

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

27 januari 2004

HANDELINGEN

COMMISSIEVERGADERING

COMMISSIE VOOR ALGEMEEN BELEID, FINANCIËN EN BEGROTING

Vraag om uitleg van de heer Herman De Reuse tot de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie, over de goedkeuring van de rekeningen 2001 door het Rekenhof en de betrouwbaarheid van het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid

Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting

Dinsdag 27 januari 2004

VOORZITTER : De heer Marc van den Abeelen

– *De vraag om uitleg wordt gehouden om 15.20 uur.*

Vraag om uitleg van de heer Herman De Reuse tot de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie, over de goedkeuring van de rekeningen 2001 door het Rekenhof en de betrouwbaarheid van het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid

De voorzitter : Aan de orde is de vraag om uitleg van de heer De Reuse tot de heer Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie, over de goedkeuring van de rekeningen 2001 door het Rekenhof en de betrouwbaarheid van het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid, samengevoegd met het verslag van het Rekenhof over de audit van de invoering van een economische boekhouding bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Vooraleer minister Van Mechelen in concreto zal antwoorden op de vraag om uitleg van de heer De Reuse, zal door de vertegenwoordigers van het Rekenhof een toelichting gegeven worden bij het verslag van het Rekenhof over de audit van de invoering van een economische boekhouding bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Parl. St. Vl. Parl. 2003-2004, nr. 37-C), en bij het Rekeningenboek van het Rekenhof over 2001 (Parl. St. Vl. Parl. 2003-2004, nr. 37-B).

De heer De Reuse heeft het woord.

De heer Herman De Reuse : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister, collega's, een artikel in De Tijd van 7 januari 2004 deed enkele vragen rijzen over het boekhoudsysteem dat door de Vlaamse regering wordt gehanteerd. Het Rekenhof kon de Vlaamse rekeningen van 2001 blijkbaar niet goedkeuren, want het boekhoudsysteem zou onbe-

trouwbaar zijn. Uit dat artikel pluk ik de naar mijn aanvoelen belangrijkste gegevens.

Er is gebleken dat het Oracle-boekhoudsysteem zes keer meer heeft gekost dan eigenlijk was voorzien. Het systeem was ook niet aangepast aan de eisen van de overheid, en was eigenlijk ontworpen voor de boekhouding van privé-bedrijven. Bovendien is het een bijzonder complex systeem, dat in de praktijk nogal wat technische problemen vertoont die aanleiding geven tot veel fouten.

Een adequate controle op de correcte uitvoering van de begroting blijkt daardoor onmogelijk te zijn. Ook een onderzoek van de balans is feitelijk onmogelijk. Om die redenen weigert het Rekenhof de rekeningen van de Vlaamse overheid voor het jaar 2001 goed te keuren.

Mijnheer de minister, kunt u de prijs van 30 miljoen euro, zes keer meer dan begroot, verantwoorden ? Om welke redenen is precies voor dit systeem gekozen, terwijl wellicht al geweten was dat het bijzonder ingewikkeld was en nogal wat aanpassingen zou vergen, vermits het oorspronkelijk werd ontworpen voor privé-bedrijven ?

Op welke wijze en tegen welke datum zult u aan de bezwaren van het Rekenhof tegemoet kunnen komen ? Aan wie zijn volgens u de gebreken technisch en juridisch toe te schrijven ? Kan er nu reeds een raming worden gemaakt van de schade en de extra kosten die het gevolg zijn van de tekorten van het Oracle-boekhoudsysteem ? Zijn daaromtrent al juridische stappen ondernomen ? Ik bedoel trouwens niet alleen of er in rechte al een procedure werd opgestart, maar of er bijvoorbeeld al ingebrekestellingen zijn gedaan.

Waarom werd het Vlaams Parlement niet via deze commissie over dit probleem ingelicht ? Het is immers een vrij belangrijk probleem in het licht van de controle die het parlement moet uitoefenen.

De Reuse

Kunt u de briefwisseling die u met het Rekenhof hebt gevoerd, zowel over de aanschaf van dit systeem als over het functioneren ervan, aan de commissieleden bezorgen ?

De voorzitter : De heer Van Rompuy heeft het woord.

De heer Eric Van Rompuy : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister, collega's, we kijken met belangstelling uit naar het verslag van het Rekenhof en de discussie daarover. Ik hoef niet in detail te treden, de mensen van het Rekenhof moeten uitleg geven.

Wie het rapport over Orafin leest, stuit op het fundamenteel probleem dat zelfs het Rekenhof het niet eens meer begrijpt, laat staan dat wij het nog zouden begrijpen. Dat leidt tot een probleem van democratische controle. We hebben gesproken over de kastekorten, en over enkele maanden zal die discussie wel terugkeren. Dat heeft niet direct hiermee te maken, maar het illustreert dat de systemen zo complex worden dat de rapportering maatwerk moet zijn om nog enig inzicht te kunnen bieden. De controles op de uitvoering zijn erg instabiel. We moeten dus proberen meer inzicht te verwerven, want er dreigt een democratisch deficit.

Mijnheer de minister, welke sancties zijn verbonden aan het feit dat het Rekenhof de rekeningen niet goedkeurt ? Ik hoop dat dit uit de toelichting zal blijken. We kijken uit naar de technische uitleg en naar uw antwoord. Sommige van onze fractieleden doen nog inspanningen om die technische aspecten van de begroting te volgen, maar de kloof tussen het parlementslid en de administratie wordt echt een probleem, zeker nu zelfs het Rekenhof met de handen in het haar zit.

De voorzitter : De heer Suykens heeft het woord.

De heer Lucien Suykens : Mijnheer de voorzitter, mijnheer de minister, collega's, ik begrijp de tenor van de vraag van de heer De Reuse niet. Maanden geleden hebben we van de minister en zijn administratie een gedetailleerde uitleg gekregen waarom Orafin niet goed werkte. Ik heb dat niet allemaal begrepen, maar de minister zei dat de problemen manueel zouden worden gecorrigeerd.

Wat toen is gezegd, staat nu in de inleiding van het Rekenhof, al kregen we het toen nog meer in detail. Er waren uiteraard ook vragen over. U kunt daar nu vragen over blijven stellen en er de minis-

ter voortdurend over interpelleren, maar we zullen opnieuw de uitleg van toen te horen krijgen. Waar zijn we dan mee bezig ? Is dat het democratisch deficit waarvan sprake ?

De heer Eric Van Rompuy : Mijnheer Suykens, er is een rapport van het Rekenhof, waarin die mensen zeggen dat ze het nog altijd niet begrijpen.

Wat is de positie van het Rekenhof in dit debat ? Is er op de aanbevelingen van het Rekenhof (op bladzijde 72 tot 74 van het rapport) nog een antwoord geformuleerd ? Zult u dat nu verder toelichten ?

Minister Dirk Van Mechelen : Daar is door de Vlaamse regering een schriftelijk antwoord op gegeven.

De voorzitter : De vertegenwoordigers van het Rekenhof zijn uitgenodigd om een toelichting te geven en het kader te schetsen waarbinnen we nu functioneren. De heer Devos, Eerste-Auditeur-Revisor bij het Rekenhof, zal een toelichting geven bij het auditrapport over de invoering van een economische boekhouding. Vervolgens zal mevrouw Vandekerckhove, Eerste-Auditeur-Revisor bij het Rekenhof, een toelichting geven bij de audit van de rekeningen van 2001. Het woord is dan nu aan de heer Devos.

De heer Devos : Het Rekenhof heeft het Vlaams Parlement onlangs een rapport bezorgd waarin het de invoering van de economische boekhouding bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap heeft geëvalueerd. In deze inleidende presentatie breng ik het opzet van het onderzoek en het project invoering van een economische boekhouding kort in herinnering. Vervolgens zal ik de belangrijkste conclusies van het onderzoek samenvatten en de aanbevelingen duiden. Na afloop beantwoorden we graag uw vragen.

Vooraf wens ik toch te benadrukken dat door het op 1 oktober 2001 in productie nemen van een nieuw boekhoudsysteem, de Vlaamse overheid een voortrekkersrol heeft vervuld in de toepassing van de vernieuwde overheidsboekhouding. Ik wil benadrukken dat het Rekenhof dit waardeert. Dit neemt natuurlijk niet weg dat het Rekenhof vragen heeft bij de onzorgvuldige voorbereiding en de gebrekkige projectuitvoering en -opvolging.

Het Rekenhof heeft dit onderzoek gedaan naar aanleiding van een aantal praktische problemen die het had vastgesteld bij de invoering van het nieuwe boekhoudsysteem, bij de rapportering en –

Devos

vooral – bij de controle. Het doel van het onderzoek was na te gaan of het project invoering economische boekhouding bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap rechtmatig en doelmatig is verlopen en of het vooropgestelde budget werd gerespecteerd. De kwaliteit van de voorbereiding en het projectbeheer werden geëvalueerd. Daarnaast werd onderzocht of het nieuwe systeem voor een functionele boekhouding en een betrouwbare rekeningaflegging kan zorgen.

Het rapport valt uiteen in twee delen. Enerzijds is er de projectevaluatie, anderzijds de productevaluatie. De lezer van het rapport zal kunnen vaststellen dat er ook enige achtergrondinformatie wordt gegeven bij de vertraging van de algemene rekening voor 2001. Het verslag kan tevens een bijdrage vormen bij de voorbereiding van de implementatie van het toekomstig comptabiliteitsdecreet.

Eerst ga ik over tot de projectevaluatie. Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is in 1996 gestart met de voorbereiding van de invoering van een economische boekhouding. Het federale parlement heeft echter pas recent de algemene bepalingen voor de begroting en boekhouding van de gemeenschappen en gewesten wettelijk vastgelegd. De Vlaamse overheid heeft echter niet gewacht op de nieuwe federale reglementering om een economische boekhouding in te voeren.

Begin 1999 heeft ze de informaticafunctie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap uitbesteed, en tegelijkertijd een nieuw boekhoudpakket gekozen. De oorspronkelijke startdatum van het nieuwe boekhoudsysteem – 1 januari 2001 – moest worden uitgesteld omdat er problemen waren. Ook na de eigenlijke start op 1 oktober 2001 waren nog tal van aanpassingen nodig.

Het Rekenhof heeft kritiek op de voorbereiding van het project invoering economische boekhouding. Het project werd gestart zonder een door de Vlaamse regering goedgekeurd plan met uitgangspunten, doelstellingen, inhoud, risico's en kostenbatenanalyse. Het Ministerie heeft een economische boekhouding ingevoerd zonder dat de bestaande wetten op de rijkscomptabiliteit waren aangepast, waardoor boekhouding en rekeningaflegging niet op elkaar zijn afgestemd. Alternatieve realisatiemogelijkheden werden niet onderzocht. Het project werd zonder overweging of motivering in de IT-outsourcing geïncorporeerd. Het project bevatte daardoor heel wat uitvoeringsrisico's, die niet volledig werden beheerst.

Het gevolg was een vage omschrijving van het gewenste resultaat en een onvolledige en onaangepaste beschrijving van het eisenpakket voor het nieuwe boekhoudsysteem. Zo was onduidelijk welke rapporteringen het pakket moest opleveren. Ook de prestatievereisten waren niet afgesproken. De bijdrage van het Ministerie zelf was niet gespecificeerd en de contractuele documenten bevatten geen adequate meetmethode.

De ontoereikende afbakening van de resultaatverbintenissen met de dienstverlener leidde tot twistingen, onvoorziene bijbestellingen en een aanzienlijke meerkost. Er was bovendien geen uitwijksysteem voor het geval het nieuwe boekhoudsysteem niet tijdig in gebruik zou kunnen worden genomen.

Het Ministerie gunde belangrijke consultancyopdrachten zonder mededinging via de onderhandelingsprocedure. De onderhandelingsprocedure werd niet correct gemotiveerd. Voor deze consultancyopdrachten vond evenmin een volwaardig prijzenonderzoek plaats. Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat een verbintenis pas werd vastgelegd nadat de prestaties al grotendeels waren geleverd. Tijdens het projectverloop deed het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap ook geen beroep op de eigen gespecialiseerde afdeling voor de juridische begeleiding van overheidsopdrachten.

Mijnheer de voorzitter, geachte leden van de commissie, om een project te kunnen beheersen, is het noodzakelijk voortdurend aandacht te besteden aan vijf aspecten : organisatie, tijd, geld, kwaliteit en informatie. Ik ga kort in op elk van deze aspecten.

De projectorganisatiestructuur functioneerde niet naar behoren. Pas in de laatste fase werden de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende projectgroepen duidelijk omschreven. De Vlaamse regering heeft in de beginfase een aantal essentiële beslissingen genomen zonder de projectgroep te consulteren. Tijdens de analysefase kwam de projectstuurgroep niet samen.

Het Ministerie kampte met een tekort aan medewerkers voor de projectuitvoering. Door een grote rotatie van medewerkers is bovendien heel wat expertise verloren gegaan. De projectleider beschikte overigens over onvoldoende bevoegdheden om een consensus af te dwingen in de beslissingsorganen of om in alle departementen toegezegde medewerkers effectief te mobiliseren.

Devos

Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap heeft zich ook totaal afhankelijk van de implementatiepartners gemaakt. Bij de oplevering was ze nauwelijks in staat het nieuwe boekhoudsysteem autonoom te beheren.

De timing voor de invoering van de economische boekhouding was veel te krap, en de initiële deadline – 1 januari 2001 – was niet haalbaar. De tijdsdruk die het Ministerie zichzelf oplegde, veroorzaakte tal van problemen na de introductie. Het Ministerie heeft de implementatiedeadline dan maar in extremis uitgesteld.

Het initiële budget was onderschat. Het Ministerie is met het project gestart zonder een duidelijk inzicht te hebben in de financiële impact ervan en zonder een specifieke overkoepelende projectbegroting. De werkelijke kostprijs van het project is inmiddels volgens de berekeningen van het Rekenhof opgelopen tot meer dan 30 miljoen euro. Het initieel geraamde bedrag was 5,2 miljoen euro.

De heer Eric Van Rompuy : 30 miljoen euro ?

De heer Devos : Inderdaad.

Minister Dirk Van Mechelen : Mijnheer Van Rompuy, u hebt dat plan goedgekeurd !

De heer Eric Van Rompuy : Dat is ongelooflijk. Mijnheer de minister, u hebt 5 jaar de tijd gehad om hier iets aan te doen, maar u voelt zich niet verantwoordelijk ! Over 20 jaar zult u nog zeggen dat het onze schuld is.

De voorzitter : De heer Devos heeft het woord.

De heer Devos : De kostenramingen werden door externe consultants opgesteld. Naar het oordeel van het Rekenhof had het Ministerie te weinig expertise om deze begroting kritisch te beoordelen. In de begroting waren ook te weinig kredieten beschikbaar om het project zoals gepland te realiseren. Met de kostprijs van toekomstige aanpassingen van het systeem werd vooralsnog geen rekening gehouden.

Door tijdsgebrek en onvoldoende deskundigheid heeft het Ministerie het functionele analysedossier en het ontwikkelde systeem, ondanks tal van onzekerheden, zonder opmerkingen geaccepteerd. Niet alle geplande testen werden uitgevoerd. Achteraf diende het de dienstverlening tot driemaal toe in gebreke te stellen.

De informatie over het project was ondermaats. De formele documentatie in het Ministerie was onvolledig en moeilijk toegankelijk. De Vlaamse regering en het Vlaams Parlement werden niet systematisch ingelicht over de voortgang en de kostprijs van het project.

Mijnheer de voorzitter, ik ga nu over tot de productevaluatie. Het nieuwe boekhoudsysteem voldoet volgens het Rekenhof qua hoofdlijnen wel aan de meeste algemene vereisten voor een financieel systeem voor de overheid. Toch zijn er essentiële tekortkomingen, onder meer op het vlak van een strikt beheer van de begrotingskredieten en de rapportering. Voldoen aan de wettelijke rapporteringverplichtingen volgens de bestaande rijkscomptabiliteit bleek maar mogelijk na heel wat maatwerk.

De algemene rekening over 2001, die moet voortvloeien uit de boekhouding, werd door de systeemproblemen met vertraging aan het Rekenhof voorgelegd. De eerste controles van het Rekenhof toonden aan dat de uitvoeringsgegevens van de begroting ontbraken of onstabiel waren. Bovendien vond die voorlegging plaats op een tijdstip dat het Ministerie nog niet alle correcties in het boekhoudsysteem had ingevoerd.

Ook de rapporten over de verrichtingen van rekenplichtigen waren niet tijdig beschikbaar noch volledig correct. Bovendien bleek de controle op de vermogenswijzigingen ook in het nieuwe systeem uiterst moeilijk.

Het Rekenhof concludeert dat het project invoering economische boekhouding onvoldoende en onzorgvuldig werd voorbereid en gebrekkig werd beheerd op het vlak van organisatie, tijd, kostprijs, kwaliteit en informatie. Het eindproduct vertoonde dan ook essentiële gebreken op het vlak van het kredietbeheer en de productie van een betrouwbare financiële rapportering.

Het Rekenhof geeft aanbevelingen om de voorbereiding en het beheer van toekomstige projecten in het algemeen te verbeteren. Het is essentieel dat de Vlaamse regering en de Vlaamse administratie een adequaat risicomanagement voeren voor alle grote projecten. Voor de controle op grote infrastructuurprojecten heeft het Vlaams Parlement overigens reeds in november 2002 een speciaal decreet aangenomen.

Om de voorbereiding, het projectbeheer en de informatievoorziening over projecten succesvol te laten verlopen, zou het nuttig zijn indien de Vlaam-

Devos

se regering een praktische handleiding zou uitwerken, met principes en procedures inzake projectmanagement. Een dergelijke handleiding kan onder meer concrete aanbevelingen bevatten. Ik zal ze opsommen.

Voor elk project moet een startnota worden goedgekeurd, met daarin concrete projectdoelstellingen, de resultaten van een voorafgaande haalbaarheidsstudie, een kosten-batenanalyse en een risicoanalyse. Die nota kan tevens de basis vormen van de communicatie met het Vlaams Parlement.

De samenwerkingsvoorwaarden, projectvereisten, uitvoeringstermijn, kostprijs, evaluatiecriteria en meetinstrumenten voor de beoordeling van een projectresultaat tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer moeten worden vastgelegd.

Er moet een ruime mededinging bij de gunning van opdrachten worden georganiseerd, evenals een volwaardige prijzencontrole en een kwalitatief hoogstaande juridische begeleiding.

Er moet een aangepaste projectorganisatie, waarbij alle taken en verantwoordelijkheden eenduidig vastliggen, worden opgezet.

Een realistische projectplanning moet worden ingevoerd. Dat geldt ook voor passende planningsinstrumenten die de projectvoortgang kunnen bewaken.

Een specifieke projectbegroting die is gelieerd aan de reguliere begroting van de Vlaamse overheid, moet de middelen voor alle projectonderdelen nauwkeurig ramen. De Vlaamse begroting moet de projectmiddelen ook effectief en tijdig beschikbaar stellen. Bij projecten met een lange uitvoeringstermijn moet de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement een kredietreservatie voor de volledige projectlooptijd vragen.

Een oplevering van projectresultaten moet worden gestoeld op een toetsing van inhoudelijke kwaliteitseisen.

De administratie moet vermijden dat ze te zeer afhankelijk wordt van externe consultants, zeker als het om kerntaken van de overheid gaat.

Er moet een volledig centraal projectdossier worden bijgehouden, zodat de beleids- en controleinstanties het project in elke fase kunnen evalueren.

Bij elke mijlpaal moet de projectleider voor de beleidsverantwoordelijke een voortgangsrapport opmaken, op grond waarvan het project zo nodig kan worden bijgestuurd.

De toelichting bij de jaarlijkse begroting moet ook specifieke informatie bevatten over interdepartementale projecten. De Vlaamse regering zou het Vlaams Parlement periodiek moeten informeren over de voortgang van belangrijke projecten, zoals bepaald in het decreet van 8 november 2002 inzake de controle op grote infrastructuurwerken.

In functie van de verdere realisatie van de nieuwe economische boekhouding en de implementatie van het toekomstige Vlaams comptabiliteitsdecreet beveelt het Rekenhof bovendien aan dat de Vlaamse regering alle vereisten en randvoorwaarden voor het projectresultaat vooraf vastlegt en de verschillende uitvoeringsalternatieven onderzoekt op het vlak van effectiviteit en kostprijs. Op die manier kan het projectresultaat zo optimaal mogelijk via de gekozen implementatiewijze worden gerealiseerd.

Het is in ieder geval aangewezen dat de Vlaamse regering maatregelen neemt om een correcte, tijdige en betrouwbare rekeningaflegging tegenover het Rekenhof en het Vlaams Parlement te waarborgen. Het boekhoudsysteem moet een permanente opvolging en bewaking van de begrotingskredieten mogelijk maken voor de beleids- en controleinstanties.

Het Rekenhof beveelt ten slotte aan dat de Vlaamse regering voor de implementatie van het toekomstige comptabiliteitsdecreet vertrekt van een realistische planning en het Vlaams Parlement regelmatig inlicht over de risico's, de kostprijs en de voortgang van het project.

De voorzitter : Mevrouw Vandekerckhove, Eerste-Auditeur-Revisor bij het Rekenhof, heeft het woord.

Mevrouw Vandekerckhove : Mijnheer de voorzitter, dames en heren commissieleden, het Rekeningenboek over 2001 had het tweede deel moeten worden van het vernieuwde publicatiebeleid van het Rekenhof, maar moest die eer laten aan het activiteitenverslag door problemen met de invoering van de economische boekhouding.

In het Rekeningenboek is alle informatie gebundeld over de uitvoering van de begroting van het vorige jaar, de betrokken algemene rekening en de onderzoeken met een sterk financiële inslag. In

Vandekerckhove

principe zal het, eens de algemene rekeningen tijdig worden ingediend, telkens verschijnen in het najaar na de controle van de betrokken rekeningen.

Het eerste Rekeningenboek draagt nog groten-deels de herkenbare structuur van de delen met de rekeningeninformatie uit de traditionele boeken. Wat betreft de informatie over de ontvangstenrealisatie en de kredietaanwending, heeft het Rekenhof gekozen voor een meer globale statistische benadering in plaats van zijn traditionele detailanalyses. Het hof is immers van oordeel dat het in de eerste plaats de Vlaamse regering is die de informatie aan het Vlaams Parlement moet geven.

Een nieuwigheid is ook de formulering van een bestuurlijke boodschap in het Rekeningenboek. Het Rekenhof wil het Vlaams Parlement daarmee een globale controleverklaring aanreiken die het louter cijfermatige overstijgt.

Hoewel het de bedoeling is in de toekomstige rekeningenboeken thema-artikelen over zuiver financiële aangelegenheden of onderzoeken op te nemen, bevat dit eerste Rekeningenboek daar nog geen voorbeeld van. Het onderzoek van de invoering van een economische boekhouding bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap kwam daarvoor in aanmerking, maar is door zijn omvang en belang een afzonderlijk rapport geworden.

Traditiegetrouw geeft het Rekeningenboek in de eerste plaats een zicht op het resultaat van de uitvoering van de begroting. In 2001 haalde de Vlaamse Gemeenschap volgens het Rekenhof een positief begrotingsresultaat van 37,6 miljard frank, ontvangsten min ordonnanceringen dus. Dat past in de stijgende lijn die al jaren aanhoudt. Het Rekenhof moest de voorgelegde uitvoeringsrekening van 2001 wel voorlopig corrigeren om tot dit cijfer te komen.

De Vlaamse Gemeenschap heeft 2001 ook afgesloten met een kasoverschot van 28,3 miljard frank. De Vlaamse regering heeft de kasoverschotten ook in 2001 verder aangewend voor de afbouw van de schuld. Ze loste ruim 18 miljard frank van de geconsolideerde directe schuld af en sloot 2001 af met een bruto te financieren saldo van 10 miljard frank. Dit geeft blijk van een werkzaam kas- en schuldbeheer, al werden volgens de interne auditor van het kas- en schuldbeheer enkele kansen onbenut gelaten. De daling van de schuld deed de interestlasten afnemen met ongeveer 1 miljard frank.

Op het vlak van de gewaarborgde schuld, die ook in 2001 licht steeg, heeft het Rekenhof er nogmaals op gewezen dat de centrale administratie soms zonder controle de gegevens aanvaardt die de betrokken instellingen verstrekken. De rapportering over die schuld is in het algemeen verbeterd, al vertoonde ze ook over 2001 nog enkele tekortkomingen.

De hoofdboodschap is dat het Rekenhof geen sluitende controleverklaring kan geven over de juistheid van de algemene rekening 2001. Wij keuren de rekening niet goed, dat moet het Vlaams Parlement doen. De voorgelegde cijfers stemmen onvoldoende overeen met de onderliggende stukken voor een sluitende controleverklaring. Het Rekenhof heeft bij zijn controle van de algemene rekening in elk geval tal van fouten op diverse vlakken vastgesteld. Zo waren er verschillen tussen de ontvangstenrekening en de individuele beheersrekeningen. Ook waren er foutieve overdrachten van vastleggingoverschotten uit het oude financieel systeem, fouten in de uitvoeringslijsten met betrekking tot de ordonnanceringskredieten, enzovoort.

Die fouten zijn hoofdzakelijk het gevolg van het feit dat de algemene rekening is opgesteld voor de afsluiting van de interne controle van de onderliggende rekeningen, de invoering van het nieuwe boekhoudsysteem en de momenteel aan dit systeem inherente gebreken op het vlak van de interne controle. De complexiteit van het systeem en zijn technische gebreken sluiten fouten immers niet uit. Ook door de problemen met de invoering ervan is een aantal DAB-rekeningen laattijdig voorgelegd, zoals die van de DAB Vlaams Infrastructuurfonds en het MINA-fonds.

Het Rekenhof kon dan ook geen uitspraak doen over de bedragen in het corpus van ontwerp van rekendecreet 2001 en de bijgevoegde tabellen. De rekening van de uitvoering van de begroting 2001 kan in elk geval pas worden afgesloten na de vereiste rechtzettingen en aanvullingen.

De rekening van de thesaurie vertoonde eveneens veel gebreken. Zo bleken a posteriori manuele correcties in de kwartaalstaten van de rekenplichtigen te hebben gezorgd voor tal van verschillen met de gegevens in de thesaurierekening zelf. Ook ontbreken een gecumuleerde staat van vastgestelde rechten en potentiële rechten, de rekeningen van de bovenvermelde DAB's, enzovoort. Het Rekenhof kon zich dus ook niet uitspreken over de juistheid van de cijfers in de thesaurierekening. Een eerste reconciliatie tussen de gegevens in de kwartaalstaten en die in het grootboek op kasbasis bracht aan

Vandekerckhove

het licht dat de kennis van economische boekhouding nog onvoldoende was.

Ten slotte geeft de rekening van de vermogenswijzigingen door een gebrekkige boekingswijze al jarenlang geen getrouw beeld meer van de vermogenstoestand van de Vlaamse Gemeenschap. De nieuwe boekhouding bracht op dit vlak geen verbetering. De vermogensrekening vloeit immers ook in die boekhouding niet automatisch voort uit de balans, en er zijn tal van aanwijzingen dat deze rekening ook voor 2001 geen getrouw beeld geeft van de werkelijke situatie.

De voorlopig gecorrigeerde uitvoeringscijfers van de begroting tonen aan dat de ramingen van de centrale ontvangsten vrij accuraat waren. Langs de ontvangstenkant lieten enkele structurele verschillen tussen ramingen en inningen wel een gebrekkig inzicht van de organisatieafdelingen in de inkomstenbronnen en een gebrek aan monitoring tijdens het begrotingsjaar vermoeden.

De uitgavenkant toonde geen structurele onderaanwending van kredieten aan. Afwijkingen met de ramingen bleven beperkt tot geïsoleerde programma's en bepaalde variabele kredieten.

Globaal bleef na de afname van het FFEU ongeveer 37,6 miljard frank onaangewend. Door een betere monitoring en een accurater opstellen van de begroting kan dit cijfer volgens het Rekenhof nog verder omlaag.

Het Rekenhof beklemtoont andermaal dat het in eerste instantie de Vlaamse regering is die het Vlaams Parlement moet informeren over de ontvangstenrealisatie en de kredietaanwending en die toelichting moet geven bij de verschillen tussen de inning en uitvoering enerzijds en de ramingen anderzijds.

Alle Vlaamse openbare instellingen waren in 2001 samen goed voor 225,2 miljard frank ontvangsten – waaronder 152,2 miljard frank dotaties – en 207,4 miljard uitgaven. Het Rekenhof heeft de rekeningen individueel onderzocht en tal van rekeningstechnische opmerkingen geformuleerd. Enkele voorbeelden zijn boekingen op verkeerde rekeningen, het niet afboeken van oninvorderbaar geworden vorderingen, een foutieve verwerking van het bedrijfseconomisch resultaat in de balans, het laat-tijdig voorleggen van de rekeningen, compensatie van tegoeden en schulden, enzovoort.

Het Rekeningenboek bevat ook opmerkingen over gebreken bij de interne controle, kredietoverschrijdingen, bevoegdheidsoverschrijdingen, cijfermatige vergissingen, enzovoort. In het merendeel van deze gevallen gingen de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en de functioneel bevoegde ministers akkoord met de opmerkingen van het Rekenhof, en beloofden ze rechtzettingen.

Het Rekeningenboek richt zich inhoudelijk in eerste instantie op de eindregeling van de begroting. Helaas kan het Rekenhof het Vlaams Parlement in de huidige omstandigheden echter niet adviseren deze eindregeling goed te keuren. Daarvoor moet worden gewacht op het antwoord van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en tal van correcties aan het ontwerp van de algemene rekening. Die zijn echter pas vorige week aan het Rekenhof voorgelegd en worden nu onderzocht.

De minister en zijn administratie hebben zes maanden tijd gehad om een antwoord te formuleren. Ook het Rekenhof zal een maand of twee nodig hebben om dat antwoord te bestuderen. Het is niet mogelijk daarmee in februari al klaar te zijn. We vragen daarvoor uw begrip.

De voorzitter : Minister Van Mechelen heeft het woord.

Minister Dirk Van Mechelen : Mijnheer de voorzitter, vooraleer dieper in te gaan op de concrete vragen van de heer De Reuse over de invoering van het economisch boekhoudsysteem in Vlaanderen, zou ik vooraf echter nog enkele algemene aspecten willen belichten om een goed inzicht mogelijk te maken.

Er is hier sprake van een normale procedure tussen de regering en het Rekenhof voor het afhandelen van de rekeningen. Het enige abnormale is de afwijkende timing, en die is veroorzaakt door de problemen met het nieuwe boekhoudsysteem. Daar ben ik inderdaad al heel minutieus op ingegaan naar aanleiding van een eerdere interpellatie.

Verder is dit slechts het normale spel van het voorleggen van de algemene rekeningen voor controle aan het Rekenhof. Het Rekenhof maakt daarop de gangbare opmerkingen en vraagt verduidelijkingen aan de administratie. Een en ander wordt door de administratie Abafim gebundeld en voorgelegd aan de respectieve departementen.

Ik geef een voorbeeld van de moeilijkheden die daarbij opduiken. In 2001 hebben we een fraudezaak meegemaakt met het MINA-fonds, waardoor

Van Mechelen

het tot op vandaag nog niet mogelijk is de rekeningen van het MINA-fonds af te sluiten. Daarom is er een akkoord gesloten tussen het MINA-fonds en de regering dat de rekeningen van het fonds van 2001 zullen worden opgenomen in de rekeningen van 2002.

Het is een spel van vragen en antwoorden dat we proberen te voeden met de gegevens die ons onder meer door de departementen ter beschikking worden gesteld. Bijvoorbeeld het departement LIN is in deze heel belangrijk.

In een tweede ronde worden de vragen en antwoorden gebundeld. Zo staan ook mijn antwoorden in het boek van het Rekenhof, dat zodoende eigenlijk een weergave is van de briefwisseling tussen het Rekenhof, de regering en de administratie.

In de derde fase wordt een aangepast ontwerp van rekening aan het Rekenhof voorgelegd. Het is gebruikelijk dat tegelijkertijd een ontwerp van decreet wordt ingediend in het Vlaams Parlement met betrekking tot de rekeningen van 2001. Er is dus geen probleem van goedkeuring of afkeuring. De normale procedure loopt, en het enige probleem is dat die vertraging heeft opgelopen.

We proberen nu de rekeningen van 2001 af te ronden. Het ligt in mijn bedoeling in februari aan het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet ter goedkeuring van de rekeningen van 2001 voor te leggen. Er is afgesproken met het Rekenhof en de administratie dat na die stap wordt begonnen met de afhandeling van de rekeningen van 2002, die nog voor de zomer zouden worden voorgelegd aan het Rekenhof. Dan kunnen we in het najaar de procedure voor de rekeningen van 2002 afronden. We zullen dan op het einde van het jaar of in het begin van volgend jaar verantwoording afleggen voor de rekeningen van 2003. In het voorjaar van 2005 komen we daarmee weer op de normale timing.

We hebben met dit dossier veel meegemaakt. U hebt ongetwijfeld de twaalf opmerkingen van het Rekenhof gelezen. Het samenspel tussen het Rekenhof en de administratie heeft toegelaten dat we nu, naar aanleiding van het nieuwe ontwerp van comptabiliteitsdecreet, dat volop wordt voorbereid en eerstdaags aan het parlement wordt voorgelegd, de manier van werken compleet hebben kunnen omkeren in vergelijking met het verleden. Ik zal dat straks verduidelijken.

De regelgeving wordt enigszins aangepast aan de beperkingen die eigen zijn aan de implementatie van het begrotings- en boekhoudsysteem door middel van de software. We willen niet eerst een decreet opleggen, dat dan met behulp van software in een werkbaar systeem moet worden omgezet – een ezel stoot zich geen tweemaal aan dezelfde steen.

We gaan in Vlaanderen op volle kracht vooruit, maar we zijn er ons ook van bewust dat we op dit vlak nog veel moeten leren. Dit is immers een erg complex gegeven, en we moeten ook durven vragen aan de administratie eens een uitgebreide toelichting te geven bij wat nu juist een economische boekhouding is, en wat er de meerwaarde van is.

Het oude financieel systeem is niet meer geüpdatet. De timing werd daardoor heel moeilijk, want we moesten kiezen tussen de invoering van een nieuw boekhoudsysteem voor 1 januari 2002 om compatibel te zijn met de euro, en het updaten van het oude systeem om met de euro te kunnen rekenen en het daarna pas te vervangen door het nieuwe Orafin. De regering heeft er toen voor gekozen het nieuwe systeem voor 1 januari 2002 in te voeren, met alle risico's van dien, zoals intussen genoegzaam is gebleken.

Bij de voorbereiding en de bespreking van het ontwerp van comptabiliteitsdecreet proberen we zeer nauw overleg te plegen met alle actoren, het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de DAB's, de VOI's en het Rekenhof, zodat het systeem nadien ook implementeerbaar is. We werken trouwens met economische boekhoudsystemen die op de markt beschikbaar zijn, en vooral voor het bedrijfsleven gemaakt zijn. Die moeten dus deels worden omgezet in een overheidssysteem.

We werken daar in Vlaanderen hard aan, terwijl andere bestuursniveaus in het land er absoluut niet mee bezig zijn. We hebben de ambitie op 1 januari 2007 klaar te zijn met de volledige implementatie van het comptabiliteitsdecreet en een ordentelijk economisch boekhoudsysteem te laten functioneren. Dan kunnen we het systeem gebruiken waarvoor het is ontworpen, namelijk meer mogelijkheden om het beleid te kwantificeren, te analyseren en economisch te duiden, zodat we elke euro belastinggeld die we uitgeven, beter zullen aanwenden.

Over de invoering van een economisch boekhoudsysteem is in de loop van de jaren negentig nogal wat gedebatteerd en gediscussieerd, vooral onder invloed van de federale commissie voor Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit, de fameuze

Van Mechelen

CNOC, die de eerste initiatieven heeft genomen in de Vlaamse Gemeenschap voor de invoering van een economische boekhouding naast, of in combinatie met de bestaande begrotingsboekhoudingsystemen.

Voor de invoering van zo'n economisch dubbel boekhoudsysteem zoals de bedrijven dat kennen, kon het oorspronkelijk financieel systeem van het Ministerie niet meer voldoen, aangezien dat enkel toeliet de begrotingsboekhouding op te volgen en dan nog alleen de uitgavenzijde. De ontvangsten, de verrichtingen van de rekenplichtigen en de diensten met afzonderlijk beheer werden in het verleden extracomptabel bijgehouden.

Er was dus een nieuw financieel systeem nodig dat beide boekhoudingen, bedrijfs- en begrotingsboekhouding, integraal voor alle entiteiten van de rechtspersoon Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moest kunnen verwerken. Bovendien moest het oude financieel systeem worden vervangen voor 1 januari 2002 aangezien het niet meer voor een aanvaardbare prijs compatibel kon worden gemaakt met het gebruik van de euro. Halfweg de jaren negentig kwam men tot de bevinding dat het onverstandig zou zijn het oude financieel systeem, dat een aantal manifeste tekortkomingen vertoonde, voor een aanvaardbare prijs te updaten.

In 1997 werd een oproep gedaan in het Publicatieblad van de Europese Unie voor de verwerving van een IT-systeem ter ondersteuning van de invoering van de economische boekhouding. Naderhand besliste de toenmalige Vlaamse regering dit project in te kapselen in de outsourcing en werd de Europese procedure die in 1997 was opgestart, stopgezet. Op 9 februari 1999 besliste de toenmalige regering het OTS-IT-contract toe te wijzen aan SBS, Siemens Business Services, en hechtte zij haar goedkeuring aan de keuze van Oracle Applications als ERP-pakket voor de ontwikkeling van een IT-systeem ter ondersteuning van de invoering van de economische boekhouding in Vlaanderen.

Het college van secretarissen-generaal kreeg van de bevoegde minister de opdracht met dit pakket het bedoelde IT-systeem uit te werken overeenkomstig de principes van service 6 van het OTS-contract. Noch de afdeling Accounting, noch de afdeling IMIS of de toen reeds actieve projectgroep Economische Boekhouding werden echter betrokken bij de selectie van dit boekhoudpakket Oracle Finance. Bovendien is de selectie gebeurd op basis van een gereduceerde probleemstelling opgeno-

men in een businesscase die aan heel het OTS-contract werd toegevoegd.

De Vlaamse regering is onlangs, met de gunning van het nieuwe OTS-contract aan EDS-Telindus, afgestapt van de bij het vorig contract gehanteerde gedragslijnen inzake de exclusiviteit van ICT-dienstverlening voor de realisatie van nieuwe bedrijfstoepassingen. Dit laat ons nu vanzelfsprekend toe om in te gaan op de aanbevelingen van het Rekenhof. Het maakt het mogelijk te streven naar een meer integrale aanpak bij de invoering van het project nieuwe boekhouding. Net zoals het Orafin-project moet het via minstens drie deeltrajecten worden geïmplementeerd. Het gaat daarbij om een nieuwe boekhouding overeenkomstig het Vlaams comptabiliteitsdecreet, een nieuwe boekhoudorganisatie conform de principes en structuren van het BBB (beter bestuurlijk beleid) en de dertien entiteiten, en het doorvoeren van op het BBB afgestemde financiële systemen voor zowel het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap als de VOI's. Zowel u weet, zijn er wat dat betreft nogal wat verschillen in de EB-systemen die op dit moment worden gehanteerd binnen de VOI's. De VRT gebruikt het SAP-systeem, wij werken met Orafin. Het is de bedoeling die systemen op elkaar af te stemmen.

De eerste twee deeltrajecten zijn evenwaardig aan, en moeten vanzelfsprekend geïntegreerd verlopen met het informaticatraject. Ze verdienen dan ook evenzeer de inzet van de nodige financiële en – vooral – menselijke middelen om de uitwerking mogelijk te maken.

Op ministerieel vlak moeten de verantwoordelijkheden uiteraard duidelijker zijn en beter afgewerkt. De hervorming van het overheidsapparaat, dat de Vlaamse regering via het BBB heeft opgezet, biedt mogelijkheden. In de toekomst zal door dat beleid de één-éénrelatie tussen de minister en het beleidsdomein waarvoor hij bevoegd is, worden ingesteld. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting kan daarbij niet alleen zijn verantwoordelijkheid nemen voor de inhoudelijke sturing van het boekhoudproject, maar ook voor de inzet van de middelen, inclusief de informaticasoftware en het budget. In het verleden was dat niet het geval.

Een andere les voor de toekomst heeft meer bepaald betrekking op de invoering van een nieuw Vlaams comptabiliteitsdecreet. Het gaat daarbij om de versterking van de interne sturingen en implementatiecapaciteit. Dit was een van de belangrijkste opmerkingen van het Rekenhof.

Van Mechelen

Geachte leden van de commissie, als historicus wens ik u echter te wijzen op de toestand tijdens de periode 1998, 1999 en 2000. Op dat moment was de informaticamarkt verhit. We waren daar zelf het slachtoffer van. Hetzelfde gebeurt nu met de planologen op Ruimtelijke Ordening. Op de markt is er een enorme vraag naar mensen met dat soort competenties. Enkele jaren geleden heeft dit geleid tot de leegloop en uitverkoop van de dienst. Ambtenaren begonnen met het systeem te werken en kwamen in aanmerking voor transitie. Op het moment dat we dachten dat alles in kannen en kruiken was, vertrokken ze echter naar grote consultancybureaus, waar ze driemaal meer konden verdienen. Wij moesten dan weer van nul beginnen.

Op dit moment is de situatie gelukkig omgekeerd. Tewerkstelling bij de overheid valt opnieuw bijzonder in de smaak. Voor een aantal topfuncties die nu worden gecreëerd, krijgen we weer kandidaten.

De vorige en de huidige Vlaamse regering hadden aanvankelijk echter te maken met een oververhitte markt. In plaats van capabele mensen te kunnen aantrekken, vertrokken er continu, niet alleen naar de privé-sector maar ook naar andere departementen en VOI's. Ze kwamen daar op niet onbelangrijke plaatsen terecht. Dat is een van de redenen waarom de implementatie van het systeem en het doorgeven van de competentie binnen de Vlaamse administratie gebrekkig is verlopen. Dit heeft ertoe geleid dat we veel langer dan voorzien een beroep moesten doen op outsourcing. We moesten ons op de markt begeven en consultants zoeken.

We moeten goed onder ogen zien dat binnen de Vlaamse administratie de wil aanwezig was om zo snel mogelijk de kennisoverdracht te realiseren. De basisvoorwaarde voor die overdracht bestaat er echter in dat er mensen moeten zijn die in staat zijn om die taak op zich te nemen.

De Vlaamse regering en de administratie gaan voor 200 percent akkoord met de twaalf aanbevelingen van het Rekenhof. We moeten ze systematisch in de praktijk omzetten bij de implementatie van het toekomstig Vlaams comptabiliteitsdecreet. Gelet op de huidige situatie lijkt het me niet onverstandig om een eerste rapportering voor te bereiden aan het Vlaams Parlement. Daarin zouden we kunnen uitleggen wat we doen, hoe we functioneren en welke bijstellingen we doorvoeren om te vermijden dat we opnieuw in het vorige verhaal terecht komen.

Mijnheer De Roo, ik vraag u de boodschap over te brengen aan de heer Van Rompuy. Het is niet mijn gewoonte en zeker niet mijn bedoeling om te schieten op voorgangers. In 1997 werd er echter een oproep gedaan. Er werd toen beslist de zaak toe te voegen aan het SBS-contract. Het dossier werd zuiver behandeld vanuit het perspectief van de informatica. Een van de grootste problemen daarbij was dat onze ambtenaren, die nadien verantwoordelijk werden om het systeem te doen draaien, niet werden betrokken bij de selectie van de ERP-leverancier. In die cruciale periode werd een fout gemaakt. Ik werp niemand een steen. Iemand die niets doet, kan natuurlijk geen fouten maken. Ik zal er ook wel maken. We moeten enkel trachten te vermijden dat we opnieuw met dezelfde problemen te maken krijgen. Uit dit dossier blijkt dat het sneller zal gaan dan we vermoeden. We zullen moeten lopen als we de zaak klaar willen hebben tegen 1 januari 2007. Als we die deadline halen, zullen we wel de eerste zijn.

Ik werd verantwoordelijk voor het dossier op het moment dat het moest functioneren. De zaak werd dan uitgesteld tot 1 oktober 2001. Ik wist niet wat me overkwam toen ik de eerste rapporteringen kreeg over de implementatie van de economische boekhouding. Ik kan enkel getuigen dat binnen de administratie heel wat mensen heel wat inspanningen hebben gedaan om de wil van de toenmalige en de huidige regering te realiseren.

Mijnheer de voorzitter, ik zou nu ten gronde kunnen ingaan op de twaalf punten. Het lijkt me echter verstandiger een schriftelijke nota voor te bereiden waarin we aangeven hoe we de aanbevelingen van het Rekenhof omzetten en implementeren bij de voorbereiding van de nieuwe stappen die we moeten zetten.

Tussen 9 mei 2003, het moment waarop de Vlaamse regering de principiële goedkeuring heeft gegeven aan het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet, en vandaag werd er een heel traject afgelegd. Als het moet, zullen we het ontwerp aanpassen aan de softwarematige beperkingen die voor de ICT-infrastructuur van toepassing zijn.

Mijnheer de voorzitter, ik neem me voor initiatieven te nemen en na te gaan of het niet mogelijk is samen te werken met diverse bestuursniveaus. Uiteindelijk zijn we allemaal bezig hetzelfde wiel aan het uitvinden. Daarvoor worden belangrijke financiële middelen ingezet. Ooit werd door de secretaris-generaal het idee gelanceerd te kijken of een PPS-constructie mogelijk is en of er geen meerwaarde kan worden gerealiseerd.

Van Mechelen

Gisteren heeft de administratie een colloquium georganiseerd over het financieel management. Er waren nogal wat buitenlandse gasten aanwezig. De problemen waarmee Vlaanderen vandaag worstelt, zijn dezelfde als elders. Wat dat betreft, zijn we niet uniek.

Gedurende de opstartfase werd het project iets te eenzijdig behandeld als een informaticadossier. Laat de mensen die ermee moeten werken, namelijk Financiën en Begroting, toch de uiteindelijke keuze maken over het systeem dat ze wensen te hanteren en over de implementatie ervan.

Ik vrees dat men tijdens de voorbereiding de complexiteit van de hele operatie heeft onderschat en dat de koppeling aan het SBS-contract, zonder daarbij een structurele diepgaande analyse te maken, niet zonder risico was. Het Rekenhof wijst daar ook op. Er was echter ook de druk om 1 januari 2002 te halen.

De heren Vanderborgh, directeur-generaal van de administratie ABAFIM en Victor, secretaris-generaal van het departement AZF kunnen bevestigen dat we een probleem hebben met de interne capaciteit op het vlak van boekhouding en informatica. Op een bepaald moment werd beslist om alle informatica te outsourcen. Ik ben altijd de mening toegedaan geweest dat we daarin iets te ver zijn gegaan. Nu moeten we de informatica deels opnieuw insourcen. Het Rekenhof heeft gelijk dat we geen projecten kunnen opvolgen als we niet weten hoe de vork informaticatechnisch aan de steel zit. We maken nu werk van het insourcen door een kleine groep topdeskundigen die dit project zullen trekken. De hearings zijn reeds afgelopen en de selectie is gebeurd. Ik ga ervan uit dat deze mensen aan de slag kunnen.

Mijnheer de voorzitter, ik stel voor om nu het woord te geven aan de secretaris-generaal en de directeur-generaal van de administratie om antwoord te geven op de punctuele vragen die werden gesteld.

De voorzitter : De heer Victor, secretaris-generaal van het departement AZF, heeft het woord.

De heer Leo Victor : Mijnheer de voorzitter, dames en heren, de minister ging reeds in op een aantal aspecten van de totstandkoming van het dossier. De basis voor het hele dossier ligt in de financieringswet van 1989 waardoor de gewesten en gemeenschappen op termijn zouden moeten komen

tot een eigen boekhoudsysteem in uitvoering van artikel 50, paragraaf 2 van die bijzondere wet.

In het licht van de beleidsvoorbereiding hebben wij halfweg de jaren negentig de eerste initiatieven genomen om te onderzoeken hoe een systeem er kan uitzien. We zijn daarom beginnen werken aan een systeem dat de naam Vlimmsys kreeg. Initieel ging het over de integratie van de verschillende pakketten : zowel het financiële systeem, het personeels-systeem als het facilitair systeem. We wilden die systemen integreren in één globaal ERP-pakket. Er werden analyses gemaakt en een eerste voorstel werd geformuleerd. Die beslissing werd nadien teruggedraaid.

Het is heel belangrijk om de nadruk te leggen op het informatiseren van een technisch probleem, namelijk het volledig op informaticaniveau benaderen van het systeem van de economische boekhouding. Dat gebeurde zonder dat een degelijke, functionele analyse plaatsvond. Daarna kwam er een insteek vanuit de Vlaamse administratie. Die kwam er in het kader van Vlimmsys. Het ging over een gereduceerde analyse in het licht van businesscase 4 in het OTS-(outsourcing)project. Toen werd Oracle aangeduid.

Ter informatie : SBS en dus Oracle werd gekozen, maar als iemand anders was gekozen voor het outsourcingcontract – en het verschil tussen de verschillende aanbieders was niet zo heel groot -, dan werden we vandaag niet geconfronteerd met een Oracle-systeem, maar met een SAP-systeem. De minister heeft er reeds op gewezen dat de administratie hier niet functioneel bij werd betrokken. De outsourcer was gekoppeld aan het Oracle-systeem.

We opteerden voor het systeem om voorbereid te zijn op de invoering van de economische boekhouding, al was die op dat ogenblik geen verplichting. Omdat de algemenebepalingenwet in het vooruitzicht werd gesteld, wilden we anticiperen op de invoering van de economische boekhouding. Het is niet onbelangrijk erop te wijzen dat het doorlopen van een traject voor de invoering van een economische boekhouding neerkwam op iets minder dan 2,5 jaar. Er werd dus geopteerd voor 26 tot 28 maanden doorlooptraject.

Als ik dan even terugreken tot 1 januari 2001, zodat we dan nog een jaar zouden hebben om parallel te lopen en de invoering van de euro niet te hypothekeren, kan u onmiddellijk duidelijk aanvoelen dat we ons van meet af aan, vanaf de integratie van het outsourcingdossier, reeds midden op het kritisch pad bevonden : de kritische door-

Victor

looptijd kon niet volledig worden benut. Het Rekenhof heeft daar dus zeker en vast een punt. In de toekomst moeten we hier aandacht aan besteden.

Met de outsourcing en businesscase 4, de aanduiding van SBS en van Oracle, is men beginnen werken aan de functionele analyse. In feite is dit de omgekeerde wereld, want er werd een constructeur aangeduid waarna pas werd gedefinieerd wat men juist wil. Dat was reeds voor 50 percent gebeurd, maar de andere 50 percent moest nog worden ingevuld en geconcretiseerd. Dit gaf aanleiding tot interne discussies. Dit is de basisreden waarom de initiële begroting niet kon worden aangehouden. Het bedrag is gestegen, want de systemen Oracle, SAP en Peoplesoft waren enkel georiënteerd op de privé-sector. Wij moesten, samen met SBS en Oracle, het gekozen systeem dus aanpassen aan de overheid. Er waren nog veel problemen waardoor het systeem niet zomaar kon worden geïmplementeerd.

Maatwerk was heel belangrijk. De minister verwees reeds naar het traject met betrekking tot het ontwerp van comptabiliteitsdecreet. Het Rekenhof vraagt een permanente opvolging van de kredieten. Op zich is dat geen probleem, maar het vereist fundamenteel maatwerk als aanpassing van de bestaande systemen. De kostprijs zal daardoor danig verhogen. We moeten dus een *modus vivendi* zien te vinden.

Daarnaast is er ook de rekenplichtigheid, want het maatwerk daarvoor heeft het huidige Orafin-systeem duur en ingewikkeld gemaakt. Kunnen we de rekenplichtigheid niet op een andere manier invullen zodat het maatwerk kan worden gereduceerd? Ik verwijs opnieuw naar de uitleg van de minister, die zei dat we de wetgeving en het systeem en de software zoveel mogelijk op elkaar moeten doen aansluiten zodat een systeem werkbaar wordt. We moeten er ons duidelijk van bewust zijn dat als de rekenplichtigheid wordt gedefinieerd zoals nu, er een systeem nodig is met heel veel maatwerk, heel veel problemen en bovendien met een hoge kostprijs. De keuze moet worden gemaakt. In het huidige systeem is dat niet gebeurd: het systeem werd aangepast aan de wetgeving, met alle gevolgen van dien.

Technisch werd ervoor geopteerd om te beginnen op 1 januari 2001 opdat er een jaar parallel kon worden gelopen. In de loop van het traject voelde de trajectgroep echter aan dat als niet zou worden ingegrepen, er een duidelijk probleem zou ont-

staan. Ik beweer niet dat er nu geen problemen zijn ontstaan, maar op een bepaald moment hebben we getracht om nog aan het probleem te remediëren.

Een gevolg van de outsourcing was dat we geen informaticacapaciteit meer in huis hadden. Dat was een duidelijke, bewuste keuze van de toentertijd functioneel bevoegde Vlaamse minister voor Informatica. De informaticacapaciteit moest zich volgens de minister in het outsourcingproject bevinden, want anders zouden disfunctionaliteiten ontstaan. We beschikten dus over niemand meer om ons voor informatica te ondersteunen. We hebben dan van het outsourcingcontract gebruik gemaakt voor ondersteuning, weliswaar onder supervisie van de Vlaamse Gemeenschap. Toen werden we gewaarschuwd dat we zo niet konden verder werken.

Toen werd beslist om af te stappen van 1 januari 2001. We moesten voor 1 januari 2002 over een nieuw systeem beschikken, omdat we het oude systeem anders eurocompatibel moesten maken, maar dat was in een afweging van de kosten tegenover de baten niet aanvaardbaar. In samenspraak met de externe consultant en de outsourcer werd beslist om te beginnen op 1 oktober 2001 – met alle gevolgen van dien. Er kan geen globaal jaar worden overgepompt in het nieuw systeem. In het midden van een jaar moet een systeem worden afgesloten, worden getransiteerd naar het nieuwe systeem en moet worden verder gewerkt in het nieuwe systeem, hetgeen zorgt voor supplementaire problemen. De minister rapporteerde die naar aanleiding van een interpellatie van mevrouw Van Hecke over de culturele sector. We hebben toen reeds zoveel mogelijk geprobeerd om aan te duiden met welke problemen we werden geconfronteerd.

Soms komt het over alsof de administratie nogal lichtzinnig met dit document omgesprongen is. Ik refereer aan het rapport dat het Rekenhof bij monde van de heer Devos gaf. We stellen op basis van een checklist van de cofinancial system requirements van het Amerikaans Rekenhof vast dat we voor 92,4 percent voldoen aan een aantal basiselementen. Ik beweer niet dat we optimaal scoren, maar we scoren niet slecht. We zijn niet over een nacht ijs gegaan. De wintertijd heeft iets langer geduurd zodat we ook de rapporteringen in goede banen konden leiden. We hebben nu een systeem waarmee we ook correcte rapporteringen kunnen aanbieden.

Ik ga niet verder in op de rekenplichtigheid, want die moeten we duidelijk gaan omschrijven. Ik ga ook niet verder in op een aantal technische punten,

Victor

zoals het beheer van het grootboek dat in het licht van de economische boekhouding geen onbelangrijk gegeven is. Een aantal mensen van Abafim, afdeling Accounting worden ingezet voor de monitoring opdat de zaak onder controle kan worden gehouden. We zullen op een moment – weliswaar handmatig – interveniëren in het systeem zodat we tot de juiste cijfers komen en we de algemene rekening kunnen laten goedkeuren.

Daarnaast zijn er de bezwaren met betrekking tot de opvolging van de balans en het vermogenssysteem. Laat ons dit niet toeschrijven aan het systeem Orafin. De vermogenssituatie van de Vlaamse Gemeenschap is altijd al een heikel punt geweest. In de reflecties van de administratie over de verschillende rekeningen werd er sinds 1998 op gewezen dat de vermogenssituatie niet correct is. Het Rekenhof gaat ermee akkoord dat bij een economische boekhouding de vermogenssituatie van de Vlaamse overheid beter in kaart kan worden gebracht en opgevolgd. Daarvoor moeten de boekingen in het systeem wel optimaal gebeuren. Ik ga akkoord met de kritiek dat we ons te veel hebben gefocust op de begrotingsboekhouding van het oude systeem. We hadden te weinig aandacht en te weinig middelen voor het veranderingsproces. Dit had gestuurd moeten worden door het departement Algemene Zaken en Financiën en het vormingstraject had beter onderbouwd kunnen worden. We hadden hiërarchisch veel meer moeten doorwegen.

Wat betreft de bezwaren met betrekking tot de rekeningen, kan ik alleen zeggen dat op dit ogenblik de procedure loopt. De administratie heeft voorstellen ingediend en het Rekenhof heeft antwoorden geformuleerd. We komen nu in de volgende fase. Ik wil me niet vastpinnen op een timing, maar er is geen vertraging. De Vlaamse overheid hanteert als eerste in België een economische boekhouding en dat vraagt tijd.

Er wordt nogal kritisch gedaan over de projectorganisatie. We hebben altijd gestreefd naar grote betrokkenheid. We hebben geprobeerd een overlegforum te creëren met SBS, Oracle en de externe consultant, en we hebben aan opvolging gedaan. Ik moet eerlijk toegeven dat managementoverwegingen enerzijds en de wetgeving op overheidsopdrachten anderzijds niet altijd optimaal op elkaar af te stemmen zijn, en dat heeft ons duidelijk parten gespeeld.

Er zijn inderdaad juridische stappen ondernomen. Het Rekenhof heeft ook gewezen op de ingebrekestellingen. We hebben daarover advies gevraagd aan professor Dumortier van het Interdisciplinair Centrum voor Recht en Informatica in Leuven. Hij zegt dat ingebrekestellingen kunnen, maar dat het nooit duidelijk is waar zoiets eindigt. Als we vanuit de economische boekhouding een conflict met SBS zouden genereren, gelet op het feit dat het dossier was geïntegreerd in het outsourcingproject, dan zou dat conflict omwille van de informatica-georiënteerdheid van het project uitdeinen over de totale dienstverlening van SBS naar alle departementen. Dat hebben we niet opportuun geacht en hebben daarom een aantal ingebrekestellingen gedaan. Bij de eindoplevering van het project hebben we er gebruik van gemaakt om een aantal afspraken te maken inzake ondersteuning.

Moet ik ingaan op het traject dat is uitgetekend met betrekking tot het ontwerp van comptabiliteitsdecreet om de technische elementen af te stemmen op de andere ?

Minister Dirk Van Mechelen : Het lijkt me verstandig om daartoe die nota in te dienen in het parlement. Daarmee maken we de aanbeveling nummer 1 van het Rekenhof concreet. We zullen die twaalf punten opvolgen door rapportering aan de Commissie voor Financiën.

Met betrekking tot de juridische procedures is er een akkoord tot stand gebracht waarin een confidentialiteitsclausule zit. Ik neem dan ook aan dat de secretaris-generaal daarom de details niet heeft genoemd. U begrijpt dat we wederzijds gehouden zijn om die clausule na te leven. Het spijt me dat ik u niet meer kan vertellen, maar dit was de enige manier om uit het dossier te raken.

De heer Herman De Reuse : Ik dank u voor uw antwoord, mijnheer de minister, alsmede al degenen die tot dat antwoord hebben bijgedragen.

U hebt ergens toch schuld bekend. Er is heel wat misgelopen. U hebt goede voornemens. Ik hoop dat u die kunt realiseren. Ik hoor graag zeggen dat het systeem momenteel voor 92 percent werkt. Dat is een heel hoog cijfer, dat is de allergrootste onderscheiding voor een student. Als een architect een huis bouwt dat voor 92 percent conform de wetgeving is, draagt hij voor de overige 8 percent een grote beroepsaansprakelijkheid. Dit systeem moet perfect werken, voor 100 percent. Ik ben geen specialist, maar het is duidelijk dat de administratie nogal wat inspanningen zal moeten leveren.

De Reuse

Oorspronkelijk werd het systeem op 5,2 miljoen euro begroot. Het kost uiteindelijk zes keer zoveel : 30 miljoen euro. Dat is een bijzonder groot verschil. Ik neem aan dat daar redenen voor waren, zoals de personeelsleegloop en de verplichte outsourcing. Het bedrag blijft hallucinant. Kunt u dat cijfermatig onderbouwen ? U kunt niet alles vertellen door de confidentialiteit van het akkoord. Wat gaat dit in de toekomst nog kosten ?

Ik heb vernomen dat er nog verder wordt samengewerkt met de outsourcingfirma en met Oracle. Is er een overeenkomst om hen verder te betalen of ontvangen zij niets meer voor toekomstige diensten ? Dat kunt u toch wel verklappen ? Als we verder moeten betalen, is de overeenkomst allerm minst gunstig voor de Vlaamse overheid. Laat ons hopen dat het betert. We zullen dit opvolgen. Het parlement zal uiteindelijk de rekeningen moeten goedkeuren. Ik neem aan dat we kunnen blijven rekenen op het Rekenhof.

De voorzitter : Minister Van Mechelen heeft het woord.

Minister Dirk Van Mechelen : Het is nooit mijn bedoeling geweest om het proces te maken van een bedrijf dat in moeilijke omstandigheden moest werken. Er is nu een overeenkomst dat het bedrijf ons nog een aantal diensten levert waarvoor het niet meer factureert.

De voorzitter : De heer De Roo heeft het woord.

De heer Johan De Roo : Ik heb er alle begrip voor dat de overschakeling naar een nieuw systeem allesbehalve van een leien dakje loopt. Ik vraag aan de administratie dat ze maximaal rekening houdt met de opmerkingen van het Rekenhof. Ik wil het Rekenhof overigens feliciteren met zijn schitterende werk. Ik vind dat het parlement zich als ondeskundige moet scharen aan de kant van de expert, het Rekenhof, en dat het de aanbevelingen moet opvolgen.

De boodschap van het Rekenhof is zeer duidelijk : de Vlaamse Gemeenschap heeft met dit systeem aanzienlijke moeilijkheden getrotseerd. Toch had het beter gekund als ze op een andere manier had kunnen werken.

Wat gebeurt er nu met die rekening van 2001 ? Hoe zal de rekening van 2002 eraan toe zijn ? Ik neem aan dat die binnenkort wordt aangepakt. Ik hoop dat u daarbij al rekening houdt met de aan-

bevelingen van vandaag. Ik zou niet willen dat het Vlaams parlement in januari 2005 opnieuw geconfronteerd wordt met dergelijk dossier.

Minister Dirk Van Mechelen : Ik vrees dat deze Commissie na de verkiezingen van 13 juni 2004 hetzelfde zal meemaken als wij vandaag inzake interne capaciteit. De leden die dit thema met kennis van zaken kunnen opvolgen, worden zeldzaam. We verliezen geleidelijk aan heel wat kwaliteit. Dat komt de parlementaire democratie niet ten goede.

Ik geef u een voorbeeld van de problemen van de projectleiding. Er zijn niet minder dan zes betrokken personeelsleden weggegaan tijdens het proces. De eerste deed de beleidsvoorbereiding bij de afdeling Accounting. Hij is overgestapt naar het Rekenhof. Een tweede is afdelingshoofd geworden van de interne audit. Een derde ging naar de privé-sector. Een vierde is – tot mijn genoegen want ik was toen nog Vlaams minister van Economie – overgestapt naar de afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid. Ik heb daarmee een zeer degelijk afdelingshoofd ontmoet. Een vijfde was teamleider in de eerste en tweede fase en werd senior-auditor bij de interne audit. Een zesde ten slotte werd daar junior-auditor. In 3 jaar tijd verloren we een kapitaal aan knowhow. Zo'n overstap is begrijpelijk. Ook op de buitendiensten van Ruimtelijke Ordening ligt dat voor de hand. De mensen verkiezen een aangename en minder stresserende job.

Ik sluit me bij u aan, mijnheer De Roo. Ik wil het Rekenhof bedanken voor de vlijmscherpe en accurate analyse. We moeten niet de rekening maken van collega-ministers, noch van bedrijven of de administratie. We moeten hieruit leren. We hebben een pioniersrol vervuld met de invoering van het economisch boekhoudsysteem. Ik ben de mensen die aan boord gebleven zijn meer dan ooit erkentelijk voor hun inspanningen. De manuele invoering van correcties bijvoorbeeld was allesbehalve evident. Er werd zelfs 's nachts gewerkt.

Ik deel uw mening : het systeem moet voor 100 percent werken. We hebben een probleem van 7,5 percent. Dat moet verdwijnen. De rekening moet worden goedgekeurd.

We zitten nu in de derde fase. De opmerkingen van het Rekenhof zijn vorige week beantwoord door de administratie. Het Rekenhof heeft nu een maand of twee nodig om dat te verwerken en de rekening aan te passen. We zullen daar rekening mee houden en het ontwerp van goedkeuringsdecreet indienen. Ik ga ervan uit dat we dat nog voor de verkiezingen kunnen goedkeuren. De afspraak

Van Mechelen

met het Rekenhof was dat we daarna onmiddellijk beginnen met de rekening van 2002. Die wordt trouwens al voorbereid. Daarna volgt dezelfde procedure. Dit zal geen 6 maanden duren zoals deze keer. Volgens mijn timing komen we in de eerste helft van 2005 tot een geregulariseerde behandeling in het parlement.

De heer Johan De Roo : Ik heb nog een suggestie. Ik neem aan dat u het ontwerp van comptabiliteitsdecreet nog tijdens deze legislatuur zult aanpakken. Ik stel voor dat het Rekenhof daarbij eveneens rekening houdt met alle opmerkingen die we vandaag hebben gehoord en ons daarin bijstaat. Ik heb vroeger een gelijkaardige discussie meegeemaakt in de Kamer. Het Rekenhof heeft het parlement toen continu bijgestaan.

Minister Dirk Van Mechelen : Doordat op federaal niveau de wet niet snel genoeg werd goedgekeurd door de federale overheid, hebben we extra tijd gekregen. Het Rekenhof kan dit bevestigen. Ik heb aan de Vlaamse regering onmiddellijk gezegd dat we die tijd moesten gebruiken om ons te bezinnen over het ontwerp van comptabiliteitsdecreet.

Er is een task force opgericht met de secretaris-generaal, met Abafim, met het Rekenhof en de

VOI's. Deze werkgroep zal de interface onderzoeken tussen ons systeem en hun systeem. Op een bepaald moment werd het idee geopperd dat iedereen naar hetzelfde ERP-programma zou overstappen. Ik kan toch niet tegen de VRT zeggen dat ze morgen SAP moeten laten vallen voor een nieuw systeem. Dat is onhaalbaar.

Momenteel is een task force bezig met het onderzoek van de werkbaarheid en de implementatie van het ontwerp van comptabiliteitsdecreet. Dit gebeurt voor de bespreking en goedkeuring door het Vlaams Parlement. Op basis van de bevindingen van die task force kan het decretaal kader eventueel worden bijgestuurd. Een voorbeeld waarbij het Rekenhof ons heeft geadviseerd, is het gegeven van de rekenplichtigheid. We hebben daar een soepelere invulling bereikt, zodat het systeem werkbaarder wordt. Dat is immers een van de problemen van het Orafin-systeem. Het heeft op zich niets met Orafin te maken, maar wel met het decreet terzake.

De voorzitter : Het incident is gesloten.

– *Het incident wordt gesloten om 16.59 uur.*
