Europa gaat begroting lidstaten vooraf controleren*, <http://www.hln.be/hln/nl/3424/Economische-crisis/article/detail/1115529/2010/06/08/Europa-gaat-begroting-lidstaten-vooraf-controleren.dhtml>.

³³⁰ X, *Economische en financiële zaken*, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_nl.htm.

³³¹ X, *Economische en financiële zaken*, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_nl.htm.

overloopeffect zal hebben op de andere eurolanden. Hiervoor voorziet men dan in een verscherpt toezicht.

BIJKOMENDE MAATREGELEN- Dit is niet de enige manier waarop de Europese Unie toezicht houdt op de economische ontwikkelingen in de EU-landen. Ook maakt zij sinds juli 2015 frequente analyses van nationale en internationale economische gegevens.³³² Het gaat dan om verslagen en mededelingen van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de economische situaties en ontwikkelingen. Verder gaat de Europese Commissie sinds het najaar van 2012 ook over tot het maken van voorspellingen van diverse economische actoren (BBP, inflatie, werkloosheid,...).³³³ Deze voorspellingen gelden voor twee jaar vooruit. Ten slotte gaat de Europese Commissie ook over tot het beoordelen van de stabiliteits- en convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.

Hier bovenop levert de Commissie elk jaar twee documenten af die kunnen helpen bij het opsporen van economische problemen en deze aan te pakken. De jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag.³³⁴ Deze jaarlijkse groeianalyse kan men gebruiken vanaf het einde van het jaar. Het beschrijft voornamelijk de vooruitgang van de Europese Unie ten opzichte van zijn prioriteiten op lange termijn.³³⁵ Ook worden de prioriteiten van de Unie voor het komende jaar hierin vastgelegd. Het waarschuwingsmechanismeverslag geeft weer in welke landen de economie onvoldoende in evenwicht is.³³⁶

6.4 Evaluatie

EVALUATIE- De Commissie evalueerde de prestaties van het Two Pack en Six Pack en de resultaten hiervan werden bekendgemaakt in november 2014. Uit het verslag bleek dat de regels uit het Two Pack en Six Pack hebben gezorgd voor een aantal verbeteringen. Zo ontstond er namelijk een diepere en bredere economische governance in de Europese Unie. Bovendien zorgden ze ook voor een hoger niveau van begrotingsconsolidatie. En ten slotte ontstond er ook meer economische convergentie en is er nu sprake van minder macro-economische onevenwichten.³³⁷ We moeten hier wel bij vermelden dat de Commissie nog niet alle regels heeft kunnen evalueren, aangezien sommige regels daarvoor nog niet lang genoeg van kracht waren op het moment van de evaluatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de procedure van buitensporige onevenwichten of de toepassing van sancties. Ook de regels met betrekking tot de preventieve doelen konden niet worden geëvalueerd, aangezien de Europese Unie bij de invoering ervan verkeerde in een economische crisis en de doeltreffendheid van deze preventieve maatregelen net getest moeten worden in een gezonde economie. Uiteraard werden er ook werkpunten ter verbetering voorgelegd. Zo vraagt de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad om te zorgen voor eenvoudigere regels en processen waar mogelijk om op deze manier de transparantie te vergroten en

³³² X, *Economische en financiële zaken*, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_nl.htm.

³³³ X, *Economische en financiële zaken*, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_nl.htm.

³³⁴ X, *Economische en financiële zaken*, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_nl.htm.

³³⁵ X, *Economische en financiële zaken*, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_nl.htm.

³³⁶ X, *Economische en financiële zaken*, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_nl.htm.

³³⁷ Zie Mededeling van de Commissie over de evaluatie van de economische governance: verslag over de toepassing van het Two Pack en het Six Pack (2014)

de toepassing te verbeteren. Verder moet er een grotere nationale verantwoordelijkheid voor de noodzakelijke hervormingen in de lidstaten tot stand worden gebracht, zodat de aanbevelingen in het kader van het Europese semester beter worden uitgevoerd. En ten slotte moet ook de betrokkenheid van de nationale parlementen worden vergroot.

6.5 Controle op Europese begroting

Maar ook de Lidstaten (m.n. Nederland, Zweden en Verenigd Koninkrijk) dringen erop aan de Europese begroting strikter moet gecontroleerd worden door de Lidstaten en de Commissie. Er is dus sprake van enige wisselwerking: Europa controleert de nationale begrotingen en de Lidstaten willen de Europese begroting meer controleren. Zo schreef in februari 2015 de Nederlandse Algemene Rekenkamer in het jaarlijkse EU-tendrapport dat bij de controle op de besteding van EU-subsidies te weinig wordt gekeken of Europese projecten ook effectief zijn.³³⁸

³³⁸ X, *Begroting en begrotingscontrole*, http://www.europa-nu.nl/id/vhi8q1ywesza/begroting_en_begrotingscontrole_in_de_eu.

HOOFDSTUK 7: DE PARADOXALE GEVOLGEN VAN DE EUROPEANISERING EN REGIONALISERING

7.1 Probleemstelling

PROBLEEMSTELLING- Wat we met deze thesis dienen te onderzoeken is of het huidige systeem van controle op inning en besteding van overheidsfinanciën een goed systeem is. In dit verband kunnen we wijzen op enerzijds de regionalisering en anderzijds de europeanisering. Europeanisering houdt dan in dat diverse aspecten van nationale politieke systemen moeten worden aangepast aan de vereisten die gesteld worden door het lidmaatschap van de Europese Unie.³³⁹ Regionalisering is het proces van federalisering, en dus het steeds meer bevoegdheden overhevelen naar de gemeenschappen en de gewesten.

De omvorming van het unitaire naar het federale België liep inderdaad gelijk met een steeds verdergaande integratie van de Europese Unie. Zo is er steeds meer sprake van fiscale bevoegdheden voor Europa, terwijl we ook steeds meer bevoegdheden doorschuiven naar de deelstaten. De combinatie van beide revoluties kunnen dan ook leiden tot paradoxale resultaten. Men beschouwt de overdracht van bevoegdheden naar Europa en de interne dynamiek van federale landen vaak ten onrechte als twee volledig aparte zaken. Ik vermeld 'ten onrechte', aangezien er in België een zekere spanning bestaat tussen beiden. Zo heerst er een bepaalde Europese 'blindheid' voor het Belgische regionale niveau.

De Europese Unie oefent dus een zekere invloed uit over de institutionele organisatie van het Belgische politieke systeem. Meer bepaald over de uitvoerende macht via de deelname van de nationale regering aan de Raad van Ministers. De Raad van Ministers speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van het Europese beleid. Maar de uitvoerende macht is in België niet geconcentreerd in één regering. We hebben een federaal staatsbestel waarin de gemeenschappen en gewesten ook over een eigen regering beschikken. Er ontstaat dus een soort van discrepantie tussen de binnenlandse organisatie en de Europese politieke orde. Er moet gezocht worden naar een manier waarop de uitvoerende macht in zijn geheel zo optimaal mogelijk aan de Europese besluitvorming kan deelnemen.

Een voorbeeld hiervan is dat de regionale deelstaten in hun bevoegdheidsdomeinen worden geconfronteerd met Europese richtlijnen en verordeningen waarover ze niet de kans hadden om mee te onderhandelen. Ze kunnen dus niet mee onderhandelen, maar worden wel gedwongen deze regels te implementeren en bijgevolg na te leven. In tegenstelling hiermee draagt de federale staat wel de verantwoordelijkheid van de implementatie van de richtlijnen, terwijl ze er weinig aan kunnen doen dat de deelstaten deze niet (juist) implementeren.

De Europeanisering in samenhang met de regionalisering zorgt dus voor een paradoxale uitkomst. Denk bijvoorbeeld aan de Europese Eenheidsakte van 1997. Deze akte zorgde er niet alleen voor dat de

³³⁹ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 47.

bevoegdheden inzake landbouw naar Europa werden verschoven, maar ook dat de deelstaten weer een stukje van hun autonomie verloren, aangezien zij bevoegd waren voor landbouw. Deze Europese Eenheidsakte zorgde dus dat de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap sterk uitbreidden. In een aantal gevallen ging het dus om bevoegdheden die de deelstaten, en vooral de Gewesten, net hadden gekregen.³⁴⁰ Dit is niet alleen zo in België, maar ook in Schotland. Zowel Schotland en Vlaanderen waren namelijk bevoegd voor landbouw, maar zagen met deze Eenheidsakte toch hun bevoegdheden verschuiven naar Europa. Dit zorgde ervoor dat ze hun exclusieve bevoegdheid nu toch dienden te delen met de andere deelstaten en het federale niveau.³⁴¹ Het lijkt dat het verschil tussen de binnenlandse politieke organisatie en de Europese politieke orde leidt tot aanpassingsdruk ten aanzien van het niveau van de lidstaten.³⁴²

7.2 Regionalisering

REGIONALISERING- Doorheen de geschiedenis werd de Belgische staat al verschillende keren hervormd. Zo ging België over van een unitaire naar een federale staat en kregen de gemeenschappen en gewesten steeds meer bevoegdheden. De meest recente staatshervorming is de 6^{de} staatshervorming, waarbij opnieuw een heel aantal bevoegdheden werden overgeheveld van het federale niveau naar de deelstaten. Vlaanderen werd zo bevoegd voor een heel aantal domeinen, waarin ze nu zowel regelgevend als uitvoerend kan optreden. Concreet wil dit dus zeggen dat de Vlaamse overheid zelf regels kan vaststellen die de federale wetgeving kunnen aanpassen, vervangen of aanvullen.

Aangezien de deelstaten dus steeds meer bevoegdheden overgeheveld krijgen, kunnen we ons de vraag stellen of dit in de lijn ligt met een unitair Rekenhof. Aangezien deelstaten beschikken over een eigen regering en een eigen parlement zou een regionale Rekenkamer inderdaad een logische volgende stap zijn. Al moeten we dit toch even kritisch bekijken en relativiseren. Men moet dan namelijk ook zorgen voor extra personeel, extra gebouwen, onderhoud, verwarming,... Deze extra instelling gaat dus niet goedkoop zijn, terwijl het misschien ook niet helemaal nodig is. In dit verband kunnen we kijken naar Spanje. Daar gaan ze namelijk deze regionale Rekenkamers afschaffen, net omdat ze te duur zijn in tijden van besparing. Ondanks een aantal pogingen om over te gaan tot regionale Rekenkamers, is dit tot op heden nog steeds niet het geval.

7.3 Europeanisering

EUROPEANISERING- We bemerken duidelijk dat de laatste jaren elke begrotingsopmaak, -controle en -discussie onlosmakelijk verbonden is met Europa. De start hiervan vinden we terug in het Stabiliteits- en Groeipact van 1997 (zie supra). Vanaf dan mag het begrotingstekort van de EU-landen namelijk niet meer de drempel van 3 procent van het bruto binnenlands product overschrijden, en moet de schuldgraad zich bevinden onder de 60 procent van het bruto binnenlands product. Dit was slechts de

³⁴⁰ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 52.

³⁴¹ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 203.

³⁴² J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 48.

start van het Europese toezichtkader en het striktere Europese toezicht op de nationale begrotingen. Zo volgde later de aanpassingen en aanvullingen zoals gestipuleerd in het Six Pact, het Fiscal Compact en het Two Pack.

EUROPESE BLINDHEID VOOR REGIONALE NIVEAU- Oorspronkelijk richtte de Europese integratie zich dus enkel op het begrotingssaldo. Maar door het uitbreken van de eurocrisis bleef de Europese controle niet beperkt tot het begrotingssaldo, maar werd ook het begrotingskader gecontroleerd. Daar waar de deelstaten dus vroeger zelf verantwoordelijk waren voor hun beleid (in geval het onder hun exclusieve bevoegdheid valt) of gedeeltelijk bevoegd waren (in het geval van gemengde bevoegdheid), moeten ze nu rekening houden met de beslissingen die worden genomen op het Europese niveau. En dit terwijl op het Europese niveau het de federale regering is die standpunten inneemt en deelneemt aan de onderhandelingen. Langs de andere kant draagt de federale staat wel de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de richtlijnen, ook als ze niet of niet correct worden opgezet door de deelstaten. Zo daagde de Europese commissie recent België opnieuw voor het Europese Hof van Justitie omdat ons land de Europese richtlijn over de uitgifte van gecombineerde verblijfs- en werkvergunning voor werknemers uit derde landen nog steeds niet had omgezet in nationale wetgeving. Deze richtlijn, die al vier jaar geleden werd goedgekeurd, moest het mogelijk maken voor werknemers uit landen van buiten de Europese Unie om via één procedure een verblijfs- en arbeidsvergunning te krijgen. De lidstaten moesten deze richtlijn omzetten in nationale wetgeving voor 25 december 2013. Na meer dan twee jaar was dit in België nog steeds niet gebeurd. De reden hiervoor is dus de interne Belgische bevoegdheidsverdeling. Zo ligt de bevoegdheid tot het uitreiken van arbeidskaarten bij de Gewesten. Ondanks dat de problematiek dus voor een deel tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort, daagde de Europese commissie toch de Staat België voor het Europese Hof van Justitie. De combinatie van enerzijds het ontbreken van de deelstaten bij de onderhandelingen omtrent zaken die onder hun (exclusieve) bevoegdheid vallen en anderzijds de federale verantwoordelijkheid voor het al dan niet of niet correct implementeren van de Gemeenschappen en de Gewesten van de richtlijnen genomen op het Europese niveau noemen we de Europese blindheid voor het regionale niveau.

Nu zijn er verschillende manieren om aan dit probleem tegemoet te komen. Wat betreft het ontbreken van de deelstaten aan de onderhandelingen kan er enerzijds worden geopteerd om via het nationale standpunt de inbreng van de deelstaten te laten doorwegen. Anderzijds kan er voorzien worden in een directe toegang voor de deelstaten tot het Europese niveau. Een soort 'Europa van de Regio's'. Dan gaat men de deelstaten dus beschouwen als constituerende elementen van de Europese Unie.³⁴³ In dit verband werd het Comité van de Regio's opgericht in 1994, dat zijn vestigingsplaats heeft in Brussel. Dit Comité is een soort van adviesorgaan dat bestaat uit vertegenwoordigers van Europese regionale en lokale overheden.³⁴⁴ Het idee was goed, maar de impact van dit orgaan blijft eerder beperkt. Het bezit namelijk zo geringe bevoegdheden en de samenstelling is dermate heterogeen dat het tot op heden nog

³⁴³ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 203.

³⁴⁴ P. CRAIG, G. DE BURCA, *Eu law: tekst, cases and materials*, Oxford, Oxford University press, 2011, p. 68-69.

maar zelden heeft kunnen wegen op de Europese besluitvorming.³⁴⁵ Dit bleek dus geen succesverhaal te zijn. Bovendien wordt een lidstaat in het internationale publiekrecht ondeelbaar beschouwd, en wordt de federale regering gezien als de vertegenwoordiger van alle overheidsniveaus.

Een andere oplossing houdt dus in dat men via nationale wegen de opinie van de deelstaten gaat laten doorwegen. Dit lijkt dus een betere manier te zijn om het probleem aan te pakken. Zo ontstonden in de meeste federale staten coördinatiemechanismen die ervoor moesten zorgen dat in het nationale standpunt de regionale gedachte werd verwerkt. In België kwam dit tot stand door de staatshervorming van 1993. Vanaf dan mogen de deelstaten hun interne bevoegdheden ook extern uitoefenen. Concreet betekent dit dat wanneer een deelstaat in België bevoegd is voor een bepaalde materie, deze deelstaat ook naar het buitenland toe bevoegd hoort te zijn voor deze materie. Dit *in foro interno, in foro externo* beginsel, dat zijn grondslag nu vindt in de Belgische Grondwet, zorgde voor een complex mechanisme wat betreft de vertegenwoordiging van de deelstaten in de Europese Unie.³⁴⁶

In 1994 sloten de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten een Samenwerkingsakkoord af over de vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers. Dit akkoord garandeert de inspraak van de deelstaten bij de vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers. Hoewel ook hier het opzet goed is, blijft het akkoord achterhaalt en is het dringend toe aan actualisatie. Er moet dus inderdaad een herziening gebeuren, wil het enig effect hebben. In de zomer van 2009 werd deze herziening al opgenomen in het Vlaamse Regeerakkoord (2009-2014) en het werd bovendien ook herhaald in heel wat beleidsbrieven. Maar ondanks dit is er van veel vooruitgang helaas nog geen sprake.

Hier bovenop heerst er in België de afwezigheid van een normenhierarchie. Dit wil zeggen dat de deelstaten bevoegd zijn voor het uitoefenen van Europese wetgeving binnen hun domeinen, maar dat wanneer dit niet of op een incorrecte manier gebeurt, het de lidstaat is en niet de deelstaat die hiervoor veroordeeld wordt. Dit leidt ons meteen naar de oplossingen in het kader van de federale verantwoordelijkheid voor het niet (correct) implementeren of uitvoeren door de deelstaten van Europese wetgeving. Zo verwacht de Europese Unie dat België één standpunt aanneemt in de Raad van Ministers en dat het dan ook verantwoordelijk is voor het onvoldoende of niet uitvoeren van de Europese beslissingen. Dit terwijl er dus aan de andere kant in de Belgische Grondwet wordt gesteld dat deelstaten in de hun toegewezen domeinen ook bevoegdheden hebben naar het buitenland toe.³⁴⁷ België is al diverse malen veroordeeld door het Europees Hof van Justitie omdat de deelstaten de Europese regelgeving niet of onvolledig hadden uitgevoerd (zie supra). Het Belgische federale niveau was in deze gevallen niet bij machte om de deelstaten te dwingen tot uitvoering.³⁴⁸ Het komt er dus op neer dat Europa wil dat lidstaten één standpunt aannemen, terwijl uit de Belgische Grondwet blijkt dat zowel het federale niveau, als de deelstaten bevoegdheden hebben op het gebied van extern beleid.³⁴⁹

³⁴⁵ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 204.

³⁴⁶ Art. 167, §1 GW, BS 17 februari 1994, 4054.

³⁴⁷ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 48.

³⁴⁸ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 53.

³⁴⁹ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 55.

Het is dus inderdaad zo dat ten opzichte van de Europese Unie alleen de lidstaten kunnen veroordeeld worden voor het niet of slecht implementeren van het Unierecht. En dit ondanks hun interne structuur. In de internationale rechtsorde geldt namelijk dat staten als volkenrechtelijke subjecten worden beschouwd, en met hun interne structuren of bevoegdheidsverdelingen wordt hierbij geen rekening gehouden. Bovendien is het vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie dat de interne structuur van een lidstaat geen excuus kan zijn voor de nalatigheid in de naleving of uitvoering van Europese normen. Er bestaat dus een duidelijke discrepantie tussen enerzijds het interne recht dat een actieve rol toedeelt aan de Gemeenschappen en de Gewesten en anderzijds het Europese recht dat enkel lidstaten kan aansprakelijk stellen.³⁵⁰ De oplossingen hiervoor zijn niet altijd even gemakkelijk. Zo zou men kunnen opteren voor internationale aansprakelijkheid voor de deelstaten. Er zijn helaas maar weinig voorbeelden in het internationale recht die deze oplossing bijtreden. En in de gevallen dat er al eens een deelstaat aansprakelijk werd gesteld, was dat enkel zo omdat de partijen hiervoor kozen in het geschil en niet omdat het werd gezien als een juridische verplichting. We kunnen in dit verband wijzen naar de zaak over de aansprakelijkheid van West-Australië vs Griekenland, Italië en Joegoslavië voor het Internationale Gerechtshof.³⁵¹ Helaas waren deze voorbeelden zo gering dat ze weinig navolging hebben gekregen. Een betere oplossing lijkt dan om de deelstaten aansprakelijk te stellen op het *foro interno*. Dan zou de federale staat er dus over moeten waken dat de deelstaten hun bevoegdheden op Europees vlak naar behoren uitoefenen. Wanneer dit dan niet het geval is, moet de federale staat over middelen beschikken om de deelstaten te kunnen dwingen of om hen aansprakelijk te stellen. Zo kan men denken aan een mechanisme waarmee de federale staat de schade, opgelopen door de veroordeling op Europees niveau, kan verhalen op de deelstaat die de inbreuk pleegde. Dit komt in principe neer op een indirecte verantwoordelijkheid van de Gemeenschappen en de Gewesten. Dit zal wel niet altijd even eenvoudig te zijn. Zo is het lastig wanneer één of meerdere deelstaten in de fout zijn gegaan, of wanneer er sprake is van een gemengde bevoegdheid. Wie zal dan welk deel van de boete of dwangsom betalen? Bovendien zijn er geen regels met betrekking tot het feit wanneer een deelstaat weigert om tot betaling over te gaan. Ook kan er voorzien worden in controle- en samenwerkingsmechanismen waardoor de federale overheid de naleving van het Europese recht kan afdwingen en controleren.³⁵² Het enige instrument dat de federale staat momenteel voor handen heeft is het zogenaamde substitutiemechanisme. De Belgische Grondwet voorziet in artikel 169 bij blijvende nalatigheid door één van de deelstaten dat het federale niveau de taken van de nalatige deelstaat kan overnemen na een eerste veroordeling door een internationaal gerechtshof.³⁵³ In theorie is er dus sprake van een soort noodscenario dat perfect kan worden toegepast. In de praktijk is het eerder een nauwelijks politiek uitvoerbaar mechanisme en ontbreken de nodige uitvoeringsbesluiten. Tot op heden wordt daarom bij een nalatigheid door één van de deelstaten eerder druk uitgeoefend via het overlegcomité.

³⁵⁰ E. DAVID, "La responsabilité des Etats Fédéraux dans les relations internationales", *B.T.I.R.*, 1983, 483-499.

³⁵¹ K. LAMBRECHTS, *De internationale aansprakelijkheid van Gemeenschappen en Gewesten*, <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/26n3/lambrechts.pdf>, p. 364.

³⁵² K. LAMBRECHTS, *De internationale aansprakelijkheid van Gemeenschappen en Gewesten*, <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/26n3/lambrechts.pdf>, p. 370.

³⁵³ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 192.

Zoals we zien zijn er inderdaad al een aantal stappen gezet in de goede richting. Helaas blijven de deelstaten nog steeds op de achtergrond en worden ze te weinig of onvoldoende geïnformeerd over de werkzaamheden en het standpunt dat door het federale België wordt ingenomen in Europa. En bovendien ontsnappen ze nog steeds aan enige vorm van verantwoordelijkheid ten aanzien van hun Europese bevoegdheden.

UITBREIDING UITVOERENDE MACHT- De Europeanisering zorgt niet enkel tot paradoxale gevolgen in samenhang met de tendens van de regionalisering. We kunnen namelijk ook spreken van een uitbreiding van de uitvoerende macht. En dit terwijl de controle op de openbare financiën er net is gekomen om de uitvoerende macht minder macht te laten hebben. Waar in de geschiedenis de koning de volledige macht had over de openbare financiën, worden de overheidsfinanciën nu streng gecontroleerd om misbruiken uit het verleden te voorkomen.

De wetgevende macht wordt inderdaad het meeste uitgehold door de machtsverschuivingen die gepaard gaan met de Europeanisering van België. Zo zien we dat de Belgische parlementaire vergaderingen amper een rol spelen in het standpunt dat België inneemt ten aanzien van de Europese integratie. Enkel wanneer Europese richtlijnen moeten worden omgezet in federale wetten of regionale decreten en wanneer Europese Verdragen moeten worden geratificeerd spelen parlementsleden een zichtbare rol.³⁵⁴ De functie van wetgeving en controle op de uitvoerende macht komen onder druk te staan. Bovendien is er dus een verschuiving van de wetgevende bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau. En meer bepaald naar de Raad van Ministers, die bestaat uit vertegenwoordigers van de uitvoerende macht van de lidstaten.³⁵⁵ Dit heeft dus de uitvoerende macht en bijgevolg de federale regering heel wat macht opgeleverd. De wetgevende macht wordt dus door de machtsverschuivingen die gepaard gaan met de Europese integratie het sterkste uitgehold. En dit terwijl net zij omwille van de geschiedenis de controleurs zijn inzake de uitvoerende macht.

³⁵⁴ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 75.

³⁵⁵ J. BEYERS, P. BURSENS, *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, p. 75.

HOOFDSTUK 8: CONCLUSIE

Het opzet van deze masterthesis is het onderzoeken of het huidige systeem van controle op de inning en besteding van overheidsfinanciën goed functioneert. Hiertoe hebben we niet alleen het Belgische interne rechtskader bekeken, maar onderzoeken we ook de Europese invloed. Zo zien we dat Europa steeds meer directe of indirecte invloed krijgt over de nationale begroting. En dit terwijl wij in België steeds meer bevoegdheden overhevelen naar de deelstaten. Deze twee tendensen werken elkaar grotendeels tegen en dit is precies wat ons huidige kader van controle op de inning en besteding van overheidsfinanciën zo ingewikkeld en moeilijk maakt.

De controle wordt opgesplitst in enerzijds de interne en anderzijds de externe controle. Over het algemeen kunnen we stellen dat de interne controle door de administratie, dus door de uitvoerende macht, wordt uitgeoefend. Het doel van deze interne controle is voornamelijk de kritiek van de externe administratieve instanties en het parlement te voorkomen. De nadruk ligt dus voornamelijk op de doelmatigheid. De externe controle daarentegen is een controle op de uitvoerende macht die wordt uitgeoefend door de wetgevende macht. De reden hiertoe is historisch, om misbruiken, zoals die in het verleden al te vaak voorkwamen, te voorkomen. Concreet gebeurt de externe controle door het parlement of het Rekenhof. Alleen over de lokale besturen heeft het Rekenhof geen bevoegdheid, en gebeurt de externe controle door het externe auditcomité van het nieuwe agentschap Audit Vlaanderen.

De controle op de inning en besteding van overheidsfinanciën bestaat al gedurende een lange tijd. We denken dan aan de rekenkamers die al actief waren in het ancien regime. Toch is het Rekenhof zoals we het nu kennen helemaal anders dan deze oorspronkelijke rekenkamers. De historische controle vertoonde namelijk op parlementair en democratisch vlak enkele grote knelpunten. Zo had de koning alle macht en was er van een effectieve controle vaak geen sprake. Met de oprichting van het Rekenhof in 1830 wou men dus komaf maken met de misbruiken uit het verleden, en voorzag men in een institutioneel sterke instelling die kon voorzien in een daadwerkelijke controle op de uitvoerende macht.

Maar niet alleen op het nationale niveau wordt de inning en besteding van overheidsgelden gecontroleerd, ook de Europese invloed wordt steeds omvangrijker. Het Europese kader hieromtrent begon met het Stabiliteits- en Groeipact, maar werd ondertussen door de economische- en eurocrisis al meerdere malen uitgebreid en aangevuld. We denken dan aan secundaire regelgeving uit het Six Pack en het Two Pack. Het Stabiliteits- en Groeipact legt aan de lidstaten de verplichting op om buitensporige tekorten op de begroting te voorkomen en om deze te corrigeren in het geval voorkomen te laat is. In 2011 werd het begrotingskader van de Europese Unie uitgebreid door de vijf verordeningen en één richtlijn uit het Six Pack. Deze hebben voornamelijk betrekking op het begrotingstoezicht, de macro-economische onevenwichten en op de begrotingskaders. Daarnaast werden deze regels nog eens uitgebreid en aangevuld door het Two Pack in 2013. Deze twee verordeningen zijn enkel van toepassing op lidstaten die de euro als munt hebben. Het Two Pack is een verdere aanvulling op het Six Pack en

voorziet voornamelijk in een versterking van het toezicht door de Europese commissie op de nationale begrotingen van lidstaten.

We merken dus dat enerzijds er steeds meer sprake is van een effectieve invloed van Europa op onze nationale begroting, en anderzijds dat de deelstaten ook meer en meer bevoegdheden toegewezen krijgen. Dit leidt tot paradoxale gevolgen. Zo bestaat er een bepaalde Europese blindheid voor het regionale niveau. Dit resulteert in twee problemen: De deelstaten moeten enerzijds rekening houden met beslissingen in hun bevoegdheidsdomeinen die genomen worden door de Europese Unie, terwijl ze zelf niet aan de onderhandelingstafel kunnen zitten. Anderzijds is het de federale staat die de verantwoordelijkheid draagt voor het (correct) implementeren en uitvoeren van deze Europese verplichtingen, terwijl er geen mechanisme bestaat voor de Europese Unie om de deelstaten hiervoor aan te spreken.

Wat betreft het ontbreken van de deelstaten aan de onderhandelingstafel kan er enerzijds worden geopteerd om via het nationale standpunt de inbreng van de deelstaten te laten doorwegen. Men gaat dan voorzien in coördinatiemechanismen waardoor de inbreng van deelstaten kan doorwegen in het nationale standpunt. In 1994 sloten de federale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten een Samenwerkingsakkoord af over de vertegenwoordiging van België in de Raad van Ministers. Hoewel het opzet goed is, blijft het akkoord achterhaalt en is het dringend toe aan actualisatie. Anderzijds kan er voorzien worden in een directe toegang voor de deelstaten tot het Europese niveau. Zo werd er in 1994 het adviesorgaan Comité van de Regio's opgericht, waarin vertegenwoordigers van Europese regionale en lokale overheden hun standpunten konden laten gelden. Helaas blijft de impact van dit orgaan tot op heden erg beperkt en is de samenstelling dermate heterogeen dat van een effectief gewicht op de Europese besluitvormingsprocedure maar zelden sprake is.

Bovendien heerst er in België de afwezigheid van een normenhiërarchie. Dit wil zeggen dat de deelstaten bevoegd zijn voor het uitoefenen van Europese wetgeving binnen hun domeinen, maar dat wanneer dit niet of op een incorrecte manier gebeurt, het de lidstaat is en niet de deelstaat die hiervoor veroordeeld wordt. De Europese Unie verlangt dat België één standpunt inneemt. En dit terwijl het een grondwettelijk verankerd beginsel is in België dat de deelstaten hun interne bevoegdheden ook extern dienen uit te oefenen. In de Europe Unie kunnen alleen de lidstaten veroordeeld worden voor het niet of slecht implementeren van het Unierecht, ondank hun interne structuur. In de internationale rechtsorde geldt namelijk dat staten als volkenrechtelijke subjecten worden beschouwd, en met hun interne structuren of bevoegdheidsverdelingen wordt hierbij geen rekening gehouden. Bovendien is het vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie dat de interne structuur van een lidstaat geen excuus kan zijn voor de nalatigheid in de naleving of uitvoering van Europese normen. Om aan dit probleem tegemoet te komen kan men voorzien in controle- en samenwerkingsmechanismen, waardoor de federale overheid de naleving van het Europese recht kan afdwingen en controleren. Anderzijds kan er ook geopteerd worden

om de schade opgelopen door de veroordeling van de federale staat door Europe op de deelstaten te verhalen.

We bemerken dus dat er al een aantal stappen in de goede richting zijn gezet om tegemoet te komen aan de paradoxale gevolgen die de Europeanisering in samenhang met de regionalisering met zich meebrengt. Helaas zijn veel van deze mechanismen of oplossingen niet meer geactualiseerd of hebben ze amper effect. We merken wel dat er op het vlak van samenwerking tussen de verschillende deelstaten er al een heel aantal initiatieven genomen zijn. Voorbeelden zijn de coördinatievergaderingen, het Samenwerkingsakkoord van 1994, de overlegcomités,... Helaas zijn ook dezen niet allemaal even actief en geactualiseerd. Daarom pleit ik dus voor nieuwe mechanismen of betere oplossingen om aan dit probleem tegemoet te komen. De eindconclusie is dan ook dat er een dringende update moet gebeuren van de bestaande middelen en een uitbreiding van mogelijk oplossingen en mechanismen.

BIBLIOGRAFIE

Europese wetgeving

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, *Pb. L* 18 april 1951.

Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, *Pb. L* 26 oktober 2012.

Verord. Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb.L.* 2 augustus 1997, 209.

Verord. Raad nr. 1177/2011, 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. EP en Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. EP en Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichten in het eurogebied, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. EP en Raad nr. 1175/2011, 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. EP en Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro economische onevenwichten, *Pb.L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. EP en Raad nr. 472/2013, 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, *Pb.L.* 27 mei 2013, afl. 140.

Verord. EP en Raad nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb.L.* 27 mei 2013, afl. 140

Besluit Raad nr. 2007/436, 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, *Pb.L.* 23 juni 2007, afl. 163.

Belgische wetgeving

Grondwet, *BS* 17 februari 1994.

Bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten, *BS* 17 januari 1989.

Samengevoegde wetten op de Rijkscompatibiliteit, *BS* 21 augustus 1991.

Wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2003.

Loi du 30 Décembre 1830 contenant établissement de la Cour des comptes, Bulletin officiel des décrets du Congrès National de la Belgique, et des arrêtés du Pouvoir Exécutif 1830, nr. LV, 730-739.

Gemeentedecreet, *BS* 31 augustus 2005.

Provinciedecreet, *BS* 29 december 2005.

Decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 24 december 2008.

Decreet houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof, *BS* 5 augustus 2011.

Auditdecreet, *BS* 2 augustus 2013.

K.B. van 7 juni 1938, *BS* 14 oktober 1950.

K.B. houdende regeling van de controle op de vastlegging van de uitgaven in de diensten van algemeen bestuur van de Staat, *BS* 2 augustus 1966.

K.B. van 16 november 1994, *BS* 17 januari 1995.

K.B. van 13 juli 2001, *BS* 11 augustus 2001.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak, BS 20 februari 2001.

Rechtspraak

Cass., 10 mei 1882, *Pas* 1882, I, 136, 7.

Rechtsleer

ALEN A., *Scheiding of samenwerking der machten?*,
<https://www.law.kuleuven.be/jura/art/29n1/alen.pdf>.

BACHE I., GEORGE S. en BULMER S., *Politics in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 656 p.

BECKERS J., *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Gent, E. Story-Scientia, 1991, 585 p.

BEYERS J., BURSENS P., *Europa is geen buitenland*, Leuven, Acco, 2006, 217 p.

BISCIARI P., EUGENE B., MELYN W., SCHOONACKERS R., STINGLHAMBER P., VAN MEENSEL L. en VAN PARYS S., *Analyse van het beleid tot sanering van de Belgische overheidsfinanciën*,
https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2015/ecotijdi2015_h4.pdf.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.C. en LASSALE J.P., *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2010, 898 p.

CARLENS I., VENY L., *Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn Vlaamse Gemeenschap*, Mechelen, Kluwer, 2014, 542 p.

CRAIG P., DE BURCA G., *Eu law: tekst, cases and materials*, Oxford, Oxford University press, 2011, 1155 p.

DAVID E., "La responsabilite des Etats Federaux dans les relations internationales", *B.T.I.R.*, 1983, 483-499.

DE RYNCK F., WAYENBERG E., *Lokale besturen in Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 2006, 365 p.

DUJARDIN J., *Gemeente- en Provinciedecreet*, Brugge, Die Keure, 2006, 367 p.

HEYLEN F., *Macro-economie*, Antwerpen, Garant, 2014, 814 p.

LAMBRECHTS K., *De internationale aansprakelijkheid van Gemeenschappen en Gewesten*, <https://www.law.kuleuven.be/jura/art/26n3/lambrechts.pdf>.

LELOUP G., *Inventaris van het archief van het Rekenhof, 1814-1970 (vnl. 1831-1939)*, http://search.arch.be/nl/zoeken-naar-archieven/zoekresultaat/ead/index/eadid/BE-A0510_006937_006922_DUT/anchor/descgrp-context-bioghist.

LEROY J., "Audit lokale besturen eindelijk op de rails?", *VVSG* 2012, 23-25.

MADDENS G., LEFEBRE E. en DE CLERCQ L., "Externe audit in lokale besturen: een internationale vergelijking", *Binnenband* 2013, 22-29.

MATTHIJS H., *De overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 1991, 333 p.

MATTHIJS H., *Overheidsbegrotingen: Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2005, 491 p.

MATTHIJS H., *Overheidsbegrotingen*, Brugge, Die Keure, 2015, 588 p.

MATTHIJS H., NAERT F., MARNEFFE W. en VEREECK L., *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 408 p.

MATTHIJS H., NAERT F. en VUCHELEN J., *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 506 p.

MERGAERTS S., "Het Rekenhof en de federalisering van België", *TBP* 2002/5, p. 291.

MOESEN W., VAN PUYENBROECK T. en VAN ROMPUY V., *Handboek openbare financiën: economie en overheid*, Leuven, Acco, 2006, 384 p.

N.S., *De financiën van de Europese Unie*, Eindhoven, Groenendijk, 1998, 290 p.

PEETERS B., "De krachtlijnen van de fiscale bevoegdheidsverdeling in België na het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011", *AFT*. 2012, 4-26.

RICHARDSON J., MAZEY S., *European Union: Power and Policy-making*, London, Routledge, 2015, 406 p.

RIMANQUE K., *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Intersentia, Antwerpen, 2004-2005, 401 p.

SBB Accountants Adviseurs, *De fiscale gids: boekdeel I*, Brugge, Die Keure, 2010, 892.

SCHELSTRAETE W., "Begrotingsadvies van het Rekenhof, wat doet de federale overheid ermee?", *TBP* 2014, p. 371.

STAES B., *Europees Blunderboek: Foutenpercentage besteding Europese begroting bedraagt 4,4%*, <https://www.groen.be/nieuws/europees-blunderboek-foutenpercentage-besteding-europese-begroting-bedraagt-44>.

VAN DE VOORDE A., STIENLET G., *De rijksbegroting in het federale België*, Brussel, CEPRESS, 1995, 314 p.

X, *Begroting*, http://europa.eu/pol/financ/index_nl.htm.

X, *Begrotingscontrole*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/nl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.5.html.

X, *De drie machten*, http://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/democratie/drie_machten/.

X, *De geschiedenis van het eigen middelensysteem*, <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/news-room/20130723STO17551/De-geschiedenis-van-het-eigen-middelensysteem>.

X, *De Vlaamse begrotingscijfers*, <http://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/werking-van-de-vlaamse-overheid/de-vlaamse-begroting-cijfers>.

X, *De Europese Unie in het kort – Hoe werkt de Europese Unie*, europa.eu/pol/index_nl.htm.

X, *De overheid geeft teveel uit, weet u hoeveel?*, <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/11/12/de-overheid-geeft-teveel-uit-weet-u-hoeveel-en-aan-wat>.

X, *European anti-fraud office*, http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_nl.htm.

X, *Europees financieel kader 2014-2020*, http://www.europa-nu.nl/id/vil7ecudl7t0/europees_financieel_kader_2014_2020.

X, *Europa gaat begroting lidstaten vooraf controleren*, <http://www.hln.be/hln/nl/3424/Economische-crisis/article/detail/1115529/2010/06/08/Europa-gaat-begroting-lidstaten-vooraf-controleren.dhtml>.

X, *Europese Rekenkamer*, http://www.europa-nu.nl/id/vq9ho5kqfizb/europese_rekenkamer?ksel=n3.

X, *Financial programming and budget*, http://ec.europa.eu/budget/mycountry/BE/index_nl.cfm.

X, *Informatiebrochure voor het Vlaamse Parlement*,
[file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/2014_27_InformatiebrochureRekenhof%20(1).pdf).

X, *Inspectie van financiën*,
http://www.fedweb.belgium.be/nl/over_de_organisatie/budgettering_en_overheidsopdrachten/externe_controle/inspectie_van_financien?language=nl.

X, *Mandaten en vermogens*, <https://www.ccrek.be/NL/MandatenVermogen.html>.

X, *Over Audit Vlaanderen*, <http://www.auditvlaanderen.be/over-audit-vlaanderen>.

X, *Rechtsstaat en scheiding der machten*, <http://www.advocaat.be/Page.aspx?genericid=21>.

X, *Two Pack enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area*, http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-13-457_en.htm.

X, *Voorstelling*, <https://www.ccrek.be/NL/Voorstelling/TakenEnBevoegdheden.html>.

X, *Zo wordt het EU-geld besteed*, http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_nl.htm.

Andere bronnen

Gemeentedecreet; ontwerp van het Gemeentedecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 2004-05, nr. 347/1, 19.

Provinciedecreet; ontwerp van Provinciedecreet, *Parl. St. VI. Parl.* 2005-06, nr. 473/1, 18.

BIJLAGE: Commission opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM



Brussels, 16.11.2015
C(2015) 8100 final

COMMISSION OPINION
of 16.11.2015
on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM

COMMISSION OPINION

of 16.11.2015

on the Draft Budgetary Plan of BELGIUM

GENERAL CONSIDERATIONS

1. Regulation (EU) No 473/2013 sets out provisions for enhanced monitoring of budgetary policies in the euro area for ensuring that national budgets are consistent with the economic policy guidance issued in the context of the Stability and Growth Pact (SGP) and the European Semester for economic policy coordination.
2. Article 6 of Regulation (EU) No 473/2013 requires Member States to submit annually to the Commission and to the Eurogroup a Draft Budgetary Plan presenting by 15 October the main aspects of the budgetary situation of the general government and its subsectors for the forthcoming year.

CONSIDERATIONS CONCERNING BELGIUM

3. On the basis of the Draft Budgetary Plan for 2016 submitted on 15 October 2015 by Belgium, the Commission has adopted the following opinion in accordance with Article 7 of Regulation (EU) No 473/2013.
4. Belgium is subject to the preventive arm of the Pact and should achieve a fiscal adjustment of at least 0.6 % of GDP towards the medium-term budgetary objective in 2015 and in 2016 and to use windfall gains to put the general government debt ratio on an appropriate downward path. As the debt ratio was 105.1% of GDP in 2013 (the year in which Belgium corrected its excessive deficit), during the three years following the correction of the excessive deficit, Belgium is also subject to the transitional debt rule.
5. The macroeconomic scenario underlying Belgium's 2016 Draft Budgetary Plan assumes a continued moderate recovery. This is somewhat below the projections included in the 2015 Stability Programme. Following GDP growth of 1.3% in 2014, economic activity would expand by 1.2% in 2015 and by 1.3% in 2016, according to the scenario included in the Draft Budgetary Plan. This scenario is very close to the Commission forecast which projects economic growth of around 1.3% in both years. The Draft Budgetary Plan assumes an inflation rate of 1.2% in 2016, compared to 1.7% in the Commission forecast. This difference can be largely traced back to recently taken indirect tax measures, which are included in the Commission projections for inflation but were not included in the Draft Budgetary Plan. All in all, the macroeconomic scenario depicted in the Draft Budgetary Plan can be assessed as plausible.
6. Regulation (EU) No 473/2013 requires the draft budget to be based on independently endorsed or produced macroeconomic forecasts. The macroeconomic forecast underlying the Draft Budgetary Plan has been produced by the Federal Planning Bureau, under the responsibility of the National Accounts Institute. Both are longstanding institutions established by law. The Federal Planning Bureau works under the joint authority of the

Prime Minister and the Minister of Economic Affairs while the National Accounts Institute is placed under the authority of the Minister of Economic Affairs.

7. The Draft Budgetary Plan targets a deficit of 2.6% of GDP in 2015 and 2.1% of GDP in 2016, just above the deficit targets of the latest Stability Programme (2.5% and 2.0% respectively). In 2015, the revision mainly reflects a lower net positive contribution of one-offs to the budget balance. In 2016, the slight downward revision of the macro-economic assumptions and a more negative net contribution of one-offs are compensated by a higher planned structural effort compared to the Stability Programme.

Declining interest expenditure contributed around 0.7% of GDP to fiscal consolidation between 2012 and 2015 while the overall improvement in the structural balance reached only around 1% of GDP over the same period. Interest rate windfalls have been accompanied by a reduction in the planned structural primary effort over 2012-2016. According to the Draft Budgetary Plan, interest expenditure is expected to contribute another 0.1% of GDP to the structural improvement in 2016, against 0.2% in the Stability Programme.

8. The Draft Budgetary Plan indicates that the budgetary impact of the exceptional inflow of refugees is significant and that it should be considered as an unusual event outside the control of the government, as defined in article 5.1 and article 6.3 of Regulation (EC) No 1466/97. According to the Draft Budgetary Plan, this additional expenditure is estimated at around 0.03% and 0.10% of GDP in 2015 and 2016 respectively. In relation to this, Belgium requested a temporary deviation from the adjustment path towards the MTO. The provisions defined in Article 5(1) and Article 6(3) of Regulation (EC) No 1466/97 would in principle allow catering for this additional expenditures, in that the inflow of refugees is an exceptional event, its impact on Belgium's public finances, if confirmed, is significant, and sustainability would not be compromised by allowing for a deviation from the adjustment path towards the MTO. The Commission will make a final assessment, including on the eligible amounts, on the basis of observed data as provided by the Belgian authorities.

9. The Commission 2015 autumn forecast projects a slightly higher deficit for 2015 (2.7% of GDP), despite higher nominal GDP growth. It is not ensured that recently taken measures to avoid budgetary slippages will yield the impact expected by the authorities. In 2016, the Commission 2015 autumn forecast projects a much higher headline deficit than the Draft Budgetary Plan (2.6% of GDP vs. 2.1%). First of all, there is a base effect of 0.1% of GDP because of the different projected outcome in 2015. Secondly, there is a difference of around 0.3% of GDP on the expected impact of measures underpinning the 2016 budget, because either some of them have not been sufficiently specified to be taken into account in the Commission forecast, or because their estimated impact is expected to be lower than in the Draft Budgetary Plan. The government also counts on sizeable positive second round effects of the announced tax shift away from labour (0.1% of GDP), while in the Commission forecast this impact is already factored in in the macro-economic scenario. Lastly, there are also slightly different assumptions regarding interest expenditure and the indexation of government wages and social benefits.

10. Gross debt is planned to rise to over 107% of GDP by the end of 2015, slightly higher than foreseen in the Stability Programme due to an upward revision of the 2014 starting point. The Commission forecast expects a higher nominal GDP growth in 2015 as well as somewhat more downward stock-flow adjustments, resulting in a stabilization of the debt ratio. In 2016, plans would result in a small decline of the debt-to-GDP-ratio. The higher deficit projection in the Commission forecast on the other hand would result in a small debt increase in 2016.
11. Consolidation measures envisaged in the Draft Budgetary Plan focus on expenditure restraint (-0.6% of GDP), with the biggest contribution coming from curbing rising expenditure on health care and social benefits (-0.2% of GDP). However, not all of the measures are currently fully specified. Also some announced savings in administrative expenditure are not known in detail yet. The federal government coupled the preparation of the 2016 budget with a multi-annual plan to shift taxes away from labour (amounting to 0.5% of GDP in 2016). Employers' social security contributions will be gradually reduced, as well as personal income tax. Specific tax decreases are foreseen for self-employed and high-tech industries. Around half of these tax reductions will be financed by an increase in excise duties and a return to the 21% rate for VAT on electricity. In addition, some financial taxes will be increased such as the withholding tax on dividends and interest income, the taxation of real estate funds and a newly introduced tax on capital gains on shares. The 'transparency' tax on offshore financial constructions introduced in 2015 is expected to raise additional revenues as well, while the Belgian authorities also hope to generate new revenues through a more efficient tax collection, by tackling fiscal fraud more effectively, and through the introduction of a permanent tax regularisation scheme. However, the impact of several of these financing measures is currently uncertain.
12. The Draft Budgetary Plan does not include sufficient information to assess compliance with the transitional debt rule. Based on the Commission 2015 autumn forecast, the projected change in the structural balance (0.4% of GDP in both 2015 and 2016) is below the requirement (1.1% and 1.9% of GDP respectively), which is significantly more demanding than the effort recommended to Belgium by the Council.
13. On 27 February 2015, the Commission issued a report under Article 126(3) of the TFEU, as Belgium was not expected to make sufficient progress towards compliance with the debt rule in 2014-2015 and the deficit reference value of 3 % of GDP was breached in 2014. The analysis concluded that the debt criterion should be considered as complied with at that time and that the excess of the deficit over the reference value was close to that value, temporary, and exceptional. This analysis is still broadly valid.
14. In 2015, Belgium plans a (recalculated) structural adjustment of 0.6% of GDP, in line with the required adjustment towards the MTO. However, this would result in an average deviation of 0.3% of GDP over 2014-2015 taken together, pointing to a significant deviation over this period. On the other hand, according to the information provided in the Draft Budgetary Plan, the growth rate of government expenditure, net of discretionary revenue measures, in 2014 and 2015 will not exceed the applicable expenditure benchmark rate. This warrants an overall assessment. In both 2014 and 2015, the structural

balance is negatively impacted by a sizeable revenue shortfall. The expenditure benchmark is thus the better indicator of the underlying budgetary position. This points to compliance of the Draft Budgetary Plan with the adjustment path towards the MTO in 2015. On the basis of the Commission 2015 autumn forecast, the structural balance is projected to improve by 0.4% of GDP in 2015, pointing to a risk of some deviation from the required adjustment in 2015 and a risk of significant deviation over 2014 and 2015 together

(average gap of -0.4% of GDP), especially due to the large gap in 2014. The expenditure benchmark points to a risk of some deviation in 2015 (gap of -0.3% of GDP) as well as over 2014 and 2015 taken together (average gap of -0.2% of GDP). As explained above, the expenditure benchmark is the better indicator of the underlying budgetary position over 2014-2015. Hence, on the basis of the forecast, the overall assessment points to a risk of some deviation from the adjustment path towards the MTO in 2015. This conclusion would not change in case the budgetary impact of the exceptional inflow of refugees was excluded from the assessment.

In 2016, Belgium targets a (recalculated) structural adjustment of 0.8% of GDP. According to the information provided in the Draft Budgetary Plan, the growth rate of government expenditure, net of discretionary revenue measures, in 2016 will not exceed the applicable expenditure benchmark rate (0.0% in real terms). Plans are thus compliant with the required adjustment path towards the MTO in 2016. In contrast, on the basis of the Commission 2015 autumn forecast, the projected structural improvement of 0.4% of GDP falls 0.2% of GDP short of the required adjustment of 0.6% of GDP, pointing to a risk of some deviation. The expenditure benchmark points to a risk of significant deviation (gap of -0.7% of GDP). This calls for an overall assessment. As the expenditure benchmark is negatively impacted by the development of one-off revenues and expenditure, in 2016, the structural balance appears to be a better indicator of the fiscal effort at the current juncture. Therefore, the overall assessment points to a risk of some deviation from the adjustment path towards the MTO in 2016. This conclusion would not change in case the budgetary impact of the exceptional inflow of refugees was excluded from the assessment.

15. The Draft Budgetary Plan contains a plan to reduce the tax burden on labour. These measures go in the direction recommended by the Council in July 2015 to shift taxes away from labour to less growth distortive tax bases and to improve the functioning of the labour market by reducing financial disincentives to work. Belgium also adopted several measures in the area of pensions in order to improve the sustainability of its public finances as recommended by the Council. The law to increase the statutory retirement age from 65 year now to 67 year by 2030 has recently been adopted. The Draft Budgetary Plan does not contain specific measures to improve the budgetary coordination of fiscal targets among the different levels of government as recommended by the Council.
16. Overall, the Commission is of the opinion that the Draft Budgetary Plan of Belgium, which is currently under the preventive arm and subject to the transitional debt rule, is broadly compliant with the provisions of the Stability and Growth Pact. In particular, according to the Commission 2015 autumn forecast, there is a risk of some deviation from the required adjustment towards the MTO. The Commission therefore invites the

authorities to take the necessary measures within the national budgetary process to ensure that the 2016 budget will be compliant with the SGP.

The Commission is also of the opinion that Belgium has made some progress with regard to the country-specific recommendations issued by the Council in the context of the 2015 European Semester relating to fiscal governance (including the pension system, the fiscal framework and the tax system) and invites the authorities to make further progress. A comprehensive assessment of progress made with the implementation of the CSRs will be made in the 2016 Country Reports and in the context of the Country Specific Recommendations adopted by the Commission in May.

Done at Brussels, 16.11.2015

For the Commission Pierre MOSCOVICI
Member of the Commission



Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

**De controle op de inning en besteding van de overheidsfinanciën:
instrumentarium en recht**

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2016**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Vangeel, Julie

Datum: **15/05/2016**