VLAAMS PARLEMENT

stuk **36** (2009-2010) – Nr. 2
ingediend op 4 maart 2010 (2009-2010)

Verslag

van het Rekenhof

Rekeningenboek over 2007

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door mevrouw Griet Smaers en de heer Erik Tack

verzendcode: REK

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Eric Van Rompuy.

Vaste leden:
de heer Ward Kennes, mevrouw Griet Smaers, de heren Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;
de heren Felix Strackx, Erik Tack, Christian Verougstraete;
de heren Sven Gatz, Dirk Van Mechelen;
de heren John Crombez, Peter Vanvelthoven;
de heren Jan Peumans, Kris Van Dijck;
de heer Lode Vereeck;
de heer Filip Watteeuw.

Plaatsvervangers:
de heren Ludwig Caluwé, Dirk de Kort, Jan Durnez, Johan Sauwens;
de heer Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers, de heer Wim Wienen;
de heren Marino Keulen, Sas van Rouveroij;
de heren Bart Martens, Bart Van Malderen;
de heren Marc Hendrickx, Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Bart Caron.

Stukken in het dossier:
36 (2009-2010) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

I. Toelichting door de heer Jan Debucquoy, raadsheer Rekenhof 4
1. Algemene schets van de inhoud van het Rekeningenboek 2007 4
2. Algemene rekening 5
3. Thematische financiële onderzoeken van het Rekenhof 6
4. Begrotingsuitvoering 2007 6
5. Regeringscommissarissen, regeringsafgevaardigden en gemachtigden van Financiën 7
5.1. Aanleiding 7
5.2. Systeem 1954 8
5.3. BBB 8
5.4. Andere regeringscommissarissen 8
5.5. Generiek 8
5.6. Sterke verschillen 9
5.7. Conclusie 9
II. Toelichting door mevrouw Hilde François, eerste-auditeur-revisor, Rekenhof 9
1. Alternatieve financiering bij het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden 9
1.1. Tegenover klassieke investeringsformules 9
1.2. Aanrekening 9
1.3. Interne Controle 10
1.4. Conclusie en aanbevelingen 10
2. Alternatieve financieringen bij het Fonds Culturele Infrastructuur 10
2.1. Feiten 10
2.2. Bedenkingen 10
2.3. Antwoord van de minister 11
2.4. Conclusie 11
III. Bespreking van het Rekeningenboek 2007 11
1. Algemeen 11
2. Gewaarborgde schuld 11
3. Regeringscommissarissen 12
4. Alternatieve financiering VIPA 12
IV. Antwoorden van het Rekenhof 12
1. Gewaarborgde schuld 12
2. Regeringscommissarissen 13
3. Alternatieve financiering VIPA 13
Bijlagen:
– Lijst met afkortingen 15
– Presentatie door het Rekenhof 19

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting besprak op 26 januari 2010 het Rekeningenboek van het Rekenhof over 2007 (*Parl. St.* Vl. Parl., 2009-10, nr. 36/1).

Namens het Rekenhof namen de heer Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof en mevrouw Hilde François, eerste-auditeur-revisor, deel aan deze vergadering.

I. TOELICHTING DOOR DE HEER JAN DEBUCQUOY, RAADSHEER REKENHOF

1. Algemene schets van de inhoud van het Rekeningenboek 2007

De heer *Jan Debucquoy,* raadsheer, geeft eerst een algemene schets van het Rekeningenboek over 2007. De spreker licht toe dat het eerste luik van het Rekeningenboek over 2007 de bevindingen weergeeft van de controle op de algemene rekening 2007, de cijfers over de begrotingsuitvoering 2007 en de resultaten van de controle op de rekening 2007 van de Vlaamse openbare rechtspersonen (VOR) en de Diensten met Afzonderlijk Beheer (DAB). Het betreft meer dan 50 VOR's – voor 2009 telt de spreker al een 70 rekeningen, en binnenkort komen daar nog de rekeningen van de Strategische Adviesraden (SAR) bij, wat een 90-tal rekeningen binnen de Vlaamse Gemeenschap geeft. Tevens geeft het Rekenhof in dit luik ook een globale benadering van de ontvangstenrealisatie en de kredietaanwending in 2007.

De rapportering over alle rekeningen van een bepaald jaar worden gebundeld in één boek: het Rekeningenboek. Volledige rapportering over een bepaald jaar staat tegenover aparte actuele verslaggeving. Na lange discussie binnen het Rekenhof, is de keuze gemaakt om alle rekeningen uit een bepaald jaar te bundelen in één Rekeningenboek.

Het tweede luik van het boek bundelt de resultaten van enkele (kleinere) thematische financiële onderzoeken van het Rekenhof. Het overziet ook de resultaten van de visumcontrole, de controle op de kleine gereglementeerde subsidies en de controle op de rekeningen van rekenplichtigen (ongeveer een 300-tal). Dit wijst eveneens op het complexe bestuurlijke landschap in de Vlaamse Gemeenschap.

Nieuw in dit Rekeningenboek zijn de rapporteringen over de controle op de Vlaamse universiteiten (op vraag van het Vlaams Parlement), over de verstrekking van Europese subsidies en over de rekeningen van rekenplichtigen.

Nieuw is ook dat het Rekenhof voortaan een reeks cijfergegevens niet meer in zijn Rekeningenboek opneemt, maar rechtstreeks op zijn website plaatst. Het gaat om de rekeningen van de Vlaamse openbare rechtspersonen, de overzichten van de ontvangsten en de kredietvorming, en de aanwendingscijfers van de kredieten. Daarmee gaat het Rekenhof in op een van de wensen die voortvloeiden uit de enquête die het hield bij de leden van het Vlaams Parlement over de producten van het Rekenhof.

Algemeen genomen stelt het Rekenhof een sterke vertraging vast in het neerleggen van de rekeningen. Veel rekeningen van 2007 heeft het Rekenhof pas ontvangen in de loop van 2009. Dit is dan ook de verklaring voor het feit dat het Rekenhof pas nu kan rapporteren. De bedoeling is in ieder geval om sneller op de bal te spelen en dus sneller te kunnen rapporteren, zeker ook naar aanleiding van de regeringsverklaring van de Vlaamse Regering en de beleidsnota van de minister van Financiën en Begroting over een nieuw Rekendecreet (in opvolging van het Comptabiliteitsdecreet).

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft de algemene rekening over 2007 tijdig voorgelegd, namelijk op 30 juni 2008. De nieuwe organisatiestructuur van de Vlaamse overheid vertraagt echter sinds 2006 de voorlegging van de rekeningen van verscheidene openbare rechtspersonen. Deze vertraging had een impact op de controle van

deze rekeningen en van de algemene rekening. Ook bracht de vaststelling van de eindregeling van de begroting van een aantal VOR's problemen mee. De invoering van de nieuwe vereffeningprocedure 'vereffenaar kort' bij de Vlaamse overheid heeft mede de controlewerkzaamheden op de algemene rekening bemoeilijkt. Het Rekenhof koos ervoor alle rekeningen 2007 in één Rekeningenboek samen te brengen, ook al betekende dat een latere publicatiedatum.

Het concept van het Rekeningenboek gaat opnieuw geëvalueerd worden zodra een nieuw ontwerp van Rekendecreet wordt ingediend in het parlement.

2. Algemene rekening

De raadsheer stelt dat de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap nog steeds de basis en het kloppend hart vormt van het Rekeningenboek, zoals nog opgelegd door de wetten op de rijkscomptabiliteit.

De algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap geeft echter maar een beperkt inzicht in de uitgaven en ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap. De opmaak van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap is namelijk nog opgelegd door de sterk verouderde wetten op de rijkscomptabiliteit, bij gebreke van inwerkingtreding van het Comptabiliteitsdecreet. De rekening geeft geen totaal beeld weer van alle ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse Gemeenschap. De rekening beperkt zich enkel en alleen tot de rechtspersoon ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bestaande uit de dertien departementen, exclusief de uitgaven en ontvangsten van de Vlaamse openbare rechtspersonen. Het biedt dus geen enkel inzicht in de uitgaven en ontvangsten van de VOR's.

De wetten op de rijkscomptabiliteit hanteren het verouderd concept van netto financieringssaldo (NFS). Dit concept registreert de begrotingsontvangsten en uitgaven vanuit kasconcept, exclusief de schuldaflossingen. Het is dus eerder een kasconcept, hetgeen een achterhaald concept is, zeker sinds het Verdrag van Maastricht. Sinds het Verdrag van Maastricht hanteren de beleidsmakers het concept van het (ESR-)vorderingensaldo als norm. Dit Europees concept geeft een veel betrouwbaarder beeld van de budgettaire situatie van de overheid. Het is gebaseerd op vastgestelde rechten, moet berekend worden volgens de ESR95-methodologie (Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen 1995) en maakt een uniforme vergelijking mogelijk tussen alle lidstaten. De Nationale Bank van België (NBB), de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), het stabiliteitsprogramma en dergelijke hanteren allen het vorderingensaldo voor het normeren van het begrotingsbeleid.

Het Rekenhof moet echter nog overeenkomstig de wettelijke bepalingen de controle doen op de algemene rekening.

Om de overgang te maken van netto te financieren saldo naar het vorderingensaldo dienen grosso modo volgende stappen ondernomen te worden:
– toevoegen saldi openbare instellingen die tot de consolidatiekring van de overheid behoren (economische hergroepering) (consolideren);
– neutraliseren van de financiële verrichtingen (verrichtingen economische code 8 en 9);
– correcties door het moment van de registratie.

Het Rekenhof heeft geen inzage in de wijze van berekening van de overgang van netto te financieren saldo naar het vorderingensaldo.

Voor de evaluatie van de budgettaire prestatie van de Vlaamse Gemeenschap stelt de Hoge Raad van Financiën zijn begrotingsnormen vast volgens het concept van het vorderingensaldo (ESR95), dat is een norm op geconsolideerd niveau, dus samen met de Vlaamse rechtspersonen. Het Rekenhof is al jaren tevergeefs vragende partij om van de onderlig-

gende methodologie van de Hoge Raad van Financiën (HRF) kennis te krijgen. Het heeft tot op vandaag nog altijd niet voldoende informatie om de overgang van het netto te financieren saldo naar het vorderingensaldo (waarop de norm van de HRF is gebaseerd) te controleren. Zolang het die informatie niet krijgt, kan het ook het Vlaams Parlement niet ten gronde informeren. Het Rekenhof kan bijgevolg geen oordeel geven. Het is de derde keer dat het Rekenhof dit meldt aan het Vlaams Parlement.

Uit de rapporten van de Europese Rekenkamer blijkt dat er veel te weinig externe validatie en controle is van de berekeningen van de cijfers van de nationale rekeningen van de EU-lidstaten.

Er is dus veel te weinig transparantie in de berekening van het vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap. De weinig transparante wijze van vaststelling van het ESR-vorderingensaldo bemoeilijkt ook het correct inschatten door de beleidsmakers wat al dan niet meetelt voor de berekening van het vorderingensaldo. Het is voor de Vlaamse Regering soms moeilijk in te schatten wat het oordeel van Eurostat in deze of gene zaak zal zijn. De spreker denkt daarbij onder meer maar aan de ESR-discussies over de BAM, de gerechtsgebouwen van Antwerpen en Gent, de Vlaamse jobkorting, Aquafin enzovoort.

De Vlaamse Regering dient dan ook aan te sturen op een snelle inwerkingtreding van het Comptabiliteitsdecreet of van een nieuw Rekendecreet. Het Comptabiliteitsdecreet voorzag in de invoering van een geïntegreerde begrotings- en economische boekhouding, die de rapportering inzake vorderingensaldo veel gemakkelijker en transparanter zou maken. Het is niet de bedoeling van het Rekenhof om in de plaatst te treden van het INR, dat exclusief bevoegd om een oordeel daarin te geven, noch van het HRF of de SERV.

3. Thematische financiële onderzoeken van het Rekenhof

De spreker stelt dat de drie voorgestelde thema's geselecteerd zijn in functie van hun actuele relevantie voor 2010 en rekening houdend met de interessesfeer van de commissie, namelijk de begrotingsuitvoering 2007, de alternatieve financiering (VIPA en FoCI) en de regeringscommissarissen.

4. Begrotingsuitvoering 2007

Het NFS is nog wel van nut in het kader van het kas- en schuldbeheer. 2007 was een goed begrotingsjaar en kende een groot kasoverschot. Het gerealiseerde kassaldo van 674,7 miljoen euro in 2007 volstond in 2007 op zich voor de aflossingen van de schuld en er was geld voor nieuw beleid en reserves, zoals de volgende tabel aantoont.

(in miljoen euro)

in miljoen EUR	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kasoverschotten	226,3	470,6	96	330,1	497,9	674,7
Afname schuld		2.136,3	542,9	276,4	480,3	198,4
Stand schuld	3.883,9	1.747,6	1.204,7	928,3	448,0	249,6

Tegenover deze daling van de schuld stond ook in 2007 een groei van de gewaarborgde schuld, dat is de schuld die de openbare rechtspersonen en nv's zoals de BAM en Liefkenshoektunnel met overheidswaarborg aangingen (voor alle rechtspersonen ongeacht of ze al dan niet binnen de consolidatiekring van de Vlaamse overheid, zolang ze maar werken met publieke middelen). De groei van deze schuld houdt potentiële risico's in. De schuld steeg in 2007 met 162,8 miljoen euro van 7,04 miljard euro tot 7,21 miljard euro.

Er is nood aan een volledige rapportering van de schulden, inclusief gewaarborgde schuld, alternatieve financiering, pps (publiek-private samenwerking) en voor alle rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse overheid.

Of de begrotingsuitvoering 2007 goed of slecht was, kan het Rekenhof moeilijk beoordelen. Er bestaan immers nog altijd geen concrete normen voor het begrotings- en kassaldo.

Uit de cijfers blijkt alvast dat de Vlaamse Regering positieve resultaten heeft geboekt, maar een aantal interne verrichtingen hebben deze resultaten sterk beïnvloed, zoals fluctuaties in de overdracht van kredietsaldi naar het Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU) en in de kredietaanwending. Voor een meer volledig beeld op de budgettaire prestatie van de Vlaamse Gemeenschap moet dus ook worden gekeken naar de resultaten van de Vlaamse openbare instellingen en de diensten met afzonderlijk beheer.

De DAB's waren in 2007 samen goed voor 1386,5 miljoen euro ontvangsten en 1090,3 miljoen euro uitgaven. In tegenstelling tot 2006, hadden de DAB's weer veel problemen met de rekeningaflegging over 2007. Het Rekenhof ontving slechts 5 op de 23 DAB-rekeningen op tijd. De rekeningencontrole leverde weliswaar weinig opmerkingen op die een gedetailleerde rapportering aan het Vlaams Parlement vereisen. De instellingen doen inspanningen om aan de door het Rekenhof vastgestelde tekortkomingen te remediëren. De spreker kan vaststellen dat er goede boekhouders zitten in de Vlaamse instellingen en dat ieder jaar het boekhoudingbeheer performanter wordt.

Ook bij de VOR's noteerde het Rekenhof ernstige vertragingen in de rekeningaflegging over 2007, nog meer dan over het jaar 2006.

Ten slotte heeft het Rekenhof de voorgelegde algemene rekening 2007 teruggestuurd voor een herziening. De controle ervan bracht immers verschillen met de onderliggende staten van onder meer DAB's en VOR's aan het licht. Ook het voorontwerp van decreet houdende de eindregeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en van instellingen van openbaar nut voor het begrotingsjaar 2007 vergde aanpassingen.

5. Regeringscommissarissen, regeringsafgevaardigden en gemachtigden van Financiën

5.1. Aanleiding

De aanleiding van dit onderzoek was de rondetafelconferentie in verband met de 'single audit', een conferentie tussen alle controleactoren actief in de Vlaamse Gemeenschap om te komen tot een vermindering van de controlelast voor de gecontroleerden en dubbele controles te vermijden en afspraken te maken voor de toekomst voor single audit. In het kader van de rondetafel was het de bedoeling om alle controleactoren erbij te betrekken. IAVA (Interne Audit van de Vlaamse Administratie) heeft een leidend ambtenaar en een auditcomité, IF (Inspectie van Financiën) heeft een korpschef (interfederaal) en een coördinator (voor de inspecteurs actief in de Vlaamse Gemeenschap), bedrijfsrevisoren hebben het Instituut der Bedrijfsrevisoren (IBR), maar wat betreft de regeringscommissarissen leverde dit problemen op omdat deze geen centrale organisatie of contactpunt hebben, die hun belangen verdedigen.

Dit heeft aanleiding geven tot een verkennend onderzoek van het Rekenhof van de rol en positie van de regeringscommissarissen.

5.2. Systeem 1954

Regeringscommissarissen bestaan al sinds de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Een minister kan zich luidens de wet van 16 maart 1954 bij zijn toezicht op de openbare instellingen die onder zijn verantwoordelijkheid ressorteren, laten vertegenwoordigen door een regeringscommissaris, die de Vlaamse Regering op zijn voordracht benoemt. Ze fungeren dan als het ware als een soort van vertrouwenspersoon van de minister. Een regeringscommissaris woont de vergade-

ringen van de beheers en controleorganen met raadgevende stem bij en kan een opschortend beroep instellen tegen beslissingen. Een gemachtigde van de minister van Financiën heeft dezelfde bevoegdheden voor beslissingen met een budgettair of financieel belang. De minister kan na een beroep een beslissing eventueel vernietigen.

5.3. BBB

In het kader van Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) wilde de Vlaamse Regering de regeringcommissarissen, die niet strookten met de autonomie(gedachte) van de agentschappen, vervangen door modernere vormen van controle, zoals een efficiënt systeem van interne controle, beheersovereenkomsten enzovoort.

Het nieuwe toezichtstelsel miste echter doeltreffendheid en de Vlaamse Regering bracht alle publiekrechtelijke EVA's met het decreet van 27 april 2007 weer onder het toezicht van een regeringsafgevaardigde en een regeringsafgevaardigde van Financiën voor de budgettaire en financiële zaken. Zij worden aangesteld bij besluit van de Vlaamse Regering en de kosten ervan zijn ten laste van het agentschap. Voor agentschappen die na BBB toch een commissaris behielden, verving het nieuwe stelsel het oude systeem, zonder veel veranderingen.

5.4. Andere regeringscommissarissen

Er zijn ook buiten publiekrechtelijke EVA's nog regeringscommissarissen actief, bijvoorbeeld op grond van een decreet, statuten of samenwerkingsovereenkomsten. Het is moeilijk een precies beeld te krijgen van hun aantal. Ook in de VOR's die buiten de BBB-hervorming bleven, zoals het UZ Gent of de VRT, bestaan regeringscommissarissen. Hetzelfde geldt voor de hogescholen en universiteiten.

5.5. Generiek

Het totaal aantal regeringscommissarissen is dus niet bekend. Er bestaan geen generieke regels met betrekking tot de opdrachten en het statuut voor alle regeringscommissarissen. Allerlei bepalingen zitten verspreid over het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, de wet van 16 maart 1954, oprichtingsdecreten, regerings- of ministeriële besluiten en beheersovereenkomsten.

Alleen wat betreft de regeringscommissarissen bij de publiekrechtelijke EVA's is het aspect vergoedingen en bezoldigingen uniform geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering (BVR) van 9 maart 2007 en de BVR's van 1988. Die uniformiteit is dus maar gedeeltelijk. Een aantal regeringscommissarissen valt dus onder geen van deze besluiten. Hun bezoldigingsregeling is ad hoc geregeld, in het oprichtingsdecreet of een uitvoeringsbesluit ervan of, uitzonderlijk, in de beheersovereenkomst. De bezoldiging van de commissarissen aan de universiteiten en hogescholen is geregeld in het Universiteiten- en hogescholendecreet.

5.6. Sterke verschillen

Voor een hele reeks van aspecten van het statuut van de afgevaardigden en commissarissen bestaat dus geen enkele generieke regeling, zoals de wijze van aanstelling, de noodzakelijke competenties, de tijdsbesteding enzovoort. Het is dan ook begrijpelijk dat er in de praktijk sterke verschillen bestaan tussen de verschillende afgevaardigden en commissarissen. Zo blijkt de opdracht in de praktijk te variëren van 5 tot 15 uur per maand, of 1 tot 8 uur per week, of van deeltijds 40 percent tot voltijds. Sommige regelingen leggen cumulatievoorwaarden op, in andere gevallen zijn er geen onverenigbaarheden geformuleerd. De meeste regeringscommissarissen hebben in de praktijk nog allerlei hoofd- of

bijwerkzaamheden. Hoewel dat bij gebrek aan regeling niet altijd onwettig is, rijzen soms vragen op het vlak van goed bestuur, integriteit en onpartijdigheid. Er bestaat momenteel geen gedragscode en de Vlaamse Regering heeft nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid de deontologie en onverenigbaarheden van de afgevaardigden te bepalen die het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid biedt.

5.7. Conclusie

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de positie van regeringsafgevaardigden en -commissarissen in het Vlaamse overheidslandschap onduidelijk is en gekenmerkt wordt door een afwezigheid van generieke regels.

De Waalse Regering heeft recent een uniforme regeling afgesproken voor alle regeringscommissarissen actief in het Waalse Gewest.

II. TOELICHTING DOOR MEVROUW HILDE FRANÇOIS, EERSTE-AUDITEUR-REVISOR, REKENHOF

1. Alternatieve financiering bij het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden

In 2006 beriep de Vlaamse Regering zich op alternatieve financiering om de wachtlijsten in de sectoren ouderen en thuiszorg, verzorgingsvoorzieningen en gehandicaptenzorg weg te werken. Deze alternatieve financiering bestaat uit een alternatieve investeringssubsidie en een alternatieve investeringswaarborg.

1.1. Tegenover klassieke investeringsformules

De alternatieve investeringssubsidies verschillen van de klassieke investeringssubsidies doordat de begunstigden geen subsidiebelofte ontvangen, maar principiële akkoorden voor een basisbedrag. Met die akkoorden berekent het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) de jaarlijkse gebruikstoelage die de begunstigde twintig jaar lang kan krijgen, vanaf één jaar na het bevel tot aanvang van de werken. De alternatieve financiering schakelt dus de fasen subsidiebeslissing en gunning uit. Het VIPA mocht in de periode 2006-2009 één miljard euro principiële akkoorden afsluiten. In principe controleert het VIPA tijdens de bouwfase de overeenstemming met het principieel akkoord en met vooraf gestelde criteria, normen en vereisten. Na de ingebruikname toetst het de subsidieaanvragen alleen nog aan de minimale gebruiksnormen per sector. Wie over een principieel akkoord voor alternatieve investeringssubsidies beschikt, kan van het VIPA bovendien een principieel akkoord voor een investeringswaarborg krijgen, zodra het bevel tot aanvang van de werken is gegeven. In het nieuwe systeem waarborgt het VIPA 90 percent van de subsidiabele kostprijs, tegenover vroeger 40 percent.

1.2. Aanrekening

Bij de controle van de rekeningen 2007 van het VIPA onderzocht het Rekenhof de aanrekening van de alternatieve financieringsverplichtingen en tegoeden. Het deed daarbij de volgende vaststellingen:

– aangezien de initiatiefnemers de eerste gebruikstoelagen pas in 2008 konden aanvragen, konden de eerste kosten en uitgaven pas in 2008 in de boekhouding verschijnen;
– het principieel akkoord doet op zich nog geen financiële verbintenis ontstaan en het bedrag ervan moet dus niet worden vastgelegd. De vastleggingen tonen dus niet de mogelijke verplichtingen van het VIPA voor de volgende twintig jaar. Het VIPA zou dan ook in haar jaarrekening in de staat van de mogelijke schuldverplichtingen het

totaal aan toegekende principiële akkoorden moeten opnemen en de per jaar geschatte te betalen gebruikstoelagen;
– het VIPA zou de kosten of uitgaven voor de gebruikstoelagen in een aparte grootboekrekening en onder een aparte ESR-code moeten opnemen, om een onderscheid te maken met de klassieke subsidies. Ook in haar staat van mogelijke schuldverplichtingen is een opsplitsing van klassieke en alternatieve investeringswaarborgen aangewezen.

1.3. Interne controle

Het VIPA heeft geen geschreven internecontroleprocedures. Het VIPA verwijst naar de procedures die beschreven staan in de wetgeving. Een aantal modeldocumenten moeten de controle-uniformiteit garanderen, maar het VIPA gebruikt die modeldocumenten niet altijd.

De controle van een selectie van dossiers met aanvragen van principiële akkoorden voor investeringssubsidies of investeringswaarborgen, wees uit dat soms aanvraagstukken, ontvangstbewijzen en financiële adviezen ontbraken en dat het VIPA de dossierstukken niet chronologisch rangschikte.

1.4. Conclusie en aanbevelingen

Het Rekenhof concludeerde dat er een risico bestaat dat de jaarrekening van het VIPA de potentiële, maar reële kosten van de alternatieve financiering, niet in beeld brengt en dat het administratief dossierbeheer bij het VIPA tekortschiet. Het heeft het VIPA dan ook aanbevolen:
– in de jaarrekening bijkomende toelichtingen te verstrekken over de toegekende principiële akkoorden en de geschatte te betalen gebruikstoelagen;
– de klassieke en alternatieve waarborgen duidelijk af te splitsen en toe te lichten;
– de dossiers beter te beheren en de modeldocumenten te gebruiken.

2. Alternatieve financieringen bij het Fonds Culturele Infrastructuur

2.1. Feiten

Bij zijn controle van de jaarrekening 2005 van het Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI) heeft het Rekenhof vragen gesteld bij de operatie waarbij de Vlaamse Gemeenschap twee administratieve gebouwen en één geklasseerd pand bij overeenkomst eerst voor 99 jaar in erfpacht gaf en vervolgens weer inhuurde. Dat leverde in 2005 een eenmalige opbrengst van 7,3 miljoen euro erfpachtvergoedingen op, die naar het FoCI gingen. Dat fonds moest echter de komende 18 jaar ook de huurlasten dragen. Deze huurovereenkomst is verlengbaar tot 27 jaar. De totale huurlasten vallen dan ook hoger uit dan de opbrengst die in 2005 werd gerealiseerd en het is niet duidelijk waar de diensten van de Vlaamse overheid na het verstrijken van de huur en voor het verstrijken van de erfpachtovereenkomst naartoe moeten en wat dat zal kosten.

2.2. Bedenkingen

Het Rekenhof stelde daarom de volgende vragen:
– gebruikte de Vlaamse overheid de techniek van alternatieve financiering niet louter voor het in evenwicht brengen van de begroting?
– wogen de extra inkomsten uit erfpachtvergoedingen (en de renovatiekosten die derdeninvesteerders dragen) op tegen de bijkomende huurlasten die de Vlaamse overheid in de toekomst moet dragen opbrengsten?
– zal de Vlaamse overheid uiteindelijk niet meer betalen dan wanneer zij zelf zou lenen en instaan voor de financiering?

Het Rekenhof heeft daarom gevraagd of de Vlaamse Gemeenschap een kosten-batenanalyse heeft gemaakt van deze erfpachten met wederinhuring die de kortetermijninkomsten voldoende heeft afgewogen ten opzichte van de uitgaven op (middel)lange termijn.

2.3. Antwoord van de minister

De (toenmalige) Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft pas op 3 oktober 2008 geantwoord. Hij stelde dat de erfpacht-met-wederinhuring deel uitmaakte van een ruimere operatie die onder meer tot doel had de budgettaire normen te halen. De operatie was inderdaad ongunstiger dan zelf financieren of lenen, maar de Vlaamse overheid wilde het schuldensaldo en de leninglast niet verhogen. Een kosten-batenanalyse op middellange termijn werd niet gemaakt.

2.4. Conclusie

De minister heeft bevestigd dat de Vlaamse overheid de techniek van alternatieve financiering heeft gebruikt voor het in evenwicht brengen van de begroting en nam het standpunt in dat de budgettaire ongunstige operatie gerechtvaardigd was in functie van de beheersing van het schuldensaldo en de leninglast van de Vlaamse overheid. Het Rekenhof vond dat het Vlaams Parlement dat standpunt moest kennen.

III. BESPREKING VAN HET REKENINGENBOEK 2007

1. Algemeen

De heer *Jan Peumans* feliciteert het Rekenhof met het voorgelegde Rekeningenboek. Verder uit hij zijn tevredenheid tegenover de vorige Vlaamse minister van Financiën voor de inhaaloperatie teneinde te komen tot een snellere indiening van de rekeningen. Hij herinnert zich een periode waarin men te kampen had met ettelijke jaren achterstand.

2. Gewaarborgde schuld

De heer *Dirk Van Mechelen* stelt dat het zeer goed is om te kunnen beschikken over een tabel met een compleet overzicht van de gewaarborgde schuld. In de tabel over gewaarborgde schuld (op pagina 19 van het verslag van het Rekenhof) ziet men inderdaad een stijging van de gewaarborgde schuld. Het is duidelijk dat het vooral in de sector van de huisvesting is dat de gewaarborgde schuld stijgt: VMSW: +200 miljoen euro; het Vlaams Woningfonds +100 miljoen euro.

Hij vraagt zich af in welke mate men dit eigenlijk moet beschouwen als een risicograad voor de Vlaamse begroting. Uiteindelijk is het leeuwenaandeel, namelijk bijna de helft, terug te vinden bij de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds, wat bovendien ook nog gedekt is door hun woningpatrimonium, en moet dat volgens het commissielid dan ook gerelativeerd worden.

Opmerkelijk is dat ook nog altijd ten aanzien van (vooral) Antwerpen en Gent de fondsen die opgenomen werden in het kader van hun sanering, gewaarborgd worden (ook bijna een miljard euro, namelijk 907 miljoen euro).

Daarnaast is er het VIPA met 634 miljoen euro. Dan is er Liefkenshoektunnel, BAM, de ngo's en ARKimedes, samen goed voor 468 miljoen euro. In totaal geeft dit een 7,2 miljard euro gewaarborgde schuld. Wat betreft de Liefkenshoektunnel, ziet de spreker niet goed in hoe de gewaarborgde schuld kan stijgen van 108 miljoen euro naar 153 miljoen euro.

De spreker wil niet ontkennen dat dit grote bedragen zijn, maar pleit in deze toch voor enige nuancering: in de totaliteit die gewaarborgd wordt door de Vlaamse overheid, is het dus toch voor het overgrote gedeelte bijna risicoloos.

De vraag blijft natuurlijk of 'the sky the limit' is, want hoe ver kan men gaan met waarborgen van schuld, zoals bijvoorbeeld bij de huisvestingsmaatschappijen. Misschien zou het Rekenhof eens moeten onderzoeken tot welke graad het verantwoord is. Misschien is het antwoord dat dit onbeperkt is, omdat er een patrimonium tegenover staat. De cijfergegevens zijn op zich weliswaar interessant maar ook slechts indicatief; het is vooral de groei, de mate waarin, of dit al dan niet verantwoord is, die in deze belangrijk zijn. Belangrijk is dus vanuit beleidsmatig oogpunt om inzage te krijgen in de stijging van de gewaarborgde schuld en de reden daarvan.

De heer *Jan Peumans* merkt op dat men inderdaad niet altijd een totaal overzicht heeft van de gewaarborgde schuld. Op pagina 20 van het Rekeningenboek zegt het Rekenhof andermaal dat "de centrale administratie (…) bij gebrek aan basisinformatie onvoldoende controle (kan) uitoefenen op de gerapporteerde gegevens.". Het lid erkent dat er weliswaar weinig risico verbonden is aan deze gewaarborgde schuld. De desbetreffende instellingen gaan naar zeer grote waarschijnlijkheid niet snel beroep moeten doen op de Vlaamse overheid voor de betaling van hun (gewaarborgde) schulden.

3. Regeringscommissarissen

De heer Jan Peumans staat versteld van het feit dat er geen officiële en accurate info beschikbaar is met betrekking tot regeringscommissarissen. Het is voor hem onlogisch dat men die gegevens niet zou kunnen achterhalen.

4. Alternatieve financiering VIPA

De heer *Jan Peumans* wijst erop dat naar aanleiding van de bespreking van de alternatieve financiering in de Subcommissie voor Financiën en Begroting tijdens de vorige legislatuur, kon vastgesteld worden dat de alternatieve financiering in het kader van VIPA eigenlijk een van de weinige zo niet het enige alternatieve financieringsproject is dat goede resultaten kan voorleggen. Het was één van de weinige lichtpunten inzake de alternatieve financiering.

De heer *Eric Van Rompuy* merkt op, dat het Rekenhof in zijn samenvattende conclusie schrijft dat "VIPA de reële kosten die aan alternatieve financiering zijn verbonden, niet in zijn jaarrekening in beeld brengt" (pagina 7 van het Rekeningenboek 2007). Het Rekenhof is tamelijk scherp in zijn conclusies: het dossierbeheer van VIPA schiet tekort, pleidooi voor een beter dossierbeheer en gebruik van modeldocumenten, onvolledige en ongeordende dossiers, geen inzicht in de reële kosten in de begroting. Wat bedoelt het Rekenhof dat men de reële kosten niet kan terugvinden?

IV. ANTWOORDEN VAN HET REKENHOF

1. Gewaarborgde schuld

De heer *Jan Debucquoy* stelt namens het Rekenhof dat pas ingeval van een transparante rapportering het risico kan ingeschat worden. Het Rekenhof gaat er in de toekomst zeker nog meer aandacht aan besteden en duiding geven bij de stijgingen van de gewaarborgde schuld. Het decreet op het kas- en schuldbeheer van 2007 voorziet in een interne auditor die verslag moet opmaken en inderdaad dan ook een risicoinschatting moet opmaken en beoordelen. Dergelijk verslag is in 2007 helaas nooit opgesteld.

2. Regeringscommissarissen

De heer Jan Debucquoy merkt op dat de problematiek met betrekking tot de regeringscommissarissen ruimer is dan het feit dat er geen weet is van het aantal regeringscommissarissen. In het kader van de rondetafelconferentie heeft men de verschillende soorten van rechtspersonen in kaart gebracht en duidelijk opgelijst welke regelgeving op wie van toepassing is. Soms is dit trouwens moeilijk te bepalen. De bedoeling is om in de komende maanden afspraken te maken met het CAG om er zodoende voor te zorgen dat er binnen de Vlaamse Gemeenschap een soort centraal registratiesysteem is waar alle rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap worden geregistreerd met een duidelijke opgave van de toepasselijke regelgeving per rechtspersoon.

3. Alternatieve financiering VIPA

Mevrouw *Hilde François* antwoordt namens het Rekenhof dat het VIPA is tegemoetgekomen aan deze opmerking van het Rekenhof, in die zin dat VIPA nu dienaangaande wel gaat rapporteren in de toelichting bij de jaarrekening. Nu worden de bedragen zowel op het niveau van de principiële akkoorden als op het niveau van de jaarlijkse gebruikstoelagen wel degelijk toegelicht; ze zijn weliswaar buiten balans (een deel onder de niet-kwantificeerbare en een deel onder de kwantificeerbare schuldverplichtingen). Voor wat betreft 2008 zijn de cijfers dus wel voorhanden in tegenstelling tot de vorige jaren. Dit is echt op het niveau van de bedrijfseconomische jaarrekeningen; begrotingsmatig is het niet meer verplicht om die zaken te gaan vastleggen.

De voorzitter,

Eric VAN ROMPUY

De verslaggevers,

Griet SMAERS

Erik TACK

BIJLAGE 1:

Lijst met afkortingen

Lijst met afkortingen

ARKimedes	activering van risicokapitaal
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BVR	besluit van de Vlaamse Regering
CAG	College van Ambtenaren-Generaal
DAB	Dienst met Afzonderlijk Beheer
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
EU	Europese Unie
EVA	extern verzelfstandigd agentschap
FFEU	Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven
FoCI	Fonds Culturele Infrastructuur
HRF	Hoge Raad van Financiën
IAVA	Interne Audit van de Vlaamse Administratie
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
NBB	Nationale Bank van België
NFS	netto financieringssaldo
ngo	niet-gouvernementele organisatie
nv	naamloze vennootschap
pps	publiek-private samenwerking
SAR	Strategische Adviesraad
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
UZ	Universitair Ziekenhuis
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VOI	Vlaamse openbare instelling
VOR	Vlaamse openbare rechtspersoon
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroep

BIJLAGE 2:

Presentatie door het Rekenhof

Rekeningenboek over 2007

Uiteenzetting Rekenhof

Overzicht uiteenzetting

- Inleiding
- Uitvoering van de begroting 2007
- Alternatieve financiering
- Regeringscommissarissen

Inleiding

- Keuze tussen volledige rapportering over 2007 en actuele rapportering activiteiten jaar -1
- Volledige rapportering over 2007
  - Algemene rekening Vlaamse Gemeenschap (inclusief diensten afzonderlijk beheer DAB's)
  - Rekeningen VOR's
  - Rekeningen universiteiten
  - Rekeningen rekenplichtigen
- Herdenken rekeningenboek bij nieuw rekendecreet

Begrotingsuitvoering 2007 (1)

- Algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap
  - Opgelegd door de wetten op rijkscomptabiliteit (nog geen inwerkingtreding comptabiliteitsdecreet)
  - Beperkt tot rechtspersoon (ministerie) Vlaamse Gemeenschap (exclusief Vlaamse openbare rechtspersonen (VOR's)
  - Concept netto financieringssaldo (NFS)

Begrotingsuitvoering 2007 (2)

- NFS = achterhaald 'kas'-concept
- Sinds Maastrichtverdrag: vorderingensaldo (ESR 95)
- Ter info: overgang netto te financieren saldo naar vorderingensaldo
  - Toevoegen saldi Vlaamse openbare rechtspersoon die tot de consolidatiekring overheid behoren - economische hergroepering (consolideren)
  - Neutraliseren (financiële verrichtingen) verrichtingen economische code 8 en 9
  - Correcties door het moment van de registratie

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 5

Begrotingsuitvoering 2007 (3)

- Rekenhof: geen inzage in wijze berekening overgang netto te financieren saldo naar het vorderingensaldo
- Europese Rekenkamer: geen externe validatie berekeningen Instituut nationale rekeningen (INR)
- Dringend nood aan eigen regelgeving
- Oppassen bij interpreteren cijfers algemene rekening: o.a. impact interne verrichtingen
- Moeilijk om een oordeel te geven

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 6

Begrotingsuitvoering 2007 (4)

- Netto financieringssaldo wel relevant voor kas- en schuldbeheer
- Schuldafbouw mogelijk door kasoverschot

  (in 2007 = 674 MIO euro)
  - Kasuitgaven: + 8,81% (t.o.v.2006)
  - Kasontvangsten: + 9,4% (t.o.v.2006)

in miljoen EUR	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kasoverschotten	226,3	470,6	96	330,1	497,9	674,7
Afname schuld		2.136,3	542,9	276,4	480,3	198,4
Stand schuld	3.883,9	1.747,6	1.204,7	928,3	448,0	249,6

7

Begrotingsuitvoering 2007 (5)

- Groei gewaarborgde schuld

  + 162,8 mio € (2007: 7,21 miljard €)
- Nood aan volledige rapportering van schulden
  - Ook gewaarborgde schuld (in 2007 7,21 MIA euro)
  - PPS
  - Alternatieve financiering
  - Voor alle rechtspersonen (BAM, Liefkenshoektunnel)

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 8

Begrotingsuitvoering 2007 (6)

- Algemene rekening
  - Teruggestuurd wegens verschillen met onderliggende staten
  - Rekening vermogenswijzigingen: juistheid niet verifieerbaar wegens het ontbreken van periodieke inventarissen
- Rekeningen 2007 DAB's en VOR's
  - Problemen met tijdige rekeningaflegging
  - Diverse kleine technische opmerkingen

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 9

Alternatieve financiering VIPA

- 2006: alternatieve financiering om wachtlijsten weg te werken
- Investeringssubsidie en investeringswaarborg
- Principiële akkoorden voor basisbedrag en 20 jaarlijkse gebruikstoelagen vanaf 1 jaar na bevel tot aanvang van de werken
- 1 miljard € aan principiële akkoorden (periode 2006-2009)
- Investeringswaarborg nu tot 90% subsidiabele kostprijs (in plaats van 40%)

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 10

Alternatieve financiering VIPA (2)

- Vaststellingen Rekenhof
  - Eerste kosten en uitgaven van de alternatieve financiering pas vanaf 2008 in boekhouding
  - Potentiële verbintenissen niet in vastleggingen
  - Geen geschreven procedures interne controle
  - Modelformulieren niet altijd gebruikt
  - Onvolledige en ongeordende dossiers

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 11

Alternatieve fin. VIPA (3)

- Conclusie
  - Risico dat jaarrekening potentiële, maar reële kosten van de alternatieve financiering niet in beeld brengt
  - Dossierbeheer schiet tekort
- Aanbevelingen
  - Principiële akkoorden en gebruikstoelagen toelichten
  - Alternatieve waarborgen afsplitsen en toelichten
  - Beter dossierbeheer en gebruik van modeldocumenten

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 12

Alternatieve financiering FoCI

- Feiten
  - 2005: 3 gebouwen in erfpacht (99 jaar) + wederinhuring (18 of 27 jaar)
  - Eenmalige opbrengst: 7,3 miljoen €
  - Totale huurlasten > opbrengst + wat na 27 jaar ?
- Vragen Rekenhof
  - Diende de AF niet louter het begrotingsevenwicht ?
  - Wogen extra-inkomsten op tegen toekomstige gebruikskosten ?
  - Zou zelf lenen of zelf financieren niet gunstiger zijn ?
  - Heeft de VG een kosten-batenanalyse gemaakt ?

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 13

Alternatieve fin. FoCI (2)

- Antwoord minister 03.10.2008
  - Doel operatie was halen budgettaire normen
  - Inderdaad duurder dan zelf financieren of lenen en zelf instaan voor eigenaarsonderhoud
  - Geen kosten-batenanalyse
- Conclusie
  - Minister bevestigt dat techniek van AF werd gebruikt voor begrotingsevenwicht
  - Minister rechtvaardigt ongunstige operatie met beheersing schuldensaldo en leninglast

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 14

Regeringscommissarissen

- Rondetafelconferentie 'single audit'
- Verkennend onderzoek Rekenhof
- BBB: afschaffing regeringscommissarissen
- 2007: regeringsafgevaardigden bij alle publiekrechtelijke EVA's
- Ook nog andere regeringscommissarissen

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 15

Regeringscommissarissen (2)

- Precies aantal niet gekend
- Geen generieke regels
  - Kaderdecreet BBB, wet 1954, oprichtingsdecreten, BVR's, MB's, beheersovereenkomsten
  - Alleen vergoedingen deels geregeld (BVR 09.03.2007 en BVR 1988),
  - Daarnaast ook ad hoc regelingen (o.a. universiteiten, hogescholen,…)

Commissie Financiën en Begroting, januari 2010 16

Regeringscommissarissen (3)
• Sterke verschillen
– Aanstelling, competenties, tijdsbesteding,…
– Bv. opdracht 5-15u/maand; cumulatiebeperkingen of niet; geen gedragscode
• Conclusie
– Onduidelijke positie regeringsafgevaardigden en regeringscommissarissen in Vlaamse overheid en afwezigheid generieke regels
Commissie Financiën en Begroting, januari 2010
17