

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



Zitting 1999-2000

27 april 2000

VERSLAG

– van het Rekenhof –

**over de uitvoering door de Vlaamse regering
van de resoluties van het Vlaams Parlement**

REKENHOF

N 14-1.829.155 B1

Bijlage : 1 verslag

Brussel, 12 april 2000

Mijnheer de Voorzitter,

BETREFT : Uitvoering door de Vlaamse regering van de resoluties van het Vlaams Parlement.

In het kader van de presentatie van het Boek van het Rekenhof 1999 op 18 november 1999, heeft het Rekenhof u een verslag aangekondigd over de mate waarin de Vlaamse regering uitvoering heeft gegeven aan de resoluties die het Vlaams Parlement heeft aangenomen ingevolge de besprekingen van zijn boeken en rapporten in de diverse parlementaire commissies en subcommissies.

Met deze brief legt het Rekenhof het aangekondigde verslag voor. Het heeft betrekking op twaalf resoluties, door het Vlaams Parlement aangenomen sinds 1996. Het Rekenhof concludeert dat het werken met resoluties al enkele concrete resultaten heeft opgeleverd, maar dat de Vlaamse regering niettemin na verscheidene jaren nog dient tegemoet te komen aan tal van essentiële aanbevelingen.

Het Rekenhof blijft ook buiten het bestek van het onderhavige rapport de stand van uitvoering van de resoluties opvolgen, onder meer in zijn traditionele jaarlijkse overzichten van de samenwerking met het Vlaams Parlement in zijn Boeken.

Op last :
De Hoofdgriffier,

Het Rekenhof :
De Eerste Voorzitter,

J. VAN de VELDE

F. VAN DEN HEEDE

Aan de heer N. DE BATSELIER
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Leuvenseweg 27
1011 BRUSSEL



Rekenhof

**Resoluties van het Vlaams Parlement:
uitvoering door de Vlaamse regering**

Verslag vastgesteld door de Nederlandse kamer
van het Rekenhof in haar zitting van 11 april 2000

INHOUD

blz.

Bestuurlijke boodschap	9
1. Inleiding	10
2. Resolutie van 10 juli 1996 betreffende bespreking van het Boek van het Rekenhof 1995 ...	13
2.1. Aanloop tot de resolutie	13
2.2. Aanbevelingen in de resolutie	14
2.2.1. Algemene aanbevelingen	14
2.2.2. Toekenning van studietoelagen voor het hoger onderwijs	14
2.2.3. Liefkenshoektunnel	15
2.2.4. Vlaams Infrastructuurfonds (VIF)	15
2.2.5. Uitvoering van de investeringsprogramma's voor de wegen	16
2.2.6. Betalingsachterstand bij de Administraties van de Wegen en de Waterwegen en het tekort aan ordonnanceringskredieten voor 1994	16
2.3. Uitvoering van de resolutie	16
2.3.1. Algemene aanbevelingen	16
2.3.2. Studietoelagen	19
2.3.3. Liefkenshoektunnel	24
2.3.4. VIF	25
2.3.5. Investeringsprogramma's voor de wegen	25
2.3.6. Betalingsachterstand bij de Administraties van de Wegen en de Waterwegen ...	26
2.4. Conclusie	27
3. Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen	28
3.1. Aanloop tot de resolutie	28
3.2. Aanbevelingen in de resolutie	29
3.3. Uitvoering van de resolutie	32
3.4. Conclusie	37
4. Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het thesauriebeheer van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij	40
4.1. Aanloop tot de resolutie	40
4.2. Aanbevelingen in de resolutie	40
4.3. Uitvoering van de resolutie	41
4.4. Conclusie	44
5. Resolutie van 18 december 1997 betreffende de studietoelagen	45
5.1. Aanloop tot de resolutie	45
5.2. Aanbevelingen in de resolutie	45
5.3. Uitvoering van de resolutie	47
5.4. Conclusie	48

6.	Resolutie van 28 januari 1998 betreffende de meldingsplicht van de fiscale overheidsdiensten bij de procedure studietoelage voor leerlingen secundair onderwijs	49
6.1.	Aanloop tot de resolutie	49
6.2.	Aanbevelingen in de resolutie	49
6.3.	Uitvoering van de resolutie	50
6.4.	Conclusie	50
7.	Resolutie van 8 juli 1998 betreffende toepassing en evaluatie van de regelgeving inzake de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap	51
7.1.	Aanloop tot de resolutie	51
7.2.	Aanbevelingen in de resolutie	51
7.3.	Uitvoering van de resolutie	52
7.4.	Conclusie	53
8.	Resolutie van 28 oktober 1998 betreffende de vergoeding van het Vlaams Gewest aan de NV Aquafin voor het rendement op het eigen vermogen	54
8.1.	Aanloop tot de resolutie	54
8.2.	Aanbevelingen in de resolutie	54
8.3.	Uitvoering van de resolutie	55
8.4.	Conclusie	55
9.	Resolutie van 10 februari 1999 betreffende de procedures met betrekking tot de oprichting van serviceflats voor bejaarden langs de Bevak NV Serviceflats Invest	56
9.1.	Aanloop tot de resolutie	56
9.2.	Aanbevelingen in de resolutie	56
9.3.	Uitvoering van de resolutie	57
9.4.	Conclusie	57
10.	Resolutie van 31 maart 1999 betreffende de beheersovereenkomst met de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (VVM)	58
10.1.	Aanloop tot de resolutie	58
10.2.	Aanbevelingen in de resolutie	58
10.3.	Uitvoering van de resolutie	59
10.4.	Conclusie	59
11.	Resolutie van 31 maart 1999 houdende een besluitvormingsscenario voor bijzondere financiële transacties die worden aangegaan door Vlaamse overheidsdiensten en -instellingen	60
11.1.	Aanloop tot de resolutie	60
11.2.	Aanbevelingen in de resolutie	61
11.3.	Uitvoering van de resolutie	62
11.4.	Conclusie	63
12.	Resolutie van 5 mei 1999 betreffende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de Vlaamse openbare instellingen	64
12.1.	Aanloop tot de resolutie	64
12.2.	Aanbevelingen in de resolutie	64
12.3.	Uitvoering van de resolutie	66

12.4. Conclusie	67
13. Resolutie van 5 mei 1999 betreffende aanbevelingen tot een effectief en transparant subsidiebeleid en -beheer in de Vlaamse Gemeenschap	69
13.1. Aanloop tot de resolutie	69
13.2. Aanbevelingen in de resolutie	69
13.3. Uitvoering van de resolutie	70
13.4. Conclusie	71
14. Conclusie	72
Bijlage 1 : Aanbevelingen in de resolutie over het Boek van het Rekenhof 1995	74
1. Algemene aanbevelingen	74
2. De toekenning van studietoelagen voor het hoger onderwijs	74
3. De Liefkenshoektunnel	76
4. Het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF)	77
5. De uitvoering van de investeringsprogramma's voor de wegen	78
6. De betalingsachterstand bij de Administraties van de Wegen en de Waterwegen en het tekort aan ordonnanceringskredieten voor 1994	78
Bijlage 2 : Aanbevelingen in de resolutie over het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen	79
1. Classificatie van de instellingen en juridische omkadering	79
2. Financiële analyse	80
3. Interne controle in de instellingen	80
4. Administratief en financieel toezicht van de Vlaamse regering	82
5. Filialisering	83
6. Parlementaire controle	84
7. Vlaams kaderdecreet	84
Bijlage 3 : Aanbevelingen van de resolutie over de studietoelagen	87
Bijlage 4 : Aanbevelingen van de resolutie over de beheersovereenkomst met de VVM	89
Bijlage 5 : Aanbevelingen van de resolutie over de besluitvorming voor bijzondere financiële transacties	91
Bijlage 6 : Aanbevelingen van de resolutie over de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de Vlaamse openbare instellingen	94
Bijlage 7 : Aanbevelingen van de resolutie over het subsidiebeleid en -beheer	97

Bestuurlijke boodschap

Sinds 1995 mondt de stijgende aandacht die verscheidene commissies en subcommissies van het Vlaams Parlement aan de publicaties van het Rekenhof geven, uit in een groeiend aantal resoluties met aanbevelingen aan de Vlaamse regering. Deze werkwijze heeft al enkele concrete resultaten opgeleverd. Het Rekenhof constateert evenwel dat de Vlaamse regering alsnog dient tegemoet te komen aan tal van andere aanbevelingen. Parlementaire resoluties kunnen bezwaarlijk een vrijblijvend karakter hebben. Ongetwijfeld verwacht het Vlaams Parlement dat inspanningen worden geleverd om aan die resoluties uitvoering te geven.

1. Inleiding

Sinds het verschijnen van het zevende Boek van het Rekenhof monden de besprekingen van onderwerpen uit deze boeken, alsook van afzonderlijke rapporten van het Rekenhof, vooral in de Subcommissie en de Commissie voor Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement⁽¹⁾, meer en meer uit in Vlaams-parlementaire resoluties.

Deze resoluties hebben geen kracht van decreet. Zij formuleren wel aanbevelingen aan de Vlaamse regering. De nota *Voorstellen van de Voorzitter aan het Vlaams Parlement voor de krachtlijnen van het beleid 1999-2004 van het Vlaams Parlement* van 15 december 1999 bevat een belangwekkende noot ten aanzien van het werken met resoluties:

Moties en resoluties die worden aangenomen door het Vlaams Parlement, zijn instrumenten waardoor de decreetgevende macht opdrachten en aanbevelingen kan geven aan de uitvoerende macht. Die instrumenten zijn zeer waardevol en belangrijk. Momenteel worden ze al te vaak uitgehold door er te pas en te onpas gebruik van te maken. Er worden zeer veel moties, aanbevelingen en resoluties door het Vlaams Parlement aangenomen maar onze assemblee heeft te weinig zicht op de mate waarin de Vlaamse regering er gevolg aan geeft. Het is dan ook aangewezen de resoluties en de moties jaarlijks te bundelen in een rapport en daadwerkelijk te evalueren wat hun betekenis is en wat de Vlaamse regering er mee doet.

Dit jaarlijks evaluatierapport zou volgens de voorzitter moeten steunen op een verslag van het Rekenhof over de financiële consequenties van de moties en resoluties.

De vraag in hoeverre de Vlaamse ministers daadwerkelijk rekening hebben gehouden met de aanbevelingen van het Vlaams Parlement is opnieuw gerezen in het kader van de voorstelling van het elfde Boek van het Rekenhof met opmerkingen en informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement⁽²⁾.

Op woensdag 22 december 1999 verklaarde de Voorzitter van het Vlaams Parlement in een interview met De Financieel-Economische Tijd:

Om drie redenen verwacht ik veel van een jaarlijks vooruitgangsrapport over aangenomen resoluties en moties. Nu is het voor het parlement gemakkelijk om zich een namiddag stoer op de borst te kloppen en 's anderendaags over te gaan tot de orde van de dag. Een motie is

¹ Heden de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

² Sinds enkele jaren al brengt het Rekenhof in zijn boeken de samenwerking met het Vlaams Parlement in kaart.

niet vrijblijvend. De meerderheid van het parlement moet dat beseffen. De regering moet ten tweede beseffen dat als het parlement op iets aandringt, zij dat moet uitvoeren. Met dit instrument denk ik ten slotte het parlement een extra controlemiddel op de uitvoerende macht te geven.

Het *legislatuurverslag 1995-1999* van het Vlaams Parlement leert dat, rekening houdend met het aantal intrekkingen (47 in totaal) en met één voorstel van resolutie dat zonder voorwerp is geworden, in de legislatuur 258 voorstellen van resolutie werden ingediend. Uiteindelijk nam het Vlaams Parlement er in die periode 118 aan. Twaalf van deze resoluties vloeiden voort uit de contacten met het Rekenhof, met name:

	datum	resolutie betreffende	stuknr.	handelingen
1	10.7.96	bespreking van het Boek van het Rekenhof 1995 – 7e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement	376	64 + 66 (1995-1996)
2	25.6.97	het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen	644	48 + 50 (1996-1997)
3	25.6.97	het thesauriebeheer van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij	655	48 + 50 (1996-1997)
4	18.12.97	de studietoelagen	843	16 + 20 (1997-1998)
5	28.1.98	meldingsplicht van de fiscale overheidsdiensten bij de procedure studietoelage voor leerlingen secundair onderwijs	858	24 + 25 (1997-1998)
6	8.7.98	toepassing en evaluatie van de regelgeving inzake de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap	1086	52 + 54 (1997-1998)
7	28.10.98	vergoedingen van het Vlaams Gewest aan de NV Aquafin voor het rendement op het eigen vermogen	1098	10 + 11 (1997-1998)
8	10.2.99	de procedures m.b.t. de oprichting van serviceflats voor bejaarden langs de Bevak NV Serviceflats Invest	1170	34 (1998-1999)
9	31.3.99	de beheersovereenkomst voor 1997-2001 met de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (VVM)	1259	45 + 47 (1998-1999)
10	31.3.99	een besluitvormingsscenario voor bijzondere financiële transacties die worden aangegaan door Vlaamse overheidsdiensten en -instellingen	1346	45 + 47 (1998-1999)
11	5.5.99	de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de Vlaamse openbare instellingen	1336	54 + 56 (1998-1999)
12	5.5.99	aanbevelingen tot een effectief en transparant subsidiebeleid en -beheer in de Vlaamse Gemeenschap	1355	54 + 56 (1998-1999)

Dit rapport heeft voor deze twaalf resoluties onderzocht in hoeverre de betrokken ministers gevolg hebben gegeven aan de aanbevelingen van het Vlaams Parlement.

De onderstaande paragrafen geven per resolutie een overzicht van de wording, inhoud (uiteindelijke aanbevelingen aan de Vlaamse regering), wijze van opvolging door het Rekenhof en resultaten (wat de Vlaamse regering daadwerkelijk heeft gedaan).

2. Resolutie van 10 juli 1996 betreffende bespreking van het Boek van het Rekenhof 1995

2.1. Aanloop tot de resolutie

In zeven vergaderingen⁽³⁾ heeft de Subcommissie voor Financiën en Begroting - in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de bevoegde ministers, de betrokken administraties en het Rekenhof - een selectie van vijf thema's uit het zevende Boek van het Rekenhof⁽⁴⁾ onderzocht. De subcommissie rondde de besprekingen van elk thema af met de redactie van aanbevelingen op basis van ontwerpteksten, opgesteld door het Rekenhof.

Op 26 juni 1996 heeft de Commissie voor Financiën en Begroting⁽⁵⁾ de aanbevelingen van de subcommissie unaniem overgenomen in een voorstel van resolutie houdende het verzoek aan de Vlaamse regering deze aanbevelingen in haar beleid op te nemen⁽⁶⁾.

Bij de bespreking van dit voorstel tot resolutie in de plenaire vergadering op 9 juli 1996 loofde de Voorzitter van het Vlaams Parlement het werken met aanbevelingen ter optimalisering van de parlementaire controle en opperde hij de mogelijkheid op termijn te evalueren hoe met deze aanbevelingen rekening zou worden gehouden⁽⁷⁾. Het werken met aanbevelingen is in 1996 meermaals in een adem genoemd met het begrip *nieuwe politieke cultuur*.

De plenaire vergadering van het Vlaams Parlement nam de resolutie uiteindelijk op 10 juli 1996 aan⁽⁸⁾.

³ Met name op 15 januari, 31 januari, 16 februari, 6 maart, 28 maart, 23 april en 30 mei 1996.

⁴ Boek van het Rekenhof 1995, 7e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan de Vlaamse Raad, Stuk 11 (1995-1996) - Nr.1, 10 november 1995.

⁵ Verslag namens de Commissie voor Financiën en Begroting, Stuk 11 (1995-1996) - Nr. 2, 28 juni 1996.

⁶ Stuk 376 (1995-1996) - Nr. 1, 26 juni 1996.

⁷ Plenaire vergadering, Handelingen (1995-1996), Nr. 64, 9 juli 1996, p. 3369.

⁸ Plenaire vergadering, Handelingen (1995-1996), Nr. 66, 10 juli 1996, p. 3371.

2.2. Aanbevelingen in de resolutie

De resolutie hield enerzijds een aantal algemene aanbevelingen in, die niet enkel betrekking hadden op het onderzochte dossier en dan ook in algemene termen werden gesteld, en anderzijds een aantal specifieke, dossiergebonden aanbevelingen.

2.2.1. Algemene aanbevelingen

De subcommissie heeft uit de besprekingen van de diverse onderwerpen vier aanbevelingen een algemener draagwijdte gegeven. In verkorte vorm gaat het om de volgende aanbevelingen⁹:

1. Alternatieve financieringen die het risico volledig bij de overheid leggen, moeten onmogelijk worden gemaakt.
2. Het contractueel verlenen van de gewestwaarborg aan projecten vereist een voorafgaande decretale machtiging en tijdige kredietaanvraag.
3. De administratie moet bij gunningen van overheidsopdrachten buiten mededinging, de prijzen zo goed mogelijk controleren.
4. De administratie moet strikt en tijdig financieel rapporteren over de Vlaamse openbare instellingen (verder afgekort tot VOI's) en diensten met afzonderlijk beheer (verder afgekort tot DAB's) en voor de DAB's moet een deugdelijk intern controlesysteem worden uitgebouwd.

2.2.2. Toekenning van studietoelagen voor het hoger onderwijs

Vanuit de vaststelling dat het ingewikkelde toekenningssysteem een hoge foutenlast genereert, ging de subcommissie ervan uit dat over het effect van de huidige studiefinanciering dient te worden gedebatteerd op grond van een studie over een mogelijke vereenvoudiging ervan en een toets van de toekenningsparameters aan de realiteit.

Voorts groepeerde de subcommissie een aantal aanbevelingen rond de themata uitbouw van interne controle, terugvorderingen en herzieningen, termijnstelling en implementatie van wijzigingen aan de reglementering:

⁹ De volledige tekst van de aanbevelingen is weergegeven in bijlage 1 bij dit verslag, p. 71.

(uitbouw van interne controle)

- periodieke, steekproefsgewijze controles en betere methode om voor onvolledige dossiers informatie op te vragen;
- op grond van een analyse van de informatiebehoeften van de kandidaat-aanvragers, beter voorlichten en bepaalde doelgroepen actief ondersteunen;
- permanent opleiden en de opmaak van een kwaliteitshandboek;

(terugvorderingen en herzieningen)

- toetsing van de terugvordering aan de doelstelling en de economie van het studietoelagenstelsel;
- verwijzing in de wet van 19 juli 1971 (studietoelagen) inlassen naar de toepasselijkheid van het KB van 31 mei 1933 (bestrijding van subsidiefraude);
- oplossing zoeken voor het probleem van de voor toekenning ontbrekende inkomstengegevens⁽¹⁰⁾;

(termijnstelling)

- de strakke termijnstelling versoepelen op grond van een tijdsfunctie-analyse;

(implementatie van de wijzigingen)

- de aanbevolen studies binnen een redelijke termijn uitvoeren;
- een einde stellen aan de niet-terugvorderingen en niet-herziening;
- het Rekenhof op de hoogte houden van de voorstellen en planning tot verandering van de wet van 1 juli 1971.

2.2.3. Liefkenshoektunnel

De eerste drie aanbevelingen over de Liefkenshoektunnel zijn gelijkloidend aan de eerste drie algemene aanbevelingen.

Voorts beval de subcommissie de Vlaamse regering nog aan:

- het Rekenhof op de hoogte te houden van de verdere ontwikkelingen en beslissingen inzake de tunnel;
- de verantwoordelijkheden voor de vastgestelde laakbare feiten te onderzoeken.

2.2.4. Vlaams Infrastructuurfonds (VIF)

De eerste en vierde aanbevelingen over de DAB VIF zijn gelijkloidend aan de vierde algemene aanbeveling.

lijk inkomen en verplicht de wet tot een latere herziening.

Voorts beval de subcommissie de Vlaamse regering nog aan:

- jaarlijks omstandig verslag uit te brengen over de ontvangsten en uitgaven, actieprogramma's en werking en mate van doelbereiking van het VIF;
- de VIF-begroting vanaf 1997 in overeenstemming te brengen met de Benelux-economische classificatie en de programmastructuur van de centrale begroting.

2.2.5. Uitvoering van de investeringsprogramma's voor de wegen

Het Vlaams Parlement formuleerde voor de investeringsprogramma's van de wegen twee aanbevelingen:

- de gunningen van de overheidsopdrachten gelijkmatiger over het jaar spreiden;
- de beleidskredieten vrijwaren van bezwaring met allerlei aanvullende kosten, zoals verrekeningen en verwijlinteressen.

2.2.6. Betalingsachterstand bij de Administraties van de Wegen en de Waterwegen en het tekort aan ordonnanceringskredieten voor 1994

Het parlement heeft aanbevolen:

- de bestaande systemen voor de raming en het beheer van de begrotingskredieten bij te sturen;
- na het verstrijken van ieder begrotingsjaar aan het Rekenhof te rapporteren over de betaalde verwijlinteressen en hun oorzaken, alsook over vervallen schuldvorderingen die volgende begrotingen zullen bezwaren.

2.3. Uitvoering van de resolutie

2.3.1. Algemene aanbevelingen

2.3.1.1. Alternatieve financieringen

De eerste algemene aanbeveling strekt ertoe alternatieve financieringen die het risico volledig bij de overheid leggen in de toekomst onmogelijk te maken. Dergelijke alternatieve financieringen in enge zin, met name voor nieuwe, grote infrastructuurprojecten, deden zich na de goedkeuring van de resolutie en tot maart 1999 niet meer voor. De Vlaamse regering heeft wel nog opdracht gegeven een aantal bijzon-

dere financiële transacties te sluiten, met name lease-in-lease-out-transacties voor de Liefkenshoektunnel en voor het Graaf de Ferraris-gebouw. Deze transacties zijn vooraf in het Vlaams Parlement besproken en achteraf uitvoerig door het Rekenhof geanalyseerd ⁽¹¹⁾.

De problematiek van alternatieve financiering met de techniek van huurkoopovereenkomst, onroerende leasing of promotieovereenkomst werd verder uitvoerig behandeld in het 7e, 8e en 11e Boek van het Rekenhof, respectievelijk met betrekking tot de huurkoopovereenkomst inzake de vestiging van de Vlaamse regering op het Martelaarsplein, de onroerende leasing inzake het project Punt aan de Lijn en een onroerende huurkoopovereenkomst ⁽¹²⁾. Zij kwam eveneens ter sprake bij het ontwerp van decreet houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap ⁽¹³⁾ en de evaluatie van dit decreet.

In maart 1999 besliste de Vlaamse regering uiteindelijk opnieuw alternatieve financiering in enge zin (concessie-overeenkomst) op te zetten, met name voor de Vlaamse regionale luchthavens.

In haar regeringsverklaring heeft de nieuwe Vlaamse regering opnieuw gekozen voor de techniek van alternatieve financieringen. De *Beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 1999 - 2004* ⁽¹⁴⁾ stelt dat het systeem van publieke-private samenwerking (PPS) zal worden onderzocht om de budgettaire last van bijkomende wegen- en waterweginfrastructuur te drukken. Dit komt neer op alternatieve financieringen (of debudgetteringen). Er zijn echter tot nu toe nog geen concrete projecten in het vooruitzicht gesteld.

Concrete maatregelen zijn volgens het Rekenhof niet nodig. Het zal elke toekomstige alternatieve financiering kritisch analyseren. De aanbeveling kan dus voorlopig worden beschouwd als zijnde nageleefd.

2.3.1.2. Gewestwaarborg

De tweede algemene aanbeveling stond een voorafgaande parlementaire machtiging van het verlenen van de gewestwaarborg voor. De Vlaamse regering heeft inderdaad een decretale machtiging gevraagd voor de gewestwaarborg voor de lease-in-lease-outtransacties voor de Liefkenshoektunnel en het Graaf de Ferrarisgebouw. Het Rekenhof

¹¹ 10e en 11e Boek van het Rekenhof, resp. Stuk 11 (1998-1999) - Nr. 1, 30 oktober 1998, p.256 en 269, en Stuk 36 (1999-2000) - Nr. 1, 14 oktober 1999, p.412.

¹² Stuk 11 (1995-1996) - Nr. 1, 10 november 1995, p. 147-152 en p. 194-196; Stuk 11 (1996-1997) - Nr. 1, 12 november 1996, p. 182-184; Stuk 36 (1999-2000) - Nr. 1, 14 oktober 1999, p. 457-460.

¹³ Stuk 771 (1997-1998) - Nr. 2, 28 oktober 1997, p. 5.

¹⁴ Stuk 164 (1999-2000) - Nr. 1, 12 januari 2000.

heeft deze transacties onderzocht. Voor het overige heeft het geen kennis van andere toekenningen van de gewestwaarborg zonder decretale machtiging.

Voor zover bekend heeft de Vlaamse regering sinds de resolutie telkens een decretale machtiging voor verlening van de gewestwaarborg gevraagd en gekregen. Zij heeft de aanbeveling dus nageleefd.

2.3.1.3. Prijzencontrole

De derde algemene aanbeveling vroeg de optimale aanwending van alle mogelijkheden tot prijzencontrole bij gunningen van overheidsopdrachten zonder mededinging.

Het beperken van gunningen zonder mededinging en de prijzencontrole vormen een permanente bekommernis van het Rekenhof. In zijn onderzoek over de wrakkenruiming in de Beneden-Zeeschelde heeft het Rekenhof andermaal vastgesteld dat de mogelijkheden van prijzencontrole niet zijn gebruikt ⁽¹⁵⁾. Ook bij de evaluatie van de investeringen 1999 in wegen en waterwegen zal het Rekenhof aandacht hebben voor het aspect van de prijzencontrole.

Het Rekenhof heeft geen kennis van eventuele maatregelen die de Vlaamse regering of administratie zouden hebben genomen. In antwoord op de opmerkingen over de wrakkenruiming heeft de Vlaamse Minister van Openbare Werken toegegeven dat de administratie onvoldoende gekwalificeerd personeel heeft om de prijzencontroles uit te voeren.

Het Rekenhof concludeert dat de Vlaamse regering de onderhavige aanbeveling niet heeft uitgevoerd, ondanks nieuwe opmerkingen van zijnentwege.

2.3.1.4. Financiële rapportering en interne controle

De vierde algemene aanbeveling staat het strikt nakomen van de verplichtingen inzake financiële rapportering voor. Ook het Rekenhof heeft een inspanning gedaan om de beschikbare financiële rapporteringen onverwijld te controleren. Zoals gebruikelijk heeft het de Vlaamse Minister van Financiën telkens gewezen op het ontbreken van en de gebreken in bepaalde financiële rapporteringen. In 1998 heeft de Vlaamse Gemeenschap de algemene rekening en alle rekeningen van DAB's en VOI's over het jaar 1997 voor het eerst in de Vlaamse budgettaire geschiedenis tijdig voorgelegd. Het Rekenhof

¹⁵ 11e Boek van het Rekenhof, Stuk 36 (1999-2000) - Nr. 1, 14 oktober 1999, p.464.

heeft deze rekeningen met zijn opmerkingen in zijn 10e Boek verwerkt¹⁶. Dit aanbevelingengedeelte is zodoende volledig uitgevoerd.

De vierde aanbeveling had het verder over de uitbouw van een deugdelijk intern controlesysteem. Het Rekenhof heeft in 1997 een systeemaudit uitgevoerd van de betalingscyclus in de Administraties van de Wegen en de Waterwegen¹⁷. Deze audit bevestigde nogmaals een reeks gekende gebreken. Het Rekenhof heeft in dit verband een aantal nieuwe aanbevelingen geformuleerd¹⁸. Het heeft de uitvoering van deze nieuwe aanbevelingen in 1998 opgevolgd¹⁹.

De Vlaamse regering heeft evenwel geen specifieke maatregelen getroffen om de interne controlestructuur te versterken. Het Vlaams Infrastructuurfonds bleef gewoon de gebruikelijke controleprocedures toepassen, zoals die voor de verrichtingen die aan het voorafgaand visum van het Rekenhof worden voorgelegd. De bestaande traditionele controleprocedures voldoen maar in zekere mate. Dit deel van de vierde aanbeveling is dus niet uitgevoerd. Naar verluidt zal de Vlaamse overheid alle interne controleprocedures in het kader van de invoering van de economische boekhouding aanpassen. Het Rekenhof zal deze evolutie op de voet volgen.

2.3.2. Studietoelagen

Ter uitvoering van de laatste aanbeveling inzake studietoelagen heeft de Vlaamse Minister van Onderwijs het Rekenhof op 8 april 1998 ingelicht over de uitvoering van de resolutie. Sindsdien zijn er nog verklaringen geweest van de bevoegde ministers en de administratie in diverse parlementaire stukken. De onderstaande paragrafen geven een overzicht van de uitvoering per aanbevelingengroep.

¹⁶ 10e Boek, Stuk 11 (1998-1999) - Nr. 1, 30 oktober 1998.

¹⁷ Het onderzoek had zowel betrekking op de betalingen via het voorafgaand visum van het Rekenhof, als op de betalingen van het Vlaams Infrastructuurfonds.

¹⁸ 10e Boek, Stuk 11 (1998-1999) - Nr. 1, 30 oktober 1998, n. 274.
¹⁹ 11e Boek van het Rekenhof, Stuk 36 (1999-2000) - Nr. 1, 14 oktober 1999, n. 110.

2.3.2.1. Vereenvoudiging van de reglementering

De resolutie bood de minister de gelegenheid vóór de vereenvoudigings- en terugvorderingsmaatregelen eerst studies te laten uitvoeren. In dit kader kreeg de Vlerickschool voor Management de opdracht een onderzoek uit te voeren naar de vereenvoudiging van de reglementering, de opportuniteit en het nut van terugvorderingen en de kwaliteit van de afhandeling van de dossiers.

De onderzoekers stelden in de eerste plaats voor het systeem van toelagen beter af te stemmen op de fiscaliteit. Daarbuiten deden zij ook voorstellen ter vereenvoudiging van de regelgeving en verwerking van data door de dienst Studietoelagen:

- aanpassing van het referte-inkomen aan de fiscaliteit;
- aanpassing van de minimumgrenzen aan het belastbaar minimum;
- afschaffing van de 150%-toelage;
- afschaffing van de dubbeltelling van de studenten in het hoger onderwijs bij de vaststelling van het aantal kinderen ten laste;
- afschaffing van de opdeling tussen spoor- en thuisstudenten en integratie in één categorie.

De besparingen die deze maatregelen zouden opleveren konden volgens de onderzoekers tot een verhoging van de maximumgrenzen en het optrekken van de beursbedragen leiden⁽²⁰⁾.

De Vlaamse Minister van Onderwijs oordeelde dat hij op grond van deze onderzoeksresultaten geen beleidsmaatregelen kon nemen: de studie had volgens de minister de sociale repercussies van de vereenvoudigingsmaatregelen onvoldoende onderzocht, de maatregelen waren niet getoetst aan de doelstellingen van de studietoelagen en noch de financiële, noch de sociale effecten van de compenserende maatregelen waren nagegaan. De minister droeg daarom de Universiteit Gent en de Katholieke Universiteit Leuven op het effect van studietoelagen op de sociale participatie in het hoger onderwijs te onderzoeken. Dit onderzoek zou onder meer een antwoord moeten verstrekken op de vraag of het sociaal doelmatig is het bedrag van de toelagen of de inkomensgrenzen te wijzigen. De resultaten van de studie worden verwacht in oktober 2000.

Over de volgens de minister teleurstellende resultaten van het onderzoek, verklaarde de onderzoeker van de Vlerickschool voor Management in de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid dat de onderzoekstaken vooraf ingeperkt werden tot budgettaire

²⁰ Zoals aanbevolen door de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid. Zie verder de resoluties van 18 december 1997 en 28 januari 1998.

neutrale maatregelen op korte termijn. Bovendien mocht aan het bestaand wetgevend en bevoegdheidskader niet worden geraakt.

2.3.2.2. *Interne controle*

Volgens de minister werden de bestaande steekproefsgewijze controles opgevoerd en geformaliseerd: een controle na de drukke periode in januari en een in mei na de afhandeling van de meeste in beraad gehouden dossiers. Uit de controleverslagen zou blijken dat het aantal fouten met invloed op het toelagebedrag laag ligt en aanzienlijk vermindert na de tweede controle. Ook in de provinciale cellen voor studietoelagen worden controles gepland bij de afhandeling van de studietoelagen voor het secundair onderwijs. Het uitgangspunt in de aanbeveling voor de uitbouw van de controle verwijst naar de noodzaak van *interne kwaliteitscontrole*. Volgens de minister werd de controle op de studietoelagen ingebouwd in het project kwaliteitscontrole van het departement Onderwijs.

Het door de dienst Studietoelagen vastgestelde foutenpercentage ligt echter nog relatief hoog (27,9% bij de eerste steekproef en 14,3% bij de tweede steekproef)⁽²¹⁾. Het foutenpercentage in de door het Rekenhof uitgevoerde steekproef bedroeg 20 % voor de tweede periode. Dit wijst erop dat de dienst Studietoelagen een aantal dossiers met fouten niet detecteert⁽²²⁾.

Sinds 1996-1997 vond een verdere automatisering plaats, met een toegang tot het Rijksregister. Over de resultaten en de meerwaarde van die toegang heeft het Rekenhof nog geen informatie.

2.3.2.3. *Informatie en voorlichting*

Wat voorlichting en actieve ondersteuning van de doelgroepen betreft, zijn sinds de resolutie een aantal nieuwe initiatieven genomen⁽²³⁾:

- advertenties en persberichten in een reeks weekbladen eind 1999;
- een krantenadvertentie in september met de nadruk op de correctheid en volledigheid van de aanvraag;

²¹ De dienst verwijst wel naar het feit dat zowel bij de eerste als de tweede steekproef respectievelijk slechts 3,8% en 1,8% van de fouten een invloed hadden op het bedrag van de toelage in min of meer.

²² Dit kan ook afgeleid worden uit de door de Vlerick-onderzoekers uitgevoerde simulaties naar de convergentie tussen vermoedelijk en definitief inkomen. Voor dossiers die vooral in de tweede periode behandeld worden komen de Vlerick-onderzoekers tot een foutenpercentage van 26,5%.

²³ Stuk 13 (1999-2000) - Nr. 1, Toelichtingen bij de begroting 2000.

- info-vergaderingen met de sociale diensten van hogescholen en universiteiten;
- nieuwsbrieven voor de sociale diensten met gedetailleerde uitleg over de toepassing van de reglementering;
- de creatie van een nieuwe website met gedetailleerde informatie en concrete tips voor de invulling van de formulieren;
- ontvangstmeldingen aan de klanten *hoger onderwijs*.

De dienst Studietoelagen heeft volgens de minister een analyse gemaakt van door aanvragers verstrekte foutieve of ontbrekende dossiergegevens. Daaruit blijkt dat de aanvragers 37,9% van de fouten of ontbrekende gegevens zelf hadden kunnen vermijden.

In zijn rapport over 1997 stelde de Vlaamse ombudsman dat de helft van alle ingediende verzoekschriften voor het departement Onderwijs nog steeds verband hielden met studietoelagen. Zelden was sprake van onbehoorlijk bestuur, maar enkele hardnekkige problemen hadden betrekking op de telefonische bereikbaarheid van de dienst Studietoelagen, de doorlooptijd van de dossiers en de voor de oplossing van sommige problemen omvangrijke en tijdrovende administratieve procedures.

2.3.2.4. *Opleiding, instructie en kwaliteitshandboek*

Volgens de minister krijgen alle codeurs bij het begin van elk school- of academiejaar en bij elke wijziging van de reglementering een *opfrissing* van de codeerinstructies in het hoofdbestuur. Het bestaande handboek met codeerinstructies is herwerkt en aangevuld, maar is nog steeds niet het aanbevolen *kwaliteitshandboek*⁽²⁴⁾. De dienst functioneert in de praktijk als een zelfsturende organisatie. De celhoofden, die veel verantwoordelijkheid dragen, zouden dan ook een opleiding in de principes van integrale kwaliteitszorg moeten krijgen.

2.3.2.5. *Terugvordering en herziening*

Volgens de minister hebben de Vlerick-onderzoekers het nieuwe computerprogramma uitgetest dat bij aanvragen op grond van het vermoedelijk inkomen uit de bruto-inkomsten het nettobelastbaar inkomen distilleert. Er zouden veel minder afwijkingen zijn dan toen de berekening manueel geschiedde. Van de 29,5% afwijkingen die aanleiding geven tot terugvorderingen of bijbetalingen, zou 90 % gaan om sommen lager dan 10.000 BEF. In totaal zou het gaan om vrij kleine sommen: 8,4 miljoen BEF terugvorderingen en 17,9 miljoen

²⁴ Volgens de Vlerick-onderzoekers kon het boek met codeerinstructies overigens beter worden vervangen door een intern mailingsysteem of een on-line helpdesk. Deze werkinstrumenten zouden het voordeel bieden integreerbaar te zijn in het geautomatiseerd toekenningssysteem.

BEF bijbetalingen. De minister acht de oprichting van een cel herzieningen economisch niet rendabel omdat de voorlopige basis voor toekenning nauw aansluit bij de definitieve. Hij heeft zich voorgenomen de terugvorderingsmodaliteiten in artikel 10 van de wet van 19 juli 1971 te schrappen. Bij fraude of bedrog zou het mogelijk blijven terug te vorderen in het kader van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 ter bestrijding van subsidiefraude.

Het onderzoeksrapport zelf nuanceert de resultaten van de simulatie:

- De simulatie betreffende de vergelijking tussen het vermoedelijk en het definitieve inkomen beperkt zich nl. tot de dossiers verwerkt op grond van het vermoedelijk inkomen⁽²⁵⁾, terwijl de herzieningsproblematiek zich ook stelt voor dossiers verwerkt in de normale procedure. Zo kan de belastingsadministratie een aanslagbiljet herzien, wat veel voorkomt bij zelfstandigen⁽²⁶⁾.
- Bovendien kon van de dossiers verwerkt op grond van het vermoedelijk inkomen slechts 23% teruggevonden worden in 1995-1996, daar de aanvragers een nieuwe studietoelage aanvroegen langs de normale procedure. Uiteindelijk kon maar voor 1.180 dossiers gecontroleerd worden of de vermoedelijke inkomens overeenkwamen met de definitief vastgestelde inkomens⁽²⁷⁾.
- De onderzoekers probeerden de beperkte representativiteit van de simulatie op te vangen door de populatie van de simulatie op sociaal-economische achtergrond te vergelijken met de totale populatie van vermoedelijke inkomens. Er bleek geen significant verschil te bestaan⁽²⁸⁾.
- Vanuit managementoogpunt (kosten versus baten) rijst de vraag over de wenselijkheid van een systematische controle en rechtzettingsprocedure (terugvordering/bijbetaling). De onderzoekers merkten op dat de kosten en baten van een eventuele rechtzettingsprocedure niet gekend zijn en dat, ondanks de convergentie tussen het vermoedelijk en definitief vastgesteld inkomen, nog steeds een niet onbelangrijk aantal dossiers met

²⁵ 5.240 dossiers voor de periode 1993-1994.

²⁶ Het aantal dossiers van zelfstandigen is zelfs groter dan dat met vermoedelijke inkomens (circa 6500).

²⁷ De 494 dossiers in de simulatie waren aldus enkel representatief voor de teruggevonden dossiers, niet voor de 5.240 oorspronkelijk vermoedelijke inkomensdossiers. Bijna 4.000 toelagetrekkers lieten na het volgende jaar een nieuwe aanvraag in te dienen, onder wie een categorie die een invloed hadden kunnen uitoefenen op het kosten-batensaldo tussen bijbetalingen en terugvorderingen, met name zij die om pedagogische redenen hun toelage zouden moeten terugbetalen en zij die achteraf vaststelden dat hun inkomen te hoog is.

systeem zitten die tot voorzichtigheid nopen.

een relatief grote afwijking voorkomt, waartegen maatregelen nodig zijn.

2.3.2.6. Implementatie

Het decreet betreffende het onderwijs X van 18 mei 1999 bevat - in tegenstelling tot de belofte van de minister d.d. 8 april 1998 - geen bepaling tot wijziging van artikel 10 van de wet van 19 juli 1971 dat de terugvordering regelt. Uit de voorontwerpen van dit decreet blijkt dat daartoe geen voorstel werd gedaan. De aanbeveling het probleem van de terugvordering niet op de lange baan te schuiven, werd niet uitgevoerd.

2.3.3. Liefkenshoektunnel

Over de mate van uitvoering die de Vlaamse regering heeft gegeven aan de eerste drie specifieke aanbevelingen die de resolutie formuleerde voor de Liefkenshoektunnel, handelden de punten 2.3.1.1, 2.3.1.2 en 2.3.1.3.

De vierde specifieke aanbeveling, namelijk de informatieverstrekking aan het Rekenhof en het opstellen van alle verantwoordingsstukken in het licht van een controle van de financiële bijdrage van het Vlaams Gewest, gaf aanleiding tot een jaarlijkse controle, sinds 1995, van de jaarrekeningen van de NV Tunnel Liefkenshoek⁽²⁹⁾. Bij de controle van de rekening 1997 heeft het Rekenhof uitvoerig aandacht besteed aan de LILO-transactie⁽³⁰⁾.

De Vlaamse regering en de NV Tunnel Liefkenshoek hebben de aanbeveling uitgevoerd: zij hebben alle informatie gegeven die het Rekenhof sinds de uitvaardiging ervan heeft gevraagd. Het Rekenhof zal de ontwikkelingen inzake de Liefkenshoektunnel blijven volgen en, indien nodig, daarover rapporteren aan het Vlaams Parlement.

De vijfde specifieke aanbeveling vroeg een verder onderzoek naar de verantwoordelijkheden. Het Rekenhof heeft zelf geen onderzoek naar de verantwoordelijkheden van de laakbare feiten ingesteld. Het heeft evenmin kennis van een onderzoek door de Vlaamse regering. De aanbeveling werd dus niet uitgevoerd.

²⁹ 9e Boek van het Rekenhof, Stuk 11 (1997-1998) - Nr.1, 5 november 1997, p. 155 (rekeningen 1995 en 1996) en 10e Boek van het Rekenhof, Stuk 11 (1998-1999) - Nr. 1, 30 oktober 1998, p.256 (rekening 1997). De rekeningen 1998 zijn eveneens gecontroleerd, maar niet gepubliceerd in het Boek van het Rekenhof.

³⁰ Dit onderzoek was mede aanleiding voor de resolutie van 31 maart 1999 over het besluitvormingsscenario voor bijzondere financiële transacties. Zie verder punt 11.

2.3.4. VIF

Het 10e Boek van het Rekenhof bevatte al een evaluatie van de specifieke aanbevelingen betreffende het VIF⁽³¹⁾. Deze evaluatie is nog steeds actueel.

1. De problemen inzake financiële rapportering en het opstellen van de rekeningen van het VIF zijn opgelost: de rekening over 1997 werd correct opgesteld en tijdig voorgelegd. Deze aanbeveling werd dus uitgevoerd.
2. Hoewel de resolutie had aanbevolen de jaarverslagen van het VIF aan het Vlaams Parlement voor te leggen, is de voorlegging van de jaarverslagen in 1998 uitgebleven. Het Rekenhof heeft dan ook aan deze aanbeveling herinnerd. Er is sinds de oprichting van het VIF nog steeds geen enkel jaarverslag aan het Vlaams Parlement voorgelegd. Naar verluidt zou de administratie recent wel een gecoördineerd meerjarenverslag hebben voorbereid. De aanbeveling is hoe dan ook nog niet uitgevoerd. Zolang de jaarverslagen niet beschikbaar zijn, zal het Rekenhof herinneren aan deze aanbeveling.
3. Over de overeenstemming, vanaf 1997, van de begroting met de economische classificatie en de programmastructuur, heeft het Rekenhof geen opmerkingen meer gemaakt: de begroting van het VIF wordt sinds 1997 in grote lijnen opgemaakt zoals gevraagd. Deze aanbeveling is dus uitgevoerd.
4. Voor de specifieke aanbeveling inzake een deugdelijk intern controlesysteem, kan worden verwezen naar de vierde algemene aanbeveling (punt 2.3.1.4).

2.3.5. Investeringsprogramma's voor de wegen

De systeemaudit van de betalingscyclus in de Administraties van de Wegen en de Waterwegen, die het Rekenhof in 1997 heeft uitgevoerd, toonde nog altijd een eindejaarsconcentratie van de gunningen⁽³²⁾. Ook in 1998 bestond nog een decemberpiek. Voor 1999 zal dit eveneens het geval zijn. Op 15 december 1999 meldde de Vlaamse Minister van Openbare Werken dat het probleem verder wordt geanalyseerd, maar dat de implementatie van oplossingen zeker enkele jaren in beslag zal nemen⁽³³⁾. Er is dus een aanzet tot uitvoering van deze aanbeveling. Het Rekenhof zal de problematiek opvolgen.

³¹ Stuk 11 (1998-1999) - Nr. 1, 30 oktober 1998, p. 144.

³² 10e en 11e Boek van het Rekenhof, resp. Stuk 11 (1998-1999) - Nr. 1, 30 oktober 1998, p.274 en Stuk 36 (1999-2000) - Nr. 1, 14 oktober 1999, p.449.

³³ Het Rekenhof onderzoekt momenteel dit antwoord.

Behalve inzake de eindejaarsvastleggingen, bevatte de resolutie ook een aanbeveling aangaande de nauwkeurige inschatting van beleidskredieten teneinde bijkomende kosten te vermijden. Het Rekenhof heeft deze problematiek opgevolgd in zijn jaarlijkse onderzoeken van de betalingscyclus⁽³⁴⁾. De betrokken administraties hebben het probleem zelf al herhaaldelijk opgevolgd. Dit heeft echter geen opvallende verbeteringen teweeggebracht. Er is dus een aanzet tot uitvoering van deze aanbeveling en het Rekenhof zal de problematiek opvolgen.

2.3.6. Betalingsachterstand bij de Administraties van de Wegen en de Waterwegen

De aanbeveling de bestaande systemen voor de raming en het beheer van begrotingskredieten bij te sturen om verwijlinteressen te vermijden, heeft het Rekenhof in 1997 opgevolgd middels een systeemaudit van de betalingscyclus in de Administraties van de Wegen en de Waterwegen⁽³⁵⁾.

De ramingsmethodes zijn niet aangepast. In plaats daarvan hebben jaarlijkse begrotingsruiters het kredietbeheer versoepeld. De verwijlinteressen daalden in 1998 sterk. Ook de betalingsachterstand op het einde van het begrotingsjaar is geslonken. Een aantal maatregelen heeft het probleem dus al aanzienlijk verminderd. Het Rekenhof zal de problematiek echter blijven opvolgen tot alle noodzakelijke structurele maatregelen zijn genomen en permanent gunstige resultaten gewaarborgd zijn.

De aanbeveling die ertoe strekt de Vlaamse regering het Rekenhof jaarlijks te doen informeren over de betaalde verwijlinteressen en de vervallen (onbetaalde) schuldvorderingen, gaf geen aanleiding tot een spontane gegevensstroom van de Vlaamse ministers naar het Rekenhof. Het Rekenhof heeft deze gegevens in 1997 zelf opgevraagd bij de Vlaamse Minister van Financiën. Het heeft erover gerapporteerd in zijn 9e Boek⁽³⁶⁾. Daar de problematiek zich concentreerde in de sector Openbare Werken heeft het Rekenhof in recente jaren enkel over deze sector gegevens verzameld en gerapporteerd⁽³⁷⁾. Het zal deze informatie in de mate van het mogelijke jaarlijks blijven verzamelen.

³⁴ Cfr. supra, zie ook voetnoot 35.

³⁵ Zie voetnoot 35.

³⁶ 9e Boek van het Rekenhof, Stuk 11 (1997-1998) - Nr.1, 5 november 1997, p.28.

³⁷ Zie voetnoot 35.

2.4. Conclusie

De Vlaamse regering heeft een aantal aanbevelingen uitgevoerd, andere dan weer niet. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de mate waarin de onderscheiden aanbevelingen die om maatregelen vroegen, uitvoering kregen:

	aanbevelingen	uitvoering
algemene aanbevelingen	1. alternatieve financiering	geen maatregelen nodig
	2. gewestwaarborg	uitgevoerd
	3. prijzencontrole	niet uitgevoerd
	4a. financiële rapportering	uitgevoerd
	4b. interne controle	niet uitgevoerd
studietoelagen	1a. reglementering vereenvoudigen	niet uitgevoerd
	1b. toekenningsparameters toetsen	niet uitgevoerd
	2a. eindproduct controleren	uitgevoerd
	2b. informatie verstrekken	deels uitgevoerd
	2c. opleiding en instructies	deels uitgevoerd
	3a. studie terugvorderingen	uitgevoerd
	3b. wijziging wet 19 juli 1971	niet uitgevoerd
	3c. oplossen vermoedelijke inkomstenproblematiek	niet uitgevoerd
	4. tijdsfunctie-analyse maken	niet uitgevoerd
Liefkenshoek-tunnel	5. implementatie	niet uitgevoerd
	1. alternatieve financiering	geen maatregelen nodig
	2. gewestwaarborg	uitgevoerd
	3. prijzencontrole	niet uitgevoerd
	4. Rekenhof informeren	uitgevoerd
VIF	5. verantwoordelijkheden onderzoeken	niet uitgevoerd
	1. financiële rapportering	uitgevoerd
	2. jaarverslagen	niet uitgevoerd
	3. begrotingsclassificatie	uitgevoerd
investeringswegen	4. interne controle	niet uitgevoerd
	1. spreiding gunningen	aanzet tot uitvoering
betalingsachterstand	2. kredietramingen	aanzet tot uitvoering
	1. ramingen	deels uitgevoerd
	2. rapportering aan Rekenhof	uitvoering op vraag Rekenhof

Voor alle themata blijven na ruim vier jaar nog tal van essentiële aanbevelingen oningevuld of onvolledig ingevuld. Zelfs een van de algemene aanbevelingen, met name het controleren van de prijzen bij gunningen buiten concurrentie, bleef onuitgevoerd: het Rekenhof stelde zelfs nieuwe tekortkomingen op dit vlak vast. Ook bij de specifieke aanbevelingen inzake de studietoelagen bleven belangrijke aanbevelingen zonder aanzet van uitvoering, te weten de vereenvoudiging van de reglementering en de toetsing van de parameters aan de huidige realiteit.

3. Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen

3.1. Aanloop tot de resolutie

De Subcommissie voor Financiën en Begroting heeft in haar vergaderingen van 23 januari, 3 en 20 februari, 17 maart en 14 april 1997 in het kader van de bespreking van het Boek van het Rekenhof 1996 - 8e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement⁽³⁸⁾, het artikel *De Vlaamse openbare instellingen: juridisch kader, financieel belang en audit van het controlesysteem* onderzocht⁽³⁹⁾. Deze besprekingen, waarbij afgevaardigden van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en van het Rekenhof betrokken waren, mondten uit in een voorstel van resolutie⁽⁴⁰⁾ op grond van een tekst geredigeerd door het Rekenhof.

De Commissie voor Financiën en Begroting heeft het voorstel van resolutie op 15 mei 1997 onderzocht en op 27 mei 1997 eenparig aangenomen. Op 24 en 25 juni 1997 heeft de plenaire vergadering het voorstel van resolutie besproken respectievelijk eenparig aangenomen⁽⁴¹⁾.

³⁸ Stuk 11 (1996-1997) - Nr. 1, 12 november 1996.

³⁹ Verslag namens de Commissie voor Financiën en Begroting, Stuk 644 (1996-1997) - Nr. 2, 27 mei 1997.

⁴⁰ Stuk 644 (1996-1997) - Nr. 1, 23 april 1997.

⁴¹ Plenaire vergadering, Handelingen (1996-1997), Nr. 48, 24 juni 1997, p. 75, en Nr. 50, 25 juni 1997, p. 68.

3.2. Aanbevelingen in de resolutie

De resolutie heeft een veertigtal aanbevelingen gegroepeerd rond een zevental themata. De onderstaande paragrafen sommen per thema en op verkorte, soms geparafraseerde wijze, de belangrijkste aanbevelingen op⁽⁴²⁾.

(Classificatie van de instellingen en juridische omkadering)

- De Vlaamse regering moet evalueren of de aard van de toevertrouwde opdrachten het bestaan van een verzelfstandigde rechtspersoon rechtvaardigt, zeker voor de fondsen of papieren instellingen.
- De taken van de VOI's moeten duidelijk, concreet en controleerbaar zijn. Voor de VOI's zouden meerjarige beheersovereenkomsten en/of strategische plannen moeten worden opgesteld.
- De Vlaamse regering dient de uitvoeringsbesluiten waarin de oprichtingsdecreten van de VOI's voorzien tijdig uit te vaardigen.

(Financiële analyse)

- De boekhoudvoorschriften vergen uniformisering, modernisering en detaillering. Zodoende moet consolidatie voor de hele Vlaamse openbare sector mogelijk worden.
- Een efficiënte beheersing van de budgettaire transfers naar de VOI's vraagt een definiëring van hun financieringsbehoefte op grond van een aangepaste boekhouding en doorzichtige financiële staten.
- De kostprijs van de activiteiten van de instellingen dient ook rekening te houden met ter beschikking gesteld personeel en infrastructuur en met andere, indirecte financieringsvormen.
- Een grotere uniformiteit in naamgeving en financieringsmodaliteiten moet voor een grotere doorzichtigheid en beheersbaarheid van de VOI-financiering zorgen.
- Het thesauriebeheer moet in duidelijke, schriftelijke strategieën en beleidslijnen worden vastgelegd, in het bijzonder de handel in afgeleide producten (opties, futures, SWAP's).

(Interne controle in de instellingen)

- De VOI's moeten een efficiënte organisatiestructuur hebben op grond van een doorzichtig organigram, duidelijke functiebeschrijvingen en schriftelijke delegaties.
- De instellingen moeten aandacht besteden aan personeelsvorming.

⁴² De integrale tekst van de aanbevelingen is opgenomen onder bijlage 2 bij dit verslag, p. 76.

- Alle VOI's moeten met een eenvormig en eenduidig goedgekeurd boekhoudplan en uniforme aanrekeningsregels werken in functie van consolidatiemogelijkheden.
- Het Vlaams Parlement opteert voor een sluitend boekhoudsysteem, dat tegelijkertijd het bijhouden van een begrotingscomptabiliteit en een economische boekhouding mogelijk maakt.
- Een analytisch inzicht in de kostprijs van de opdrachten is voor de efficiëntie van de VOI's onontbeerlijk.
- De VOI's moeten continu streven naar de kwaliteitsverbetering van hun informatie en communicatie. De informatie moet bruikbaar, tijdig, juist en toegankelijk zijn.
- Alle instellingen moeten een concreet beleidsplan opstellen met toetsbare doelstellingen. Zij moeten de doelbereiking regelmatig evalueren.
- De instellingen met een beheersovereenkomst dienen jaarlijks gedetailleerd verslag uit te brengen aan de toezichthoudende overheid over de verwezenlijking van de doelstellingen.
- Het interne controlesysteem moet regelmatig worden geëvalueerd en eventueel bijgestuurd.
- De oprichting van interne auditdiensten binnen VOI's kan in grote mate bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen.
- Instanties die een overkoepelende rol spelen aangaande de VOI's, kunnen oplossingen aanreiken voor problemen die de individuele instelling overstijgen.

(Administratief en financieel toezicht van de Vlaamse regering)

- De reglementering inzake voorlegging van rekeningen moet strikter worden nageleefd.
- De commissarissen van de regering behoeven een functiebeschrijving en een profiel.
- Een boekhoudkundig systeem dat aangeeft welke verbintenissen over meer dan één boekjaar zijn aangegaan, gekoppeld aan een adequate revisorale controle en een responsabilisering van het management, zou het overmatig belasten van toekomstige begrotingen kunnen voorkomen.
- De huidige taak van de controleur der vastleggingen behoeft evaluatie.
- De aanstelling van revisoren bij VOI's moet stoelen op meetbare criteria, zoals het aanwezige controlerisico, en de Vlaamse regering moet hun verantwoordelijkheden aflijnen.
- Het Rekenhof moet op de meest uitgebreide manier kennis kunnen nemen van de revisorale controles.
- Een administratieve dienst met een specifieke coördinerende en ondersteunende rol t.o.v. VOI's moet worden uitgebouwd.

(Filialisering)

- De VOI's mogen decretale of wettelijke opdrachten van openbaar belang niet aan aparte rechtspersonen delegeren. De oprichting van privaatrechtelijke personen door VOI's of het participeren in privé-vennootschappen behoeft reglementering.

(Parlementaire controle)

- De VOI's moeten hun begrotingsontwerpen en rekeningen tijdig voorleggen.
- De auditeurs van het Rekenhof moeten alle documenten en geschriften van de instellingen kunnen onderzoeken.

(Vlaams kaderdecreet)

Bij een vroeger onderzoek van een ontwerp van kaderdecreet deed het Rekenhof een aantal aanbevelingen, die in de onderhavige resolutie integraal zijn overgenomen. Deze aanbevelingen overlappen soms de bovengenoemde:

- Een kaderdecreet voor de Vlaamse VOI's dient, onder meer, de notie openbare instelling af te stemmen op de betekenis die het federale wetsontwerp tot vaststelling van de algemene begrotings- en boekhoudbepalingen van de Gemeenschappen en Gewesten eraan geeft.
- Een eventuele opdeling van de instellingen in categorieën mag niet tot schemerzones aanleiding geven.
- De parlementaire controle, vooral van de diensten die nauw aanleunen bij het algemeen bestuur, dient maximaal te worden gegarandeerd.
- De voorlegging van de jaarrekeningen aan het Rekenhof dient tijdig plaats te vinden.
- Een maximale uniformiteit op het vlak van de aanrekeningsregels, waarderingsregels en andere boekhoudkundige principes tussen alle VOI's moet worden nagestreefd.
- Het vastleggingssysteem mag er niet toe leiden dat instellingen zich zonder parlementaire machtiging voor meer jaren kunnen verbinden.
- Het principe waarbij een VOI toegekende dotaties als verworven mag beschouwen, behoeft decretale verankering.
- In het kader van het CFO is het niet meer relevant een leningsmachtiging afhankelijk te maken van de ontoereikendheid van de thesaurietoestand. Het Vlaams Parlement dient machtigingen om leningen aan te gaan of alternatieve financiële operaties uit te voeren vooraf goedkeuren.
- Er moet een degelijke revisorale controle in de VOI's bestaan.
- De bedrijfsrevisoren en het Rekenhof moeten inzage hebben in de boekhouding en verrichtingen van de publiek- en privaatrechtelijke instellingen waarin de VOI's participeren.

3.3. Uitvoering van de resolutie

Op 21 mei 1997 heeft de Vlaamse regering de decretaal aan de VOI's opgelegde⁴³) geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering geregeld⁴⁴). Het Rekenhof heeft deze regelgeving, verder afgekort tot boekhoudbesluit, op diverse vlakken onderzocht. Het heeft onder meer onderzocht op welke wijze het besluit tegemoetkwam aan de aanbevelingen van de resolutie van 25 juni 1997.

De onderstaande paragrafen geven per aanbeveling de opvolging door het Rekenhof van de uitvoering ervan weer alsook de concrete resultaten. De titels geven de aanbevelingen ingekort weer.

3.3.1. Kaderdecreet ontwerpen

Het Rekenhof heeft de noodzaak aan een kaderdecreet herhaald in zijn rapportering over het onderzoek van het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997⁴⁵). Een algemene maatregel omtrent een kaderdecreet heeft de Vlaamse regering nog niet getroffen. Wel zijn enkele aspecten inmiddels apart geregeld, zoals de uniforme boekhouding (in het boekhoudbesluit), de interne audit Vlaamse Gemeenschap (nog geen decreet of besluit) en het kas-, schuld- en waarborgbeheer (decreet van 16 december 1997).

3.3.2. Wenselijkheid van verzelfstandiging evalueren

Het Rekenhof heeft nog op deze aanbeveling gewezen in de rapportering aan de minister over zijn onderzoeken van het boekhoudbesluit, zowel het juridische onderzoek (2 april 1998) als het onderzoek van de implementatie ervan in de jaarrekeningen 1998 (19 oktober 1999). Tot op heden heeft het echter geen concrete evaluatie-initiatieven vernomen.

3.3.3. Duidelijk omschreven taken koppelen aan een beheersovereenkomst

De aanbeveling te zorgen voor *duidelijk omschreven taken gekoppeld aan een beheersovereenkomst* heeft nog steeds niet geleid tot concrete initiatieven of regelgeving (bv. kaderdecreet), maar het regeerakkoord

⁴³ Artikel 5 van het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996.

⁴⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering.

⁴⁵ Zie verder de resolutie van 5 mei 1999.

heeft wel duidelijk geopteerd voor het werken met beheersovereenkomsten (⁴⁶).

3.3.4. Uitvoeringsbesluiten voorzien in de oprichtingsdecreten zo spoedig mogelijk uitvoerdigen

Het Rekenhof heeft de uitvoering van deze aanbeveling niet specifiek opgevolgd.

3.3.5. Uniformisering en detaillering van de boekhoudvoorschriften en boekhoudplan

Het decreet van 8 juli 1996 en het boekhoudbesluit hebben aan deze resolutie voldaan, behoudens een aantal tekortkomingen(⁴⁷).

3.3.6. Consolidatie van de rekeningen van de Vlaamse openbare sector

Het boekhoudbesluit heeft aan deze aanbeveling grotendeels voldaan. Een aantal tekortkomingen zijn nog door het Rekenhof gesignaleerd n.a.v. de onderzoeken van het boekhoudbesluit en zijn implementatie. Deze tekortkomingen kwamen uiteindelijk tot uiting in de resolutie van 5 mei 1999, 3° (geen consistente aanrekeningsregels, gebreken in de toepassing,...).

3.3.7. Aangepaste boekhouding en doorzichtige financiële staten ter bepaling van de financieringsbehoefte

Hoewel het boekhoudbesluit formeel heeft voldaan aan de resolutie-aanbeveling, heeft het Rekenhof nog opmerkingen geformuleerd in zijn onderzoek van de implementatie ervan in de jaarrekeningen 1998 (⁴⁸). Begroting en uitvoeringsrekening vertonen immers nog te veel gebreken om als betrouwbaar en volwaardig instrument te dienen voor de berekening van de dotatie.

⁴⁶ Een nieuw project voor Vlaanderen, deel I, hoofdstuk 1, B, 1, van 13 juli 1999.

⁴⁷ Zie verder de resolutie van 5 mei 1999 en het onderzoek van de implementatie van het besluit in de semestriële staten (Boek van het Rekenhof 1999, Stuk 36 (1999-2000) -Nr.1, 14 oktober 1999, p. 200-214).

⁴⁸ Dit verslag is op 19 oktober 1999 aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting bezorgd, die op 17 februari 2000 heeft gereageerd. Het Rekenhof behandelt momenteel dit antwoord en zal nadien aan het Vlaams Parlement verslag uitbrengen.

3.3.8. Kostprijsberekening dient rekening te houden met ter beschikking gesteld personeel en infrastructuur

Bij de onderzoeken van het boekhoudbesluit en zijn implementatie trof het Rekenhof geen regeling voor kostprijsberekening van ter beschikking gesteld personeel en infrastructuur aan.

3.3.9. Uniformiteit in naamgeving en modaliteiten van financieringsstromen naar de VOI's

Het Rekenhof heeft aan de opvolging van deze aanbeveling geen specifiek onderzoek meer gewijd. Het heeft geen kennis van maatregelen terzake.

3.3.10. Thesauriebeheer vastgelegd in schriftelijke strategieën

Deze aanbeveling is wat de normen betreft die het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet hanteren uitgevoerd door een specifiek decreet, met name het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap. Dit decreet bevat ten aanzien van de VOI's echter enkel bepalingen over de regels inzake het CFO.

3.3.11. Efficiënte organisatiestructuur en personeelsvorming

Het Rekenhof heeft omtrent deze aanbevelingen geen horizontaal onderzoek meer uitgevoerd. Het heeft geen kennis van maatregelen terzake.

3.3.12. Gelijkwaardigheid economische en begrotingsrekening

Het onderzoek van het boekhoudbesluit en de implementatie ervan resulteerde in opmerkingen van het Rekenhof op dit vlak. In zijn verslag over het onderzoek van de jaarrekeningen 1998⁽⁴⁹⁾ concludeerde het dat de financiële rapportering nog niet volledig beantwoordde aan de informatiebehoeften van de gebruikers, onder meer wegens het volgende knelpunt:

De financiële staten opgesteld conform het boekhoudbesluit, en in het bijzonder de uitvoeringsrekening van de begroting, bieden onvoldoende informatie om te beoordelen of de VOI haar statutaire opdracht uitvoert in overeenstemming met de begroting.

⁴⁹ Zie de voorgaande voetnoot.

De begroting en de uitvoeringsrekening volgen het ESER-schema, dat minder geschikt is voor het weergeven en beoordelen van de ontvangsten en uitgaven verbonden aan de statutaire taken en opdrachten.

De aanbeveling van het Vlaams Parlement is zodoende tot op heden oningevuld gebleven.

3.3.13. Analytische boekhouding

Het boekhoudbesluit komt gedeeltelijk tegemoet aan de eis van kostprijsboekhouding in de zin dat het een analytische boekhouding oplegt. Deze verplichting is echter niet verder uitgewerkt, zodat de toepassing ervan afhangt van de appreciatie die de VOI eraan geeft. Het boekhoudbesluit heeft evenmin een timing voor de concrete uitwerking ervan opgelegd⁽⁵⁰⁾.

3.3.14. Kwalitatieve informatievoorziening en evaluatie van de effectiviteit naar het parlement toe

Bij het onderzoek van het boekhoudbesluit heeft het Rekenhof gewezen op het ontbreken van concrete richtlijnen voor het genereren en rapporteren van prestatie-informatie⁽⁵¹⁾. Dit valt buiten het bestek van het besluit. Het Rekenhof heeft geen kennis van andere maatregelen. Die zullen er echter waarschijnlijk komen met de initiatieven rond verzelfstandiging, responsabilisering en de invoering van beheersovereenkomsten. Hierbij zijn duidelijke meetbare doelstellingen, opvolging en evaluatie van de uitvoering en rapportering van o.a. prestatie-informatie belangrijk⁽⁵²⁾.

De problematiek van de kwalitatieve informatievoorziening aan het Vlaams Parlement is ook aan bod gekomen in het onderzoek van de beheersovereenkomst met de Vlaamse Vervoermaatschappij (VVM)⁽⁵³⁾.

⁵⁰ Zie de resolutie van 5 mei 1999 (3°: vage en vrijblijvende bepaling i.v.m. analytische boekhouding in besluit). Ook bij het onderzoek van de jaarrekeningen 1998 heeft het Rekenhof de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting daarop gewezen.

⁵¹ Zie punt 4.3.12 en het juridisch onderzoek, p.13/14: *De nota aan de Vlaamse regering gewaagt van de wenselijkheid van een nieuwe boekhoudkundige aanpak in het kader van recent op gang gebrachte processen als de strategische planning en de prestatiebegroting. De opmaak van een beleidsplan op middellange tot lange termijn, met meetbare doelstellingen en de voor de verwezenlijking ervan vereiste middelen was een van de vereiste aanbevelingen van het Vlaams Parlement.*

⁵²
⁵³ Zie de resolutie van 31 maart 1999, punt 3°.

3.3.15. Evaluatie van het intern controlesysteem en oprichting van interne auditdiensten

Momenteel loopt in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een project voor de oprichting en werking van een interne audit⁽⁵⁴⁾. Dit project is ook van toepassing op *publiekrechtelijke rechtspersonen die worden bestuurd door een lid van de Vlaamse regering en wat hun werking en personeel betreft geïntegreerd zijn in het MVG*, m.a.w. de *papieren instellingen* (categorie A). Het project heeft vooralsnog niet geleid tot een decreet of besluit. Een algemene regeling voor de andere VOI's (de categorieën B en sui generis) is niet in het vooruitzicht gesteld.

De Vlaamse regering heeft op 11 februari 2000 haar principiële goedkeuring gehecht aan een aantal voorontwerpen van besluit aangaande de installatie van een entiteit Interne Audit binnen de Vlaamse overheid. Het werkterrein van deze interne audit zou zich beperken tot het ministerie, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de VOI's van type A met financieel-budgettair karakter.

3.3.16. Overkoepelende dienst voor VOI's

Het Rekenhof heeft nog diverse malen gewezen op het ontbreken van een overkoepelende administratieve dienst die ten aanzien van de VOI's een ondersteunende en coördinerende rol vervult⁽⁵⁵⁾.

3.3.17. Strikt naleven van de regelgeving op de rekeningenaflegging

De voorlegging geschiedt doorgaans tijdig. Het blijft evenwel de vraag of de informatie het Vlaams Parlement in staat stelt te beoordelen hoe de VOI haar taak heeft uitgevoerd⁽⁵⁶⁾.

3.3.18. Taak van de commissarissen van de regering, controleurs der vastleggingen en revisoren bij de VOI's

In zijn onderzoek van de beheersovereenkomst met de VVM heeft het Rekenhof aangedrongen op een profiel- en functieomschrijving voor de commissarissen bij de evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst⁽⁵⁷⁾. Informeel bekwam het Rekenhof een document van

⁵⁴ Het Rekenhof neemt deel aan de vergaderingen van het begeleidingscomité ter invoering van de interne audit bij Vlaamse Gemeenschap.

⁵⁵ Zie de resolutie van 5 mei 1999.

⁵⁶ Ook het verslag over het onderzoek van de jaarrekeningen 1998 dat het Rekenhof de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting op 19 oktober 1999 bezorgde, bevat hieromtrent opmerkingen.

⁵⁷ Zie ook de resolutie van 31 maart 1999, 3°.

de Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management (ABAFIM) over de omschrijving van de opdracht van de gemachtigde van Financiën/commissaris bij de VOI's (januari 1999). In haar voorwoord stelt de minister dat hiermee tegemoet werd gekomen aan de overeenkomstige aanbeveling in de resolutie. Het bestaan van een dergelijk document is alleszins positief te noemen. Het besteedt aandacht aan de taken van de commissaris bij de (prestatie)begroting, boekhouding, rekeningen, leningen en overheidsopdrachten. Over betrokkenheid bij de evaluatie van beheersovereenkomsten bevat het geen bepalingen.

Het Rekenhof heeft geen kennis van maatregelen ter omschrijving van de taak van de controleurs der vastleggingen ten aanzien van de VOI's.

Het Rekenhof heeft de uitvoering van de aanbeveling inzake de revisoren bij de VOI's opgevolgd tijdens zijn onderzoeken van het boekhoudbesluit (⁵⁸). Het heeft de problematiek bovendien aangehaald in zijn controleverslagen over de rekeningen 1998 van de Maatschappij der Brugse Zeevaartinrichtingen, de Dienst voor de Scheepvaart, de NV Zeekanaal en de Vlaamse Vervoermaatschappij. De Minister-President van de Vlaamse regering heeft in zijn antwoord van 17 februari 2000 op het onderzoeksverslag van het Rekenhof over de implementatie van het boekhoudbesluit in de jaarrekeningen 1998 een nieuwe regeling dienaangaande aangekondigd.

3.3.19. Filialisering

Het Rekenhof heeft omtrent deze aanbeveling geen horizontaal onderzoek meer uitgevoerd. Het heeft geen kennis van maatregelen terzake.

3.4. Conclusie

Het Rekenhof heeft in zijn Boek 1998 een overzicht gegeven van de mate waarin de aanbevelingen van de resolutie tot dan waren gerealiseerd(⁵⁹). Deze tabel heeft heden nog maar weinig van zijn actualiteit verloren:

⁵⁸ Juridisch onderzoek, 7.2.3, en de resolutie van 5 mei 1999, 1a. Ook werd dit opgemerkt bij het onderzoek van de jaarrekeningen 1998.

⁵⁹ Stuk 11 (1998-1999) - Nr. 1, 30 oktober 1998, p. 247-248.

Aanbevelingen	Uitgevoerd
<i>Ontwerpen kaderdecreet</i>	<i>Neen</i>
<i>Classificatie en juridische omkadering</i>	<i>Neen</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie van de wenselijkheid van verzelfstandiging • Duidelijk omschreven taken gekoppeld aan een beheersovereenkomst • Uitvoeringsbesluiten voorzien in de oprichtingsdecreten zo spoedig mogelijk uitvaardigen 	<p>Neen</p> <p>intentieverklaring in regeerakkoord</p> <p>Neen (niet specifiek opgevolgd)</p>
<i>Financiële analyse</i>	<i>Grotendeels</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Uniformering, modernisering en detaillering van de boekhoudvoorschriften • Consolidatie van de rekeningen van de Vlaamse openbare sector • Aangepaste boekhouding en doorzichtige financiële staten laten toe adequaat financieringsbehoefte te bepalen • Kostprijsberekening dient rekening te houden met ter beschikking gesteld personeel en infrastructuur • Uniformiteit in naamgeving en modaliteiten van financieringsstromen naar de VOI's • Thesauriebeheer moet worden vastgelegd in schriftelijke strategieën 	<p>Ja, door boekhoudbesluit</p> <p>Grotendeels, door boekhoudbesluit</p> <p>Grotendeels, door boekhoudbesluit, maar nog aantal problemen</p> <p>Neen</p> <p>Neen</p> <p>Neen (specifiek decreet voor centrale administratie)</p>
<i>Interne controle in de instellingen</i>	<i>Gedeeltelijk</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Efficiënte organisatiestructuur • Meer aandacht voor vorming personeel • Gelijkwaardigheid van economische rekening met uitvoeringsrekening van de begroting • Analytische boekhouding • Kwalitatieve informatievoorziening • Evaluatie van de effectiviteit naar parlement toe • Evaluatie van het intern controlesysteem • Oprichting van interne auditdiensten • Dienst die overkoepelende rol speelt m.b.t. VOI's 	<p>Niet opgevolgd</p> <p>Niet opgevolgd</p> <p>Gedeeltelijk</p> <p>Gedeeltelijk</p> <p>Neen</p> <p>Neen</p> <p>Niet globaal opgevolgd</p> <p>Nieuwe initiatieven lopen (oprichting Interne Audit bij Vlaamse Gemeenschap en enkele VOI's)</p> <p>Neen</p>
<i>Administratief en financieel toezicht van de Vlaamse regering</i>	<i>Nauwelijks</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Strikter naleven van de regelgeving betreffende neerleggen rekeningen 	Voldaan

Aanbevelingen	Uitgevoerd
• Taak van de commissarissen van de regering	Gedeeltelijk
• Taak van de controleurs der vastleggingen	Neen
• Taak van de revisoren bij de VOI's	Neen (initiatieven in vooruitzicht gesteld)
• Administratieve dienst met ondersteunende en coördinerende rol	Gedeeltelijk
<i>Filialisering</i>	<i>Neen</i>
<i>Parlementaire controle</i>	<i>Gedeeltelijk</i>
• Tijdig voorleggen aan parlement van begroting en rekeningen	Feitelijk
• Toegankelijkheid van alle informatie voor het Rekenhof	Neen

Tot op heden is de Vlaamse regering enkel, grotendeels, tegemoetgekomen aan de aanbevelingen inzake financiële rapportering (uniformisering van de boekhouding) en, gedeeltelijk, inzake interne audit in de VOI's. De tot op heden nog niet uitgevoerde aanbevelingen blijven overigens actueel.

De beleidsnota 2000-2004 van Financiën en Begroting ten slotte pleit in de onderstaande passage toch voor normering van en controle op de VOI's in de zin van de onderhavige resolutie:

Vlaanderen en de Vlaamse begroting worden gekenmerkt door een verveelvoudiging van het aantal spelers. Eens gecreëerd hebben zij de neiging een deel van de beleidsverantwoordelijkheid naar zich toe te halen. In de mate dat zij daarin slagen en rekening houdend met de verschillende graad van (parlementaire) controle die er op deze instellingen (DAB's, VOI's, VZW's) uitgeoefend wordt, onttrekken zij zich al dan niet gedeeltelijk aan de controle van de wetgevende macht. Maar ook vanuit het oogpunt van de optimale allocatie van de middelen is het niet evident dat een dergelijk beleid leidt tot de meest optimale resultaten. In een resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997 werd er beklemtoond dat er aangepaste controlesystemen voor de VOI's noodzakelijk zijn. Daarom lijkt het tevens aangewezen om een aantal criteria te ontwikkelen waaraan de bestaande organisaties kunnen worden getoetst.

4. Resolutie van 25 juni 1997 betreffende het thesauriebeheer van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij

4.1. Aanloop tot de resolutie

De Subcommissie voor Financiën en Begroting heeft in haar vergaderingen van 25 februari, 10 maart, 17 maart en 14 april 1997 in het kader van de bespreking van het Boek van het Rekenhof 1996 - 8e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement⁽⁶⁰⁾, het artikel over het thesauriebeheer van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) behandeld. In aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, de Vlaamse Minister van Huisvesting, de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en het Rekenhof, heeft de subcommissie, op basis van een tekst van het Rekenhof met aanbevelingen, een voorstel van resolutie opgesteld⁽⁶¹⁾.

De Commissie voor Financiën en Begroting heeft dit voorstel op 15 mei 1997 besproken en op 27 mei 1997 eenparig aangenomen⁽⁶²⁾. De plenaire vergadering heeft het voorstel op 24 juni 1997 besproken en op 25 juni 1997 aangenomen⁽⁶³⁾.

4.2. Aanbevelingen in de resolutie

De onderstaande paragrafen geven de tekst van de aanbevelingen integraal weer:

- Bij de opmaak van de thesaurieplanning en de uitvoering ervan (de beslissingen tot financiering van investeringen met thesauriemiddelen) dienen niet alleen de momentane beschikbaarheid van de middelen, maar ook een recuperatieschema in rekening te worden gebracht, teneinde de toekomstige liquiditeitspositie van de VHM veilig te stellen.

⁶⁰ Stuk 11 (1996-1997) - Nr. 1, 12 november 1996.

⁶¹ Stuk 655 (1996-1997) - Nr. 1, 6 mei 1997.

⁶² Stuk 655 (1996-1997) - Nr. 2, 27 mei 1997.

⁶³ Plenaire vergadering, Handelingen (1996-1997), Nr. 48, 24 juni 1997, p.85, en Nr. 50, 25 juni 1997, p. 70.

- Er dient spoedig duidelijkheid te komen in de vereffening van de schuld van het Vlaams Gewest ten opzichte van de VHM met betrekking tot de lasten van het verleden, teneinde een volledig zicht te hebben op de evolutie van de toekomstige liquiditeitstoestand van de VHM.
- Het zelfstandig thesauriebeheer van de VHM moet een gemotiveerde decretale basis krijgen.
- De afspraken die onlangs werden uitgewerkt met betrekking tot de beleggingspraktijk van de VHM moeten in een reglement worden gegoten. De Vlaamse minister bevoegd voor de huisvesting moet hierbij worden betrokken waar dit wettelijk of statutair is vereist.

De aanbevelingen van deze resolutie kunnen het best samengelezen worden met de algemene aanbeveling die het Vlaams Parlement formuleerde in het kader van het horizontaal onderzoek van de VOI's (zie de voorgaande resolutie, punt 3), met name: "Wat het thesauriebeheer aangaat dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de handel in afgeleide producten (opties, futures, SWAP's) die specifieke en risicovolle kenmerken hebben. De instellingen moeten de oriëntaties voor dit soort risicobeheer in duidelijke, schriftelijke strategieën en beleidslijnen vastleggen".

Ook deze algemene aanbeveling is immers voortgesproten uit de opmerkingen van het Rekenhof over het thesauriebeheer van de VHM.

4.3. Uitvoering van de resolutie

Het Rekenhof heeft de uitvoering van deze resolutie opgevolgd in het kader van de jaarlijkse controle van de rekeningen van de VHM.

In zijn Boek 1999⁶⁴) meldde het Rekenhof dat er bij de beëindiging van zijn controle op de rekeningen 1998 op 6 juli 1999 nog steeds geen duidelijkheid bestond over de vereffening van de schuld van het Vlaams Gewest ten opzichte van de VHM aangaande de lasten van het verleden van de sociale huisvesting. Evenmin had het zelfstandig thesauriebeheer van de VHM al een gemotiveerde decretale basis verkregen.

⁶⁴ Stuk 36 (1999-2000) - Nr. 1, 14 oktober 1999, p. 354-355. Ook in het boek 1998, Stuk 11 (1998-1999) - Nr. 1, 30 oktober 1998, had het Rekenhof hierop al gewezen (p.212).

Wel was inmiddels de beleggingspraktijk van de VHM gereglementeerd⁶⁵) en had de Vlaamse Minister van Financiën de controle daarop verbeterd. Controle ter plaatse wees begin 1998 uit dat de thesaurieplanning op lange termijn en het thesauriebeheer een bijzondere module uitmaakten van het financieel informatiesysteem (FIS), dat voor de financiële diensten van de VHM een prioritaire aangelegenheid was⁶⁶). De implementatie van een financieel informatiesysteem bij de instelling heeft dus onder meer tot doelstelling te komen tot een meer efficiënte en adequate thesaurieplanning.

Nieuwe afgeleide producten heeft de VHM in 1997, gelet op de beperkingen van het reglement, niet meer verhandeld. De instelling beperkte er zich toe de eerder gesloten verrichtingen af te handelen. Het herwerkte reglement zou, na aanvaarding door de Vlaamse Minister van Financiën, weer ruimte bieden voor afgeleide producten, zij het binnen afgebakende limieten en onder expliciete voorwaarden.

Verder ontstond een verscherpte aandacht voor het thesauriebeheer van de VHM bij andere controle-instanties, zoals de commissaris-revisor m.b.t. de rekeningen 1997 en de dienst Interne Audit van de VHM en werd op 23 september 1997 een opdrachthouder thesaurie aangesteld, wiens functieomschrijving volledig in het teken van thesaurieplanning en thesauriebeheer staat en die onafhankelijk staat tegenover de financiële diensten van de VHM ⁽⁶⁷⁾.

Uit het antwoord d.d. 6 oktober 1998 van de Vlaamse Minister van Financiën op de opmerkingen van het Rekenhof d.d. 18 augustus 1998 aangaande de controle over de rekeningen 1997 bleek dat inzake de schuld geen vooruitgang was geboekt. Deze schuld bleek overigens ook in 1998 onveranderd in de balans van de VHM voor te komen. Wel vermeldde het ontwerp van beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de VHM onder de verbintenissen van de rege-

⁶⁵ Het beleggingsreglement is, in de vorm van een protocol (voorlopige regeling) tussen de Vlaamse Minister van Financiën en de VHM op 30 oktober 1996 tot stand gekomen. Dit protocol werd inmiddels verder uitgewerkt. De fiches gevoegd bij de lijst van gedefinieerde financiële instrumenten werden op 21 januari 1997 ter ondertekening aan de minister voorgelegd. Een herwerkte lijst werd aan de minister voorgelegd op 11 mei 1998. Verder was er een uitgebreide rapportering over het thesauriebeheer van de VHM aan de Vlaamse Minister van Financiën, met afschrift aan de Vlaamse Minister van Huisvesting (driemaandelijksse rapporten).

⁶⁶ De raad van bestuur van de VHM keurde het *financieel informatiesysteem lastenboek* op 13 januari 1998 goed gelet op: *het belang van de thesaurieplanning om zicht te krijgen op de financiële toestand van de VHM op middellange en lange termijn; het belang van de financiële stromen die gegenereerd worden door de projecten op de thesaurie van de VHM.*

⁶⁷ Binnen het nieuwe organogram van de VHM ressorteert hij dan ook niet onder het afdelingshoofd van de afdeling Financiën, maar rechtstreeks onder de administrateur-generaal.

ring: *De regering wil de VHM tevens financieringszekerheid verschaffen op middellange en lange termijn. ... Ook de oplossing gegeven aan de problematiek van de vordering van de VHM op het Vlaams Gewest en de weerslag van de financiële verplichtingen van de VHM t. a. v. het ALESH op de inzetbaarheid van thesauriemiddelen zal in deze verbintenis geïntegreerd worden.* Deze bepaling sluit nauw aan bij de resolutie. Het ontwerp van overeenkomst was echter nog niet door de Vlaamse regering bevestigd. Uit het voorbehoud geformuleerd bij de goedkeuring van de rekeningen 1998 van de VHM in de brief van de Vlaamse Minister van Huisvesting bij de rekeningen blijkt dat zelfs de erkenning van die vordering, meer dan 9 miljard BEF bedragend, nog steeds niet vanzelfsprekend was.

In zijn antwoord d.d. 30 november 1999 op de opmerkingen van het Rekenhof over de VHM-rekeningen 1998 antwoordde de Vlaamse Minister-President, tevens bevoegd voor financiën, dat de Vlaamse regering een oplossing zal uitwerken rekening houdend met de globale schuldpositie en de thesaurietoestand van de VHM.

Ook de afsluiting van de beheersovereenkomst, met de passage inzake de schuld, laat nog op zich wachten. Op 17 januari 2000 heeft het Rekenhof de minister er daarom andermaal aan herinnerd dat het Vlaams Parlement op 25 juni 1997 heeft aanbevolen dienaangaande spoedig duidelijkheid te brengen.

In zijn antwoord van 30 november 1999 citeerde de Minister-President twee decreten, die echter geen van beide voldoen aan de aanbeveling van het Vlaams Parlement het zelfstandig thesauriebeheer van de VHM een gemotiveerde decretale basis te geven:

- Artikel 1, § 1, van het decreet van 30 juni 1993 houdende maatregelen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1993, dat het centraal thesauriebeheer instelde en artikel 9, § 1 van het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap, dat de eerstgenoemde bepaling letterlijk herneemt en dus niets wijzigde aan de juridisch onduidelijke toestand die bestond vóór de resolutie van het Vlaams Parlement⁶⁸).
- De Vlaamse Wooncode, die evenmin verduidelijking brengt. Andere VOI's die werken met een beheersovereenkomst zijn wel onderworpen aan het centraal thesauriebeheer (bv. de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, de Vlaamse Vervoermaatschappij).

⁶⁸ Het artikel verduidelijkt het begrip dotatie niet, waar het bij de bespreking van de aanbeveling in de Commissie voor Financiën en Begroting passelijkenheid van het decreet op de VHM.

4.4. Conclusie

Meer dan twee jaar na de verwoording van de resolutie, heeft de Vlaamse regering nog geen duidelijke vooruitgang geboekt bij de invulling van enkele belangrijke aanbevelingen, te weten: het uitklaren van de schuldpositie van het Vlaams Gewest tegenover de VHM en het verlenen van een decretale basis aan het zelfstandig thesauriebeleid van de instelling. Wel is inmiddels de beleggingspraktijk van de VHM gereglementeerd en heeft de instelling geen nieuwe afgeleide producten meer verhandeld.

5. Resolutie van 18 december 1997 betreffende de studietoelagen

5.1. Aanloop tot de resolutie

Na de behandeling van het verslag van het Rekenhof over de studietoelagen voor het hoger onderwijs in de Subcommissie voor Financiën en Begroting, resulterend in de resolutie van 10 juli 1996 betreffende bespreking van het Boek van het Rekenhof 1995 (zie punt 2), organiseerde de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid op 17 oktober 1996 een hoorzitting over de problematiek van de studietoelagen. Ter afronding van die hoorzitting richtte deze commissie op 20 januari 1997 een Subcommissie Studietoelagen op, die diende na te gaan of over de partijgrenzen heen initiatieven tot aanpassing van de regelgeving konden worden genomen. De Subcommissie Studietoelagen volgde dezelfde werkwijze als de Subcommissie voor Financiën en Begroting. De meerderheidsfracties steunden de oorspronkelijke doelstelling te komen tot een voorstel van decreet niet, en de besprekingen op 20 februari, 6 en 13 maart, 30 september, 7 oktober en 20 november 1997 werden dan ook besloten met een voorstel van resolutie betreffende de studietoelagen⁽⁶⁹⁾. De plenaire vergadering heeft het voorstel op 16 december 1997 besproken en op 18 december 1997 unaniem aangenomen⁽⁷⁰⁾.

5.2. Aanbevelingen in de resolutie

Terwijl de aanbevelingen van de Commissie voor Financiën en Begroting vooral gericht waren op vereenvoudiging van het studietoelagenstelsel⁽⁷¹⁾, hebben de maatregelen die de Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid voorstelde hoofdzakelijk tot doel het systeem rechtvaardiger te maken. De resolutie van deze commissie komt zodoende neer op een lijst van sociaal wenselijke maatregelen op maat van specifieke probleemgroepen. Op twee andere aspecten die het voorwerp waren van de resolutie van de Commissie voor Financiën en Begroting werd niet of nauwelijks ingegaan. Wat de verbetering en optimalisering van de kwaliteit van de dienstverlening betreft beperkte de resolutie van de Commissie voor On-

⁶⁹ Stuk 843 (1997-1998) - Nr. 1, 27 november 1997.

⁷⁰ Plenaire vergadering, Handelingen (1997-1998), Nr. 16 en 20, resp. 16 en 18 december 1997, resp. p. 95 en p. 212.

⁷¹ Zie punt 2.2.2.

derwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid zich tot een opsomming van maatregelen die de informatiedoorstroming naar de gebruikers dienen te verbeteren. Deze maatregelen werden ook in de Subcommissie voor Financiën en Begroting en tijdens de hoorzittingen besproken. Het aspect *vereenvoudiging* kwam helemaal niet aan bod. De subcommissie wilde immers complementair werken met de Vlerickschool voor Management, die in opdracht van de minister een doorlichting van het systeem van de studiebeurzen uitvoerde. De onderzoekers van de Vlerickschool kwamen overigens in de subcommissie de voorlopige resultaten van hun onderzoek voorstellen.

Uiteindelijk suggereerde de commissie een aantal maatregelen op korte termijn en een drietal aandachtspunten. De resolutie bevatte - in verkorte vorm - de volgende aanbevelingen⁽⁷²⁾:

- Het systeem van de vermoedelijke inkomsten zou ook bij vrijwillig verminderde arbeidsprestaties met inkomensverlies, moeten worden toegepast.
- Er zou een bodem-kadastraal inkomen (KI), gemoduleerd volgens de gezinssamenstelling, moeten worden ingesteld waaronder de KI-toets niet van toepassing is, alsook een plafond-KI.
- Er dient dringend een systematisch onderzoek naar de studiekosten te worden opgezet en de toelagebedragen behoeven een automatische indexatie.
- De inkomensgrenzen voor beursgerechtigden moeten worden opgetrokken.
- Een progressieve toename van het bedrag van de studietoelage onder de minimuminkomensgrens moet worden ingevoerd.
- De studietoelagevoorwaarden in het onderwijs voor sociale promotie voor het behalen van een eerste diploma behoeven aanpassing.
- De informatiedoorstroming en rechtszekerheid voor de kandidaten moet worden verhoogd door het aanvraagformulier gebruiksvriendelijker te maken, de reglementering beter verstaanbaar te maken, het contact met het Ministerie van Financiën te optimaliseren, naar de betrokken diensten (universiteiten, hogescholen, OCMW's) een beter informeringssysteem op te zetten en overleg te plegen met de federale Minister van Financiën om een automatische melding van de studietoelagemogelijkheid te bekomen.

De commissie stelde tot slot dat *daarna* ook de volgende maatregelen aandacht verdienen:

⁷² De integrale tekst van de aanbevelingen en aandachtspunten is opgenomen onder bijlage 3 bij dit verslag, p. 84.

- het studietoelagesysteem aanpassen in het voordeel van samenwonende en zelfstandige studenten;
- het studietoelagesysteem aanpassen ten behoeve van deeltijdse studenten voor het behalen van een eerste diploma;
- beursgerechtigde studenten die een jaar moeten blijven zitten de kans geven binnen de studieduur eenmaal hun recht op een studietoelage te behouden.

De commissie achtte het tot slot wenselijk dat de eventuele uitvoering van de voorgestelde maatregelen geen budgettaire vermindering van de studietoelagen zelf tot gevolg zou hebben.

5.3. Uitvoering van de resolutie

Over de haalbaarheid van de aanbevelingen van de resolutie rezen al tijdens de commissiebesprekingen twijfels, gelet op de hoge kostprijs van de uitvoering ervan (volgens de berekeningen van de dienst Studietoelagen 598,5 miljoen BEF).

Een fundamentele hervorming van de studietoelagen is dan ook niet opgenomen in het regeerakkoord. De begroting 1998 voorzag voor de studietoelagen wel in een verhoging van de kredieten met 117,5 miljoen BEF, maar daarvan was maar 40 miljoen BEF bedoeld voor nieuwe initiatieven. Uiteindelijk besliste de Vlaamse regering op 14 juli 1998 de studietoelagen voor het hoger onderwijs automatisch te indexeren en de minimale inkomensgrenzen vanaf het academiejaar 1998-1999 te verhogen met 10%. De kosten werden geraamd op 80 miljoen BEF voor het gehele academiejaar.

Aldus restte op de begroting 1998 nog 37 miljoen BEF voor de nieuwe initiatieven en 64 miljoen BEF op jaarbasis. Omdat er daardoor nog ruimte was, werd de toepassing van het vermoedelijk inkomen verruimd, waarvan de kosten op jaarbasis werden geraamd op 33,1 miljoen BEF. Nieuwe simulaties voor de begroting 2000 toonden aan dat de kosten minder hoog waren dan verwacht voor zowel de indexering van de inkomensgrenzen als de toelagebedragen. Tijdens de besprekingen van de onderwijsbegroting 2000 steunde de minister het voorstel vanuit de onderwijscommissie een initiatief te nemen om de uitgangspunten van de resolutie, die ook in het regeerakkoord staan, decretaal te verankeren. De minister suggereerde voor de elementen van de resolutie opgenomen in de beleidsverklaring van de Vlaamse regering een meerjarenplan op te maken. Inzake de aanpassing van de toelagebedragen *hoger onderwijs* aan de actuele studiekost verklaarden zowel de huidige als de vorige Vlaamse Minister van Onderwijs

te wachten op de resultaten van het onderzoek naar het effect van de studietoelagen op de sociale participatie in het hoger onderwijs (⁷³).

5.4. Conclusie

Meer dan twee jaar na de uitvaardiging van de resolutie, zijn een tweetal aanbevelingen daadwerkelijk uitgevoerd, met name de indexatie van de toelagen en de verhoging van de minimale inkomensgrenzen.

⁷³ Stuk 15 (1999-2000) - Nr. 5-H, 26 november 1999, p. 37.

6. Resolutie van 28 januari 1998 betreffende de meldingsplicht van de fiscale overheidsdiensten bij de procedure studietoelage voor leerlingen secundair onderwijs

6.1. Aanloop tot de resolutie

Deze resolutie, ingediend op 10 december 1997⁽⁷⁴⁾, vormt een explicatie van de resolutie van 18 december 1997 betreffende de studietoelagen, waarin een zelfde maatregel werd opgenomen. De meerwaarde van de onderhavige resolutie bestaat erin dat de Gemeenschapssenatoren het initiatief namen ze ook bij de Senaat in te dienen, opdat de aanbevelingen ook tegenover de fiscale diensten, die een federale materie uitmaken, bindend zouden worden. Deze indiening vond plaats op 5 februari 1998.

De Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid heeft het voorstel van resolutie besproken en eenparig aangenomen op 6 januari 1998⁽⁷⁵⁾.

De plenaire vergadering heeft de resolutie eenparig aangenomen op 28 januari 1998⁽⁷⁶⁾.

6.2. Aanbevelingen in de resolutie

Het Vlaams Parlement vraagt in deze resolutie de Vlaamse regering met de federale Minister van Financiën in overleg te treden opdat de fiscale diensten een meldingsplicht zouden hebben als gezinnen op grond van hun inkomen aanspraak kunnen maken op een studietoelage voor hun kinderen die secundair onderwijs volgen.

⁷⁴ Stuk 858 (1997-1998) - Nr. 1, 10 december 1997.

⁷⁵ Stuk 858 (1997-1998) - Nr. 2, 15 januari 1998.

⁷⁶ Plenaire vergadering, Handelingen (1997-1998), Nr. 24 en Nr. 25, 28 januari 1998, resp. p. 29 en p. 25.

6.3. Uitvoering van de resolutie

Dit initiatief sluit aan bij de aanbevelingen in de andere resoluties voor een betere informatiedoorstroming en een kwaliteitsvolle dienstverlening aan de burger. Omdat in de fiscale wetgeving en de regelgeving inzake studietoelagen het begrip netto-belastbaar inkomen niet dezelfde lading dekt, kan de meldingsplicht slechts nuttig zijn als eerst een meta-definitie wordt ontwikkeld. Bovendien gelden voor de toekenning van een studietoelage ook niet-fiscale criteria. In zijn rapport over de studietoelagen twijfelde het Rekenhof al aan de mogelijkheden om de toelevering van informatie door de automatisering van financiële gegevens beschikbaar bij de belastingdiensten, gevoelig te verbeteren. Het heeft er dan ook begrip voor dat de meldingsplicht nog niet is gerealiseerd en verwacht niet dat zij op korte of middellange termijn zal worden gerealiseerd.

Het voorstel van resolutie dat bij de Belgische Senaat werd ingediend, is op 5 mei 1999, na besprekingen op 13 mei 1998, en 11 en 31 maart februari 1999, vervallen wegens ontbinding van de kamers.

6.4. Conclusie

De Vlaamse regering heeft de aanbeveling van de resolutie tot op heden niet uitgevoerd.

7. Resolutie van 8 juli 1998 betreffende toepassing en evaluatie van de regelgeving inzake de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap

7.1. Aanloop tot de resolutie

De Subcommissie voor Financiën en Begroting heeft in haar vergaderingen van 1 juli en 30 september 1997, en 15 januari, 3 februari, 25 maart en 14 mei 1998, in het kader van de bespreking van het Boek van het Rekenhof 1996 - 8e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement⁽⁷⁷⁾, en het Boek van het Rekenhof 1997 - 9e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement⁽⁷⁸⁾, de artikelen over het academisch personeel van alle Vlaamse universiteiten besproken⁽⁷⁹⁾. In aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Vlaamse Minister van Onderwijs, de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en het Rekenhof, heeft de subcommissie, op basis van een tekst van het Rekenhof met aanbevelingen, een voorstel van resolutie opgesteld⁽⁸⁰⁾. De Commissie voor Financiën en Begroting heeft dit voorstel op 18 juni 1998 besproken en op 26 juni 1998 eenparig aangenomen⁽⁸¹⁾.

De plenaire vergadering heeft het voorstel op 8 juli 1998 besproken en eenparig aangenomen⁽⁸²⁾.

7.2. Aanbevelingen in de resolutie

1° De universiteitsbesturen dienen in de eerste plaats te waken over de nauwgezette en integrale toepassing van de toepasselijke wetgeving. Het lijkt aangewezen - bij wege van decretale voorziening - een bepa-

⁷⁷ Stuk 11 (1996-1997) - Nr. 1, 12 november 1996.

⁷⁸ Stuk 11 (1997-1998) - Nr. 1, 5 november 1997.

⁷⁹ Stuk 1086 (1997-1998) - Nr. 2, 26 juni 1998, bijlage SFIN 4 (1996-1997) - Nr. 1, 11 juni 1998.

⁸⁰ Stuk 1086 (1997-1998) - Nr. 1, 11 juni 1998.

⁸¹ Stuk 1086 (1997-1998) - Nr. 2, 26 juni 1998.

⁸² Plenaire vergadering, Handelingen (1997-1998), Nr. 52 en Nr. 54, 8 juli 1998, resp. p. 45 en p. 65.

ling in het universiteitendecreet van 12 juni 1991 in te schrijven die voorziet in een sanctie ten aanzien van de universiteiten die zouden weigeren in te gaan of binnen een redelijke termijn in te gaan op een door de bevoegde overheid gesignaleerde tekortkoming.

2° Een volledige inventaris moet worden opgemaakt van de themata inzake de regelgeving en de toepassing ervan die verdere behandeling behoeven in het licht van de door het Rekenhof geformuleerde opmerkingen. In het bijzonder wordt aanbevolen dat een lijst wordt samengesteld van uiteenlopende legistieke interpretaties inzake de universitaire regelgeving, en dit aan de hand van de bijlagen bij het verslag van de Subcommissie voor Financiën en Begroting (SFIN 4 (1996-1997) - Nr. 1).

3° Het Rekenhof dient in zijn boeken van opmerkingen eveneens melding te maken van de opvolging die werd gegeven aan eerder geformuleerde opmerkingen.

4° Het is aangewezen bij een wijziging van een kennelijk belangrijk onderdeel van de universitaire regelgeving in een overgangperiode te voorzien die de geleidelijke invoering van de gewijzigde regelgeving mogelijk maakt en de universiteiten de noodzakelijke voorbereidingsperiode waarborgt, met als doel de tijdige transpositie van reglement en praktijk naar het nieuwe juridische stelsel.

5° Er dient een evaluatie te worden gemaakt van de decreten en de besluiten die van toepassing zijn op de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

7.3. Uitvoering van de resolutie

1° Artikel 165 van het universiteitendecreet heeft voorzien in een regeling waarbij de uitgaven die een universiteit heeft verricht in strijd met het bij of krachtens de wet of een decreet bepaalde, in mindering kunnen worden gebracht op de toekomstige werkings- of investeringsuitkeringen of de toekomstige sociale toelage naargelang van het geval. Het vierde lid van dit artikel 165 draagt de Vlaamse regering op de uitvoeringsprocedure bij besluit vast te stellen. Tot op heden is dit nog niet gebeurd. In een aantal brieven heeft het Rekenhof hierop aangedrongen⁽⁸³⁾.

2° De samenstelling van de inventaris is in uitvoering⁽⁸⁴⁾. De aanbeveling is tevens uitgevoerd tijdens de voorbereiding van het decreet betreffende het onderwijs X van 18 mei 1999.

⁸³ Onder meer in de brief van 6 oktober 1999 met kenmerk N 10 1258503 B 8, gericht aan de Vlaamse Minister van Onderwijs.

⁸⁴ Een regeringscommissaris zou hier een coördinerende rol vervullen.

3° Het Rekenhof hanteert een systeem van vervolgartikelen in zijn boeken. Wijzigingen of evoluties met betrekking tot al eerder aangekaarte problemen krijgen aldus automatisch melding in zijn boeken.

4° Het onderwijsdecreet X van 18 mei 1999 heeft voor de nieuw ingevoerde universitaire regelgeving geen overgangsbepalingen in het universiteitendecreet ingeschreven. Artikel 95 van het universiteitendecreet bevat met ingang van 1 oktober 1999 de basisregels van de bezoldigingsregeling voor het AAP⁽⁸⁵⁾. Deze nieuwe bepaling bevat geen overgangsmaatregelen. Omwille van de rechtszekerheid ware het beter geweest dat het artikel bepaalde dat de overeenkomstig de vorige regelgeving vastgestelde anciënniteit behouden bleef⁽⁸⁶⁾. Het *oude* bezoldigingsbesluit van het AAP d.d. 27 februari 1992 werd niet expliciet opgeheven.

5° Zie de commentaar bij punt 2°.

De Vlaamse Minister van Onderwijs verstrekt op grond van de gegevens die de verschillende universiteitsbesturen toesturen nog steeds antwoorden op de brieven en de onderzoeksverslagen die het Rekenhof over de onderhavige aangelegenheid heeft gestuurd. In 1999 betrof het 43 ministeriële antwoorden.

7.4. Conclusie

De vierde aanbeveling is tot op heden zonder enig gevolg gebleven. De derde aanbeveling was niet aan de Vlaamse regering, maar aan het Rekenhof gericht, dat er al sinds het werkt met vervolgartikelen - dit is nog vóór de datum van de resolutie - uitvoering aan geeft. De Vlaamse regering is momenteel bezig tegemoet te komen aan de aanbevelingen inzake inventarisatie en evaluatie van de wet- en regelgeving. De eerste aanbeveling werd niet uitgevoerd. Ondanks het uitblijven van afdoende concrete resultaten, concludeert het Rekenhof dat bij de Vlaamse regering bereidheid bestaat aan de aanbevelingen van de onderhavige resolutie gevolg te geven.

⁸⁵ De artikelen III.13 en III.62, 6°, van het onderwijsdecreet X van 18 mei 1999.

⁸⁶ Dit is ook het geval voor artikel 97, dat de grondslag vormt voor de renumneratie van het ZAP. Dit artikel werd eveneens met ingang van 1 oktober 1999 gewijzigd door de artikelen III.15 en III.62, 6°, van het onderwijsdecreet X van 18 mei 1999.

8. Resolutie van 28 oktober 1998 betreffende de vergoeding van het Vlaams Gewest aan de NV Aquafin voor het rendement op het eigen vermogen

8.1. Aanloop tot de resolutie

De Subcommissie voor Financiën en Begroting heeft in haar vergaderingen van 11 maart, 28 mei en 25 juni 1998 in het kader van de bespreking van het boek van het Rekenhof 1997⁽⁸⁷⁾ het artikel over de vergoeding van het Vlaams Gewest aan de NV Aquafin voor het rendement op het eigen vermogen besproken, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Vlaamse Minister van Leefmilieu, de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, het Rekenhof en de NV Aquafin. Dit resulteerde in de indiening van een voorstel tot resolutie⁽⁸⁸⁾.

De Commissie voor Financiën en Begroting heeft het voorstel op 13 oktober 1998 goedgekeurd⁽⁸⁹⁾. Op 28 oktober 1998 heeft de plenaire vergadering de resolutie eenparig aangenomen⁽⁹⁰⁾.

8.2. Aanbevelingen in de resolutie

In de resolutie vraagt het Vlaams Parlement de Vlaamse regering in de nakende heronderhandelingen van de beheersovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de NV Aquafin rekening te houden met de volgende aanbevelingen:

1° Op dit ogenblik bedraagt het maatschappelijk kapitaal van de NV Aquafin 8 miljard frank, waarvan 4.007 miljoen frank momenteel volstort is. Het is aangewezen een formele kapitaalvermindering door te voeren waardoor het maatschappelijk kapitaal wordt beperkt tot het momenteel volgestorte bedrag. Daardoor moet in de eerste plaats niet meer tot de volstorting van het kapitaal worden overgegaan. In de tweede plaats wordt de wettelijke reserve verminderd tot de helft, waardoor de daarop te betalen rendementsvergoeding overeenkomstig vermindert.

⁸⁷ Stuk 11 (1997-1998) - Nr. 1, 5 november 1997, p.70.

⁸⁸ Stuk 1098 (1997-1998) - Nr. 1, 25 juni 1998.

⁸⁹ Stuk 1098 (1997-1998) - Nr. 2, 13 oktober 1998.

⁹⁰ Plenaire vergadering, Handelingen (1998-1999), Nr. 10 en Nr. 11, 28 oktober 1998, resp. p. 7 en p. 42.

2° Het Vlaams Gewest betaalt op zijn eigen deelneming langs de Vlaamse Milieuholding (VMH) (51 %) een rendementsvergoeding die beduidend groter is dan het dividend dat het ervoor terugkrijgt. Dat jaarlijkse verlies op zijn kapitaal in Aquafin van ongeveer 8 % komt grotendeels door de betaling van de crisis- en vennootschapsbelasting. Het is dan ook aangewezen dat de dividendenuitkering aan de VMH wordt geminimaliseerd door de creatie van twee soorten aandelen met verschillend dividendrecht. De daardoor drastisch verminderde kasinkomsten bij de VMH, kunnen door het Vlaams Gewest als enige aandeelhouder van de VMH door alternatieve methoden worden gecompenseerd.

3° Er wordt op aangedrongen voldoende rekening te houden met de 5 hierboven aangehaalde uitgangspunten bij de te voeren onderhandelingen, met name dat:

- de waterzuivering en de daaruit voortvloeiende zuinigheidsplicht van algemeen belang zijn;
- de huidige milieuheffingen - betaald door particulieren en bedrijven en toegewezen aan het MINA-fonds - niet zullen volstaan om de stijgende Aquafin-factuur te betalen;
- de bruto-rendementsvergoeding hoog is;
- de risicopremie niet in verhouding staat tot het lage risico;
- de vergoeding voor het rendement eigen vermogen een dure alternatieve financieringsvorm is.

8.3. Uitvoering van de resolutie

In acht genomen dat in de resolutie de Vlaamse regering werd gevraagd rekening te houden met de geformuleerde aanbevelingen in de nakende heronderhandelingen van de beheersovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de NV Aquafin, en deze heronderhandelingen tot op heden niet zijn aangevat, heeft het Rekenhof de uitvoering ervan nog niet aan een bijzonder onderzoek onderworpen.

De Vlaamse regering heeft evenmin al concrete maatregelen getroffen die tegemoetkomen aan de onderscheiden aanbevelingen, vermits de uitvoering van die aanbevelingen afhankelijk is van een aanpassing van de beheersovereenkomst tussen het Vlaams Gewest en de NV Aquafin.

8.4. Conclusie

Het Rekenhof acht het aangewezen de resolutie in herinnering te brengen van de minister, gelet op het uitblijven van enige uitvoering ervan.

9. Resolutie van 10 februari 1999 betreffende de procedures met betrekking tot de oprichting van serviceflats voor bejaarden langs de Bevak NV Serviceflats Invest

9.1. Aanloop tot de resolutie

De Subcommissie voor Financiën en Begroting heeft in haar vergaderingen van 25 juni, 2 juli en 8 oktober 1998 in het kader van de bespreking van het Boek van het Rekenhof 1997 ⁽⁹¹⁾ in aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Vlaamse Minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid en het Rekenhof, het artikel betreffende de oprichting van serviceflats voor bejaarden langs de Bevak NV Serviceflats Invest besproken. Deze bespreking mondde uit in een voorstel van resolutie ⁽⁹²⁾, door de Commissie voor Financiën en Begroting na onderzoek op 21 januari 1999 eenparig aangenomen ⁽⁹³⁾.

De plenaire vergadering heeft de resolutie op 10 februari 1999 eenparig goedgekeurd ⁽⁹⁴⁾.

9.2. Aanbevelingen in de resolutie

1° Inzake de verantwoording van het toelagegebruik is het opnemen van bepalingen met betrekking tot de aard, de omvang en de modaliteiten van de te verstrekken verantwoording omtrent het gebruik van de toelage bedoeld bij het besluit van de Vlaamse regering van 3 mei 1995 wenselijk omdat op die manier niet alleen de gelijkberechtiging van de toelagetrekkers wordt gewaarborgd, maar tevens het herhalen van die bepalingen in elke individuele beslissing overbodig gemaakt wordt.

2° Inzake het inhouden van de toelage moet de bepaling waarbij de bewaarder van de Bevak wordt gemachtigd de toegekende toelage in te houden wanneer het OCMW/de VZW niet voldoet aan zijn of haar

⁹¹ Stuk 11 (1997-1998) - Nr. 1, 5 november 1997, p. 193.

⁹² Stuk 1170 (1998-1999) - Nr. 1, 14 oktober 1998.

⁹³ Stuk 1170 (1998-1999) - Nr. 2, 25 januari 1999.

⁹⁴ Plenaire vergadering, Handelingen (1998-1999), Nr. 34, 10 februari 1999, p. 46.

verplichtingen tegenover de Bevak, wat een aanwending inhoudt van de toelage die afwijkt van de bedoeling ervan, in dat besluit worden geschrapt.

3° De leningsovereenkomsten tussen de bewaarder van de Bevak en de Vlaamse Gemeenschap die in de toekomst zullen worden gesloten en waarbij de Vlaamse Gemeenschap zich ertoe verbindt de ingezamelde gelden, in afwachting van hun aanwending, ten belope van een in de overeenkomst bepaald maximaal bedrag en aan in de overeenkomst vastgestelde intrestvoet te lenen, dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

9.3. Uitvoering van de resolutie

Ter gelegenheid van de controle van een subsidiedossier heeft het Rekenhof op 16 maart 1999 verwezen naar zijn eerdere briefwisseling en naar de bovenstaande resolutie van het Vlaams Parlement. Het heeft de Vlaamse Minister van Welzijn medegedeeld dat het in de toekomst bij het verlenen van het visum rekening zou houden met het opnemen van de noodzakelijke bepalingen inzake de verantwoording van het toelagegebruik in de tekst van de individuele toelagebesluiten, voor zover de toepasselijke bepalingen in dit verband niet zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering zelf, zoals onder meer de voornoemde resolutie heeft gesuggereerd. De minister heeft tot op heden nog geen antwoord verstrekt op deze brief.

Sindsdien zijn bovendien geen subsidiedossiers meer aan het Rekenhof voorgelegd. Evenmin is het besluit van de Vlaamse regering aangepast. De vorige regering had in dit verband een ontwerp van besluit voorbereid, dat echter niet tegemoetkwam aan de bepalingen van de resolutie. Wel deelde de Vlaamse Minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen op 16 december 1999 haar voornemen mede de Bevak-reglementering na een grondige evaluatie te zullen aanpassen, rekening houdend met de opmerking van het Rekenhof, en dus ook de resolutie. Het Rekenhof heeft op 6 januari 2000 kennis genomen van dit voornemen en zijn standpunt bevestigd.

9.4. Conclusie

Hoewel de resolutie tot op heden nog geen uitvoering heeft gekregen, heeft de minister een evaluatie aangekondigd die eventueel tot een wijziging van de reglementering kan leiden.

10. Resolutie van 31 maart 1999 betreffende de beheersovereenkomst met de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (VVM)

10.1. Aanloop tot de resolutie

In het voorjaar van 1997 heeft het Rekenhof de beheersovereenkomst tussen de VVM en het Vlaams Gewest voor de periode 1997-2001 onderzocht. Het nam zijn bevindingen op in het 9e Boek van het Rekenhof⁽⁹⁵⁾. Midden 1998 ving de Subcommissie voor Financiën en Begroting de bespreking van dit artikel aan. In diezelfde periode voerde het Rekenhof echter ook een onderzoek uit naar de jaarlijkse evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst. Het deelde zijn bevindingen daarover op 29 september 1998 mee aan de Vlaamse Minister van Vervoer. De Subcommissie heeft deze brief mee in de besprekingen betrokken. De vergaderingen van de subcommissie van 2 juli, 29 oktober, 19 november en 9 december 1998 en van 21 januari 1999 hebben geleid tot een voorstel van resolutie⁽⁹⁶⁾, op 11 en 31 maart 1999 éénparig aangenomen door respectievelijk de Commissie voor Financiën en Begroting⁽⁹⁷⁾ en de plenaire vergadering⁽⁹⁸⁾.

10.2. Aanbevelingen in de resolutie

De resolutie groepeerde een aantal aanbevelingen onder de rubrieken voorbereiding en goedkeuring, inhoud en evaluatie van de overeenkomst. De onderstaande paragrafen vatten deze aanbevelingen samen⁽⁹⁹⁾:

- De beheersovereenkomst dient aan het ontwerp van decreet houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap te worden toegevoegd. Financiële engagementen die het begrotingsjaar overstijgen, vereisen een decretale machtiging.

⁹⁵ Stuk 11 (1997-1998) - Nr. 1, 5 november 1997, p. 159-166.

⁹⁶ Stuk 1259 (1998-1999) - Nr. 1, 15 december 1998.

⁹⁷ Stuk 1259 (1998-1999) - Nr. 2, 15 maart 1999.

⁹⁸ Plenaire vergadering, Handelingen (1998-1999), Nr. 47, 31 maart 1999, p. 44.

⁹⁹ De volledige tekst van de aanbevelingen is opgenomen onder bijlage 4 bij dit verslag, p. 86.

- De VVM dient haar strategische doelstellingen beter te vertalen in operationele en actieplannen.
- De Vlaamse regering dient het principe van de netnormering dringend vast te leggen. De al in de beheersovereenkomst opgenomen normen moeten eenduidig worden gedefinieerd en rationeel onderbouwd.
- Voor de ontwikkeling van een transparent registratie- en meetsysteem dient een strikte tijdsplanning te worden aangehouden.
- De concrete organisatie van de evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst van de VVM moet beter worden vastgelegd.
- Bij de evaluatie dienen de regeringscommissarissen nauw te worden betrokken op grond van een duidelijke profiel- en functiebeschrijving.
- De Vlaamse regering moet jaarlijks aan het Vlaams Parlement gedetailleerd verslag uitbrengen over de uitvoering van de beheersovereenkomst en het ondernemingsplan.

10.3. Uitvoering van de resolutie

Het Rekenhof heeft nog geen gericht onderzoek uitgevoerd naar de eventuele aanpassingen aan de beheersovereenkomst met de VVM, noch aan de organisatie en procedures. Voorlopig zijn geen aanpassingen bekend. Aan het Rekenhof werd wel beloofd dat bij de opmaak van een nieuwe overeenkomst rekening zou worden gehouden met zijn opmerkingen. Deze nieuwe overeenkomst zou naar verluidt in het voorjaar van 2000 worden gesloten. Het Rekenhof zal bij de voorlegging ervan onderzoeken of werd tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van het Vlaams Parlement.

10.4. Conclusie

Gelet op de recente datum van de resolutie kan het Rekenhof nog geen uitspraken doen over de uitvoering ervan. Tot op heden is de beheersovereenkomst nog niet aangepast, maar een nieuwe beheersovereenkomst is in het vooruitzicht. Pas na onderzoek daarvan, zal het Rekenhof het Vlaams Parlement ten volle kunnen informeren over de mate waarin zijn aanbevelingen gevolg hebben gekregen.

11. Resolutie van 31 maart 1999 houdende een besluitvormingsscenario voor bijzondere financiële transacties die worden aangegaan door Vlaamse overheidsdiensten en -instellingen

11.1. Aanloop tot de resolutie

Op 22 juni 1998 verzocht de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof een ontwerp van besluitvormingsscenario uit te tekenen waaraan de Vlaamse regering zich zou moeten houden bij toekomstige financiële transacties als de lease-in-lease-outconstructies voor het Graaf de Ferrarisgebouw en het Hendrik Consiencegebouw.

Op 21 december 1998 heeft het Rekenhof de voorzitter een verslag bezorgd houdende een ontwerp van besluitvormingsscenario voor financiële transacties⁽¹⁰⁰⁾.

De Commissie voor Financiën en Begroting heeft op 21 januari 1999 over dit ontwerp van gedachten gewisseld. Zij gaf het Rekenhof en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting daarbij opdracht na te gaan in welke mate zij overeenstemming konden bereiken over het ontwerp. Op 28 januari 1999 vond een overleg plaats tussen de vertegenwoordigers van het Rekenhof en kabinetsleden van de minister, resulterende in enkele aanpassingen aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Op 2 februari 1999 deelde het Rekenhof de minister en de Voorzitter van het Vlaams Parlement de aanpassingen mede, alsook een nieuwe redactie van zijn aanbevelingen.

Op 11 februari 1999 besliste de Commissie voor Financiën en Begroting deze nieuwe tekst om te vormen tot een voorstel van resolutie⁽¹⁰¹⁾. Zij nam dit voorstel op 11 maart 1999 eenparig aan.

De plenaire vergadering keurde het aangepaste scenario, na bespreking, op 31 maart 1999 goed⁽¹⁰²⁾.

¹⁰⁰ Ontwerp van besluitvormingsscenario voor bijzonder financiële transacties, aangegaan door de Vlaamse overheidsdiensten en -instellingen, verslag van het Rekenhof, bijlage bij brief N 12-1.600.360 B2 van 21 december 1998.

¹⁰¹ Stuk 1346 (1998-1999) - Nr. 1, 4 maart 1999, en Nr. 2, 15 maart 1999.

¹⁰² Plenaire vergadering, Handelingen (1998-1999), Nr. 45, 30 maart 1999, p. 103, en Nr. 47, 31 maart 1999, p. 46.

11.2. Aanbevelingen in de resolutie

De resolutie bevat een twaalfstal aanbevelingen. De onderstaande paragrafen vatten de inhoud van de aanbevelingen samen¹⁰³:

1° Bijzondere financiële transacties zijn alleen aanvaardbaar als de decreetgever ze vooraf uitdrukkelijk toestaat.

2° Er moeten voldoende waarborgen zijn opdat het voordeel van de overheid steeds wordt gevrijwaard.

3° Financiële transacties, die de risico's bijna volledig bij de overheidsdienst of -instelling leggen, zijn onaanvaardbaar. Aan de constructies moet een kostenbaten- en risico-analyse voorafgaan.

4° Een overeenkomst moet de voorwaarden en voordelen van de betrokken partijen op forfaitaire en/of procentuele wijze vastleggen.

5° Voor de zuiver Belgische constructies moet worden nagegaan of de geplande transactie, minstens neutraal uitvalt voor de Belgische fiscus. Tevens mogen er geen activiteiten in strijd met het algemene belang worden verricht.

6° Bij twijfel over de fiscale toelaatbaarheid van de geplande constructie, moet een voorafgaand akkoord worden gevraagd aan de Commissie voor Voorafgaande Fiscale Akkoorden.

7° De constructies moeten voldoende doorzichtig zijn. Er moeten voldoende garanties zijn dat de operaties volledig wettelijk zijn. Alle tussenpersonen en hun commissielonen moeten bekend zijn.

8° Voor de contracten waarbij financiële raadgevers worden aangesteld, dient een mededinging te worden georganiseerd. De financiële diensten moeten ook een prijzencontrole ondergaan.

9° Een goed gestructureerd en ordelijk dossierbeheer moet het voor de betrokken beleids- en controle-instanties mogelijk maken de transactie in elke fase te evalueren.

10° De interne audit inzake kas-en schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap moet toezien op de interne controle bij de bijzondere financiële transacties.

11° De financiële operaties moeten volledig in de boekhouding en de rekeningen van de overheidsdienst of -instelling worden opgenomen.

¹⁰³ De volledige tekst van de aanbevelingen is weergegeven in bijlage 5 bij dit verslag, p. 88.

12° De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting moet jaarlijks over het verloop en de resultaten van de financiële transacties rapporteren aan het Vlaams Parlement.

11.3. Uitvoering van de resolutie

In zijn rapport over de afrekening van de LILO-transactie van het Graaf de Ferrarisgebouw (¹⁰⁴) heeft het Rekenhof de naleving van een aantal aanbevelingen van de resolutie getoetst. Op 7 september 1999 wees het de Vlaamse Minister van Financiën erop dat de afhandelingswijze van deze transactie niet strookte met de aanbevelingen die het Vlaams Parlement in zijn resolutie d.d. 31 maart 1999 heeft geformuleerd(¹⁰⁵):

- De zevende en achtste aanbevelingen over de transparantie van de constructie en de prijzencontrole werden niet nageleefd: de transactiekosten werden onvoldoende verantwoord.
- De negende aanbeveling werd niet nageleefd. Noch de afdeling Gebouwen, noch de afdeling Financieel Management beschikken over een volledig dossier met betrekking tot de transactie en de administratie belastte geen ambtenaar of dienst met de organisatie van een administratieve, financiële en juridische voortgangsbewaking.
- In strijd met de tiende aanbeveling, vond het Rekenhof geen aanwijzingen dat de administratie enige controle had uitgevoerd op de afrekening van de LILO-constructie met het Graaf de Ferrarisgebouw en was de interne audit inzake kas- en schuldbeheer niet ingeschakeld.
- In strijd met de elfde aanbeveling, hield de aanrekening van de ontvangsten op de middelenbegroting ten slotte een compensatie in: met de vastgestelde *Net Present Value* werden naderhand allerlei opbrengsten, terugstortingen en bijkomende kosten verrekend.
- In strijd met de twaalfde aanbeveling, rapporteerde de Vlaamse Minister van Financiën niet aan het Vlaams Parlement over het verloop en de resultaten van de transacties.

Alternatieve financiering kwam eveneens ter sprake bij het ontwerp van decreet houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap (¹⁰⁶) en de evaluatie van dit decreet. Een dergelijke financiering kan immers worden beschouwd als

¹⁰⁴ Brief van 7 september 1999 met kenmerk N12-1.552.540 B4.

¹⁰⁵ Zie ook het Boek van het Rekenhof 1999, Stuk 36 (1999-2000) - Nr. 1, 14 oktober 1999, p. 414.

¹⁰⁶ Stuk 771 (1997-1998) - Nr. 2, 28 oktober 1997, p. 5.

een alternatief voor gewone leningen. Het Rekenhof verwees dan ook naar de betrokken aanbeveling van het Vlaams Parlement.

Het Rekenhof suggereerde de minister ingevolge zijn evaluatie het decreet houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap in het licht van de onderhavige resolutie (besluitvormingsscenario) in de volgende zin aan te passen:

- de doelstellingen van het decreet, in het bijzonder die onder hoofdstuk II, toepasbaar maken op de bijzondere financiële transacties;
- een bepaling opnemen die stelt dat het Vlaams Parlement elke bijzondere financiële transactie op voorhand moet machtigen;
- de interne auditor van het kas- en schuldbeheer belasten met het toezicht op de interne controle bij bijzondere financiële transacties; de verplichting inlassen, in het rapport dat de Vlaamse Minister van Financiën op grond van artikel 13 van het decreet jaarlijks dient over te leggen aan het Vlaams Parlement, ook te rapporteren over het verloop en de resultaten van de bijzondere financiële transacties en over de uitstaande verbintenissen.

11.4. Conclusie

De Vlaamse regering heeft tot op heden geen concrete uitvoering gegeven aan de resolutie. Integendeel, de controle op de afrekening van de transactie voor het Graaf de Ferrarisgebouw bracht aan het licht dat verschillende aanbevelingen niet waren gevolgd.

12. Resolutie van 5 mei 1999 betreffende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de Vlaamse openbare instellingen

12.1. Aanloop tot de resolutie

Op 21 mei 1997 heeft de Vlaamse regering de decretaal aan de VOI's opgelegde geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering geregeld. Het Rekenhof heeft deze regelgeving eind 1997 en begin 1998 op diverse vlakken onderzocht: overeenstemming met de resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen; bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake de boekhouding, begroting en rekeningen van de VOI's; toepassingsgebied van het decreet en het boekhoudplan; verhouding met bestaande regelgeving over boekhouding, begroting en rekeningen; afstemming van boekhouding op de informatiebehoeften inzake openbare instellingen. Het heeft zijn bevindingen op 2 april 1998 meegedeeld aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting. De minister heeft op 13 oktober 1998 geantwoord. De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek zijn vermeld in het Boek 1998⁽¹⁰⁷⁾. Deze rapportering wordt in dit hoofdstuk verder afgekort tot: juridisch onderzoek.

De Subcommissie voor Financiën en Begroting heeft het onderhavige boekartikel op 26 januari en 11 februari 1999 besproken⁽¹⁰⁸⁾ en een ontwerp van resolutie goedgekeurd⁽¹⁰⁹⁾.

De Commissie voor Financiën en Begroting en de plenaire vergadering hebben dit voorstel op respectievelijk 25 maart en 5 mei 1999 eenparig aangenomen⁽¹¹⁰⁾.

12.2. Aanbevelingen in de resolutie

De resolutie groepeerde een aantal aanbevelingen onder de rubrieken: opmaak van een kaderdecreet, toepassingsgebied van het boekhoudbesluit, beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement, verhouding met

¹⁰⁷ Stuk 11 (1998-1999) - Nr. 1, 30 oktober 1998, p. 245-255.

¹⁰⁸ Stuk 1336 (1998-1999) - Nr. 2, 26 maart 1999.

¹⁰⁹ Stuk 1336 (1998-1999) - Nr. 1, 2 maart 1999.

¹¹⁰ Plenaire vergadering, Handelingen (1998-1999), Nr. 56, 5 mei 1999, p. 75.

andere regelgeving en informatiebehoeften van openbare instellingen. De onderstaande paragrafen vatten deze aanbevelingen samen⁽¹¹¹⁾.

- De Vlaamse regering moet prioriteit geven aan het uitwerken van een kaderdecreet inzake de VOI's.
- De Vlaamse regering moet de verantwoordelijkheden van de bedrijfsrevisoren bij de VOI's aflijnen.
- In het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet een administratieve dienst worden uitgebouwd die een specifieke coördinerende en ondersteunende rol vervult t.o.v. de VOI's.
- Het begrip "openbare instelling" of "publiekrechtelijke instelling" moet eenduidig en objectief worden gedefinieerd.
- Het boekhoudbesluit moet in principe van toepassing zijn op alle publiekrechtelijke instellingen die ressorteren onder de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest.
- Ook filialen van openbare instellingen moeten onder het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit vallen.
- Er moet een concrete en expliciete timing worden vooropgezet voor de algemene invoering van een prestatiebegroting en een analytische boekhouding.
- De Vlaamse regering moet onderzoeken op welk niveau, op welke wijze en aan de hand van welke financiële staten zij optimaal kan tegemoetkomen aan de ESER/ESR-95-informatieverplichting ten opzichte van de Nationale Bank van België.
- De Vlaamse regering moet de instellingen duidelijk informeren over de mate waarin het boekhoudbesluit vroegere voorschriften opheft of aanvult.
- De toepassing van het boekhoudbesluit in verhouding tot de wet van 17 juli 1975 over de boekhouding en de jaarrekening van ondernemingen, heeft uitklaring.
- Uniforme boekhoudregels zijn noodzakelijk, ook tussen de verschillende onderdelen van de overheid. Dat vereist een gecoördineerd overleg.

¹¹¹ De volledige tekst van de aanbevelingen is opgenomen onder bijlage 6 bij dit verslag, p. 91.

- De VOI-boekhoudregelgeving moet maximaal integreerbaar zijn in de nog vast te stellen boekhouding van het algemeen bestuur⁽¹¹²⁾.

12.3. Uitvoering van de resolutie

De resolutie van 5 mei 1999 volgt dus uit het juridische onderzoek van het Rekenhof i.v.m. het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de VOI's⁽¹¹³⁾. Het Rekenhof heeft enkele aspecten van de resolutie inmiddels verder uitgediept in twee implementatieonderzoeken:

- verslag van 2 februari 1999 over de implementatie van de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de VOI's (onderzoek op basis van de semestriële staten per 30 juni 1998)⁽¹¹⁴⁾;
- verslag van 19 oktober 1999 over de implementatie van de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering door de VOI's (onderzoek op basis van de jaarrekening 1998)⁽¹¹⁵⁾.

Het onderstaande overzicht van de uitvoering van de diverse aanbevelingen van de resolutie verwijst dan ook regelmatig naar deze twee onderzoeken.

Twee gelegenheden bij uitstek voor de Vlaamse regering om de aanbevelingen van het Vlaams Parlement in de praktijk te brengen dienen zich aan:

- de uitwerking van een kaderdecreet voor de VOI's;
- de aanpassing van het boekhoudbesluit van 21 mei 1997.

Momenteel is het boekhoudbesluit nog niet aangepast. Naar verluidt wordt gewerkt aan een aangepaste versie die maximaal rekening zou houden met de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

¹¹² Ter uitvoering van artikel 50, §2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende financiering van de Gemeenschappen en Gewesten.

¹¹³ Zie voetnoot 111.

¹¹⁴ Dit verslag werd overgelegd aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting. Het is samengevat in het Boek van het Rekenhof 1999, Stuk 36 (1999-2000) - Nr. 1, 14 oktober 1999, p. 203 e.v.

¹¹⁵ De minister heeft op 17 februari 2000 op dit verslag gereageerd. Het Rekenhof heeft geantwoord op 4 april 2000 en zal na afronding ervan via het Boek van Opmerkingen aan het Vlaams Parlement verslag uitbrengen.

De onderstaande tabel geeft per aanbeveling de stand van uitvoering ervan tot op heden:

Aanbeveling	Uitvoering en commentaar
Kaderdecreet uitwerken	Niet uitgevoerd (zie de resolutie van 25 juni 1997)
Revisorale controle omschrijven	Niet uitgevoerd (zie de resolutie van 25 juni 1997)
Coördinerende dienst uitbouwen	Niet uitgevoerd (zie de resolutie van 25 juni 1997)
Toepassingsgebied boekhoudbesluit aanpassen en VOI's herclassificeren	Geen maatregelen bekend (zie de aanbeveling <i>evaluatie van de wenselijkheid van verzelfstandiging</i> in de resolutie van 25 juni 1997)
Prestatiebegroting en analytische boekhouding invoeren en in afwachting geïntegreerde begrotingsstructuur hanteren	Niet uitgevoerd. Wel heeft de Vlaamse regering in haar begrotingsrichtlijnen gevraagd binnen het ESER-schema verder te detailleren tot op het niveau van de statutaire opdracht (¹¹⁶). Dit schema is daarvoor echter minder geschikt.
Verplichtingen ESER/ESR-95 onderzoeken	Niet uitgevoerd
Verhouding met andere regelgevingen expliciteren	Niet uitgevoerd
boekhoudregels uniformeren(¹¹⁷)	Niet uitgevoerd

12.4. Conclusie

De resolutie is dermate jong, dat uitspraken over de uitvoering ervan voorbarig zijn. In feite is tot op heden nog geen enkele aanbeveling

¹¹⁶ Zie het onderzoek over de implementatie van het boekhoudbesluit in de semestriële staten.

¹¹⁷ Om maximaal consolideerbaar en vergelijkbaar te zijn moeten de boekhoudregelgevingen van de verschillende overheden (VOI's, administratie, universiteiten, federale overheid, OCMW's, hogescholen, provincies, ...) op mekaar worden afgestemd. Uitvoering van de aanbeveling vergt dus in de eerste plaats initiatieven tot overleg tussen de overheden, meer dan het eigenstandig uitwerken van een coherent systeem. Belangrijke referentieregelgeving in dat verband is de boekhouding die voor het algemeen bestuur wordt uitgewerkt in de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit. Deze commissie steunt in belangrijke mate op de boekhoudwet van 17 juli 1975. Het is dan ook van belang dat de boekhoudregelgeving van de verschillende instanties, dus ook die van de VOI's, maximaal worden afgestemd op of aangepast aan deze referentieregelgevingen (CNOC en wet van 17 juli 1975).

uitgevoerd, maar de aangekondigde aanpassing van het boekhoudbesluit stelt enige uitvoering in het vooruitzicht.

13. Resolutie van 5 mei 1999 betreffende aanbevelingen tot een effectief en transparant subsidiebeleid en -beheer in de Vlaamse Gemeenschap

13.1. Aanloop tot de resolutie

De Subcommissie voor Financiën en Begroting heeft in haar vergaderingen van 11 februari en 25 maart 1999 het verslag van het Rekenhof over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap⁽¹¹⁸⁾ besproken. Deze bespreking mondde uit in een voorstel van resolutie⁽¹¹⁹⁾. De Commissie voor Financiën en Begroting heeft dit voorstel op 29 maart 1999 eenparig goedgekeurd⁽¹²⁰⁾.

De plenaire vergadering heeft het voorstel op 4 mei 1999 besproken en op 5 mei 1999 aangenomen⁽¹²¹⁾.

13.2. Aanbevelingen in de resolutie

De resolutie bevat een achttal aanbevelingen en een algemene opdracht aan de administratie om een concreet en getimed actieplan daaromtrent op te stellen. De onderstaande paragrafen geven een idee van de inhoud van de aanbevelingen⁽¹²²⁾:

1° De evaluatie die het instellen van de subsidie voorafgaat moet onder meer de behoeften analyseren, doelstellingen formuleren en alternatieven afwegen en de administratieve organisatie omschrijven. Bij deze evaluatie moet de administratie worden betrokken en moeten de betrokken actoren worden geconsulteerd. De resultaten moeten worden gerapporteerd aan de betrokkenen.

2° De overheid dient haar doelstellingen zoveel mogelijk te operationaliseren (meetbaar maken).

¹¹⁸ Stuk 28-B (1998-1999) - Nr.1, 6 januari 1999.

¹¹⁹ Stuk 1355 (1998-1999) - Nr. 1, 11 maart 1999.

¹²⁰ Stuk 1355 (1998-1999) - Nr. 2, 29 maart 1999 en Stuk 28-B (1998-1999) - Nr. 2, 29 maart 1999.

¹²¹ Plenaire vergadering, Handelingen (1998-1999), Nr. 54 en Nr. 56, resp. 4 en 5 mei 1999, p. 19 en p.76.

¹²² De volledige tekst van de aanbevelingen is weergegeven in bijlage 7 bij dit verslag, p. 94.

3° De overheid moet de mogelijkheid tot (ongewenste) dubbele subsidiëring vermijden, onder meer middels uitgebreide gegevensuitwisseling en overleg.

4° De effecten van de subsidieregeling moeten periodiek worden geëvalueerd op grond van een continue monitoring van de prestaties.

5° De verschillende beheersinstrumenten behoeven verdere ontwikkeling en integratie in een globaal model en er is tevens nood aan kwaliteitsbewaking.

6° De transparantie van de begrotingen kan worden verbeterd door gegevenscentralisatie, het uniform benoemen van subsidies, de juiste aanrekening op de begroting ervan en een ruimere decretale regelgeving van de grote subsidies.

7° De begrotingsdocumenten moeten het Vlaams Parlement meer gegevens bieden over kosten, prestaties en effecten.

8° Structureel kan de transparantie van de begrotingsdocumenten verbeteren door ze inhoudelijk van elkaar te onderscheiden en ze een grotere complementariteit te verlenen.

13.3. Uitvoering van de resolutie

De aanbevelingen aan de Vlaamse regering en de administratie vermeld in de resolutie van 5 mei 1999 vergen veelal een grondige herziening van procedures of organisatiestructuren, afhankelijk van het geval binnen enkele administraties of binnen alle administraties (bv. opzetten van netwerken binnen de overheid ten einde dubbele subsidiëring te vermijden, invoeren van monitoring van prestaties, coherentie verhogen van veranderinitiatieven door ontwikkelen van een globaal verandermodel, ...). Er moeten initiatieven worden genomen door de Vlaamse regering zelf en door de leidend ambtenaren van de instellingen en de departementen. De meeste aanbevelingen kunnen dan ook slechts op middellange termijn worden geïmplementeerd (meer dan één jaar).

Een diepgaande evaluatie van de uitvoering van de resolutie acht het Rekenhof dan ook om twee redenen op dit ogenblik niet mogelijk en niet gewenst:

- Rekening houdend met het ingrijpende karakter van de aanbevelingen hebben de Vlaamse regering, de departementen en de

VOI's nog te weinig tijd gekregen om initiatieven op te starten en tot een goed einde te brengen¹²³).

- Een effectieve evaluatie vergt een nieuw uitvoerig horizontaal doelmatigheidsonderzoek, toegespitst op de in het eerste onderzoek vastgestelde gebreken.

13.4. Conclusie

Het Rekenhof kan, gelet op de korte uitvoeringsperiode die tot op heden is verlopen, nog geen gefundeerd oordeel vellen over de mate van uitvoering.

¹²³ De Nederlandse Rekenkamer heeft een gelijkaardig horizontaal doelmatigheidsonderzoek naar het beheer van subsidies uitgevoerd in 1989. Een vervolgonderzoek is pas in 1995 uitgevoerd.

14. Conclusie

Sinds 1995 mondt de stijgende aandacht die verscheidene commissies en subcommissies van het Vlaams Parlement - in het bijzonder die voor Financiën en Begroting - aan de publicaties van het Rekenhof geven¹²⁴), uit in een groeiend aantal resoluties. In totaal vloeiden tot en met 1999 twaalf resoluties voort uit de parlementaire bespreking van de boeken en een aantal afzonderlijke rapporten van het Rekenhof. Deze resoluties doen aanbevelingen aan de Vlaamse regering, er meestal toe strekkende bij de Vlaamse overheden en overheidsinstellingen de budgettaire en organisatorische efficiëntie en orthodoxie te vrijwaren en te optimaliseren. Voor het Rekenhof concretiseren deze resoluties zijn streven naar een betere werking van de Vlaamse administraties.

Het werken met resoluties heeft al een aantal concrete resultaten en verbeterpunten opgeleverd, zoals:

- financiële rapportering over de NV Tunnel Liefkenshoek;
- uniformering en modernisering van de boekhoudvoorschriften voor de VOI's;
- reglementering van de beleggingspraktijk van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij;
- indexering van de studietoelagen en verhoging van de minimale inkomensgrenzen.

Het is daarbij niet steeds duidelijk in hoeverre de onderhavige resoluties de totstandkoming van deze resultaten hebben verwekt of bijgestuurd. Zo is het boekhoudbesluit uiteraard grotendeels losstaand van de betrokken resolutie ontstaan.

Daarbuiten hebben diverse Vlaamse ministers het Rekenhof melding gemaakt van lopende of aangekondigde acties ten einde aan aanbevelingen tegemoet te komen, bijvoorbeeld:

- analyse van de problematiek van de investeringsprogramma's voor de wegen;
- aanpassing van het boekhoudbesluit voor de VOI's;
- inventarisatie en evaluatie van de wet- en regelgeving inzake de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap;

¹²⁴ Sinds het Boek van het Rekenhof 1995, Stuk 11 (1995-1996) - Nr. 1, 10 november 1995, overziet het Rekenhof in de inleidende hoofdstukken van zijn jaarlijkse boeken telkens zijn samenwerking met het Vlaams Parlement. De samenlezing van de diverse boeken biedt aldus een overzicht van deze evolutie naar meer besprekingen en meer resoluties.

- evaluatie van de procedures voor de oprichting van service-flats;
- nieuwe redactie van de beheersovereenkomst met de VVM die rekening zal houden met de opmerkingen van het Rekenhof.

Toch wacht het merendeel van de resolutieaanbevelingen - sommige zelfs na jaren en ondanks herinneringen eraan vanwege het Rekenhof - nog op uitvoering. Een aantal van die aanbevelingen zijn nochtans essentieel voor een goede werking van de overheid, bijvoorbeeld:

- de Vlaamse regering heeft nog geen maatregelen getroffen ter versterking van de interne controlestructuur van de VOI's;
- de methodes waarmee de Administraties van de Wegen en de Waterwegen hun begrotingskredieten ramen, zijn niet aangepast;
- maatregelen die bij gunningen van overheidsopdrachten buiten de normale concurrentie om prijzencontrole garanderen, zijn niet getroffen;
- een kaderdecreet voor de VOI's blijft uit;
- evenmin kunnen de VOI's steunen op een coördinerende en ondersteunende, overkoepelende administratieve dienst;
- de schuldpositie van het Vlaams Gewest tegenover de VHM is nog steeds niet uitgeklaard;
- een zekere mate van rechtsonzekerheid blijft het universiteitspersoneel kenmerken, aangezien ook het onderwijsdecreet X geen overgangsbepalingen in het universiteitendecreet heeft ingeschreven;
- het jaarlijkse verlies dat de Vlaamse Milieuholding op zijn deelneming in de NV Aquafin lijdt, is niet omgebogen;
- de Vlaamse regering heeft nog geen maatregelen genomen om in de toelagebesluiten voor de oprichting van serviceflats bepalingen op te nemen over de verantwoording van het toelagegebruik en de Bevak-reglementering is nog niet aangepast;
- het besluitvormingsschema voor bijzondere financiële transacties wordt nog niet gerespecteerd.

Parlementaire resoluties kunnen bezwaarlijk een geheel vrijblijvend karakter hebben. Hoewel de resoluties niet de kracht van decreet hebben en ruimte laten voor de conceptie en uitvaardiging van maatregelen, verwacht het Vlaams Parlement ongetwijfeld dat de Vlaamse regering ernstige inspanningen levert om tegemoet te komen aan zijn aanbevelingen.

Het Rekenhof concludeert dan ook dat de Vlaamse regering de inspanningen zou kunnen intensiveren om alsnog uitvoering te geven aan de onderhavige resoluties.

Bijlage 1: aanbevelingen in de resolutie over het Boek van het Rekenhof 1995

1. Algemene aanbevelingen

1. Alternatieve financieringen zoals die met betrekking tot de Liefkenshoektunnel, waarbij het risico volledig ten laste van de overheid wordt gelegd en de privé-partners enkel delen in de mogelijke baten, moeten in de toekomst onmogelijk worden gemaakt.

2. Het contractueel verlenen van de gewestwaarborg aan projecten zonder dat daarvoor een decretaale basis bestaat, kan enkel met een voorafgaande machtiging van het Vlaams Parlement (via het begrotingsdecreet). Zodra hieruit financiële verplichtingen voortvloeien, dienen onverwijld de nodige kredieten te worden aangevraagd.

3. De administratie moet bij gunningen van overheidsopdrachten waarbij het prijsregulerende effect van de mededinging niet heeft gespeeld, alle reglementair voorziene mogelijkheden tot prijzencontrole optimaal aanwenden, met inbegrip van controles op de boekhouding van de aannemers.

4. De administratie moet de decretaal en reglementair opgelegde verplichtingen inzake financiële rapportering betreffende de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) en diensten met afzonderlijk beheer (DAB's) strikt en tijdig nakomen. De opgelopen achterstand moet zo vlug mogelijk worden weggewerkt. Door de Minister van Financiën en Begroting dienen de nodige initiatieven te worden genomen opdat de technische problemen in verband met het opstellen van de rekeningen van de DAB's zo vlug mogelijk zouden worden opgelost. Ter compensatie van het wegvallen van het voorafgaand visum van het Rekenhof voor de uitgaven van de DAB's, dient een deugdelijk intern controlesysteem te worden uitgebouwd aan de hand van schriftelijk vastgelegde, precieze taakomschrijvingen, controleprocedures en verantwoordelijkheden.

2. De toekenning van studietoelagen voor het hoger onderwijs

1. Uitgangspunt

De talrijke uitzonderingsmaatregelen die aan het toekenningssysteem toegevoegd worden en het steeds ingewikkelder maken, geven aanleiding tot fouten. Zo is bijvoorbeeld het netto-belastbaar inkomen geen getrouwe weergave van de werkelijke welvaartssituatie, waardoor er zoveel uitzonderingen (ook het kadastraal inkomen) aan het systeem toegevoegd werden. Een democratisch debat over het effect van de huidige vormen van studiefinanciering, en bijgevolg ook de studie-

toelagen, op de democratisering van het onderwijs moet gevoerd worden. Een studie kan gewijd worden aan:

- a) de vereenvoudiging van de huidige reglementering met het oog op een snelle en efficiënte uitbetaling van de toelagen, onderzoek naar de opportuniteit van de terugvorderingen inbegrepen;
- b) daarbij kunnen zowel voor het hoger- als het secundair onderwijs de toekenningparameters getoetst worden aan de huidige realiteit.

2. De interne controle moet degelijk uitgebouwd worden

Het is de bedoeling te komen tot een kwaliteitsmix tussen snelheid, correctheid, en begrijpelijkheid van de toekenningen of afwijzingen. Dit kan als volgt:

- a) keuring van het eindproduct (de toekenning of afwijzing) door middel van periodiek georganiseerde steekproefsgewijze controles. Betere uitbouw van de module voor het opvragen van informatie bij onvolledige dossiers. Essentieel is dat het resultaat van de steekproeven vastgelegd wordt;
- b) betere beheersing van de toelevering van de informatie. Door middel van een analyse van de informatiebehoeften van de kandidaat-aanvragers kan voorlichting en actieve ondersteuning gegeven worden naar bepaalde doelgroepen toe;
- c) permanente opleiding en nauwkeurige instructie zijn belangrijk voor een goede interne controle. Dit moet leiden tot de opmaak van een kwaliteitshandboek.

3. Terugvorderingen en herzieningen

- a) Een gedetailleerde studie wordt aanbevolen over de terugvordering zowel vanuit de doelstelling van het studietoelagenstelsel (effectiviteit en efficiëntie) als de economie van terugvorderingen (kosten-baten).
- b) De terugvorderingsmogelijkheid is nodig om oneigenlijk gebruik van de studietoelagen te bestrijden. In dit verband moet in de wet van 19 juli 1971 verwezen worden naar de toepassing van het KB van 31 mei 1933 ter bestrijding van subsidiefraude.
- c) Vermoedelijke inkomsten. Voor de nu wettelijk verplichte herziening bij toekenning op basis van gegevens die op het moment van de toekenning onjuist waren of nog niet exact vastgesteld konden worden, moet een oplossing gezocht worden. Indien de dienst kan garanderen dat zij binnen een redelijke termijn de voorlopige toekenningsbasis nauw kan doen aansluiten bij de definitieve toekenningsbasis, dan kan de wet zo gewijzigd worden, dat de voorlopige toekenning ook de definitieve wordt.

4. Termijnstelling

Het is beter piekbelasting te vermijden dan organisatorische maatregelen te nemen die de negatieve gevolgen van een te strakke termijnstelling moeten opvangen. Alvorens maatregelen te nemen is het nuttig een tijdsfunctie-analyse te maken.

5. Implementatie van de wijzigingen

a) Studies moeten binnen een redelijke termijn uitgevoerd worden. De optie voor een globale herziening van de wet van 1 juli 1971 mag dringende wijzigingen niet op de lange baan schuiven.

b) Aan de toestand waarbij de in de wet van 1 juli 1971 voorziene terugvorderingen en herzieningen nu niet uitgevoerd worden, moet op korte termijn een einde gesteld worden.

c) De planning moet opgevolgd worden. Het Rekenhof moet tijdig op de hoogte gehouden worden van de voorstellen en planning tot verandering van de wet van 1 juli 1971.

3. De Liefkenshoektunnel

1. Alternatieve financieringen zoals die met betrekking tot de Liefkenshoektunnel, waarbij het risico volledig ten laste van de overheid wordt gelegd en de privé-partners enkel delen in de mogelijke baten, moeten in de toekomst onmogelijk worden gemaakt.

2. Het contractueel verlenen van de gewestwaarborg aan projecten zonder dat daarvoor een decretale basis bestaat, kan enkel met een voorafgaande machtiging van het Vlaams Parlement (via het begrotingsdecreet). Zodra hieruit financiële verplichtingen voortvloeien, dienen onverwijld de nodige kredieten te worden aangevraagd.

3. De administratie moet bij gunningen van overheidsopdrachten waarbij het prijsregulerende effect van de mededinging niet heeft gespeeld, alle reglementair voorziene mogelijkheden tot prijzencontrole optimaal aanwenden, met inbegrip van controles op de boekhouding van de aannemers. In dit verband dringt het Vlaams Parlement aan op de strikte toepassing van het dienstorder (LI 93/115) dat de secretaris-generaal van het departement Leefmilieu en Infrastructuur hierover in 1993, op vraag van het Rekenhof, aan zijn diensten heeft gestuurd.

4. Het Rekenhof moet op de hoogte worden gehouden van de verdere ontwikkelingen en beslissingen inzake de Liefkenshoektunnel. Tevens moet het toegang hebben tot alle boekhoudkundige verantwoordingsstukken die nodig zijn om de rechtmatigheid van de jaarlijkse financiële bijdrage van het Vlaams Gewest ter aanzuivering van de exploitatiekosten van de tunnel, naar behoren te kunnen controleren.

5. Een verder onderzoek naar de verantwoordelijkheden dient gevoerd op basis van de door het Rekenhof vastgestelde laakbare feiten.

4. Het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF)

1. De administratie moet de decretaal en reglementair opgelegde verplichtingen inzake financiële rapportering over het VIF strikt en tijdig nakomen. De opgelopen achterstand (sinds de oprichting in 1992 werden aan het Rekenhof nog geen volledige rekeningen voorgelegd) moet zo vlug mogelijk worden weggewerkt. Door de Minister van Financiën en Begroting dienen de nodige initiatieven te worden genomen opdat de technische problemen in verband met het opstellen van de rekeningen van de DAB's zo vlug mogelijk zouden worden opgelost.

2. De Vlaamse regering moet jaarlijks zoals reglementair vastgelegd aan het Vlaams Parlement omstandig verslag uitbrengen over de ontvangsten en uitgaven, de actieprogramma's en de werking van het VIF. In dat verslag moet zij aantonen hoe en in welke mate het VIF zijn belangrijkste doelstellingen heeft nagestreefd en/of bereikt. Deze doelstellingen zijn:

- de creatie van een rechtstreekse band tussen de ontvangsten die kunnen worden verworven uit de exploitatie van de infrastructuur, en de uitgaven. Deze band zou moeten resulteren in een stijging van de ontvangsten en een zuiniger aanwending van de middelen;
- de invoering van efficiënte en snelle betalingsprocedures, waardoor verwijlintresten wegens laattijdige betalingen kunnen worden vermeden of beperkt.

Aangezien de Vlaamse regering tot op heden nog geen enkel verslag aan het Vlaams Parlement heeft voorgelegd, moet het eerstvolgende verslag de periode 1992-1995 bestrijken. Het is elementair, uit respect voor de parlementaire democratie, dat het verslag voor de periode 1992-1995 uiterlijk tegen 31 december 1996 wordt neergelegd.

3. Vanaf 1997 moet de begroting van het VIF in overeenstemming worden gebracht met de Benelux-economische classificatie en de programmastructuur van de centrale begroting.

4. Ter compensatie van het wegvallen van het voorafgaand visum van het Rekenhof voor de uitgaven van het VIF, dient een deugdelijk intern controlesysteem te worden uitgebouwd aan de hand van schriftelijk vastgelegde, precieze taakomschrijvingen, controleprocedures en verantwoordelijkheden.

5. De uitvoering van de investeringsprogramma's voor de wegen

- De overheid moet bij de uitvoering van de jaarlijkse investeringsplannen, binnen het algemeen beleid, een gelijkmatige spreiding van de gunningen van de overheidsopdrachten over het gehele jaar nastreven. De huidige eindejaarsconcentraties, die een correcte administratieve afhandeling en een degelijke controle bemoeilijken, moeten in de toekomst worden vermeden.
- Maatregelen moeten worden genomen om de beleidskredieten te vrijwaren van bezwaring met allerhande aanvullende kosten, zoals verrekeningen en verwijlinteressen. In de mate dat dergelijke aanvullende uitgaven onvermijdelijk zijn, moet het bufferbedrag dat hiervoor in de investeringsprogramma's is voorzien, nauwkeuriger worden ingeschat.

6. De betalingsachterstand bij de Administraties van de Wegen en de Waterwegen en het tekort aan ordonnanceringskredieten voor 1994

- De administratie zou de bestaande systemen voor de raming en het beheer van de begrotingskredieten moeten bijsturen om te late betalingen wegens gebrek aan kredieten en de daaruit voortvloeiende verwijlinteressen in de toekomst te vermijden.
- De Vlaamse regering zou na het verstrijken van ieder begrotingsjaar aan het Rekenhof moeten rapporteren over:
 1. de gedurende het voorbije jaar betaalde verwijlinteressen en de oorzaken ervan;
 2. de op het einde van het begrotingsjaar vervallen schuldvorderingen die de volgende begrotingen zullen bezwaren.

Hierover zal het Rekenhof dan verslag uitbrengen aan het Vlaams Parlement bij de voorlegging van de voorafbeelding van de uitvoering van de begroting, zoals voorgeschreven in artikel 77 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit¹²⁵).

¹²⁵ Sinds de tijdige indiening en controle van de algemene rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap, maakt het Rekenhof geen voorafbeeldingen meer op, maar integreert het zijn controleconclusies rechtstreeks in zijn boeken. Voortaan zijn de boeken dus drager van de bij deze resolutie gevraagde informatie.

Bijlage 2 - aanbevelingen in de resolutie over het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen

1. Classificatie van de instellingen en juridische omkadering

- Het is aangewezen te evalueren of de aard van de toevertrouwde opdrachten het bestaan van een, van de centrale administratie onderscheiden, rechtspersoon rechtvaardigt, zeker voor de fondsen of papieren instellingen. Als de nood aan soepeler begrotings- en controlestelsels bestaat voor sommige handelingen van de centrale overheid, kunnen beter de algemene bepalingen van budgettaire en financiële organisatie van de Gemeenschappen en de Gewesten aangepast worden. Dit vergt een aanpassing van de wetgeving op de rijkscomptabiliteit, en dus een ingrijpen van de federale wetgever. In afwachting van een dergelijke wetsaanpassing, vindt het Vlaams Parlement dat de mogelijkheid openbare instellingen op te richten niet mag worden misbruikt om uitgaven aan het voorafgaand visum van het Rekenhof te onttrekken.
- De taken van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) moeten duidelijk, concreet en controleerbaar zijn. Bevoegdheidsoverlappingen met andere overheden of instellingen moeten worden vermeden. Voor de VOI's zouden meerjarige beheersovereenkomsten en/of strategische plannen moeten worden opgesteld, waarin meetbare normen (bijvoorbeeld een kosten-batenanalyse) worden opgelegd. Bij niet-naleving ervan, zou moeten worden voorzien in sancties. In de huidige stand van zaken hebben slechts een kleine minderheid van de VOI's een beheersovereenkomst. Dit geldt a fortiori voor de instellingen van categorie B en sui-generisinstellingen met eigen bestuursorganen, die een grote autonomie genieten ten opzichte van de centrale overheid. Deze beheersovereenkomsten moeten bovendien aan het Vlaams Parlement vóór hun goedkeuring ter bespreking worden voorgelegd. In elk geval blijft de bevoegde minister politiek verantwoordelijk voor het beleid dat de VOI's voeren.
- De Vlaamse regering zou de uitvoeringsbesluiten die in de oprichtingsdecreten van de VOI's zijn voorzien en die nodig zijn voor de goede werking van de instellingen, tijdig moeten uitvaardigen. Zij moet in elk geval de bestaande achterstand zo vlug mogelijk wegwerken.

2. Financiële analyse

- Om de interpretatie van de rekeningen te vergemakkelijken en om ze effectief als beleidsinstrument te kunnen gebruiken is een uniformisering, modernisering en detaillering van de boekhoudvoorschriften noodzakelijk. Een algemeen geldend en voldoende gedocumenteerd boekhoudplan zou de waarde van de geproduceerde financiële gegevens verhogen en ze aanpassen aan de moderne behoeften. Een consolidatie van het vermogen, de ontvangsten en de uitgaven voor de gehele Vlaamse openbare sector is in het kader van het economisch beleid noodzakelijk. Dit vereist een eenvormige voorstelling van de financiële gegevens van de VOI's in een uniforme rekening en het gebruik van dezelfde aanrekenings- en waarderingsregels voor de boekhouding van deze gegevens.
- De omvang van de subsidiëring is bij de meeste instellingen afhankelijk van hun gedeclareerde behoefte aan financiering. Een efficiënte beheersing van de budgettaire transfers naar de VOI's impliceert derhalve een grondige analyse en definiëring van die financieringsbehoefte, alsmede een gestructureerde controle op de VOI's. Een aangepaste boekhouding en doorzichtige financiële staten zijn bovendien noodzakelijk voor de bepaling van deze financieringsbehoefte.
- Bij de berekening van de kostprijs van de activiteiten van de instellingen dient ook rekening te worden gehouden met de kosten van ter beschikking gesteld personeel en infrastructuur (bijvoorbeeld De Lijn, die zijn patrimonium gratis ter beschikking heeft), alsook met andere indirecte financieringsvormen.
- De verscheidenheid van financieringsvormen van de VOI's (diverse benamingen, procedures, modaliteiten en ad-hocconstructies) doet de vraag rijzen of de directe en indirecte financiële stromen op die manier voldoende kunnen worden beheerst. Een grotere uniformiteit in naamgeving en modaliteiten moet voor een grotere doorzichtigheid en beheersbaarheid van de VOI-financiering zorgen. Een nadere omschrijving van het begrip dotatie - zoals bedoeld in het decreet dat het Centraal Financieringsorgaan heeft ingesteld - is gewenst.
- Wat het thesauriebeheer aangaat, dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de handel in afgeleide producten (opties, futures, SWAP's) die specifieke en risicovolle kenmerken hebben. De instellingen moeten de oriëntaties voor dit soort risicobeheer in duidelijke, schriftelijke strategieën en beleidslijnen vastleggen.

3. Interne controle in de instellingen

- De toezichthoudende overheid moet erover waken dat in elke openbare instelling een efficiënte organisatiestructuur is uitgebouwd op grond van een doorzichtig organigram, duidelijke functiebeschrijvingen en schriftelijke delegaties. Hierbij dient voldoen-

de aandacht uit te gaan naar de noodzakelijke scheiding van sommige functies, de wenselijkheid van gedeconcentreerde diensten met eigen autonomie, de responsabilisering en de budgetverantwoordelijkheid tot op alle beslissingsniveaus.

- De instellingen kunnen tevens hun performantie opdrijven door meer aandacht te besteden aan de vorming en bijscholing van het personeel.
- Het Vlaams Parlement dringt erop aan dat de Vlaamse regering maatregelen treft opdat alle VOI's met een eenvormig en eenduidig goedgekeurd boekhoudplan zouden werken. Consolidatie van de rekeningen van de VOI's is slechts mogelijk, als een gelijklopend boekhoudplan wordt gevolgd. Daartoe moet niet uitsluitend het rekeningstelsel geüniformiseerd worden, maar ook het moment van aanrekening van de verrichtingen. De huidige verscheidenheid in aanrekeningsmoment (bij het ontstaan van de verbintenis, schulden en schuldvorderingen of op kasbasis) belemmert vergelijkingen tussen de instellingen. Het Vlaams Parlement is tot dezelfde bevinding gekomen uit financieel-analytisch oogpunt. Het Vlaams Parlement stelt met genoeg vast dat een voorbereidende stap door de Vlaamse regering werd gezet.
- Het Vlaams Parlement opteert voor een sluitend boekhoudsysteem, dat tegelijkertijd het bijhouden van een begrotingscomptabiliteit en een economische boekhouding mogelijk maakt. In dit verband stelt het vragen bij de opvatting dat de economische boekhouding als basis dient waaruit de uitvoeringsrekening van de begroting pas achteraf wordt afgeleid. De gelijkwaardigheid van beide rekeningen moet immers worden beklemtoond, gelet op hun specifieke finaliteit.
- Een analytisch inzicht in de kostprijs van de opdrachten is voor de efficiëntie van de VOI's onontbeerlijk.
- Het Vlaams Parlement wijst erop dat de VOI's continu moeten streven naar een kwaliteitsverbetering van hun informatie en communicatie om de hen toegekende verantwoordelijkheden op een efficiënte manier te kunnen uitvoeren. Kwalitatieve informatie en communicatie maken de doelstellingen gekend en opvolgbaar en zijn nodig om beslissingen te kunnen nemen en oordelen te kunnen vormen. De informatie moet dus in elk geval bruikbaar, tijdig, juist en toegankelijk zijn.
- Het Vlaams Parlement meent dat alle instellingen een concreet beleidsplan op middellange tot lange termijn moeten opstellen, waarin zij toetsbare doelstellingen en de voor de verwezenlijking ervan vereiste middelen aanduiden. Bovendien moeten zij de doelbereiking regelmatig evalueren met het oog op een eventuele bijsturing van de activiteiten.
- De instellingen waarvoor een beheersovereenkomst werd gesloten, zouden jaarlijks ten behoeve van de toezichthoudende overheid en

het Vlaams Parlement gedetailleerd verslag moeten uitbrengen over de wijze waarop en de mate waarin de erin opgelegde concrete doelstellingen werden verwezenlijkt.

- Het interne controlesysteem moet regelmatig worden geëvalueerd en eventueel bijgestuurd. Deze evaluatie kan op twee wijzen plaatsvinden: door middel van continue activiteiten of door afzonderlijke evaluaties. Enerzijds geven de normale activiteiten van het personeel en de mate waarin de verwerking van interne en externe informatie problemen oplevert, indicaties over de werking van het interne controlesysteem. Anderzijds bieden afzonderlijke evaluaties het voordeel dat het interne controlesysteem vanuit een onafhankelijke invalshoek kan worden bekeken. VOI's kunnen hun activiteiten bijvoorbeeld laten doorlichten door externe bureaus. Interne auditdiensten, die specifiek belast zijn met de controle op het interne controlesysteem, spelen in de sturing een cruciale rol.
- De oprichting van interne auditdiensten binnen VOI's kan in grote mate bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen. Uiteraard dient de mogelijke invulling en omvang van een dergelijke dienst in het licht te staan van de omvang van de instelling en de aanwezige controlerisico's. Het Vlaams Parlement pleit ervoor dat door de Vlaamse regering een afweging wordt gemaakt betreffende de efficiëntste manier waarop een interne auditdienst of -functie in elke VOI kan worden ingevoerd.
- Daarbuiten kunnen instanties die een overkoepelende rol spelen met betrekking tot de VOI's, zoals de cel Coördinatie van Openbare Instellingen, die deel uitmaakt van de afdeling Budgettering van de administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management oplossingen aanreiken voor problemen die de individuele instelling overstijgen.

4. Administratief en financieel toezicht van de Vlaamse regering

- De betrokken reglementering inzake voorlegging van rekeningen moet strikter worden nageleefd. Dit zou bijdragen tot een meer efficiënte parlementaire controle en een afdoend administratief toezicht op de instellingen.
- De taak van de commissaris en de evaluatie van de wijze waarop hij zijn taak uitoefent, worden bemoeilijkt door het ontbreken van een functiebeschrijving, die de ruime wettelijke bevoegdheden omschrijft en eventueel afstemt op de kenmerken van de instelling waar hij zijn functie moet uitoefenen.
- Het toezicht op de instellingen is niet alleen een vertrouwensfunctie, maar vergt inzicht in het betrokken beleidsveld en de nodige tijd om de controlefunctie uit te oefenen. Samen met de functiebeschrijving zou dan ook een profiel van de geschikte kandidaten moeten worden opgesteld.

- Een boekhoudkundig systeem dat duidelijk aangeeft hoeveel en welke verbintenissen over meer dan één boekjaar zijn aangegaan, gekoppeld aan een adequate revisorale controle op het financiële systeem van de instellingen en een responsabilisering van het management (accountability), zou het overmatig belasten van de toekomstige begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap kunnen voorkomen. De effectiviteit van de huidige taak van de controleur der vastleggingen als externe controleur ten aanzien van de instellingen komt in aanmerking voor evaluatie en kan eventueel behouden blijven voor specifieke machtigingen (verbintenissen voor welbepaalde uitgaven) en/of voor instellingen die, ondanks een reglementair sterk uitgebouwde interne controle, toch de opgelegde verbintenissenplafonds bij herhaling overschrijden.
- De beslissing tot aanstelling van een revisor(en) bij een instelling van openbaar nut zou in de eerste plaats moeten stoelen op meetbare criteria, zoals het bij de instelling aanwezige controlerisico. De categorie waarin de instelling is ingedeeld, bepaalt in de eerste plaats de graad van decentralisatie en is geen sluitend criterium voor de aanstelling van revisoren.
- De Vlaamse regering moet de verantwoordelijkheden van de revisoren aflijnen in een duidelijke omschrijving van de opdracht (controlewerkzaamheden, frequentie en kwaliteit van rapportering, enz.). Dit zou tevens het Rekenhof in de mogelijkheid stellen een auditprogramma te ontwikkelen dat ervan uitgaat dat gesteund kan worden op de bevindingen van de revisoren.
- Het Rekenhof moet op de meest uitgebreide manier kennis kunnen nemen van de door de revisoren uitgevoerde controles. Enkel op die wijze kan het een overkoepelende, sluitende en niet-overlappende controle organiseren.
- Het Vlaams Parlement beveelt uit efficiëntieoverwegingen de uitbouw van een administratieve dienst aan die een specifieke coördinerende en ondersteunende rol vervult t.o.v. VOI's. Daartoe moeten de nodige structuren, middelen en verantwoordelijkheden vastgesteld worden. Deze dienst kan enerzijds de informatie tussen de VOI's en de administratie kanaliseren, verwerken, controleren en centraliseren. Anderzijds kan hij een gepast toezicht organiseren op de uniforme uitvoering van gemeenschappelijke maatregelen ten opzichte van de VOI's.

5. Filialisering

- De toezichthoudende overheid moet verbieden dat de VOI's hun decretale of wettelijke opdrachten van openbaar belang delegeren aan aparte rechtspersonen. De oprichting van privaatrechtelijke personen door VOI's of het participeren in privé-vennootschappen zou aan bepaalde regels moeten zijn onderworpen. Dit zou vermijden dat de toepassing van de wet op de overheidsopdrachten of het

controlerecht van het Rekenhof of de Vlaamse regering op de besteding van overheidsgelden, zou worden omzeild of afgezwakt.

6. *Parlementaire controle*

- Het Vlaams Parlement moet voldoende tijd krijgen om zich te buigen over de toe te stane middelen en over de aanwending ervan. Het is dus belangrijk dat de begrotingsontwerpen en rekeningen van de instellingen tijdig worden voorgelegd.
- Opdat een controle-instelling haar opdracht deskundig zou kunnen uitvoeren, is de toegang tot alle informatie onontbeerlijk. Zonder voldoende informatie kan geen genuanceerd oordeel worden geveld over de gecontroleerde materie. De auditeurs van het Rekenhof moeten over de volledige vrijheid beschikken om te beslissen welke informatie en inlichtingen zij nodig en nuttig achten voor hun onderzoek. Alle documenten en geschriften van de instelling komen daarvoor in aanmerking. Controle kan verder slechts effectief werken indien de informatie toegankelijk is en tijdig ter beschikking wordt gesteld.

7. *Vlaams kaderdecreet*

- Het toepassingsbereik van het decreet dient duidelijk te worden afgebakend en afgestemd op de hedendaagse behoeften en tendensen inzake verzelfstandiging. Voornamelijk het fenomeen van de filialisering, dat zich de laatste jaren meer en meer heeft gemanifesteerd, mag niet worden veronachtzaamd. Het is in deze context noodzakelijk de notie openbare instelling af te stemmen op de betekenis die hieraan in het federale wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen van toepassing op de begroting en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook op de controle door het Rekenhof, zal worden gegeven. Inzake de controle door het Rekenhof is de decreetgever gemachtigd de controlemodaliteiten ten aanzien van de instellingen nader te bepalen, zonder dat dit tot uitholling of beperking van de controle mag leiden.
- Een eventuele opdeling van de diverse instellingen in een aantal categorieën mag niet tot betwisting of schemerzones aanleiding geven. De continuïteit en rechtszekerheid, die voor de instellingen, het Vlaams Parlement en de (externe) controleurs onontbeerlijk zijn, dienen te worden gevrijwaard. In deze zin dringt het Vlaams Parlement erop aan bij de oprichting van nieuwe instellingen decretaal meteen de categorie waartoe de instelling behoort, te vermelden, ten einde elke betwisting ab initio uit te sluiten.
- De parlementaire controle, vooral van de diensten die nauw aanleunen bij het algemeen bestuur, dient zeker op het vlak van de goedkeuring van de jaarlijkse begroting maximaal te worden gega-randeerd. Alle beheersovereenkomsten en meerjarenplannen en

alle eventuele wijzigingen aan deze teksten dienen vóór hun goedkeuring aan het Vlaams Parlement ter bespreking te worden voorgelegd.

- Voor de voorlegging van de jaarrekeningen aan het Rekenhof zou een uiterste datum moeten worden vastgelegd. 31 mei van het jaar volgend op het begrotingsjaar lijkt hiervoor het best geschikt.
- Een maximale uniformiteit op het vlak van de aanrekeningsregels, waarderingsregels en andere boekhoudkundige principes tussen alle VOI's dient bovendien te worden nagestreefd.
- Het door de Vlaamse regering te ontwikkelen systeem van vastleggingen in de boekhouding van de openbare instellingen mag er niet toe leiden dat instellingen zich voor verscheidene jaren kunnen verbinden zonder dat het Vlaams Parlement hiertoe machtiging heeft verleend. Lange-termijnverbintenissen dienen daarenboven duidelijk te worden voorgesteld in de begrotingen en rekeningen van de instellingen.
- Het recentelijk gehuldigde principe waarbij een eenmaal toegekende dotatie als verworven mag worden beschouwd, brengt logischerwijze met zich dat de op die wijze verhoogde economische winst als verworven mag worden beschouwd. Dit principe wordt het best decretaal verankerd.
- Voorheen werd de machtiging om leningen aan te gaan vaak afhankelijk gemaakt van de ontoereikendheid van de thesaurietoestand van een instelling. Een dergelijk criterium lijkt in het kader van het CFO niet meer relevant, aangezien de kastoestand van de instellingen de facto sterk aan banden wordt gelegd door de gecontroleerde vrijgave van dotatieschijven. Er kan worden overwogen het aangaan van leningen slechts toe te staan voor zover alle toegekende dotaties zijn doorgestort aan de instelling in kwestie. Bovendien rijst hier de vraag of alternatieve financieringstechnieken, zoals onroerende leasing, sale-and-lease-back of sale-and-rent-back, die thans frequent worden gebruikt in openbare instellingen, niet moeten worden onderworpen aan voorafgaande machtigingen. Deze technieken beïnvloeden immers evenzeer de schuldgraad van de instellingen.
- Machtigingen om leningen aan te gaan of alternatieve financieringsoperaties door te voeren dienen voorafgaandelijk door het Vlaams Parlement te worden goedgekeurd. Wat de VOI's van categorie A betreft, kan dit naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting van de betrokken instelling door het Vlaams Parlement of via het programmadecreet. Voor wat de VOI's van categorie B en de sui-generisinstellingen betreft, kan dit via een specifiek artikel in de algemene uitgavenbegroting of via het programmadecreet.
- Het Vlaams Parlement pleit ook voor een degelijke revisorale controle in de VOI's. Een certification audit houdt voldoende waarbor-

gen in dat de rekeningen de werkelijkheid weerspiegelen. Aan het Rekenhof zou decretaal het recht kunnen worden gegeven op de meest uitgebreide manier kennis te nemen van de door de revisoren uitgevoerde controles.

- Tegenwoordig brengen openbare instellingen niet zelden activiteiten onder in aparte vennootschappen, waarin ze samen met privé-partners participeren. Dergelijke filialen ontsnappen momenteel aan elke controle niettegenstaande ze vaak overheidsgelden en/of overheidsgoederen behandelen. Het Vlaams Parlement is van oordeel dat de bedrijfsrevisoren en het Rekenhof inzage moeten kunnen hebben in de boekhouding en verrichtingen van de publiek- en privaatrechtelijke instellingen, waarin de openbare instellingen participeren.

Bijlage 3 - aanbevelingen van de resolutie over de studietoelagen

1° overwegende dat de overheid beleidsmaatregelen neemt ter stimulering van de arbeidsherverdeling, is het wenselijk dat het systeem van de vermoedelijke inkomsten, waarbij de meest recente inkomenssituatie in rekening wordt gebracht bij de berekening van de studietoelagen, ook bij vrijwillig verminderde arbeidsprestaties met inkomensverlies tot gevolg, wordt toegepast;

2° overwegende dat de kadastraal-inkomentoets (KI-toets) bij de bepaling van het studietoelagebedrag

a) een groep van rechtmatige gebruikers ten onrechte uitsluit omdat hun gezinsinkomen zo laag is dat hun kadastraal inkomen sowieso hoger ligt dan 20 percent, is het wenselijk dat de KI-toets wordt aangepast met invoering van een bodem-KI, gemoduleerd volgens de gezinssamenstelling, waaronder de KI-toets niet van toepassing is;

b) een groep onrechtmatige gebruikers met een hoog KI dat de 20 % van het inkomen niet overstijgt, ongemoeid laat, is het wenselijk dat de KI-toets wordt aangepast met invoering van een plafond-KI;

3° overwegende dat de reële studiekosten de afgelopen jaren sterk zijn gestegen en dat de actuele studietoelagen in onvoldoende mate deze kosten dekken, is het wenselijk dat

a) er dringend een systematisch onderzoek naar de studiekosten wordt opgezet;

b) de bedragen van de studietoelagen worden aangepast door een automatische indexering van het bedrag van de studietoelage;

4° overwegende dat de inkomensgrenzen voor beursgerechtigden niet realistisch meer zijn waardoor het maatschappelijk draagvlak van het studiebeurzenstelsel ondergraven dreigt te worden, is het wenselijk dat de inkomensgrenzen opgetrokken worden;

5° overwegende dat de discrepantie tussen de lage minimuminkomensgrens en de superminimumgrens, zijnde 1/10 van de maximumgrens waarbij men een uitzonderlijke studiebeurs van 150 % kan verkrijgen, te groot is, is het wenselijk dat een progressieve toename van het bedrag van de studietoelage onder de minimuminkomensgrens wordt ingevoerd;

6° overwegende dat jongeren in het onderwijs voor sociale promotie en bij de overgang naar het hoger onderwijs van één cyclus geen recht hebben op een studiebeurs, is het wenselijk dat de studietoelagevoor-

waarden van deze categorie voor het behalen van een eerste diploma wordt aangepast;

7° overwegende dat het studietoelagestelsel nog sterk kan verbeterd worden op het vlak van informatiedoorstroming en rechtszekerheid voor de kandidaten, is het wenselijk dat

- a) het aanvraagformulier nog gebruiksvriendelijker wordt gemaakt;
- b) de reglementering beter verstaanbaar wordt gemaakt;
- c) het contact tussen het Ministerie van Financiën en de dienst Studietoelagen optimaal verloopt;
- d) naar de betrokken diensten, zoals universiteiten, hogescholen, OCMW's en dergelijke, een beter informeringssysteem wordt opgezet;
- e) de Vlaamse regering in overleg met de federale regering, in casu de Minister van Financiën, treedt, om te bekomen dat personen die fiscaal in aanmerking komen voor een studiebeurs, daar via hun aanslagbiljet automatisch van op de hoogte worden gebracht.

De commissie stelde tot slot dat *daarna* ook de volgende maatregelen aandacht verdienen:

1° overwegende dat samenwonende studenten niet erkend worden in het studietoelagestelsel en het statuut van zelfstandige student pas na 18 maanden vaste inkomsten, verworven gedurende de laatste drie jaren, kan worden verkregen, is het wenselijk dat het studietoelagestelsel in hun voordeel wordt aangepast;

2° overwegende dat deeltijdse studenten niet in aanmerking komen voor een studietoelage en evenmin wanneer zij zich later opnieuw als voltijds student inschrijven, is het wenselijk dat de studietoelagevoorwaarden ten gunste van deze categorie voor het behalen van een eerste diploma worden aangepast;

3° overwegende dat zittenblijvers in het hoger en academisch onderwijs al te zeer gevat zijn door de huidige regelgeving, is het wenselijk dat beursgerechtigde studenten die een jaar moeten blijven zitten, binnen de studieduur eenmaal hun recht op een studietoelage kunnen behouden.

Bijlage 4 - aanbevelingen van de resolutie over de beheersovereenkomst met de VVM

1° inzake de voorbereiding en de goedkeuring van de overeenkomst

De beheersovereenkomst van de VVM dient, zoals voorgeschreven in het oprichtingsdecreet van de VVM, aan het ontwerp van decreet houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap te worden toegevoegd. Dit geldt ook voor alle wijzigingen die aan de beheersovereenkomst worden aangebracht. Wanneer in de beheersovereenkomst financiële engagementen worden aangegaan die het begrotingsjaar overstijgen, dienen deze in het programmadecreet expliciet te worden bevestigd.

2° inzake de inhoud van de beheersovereenkomst

a) Strategisch ondernemingsplan

De VVM voert haar beleid uitgaande van het strategisch ondernemingsplan, dat deel uitmaakt van de beheersovereenkomst. De vertaling van de strategische doelstellingen van de VVM in operationele en actieplannen dient verder te worden verbeterd.

b) Concrete normen en taken

De Vlaamse regering dient het principe van de netnormering dat overeenkomstig artikel 7, §1, van de beheersovereenkomst de basis zal vormen voor de aanpassing van de organisatie, het volume, de plaats en de frequentie van het openbaar vervoeraanbod door de VVM, dringend vast te leggen. De reeds in de beheersovereenkomst opgenomen normen (bv. kwantiteit van het aanbod) moeten, om interpretatieverschillen tussen de partijen te vermijden, eenduidig worden gedefinieerd en rationeel onderbouwd. Naast kwantitatieve maatstaven moeten in de beheersovereenkomst kwalitatieve normen (comfort, stiptheid, ...) worden opgenomen.

c) Meetsystemen

Voor de ontwikkeling van een transparent registratie- en meetsysteem (kostenbeheerssysteem, registratie kilometers, ...) ten behoeve van de opvolging en evaluatie van de prestatie maatstaven dient een strikte tijdsplanning te worden aangehouden.

3° inzake de evaluatie en de rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst

De concrete organisatie van de evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst van de VVM moet beter worden vastgelegd. Er

moet worden bepaald wie voor het departement de evaluatie uitvoert, aan wie deze wordt medegedeeld en op welke wijze hieruit conclusies en maatregelen kunnen volgen. Binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet een administratieve dienst worden uitgebouwd die een specifieke coördinerende en ondersteunende rol vervult t.o.v. de VOI's. Deze dienst zou kunnen waken over de eenvormigheid tussen de met de VOI's gesloten diverse beheersovereenkomsten (o.a. in verband met de meetbare doelstellingen) en een ondersteunende en coördinerende rol vervullen in de evaluatie van de beheersovereenkomsten en de daartoe onmisbare instrumenten (analytische boekhouding en prestatiebegrotingen).

Bij de evaluatie dienen de commissarissen die door de Vlaamse regering bij de VVM zijn aangesteld nauw te worden betrokken. Dit moet worden gewaarborgd door een duidelijke profiel- en functiebeschrijving van de regeringscommissarissen. De regeringscommissarissen moeten jaarlijks een gemotiveerd verslag uitbrengen over hun evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst.

De Vlaamse regering moet jaarlijks aan het Vlaams Parlement gedetailleerd verslag uitbrengen over de wijze waarop en de mate waarin de in de beheersovereenkomst en de in het ondernemingsplan opgelegde concrete doelstellingen werden verwezenlijkt. Hierin moet de verslaggeving van de regeringscommissarissen over de uitvoering van de beheersovereenkomst zijn opgenomen. Het verslag over de uitvoering van de beheersovereenkomst moet worden gevoegd bij de rekeningen die jaarlijks voor controle aan het Rekenhof worden voorgelegd.

Bijlage 5 - aanbevelingen van de resolutie over de besluitvorming voor bijzondere financiële transacties

1° Bijzondere financiële transacties, aangegaan door overheidsdiensten, hetzij opgezet als voordeliger alternatief voor een klassieke lening, hetzij als verruiming van de algemene middelen van de begroting om supplementaire investeringsprojecten te kunnen uitvoeren, zijn alleen aanvaardbaar als zij vooraf uitdrukkelijk door de decreetgever worden toegestaan. De machtiging moet worden opgenomen in het corpus van een begrotingsdecreet. Voor de Vlaamse openbare instellingen dient een dergelijke verplichting te worden opgelegd in het voor die instellingen nog te ontwerpen kaderdecreet.

2° Er moeten voldoende waarborgen zijn opdat het voordeel van de overheid steeds wordt gevrijwaard. Elke situatie waarbij een overheidsdienst of -instelling binnen de aanvaarde voorwaarden van de transactie een verlies zou lijden als gevolg van een transactie die niet noodzakelijk is voor de goede werking van de overheidsdienst, moet worden vermeden.

3° Overeenkomsten voor financiële transacties, waarbij de risico's bijna volledig bij de overheidsdienst of -instelling worden gelegd en de privé-partners enkel delen in de mogelijke baten, zijn onaanvaardbaar. De risicoverdeling tussen de overheidsdienst en de private medecontractant moet zo worden geregeld dat alle risico's bekend zijn en zo optimaal mogelijk kunnen worden beheerst. Aan de constructies moet een kostenbaten- en een gedetailleerde risico-analyse voorafgaan, waarvan de resultaten aan de betrokken beleids- en controleinstanties moeten worden voorgelegd.

4° De voorwaarden en voordelen van de betrokken partijen moeten er op forfaitaire en/of procentuele wijze in worden vastgelegd. Wijzigingen daarvan zijn alleen mogelijk in contractueel bepaalde gevallen en moeten met verantwoordingsstukken die bewijskracht hebben, worden verantwoord. Wanneer de vooropgestelde netto-opbrengst niet binnen de vooropgestelde voorwaarden kan worden gehaald, moet, vooraleer de transactie wordt afgesloten, een nieuwe kostenbatenanalyse worden gemaakt.

5° Voor de zuiver Belgische constructies moet worden nagegaan of de geplande transactie, zelfs al is die wettelijk en fiscaal in orde, minstens neutraal uitvalt voor de Belgische fiscus. Het voordeel voor de betrokken overheidsdienst of -instelling (Vlaams belang) wordt afgewogen tegen het nadeel voor de nationale schatkist (federaal belang). Tevens mogen er geen activiteiten in strijd met het algemene belang worden verricht.

6° Bij twijfel over de fiscale toelaatbaarheid van de geplande constructie, moet, in de gevallen voorzien in artikel 345, § 1, van het WIB 1992 en in artikel 18, § 3, van het wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, door de Vlaamse overheidsdienst of -instelling of door de medecontractant in principe een voorafgaand akkoord worden gevraagd aan de Commissie voor voorafgaande fiscale akkoorden, die in uitvoering van voornoemde artikelen werd opgericht. Aangezien de correcte interpretatie van de fiscale wetgeving meestal van doorslaggevend belang is voor de rendabiliteit van bijzondere financiële operaties, die lopen over een zeer lange termijn en belangrijke financiële implicaties hebben, getuigt het van een goed beheer als er vooraf uitsluitel wordt verkregen over de wijze van toepassing van de relevante fiscale bepalingen.

7° De constructies moeten voldoende doorzichtig zijn. Er moeten voldoende garanties zijn dat de operaties in al hun onderdelen volledig wettelijk zijn (zowel naar binnenlands als naar buitenlands recht). Alle tussenpersonen moeten bekend zijn en de door hen aangerekende commissielonen.

8° De contracten waarbij financiële raadgevers worden aangesteld om de operatie te organiseren en te volgen en die waarbij een mandaat wordt gegeven aan een (buitenlandse) arranger die de constructie uitwerkt, zijn voor de toepassing van de Europese richtlijnen en de wetgeving op de overheidsopdrachten te beschouwen als financiële diensten. De organisatie van de mededinging, overeenkomstig bovenvermelde regelgevingen, is dan ook vereist. De ontstentenis van mededinging moet ten aanzien van deze regelgeving verantwoord worden. De financiële diensten moeten ook een prijzencontrole ondergaan, waarvan alle elementen toegankelijk moeten zijn voor externe auditurs.

9° Een goed gestructureerd en ordelijk dossierbeheer is onontbeerlijk, rekening houdend met het feit dat de looptijd van de transacties zich ver in de toekomst uitstrekt. Binnen de administratie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap of bij de overheidsinstelling moet daarom een volledig dossier worden bijgehouden met alle originele documenten van de voorbereiding, de uitvoering en de voortgangsbewaking van de transactie. Dat moet het voor de betrokken beleids- en controle-instanties mogelijk maken de transactie in elke fase te evalueren. Bovendien moet er binnen de administratie of instelling een verantwoordelijke ambtenaar/dienst worden aangewezen die aan de hand van dat documentatiedossier instaat voor de administratieve, financiële en juridische voortgangsbewaking en de nazorg van de transactie.

10° De interne audit inzake kas- en schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap, zoals opgericht bij artikel 12 van het decreet van 16 december 1997 houdende bepaling inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap, moet worden belast met het toezicht op de interne controle bij de bijzondere financiële transacties.

11° De financiële operaties en de in de marge gesloten verbintenissen en hun financiële gevolgen moeten volledig in de boekhouding en de

rekeningen van de overheidsdienst of -instelling worden opgenomen, overeenkomstig de geldende comptabiliteitsregels en rekening houdend met de adviezen van de bevoegde commissies inzake boekhouding. Elke situatie waarbij niet alle gevolgen van bijzondere financiële transacties volledig in de begroting en/of de toelichting worden opgenomen, moet worden vermeden.

12° Op grond van artikel 13 van het decreet van 16 december 1997 rapporteert de Vlaamse minister bevoegd voor financiën en begroting jaarlijks aan het Vlaams Parlement over het verloop en de resultaten van de financiële transacties.

Bijlage 6 - aanbevelingen van de resolutie over de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de Vlaamse openbare instellingen

1° Inzake het opmaken van een kaderdecreet

De Vlaamse regering moet prioriteit geven aan het uitwerken van een kaderdecreet inzake de Vlaamse openbare instellingen in de zin van de resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997. Daarin moet een globale regeling worden uitgewerkt die alle aspecten van de VOI's omvat. Bij ontstentenis van dergelijk kaderdecreet moeten volgende aanbevelingen op korte termijn al bijdragen tot een verfijning van de boekhoudreggeving voor de VOI's:

a) inzake de revisorale controle

De Vlaamse regering moet de verantwoordelijkheden van de bedrijfsrevisoren bij de VOI's aflijnen in een duidelijke omschrijving van de opdracht (controlewerkzaamheden, frequentie en kwaliteit van de rapportering, enzoverder). De bedrijfsrevisoren moeten duidelijke richtlijnen krijgen aangaande de te controleren rekeningen en rapporteringen ter uitvoering van het boekhoudbesluit.

b) inzake de ondersteunende en coördinerende dienst voor de VOI's

In het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet een administratieve dienst worden uitgebouwd die een specifieke coördinerende en ondersteunende rol vervult t.o.v. de VOI's. Die dienst waakt over de uniformiteit en duidelijkheid van de boekhoudreglementering voor de overheid, de consolidatie en analyse van de financiële informatie, de verstrekking van toelichtingen omtrent het boekhoudbesluit aan de VOI's, en dergelijke.

2° Inzake het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit en de herclassificatie van de openbare instellingen

Het begrip "openbare instelling" of "publiekrechtelijke instelling" moet eenduidig en objectief worden gedefinieerd. Bij de definitie moeten ook andere criteria dan de oprichting door de wet- of decreetgever worden gebruikt. Ook het antwoord op de vragen of de instellingen prestaties leveren, kaderend in het algemeen belang, of dat de financiering, het beheer en/of toezicht in handen is van de Vlaamse Gemeenschap, enzoverder moeten daarbij in overweging worden genomen.

De nieuwe boekhoudreglementering moet in principe van toepassing zijn op alle publiekrechtelijke instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest. De regels kunnen gedifferentieerd worden toegepast, naargelang van de kenmerken en informatiebehoeften van de openbare instellingen.

Ook filialen van openbare instellingen, die voldoen aan de definitie, moeten onder het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit vallen.

3° Inzake de beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement

Er moet een concrete en expliciete timing worden vooropgezet voor de algemene invoering van een prestatiebegroting, en voor een daartoe onmisbaar instrument: de analytische boekhouding. Zolang er geen duidelijkheid bestaat over een verplichte en algemeen opgelegde prestatiebegroting moet een geïntegreerde begrotingsstructuur, de inbedding van het ESER-schema in de traditionele begroting, een zo ruim en accuraat mogelijke informatie aan het Vlaams Parlement bieden.

In verband met de ESER / ESR-95 informatieverplichting ten opzichte van de Nationale Bank van België (NBB) moet de Vlaamse regering, bijvoorbeeld in het kader van haar deelname aan de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit (CNOC), onderzoeken op welk niveau, op welke wijze en aan de hand van welke financiële staten zij daar optimaal aan kan tegemoetkomen.

4° Inzake de verhouding met andere regelgevingen

De Vlaamse regering moet de instellingen, bij gebrek aan specifieke opheffingsbepalingen, duidelijk informeren over de mate waarin de nieuwe boekhoudreglementering de vroegere voorschriften (wet van 16 maart 1954 en de diverse organieke regelgeving van de instellingen) opheft of aanvult.

De Vlaamse regering moet duidelijke richtlijnen verstrekken aan de VOI's over de toepassing van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 in verhouding met de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van ondernemingen.

5° Inzake de boekhouding aangepast aan informatiebehoeften van openbare instellingen

Uniforme boekhoudregels zijn noodzakelijk niet alleen binnen, maar ook tussen de verschillende onderdelen van de overheid. Dat vereist een gecoördineerd overleg, zowel binnen de Vlaamse Gemeenschap, als met de federale overheid. Verschillen tussen de uitgewerkte boekhoudregels en die van de boekhoudwet moeten daarom steeds duidelijk worden verantwoord door de eigenheden en specifieke informatiebehoeften van de overheidsinstellingen.

De geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding die aan de VOI's wordt opgelegd, moet alleszins maximaal integreerbaar zijn in de nog vast te stellen boekhouding van het algemeen bestuur.

Bijlage 7 - aanbevelingen van de resolutie over het subsidiebeleid en -beheer

1° De evaluatie die het instellen van de subsidie vooraf gaat, zou aandacht moeten besteden aan de probleemanalyse (behoeften), de beschrijving van het beleidsveld, het formuleren van doelstellingen, het afwegen van alternatieven om de doelstellingen te bereiken (rekening houdend met ondermeer de kosten, de effectiviteit en neveneffecten) en de administratieve organisatie inclusief eventuele overlegstructuren. Op procedureel vlak moet de administratie, rekening houdend met haar competentie in het beleidsveld, bij de evaluatie worden betrokken, moeten de betrokken actoren (desgevallend bij steekproef) worden geconsulteerd en moeten de volledige resultaten van de evaluatie in een rapport aan de bevoegde instanties (bevoegde ministers, Vlaamse regering en/of Vlaams Parlement) worden voorgelegd. Daartoe kan een algemeen systeem van beleidsvoorbereiding in de vorm van een handleiding of een onderzoekskader worden ontwikkeld.

2° De overheid dient haar doelstellingen zoveel mogelijk te operationaliseren (meetbaar maken). Het betreft een proces dat al dient aan te vangen in de fase van de beleidsvoorbereiding, en dat zich moet concretiseren bij de beleidsbepaling : in de regelgeving, beleidsbrieven en strategische plannen.

3° De overheid moet de mogelijkheid tot (ongewenste) dubbele subsidiëring vermijden. In dit verband is er nood aan gegevensuitwisseling en overleg met andere subsidiërende instanties, niet alleen binnen de Vlaamse Gemeenschap, maar ook met federale en lokale overheden en instellingen. Ook dient de regelgeving aan te geven in welke mate en voor welke precieze doeleinden gesubsidieerden een beroep kunnen doen op aanvullende financieringsstromen.

4° Er moet informatie worden verzameld en benut met betrekking tot het bereiken van de doelstellingen en de mate waarin de subsidie daartoe heeft bijgedragen. Dit veronderstelt een geleidelijke invoering van een continue monitoring van prestaties. De effecten van de subsidieregeling moeten periodiek geëvalueerd worden.

5° De verschillende beheersinstrumenten, die diverse initiatiefnemers (verspreid over verschillende departementen) thans afzonderlijk van elkaar en zonder veel coherentie opzetten, behoeven verdere ontwikkeling en integratie in een globaal model. Tevens dient er over gewaakt te worden dat bij de implementatie voldoende kwaliteitsbewaking plaatsvindt en dat de verspreiding van informatie over deze instrumenten op structurele en gecoördineerde wijze plaatsvindt.

6° De transparantie van de begrotingen kan worden verbeterd door centralisatie van de begrotings- en uitvoeringsgegevens van alle

DAB's, VOI's en centrale diensten (departementale begrotingen), het uniform benoemen van subsidies met de term subsidies, de aanrekening ervan op de daartoe bestemde codes van basisallocaties en begrotingsartikelen en een decretale regelgeving van een bijkomend aantal subsidies, vooral die met een grote budgettaire omvang.

7° De begrotingsdocumenten kunnen inhoudelijk aan waarde winnen door het Vlaams Parlement in de loop van de begrotingscyclus meer representatieve gegevens over kosten, prestaties en effecten te verschaffen, zodat het een oordeel zou kunnen vellen over de doelmatigheid in brede zin van het overheidsoptreden. Deze informatie moet afdoende worden toegelicht in functie van de taken en de behoeften van het Vlaams Parlement. De inspanningen die voor de begroting 1999 werden geleverd moeten worden uitgediept en veralgemeend tot alle begrotingsprogramma's. Er zou vervolgens moeten worden gestreefd naar een integrale verantwoording per beleidsdomein, met inbegrip van de bij het beleid betrokken DAB's en VOI's, zodat een geconsolideerd beeld van het overheidsoptreden per beleidsdomein ontstaat.

8° Structureel kan de transparantie van de begrotingsdocumenten verbeteren door ze inhoudelijk van elkaar te onderscheiden en ze een grotere complementariteit te verlenen. De toegankelijkheid van de documenten kan verder worden verbeterd door een heldere presentatie en een logisch doorgetrokken uniforme structuur. Voor de beleidsbrieven betekent dit een opmaak volgens een eenvormig inhoudelijk en vormelijk concept. Voor de toelichtingen is een verdere invulling van de al ingevoerde structuur en het doortrekken van deze structuur naar de VOI's en DAB's aangewezen. Het circuit van de officiële parlementaire stukken zou de diverse stukken die in parlementaire commissies worden verspreid en relevante beleidsinformatie en verantwoording inhouden zoals prestatiebegrotingen, moeten bevatten en er zodoende een openbaar karakter aan verlenen.

Ten einde deze aanbevelingen met een voor de Vlaamse Gemeenschap algemene reikwijdte uit te voeren moet aan de administratie - in samenspraak met de VOI's - opdracht worden gegeven een naar inhoud en timing concreet actieplan op te stellen.