

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1995-1996

10 NOVEMBER 1995

BOEK VAN HET REKENHOF 1995

**7e boek
met opmerkingen en informatie
voorgelegd aan de Vlaamse Raad**

INHOUDSTAFEL

INLEIDING

● Het Boek van het Rekenhof 1995	5
--	---

FINANCIËN EN BEGROTING

● De samenwerking tussen de Vlaamse Raad en het Rekenhof	6
● De controle-activiteiten van het Rekenhof – Nederlandse kamer	11
● De algemene rekeningen van het algemeen bestuur	15
● De rekeningen van de diensten met afzonderlijk beheer	18
● De rekeningen van de Vlaamse instellingen van openbaar nut	19
● De herverdelingen van begrotingskredieten	22
● Beslissingen van de Vlaamse regering waarbij nieuwe uitgaven of uitgaven boven de begrotingskredieten worden gemachtigd	25
● Visum onder voorbehoud	27
● Jurisdictionele taak	28

STAATSHERVORMING, ALGEMENE ZAKEN EN VERZOEKSCHRIFTEN

● Ambtenarenzaken : de contractuele tewerkstelling in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	29
--	----

**BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN, STADSVERNIEUWING EN
HUISVESTING**

● Vervolgartikel : de financiering van het urgentieplan voor de sociale huisvesting	40
● Promotieovereenkomsten in het kader van het urgentieplan voor de sociale huisvesting	45
● Vervolgartikel : de subsidiëring van het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen	50

BUITENLANDSE EN EUROPESE AANGELEGENHEDEN

● Nieuwe initiatieven ter bevordering van de export in het Vlaams Gewest	54
--	----

CULTUUR EN SPORT

● Het vastgoedbeheer van de Vlaamse Gemeenschap in de sector Cultuur	58
● De exploitatieovereenkomst met de VZW Lunatheater	65
● BLOSO : werkingssubsidies aan de bonden voor vormingswerk	67
● Vervolgartikel : de Vlaamse Operastichting VZW (VLOS VZW)	69
● Vervolgartikel : terugvordering van toelagen voor sociaal toerisme door het Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme (VCGT)	71

WERKGELEGENHEID EN ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN

● Het Grindfonds	72
● De steun aan het Vlaamse judoteam	75
● Vervolgartikel: allerlei initiatieven ten voordele van Midden- en Oost-Europa	77

LEEFMILIEU EN NATUURBEHOUD

● Vervolgartikel: de werking van het Mina-Fonds.....	81
--	----

ONDERWIJS, FORMING EN WETENSCHAPSBELEID

● De toekenning van studietoelagen voor het hoger onderwijs	100
● De gecumuleerde werkingsoverschotten van de Vlaamse universiteiten	111
● De personeelsuitgaven van het academisch personeel van de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen (UFSIA)	121
● Het niet aanstellen door de Universiteit Gent van drie opdrachthouders	130
● De schuldenlast van het Universitair Ziekenhuis Gent	132
● De onderwijsadministratie en de controle van het Rekenhof op de onderwijspensioenen	134
● Vervolgartikel op in het boek van het Rekenhof 1994 vermelde onderwijs-kwesties	136
– De normen inzake de subsidiëring van schoolgebouwen	136
– Het vastleggingsbeleid van de DIGO en de ARGO	137
– Normencontrole in het voltijds secundair onderwijs	139
– De omkadering van het gesubsidieerd voltijds secundair onderwijs	140
– De financiële situatie van het Universitair Centrum Antwerpen (UCA), het herstructureringsplan 1991-1992 en het personeelsbeleid	141
– Het hoger zeevaartonderwijs en het maritiem hoger onderwijs	142
– Afwijkingen op het stelsel van bekwaamheidsbewijzen in het hoger onderwijs van het korte type	146

RUIMTELIJKE ORDENING, OPENBARE WERKEN EN VERVOER

● De vestiging van de Vlaamse regering op het Martelaarsplein	147
● De uitvoering van de investeringsprogramma's voor de wegen	153
● De betalingsachterstand bij de Administraties van de Wegen en de Waterwegen en het tekort aan ordonnanceringskredieten voor 1994	157
● Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) : evaluatie 1992-1995	161
● Vervolgartikel : de contracten betreffende de Liefkenshoektunnel	167
● De Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (VVM).....	176
● Het verpachtingssysteem voor het geregeld vervoer in Vlaanderen	177
● Vervolgartikel : audit van het project Punt aan de Lijn	194

WELZIJN EN GEZONDHEID

● Het vastgoedbeheer van de Vlaamse Gemeenschap in de sector Welzijn	197
--	-----

BIJLAGE : REKENINGEN VAN INSTELLINGEN VAN OPENBAAR NUT .. 201

INLEIDING

HET BOEK VAN HET REKENHOF 1995

1. Wettelijke regeling

De jaarlijkse voorlegging aan de wetgevende machten van de opmerkingen van het Rekenhof heeft een grondwettelijke basis¹. Artikel 50, § 1, van de wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt dat de algemene rekening van elke Gemeenschap of Gewest aan de bevoegde raad wordt overgezonden, samen met de opmerkingen van het Rekenhof. In dit verband legt het Rekenhof sinds 1989 een afzonderlijk boek over aan de Vlaamse Raad.

2. Redactionele opties

De inhoud van het Boek van het Rekenhof 1995 is geordend volgens de commissiestructuur van de Vlaamse Raad, zoals weergegeven in Stuk 4 (BZ 1995) - Nr. 1, d.d. 4 juli 1995.

Ook in dit boek wil het Rekenhof de continuïteit van zijn controles onderstrepen middels de opname van vervolgartikelen. Deze artikelen, die doorgaans zelfstandig leesbaar moeten zijn, sluiten aan op in de vorige boeken gepubliceerde kwesties.

Het Rekenhof heeft de Vlaamse ministers steeds vermeld met het gedeelte van hun ministeriële benaming dat verband houdt met het in het betrokken artikel behandelde bevoegdheidsdomein.

De in de marge vermelde gegevens verwijzen naar de nummering van de dossiers waarin de op die plaatsen in de tekst vermelde briefwisseling kan worden gevonden. Overeenkomstig artikel 31, 5°, van het Huishoudelijk Reglement van het Rekenhof, goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 25 juni 1975, kunnen de leden van de Vlaamse Raad op hun verzoek deze dossiers steeds ter griffie van het Rekenhof inzien.

¹ Artikel 180 van de gecoördineerde Grondwet (het vroegere artikel 116).

FINANCIËN EN BEGROTING

DE SAMENWERKING TUSSEN DE VLAAMSE RAAD EN HET REKENHOF

De samenwerking tussen het Rekenhof en de Vlaamse Raad, sinds 1986 geconcretiseerd in de zittingen van de Subcommissie voor Financiën en Begroting, is in 1993 en 1994 geïntensifieerd. Het Rekenhof overziet in dit artikel de onderwerpen die werden besproken in de periode 1990-1995. Deze besprekingen hebben enkele concrete resultaten gekend, die het nut van een verdere samenwerking op het niveau van de subcommissie vermogen te onderschrijven.

1. De werking van de subcommissie in de periode 1986-1990

In 1986 heeft de Vlaamse Raad een Subcommissie voor Financiën en Begroting ingesteld, die als opdracht kreeg : alle budgettaire en financiële informatie van het Rekenhof bespreken en rapporteren aan de Commissie voor Financiën en Begroting, die zich definitief uitspreekt. Doordat de onderwerpen niet aan een ingediend of aangekondigd ontwerpdecreet mochten gekoppeld zijn, kon de subcommissie met een losse kalender werken².

Van februari 1986 tot augustus 1990 vergaderde de subcommissie een tiental keer over diverse onderwerpen. Het Rekenhof heeft deze samenwerking beschreven in zijn 146e Boek met opmerkingen en documenten voorgelegd aan de Vlaamse Raad³. Het heeft geconcludeerd dat de subcommissie heeft bijgedragen tot een bevestiging en herwaardering van de advies- en informatieopdracht van het Rekenhof.

² Voor onderzoek door de subcommissie komen in aanmerking : het jaarlijkse Boek van het Rekenhof, de opmerkingen van het Rekenhof over de begrotingsbeslissingen van de Vlaamse regering (artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit), de uiteenzettingen van het Rekenhof in verband met de geschilbeslissingen van de Vlaamse regering (artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846), de bijzondere mededelingen van het Rekenhof aan de Vlaamse Raad, door de Vlaamse Gemeenschap onbeantwoord gebleven brieven van het Rekenhof, door de leden van de subcommissie of door de leden van de Vlaamse regering aangebrachte themata.

³ Stuk 14 (1989-1990) - Nr. 1, p. 5. De volgende onderwerpen werden besproken : culturele werkingstoelagen (reservevorming), de toepassing van de expansiewetgeving, de toepassing van het theaterdecreet, de subsidiëring inzake monumentenzorg, bevoegdheidsoverschrijdingen vanwege de Vlaamse regering bij de oprichting van VZW's die openbare diensten verlenen en de toepassing van de cultuurpactwet.

2. De zitting 1989-1990

Tijdens de zitting 1989-1990 vergaderde de subcommissie op 28 november 1989 en op 15 januari, 17 april en 30 mei 1990 over de volgende onderwerpen :

- (1) de problematiek van de VZW's belast met een openbare dienst (parallele administraties) ;
- (2) het gebrek aan controle op en de vertraging in de voorlegging van de rekeningen van de universiteiten ;
- (3) het beheer en de exploitatie van de haveninfrastructuur
- (4) parallele subsidiëring in de culturele sector via de Nationale Loterij
- (5) de overdracht van de pensioenfondsen van de Belgische Radio en Televisie (BRT) en van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW) aan de Onderlinge Maatschappij der Openbare Besturen (OMOB)

Enkele van deze discussiepunten wachten vandaag nog op een oplossing. Zo is een globale regeling voor de havens tot op heden slechts in de fase van ontwerp-decreet geraakt (Stuk 556 (1993-1994), Nr. 1, d.d. 31 mei 1994) en zijn de overdrachten van de pensioenfondsen van de BRTN en de VMW nog steeds niet geregulariseerd. Wat de VMW betreft bevindt de regularisatie zich wel al in de fase van een voorontwerp van decreet. De aangekondigde inhaalbeweging bij de voorlegging van de universiteitsrekeningen is nagenoeg voltooid tot het begrotingsjaar 1990. Bijkomende acties van het Rekenhof om de voorlegging te doen versnellen, zijn gestuit op het uitblijven van uitvoeringsbesluiten bij het universiteitendecreet van 12 juni 1991. De kwestie van de parallele subsidiëringmogelijkheid in de culturele sector, is geregeld door artikel 18 van de wet van 22 juli 1991 betreffende de Nationale Loterij. Dit artikel stelt dat als winsten verdeeld worden voor doeleinden van openbaar nut aan de verwezenlijking waarvan andere overheden bijdragen, de federale Minister van Financiën beslist op voorstel van deze overheden, volgens de modaliteiten die in een gezamenlijk akkoord bepaald worden. De problematiek van de VZW's ten slotte bleef aanslepen tot in 1994 (zie verder).

3. De zitting 1990-1991

Tijdens de zitting 1990-1991 vond enkel op 5 maart 1991 een bijeenkomst van de subcommissie plaats. Twee onderwerpen, geput uit het 147e Boek van het Rekenhof (Stuk 14 (1990-1991) - Nr. 1) werden besproken :

- (1) de uitvoering van de artikelen 10 t/m 12 van de cultuurpactwet ;
- (2) de rechtsopvolging van de Staat door de Gemeenschappen en Gewesten (de toepassing van artikel 61 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 inzake onderwijsaangelegenheden).

Deze besprekingen stuurden niet op concrete acties aan, beide kwesties hadden op het ogenblik van de bespreking immers oplossingen gevonden.

4. De zitting 1992-1993

In 1992 vergaderde de subcommissie niet. De samenwerking werd hervat vanaf 14 januari 1993. Tijdens deze eerste vergadering in 1993 is de samenwerking met het Rekenhof uitgebreid besproken. Een lid van de subcommissie brak een lans voor de herdynamisering van de werking van de subcommissie. Het lid onderstreepte dat parlementsleden slechts op één orgaan (het Rekenhof) kunnen terug-

vallen en dat dit te weinig gebeurde. Hij achtte dan ook regelmatigere vergaderingen wenselijk. Het Rekenhof beklemtoonde dat de subcommissie aan de basis lag van een aantal heilzame regelingen in de Vlaamse Gemeenschap, bv. de overschottenregeling in de culturele sector, en dat de samenwerking met de Vlaamse Raad optimaal was.

In de vergaderingen van 14 januari, 15 februari, 15 maart, 29 maart, 26 april, 10 mei, 8 juni en 22 juni 1993 handelden de discussies over :

- (1) decretaal te regulariseren VZW's in de sectoren cultuur, economie en onderwijs
- (2) de eventuele controle op de Vlaamse Gemeenschapscommissie
- (3) het administratief toezicht op de provincies (de provinciale beleggingen en pensioenfondsen en het gebruik van gesplitste kredieten)

Deze discussies zijn weergegeven in het Verslag over de werkzaamheden van de Subcommissie voor Financiën en Begroting namens de Commissie voor Financiën en Begroting, Stuk 394 (1992-1993) - Nr. 1, d.d. 16 juli 1993. In dit verslag formuleerde de subcommissie de volgende concrete besluiten :

– het Rekenhof moet een op een protocol gebaseerde controlefunctie over de Vlaamse Gemeenschapscommissie krijgen, aangezien de zogenaamde Brussel-luiken in de decreten van de Vlaamse Gemeenschap belangrijke dotaties naar deze commissie overhevelen ; de problematiek moet worden voorgelegd aan het Adviescomité-Brussel, dat binnen de Vlaamse Raad functioneert ;

– het beheer van de provinciale pensioendossiers kan met het wetsontwerp op de legalisering van het OMOB-systeem als afgehandeld beschouwd worden ; de Vlaamse Minister van Binnenlandse Aangelegenheden zou in een circulaire de provincies het gebruik van gesplitste kredieten kunnen aanbevelen ;

– aangezien het probleem van de decretaal te regulariseren VZW's al 8 jaar in de Commissie voor Financiën en Begroting ter discussie ligt, moet ter zake een concrete timing worden vastgelegd ; op enkele uitzonderingen na, kunnen de VZW's het best in één grote operatie geregulariseerd worden (het Rekenhof suggereerde het programmadecreet 1994) ; in elk geval mogen de leden van de Vlaamse regering in de toekomst geen VZW's meer oprichten zonder voorafgaande decretale grondslag.

De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting verklaarde dat de Vlaamse regering akkoord ging met het ter sprake brengen van de problematiek van de controle op de Vlaamse Gemeenschapscommissie in het Overlegcomité voor Brussel en Vlaams-Brabant, maar dat het initiatief daarbij diende uit te gaan van de voorzitter van de Commissie voor Financiën en Begroting van de Vlaamse Raad. Inzake de VZW's was de regering het ermee eens dat de prerogatieven van de Vlaamse Raad hersteld moesten worden. De regering zou dan ook de betrokken VZW's regulariseren in een apart verzameldecreet dat samen met het programmadecreet 1994 zou worden ingediend. De regering ging bovendien het engagement aan in de toekomst geen VZW's zonder decretale grondslag meer te zullen oprichten.

De regularisatie van de VZW's is er uiteindelijk gekomen met het decreet van 23 maart 1994 houdende regularisatie van de toetreding van de Vlaamse regering tot verenigingen zonder winstgevend doel. De VZW Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme (ADJ) is geregulariseerd bij decreet van 1 juni 1994 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de VZW ADJ en betreffende de overdracht van het beheer en de exploitatie van jeugdinfrastructuren aan die vereniging. Inzake de controle op de Vlaamse Gemeenschapscommissie zijn geen verdere initiatieven genomen.

5. De zitting 1993-1994

In de zitting 1993-1994 besprak de subcommissie op 25 januari, 8 en 22 februari, 21 maart en 2 mei 1994 de volgende selectie van onderwerpen uit het 150e Boek van het Rekenhof :

- (1) de organisatie van en de uitgaven voor leerlingenvervoer ;
- (2) het industrieel en technisch onderzoek in Vlaanderen ;
- (3) reservevorming door VZW's binnen de sectoren welzijnszorg en onderwijs ;
- (4) toelagen voor de bouw en uitrusting in de sector van de kinderopvang ;
- (5) de slentergang van de Administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer bij de gunning van overheidsopdrachten ;
- (6) het gebrek aan interne controle bij de bovengenoemde administratie.

De besprekingen zijn samengevat in het document 150e Boek van het Rekenhof, verslag namens de Commissie voor Financiën en Begroting, Stuk 11 (1993-1994) - Nr. 2, d.d. 30 mei 1994.

De besprekingen over het leerlingenvervoer hebben geleid tot de aankondiging door de kabinetschef van de Vlaamse Minister van Onderwijs van een reeks besparings- en structurele maatregelen (de afschaffing van busritten zonder recht-hebbende leerlingen, de vernieuwing van bestaande contracten via openbare aanbestedingen, een vermindering van de ARGO-dotatie om een evenwichtige spreiding van de inspanningen te bereiken, de overgang naar een enveloppefinanciering).

De Minister-President van de Vlaamse regering heeft ten aanzien van het industrieel en technisch onderzoek in Vlaanderen maatregelen uiteengezet om de coördinerende rol van het Vlaams Instituut voor de Bevordering van het Wetenschappelijk Technologisch Onderzoek in de Industrie (IWT) effectiever te kunnen maken. Voorts zou getracht worden naar één adres voor alle aspecten van steunverlening aan technologisch onderzoek, met één set van criteria en controlebevoegdheid van het Rekenhof. Het verslag besloot met de vaststelling dat de subcommissie een regularisatie bij de aanpassing van de begroting 1994 voorstond van de onregelmatige toestand van de thesaurierekeningen die zich tussen het Fonds voor het Industrieel Onderzoek in Vlaanderen (FIOV) en de begroting bevinden (1 miljard BEF). Deze thesaurierekening is inmiddels op nul BEF gebracht. Het ontwerpdecreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1996 geeft bovendien gestalte aan de centralisatie-intenties met de bundeling van de steun aan fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek in de Administratie Programmatie Wetenschapsbeleid van het Departement Coördinatie.

Inzake de reservevorming door de VZW STOHO (onderwijs) vermeldt het verslag een evolutie in de zin van een terugschroeven van de reserve. Betreurd werd ook dat de VZW nog steeds niet decretaal is geregulariseerd. De reservevorming in de sector welzijn zou gereguleerd worden in de uitvoeringsbesluiten op het decreet van 24 juli 1991 betreffende het algemeen welzijnswerk. Deze regeling is inmiddels getroffen, met inwerkingtreding op 1 april 1995. De problemen inzake de betoelaging van de bouw en uitrusting zijn opgelost ; het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur van persoonsgebonden aangelegenheden heeft een nieuwe subsidiëringsreglementering in het leven geroepen. Betreffende de kinderkribben verloopt die subsidiëring voortaan langs Kind en Gezin.

Als een der oorzaken van een laattijdige gunning van overheidsopdrachten door de Administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer, heeft de secretaris-generaal van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur opgegeven : de schijfsgewijze vrijgave van het investeringsprogramma. De Commissie voor Financiën en Begroting heeft daarop de Vlaamse regering gevraagd hoe dit kan worden opgelost. De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting heeft geantwoord dat het systeem soepel genoeg is en de laattijdige gunningen niet kan uitleggen. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het departement de problemen intern-organisatorisch aanpakt (onder meer middels de aanstelling van een financieel manager). Het Rekenhof heeft zich voorgenomen deze evolutie op de voet te volgen⁴.

6. De zitting 1994-1995

De subcommissie besprak ten slotte op 23 januari en 20 februari 1995 de volgende selectie uit het Boek van het Rekenhof 1994 :

- (1) de subsidiëring van het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen ;
- (2) het project Punt aan de Lijn.

Het Rekenhof is nog niet op de hoogte gesteld van een eventuele rapportering van de resultaten van deze besprekingen aan de Commissie voor Financiën en Begroting.

⁴ Zie het artikel *De betalingsachterstand bij de Administraties van de Wegen en de Waterwegen en het tekort aan ordonnanceringskredieten voor 1994*, p. 157

DE CONTROLE-ACTIVITEITEN VAN HET REKENHOF - NEDERLANDSE KAMER

1. Aan de controle van het Rekenhof onderworpen begrotingsuitgaven

1.1. De begrotingsuitgaven van de Vlaamse Gemeenschap

De onderstaande tabellen geven een overzicht van het aantal en de bedragen van de door de administraties van de Vlaamse Gemeenschap aan het Rekenhof voorgelegde ordonnancements op de kredieten van het jaar 1994 en op de overgedragen kredieten van 1993, alsook van de verrichtingen op thesaurie- en orderekeningen (bedragen in miljoen BEF).

ordonnancements op begrotingskredieten			
aard	aantal	bedrag	%
<i>voorgelegd aan het voorafgaand visum</i>			
– voorafgaand visum	22.102	175.229	35,4
– geldvoorschotten	1.391	3.894	0,8
– overschrijvingen in de schrifturen	23	1.833	0,4
– regularisaties	2	202	0
Totaal	23.518	181.158	36,6
<i>niet voorgelegd aan het voorafgaand visum</i>			
– vaste uitgaven	3.332	313.981	63,4
– voorlopige uitgaven	2	202	0
Totaal	3.334	314.183	63,4
Algemeen totaal	26.852	495.341	100,0

1.2. De begrotingsuitgaven van de Vlaamse provincies

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de uitgaven m.b.t. de Vlaamse provincies (bedragen in miljoen BEF).

provincie	ordonnanties		krediet- openingen		regularisaties van kredietopeningen		geld- voorschotten	
	aantal	BEF	aantal	BEF	aantal	BEF	aantal	BEF
Antwerpen	1.247	3.048,3	151	3.560,5	93	2.948,8	14	2,0
West-Vl.	673	1.762,5	121	1.512,4	23	1.280,3	36	34,4
Oost-Vl.	884	3.318,7	132	3.615,7	24	1.746,6	45	170,4
Limburg	540	1.567,0	169	2.916,8	72	2.339,9	71	177,3
Totaal	3.344	9.696,5	573	11.605,4	212	8.315,6	166	384,1

* De grote verschillen in aantal ordonnances worden veroorzaakt doordat sommige provincies verschillende schuldvorderingen per ordonnantie inschrijven.

Wat betreft de provincie Brabant, zijn aan het Rekenhof (Nederlandse én Franse kamer) in totaal voorgelegd : 2.964 ordonnanties (5.905,0 miljoen BEF), 517 kredietopeningen (5.769,7 miljoen BEF), 299 regularisaties van kredietopeningen (1.705,6 miljoen BEF) en 231 geldvoorschotten (18,4 miljoen BEF).

2. Briefwisseling met leden van de Vlaamse regering en provinciegouverneurs in 1994

In 1994 heeft het Rekenhof 877 brieven gericht aan de minister-president of de leden van de Vlaamse regering. Aan de provinciegouverneurs zijn 197 brieven gericht. De onderstaande tabel biedt een overzicht. De kolom *niveau algemene vergadering* vermeldt in de eerste deelkolom het aantal brieven of briefafschriften met een op het niveau van de algemene vergadering van het Rekenhof behandelde opmerking ; de tweede deelkolom geeft het aantal brieven of briefafschriften waarbij rekeningen van openbare instellingen of van rekenplichtigen gecontroleerd verklaard zijn.

(VM = Vlaamse minister ; G = Gouverneur)
(NK = Nederlandse kamer ; AV = algemene vergadering)

geadresseerde	NK		AV		totalen
	opmerking	opmerking	rekening		
Minister-President	38	4	3		45
VM Financiën/Begroting	77	8	245		330
VM Onderwijs	96	1	38		135
VM Openbare Werken	36	0	49		85
VM Cultuur	27	0	45		72
VM Economie	36	3	5		44
VM Leefmilieu	18	1	19		38
VM Verkeer	25	0	3		28
VM Huisvesting	17	0	7		24
VM Ambtenarenzaken	15	3	5		23
VM Tewerkstelling/Arbeid	11	0	5		16
VM Welzijn/Gezin	12	0	3		15
VM Buitenlandse Handel	6	0	1		7
VM KMO	5	0	0		5
VM Ruimtelijke Ordening	0	0	3		3
VM Wetenschapsbeleid	3	0	0		3
VM Energie	2	0	0		2
VM Externe Betrekkingen	0	0	1		1
VM Sociale Aangelegenheden	0	0	1		1
totaal	424	20	433		877
G Antwerpen	0	0	61		61
G West-Vlaanderen	0	0	15		15
G Oost-Vlaanderen	0	0	18		18
G Limburg	2	0	51		53
G Brabant	1	2	47		50
totaal	3	2	192		197

Verder heeft het Rekenhof op het niveau van de Nederlandse kamer 54 brieven gericht aan diverse Vlaamse instanties. Ten slotte heeft het 172 brieven naar de Vlaamse administraties gestuurd. Het betreft opmerkingen over minder belangrijke kwesties of routinezaken.

3. Briefwisseling met de Vlaamse Raad in de periode van 1 september 1994 tot 31 augustus 1995

Van 1 september 1994 tot 31 augustus 1995 heeft het Rekenhof de volgende brieven en briefafschriften aan de Voorzitter van de Vlaamse Raad gericht :

- 7 brieven betreffende besluiten tot overdrachten van kredietsaldi ;
- 28 brieven betreffende herverdelingen van kredieten⁵ ;
- A14-1.059.016 B2 d.d. 28 september 1994 : rapport over de uitvoeringsrekening van de begroting 1986 ;
- A14-1.059.016 B4 d.d. 28 september 1994 : uitvoeringsrekening van de begroting 1986 - voorontwerp van decreet houdende de eindregeling van de begroting 1986 ;
- N12-1.038.435 B2 d.d. 4 oktober 1994 : de werking van het Mina-fonds over het jaar 1993 ;
- N14-1.073.063 B1 d.d. 13 oktober 1994 : onderzoek van de ontwerpen van decreet houdende de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1995 ;
- N14-1.080.359 B1 d.d. 28 oktober 1994 : ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995 ;
- N14-1.078.291 B2 d.d. 7 november 1994 : afschrift van brief aan de Vlaamse Minister van Cultuur over de VZW Lunatheater⁶ ;
- A14-1.096.302 B1 d.d. 7 december 1994 : beraadslaging d.d. 23 november 1994 van de Vlaamse regering houdende machtiging tot het vastleggen, ordonnanceren en betalen van uitgaven aan te rekenen op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994 ;
- N14-1.063.106 B2 d.d. 1 maart 1995 : rapport over de uitvoeringsrekening van de begroting 1987 ;
- N14-1.063.106 B4 d.d. 1 maart 1995 : rapport over de uitvoeringsrekening van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap over het jaar 1987. Voorontwerp van decreet houdende de eindregeling van de begroting 1987 ;
- N14-1.138.663 B1 d.d. 17 maart 1995 : onderzoek van het ontwerp van decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1995 ;
- N14-1.138.664 B1 d.d. 20 maart 1995 : beraadslaging d.d. 8 maart 1995 van de Vlaamse regering houdende machtiging tot het vastleggen, ordonnanceren en betalen van uitgaven aan te rekenen op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994 ;

⁵ Zie het artikel *De herverdelingen van begrotingskredieten*, p. 22.

⁶ Zie het artikel *De exploitatieovereenkomst met de vzw Lunatheater*, p. 65.

- N14-1.135.857 B1 d.d. 2 juni 1995 : voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1994 ;
- N14-1.165.416 B1 d.d. 4 juli 1995 : beraadslaging d.d. 10 mei 1995 van de Vlaamse regering houdende machtiging tot het vastleggen, ordonnanceren en betalen van uitgaven aan te rekenen op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994 ;
- N12-1.143.610 B1 d.d. 1 augustus 1995 : de financiering van de OVAM en van de VMM⁷.

⁷ Zie het artikel Vervolgartikel : de werking van het Mina-fonds, p. 81.

DE ALGEMENE REKENINGEN VAN HET ALGEMEEN BESTUUR

1. De algemene rekeningen

De algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap moet vóór 30 juni van het jaar na dat waarop zij betrekking heeft, worden voorgelegd aan het Rekenhof⁸, dat ze met zijn opmerkingen doorstuurt naar de Vlaamse Raad. Sinds het afsluiten van het vorige Boek van Opmerkingen werd enkel de rekening 1988 aan het Rekenhof voorgelegd. De onderstaande tabel overziet de stand van voorlegging van de rekeningen (de voor te leggen rekeningen zijn : de uitvoeringsrekening van de begroting, de rekening vermogenswijzigingen en de synthetische rekening, vanaf 1991 aan te vullen met een thesaurierekening).

begrotingsjaar	datum van voorlegging aan het Rekenhof	datum decreet houdende eindregeling van de betrokken begroting
1986	17.07.1992	-
1987	21.10.1993	-
1988	25.04.1995	-
1989-1990	-	-
1991	31.12.1993	-
1992-1994	-	-

Het Rekenhof heeft de controle van de algemene rekeningen 1986 en 1987 beëindigd. Het stuurde de Voorzitter van de Vlaamse Raad op 28 september 1994 en 1 maart 1995 afschriften van de rapporten en opmerkingen die het aan de bevoegde Vlaamse minister richtte (de respectieve Stukken 24 (1993-1994) - Nr.1 en 24 (1994-1995) -Nr.1). Het voltooit thans de controle van de algemene rekening 1988. De diensten van de federale thesaurie moeten de gegevens die nodig zijn voor de opmaak van de algemene rekeningen voor 1989 en 1990 aan de Vlaamse Gemeenschap mededelen. Deze rekeningen zijn nog altijd niet bij het Rekenhof ingediend.

Vanaf de algemene rekening 1991 kon de Vlaamse Gemeenschap een beroep doen op een eigen gegevensbank, wat de indiening van de rekening 1991 heeft bespoedigd. Zoals reeds gesteld in het 151e Boek van Opmerkingen (Stuk 11 (1994-1995) - Nr.1, p. 13) heeft het Rekenhof over de algemene rekening 1991 op 16 augustus 1994 - zijn rapportering aan de Vlaamse Raad voorafgaand - opmerkingen en vragen om opheldering gericht aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting. Op 21 oktober 1994 heeft de minister voorgesteld de technische problemen in een werkgroep te bespreken.

⁸ De comptabiliteitswet van 28 juni 1963, gewijzigd door de wet van 28 juni 1989, is immers, in afwachting van de inwerkingtreding van de in artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 bedoelde wet, van toepassing op de comptabiliteit van de Vlaamse Gemeenschap.

2. De voorafbeelding van de begrotingsuitvoering

In afwachting van de voorlegging van de algemene rekening 1994, heeft het Rekenhof op 2 juni 1995 een voorafbeelding van de begrotingsuitvoering voor 1994 aan de Vlaamse Raad voorgelegd⁹ 10. In 8 hoofdstukken becommentarieerde het de volgende onderwerpen :

(1) De uitvoering van de begroting en het begrotingsresultaat op aanrekenings- en op kasbasis (zie de onderstaande tabel). Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de discrepantie tussen het resultaat op aanrekeningsbasis en dat op kasbasis hoofdzakelijk te wijten is aan ontvangsten- en uitgavenstromen buiten de centrale begroting, voornamelijk van diensten met afzonderlijk beheer en van een aantal openbare instellingen. Ook het vertragingseffect op de wachtrekening van het centraal financieringsorgaan (CFO) heeft het verschil vergroot.

(bedragen in miljoen BEF)

	begroting	uitvoering op aanrekeningsbasis	uitvoering op kasbasis
ontvangsten	462.604,8	461.172,9	481.803
uitgaven	504.119,6	497.556,8	502.055
Totaal	-41.514,8	-36.383,9	-20.252

(2) De ontvangsten (461.172,9 miljoen BEF) stemden nagenoeg met de raming (462.604,8 miljoen BEF) overeen. Bijna 88 % van de inkomsten kwam voort uit gedeelde en samengevoegde belastingen. Een aantal eigen ontvangsten bleven onder de ramingen.

(3) Over de - in twee bijbladen aangepaste - betaalkredieten (inclusief de overdrachten uit 1993), heeft het Rekenhof opgemerkt dat de talrijke kredietherschikkingen, zowel binnen de programma's als over de programmagrenzen heen, aanleiding hebben gegeven tot problemen¹¹.

(4) Een overzicht van de aanwending van de betaalkredieten, heeft de opvallend lage gebruiksgraad van een twintigtal programma's aangetoond, waaronder die voor *Algemene Externe Betrekkingen*, *Integratie Kansarmoede*, *Beeldende Kunsten en Musea*, *Economische Expansie*, *Natuurbehoud en Groenvoorziening* en een aantal infrastructuurprogramma's.

(5) In diverse programma's bleven vastleggingskredieten, alsook lenings- en vastleggingsmachtigingen, onderbenut.

(6) Het aantal diensten met afzonderlijk beheer en instellingen van openbaar nut is in 1994 tot 52 gestegen. Hun begrote ontvangsten en uitgaven kwamen in globo overeen met een bedrag van meer dan 265 miljard BEF. In 1994 realiseerden de instellingen hiervan 220 miljard BEF inkomsten, waarvan 107 miljard BEF uit dotaties vanuit de algemene uitgavenbegroting 1994 van de Vlaamse Gemeenschap.

(7) De Vlaamse regering heeft haar eigen begrotingsnorm, de zogenaamde meesternorm, vrij goed nageleefd. De precieze samenstelling van deze norm is evenwel nog steeds niet volledig afgelijnd.

⁹ Conform artikel 77 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

¹⁰ Het Rekenhof heeft dit ook gedaan voor de begrotingsjaren 1991 tot en met 1993.

¹¹ Zie het artikel *De herverdelingen van begrotingskredieten*, p. 22.

(8) Op 31 december 1993 bedroeg de uitstaande directe schuld van de Vlaamse Gemeenschap 76,4 miljard BEF. In 1994 is zij met 17,1 miljard BEF toegenomen. Op 31 december 1994 bedroeg de schuld aldus 93,5 miljard BEF. Zij bestond integraal uit geconsolideerde schuld. De onderstaande tabel geeft de samenstelling en evolutie ervan weer (in miljoen BEF).

	vorige jaren	1994	totaal
geconsolideerde schuld (lange termijn)	71.500	22.000	93.500
schuld op middellange termijn (van 1 maand tot 1 jaar)	4.900	-4.900	0
totaal	76.400	17.100	93.500

DE REKENINGEN VAN DE DIENSTEN MET AFZONDERLIJK BEHEER

Hieronder volgt een overzicht van de stand van voorlegging van de rekeningen die worden gehouden door de rekenplichtigen van de diensten met afzonderlijk beheer. De rekeningen worden in een latere fase geïntegreerd in de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap.

Dienst met afzonderlijk beheer (DAB)	rekeningen	stand controle Rekenhof
Instituut voor het Archeologisch Patrimonium	1989-1994	rekeningen nog niet opgesteld, door het Rekenhof opgevraagd
Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur	1991-1993 1994	rekeningen voorgelegd, controle beëindigd ¹² , controle op grond van verantwoordingsstukken
Hogere Zeevaartschool	1993-1994	rekeningen voorgelegd, controle in uitvoering
DAB Bijzondere Jeugdbijstand – De Zande	1992-1993 1994	rekeningen voorgelegd, controle beëindigd rekening voorgelegd, controle in uitvoering
DAB Bijzondere Jeugdbijstand – De Kempen	1992-1993 1994	rekeningen voorgelegd, controle beëindigd rekening voorgelegd, controle in uitvoering
Fonds voor Medische, Sociale en Pedagogische Zorg voor Gehandicapten	1994	rekening voorgelegd, controle beëindigd
Vlaams Infrastructuurfonds	1992-1994	controle op grond van verantwoordingsstukken
Fonds voor de financiering van het Urgentieplan voor de sociale huisvesting	1993-1994	rekeningen voorgelegd, controle beëindigd
Luchthaven Antwerpen	1993 1994	rekening voorgelegd, controle beëindigd ¹³ controle op grond van verantwoordingsstukken
Luchthaven Oostende	1993 1994	rekening voorgelegd, controle beëindigd ¹⁴ controle op grond van verantwoordingsstukken
Kasteel van Gaasbeek	1993-1994	rekeningen voorgelegd, controle beëindigd
Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen	1993 1994	rekening voorgelegd, controle beëindigd rekening voorgelegd, controle in uitvoering
De Brakke Grond	1993-1994	rekening voorgelegd, controle beëindigd
Vlaams Landbouwinvesteringsfonds	1994	rekening voorgelegd, controle beëindigd
Vlaams Fonds voor de Promotie van de Producten van de Landbouw, Tuinbouw en Zeevisserij	1994	controle op grond van verantwoordingsstukken
Grindfonds	1994	rekening voorgelegd, controle beëindigd

¹² Het Rekenhof stuurde de gecontroleerde rekeningen terug om herwerkt te worden, wat gevolgen heeft voor de opmaak van de rekening 1994, die nog niet is voorgelegd.

¹³ Het Rekenhof heeft de rekening teruggestuurd voor herwerking.

¹⁴ Het Rekenhof heeft de rekening teruggestuurd voor herwerking.

DE REKENINGEN VAN DE VLAAMSE INSTELLINGEN VAN OPENBAAR NUT

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de stand van de controle van het Rekenhof op de rekeningen van de instellingen van openbaar nut van de Vlaamse Gemeenschap die op 30 juni 1995 hun rekening 1994 hadden moeten voorleggen. Van de voorgaande rekeningen die niet in de tabellen zijn opgenomen, mag worden aangenomen dat zij officieel zijn gecontroleerd verklaard.

1.185.720

Op 4 augustus 1995 heeft het Rekenhof bij de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting aangedrongen op de onverwijld voorlegging van de nog ontbrekende rekeningen.

Officiële rekening :

door de toezichthoudende overheid aan het Rekenhof voorgelegd.

Officieuze rekening :

het Rekenhof heeft van de instelling zelf een, nog niet door de toezichthoudende overheid voorgelegde, rekening verkregen.

Controle op grond van verantwoordingsstukken :

bij ontstentenis van een rekening, voert het Rekenhof zijn controle ter plaatse uit op grond van verantwoordingsstukken.

instelling	rekening	stand van de controle van het Rekenhof
CATEGORIE A (artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 en de oprichtingsdecreten)		
Vlaams Financieringsfonds voor het Herstel van de Gemeentefinanciën	1989-1994	controle officiële rekeningen in uitvoering
Fonds Economische Expansie en Regionale Reconversie - Middelgrote en Grote Ondernemingen (FEER-MGO)	1992-1993 1994	controle officiële rekeningen beëindigd controle officiële rekening in uitvoering
Fonds Economische Expansie en Regionale Reconversie - Kleine Ondernemingen (FEER-KMO)	1992-1993 1994	controle officiële rekeningen beëindigd controle officiële rekening in uitvoering
Fonds voor het Industrieel Onderzoek in Vlaanderen (FIOV)	1992-1993 1994	controle officiële rekeningen in uitvoering controle op grond van verantwoordingsstukken
Fonds bestemd voor het Instandhouden en Uitbreiden van de Koopvaardij- en Vissersvloot	1991-1992	controle officiële rekeningen in uitvoering
Openbare Afvalstoffenmaat- schappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekening in uitvoering
Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekening in uitvoering

instelling	rekening	stand van de controle van het Rekenhof
CATEGORIE A (artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 en de oprichtingsdecreten)		
Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Inrichtingen (VFBZMSI)	1994	controle officiële rekening beëindigd ¹⁵
Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)	1994	controle officiële rekening beëindigd ¹⁶
Fonds Bijzondere Jeugdbijstand (FBJ)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekening in uitvoering
Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid in Vlaams Brabant (Vlabinvest)	1992 1993-1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekeningen in uitvoering
Fonds Film in Vlaanderen	1994	controle officiële rekening in uitvoering
CATEGORIE B (artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 en de oprichtingsdecreten)		
Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme (VCGT)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekening in uitvoering
Vlaamse Dienst voor Buitenlandse Handel (VDBH)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekening in uitvoering
Vlaams Instituut voor de Bevordering van het Wetenschappelijk Technologisch Onderzoek in de Industrie (IWT)	1993-1994	controle officiële rekeningen in uitvoering
Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle op grond van verantwoordingsstukken
Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM)	1990 1991-1994	controle officiële rekening beëindigd controle officieuze rekeningen in uitvoering
Vlaamse Landmaatschappij (VLM)	1989-1990 1991-1992 1993-1994	controle officieuze rekeningen beëindigd controle officiële rekeningen beëindigd controle officiële rekeningen in uitvoering
Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW)	1993 1994	controle officiële rekening in uitvoering controle officieuze rekening in uitvoering ¹⁷
Universitair Ziekenhuis Gent (UZG)	1993-1994	controle officieuze rekeningen beëindigd
Dienst Scheepvaart	1992-1994	controle officiële rekeningen beëindigd
Intercommunale Maatschappij van de Linker Scheldeoever (IMALSO)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekening in uitvoering
Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen (MBZ)	1990-1994	controle officiële rekeningen in uitvoering
Kind en Gezin	1994	controle officiële rekening beëindigd
SUI GENERIS		
Vlaams Instituut voor het Zelfstandig Ondernemen (VIZO)	1993 1994	controle officieuze rekening beëindigd controle op grond van verantwoordingsstukken
Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs (ARGO)	1993 1994	controle officieuze rekening beëindigd controle officieuze rekening in uitvoering

¹⁵ Voor de periode van 1.1.1994 tot 30.6.1994.

¹⁶ Voor de periode van 30.6.1994 tot 31.12.1994.

¹⁷ Het Rekenhof heeft tot op heden wel een jaarrekening ontvangen, maar geen uitvoeringsrekening.

instelling	rekening	stand van de controle van het Rekenhof
SUI GENERIS		
Dienst voor Infrastructuur- werken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO)	1993 1994	controle officiële rekening in uitvoering controle op grond van verantwoordingsstukken
Vlaamse Onderwijsraad (VLOR)	1993 1994	controle officiële rekening in uitvoering controle op grond van verantwoordingsstukken
Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (VVM)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekening in uitvoering
Vlaams Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (BLOSO)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekening beëindigd
Vlaams Fonds voor Sociale Inte- gratie van Personen met een Handicap (VFSIPH)	1991-1993 1994	controle officiële rekeningen beëindigd controle officiële rekening in uitvoering
De Nederlandse Radio- en Televisieuitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Ge- meenschap (BRTN)	1993 1994	controle officiële rekening beëindigd controle officiële rekening beëindigd
Openbaar Psychiatrisch Zieken- huis - Geel (OPZ Geel)	1994	controle officiële rekening in uitvoering
Openbaar Psychiatrisch Zieken- huis - Rekem (OPZ Rekem)	1994	controle officiële rekening in uitvoering

Als bijlage zijn samenvattende uitvoeringsrekeningen opgenomen van diverse Vlaamse openbare instellingen, recent door het Rekenhof gecontroleerd verklaard.

DE HERVERDELINGEN VAN BEGROTINGSKREDIETEN

1. Wetgeving

Artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit stelt een ordonnancerende minister in de mogelijkheid, met instemming van de Vlaamse Minister van Begroting, tijdens het begrotingsjaar en *binnen de perken van de kredieten van eenzelfde programma*, de basisallocaties te herverdelen (*gewone herverdeling*). Hij moet de aldus gewijzigde administratieve begrotingen aan de Vlaamse Raad en het Rekenhof overleggen. Het Rekenhof deelt onverwijld zijn opmerkingen aan de Vlaamse Raad mede.

Als de herverdeling plaatsvindt in een activiteitenprogramma en betrekking heeft op een bedrag van meer dan 50 miljoen BEF, of, gelijktijdig, op meer dan 15 procent van de betrokken basisallocatie en op een bedrag van ten minste 5 miljoen BEF, dient het herverdelingsbesluit te worden onderworpen aan de procedure tot het bekomen van een conformiteitsmotie vanwege de Vlaamse Raad.

Kredietwijzigingen kunnen ook plaatsvinden krachtens bijzondere decreetsbepalingen, die in de algemene uitgavenbegroting worden opgenomen (*decretale of speciale herverdelingen*). Die decreetsbepalingen kunnen machtiging verlenen tot :

- kredietherverdelingen over verschillende programma's heen (als uitzondering op het bovengenoemde artikel 15) ;
- kredietoverdrachten¹⁸ ;
- de verdeling van provisionele kredieten bij besluit van de Vlaamse regering of bij ministerieel besluit.

Het aantal decretale kredietherverdelingen is in de laatste jaren aanzienlijk toegenomen, zodat de regeling van artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit meer uitzondering dan regel is geworden.

2. Een overzicht van de opmerkingen van het Rekenhof inzake herverdelingen

Sinds de afsluiting van het Boek 1994 heeft het Rekenhof aan de Vlaamse Raad verschillende brieven met opmerkingen over herverdelingen gestuurd¹⁹.

Het Rekenhof heeft andermaal vastgesteld dat kredietherverdelingen in de financiële bestanden van de Vlaamse Gemeenschap zijn ingevoerd zonder dat het in kennis werd gesteld van de betrokken besluiten, gestaafd met voor eensluidend verklaarde afschriften. De Administratie Accounting, Budgettering en Financieel Management van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, die belast is met het beheer en het invoeren van de kredieten in het financieel systeem van de Vlaamse Gemeenschap, voert soms kredietherschikkingen in zonder over de overeenkomstige besluiten te beschikken. Daar het Rekenhof, bij ontstentenis van de

¹⁸ In afwijking van artikel 35, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en het koninklijk besluit van 4 februari 1988 tot vaststelling van de modaliteiten en voorwaarden volgens dewelke gesplitste kredieten kunnen overgedragen worden naar het volgende jaar.

¹⁹ Zie ook de briefwisseling met de Vlaamse Raad in de periode van 1 september 1994 tot 31 augustus 1995, weergegeven op p. 13.

authentieke verantwoordingsstukken, met deze kredietherschikkingen geen rekening kan houden, ontstonden in zijn gegevensbank kredietoverschrijdingen. Een aanzienlijke vertraging in de betalingen was het gevolg.

Het Rekenhof heeft dit probleem herhaaldelijk onder de aandacht van de Vlaamse Raad en van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting gebracht²⁰. Het werd recentelijk besproken op een overlegvergadering d.d. 28 april 1995²¹.

Het Rekenhof heeft ook een aantal *individuele opmerkingen* geformuleerd ten aanzien van bepaalde herverdelingsbesluiten :

- een besluit schreef een niet-gesplitst krediet over naar een gesplitst krediet²², wat strijdig is met de decretaal vastgestelde opdeling van kredieten volgens hun aard ;

- de verdeling van een provisioneel krediet naar basisallocaties die niet zijn vervat in het overeenkomstige decreetsartikel van de algemene uitgavenbegroting, is onuitvoerbaar²³ ;

- de toewijzing van een gedeelte van een provisioneel krediet naar een basisallocatie die zelf een provisioneel krediet vormt, is onverenigbaar met het concept *provisioneel krediet* en met de machtiging uit het begrotingsdecreet waarop het besluit is gegrond²⁴ ;

- bepaalde herverdelingen overschreden de door artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit voorgeschreven drempelbedragen en dienden te worden onderworpen aan de procedure tot het bekomen van een conformiteitsmotie van de Vlaamse Raad²⁵ ;

- in één geval bestond geen overeenstemming tussen de administratieve begroting die bij het herverdelingsbesluit werd gevoegd, en het tweede aanpassingsblad 1994²⁶ ;

²⁰ Naar aanleiding van individuele herverdelingsbesluiten, in het Boek 1994 (Stuk 11 (1994-1995) - Nr.1 van 18 oktober 1994), en de prefiguraties van de uitvoering van de begrotingen 1993 en 1994 (De Stukken 22 (1993-1994) - Nr.1 van 31 mei 1994 en 22 (BZ 1995) - Nr.1 van 13 juni 1995).

²¹ Met vertegenwoordigers van het Rekenhof, de Kanselarijdiens, het kabinet Financiën en Begroting en de Administratie Accounting, Budgettering en Financieel Management van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

²² Besluit van de Vlaamse regering van 9 november 1994 houdende gedeeltelijke verdeling van een naar het begrotingsjaar 1994 overgedragen provisioneel krediet.

²³ Deze onuitvoerbaarheid kleeft aan het in de vorige voetnoot vermelde besluit van 9 november 1994, alsook aan een ministerieel besluit van 7 december 1994 houdende verdeling van provisionele kredieten.

²⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 14 december 1994 houdende verdeling van een provisioneel krediet.

²⁵ Besluiten van de Vlaamse regering van 23 november 1994 en 29 maart 1995 tot herverdeling van basisallocaties.

²⁶ Het reeds genoemde besluit van de Vlaamse regering van 23 november 1994 tot herverdeling van basisallocaties.

– een overdracht had betrekking op saldi van gesplitste kredieten die reeds van 1993 naar 1994 waren overgedragen²⁷, terwijl de door de wet vereiste uitzonderlijkheid van de overdracht onvoldoende kon worden afgeleid uit de consideransen van het besluit²⁸.

Ten slotte heeft het Rekenhof herhaaldelijk opgemerkt dat als *kredietdonor* fungerende basisallocaties te weinig kredieten bevatten om de herverdelingen mogelijk te maken, dat sommige besluiten (formeel) verkeerd gemotiveerd waren, dat de datering en het zegel van de Vlaamse Gemeenschap ontbraken, of dat de besluiten niet voor eensluidend waren verklaard.

²⁷ Het niet gedateerde besluit van de Vlaamse regering houdende overdracht van saldi van gesplitste kredieten op basisallocatie 71.01 (aankoop en verbouwing van gebouwen - Hotel Errera), programma 01.10, van het begrotingsjaar 1994 naar het begrotingsjaar 1995.

²⁸ Het Rekenhof merkte op dat de inschrijving van gesplitste kredieten voor 1995 het annaliteitsbeginsel van de begroting en de prerogatieven van de Vlaamse Raad beter zou hebben gerespecteerd.

BESLISSINGEN VAN DE VLAAMSE REGERING WAARBIJ NIEUWE UITGAVEN OF UITGAVEN BOVEN DE BEGRO- TINGSKREDIETEN WORDEN GEMACHTIGD

Sedert het vorige Boek van het Rekenhof heeft de Vlaamse regering driemaal gebruik gemaakt van de procedure van artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Volgens dit artikel kan de Vlaamse regering in dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden, bij gemotiveerde beslissing machtiging verlenen tot het vastleggen, ordonnanceren en betalen van uitgaven boven de limiet van de begrotingskredieten of, bij ontstentenis van kredieten, ten belope van het door de beslissing vastgestelde bedrag. De tekst van deze begrotingsbeslissingen moet onmiddellijk worden medegedeeld aan het Rekenhof, dat onverwijld zijn opmerkingen naar de Vlaamse Raad stuurt.

1. Begrotingsbeslissingen van de Vlaamse regering

1.1. Begrotingsbeslissing van 23 november 1994

1.096.302

Op 25 november 1994 heeft de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting het Rekenhof in kennis gesteld van de begrotingsbeslissing van de Vlaamse regering d.d. 23 november 1994. De beslissing creëerde 1.708 miljoen BEF niet-gesplitste kredieten en 11,8 miljoen BEF gesplitste vastleggingskredieten en blokkeerde 634,1 miljoen BEF niet-gesplitste kredieten, 792,7 miljoen BEF gesplitste vastleggingskredieten en 1.065,7 miljoen BEF gesplitste ordonnanceringskredieten, gespreid over diverse programma's. De beslissing had te maken met :

(1) de minnelijke schikking met de NV Liefkenshoektunnel na de veroordeling van het Vlaams Gewest tot het betalen van een schadevergoeding²⁹ (1.420 miljoen BEF bijkomende niet-gesplitste kredieten) ;

(2) de beslissing van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot sluiting van een dading met de NV Flandria betreffende de exploitatie van de veren Hoboken-Kruibeke, Bazel-Hemiksem en Lillo-Doel (207 miljoen BEF bijkomende niet-gesplitste kredieten) ;

(3) de veroordeling van de Vlaamse Gemeenschap bij vonnis van 7 september 1994 van de rechtbank van eerste aanleg van Mechelen tot betaling van schadevergoedingen en verwijlrenten aan een aannemer ingevolge betwiste betalingen en de stillegging van de werken (11,8 miljoen BEF bijkomende gesplitste vastleggingskredieten) ;

(4) het op Europees niveau opgestelde saneringsprogramma voor de binnenvaart (81 miljoen BEF extra niet-gesplitste kredieten).

De Vlaamse Raad heeft deze begrotingsbeslissing geregulariseerd bij decreet van 21 december 1994 houdende de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1994.

²⁹ Zie het artikel *De contracten betreffende de Liefkenshoektunnel*, p. 167.

1.2. Begrotingsbeslissing van 8 maart 1995

1. 138.664

Deze beslissing is ingegeven door de nakende ontbinding van de Vlaamse Raad in april 1995, waardoor onzekerheid ontstond over de mogelijkheid nog tijdig een klassiek aanpassingsblad bij de oorspronkelijke begroting 1995 door de Vlaamse Raad te laten goedkeuren. De regeringsbeslissing voerde in totaal 1.208,1 miljoen BEF nieuwe kredieten in en blokkeerde 953,3 miljoen BEF kredieten.

De Vlaamse Raad heeft deze beslissing geregulariseerd bij decreet van 4 april 1995 houdende de eerste aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1995.

1.3. Begrotingsbeslissing van 10 mei 1995

1. 165.416

De begrotingsbeslissing van 10 mei 1995 is pas op 20 juni 1995 aan het Rekenhof medegedeeld. Zij voerde 278,9 miljoen BEF bijkomende niet-gesplitste kredieten in en blokkeerde eenzelfde bedrag. De kredietverhogingen hadden alle betrekking op subsidies voor werkings- en uitrustingskosten van officiële en vrije gesubsidieerde onderwijsinstellingen. De regularisatie van de beslissing ligt vervat in het ontwerp van decreet houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1995. De Vlaamse Raad behandelt momenteel dit ontwerp.

2. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft enkel over de begrotingsbeslissing van 10 mei 1995 opmerkingen geformuleerd. Op 4 juli 1995 deelde het de Voorzitter van de Vlaamse Raad mede dat de motivering, die bij dergelijke beslissingen uitermate belangrijk is, in casu niet beantwoordde aan de criteria van de uitzonderlijke of onvoorziebare omstandigheden. Uit bij het betrokken bestuur ingewonnen informatie bleek dat de techniek van artikel 44 werd gebruikt om de bedragen van de betrokken basisallocaties, die bij de opmaak van de initiële begroting 1995 bij vergissing te laag werden geraamd, eenvoudigweg te verhogen. De aanhef van de beslissing vermeldde niet waarom de kredieten niet in het eerste aanpassingsblad 1995 werden opgenomen.

VISUM ONDER VOORBEHOUD

Krachtens artikel 14 van de inrichtingswet van het Rekenhof en artikel 71 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, kan de Vlaamse regering het Rekenhof ingevolge een geschilberaadslaging onder haar verantwoordelijkheid nopen een eerder geweigerd visum onder voorbehoud toch te verstrekken. Sinds 20 januari 1993 heeft de Vlaamse regering geen gebruik meer gemaakt van deze mogelijkheid.

JURISDICTIONELE TAAK³⁰

Tijdens de periode van 1 juli 1994 tot 31 augustus 1995 heeft het Rekenhof inza-ke tekorten van openbare rekenplichtigen, ressorterend onder de Vlaamse Gemeenschap, twee dossiers behandeld. Ter zake is één arrest tot verlening van kwijting en één arrest tot verlening van ambtshalve kwijting gewezen (voor een totaal bedrag van 479.042 BEF).

departement	instelling	bedrag	arrest
Onderwijs	LORGO nr. 243 SG Wetteren	42.510	kwijting
Onderwijs	SABMO RSG Roeselare III	436.532	ambtshalve kwijting

³⁰ De door het Rekenhof bij de uitoefening van zijn jurisdictionele opdracht gevolgde pro-cedure is gewijzigd door de wet van 3 april 1995 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en van de wetten op de rijkscomptabiliteit gecoördineerd op 17 juli 1991 (Belgisch Staatsblad van 13 mei 1995). Deze wet is in wer-king getreden op 1 september 1995. De oude procedure, met een eenzijdig en niet-open-baar karakter, heeft plaats gemaakt voor een tegensprekelijk debat in openbare zitting tussen de vertegenwoordigers van de administratie en de rekenplichtige, ieder eventueel bijgestaan door een raadsman.

STAATSHERVORMING, ALGEMENE ZAKEN EN VERZOEKSCHRIFTEN

AMBTENARENZAKEN : DE CONTRACTUELE TEWERKSTELLING IN HET MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Het Rekenhof heeft in 1994 een onderzoek gewijd aan de tewerkstelling van de contractuelen in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (15 % van het totale personeelsaantal). Het heeft hierbij bijzondere aandacht besteed aan het wervingsbeleid en de bezoldiging. Behalve het gebrek aan interne controle, heeft het de vaagheid van de organieke regeling voor contractuele aanwerving, alsook het gebrek aan criteria opgemerkt. Dit heeft ertoe geleid dat het ministerie betrekkingen, ook permanente, op willekeurige wijze contractueel of statutair toewijst. Meestal gaat het hierbij om contracten van onbepaalde duur. Het heeft ook de toepassing van de overgangsregeling voor contractuelen in de wet van 20 februari 1990 betreffende het personeel van de overheidsbesturen en van sommige instellingen van openbaar nut (prioritaire statutaire indiensttreding, tewerkstellingswaarborg en ontslagregeling) bekritiseerd. In bijkomende orde formuleerde het Rekenhof opmerkingen over de toelatingsvoorwaarden, de weddeschalen en geldelijke anciënniteit van contractuele personeelsleden. De Vlaamse Minister van Ambtenarenzaken heeft herhaaldelijk met het argument soepelheid van personeelsbeleid en -beheer gerepliceerd.

1. Omvang en rechtsgrond van het fenomeen

De onderstaande tabel overziet de contractuele tewerkstelling in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap op 1 januari 1995³¹ :

Departementen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	contractueel personeel per niveau						Statutair personeel	% contractuelen op totaal aantal personeelsleden
	1/A	2+/B	2/C	3/D	4/E	totaal		
Algemene Zaken en en Financiën	15	8	40	31	490	³² 584	671	47 %
Coördinatie	19	–	16	18	1	54	244	18 %
Economie, Werkgelegenheid en Binnenlandse Aangelegenheden	58	–	49	42	57	206	721	22 %
Leefmilieu en Infrastructuur	62	11	86	71	158	388	5.492	7 %
Onderwijs	18	3	111	22	27	181	1.071	
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	24	42	62	30	68	226	1.180	17 %
Totaal	196	64	364	214	801	1.639	9.379	15 %

³¹ De cijfers werden geput uit het document *Personeelssterkte in de Overheidssector* van het federale Ministerie van Ambtenarenzaken.

³² Onder wie 454 personeelsleden belast met een schoonmaak- of restaurantfunctie in de zes departementen. Het departement Algemene Zaken en Financiën beheert echter de personeelsdossiers.

Decennialang stelden rechtsleer en rechtspraak dat de tewerkstelling van contractuele personeelsleden in de overheidssector een uitzondering moest zijn op de algemene regel van statutaire tewerkstelling. De overheid kon enkel contractuelen inschakelen voor essentieel tijdelijke taken of opdrachten die buiten de verwezenlijking van de eigenlijke organieke doelstellingen van de openbare dienst stonden. Recentelijk heeft een organieke regeling tot aanwerving van contractuele personeelsleden dit standpunt geformaliseerd³³. In deze regeling zijn drie gronden voor contractuele aanwerving opgesomd :

- om aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, hetzij voor in de tijd bepaalde acties, hetzij voor een buitengewone toename van het werk ;
- om ambtenaren te vervangen die hun betrekking niet of slechts deeltijds bekleden ;
- om bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen.

1.061.087

De problematiek statutaire versus contractuele tewerkstelling impliceert evenwel meer dan het al of niet eerbiedigen van rechtsnormen : contractuele personeelsleden vergen van de overheid hogere patronale sociale zekerheidsbijdragen dan statutaire. Bovendien bestaan er voor hen in het Vlaamse ministerie momenteel nagenoeg geen juridische normen die de aanwervingen regelen en wervingsprocedures vastleggen³⁴. Het ministerie werft ze doorgaans zonder selectietesten of examens bij het Vast Wervingssecretariaat.

De minister argumenteerde herhaaldelijk dat hij de mogelijkheid moest hebben een soepel personeelsbeleid en -beheer te voeren. Het Rekenhof deelt de mening dat de Vlaamse overheid met het oog op een adequate, zuinige, en efficiënte besluitvorming zo vrij mogelijk moet kunnen inspelen op problemen en omstandigheden. De rechtspositieregeling is doorgaans evenwel niet uit die bekommernis voortgevloeid, maar uit bijvoorbeeld het streven naar objectiviteit in de rechtsrelaties met de ambtenaar of kandidaat-ambtenaar. Indien de overheid na een evaluatie oordeelt dat bepaalde rechtsnormen een soepel beleid belemmeren, kan zij aanpassingsinitiatieven ondernemen. Zijn die normen op een ander niveau vastgelegd (bv. het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes), dan kan zij bij de bevoegde overheid aandringen op initiatieven. In geen geval kan de belemmering van soepelheid argument zijn om de geldende regelgeving inzake personeelsaangelegenheden niet of minder consequent toe te passen.

³³ Artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit nr. 56 van 16 juli 1982 betreffende de werving in sommige overheidsdiensten en later artikel 2 van het koninklijk besluit van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissies en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen.

³⁴ Behalve de bepalingen inzake diploma, moraliteit, burgerlijke en politieke rechten, militaire dienstplicht en lichamelijke geschiktheid, alsook de uitzonderingen vermeld in artikel XIV, 5, § 2, van het Vlaams Personeelsstatuut (besluit van de Vlaamse regering van 24 november 1993 houdende organisatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel).

2. Interne controle bij de aanwerving van contractuelen

J 971.440

Op 27 september 1994 heeft het Rekenhof het gebrek aan interne controle bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap vastgesteld na de opheffing van een aantal federale normen en procedures³⁵. Het Rekenhof heeft inzonderheid verwezen naar de regels die de vaststelling van de nietigheid van onregelmatige aanwervingen en tewerkstellingen en de erop volgende ontslagprocedure voorschrijven, met betrokkenheid van de Inspectie van Financiën en de uitbetalingsdienst bij de opsporing van onregelmatige aanwervingen³⁶. Het Rekenhof acht deze procedures en normen ook voor het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap nuttig, temeer daar het Vast Wervingssecretariaat de wettigheid van de aanwerving van contractuelen niet controleert³⁷.

De minister heeft geantwoord dat de individuele visumverlening door de Inspectie van Financiën overbodig zal worden naarmate jaarlijkse aanwervingsplannen zullen bestaan³⁸. Het invoeren van bijkomende controles zou volgens hem ingaan tegen de geest van de nieuwe begrotingscontrole en de algemene beleids-optie te dereguleren. Hij vindt ook een controle op de nietigheid van de aanwerving³⁹ onnodig : elke aanwervende overheid moet met verantwoordelijkheid waken over de regelmatigheid van iedere contractuele aanwerving.

3. Opmerkingen over de organieke regeling tot aanwerving van contractuelen

1.061.087

3.1. De uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften

Aangezien statutaire personeelsleden vastheid van betrekking genieten, heeft de overheid er voor precaire taken belang bij contractuelen aan te werven. Op 20 december 1994 heeft het Rekenhof opgemerkt dat de overheid het begrip uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften kan toepassen op elke vorm van precaire tewerkstelling. Behalve een buitengewone toename van de werkhoeveelheid, zouden ook in aanmerking komen :

- de uitvoering van een welbepaalde taak ;
- de tijdelijke invulling van een voorlopig vacante statutaire betrekking, mits de aanwervingsprocedure voor het statutaire personeelslid was aangevat ;
- wanneer de overheid voor nieuwe permanente functies in de regelgeving uitdrukkelijk voorziet in een evaluatie die na een proefperiode tot bijsturing, maar ook afschaffing van de nieuwe taken kan leiden, kunnen arbeidsovereenkomsten de periode voorafgaand aan de evaluatie overbruggen ;
- wanneer de tewerkstelling afhangt van een precaire subsidiëring door derden, zoals de steun van het Europees Sociaal Fonds voor tewerkstellingsprogramma's.

³⁵ Door de opheffing van het oorspronkelijke artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn zij niet meer van toepassing op het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

³⁶ Vastgelegd in de artikelen 8 en volgende van het koninklijk besluit nr. 56 van 16 juli 1982 betreffende de werving in sommige overheidsdiensten.

³⁷ In de praktijk verleent de inspecteur van financiën bij elke contractuele aanwerving nog steeds zijn advies op basis van artikel 14 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole.

³⁸ Ter uitvoering van het besluit van de Vlaamse regering van 16 november 1994 tot regeling van de begrotingscontrole.

³⁹ Zoals voorgeschreven door het koninklijk besluit nr. 56.

Op 8 mei 1995 heeft de minister geantwoord dat het de flexibiliteit van het personeelsbeheer zou schaden, als de overheid enkel tijdelijk contractueel zou mogen werven ter invulling van voorlopig vacante statutaire betrekkingen op voorwaarde dat de wervingsprocedure voor statutairen is aangevat.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat controle heeft uitgewezen dat zonder die voorwaarde wel eens vergeten wordt nog statutaire personeelsleden aan te werven.

Het Rekenhof heeft ook opgemerkt dat de Vlaamse regering de duur van de contractuele indienstneming voor buitengewone en tijdelijke personeelsbehoeften voor veel functies en projecten niet heeft vastgelegd⁴⁰.

De minister heeft dit toegegeven en kondigde een regularisatiebesluit aan. Voor de opmerking van het Rekenhof dat verscheidene contractueel ingevulde projecten permanente taken behelsden, heeft de minister niet de bewijzen van het tegendeel geleverd.

3.2. Vervanging van afwezige ambtenaren

1.061.089

Met betrekking tot de tewerkstelling van contractueel personeel in vervangingsopdrachten, heeft het Rekenhof op 24 januari 1995 opgemerkt dat de vervangers niet altijd in de dienst van de afwezige statutaire personeelsleden zijn tewerkgesteld of er dezelfde taken hebben gekregen⁴¹.

Verder heeft het Rekenhof onderstreept dat *poolsystemen*⁴² afwijken van de algemene regel en enkel aanvaardbaar zijn als personeelsleden niet nominatief kunnen worden vervangen. De overheid moet de poolvorming alleszins afbakenen (bv. het aantal te begeven verwante betrekkingen in een aantal verwante diensten vaststellen). Het gehele ministerie mag niet tot één pool verworden. Bij functionele noodwendigheden zijn wijzigingen van de personeelsformatie of personeelsmutaties meer aangewezen dan het aanstellen van een vervanger in een andere functie dan die van het afwezige personeelslid.

De Inspectie van Financiën stemde met het vervangingssysteem in op grond van de door de administratie aangevoerde budgettaire neutraliteit : het ministerie zou enkel in vervangers voorzien waar dit een weddevermindering met zich brengt. Het Rekenhof heeft evenwel vastgesteld dat de administratie ook voorziet in de vervanging van personeelsleden die naar een Vlaams kabinet worden gedetacheerd. Daar zij bezoldigd blijven vanuit het interdepartementaal bestaansmiddelenprogramma zonder terugbetaling vanuit de kabinetsbegroting, zijn dergelijke vervangingen geenszins budgettair neutraal. Bij de verwijdering van de overeenkomstige afwezigheden uit de berekening van het afwezigencentingent ontstaat daarenboven een overtal aan contractanten in vervangingsopdrachten.

⁴⁰ Tot 1 januari 1994 schreef artikel 97, § 2, van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid dit voor. Nadien is dit artikel decretaal opgeheven (decreet van 15 juni 1994).

⁴¹ Dit principe geldt nochtans a fortiori bij de vervanging van een personeelslid in loopbaanonderbreking. Dit uitgangspunt is bevestigd in de toelichting bij het Vlaamse personeelsstatuut (artikel XI 52 van het besluit van 24 november 1993).

⁴² Op een bepaalde referentiedatum worden de afwezigheden in een periode van 1 jaar voorafgaand aan de referentiedatum getotaliseerd en omgezet naar kalenderdagen. Dit totaal wordt gedeeld door 365 teneinde het totale verlies, uitgedrukt in manjaar (voltijdse equivalenten), te bekomen.

De minister heeft op 1 augustus 1995 geantwoord dat de vervanging van afwezige ambtenaren globaal altijd een budgettaire besparing oplevert, daar de vervanger in een graad gelijk aan of lager dan die van de afwezige ambtenaar aangeworven wordt.

Het Rekenhof heeft op 12 september 1995 gerepliceerd dat dit principe aan toont dat de vervanging op individuele basis budgettair neutraal dient te zijn.

Het Rekenhof had tevens opgemerkt dat vervanging enkel verantwoord is als anders een belangrijk outputverlies zou geleden worden. Onbezoldigd verlof van maximaal 20 werkdagen per jaar⁴³, gespreid over een heel jaar, is niet van die aard. Ten slotte had het Rekenhof aangedrongen op de organisatie van een intern controlesysteem op deze contractuele vervangingen.

De minister heeft hierop geantwoord dat de centrale aanwervingsdienst van het ministerie als enige belast werd met de invoering in het personeelssysteem van nieuwe personeelsleden. Deze dienst kan volgens hem aldus een effectieve en efficiënte controle uitvoeren.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat een onafhankelijke instantie zich op basis van objectieve gegevens, eventueel verstrekt door de bovengenoemde dienst, zou moeten uitspreken over de toelaatbaarheid van de contractuele vervanging.

3.3. Bijkomende of specifieke opdrachten

1.061.087

Het Rekenhof heeft gewezen op de onduidelijkheid van het begrip *bijkomende of specifieke opdracht*, waardoor de grens met de normale statutaire opvulling van organieke taken vervaagt. Momenteel kan het ministerie de functies op willekeurige wijze contractueel of statutair toewijzen. De Vlaamse regering of de Minister van Ambtenarenzaken zouden ter zake criteria moeten vastleggen, die rekening houden met twee beginselen :

- permanente taken die niet bijdragen tot de realisatie van specifieke administratieve doelstellingen komen niet ter discussie (bv. schoonmaak-, restaurant- en bewakingspersoneel) ; deze taken kunnen *bijkomend* heten ;
- taken waarvoor de bestaande personeelsformatie betrekkingen bevat of die hier gelijkaardig aan zijn, alsook nieuwe taken die moeten bijdragen tot de vervulling van nieuwe permanente organieke doelstellingen, moeten in beginsel worden waargenomen door statutaire personeelsleden.

Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat sommige taken die het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap als bijkomende en specifieke opdrachten beschouwt en die het heeft opgesomd in het Vlaamse personeelsstatuut⁴⁴, niet aan die beginselen beantwoorden. Deze opsomming van betrekkingen met vermelding van de graad, beantwoordt bovendien niet aan de vereiste een lijst met de *concrete functies* die bijkomend en specifiek zijn, vast te stellen⁴⁵. Zij beantwoordt evenmin aan de decretale eis voor de aanwervingen tussen 21 december 1990 en 31 december 1993 de functies inhoudelijk te definiëren of de voorwaarden te omschrijven⁴⁶.

⁴³ Artikel XI 87, 1°, van het Vlaamse personeelsstatuut.

⁴⁴ Artikel XIV 5, § 2, van het statuut. Vóór 1 januari 1994 waren deze betrekkingen opgenomen in aparte besluiten van de Vlaamse regering.

⁴⁵ Zoals vermeld in artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes. Indien de opdracht niet inhoudelijk wordt verduidelijkt, kan ook het specifieke karakter ervan niet worden bewezen.

⁴⁶ De artikelen 96, § 2, en 97, § 2, van het decreet bestuurlijk beleid.

Het Rekenhof heeft tevens vastgesteld dat de Vlaamse regering over tal van andere ministerieel goedgekeurde contractuele tewerkstellingen voor specifieke opdrachten niet had beslist, noch wat de functies, noch wat de aanwerving zelf betreft⁴⁷. Een groot deel van deze projecten behelsde eveneens permanente functies die op een identieke of gelijkaardige wijze al aan statutaire ambtenaren waren toevertrouwd.

De minister heeft beloofd de laatstgenoemde aanwervingen te zullen regulariseren middels een besluit van de Vlaamse regering. Hij is niet ingegaan op de vraag om criteria vast te stellen ter verduidelijking van het vage begrip specifieke opdrachten. Verder heeft hij gesteld dat de aanwerving van contractuele personeelsleden in betrekkingen met een permanent karakter ook kan als het om gespecialiseerde opdrachten gaat.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat alle functies in de hogere graden min of meer gespecialiseerd zijn. Het heeft wel toegegeven dat in werkelijke uitzonderingsgevallen contractuelen zeer specifieke permanente betrekkingen kunnen invullen die niet reeds op een identieke of gelijkaardige wijze door statutaire personeelsleden worden uitgeoefend. Het betreft hier functies die de ontwikkeling van een heel bijzonder aanwervings- of ontslagbeleid vereisen (de investeringsprospectoren ; de ombudsman ; de opdrachthouder(ster) emancipatiezaken).

Volgens de minister maakte het Rekenhof onvoldoende onderscheid tussen permanente tewerkstelling en tewerkstelling van onbepaalde duur. Volgens hem heeft de opname in de lijst van de specifieke opdrachten, betrekkingen niet permanent gemaakt, maar onbepaald van duur. De contractuele invulling ervan staat aldus niet ter discussie.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat het bij zijn onderzoek het permanente karakter van een functie heeft afgeleid uit de functiebeschrijvingen en uit de afwezigheid van elementen van precaire tewerkstelling. Het acht het bovengenoemde onderscheid ter zake dan ook irrelevant.

De minister is ermee akkoord gegaan dat het niet volstaat graadbenamingen weer te geven om bepaalde functies als specifieke opdrachten te kwalificeren. Hij zocht rechtvaardiging in het Vlaamse personeelsstatuut⁴⁸. De nota aan de Vlaamse regering zou steeds een functiebeschrijving bevatten.

Het Rekenhof repliceerde dat het procédé moet worden getoetst aan het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes, i.p.v. aan het Vlaamse statuut⁴⁹. Met functiebeschrijvingen in het besluit, moet de Vlaamse regering aantonen dat de opdrachten *specifiek* of *bijkomend* zijn.

De minister heeft ten slotte toegegeven dat bepaalde betrekkingen ten onrechte als bijkomende of specifieke opdrachten werden gecodeerd, maar dat de administratie dit in orde zou brengen. De reglementering verbiedt volgens hem overigens niet het overbrengen van contractuele betrekkingen naar een andere categorie van de organieke regeling.

⁴⁷ Ook deze handelwijze strookt niet met artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes of, voor de aanwervingen tussen 21 december 1990 en 31 december 1993, met het decreet bestuurlijk beleid.

⁴⁸ Artikel XIV 5, § 1, ervan schrijft alleen de vermelding van het aantal, de duur en het soort betrekkingen (dus de graadbenamingen) voor.

⁴⁹ Artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 26 september 1994.

Het Rekenhof heeft hierop gerepliceerd dat het niet volstaat de betrokkenen anders te coderen. Dit is enkel nuttig als de nieuwe codering wel beantwoordt aan de organieke regeling tot aanneming van contractuelen.

4. Opmerkingen over de toelatingsvoorwaarden voor contractuele tewerkstelling

1.061.091

Het contractuele personeelslid moet onder meer een diploma bezitten dat overeenstemt met het niveau van de betrekking en lichamelijk geschikt zijn. Het geneeskundige controleorgaan belast met de controle op ziekteafwezigheden moest dit aannemingsonderzoek uitvoeren⁵⁰.

4.1. Lichamelijke geschiktheid

Op 4 januari 1995 heeft het Rekenhof de Vlaamse Minister van Ambtenarenzaken erop gewezen dat deze bepaling zonder uitvoering was gebleven. Daarenboven kon het ministerie als werkgever aansprakelijk worden gesteld, aangezien het aannemingsonderzoek voor bepaalde categorieën van personeelsleden verplicht is⁵¹.

Hoewel de minister op 8 maart 1995 aankondigde dat de Vlaamse regering de regelgeving zou aanpassen (het onderzoek diende niet meer verplichtend uitgevoerd te worden door de instelling belast met de controle op de ziekteafwezigheden) en een overeenkomst met een geneeskundige dienst in de maak was, heeft een besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 de aannemingsonderzoeken afgeschaft⁵², omdat zij volgens de minister een overbodige budgettaire meerkost betekenen.

Het Rekenhof heeft deze beslissing bekritiseerd : de voorwaarde lichamelijke geschiktheid is vermeld in het Vlaamse personeelsstatuut en ter vrijwaring van de belangen van de Vlaamse Gemeenschap is dit onderzoek van de contractuelen, die vaak langdurig in dienst zijn, noodzakelijk.

4.2. De tussenkomst van een onafhankelijke instantie bij de werving

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de kandidaat voor een contractuele betrekking niet geslaagd moet zijn voor een door het Vast Wervingssecretariaat georganiseerd wervingsexamen of selectietest⁵³. Het acht evenwel de tussenkomst van het VWS aangewezen uit functionele overwegingen en ter vrijwaring van het gelijkheidsbeginsel⁵⁴.

⁵⁰ Artikel XIV 20 van het Vlaamse personeelsstatuut.

⁵¹ Krachtens artikel 124 van het algemeen reglement op de arbeidsbescherming (ARAB).

⁵² Behoudens voor de categorieën bedoeld in het ARAB.

⁵³ Behoudens specifieke categorieën contractuelen, die bijkomende of specifieke opdrachten vervullen (artikel XIV 6 van het Vlaamse personeelsstatuut).

⁵⁴ Artikel 97, 1, van de programmawet van 30 december 1988, bevat bv. ook de verplichting de betrekkingen van gesubsidieerde contractueel bij voorrang te verlenen aan de laureaten van het Vast Wervingssecretariaat.

5. Opmerkingen aangaande weddeschalen en geldelijke anciënniteit

1.061.093

Op 3 maart 1995 formuleerde het Rekenhof verscheidene - tot op heden onbeantwoord gebleven - opmerkingen over de weddeschalen en geldelijke anciënniteit van contractueel tewerkgestelden.

Een aantal contractuele personeelsleden verkregen een contractwijziging die ze toestond voortaan deeltijds te presteren. Hun geldelijke anciënniteit bleef echter ongewijzigd verder evolueren alsof zij nog voltijds presteerden. Het Rekenhof heeft dan ook aangedrongen op een herziening van de geldelijke anciënniteit en de terugvordering van de inmiddels te veel betaalde weddebedragen. Behalve in de, uitzonderlijke, gevallen waarbij na het begin van de onvolledige prestaties addenda bij de arbeidsovereenkomst werden afgesloten met een weddevermelding voor volledige prestaties, heeft het de administratie erop gewezen dat zij nieuwe arbeidsovereenkomsten moet afsluiten, waarbij zij de periodes van deeltijdse prestaties vóór 1 januari 1994 uit de geldelijke anciënniteit moet weren⁵⁵. In dit kader heeft het gesteld dat arbeidsovereenkomsten enkel de salarisschaal, het minimumsalaris en de reglementering inzake inaanmerkingneming van diensten mogen vermelden.

1.061.087

Het Rekenhof heeft voor een bepaald project opgemerkt dat contractueel wedden zijn vastgesteld in strijd met de toepasselijke reglementering inzake inaanmerkingneming van diensten (fictieve diensten en onreglementair gevalideerde diensten verricht in de privé-sector zijn meegerekend). Het verzocht de bestaande overeenkomsten aan het Vlaamse personeelsstatuut aan te passen. Het Rekenhof had al eerder opgemerkt dat tijdens de aanwervingsprocedure van dit personeel geen objectief vergelijkend onderzoek was uitgevoerd. Een dergelijk onderzoek zou een grotere verscheidenheid aan vorige werksituaties hebben opgeleverd.

Verder betroffen de opmerkingen van het Rekenhof :

- de onterechte pro rata verrekening van viervijfde prestaties als stagedoende jongere bij de vaststelling van de geldelijke anciënniteit van contractuele personeelsleden ;
- de niet terugvordering van ten onrechte uitbetaalde wedden die aanleiding gaven tot herzieningen van de geldelijke loopbaan van de betrokkenen (het Rekenhof heeft erop gewezen dat de beslissing niet terug te vorderen buiten de bevoegdheid van een secretaris-generaal valt) ;
- het pas na de beëindiging van de aanwervingsprocedure en selectie vaststellen van de bezoldiging van specifieke contractuele personeelsleden, voor wie de Vlaamse regering de bezoldiging vrij mag vaststellen⁵⁶ (bv. de informatieambtenaar en de ombudsman) ;
- de van rechtswege nietige wervingen vóór 1 januari 1992⁵⁷ en verrekening van de overeenkomstige diensten in de geldelijke anciënniteit.

⁵⁵ Vanaf 1 januari 1994 zijn deeltijdse diensten, verricht vanaf die datum, onder bepaalde voorwaarden valideerbaar in de geldelijke anciënniteit (art. XIII 13 van het VPS).

⁵⁶ De ratio legis hiervan is dat de regering deze bezoldiging moet kunnen vaststellen in functie van de toestand op de arbeidsmarkt op het ogenblik dat de betrekkingen vacant worden verklaard.

⁵⁷ Ter uitvoering van artikel 51 van de wet van 28 december 1973 en het koninklijk besluit nr. 56 van 15 juli 1982.

6. Andere opmerkingen van het Rekenhof

6.1. Tewerkstelling voor een bepaalde taak

Om te vermijden dat contractuelen, aangeworven voor essentiële tijdelijke functies die samengaan met de uitvoering van een bepaalde taak, onnodig lang in dienst blijven, heeft het Rekenhof de minister aanbevolen overeenkomsten voor een duidelijk omschreven werk af te sluiten⁵⁸. Dit levert het bijkomende voordeel op dat geen opzeg meer moet worden georganiseerd bij contracten van onbepaalde duur of dat een personeelslid niet tot de einddatum van het contract van bepaalde duur in dienst moet blijven. Het stelselmatig opstellen van vooruitgangsrapporten zou in casu nuttig zijn. Deze evaluatieinstrumenten bieden een beter inzicht in de nog vereiste resterende duur van de tewerkstelling.

De minister heeft zijn voorkeur voor contracten van bepaalde duur medegedeeld. Zij maken een betere controle van de personeelsdienst mogelijk op de nood aan contractverlenging. Een recente wijziging van de arbeidsovereenkomstenwet heeft volgens hem de mogelijkheid gecreëerd in bepaalde gevallen verschillende opeenvolgende contracten van bepaalde duur af te sluiten, zonder dat de tewerkstelling het karakter verkrijgt van een onbepaalde duur-contract.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat het ministerie in de meeste van dergelijke gevallen geen contracten van bepaalde, maar van onbepaalde duur afsluit en dat daardoor geen controle van de personeelsdienst is ingebouwd. Het stelde tevens dat opeenvolgende contracten van bepaalde duur volgens de huidige wetgeving ook nog automatisch omgezet worden in contracten van onbepaalde duur, indien zij samen een bepaalde maximale duurtijd overschrijden⁵⁹. Een goed functionerend intern controlesysteem - waarbij de tijdelijke tewerkstellingsvormen voortdurend en systematisch worden opgevolgd en geëvalueerd - bestaat momenteel in het ministerie niet.

6.2. Contractuele omzeiling van wervingsstops

Herhaaldelijk heeft de overheid contractuelen aangeworven om het niet statutair opvullen van de personeelsformatie wegens bv. een wervingsstop te compenseren. Gelet op de hogere patronale bijdragen, is dit strijdig met de oogmerken van een besparingsmaatregel. De minister heeft hierop niet gereageerd.

6.3. De afwending van begrotingsmiddelen

1.061.087

Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat contractuelen vaak in andere functies werkten dan die waarvoor ze werden aangeworven. Zo oefenden in januari 1995 53 van de 454 contractuele schoonmaak- of restaurantpersoneelsleden administratieve functies uit. In het Departement Algemene Zaken en Financiën werkten *alle* voor het project *personeelssysteem* aangeworven contractuelen elders. Zodoende zijn budgettaire middelen van hun bestemming afgewend, ontstaan misbruiken en wordt de administratieve en begrotingscontrole van de Inspectie van Financiën bij de aanwerving uitgehold.

⁵⁸ Overeenkomstig de artikelen 7 en 9 van de arbeidsovereenkomstenwet.

⁵⁹ Bovendien geldt de nieuwe wetgeving slechts tot 31 december 1997.

De minister argumenteerde dat herschikkingen soms noodzakelijk zijn en dat de overheid de contractuele personeelsleden daarbij moet kunnen betrekken. De personeelsdiensten moeten dan waken over een reglementaire contractuele tewerkstelling.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat contractuele tewerkstelling maar kan om te voldoen aan duidelijk vastgelegde behoeften. Wanneer deze personeelsbehoeften wegvallen, moet het personeelslid ontslagen worden of opnieuw aangeworven voor andere taken. Als de permanente personeelsbehoeften op een bepaald ogenblik elders in het departement groter zijn, dient de personeelsformatie op overeenkomstige wijze te worden aangepast.

6.4. Landurig afwezig zijnde contractuelen

1.061.093

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat het ministerie wegens ziekte frequent of langdurig afwezig zijnde contractuelen ongelijk behandelde. Met toepassing van de arbeidsovereenkomstenwet, zou voor alle contractuelen een algemeen en uniform ontslagbeleid moeten worden ontwikkeld.

7. De overgangsregeling voor contractuelen in de wet enig statuut⁶⁰

1.061.089

De wet heeft in de volgende overgangsbepalingen voorzien om de continuïteit van de openbare dienst te waarborgen :

7.1. Prioritaire indiensttredingen

In dienst zijnde contractuelen die slagen in een vergelijkend examen bij het Vast Wervingssecretariaat worden prioritair vast benoemd en toegewezen aan de dienst van hun contractuele tewerkstelling. Deze maatregel kende vooral bij de lagere niveaus weinig succes : enerzijds was er een selectieve wervingsstop, anderzijds wisselden zij die in een vergelijkend wervingsexamen van een lager niveau slaagden, hun contractuele betrekking niet in voor een minder lonende statutaire⁶¹.

7.2. Indiensthoudingen

Aan bepaalde preciaire personeelsleden bood de overheid een tewerkstellingswaarborg tot eind 1991. Voor bepaalde categorieën bestendigten de wet⁶² of een regeringsbesluit⁶³ de tewerkstelling. De Vlaamse regering ging hierbij verder : behalve de bij wet opgesomde categorieën en specifieke doelgroepen⁶⁴, bekwamen ook de tijdelijk benoemden zonder beding van een proeftijd een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur in de graad van hun tewerkstelling en met behoud van hun geldelijke toestand.

⁶⁰ Wet van 20 februari 1980 betreffende het personeel van de overheidsbesturen en van sommige instellingen van openbaar nut.

⁶¹ Zij vroegen dan ook uitstel van indiensttreding als statutair personeelslid. Als contractueel konden zij aan de slag blijven op grond van de garantieregeling (zie punt 7.2.).

⁶² Personen geslaagd voor een vergelijkend wervingsexamen of ouder dan 50 jaar. Wet van 20 februari 1992.

⁶³ Besluit van de Vlaamse regering van 7 januari 1992 houdende vaststelling van de voorwaarden voor het aanstellen en het indiensthouden bij arbeidsovereenkomst in het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en in de wetenschappelijke inrichtingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap en/of het Vlaams Gewest.

⁶⁴ De personen tewerkgesteld in de Tijdelijke Diensten 212 en de contractuele personeelsleden van de Dienst voor Nijverheidsbevordering.

Op 24 januari 1995 merkte het Rekenhof op dat niet alle aldus in dienst gehouden personeelsleden ten laste van de personeelsformatie vielen, maar ingeschakeld werden in de organieke regeling voor de indienstneming van contractuelen. Dit ging in tegen de wet⁶⁵. Gelet op hun gewaarborgde tewerkstelling, moest het ministerie deze personeelsleden met organieke taken belasten. Het Rekenhof kan aldus hun inschakeling in tijdelijke opdrachten of vervangingsopdrachten niet aanvaarden. Ze aanrekenen op de personeelsformatie resulteert in bepaalde gevallen tot een overschrijding ervan.

De minister heeft op 1 augustus 1995 geantwoord dat dit contractueel personeel zowel binnen als buiten de organieke regeling voor het in dienst nemen van contractuelen kan worden tewerkgesteld, wat volgens hem goedkoper is dan wat het Rekenhof wenst. Daarbuiten stelde hij dat het belasten van deze contractuelen met permanente taken ingaat tegen het principe dat hiervoor statutair personeel moet worden ingezet.

Het Rekenhof heeft op 12 september 1995 gerepliceerd dat het hier om een bijzondere overgangsregeling gaat die door de wetgever zelf is voorgeschreven. De niet-aanrekening van deze contractuelen op de personeelsformatie maakt het overigens mogelijk deze betrekkingen met nieuw aangeworven statutaire personeelsleden in te vullen, waardoor twee permanente personeelskosten ontstaan. De inschakeling van deze contractuelen in de organieke regeling zou tevens betekenen dat telkens nieuwe, haast uitsluitend precaire, taken dienen te worden gecreëerd. Beide elementen werken potentieel kostenverhogend.

7.3. Ontslagen op 1 januari 1992

Voor wie niet in dienst kon blijven na 31 december 1991 heeft de wet in een ontslagregeling voorzien⁶⁶. De Vlaamse regering besliste evenwel die personeelsleden bij voorrang in te schakelen in de organieke regeling (overwegend in de pool van vervangingsopdrachten). Aldus kreeg geen enkel precair personeelslid op 1 januari 1992 ontslag.

⁶⁵ Artikel 18, § 6, van de wet van 20 februari 1992 bepaalde dat de personeelsleden in afwijking van de in artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit nr. 56 van 16 juli 1982 betreffende de werving in sommige overheidsdiensten in limitatief opgesomde gevallen, in dienst worden gehouden.

⁶⁶ Artikel 18, § 3 en § 4, van de wet van 20 februari 1992.

BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN, STADSVERNIEUWING EN HUISVESTING

VERVOLGARTIKEL : DE FINANCIERING VAN HET URGENTIEPLAN VOOR DE SOCIALE HUISVESTING

1. Uiteenzettingen in de vorige Boeken van het Rekenhof

J 838.845

1.1. De prefinanciering van het urgentieplan

In 1992 heeft de beleids optie op korte termijn met ongeveer 30 miljard BEF 10.000 sociale woningen te realiseren, zich geconcretiseerd in het urgentieplan voor de sociale huisvesting⁶⁷. Ter uitvoering van dit plan, heeft de decreetgever de NV Domus Flandria opgericht, die moest instaan voor de financiering ervan⁶⁸ met publieke en private middelen.

De publieke inbreng bestond in een kapitaal inbreng van Habifin en de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) (samen 1 miljard BEF)⁶⁹, alsook uit door de NV zelf aan te gaan leningen met gewestwaarborg (14 miljard BEF). Het totaal van de middelen de begrotingen 1992 en 1993 door het Gewest gewaarborgde publieke inbreng zou aldus 15 miljard BEF bedragen.

Het beleid ging uit van een even grote private inbreng⁷⁰. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat de draagwijdte en omvang van de privé-inbreng in de praktijk klein is gebleven :

⁶⁷ De artikelen 46 tot en met 53 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 (programmadecreet 1992).

⁶⁸ Overeenkomst van 7 september 1992 tussen het Vlaams Gewest, de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) en de NV Domus Flandria aangaande de opdracht van de NV, vervangen door de overeenkomst van 23 december 1993.

⁶⁹ De GIMV en de VHM mochten hiertoe elk tot 0,5 miljard BEF lenen onder gewestwaarborg (Habifin is een dochtermaatschappij van de GIMV). Van deze leningen nam het Gewest de intresten ten laste (zie verder).

⁷⁰ Deze privé-inbreng kon volgens de Vlaamse Minister van Huisvesting bestaan uit : participaties in het kapitaal van Domus Flandria ; leningen (zonder gewestwaarborg) ; inbrengen op projectniveau (projectfinanciering bovenop wat bij Domus Flandria wordt ontleend, dus met eigen middelen van de initiatiefnemers, eventueel aangevuld met leningen zonder tussenkomst van Domus Flandria). Cfr. N. De Batselier, *Het urgentieprogramma voor de sociale huisvesting, een praktische toelichting*, 1992, p. 2.

- privé-aandeelhouder zijn enkel BACOB⁷¹, de Kredietbank en enkele instellingen die nauw met de overheid verbonden zijn (het Gemeentekrediet, de ASLK, het Vlaams Woningfonds) ;
- het Gemeentekrediet en het GIMV-coördinatiecentrum nemen de leningen zonder gewestwaarborg volledig op⁷² ;
- de privé-inbreng op projectniveau omvat onder meer de inbreng van eigen middelen van de publiekrechtelijke bouwmaatschappijen, gemeenten en OCMW's, alsook leningen vanwege de VHM.

De zuivere privé-inbreng beperkt zich tot de gedeeltelijke projectfinanciering met eigen middelen door privé-promotoren. Het gaat hierbij meestal om *koopcompromissen* tussen publieke bouwmaatschappijen en privé-promotoren⁷³, waarbij de bouwmaatschappijen zich verbinden tot de aankoop van sociale woningen die de promotoren zullen oprichten. Deze inbreng is echter beperkt tot de duur van de bouwfase en houdt op bij de eigendomsoverdracht aan de publieke sector.

1.2. De budgettaire last van het urgentieplan

Het Vlaams Gewest draagt de budgettaire last van het urgentieprogramma pas na de bouwfase. De bovengenoemde gewaarborgde middelen én de niet-gewaarborgde *privé*-inbreng vormen slechts de prefinanciering van het urgentieplan. Een complex subsidiestelsel⁷⁴ moet deze *prefinanciering* delgen. Hiertoe werd de dienst met afzonderlijk beheer (DAB) *Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting* (verder afgekort tot Urgentiefonds)⁷⁵ opgericht. Dit fonds moet met dotaties vanuit de algemene uitgavenbegroting de NV Domus Flandria de middelen bezorgen ter betaling van de door de NV toegekende subsidies, verhoogd met een beheersvergoeding⁷⁶. Het Urgentiefonds werkt dus als doorgeefluik tussen de algemene uitgavenbegroting en Domus Flandria.

De realisatiewijze van de sociale huurwoningen (het belangrijkste onderdeel van het urgentieprogramma) illustreert het subsidiestelsel. Voor de realisatie van dergelijke woningen kan de Vlaamse Minister van Huisvesting, mits een lening werd aangegaan bij de NV Domus Flandria, de volgende tegemoetkomingen verlenen of machtigen :

- *Tegemoetkomingen in de aankoop, bouw, inhuurneming of terbeschikkingstelling* (zij worden verleend over een periode van twintig jaar en berekend door een omzetting van de kostprijs van de verrichting in twintig constante annuïteiten⁷⁷).

⁷¹ De bank heeft overigens met Domus Flandria leningcontracten afgesloten voor de totaliteit van de leningen onder gewestwaarborg (14 miljard BEF).

⁷² De eerste onder waarborg van de gemeenten ; de tweede als tegenprestatie voor de participatie van Domus Flandria in dat coördinatiecentrum.

⁷³ Zie het Artikel *Promotieovereenkomsten in het kader van het urgentieplan voor de sociale huisvesting*, p. 45.

⁷⁴ Gereguleerd in het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1992 tot uitvoering van artikel 49 van het programmadecreet 1992.

⁷⁵ Opgericht bij artikel 26 van het decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993.

⁷⁶ Alle subsidies worden langs Domus Flandria vereffend. Overeenkomst Vlaams Gewest - VHM - Domus Flandria, art. 13, § 3, 1^o.

⁷⁷ Die annuïteiten stemmen overeen met de aflossings- en intrestlast van een fictieve lening, doch verminderd met een - eveneens fictieve - markt-huuropbrengst. De fictieve lening wordt geënt op de kostprijs van de verrichting, ongeacht het gedeelte ervan dat effectief met een lening van Domus Flandria werd gefinancierd. Zo wordt ook de prefinanciering met externe leningen (bv. van de VHM) of met eigen middelen budgettair gehonoreerd.

– De bovengenoemde tegemoetkomingen in de prefinancieringslasten worden verminderd met de fictief berekende huuropbrengst. Het Gewest neemt evenwel een gedeelte van deze huuropbrengst ten laste in de vorm van *huursubsidies* (aldus creëert het een sociale huurprijs)⁷⁸.

– Tijdens de bouwfase is ten slotte een *rentesubsidie* mogelijk (een tegemoetkoming in de intercalaire⁷⁹ intresten). Zij geldt evenwel slechts voor één jaar en is gering in vergelijking met de bovengenoemde subsidies.

Een typegeval verduidelijkt wellicht de werking van het stelsel : een bouwmaatschappij richt sociale huurwoningen op, gaat daartoe een hoofdlening aan bij Domus Flandria en een bijkomende (externe) lening bij de VHM. Zij investeert ook eigen middelen. Tijdens de bouwfase verleent het Gewest enkel een beperkte intrestsubsidie. Na de bouwfase ontvangt de NV Domus Flandria voor rekening van de bouwmaatschappij 20 jaar lang tegemoetkomingen en huursubsidies. Daarmee worden de aflossings- en intrestlasten vereffend die de bouwmaatschappij haar schuldig is en kan Domus Flandria de financiële lasten (aflossingen en intresten) tegenover haar eigen kredietverstrekkers voldoen. De bouwmaatschappij zal uiteindelijk moeten bijdragen of een batig saldo genereren⁸⁰. Met het eventuele batige saldo kan zij de prefinanciering dekken die zij met externe leningen of eigen middelen uitvoerde.

Dit complexe subsidiestelsel zal het begrotingsprogramma *huisvesting* minstens tot het jaar 2015 bezwaren. De gewestinsbreng zal de bovengenoemde 15 miljard BEF gewaarborgde middelen uiteindelijk ruimschoots overschrijden.

J 838.845

Al op 12 maart 1993 heeft het Rekenhof de Vlaamse Minister van Huisvesting gewezen op de debudgettering van de last van het urgentieplan voor de sociale huisvesting. Het stelde dat ook de verbintenissen tot subsidieverlening in de begrotingen zouden moeten worden ingeschreven, en niet enkel de jaarlijkse dotatie voor het nakomen van de eruit voortvloeiende verplichtingen. Hieraan werd slechts onrechtstreeks tegemoetgekomen door de inschrijving van een verbintenis-machtiging zonder bedrag (zie verder).

Het debudgetteringsmechanisme is indirecter en subtieler dan dat van de klassieke prefinanciering : de band tussen de budgettaire tegemoetkomingen en de financiële lasten van de prefinanciering wordt onrechtstreeks, middels een complex subsidiereglement, bewerkstelligd. Bovendien omvat de prefinanciering zowel ontleende als eigen middelen.

2. Evolutie⁸¹

J 951.979

Het Rekenhof heeft de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting op 28 juni 1995 zijn opmerkingen medegedeeld ter gelegenheid van het onderzoek van de rekeningen 1993 en 1994 van de DAB Urgentiefonds.

⁷⁸ Deze schijnbare subsidies aan de huurder zijn dus in wezen eveneens budgettaire tegemoetkomingen in de prefinancieringslasten. De huursubsidies worden trouwens verleend voor een periode van twintig jaar (periode van de lening). Voor de vereffening van de prefinancieringslasten beschikt de bouwmaatschappij dus over : tegemoetkomingen, huursubsidies en huuropbrengsten.

⁷⁹ Intresten met betrekking tot de financiering tijdens de bouwfase.

⁸⁰ Naargelang van de grootte van het bij Domus Flandria ontleende aandeel van de prefinanciering.

⁸¹ Tijdens de hernegotiatie van de overeenkomst Vlaams Gewest-VHM-Domus Flandria in september 1993 werd rekening gehouden met diverse opmerkingen van het Rekenhof (zo zijn de controleprocedures verbeterd en zou de minister criteria bepalen voor de selectie van de projecten door De NV). De maatregelen traden echter pas in werking op het ogenblik dat al een groot deel van het urgentieprogramma uitgevoerd was.

2.1. De in rekening gebrachte budgettaire uitgaven

De rekeningen 1993 en 1994 van de DAB bevatten nog geen uitgaven voor de echte activiteiten van het urgentieprogramma (tegemoetkomingen). Zij bevatten uitsluitend kosten voor de creatie van de NV Domus Flandria⁸² en beheersvergoedingen aan deze NV. Nochtans was het urgentieprogramma eind 1994 al ver gevorderd⁸³. Domus Flandria had projecten voor 8.330 woningen definitief goedgekeurd. Daarvan waren 4.790 woningen in opbouw en 1.172 woningen voltooid.

Het Rekenhof heeft dan ook vastgesteld dat de rekeningen 1993 en 1994 de uitvoering van het urgentieprogramma voor de sociale huisvesting niet weerspiegelen. Dit is het gevolg van de hierboven beschreven debudgettering : terwijl langs Domus Flandria thans de realisatie van het programma wordt geprefinancierd, zal de budgettaire impact voor het Gewest pas in de volgende jaren tot uiting komen (in de vorm van tegemoetkomingen). Oorspronkelijk had de Vlaamse regering zich tegenover Domus Flandria geëngageerd tot subsidiëring zonder dat een decretale limiet was gesteld. De kritiek van het Rekenhof heeft geleid tot de inlassing van een verbintenissenmachtiging in de eerste aanpassing van de begroting 1993, doch zonder expliciete vermelding van een bedrag. Het Rekenhof heeft deze machtiging evenwel gecijferd op 30,22 miljard BEF. Dit bedrag wordt sindsdien als norm gehanteerd. Het saldo ervan is overgedragen naar 1994 en 1995. Het Rekenhof heeft tevens bekomen dat het gebruik van die machtiging wordt onderworpen aan het visum van de controleur van de vastleggingen. Dit laat toe de informatielacune in de rekeningen van de DAB aan te vullen, waardoor een vollediger beeld van de budgettaire impact van het urgentieprogramma ontstaat.

2.2. Debudgettering

Op kritiek van de Vlaamse Raad op de debudgetteringsfunctie van de DAB's, heeft de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting geantwoord dat het vastleggingsniveau van deze diensten zou worden teruggebracht tot het draagbare betalingsniveau⁸⁴. Dit houdt in dat de DAB-begroting slechts zou worden bezwaard met verbintenissen naargelang ontvangsten worden geboekt of structurele ontvangsten zeker zijn. Aldus zou de algemene uitgavenbegroting in de toekomst niet moeten voorzien in dotaties om de DAB-verbintenissen te vereffenen. In dit licht heeft het besluit van de Vlaamse regering van 9 juni 1993 betreffende het financieel en materieel beheer van het Urgentiefonds erin voorzien dat slechts vastleggingen mogen plaatsvinden voor zover de DAB beschikbare middelen in kas heeft. Dit besluit hield echter geen rekening met de debudgettering van het urgentieplan. De DAB past bijgevolg het besluit niet toe, aangezien hij geen vastleggingscomptabiliteit voert. Hij maakt zelfs de in het besluit voorziene driemaandelijke vastleggingsstaten niet op. Zijn rekeningen bevatten noch het bedrag van de vastleggingen, noch dat van de nog niet betaalde vastleggingen die hij sinds zijn oprichting heeft genomen. Zij laten wel toe het bedrag van de werkelijke ontvangsten, verminderd met de werkelijke uitgaven op kasbasis, vast te stellen. Dit is het kassaldo van de beheersrekening, dat op 31 december 1994 gelijk was aan 28.178.281 BEF. Op dat ogenblik bedroegen de door de controleur van de vastleggingen geviseerde, nog niet betaalde verbintenissen lastens het fonds al 18.446.066.403 BEF (exclusief de intrestlasten van de participatie van Habifin en VHM in Domus Flandria en de beheersvergoeding aan Domus Flandria). Het vastleggingsniveau van de DAB is dus duidelijk *niet* teruggebracht tot het draagbare betalingsniveau. De algemene uitgavenbegrotingen van de toekomstige jaren (tot ongeveer 2015) zullen dotaties aan het Urgentiefonds moeten bevatten om er die verbintenissen mee te vereffenen. Die dotaties zullen bijgevolg de huisvestingsprogramma's van betrokken begrotingsjaren niet ten goede kunnen komen ; zij zullen de lasten van het huidige huisvestingsbeleid moeten vereffenen.

⁸² De intrestlasten van de leningfinanciering van de VHM- en Habifin-participaties in de NV.

⁸³ Volgens het jaarverslag 1994 van Domus Flandria.

⁸⁴ Stuk 13-A (1992-1993) - Nr. 1, p. 6.

2.3. Onduidelijkheid en kostprijsverhogend effect van het subsidiemechanisme

Bijkomend heeft het Rekenhof een gebrekkige coördinatie opgemerkt tussen de partijen die de projecten goedkeuren, financieren en subsidiëren. Domus Flandria engageert zich eigenlijk al vóór de minister dat doet. Daardoor zijn projecten al aangevat of voltooid vóór een duidelijke subsidieverbintenis bestaat en moet de minister soms subsidies weigeren voor projecten die met de goedkeuring en financiering van Domus Flandria werden opgestart⁸⁵.

Het debudgetteringsmechanisme veroorzaakt bovendien budgettaire meerkosten voor het Vlaams Gewest, die niet rechtstreeks bijdragen tot de verwezenlijking van het urgentieprogramma :

- De intrestlasten van de leningen die Habifin en de VHM aangingen om in Domus Flandria te participeren (geraamd op 1,5 miljard BEF over 20 jaar). De betaling ervan gebeurt eveneens ten laste van de begroting van de DAB en moet met de dotaties uit de algemene uitgavenbegroting worden gefinancierd.

- De beheersvergoeding voor Domus Flandria, forfaitair bepaald op een totaal bedrag van 488.025.000 BEF, inclusief BTW⁸⁶. Op 31 december 1994 was de overeenkomstige verbintenis van de Vlaamse regering nog niet aan de controleur van de vastleggingen voorgelegd. Alleen de vereffening van de vergoeding komt in de DAB-rekening. De verdere uitvoering van dit engagement zal in de komende 20 jaar eveneens ten laste van de DAB worden gelegd en met dotaties uit de algemene uitgavenbegroting gefinancierd.

- Bij de subsidieberekening houdt het Gewest rekening met een tariefverhoging⁸⁷ ten voordele van Domus Flandria ten belope van 1 % bij de doorlening aan de initiatiefnemers van de middelen die zij zelf op de kapitaalmarkt heeft ontleend. Ook dit element komt langs de DAB-begroting en dotatieregeling uiteindelijk ten laste van de algemene uitgavenbegroting.

⁸⁵ De traditionele visie op subsidiëring (de werken mogen pas worden gegund na een vaste belofte van toelage) biedt meer zekerheid.

⁸⁶ Beslissing van de Vlaamse regering van 22 december 1993.

⁸⁷ Ingecalculeerd in artikel 6 van het subsidiereglement.

PROMOTIEOVEREENKOMSTEN IN HET KADER VAN HET URGENTIEPLAN VOOR DE SOCIALE HUISVESTING

In het kader van het urgentieplan voor de sociale huisvesting hebben privaatrechtelijke personen woningen opgericht. Vóór de opbouw ervan, verbonden openbare besturen zich ertoe deze woningen aan te kopen. Dit gebeurde zonder toepassing van de wet op de overheidsopdrachten. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat deze wet ter zake nochtans toepasselijk is, aangezien het in wezen gaat om promotieovereenkomsten. Het kon niet vaststellen of de talrijke contracten, samen goed voor vele miljarden BEF, na mededinging werden gegund. Tevens heeft het de onduidelijke prijsvorming bekritiseerd.

1. De koopcompromissen in het kader van de sociale huisvesting

In het kader van het urgentieplan voor de sociale huisvesting⁸⁸ hebben privaatrechtelijke en publiekrechtelijke personen overeenkomsten afgesloten die als voorwerp hadden : de overdracht aan een openbare rechtspersoon van woningen die een privaatrechtelijk persoon op eigen terreinen zou oprichten. De Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) heeft de vraag gesteld of dergelijke overeenkomsten onder de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten vielen, in het bijzonder wanneer de grond waarop de woningen zouden worden gebouwd, eigendom was van de publiekrechtelijke persoon.

Bij de start van de uitvoering van het urgentieplan is gebleken dat particulieren of private vennootschappen door de VHM erkende lokale sociale bouwvennootschappen aanzochten gronden ter beschikking te stellen voor bebouwing. De VHM heeft deze situatie op 30 oktober 1992 voorgelegd aan de Commissie voor de Overheidsopdrachten, met de vraag of voor dergelijke operaties een beroep op de mededinging moest worden gedaan volgens de procedures voorzien in de wet van 14 juli 1976 op de overheidsopdrachten, waaraan de erkende vennootschappen onderworpen zijn.

De commissie heeft op 9 maart 1993 geantwoord dat *de bouw door een privaatrechtelijk persoon van sociale woningen op terreinen die de overheid toebehoren en waarvoor aan deze persoon een zakelijk recht (bv. een recht van opstal) is gegeven, met het oog op de aankoop ervan door een publiekrechtelijke rechtspersoon die zich met sociale huisvesting bezig houdt en die op zijn beurt die woningen zelf zal verkopen of verhuren* onderworpen is aan de wetgeving op de overheidsopdrachten.

De commissie heeft in haar advies tevens gesteld dat de wetgeving op de overheidsopdrachten niet van toepassing is in het volgende geval : *de bouw van nieuwe woningen op terreinen die een privé-opdrachtgever of een andere privé-persoon toebehoren, met het oog op de verhuring of de verkoop ervan als sociale woningen.*

⁸⁸ De artikelen 46 tot en met 53 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 vormen de decretale basis van dit plan. Het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1992 heeft de subsidieregels in verband ermee vastgesteld.

Steunende op deze bepaling van het advies werden na de bekendmaking ervan zowel bij de VHM als bij de NV Domus Flandria talrijke bouwprojecten ingeleid. Zij betroffen alle de oprichting van woningen zonder toepassing van de wet op de overheidsopdrachten volgens een juridische constructie die gemeenzaam *koopcompromis* werd genoemd. De procedure verliep als volgt :

- een bouwpromotor of aannemer bezat terreinen of een optie op bepaalde terreinen ;
- hij kwam met een openbaar bestuur overeen dat hij een aantal woningen op zijn terreinen zou oprichten die hij onmiddellijk na de oprichting, samen met de terreinen, voor een bepaalde kostprijs aan het openbare bestuur zou overdragen ;
- beide partijen ondertekenden een *compromis tot overdracht van onroerende goederen*⁸⁹ ;
- nadat de koper de volledig gerealiseerde woningen zou hebben aanvaard, zou het compromis omgezet worden in een definitieve authentieke verkoopakte.

2. Standpunt en opmerkingen van het Rekenhof

1.022.355

Het Rekenhof heeft de Vlaamse Minister van Huisvesting op 10 januari 1995 medegedeeld dat de koopcompromissen op het moment van hun sluiting onder het toepassingsgebied van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten vielen. Het argumenteerde dit standpunt als volgt :

- de gebouwen moesten op dat ogenblik nog worden opgericht door de privaatrechtelijke persoon ;
- zij werden opgericht met het doel te voorzien in een door de publiekrechtelijke persoon vooraf vastgestelde behoefte ;
- de aankoop door de publiekrechtelijke persoon was vooropgesteld.

Aangezien de overeenkomsten niet alleen betrekking hadden op de uitvoering van de werken, maar ook op de financiering en de studie ervan, heeft het Rekenhof ze gekwalificeerd als promotieovereenkomsten⁹⁰. Verder oordeelde het Rekenhof dat het advies van de Commissie voor de Overheidsopdrachten geen argumenten bevatte die de niet-toepassing van de wet op de overheidsopdrachten op de koopcompromissen rechtvaardigden⁹¹.

⁸⁹ Dit compromis wordt afgesloten onder een aantal voorwaarden, zoals de goedkeuring door Domus Flandria en door de overheid die toezicht houdt op het openbare bestuur.

⁹⁰ In de zin van artikel 5 van de wet van 14 juli 1976. Het Rekenhof heeft verwezen naar zijn 150e Boek, voorgelegd aan de Kamers, p. 264 e.v., waarin het een gelijkaardige problematiek heeft behandeld.

⁹¹ Wegens de betrokkenheid van de Commissie voor de Overheidsopdrachten in deze problematiek, heeft het Rekenhof eveneens een afschrift van de brief gericht aan de Eerste Minister, die verzocht werd de Commissie voor de Overheidsopdrachten te informeren. Tot op heden bleef deze brief zonder gevolg.

De Commissie voor de Overheidsopdrachten heeft haar oorspronkelijk advies op 21 maart 1994 verduidelijkt : als de promotor gebouwen opricht op zijn eigen grond en als er van bij het begin een clause bestaat inzake de terugkoop op termijn door de administratie, is de verrichting een overheidsopdracht voor aanneming van werken⁹². Het Rekenhof heeft in deze verduidelijking een bevestiging gezien van zijn standpunt dat de wetgeving op de overheidsopdrachten van toepassing was.

Het Rekenhof heeft de minister in tweede instantie gewezen op de omvang van de koopcompromissen-procedure : eind 1994 had Domus Flandria 38 projecten principieel goedgekeurd voor een totaal bedrag van bijna 8 miljard BEF. Het betrof in concreto de bouw van bijna 3.000 woningen.

Ervan uitgaande dat de wetgeving op de overheidsopdrachten toepasselijk was, dienden de opdrachten te worden gegund na mededinging⁹³ en moest de onderhandse gunningsprocedure worden gerechtvaardigd⁹⁴. Aangezien deze wetgeving niet is toegepast, heeft het Rekenhof uit zijn controle geen conclusies kunnen trekken aangaande de respectering van het gelijkheidsprincipe. Ook een adequate controle op de prijsvorming bleek onmogelijk.

3. Reactie van de minister

Toen de VHM de minister in kennis stelde van de bovengenoemde verduidelijking⁹⁵, heeft zij hem tegelijk gevraagd of zij de procedure van de koopcompromissen verder mocht gebruiken. De minister heeft de Afdeling Gesubsidieerde Infrastructuur van de Administratie Overheidsopdrachten, Gebouwen en Gesubsidieerde Infrastructuur opgedragen deze vraag te onderzoeken. De afdeling heeft geoordeeld dat de VHM-werkwijze niet strijdig was met het advies van de Commissie voor de Overheidsopdrachten, noch met de wetgeving op de overheidsopdrachten. De minister heeft het Rekenhof deze conclusie op 8 mei 1995 medegedeeld⁹⁶. Hij stelde tevens dat hij, in het licht van de opmerking van het Rekenhof, de afdeling om een nieuw advies had gevraagd.

Aangaande de opmerking van het Rekenhof over de eventuele schending van het gelijkheidsprincipe, antwoordde de minister dat hij Domus Flandria had gevraagd de beoordeling van de privé-dossiers⁹⁷ op grond van de voor het urgentieplan gestelde criteria te motiveren.

⁹² Commissie voor de Overheidsopdrachten, Verruimde Commissie, vergadering van 21 maart 1994, notulen nr. 556. De commissie reageerde met deze verduidelijking op de kritiek die de administrateur-generaal van de VHM in het openbaar had geuit op de procedure waarbij een erkende huisvestingsmaatschappij met een bouwpromotor een contract kan sluiten voor de aankoop van woningen die zullen gebouwd worden op gronden van de promotor. Hoewel de werken hierbij niet volgens de regels van de wet op de overheidsopdrachten worden aanbesteed, had deze procedure volgens hem het fiat van de Commissie voor de Overheidsopdrachten gekregen.

⁹³ Artikel 1, §1, van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

⁹⁴ Artikel 49, § 2 en 3, van het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

⁹⁵ Brief van 23 september 1994 met referentie F11/MDM/1642.

⁹⁶ Advies van 20 oktober 1994. De minister had dit advies samen met de Vlaamse Minister van Financiën op 23 december 1994 eerst aan de VHM medegedeeld.

⁹⁷ Met privé-dossiers worden in het kader van de onderhavige problematiek bedoeld : de projecten voor de bouw van woningen door privaatrechtelijke personen waarop onmiddellijk een verkoop aan publiekrechtelijke personen volgt (OCMW's, intercommunales, gemeenten en erkende sociale huisvestingsmaatschappijen).

Ten slotte heeft de minister een aantal bedenkingen geformuleerd in verband met de controle op de prijsvorming van de privé-projecten :

- Domus Flandria heeft maximale kostprijzen per woning vastgesteld, die voor de privé-dossiers scherper waren dan voor de publiekrechtelijke personen⁹⁸.

- De grondwaarde voor projecten inzake huurwoningen die door erkende vennootschappen werden aangekocht, was onderworpen aan een voorafgaand officieel schattingsverslag.

- Op basis van voorlopige gegevens bleek het urgentieplan prijsgunstige effecten te hebben⁹⁹. De privé-dossiers hadden geen aanleiding gegeven tot hogere kostprijzen en de kostprijs per eenheid lag, rekening houdende met bepaalde kostenfactoren, lager voor privé-dossiers dan voor de projecten die via de wet op de overheidsopdrachten tot stand waren gekomen.

De Vlaamse Minister voor Huisvesting heeft tot slot de strenge procedures voor het onderzoek, de beoordeling en de goedkeuring van projecten in het kader van het urgentieplan beklemtoond.

4. Verdere evolutie

Op 11 augustus 1995 is de Afdeling Overheidsopdrachten ingegaan tegen het eerste advies van de Afdeling Gesubsidieerde Infrastructuur : zij huldigde het standpunt van het Rekenhof dat *de wetgeving op de overheidsopdrachten toepasselijk is op alle gevallen met een overheids-opdrachtgever, behalve zuivere aankoop van bestaande woningen*. Deze wetgeving was dus zeker van toepassing op het geval waarop de VHM in haar brief aan de minister¹⁰⁰ alludeerde.

Op 7 september heeft het Rekenhof gerepliceerd op het antwoord van de Vlaamse Minister van Huisvesting. Het heeft opgemerkt dat de criteria van het urgentieplan op zich het gelijkheidsbeginsel niet bewerkstelligen. Domus Flandria selecteerde de projecten overeenkomstig criteria die waren geformaliseerd in overeenkomsten en ministeriële besluiten (bv. de maximumkostprijzen, de verdeling privé- tegenover publiek initiatief, de oppervlakte- en technische normen) of die beleidsopties weerspiegelden (bv. de verdeling van het aantal woningen over de koop-, huur,- en renovatie-activiteit of de selectie van prioritaire gemeenten). De selectie gebeurde in functie van de beleidsdoelstelling met ongeveer 30 miljard BEF 10.000 woningen te realiseren. Domus Flandria selecteerde een aankoopproject op een ogenblik dat het openbaar bestuur al voor een bepaalde promotor of aannemer had gekozen.

De wet op de overheidsopdrachten beoogt een fundamenteel verschillende selectie : haar regels moeten het opdrachtgevend bestuur in staat stellen, gebruik makend van een objectieve gunningsprocedure, uit de gelijke gegadigden een medecontractant voor een bepaalde opdracht te kiezen. Aangezien het niet kon vaststellen of de contracten na een passende bekendmaking en mededinging werden gegund, hebben de verschillende potentiële gegadigden volgens het Rekenhof niet een gelijke kans gehad de opdracht in de wacht te slepen.

⁹⁸ De privé-personen verkopen immers samen met de gebouwen ook de grond. De prijs van de grond is daardoor geïncorporeerd in de totale prijs van het project. Vermits de openbare besturen de grond reeds in eigendom hebben, is enkel de bouwkost bepalend voor toetsing aan de maximum-normen.

⁹⁹ Zo zou blijken uit de nota *Analyse van de kostprijzen* van Domus Flandria.

¹⁰⁰ Zie voetnoot 95.

Aangaande de prijzencontrole heeft het Rekenhof gerepliceerd dat Domus Flandria meer dan 5.000 woningen had goedgekeurd vóór het reglement dat de maximumkostprijzen¹⁰¹ vaststelde, werd toegepast¹⁰². De NV heeft aldus meer dan de helft van het urgentieplan uitgevoerd zonder formeel goedgekeurde criteria. De selectiecriteria zijn overigens pas opgesteld en toegepast nadat de aanvraagtermijn tot financiering van nieuwe huurwoningen op 22 juli 1993 was afgesloten wegens het overweldigende succes. Een eenvoudige toetsing van de kostprijs van een project aan de maxima, is bovendien geen daadwerkelijke controle op de prijsvorming in de zin van de wetgeving op de overheidsopdrachten.

De door de minister aangehaalde voorafgaande schattingsverslagen zijn wel element van een daadwerkelijke prijzencontrole. Het was evenwel de VHM die, na verloop van tijd en nadat gebleken was dat bepaalde privé-personen hoge grondprijzen vroegen, het initiatief heeft genomen deze verslagen als voorwaarde te hanteren. Het is hierbij niet duidelijk of ook andere openbare besturen aan deze voorwaarde zijn onderworpen. De overlegging van een officieel schattingsverslag is niet vereist om een machtiging tot subsidie te bekomen, zodat de administratie dit moeilijk kan controleren.

Hoewel uit een nota van Domus Flandria bleek dat de projecten die werden gebouwd door privé-personen, goedkoper waren¹⁰³, heeft het Rekenhof betreurd dat de nota de vorming van de kostprijzen niet heeft verduidelijkt. Zijn opmerking betrof immers niet de hoogte van de relatieve kostprijs van de woningen, maar het feit dat een adequate controle op de prijsvorming onmogelijk was¹⁰⁴.

Ten slotte kunnen de controleprocedures in het kader van het urgentieplan maar een aanvullend karakter hebben. Zij kunnen de wettelijke en reglementaire bepalingen die voortvloeien uit de wet op de overheidsopdrachten niet vervangen.

¹⁰¹ Over de inhoud van het begrip kostprijs bestond bovendien lange tijd onzekerheid. Een omschrijving van de inhoud van dat begrip is pas gegeven in een ministeriële circulaire van 16 juni 1995 over het reglement voor de kostprijs- en subsidiebepaling.

¹⁰² Dat reglement werd door de raad van bestuur van Domus Flandria goedgekeurd op 27 mei 1993 en op 9 september 1993. Het werd pas vanaf de laatstgenoemde datum toegepast. De minister heeft het reglement op 18 juli 1994 bekrachtigd.

¹⁰³ De nota formuleerde echter voorbehoud omtrent haar conclusies : het gaat om een interimrapport dat geen rekening hield met factoren zoals kwaliteit, comfort en onderhoudskosten.

¹⁰⁴ In zijn 143e Boek, voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, heeft het Rekenhof - in het kader van een globaal artikel over prijzencontrole - gewezen op het prijsregulerende effect van de organisatie van een ruime mededinging, overeenkomstig de procedures van de wet op de overheidsopdrachten.

VERVOLGARTIKEL : DE SUBSIDIERING VAN HET VLAAMS WONINGFONDS VAN DE GROTE GEZINNEN

1. Uiteenzetting in het Boek van Opmerkingen 1994

J 907.013

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat er onvoldoende controle is op de subsidiëring van het Vlaams Woningfonds. De Vlaamse Minister van Huisvesting heeft in zijn antwoord in eerste instantie verwezen naar de controle op het niveau van de raad van bestuur en van de kabinetten van de toezichthoudende ministers. Het Rekenhof heeft echter aangedrongen op de organisatie van een daadwerkelijke administratieve controle, mede ter vrijwaring van de controleprerogatieven van de Vlaamse Raad.

De subsidiëring heeft overigens aanleiding gegeven tot winst- en reservevorming. Zij overschreed aldus haar reglementaire doel. Naar aanleiding van de opmerkingen van het Rekenhof, heeft de decreetgever de Vlaamse regering gemachtigd te beslissen over de aanwending van die winsten¹⁰⁵. In 1994 en 1995 diende het Vlaams Woningfonds lastens het Fonds B2¹⁰⁶ telkens een budgettaire bijdrage te leveren van 450 miljoen BEF. Het Rekenhof heeft aangedrongen op maatregelen opdat de winsten van het Fonds B2 ook in toekomstige begrotingsjaren het Gewest ten goede zouden komen.

2. Evolutie

2.1. *Onderzoek van de reserves van het Fonds B2*

Het Rekenhof heeft op 4 oktober 1994 gesteld¹⁰⁷ dat de controle op de aanwending van de gesubsidieerde kapitalen in eerste instantie door het bestuur Huisvesting diende te gebeuren. De minister heeft dit bestuur dan ook op 31 januari 1995 verzocht een daadwerkelijke controle te organiseren, waarbij het maandelijks nagaat in welke mate het fonds de gesubsidieerde kapitalen aanwendt overeenkomstig de wettelijke en reglementaire beschikkingen (begunstigden, gefinancierde woningen, lening-plafonds en intrestvoeten, aandeel krotbestrijding, enz.). Het Rekenhof heeft vastgesteld dat die controle intussen is aangevat. Het zal er de draagwijdte en resultaten van opvolgen.

¹⁰⁵ Artikel 62 van het programmadecreet 1994.

¹⁰⁶ Dit is een rekening waarop het Vlaams Woningfonds de verrichtingen boekt die het verwezenlijkt met middelen uit leningen met gewestwaarborg waaraan het Gewest intrest-subsidies verleent (artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1983).

¹⁰⁷ Replicerende op een brief van de Vlaamse Minister van Huisvesting van 31 augustus 1994.

De Vlaamse Minister voor Huisvesting heeft voorts het initiatief genomen tot oprichting van een ambtelijke commissie die de reserves van het Fonds B2 moest doorlichten¹⁰⁸. Deze commissie heeft haar eindverslag op 27 juli 1995 aan het Rekenhof bezorgd. De conclusie ervan luidde dat de verschillende partijen het eens waren omtrent het ontstaan, de samenstelling en de huidige vorm van de reserves. Het Vlaams Woningfonds beschouwt ze echter als beleggingswinsten, terwijl de Administratie voor Budgettering, Accounting en Financieel Management (ABAFIM) stelt dat van winst maar sprake kan zijn bij gratie van de intrestsubsidie op de ontleende kapitalen. ABAFIM pleit dan ook voor de stopzetting van het indirecte opbouwmechanisme van de reserve (middels de *beleggingswinst*), dat nadelig is voor de Vlaamse Begroting. Het verslag somt voorts een aantal mogelijkheden tot aanwending van de reserves op (zie verder).

2.2. Verslag van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft zijn bevindingen op 5 september 1995 medegedeeld aan de Vlaamse Minister voor Huisvesting, de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en de voorzitter van de bovengenoemde ambtelijke commissie.

Het heeft in eerste instantie gesteld dat het Gewest niet de onderneming Vlaams Woningfonds subsidieert, maar de *sociale opdracht* die dit fonds vervult. Die opdracht impliceert een verlieslatende werking : het fonds verstrekt hypothecaire leningen tegen een sociaal tarief, terwijl het zelf de middelen hiertoe aantrekt tegen markttarief¹⁰⁹. Het Vlaams Gewest dekt de verliezen. Een eventuele winst is dus het resultaat van te hoog berekende subsidievoorschotten. Een dergelijk overschot komt het Gewest ten goede¹¹⁰. In principe moeten die winsten in de algemene middelen van het Vlaams Gewest worden teruggestort, zodat de Vlaamse Raad over de aanwending ervan kan beschikken. De Vlaamse regering gaf er in casu echter de voorkeur aan ze in een reserve te storten, waarvan de aanwending in gezamenlijk overleg wordt geregeld door de Vlaamse Ministers van Financiën en van Huisvesting. De decreetgever heeft deze werkwijze gemachtigd¹¹¹. Precies in het licht van een beschikking door de gewestelijke overheid over die winsten, heeft het subsidiereglement het Vlaams Woningfonds een afzonderlijke boekhouding (*Fonds B2*) voor de gewaarborgde en gesubsidieerde activiteit opgelegd. De reserve van dit Fonds B2 bedroeg op 31 december 1994 ruim 5,4 miljard BEF¹¹². In de toelichting bij de jaarrekening 1994 heeft het Vlaams Woningfonds zelf gesteld dat deze, in de reserve geboekte winsten *het Gewest toebehoren*. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de boekhoudkundige verwerkingswijze van het subsidiemechanisme in de rekeningen van het fonds tot dubbelzinnigheid aanleiding geeft.

¹⁰⁸ Aan de werkzaamheden van die ambtelijke commissie namen deel : de Administratie voor Budgettering, Accounting en Financieel Management (ABAFIM), de Administratie voor Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumentenzorg (AROHM) en het Vlaams Woningfonds zelf. Een afgevaardigde van het Rekenhof woonde de vergaderingen bij als waarnemer.

¹⁰⁹ De basisfilosofie van artikel 80 bis van de Huisvestingscode bestaat erin die verlieslatende activiteit mogelijk te maken omwille van het sociale nut ervan.

¹¹⁰ Artikel 2, laatste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1983 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de toelating wordt verstrekt aan de coöperatieve vennootschap Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, tot het aangaan van leningen.

¹¹¹ Artikel 62 van het programmadecreet van 1994.

¹¹² Na aftrek van tweeëmaal 450 miljoen BEF budgettaire bijdragen naar aanleiding van de opmerkingen van het Rekenhof.

Het Vlaams Woningfonds heeft het behoud van de reserves verdedigd als financiële buffer voor het probleem van het aflossingsdifferentieel : de duurtijd van de aangegane leningen (schulden) is in functie van de termijn van de intrestsubsidie systematisch beperkt tot 15 jaar, terwijl de toegekende hypothecaire leningen (vorderingen) in 1994 een gemiddelde looptijd hadden van 18 jaar en 8 maand¹¹³. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het aantal toegekende leningen met een duurtijd van méér dan 20 jaar sterk is toegenomen (in 1994 bijna 20 % van alle leningen). Dergelijke langlopende leningen mogen reglementair nochtans slechts in buitengewone omstandigheden worden toegekend. Door een betere relatieve spreiding van de leningen naar duurtijd kan het Vlaams Woningfonds bijgevolg het probleem van het aflossingsdifferentieel gedeeltelijk oplossen.

Met de beperking van de termijn van de intrestsubsidie tot 15 jaar heeft de Vlaamse regering het Vlaams Woningfonds impliciet aangeraden te streven naar eenzelfde gemiddelde termijn voor de vorderingen. Had de Vlaamse regering daarentegen een besparing op de intrestsubsidie op het oog, dan heeft zij haar doelstelling niet ten volle bereikt : het systematisch uitstellen op initiatief van het Vlaams Woningfonds van de aflossing van de leningen tot 10 jaar (dit sinds 1991), heeft tot een hogere intrestkost geleid. Het uitstaande leningskapitaal was gedurende die termijn immers maximaal. Het Gewest moet van die intrestkost de helft dragen.

Het is trouwens het deel van de intrestsubsidie dat verband houdt met het uitstel van kapitaalaflossingen, dat mede de stijgende reservevorming van het Fonds B2 beïnvloedt¹¹⁴ : een gedeelte van de ontleende kapitalen van het Fonds B2 wordt immers niet meer aangewend voor de reglementair bepaalde activiteiten, waardoor de thesaurie van het Vlaams Woningfonds toeneemt. Het fonds belegt die thesauriemiddelen. De belegging van dergelijke ontleende middelen, is in beginsel verlieslatend. Het positieve resultaat ontstaat slechts doordat het Gewest de helft van de intrestkost ten laste neemt. Het Vlaams Woningfonds verrekent de intrestkost van die beleggingsoperatie echter niet in het resultaat ervan¹¹⁵, maar rekent ze aan op de gesubsidieerde activiteit. De aldus in de reserve verzamelde *winsten* genereren op hun beurt nieuwe winsten. Zo geeft de subsidiëring ook onrechtstreeks aanleiding tot winstvorming.

Het Rekenhof evalueerde tot slot enkele van de door de ambtelijke commissie voorgestelde mogelijkheden tot aanwending van de onderhavige reserves :

- Terugstorting in de middelenbegroting van het Vlaams Gewest. Dit was het principiële uitgangspunt van het Rekenhof toen nog in geen andersluidende decretale machtiging was voorzien.

- Ingevolge de bovengenoemde decretale machtiging, kan de Vlaamse regering het Vlaams Woningfonds telkenjare een budgettaire bijdrage lastens het Fonds B2 opleggen. Dit was het geval in 1994 en 1995 (telkens 450 miljoen BEF). Dit levert het begrotingsprogramma huisvesting beleidsruimte op.

- Het Vlaams Woningfonds stelt zelf voor de reserves te gebruiken voor zijn maatschappelijk doel. Meer in het bijzonder, zou het er een gedeelte van het investeringsvermogen mee financieren. In de mate dat hierdoor het bedrag van de door het Gewest gesubsidieerde obligatielening vermindert, komt deze optie het Gewest ten goede. De verbintenismachtiging van het Vlaams Woningfonds moet dan budgettair losgekoppeld worden van de waarborgverlening en leningsmachtiging. Het verschil tussen beide zou dan het gedeelte van de verbintenissen weergeven dat met de reserve wordt gefinancierd. Anders zou deze aanwending neerkomen op een verhoging van het investeringsvermogen van het fonds boven de budgettaire bepaalde limiet.

¹¹³ Dit is 8 maand meer dan in 1993.

¹¹⁴ De beleggingswinsten zijn er slechts het gevolg van.

¹¹⁵ Het beleggingsresultaat wordt aldus vereenzelvigd met de beleggingsopbrengst.

Het Rekenhof heeft het in ieder geval als positief ervaren dat ook het Vlaams Woningfonds voorstander is van een actieve aanwending van de reserves van het Fonds B2. Over de wijze waarop, moet de Vlaamse regering nu beschikken.

2.3. Recente evolutie

Uit de algemene toelichting bij de begroting 1996 van de Vlaamse Gemeenschap blijkt dat het Vlaams Woningfonds ook in 1996 lastens het Fonds B2 een budgettaire bijdrage moet leveren.

BUITENLANDSE EN EUROPESE AANGELEGENHEDEN

NIEUWE INITIATIEVEN TER BEVORDERING VAN DE EXPORT IN HET VLAAMS GEWEST

Aangaande de nieuwe exportbevorderende initiatieven van het Vlaams Gewest, rentesubsidies voor en schenkingen van uitrustingsgoederen, heeft het Rekenhof opgemerkt dat bij gebrek aan afspraken tussen het Gewest en de federale overheid een dubbele subsidiëring mogelijk is. Bovendien kampen de initiatieven met een tekort aan budgettaire middelen. Aangezien nagenoeg alle steun tot op heden uitging naar grote bedrijven, is de voorkeur van de Vlaamse regering vooral KMO's te steunen, niet gerespecteerd. Het Rekenhof had onder meer nog kritiek op het zonder meer aanvaarden door de administratie van de door de exporteurs aangevraagde steun.

1. Inleiding

1.128.395

Het Vlaams Gewest heeft in 1994 nieuwe instrumenten gecreëerd om de export te ondersteunen, nl. het Export Plus Programma¹¹⁶, een systeem van rentesubsidies voor de projecten gericht op de uitvoer van uitrustingsgoederen en een systeem van terbeschikkingstelling van Vlaamse uitrustingsgoederen met het oog op de exportbevordering. Dit artikel geeft de kritiek van het Rekenhof weer op de uitvoering van de twee laatstgenoemde, elkaar aanvullende, steunmaatregelen. De Vlaamse regering beschouwt het eerste initiatief als een aanvulling op de federale COPROMEX-rentesubsidies¹¹⁷. Het tweede is in België nieuw.

¹¹⁶ In het kader van het Vlaamse jeugdwerkgarantieplan zou de Vlaamse Dienst voor Buitenlandse Handel maximaal 25 jongeren voor één jaar tewerkstellen. Het programma zal wellicht niet worden uitgevoerd.

¹¹⁷ Comité voor de Promotie van de Export van Belgische Uitrustingsgoederen.

2. Opmerkingen van het Rekenhof over de organisatie van de exportsteun

Daar de initiatieven aanvullend zijn op de federale steunmaatregelen en de toekenning van de tegemoetkomingen dus voortvloeit uit parallelle bevoegdheden van de federale en Vlaamse regering, heeft het Rekenhof de Vlaamse Minister van Buitenlandse Handel er op 29 mei 1995 op gewezen dat afspraken moeten worden gemaakt tussen de federale overheid en het Vlaams Gewest¹¹⁸. Het gebrek aan een dergelijk samenwerkingsakkoord heeft al geleid tot inefficiënties en potentiële misbruiken (zie verder).

Het Rekenhof heeft tevens opgemerkt dat de budgettaire middelen voor beide initiatieven gering zijn (in 1994 en 1995 telkens ongeveer 125 miljoen BEF voor beide maatregelen)¹¹⁹. Van dit bedrag werd in 1994 niets geordonnanceerd, wegens de laattijdige inwerkingtreding van de reglementering (pas op 1 november 1994). De beschikbare middelen werden in december 1994 wel volledig vastgelegd. De administratie ontving in 1994 namelijk nog 9 aanvraagbare aanvragen voor rentesubsidies. Zij willigde er wegens ontoereikende middelen slechts drie in ; de andere dossiers werden overgedragen naar 1995. Ook het budget 1995 zal niet volstaan (één aanvraag slorpte al 44 % van dit budget op).

3. Opmerkingen over de reglementering

De toekenning van de tegemoetkomingen is geregeld in twee besluiten van de Vlaamse regering van 26 oktober 1994 en twee, niet-gepubliceerde, uitvoeringsrichtlijnen, op diezelfde datum goedgekeurd door de Vlaamse regering en op 9 november 1994 gewijzigd. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat besluiten van de Vlaamse regering dienen uitgevoerd te worden door ministeriële besluiten, die een formele rechtsgrond vormen voor de toekenning van de subsidies, in tegenstelling tot interne richtlijnen, die niet algemeen bekendgemaakt worden.

Het Rekenhof heeft overigens vastgesteld dat één ambtenaar van de Administratie Economie de aanvragen van de ondernemingen moet behandelen. Ingevolge onenigheid over de rol en samenstelling van een adviescomité, zijn de betrokken bepalingen immers uit de ontwerpbesluiten en -richtlijnen geschrapt.

De Vlaamse regering wenste in hoofdzaak KMO's te ondersteunen¹²⁰. De reglementering stelt dat *bij voorkeur* KMO's worden gesteund. In de realiteit is met die voorkeur geen rekening gehouden (zie verder).

De maatregelen gelden tot eind 1996. De verderzetting ervan is afhankelijk van het resultaat van een evaluatie door de Vlaamse regering. Daartoe dienen de begunstigde exporteurs een evaluatierapport aan de administratie te bezorgen. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de effectiviteit van de steunmaatregel zal worden overschat, doordat alleen de succesvolle projecten zullen worden geëvalueerd, en niet die waarvoor de exporteurs wel een belofte verkregen, maar - desondanks - niet het contract.

¹¹⁸ Met toepassing van artikel 6, § 1, VI, 3e, en artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993. De Vlaamse ondernemingen kunnen hun aanvraag indienen bij COPROMEX (federaal) of de Administratie Economie van het Vlaams Gewest. Overleg met COPROMEX, weze het maar om dubbele betoelaging te verhinderen, is dus aangewezen.

¹¹⁹ De COPROMEX-vastleggingsmachtigingen bedroegen de laatste vijf jaar gemiddeld ruim 1,5 miljard BEF (voor 1994 zelfs 2,8 miljard BEF ingevolge een ministerraadsbeslissing).

¹²⁰ Zie de verslagen van de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden van de Vlaamse Raad bij de besprekingen van de ontwerpdecreten houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1994 en 1995. Stuk 15 (1992-1993) - nr. 11-B en Stuk 15 (1993-1994) - nr. 8-B.

De beoordelingscriteria voor de toekenning van de steun zijn vaag en moeilijk meetbaar. De steunhoogte is bovendien binnen het plafond van 10 miljoen BEF per project niet nader bepaald, waardoor de discretionaire bevoegdheid van de minister groot is.

4. Opmerkingen over de toekenning van de rentesubsidies

De in 1994 ingewilligde drie aanvragen tot het bekomen van rentesubsidies, kwamen alle in aanmerking voor een superbificatie¹²¹. De toetsing aan het besluit van de Vlaamse regering heeft vooralsnog niet geleid tot opmerkingen van het Rekenhof.

De toetsing aan de richtlijn heeft wel geleid tot opmerkingen :

- De aanvragen zijn niet uitgegaan van KMO's, maar van grote ondernemingen. Aldus zijn de rentetolagen niet echt een aanvulling op de COPROMEX-toelagen, die traditioneel eveneens vooral de grote ondernemingen ten goede komen.
- De administratie beschikt over weinig middelen om de aanvragen op objectieve gronden te evalueren¹²².
- De aanvraagformulieren bevatten telkens een steunberekening vanwege de betrokken bank. De richtlijn stelt nochtans dat de Nationale Delcreditedienst de berekening uitvoert.
- Twee van de drie begunstigden van de superbificaties genieten ook een gewone COPROMEX-rentesubsidie voor hetzelfde of een aansluitend contract. Het Rekenhof heeft in dit kader kritiek geuit op de handelwijze van de Delcreditedienst¹²³, waarin het Vlaams Gewest vertegenwoordigers heeft. Deze dienst legt het Vlaams Gewest in een bepaald dossier een supersubsidie op, terwijl zij genoeg neemt met een gewone subsidie vanwege de federale overheid. Zij bracht de betrokken overheden bovendien niet op de hoogte van de dubbele subsidiëring.

5. Opmerkingen over de terbeschikkingstelling van uitrustingsgoederen

In 1994 werden 10 aanvragen op 12 goedgekeurd. De budgettaire impact van deze tegemoetkomingen is veel kleiner dan die van de rentesubsidies. Bij de toetsing van deze tegemoetkomingen aan het besluit van 26 oktober 1994, heeft het Rekenhof bezwaren geuit tegen een dossier dat als begunstigde een GOS-land had¹²⁴. De toetsing aan de betrokken richtlijn heeft geleid tot opmerkingen, vergelijkbaar met die over de rentesubsidies :

¹²¹ Er kunnen, analoog aan het COPROMEX-systeem, twee soorten subsidies worden toegekend : een gewone (het verschil tussen de OESO-referentievoet en die van Creditexport ; de subsidie promoot export naar ontwikkelingslanden) en een supersubsidie (35 % van de lening ; deze subsidie kan als ontwikkelingshulp of bijstand aan economisch minder ontwikkelde landen beschouwd worden). Deze supersubsidies hebben een zeer grote budgettaire impact en worden op federaal niveau zelden goedgekeurd.

¹²² In de verantwoordingsnota's neemt de administratie gewoon de verantwoording van de exporteur over. Dit gebeurt ook inzake de federale COPROMEX-toelagen.

¹²³ Voorwaarde voor het verkrijgen van de steun is de financiering van het project met een lening die wordt gegarandeerd door de Delcreditedienst.

¹²⁴ Het besluit van de Vlaamse regering stelt dat alle landen die in aanmerking komen voor de steun in het Vlaamse samenwerkingsprogramma met Centraal- en Oost-Europa kunnen genieten van de tegemoetkomingen. Een lid van het GOS dat gelegen is in Azië, hoort daar volgens het Rekenhof niet bij.

– Hoewel ook hier de voorkeur uitging naar KMO's, heeft de administratie zelfs nagelaten de aard van de aanvrager na te gaan (maar 3 op de 10 goedgekeurde dossiers zijn door KMO's ingediend).

– Ook hier beperkt de administratie zich in haar advies aan de minister tot het overschrijven van de verantwoordingen door de ondernemingen.

– Terwijl bij de rentesubsidies, die niet de exporteur maar zijn klant ten goede komen, een gelijke steunhoogte voor alle aanvragen geldt, heeft de administratie geen enkel referentiepunt voor de berekening van de terbeschikkingstelling¹²⁵. Deze steunvorm komt nochtans rechtstreeks de exporteur ten goede (de tegemoetkoming vormt het verschil tussen de offerteprijs van de exporteur en de prijs die de klant wil betalen voor de verwerving van een bepaald goed). In de praktijk adviseert de administratie de minister gewoon de door de exporteurs voorgestelde tegemoetkoming toe te kennen. Naar aanleiding van een concrete vaststelling¹²⁶, heeft het Rekenhof opgemerkt dat de motivering voor de tegemoetkomingen minder vrijblijvend en gestaafd met documenten moet gebeuren.

– Ook hier stelde het Rekenhof een geval van dubbele betoelaging vast (Vlaams Gewest en federale overheid).

6. Reactie van de Vlaamse Minister van Buitenlands Beleid

De minister heeft op 26 september 1995 geantwoord. Het Rekenhof onderzoekt momenteel dit antwoord.

¹²⁵ De steunhoogte varieert dan ook van 4 % tot 26,2 % van de contractwaarde.

¹²⁶ Een exporteur vroeg een tegemoetkoming, door de administratie overgenomen, van 33 % van het contractbedrag. Zijn offerte meldde de klant daarentegen dat door een tegemoetkoming vanwege het Gewest een korting van ongeveer 20 % op de verkoopprijs kon gegeven worden. Hoewel de onderneming er dus van uit ging dat een korting van 20 % zou volstaan om de opdracht binnen te halen, vroeg zij het Gewest een tegemoetkoming van 33 %. Uiteindelijk bekwam de aanvrager 26,2 % steun.

CULTUUR EN SPORT

HET VASTGOEDBEHEER VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP IN DE SECTOR CULTUUR¹²⁷

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de overheid bij de vaststelling van erfpachtvergoedingen in de sector toerisme geen rekening heeft gehouden met haar eigen investeringen of betoelaging van werken. Aldus ontstond een bijkomende, niet decretaal gemachtigde subsidiestroom. Het heeft tevens opgemerkt dat erfpachten zijn overgedragen middels onderverhuring. Het Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme (VCGT) is grotendeels aan deze opmerkingen tegemoetgekomen met de uitvaardiging van een nieuw erfpachtsysteem. Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat sommige onroerende goederen van het VCGT tot op heden ongebruikt bleven. Het VCGT heeft ook voor deze kwestie oplossingen gezocht. Met betrekking tot het vastgoedbeheer in de sportsector, meer bepaald van de jachthavens, heeft het Rekenhof opgemerkt dat de Vlaamse Minister van Cultuur zijn bevoegdheden heeft overschreden door concessieverlening toe te staan en dat de ligplaatsvergoedingen in verhouding moeten staan tot de investerings- en uitbatingskosten van de infrastructuur.

1. Opmerkingen over het beheer van onroerende goederen in de sector toerisme

J 999.678

Het Rekenhof heeft de conclusies van zijn analyse van het vastgoedbeheer door het Commissariaat-Generaal voor Toerisme (CGT) en het VCGT op 20 april 1994 aan de Vlaamse Minister van Cultuur medegedeeld. De minister heeft tot op heden nog niet geantwoord¹²⁸. Het Rekenhof heeft inmiddels zijn bevindingen geactualiseerd na een onderzoek naar het gevolg dat de raad van bestuur van het VCGT aan zijn opmerkingen gaf.

¹²⁷ Zie ook het artikel *Vastgoedbeheer in de sector Welzijn*, p. 197.

¹²⁸ Het VCGT, dat een afschrift van de opmerkingen ontving, heeft nochtans op 4 augustus 1994 een voorlopige stand van zaken meegedeeld aan de minister, dit als ontwerp van antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof.

1.1. Erfpachten met toeristische bestemming

1.1.1. Algemeen

Het CGT heeft in het verleden door aankoop en onteigening een reeks onroerende goederen verworven en ze een toeristische bestemming gegeven. Het kon technisch en materieel niet instaan voor deze gronden (en later ook gebouwen), maar wilde ze ook niet onbenut laten. Daarom sloot het erfpachtovereenkomsten met toeristisch georiënteerde privaatrechtelijke verenigingen (vakantiecentra voor sociaal toerisme, jeugdtoerisme en groene recreatie).

Bij de bepaling van de erfpachtvergoeding ging de Administratie der Domeinen ervan uit dat de cijns een tegenprestatie moest vormen voor het voordeel dat de medecontractant in de overeenkomst vindt. Voor gronden bedroeg de jaarlijkse cijns doorgaans 2 tot 3 % van de venale waarde¹²⁹.

1.1.2. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de Administratie der Domeinen bij de bepaling van de erfpachtvergoeding geen rekening heeft gehouden met overheidsinvesteringen op haar in pacht gegeven goederen of betoelaging van werken uitgevoerd door de erfpachthouder aan deze goederen. Het heeft geconcludeerd dat de wanverhouding tussen de bedongen cijnspacht en de door de overheid medegefinancierde investeringen een bijkomende subsidiestroom genereerde, die geen decretale basis heeft. Het heeft dan ook het VCGT medegedeeld dat het, ook voor bestaande erfpachtovereenkomsten, slechts eigen investeringen op de in erfpacht gegeven goederen mag realiseren mits een verhoudingsgewijze aanpassing van de cijnspacht.

Sommige erfpachtovereenkomsten onderwerpen een gehele of gedeeltelijke overdracht van de erfpacht aan de toestemming van het VCGT. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat het onderverhuren of doorverhuren in bepaalde gevallen resulteert in het overdragen van de erfpacht of een gedeelte ervan. Het Rekenhof stelde daarom dat het VCGT de erfpachtoverdracht bij de sluiting van nieuwe overeenkomsten nog meer diende te beperken, ongeacht de kwalificatie van die overeenkomsten. Daarenboven dienen erfpachtovereenkomsten te resulteren uit een ruim bekendgemaakte mededinging.

1.1.3. Evolutie

Op 26 mei 1993 heeft de raad van bestuur een aantal normen voor nieuwe en bestaande erfpachtovereenkomsten goedgekeurd. Zo diende het VCGT voortaan elke wijziging van bestemming (onderverhuring, doorverhuring) goed te keuren. Een dergelijke wijziging kan ook een wijziging van het bedrag van de erfpacht meebrengen.

De Administratie van BTW, Registratie en Domeinen heeft een type erfpachtovereenkomst opgemaakt voor nieuwe overeenkomsten, waarbij zij rekening hield met de beslissingen van de raad van bestuur van het VCGT. Het VCGT stelde tevens een beheerstoezicht in middels vertegenwoordigers bij de exploiterende VZW's. Zij beschikken over een opschortend vetorecht tegen beslissingen die de belangen van het VCGT kunnen schaden.

¹²⁹ Dit percentage hield rekening met de verplichtingen van de erfpachter en het feit dat de overheid na afloop van de overeenkomst zonder vergoeding eigenaar wordt van door de erfpachter opgerichte gebouwen en constructies.

De gestorte erfpachtvergoedingen stijven voortaan een fonds, waarmee het VCGT voorstellen van erfpachthouders betreffende werken financieel kan ondersteunen. Telkens zou het VCGT daarbij de erfpachtvergoeding voor het gedeelte van de modernisering of nieuwbouw herzien.

Wat de bestaande erfpachtovereenkomsten betreft, heeft de raad van bestuur op 22 februari 1995 beslist vanaf 1 januari 1995 slechts eigen investeringen te realiseren mits een verhoudingsgewijze aanpassing van de erfpacht. Vanaf de vastleggingen 1995 investeert het VCGT enkel nog op voorwaarde dat de exploitant expliciet met een dergelijke cijnsverhoging instemt.

1.2. Erfpachten met commerciële bestemming

1.2.1. Algemeen

Het VCGT heeft behalve eigendommen bestemd voor vakantiecentra, drie eigendommen met een commerciële bestemming in erfpacht gegeven :

- Het heeft de taverne-restaurant van het *Europees Cultuurdorp te Duinbergen* met een handelshuurovereenkomst verhuurd (de jaarlijkse basishuurprijs bedraagt 617.744 BEF). De Minister van Cultuur heeft deze overeenkomst op 27 augustus 1989 onderhands gesloten, daarmede de huurovereenkomst d.d. 15 oktober 1980 tussen de huurder en de vorige eigenaar voortzettende.

- Op 19 april 1985 is de *Villa Maritza te Oostende* in erfpacht gegeven aan een NV voor 36 jaar. De erfpachter heeft op 8 oktober 1986 een handelshuurovereenkomst gesloten voor 27 jaar tegen een huurprijs die 180.000 BEF hoger is dan de erfpachtvergoeding die hij zelf betaalt, dit voor de uitbating van een restaurant en congres- en tentoonstellingsruimten.

- Op 15 februari 1985 heeft de Vlaamse Gemeenschap het *Kasteel De Hoof Teuven* in de gemeente Voeren verworven (een kasteel, een landgebouw, een huis en bijhorende gronden). Op 12 maart 1985 ging de Minister van Cultuur akkoord met de toewijzing van het kasteel en de bijkomende gronden aan een BVBA voor de oprichting van een logiesverstrekkend bedrijf¹³⁰. Een landbouwer baatte het resterende gedeelte (hoeve en gronden) uit. Op 31 januari 1984 is deze eigendom bij proces-verbaal overgedragen aan de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen om ze ook in erfpacht te geven aan de uitbater van het kasteel. De goederen zijn tot op heden verpacht tegen een jaarlijkse vergoeding van 50.000 BEF.

1.2.2. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de handelshuur voor Villa Maritza te Oostende een gedeeltelijke overdracht van de verplichtingen van de erfpachter inhield, wat indruist tegen de clausules van de erfpachtovereenkomst.

Nadat was gebleken dat de erfpachthouder de pachtvergoeding voor het Kasteel De Hoof Teuven nooit had betaald en dat noch de Vlaamse Gemeenschap, noch het VCGT die betaling ooit had gevraagd, heeft het Rekenhof aangedrongen op de vordering van de achterstallige pachtvergoedingen vóór 31 december 1994, dit teneinde verjaring te stuiten.

¹³⁰ De erfpachtovereenkomst dateert pas van 8 juni 1989.

1.2.3. Evolutie

Nadat het VCGT op 5 augustus 1994 de zware verwaarlozing van Villa Maritza had opgemerkt, heeft het comité van aankoop de exploitant op 3 maart 1995 in gebreke gesteld. Een architect is aangeduid om een expertise uit te voeren en de monumentenwacht van de Vlaamse Gemeenschap heeft een onderzoek ingesteld. Het VCGT wil een verbreking van de erfpachtovereenkomst baseren op de opmerkingen van het Rekenhof over de erfpachtoverdracht én op de verwaarlozing van het gebouw.

Betreffende het kasteel in Voeren, heeft het VCGT de erfpachthouder vóór 31 december 1994 in gebreke gesteld en de de Administratie BTW, Registratie en Domeinen opdracht gegeven de achterstallen in te vorderen. In het kader van de in het vooruitzicht gestelde erfpachtuitbreiding, heeft het een aangepast proces-verbaal van overgave aan het aankoopcomité bezorgd.

1.3. Zonder overeenkomst in gebruik gegeven en onbeheerde goederen

Het VCGT beschikt verder over een aantal goederen waarvoor het geen erfpachtovereenkomst sloot. Zo heeft het een aantal jeugdverblijfscentra en jeugdherbergen ter beschikking gesteld van verenigingen voor jeugdtoerisme. Vanaf 1 januari 1994 zou het hiervoor erfpachtovereenkomsten sluiten.

Ook voor het kampeerterrein Binnenvaart op het domein Kelchterhoef te Houthalen-Helchteren heeft het VCGT geen overeenkomst gesloten met een pachtende VZW. De gemeente heeft de camping op 19 november 1985 om niet in concessie gegeven aan een gemeentelijke VZW, dit met ingang van 1 januari 1986. Dankzij de financiële inspanningen van het VCGT (ruim 44 miljoen BEF) kan deze VZW de exploitatie commercieel uitbaten. Daarenboven vergt het kampeerterrein een bijkomende investering van 25 miljoen BEF om onder meer te voldoen aan de voorschriften inzake brandveiligheid.

Sommige onroerende goederen van het VCGT bleven tot op heden ongebruikt :

- Op 14 maart 1984 besliste de Vlaamse regering tot onmiddellijke onteigening en inbezitneming van twee vakantiehuizen te Overijse (domein Hagaerd en domein Terlaenen)¹³¹ voor de uitbouw van de toeristische infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap op het grondgebied van de gemeente Overijse. Sindsdien bleven de domeinen ongebruikt. Het VCGT zoekt nog steeds een kandidaat-beheerder.

- De Vlaamse Gemeenschap kocht het Europees Cultuurdorp Duinbergen te Knokke-Heist (98 miljoen BEF) om een centrum voor sociaal toerisme op te richten. Behalve de middels handelshuur ter beschikking gestelde tea-room (zie punt 1.2.1), verkrot het domein. De minister heeft op 1 oktober 1992 toegestemd in een onteigening door de gemeente Knokke-Heist (verwachte inkomsten : 8,75 miljoen BEF).

- De minister heeft op 13 april 1994 de opdracht gegeven een ongebruikt huis in Buggenhout te verkopen. Op 13 juni 1994 is het voor verkoop overgedragen aan het comité voor aankoop. De inmiddels voltrokken verkoop heeft 7,8 miljoen BEF opgeleverd.

- Voor een groene zone te Bredene (geschat op 10 miljoen BEF) zoekt het VCGT een bestemming. De groene zone te Knokke-Heist (geschat op 8,7 miljoen BEF) is verkocht aan het Departement Leefmilieu en Infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap.

¹³¹ Zij werden in 1993 geschat op respectievelijk 24,4 en 15 miljoen BEF. Deze verkoopwaarden worden echter gerechtelijk betwist.

1.4. De erfpacht-concessie voor het domein Polderwind te Zuienkerke

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat een VZW het domein Polderwind te Zuienkerke vanaf 1 januari 1992 zonder het akkoord van het VCGT in concessie heeft gegeven aan een privé-persoon. Deze concessieverlening hield de overdracht van verplichtingen van de erfpachter in, die daardoor een financieel voordeel verwierf. Ook een bij het domein horende manège is al geruime tijd verhuurd aan een privé-persoon.

De raad van bestuur van het VCGT heeft op 29 maart 1995 beslist de meeropbrengst terug te vorderen. Hij stelde dat als de erkende organisatie voor sociaal toerisme niet kan instaan voor de exploitatie van een terrein, in eerste instantie een andere organisatie voor sociaal toerisme dient aangesproken te worden. Pas in laatste instantie komt een privé-persoon in aanmerking. Dan nog is geen onderverhuur, maar een rechtstreekse overeenkomst met het VCGT, geboden. Het VCGT verzocht de VZW op 19 april 1995 dan ook de overeenkomst met de concessiehouder onmiddellijk ongedaan te maken, het verschil tussen de aan het VCGT verschuldigde canon en de gezamenlijke opbrengst van de concessieovereenkomst van het domein en de huurovereenkomst van de manège aan het VCGT over te maken, alsook het VCGT ervan op de hoogte te brengen of de organisatie verder kan instaan voor de exploitatie van het domein.

1.5. Besluit

De bovenstaande paragrafen hebben aangetoond dat de overheid de onroerende goederen met toeristische bestemming niet altijd als een *goede huisvader* heeft beheerd. Aan het VCGT komt de verdienste toe, naar aanleiding van de overdracht van deze goederen en na inventarisatie van de juridische situatie ervan (erfpachtovereenkomst, handelshuur, al dan niet in gebruik), een eenvormige nieuwe erfpachtregeling te hebben goedgekeurd. Daarenboven heeft de instelling gepoogd een oplossing te vinden voor de tot op heden ongebruikte goederen : verkoop of zoeken naar een geschikte beheerder. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het VCGT met zijn opmerkingen rekening heeft gehouden. Zo heeft de instelling de overdracht van de goederen door de erfpachter beperkt. Zij nam tevens het standpunt in ook bij de bestaande erfpachtovereenkomsten slechts nieuwe investeringen te zullen doen mits een aanpassing van de cijnspacht.

2. Opmerkingen over het beheer van onroerende goederen in de sector sport

1.176.558

2.1. De overdracht van roerende en onroerende goederen naar het BLOSO

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de overdracht van sommige sportcentra van de federale overheid naar de Vlaamse Gemeenschap¹³² nog steeds niet is gerealiseerd. Daarenboven heeft de Vlaamse Gemeenschap bepaalde roerende en onroerende goederen nog niet aan het Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (BLOSO) overgedragen¹³³. Het BLOSO heeft op 10 januari 1994, na een evaluatie van de toestand, de Minister van Cultuur omtrent deze overdracht voorstellen gedaan. Het Rekenhof heeft zijn opmerkingen over het beheer door het BLOSO van roerende en onroerende goederen op 14 juli 1995 meegedeeld aan de Minister van Cultuur.

¹³² Voorgeschreven door artikel 12 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

¹³³ Zoals voorgeschreven door artikel 36, § 2, van het decreet van 18 december 1991 betreffende het bestuurlijk beleid.

2.2. Jachthavens

2.2.1. Bevoegdheidsoverschrijding bij de concessieverlening

Sedert de eigendoms- en beheersoverdracht van de kustjachthavens aan de Vlaamse Gemeenschap in 1981¹³⁴ heeft de Administratie Sport en Openlucht-recreatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, voorloper van het BLOSO, het beheer van de kustjachthavens waargenomen.

Het BLOSO heeft dit beheer, dat zich uitstrekt over de jachthavens van Nieuwpoort, Blankenberge, Zeebrugge, Oostende en Brugge, sinds zijn oprichting als instelling van openbaar nut¹³⁵ de facto verdergezet. Hoewel het oprichtingsdecreet het BLOSO ter zake niet uitdrukkelijk bevoegd heeft verklaard¹³⁶, heeft de minister de situatie op 1 december 1992 bij ministerieel besluit bevestigd om de continuïteit van het beheer van de jachthavens te verzekeren. Dit besluit kende het BLOSO tegelijk de bevoegdheid toe gedeelten van de goederen van de jachthavens ter beschikking van derden te stellen tegen een gebruiksvergoeding. Het BLOSO heeft in dit kader concessies verleend.

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat een ministerieel besluit geen rechtsgrond vormt voor het verlenen van domaniale concessies. Volgens een vast jurisprudentieel beginsel kan enkel de wet- of decreetgever dergelijke concessies verlenen. Zo heeft de Vlaamse Raad de mogelijkheid gecreëerd tot het verlenen van vergunningen voor het private gebruik van het domein van de wegen en hun aanhorigheden, de zeewering en de dijken¹³⁷.

2.2.2. Concessievergoedingen

In 1994 beheerde het BLOSO 2.547 jachthaven-ligplaatsen. Daarvan exploiteerde het er 180 zelf. De rest verdeelde het onder verschillende clubs en verenigingen. De raad van beheer van het BLOSO stelde de ligplaatsvergoedingen voor 1993 en 1994 vast op respectievelijk 300 en 400 BEF/m² voor de clubsteigers en 650 en 750 BEF/m² voor de BLOSO-steigers. Er dienden nog achterstallige ligplaatsvergoedingen te worden betaald voor de periode 1991-1994 (voor de periode 1991-1993 geraamd op 4,7 miljoen BEF). Het BLOSO kan deze achterstallen niet becijferen omdat enkele jachtclubs weigeren hun ledenlijsten over te leggen en zich tegen de inning van de ligplaatsvergoedingen verzetten¹³⁸. Nadat het BLOSO tevergeefs de schuldenaars had aangemaand, besliste het op 26 september 1994 een beroep te doen op de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen.

¹³⁴ Koninklijk besluit van 12 augustus 1981.

¹³⁵ Vanaf 1 januari 1991. Artikel 34 van het decreet van 18 december 1991 betreffende het bestuurlijk beleid.

¹³⁶ Ter uitvoering van artikel 35, § 1, van zijn oprichtingsdecreet oefent het BLOSO de bevoegdheden uit die het krachtens het decreet en de uitvoeringsbesluiten krijgt opgedragen en dit m.b.t. de sportbeoefening, de vrijetijdsbesteding en de openlucht-recreatie.

¹³⁷ De artikelen 40 t.e.m. 44 van het decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993. Ter uitvoering heeft de Vlaamse regering het besluit van 16 maart 1994 uitgevaardigd, met betrekking tot de waterwegen vermeld in het koninklijk besluit van 5 oktober 1992 en op het kanaal Passendale-Nieuwpoort. De jachthavens horen daar niet bij, aangezien zij met het koninklijk besluit van 12 augustus 1981 zijn overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap.

¹³⁸ Terwijl dit verzet in 1993 beperkt bleef tot één jachtclub, heeft het zich in 1994 uitgebreid tot drie andere.

2.2.3. Het bedrag van de ligplaatsvergoedingen

Het BLOSO kiest voor de bepaling van de concessievergoedingen arbitrair tussen de minimale optie (rekening houdende met het volgens de begroting 1995 vastgestelde winstsaldo van de jachthavens) en de maximale (rekening houdende met haar investeringskosten, die in de periode 1984-1994 ongeveer 257 miljoen BEF bedroegen).

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat een behoorlijk bestuur vereist dat het BLOSO bij de bepaling van de ligplaatsvergoedingen een evenwicht zoekt tussen de draagkracht van de gebruikers en de investerings- en uitbatingskosten van de infrastructuur. In dit verband verwees het naar zijn opmerking over de wanverhouding tussen de cijnspacht van de onroerende goederen en de door het VCGT gedane investeringen¹³⁹.

2.2.4. Ristorno's

Het BLOSO heeft de jachtclubs ristorno's toegekend als tegemoetkoming in de onkosten voor hun inbreng bij de exploitatie van de jachthavens. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat ook de vaststelling van deze ristorno's moet beantwoorden aan de werkelijke en in verhouding gepresteerde diensten die een kostenbesparend effect voor het BLOSO teweegbrachten.

¹³⁹ Brief van 20 april 1994 (J 999.678). Zie punt 1.1.2.

DE EXPLOITATIEOVEREENKOMST MET DE VZW LUNA-THEATER

Het Rekenhof heeft andermaal een bevoegdheidsoverschrijding vastgesteld vanwege de Vlaamse Minister van Cultuur. Hij stelde zich met het sluiten van een beheersovereenkomst met de VZW Lunatheater in de plaats van de decreetgever.

1. Inleiding

De Vlaamse regering heeft in de culturele en economische sector tal van VZW's met taken van algemeen belang opgericht of medeopgericht. In dit verband heeft het Rekenhof herhaaldelijk bevoegdheidsoverschrijdingen vastgesteld, betrekking hebbende op :

- de oprichting van VZW's door de regering ;
- de oprichting van VZW's als parallelle openbare diensten ;
- de vertegenwoordiging in de beheersorganen ;
- de betoelaging in natura ;
- de miskennis van het facultatieve karakter van de begroting door de opname van deficitsubsiëring in de statuten ;
- de bezwaring van toekomstige begrotingen door de subsidiëring over verscheidene jaren te garanderen.

Uiteindelijk heeft de decreetgever de Vlaamse regering op 23 maart 1994 met terugwerkende kracht gemachtigd toe te treden tot diverse verenigingen¹⁴⁰.

2. De exploitatieovereenkomst met de VZW Lunatheater

1.078.291

Ter uitvoering van de erfpachtovereenkomst d.d. 15 juli 1992 met de NV Immobilière Moderne, eigenaar van het voormalige theater *La Luna*, heeft de Vlaamse Minister van Cultuur een exploitatieovereenkomst met de VZW Lunatheater afgesloten. Deze VZW oefent een overheidstaak uit, aangezien zij is opgericht met als doel een in erfpacht gegeven gemeenschapspatrimonium te beheren. Hoewel hij niet als medeoprichter optrad, heeft de Vlaamse Minister van Cultuur door het afsluiten van de beheersovereenkomst met een vereniging waarvan hij de samenstelling van de raad van beheer bepaalde, impliciet de oprichting en de statuten van de vereniging goedgekeurd. Daarenboven blijkt uit de statuten en uit de beheersovereenkomst een verregaand overheidstoezicht op de vereniging.

¹⁴⁰ Decreet van 3 maart 1994 houdende regularisatie van de toetreding van de Vlaamse regering tot verenigingen zonder winstoogmerk.

Op 7 november 1994 heeft het Rekenhof de minister gewezen op een dubbele bevoegdheidsoverschrijding :

- de oprichting en organisatie van gemeenschaps- en gewestinstellingen en ondernemingen is een voorrecht van de Vlaamse Raad¹⁴¹ ;
- de decreetgever moet de contractuele instelling van toezichtsmodaliteiten machtigen.

Het heeft de minister verzocht een initiatief te nemen tot decretale regularisatie van deze toestand.

3. Reactie van de minister

In strijd met artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, heeft de minister tot op heden niet gereageerd.

¹⁴¹ Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988.

BLOSO : WERKINGSSUBSIDIES AAN BONDEN VOOR VORMINGSWERK

Het Rekenhof heeft bij zijn controle op de werkingssubsidies aan bonden voor vormingswerk een aantal bevoegdheidsoverschrijdingen door de raad van bestuur van het BLOSO vastgesteld. Zo is het BLOSO afgeweken van het geldende subsidiebesluit en heeft het onrechtstreekse toelagen verleend. Bovendien heeft de Vlaamse Minister van Cultuur het Rekenhof niet steeds de gevraagde informatie bezorgd.

1. Inleiding

1.117.288

De raad van bestuur van het Vlaams Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (BLOSO) heeft aan de bonden voor vormingswerk subsidies verleend voor het werkingsjaar 1993 (15,9 miljoen BEF). Het Rekenhof heeft zijn opmerkingen hierover op 21 januari 1995 aan de Vlaamse Minister van Cultuur medegedeeld.

Het BLOSO is onder meer gemachtigd toelagen te verlenen voor activiteiten die de propaganda ten gunste van de lichamelijke opvoeding en de sport dienen¹⁴². In afwachting van een decretale regeling¹⁴³, wordt de betoelaging geregeld door het koninklijk besluit van 28 april 1965. Het BLOSO is niet gemachtigd van de betoelagingsnormen af te wijken, noch nominatimtoelagen te verlenen aan verenigingen die niet beantwoorden aan die normen.

2. Opmerkingen van het Rekenhof

2.1. Afwijkingen van de betoelagingsregeling

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de raad van bestuur van het BLOSO op 17 juni 1992 een specifiek reglement heeft goedgekeurd betreffende de erkenning en subsidiëring van de bonden voor vormingswerk. Deze specifieke regeling wijkt af van het bovengenoemde toelagebesluit : terwijl dit besluit enkel in betoelaging van propaganda-activiteiten voorziet, betreft de nieuwe reglementering een structurele ondersteuning van de bonden. De raad van bestuur heeft daarenboven geen rekening gehouden met normen voor de subsidieverlening of voor de controle van de financiële verslagen.

Op 17 februari 1993 besliste de raad van bestuur de VZW Vlaamse Dansacademie niet te erkennen als bond voor vormingswerk. Toch kende hij deze vereniging een nominatimsubsidie toe (4,1 miljoen BEF).

Het Rekenhof heeft dan ook opgemerkt dat de raad van bestuur van het BLOSO zijn bevoegdheid op tweevoudige wijze heeft overschreden : het heeft afgeweken van de normering in het koninklijk besluit en het heeft toelagen verleend aan verenigingen die niet voldoen aan de normen. Beide handelingen zijn prerogatieven van de decreetgever.

¹⁴² Artikel 35 van het decreet betreffende het bestuurlijk beleid van 12 december 1990.

¹⁴³ Voorgeschreven in artikel 10 van de cultuurpactwet van 16 juli 1973.

2.2. De betoelaging van de VZW Clearing House

Het Rekenhof heeft er in het verleden herhaaldelijk op gewezen dat de oprichting en organisatie van gemeenschaps- en gewestondernemingen overeenkomstig de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Vlaamse Raad toekomt¹⁴⁴. Hoewel de onderhavige VZW werd gesticht vóór de inwerkingtreding van deze wet, heeft het Rekenhof er kritiek op geuit dat BLOSO-vertegenwoordigers ook na 1980 lid van de VZW zijn gebleven. Voorts heeft het opgemerkt dat het BLOSO een personeelslid ter beschikking van de VZW heeft gesteld, wat neerkomt op indirecte betoelaging. Zonder rechtsgrond heeft het de kostprijs en werkingskosten van een fotocopieermachine ten laste genomen. Ook nadat de commissaris-generaal van het BLOSO op 12 september 1991 had ingestemd met de visie van het Rekenhof, ging de indirecte betoelaging verder. Het Rekenhof heeft deze bevoegdheidsoverschrijding aan de Vlaamse Minister van Cultuur gemeld.

2.3. De Stichting Vlaamse Schoolsport

Het BLOSO voorziet ten laste van zijn werkingskredieten, jaarlijks in een budget voor de Stichting Vlaamse Schoolsport (8 miljoen BEF)¹⁴⁵. Het Rekenhof heeft de toezichthoudende minister verzocht het protocol dat de kosten van de Stichting duidelijk en limitatief omschrijft, voor te leggen. Op grond daarvan kan het immers de besteding van dit budget controleren.

De minister is hier tot op heden niet op ingegaan. De commissaris-generaal van het BLOSO heeft het Rekenhof evenwel op 6 juni 1995 meegedeeld dat de instelling contact met de minister zal opnemen om de nodige maatregelen (decretale en andere) te treffen.

¹⁴⁴ Zie het artikel over de beheersovereenkomst met de VZW Luna-theater op p. 65. Daarin is verwezen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en het decreet van 23 maart 1994 houdende regularisatie van de toetreding van de regering tot verenigingen zonder winstoogmerk.

¹⁴⁵ Gerechtigd door het decreet van 1 december 1993 houdende de erkenning en de subsidiëring van de stichting voor de Vlaamse schoolsport en de bespreking ervan in de commissie voor onderwijs, vorming en wetenschapsbeleid.

VERVOLGARTIKEL : DE VLAAMSE OPERASTICHTING VZW (VLOS)

1. Uiteenzetting in het Boek van het Rekenhof 1994

J 883.817

In afwachting van de aangekondigde uitvoering van de decretale basis voor de VZW VLOS¹⁴⁶, heeft het Rekenhof de werkingsmiddelen ten voordele van deze instelling gevisieerd. De controle ter plaatse heeft geleid tot kritiek op het overschrijven van de begroting, onder meer bij ontstentenis van budgetcontrole, en op een gebrekkige boekhoudkundige verwerking van de investeringstoelage. Ook had de VZW VLOS haar investeringsfonds onvoldoende gestijfd, dit in strijd met de statuten. Ten slotte bleek uit de gepubliceerde geconsolideerde jaarrekening niet dat de VZW VLOS in de periode 1990-1992 ernstige verliezen heeft geleden.

De Vlaamse Minister van Cultuur heeft geantwoord dat de VZW vanaf 30 juni 1993 in overleg met de bedrijfsrevisor de investeringstoelage boekhoudkundig correct zou verwerken. Hij probeerde de kritiek van het Rekenhof over de gebrekkige budgetcontrole en de onvoldoende stijving van het investeringsfonds te weerleggen. Het Rekenhof handhaafde zijn standpunt.

2. Evolutie

2.1. Antwoord van de minister

De Vlaamse Minister van Cultuur heeft op 18 oktober 1994 zijn standpunten uiteengezet. Hij heeft toegegeven dat de jaarrekeningen van de exploitatie tijdens de speelseizoenen 1990-1991 en 1991-1992 zijn afgesloten met een ernstig deficit. In respons op de vraag van het Rekenhof naar interne administratieve procedures voor een daadwerkelijke begrotingscontrole, heeft hij gesteld dat de financieel en administratief directeur een *controller*-functie zou krijgen en dat de VLOS haar vastleggingen op middellange en lange termijn aan de raad van bestuur zou voorleggen. Aldus zouden de uitgaven beter worden beheerst.

Daar de VLOS haar investeringstoelagen op 30 juni 1994 heeft ingeschreven in de jaarrekening (deels als kapitaalsubsidie, deels als rentesubsidie), is zij tegemoetgekomen aan de opmerking van het Rekenhof.

De minister is ermee akkoord gegaan dat de VLOS het overschot op haar werking, ontstaan door het niet bespelen van één van beide plateaus, integraal aan het investeringsfonds moest toewijzen¹⁴⁷. Het Rekenhof berekende dat de correcte toewijzing van de positieve jaarresultaten aan het investeringsfonds aldaar op 30 juni 1993 zou geresulteerd hebben in een reserve van 357.316.795 BEF. De VZW VLOS ging pas op 19 augustus 1994 akkoord met deze visie en wees de overschotten in de jaarrekening 1993-1994 aan het investeringsfonds toe.

De minister heeft ten slotte toegegeven dat de geconsolideerde jaarrekening te weinig informatie bevat voor de geïnteresseerde buitenstaander. Bovendien is enkel de geconsolideerde jaarrekening 1992-1993 gepubliceerd.

¹⁴⁶ Artikel 62, § 1, van het decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993. Het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de steden Gent en Antwerpen mochten toetreden (d.d. 27 januari 1993) is nooit uitgevoerd zodat de VZW VLOS geen rechtsgrond heeft.

¹⁴⁷ Bij ontstentenis van een correcte toepassing van artikel 21, 3°, van de statuten.

2.2. Replik van het Rekenhof

Het Rekenhof aanvaardde op 25 november 1994 de toewijzing van 357.316.795 BEF aan het investeringsfonds. Het heeft er bijkomend op gewezen dat uit de overgelegde stukken niet bleek dat de VLOS de rekeningen van haar exploitatie en haar investeringsfonds voor het seizoen 1992-1993 heeft gepubliceerd.

De minister heeft op 14 juni 1995 gemeld dat de VLOS een opgesplitste jaarrekening heeft gepubliceerd als bijlage bij het jaarverslag 1992-1993. Uit de jaarrekening 1993-1994 is gebleken dat de VZW, buiten de door het Rekenhof gevraagde overdracht, nog ongeveer 20 miljoen BEF supplementair naar het investeringsfonds overdroeg, dit zonder statutaire verplichting.

Uit de jaarrekening 1993-1994 is gebleken dat ook de financiële opbrengsten nagenoeg volledig de exploitatie ten goede kwamen, hoewel een groot gedeelte ervan ontstond doordat de VLOS de gelden voortvloeiend uit de kredietovereenkomst met het Gemeentekrediet niet onmiddellijk aanwendde. Het bedrag dat de VZW aldus ten onrechte aan het investeringsfonds onttrok, was kleiner dan de bovengenoemde transfers. Het Rekenhof heeft dan ook geen opmerking geformuleerd.

3. Decretale basis van de VZW VLOS - VLOPERA

De openbare instelling met rechtspersoonlijkheid VLOPERA is geen rechtsopvolger van de VZW VLOS. Zijn oprichtingsdecreet¹⁴⁸ bevat geen bepaling omtrent de ontbinding en vereffening van de VZW VLOS, die overigens nog steeds elke decretale grondslag mist. Het Rekenhof heeft de Vlaamse Minister van Cultuur op 14 juli 1995 gewezen op de eventuele financiële implicaties voor de Gemeenschap van een vereffening van deze vereniging :

– Uit de jaarrekening over het seizoen 1993-1994 is een gecumuleerd exploitatietekort van 48.976.204 BEF gebleken. Bovendien worden de schadevergoedingseisen van de niet-overgenomen personeelsleden van de intercommunale maatschappij Opera voor Vlaanderen, rechtsvoorganger van de VZW VLOS, geraamd op 740 miljoen BEF.

– De VZW VLOS (of haar rechtsopvolger) heeft gedurende 20 jaar een toelage gekregen (50 miljoen jaarlijks) voor de aflossing van een lening ter financiering van een eigen infrastructuur¹⁴⁹. De VZW heeft deze lening op 12 juni 1991 bij het Gemeentekrediet aangegaan, onder de waarborg van de stad Gent. Alle opgenomen bedragen zijn volgens de kredietovereenkomst vervroegd opeisbaar als de kredietnemer in vereffening wordt gesteld.

¹⁴⁸ Decreet van 5 april 1995. Conform artikel 37 ervan, moet de Vlaamse regering de datum van inwerkingtreding nog bepalen.

¹⁴⁹ Artikel 108 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, alsook artikel 69 van het programmadecreet van 25 juni 1992 m.b.t. de begroting 1992.

VERVOLGARTIKEL : TERUGVORDERING VAN TOELAGEN VOOR SOCIAAL TOERISME DOOR HET VLAAMS COMMISSARIAAT-GENERAAL VOOR TOERISME (VCGT)

1. Uiteenzetting in het Boek 1994

J 984.486

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het VCGT de toelage tot bevordering van de arbeidersvakantie en het volkstoerisme van enkele verenigingen terugvorderde, omdat zij hun gesubsidieerde inrichtingen inmiddels hadden verkocht. De toelagen werden gedeeltelijk teruggevorderd, naargelang van de periode van effectieve instandhouding van elke instelling. In bepaalde gevallen heeft het VCGT zich evenwel ten onrechte gebaseerd op een verplichte instandhoudingstermijn van 15 jaar in plaats van 10 jaar, zodat het te veel terugvorderde. Daarenboven heeft het Rekenhof aangedrongen op juridische stappen tegen verenigingen die rechtmatig tot terugbetaling werden gevorderd, maar op die vordering niet ingingen. Bijkomend is een opmerking geformuleerd over de onreglementaire overdracht van een in erfpacht gegeven inrichting.

2. Evolutie

Na delegatie van de toezichthoudende overheid, heeft het VCGT op 4 augustus 1994 geantwoord dat het de terugvordering correct herberekende en te veel terugbetaalde toelagen opnieuw aan de begunstigten stortte¹⁵⁰. Het toonde tevens aan dat de in gebreke gebleven verenigingen na schriftelijke aanmaning effectief terugstortten¹⁵¹. Ten slotte droeg het de commissaris-generaal op de onreglementaire erfpachtoverdracht te onderzoeken en een eventuele verkoop van het betrokken goed te overwegen¹⁵².

¹⁵⁰ De VZW Gezinsvakantie kreeg 2.784.645 BEF weer, de VZW Vlaamse Jeugdherbergcentrale 3.132.575 BEF.

¹⁵¹ Het ging om de volgende bedragen : VZW Bouwfonds van de Nationale Bond der Liberale Mutualiteitsfederatiën : 8.960.000 BEF ; Le Lys Rouge : 900.000 BEF en de VZW Vrienden der Arbeidersjeugd : 10.635.131 BEF.

¹⁵² Op 20 november 1985 had de VZW De vrienden der arbeidersjeugd grond in pacht gekregen voor de aanleg van tennisterreinen. In 1987 droeg de erfpachtster haar recht over aan een immobiliënmaatschappij. Voor andere opmerkingen over het vastgoedbeheer door het VCGT, zie het artikel *Het vastgoedbeheer van de Vlaamse Gemeenschap in de sector Cultuur*, p. 58 in dit Boek.

WERKGELEGENHEID EN ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN

HET GRINDFONDS

Naar aanleiding van zijn controle op de rekeningen 1994 van het Grindfonds, heeft het Rekenhof opgemerkt dat de uitvoeringsbesluiten er dermate laattijdig zijn gekomen, dat het fonds in 1994 geen inkomsten meer kon verwerven. Een uitvoeringsbesluit heeft deze inkomstenderving willen compenseren middels een verhoging van de heffingscoëfficiënt op de grindontginning voor de volgende jaren. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat deze oplossing onbillijk is. Het heeft er ten slotte op gewezen dat de verbintenissen van het Grindfonds onderworpen moeten worden aan de reglementering op de controle van de vastleggingen.

1. De oprichting van het Grindfonds

Het Grindfonds is een pararegionale instelling van het type A, bij decreet van 14 juli 1993 opgericht in het kader van de regelgeving op de grindexploitatie, de reconversie van deze economische activiteit en de restauratie en herstructurering van het Limburgse Maasland. In de Vlaamse regeringsverklaring van 29 januari 1992 werd deze regelgeving als één van de prioriteiten opgenomen.

2. De laattijdige goedkeuring van de uitvoeringsbesluiten

1.141.285

Naar aanleiding van zijn controle op de rekeningen 1994 van het Grindfonds, heeft het Rekenhof er de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en de Vlaamse Minister van Economie op gewezen dat de uitvoeringsbesluiten pas anderhalf jaar na de bekrachtiging van het oprichtingsdecreet in werking zijn getreden. Door die laattijdigheid heeft het fonds in 1994 geen inkomsten kunnen verwerven. Het decreet kon uiteindelijk maar op 1 januari 1995 in werking treden. Het Grindfonds heeft bijgevolg zijn rekeningen 1994 pro forma opgesteld.

Tot op heden zijn de volgende uitvoeringsbesluiten getroffen :

– besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 tot uitvoering van het decreet (algemeen uitvoeringsbesluit) ;

– besluit van de Vlaamse regering van 15 juni 1994 houdende vastlegging van het totaal produktiequotum voor grindwinning voor 1994 en 1995 ;

– besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1994 tot vaststelling van de heffingscoëfficiënt inzake de grindwinning voor 1995 ;

– besluit van de Vlaamse Minister van Economie van 20 juli 1994 tot benoeming van de voorzitters en leden van het Grindcomité, Herstructureringscomité, Sociaal Comité en Onderzoeksc comité ;

– besluit van de leidende ambtenaar van de Administratie Economie houdende subdelegatie van sommige bevoegdheden inzake het beheer van het Grindfonds (ongedateerd).

Einde maart 1995 ontbrak nog de finalisering van de wijziging van de gewestplannen¹⁵³. Deze wijziging was nochtans dringend : bij ontstentenis ervan kunnen de exploitanten geen nieuwe gebieden ontginnen en, bijgevolg, de produktiequota niet halen.

2.1. Het algemene uitvoeringsbesluit van 20 juli 1994

Het ontwerpbesluit, op 4 mei 1994 door de Vlaamse regering goedgekeurd, stuitte op het negatieve advies van de Raad van State, onder meer wegens het retroactief invoeren van de heffingen. De Vlaamse regering besloot het advies te volgen. Deze beslissing impliceerde dat het Grindfonds in 1994 geen inkomsten kon verwerven. De eerste inkomsten kunnen ten vroegste in het laatste trimester van 1995 verwacht worden. Aangezien deze heffingen de enige inkomsten van het Grindfonds vormen (behoudens de verworven financiële opbrengsten), zijn tot zolang ook geen uitgaven mogelijk¹⁵⁴.

2.2. Besluit van de Vlaamse regering m.b.t. de produktiequota 1994-1995

De Vlaamse regering moet om de twee jaar het totale produktiequotum voor grindwinning bepalen¹⁵⁵. Zo is een planmatige en geleidelijke afbouw van de grindwinningssector mogelijk tegen 1 januari 2006. Ze moest de quota voor de eerste tweejaarlijkse periode (1994-1995) uiterlijk één maand na de bekendmaking van het decreet (dus op 14 november 1993) publiceren.

Aangezien het onderhavige besluit pas op 29 december 1994 is gepubliceerd (met inwerkingtreding op 1 januari 1994), beantwoordt het niet aan de decretale bepalingen. Het is hoe dan ook voor 1994 niet toepasbaar.

2.3. De heffingscoëfficiënt inzake de grindwinning 1994 en 1995

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat het besluit de coëfficiënt niet afdoende heeft aangepast aan de evolutie van de consumptieprijzen. Het decreet heeft in dit verband de heffingscoëfficiënt voor 1993 met 1 gelijkgesteld. In het uitvoeringsbesluit is ook de coëfficiënt 1994 met 1 gelijkgesteld¹⁵⁶.

¹⁵³ Artikel 17 van het decreet. Dit heeft te maken met het feit dat het herstructureringscomité pas in april 1995 bijeengekomen is, waardoor op het ogenblik van het onderzoek van het Rekenhof nog geen aanvang was gemaakt met de ontwikkeling van een structuurvisie.

¹⁵⁴ Zie evenwel verder onder punt 3.

¹⁵⁵ Artikel 16 van het decreet.

¹⁵⁶ De administratie heeft het indexcijfer van oktober 1993, de maand waarin het decreet werd gepubliceerd, als referentie genomen, in plaats van januari 1993 (begindatum van het begrotingsjaar).

Het Rekenhof heeft tevens vastgesteld dat het besluit de inkomstenderving voor 1994 ten gevolge van de laattijdige uitvoering van het decreet (volgens de administratie maximum 460,75 miljoen BEF) compenseert middels een aanpassing van de coëfficiënt over de periode 1995-2005. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat dit een omzeiling van het advies van de Raad van State inhoudt¹⁵⁷. Bovendien is deze oplossing onbillijk : de ondernemingen die in 1994 een bepaalde hoeveelheid grind hebben ontgonnen, zullen de verhoging vermoedelijk niet in evenredigheid dragen.

De recuperatie van de in 1994 verloren gegane inkomsten kan beter decretaal worden geregeld¹⁵⁸.

De grindheffingen hebben de bijdragen aan de intercommunale IML in het kader van individuele vergunning vervangen. Volgens de Administratie en de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Limburg hebben de meeste exploitanten deze bijdragen - bij ontstentenis van een grindheffing - in 1994 doorbetaald¹⁵⁹.

3. De begroting 1995 van het Grindfonds

Het Grindfonds heeft zowel zijn ontvangsten (uitsluitend grindheffingen) als zijn uitgaven geraamd op 360 miljoen BEF. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de maximale inkomsten op grond van de betwiste heffingscoëfficiënt 1995 ongeveer 500 miljoen BEF bedragen. In 1995 zal het fonds evenwel slechts de heffing verschuldigd voor het eerste semester 1995 kunnen vestigen, inkohieren en innen. Bij een gelijkmatig over het jaar gespreide exploitatie, kunnen de inkomsten 1995 dus maximaal 250 miljoen BEF bedragen. De inkomsten 1995 kunnen echter gehaald worden als de bijdrage (140 miljoen BEF) die een onderneming ter uitvoering van haar individuele vergunningsvoorwaarden en bij ontstentenis van heffingen op een geblokkeerde rekening stortte, naar het Grindfonds wordt doorgestort. Het Rekenhof heeft de minister er in dit kader op gewezen dat deze bijdrage niet zonder meer als grindheffing kan worden beschouwd. Een decretale regeling is aangegeven.

Gelet op de onduidelijke beslissingsprocessen¹⁶⁰ en de aard van de toekomstige verbintenissen, met name infrastructuurwerken, acht het Rekenhof het ten slotte belangrijk erover te waken dat geen verbintenissen worden aangegaan die de inkomsten overschrijden. Het is immers de bedoeling alle verbintenissen te dekken met de grindheffingen, zonder tegemoetkoming vanuit de algemene middelen van de Vlaamse Gemeenschap. Het is merkwaardig dat de verbintenissen niet onderworpen zijn aan de reglementering op de controle op de vastleggingen.

4. Reactie van de Vlaamse Minister van Economie

De Minister heeft op 28 september 1995 geantwoord. Het Rekenhof onderzoekt momenteel dit antwoord.

¹⁵⁷ De Raad van State adviseerde : *Artikel 15, § 1, van het decreet machtigt de Vlaamse regering niet om die heffing met terugwerkende kracht in te voeren.*

¹⁵⁸ De meest doorzichtige en billijke oplossing bestaat in een decretale goedkeuring van de retroactiviteit van de heffingen, zo adviseerde ook de Raad van State.

¹⁵⁹ Deze bijdragen dienden uitsluitend tot herstructurering van het landschap, niet voor onderzoek of sociale begeleiding. Zij verschilden onderling en waren lager dan de grindheffingen.

¹⁶⁰ Zie het Verslag namens de commissie voor Economie, Energie en Werkgelegenheid over het ontwerp van decreet tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning, Stuk 154 (BZ 1992) - Nr. 3, d.d. 25 februari 1993.

DE STEUN AAN HET VLAAMSE JUDOTEAM

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat een extra-subsidie ten gunste van de Vlaamse judofederatie voor het internationaal uitdragen van een Vlaams imago, zonder rechtsgrond was. Het heeft de subsidie verminderd met de oneigenlijke bestedingen en gewezen op het gevaar van de creatie van een dubbele subsidiestroom die het gelijkheidsbeginsel in het gedrang brengt. De Vlaamse Minister van Economie heeft de vermindering van de subsidie niet echt betwist.

1. Inleiding

Eind 1993 kenden de Vlaamse Minister van Economie en de Vlaamse Minister van Buitenlandse Handel de Vlaamse Judofederatie een gewestsubsidie van 5 miljoen BEF toe als bijdrage in de promotie- en organisatiekosten van het Vlaamse judoteam. Daar de subsidie kaderde in het overheidsbeleid van Vlaamse imagovorming in het buitenland, verplichtten de ministers de federatie bij overeenkomst :

- de naambekendheid van Vlaanderen internationaal te versterken (de Vlaamse topjudoca's dienden op te treden als sportieve ambassadeurs van Vlaanderen) ;

- onthaalfaciliteiten voor Vlaamse exporteurs en opvang van officiële instanties te organiseren op internationale judoturnoien ;

- 3 interlands en een erkend open internationaal tornooi *Trofee van Vlaanderen* te organiseren (25 september 1994).

2. Opmerkingen van het Rekenhof

1.056.756

2.1. De oorsprong van de steun

De onderhavige subsidiëring is rechtstreeks op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap aangerekend, en niet langs het BLOSO-budget om¹⁶¹. Zij vertoonde alle kenmerken van een betoelaging, ook al was zij geformaliseerd als een *opdracht voor dienstverlening* (onderworpen aan de wetgeving voor overheidsopdrachten).

Het Rekenhof heeft op 6 december 1994 opgemerkt dat de extra-betoelaging van de judofederatie, bovenop de gereglementeerde betoelaging van sportfederaties langs het BLOSO, geen wettelijke grondslag heeft daar zij niet is opgenomen in de lijst met niet-gereglementeerde toelagen in de uitgavenbegroting. De subsidiëring creëert bovendien een *dubbel* subsidiekanaal¹⁶², dat door zijn selectiviteit het gelijkheidsbeginsel aantast.

¹⁶¹ Basisallocatie 12.21 van organisatieafdeling 51 (programma 40) (*uitgaven i.v.m. acties, realisaties, publikaties en manifestaties ter bevordering van de export*) en basisallocatie 12.33 van organisatieafdeling 12 (programma 10) (*uitgaven voor activiteiten ter ondersteuning Vlaamse imago in binnen- en buitenland*).

¹⁶² Gelet op zijn decretale taken, kon het BLOSO immers een groot gedeelte van de in de overeenkomst met de judofederatie vastgelegde verbintenissen zelf subsidiëren. Behalve steun voor de voorbereiding en deelname van topsporters aan internationale wedstrijden, verleent het namelijk tevens propagandasubsidies aan sportfederaties. De VDBH kon het andere gedeelte, de organisatie van onthaalfaciliteiten voor exporteurs, voor zijn rekening nemen.

2.2. De aanwending van de subsidie

Op 20 januari 1995 heeft het Rekenhof opgemerkt dat de judofederatie maar 2.968.181 BEF van de subsidie heeft aangewend voor de overeengekomen doelstellingen. De rest besteedde zij aan een commissieloon voor de lobbyisten die de overeenkomst bij de ministeriële kabinetten onderhandelden (750.000 BEF)¹⁶³ en aan overwinningspremies (2.250.000 BEF)¹⁶⁴. De inspectie van de Administratie Economie heeft het commissieloon gewraakt. Aangezien deze verantwoordingen niet met de subsidieovereenkomst overeenstemden, heeft het Rekenhof tevens zijn visum geweigerd voor de overwinningspremies.

3. Antwoord van de Vlaamse Minister van Economie

Op 19 juni 1995 heeft de Vlaamse Minister van Economie geantwoord dat het dossier geen subsidie van een activiteit van een sportfederatie inhield, maar diensten tot verhoging van de identificeerbaarheid van Vlaanderen in het buitenland (overheidsopdracht). Het versterken van de naambekendheid van Vlaanderen is geen opdracht van het BLOSO, dat dus ook het contract niet kon financieren. De minister beklemtoonde ten slotte dat geen algemene werkingskosten zijn verrekend en dat het voorgestelde commissieloon door de Vlaamse regering niet werd betaald.

De minister is niet ingegaan op de opmerking dat de steun inhoudelijk de kenmerken van een toelage vertoont en rechtsgrond mist. Hij heeft ook niet geargumenteed over de verwerping van de overwinningspremies.

¹⁶³ Deze uitgavenintentie bleek ook uit de begroting van de judofederatie, die in twee oneigenlijke subsidiebestedingen voorzag : (1) 1.250.000 BEF werkingstoelagen (inclusief de post *door te storten commissielonen*) en (2) 500.000 BEF reis- en verblijfkosten teammanager.

¹⁶⁴ Blijkens het verslag vanwege het bestuur Inspectie van de Administratie Economie van de Vlaamse Gemeenschap.

VERVOLGARTIKEL : ALLERLEI INITIATIEVEN TEN VOORDELE VAN MIDDEN- EN OOST-EUROPA

1. Uiteenzetting in het 6e Boek van het Rekenhof

J 848.650

De begroting van de Vlaamse Gemeenschap bevat sinds 1992 een specifieke post voor de begeleiding van de overgang naar een markteconomie in Midden- en Oost-Europa. De bijstand bestaat in betoelaging van Vlaamse promotoren voor de verwezenlijking van projecten die voldoen aan de door de Vlaamse regering gestelde voorwaarden. Het Rekenhof heeft in algemene zin opgemerkt dat de Vlaamse administratie weinig bijstand verleende aan instanties die willen participeren in internationale programma's, dat de betrokken beleidsdoelstellingen laat-tijdig zijn geformuleerd en dat het reglement geen duidelijke criteria en prioriteiten bevatte. De minister heeft ter zake een besluit van de Vlaamse regering in het vooruitzicht gesteld.

Over in 1992 goedgekeurde dossiers, heeft het Rekenhof opgemerkt dat weinig projecten voldeden aan de criteria en prioriteiten van de Vlaamse regering. Zo genoten slechts 4 op de 34 dossiers co-financiering van een internationale instelling en werden diverse dossiers volledig betoelaagd, terwijl de prioriteit ging naar projecten met een aanzienlijke private inbreng. De minister heeft geantwoord dat de maximumsubsidie vanwege het Gewest in het vervolg 85% zou bedragen. Bij projecten uitgaande van ondernemingen met een winstoogmerk, zou de Vlaamse begroting maximaal 50 % bijpassen.

Het Rekenhof had ten slotte kritiek op het nauwelijks of niet gemotiveerd zijn van de adviezen van het adviescomité over de ingediende projecten, waardoor willekeur kan ontstaan.

2. Evolutie

Op 3 oktober 1994 heeft de Vlaamse Minister van Economie het Rekenhof medegedeeld dat de administratie regelmatig de Europese en andere internationale initiatieven en bijstandsprogramma's toelicht op seminars en voorlichtingsvergaderingen. Zo promoot zij de deelname van Vlaanderen aan internationale programma's.

Aangezien de minister vaag bleef omtrent de motivering van de adviezen van het adviescomité, heeft het Rekenhof er op 6 december 1994 nogmaals op gewezen dat dit comité de aanvragen formeel zou moeten toetsen aan de criteria en prioriteiten van het reglement. De minister antwoordde op 6 februari 1995 dat aan deze opmerking zou worden tegemoetgekomen.

In de loop van 1994 heeft de administratie een auditbureau opdracht gegeven een evaluatie te maken van het samenwerkingsprogramma met Midden- en Oost-Europa. Het bureau voerde enquêtes bij de Vlaamse promotoren en bij een selectie van begunstigden. Het presenteerde de resultaten ervan aan de Vlaamse promotoren op een seminarie in december 1994.

Op 10 mei 1995 heeft de Vlaamse regering een besluit getroffen tot vaststelling van het reglement inzake de toekenning van financiële tussenkomsten voor initiatieven met betrekking tot Centraal- en Oost-Europa¹⁶⁵. Een aantal toezeggingen van de minister zijn er formeel in geconcretiseerd. In het algemeen verschilt dit besluit inhoudelijk weinig van het vroegere reglement.

3. De toetsing van de beslissingen 1994

Het Rekenhof heeft de in 1994 goedgekeurde dossiers getoetst aan criteria en prioriteiten die de Vlaamse regering in 1992 goedkeurde. Tijdens dit onderzoek is gebleken dat de administratie over het bijstandsprogramma zelf geen statistische gegevens bijhoudt die als basis kunnen dienen voor de evaluatie en bijsturing van het beleid¹⁶⁶. Een vergelijking met vóór 1994 goedgekeurde dossiers heeft uitgewezen dat de criteria in het algemeen beter worden nageleefd en dat de prioriteiten van de Vlaamse regering meer - zij het nog steeds onvoldoende - aan bod komen in de projecten. Deze tendens behoeft enige relativering, aangezien de situatie in 1992 extreem was (volledige betoelaging van de projecten). Een verbetering ten gronde blijkt nog niet.

Concrete vaststellingen van het Rekenhof zijn :

- de criteria inzake geografische spreiding en het samenwerkingsverband tussen een Vlaamse en Oosteuropese partner worden steeds nageleefd ;
- in ongeveer eenderde van de dossiers wordt de overeenstemming van het project met de behoeften van het gastland nog steeds gegrond op een brief van de begunstigde zelf ;
- ongeveer de helft van de projecten had een multidisciplinair karakter, tegenover ongeveer eenvierde in 1992.
- nog steeds draagt het Vlaams Gewest ongeveer tweederde van het totale budget van de projecten (zie de onderstaande tabel).
- de co-financiering vanwege internationale instellingen was in 1994 nog steeds zeer gering (5 op 52 dossiers, 3 % van het globale budget).
- het aandeel van de projecten die voldoen aan één of meer prioriteiten van de Vlaamse regering is nauwelijks gestegen.

Tabel : budgettaire spreiding (bedragen in miljoen BEF)

Vlaams Gewest	347,34	67,1 %
eigen inbreng	112,59	21,8 %
Vlaamse partners	4,48	0,9 %
internationale instellingen	15,16	2,9 %
gastlanden	37,94	7,3 %
totaal budget	517,51	100,0 %

¹⁶⁵ Gepubliceerd op 1 september 1995.

¹⁶⁶ Behoudens gegevens over de geografische spreiding.

De minister en de administratie hebben in 1993 en 1994 maatregelen genomen ter versterking van de positieve trend. Het Rekenhof verwacht dat een aantal ervan in de toekomst vruchten zullen afwerpen :

- het adviescomité stelt de behandeling van bepaalde projecten uit tot de promotoren hun dossier eveneens bij de Europese instanties hebben ingediend ;
- geen enkel project wordt nog voor meer dan 85 % gesteund en de promotor moet steeds zelf een deel van de kosten dragen ;
- projecten met een commerciële inslag ontvangen nog maximaal 50 % steun ;
- de opleiding in Oosteuropese dochterbedrijven zou niet meer worden betoelagd.

4. Het beheer van de begrotingsmiddelen

Het onderzoek heeft gebreken aangetoond in het beheer van de begrotingsmiddelen voor het samenwerkingsprogramma. In de periode 1992-1994 zijn 1.037,9 miljoen BEF verbintenissen vastgelegd, terwijl slechts 499,5 miljoen BEF werd geordonnanceerd. Tijdens de drie begrotingsjaren is ongeveer 60 % van de ordonnanceringskredieten gebruikt. Behalve enkele externe factoren, zoals vertraging in de uitvoering van de projecten, bleek vooral een onevenwichtig vastleggingsritme de oorzaak van de lage gebruiksgraad. Het werd op zijn beurt veroorzaakt door de laattijdige aanwending van de vastleggingskredieten in 1994. Doordat ongeveer de helft van de verbintenissen in de maanden november en december van 1994 zijn vastgelegd, zijn de eerste voorschotten¹⁶⁷ voor deze projecten ten laste van de begroting 1995 gevallen.

De tijdsspanne tussen het eindadvies van het comité en de vastlegging bedroeg voor de aanvragen geregistreerd in het eerste trimester 1994 gemiddeld 147 dagen. In het tweede trimester bedroeg die 96 dagen en in september tot november amper 39 dagen. Het Rekenhof leidt hieruit een kunstmatig verschuiven van de beslissingen naar het einde van het begrotingsjaar af. Het heeft de minister erop gewezen dat de reglementaire termijnen aldus vaak worden overschreden. Het suggereerde een eventuele verhoging van het vergaderritme van het adviescomité. Het Rekenhof onderstreepte tevens dat de begroting 1995 voldoende ordonnanceringskredieten moet bevatten, wil zij alle verbintenissen kunnen betalen.

Op 12 juni 1995 heeft de minister gerepliceerd dat het verschil tussen de verbintenissen en ordonnanceringen nagenoeg volledig te wijten is aan externe factoren, inzonderheid vertraging bij een aantal projecten. Verder in zijn brief merkt hij echter op dat bij slechts drie projecten de implementatie problematisch is. Ook het vermelde evaluatierapport concludeerde dat de meeste projecten min of meer planmatig verliepen.

¹⁶⁷ 40 % van de toegekende tegemoetkomingen.

5. Besluit

De vergelijking van de in 1994 goedgekeurde dossiers met die van 1992 heeft aangetoond dat de criteria en prioriteiten van de Vlaamse regering iets meer worden gerespecteerd. De minister en de administratie hebben in 1993 en 1994 maatregelen genomen die op termijn tot een uitgesproken gunstige evolutie kunnen leiden. De minister weigerde de kritiek van het Rekenhof inzake de kunstmatige verschuiving van de beslissingen naar het jaareinde, met budgettair nefaste gevolgen, te aanvaarden. Het Rekenhof heeft evenwel voorlopig de briefwisseling geschorst. Het zal de aanwending van de onderhavige begrotingsmiddelen nauwgelet blijven volgen.

LEEFMILIEU EN NATUURBEHOUD

VERVOLGARTIKEL : DE WERKING VAN HET MINA-FONDS

1. Inleiding

Op 24 augustus 1995 heeft het Rekenhof zijn verslag over de werking 1994 van het Mina-fonds aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu gestuurd¹⁶⁸. Dit verslag, dat vervolguiteenzettingen bevat op reeds in de vorige Boeken van het Rekenhof¹⁶⁹ gemelde aangelegenheden, was de bron voor dit vervolgartikel.

Een eerste hoofdstuk van dit artikel betreft het Mina-fonds zelf : het geeft de kritiek van het Rekenhof weer op de inmiddels gecontroleerde rekeningen 1991-1993 en biedt een overzicht met commentaar van de ontvangsten en uitgaven van dit fonds in 1994. Een tweede hoofdstuk bevat de evolutie in diverse, met het Mina-fonds samenhangende, problematieken. Een derde en laatste hoofdstuk vat summier het beheerscontroleverslag samen dat het Rekenhof aan de Vlaamse Raad heeft gestuurd op 1 augustus 1995.

2. De rekeningen en de budgettaire werking van het Mina-fonds

1.092.671

2.1. De rekeningen 1991-1993

Het Rekenhof heeft de minister er op 4 april 1995 op gewezen dat het de rekeningen 1991-1993 van het Mina-fonds niet als uitvoeringsrekeningen van de begroting van de DAB kan beschouwen. Zij zijn immers niet opgesteld overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit¹⁷⁰ :

¹⁶⁸ Het Rekenhof bezorgt dit verslag uiteindelijk aan de Vlaamse Raad als aanvulling bij het verslag dat de Vlaamse regering aan de Vlaamse Raad moet sturen ter uitvoering van artikel 9, § 2, van het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Mina-fonds als gewestdienst met afzonderlijk beheer. Het Rekenhof heeft kennis genomen van dit regeringsverslag, dat een getrouw beeld geeft van de werking van het Mina-fonds over het begrotingsjaar 1994.

¹⁶⁹ 150e Boek van het Rekenhof, Stuk 11 (1993-1994) - Nr. 1, van 19 oktober 1993, p. 90 e.v. ; Boek van het Rekenhof 1994, Stuk 11 (1994-1995) - Nr. 1, van 18 oktober 1994, p. 65 e.v.

¹⁷⁰ Het fonds maakt deel uit van de rechtspersoon en het vermogen van de Vlaamse Gemeenschap. Zijn uitvoeringsrekening moet dus in de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap integreerbaar zijn. Met het oog op de eenvormigheid van deze rekening, moet de DAB haar rekening dan ook overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit (de artikelen 75 en 76) opstellen.

- In hun huidige vorm geven de rekeningen geen duidelijk en volledig beeld van de financiële verrichtingen en budgettaire toestand van de DAB ; de gegevens ervan zijn niet terug te vinden in de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap, waarin de DAB-rekeningen moeten worden opgenomen.
- In de uitvoeringsrekeningen zijn onder de uitgaven enkel de verrichtingen op ordonnanceringskredieten, en niet die op vastleggingskredieten weergegeven¹⁷¹.
- De gehanteerde begrippen corresponderen niet met die van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, waardoor de loutere transpositie van de gegevens naar de algemene rekening niet correct is.
- De rekeningen geven overdrachten en annulaties van kredieten niet weer¹⁷².
- De verrichtingen voor orde zijn ten onrechte in de rekeningen opgenomen¹⁷³.
- De staat van activa en passiva voldoet niet aan de eis van het voeren van een vermogenscomptabiliteit en het houden van een inventaris van het vermogen¹⁷⁴.
- De ontvangstenrekeningen bevatten betreffende de milieuheffingen een samentrekking van de ontvangsten en de uitgaven¹⁷⁵ ; zij geven slechts de netto-ontvangsten, waarbij waardevolle informatie onvermeld blijft. Dit is in strijd met het principe van de algemeenheid van de begroting.

Het Rekenhof heeft aangedrongen op het opnieuw opstellen van deze rekeningen. Het heeft erop gewezen dat de diensten van het Mina-fonds bij de Administratie van Financiën en Begroting hebben aangedrongen op richtlijnen bij de invoering van een systeem van vermogenscomptabiliteit.

2.2. De budgettaire werking van het Mina-fonds in 1994

De onderstaande paragrafen geven een overzicht van de ontvangsten en uitgaven van het Mina-fonds in 1994.

¹⁷¹ De recentste algemene rekening (1991) bevat slechts de globale aanwending van de vastleggingsmachtiging.

¹⁷² In verband hiermee brengt het Rekenhof zijn verzoek in herinnering om, conform artikel 140, 7°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, in een beperking in de tijd van de overdracht van de kredieten te voorzien (brief van 10 augustus 1993 aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Huisvesting).

¹⁷³ Conform de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit (artikel 80) moeten deze verrichtingen apart worden gecomptabiliseerd. Ten aanzien van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap maken zij immers deel uit van de thesaurierekening.

¹⁷⁴ Artikel 140, 6°, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1991 inzake het financieel en materieel beheer van het Mina-fonds.

¹⁷⁵ Deze uitgaven betreffen de terugstorting van ten onrechte geïnde en dus te veel ontvangen milieuheffingen.

2.2.1. De ontvangsten van het Mina-fonds in 1994

De onderstaande tabel overziet de ontvangsten 1994 ten bate van het Mina-fonds (bedragen in miljoen BEF)

art.	omschrijving	oorspr. begroting	aangepaste begroting	werkelijke ontvangsten
01.01	Ontvangsten decreet afvalstoffen	2.600,0	2.585,0	2.335,5
01.02	Ontvangsten wet oppervlakte- wateren	6.514,0	6.300,0	6.193,3
01.03	Ontvangsten decreet meststoffen	134,0	134,0	161,3
01.04	Ontvangsten decreet jacht	82,0	82,0	83,3
01.05	Ontvangsten patrimonium be- stuur Natuurbehoud en -ontwik- keling	75,0	75,0	64,7
01.06	Overdracht algemene uitgaven- begroting Vlaamse Gemeenschap	4.100,2	2.810,2	2.529,2
01.07	Saldo per 31.12.1994	1.727,0	3.618,3	3.618,9
01.08	Diverse ontvangsten	102,0	102,0	542,4
01.09	Ontvangsten voor orde	0,1	0,1	0,0
01.10	Dividenden NV Vlaamse Milieu- holding	250,0	0,0	0,0
01.11	Ontvangsten milieutaksen ¹⁷⁶	300,0	300,0	0,0
totaal		15.884,3	16.006,6	15.528,7

¹⁷⁶ De artikelen 369 tot en met 401 van de gewone wet van 16 juli 1993 ter vervollediging van de federale staatsstructuur. 58% van deze ontvangsten gaan naar het Vlaams Gewest. Het decreet van 23 november 1994 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 april 1993 tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft het Vlaamse gedeelte toegewezen als ontvangst van het Mina-fonds. De milieutaksen zijn tot op heden beperkt gebleven tot die op wegwerpscheerapparaten (87.000 BEF). Het Vlaamse gedeelte ervan is nog niet doorgestort.

In 1994 heeft het Mina-fonds 15,5 miljard BEF ontvangsten aangerekend, zijnde 477,9 miljoen BEF (2.99 %) minder dan wat in de aangepaste begroting was geraamd (16 miljard BEF). De afwijking is kleiner dan in 1993 (2 miljard BEF of 15,67 %)¹⁷⁷. De afwijkingen in meer en in min per ontvangstenartikel ten opzichte van de aangepaste ramingen zijn vergelijkbaar met die van 1993, behalve wat betreft de artikelen 01.07¹⁷⁸ en 01.08¹⁷⁹. Op artikel 01.08 werd aanvankelijk ook de opbrengst van de mestheffingen aangerekend. Die opbrengst was het gevolg van de belegging van de gelden door de Vlaamse Landmaatschappij, in afwachting van de doorstorting naar het Mina-fonds (10.557.321 BEF). Wegens onduidelijkheid over de decretale grond van deze aanrekening¹⁸⁰, is de opbrengst overgeboekt naar een wachtrekening en werd de minister om een beslissing verzocht.

Het Rekenhof heeft erop gewezen welke verrichtingen in de ontvangstencomptabiliteit van het Mina-fonds in de beheersrekeningen van de regionale en centrale rekenplichtigen, alsook in de globale rekeningen van de DAB moeten voorkomen¹⁸¹.

2.2.2. *De uitgaven van het Mina-fonds in 1994*

De onderstaande tabel overziet de in 1994 ten laste van het Mina-fonds vastgelegde verbintenissen (bedragen in miljoen BEF).

¹⁷⁷ Toen bedroeg het van 1992 overgedragen saldo 1,9 miljard BEF minder dan was geraamd, terwijl deze overdracht thans een excedent van 0,6 miljoen BEF vertoont.

¹⁷⁸ Zie de vorige voetnoot. Dit is relatief, rekening houdend met het encours op die datum (13,7 miljard BEF) en de overgedragen ordonnanceringskredieten (8,65 miljard BEF, zijnde het verschil tussen het ordonnanceringsplafond van 24,66 miljard BEF en het totaal van de ordonnanceringskredieten voor 1994 (aangepaste begroting)). Het overgedragen saldo is m.a.w. volledig bezwaard met ordonnanceringskredieten.

¹⁷⁹ In de begrotingsraming is geen rekening gehouden met de terugstorting door de VMM van de lening van 450 miljoen BEF, haar in 1993 toegekend door het Mina-fonds. Met abstractie hiervan, bedraagt het verschil nog 20,45 miljoen BEF (20,05%), wat dicht bij de cijfers van het voorgaande jaar ligt.

¹⁸⁰ Zie het verslag van het Rekenhof van 4 oktober 1994, gericht aan de Vlaamse Raad, p.11.

¹⁸¹ Artikel 1, § 2, en de artikelen 7 en 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1991 betreffende het financieel en materieel beheer van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur.

aard van de uitgaven	oorspr. begr.	aangepast	effectief vastgelegd	benutting (in %)
A. Lopende uitgaven				
2.01 Werkingsdotatie aan OVAM	387,8	399,2	399,2	100,00
2.02 Werkingsdotatie aan VMM	3845,2	2559,2	2559,2	100,00
2.03 Uitgaven meststoffen (decreet 23.1.1991)	134,0	189,0	189,0	100,00
2.04 Uitgaven afvalstoffenplan (besluit 20.2.1991)	2315,6	1495,2	485,0	32,44
2.05 Uitgaven Natuurontwikkelingsplan	412,0	387,5	182,7	47,16
2.06 Uitgaven voor beheer patrimonium van bestuur Natuurbehoud en -ontwikkeling	192,5	212,5	189,3	89,10
2.07 Uitgaven PRESTI-programma en andere projecten milieutechnologie	300,0	137,1	10,9	7,98
2.08 Uitgaven uit verbintenissen tegenover de NV Milieuholding	0,0	0,0	0,0	
2.09 Uitgaven Mina-fonds van vorige jaren	0,0	0,0	0,0	
2.10 Uitgaven overeenkomst Vlaams Gewest- NV Aquafin d.d. 11.01.1991	2802,2	4791	4791,0	100,00
2.11 Toelagen aan verenigingen (decreet van 24.04.1991 op de Mina-raad)	61,5	90,4	75,8	83,88
2.12 Tegemoetkomingen aan gemeentebesturen (convenanten met Vlaams Gewest)	30,0	40,0	8,2	20,57
2.13 Tegemoetkomingen aan provinciebesturen (convenanten met Vlaams Gewest)	0,0	0,0	0,0	
2.14 Uitgaven sensibiliseringscampagne	40,0	41,4	41,3	99,66
2.15 Diverse lopende uitgaven	30,0	29,7	24,8	83,58
2.16 Uitgaven voor orde	0,1	0,1	0,0	0,00
Totaal lopende uitgaven	10550,9	10372,3	8956,5	86,35

aard van de uitgaven		oorspr. begr.	aangepast	effectief vastgelegd	benutting (in %)
B. Kapitaaluitgaven					
3.01	Kapitaaluitgaven met toepassing van het Natuurontwikkelingsplan	102,5	101,4	101,4	100,00
3.02	Impulsprogramma Milieutechnologie en projecten preventie/recyclage	185,8	183,8	164,6	89,57
3.03	Projecten preventie en recyclage	100,0	98,9	16,3	16,45
3.04	Bescherming leefmilieu tegen verontreiniging door meststoffen	50,0	12,0	0,0	0,00
3.05	Afvalstoffenplan, inclusief overdrachten aan OVAM	158,5	156,8	68,2	43,47
3.06	Beheer/verwerving van patrimonium onder de bevoegdheid van het bestuur Natuurbehoud en -ontwikkeling	470,0	665,0	491,8	73,96
3.07	Subsidiëring van werken, leveringen en diensten	415,0	954,4	562,6	58,95
3.08	Verbintenissen tegenover de NV Vlaamse Milieuholding	1055,3	943,7	943,7	100,00
3.09	Verbintenissen 1989 en 1990 lastens het Mina-fonds (p.m.)	0,0	0,0	0,0	
3.10	Overeenkomsten Vlaams Gewest-NV Aquafin d.d. 11.01.1991	2301,6	1880,0	1880,0	100,00
3.11	Diverse kapitaaluitgaven, inclusief vermogensdotatie aan Mina-raad	68,0	67,3	34,7	51,51
3.12	Kapitaaluitgaven van OVAM	17,5	17,3	17,3	100,00
3.13	Bijzondere ondersteuning van de aanleg door de gemeenten van rioleringen	620,0	613,2	610,7	99,59
3.14	Uitgaven voor orde	0,1	0,1	0,0	0,00
Totaal kapitaaluitgaven		5544,3	5693,9	4891,3	85,90
Algemeen totaal		16095,2	16066,2	13847,8	86,19

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de gebruiksgraad van sommige vastleggingskredieten zeer laag was¹⁸² :

– Zo bleef de gebruiksgraad van de kredieten voor het afvalstoffenplan verder dalen (voor de lopende uitgaven is in 1994 amper 32,44 % gebruikt, tegenover 38,90 % in 1993 ; voor de kapitaaluitgaven is in 1994 maar 43,47 % benut). Net als vorig jaar, heeft de administratie de uitleg van de OVAM overgenomen : de lage gebruiksgraad van de kredieten voor lopende uitgaven zou te wijten zijn aan een gebrekkige wetgeving en een personeelstekort. Verbetering verwacht zij van het nieuwe bodemsaneringsdecreet en het eraan gekoppelde wervingsdossier. Inzake de kredieten voor kapitaaluitgaven, heeft de OVAM gesteld dat een aantal voor 1994 geplande projecten niet kon worden afgewerkt. De instelling gaf hiervoor geen reden op.

– Ook de gebruiksgraad van de kredieten voor milieutechnologische, preventie- en recyclageprojecten was laag (voor de lopende uitgaven is in 1994 amper 7,98 % gebruikt, voor de kapitaaluitgaven 16,45 %). Voor het PRESTI-programma is in 1994 nog steeds geen dossier voor vastlegging voorgelegd¹⁸³. Deze vaststellingen contrasteren met de intentie het beleid prioritair te richten op voorkoming en recyclage¹⁸⁴.

– De gebruiksgraad van de kredieten voor de toepassing van het natuurontwikkelingsplan en voortvloeiende uit het beheer van het patrimonium van het bestuur Natuurbehoud en -ontwikkeling bedroeg voor de lopende uitgaven 47,16 %, voor de kapitaaluitgaven 73,96 %. De administratie wijt dit, wat de lopende uitgaven betreft, voornamelijk aan de laattijdige start van de projecten i.v.m. ecologische impulsgebieden. Die laattijdigheid is op zich het gevolg van het uitblijven van een mestactieplan en van de EG-verordening 2078/92 over het gebruik van milieuvriendelijke landbouwtechnieken, die het sluiten van beheersovereenkomsten en het aanwerven van personeel heeft vertraagd.

– Andere sterk onderbenutte posten hadden betrekking op de lopende uitgaven voor de milieuconvenanten van de gemeentebesturen (20,57 % vastgelegd)¹⁸⁵, de kapitaaluitgaven voor de mestbank (0 % vastgelegd door het uitblijven van het mestactieplan) en de kapitaaluitgaven inzake het patrimoniumbeheer door het bestuur Natuurbehoud en -ontwikkeling (aankopen van militaire domeinen gingen niet door wegens vertraging in de afhandeling van federale dossiers).

¹⁸² Verslag van het Rekenhof aan de Vlaamse Raad over de werking 1993 van het Minifonds d.d. 4 oktober 1994, p.16 e.v.

¹⁸³ Het organiek besluit van 12 oktober 1994 is pas op 6 december 1994 gepubliceerd. Er bevinden zich thans 15 projecten in de aanvangsfase.

¹⁸⁴ Verwoord in de algemene toelichting bij de begroting 1994 en bij de vorige begrotingen.

¹⁸⁵ In 1994 zijn volgens het verslag van de Vlaamse regering 1993 (p. 22) slechts 2 gemeenten toegetreden die voorheen nog geen milieuconvenant hadden afgesloten.

– Enkele kredieten die in de voorgaande jaren nagenoeg volledig waren vastgelegd, werden in 1994 voor minder dan tweederde aangewend : de kapitaaluitgaven voor de subsidiëring uit het koninklijk besluit van 23 juli 1981 (in 1993 voor 90,10 % vastgelegd, in 1994 maar voor 58,95 %) ¹⁸⁶ en allerhande kapitaaluitgaven met inbegrip van de vermogensdotatie aan de Mina-raad (51,51 % in 1994 versus 96,20 % in 1993) ¹⁸⁷.

3. Evolutie van in de vorige Boeken van het Rekenhof vermelde opmerkingen over de milieusector

3.1. De werking van de mestbank

3.1.1. De doorstroming van de mestheffingen

Enerzijds verliep de doorstroming van de gelden die de mestbank (VLM) int ¹⁸⁸, naar het Mina-fonds ¹⁸⁹ in de periode 1991-1994 niet vlot. Aanvankelijk weigerde de mestbank zelfs ze door te storten, maar financierde er de eigen uitgaven mee. Vanaf 1993 geschieden de stortingen regelmatig.

J 965.351

Anderzijds heeft het Rekenhof op 8 maart 1994 opgemerkt dat er, ondanks de uitvaardiging van ministeriële besluiten ¹⁹⁰ en in strijd met het mestdecreet ¹⁹¹, nog steeds geen vlotte doorstroming was van gelden van het Mina-fonds naar de mestbank. Het Rekenhof stelde daarom de opname van een afdwingbare betalingstermijn in het mestdecreet of de afschaffing van de omweg langs het Mina-fonds voor.

In zijn antwoord van 7 september 1994 ging de Minister niet in op deze suggesties, maar kondigde twee regulariserende ministeriële besluiten aan. Die zijn tot op heden nog niet ondertekend. In de loop van 1994 vonden de doorstortingen dan toch plaats, dit naargelang de kastoestand van de maatschappij het toeliet.

¹⁸⁶ Naar aanleiding van de tewerkstellingsconferentie werden de kredieten in 1994 verhoogd voor de subsidiëring van de aankoop door ondergeschikte besturen van recipiënten, bestemd voor de selectieve ophaling van huishoudelijke afvalstoffen en voor de voorkoming van zwerfvuil. Aangezien de overeenkomstige subsidieregeling pas op 16 juni 1994 in werking is getreden, kon de behandeling van de dossiers pas vanaf eind juni starten. Pas vanaf oktober 1994 konden uitgaven worden vastgelegd. Ook werd minder vastgelegd dan gepland voor containerparken en composteringsinstallaties (het initiatief ligt hier echter bij de lokale besturen).

¹⁸⁷ Het krediet werd in 1992 in het geheel niet aangewend, de hoge gebruiksgraad in 1993 betrof uitsluitend de lening aan de Vlaamse Milieumaatschappij. De vermogensdotatie aan de MINA-raad werd tot op heden niet opgevraagd. De uitgaven van 1994 betreffen subsidies aan gemeenten voor de uitvoering van kleinschalige en alternatieve waterzuiveringsprojecten.

¹⁸⁸ Artikel 11, § 1, 8°, van het mestdecreet.

¹⁸⁹ Artikel 3, 5°, van het decreet van 23 januari 1991 houdende oprichting van het Mina-fonds.

¹⁹⁰ Ministerieel besluit houdende regeling van de financiering van de mestbank (VLM) over de jaren 1991 en 1992 en ministerieel besluit houdende toekenning van een dotatie voor het begrotingsjaar 1993 aan de Vlaamse Landmaatschappij ten behoeve van de mestbank.

¹⁹¹ In strijd met artikel 21, §§ 1 en 2, van het mestdecreet, zoals gewijzigd door artikel 43 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen van de begroting van 1992. Dit artikel bepaalt immers dat de ontvangsten uit de mestheffingen integraal aan de mestbank worden toegekend.

3.1.2. *Het ontbreken van een financieringsplan*

Op 8 maart 1994 heeft het Rekenhof ook opgemerkt dat nog steeds geen financieringsplan voor de mestbank bestond, vooral bij onstentenis van een mestactieplan dat de opbrengst van de heffingen aantoont. Bovendien achtte het Rekenhof de mestbank financieel niet in staat de haar opgedragen taken alle naar behoren uit te voeren, inzonderheid de verwezenlijking van investeringen als die voor de mestverwerking. Het concludeerde dat van het *self-supporting* karakter van de mestbank geen sprake kan zijn¹⁹².

De minister heeft dit op 7 september 1994 toegegeven. Hij zou ijveren voor een decretale dotatietoekenning aan de mestbank, bovenop de opbrengst van de milieuheffingen. Dit initiatief maakte evenwel deel uit van het mestactieplan, waarvoor de goedkeuring uitbleef.

3.1.3. *De rekeningen van de mestbank*

Het Rekenhof heeft ten slotte opgemerkt dat de rekeningen van de mestbank onvoldoende duidelijk zijn afgescheiden van die van de andere diensten van de VLM. Zo was niet duidelijk of de bank *self-supporting* was.

Ingevolge deze opmerking, heeft de VLM vanaf 1994 in haar begroting en uitvoeringsrekening de uitgaven van de mestbank duidelijk aangegeven. Zij deed ook een poging om in de uitvoeringsrekeningen van de begrotingen 1992 en 1993 aparte gegevens voor de mestbank op te nemen.

Bij de verdeling van de kosten die gemeenschappelijk zijn aan de mestbank en de VLM, stellen zich nog problemen. De minister beloofde dat de raad van bestuur objectieve criteria zou vastleggen. Een eerste poging op 13 juli 1994 voldeed maar gedeeltelijk. Meer accurate criteria werden beloofd voor het boekjaar 1995. Zij zijn echter nog niet uitgevaardigd.

3.2. *Subsidies voor de ophalingen van dierlijk afval*

Sinds 1993 is in het Vlaams Gewest een regeling van kracht voor de ophaling en verwerking van dierlijk afval. Op grond van die regeling verkregen twee vilbeluiken voor 1993 een subsidie van respectievelijk 19,8 miljoen BEF en 3,4 miljoen BEF¹⁹³. Beide ondernemingen kregen tevens toelagen ter dekking van hun bedrijfsverliezen van 1991 en 1992 (respectievelijk 90,6 miljoen BEF en 22,1 miljoen BEF)¹⁹⁴. Het Rekenhof stuurde zijn opmerkingen op 19 juli 1994 naar de Vlaamse Minister van Leefmilieu¹⁹⁵, die antwoordde op 5 september 1994.

¹⁹² Nochtans voorgeschreven door artikel 13 van het mestdecreet.

¹⁹³ Ministeriële besluiten van 17 december 1993.

¹⁹⁴ Besluiten van de Vlaamse regering van 23 juni 1993.

¹⁹⁵ Zie ook het verslag van het Rekenhof over de werking 1993 van het Mina-fonds, punt 3.5, p. 25 e.v.

3.2.1. De rechtsgrond van de facultatieve toelagen

De minister zocht een rechtsgrond voor de betoelaging van de bedrijfsverliezen 1991 en 1992 in het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992. Dat decreet voegde een afdeling *dierlijk afval* toe aan het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen.

Het Rekenhof heeft erop gewezen dat deze bepalingen slechts in werking zijn getreden op 14 september 1993. Gelet op de algemene draagwijdte van artikel 4 van het Mina-decreet¹⁹⁶, heeft het de rechtsgrond van de toelagen echter niet verder in vraag gesteld.

3.2.2. De berekening van de subsidiebedragen

Het Rekenhof achtte het wenselijk voor de vaststelling van de subsidiebedragen niet enkel uit te gaan van de door de begunstigde vennootschappen verstrekte gegevens, maar ook van de gegevens in hun jaarrekeningen, dit om een volledig inzicht te verkrijgen in alle kosten en opbrengsten. Het vroeg de minister in dat verband of voor de facultatieve toelagen 1991-1992 rekening werd gehouden met de tegemoetkomingen van het Ministerie van Landbouw aan de vilbeluiken (67.755.515 BEF en 1.863.799 BEF in 1991 ; 5.731.897 BEF in 1992).

De minister heeft geantwoord dat deze tegemoetkomingen niet waren ingecalculleerd. Zij hadden immers betrekking op de ophaling van afval en bloed bij slachthuizen in de varkenspest-periode 1990-1991 en staan los van de openbare dienst voor het ophalen van krenge bij landbouwers.

Het Rekenhof heeft akte genomen van dit antwoord¹⁹⁷. Het heeft evenwel zijn standpunt gehandhaafd dat de subsidieberekening moet gebaseerd zijn op de officiële jaarrekeningen. De minister is op 12 juni 1995 akkoord gegaan ; hij stelde dat zowel de jaarrekening als het verslag van de bedrijfsrevisor aan de administratie zouden worden overgezonden.

3.2.3. De studieopdracht van de Vlaamse Milieuholding

In het kader van de ophaling van dierlijk afval is aan de VMH onderhands een studieopdracht gegund. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de Vlaamse regering de gunningsbeslissing diende voor te leggen en dat zij moest aantonen dat werd voldaan aan het voorschrift van de mededinging¹⁹⁸.

De minister verantwoordde het onderhandse karakter van de toewijzing op basis van de lage kostprijs (minder dan 1,25 miljoen BEF)¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Dit artikel bepaalt dat het Mina-fonds de uitgaven financiert, *ongeacht de aard, tot al wat dienen kan met betrekking tot het beleid van het Vlaams Gewest inzake de preventie, de bescherming, de administratie, het beheer en de sanering van het leefmilieu, met inbegrip van de watervoorziening, het natuurbehoud en de bos- en groenvoorziening, in de ruime zin, in het Vlaams Gewest.*

¹⁹⁷ Het Ministerie van Landbouw verklaarde dat de capaciteit van de vilbeluiken in periodes van varkenspest maximaal en snel moet worden benut voor de verwerking van hoogrisico-materiaal (de varkensarkassen). Het andere, laagrisicoafval wordt dan overgebracht naar en verwerkt in een Nederlands bedrijf. Het vilbeluik ontvangt hiervoor van het Ministerie van Landbouw een tegemoetkoming voor de extra-kosten (bv. transportkosten).

¹⁹⁸ Artikel 49, § 2, van het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

¹⁹⁹ Artikel 17, § 2, 1°, van de wet van 14 juli 1976 betreffende overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat een onderhandse gunning de overheid niet vrijstelt van de verplichting verscheidene aannemers te raadplegen.

De minister antwoordde op 12 juni 1995 dat verschillende studiebureaus telefonisch werden geraadpleegd. Het Rekenhof merkte op dat bij gebrek aan schriftelijke antwoorden van de geconsulteerden niet bewezen is dat de wettelijke verplichting tot raadpleging van verschillende dienstenverleners werd nageleefd.

3.3. Het impulsprogramma milieutechnologie

J 850.222

Op 2 september 1994 heeft de minister de door het Rekenhof op 29 november 1993 geformuleerde opmerkingen beantwoord.

Het Rekenhof had erop gewezen dat de toekenning van een verhoogde toelage van 75 procent in plaats van 50 procent voor één welbepaald onderzoeksproject bij ontstentenis aan objectieve criteria arbitrair was. De minister antwoordde dat een aanpassing van dit besluit niet meer nodig was, aangezien zich onder de nog te behandelen aanvragen geen projecten meer bevonden die voor een dergelijke verhoogde toelage in aanmerking kwamen en de stand van het krediet, alsook het nakende einde van het impulsprogramma op 31 december 1994 niet toelieten nog nieuwe aanvragen te behandelen.

Over het enige project dat de verhoogde toelage bekwam, had de minister al op 27 september 1993 gesteld dat de VMM over de projectresultaten voor het meten van de kwaliteit van het oppervlaktewater zou moeten beschikken. Daarbij zou het Vlaams Gewest enkel de kosten van de hardware, toestellen en installaties moeten betalen, niet die van de kennis. Vermits die kennis voor 75 procent werd gesubsidieerd en de toegevoegde waarde ervan normaliter vervat zit in de prijs van het eindprodukt (hardware, toestellen en installaties), merkte het Rekenhof op dat de voorziene terbeschikkingstelling geen verstoring mocht inhouden van het principe van de mededinging. Het kon ook niet toestaan dat deze kennis aldus twee keer zou worden vergoed, één keer via het impulsprogramma en een tweede keer via de prijs van het eindprodukt.

Op 2 september 1994 stelde de minister dat het geenszins de bedoeling was de betrokken firma te bevoordelen. Hij herhaalde de concurrentieraadpleging in de toekomst maximaal te zullen respecteren²⁰⁰.

Volgens de VMM is tot op heden geen specifieke overeenkomst met de onderhavige firma gesloten over de terbeschikkingstelling van de projectresultaten.

²⁰⁰ Daarmee ging de minister ook in op de vaststelling van het Rekenhof dat aan de vennootschap onderhands enkele andere opdrachten werden gegund, buiten het impulsprogramma. Behalve de verhoogde subsidie zou deze firma middels de terbeschikkingstelling aan de VMM, bovendien de mogelijkheid krijgen het produkt te commercialiseren. Dit was niet de bedoeling van het impulsprogramma milieutechnologie.

3.4. De trekkingsrechten van de NV Vlaamse Milieuholding (VMH) en de meldingsplicht tegenover de Europese Commissie

3.4.1. Probleemstelling

De Vlaamse regering heeft de VMH opgedragen, eventueel middels het participeren in andere ondernemingen, milieuprojecten te realiseren die kaderen in haar industrieel en milieubeleid. De VMH kan daartoe beschikken over gewestmiddelen in de vorm van zogenaamde *trekkingsrechten*. Dit zijn voorwaardelijk terugbetaalbare en renteloze voorschotten die per dossier ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Vlaamse regering en die ten laste zijn van de begroting van het Mina-fonds²⁰¹.

Het Rekenhof heeft herhaaldelijk opgemerkt dat de terbeschikkingstelling van deze trekkingsrechten een maatregel is die vooraf aan de Europese Commissie moet worden gemeld, die het eventuele concurrentievervalsende karakter ervan moet onderzoeken²⁰²⁻²⁰³.

3.4.2. Antwoord van de minister

De Minister van Leefmilieu heeft in zijn antwoord van 31 augustus 1994 een onderscheid gemaakt tussen de terbeschikkingstelling van trekkingsrechten door de Vlaamse regering aan de VMH en de aanwending ervan door de VMH. De tegemoetkoming aan de VMH is volgens hem geen steunmaatregel, daar zij de holding niet rechtstreeks ten goede komt, noch één specifieke onderneming. De aanwending van de trekkingsrechten door participatie in ondernemingen is evenmin steun, omdat de VMH tot op heden enkel marktconforme participaties nam, waarbij de privé-investeerdere mee het risico dragen. De minister herinnerde wel aan de rapporteringsplicht van de VMH overeenkomstig de zogenaamde transparantierichtlijn 80/273/EEG. De VMH zou deze rapportering niet meer langs haar moedervennootschap, de GIMV, maar rechtstreeks aan de Europese instanties richten.

²⁰¹ Het systeem was oorspronkelijk geregeld in een overeenkomst van 11 januari 1991. Thans bepaalt het decreet van 13 juli 1994 tot herstructurering van onder meer de VMH dat het Vlaams Gewest de aandelen mag verwerven die de GIMV bezit in het kapitaal van de VMH en mag inschrijven op één of meer kapitaalverhogingen van de VMH door inbreng van de bestaande schuldvorderingen op de VMH.

²⁰² Deze opmerking geldt tevens ten aanzien van de huidige situatie. Ook de inschrijvingen op kapitaalverhogingen van de VMH kunnen concurrentievervalsend werken.

²⁰³ Artikel 92, lid 1, en artikel 93, lid 3 van het Verdrag van Rome.

3.4.3. Replik van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat de minister zich in zijn antwoord in de plaats van de Europese Commissie heeft gesteld. Alleen zij kan toezien op de naleving van het Verdrag van Rome²⁰⁴. Het door de minister gemaakte onderscheid is volgens het Rekenhof overigens irrelevant, aangezien zowel rechtstreekse als onrechtstreekse steun moeten worden gemeld. Dat de steun niet ten goede van de VMH of één identificeerbare onderneming zou komen, is tegenstrijdig en strookt niet met de regels voor de toekenning van de trekkingsrechten. De VMH bekomt de trekkingsrechten immers pas als de Vlaamse regering de dossiers per concreet milieuproject heeft goedgekeurd²⁰⁵. Als in het kader van deze projecten participaties in welbepaalde ondernemingen worden overwogen, moeten ze beschouwd worden als aan identificeerbare ondernemingen toegekende gewest-subsidies. Wil het argument dat de participaties van de VMH tot op heden markt-conform zijn genomen kracht hebben, dan moet worden aangetoond dat de gelijkheid tussen investeerders is geëerbiedigd.

J 873.406

De toepassing van de transparantierichtlijn houdt een melding a posteriori in. Zij is uitgevaardigd om te vermijden dat indirect ter beschikking gestelde openbare middelen ontsnappen aan het toezicht van de Europese Commissie. Zij doet echter geen afbreuk aan de a priori-meldingsplicht²⁰⁶. Het Rekenhof heeft bijgevolg op 25 oktober 1994 nogmaals aangedrongen op het respecteren van de meldingsplicht bij het nemen van nieuwe participaties.

3.5. De uitgaven van de NV Aquafin

1.077.592

Het Rekenhof heeft op 9 februari 1995 zijn opmerkingen over de uitgaven van de NV Aquafin aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu medegedeeld. De minister heeft geantwoord op 18 mei 1995.

²⁰⁴ De bewijslast om een financiële maatregel niet als een steunmaatregel vooraf te moeten melden berust bij de Lid-Staten. Dit beginsel is bevestigd in een constante rechtspraak van het Europees Hof van Justitie (Philip Morris zaak 730/9 (1980) EGJ 2671). In casu is deze bewijslast niet geleverd. In de mededeling van de Europese Commissie van 24 november 1983 (PB C 318) staat dat de Lid-Staten zich niet van de meldingsplicht kunnen ontheven achten, ook al zijn zij van mening dat de voorgenomen maatregel niet alle kenmerken van artikel 92, lid 1, heeft of verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 93, lid 2. Bij twijfel geldt dus de meldingsplicht. Dit is bevestigd in punt 4.4., lid 2, van de ingeroepen tekst uit het E.G. Bulletin 9-1984 over deelneming van overheidsinstanties in het kapitaal van ondernemingen. De ingeroepen Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu (PB C 72) gaat er in zijn punt 3.1. overigens uitdrukkelijk van uit dat steunmaatregelen ten behoeve van het milieu in vele gevallen beantwoorden aan de criteria van artikel 92, lid 1.

²⁰⁵ Artikel 3 van de overeenkomst van 11 januari 1991 met de Vlaamse regering.

²⁰⁶ Er is uitdrukkelijk overwogen dat de transparantierichtlijn de bepalingen van de artikelen 90, lid 2, 93 en 223 van het Verdrag onverlet laat. Het gaat dus om een bijkomende verplichting. Zij is ingegeven door het feit dat bij eerdere onderzoeken van de Europese Commissie heel wat steunmaatregelen aan het licht zijn gekomen die nooit werden gemeld (zie de 6e overweging van de richtlijn 93/84/EEG van de Commissie van 30 september 1993, PB L 254, 12 oktober 1993 tot wijziging van de transparantierichtlijn).

3.5.1. De notulen van de raad van bestuur

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat Aquafin niet bereid was de verslagen van haar raad van bestuur over te leggen aan het bestuur Milieu-Investeringen, de bijzondere gevolmachtigde of zijn college²⁰⁷⁻²⁰⁸.

Op 16 december 1994 heeft de minister Aquafin zijn ongenoegen over de deloyale uitvoering van haar overeenkomst met het Vlaams Gewest medegedeeld. In het bijzonder eiste hij dat Aquafin het Rekenhof zou toelaten zijn controleopdracht onbelemmerd en onbeperkt uit te oefenen. Hij gaf tevens de bijzonder gevolmachtigde opdracht de stukken van de raad van bestuur op te vragen. Die raad heeft van zijn kant op 11 april 1995 bevestigd erop te zullen toezien dat het management loyaal het Rekenhof zijn opdracht laat vervullen.

Ondertussen heeft het Rekenhof nog steeds niet de gevraagde documenten verkregen. De bijzonder gevolmachtigde heeft de verslagen van de raad van bestuur slechts gedeeltelijk gekregen.

In het kader van het protocol tussen de Vlaamse regering en het Rekenhof over de controlemodaliteiten van het Rekenhof met betrekking tot de investeringsmaatschappijen en hun gespecialiseerde dochters, vergaderden Aquafin en het Rekenhof op 6 juni 1995. De partijen spraken over het invoeren van een tegensprekelijke procedure in de controle door het Rekenhof en over de voorlegging door Aquafin van de agenda van de bestuursvergaderingen.

1.183.122

Het Rekenhof heeft er op 9 augustus 1995 principieel mee ingestemd de controle op alle Aquafin-uitgaven op een tegensprekelijke manier te organiseren, op voorwaarde dat deze procedure niet afdoet aan zijn controle of de efficiënte organisatie ervan. Het heeft verwezen naar de bovengenoemde brief van de Vlaamse Minister van Leefmilieu d.d. 16 december 1994. Het kan in elk geval niet aanvaarden dat Aquafin zelf bepaalt welke documenten noodzakelijk zijn voor de interne en externe controle.

3.5.2. De controletaak van het bestuur Milieu-Investeringen

1.038.435

Het Rekenhof heeft erop gewezen dat de herstructurering van de milieuadministratie²⁰⁹ een ontmanteling inhield van het bestuur Milieu-Investeringen, waardoor de efficiënte interne controle door het Mina-fonds in het gedrang is gekomen.

De minister heeft geantwoord zijn administratie richtlijnen te hebben gegeven om de continuïteit van de controle op de NV Aquafin te waarborgen, dit binnen de beperkingen inherent aan de herstructurering²¹⁰.

²⁰⁷ In strijd met artikel 5 van de organieke wet van het Rekenhof d.d. 29 oktober 1846, als ook de artikelen artikel 38.1bis en 38.1ter van de overeenkomst Vlaams Gewest-NV Aquafin. Het laatstgenoemde artikel bepaalt expliciet : *De Partijen erkennen de wettelijke bepalingen inzake het controlerecht door het Rekenhof voor wat betreft alle uitgaven lastens het Minafonds en/of lastens het Vlaamse Gewest. Alhoewel Aquafin als onderneming niet rekenplichtig is, verklaart Aquafin hierbij (...) haar Financieel Verantwoordelijke te machtigen deze stukken voor te leggen aan de vertegenwoordigers van het Rekenhof. Aquafin zal daartoe met het Rekenhof afspraken vragen.*

²⁰⁸ Aquafin wil dat het Rekenhof zijn controle beperkt tot de uitgaven op grond van het onderzoek van de facturen. Een dergelijk controle is omslachtig. Bovendien is de controle van het Rekenhof niet louter financieel ; zij strekt zich tevens uit tot de wettelijkheid en regelmatigheid. Voor deze controleaspecten zijn de notulen van de raad van bestuur noodzakelijk (bv. om te controleren of Aquafin bijkomende commerciële activiteiten ontwikkelt).

²⁰⁹ De Vlaamse regering verleende op 20 juli 1994 haar principiële goedkeuring aan het ontwerpbesluit tot wijziging van haar besluit van 24 november 1993 houdende organisatie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de regeling van de rechtspositie van het personeel.

²¹⁰ Op 12 oktober 1993 kregen de VMM en Aminor al opdracht organisatorische maatregelen te treffen om de Aquafin-operatie ten gronde op te volgen. Daarenboven heeft de bijzonder gevolmachtigde initiatieven genomen om verscheidene controleprocedures efficiënter te doen verlopen.

Inmiddels is in 1995 de milieuadministratie geherstructureerd en het bestuur Milieu-Investeringen afgeschaft. Dit bestuur vormde de rechtstreekse band tussen het departement Leefmilieu en Infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap en de NV Aquafin. Het moest de NV sturen met richtlijnen (type-bestedingen, normen, enz.) en de concrete dossiers controleren. In dit verband had het een uitgebreid takenpakket²¹¹, dat personeel en middelen vereiste. Weliswaar zijn de taken overgenomen door de afdeling Algemeen Milieu- en Natuurbeleid, doch twee leidende ambtenaren zijn weggevalen en de overdracht gebeurde te abrupt, zodat er te weinig kennisoverdracht was.

3.5.3. De goedkeuring van de financiële verslagen

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de NV Aquafin de financiële verslagen over de jaren 1991-1993 laattijdig aan het Vlaams Gewest heeft overgelegd²¹². Het Gewest heeft ze noch tijdig goedgekeurd, noch voorgelegd aan de expertise en het advies van een college van drie deskundigen.

De minister is akkoord gegaan met de opmerking van het Rekenhof. Hij heeft echter aangevoerd dat de goedkeuring door het Vlaams Gewest geschiedt op basis van het advies en het financieel verslag van de bijzonder gevolmachtigde. Die kon zijn verslag maar opmaken nadat de financiële verslagen van Aquafin beschikbaar waren. Hij trad overigens maar op 1 augustus 1994 in functie. Bovendien bevatte zijn financieel verslag een aantal principiële betwistingen over vergoedingen (voor in totaal 36 miljoen BEF). Die betwistingen zijn meermaals op het budgetoverleg met het Rekenhof besproken. Op 24 november 1994 heeft de minister hierover tegenover Aquafin formeel een standpunt ingenomen. Hij liet 26,7 miljoen BEF in mindering brengen van de definitieve afrekening van de vaste kostenvergoedingen voor 1994.

3.5.4. De toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten

Het Rekenhof wees erop dat Aquafin steeds, ook met betrekking tot de vaste kosten, de reglementering op de overheidsopdrachten onvoorwaardelijk moet toepassen. Aquafin aanvaardt de toepassing van deze wetgeving voor haar investeringsuitgaven, maar niet voor haar vaste kosten²¹³. Zij argumenteert met artikel 25.1 van de overeenkomst, dat bepaalt dat de betrokken wetgeving slechts *conforme* van toepassing is voor zover dit verenigbaar is met het statuut van Aquafin en *met de overeenkomst*. Het Rekenhof heeft erop gewezen dat Aquafin het begrip *conforme toepassing* beperkend moet interpreteren : het slaat enkel op bepaalde reglementaire procedures die onmogelijk op de NV kunnen worden toegepast.

De minister heeft de opmerking van het Rekenhof onderschreven. De bijzonder gevolmachtigde heeft hem bevestigd dat Aquafin nu haar aankopen doet met toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten en dat binnen de NV richtlijnen zijn verstrekt voor het volgen van conforme aankoopprocedures.

²¹¹ Deelnemen aan het maandelijks overleg ; mee de investeringsprogramma's en het rollende meerjarenprogramma inzake renovatie- en aanpassingsinvesteringen opmaken ; de technische plannen van de NV Aquafin nazien ; de ministeriële besluiten opmaken voor de verklaringen van openbaar nut ; de installaties opleveren en de terug te betalen bedragen van de investeringsuitgaven bepalen ; deelnemen aan het budgetoverleg ;...

²¹² In strijd met artikel 5bis-1 van de overeenkomst Vlaams Gewest-Aquafin.

²¹³ Vaste kosten zijn alle kosten die voortvloeien uit ondersteunende activiteiten die geen verband houden met exploitatie van de installaties, inclusief opstartingskosten, verwervingskosten van know-how en voorzieningen voor de uitbouw, werking en aanpassing van interne beheerscontrolesystemen.

3.5.5. *De criteria voor de kosten*

J 997.223

Het Rekenhof heeft de minister andermaal aangespoord de criteria te bepalen voor het gedeelte van de diverse kosten dat het Vlaams Gewest ten laste kan nemen (de *redelijke* kosten, in de terminologie van de overeenkomst). De ontstentenis van een dergelijk toetsingskader, dat een optimale kostenbeheersing en een efficiënte middelenaanwending door de NV Aquafin bevordert, perkt de controle-mogelijkheden van het Rekenhof immers sterk in.

De minister heeft geantwoord dat hij de bijzonder gevolmachtigde opdracht heeft gegeven dergelijke criteria op te stellen. Hij heeft er tevens op aangedrongen die criteria te definiëren op een voor het Gewest kostenbesparende wijze.

Het Rekenhof heeft evenwel vastgesteld dat het in de overeenkomst voorgeschreven consensusmodel ter zake niet steeds werkt²¹⁴.

3.5.6. *Het ontbreken van vastleggingen*

J 974.149

Ten slotte heeft het Rekenhof het ontbreken van decretale vastleggingsmachtigingen en vastleggingen voor het Aquafin-contract vastgesteld, waardoor budgettaire ontsporingen in de toekomst niet uitgesloten zijn. Het heeft aangedrongen op de overlegging van het financieel plan, waarvan sprake is in de beslissing van de Vlaamse regering van 29 en 30 september 1993.

De minister ziet de jaarlijkse Aquafin-vergoeding als een absoluut vastleggingsplafond²¹⁵. Jaarlijks vervallen de middelen die niet noodzakelijk zijn om de lopende verbintenissen te honoreren. Zo blijft de overdracht van kredieten beperkt tot het strikt noodzakelijke. De minister heeft vastgesteld dat de uitvoering van de Aquafin-projecten steeds vertraging oploopt, waardoor de NV haar financiële meerjarenplanning jaarlijks naar beneden moet herzien. Dit impliceert dat Aquafin telkenjare een te groot beslag legt op de budgettaire middelen. De bijzonder gevolmachtigde heeft dan ook opdracht gekregen deze budgettaire inschrijving jaarlijks te corrigeren.

De minister heeft eveneens vastgesteld dat de investeringskosten, door Aquafin opgenomen in de technische plannen, te veel afwijken van de jaarlijks opgelegde plafonds. Daardoor worden veel projecten doorgeschoven naar volgende jaren. De minister heeft Aquafin zijn ongenoegen hierover gemeld. Dit beïnvloedt immers de financiële planning, die hem dan ook minder geschikt lijkt als basis voor een globale vastleggingsmachtiging. Hij stelde dan ook instructies te zullen geven voor de opstelling van gecorrigeerde ramingen over de kostenontwikkeling op lange termijn, dit op basis van de realiteit van de afgelopen periode.

²¹⁴ In principe heeft de Vlaamse regering de decretale opdracht gekregen de vergoeding van Aquafin vast te stellen (artikel 32 octies, § 2, van de door artikel 58 van het decreet bestuurlijk beleid gewijzigde wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging). Volgens artikel 5 bis, 2, van de overeenkomst dient hiervoor een consensus tussen beide partijen te bestaan.

²¹⁵ Dit plafond wordt op het budgetoverleg vastgelegd. Het resulteert uit het jaarlijks investeringsplafond van 6 miljard BEF en een strikte budgettering van de kosten van Aquafin. Het vertegenwoordigt een jaarlijks vastleggingskrediet dat in ordonnancerings niet kan worden overschreden.

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat het niet nemen van (voorafgaande) vastleggingen in tegenspraak is met het vernieuwde begrotings- en schuldbeleid, voorgesteld in de toelichting bij de begroting 1995. Daarin stelt de Vlaamse regering dat de nefaste spiraal van steeds ruimere debudgetteringingen moet stoppen. Door het vastleggingsniveau mee te normeren, zouden budgettaire ontsporingen in de toekomst definitief uitgesloten zijn. Bij Aquafin ontbreken echter vastleggingskredieten en -machtigingen²¹⁶. Bovendien zullen de verwachte uitgaven voor Aquafin in 2002 al de totale huidige ontvangsten van het Mina-fonds overschrijden. Behalve de schuldenberg van Aquafin, die binnen tien jaar meer dan 50 miljard BEF zal bedragen (eveneens ten laste van het Vlaams Gewest), zal de jaarlijkse factuur van Aquafin ten laste van het Mina-fonds oplopen tot meer dan 20 miljard BEF in 2005. Een drastische verhoging van de dotatie en/of van de milieuheffingen is dus noodzakelijk. Deze vaststelling contrasteert met de beleidsopties verwoord in de bovengenoemde begrotingstoelichting : geen verhoging van de dotatie of de heffingen inzake waterverontreiniging door kleinverbruikers. Bovendien is voor de grootgebruikers een regulerend karakter van de milieuheffingen in het vooruitzicht gesteld. Zodoende wordt nochtans het basisprincipe van het Mina-fonds, *de vervuiler betaalt*, ondergraven.

Het schrappen van de in het lopende jaar niet aangewende middelen is volgens het Rekenhof geen fundamentele oplossing. De nefaste doorschuiving van de lasten naar de toekomst toe, zonder te voorzien in een globale vastlegging, blijft immers bestaan. Het beginsel van de voorafgaande kredietvastlegging en het machtigingskarakter van de begroting blijft aangetast.

De aandacht van de minister spitst zich volgens het Rekenhof te veel toe op de ordonnanceringskredieten. Door de vertraging in de uitvoering van de opgelegde investeringsprogramma's bevatte de begroting van het Mina-fonds tot op heden inderdaad te veel ordonnanceringskredieten. Op die begroting zijn echter gesplitste kredieten ingeschreven, waarbij de vastleggingskredieten eveneens aandacht verdienen. Het doorschuiven van projecten naar de volgende jaren vermindert de toekomstige uitgaven niet. In tegenstelling tot het teveel aan ordonnanceringskredieten, is er in te weinig vastleggingskredieten voorzien.

3.5.7. Andere knelpunten

Het Rekenhof heeft zijn opmerking gehandhaafd dat de NV Aquafin de Europese Commissie de toestemming moet vragen voor ze de directe of indirecte valorisatie van de know-how aanvangt. Het heeft tevens opgemerkt dat de opgedragen investeringsprogramma's ernstige vertraging hebben opgelopen. Op verzoek van Aquafin, heeft de minister de einddata voor de projecten van de investeringsprogramma's 1991 en 1992 aangepast. Bovendien zijn de bedragen van het programma 1994 in de technische plans opgelopen van 6 miljard BEF (exclusief BTW en renovatiewerken) tot 8,4 miljard BEF. Daardoor moesten projecten worden doorgeschoven naar volgende investeringsjaren. Dit beknot de ruimte voor het realiseren van nieuwe projecten binnen het jaarlijks geplafonneerde budget.

²¹⁶ Het laakbare systeem van gefractioneerde vastleggingen is in strijd met artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 31 mei 1966 houdende regeling van de controle op de vastleggingen. Het ontbreken van de vastleggingsmachtiging is bovendien een miskenning van artikel 5, § 2, van het minafonds-decreet van 23 januari 1991, waarin is gesteld dat het decreet houdende de begroting van het Vlaams Gewest elk jaar het bedrag van de vastleggingsmachtiging gehecht aan het Mina-fonds, bepaalt.

4. De beheerscontrole van het Rekenhof op de financiering van de Vlaamse Milieu-maatschappij (VMM) en de Vlaamse Openbare Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)

Het Rekenhof heeft de Vlaamse Raad op 1 augustus 1995 een beheerscontrole-verslag²¹⁷ bezorgd over de financiering van de Vlaamse Milieu-maatschappij (VMM) en de Vlaamse Openbare Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)²¹⁸. Het stuurde de in dit verslag vervatte opmerkingen op 4 oktober 1994 en 14 maart 1995 aan de Vlaamse Ministers van Leefmilieu en Financiën. Hun antwoorden van respectievelijk 8 mei 1995 (Leefmilieu), 10 oktober 1994 en 10 mei 1995 (beide van Financiën) zijn in het verslag aan de Vlaamse Raad verwerkt. De conclusies van de beheerscontrole zijn tevens opgenomen in het verslag over de werking 1994 van het Mina-fonds, dat het Rekenhof op 24 augustus 1995 aan de Vlaamse Minister van Leefmilieu heeft gestuurd en dat de bron was voor dit artikel²¹⁹.

De tijdens de beheerscontrole vastgestelde tekortkomingen raken in essentie de doeltreffendheid van de bestaande financieringsmechanismen van de pararegionale OVAM en VMM. Beide instellingen van categorie A²²⁰ beschikken over relatief weinig eigen inkomsten voor de financiering van hun werking en opdrachten. Zij zijn derhalve hoofdzakelijk afhankelijk van middelen uit de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap of de begroting van het Mina-fonds.

Inzake de OVAM heeft het Rekenhof het subsidiesysteem van *functionele dotaties* lastens de begroting van het Mina-fonds geëvalueerd, dat in 1991 ingevoerd is voor projecten zoals de ambtshalve sanering van verontreinigde sites. Over deze subsidiëeringsvorm is tussen de OVAM en het Mina-fonds een administratieve controverse gerezen, meer bepaald over de door de OVAM voor te leggen bewijsstukken (aangebestedingsdossier of enkel facturen en vorderingsstaten)²²¹. Het Rekenhof heeft naar aanleiding van dit probleem geopteerd voor de vervanging van deze financieringsvorm door het systeem van jaardotaties, dat de OVAM meer waarborgen biedt voor het nakomen van haar contractuele verbintenissen tegenover aannemers. De werking van het centraal financieringsorgaan van de Vlaamse Gemeenschap kan nu immers de immobilisatie van een gedeelte van dergelijke dotaties verhinderen²²². Zowel de OVAM als het Mina-fonds hebben dit standpunt van het Rekenhof aanvaard. Op 26 oktober 1994 heeft ook de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting gesteld dat de techniek van de functionele dotaties sinds de invoering van het CFO-systeem niet meer noodzakelijk is.

²¹⁷ De grond voor dit soort controles wordt gevormd door de met redenen omklede motie tot voorlopige regeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1992, Vlaamse Raad, Stuk 22 (1992-1993) - Nr. 2, d.d. 22 februari 1994.

²¹⁸ Een afschrift van dit rapport is gestuurd aan de Vlaamse Ministers van Leefmilieu en van Financiën en Begroting.

²¹⁹ Zie de inleiding van dit artikel, p. 81.

²²⁰ Zoals bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

²²¹ Thans zijn nog 535.453.015 BEF functionele dotaties geblokkeerd.

²²² Vóór 1991 werden de OVAM-projecten eveneens gefinancierd met een jaardotatie. Wanneer de OVAM een project niet uitvoerde, bleef de overeenkomstige dotatie geïmmobiliseerd. Zo ontstonden belangrijke financiële reserves. Precies daarom werd geopteerd voor het systeem van functionele dotaties voor de OVAM-projecten.

Uit de jaarrekening 1993 van de VMM is een schuldenlast van ongeveer 12 miljard BEF gebleken. Sinds de nagenoeg totale overdracht van het gebruiksrecht van de waterzuiveringsinstallaties aan Aquafin, staan tegenover deze schuldenlast haast geen materiële vaste activa meer. Aangezien de maatschappij ook over relatief weinig eigen inkomsten beschikt, zullen de uitgaven voor de aflossingen van de betrokken leningen integraal ten laste van het Vlaams Gewest komen. De oorzaken van het financieringsprobleem van de VMM, onder meer de opeenvolgende structurele wijzigingen in de sector van de waterzuivering, spreiden zich uit over twee decennia. Om de impasse te doorbreken, heeft de Vlaamse Minister van Leefmilieu in 1994 en 1995 initiatieven genomen tot decretale regeling van de lasten van het verleden. Het Rekenhof heeft bij dit alles gepleit voor een volledige herbudgettering van de lasten van de waterzuivering. De intermediaire rol van het Mina-fonds in de dotatieverstrekking aan pararegionalen voor de afbetaling van hun leningen, betekent immers een nieuw soort debudgetteringstechniek. Het Rekenhof heeft specifiek gewaarschuwd voor de ontoereikende financiering en de budgettaire ondoorzichtigheid van dit fonds. Op termijn kan dit een hinderpaal vormen voor de financiering van het leefmilieubeleid in Vlaanderen.

ONDERWIJS, VORMING EN WETENSCHAPS- BELEID

DE TOEKENNING VAN STUDIETOELAGEN VOOR HET HOGER ONDERWIJS

Het Rekenhof heeft het huidige toekenningssysteem van studietoelagen geanalyseerd en steekproefsgewijze de concrete dossierbehandeling gecontroleerd. Het heeft vastgesteld dat de sociale efficiëntie van dit systeem niet erg hoog is. De beleidsprioriteit tijdig uit te betalen gaat gepaard met een hoge foutenmarge bij de dossierbehandeling en de laattijdige verwerking van probleemdossiers, meestal ingediend door de sociaal meest behoeftigen. Recente maatregelen, zoals arbeidsflexibiliteit binnen de Dienst Studietoelagen, hebben geen structurele oplossingen geboden. Het Rekenhof heeft de Vlaamse Minister van Onderwijs een reeks suggesties gedaan voor een grondige systeemverbetering.

J 971.441

1. Inleiding : de controle van het Rekenhof

Aangezien de Dienst Studietoelagen (verder afgekort tot : DST) niet beschikt over een intern controlesysteem, heeft het Rekenhof zich voor de beoordeling van de kwaliteit van de toekenningen van de studietoelagen voor het Hoger Onderwijs moeten baseren op de resultaten van een eigen steekproef²²³. Het heeft deze resultaten op 29 juni 1995 medegedeeld aan de Vlaamse Minister van Onderwijs.

Het Rekenhof controleerde 333 toelagedossiers uit de piekperiode van oktober tot december van het academiejaar 1992-1993. 13 dossiers gaven aanleiding tot opmerkingen, zijnde 3,9 % van de steekproefpopulatie. Van de periode vanaf januari van het academiejaar heeft het Rekenhof 1.225 toelagedossiers nagezien, waarvan er 233 aanleiding gaven tot opmerkingen, zijnde 19 % van de steekproefpopulatie.

²²³ Het Rekenhof heeft de behandelingsprocedure van reeds afgehandelde dossiers overgedaan volgens de DST-procedures. Het heeft de resultaten vergeleken met die van de codeurs. Het heeft verder alle toelagebedragen manueel berekend en verschillen besproken met de codeurs om over de foutenoorzaak inzicht te verwerven.

2. De procedure voor het toekennen van de studietoelagen

De DST hanteert voor de behandeling van aanvragen een geïntegreerd automatisch coderingssysteem. Het Rekenhof heeft hierbij een aantal deelprocessen onderkend.

(1) De controle op de identificatiegegevens

De DST controleert computermatig de juistheid en volledigheid van de identificatiegegevens van de aanvragen (formele controle). Hij brengt onvolledige dossiers onder in een wachtbestand.

(2) De controle op de niet-financiële gegevens

De DST stelt het recht op subsidie vast (inhoudelijke controle). Hij controleert achtereenvolgens de gegevens m.b.t. identificatie, nationaliteit, categorie en aantal personen ten laste en gaat de studievoorwaarden na. Als informatie ontbreekt of onbetrouwbaar blijkt, verhuist het dossier naar het wachtbestand. De codeur steunt bij deze controle op de verklaringen op het aanvraagformulier van de kandidaat zelf, het instellingshoofd en eventueel de gemeentelijke overheid. Alleen de verklaringen over de gezinssamenstelling moeten gesigneerd zijn.

(3) Controle op de financiële gegevens

De codeurs toetsen de door de kandidaat verstrekte financiële gegevens aan de criteria voor minvermogenheid. Zij voeren daarbij de inkomensgegevens²²⁴ in. De financiële controle leidt tot de afwijzing of toekenning van een volledige, verminderde, minimale of uitzonderlijke toelage. Het aanslagbiljet van de directe belastingen, het attest 267C1 of een geattesteerde aangifte van het vermoedelijk inkomen vormen in deze coderingsfase de documentatie. Enkel de opgave van het kadastraal inkomen moet gesigneerd zijn.

(4) De berekening en betaling van de toelage

De computer berekent het toelagebedrag en maakt automatisch de toekenningsbesluiten op (maandelijks doorgaans 1 besluit). De uitbetaling verloopt volgens de procedures van het financieel systeem. De kandidaat kan tegen het toegekende bedrag binnen 30 dagen na toekenning een gemotiveerd beroep aantekenen.

(5) Het wachtbestand

Voor de dossiers in het wachtbestand is briefwisseling voor het opvragen van de ontbrekende gegevens in het geautomatiseerde systeem geïntegreerd. Een toelageaanvraag verjaart na 5 jaar, zolang kan een onvolledig dossier blijven openstaan.

(6) Klachtenbehandeling

De DST behandelt ingestelde beroepen en motiveert de eventuele verwerping ervan.

²²⁴ Het jaar, de verhouding KI/inkomen, het gezamenlijk belastbaar inkomen (GEBEL), het afzonderlijk belastbaar inkomen (ABEL) en de herzieningscode.

3. De systeemanalyse door het Rekenhof

De onderstaande paragrafen bevatten de bedenkingen van het Rekenhof bij de onder punt 2 beschreven procesfasen.

3.1. De formele data-controle

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de helft van de aanvragen niet door deze eerste controlefase geraakt, waardoor zij niet meer binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Dit ondermijnt de klantgerichtheid van het toekenningssysteem. Het toont aan dat het toekenningssysteem en het aanvraagdocument niet tegemoetkomen aan het informatieprobleem van veel aanvragers.

3.2. De controle op niet-financiële gegevens

Het Rekenhof heeft in deze fase vooral fouten bij de vaststelling van het aantal personen ten laste, alsook het te vlug afhandelen van de aanvragen, opgemerkt. Oorzaken van de eerstgenoemde fouten zijn :

- De complexiteit van het aanvraagdocument²²⁵.
- Onvoldoende kennis van de normen²²⁶, verouderde of onbestaande instructies en de afwezigheid van een interne controle.
- Het automatische toekenningsconcept steunt op de verklaring op erewoord van de aanvrager. De codeur kan niet systematisch bewijzen van gezinssamenstelling aanvragen bij de gemeentebesturen²²⁷ en aanvaardt bij twijfel vaak de verklaringen. De talrijke, door de reglementering voorgeschreven, individuele of sociale uitzonderingsmaatregelen tasten de automatisering aan, die om vereenvoudiging vraagt. Dit verhoogt de kans op misbruiken.
- Een blokkering van het toelagedossier geschiedt in fase 2 enkel op grond van de criteria *nationaliteit* en *studievoorwaarden*. Foute toepassingen van de andere criteria hebben in de volgende fase een negatieve invloed.

3.3. De inhoudelijke controle van de financiële gegevens

De frequentst voorkomende fout situeert zich in deze fase bij de toepassing van de criteria voor de vaststelling van het gezamenlijk belastbaar inkomen (GEBEL). Het Rekenhof heeft de volgende oorzaken onderkend :

- Bepaalde codeurs verrichten de sociale correcties niet (het opnieuw optellen van bepaalde aftrekken bij het GEBEL vermeld op het aanslagbiljet), wellicht omdat zij de reglementering niet goed kennen.

²²⁵ De aanvrager wordt voor de gezinssamenstelling verwezen naar de begrippen *fiscaal ten laste* en *gewoon ten laste*. Gezien de complexiteit van de mogelijke leefvormen, veronderstelt dit een zekere administratieve competentie.

²²⁶ Ook bij de codeur bestaat een verwarring omtrent de begrippen *fiscaal* en *gewoon* ten laste.

²²⁷ Voor de keuze bij onbetrouwbare informatie voor eigen interpretatie of het opvragen van een bewijs bestaan geen geschreven instructies.

– De meeste fouten ontstaan wanneer het vermoedelijk inkomen de grondslag vormt voor de minvermogensheffing. Bij ontstentenis van een herzienings- of terugvorderingsprocedure, kan de DST de normen en het concept van automatische toekenning niet toepassen. Het is dan immers principieel onmogelijk het GEBEL vast te stellen²²⁸. Ook de veelheid aan uitzonderingen, die het toekenningssysteem rechtvaardiger moeten maken, brengt voor de codeurs veel voorafgaande manuele berekeningen mee.

– Het formulier *vermoedelijk inkomen* laat de aanvrager in het ongewisse over de aard van de gevraagde attesten of over de gehanteerde begrippen²²⁹. De attesten van werkgevers, besturen (OCMW's), ziekenfondsen, boekhouders, enz., zijn overigens vaak slordig opgesteld en tegenstrijdig. De DST zou uniforme modelattesten moeten ontwerpen. Ook overleg met de diensten van de directe belastingen, zou misverstanden kunnen vermijden.

– Vele codeurs beschikken niet over de nodige kennis van de belastingswetgeving (om bv. bij een vermoedelijk inkomen het GEBEL te reconstrueren). De instructie over de toepassing van de belastingprincipes op individuele gevallen laat te wensen over²³⁰. Ook hier bestaat geen interne controle.

– De gronden voor de toepassing van het vermoedelijk inkomensconcept zijn niet nauwkeurig omschreven.

– De hoge produktiviteitsnorm²³¹ werkt remmend op de kwaliteit van de toekenningen : de wettelijke termijn is technisch niet haalbaar en, vanuit sociaal oogpunt, niet meer prioritair. Het tegelijkertijd in één keer op definitieve wijze binnen de tijdsnorm uitbetalen is volgens de huidige regelgeving zelfs onnodig.

3.4. De uitkeringsprocedure van de toelagen

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de codeurs of een hiërarchische overste in deze definitieve fase (de DST kan niet op de toekenningsbesluiten terugkomen of terugvorderen) geen eindcontrole voeren.

3.5. De correctie van onvolledige dossiers

De correctiecapaciteit is strikt geformaliseerd : de codeur kan kiezen uit een reeks standaardvragen om de correcte informatie te verkrijgen. Het Rekenhof heeft hierbij de volgende problemen opgemerkt :

– De standaardformulieren voor het vragen van bijkomende informatie zijn soms onduidelijk geformuleerd.

– De codeur is niet altijd in staat om de juiste informatie op te vragen.

²²⁸ Dit geldt zeker voor een categorie van bijzondere belastingplichtingen : handelaars, landbouwers, vrije beroepen.

²²⁹ Zo beschouwen vele aanvragers het kindergeld als inkomen.

²³⁰ De voorschriften zijn niet expliciet schriftelijk vastgelegd en de wijziging ervan verloopt niet volgens een uniforme procedure.

²³¹ Alle correct ingediende aanvragen vóór 1 januari afhandelen.

– Bij moeilijkheden, gaat de codeur gemakkelijk over tot een toekenning wegens *aanvaardbare grondslag*²³².

– De binnenkomende briefwisseling is niet geïntegreerd in het automatisch toekenningssysteem²³³. De codeur bekijkt de onvolledige dossiers pas opnieuw na de afwerking van alle correcte dossiers. Dit komt de gelijkheid en sociale efficiëntie niet ten goede.

– Onder de hoge produktiviteitsdruk worden veel dossiers in deze fase te vlug afgehandeld : soms wordt geen rekening gehouden met het feit dat de gevraagde informatie zich reeds in het dossier bevindt.

3.6. De klachtenbehandeling

Het Rekenhof vreest dat de termijn voor het indienen van het gemotiveerde beroep te kort is voor wie geen steun kan vinden bij een sociale dienst, mede doordat de beslissingen van de DST voor de aanvragers soms onbegrijpelijk zijn²³⁴.

4. Pareto-analyse²³⁵

4.1. De analyse

Het Rekenhof heeft de foutenrubrieken naar frequentie gerangschikt²³⁶. De omzetting van die frequentie en van de cumulatieve frequentie in percenten, heeft de volgende analyse opgeleverd :

²³² Onder de hoge produktiviteitsdruk is dit aantrekkelijk, want gevoed door de illusie dat veel dossiers in theorie kunnen worden herzien. In de praktijk gebeurt herziening enkel als een kandidaat daarin voordeel ziet.

²³³ Deze briefwisseling wordt manueel in de betrokken dossiers gebracht. Er is geen registratie van binnenkomst en documenten verdwenen meermaals in verkeerde dossiers.

²³⁴ Zo wordt bij de melding van toekenning of afwijzing in fase 4 of 6 nooit de berekening van het GEBEL gevoegd.

²³⁵ Teneinde te kunnen aangeven welke inspanningen de DST moet leveren om een zo gunstig mogelijke verhouding inspanning-effect te bereiken (die verhouding kan volgens Pareto in een getalverhouding gevat worden), heeft het Rekenhof een pareto-analyse uitgevoerd van zijn bevindingen ingevolge de controle van de dossiers uit de tweede periode. Die dossiers zijn alle wegens onvolledigheid en/of onbetrouwbaarheid van de gegevens op de aanvraag niet onmiddellijk afgehandeld. Op verzoek van de directeur van de DST zijn ook een aantal dossiers uit de piekperiode gecontroleerd, waarbij uiteraard minder fouten opdoken. Het aantal in dit verband onderzochte dossiers was evenwel te klein om conclusies te trekken over de frequentie van de fouten.

²³⁶ Het niet halen van de toekenningstermijn is niet als fout in de analyse ingevoerd, ook al wil het beleid deze fout prioritair aanpakken. Bij incalculatie resten immers slechts 2 foutensoorten, wat niet significant is (het pareto-effect zou dan een onrealistisch 10/90 opleveren). De fout vloeit overigens meestal voort uit een andere, wel opgenomen foutensoort.

aard van de fouten	aantal	% van het totaal	cumulatieve frequentie	cumulatief %
de samenstelling en vaststelling van het gezamenlijk belastbaar inkomen	130	49,43	130	49,43
de incalculatie van het aantal personen ten laste	35	13,31	165	62,74
te vlugge afhandeling, bv. wan- neer gegevens ontbreken	20	7,60	185	70,34
de vaststelling van het <i>vermoedelijk</i> <i>inkomen</i> (de reden, het basisjaar)	14	5,32	199	75,67
de bepaling van de verhouding kadastraal inkomen-inkomen	12	4,56	211	80,23
de samenstelling van het GEBEL in de gevallen waarbij alimentatie- geldten ingevolge echtscheidingen opgegeven zijn	12	4,56	223	84,79
de vaststelling van de studievoor- waarden	11	4,18	234	88,97
fouten bij het intikken van de be- dragen (bv. inkomen of jaar van inkomen)	8	3,04	242	92,02
ongelijke behandeling van dossiers met identieke gegevens, vaak bij gezinnen waar meer kinderen een toelage ontvingen	6	2,28	248	94,30
de behandeling van te laat inge- diende aanvragen	5	1,90	253	96,20
diverse vergissingen in verband met de categorieën (bv. fiscaal ten laste of gewoon ten laste)	5	1,90	258	98,10
het slordig omspringen met infor- matie omtrent de leefsituatie van de kandidaat (spoor-, kot- of agglome- ratiestudent)	4	1,52	262	99,62
de nationaliteitsbepaling	1	0,38	263	100,00
totaal	263	100,00		

4.2. Interpretatie

De analyse toont aan :

(1) De meest voorkomende foutensoort is die aangaande de vaststelling en berekening van het GEBEL (49 %).

(2) Het belang van elke fout ten opzichte van het totaal. Fouten bij de bepaling van het GEBEL en de personen ten laste, de te vlugge afhandeling van dossiers en de problemen bij vermoedelijk inkomen maken samen 75,7 % van alle fouten uit.

(3) Het relatieve belang van elke foutsoort in vergelijking met de andere.

(4) Het foutenpatroon of de relatie tussen inspanning en effect : door slechts 30 % van alle inspanningen te richten op de eerste vier foutsoorten kunnen ongeveer 70 % van alle gemaakte fouten worden weggewerkt²³⁷. De degressief stijgende pareto-waarden wijzen op fouten eigen aan het systeem (structurele fouten).

5. Beleidsevaluatie op grond van de pareto-analyse

De analyses van het Rekenhof hebben aangetoond dat vier structurele foutensoorten een kansrijk gebied voor verbeteringsmaatregelen vormen : de vaststelling van het gezamenlijk belastbaar inkomen, de vaststelling van het aantal personen ten laste, het tempo van afhandeling van dossiers en de toepassing van het *vermoedelijk inkomen*. Tevens zijn in het toekenningsproces de volgende kritische punten geïdentificeerd :

- het informatieprobleem van de aanvrager ;
- onvoldoende documentbeheersing ;
- onvoldoende opleiding van de codeurs ;
- gebrekkige instructies over de toepassing van de reglementering ;
- ontbrekende interne kwaliteitscontrole ;
- concept-problemen in verband met het toekenningssysteem ;
- niet optimaal procesverloop ;
- lacunes in de reglementering (terugvorderings- en herzieningsprocedure).

Het Rekenhof heeft het beleid inzake de studietoelagen gereconstrueerd aan de hand van de toelichtingen en de commissieverslagen bij de begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap sedert 1989. De belangrijkste beleidspunten waren, in volgorde van prioriteit :

²³⁷ In de veronderstelling dat alle fouten even schadelijk zijn en dat de verhouding effect/inspanning om ze te voorkomen voor alle fouten dezelfde is. Bij een gewogen Pareto neemt men ook andere criteria dan frequentie in de analyse op. Daar het gevonden foutenpatroon (30/70-verhouding) wijst op een getrouwe weergave van de werkelijkheid, is het uitvoeren van een gewogen Pareto in het onderhavige geval overbodig. Uit een beperkte steekproef is overigens gebleken dat de fouten die als belangrijkste uit de analyse naar voren komen, ook de grootste financiële gevolgen veroorzaken.

– De tijdige uitbetaling van de studietoelagen. De wettelijke uitbetalingstermijn (vóór 1 januari van het academiejaar) is sinds 1971 niet gehaald. Wel heeft de DST de termijn in 1993-1994 gehaald voor alle in oktober 1992 correct ingediende aanvragen voor het hoger onderwijs, dankzij de invoering van een flexibele arbeidsorganisatie. De DST streeft eenzelfde doelstelling na voor de toelagen voor secundair onderwijs in 1994-1995.

– Een verhoging van de sociale efficiëntie van de studietoelagen, werd succesvol nagestreefd met de invoering van diverse maatregelen. De recentste ervan betrof de invoering van het kadastraal inkomen als uitsluitingsfactor.

– De financiering van de uitbouw van een sociale sector voor het HOBu met de besparingen in de sector van de studietoelagen. Er is evenwel nog geen onderzoek gevoerd naar de efficiëntie en effectiviteit van de *sociale toelagen* en de optimale verhouding tussen beide methodes van studiefinanciering.

– Het beleid streeft geen fundamentele hervormingen van het stelsel van de studietoelagen na, maar wil het bestaande stelsel efficiënter maken. Het geloof in de effectiviteit van de studietoelagen als hefboom voor de democratisering van het onderwijs is in onderwijs- en wetenschappelijke kringen nochtans tanende. Ook de Vlaamse Gemeenschap heeft reeds enkele conclusies getrokken²³⁸.

6. De beperkingen van het bestaande systeemconcept

De wetgever wilde in 1971, in het kader van de democratisering van het onderwijs, de toekenning van studietoelagen middels automatisering onttrekken aan de discretionaire beslissingen van een schiftingscommissie. Zo ontstond het semi-automatische huidige geïntegreerd automatisch toekenningssysteem. Om een flexibele inspelingsmogelijkheid op zich snel wijzigende maatschappelijke omstandigheden mogelijk te maken, heeft de wetgever de uitvoerende macht de operationalisatie van de criteria voor minvermogensbevoegdheid opgedragen. De maatstaf voor minvermogensbevoegdheid werd het criterium netto-belastbaar inkomen. De ervaring heeft inmiddels uitgewezen dat dit criterium in een aantal gevallen het werkelijk beschikbare inkomen onderschat. Om dit te compenseren zijn allerlei bijkomende maatregelen op het systeem geënt, dat daardoor ingewikkeld en ondoorzichtig is geworden. Hiermee is ook de automaticiteit van het systeem aangetast. Complexe aanvragen vergen steeds meer bijkomende acties om de minvermogensbevoegdheid en de gezinssituatie vast te stellen. In bepaalde gevallen volstaan de huidige gestandaardiseerde procedures niet meer om een exacte grondslag voor de toekenning of afwijzing van een studietoelage vast te stellen. In extremis varieert het toekenningsproces tussen een eenvoudige vaststelling van minvermogensbevoegdheid en een uitgebreid bestaansmiddelenonderzoek. Over bepaalde aanvragen wordt dan ook effectief onderhandeld op verzoek van de sociale diensten van de universiteiten. De snelheid, correctheid en begrijpelijkheid van de beslissingen boeten daarbij in.

Bij complexe aanvragen ontstaat ook een informatieprobleem: de DST kan de gegevens nodig voor het automatisch verwerkingsproces niet tijdig en in de gepaste vorm bekomen. Dit leidt tot de bovengenoemde dossierblokkering en laattijdige afhandelingen in ongeveer de helft van alle gevallen. De voorafgaande informatiescreening bevoordelt aldus de meest administratief competente aanvragers, wat strijdig is met het gelijkheidsprincipe. Aangezien het veelal de minder competente aanvragers zijn bij wie de nood aan studiebevoelaging het hoogst is, is het huidige systeem sociaal inefficiënt.

²³⁸ Zij heeft aanzienlijke middelen vrijgemaakt voor het voorrangbeleid in het bijzonder en de zorgverbreding in het algemeen.

7. Suggesties voor een systeemverbetering

7.1. Maatregelen voor een betere informatietoelevering

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de kwaliteit van de informatietoelevering kan verbeteren middels een benadering van de minder administratief competente aanvragers en informatieverstrekkers. Het heeft een aantal klantgerichte maatregelen voorgesteld :

- voorlichting geven (middels informatiebrochures en mediaspots) over het behandelingsproces, de eisen waaraan de informatie moet voldoen, de gevolgen van desinformatie, de nieuwe administratieve maatregelen, enz.²³⁹ ;

- het aanvraagformulier op de beperkte administratieve competentie van de aanvrager afstemmen, met uitleg over de begrippen ;

- actieve professionele steunverlening door de oprichting van regionale aanspreek- of steunpunten voor het invullen van de aanvragen²⁴⁰ ;

- de DST kan veel informatie rechtstreeks bij de broninstanties opvragen (bv. de databank van de directe belastingen, het Rijksregister, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, de databanken van het eigen onderwijsdepartement) ; dit vereist niet-bureaucratische overlegstructuren en de politieke wil om tot eenvoudige definities en begrippen te komen²⁴¹.

Aangezien het Rekenhof van dit laatste voorstel op middellange termijn niet veel verwacht²⁴², suggereerde het de energie te besteden aan de verbetering van de relatie met de aanvragers. De DST beschikt echter niet over een hooggekwalificeerd kader.

7.2. Organisatorische maatregelen

Het Rekenhof heeft erop gewezen dat een aangepaste organisatie en aangepaste werkprocedures enkele beperkingen van het systeemconcept kunnen opvangen.

Een hiërarchisch competentier niveau zou moeilijke dossiers moeten behandelen. Een dergelijk niveau ontbreekt bij de DST, die niet over een kader beschikt (codeurs van niveau 2 verwerken in kleine eenheden de dossiers onder leiding van een meer ervaren of statutaire codeur).

²³⁹ De DST heeft reeds enkele voorlichtingscampagnes gevoerd, gericht op het opnemen van het recht op een toelage.

²⁴⁰ Cfr. de dienstverlening door universiteiten t.a.v. de door de student te verrichten inschrijvingsformaliteiten. Geopteerd kan worden voor decentralisatie van de DST parallel met de toekomstige decentralisatie van de werkstations. Ook universiteiten, OCMW's en scholen kunnen een rol spelen.

²⁴¹ Het Rekenhof heeft verwezen naar het wetsvoorstel tot invoering van het sociaal belastbaar minimum als maatstaf voor minvermogenheid voor het bekomen van allerlei sociale toelagen (Kamer, document - 1272/1 - 93/94) .

²⁴² De DST heeft de automatiseringsplannen van de directe belastingen niet gevolgd en zijn eigen automatisch toekenningssysteem er niet aan aangepast. Sinds de dienst in 1994 uiteindelijk toegang kreeg tot het Rijksregister, heeft het nog geen plan ontworpen over het gebruik van deze informatiebron.

De DST zou over een systeem van zelfcontrole moeten beschikken, waarbij de codeurs weten wat van hen wordt verwacht, kunnen nagaan of zij voldoen en zichzelf kunnen bijsturen. Instructie en opleiding van de codeurs en de aanmaak van een kwaliteitshandboek kunnen zelfcontrole bevorderen en het aantal interpretaties indijken.

Het Rekenhof heeft erop gewezen dat de DST zou kunnen worden ingeschakeld in het organisatie-ontwikkelingsplan van het departement Onderwijs voor de werkstations, mits uniformisering van de regeling van de studietoelagen voor Hoger en Secundair Onderwijs en globalisering van de studie- en sociale toelagen voor Hoger Onderwijs. De problematiek van de uitkering van studietoelagen lijkt immers aan die van de uitkering van de wedden en weddetoelagen.

7.3. Beleidsmaatregelen

7.3.1. Terugvorderings- en herzieningsmaatregelen

Tevens heeft het Rekenhof opgemerkt dat de wetgever heeft voorzien in een voorschottenregeling, op grond van een door de regering uit te werken herzienings- en terugvorderingsprocedure. Hiermede wenste hij de negatieve gevolgen van dossierblokkering wegens onvolledige of onjuiste informatie op te vangen. De uitvoerende macht heeft deze procedures echter nooit vastgesteld, wellicht mede wegens de vrees dat een repressief optreden (terugvordering)²⁴³ de sociale efficiëntie van het toelagesysteem zou schaden. In dit geval zouden de beleidsinstanties evenwel het initiatief moeten nemen om de terugvorderingsplicht uit de wet van 1971 te schrappen.

Het Rekenhof heeft er tevens op gewezen dat de overheid een oneigenlijk gebruik van de toelagen gedooft, vooral in de hand gewerkt door de combinatie van het concept *vermoedelijk inkomen* en het ontbreken van een terugvorderingsregeling.

7.3.2. De termijnstelling

Een beleidsprioriteit *snelle uitbetaling* is uitdrukkelijk ingegeven door de wetgever in het licht van een grotere sociale efficiëntie : de aanvrager moet al in een vroeg stadium zijn eventuele recht op studiefinanciering kennen, zodat hij er bij zijn studiekeuze rekening mee kan houden en een snelle uitkering moet een onmiddellijke dekking van de directe studiekosten mogelijk maken.

Inmiddels wordt anders gedacht over de sociale efficiëntie van studietoelagen :

– de onderwijswetenschappelijke en beleidskringen nemen thans aan dat de factoren die de toegang tot het hoger onderwijs belemmeren veelal niet van financiële aard zijn ;

– vooral indirecte kosten, die niet door studietoelagen gedekt worden (bv. het gederfde inkomen) kunnen de participatie aan het hoger onderwijs belemmeren.

In dit licht is een snelle uitbetaling niet meer als hoogste beleidsprioriteit verantwoord, zeker niet als zij ten koste gaat van de correctheid en begrijpelijkheid van de toekenningen. De verhoging van de sociale efficiëntie moet vooral het resultaat zijn van een beperking van het oneigenlijke gebruik van de toelagen.

²⁴³ Een onderscheid moet worden gemaakt tussen terugvordering en herziening. Terugvordering slaat op het niet naleven van de aanwendingsvoorwaarden van de toelagen en de prestatie-eisen. Herziening heeft betrekking op het feit dat de voorwaarden op grond waarvan een toelage werd bekomen, op het moment van de toekenning niet waren vervuld (behoudens bedrieglijk opzet).

Zonder systeemverbeteringen is de wettelijke uitbetalingsnorm overigens technisch niet haalbaar. Daar zijn thans ook de beleidsinstanties van overtuigd. Zij namen in de loop der jaren maatregelen om de uitbetalingsproblemen op te lossen :

- Vanaf 1971 zochten zij een oplossing in een ver doorgedreven automatisering. Zij overschatten evenwel de mogelijkheden hiervan. Het geïntegreerde toekenningssysteem is slechts geautomatiseerd in de zin dat het instaat voor de automatische berekening en de uitkering van de toelagen.

- Gedurende het academiejaar 1993-1994 is een experiment van flexibele arbeidsorganisatie gevoerd. Tijdens de piekbelasting in oktober en november die het gevolg is van de wettelijke termijnstelling, dereguleerde de DST de beschikbare arbeidstijd (de codeurs moesten 9 uur per dag presteren en mochten geen verlof nemen). De inspanningen werden nadien gecompenseerd met verlof. Dankzij dit experiment zijn alle in de maand oktober ingediende, correcte aanvragen vóór 1 januari vereffend. De Commissie Onderwijs stelde dat eindelijk een structurele verbetering in de uitbetaling was bereikt.

Het Rekenhof heeft evenwel enkele bedenkingen bij het experiment.

- De te eenzijdige beklemtoning van het tijdig uitbetalen is gepaard gegaan met een afbouw van de controlekwaliteit. Diverse dossiers zijn incorrect en op voor de aanvrager onbegrijpelijke wijze behandeld.

- De kans op succes werd beperkt tot het aantal dossiers dat tijdig en correct werd ingediend. Het gevaar bestond dat de geblokkeerde dossiers na de piekperiode wegens een verminderde arbeidstijd inhoudelijk minder correct werden behandeld. Het betrof hier precies de moeilijke dossiers, veelal aanvragen van de sociaal zwakkere groepen. Het experiment versterkte aldus nog de sociale selectie.

- Als het werkelijk ging om een probleem van personeelstekort, had de DST een tijd-functieanalyse moeten maken.

- Het Rekenhof verwacht meer resultaten van een spreiding van de dossierbehandeling over het volledige werkjaar. Dit kan door een aanpassing van de wet van 1971, de invoering van de voorschottenregeling en de inschakeling van de DST in de globale organisatieplanning van het departement (de werkstations).

DE GECUMULEERDE WERKINGSOVERSCHOTTEN VAN DE VLAAMSE UNIVERSITEITEN

Het Rekenhof viseert ter uitvoering van artikel 43, § 2, tweede lid, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen, de rekeningen van de universiteiten over het gebruik van hun werkingsuitkeringen. Zij moeten deze rekeningen opstellen overeenkomstig het koninklijk besluit van 15 december 1977 tot vaststelling van de aanvullende regels voor het opmaken en de vorm van de begroting en rekeningen van de universitaire instellingen. Dit artikel geeft de bevindingen van het Rekenhof weer inzake de op 31 december 1991 door de universiteiten gecumuleerde saldi van de werkingsuitkeringen.

1. Katholieke Universiteit Leuven (KUL)

J 930.183

Naar aanleiding van de evaluatie van het KUL-beleid in de periode 1981-1991 heeft het Rekenhof op 17 december 1993 de volgende opmerkingen gemaakt bij de - nog niet officieel door de Vlaamse Minister van Onderwijs voorgelegde - werkingsrekeningen 1989, 1990 en 1991 :

– Het onderwijsdepartement heeft voor de berekening van de supplementaire werkingsuitkeringen 1990 en 1991 respectievelijk 18 en 73 studenten ten onrechte als financierbaar beschouwd (samen 428.080 BEF).

– De KUL heeft een aantal uitgavensoorten van sociale aard ten gunste van personeel en studenten in strijd met de financieringswet van 1971 op de werkingsuitkeringen (rubriek c) aangerekend. Deze uitgaven zijn ook uit de rekeningen van de vorige jaren geschrapt (7,2 miljoen BEF in 1989, 6,3 miljoen BEF in 1990 en 0,7 miljoen BEF in 1991).

– Ook toelagen aan studentenverenigingen en - kringen en aan eigen patrimoniumdiensten, alsook enkele bijdragen van diverse aard, mochten niet op de werkingsuitkeringen aangerekend worden (161.000 BEF in 1989, 517.925 BEF in 1990 en 469.494 BEF in 1991).

– De KUL heeft de personeelsuitgaven van de universitaire parochie onterecht aangerekend op de rubriek *Administratief en technisch personeel* van de jaarlijkse werkingsuitkeringen. De minister heeft nochtans in de zeventiger jaren het standpunt ingenomen dat dergelijke uitgaven sociale uitgaven zijn, die door het patrimonium moeten worden gedragen. In de periode 1982-1991 beliepen deze uitgaven samen 77,8 miljoen BEF (5.129.124 BEF in 1991).

De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft noch op deze opmerkingen, noch op de herinneringsbrief d.d. 13 december 1994 geantwoord.

Op 15 juni 1995 heeft het Rekenhof de onderstaande synthesesetabel van het gecumuleerde saldo van de werkingsuitkeringen op 31 december 1991 geïviseerd.

gecumuleerd saldo op 31.12.1988			1.119.042.255
1989	ontvangsten	uitgaven	jaarsaldo
	5.475.476.761	5.848.750.327	-373.273.566
1990	ontvangsten	uitgaven	jaarsaldo
	5.749.140.317	5.905.350.754	-16.972.437
		*-139.238.000	
1991	ontvangsten	uitgaven	jaarsaldo
	6.159.004.623	6.134.992.702	24.011.921
gecumuleerd saldo op 31.12.1991			752.808.173
te veel uitgekeerde supplementaire toelagen in 1990 en 1991			-428.080
geschrapte uitgaven			93.261.107
gecorrigeerd gecumuleerd saldo op 31.12.1991			845.641.200

* De KUL voerde een regularisatie uit van 222,79 miljoen BEF ingevolge de opmerkingen van het Rekenhof over de periode 1971-1980. Deze regularisatie moet echter geneutraliseerd worden, aangezien het Rekenhof ze reeds uitvoerde in de rekeningen van de betrokken jaren.

2. Universiteit Gent (UG)

1.077.109

Naar aanleiding van het onderzoek van de werkingsrekeningen 1989, 1990 en 1991 van de UG, heeft het Rekenhof op 17 januari 1995 opmerkingen gericht aan de Vlaamse Minister van Onderwijs, die de goed te keuren rekeningen op dat ogenblik nog niet officieel had voorgelegd.

Het Rekenhof heeft de uitgaven van het departement voor lerarenopleiding uit de werkingsrekeningen geschrapt. De studieprogramma's die leiden tot de graden van geaggregeerde voor het hoger secundair en hoger onderwijs, en bijgevolg de eraan verbonden uitgaven, komen immers niet in aanmerking voor de berekening van de werkingsuitkeringen²⁴⁴. Zij zijn ten laste van het eigen vermogen. Zo ook heeft het Rekenhof de uitgaven voor het talentencentrum²⁴⁵ die geen verband hielden met de programma's van de faculteit Letteren en Wijsbegeerte, uit de werkingsrekeningen geweerd.

²⁴⁴ De artikelen 1 en 2, § 2, van het koninklijk besluit van 4 augustus 1972 tot vaststelling van de regels voor het bepalen van het aantal studenten in de universitaire instellingen bedoeld in artikel 27, § 1, van de wet van 27 juli 1971.

²⁴⁵ Dit centrum richt zich niet enkel tot de universiteitsstudenten, maar ook tot buitenstaanders en de programma's ervan staan los van de eigenlijke universitaire studieprogramma's.

De c-rubriek van de werkingsrekening 1991, die normaliter andere werkingskosten dan loonlasten *sensu lato* bevat, draagt de loonlasten van een, in het kader van de stuurgroep uitstraling tewerkgestelde, uitzendkracht (loonlasten voor de periode februari tot en met december 1991). Het Rekenhof heeft niet alleen het occasionele karakter van deze tewerkstelling in vraag gesteld, maar meent bovendien dat het echte loonlasten betreft, eigen aan de universiteit. Uitzendkrachten komen immers onder het hiërarchische gezag van hun gebruiker te staan²⁴⁶. Het Rekenhof heeft de onderhavige loonlasten, die geen betrekking hebben op het onderwijzend of wetenschappelijk personeel, noch op het administratief en technisch personeel²⁴⁷, uit de werkingsrekening geschrapt. Het aanrekenen van loonlasten van personeelsleden die buiten de wettelijke kaders functioneren, kan overigens tot omzeiling van het herstructureringsplan 1991-1996 leiden, meer bepaald van de erin vervatte normering van de personeelsbezetting.

Het Rekenhof heeft verder belangrijke verschillen vastgesteld tussen de door de UG berekende gecumuleerde saldi en zijn eigen cijfers :

- Het saldo eind 1989 bedroeg volgens het Rekenhof 178,1 miljoen BEF meer dan wat de universiteit opgaf. Dit verschil heeft diverse verklaringen : de UG hevelde 177,8 miljoen BEF van haar gecumuleerde saldo 1988 en 437.500 BEF in 1988 ontvangen aanvullende inschrijvingsgelden naar de begroting 1990 over²⁴⁸, de instelling heeft geen rekening gehouden met het feit dat Ontwikkelingssamenwerking 198.199 BEF werkingsuitkeringen ingevolge budgettaire beperkingen niet uitkeerde en het Rekenhof heeft 69.044 BEF uitgaven verworpen.

- Het Rekenhof berekende het gecumuleerde saldo 1990 124,5 miljoen BEF hoger dan de universiteit. Behalve de voor 1989 en 1990 verworpen uitgaven (1.096.155 BEF voor 1990), verklaren de overdracht van 123,5 miljoen BEF van het gecumuleerde saldo 1989 naar de begroting 1991 en het ook in 1990 negeren van het in 1989 niet ontvangen bedrag vanwege Ontwikkelingssamenwerking dit verschil.

- Het Rekenhof berekende het gecumuleerde saldo 1991 nog 44,8 miljoen BEF hoger dan de UG. Dit verschil werd veroorzaakt door de verworpen uitgaven (1.672.078 BEF voor 1991), de overdracht van 66,1 miljoen BEF van het gecumuleerde saldo 1990 naar de begroting 1992²⁴⁹ en het andermaal negeren van het in 1989 niet ontvangen bedrag vanwege Ontwikkelingssamenwerking.

De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft noch op deze opmerkingen geantwoord, noch de goed te keuren rekeningen ingediend.

²⁴⁶ Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikkingstellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

²⁴⁷ Ingevolge artikel 29 van de financieringswet van 1971 beïnvloeden uitsluitend de lasten van deze personeelscategorieën de forfaitaire kostprijs per student (en dus de grootte van de werkingsuitkering). Dit impliceert dat alleen hun lasten door de werkingsuitkering gedragen moeten worden. Artikel 40, § 1, eerste lid van dezelfde wet (de universiteit moet jaarlijks de globale formatie vastleggen van het OP, WP en ATP dat zij bezoldigt met haar werkingstoelage) bevestigt deze stelling.

²⁴⁸ In strijd met artikel 17 van het koninklijk besluit van 15 december 1977 (aanvullende regels voor de begroting en rekeningen van de universiteiten), dat de universiteit verplichtte het saldo 1988 integraal op te nemen in de begroting 1989 via een aanpassingsblad.

²⁴⁹ Van dit bedrag heeft de UG later evenwel 23,9 miljoen BEF voorafgenomen ten behoeve van de uitgaven 1991. Deze voorafname geschiedde - in weerwil van de aanbevelingen van de afgevaardigde van Financiën en de commissaris van de Vlaamse regering - rechtstreeks in de rekening 1991, in plaats van met een aanpassingsblad.

Op 20 september 1995 heeft het Rekenhof de onderstaande synthesetabel van het gecumuleerde saldo van de werkingsuitkeringen op 31 december 1991 gevisseerd.

gecumuleerd saldo op 31.12.1988			371.690.850
1989	ontvangsten 3.507.623.513	uitgaven 3.504.871.518	jaarsaldo 2.751.995
1990	ontvangsten 3.601.451.757	uitgaven 3.623.239.159	jaarsaldo -21.787.402
1991	ontvangsten 3.783.736.927	uitgaven 3.922.663.585	jaarsaldo -138.926.658
gecumuleerd saldo op 31.12.1991			213.728.785
geschrapte uitgaven in			
1989			69.044
1990			1.096.155
1991			1.672.078
gecorrigeerd gecumuleerd saldo op 31.12.1991			216.566.062

3. Vrije Universiteit Brussel (VUB)

1.039.505

Het Rekenhof heeft op 14 november 1994 de volgende opmerkingen bij de - nog niet officieel voorgelegde - rekeningen 1989 tot en met 1991 van de VUB aan de Vlaamse Minister van Onderwijs medegedeeld :

– Het onderwijsdepartement heeft bij de berekening van het toelagesupplement voor de wettelijke werkgeversbijdragen voor 1990 en 1991 een aantal studenten ten onrechte als financieerbaar beschouwd. Aldus heeft de VUB 1.182.000 BEF te veel ontvangen.

– Een aantal sociale uitgaven voor het personeel (jaarlijks ongeveer 10 miljoen BEF) zijn niet inherent aan de werking van de universiteit, die ze dan ook met eigen middelen moet dragen²⁵⁰. Het Rekenhof heeft die uitgaven ook uit de rekeningen 1984 tot en met 1988 geweerd.

– Het heeft tevens de uitgaven voor de tentoonstelling *De Spiraal van het Weten* niet als gewone uitgaven van beheer, onderwijs en onderzoek aanvaard (14.582.754 BEF in 1988 en 55.012 BEF in 1989).

– Uitgaven voor niet-financierbare studieprogramma's, meer bepaald voor het Interfacultair Departement voor de Lerarenopleiding en het Vesalius College (in totaal 4.950.556 BEF), zijn niet ten laste van de werkingsuitkeringen.

– Een aantal uitgaven voor patrimoniumdiensten (Kultuurkaffee en VUBIG) zijn ten onrechte ten laste van de werkingsuitkeringen aangerekend (samen 399.954 BEF).

²⁵⁰ Artikel 26 van de universitaire financieringswet van 27 juli 1971.

– In tegenstelling tot een beslissing van het bureau van de raad van beheer, werd de voorfinanciering met werkingsmiddelen van de aankoop van een supercomputer (29.940.037 BEF) maar gedeeltelijk door het patrimonium terugbetaald. Het saldo (13.795.650 BEF) bleef ten laste van de werkingsmiddelen.

Ingevolge deze opmerkingen heeft het Rekenhof het gecumuleerde saldo van de werkingsuitkeringen per 31 december 1991 vastgesteld op 1.173.935.436 BEF.

gecumuleerd saldo op 31.12.1988			1.132.037.753
1989	ontvangsten 2.042.744.777	uitgaven 2.035.701.949	jaarsaldo 7.042.828
1990	ontvangsten 2.133.753.969	uitgaven 2.115.779.666	jaarsaldo 17.974.303
1991	ontvangsten 2.277.996.341	uitgaven 2.297.128.502	jaarsaldo -19.132.161
gecumuleerd saldo op 31.12.1991			1.137.922.723
te veel uitgekeerde supplementaire toelagen in			
– 1990			-263.000
– 1991			-919.000
geschrapte uitgaven in			
1989			12.592.397
1990			11.527.692
1991			13.074.624
gecorrigeerd gecumuleerd saldo op 31.12.1991			1.173.935.436

Het Rekenhof heeft de Vlaamse Minister van Onderwijs erop gewezen dat de universiteiten uitgaven voor niet-financierbare studieprogramma's niet met hun werkingsuitkeringen mogen betalen. Het heeft dienaangaande opmerkingen geformuleerd over de uitgaven van het Interfacultair Departement voor de Lerarenopleiding en het Vesalius College van de VUB. De minister heeft op 3 februari 1995 geantwoord dat er geen direct verband bestaat tussen de subsidie en de te bekostigen activiteiten. Het Rekenhof heeft als repliek herhaald dat de universiteiten de door de overheid verstrekte werkingsmiddelen exclusief moeten besteden aan de uitgaven van de studieprogramma's waarop de financiering werd berekend.

Op 4 juli 1995 heeft hij ook de andere opmerkingen beantwoord²⁵¹.

– De afdeling Universitair Onderwijs zou de berekening van het toelagesupplement voor wettelijke werkgeversbijdragen voor de jaren 1990 en 1991 onderzoeken en de resultaten zo spoedig mogelijk aan het Rekenhof mededelen.

– De minister trad het standpunt van de universiteit bij dat de sociale uitgaven voor het personeel, de uitgaven voor de tentoonstelling, de uitgaven van de bovengenoemde patrimoniumdiensten inherent zijn aan de werking van een universiteit, en dus ten laste van de werkingsuitkeringen.

²⁵¹ Hij steunde dit antwoord op dat van de VUB d.d. 15 februari 1995.

– De minister ging tevens akkoord met de argumentatie van de universiteit dat voor de supercomputer slechts in een voorfinanciering van ongeveer 15 miljoen BEF was voorzien. Het patrimonium heeft dit bedrag terugbetaald.

Het Rekenhof behandelt momenteel dit antwoord.

4. Universitaire Instelling Antwerpen (UIA)

1.084.419

Aangezien het Rekenhof geen inhoudelijke opmerkingen had, heeft het op 15 juni 1995 zijn visum gehecht aan de onderstaande tabel van het gecumuleerde saldo van de werkingsuitkeringen op 31 december 1991, opgemaakt op grond van de door de UIA goedgekeurde rekening (in BEF), die nog niet officieel door de minister is voorgelegd.

gecumuleerd saldo op 31.12.1990				295.947.611
1991	ontvangsten	uitgaven	jaarsaldo	
	834.421.774	835.162.139	-740.365	
gecumuleerd saldo op 31.12.1991				295.207.246

5. Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen (UFSIA)

1.077.110

Naar aanleiding van het onderzoek van de werkingsrekeningen 1990 en 1991 van de UFSIA heeft het Rekenhof op 24 januari 1995 opmerkingen gericht aan de Vlaamse Minister van Onderwijs, die de goed te keuren rekeningen op dat ogenblik nog niet officieel had voorgelegd.

Het Rekenhof heeft onder meer opgemerkt dat de tabellen van de rekeningen enkel ten laste van het begrotingsjaar vereffende uitgaven omvatten, met uitsluiting van de vastgestelde rechten die de begroting van het lopende jaar bezwaarden²⁵². Aangaande de werkingsuitgaven die geen personeelslasten betroffen (de c-rubriek) was dit boekhoudkundig onjuist : niet alle in 1990 of 1991 bestelde goederen en diensten werden immers vóór 31 december van het betrokken jaar gefactureerd en bovendien betaald. Wat de personeelsuitgaven betrof, impliceerde dit dan weer een inbreuk tegen het voorschrift dat de wedden voor december pas de eerste werkdag van januari van het eropvolgende jaar mogen betaald worden²⁵³.

²⁵² In strijd met artikel 21, § 2, van het koninklijk besluit van 15 december 1977, dat voorschrijft dat de in de rekening vermelde vastleggingen moeten bestaan uit alle ten laste van het begrotingsjaar gedane uitgaven, vermeerderd met alle rechten waarmee de begroting is bezwaard.

²⁵³ Artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 279 van 30 maart 1984 betreffende de betaling na vervallen termijn van de wedden van sommige personeelsleden van de openbare sector.

Het Rekenhof heeft tevens de aanrekening van uitgaven voor redactie en/of reproductie van doctorale proefschriften op de werkingsuitkeringen verworpen. Het betrof de toekenning volgens interne criteria van tegemoetkomingen aan doctorandi die tevens personeelslid van de UFSIA waren. Het Rekenhof argumenteerde dat wetenschappelijk onderzoek voor doctorale studies niet kadert in de globale onderzoeksoopdracht van de universiteit, maar in wezen geïndividualiseerd is met als enig doel het behalen van een academische graad. Er bestaat bovendien geen garantie dat de vrucht van deze onderzoeken door eigen personeelsleden binnen de universiteit zal gevaloriseerd worden. Het gaat dus om sociale tegemoetkomingen, die principieel de middelen van de sociale sector van de universiteit moeten bezwaren. Overigens is een betoelaging van doctorerende eigen personeelsleden discriminerend tegenover andere doctoraatsstudenten van de instelling.

Ten slotte heeft het Rekenhof uitgaven voor recepties naar aanleiding van tentoonstellingen in de centrale bibliotheek van de universiteit uit de werkingsrekeningen geschrapt, omdat die te maken hebben met de culturele zending. Zij kaderen dus niet in de gewone werkingsuitgaven²⁵⁴.

De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft noch op deze opmerkingen geantwoord, noch de goed te keuren rekeningen ingediend²⁵⁵.

Op 28 september 1995 heeft het Rekenhof de onderstaande synthesesetabel van het gecumuleerde saldo van de werkingsuitkeringen op 31 december 1991 gevisieerd.

gecumuleerd saldo op 31.12.1989			544.850.980
1990	ontvangsten	uitgaven	jaarsaldo
	719.375.270	723.541.657	-4.166.387
1991	ontvangsten	uitgaven	jaarsaldo
	748.316.906	775.421.737	-27.104.831
gecumuleerd saldo op 31.12.1991			513.579.762
geschrapte uitgaven in			
1990	274.999		
1991	362.813		
gecorrigeerd gecumuleerd saldo op 31.12.1991			514.217.574

²⁵⁴ Bedoeld in artikel 26, eerste lid, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen.

²⁵⁵ De UFSIA heeft op 28 februari 1995 een voorlopig antwoord aan het Rekenhof bezorgd.

6. Universitair Centrum Antwerpen (RUCA)

J 842.965

Het universiteitsbestuur van het RUCA heeft op 15 juni 1990, 21 juni 1991 en 25 maart 1992 de rekeningen over het gebruik van de werkingsuitkeringen 1989, 1990 en 1991 goedgekeurd. Aangezien de Vlaamse Minister van Onderwijs deze rekeningen niet officieel heeft voorgelegd²⁵⁶, heeft het Rekenhof zijn visum op 23 november 1994 gehecht aan de bovengenoemde universiteitsdocumenten. Het heeft de gecumuleerde saldi van deze rekeningen juist bevonden, na de volgende correcties : het saldo 1989 is met 82.109 BEF verminderd (werkingsuitkeringen ten laste van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking ; dit bedrag is geregulariseerd in de rekening 1990) en de gecumuleerde saldi 1990 en 1991 zijn telkens met 68.586 BEF verhoogd (te weinig in rekening genomen werkingsuitkeringen m.b.t. 1990 : 5.715 BEF ten laste van Ontwikkelingssamenwerking en 62.871 BEF ten laste van Onderwijs).

De onderstaande tabel overziet de jaarsaldi en de gecumuleerde saldi 1989, 1990 en 1991 :

gecumuleerd saldo op 31.12.1988			154.097.940
1989	ontvangsten 497.918.783	uitgaven 539.224.128	jaarsaldo -41.305.345
1990	ontvangsten 525.843.947	uitgaven* 529.452.108	jaarsaldo -3.608.161
1991	ontvangsten 584.983.528	uitgaven* 554.077.971	30.905.557
gecumuleerd saldo op 31.12.1991			140.089.991

* Na verrekening met patrimonium.

7. Limburgs Universitair Centrum (LUC)

1.084.420

Het Rekenhof heeft op 10 januari 1995 opgemerkt dat de - nog niet officieel voorgelegde - rekening 1991 voor de uitgavenrubriek c (werkingsuitgaven) alleen de effectief betaalde uitgaven bevat²⁵⁷. De universiteit schrapte het in 1991 aangekende bedrag van 3.682.190 BEF voor de aankoop van uitrustingsgoederen voor de uitbouw van het Fonds voor Technologisch Onderzoek uit de rekeningen omdat dergelijke uitgaven ten laste van het patrimonium vallen.

²⁵⁶ In strijd met artikel 43, § 2, tweede lid, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen.

²⁵⁷ In strijd met artikel 21 van het koninklijk besluit van 15 december 1977 tot vaststelling van de aanvullende regels voor het opmaken en de vorm van de begroting en rekening van de universitaire instellingen.

Het Rekenhof heeft de onderstaande tabel van het gecumuleerde saldo van de werkingsuitkeringen op 31 december 1991 gevisieerd op 15 juni 1995. De raad van bestuur van het LUC is er op 15 maart 1995 mee akkoord gegaan.

gecumuleerd saldo op 31.12.1990			214.644.746
1991	ontvangsten 297.266.016	uitgaven 302.322.485	jaarsaldo -5.056.469
gecumuleerd saldo op 31.12.1991			209.588.277
geschrapte uitgaven			3.682.190
gecorrigeerd gecumuleerd saldo op 31.12.1991			213.270.467

8. Katholieke Universiteit Brussel (KUB)

J 749.087
1.084.401

Het Rekenhof heeft op 12 januari 1994 en 5 juli 1995 de rekeningtabellen goedgekeurd van de gecumuleerde KUB-werkingsoverschotten op respectievelijk 31 december 1989 en 31 december 1991 (de rekeningen 1990 en 1991 werden niet officieel door de Vlaamse Minister van Onderwijs voorgelegd).

Het heeft hierbij vastgesteld dat de KUB laatstejaarsstudenten van het secundair onderwijs na een selectie de gelegenheid biedt aan (taal)studieverblijven in het buitenland deel te nemen²⁵⁸. De uitgaven hiervoor²⁵⁹ rekent de universiteit op haar werkingstoelagen aan. Het Rekenhof heeft de minister er op 12 juni 1992 en 10 januari 1995 op gewezen dat deze uitgaven verder reiken dan normale public-relationsuitgaven. De instelling mag ze bijgevolg niet met haar werkingstoelagen financieren²⁶⁰.

²⁵⁸ Vakantietaalcursussen of éénjarige studies in de rechten of de economie aan een buitenlandse universiteit.

²⁵⁹ 559.239 BEF in 1989, 858.743 BEF in 1990 en 703.462 BEF in 1991.

²⁶⁰ Artikel 26 van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen.

De onderstaande tabel overziet de gecumuleerde werkingsoverschotten op 31 december, goedgekeurd door de Vlaamse Minister van Onderwijs en de universiteit (in BEF).

gecumuleerd saldo op 31.12.1989				133.991.819
1990	ontvangsten	uitgaven	jaarsaldo	
	158.126.000	147.434.500	10.691.500	
1991	ontvangsten	uitgaven	jaarsaldo	
	168.777.000	155.787.600	12.989.400	
gecumuleerd saldo op 31.12.1991				157.672.719
geschrapte uitgaven in				
1990				858.743
1991				703.462
gecorrigeerd gecumuleerd saldo op 31.12.1991				159.234.924

DE PERSONEELSUITGAVEN VAN HET ACADEMISCH PERSONEEL VAN DE UNIVERSITAIRE FACULTEITEN SINT-IGNATIUS TE ANTWERPEN (UFSIA)

Het Rekenhof heeft de administratieve en pecuniaire situatie van het academisch personeel van de UFSIA getoetst aan het universiteitendecreet van 12 juni 1991. Dit resulteerde in een reeks algemene (bv. de overschrijding van de personeelsformatie of de preciaire rechtsverhouding die de universiteit met zijn academisch personeel heeft) en individuele opmerkingen (verkeerd berekende bezoldigingen, aanstellingen zonder dat aan de diploma-eisen was voldaan, onterechte verrekening van vroegere deeltijdse prestaties, enz.).

1. Inleiding

Het Rekenhof heeft in 1994 de personeelsuitgaven van het academisch personeel van de UFSIA onderzocht. Het heeft zijn opmerkingen aan het universiteitsbestuur medegedeeld. Telkens zijn ook de Vlaamse Minister van Onderwijs en de commissaris van de Vlaamse regering ingelicht. Opmerkingen van algemene aard heeft het Rekenhof rechtstreeks aan de minister medegedeeld.

Het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap heeft de regelgeving voor het academisch personeel grondig gewijzigd. Het Rekenhof heeft zijn controle dan ook in hoofdzaak gericht op de wijze waarop de universiteit de nieuwe regels heeft geïnterpreteerd en toegepast. Het heeft er rekening mee gehouden dat elke innovatie een aanpassingsperiode vergt. Sommige moeilijkheden zijn niet alleen veroorzaakt door een onjuiste toepassing, maar ook door het ontbreken van uitvoeringsbesluiten en een gebrekkige formulering van decretale bepalingen. Overgangsregelingen bleven vaak beperkt of volledig achterwege. Ook oudere problemen hadden nog een weerslag op de situatie na 1 oktober 1991. Bovendien ontstond een vacuüm in de wetgeving tussen 29 juni 1991 (opheffing van de wet van 28 april 1953²⁶¹) en 1 oktober 1991 (inwerkingtreding universiteitendecreet).

Het Rekenhof heeft opmerkingen geformuleerd over de administratieve of pecuniaire situatie van meer dan 120 personeelsleden (ongeveer 40 % van het academisch personeel dat de UFSIA lastens zijn werkingsuitkeringen bezoldigt). De onderstaande paragrafen geven een selectie van de belangrijkste opmerkingen weer.

2. De jaarlijkse vaststelling van de personeelsformatie

1.075.019

De universiteiten moeten jaarlijks een formatie vaststellen overeenkomstig de decretale normen²⁶². Op 2 december 1994 heeft het Rekenhof opgemerkt dat het bestuur van de UFSIA jaarlijks zowel een aanvangs- als een eindformatie bepaalt, zodat het niet duidelijk is welke formatie de decretale verplichting vervult. Het heeft vastgesteld dat de eindformatie, die misschien een louter intern beleidsinstrument vormt, in 1994 een groter assistentenaantal opgeeft dan de aanvangsformatie.

²⁶¹ Opgeheven door artikel 53, 3°, en artikel 55 van het bijzonder decreet van 26 juni 1991 betreffende de Universiteit Gent en het Universitair Centrum Antwerpen.

²⁶² Artikel 158 van het universiteitendecreet.

De formatie van het academisch personeel maakt alleen een onderscheid tussen het zelfstandig (ZAP) en het assisterend academisch personeel (AAP). Het Rekenhof heeft ook op de vaststelling van een bindende indeling in graden aangedrongen. Het heeft namelijk een overschrijding geconstateerd van de aantallen per graad waarin de aanvangsformaties 1993 en 1994 voorzagen. Het universiteitsbestuur beschouwde deze overtallen blijkbaar niet als overschrijdingen.

Het universiteitendecreet heeft voor de opstelling van de formatie behalve relatieve normen (de verhouding tussen de aantallen van verschillende groepen personeelsleden) ook een absolute, financiële norm bepaald²⁶³ : de personeelsformatie²⁶⁴ mag maximaal 80 % van de jaarlijkse werkingsuitkeringen opslorpen, zoniet moet de universiteit de formatiebepaling tegenover de Vlaamse regering verantwoorden²⁶⁵. Hoewel de berekeningswijze van de financiële norm onduidelijk is, hebben voorlopige berekeningen uitgewezen dat de UFSIA-formaties van 1992 en 1994 de absolute norm hebben overschreden. De universiteit heeft enkel de formatie 1992 verantwoord. Volgens ministeriële onderrichtingen diende de UFSIA immers de personeelsuitgaven te herberekenen alsof het personeelsleden van een gemeenschapsinstelling betrof. Uit deze herberekening resulteerde dat de norm in 1994 niet overschreden werd. Een verantwoording was bijgevolg overbodig²⁶⁶.

Het Rekenhof heeft de berekeningswijze van de Vlaamse Minister van Onderwijs op 2 december 1994 bekritiseerd : de universiteit moet alleszins de werkelijk begrote personeelsuitgaven in aanmerking nemen. Terwijl de relatieve normen slechts betrekking hebben op het academisch personeel, moet de universiteit tevens de uitgaven voortvloeiend uit de formatie van het administratief en het technisch personeel meerekenen voor de financiële norm. Dit kan leiden tot een onevenwicht tussen beide personeelscategorieën. Het Rekenhof heeft daarom de minister verzocht een decretale regeling te overwegen tot vastlegging van een verhouding tussen het aantal betrekkingen bepaald in de formaties van de twee personeelscategorieën.

²⁶³ De artikels 159 en 160 van het decreet van 12 juni 1991 betreffen respectievelijk de relatieve en absolute (of financiële) normen.

²⁶⁴ Vermeerderd met de bezoldigingskosten van de gastprofessoren en plaatsvervangers.

²⁶⁵ Indien 85 % wordt overschreden, dienen andere maatregelen te worden getroffen.

²⁶⁶ Ministerieel schrijven d.d. 27 november 1992.

3. Administratieve toestand

3.1. De rechtsverhouding tussen de instelling en het academisch personeel

1.090.308

Op 30 mei 1995 heeft het Rekenhof de UFSIA medegedeeld dat het lastens de werkingsuitkeringen bezoldigde academisch personeel zich in een administratief-rechtelijk statutaire betrekking dient te bevinden²⁶⁷. De UFSIA stelt zijn assisterend academisch personeel echter aan met een schriftelijke arbeidsovereenkomst²⁶⁸, terwijl het voor zijn zelfstandig academisch personeel noch een overeenkomst, noch een formeel besluit opstelt. Het Rekenhof onderstreepte dat de statutaire rechtsverhouding impliceert dat de universiteit alle rechtshandelingen met individuele strekking tegenover het lastens de werkingsuitkeringen bezoldigde academisch personeel moet motiveren²⁶⁹. Zo dienen onder meer benoemingen en aanstellingen vergezeld te gaan van een beslissingsakte die een afdoende motivering bevat.

3.2. De administratieve standen

3.2.1. Het zelfstandig academisch personeel (ZAP)

1.090.308

1.084.402

Het Rekenhof heeft de Vlaamse Minister van Onderwijs al op 13 april 1993 gewezen op het ontbreken van een regelgeving voor de administratieve standen van het ZAP. De UFSIA heeft zelf een dergelijke regeling en een tuchtregeling vastgesteld. Het Rekenhof heeft op 30 mei 1995 opgemerkt dat uitsluitend de decreetgever de essentiële bestanddelen van een rechtspositieregeling van het personeel kan bepalen²⁷⁰. Het heeft die opmerking op 2 februari 1995 herhaald aangaande de door het universiteitsbestuur toegekende of toegestane verloven, terbeschikkingstellingen en afwezigheden. Sommige gevallen, zoals een terbeschikkingstelling wegens bijzondere opdracht met wachtgeld, regelt het universiteitsbestuur bovendien individueel.

3.2.2. Het assisterend academisch personeel (AAP)

1.090.308

De Vlaamse regering diende voor het AAP een regeling vast te stellen van afwezigheden, tucht, administratieve standen, verlof en mandaatsbeëindiging²⁷¹. Zij delegerde de bevoegdheid om bepaalde statutaire aangelegenheden inzake de tuchtprocedure te regelen op 27 februari 1992 naar de universiteitsbesturen. Het Rekenhof heeft deze delegatiebeslissing op 30 mei 1995 betwist : het gaat immers om een reglementering die essentieel is voor de rechten van de betrokkenen en vatbaar voor algemene, voor alle universiteiten geldende bepalingen. Ten aanzien van UFSIA heeft het voorbehoud gemaakt bij de door het universiteitsbestuur ter zake vastgestelde regels.

²⁶⁷ Hoofdstuk IV van het decreet van 12 juni 1991 impliceert dat de universiteitsbesturen hun academisch personeel benoemen of aanstellen bij eenzijdige rechtshandelingen. Deze decretale bepalingen zijn van toepassing op alle universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

²⁶⁸ De universiteit verwijst hierbij naar de wet op de arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978.

²⁶⁹ De wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen is dan immers van toepassing.

²⁷⁰ Artikel 24, § 5, van de gecoördineerde Grondwet.

²⁷¹ Artikel 63, tweede lid, van het universiteitendecreet.

Het Rekenhof heeft er tevens op gewezen dat de universiteit de voorwaarden voor een tijdelijke vervanging van een AAP-lid onvoldoende bepaalde²⁷². Het AAP-statuut van de UFSIA houdt overigens de, met het universiteitendecreet strijdige, mogelijkheid in dat praktijkassistenten wetenschappelijk onderzoek verrichten²⁷³.

1.084.412
1.084.413

Op 18 april 1995 heeft het Rekenhof bezwaren geuit tegen de toekenning van schorsingen van contract aan het AAP²⁷⁴ omdat het moeilijk kan constateren of zij in overeenstemming zijn met de reglementering van de administratieve standen. Het heeft daarom aangedrongen op de uitdrukkelijke specificering van dergelijke schorsingen²⁷⁵. De schorsingen overschreden overigens de reglementaire duur of werden, in strijd met de reglementering, gedeeltelijk toegekend. Ook stelde het Rekenhof op 18 april 1995 moeilijkheden vast bij aanstellingen tijdens of bij de aanvang van de schorsing en bij de overgang van de oude naar de nieuwe reglementering. Het wees erop dat het ontbreken van een overgangsregeling problemen kan veroorzaken met betrekking tot de administratieve stand van de personeelsleden aan wie een afwezigheid of terbeschikkingstelling werd toegekend die een aanvang nam vóór 1 juni 1992. Op 26 juni 1995 heeft het Rekenhof de UFSIA gewezen op de geldelijke consequenties van de schorsingen. Het maakte in het bijzonder voorbehoud bij de opname van de schorsingsperiodes in de inschalingsanciënniteit.

4. De rangschikking

4.1. De rangschikkingscriteria

1.084.402

De indeling van het academisch personeel in ZAP en AAP correspondeert niet met de vóór het universiteitendecreet geldende indeling in wetenschappelijk en onderwijzend personeel (WP en OP). In tegenstelling tot het WP, dat vast benoemd kon worden, werft de universiteit het AAP enkel tijdelijk. Bij wijze van overgangsregeling, bood het decreet de universiteiten de gelegenheid de leden van het vastbenoemd WP te rangschikken in een graad van het ZAP. Voor deze rangschikking, moest het universiteitsbestuur voorafgaandelijk criteria vastleggen²⁷⁶. De UFSIA heeft besloten de VLIR-criteria *in grote lijnen* te volgen. Het Rekenhof heeft op 2 februari 1995 opgemerkt dat deze beslissing te vrijblijvend was om als criteriumvastlegging te gelden. De universiteit heeft de VLIR-criteria overigens niet steeds gevolgd. Zo liet zij een aantal personeelsleden de datum van rangschikking kiezen (1 oktober 1992 of de datum waarop zij zouden voldoen aan de voorwaarden voor een benoeming tot werkleider). Bovendien heeft de UFSIA twee leden vóór 1 oktober 1992 gerangschikt.

4.2. De bezoldiging van de gerangschikten

1.084.403

Het universiteitendecreet heeft de bezoldiging van het vastbenoemd gerangschikte personeel afzonderlijk geregeld. Het Rekenhof heeft opmerkingen geformuleerd over de bezoldiging van het vastbenoemd WP dat tevens deeltijds OP was.

²⁷² De universiteit moet deze voorwaarden vaststellen op grond van artikel 81 van het universiteitendecreet.

²⁷³ De praktijkassistenten mogen luidens artikel 68 van het universiteitendecreet uitsluitend specifieke taken van praktijkgebonden onderwijs uitvoeren.

²⁷⁴ Deze schorsingen bleken bedoeld als onderbreking van de ambtsvervulling om sociale of familiale redenen of voor het vervullen van wetenschappelijke opdrachten.

²⁷⁵ Deze vereiste is overigens ingeschreven in artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 27 februari 1992 tot vaststelling van de regeling omtrent de afwezigheden, de tucht, de administratieve standen, het verlof, de mandaatsbeëindiging, het onderzoek van de lichamelijke geschiktheid en het geneeskundig toezicht voor het assiterend academisch personeel bij de universiteiten.

²⁷⁶ Artikel 181, eerste lid, van het universiteitendecreet.

Enerzijds had de foute toepassing van de oude wetgeving een weerslag op de nieuwe bezoldiging. De universiteit diende deze bezoldiging immers te berekenen op grond van de vroegere wedde²⁷⁷. Anderzijds doken vanaf 29 juni 1991 nieuwe moeilijkheden op, veroorzaakt door :

- het vacuüm tussen de opheffing van de wet die de wedden vaststelde²⁷⁸ en de inwerkingtreding, op 1 oktober 1992, van het universiteitendecreet ;

- het feit dat het universiteitendecreet niet bepaalt hoe de universiteiten de deeltijdse onderwijsopdrachten van nog niet gerangschikten moet bezoldigen (het decreet heeft bv. geen maximumwedde vastgesteld) ;

- het uitblijven van een toepasselijke bezoldigingsregeling voor het vastbenoemd WP, waardoor de universiteiten de geldelijke anciënniteit niet kunnen bepalen²⁷⁹.

Bovendien heeft de UFSIA een aantal vastbenoemde WP-leden tot deeltijds docent aangesteld in de periode van 1 oktober 1991 tot hun rangschikking, terwijl de voorbereidingen van het decreet zich hiertegen hadden gekeerd.

Na de rangschikkingsoperaties bleven soms bezoldigingsproblemen bestaan doordat voor de gerangschikten in de graad van docent geen decretale of reglementaire rechtsgrond aanwezig is voor de toekenning van wedde- en anciënniteitsverhogingen. Dit is wellicht nochtans de bedoeling voor het gedeelte van de wedde dat gebaseerd is op de vroegere WP-wedde²⁸⁰. Voor het eventuele andere gedeelte (de OP-jaarwedde), heeft het universiteitendecreet het behoud ervan voorgeschreven. Het Rekenhof heeft uit deze bepaling afgeleid dat dit gedeelte van de bezoldiging in elk geval geblokkeerd moet worden. De UFSIA laat het daarentegen verder evolueren volgens de afgeschafte wetgeving²⁸¹.

5. Aanstelling en benoeming

Het universiteitendecreet bevat een grotendeels nieuwe regeling voor de benoeming en aanstelling van het academisch personeel²⁸². Deze innovatie heeft de UFSIA enkele toepassingsproblemen opgeleverd.

²⁷⁷ Artikel 43 ter van de wet van 28 april 1953 plafonneerde de cumulatie van een WP-wedde met een deeltijdse OP-wedde. Het Rekenhof wees er op 12 april 1995 op dat deze begrenzing niet steeds correct werd toegepast : de maximumwedde diende strikt om de drie jaar verhoogd te worden - rekening houdend met de ranginneming, en bij een bevordering als deeltijds OP-lid mocht de maximumwedde slechts gestoeld zijn op de WP-wedde.

²⁷⁸ De wet van 28 april 1953.

²⁷⁹ Het besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 1993 houdende vaststelling van de bezoldigingsregeling van de personen die behoren of behoorden tot het wetenschappelijk personeel van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap hield op van kracht te zijn op 1 oktober 1991.

²⁸⁰ Artikel 181, derde lid, van het universiteitendecreet bepaalt hoe de wedden van de gerangschikten in de graad van docent vastgesteld moeten worden.

²⁸¹ Wet van 28 april 1953.

²⁸² Hoofdstuk IV, *Het academisch personeel*, Afdeling 3, *Benoeming en aanstelling van het academisch personeel* (de artikelen 83 tot en met 94) van het universiteitendecreet.

5.1. *Het ZAP*

1.084.402

Op 2 februari 1995 heeft het Rekenhof zijn opmerkingen over de aanstelling en benoeming van de ZAP-leden gebundeld. Een eerste reeks ervan ging over de diplomavereisten : de UFSIA heeft een aantal personeelsleden benoemd of aangesteld die niet aan de diplomavereisten voldeden²⁸³ en voor wie alle gelijkwaardigheidsbesluiten betreffende buitenlandse diploma's ontbraken in de dossiers²⁸⁴. Andere opmerkingen van het Rekenhof betroffen de graads- en anciënniteitsvereisten die vanaf de graad van hoofddocent nodig zijn om ZAP-lid te kunnen worden : hoewel de universiteit hiervan uitdrukkelijk kan afwijken voor eerste benoemingen of aanstellingen²⁸⁵, heeft de UFSIA nagelaten dit te doen.

Een bijkomend probleem vormden de aanstellingen en benoemingen beslist in de periode van 29 juni 1991 tot 30 september 1991. Door het vacuüm in de wetgeving kunnen deze aanstellingen en benoemingen slechts rechtsgeldig zijn als ze uitwerking hebben na de tweede datum en beantwoorden aan het universiteiten-decreet. Ze konden in elk geval niet voldoen aan de door het universiteitsbestuur toen nog vast te stellen reglementen of criteria²⁸⁶.

Het Rekenhof heeft ten slotte opgemerkt dat het universiteitsbestuur niet altijd voldoende rekening gehouden heeft met haar procedureregels voor vacantverklaringen, openbare oproepen, de vergelijking van de kandidaten en de motiveringsverplichting²⁸⁷.

5.2. *Het AAP*

1.084.412

Op 18 april 1995 heeft het Rekenhof opgemerkt dat de UFSIA ook een aantal AAP-leden heeft aangesteld zonder dat zij voldeden aan de diplomavereisten²⁸⁸. Ook hier werden buitenlandse diploma's niet uitdrukkelijk gelijkwaardig verklaard.

²⁸³ Artikel 83 van het universiteitendecreet schrijft een diploma van doctor op proefschrift voor, terwijl de wet van 28 april 1953 niet van een proefschrift gewaagde.

²⁸⁴ Het universiteitsbestuur of de Vlaamse regering moeten telkens individuele beslissingen nemen, tenzij toepassing kan worden gemaakt van de richtlijnen van de Europese Unie of een bilateraal akkoord (koninklijk besluit van 20 juli 1971, artikel 60 van het universiteitendecreet en het besluit van de Vlaamse regering van 14 oktober 1992).

²⁸⁵ Artikel 87, vierde lid, van het universiteitendecreet. Met ingang van 1 oktober 1994 is dit vervangen door artikel 120 van het decreet van 21 december 1994 betreffende het onderwijs VI. Het universiteitsbestuur moest voortaan zelf voorafgaandelijk de benoemingscriteria vastleggen.

²⁸⁶ De artikelen 86 en 87, derde lid, van het universiteitendecreet.

²⁸⁷ De artikelen 88 (vacantverklaring en openbare oproeping) en 90 (motiveringsverplichting) van het universiteitendecreet. Behalve die voor de openbare oproep, zijn alle voorschriften ook van toepassing op bevorderingen.

²⁸⁸ De artikelen 83 (doctor-assistent) en 84 (assistent en praktijkassistent) van het universiteitendecreet.

Het Rekenhof heeft verder kritiek geuit op :

- de vervangingsaanstelling van assistenten zonder dat de universiteit daartoe de voorwaarden heeft vastgesteld²⁸⁹ ;
- de aanstelling van *tijdelijke vervangers* in vacant verklaarde betrekkingen ;
- de veelvuldige aanwending van de decretale uitzonderingsmaatregel waarbij assistenten een bijkomende aanstellingstermijn van één jaar kunnen bekomen wegens uitzonderlijke omstandigheden²⁹⁰.

6. Bezoldigingsproblemen

6.1. Cumulatie

1.084.413

Sinds 1 oktober 1991 bepaalt het universiteitendecreet dat alle beroeps- en bezoldigde activiteiten waarvan de omvang twee halve dagen per week overschrijdt, tot het deeltijds worden van de voltijdse opdracht leiden²⁹¹. Bij meer nevenactiviteiten is de gezamenlijke tijdsduur bepalend. Van deze regel mag de universiteit niet afwijken.

Het Rekenhof heeft op 26 juni 1995 voorbehoud gemaakt voor sommige voltijdse benoemingen of aanstellingen, gelet op de verschillende nevenactiviteiten van de betrokkenen. Van andere personeelsleden achtte het de onderwijsopdracht in het hoger onderwijs van het lange type onverenigbaar met een voltijdse universitaire opdracht²⁹².

6.2. De lectoren

1.084.403

Tot de lectoren behoren aan de UFSIA de personeelsleden aangesteld vóór 1 januari 1972 die lid zijn van het vroegere onderwijzend personeel, maar geen houder van een doctoraatsdiploma. Het universiteitendecreet heeft gepoogd de toestand van deze personeelscategorie te regulariseren²⁹³. Het Rekenhof heeft op 12 april 1995 opgemerkt dat de weddeverhogingen van de lectoren na 1 november 1991 niet meer decretaal vastgesteld zijn en dat het niet duidelijk is hoe de universiteit hun ranginneming moet bepalen. Tot slot heeft het Rekenhof aangedrongen op een duidelijke vaststelling van de bepalingen die op de lectoren van toepassing zijn.

²⁸⁹ Het universiteitendecreet bepaalde de gewone aanstellingstermijn van AAP op 2 jaar, tweemaal hernieuwbaar. Voor vervangingsovereenkomsten mochten de universiteiten hiervan afwijken. Daartoe diende het universiteitsbestuur de voorwaarden tot tijdelijke vervanging van een lid van het academisch personeel te bepalen (artikel 81 van het universiteitendecreet).

²⁹⁰ Artikel 92, tweede lid, van het universiteitendecreet.

²⁹¹ Artikel 75 van het universiteitendecreet.

²⁹² Onverenigbaar op grond van de cumulatieregelgeving, samengelezen met de bepalingen van artikel 5 van het koninklijk besluit nr. 297 van 31 maart 1984.

²⁹³ Artikel 182 ter, § 2, van het universiteitendecreet.

6.3. De verrekening van deeltijdse diensten in de geldelijke of inschalingsanciënniteit

1.084.403
1.084.413

De decreetgever heeft de Vlaamse regering gemachtigd met terugwerkende kracht het administratief en geldelijk statuut van het WP vast te stellen. In dit verband heeft de regering op 22 juli 1993 onder meer bepaald dat deeltijdse diensten van WP-leden voor 100 % in aanmerking komen bij de vaststelling van de geldelijke anciënniteit²⁹⁴. Het Rekenhof heeft op 12 april en 26 juni 1995 opgemerkt dat de UFSIA met deze bepaling niet steeds rekening heeft gehouden bij de vaststelling van de wedden van zowel het tijdelijk als het vastbenoemd WP.

Vanaf 1 oktober 1991 heeft de Vlaamse regering een nieuwe bezoldigingsregeling voor het AAP ingevoerd, alsook een overgangsregeling bepaald²⁹⁵. Zij maakte onder meer de deeltijdse diensten van de op 30 september 1991 in dienst zijnde personeelsleden 100 % verrekenbaar tot de bekendmaking van het bezoldigingsbesluit²⁹⁶. Het Rekenhof heeft de UFSIA er op 26 juni 1995 op gewezen dat de diensten die onterecht lastens de werkingstoelagen werden bezoldigd (dus niet gepresteerd als WP-lid), slechts proportioneel opneembaar zijn. Verder merkte het op dat de UFSIA, in strijd met het nieuwe bezoldigingsbesluit, diensten van minder dan 50 % voor de volledige duur in de inschalingsanciënniteit heeft verrekend²⁹⁷.

6.4. De militaire dienstperiode

1.084.403
1.084.413

Het Rekenhof vroeg op 12 april en 26 juni 1995 een verantwoording van de opname van de militaire dienstperiode in de inschalingsanciënniteit van sommige personeelsleden²⁹⁸. Het merkte tevens op dat de regeringsbesluiten niet toestaan de militaire dienst vervuld tijdens een tewerkstelling bij het Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek, in de inschalingsanciënniteit op te nemen.

²⁹⁴ Artikel 7, 5°, van het besluit van de Vlaamse regering van 22 juli 1993. Dit besluit werd getroffen op grond van artikel 182 bis van het universiteitendecreet. Het Rekenhof heeft voordien het standpunt ingenomen dat dergelijke deeltijdse diensten slechts proportioneel in de geldelijke anciënniteit mochten worden opgenomen.

²⁹⁵ Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 februari 1992 houdende vaststelling van de bezoldigingsregeling van het assiterend academisch personeel. Dit besluit werd op 9 mei 1992 gepubliceerd. Het veronderstelt de toepassing van het besluit van 22 juli 1993, dat pas op 23 oktober 1993 in het Belgisch Staatsblad verscheen.

²⁹⁶ Het bezoldigingsbesluit, gepubliceerd op 9 mei 1992, voorzag in deze volledige verrekenbaarheid tot de bekendmaking van het besluit volgens de bepalingen van het besluit van 22 juli 1993. Dit laatstgenoemde besluit is echter pas op 23 oktober 1993 gepubliceerd.

²⁹⁷ Volgens het besluit van 27 februari 1992 zijn deeltijdse diensten van 50 % of meer, opneembaar in de wetenschappelijke anciënniteit, voor de volledige duur in de inschalingsanciënniteit verrekenbaar. Diensten van minder dan 50 % zijn echter slechts voor de helft van de duur in de inschalingsanciënniteit verrekenbaar.

²⁹⁸ Artikel 7, 4°, van het besluit van 22 juli 1993 bepaalt, in tegenstelling tot het besluit van 21 april 1965 (bezoldigingsregeling WP tot 1 januari 1990), dat de periode van militaire dienst of vervangende burgerdienst tijdens de aanstellingsperiode als assistent voor de volledige duur opneembaar is in de inschalingsanciënniteit. Een gelijkaardige bepaling was opgenomen in het besluit van 27 februari 1992 (artikel 3, § 3).

6.5. De verrekening van onderwijsdiensten

1.084.403

De bezoldigingsregeling van het WP voorzag in een tweederde verrekenbaarheid van volledige onderwijsopdrachten buiten de universiteit in de geldelijke anciënniteit²⁹⁹. De universiteit diende deze berekening in het kader van de AAP-overgangsregeling toe te passen. Het Rekenhof vroeg op 26 juni 1995 de aan sommige personeelsleden toegekende anciënniteit ingevolge het opnemen van onderwijsdiensten te verantwoorden. Het wees er verder op dat de UFSIA volgens het besluit van 27 februari 1992 enkel onderwijsdiensten met een volledige opdracht in de inschalingsanciënniteit kon opnemen.

7. Reactie van de minister en de universiteit

In strijd met artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, heeft de minister tot op heden niet gereageerd. Op 23 december 1994 heeft de rector van de UFSIA een bespreking met het Rekenhof en de regeringscommissaris voorgesteld omtrent de opmerking van het Rekenhof over de personeelsformatie. Tot op heden zijn daartoe evenwel geen concrete stappen ondernomen.

²⁹⁹ Artikel 6, 3°, en artikel 13 van het besluit van 22 juli 1993.

HET NIET AANSTELLEN DOOR DE UNIVERSITEIT GENT VAN DRIE OPDRACHTHOUDERS

De Universiteit Gent is nog niet overgegaan tot de aanstelling van opdrachthouders. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat zij zodoende is ingegaan tegen de wil van de decreetgever het beheer van de instelling structureel te regelen.

1. Juridisch kader

De Universiteit Gent (UG) en het Universitair Centrum Antwerpen (UCA) zijn in 1991 openbare instellingen sui generis geworden³⁰⁰. Met het oog op een werkelijke organieke autonomie heeft de decreetgever voor beide gemeenschapsuniversiteiten voorzien in een beheersstructuur met een rector, een vice-rector, een bestuurscollege, een raad van bestuur, faculteitsraden en raden van de met faculteiten gelijkgestelde organen. Hij voorzag tevens in de vervanging van de vroegere administrateurs door één beheerder in het UCA en een co-management van twee beheerders en drie opdrachthouders in de UG.

In de UG dienen de beheerders en de opdrachthouders een directiecollege te vormen. Onder leiding van de rector en de vice-rector moet dit college het dagelijkse beheer van de universiteit op administratief, technisch en financieel vlak uitvoeren en de werking van de administratieve diensten coördineren. De raad van bestuur moet de eigen bevoegdheden van de beheerders en de opdrachthouders bepalen.

De raad van bestuur van de UG diende de functies van opdrachthouder (rang 15) uiterlijk op 1 augustus 1991 in te vullen, na een openbare oproep tot de kandidaten. De decreetgever heeft geen procedure uitgewerkt voor het geval dat de raad van bestuur dit bijzonder decretale voorschrift niet zou volgen³⁰¹.

2. Opmerkingen van het Rekenhof

De UG heeft tot op heden om financiële redenen niet voldaan aan de bijzonder decretale verplichting de eerste opdrachthouders uiterlijk op 1 augustus 1991 aan te wijzen³⁰². Het universiteitsbestuur achtte het contradictorisch het administratieve personeelsbestand met drie opdrachthouders te verhogen, terwijl het andere leden van dit bestand om besparingsredenen vervroegd op pensioen diende te sturen³⁰³.

³⁰⁰ Bijzonder decreet van 26 juni 1991.

³⁰¹ In tegenstelling tot de voor de eerste aanduiding van de beheerders uitgewerkte regeling : (...) worden voor de eerste aanduiding van de beheerders de overeenkomsten aan de Vlaamse (Regering) voorgelegd tegen uiterlijk 1 augustus 1991. Na het verstrijken van die termijn duidt de Vlaamse (Regering) de beheerder of de beheerders aan waarmee de raad van bestuur een overeenkomst afsluit.

³⁰² De drie ambten zijn nochtans sedert 1991 opgenomen in de personeelsformatie van het administratief en technisch personeel. Voor hun invulling bevatte de werkingsbegroting bovendien kredieten.

³⁰³ Overeenkomstig het herstructureringsplan 1991-1996. De UG-werkingsrekening voor 1991 toonde een belangrijk deficit op jaarbasis.

1.039.503

Het Rekenhof heeft er de Vlaamse Minister van Onderwijs en de rector van de UG op 18 november 1994 op gewezen dat deze handelwijze desalniettemin indruist tegen de wil van de bijzondere decreetgever, die, middels de exclusief voor de instelling geldende bepalingen opdrachthouders te werven, een structurele beheersregeling beoogde in te stellen³⁰⁴.

3. Reactie van de minister

In strijd met artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, heeft de minister tot op heden niet gereageerd.

³⁰⁴ Stuk 503 (1990-1991) - nr. 4, p. 99.

DE SCHULDENLAST VAN HET UNIVERSITAIR ZIEKENHUIS GENT (UZG)

Het Rekenhof heeft zowel bij de federale als bij de Vlaamse overheden tevergeefs aangedrongen op een regeling van de terugvordering van het UZG van ruim anderhalf miljard BEF schatkistvoorschotten. Die waren van 1974 tot 1987 verstrekt voor de bezoldiging van het rijkspersoneel van het toenmalige academische ziekenhuis.

1. Inleiding

T 417.400

Tot en met 1973 heeft het Ministerie van Nationale Opvoeding de wedden van het rijkspersoneel van het Academisch Ziekenhuis van de Rijksuniversiteit Gent betaald. Sinds 1974 droeg de universiteit die last zelf. De begrotingswet machtigde de universiteit telkenjare deze betalingen te verrichten met schatkistvoorschotten lastens een fonds van de afzonderlijke sectie van de federale onderwijsbegroting³⁰⁵. Zolang de universiteit de voorgeschoten sommen niet met eigen middelen had terugbetaald, mocht dit fonds een debetsituatie vertonen. Deze financieringsregeling werd op 1 juli 1987 stopgezet³⁰⁶. Met ingang van 1 april 1987 is het academisch ziekenhuis het Universitair Ziekenhuis Gent (UZG) geworden, een autonome openbare instelling van categorie B, ressorterend onder de wet van 16 maart 1954³⁰⁷.

2. Opmerkingen van het Rekenhof

Ingevolge het bovengenoemde tijdelijke financieringsstelsel heeft het ziekenhuis een belangrijke schuld opgebouwd, waarvan het tot op heden nog steeds 1.586,7 miljoen BEF niet terugbetaalde. In de periode voorafgaand aan de communautarisering van de onderwijsmaterie heeft het Rekenhof herhaaldelijk, doch tevergeefs, bij de federale instanties aangedrongen op de integrale terugvordering van de schuld.

De communautarisering op 1 januari 1989 heeft de overheveling van het begrotingsfonds en de begrotingsmachtiging naar de Vlaamse onderwijsbegroting met zich gebracht. Op 4 juli 1989 heeft het Rekenhof zich voor de terugvordering dan ook naar de Voorzitter van de Vlaamse Regering gericht. Het vestigde er diens aandacht op dat de begrotingsdocumenten het eigen vermogen van de rijksuniversiteit als schuldenaar aanwezen, terwijl het ziekenhuis op 1 april 1987 een rechtspersoonlijke openbare instelling was geworden.

J 397.923

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het begrotingsfonds, noch de begrotingsmachtiging opgenomen waren in het decreet houdende de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1990. Het vroeg de voorzitter van de Vlaamse Regering op 16 oktober 1989 naar een eventuele alternatieve terugbetalingsregeling of een al dan niet decretaal geregelde kwijtschelding van de schuld.

³⁰⁵ Fondsartikel 63.03.A.

³⁰⁶ Het ziekenhuis betaalt de wedden sindsdien zelf.

³⁰⁷ Koninklijk besluit nr. 542 van 31 maart 1987 houdende de organisatie, de werking en het beheer van de rijksuniversitaire ziekenhuizen van Gent en Luik.

3. Reactie van de Voorzitter van de Vlaamse Regering en verdere evolutie

De Voorzitter van de Vlaamse Regering heeft geantwoord dat het betrokken begrotingsfonds een federale aangelegenheid was gebleven, aangezien de bijzondere wetgever enkel de overdracht van *betalingsmiddelen* had geregeld, met uitsluiting van negatieve kredieten³⁰⁸.

T 417.400

Het Rekenhof heeft deze zienswijze op 29 mei 1990 gesignaleerd aan de federale Vice-Eerste Minister, belast met de herstructurering van het Ministerie van Onderwijs³⁰⁹. Het heeft gevraagd hoe de kwestie tot een oplossing zou worden gebracht met inachtneming van de rijkscomptabele voorschriften³¹⁰.

Deze vragen bleven tot op heden onbeantwoord. De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft op 9 december 1994 in de onderwijscommissie van de Vlaamse Raad verwezen naar de opmerkingen van het Rekenhof over de schuldenlast van het UZG³¹¹. Uit zijn verklaringen bleek dat de Vlaamse Gemeenschap niet bereid is tegemoet te komen in de schuldenlast van het UZG³¹² zolang de federale overheid dat niet doet.

Het Rekenhof heeft op 10 mei 1995 de vrees geuit dat het zoeken naar een structurele oplossing van de financiële problematiek van het UZG in een impasse is beland. Het heeft bijgevolg aangedrongen op een spoedig overleg tussen de Vlaamse Gemeenschap en de federale overheid. Ook deze brieven zijn tot op heden zonder reactie gebleven.

³⁰⁸ Artikel 73, § 1, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. Zie : Vlaamse Raad, Stuk 8-B (1988-1989) - nr. 10 van 1 december 1989, p. 27 en 42.

³⁰⁹ Het bezorgde de Vlaamse Minister van Onderwijs een afschrift.

³¹⁰ Het Rekenhof herhaalde deze vraag op 4 november 1992, 11 augustus 1993 en 10 mei 1995 (brieven aan de Eerste Minister, met afschriften aan de Minister-President van de Vlaamse Regering).

³¹¹ Vlaamse Raad, Stuk nr. 600 (1993-1994) - nr. 5, p. 39.

³¹² Zie ook het Boek van het Rekenhof 1994 over de financiële situatie van het UZG, Vlaamse Raad (1994-1995) - Stuk 11, nr. 1, d.d. 18 oktober 1994, p. 125 e.v. De hier behandelde schuld, ontstaan uit de thesaurievoorschotten, vormt een belangrijk gedeelte van de totale schuldenlast van het UZG.

DE ONDERWIJSADMINISTRATIE EN DE CONTROLE VAN HET REKENHOF OP DE ONDERWIJSPENSIOENEN

De hoge foutenlast die het Rekenhof ondervond bij zijn controle op de pensioen-dossiers van onderwijzend en wetenschappelijk personeel, heeft tot de conclusie geleid dat een versterking van de interne controle in de onderwijsadministratie noodzakelijk is. De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft nog niet geantwoord.

1. Inleiding

1.084.405

Het Rekenhof heeft de Vlaamse Minister van Onderwijs op 7 maart 1995 een overzicht gestuurd van de talrijke, tot op heden onbeantwoord gebleven, opmerkingen die het in de periode 1991-1994 heeft geformuleerd naar aanleiding van zijn controle op de vijfjarige gemiddelde inkomens van de rust- en overlevingspensioenen van het onderwijzend en wetenschappelijk personeel³¹³. De in die periode vastgestelde hoge foutenmarge (15 %) deed het Rekenhof besluiten dat de interne controle moest verbeteren. Het heeft dan ook aangedrongen op de organisatie van een gestructureerd toezicht over de grenzen van de besturen heen, dat moet waken over de eenvormige toepassing en interpretatie van de reglementering door de werkstations. Het heeft tevens de maximalisatie gevraagd van de controles die zijn ingebouwd in de informaticatoepassingen. Vele fouten ontstaan doordat de loopbaanfiches niet expliciet verwijzen naar de reglementering die aan de basis ligt van de toekenning van een bepaalde weddeschaal, van de vaststelling van het niveau van de bekwaamheidsbewijzen en van de toegekende geldelijke anciënniteit. In de onderstaande paragrafen zijn de frequentst voorkomende tekortkomingen opgesomd.

2. Opmerkingen van het Rekenhof

In 159 gevallen heeft het Rekenhof opmerkingen geformuleerd over de toekenning van foutieve weddeschalen wegens een verkeerde toepassing van de besluiten op de vereiste of voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen en van de weddeschaalbesluiten. Dit zou wellicht kunnen worden vermeden als de wedde(toelage)-fiche expliciet naar de toepasselijke reglementering zou refereren. Ook een foutieve beoordeling van het niveau van het behaalde bekwaamheidsbewijs of van het onderwijsniveau waarop het personeelslid zijn onderwijsambt uitoefende, werkte soms de foutieve toekenning van weddeschalen in de hand.

Een 100-tal opmerkingen van het Rekenhof betrof het ontbreken van essentiële documenten³¹⁴ in de pensioendossiers. In het bijzonder ontbraken voor personeelsleden die tevens een bijambt in het onderwijs voor sociale promotie uitoefenden, in de pensioendossiers betreffende dit bijambt *systematisch* de bekwaamheidsbewijzen en overzichten van onderwijsopdrachten.

³¹³ Dit overzicht moest de bevoegde administratie van het departement Onderwijs de mogelijkheid bieden in samenwerking met de auditploeg van het Rekenhof maatregelen te treffen om in de toekomst de opmerkingen tot een aanvaardbaar minimum terug te brengen. Niet opgenomen in het overzicht zijn de onbeantwoorde opmerkingen die inmiddels geregulariseerd zijn (bv. door het decreet op het onderwijs VI).

³¹⁴ Omstandige opgaven van de opdrachten, bekwaamheidsbewijzen, vrijstellingen van diplomavereisten, erkenningen van vaste benoemingen, bewijzen betreffende het niveau van het diploma, bewijzen van erkenning van nuttige ervaring, besluiten van oppensioenstelling, weddefiches en subsidiëringdienstbrieven van het lager onderwijs.

Behalve materiële vergissingen bij de berekening van de geldelijke anciënniteit, heeft het Rekenhof ook meermaals het niet of incorrect toepassen van bezoldigingsbepalingen vastgesteld (bv. de beperking van voor de geldelijke anciënniteit in aanmerking komende nuttige ervaring tot 6 jaar of de berekening van de relatieve duur van onvolledige prestaties) (in totaal 34 gevallen).

28 opmerkingen betroffen in het bijzonder het kunstonderwijs. Het merendeel ervan werd veroorzaakt doordat de toepasselijke weddeschalen³¹⁵ nog niet aan het spilindexcijfer 138,01 zijn gekoppeld³¹⁶. Het Rekenhof kan bijgevolg de pensioenen vastgesteld in één van deze barema's, niet definitief viseren. Ook de vereiste bekwaamheidsbewijzen voor het ambt van leraar artistieke vakken in het deeltijds secundair kunstonderwijs vóór 1 september 1990 zijn nog niet vastgelegd³¹⁷. Ten slotte zijn bepaalde barema's voor het gesubsidieerd secundair kunstonderwijs³¹⁸ nog steeds niet bekrachtigd.

Andere opmerkingen van het Rekenhof betroffen onder meer :

- de niet-subsidieerbaarheid van personeelsleden bij ontstentenis van voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen ;
- fouten in de deler of noemer van opdrachtbreuken ;
- in het universitair onderwijs rezen problemen in verband met de weddeschaal die moet worden toegekend aan lectoren of lagen vroeger geformuleerde opmerkingen aan de basis van de betwistingen³¹⁹ ;
- ongeoorloofde cumulaties van een onderwijsopdracht met een zelfstandige activiteit of met een opdracht in een universitair ziekenhuis ;
- de niet-indeling van de derdegraadsafdeling van het Hoger Rijksinstituut voor Toneel- en Cultuurspreiding te Brussel in het hoger onderwijs van het lange type ;
- onduidelijkheid over de aanvaardbaarheid van bepaalde akten als vereiste of voldoende geachte bekwaamheidsbewijzen voor de toekenning van de weddeschalen voor het ambt van werkmeester en werkplaatsleider.

3. Reactie van de minister

De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft, in strijd met artikel 5 van de oprichtingswet van het Rekenhof, tot op heden niet gereageerd.

³¹⁵ Koninklijke besluiten van 9 november 1978 tot vaststelling op 1 april 1972 van de weddeschalen van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulppersoneel van de rijksinrichtingen voor kunstonderwijs met volledig en beperkt leerplan, ressorterend onder (...). Een regelend besluit is aangekondigd.

³¹⁶ Brief van het Rekenhof d.d. 3 november 1992, punt 3 (J 551.796).

³¹⁷ Brief van het Rekenhof d.d. 13 september 1994 (S 770.774).

³¹⁸ Die van het protocolakkoord van 19 oktober 1973 betreffende de weddeschalen voor het personeel van de inrichtingen voor kunstonderwijs van de Staat en van de gesubsidieerde inrichtingen voor kunstonderwijs.

³¹⁹ Bv. over de toepassing van artikel 182 bis van het decreet van 12 juni 1991 (de Vlaamse Executieve dient het administratief en geldelijk statuut te bepalen van de personen die tot het wetenschappelijk personeel van de universiteiten behoorden of behoren), de actualisering van de weddeschalen van het onderwijzend en wetenschappelijk personeel voor de periode van 1 september 1990 tot 30 september 1991 en artikel 55 van de wet van 27 juli 1971 (overgangsmaatregelen bij ministerraadbesluit).

VERVOLGARTIKEL OP IN HET BOEK VAN HET REKENHOF 1994 VERMELDE ONDERWIJSKWESTIES

1. De normen inzake de subsidiëring van schoolgebouwen

1.1. Uiteenzetting in het Boek van het Rekenhof 1994

J 865.871

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de reglementaire normen inzake de scholenbouw³²⁰ door de subsidieverstrekkende instellingen zo ruim worden geïnterpreteerd dat thans vrijwel alle werken worden gesubsidieerd. De Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO) heeft zelfs het eigenaarsonderhoud toegevoegd aan de in de reglementering opgesomde, subsidieerbare geschiktmakingswerken³²¹, ook al is de dienst noch eigenaar van de gebouwen, noch door de eigenaars belast met het beheer³²². De overeenkomstige uitgaven kunnen aldus bezwaarlijk met investeringsmiddelen worden gesubsidieerd.

J 795.498

Het Rekenhof heeft aangedrongen op een globale, decretale regeling van de normen voor de scholenbouw, dit om een einde te stellen aan de huidige ongrondwettelijkheid en aan de andere lacunes en onduidelijkheden in de bestaande reglementering, inzonderheid wat betreft de definiëring van de begrippen *geschiktmakings- en moderniseringswerken*. De Grondwet schrijft immers een decretale regeling van essentiële subsidiëringsregels voor scholenbouw voor³²³. De huidige reglementering heeft ertoe geleid dat de ARGO, de DIGO en een commissie van deskundigen - die overigens geen wettelijk statuut heeft - de normerende bevoegdheid uitoefenen.

1.2. Evolutie

Ondanks de opmerkingen van het Rekenhof, heeft de DIGO zijn onrechtmatige subsidiëringpolitiek voortgezet. De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft herhaaldelijk geargumenteed dat de begrotingsdecreten de middelen van de DIGO uitdrukkelijk hebben bestemd voor beheer, onderhoud en investeringen in schoolgebouwen³²⁴.

³²⁰ Hoofdstuk II van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving en het besluit van de Vlaamse Executieve van 27 februari 1992 tot vaststelling van de regels die de behoefte aan nieuwbouw of uitbreiding bepalen en van de fysische en financiële normen voor de schoolgebouwen, internaten en PMS-centra.

³²¹ Zie onder meer de informatiebrochure van de instelling *Bouwen met DIGO* (2e uitgave), p. 105.

³²² Het Arbitragehof verwierp een beroep tot vernietiging van de decretale bepaling die de overheidssubsidies voor het eigenaarsonderhoud mogelijk maakte in het gemeenschaps-onderwijs, maar niet in het gesubsidieerd onderwijs (arrest nr. 27/92 van 2 april 1992). De grond hiervoor vond het in het verschil in eigendomsstructuur : het vrij gesubsidieerd onderwijs is privaatrechtelijke eigenaar van de schoolgebouwen, het gemeenschapsonderwijs publiekrechtelijke eigenaar. Aldus is een onderscheiden behandeling van de onderwijsnetten niet strijdig met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel (artikel 24, § 4, van de Grondwet).

³²³ Artikel 24, § 5, van de gecoördineerde Grondwet.

³²⁴ Brieven van de minister d.d. 5 mei 1994, 13 september 1994 en 8 maart 1995. De betrokken begrotingsdecreten waren die voor 1993, 1994 en 1995.

J 865.871

Het Rekenhof heeft telkens geantwoord dat deze bepaling het gevolg is van een letterlijke overname van de vroegere begrotingsbepalingen, waarbij de dotaties voor het gemeenschapsonderwijs (ARGO) en het gesubsidieerd onderwijs (DIGO) in één artikel waren opgenomen. In dat gemeenschappelijke artikel was de financierbaarheid van het *beheer en onderhoud* ten behoeve van de ARGO vermeld. Bij de opsplitsing van het artikel naar aanleiding van de debudgetteringsoperatie in het begrotingsdecreet 1993, is geen rekening gehouden met het fundamentele onderscheid tussen de ARGO (eigenaar) en de DIGO (niet-eigenaar). Het Rekenhof heeft trouwens aangedrongen op de aanpassing van deze begrotingsbepaling³²⁵, die overigens geen afbreuk kan doen aan de organieke wetgeving.

Het Rekenhof heeft zich ook verzet tegen de aanwending van DIGO-investeringskredieten voor beveiligingswerken tegen risico's niet eigen aan schoolgebouwen zelf³²⁶. De raad van bestuur had naar aanleiding van een eerste subsidiëringdossier van dergelijke werken³²⁷, uitdrukkelijk verklaard dat dit geen precedent zou vormen. Op 26 maart 1993 verleende de raad echter zijn principiële akkoord aan een andere school in Antwerpen voor de betoelaging van toezichtslokalen, een woning voor de veiligheidsagent en andere beveiligingsinfrastructuur (in totaal minstens 214,4 miljoen BEF). De Vlaamse Minister van Onderwijs verantwoordde deze beslissing op 8 maart 1995 met een verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel : wat aan de ene school was verleend, moet ook aan de andere worden toegestaan. De DIGO-administratie heeft in een interne nota echter een eventuele herziening van het dossier beloofd³²⁸.

2. Het vastleggingsbeleid van de DIGO en ARGO

2.1. Uiteenzetting in het Boek van het Rekenhof 1994

In zijn Boek 1994 heeft het Rekenhof opgemerkt dat zowel de Autonome Raad van het Gemeenschapsonderwijs (ARGO) als de Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs (DIGO) hun vastleggingsmachtiging 1993³²⁹ voor investeringen in schoolgebouwen met respectievelijk 84,6 miljoen BEF en 1.127,9 miljoen BEF hebben overschreden. De instellingen gingen de met deze bedragen overeenstemmende verbintenissen aan op de eigen financiële reserves. Aldus deden zij afbreuk aan het besparingsbeleid van de Vlaamse regering. Die wilde met een decretale beperking van de vastleggingen en investeringsdotaties beide instellingen verplichten hun aanzienlijke beleggingsopbrengsten³³⁰ aan te wenden ter aanzuivering van de verbintenissen van de lopende of vorige begrotingsjaren.

³²⁵ Verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de ontwerpen van decreet houdende de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1995, Stuk 17 (1993-1994) - nr. 1 van 14 oktober 1994, p. 15.

³²⁶ Als geschiktmakingswerken die met investeringsmiddelen kunnen worden gefinancierd, zijn in het besluit slechts vermeld : werken in het kader van de voorschriften inzake hygiëne, veiligheid en brandpreventie. Deze voorschriften, meer bepaald het algemene reglement op de arbeidsbescherming, maken geen melding van beveiliging tegen bijvoorbeeld terreuraanslagen.

³²⁷ Notulen van de raad van bestuur, pv. nr. 17 van 20 februari 1991.

³²⁸ Eventueel zouden de woning van de conciërge/veiligheidsagent en de tuinaanleg alsnog van subsidiëring worden uitgesloten. Nota van 30 september 1994.

³²⁹ Decreet van 18 december 1992 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1993, zoals gewijzigd door artikel 11 van het decreet van 24 juni 1993 houdende de eerste aanpassing van die begroting.

³³⁰ Verworven uit nog ongebruikte dotaties.

De instellingen hebben de verbintenissen die ze aangingen met hun financiële reserves, niet voorgelegd aan de controleur der vastleggingen. De DIGO heeft geargumenteed dat dergelijke verbintenissen immers noch aan de vastleggingsbeperking, noch aan de vastleggingscontrole onderworpen zijn. Het Rekenhof heeft deze opvatting bestreden : de decretale begrenzing stelt verbintenissen die met eigen reserves zijn betaald niet vrij en is niet voor interpretatie vatbaar.

Specifiek met betrekking tot de DIGO heeft het Rekenhof opgemerkt dat de dienst, boven zijn vastleggingsmachtiging, de totaliteit van zijn financiële reserves met additionele verbintenissen heeft bezwaard. Daardoor kan hij die reserves niet meer aanwenden om het verschil tussen de verbintenismachtiging (2.903,7 miljoen BEF) en de dotatie (529,6 miljoen BEF) te dekken. Zodra de verbintenissen tot betalingsverplichtingen zullen leiden, zal de Vlaamse overheid dan ook additionele geldmiddelen ter beschikking moeten stellen. Anders zou de dienst zijn betalingsverplichtingen ten aanzien van de gesubsidieerde onderwijsinstellingen niet meer kunnen nakomen.

2.2. Recente ontwikkelingen

Op 3 maart 1995 heeft het Rekenhof opgemerkt dat de ARGO de vastleggingsmachtiging voor het begrotingsjaar 1994 (1.001,9 miljoen BEF)³³¹, op 17 januari 1994 reeds met 299,3 miljoen BEF had overschreden. De jaarlijkse verzamelstaat van de vastleggingen³³² vermeldde evenwel slechts het totaalbedrag van 1.001,9 miljoen BEF.

Op 8 maart 1995 heeft de Vlaamse Minister van Onderwijs gewezen op de decretale bepaling die de Vlaamse instellingen machtigt *boven de vastleggingsmachtigingen, die hen verleend worden door het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, alle eigen kasmiddelen die overeenkomstig de decretale en reglementaire bepalingen bestemd zijn voor investeringen, aan te wenden voor bijkomende investeringen*³³³.

Het Rekenhof heeft op 9 mei 1995 gerepliceerd dat de ingeroepen decretale bepaling pas op 1 januari 1995 in werking is getreden³³⁴ en dus geen rechtsgrond biedt om de betwiste vastleggingen met terugwerkende kracht alsnog een legaal karakter te verlenen.

Deze repliek bleef tot op heden onbeantwoord.

³³¹ Artikel 17 van het decreet van 22 december 1993 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

³³² Artikel 65 van het begrotingsdecreet van 22 december 1993.

³³³ Op grond van artikel 52 van het decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995.

³³⁴ Luidens artikel 59 van hetzelfde decreet.

De in de begrotingsdecreten 1994³³⁵ en 1995³³⁶ voorziene investeringsdotaties zijn aanzienlijk lager dan de vastleggingsmachtigingen. Dit zal het aangekondigde solvabiliteitsprobleem bij de DIGO nog verscherpen.

3. Normencontrole in het voltijds secundair onderwijs

3.1. Uiteenzetting in het Boek van het Rekenhof 1994

J 734.265

Op 13 mei 1992 heeft het Rekenhof opmerkingen gemaakt over de uitvoering³³⁷ van de decretale bepalingen³³⁸ die de grondslag vormen voor de berekening van het aantal uren-leraar in het voltijds secundair onderwijs, de praktische toepassing ervan en het feit dat de ARGO in het schooljaar 1991-1992 een teveel aan uren-leraar heeft georganiseerd. Uiteindelijk heeft het Rekenhof zijn opmerkingen teruggebracht tot twee punten : de nood aan een definiëring van het begrip *denataliteit* en de overschrijding van het aantal organiseerbare uren-leraar³³⁹.

3.2. Evolutie

Op 21 september 1994 heeft de minister het Rekenhof ervan op de hoogte gebracht dat een eerste poging om het begrip *denataliteit* te definiëren niet was gelukt. Hij legde ook een aantal berekeningen van het urenpakket en de ingerichte uren over, die echter nog steeds dubbelzinnig en incorrect waren. Het Rekenhof heeft dan ook op 9 december 1994 gerepliceerd dat maatregelen moesten worden getroffen om zo vroeg mogelijk tijdens het schooljaar het urenpakket correct te kunnen berekenen. Bovendien wenste het ingelicht te worden over de recuperatie van het resterende gedeelte van de ten onrechte aan de ARGO toegekende uren (211 uur)³⁴⁰.

Het Rekenhof ontving op 20 februari 1995 andermaal een antwoord van de minister, dat de situatie niet wijzigde, behalve wat de recuperatie van de bovengenoemde 211 uur betrof³⁴¹.

³³⁵ Het decreet van 22 december 1993 houdende de algemene uitgavenbegroting voor 1994 bepaalde de vastleggingsmachtigingen en investeringsdotaties van de ARGO en de DIGO op respectievelijk 1.001,9 en 836 miljoen BEF (ARGO), en 3.055,7 en 2.286,6 miljoen BEF (DIGO). Het decreet van 6 juli houdende eerste aanpassing van de uitgavenbegroting voor 1994 heeft de investeringsdotatie van de DIGO nog verder verlaagd tot 1.286,6 miljoen BEF.

³³⁶ Decreet houdende de uitgavenbegroting voor 1995 : vastleggingsmachtigingen van 961,9 miljoen BEF (ARGO) en 3.055,7 miljoen BEF (DIGO) ; investeringsdotaties 983,9 miljoen BEF (ARGO) en 1.286,6 miljoen BEF (DIGO). Decreet houdende aanpassing van de uitgavenbegroting voor 1995 : aanpassing vastleggingsmachtigingen ARGO en DIGO tot respectievelijk 936,6 miljoen BEF en 3.049,1 miljoen BEF, alsook invoering van een vastleggingsmachtiging voor de Vlaamse Autonome Hogescholen van 31,9 miljoen BEF.

³³⁷ Het besluit van de Vlaamse regering van 31 juli 1990.

³³⁸ De artikelen 56 tot en met 59 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II.

³³⁹ Het Rekenhof heeft twee zaken gevraagd : (1) een verklaring van het verschil tussen het organiseerbare uren aantal vermeld in het ministerieel besluit (196.524) en dat gehanteerd door de minister in zijn antwoord van 4 mei 1994 (198.740) en (2) maatregelen om het door de ARGO tijdens het schooljaar 1991-1992 te veel georganiseerde uren aantal (355,55) weg te werken. Dienaangaande vroeg het de minister te bewijzen dat de overeenkomsten met de ARGO voor de schooljaren 1992-1993 en 1993-1994 werden uitgevoerd.

³⁴⁰ De recuperatie zou plaatsvinden middels een op 7 oktober 1993 tussen de minister en de ARGO gesloten overeenkomst.

³⁴¹ Voltrokken bij ministerieel besluit van 27 juli 1994.

Op 31 maart 1995 repliceerde het Rekenhof nog steeds te wachten op het aangekondigde besluit van de Vlaamse regering dat de denataliteit zou definiëren. Het stemde in met het voorstel van de minister tot vereenvoudiging van de procedure voor de vakken godsdienst en niet-confessionele zedenleer³⁴², wat een vluggere berekening van het urenpakket mogelijk zou maken. Het stelde uit te kijken naar de verdere initiatieven ter zake. Wel heeft het aangedrongen op recuperatiemogelijkheden van eventueel later aan het licht komende overschrijdingen. Omdat de berekeningen van de minister onduidelijk bleven, heeft het Rekenhof ten slotte gevraagd hoeveel uren in het schooljaar 1991-1992 uiteindelijk zijn georganiseerd en hoe een eventueel teveel zal worden gerecupereerd.

Op 3 augustus 1995 heeft de minister opnieuw gereageerd. Hij heeft bijkomende informatie verstrekt over de vereenvoudiging van de procedure en over de berekening van de organiseerbare en georganiseerde urenpakketten. Het Rekenhof heeft op 7 september 1995 geantwoord dat het nog steeds het bovengenoemde wijzigingsbesluit afwacht. Inzake de recuperatie van de teveel georganiseerde lesuren heeft het de bewijzen van effectieve invordering opgevraagd.

4. De omkadering van het gesubsidieerd voltijds secundair onderwijs

4.1. Uiteenzetting in het Boek van het Rekenhof 1994

J 842.970

Het onderzoek van enkele cruciale momenten in de subsidiëringscyclus van het onderwijzend personeel van een aantal secundaire scholen gaf aanleiding tot een reeks opmerkingen over de toepassing van de reglementering voor de vastlegging van het pakket uren-leraar³⁴³. Voorts heeft het Rekenhof gewezen op een onzorgvuldig documentenbeheer, een onvoldoende opvolging van de individuele dossiers door de werkstations en de laattijdige weddeherzieningen. Het heeft in dit kader een efficiënte interne controle aanbevolen. Tevens heeft het Rekenhof ervoor gewaarschuwd dat de inkorting van de verjaringstermijnen de financiële belangen van de overheid ernstig kan schaden³⁴⁴. De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft op 12 januari 1994 een aantal decreet- en besluitwijzigingen in het vooruitzicht gesteld. Hij verduidelijkte de werking en controle van het departement in verband met de opvolging van de subsidiestroom en wees in het licht van de nieuwe verjaringstermijnen op de maatregelen om de subsidieerbaarheid nog binnen hetzelfde schooljaar vast te stellen. Het Rekenhof repliceerde dat nog een aantal problemen restte, meer bepaald omtrent het herstructureringsfonds³⁴⁵, de aanrekening van alle subsidieerbare uren op het lestijdenpakket³⁴⁶, de overdracht van uren-leraar aan een andere onderwijsinstelling³⁴⁷ en het ambtenkrediet³⁴⁸. Een vaststelling van de subsidieerbaarheid in al haar facetten binnen het betrokken schooljaar zou alleszins moeilijk zijn.

³⁴² Middels eenvoudige schoolverklaringen.

³⁴³ Het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II heeft een nieuwe regeling ingevoerd voor de vaststelling van de omkadering in het voltijds secundair onderwijs, gebaseerd op de toewijzing per onderwijsinstelling en per inrichtende macht van een pakket wekelijkse uren-leraar. Het onder de inrichtingen te verdelen pakket, kon tot en met het schooljaar 1998-1999 toegewezen worden (herstructureringsfonds). De Vlaamse regering heeft dit pakket op 31 juli 1990 vastgelegd.

³⁴⁴ Artikel 198 van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II : ten onrechte uitbetaalde werkingsmiddelen, toelagen, wedden, weddetoelagen, enz., vervallen als de terugbetaling niet gevraagd wordt binnen het jaar (vroeger 5 jaar).

³⁴⁵ Het Rekenhof handhaafde bv. zijn opmerking dat het uitsluitend toekennen van de uren-leraar uit het herstructureringsfonds aan het gemeenschapsonderwijs, strijdig is met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

³⁴⁶ Inclusief de uren die het minimum van een volledige opdracht overschrijden (plage-uren) en de niet-bezoldigde uren.

³⁴⁷ De Vlaamse regering moet de voorwaarden daartoe vaststellen. Er bestaat bovendien verwarring omtrent de data van inwerkingtreding van de overdrachtsbepalingen.

³⁴⁸ Een aantal uren-leraar voor de vervanging van één of meer leden van het onderwijzend personeel. Zolang aan deze decretale bepaling geen uitvoering wordt gegeven, dienen de vervangingen te geschieden lastens het toegekende aantal uren.

4.2. Evolutie

Op 3 oktober 1994 heeft de minister opnieuw een aantal wets-, decreet- en besluitwijzigingen in het vooruitzicht gesteld om aan de overblijvende toepassingsproblemen bij de vastlegging van het urenpakket een oplossing te bieden. Wat de vaststelling van de subsidieerbaarheid betreft, verdedigde hij de huidige gang van zaken op het onderwijsdepartement. Hij meldde tevens dat een verplichte interne controle van de personeelsdossiers werd ingesteld en dat voor een overkoepelende controle afspraken zijn gemaakt in de overlegcommissie personeelsbeheer. Het probleem van de laattijdige weddeherzieningen zou worden weggewerkt door de betrokken schooldirecties te wijzen op het belang van het tijdig doorsturen van de correcte gegevens.

Het Rekenhof heeft op 6 december 1994 akte genomen van de beloofde wijzigingen. Het heeft tegelijk gewezen op de blijvende verwarring inzake de data van inwerkingtreding van de bepalingen omtrent de overdracht van uren-leraar tussen verschillende instellingen. Verder heeft het aangedrongen op een spoedig antwoord op de vraag of alle subsidieerbare uren (ook van de zogenaamde plage-uren³⁴⁹, al dan niet moeten worden aangerekend op het urenpakket. Wat de werking van het onderwijsdepartement betreft, heeft het Rekenhof onder verwijzing naar de schoolpactwet nogmaals aangedrongen om in alle gevallen jaarlijks de subsidieerbaarheid vast te stellen. Het heeft de interne controle ter zake onvoldoende uitgebouwd bevonden.

Op 19 december 1994 heeft de minister een decretale oplossing in het vooruitzicht gesteld om aan de bestaande werkwijze inzake het niet aanrekenen van alle subsidieerbare uren op het urenpakket de nodige rechtsgrond te geven. Op de andere opmerkingen, waaronder die over de inkorting van de verjaringstermijnen, heeft de minister na het Boek van het Rekenhof 1994 niet meer gereageerd.

5. De financiële situatie van het Universitair Centrum Antwerpen (UCA), het herstructureringsplan 1991-1992 en het personeelsbeleid

5.1. Uiteenzetting in het Boek van het Rekenhof 1994

J 841.304
J 842.961

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het UCA zich op het einde van 1990 in een financiële noodsituatie bevond. In 1992 heeft het daarom een onderzoek uitgevoerd naar het financieel en personeelsbeheer van de universiteit in het voorbije decennium. Tevens is het herstructureringsplan 1991-2000 geëvalueerd. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat dit plan is uitgegaan van onnauwkeurige gegevens. Dat bij de uitvoering de doelstelling voor 1992 is bereikt, is dan ook uitsluitend te danken aan een onvoorziene verhoging van de werkingsuitkering. Over het beheer t.a.v. de ten laste van de werkingsuitkering bezoldigde personeelsleden, heeft het Rekenhof opmerkingen geformuleerd inzake de administratieve en geldelijke loopbanen. Ook heeft het een aantal onwettige aanstellingen van tijdelijke, deeltijdse leden van het zelfstandig academisch personeel (ZAP) vastgesteld. Een antwoord van het UCA d.d. 8 juli 1994 op de opmerking dat aanstellingen onwettig waren ingevolge de overschrijding van de decretale normen³⁵⁰, was bij de publicatie van het Boek 1994 nog in onderzoek.

³⁴⁹ Zie voetnoot 346.

³⁵⁰ Artikel 159 van het universiteitendecreet van 12 juni 1991 bepaalt dat het aantal betrekkingen van het zelfstandig academisch personeel maximaal 64 % van het totaal aantal plaatsen in de formatie academisch personeel mag bedragen. Bij overschrijding van die norm zijn benoemingen of aanstellingen verboden.

5.2. Evolutie

J 842.961

Aangaande de opmerkingen over de administratieve en geldelijke loopbanen van het academisch en vastbenoemd wetenschappelijk personeel vergaderden op 21 maart 1995 de beleidstop van het UCA, de bevoegde regeringscommissaris en afgevaardigden van het Rekenhof. Een van de onderwerpen betrof het - meermaals door het Rekenhof opgemerkte³⁵¹ - ontbreken van een decretale basis tot regeling van de administratieve standen van het zelfstandig academisch personeel. Het Rekenhof heeft de in de vergadering beloofde brief op 25 augustus 1995 ontvangen. Het onderzoekt momenteel deze brief. Een reactie van de minister bleef uit.

J 841.304

Het antwoord van het UCA inzake de onwettige aanstellingen heeft geleid tot een nieuwe controle ter plaatse van het Rekenhof. De resultaten hiervan zijn op 3 november 1994 aan de minister medegedeeld, tesamen met een stand van zaken. Het Rekenhof heeft zijn standpunt gehandhaafd³⁵² en alle benoemingen of aanstellingen sinds 1 oktober 1991 als onwettig bestempeld³⁵³. Het Rekenhof stelde bovendien geen verbetering vast in de verhouding zelfstandig tegenover assistend academisch personeel³⁵⁴. Het UCA heeft op 25 augustus 1995 geantwoord. Het Rekenhof onderzoekt momenteel dit antwoord. Tot op heden heeft de minister zijn standpunt niet medegedeeld³⁵⁵.

6. Het hoger zeevaartonderwijs en het maritiem hoger onderwijs

6.1. Uiteenzetting in de vorige Boeken van het Rekenhof

J 709.044

In zijn 150e Boek heeft het Rekenhof opmerkingen geformuleerd over het hoger zeevaartonderwijs en het maritiem hoger onderwijs. In het algemeen merkte het de niet-rangschikking van het hoger zeevaartonderwijs in het maritiem hoger onderwijs van het korte of lange type op en de beperkte autonomie van de dienst met afzonderlijk beheer Hogere Zeevaartschool (HZS) op het vlak van het personeelsbeleid, aangezien de Vlaamse Gemeenschap inrichtende macht is. Het waarschuwde tevens voor bevoegdheidsconflicten ingevolge de complexe bestuursvorm van deze DAB (raad van bestuur en bestuurscollege).

³⁵¹ Onder meer op 30 mei 1991 (J 424.006) en 13 april 1993 (J 842.961).

³⁵² Artikel 160 van het universiteitendecreet stelt dat ingeval de personeelsuitgaven meer dan 85 % van de werkingsuitkering opslorpen, de universiteit niet meer lastens die uitkering kan benoemen of aanstellen tenzij zij over een goedgekeurd financieringsplan (herstructureringsplan) beschikt. Deze bepaling houdt volgens het Rekenhof geen afwijking in op de algemene regelen voor de vaststelling van de personeelsformatie (de artikelen 158 en 159). Ook een ministerieel schrijven van 9 februari 1993 kon het niet als argument aanvaarden, daar de betwiste aanstellingen gebeurden vanaf 1 oktober 1991 en 1992. In dat antwoord had de minister gesteld dat de saneringsmaatregelen resultaten opleverden en dat uitzonderlijk afvloeiend personeel kon worden vervangen. Nieuwe aanstellingen zouden - na uitputting van alle alternatieven binnen de universiteit - tijdelijk en deeltijds zijn.

³⁵³ Buiten de drie vroeger gesignaleerde gevallen, werd een lijst bijgevoegd met 11 bijkomende gevallen.

³⁵⁴ Terwijl de norm 64 % bedraagt, evolueerde de ZAP-formatie van 75,81 % in 1992, over 76,38 % in 1993, naar 73,48 % in 1994. De universiteit had echter effectief 77,28 % (1992), 76,86 % (1993), 77,44 % (1 juli 1994) en 77,30 % (1 oktober 1994) ZAP-leden in dienst.

³⁵⁵ De minister krijgt telkens een afschrift van de briefwisseling met de universiteiten en is op 17 augustus en 24 november 1994 uitdrukkelijk naar zijn standpunt gevraagd.

Een hele reeks opmerkingen betrof personeelsaangelegenheden :

– Zo meende de minister dat de regering de HZS bevoegd had gemaakt contractuele personeelsleden in dienst te nemen. Het Rekenhof heeft echter gesteld dat daartoe een decretale machtiging vereist is.

– Dat de - inmiddels afgebouwde - Hogere Radionavigatieschool (HRNS) niet werd gerangschikt in het hoger onderwijs van het lange of korte type, heeft gevolgen bij de reffectatie en pensionering van de gewezen personeelsleden.

Verder formuleerde het Rekenhof opmerkingen over het materiële en financiële beheer van de HZS :

– Omtrent het eigendomsrecht van het opleidingsschip *Commandant Fourcault* heerste onduidelijkheid (Vlaamse Gemeenschap of Vlaams Gewest). Wegens zijn onderwijsbestemming, kwam het volgens het Rekenhof de Gemeenschap toe. Het heeft er tevens op aangedrongen in het geplande overdrachtsbesluit een regeling van de lasten van het verleden op te nemen. Verder had het opgemerkt dat alleen de decreetgever kon beslissen het opleidingsschip uit dienst te nemen, niet de minister. De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft geargumenteed dat zijn beslissing budgettair gegrond was.

– Volgens de minister zou de stad Antwerpen ingevolge het recht van natrekking³⁵⁶ in de eigendom zijn getreden van de gebouweninfrastructuur van de Hogere Zeevaartschool op de rechter Scheldeoever. De Administratie Onderwijs zou het gebouw van de stad huren. Aangezien het Rekenhof geen eigendomstitel voorgelegd kreeg, beschouwde het de Regie der Gebouwen voorlopig als rechtmatig eigenaar. Een huurovereenkomst met de stad had bijgevolg geen rechtsgeldig karakter. Ook met betrekking tot deze gebouwen, heeft het aangedrongen op een regeling van de lasten van het verleden. De minister meldde dat de gebouwen van de voormalige *vestiging Oostende* en het *internaatgebouw te Antwerpen* (linker Scheldeoever) waren overgedragen aan de *rechtmatige eigenaar*.

– Het Rekenhof had bezwaren tegen de kosteloze terbeschikkingstelling door de HZS, buiten medeweten van de eigenaar (Regie der Gebouwen), van een gedeelte van haar gebouwen (Oostendse vestiging) en van haar personeel dat belast is met het onderhoud ervan, aan de HRNS. De HRNS ontving in de betrokken periode (1988-1991) immers werkingstoelagen om onder meer in dergelijke uitgaven te kunnen voorzien. Op vraag van het Rekenhof, had de minister een gedeelte van de verantwoordingsstaten en slotrekeningen met betrekking tot de aanwending van de werkingstoelagen door de HRNS voorgelegd.

6.2. Evolutie³⁵⁷

Tal van de opmerkingen kenden al een oplossing. Wat de personeelszaken betreft, bleef een reactie echter lang uit. Pas op 2 augustus en 1 september 1994 heeft de minister antwoorden verstrekt. Op een vergadering d.d. 20 april 1995 met het kabinet van de minister, ambtenaren van het onderwijsdepartement en de beleidstop van de HZS, is aan het Rekenhof een antwoord beloofd. Dit antwoord is tot op heden niet bezorgd.

³⁵⁶ Artikel 555 van het burgerlijk wetboek.

³⁵⁷ Het betreft een stand van zaken medio augustus 1995.

6.2.1. Algemene opmerkingen

Ingevolge het hogescholendecreet van 13 juli 1994 is de rangschikking van de afdeling Machines van de HZS vastgelegd. Het Rekenhof dringt nog steeds aan op een decretale regeling van de lasten van het verleden. Over de radionavigatieschool heeft het de briefwisseling gestaakt³⁵⁸. Ook over de inrichtende macht en de complexe bestuursvorm van de HZS heeft het de discussie gesloten. Het heeft zijn argumentatie immers uitvoerig kenbaar gemaakt.

6.2.2. Opmerkingen over personeelsaangelegenheden

De HZS heeft aan de onwettige aanstelling van een assistent en de contracten van het meesters-, vak- en dienstpersoneel, in dienst genomen door de Vlaamse Gemeenschap, een einde gesteld. Het Rekenhof heeft bijgevolg de discussie gesloten. Ook over het personeel van het opleidingsschip is de briefwisseling gestaakt, aangezien het schip uit dienst is genomen. Verder is de opname van nijverheidsdiensten in de geldelijke anciënniteit van sommige personeelsleden decretaal geregeld³⁵⁹. Over enkele andere punten, die geen oplossing kregen, heeft het Rekenhof eveneens de discussie stopgezet : de aanpassing van het weddeschaalbesluit aan de situatie die ontstaan is ingevolge de wettelijke voorrangsregeling³⁶⁰ en de toepassing van de juiste noemers voor bijbetrekkingen³⁶¹.

Aangaande het geldelijke statuut van het bestuurs- en onderwijzend personeel van het maritiem hoger onderwijs, had de minister gesteld dat het zesde onderwijsdecreet de ontbrekende weddeschalen zou invullen³⁶². Dit decreet bevat echter niet de verwachte bepalingen.

Het onderwijsdecreet VI, dat volgens de minister een decretale oplossing zou bieden aan de problemen inzake de werving van contractueel meesters-, vak- en dienstpersoneel door de HZS, staat het bestuurscollege toe de minister voorstellen te doen omtrent de aanstelling van dergelijk personeel³⁶³. Het staat dit college echter niet toe zelf in dienst te nemen.

Het opvoedend hulppersoneel van de Hogere Zeevaartschool is, behoudens twee vastbenoemde personeelsleden, na de sluiting van de internaten afgevoerd. De terbeschikkingstelling en de wedertewerkstelling van die twee resterende personeelsleden als administratief personeel gebeurde evenwel op een verkeerde rechtsbasis³⁶⁴. Het Rekenhof heeft aangedrongen op een regeling overeenkomstig de geldende reglementering.

Het Rekenhof heeft over de geldelijke toestand van een aantal personeelsleden een weddefiche opgevraagd omdat onduidelijkheid bleef bestaan over hun in aanmerking komende diensten.

³⁵⁸ Deze school heeft immers zoals reeds gemeld opgehouden te bestaan.

³⁵⁹ Artikel 86 van het Onderwijs-IV decreet van 28 april 1993.

³⁶⁰ Wet van 15 juli 1985 tot organisatie van het maritiem hoger onderwijs en de studiën in de nautische wetenschappen.

³⁶¹ Artikel 5, vierde lid, van het koninklijk besluit nr. 297 van 31 maart 1985.

³⁶² Het decreet betreffende het onderwijs VI van 21 december 1994.

³⁶³ Artikel 84, dat in artikel 128 van het Onderwijs II-decreet van 31 juli 1990 een tweede lid heeft ingevoerd.

³⁶⁴ Het koninklijk besluit van 21 oktober 1969, dat krachtens artikel 12 van de wet van 15 juli 1985 niet meer van toepassing is op het maritiem hoger onderwijs.

Na de sluiting van de Hogere Radionavigatieschool is het personeel ter beschikking gesteld wegens ontstentenis van betrekking op basis van een circulaire³⁶⁵ die evenwel een ontoelaatbare afwijking op de bestaande regelgeving inhield³⁶⁶. Voor de toestand van de betrokken personeelsleden moet dan ook een aanvaardbare rechtsgrond gecreëerd worden.

6.2.3. *Het materiële en financiële beheer van de HZS*

De rechtsonzekerheid rond het opleidingsschip is gebleven. Ondanks herhaald aandringen van het Rekenhof, heeft de federale regering het nog steeds niet aan de Vlaamse Gemeenschap overgedragen³⁶⁷. Evenmin zijn de lasten van het verleden geregeld. Ingevolge die rechtsonzekerheid bleef het schip sinds 1 januari 1992 ongebruikt aan de kade liggen, waardoor aanzienlijke investeringen (de aankoop en de ombouw tot opleidingsschip) verloren gingen.

Aangezien zowel de Vlaamse Minister van Onderwijs als de federale Minister van Verkeerswezen hebben aanvaard dat de stad Antwerpen ingevolge het recht van natrekking eigenaar is geworden van het hoofdgebouw op de rechter Scheldeoever, heeft het Rekenhof hen er op 14 november 1994 op gewezen dat de stad de federale overheid moet vergoeden, overeenkomstig het Burgerlijk Wetboek. Tevens moet dringend een erfpachtovereenkomst opgesteld worden waarbij de stad de Hogere Zeevaartschool het gebruik van het gebouw toestaat. Die overeenkomst moet tevens het eigenaarsonderhoud regelen, dat sedert 1 januari 1991 ten onrechte is betaald door de dienst met afzonderlijk beheer Hogere Zeevaartschool van de Vlaamse Gemeenschap, in plaats van door de stad.

De federale Minister van Financiën weigert voorlopig mede de bovengenoemde vergoeding vast te stellen en een erfpachtovereenkomst op te stellen. De reden hiervan schuilt in de koppeling van het dossier aan dat van het gebouw van het loodswezen te Antwerpen. Voor beide zouden de Vlaamse regering en de stad een globaal akkoord overwegen³⁶⁸. Het Rekenhof heeft op 18 juli 1995 de Minister van Financiën, de Minister van Vervoer en de Vlaamse Minister van Onderwijs medegedeeld dat een dergelijk akkoord geen afbreuk kan doen aan de rechten (erfpachtovereenkomst) en verplichtingen (eigenaarsonderhoud) van de stad Antwerpen.

1.045.015.

Het Rekenhof heeft de rechtmatigheid onderzocht van de aanwending van de werkingstoelagen verstrekt aan de HRNS. Het heeft hierbij vastgesteld dat de HRNS een aantal met die toelagen gefinancierde uitgaven niet kan verantwoorden. Voor de academiejaren 1987-1988 en 1988-1989 heeft de school tot op heden geen enkel verantwoordingsstuk voor het gebruik van de werkingstoelagen voorgelegd. Het Rekenhof heeft de Vlaamse Minister van Onderwijs er op 26 april 1995 op gewezen dat het de uitbetaling van het saldo van de werkingstoelagen voor 1993-1994 (507.445 BEF) afhankelijk stelt van de voorlegging van die verantwoordingsstukken.

De minister heeft op 6 juni 1995 geantwoord dat hij de verantwoordingsstukken bij de voormalige inrichtende macht heeft opgevraagd.

³⁶⁵ Circulaire van 30 augustus 1993, met kenmerk OND/I/6/GP/SH/nc.

³⁶⁶ Het besluit van de Vlaamse Regering van 29 april 1992 betreffende de terbeschikkingstelling wegens ontstentenis van betrekking, de reffectatie, de wedertewerkstelling en de toekenning van een wachtgeld of wachtgeldtoelage.

³⁶⁷ Door middel van een in ministerraad overlegd koninklijk besluit op grond van artikel 12 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

³⁶⁸ Brief van 23 mei 1995 aan het Rekenhof.

7. Afwijkingen op het stelsel van bekwaamheidsbewijzen in het hoger onderwijs van het korte type

7.1. Uiteenzetting in het Boek van het Rekenhof 1994

J 275.569

In het hoger onderwijs van het korte type kan de Vlaamse regering of de gemachtigde ambtenaar individuele afwijkingen toestaan als er een gebrek is aan kandidaten met de vereiste bekwaamheidsbewijzen³⁶⁹. Sinds augustus 1992 heeft het Rekenhof herhaaldelijk opgemerkt dat de Vlaamse regering nog moet vaststellen hoe een dergelijk gebrek moet worden aangetoond. De Vlaamse Minister van Onderwijs heeft geargumenteed dat ook de vroegere tekst³⁷⁰ dienaangaande geen specificatie gaf.

7.2. Evolutie

Op 26 oktober 1994 heeft het Rekenhof gerepliceerd dat de gevraagde vaststelling noodzakelijk is, zowel voor zijn controle als voor de overheid die dit gebrek aan kandidaten moet constateren. Het heeft hierbij naar analoge regelingen verwezen³⁷¹. Het Rekenhof waarschuwde ervoor dat bij ontstentenis van een regeling, het besluit van de Vlaamse regering van 16 oktober 1991 als een parallel stelsel van bekwaamheidsbewijzen kan worden gehanteerd.

Op 19 juni 1995 heeft de Vlaamse Minister van Onderwijs medegedeeld dat de decreetgever de beoordelingsbevoegdheid ter zake aan de betrokken inrichtende machten heeft gelaten³⁷². Hij heeft er tevens op gewezen dat het stelsel van afwijkingen op de vereiste bekwaamheidsbewijzen vanaf 1 januari 1996 zal worden vervangen door het nieuwe personeelsstatuut³⁷³.

Het Rekenhof heeft op 18 juli 1995 betreurd dat op deze wijze aan zijn opmerking werd tegemoetgekomen. Het kan de werkelijkheid van het onderhavige gebrek aan kandidaten nu immers niet meer nagaan. Ook kan het niet meer controleren of het besluit van 16 oktober 1991 als een parallel stelsel van bekwaamheidsbewijzen wordt gehanteerd. Het Rekenhof heeft ten slotte aangedrongen op een regeling voor het hoger onderwijs voor sociale promotie³⁷⁴.

De minister heeft op 14 september 1995 gerepliceerd dat een dergelijke regeling niet nodig is aangezien het bovengenoemde besluit eveneens toepasselijk is op het hoger onderwijs voor sociale promotie. De uitwerking van een andere regeling voor dit onderwijstype acht hij niet aangewezen nu de Vlaamse regering voor het volwassenenonderwijs een eigen, soepele en moderne regeling in het vooruitzicht heeft gesteld. Het Rekenhof onderzoekt momenteel dit antwoord.

³⁶⁹ In de afwijkingsmogelijkheid is voorzien door artikel 17, § 4, van de wet van 7 juli 1970, zoals gewijzigd door artikel 62 van het decreet van 5 juli 1989. Het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering van 16 oktober 1991 heeft de duur van de afwijking afhankelijk gemaakt van erin opgesomde bekwaamheidsbewijzen. Het besluit is bekrachtigd door artikel 83 van het decreet van 15 december 1993 betreffende het onderwijs IV.

³⁷⁰ Artikel 17, § 4, van de wet van 7 juli 1970, vóór de wijziging door het decreet van 5 juli 1989.

³⁷¹ Artikel 10, § 6, van het koninklijk besluit nr. 63 van 20 juli 1982 en artikel 9, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 juni 1989.

³⁷² Artikel 77 van het decreet van 19 april 1995 houdende diverse wijzigingsbepalingen betreffende het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap.

³⁷³ Het nieuwe personeelsstatuut dient vastgesteld te worden ter uitvoering van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.

³⁷⁴ Daarop is het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap immers niet van toepassing.

RUIMTELIJKE ORDENING, OPENBARE WERKEN EN VERVOER

DE VESTIGING VAN DE VLAAMSE REGERING OP HET MARTELAARSPLEIN

De Vlaamse regering heeft aan het Brusselse Martelaarsplein haar zetel en ministeriële kabinetten gevestigd. Zij heeft daartoe onderhands een huurkoopovereenkomst met aankoopoptie gesloten met de NV Gimo-Hold Martelaarsplein (GHM). Het Rekenhof heeft het onderhandse karakter van deze overeenkomst en de kostenverhogende tussenkomst van de NV bekritiseerd. Het heeft gesteld dat de overheid zeker niet de financieel gunstigste voorwaarden heeft bedongen : zo heeft zij voor de renovatie van een gedeelte van de gebouwen immers een half miljard BEF meer betaald dan wat de dienst Gebouwen in 1990 voor deze werken had geraamd. Bovendien heeft zij door een voorbarig en onzorgvuldig handelen een schadevergoeding wegens laattijdige aanvatting van de werken van ongeveer 30 miljoen BEF moeten betalen. Door haar overhaast handelen heeft de Vlaamse regering overigens beslissingen genomen zonder tijdig het advies van de Inspectie van Financiën in te winnen. De Vlaamse Minister van Openbare Werken heeft tot op heden niet geantwoord op de opmerkingen van het Rekenhof.

1. Voorgeschiedenis

In de periode van 1968 tot 1981 heeft de Belgische Staat 17 percelen aan het Martelaarsplein te Brussel verworven. Deze percelen werden uiteindelijk noordgebouw en zuidgebouw genoemd. Het was de bedoeling beide gebouwen ten behoeve van het Ministerie van Nederlandse Cultuur te restaureren en in te richten als cultureel centrum (zuidgebouw) en bibliotheek (noordgebouw). Ondanks verscheidene studieopdrachten, werden deze bestemmingen nooit uitgevoerd.

Op 30 juli 1982 heeft de Vlaamse regering de initiële bestemmingen gewijzigd. Zij had het voornemen in de gebouwen op het Martelaarsplein haar zetel en alle ministeriële kabinetten te huisvesten. Zodoende wilde zij concrete vorm geven aan de politieke optie de Vlaamse aanwezigheid in Brussel te bestendigen.

De ASLK heeft op 13 maart 1984 de Vlaamse regering haar onroerende goederen gelegen langs de oostzijde van het Martelaarsplein (de latere blokken 4 en 5) te koop aangeboden voor 65 miljoen BEF. Zij handhaafde dit bod tot 9 november 1988.

Op 11 oktober 1985 heeft de Staat met de Vlaamse regering een protocol gesloten voor de restauratie en het bezettingsklaar maken van de gebouwen aan het

Martelaarsplein. Wegens het nationale karakter van het Martelaarsplein, zou het Ministerie van Openbare Werken de werken voor de stabilisering, restauratie van de gevels en bedaking, alsook de gesloten ruwbouw, financieren. De Vlaamse Gemeenschap diende de overige werken (interne voltooiings- en afwerkingswerken) te financieren. In 1990 heeft de dienst Gebouwen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de restauratie en het bezettingsklaar maken van het noord- en zuidgebouw geraamd op 743.965.000 BEF.

De Vlaamse regering heeft op 27 februari 1991 een samenwerkingsakkoord met de Belgische Staat goedgekeurd³⁷⁵. De Regie der Gebouwen zou ingevolge dit akkoord 50 % van de totale kostprijs van de werken³⁷⁶, met een maximum van 600 miljoen BEF, ten laste nemen (artikel 6). De wijze van gunning en de toewijzing van de aannemingscontracten zouden worden beslist in gemeenschappelijk akkoord tussen de contracterende partijen. De controle op de werken, leveringen en studies zou worden uitgevoerd door het projectteam Martelaarsplein.

Op 31 juli 1991 heeft de Vlaamse regering beslist voor de renovatie van de noord- en zuidgebouwen (de blokken of eilanden 1, 6 en 10), alsook de oost- en westvleugels (de eilanden 2, 5, 9 en 12) de huurkoop-formule met aankoopoptie toe te passen³⁷⁷. De Voorzitter van de regering en de Vlaamse Minister van Openbare Werken en Verkeer kregen machtiging met de groep Gimo-Hold en de andere betrokken partijen onderhandelingen aan te knopen. Dit resulteerde in de ondertekening op 17 januari 1992 van een huurovereenkomst met aankoopoptie met de NV GHM, die optrad als bouwheer. De NV Dekla, die eigenaar was van een gedeelte van de gebouwen, trad op als bouwpromotor en projectontwikkelaar.

Op 4 augustus 1992 kende de Vlaamse regering de NV GHM het opstalrecht op de eilanden 1, 6 en 10 toe voor 97 miljoen BEF, te betalen op 2 november 1996. De NV bezat op dat moment reeds de eigendomsrechten op de eilanden 5 en 12. Wegens de laattijdige terbeschikkingstelling van de eilanden 1 (1 september 1992 in plaats van 1 april 1992) en 6 en 10 (1 oktober 1992 in plaats van 1 april 1992) kon zij de werken aan deze blokken slechts met vertraging aanvatten. Zij kreeg hiervoor een schadevergoeding van 28,55 miljoen BEF toegekend.

De Vlaamse regering keurde op 16 december 1992 een eerste addendum bij de huurovereenkomst goed, houdende de aangepaste basishuurprijzen voor de verschillende blokken ten gevolge van de verrekening van het erfpachtbedrag (97 miljoen BEF) in de grondwaarde, de vergoeding voor de laattijdige opstarting van de werken in de gebouwen noord en zuid (30 miljoen BEF³⁷⁸) en de BTW-verhoging op 1 april 1992 (van 17 % tot 19,5 %). In totaal diende de Vlaamse regering voor de gebouwen op het Martelaarsplein vanaf 1993 gedurende 9 opeenvolgende jaren jaarlijks ongeveer 374 miljoen BEF huurprijzen te betalen. De totale kostprijs zou aldus ongeveer 3,3 miljard BEF bedragen.

³⁷⁵ Samenwerkingsakkoord betreffende het restaureren en het bezettingsklaar maken ten behoeve van de Vlaamse regering voor de huisvesting van haar ministeriële kabinetten en het inrichten van woongelegenheden in de gebouwen gelegen aan het Martelaarsplein te Brussel, ondertekend op 28 maart 1991.

³⁷⁶ Met inbegrip van de reeds uitgevoerde studies sedert 11 oktober 1985.

³⁷⁷ De eilanden 2 en 9 maakten geen deel uit van de op 17 januari 1992 gesloten huurovereenkomst met aankoopoptie.

³⁷⁸ Inclusief de meerkost van 1,6 miljoen BEF ingevolge de aanpassing van de energievoorziening van blok 5. Deze aanpassing was noodzakelijk ingevolge de laattijdige start van de werken aan de blokken 1 en 6/10.

2. Onderzoek van het vastgoedproject door het Rekenhof

1.060.869

Het Rekenhof heeft de Minister-President van de Vlaamse regering op 16 mei 1995 zijn economische en juridische opmerkingen medegedeeld over de gunning van het vastgoedproject Martelaarsplein. Het onderstreepte vooraf dat zijn controle werd bemoeilijkt doordat geen van de betrokken diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap over een volledig administratief dossier beschikte³⁷⁹. De briefwisseling en de verslagen waren verspreid over de talloze betrokken ambtenaren. Het Rekenhof heeft erop aangedrongen in de toekomst voor belangrijke projecten met een langdurige financiële afhandeling een centrale dossierbeheerder aan te stellen³⁸⁰.

2.1. De toepassing van de wet op de overheidsopdrachten

De overheid heeft onderhands gegund omdat de aanneming maar aan één aannemer kon worden toevertrouwd³⁸¹. Het Rekenhof heeft deze verantwoording betwist: de NV GHM kon immers noch op 31 juli 1991 (beslissing om met de NV een huur-koopovereenkomst te sluiten), noch op 17 januari 1992 (datum van de huurovereenkomst) exclusieve rechten doen gelden op de panden 1, 5, 6/10, 11 en 12³⁸².

De nota aan de Vlaamse regering³⁸³ verwees voor de onderhandse gunning van de werken aan de blokken 1 en 6-10 (1,3 miljard BEF) naar de rechten van NV Deko op de parking grenzend aan het noordgebouw en op de inrit tot de te construeren parking onder het noord- en zuidgebouw. Dit bewijst volgens het Rekenhof echter niet dat de (kostenverhogende) tussenkomst van de NV GHM noodzakelijk was.

De overheid heeft de onroerende monopoliepositie van de NV Deko blijkbaar zonder meer aangenomen. Zij heeft niet technisch of juridisch naar mogelijkheden gezocht om zonder de tussenkomst van de NV GHM het noord- en zuidgebouw te renoveren (middels een openbare aanbesteding of een algemene offerteaanvraag).

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de huurovereenkomst met aankoopoptie beantwoordt aan de definitie van een *promotieovereenkomst*³⁸⁴. Tenzij wordt aangetoond dat de NV GHM een publiekrechtelijke rechtspersoon is, wat in casu niet is gebeurd, moeten de wettelijke en reglementaire gunningsvoorwaarden voor dergelijke overeenkomsten worden nageleefd. Indien de Vlaamse regering de NV als een publiekrechtelijke rechtspersoon beschouwde, had zij haar ertoe moeten aanzetten bij de aanstelling van de aannemers, leveranciers en dienstverleners de wetgeving op de overheidsopdrachten toe te passen.

³⁷⁹ Het Rekenhof heeft geen inzage gehad in de documenten die zich bij de NV GHM bevonden, zoals de kredietovereenkomst.

³⁸⁰ Het Rekenhof stuurde van dit schrijven een afschrift naar de Vlaamse Minister van Verkeer.

³⁸¹ Artikel 17, § 2, 3°, van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

³⁸² De Vlaamse Gemeenschap was op dat ogenblik eigenaar van de eilanden 1 en 6/10 en de NV Deko had de eilanden 5 en 12 in eigendom en eiland 11 (parking) in concessie.

³⁸³ Met kenmerk VE 91/3107/DOC.0965.

³⁸⁴ Artikel 5 van de wet van 14 juli 1976 en artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 mei 1981 betreffende de algemene voorwaarden van gunning van overheidsopdrachten bij wege van een promotieovereenkomst van werken en leveringen.

2.2. De prijsvorming

Het Rekenhof heeft uit de volgende vaststellingen geconcludeerd dat de overheid niet de voor de Vlaamse Gemeenschap financieel gunstigste voorwaarden heeft bedongen :

– De voorzitter van de werkgroep *prijsanalyse*, die de prijsofferte van de NV Deka heeft onderzocht, stelde in zijn verslag uitdrukkelijk dat de procedure zonder concurrentiedruk de prijsvorming ongunstig heeft beïnvloed.

– Het bedrag dat de NV Deka uiteindelijk voor de blokken 1 en 6-10 in rekening bracht (1.295.633.000 BEF), week onverantwoord veel af van de raming door de Dienst Gebouwen in 1990 (743.965.000 BEF)³⁸⁵. Zelfs indien rekening wordt gehouden met de architecten-erelonen (ongeveer 10 %), die niet in de raming zijn begrepen, blijft het verschil van ongeveer een half miljard BEF bijzonder groot.

– Uit het dossier blijkt niet dat de NV GHM de financiële markt heeft geprojecteerd om de voor de Vlaamse Gemeenschap gunstigste financieringsvoorwaarden te bedingen. Een dergelijke marktconsultatie is nochtans voor de Gemeenschap van wezenlijk belang, aangezien zij uiteindelijk alle intresten met de driemaandelijksse aflossingen aan deze NV moet terugbetalen.

– De financiële werkgroep binnen de administratie, die het financieringsvoorstel van de NV Gimo-Hold onderzocht, heeft enkel een zeer summiere kosten-baten-analyse gemaakt.

– Doordat de regering niet inging op het ASLK-verkoop aanbod (de latere blokken 4 en 5), heeft zij uiteindelijk 54.571 BEF per m² meer betaald³⁸⁶. Het is niet duidelijk waarom de Vlaamse regering, die sinds 30 juli 1982 de bedoeling had haar zetel en de ministeriële kabinetten in te planten rond het Martelaarsplein, op 9 november 1988 het aanbod van de ASLK terzijde schoof en nauwelijks vier jaar later een deel van de door de ASLK aangeboden onroerende goederen (blok 5) tegen een belangrijke meerprijs verwierf middels een huurkoopcontract.

– De NV's Deka en GHM verantwoordden hun *fees* niet overeenkomstig de reglementaire prijzencontrole³⁸⁷ : behalve een gedetailleerde beschrijving van de te leveren prestaties, moest zij ook een prijsberekening en -verantwoording opgeven.

³⁸⁵ Nota van 23 oktober 1990 met kenmerk MAR/RUN.

³⁸⁶ De ASLK bood 602 m² (blok 5) en 798 m² (blok 4) aan tegen 65 miljoen BEF. De grondprijs bedroeg bijgevolg 46.429 BEF per m². De NV Deka verkocht een oppervlakte van 1.901 m² (de blokken 5 en 12) tegen 192 miljoen BEF, zijnde 101.000 BEF per m².

³⁸⁷ Artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende overheidsopdrachten.

2.3. Het recht van opstal

Het feit dat op de Vlaamse Gemeenschap ook de belastingen op de opstallen³⁸⁸ werden afgewenteld, strookt niet met de rechtsleer³⁸⁹. Het Rekenhof vroeg bovendien waarom de vergoeding van het opstalrecht op de blokken 1, 6 en 10 (97 miljoen BEF) onmiddellijk in de investeringswaarde van het project werd opgenomen, terwijl de opstalhouder ze pas op 2 november 1996 effectief zal betalen.

2.4. Aansprakelijkheid voor schadegevallen

De huurkoopovereenkomst heeft voorzien in de afwenteling op de huurder van de aansprakelijkheid van de eigenaar voor door zijn toedoen veroorzaakte onopzettelijke schade. De juridische werkgroep heeft deze afwenteling in zijn aanvullend verslag van 13 december 1991 bekritiseerd. Het Rekenhof heeft de minister-president in dit kader verzocht het nut van de nadelige clausule toe te lichten.

2.5. Schadevergoeding wegens laattijdige aanvatting der werken

Het Rekenhof heeft gesteld dat de Vlaamse regering het *risico van de uitgestelde eigendomsoverdracht* van de blokken 1 en 6/10 niet goed heeft ingeschat. Zij heeft zich onvoorwaardelijk verbonden op een ogenblik dat de eigendomsoverdracht nog onvoltooid was. Niets belette de Vlaamse regering met de NV GHM een aparte huurkoopovereenkomst te sluiten voor de blokken 1 en 6/10 op het ogenblik dat de percelen daadwerkelijk in haar bezit waren of de eigendomsoverdracht nakend was. Zo had zij de schadevergoeding van 30,1 miljoen BEF, die nu overigens is verrekend in de basishuurprijs, kunnen vermijden. De Vlaamse regering had ten minste een meer realistische termijn moeten bedingen voor de afwikkeling van de onteigeningen. De periode tussen de sluiting van de huurkoopovereenkomst en de aanvang van de werken bedroeg immers slechts 70 dagen. Het Rekenhof vindt het ook onverantwoord dat de overheid geen rekening heeft gehouden met de waarschuwing ter zake van de juridische werkgroep. Die had gewezen op de gevaren verbonden aan de opschortende voorwaarden van het huurkoopcontract (artikel 24) en de reële kans op ernstige vertraging.

2.6. Controle door de Inspectie van Financiën

De Inspectie van Financiën heeft een tijdsruimte van nauwelijks één dag gekregen om een advies uit te brengen over het ontwerp van de financieel zo belangrijke huurkoopovereenkomst. Zij heeft dan ook op 17 december 1991³⁹⁰ medegedeeld dat het binnen dit tijdsbestek niet mogelijk was een ernstig advies te verlenen. De Vlaamse regering heeft door een overhaast handelen aldus een aantal beslissingen genomen zonder dit gespecialiseerde interne controleorgaan te consulteren.

³⁸⁸ Artikel 9 van de huurkoopovereenkomst van 17 januari 1992 en de punten 1 en 5 van de voorwaarden uit de notariële akte van 4 augustus 1992 houdende verlening van een opstalrecht op de blokken 1 en 6/10.

³⁸⁹ Zie DERINE, R. VAN NESTE, F. en VANDENBERGHE, H., *Zakenrecht* (Deel II, B), Story-Scientia, 1984, p. 922. Volgens de rechtsleer is de opstalhouder verplicht tot het betalen van alle belastingen op de opstallen, zelfs van de onroerende voorheffing.

³⁹⁰ Nota met kenmerk PVS/AVP.III/91/12/728.

2.7. Toezicht van de administratie

Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap heeft de niet-forfaitaire elementen van de beleggingswaarde (de prijsherzieningen, de intercallaire intresten en de stelposten) tot op heden nog niet gecontroleerd aan de hand van de verantwoordingsstukken die de NV GHM moest voorleggen. Het Rekenhof heeft de minister-president verzocht zijn administratie hiertoe onverwijld aan te manen. Het onderstreepte dat de NV GHM in dit verband ten minste de volgende verantwoordingsdocumenten moet voorleggen :

- de facturen van de NV Dekamontwikkeling ter uitvoering van de sleutel-op-de-deur-overeenkomsten met de NV GHM en de betaalbewijzen van de laatstgenoemde ;

- de stukken met betrekking tot de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden van de stelposten *speciale uitrustingen*, waarvoor de basisofferte van de NV Dekam inramingen voorzag ;

- de kredietovereenkomst(en) van de NV GHM met het Gemeentekrediet, waarin de opnemingsmodaliteiten voor de financiering van de werken, de rentevoet voor de intercallaire intresten, de consolidatierentevoet en de aflossingsmodaliteiten van de lening nader zijn gespecificeerd ;

- de overeenkomsten die de NV GHM heeft gesloten ter voorbereiding en uitvoering van de renovatie- en restauratiewerken, waarin onder meer de betalingsmodaliteiten aan de promotor zijn geregeld.

2.8. Het samenwerkingsakkoord met de Regie der Gebouwen

De Vlaamse regering heeft op 31 juli 1991 beslist te onderhandelen met de NV GHM, zonder het Bestuur der Gebouwen of de Regie der Gebouwen te raadplegen, zo blijkt uit de briefwisseling die na deze beslissing is gevoerd. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat een dergelijke handelwijze, wat de Regie der Gebouwen betreft, indruist tegen het samenwerkingsakkoord van 28 maart 1991³⁹¹.

Het vroeg zich tevens af waarom de regering over het voorstel van de NV GHM geen ruggespraak heeft gehouden met de Regie der Gebouwen en het Bestuur der Gebouwen, die deskundige adviezen konden verstrekken. Deze diensten hadden kunnen aantonen dat een onderhandse overeenkomst niet de enige mogelijkheid was³⁹².

3. Reactie van de Vlaamse Minister van Openbare Werken

Noch de Minister-President, noch de Vlaamse Minister van Openbare Werken hebben tot op heden gereageerd op de brief van 16 mei 1995. Dit strookt niet met artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, waarin is gesteld dat de bevoegde overheid verplicht is, binnen een termijn van ten hoogste drie maanden, de opmerkingen van het Rekenhof te beantwoorden.

³⁹¹ Artikel 6 van dit akkoord stelt dat de wijze van gunning en de toewijzing van aannemingscontracten in gemeenschappelijk akkoord tussen de contracterende partijen dienen te geschieden.

³⁹² In tegenstelling tot wat uit de nota VE91/3107/DOC.0965 aan de leden van de Vlaamse regering zou kunnen blijken.

DE UITVOERING VAN DE INVESTERINGSPROGRAMMA'S VOOR DE WEGEN

Het Rekenhof heeft in 1993 en 1994 de uitvoering van het investeringsprogramma voor de wegen onderzocht, alsook de aanwending van de vastleggingskredieten voor investeringen in wegeninfrastructuur van de algemene uitgavenbegroting en van de begroting van het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF). Het heeft vastgesteld dat de kredietvastleggingen zich concentreren in de maand december en dat de uitvoering van het investeringsprogramma wordt bezwaard door vele aanvullende kosten.

1. Opmerkingen van het Rekenhof

1.042.675

Het Rekenhof heeft de vastlegging en de uitvoering van de investeringsprogramma's 1993 en 1994 voor wegeninfrastructuur onderzocht (programma 63.10 van de algemene uitgavenbegroting en post IIA.91.11 van de begroting van het VIF). Het heeft zijn opmerkingen overgelegd aan de Vlaamse minister van Openbare Werken op 9 mei 1995. Tot op heden heeft de minister nog niet gereageerd. Het onderzoek van het Rekenhof heeft zich beperkt tot de investeringen in wegeninfrastructuur. Uit een vlaktoonderzoek is weliswaar gebleken dat dezelfde opmerkingen met betrekking tot de investeringen in waterinfrastructuur en zeewezen mogelijk zijn.

1.1. Decemberpiek

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de Vlaamse overheid ongeveer de helft van de kredieten voor wegeninvesteringen vastlegt in de maand december. Deze decemberpiek is hoofdzakelijk te wijten aan de hoge concentratie van aanbestedingen voor nieuwe investeringswerken tijdens de laatste maanden van het jaar. In 1993 en 1994 zijn in december respectievelijk 61,5 % en 56,8 % van deze uitgaven voor eigenlijke investeringen vastgelegd³⁹³.

³⁹³ Ten laste van basisallocaties 73.22, 73.27 en 73.28 van programma 63.10 van de algemene uitgavenbegroting.

Evenals voor de wegenwerken, kennen de vastleggingen voor waterwegenwerken in 1994 een - zij het beperktere - decemberpiek : 29 % van de vastleggingen ten laste van de algemene uitgavenbegroting vond plaats in die maand. Het VIF heeft in 1993 en 1994 respectievelijk 60,5 % en 63,5 % van de eigenlijke investeringsuitgaven voor wegenwerken vastgelegd in december³⁹⁴

Dergelijke hoge eindejaarsconcentraties van aanbestedingen en vastleggingen bemoeilijken een correcte administratieve afhandeling en een volledige en degelijke controle. Bovendien kan de overvloed aan aanbestedingen in het laatste trimester leiden tot een marktverstoring. Het Rekenhof heeft in dit verband op de nood aan een spreidingsplan van de investeringen en instructies ter zake gewezen.

De Administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer is al gestart met enkele projecten tot verbetering en versnelling van de aanbestedingsprocedure en tot spreiding van de aanbestedingen over het jaar. De administratie ontdekte dezelfde knelpunten als het Rekenhof.

³⁹⁴ Ten laste van post IIA.91.11.

1.2. Uitvoering van de investeringsprogramma's

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de aanwending van de begrotingskredieten en de realisatie van de investeringsprogramma's van de wegen voor 1993 en 1994 (bedragen in miljoen BEF).

1993	begrotings kredieten	investe- ringspro- gramma, incl. buffers*	investe- ringspro- gramma, excl. buffers*	vrijgegeven kredieten	vastgelegde nieuwe investe- ringen**	totaal vastgelegd	gebruiks- graad***
programma 63.10							
73.22	3.807	3.923	3.443		2.928		85 %
73.27	1.378	1.455	1.095		863		79 %
73.28	653	678	539		497		92 %
totaal	5.838	6.056	5.077	5.838	4.288	5.702	85 %
Vlaams Infrastructuurfonds							
91.02	2.384	2.450	2.450	1.783	1.756	1.756	72 %
programma 63.10							
73.22	3.764	3.844	3.413	3.764	2.971	3.764	87 %
73.27	1.365	1.329	1.058	1.365	970	1.365	92 %
73.28	646	692	539	646	440	646	82 %
totaal	5.775	5.865	5.010	5.775	4.381	5.775	87 %
Vlaams Infrastructuurfonds							
91.11	2.421	2.450	2.184	1.974	1.722	1.974	79 %

* Bedragen voor diverse uitgaven zoals verrekeningen, herzieningen, onteigeningen, proeven, verplaatsen van nutsleidingen, rioleringswerken en schadevergoedingen.

** Exclusief aanvullende uitgaven voor de onder * opgesomde verrichtingen.

***Vastgelegde investeringen t.o.v. het investeringsprogramma, exclusief bufferbedragen voor diverse aanvullende uitgaven.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de investeringsprogramma's voor de wegen grotendeels werden gerealiseerd. Over de niet-verwezenlijking van enkele geprogrammeerde werken, heeft het Rekenhof de volgende opmerkingen geformuleerd :

– De in de investeringsprogramma's voorziene bedragen voor 1993 en 1994 overtroffen de begrotingskredieten met respectievelijk 284 en 118,4 miljoen BEF. Om een degelijke beleidsplanning mogelijk te maken, moet het investeringsprogramma voldoende overeenstemmen met de begrotingskredieten.

– In tegenstelling tot de volledige kredietvrijgave in de algemene uitgavenbegroting, lag het vrijgegeven bedrag van het VIF aanzienlijk lager dan het in zijn begroting geraamde vastleggingskrediet (601 miljoen BEF in 1993 en 447,1 miljoen BEF in 1994). Dit is vooral te wijten aan het feit dat de eigen ontvangsten van het VIF beneden de ramingen zijn gebleven (zie ook het artikel *Evaluatie van de werking van het VIF, op p. 161*).

– In 1993 bedroegen de kosten voor onteigeningen 479 miljoen BEF, terwijl slechts in 171 miljoen BEF was voorzien. Het investeringsprogramma 1994 bevatte geen afzonderlijke bedragen voor onteigeningen. Niettemin slopten die 299 miljoen BEF van de rubriek *diversen* op.

– De fysische programma's bevatten bedragen voor diverse uitgaven a rato van 15 % van het totale bedrag. In werkelijkheid bedroegen deze aanvullende uitgaven (verrekeningen, herzieningen, onteigeningen, proeven, verplaatsen van nutsleidingen, rioleringswerken en schadevergoedingen) ongeveer 22 % van de voorafgaande vastleggingen. De stijging was in de eerste plaats het gevolg van het grote aantal verrekeningen in de provincie Antwerpen en van een grote schadevergoeding in de provincie Oost-Vlaanderen. In 1994 waren de bufferbedragen eveneens ruim onderschat.

– In 1993 werd 134 miljoen BEF vastgelegd op het ogenblik van de ordonnanceringen : dit bijkomende bedrag betrof diverse kosten (vooral verwijlinteresten). In 1994 werd 166,2 miljoen BEF gelijktijdig vastgelegd en geordonnanceerd, ook hier hoofdzakelijk voor verwijlinteresten.

– Ten slotte kon de administratie door de hoge concentratie van de aanbestedingen op het einde van het begrotingsjaar (decemberpiek bij de vastleggingen) niet alle dossiers tijdig afhandelen.

Het Rekenhof heeft de minister erop gewezen dat hij maatregelen moet nemen om de beleidskredieten zoveel mogelijk te vrijwaren van bezwaring met allerlei aanvullende kosten, zoals verrekeningen en verwijlinteresten. In de mate dat dergelijke aanvullende uitgaven niet vermijdbaar zijn, zou het bufferbedrag voor dergelijke uitgaven nauwkeurig ingeschat moeten worden. In dit verband heeft het Rekenhof verwezen naar de vaststellingen en aanbevelingen die het in zijn vorige Boeken van Opmerkingen al heeft geformuleerd³⁹⁵.

³⁹⁵ 148e Boek, *De laattijdige betaling van schuldvorderingen door de administraties wegeninfrastructuur, verkeer en waterinfrastructuur*, p. 138-144, met vervolg in het 149e Boek, p. 147-148 ; alsook 148e Boek, *Overheidsopdrachten : verrekeningen*, p. 145-150.

DE BETALINGSACHTERSTAND BIJ DE ADMINISTRATIES VAN DE WEGEN EN DE WATERWEGEN EN HET TEKORT AAN ORDONNANCERINGSKREDIETEN VOOR 1994

De Administraties van de Wegen en de Waterwegen kampten in 1994 met een structureel tekort aan ordonnanceringskredieten. Daardoor konden zij grote bedragen aan openstaande facturen niet tijdig ordonnanceren, wat aanzienlijke verwijlintresten veroorzaakte. Aangezien de last van deze facturen naar de begroting van het volgende jaar verschoof, dreigen ook voor 1995 tekorten te ontstaan. De openstaande facturen brengen bovendien een feitelijke debudgettering van schulden met zich.

1. Opmerkingen van het Rekenhof ³⁹⁶

1.1. Openstaande facturen

1.116.156

In 1994 hadden de Administraties van de Wegen en de Waterwegen te kampen met een grote betalingsachterstand, onder meer wegens een structureel tekort aan gesplitste ordonnanceringskredieten. Deze achterstand heeft geleid tot het ontstaan van belangrijke verwijlintresten, die de begroting extra belastten. De aanrekening van dergelijke intresten creëert op haar beurt een tekort aan ordonnanceringskredieten, waardoor de administraties weer andere facturen niet tijdig kunnen ordonnanceren. De totale openstaande schuld bedroeg op 23 december 1994 4.915,8 miljoen BEF, waarvan 4.492,5 miljoen BEF gesplitste ordonnanceringskredieten betrof³⁹⁷. Het grootste gedeelte van deze schuld had betrekking op facturen waarvan de uiterlijke betaaldatum al was overschreden. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de inkomende vorderingsstaten en facturen verspreid waren over diverse diensten en tot op heden niet systematisch geregistreerd of permanent geïnventariseerd worden. De niet-registratie van schulden komt neer op een debudgettering en bemoeilijkt een efficiënt budgettair en financieel beheer.

³⁹⁶ Het Rekenhof heeft de problematiek reeds aan de Vlaamse Raad gemeld in zijn voorafbeelding van de resultaten van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1994, Stuk 22 (BZ 1995) - Nr. 1 d.d. 13 juni 1995.

³⁹⁷ Volgens een lijst van openstaande facturen in het Financieel Systeem van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, die representatief is voor het totaal aan openstaande facturen voor de organisatieafdelingen 63 (Administratie Wegen en Verkeer) en 64 (Administratie Waterwegen en Zeewezen).

1.2. Begrotingsevolutie

De vele begrotingsaanpassingen in 1994 hebben het tekort aan ordonnanceringskredieten niet verholpen. Zij hebben alleen de gebrekkige verdeling van de kredieten in de initiële begroting 1994 aangetoond. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de aanvragen om herverdelingen van basisallocaties binnen de organisatieafdelingen 63 en 64 weinig relevante bedragen vermeldde, dit wegens een gebrek aan gedetailleerde beleidsinformatie. Bovendien kwamen de herverdeelde kredieten slechts na gemiddeld 2 maand voor ordonnanciering vrij. Soms waren de herverdelingen onuitvoerbaar doordat de voor vermindering voorgestelde kredietbedragen niet of laattijdig geblokkeerd werden³⁹⁸ en de administraties intussen bleven ordonnanceren. Een bufferkrediet³⁹⁹ diende de kredietoverschotten of tekorten binnen het Departement Leefmilieu en Infrastructuur te compenseren en aldus de verwijlntresten te verminderen. Dit krediet kon zijn doelstelling slechts in beperkte mate bereiken, aangezien het minstens 2.376 miljoen BEF onderschat was.

1.145.899

In de marge van de problematiek van de betalingsachterstand door het tekort aan ordonnanceringskredieten, heeft het Rekenhof op 23 mei 1995 opgemerkt dat de administratie onbetaald gebleven oude ereloonnota's van advocaten en deskundigen (ingediend in 1993 en 1994) niet meer ten laste van de begrotingskredieten 1995 mocht leggen, tenzij zij het voorwerp waren van geannuleerde vastleggingen. In vorige begrotingsdecreten stond de decreetgever toe dat op een aantal basisallocaties zonder meer uitgaven met betrekking tot vorige begrotingsjaren mochten worden aangerekend. In de begroting 1995 werd deze afwijking van het annaliteitsbeginsel onderworpen aan de voorwaarde dat het moet gaan om uitgaven die tijdens 1994 zijn vastgelegd of waarvoor de in 1993 genomen vastleggingen eind 1994 werden geannuleerd. Ingevolge deze verstrengde toepassing van het annaliteitsbeginsel heeft het Rekenhof zijn visum geweigerd voor ruim 4 miljoen BEF ordonnanceringen. Het Departement Leefmilieu en Infrastructuur heeft dit aanrekeningsprobleem op 16 februari 1995 signaleerd aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting. Het heeft tegelijk een aanpassing van het overeenkomstige begrotingsartikel voorgesteld. De Vlaamse regering heeft met dit voorstel echter geen rekening gehouden in het ontwerp van decreet betreffende de eerste aanpassing van het begrotingsdecreet 1995. Het Departement Algemene Zaken en Financiën heeft de geweigerde betalingen medio 1995 betaald middels een *eindejaarsvastlegging 1994*, dit is een provisionele vastlegging op basis van een ramingsstaat van de sommen die op het einde van het begrotingsjaar verschuldigd blijven wegens verbintenissen die tijdens dat jaar zijn ontstaan en die nog niet het voorwerp van een kredietvastlegging waren.

Vanaf het begrotingsjaar 1995 voert de dienst met afzonderlijk beheer *Vlaams Infrastructuurfonds* de meeste investeringen voor wegen en waterwegen uit. Bij de jaarwisseling 1994-1995 zijn alle openstaande verbintenissen van 1994 (3,8 miljard BEF) overgedragen naar dit fonds, waardoor zij de uitvoering van de begroting 1995 van de dienst ernstig bezwaren⁴⁰⁰.

³⁹⁸ Wegens de beperkingen van de circulaire AFB/BG/93/1. De Administratie Financiën en Begroting groepeerde de herverdelingsaanvragen en verantwoordingsnota's op 31 maart, 15 juli en 1 november en maakt vervolgens de ontwerpen van besluit op. De controleur der vastleggingen blokkeert de voor vermindering voorgestelde kredietbedragen. Na goedkeuring door de bevoegde ministers, registreert het financieel systeem de wijzigingen.

³⁹⁹ Een provisioneel ordonnanceringskrediet (basisallocatie 01.01 van programma 69.9 - Algemene uitgaven van de secretaris-generaal), dat naargelang van de behoeften kan worden aangewend voor kredietoverdrachten naar basisallocaties waarvoor zich een tekort aan kredieten voordoet.

⁴⁰⁰ Zie het artikel over het VIF op p. 161.

1.3. Financieel beheer

Het Rekenhof heeft op 10 maart 1995 geconcludeerd dat bij de betrokken administraties een gebrek aan beleidsinformatie en gegevensuitwisseling bestaat. Dit leidt onder meer tot een ineffectief en inefficiënt budgettair en financieel beheer : de administraties kunnen hun kredietbehoeften niet nauwkeurig bepalen. Zij kunnen bijgevolg niet anticiperen op nakende krediettekorten, noch aanvragen om bijkredieten omstandig verantwoorden. Het Rekenhof bekritiseerde ook dat enkel de uitvoering van het fysisch investeringsprogramma in de initiële begroting wordt opgenomen. Met de andere kredietbehoeften, onder meer voortvloeiende uit de betalingsachterstand en verwijlinteressen, wordt onvoldoende rekening gehouden. De departementen Leefmilieu en Infrastructuur, en Algemene Zaken en Financiën hebben nieuwe procedures ter verbetering van het financieel beheer ontworpen. Die zijn echter nog niet in gebruik. Het Rekenhof acht bovendien een verdere uitbouw van de interne controlestructuur en een betere ondersteuning door het financieel systeem aangewezen.

2. Antwoord van de ministers

2.1. Antwoord van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting

Op 21 maart 1995 heeft de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting geantwoord dat eind 1994 bij het Departement Leefmilieu en Infrastructuur meer dan 1.495,1 miljoen BEF ongebruikte, gesplitste ordonnanceringskredieten, die niet konden worden overgedragen, geannuleerd zijn.

Aangezien de Administraties van de Wegen en de Waterwegen slechts voor 142,7 miljoen BEF in deze niet-gebruikte kredieten deelden, heeft het Rekenhof geconcludeerd dat de ordonnanceringskredieten voor sommige administraties zijn overschat en voor andere onderschat, alsook dat het bestaande systeem voor herverdelingen van kredieten niet optimaal heeft gefunctioneerd.

Wegens de rigiditeit in de verdeling van de betalingskredieten over de programma's heen (ten dele opgevangen door het bufferkrediet), is het volgens de minister moeilijk om enerzijds een sluitende begroting op te stellen en anderzijds de per programma ingeschreven bedragen nauwkeurig te schatten. Volgens haar zou een bijkomend bufferkrediet vele problemen oplossen.

2.2. Antwoord van de Vlaamse Minister van Openbare Werken

Op 15 juni 1995 heeft de Vlaamse Minister van Openbare werken geantwoord⁴⁰¹ dat het structurele tekort aan gesplitste ordonnanceringskredieten is gegroeid doordat de begrotingen en begrotingscontroles recentelijk stelselmatig de exacte budgettaire aanvragen van de administraties niet hebben aangehouden. Telkens bevatten de begrotingen minder ordonnanceringskredieten dan aangevraagd. Inzake de gebrekkige inventarisatie van de openstaande facturen, heeft de minister verwezen naar de toekomstige uitbouw van de gedecentraliseerde module facturen in het financieel systeem van de Vlaamse Gemeenschap. Daarbij zullen de binnengekomen facturen in een zo vroeg mogelijk stadium geregistreerd worden.

⁴⁰¹ Via een nota van de secretaris-generaal van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur.

Aangaande de raming van te herverdelen kredieten, heeft de minister gewezen op een onderscheid tussen de twee administraties : wegens de wet van de grote getallen geeft een globale benadering van de noodzakelijke wegenkredieten tamelijk correcte reële kredietverhoudingen. Bij de Administratie Waterwegen en Zeewezen doen zich echter een aantal specifieke problemen voor : een structureel globaal tekort aan ordonnanceringskredieten dat niet door herverdelingen binnen de programma's kan opgevangen worden, de vele onvoorziene omstandigheden, de moeilijk te voorspellen doorlooptijden tussen vastlegging en betaling en de lange procedure voor bijkomende vastleggingen.

De minister heeft toegegeven dat de huidige beslissingsmethode voor herverdelingen veel stadia telt en tijdrovend is. Hij suggereerde enkele alternatieven om die procedure te versnellen. Hij gaf ook toe dat het bufferkrediet zijn doel niet heeft bereikt. Op het einde van 1994 was volgens hem de bereidheid bij de verschillende administraties niet aanwezig om overtollige kredieten te transfereren naar programma's met een bewezen nood.

Volgens het Rekenhof zou dit echter een meer accurate verdeling van het bufferkrediet niet in de weg mogen staan.

Inzake de gebrekkige gegevensuitwisseling en beleidsinformatie verwacht de minister veel van enkele recente ontwikkelingen :

- de gedecentraliseerde module facturen, die een snellere vaststelling van de schulddispositie met zich zal brengen ;
- de koppeling van het hulpprogramma DELTA, dat de uitvoering van de werken opvolgt, aan het financieel systeem ;
- afspraken tussen de verschillende diensten van zijn departement, het Departement Algemene Zaken en Financiën en de Administratie Informatica.

Dat de concrete uitvoering van de nieuwe procedures na twee jaar analyse nog op zich laat wachten, wijt hij aan het betrekken van alle departementen bij de conceptie van die initiatieven, de problemen met de procedures van het Centrum voor Overheidsinformatica (COI), het gebrek aan gebruiksvriendelijkheid van het financieel systeem, de late levering van informatica-apparatuur en de problemen met datacommunicatie via netwerken.

De minister erkende bij wijze van conclusie dat nog een lange weg moet worden afgelegd vooraleer de betalingsachterstand zal kunnen worden verholpen, maar wees erop dat ter zake al heel wat inspanningen werden geleverd.

VLAAMS INFRASTRUCTUURFONDS (VIF) : EVALUATIE 1992-1995

Het Rekenhof heeft nagegaan hoe de dienst met afzonderlijk beheer VIF sinds zijn oprichting medio 1992 op organisatorisch en financieel gebied is geëvolueerd. Het heeft tevens onderzocht in welke mate de werking van het VIF overeenstemde met de doelstellingen zoals zij werden geformuleerd tijdens de bespreking in de Vlaamse Raad van het oprichtingsdecreet. Het heeft onder meer opgemerkt dat de doelstelling de administratie te responsabiliseren door de creatie van een directe band tussen de uitgaven en de inkomsten uit de exploitatie van de infrastructuur, met de oprichting van het fonds niet bereikt is : de dotatie uit de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap levert bijvoorbeeld 88 % van de middelen. Verder doorkruist de VIF-begroting de programmastructuur en zou de interne controle op de financiële verrichtingen ten belope van ruim 20 miljard BEF moeten versterkt worden. Op die interne controle zou dan de a posteriori controle van het Rekenhof kunnen steunen.

1. De oprichting en organisatie van het VIF

J 882.386

De dienst met afzonderlijk beheer VIF is in 1992 opgericht om het beleid van het Vlaams Gewest op het gebied van de openbare werken en het vervoer te realiseren en inzonderheid te financieren⁴⁰². Het was de bedoeling een meer directe band te creëren tussen de ontvangsten die kunnen worden verworven uit de exploitatie van de infrastructuur en de uitgaven⁴⁰³. Aldus zou de administratie geresponsabiliseerd worden, met een verhoogde inningsinspanning en een zuinige middelenaanwending tot gevolg.

Van het vroegere Wegenfonds zou het VIF zich onderscheiden doordat het geen rechtspersoonlijkheid en geen eigen personeel zou hebben. Het zou ten volle aan de administratieve en begrotingscontrole onderworpen zijn en niet aan prefinitanciering doen. Evenmin kon het met de vroegere begrotingsfondsen vergeleken worden, aangezien het in hoofdzaak zou worden gestijfd met eigen, specifiek sectorgebonden ontvangsten (bv. watervang, nevenbedrijven autowegen, de valorisatie van patrimonium, ...). Bovendien zou de controle door de decreetgever sterker zijn : de Vlaamse regering diende onder meer jaarlijks vóór 30 juni bij de Vlaamse Raad omstandig verslag uit te brengen over de ontvangsten en uitgaven, de actieprogramma's en de werking van het VIF⁴⁰⁴.

⁴⁰² De artikelen 57 tot 60 van het programmadecreet van 25 juni 1992.

⁴⁰³ Memorie van toelichting bij het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 (de artikelen 57 t.e.m. 60). Zie Stuk 186 - Nr. 1 van de Vlaamse Raad dd. 6 mei 1992 - p. 33 e.v.

⁴⁰⁴ Vlaamse Raad, Stuk 186 - Nr. 9 - 26 mei 1992 - p. 5.

Het besluit van de Vlaamse regering van 16 september 1992 heeft het financiële en materiële beheer van het VIF geregeld : op het einde van elke trimester moet het VIF staten van ontvangsten, uitgaven en vastleggingen o.m. aan het Rekenhof voorleggen, alsook, op het einde van elk jaar, een beheersrekening, een uitvoeringsrekening van de begroting en een staat van activa en passiva. Voorts mag de minister de vastleggingskredieten slechts schijfsgewijze vrijgeven in functie van de reële kassituatie en mag het bedrag van de werkelijke uitgaven op kasbasis, dat van de werkelijke ontvangsten niet overschrijden⁴⁰⁵.

Het VIF vormt geen organisatorische entiteit ; het heeft enkel een zekere financiële en budgettaire autonomie ten opzichte van de drie betrokken administraties (de Administraties Wegeninfrastructuur en Verkeer, Ondersteunende Studies en Opdrachten en Waterinfrastructuur en Zeewezen). De ambtenaren van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur volgen de dossiers op. Alleen de formele vastleggingen, de aanrekeningen en de betalingen zijn specifiek voor het VIF. Daartoe zijn een ordonnateur⁴⁰⁶, een rekenplichtige ambtenaar en, sinds 1 januari 1995, een coördinator aangesteld. De rekenplichtige en de coördinator zijn de enige ambtenaren die full-time rechtstreeks het VIF beheren.

De initiatieven van de administratie om een beter beheer van de begrotingskredieten en een tijdige betaling van de investeringsuitgaven te bekomen, hebben geresulteerd in een geamendeerd artikel 94 van het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het 1995⁴⁰⁷. De amendering betrof de overheveling van de investeringskredieten voor de wegen en de waterwegen van het algemeen bestuur naar het VIF. Zodoende heeft de decreetgever het VIF omgevormd tot een algemener investeringsfonds.

De onderstaande tabel geeft het financiële belang van de kredietoverdracht weer (bedragen in miljoen BEF).

algemene uitgavenbegroting	VIF-be- groting	vastleg- gingskre- dieten 1995	ordon- nance- ringskre- dieten 1995
programma 63.10, basisallocaties 73.22, 73.23, 73.27 en 73.28 (wegen)	II.A.11	9.639	7.477
programma 64.10, basisallocaties 73.03, 73.29 en 73.21 (binnenvaart)	II.A.22	2.177	2.138
programma 64.20, basisallocaties 63.14, 73.04 en 73.21 (havens)	II.A.20	6.510	6.579
programma 64.30, basisallocaties 73.07 en 73.21 (waterbeheersing)	II.A.24	75	189
totaal		18.401	16.383

Na de bovengenoemde overheveling bevat de begroting 1995 de volgende kredieten : 230 miljoen BEF niet-gesplitste kredieten, 20.693,9 miljoen BEF gesplitste vastleggingskredieten en 19.791,3 miljoen BEF ordonnanceringskredieten.

⁴⁰⁵ De artikelen 5, § 4 ; 6 ; 7 en 8 van het regeringsbesluit van 16 september 1992 betreffende het financieel en materieel beheer van het Vlaams Infrastructuurfonds.

⁴⁰⁶ Krachtens delegatie de secretaris-generaal van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur.

⁴⁰⁷ Stuk 15 (1993-1994) - nr. 9, p. 167-168.

2. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft nagegaan hoe het VIF organisatorisch en financieel is geëvolueerd. Het heeft zijn opmerkingen dienaangaande op 14 juni 1995 aan de Vlaamse Minister van Openbare Werken gericht⁴⁰⁸. Tot op heden heeft het geen antwoord ontvangen.

2.1. De financiële rapportering

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de financiële rapportering over het VIF onregelmatig en niet tijdig geschiedt. Tot op heden is enkel voor 1992 een jaarverslag opgesteld. De recentste driemaandelijks staat die het Rekenhof ontving is die van het tweede kwartaal van 1993. Tot op heden beschikt het slechts over de rekeningen 1992⁴⁰⁹. Daarbij ontbreekt de centrale beheersrekening en is de uitvoeringsrekening niet reglementair opgesteld⁴¹⁰.

2.2. Financiële analyse

Het Rekenhof heeft een financiële analyse gemaakt van de werking van het VIF⁴¹¹, waarvan de resultaten in de onderstaande paragrafen zijn samengevat.

(ontvangsten)

De ontvangsten van het VIF bestaan uit eigen, sectorgebonden ontvangsten (opbrengsten uit het patrimoniumbeheer, watervang,...) en een dotatie uit de algemene uitgavenbegroting, die het verschil tussen de geraamde eigen ontvangsten en de geplande uitgaven dekt. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het globale budget sinds de oprichting midden 1992 aanzienlijk is gestegen (van 1,7 miljard BEF in 1992 tot 20,9 miljard BEF in 1995). Deze stijging is bijna uitsluitend te danken aan een verhoging van de dotatie uit de algemene uitgavenbegroting⁴¹². Het aandeel van de eigen ontvangsten, dat in 1992 nog 94% van het totaal bedroeg, is in de begroting 1995 teruggevallen tot 12 %.

De werkelijk gerealiseerde eigen ontvangsten bleven tot nog toe vrij beperkt tegenover de ramingen. Voor de periode 1992-1994 bedroeg de totale realisatiegraad slechts 68 %. Deze beperkte realisatiegraad hypothekeerde de uitvoering van het investeringsprogramma.

⁴⁰⁸ Afschriften heeft het bezorgd aan de Vlaamse Minister van Verkeer en aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting.

⁴⁰⁹ Het Rekenhof had op 21 oktober 1993 bij de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting aangedrongen op de voorlegging van de VIF-rekeningen.

⁴¹⁰ De vertragingen zijn mede veroorzaakt door de onzekerheid van de administratie over wat de rekeningen precies moeten inhouden. Volgens het Rekenhof had de Vlaamse regering vóór het operationeel worden van het VIF duidelijke comptabele en rekeningstechnische richtlijnen moeten uitvaardigen. De decreetgever heeft haar die taak in art. 59, § 3, van het programmadecreet van 25 juni 1992 immers uitdrukkelijk opgedragen.

⁴¹¹ Op grond van cijfergegevens afgeleid van het bij het COI geïnformatiseerde boekhoudstelsel van het VIF.

⁴¹² Ingevolge artikel 94 van de algemene uitgavenbegroting 1995.

(uitgaven)

Ook de uitgavenkredieten zijn gestegen : van 1,7 miljard BEF in 1992 tot 20,9 miljard BEF in 1995. De stijging in 1995 hangt samen met de in de bovenstaande paragrafen omschreven kredietoverheveling (meer dan 18,4 miljard BEF gesplitste vastleggingskredieten en 16,3 miljard BEF gesplitste ordonnanceringskredieten). Behalve tijdens het oprichtingsjaar, heeft het VIF het evenwicht tussen de werkelijke ontvangsten en de uitgaven gerespecteerd.

2.3. De realisatie van de oprichtingsdoelstellingen

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de werkelijke eigen ontvangsten in de periode 1992-1993 (4,6 miljard BEF) beneden de begrotingsramingen (6,8 miljard BEF) zijn gebleven. Aangezien de dotatie 88 % van de ontvangsten levert (versus slechts 12 % eigen ontvangsten), is de directe band ontvangsten-uitgaven, de oprichtingsgrond voor de DAB, in 1995 zoek. Deze evolutie contrasteert met de verklaring van de Vlaamse Minister van Openbare Werken dat het VIF - in tegenstelling tot de vroegere begrotingsfondsen - in hoofdzaak zou worden gestijfd met eigen, specifieke sectorgebonden ontvangsten⁴¹³.

De minister verklaarde ook dat het niet de bedoeling was de middelen en uitgaven van de algemene begroting in belangrijke mate over te hevelen naar het VIF, doch wel bijkomende middelen te genereren ten behoeve van de ontplooiing van de beleidsaccenten. Sinds 1995 is er daarentegen wel degelijk sprake van een dergelijke uitholling.

De band ontvangsten-uitgaven en de responsabilisering worden ook ondermijnd doordat de ambtenaren die in de buitendiensten van verschillende departementen de inningen verrichten en doorstorten naar één centrale kas, geen zicht hebben op de verdeling van de uitgavenkredieten over de verschillende buitendiensten.

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat het VIF vanaf 1995 vooral een middel is geworden tot inkorting van de betalingstermijn en, zodoende, tot vermindering van verwijlintresten⁴¹⁴. Het acht het nastreven van efficiënte en snelle betalingsprocedures lovenswaardig op voorwaarde dat dit stoelt op een deugdelijk intern controlesysteem (zie verder punt 2.6).

⁴¹³ Stuk 186 - Nr.9 van de Vlaamse Raad dd. 26 mei 1992 - p. 4. De voorgestelde zwaartepunten van de VIF-financiering (de valorisatie van het patrimonium, concrete samenwerkingsovereenkomsten met derden en een ontradend sanctioneringsbeleid) waren in 1995 amper goed voor 4 % van de totale ontvangsten.

⁴¹⁴ De lange weg naar en van de centrale thesaurie wordt ingekort en de tussenkomst van het Rekenhof uitgeschakeld middels de DAB-formule.

2.4. Begrotingstechnische aspecten

In 1993 heeft het Rekenhof gepleit voor een begrotingsvoorstelling waarbij de begrotingen van alle DAB's en instellingen van openbaar nut van categorie A de *programmastructuur* zouden volgen. Het specialiteitsbeginsel zou aldus gerespecteerd zijn in de administratieve begrotingen van de diverse begrotingsentiteiten⁴¹⁵. De Vlaamse Minister van Begroting heeft beterschap beloofd voor de volgende begrotingsvoorstelling⁴¹⁶. In weerwil van deze belofte, heeft het Rekenhof in 1994 opgemerkt dat de programmastructuur van afdeling I van de algemene uitgavenbegroting nog steeds niet werd toegepast op de begrotingen 1995 van de DAB's en instellingen van openbaar nut van categorie A⁴¹⁷. De minister heeft geantwoord dat een en ander in de instructies voor de volgende begrotingsronde zou worden vastgelegd en de diensten zouden worden aangezet tot een stipte toepassing ervan. Voor het VIF is dit sinds de massale middelenoverheveling in 1995 nog acuter geworden (zie de tabel onder punt 1).

De middelenoverheveling in 1995 moest van het VIF een echt investeringsfonds maken en de overlappingsen met de begroting van het algemeen bestuur wegwerken. Het Rekenhof heeft er echter op gewezen dat nog tal van elementen de doorzichtigheid, de specialiteit en de conformiteit van de begroting met de BENE-LUX-economische classificatie schaden :

- de dotatie aan het VIF is in de begroting van het algemeen bestuur niet ingeschreven op de programma's voor de wegen en de waterwegen, maar op de algemene uitgaven van de diensten van de secretaris-generaal ;

- sommige prestaties, waarvoor vroeger in de begroting van het algemeen bestuur aparte basisallocaties waren voorzien, zijn samengevoegd in één artikel ;

- de subsidies voor de zeehavens zijn vermengd met eigen investeringen van het Vlaams Gewest ;

- zowel de administratieve begroting van het algemeen bestuur, als de VIF-begroting bevatten kredieten voor sommige uitgaven, zoals die voor het onderhoud van de waterwegen ;

- verschillende ministers en administraties zijn bij het beheer van de VIF-kredieten betrokken.

De kredietenoverheveling naar het VIF in 1995 ging gepaard met een verbintenissenoverheveling⁴¹⁸. Ingevolge deze overgehevelde verbintenissen moet het fonds belangrijke ordonnancerings verrichten, die niet op de vastleggingskredieten van het VIF zijn aangerekend. Het gaat om ongeveer 15 miljard BEF, waarvan op 9 maart 1995 al ongeveer 5 miljard BEF was betaald. Het Rekenhof verwacht dat de ordonnanceringskredieten waarin de begroting van het VIF voor 1995 voorziet, niet zullen volstaan om zowel de eigen schuldvorderingen als de overgehevelde vorderingen te vereffenen. Het heeft de minister hiervoor gewaarschuwd en op maatregelen voor een tijdige vereffening aangedrongen, teneinde verwijlintersten te vermijden.

⁴¹⁵ Verslag van het onderzoek van het ontwerp van tweede aanpassing van de begroting 1993 en de ontwerp-begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1994, stuk 17 (1992-1993), nr. 1, 14 oktober 1993, p. 3. Bij wijze van voorbeeld heeft het Rekenhof verwezen naar de VIF-begroting waarin de programma's van de wegen en waterwegen niet terug te vinden waren.

⁴¹⁶ Stuk 15 (1992-1993), nr. 13, 8 december 1993, p. 25.

⁴¹⁷ Verslag van het onderzoek van de ontwerp-begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1995, Stuk 17 (1993-1994), nr. 1, 14 oktober 1994, p. 6.

⁴¹⁸ Artikel 94, § 4, van het decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1995 stelt dat het VIF de op 31 december 1994 uitstaande verbintenissen lastens de overgehevelde basisallocaties van de begroting van het algemeen bestuur overneemt.

2.5. De organisatie van het VIF

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de handelingen die leiden tot de ontvangsten en de uitgaven van het VIF, grotendeels worden uitgevoerd door dezelfde ambtenaren die instaan voor de verrichtingen langs de algemene middelen- en uitgavenbegroting. Daarbij volgen zij dezelfde procedures. Er is vooralsnog geen sprake van specifieke delegaties, instructies, jobdiscripties en een organisatiestructuur die erop gericht zijn de bij de oprichting van het VIF vooropgezette sensibilisering en sensibilisering van de ambtenaren in de praktijk te brengen.

Aangezien de voorafgaande controle van het Rekenhof is weggevallen en vervangen door een controle a posteriori en ter plaatse, zou het wenselijk zijn het interne controlesysteem op de ruim 20 miljard BEF betalingen per jaar, te versterken door preciese taakomschrijvingen, controleprocedures en verantwoordelijkheden⁴¹⁹. Ook zouden instructies moeten aangeven hoe het VIF de verantwoordingsstukken van zijn betalingen moet bijhouden.

Het Rekenhof heeft ten slotte de tegenstrijdigheid opgemerkt van een uitgavenpost *werkingskosten van het VIF* met de decretale bepaling dat de Vlaamse regering, die het VIF beheert, de nodige diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden ter beschikking stelt van het fonds⁴²⁰. Het stelde dat er alleszins over moet worden gewaakt dat werkingskosten van eenzelfde soort niet nu eens langs het VIF en dan weer langs de algemene begroting van de Vlaamse Gemeenschap zouden worden vereffend.

⁴¹⁹ Het Rekenhof heeft in het verleden herhaaldelijk de ontoereikendheid vastgesteld van een interne controle zoals die van de Administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer (Zie o.m. het 150e Boek van het Rekenhof, p. 204). Zo merkte het Rekenhof in 1994 nog tientallen wegen- en waterwegendossiers met materiële fouten of onvolledigheden op.

⁴²⁰ Artikel 57, § 1, van het oprichtingsdecreet van het VIF.

VERVOLGARTIKEL : DE CONTRACTEN BETREFFENDE DE LIEFKENSHOEKTUNNEL

1. Uiteenzettingen in vorige Boeken van Opmerkingen

In het 148e Boek van Opmerkingen heeft het Rekenhof een aantal opmerkingen gemaakt over de afhandeling van de concessieovereenkomst voor de bouw van de Liefkenshoektunnel en de contracten voor de aanleg van de toegangswegen :

- de talrijke bijkomende tunnelwerken, aan dezelfde aannemer toegewezen, wezen op een gebrekkige projectvoorbereiding ;

- de meeruitgaven zijn afgewenteld op de investeringskosten van de concessieovereenkomst (debudgettering)⁴²¹ ;

- vele onderhands gegunde werken zijn aangevat zonder goedkeuring vanwege de minister of de regering en zonder voorafgaand visum van de inspecteur van financiën of de controleur der vastleggingen ;

- de nieuwe, onderhands overeengekomen prijzen (O.P.-posten) werden onvoldoende gecontroleerd of geactualiseerd ;

- een schadeëis voor het rechtmatig door de minister bevolen stopzetten van bepaalde werken is ingewilligd.

Het Rekenhof betwistte tevens de wijzigingen van de aanneming voor de toegangswegen tot de tunnel (ook hier is met de voorgeschreven formaliteiten nagevoeg geen rekening gehouden) en de geplande terugbetaling van de daartoe nationaal aangegane lening met de opbrengstrechten van de tunnel (aan de Vlaamse Gemeenschap toekomend).

In het 149e Boek van Opmerkingen meldde het Rekenhof de Vlaamse Raad dat de minister zijn opmerkingen niet beantwoordde en de gevraagde gedetailleerde eindafrekening van de werken niet voorlegde.

Later heeft de Vlaamse Minister van Openbare Werken het Rekenhof advies gevraagd over zijn beleidsvoorstellen in het licht van de tegenvallende exploitatieresultaten van de Liefkenshoektunnel. Het Rekenhof heeft zich, als controleinstelling, niet willen uitspreken over beleidsbeslissingen, die tot de verantwoordelijkheid van de regering behoren. Het heeft enkel de visie van de departementale juridische dienst over de geldigheid van artikel 3.E.1 van de concessieovereenkomst onderschreven (zie verder) en aangedrongen op het vooraf aan de decreetgever vragen van kredieten voor oplossingen die de toekomstige begrotingen zouden bezwaren. Het Rekenhof stelde verder dat de overheid het gedeelte van het verlies dat de aannemer-concessiehouder veroorzaakte niet moet vergoeden, en dat de eventuele tekortkomingen van de aannemer bijgevolg moeten onderzocht worden. Ten slotte heeft het Rekenhof gesuggereerd alle eisen van de NV Tunnel Liefkenshoek in hun globaliteit te benaderen, er rekening mee houdende dat de fouten van het bestuur slechts aanleiding tot schadevergoeding kunnen geven in de mate dat kan worden aangetoond dat de concessie zonder fout van de aannemer en zonder nadelige, onvoorzienbare omstandigheden, winstgevend zou zijn geweest.

⁴²¹ Inclusief meerwerken bevolen door het bestuur, die normaliter ten laste van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap moesten worden betaald.

2. Evolutie

2.1. De overname van de NV Tunnel Liefkenshoek door het Vlaams Gewest

Op 2 juli 1992 heeft de NV Tunnel Liefkenshoek het Vlaams Gewest gedagvaard tot het vergoeden van het rendabiliteitsverlies van de tunnelexploitatie wegens fouten van het opdrachtgevende bestuur. De NV eiste een vergoeding gelijk aan het verschil tussen de contractueel voorziene inkomsten en de werkelijke inkomsten.

Op 12 februari 1993 heeft de tunnelvennootschap het Vlaams Gewest een tweede maal gedagvaard. Zij eiste ditmaal de terbeschikkingstelling van de nodige gelden vanaf het ogenblik dat de onbeschikbaarheid of ontoereikendheid van de werkelijke tolinkomsten tot gevolg zou hebben dat het voorziene beschikbare financieringsbudget zou zijn uitgeput of de consolidatie- of aflossingsmogelijkheden van de concessie zouden zijn overschreden (dit met toepassing van artikel 3.E.1 van de concessieovereenkomst). Om dezelfde redenen heeft ook het bankenconsortium dat het project financierde, het Gewest op 17 juni 1993 gedagvaard.

Op 16 mei 1995 hebben het Vlaams Gewest, de NV Tunnel Liefkenshoek, het bankenconsortium en de aandeelhouders uiteindelijk een dading gesloten, waarbij elk van de partijen afzag van verdere rechtsgedingen. Met de dading heeft het Vlaams Gewest tevens het gerechtelijke vonnis van 30 juni 1994⁴²² aanvaard, dat de eisen van de NV en het bankenconsortium inzake de toepassing van artikel 3.E.1 van de concessieovereenkomst inwilligde. Het Gewest diende een dwangsom van 5 miljoen BEF per dag vertraging in de uitvoering van de effectieve terbeschikkingstelling van de gelden te betalen.

De dading voorziet enerzijds in de volledige overname van de aandelen van de exploitatievennootschap NV Tunnel Liefkenshoek door het Gewest of zijn lasthebber, de Gewestelijke Investeringsmaatschappij voor Vlaanderen⁴²³. Anderzijds blijft de concessieovereenkomst tussen het Gewest en de tunnelvennootschap gelden. Het Gewest heeft hierbij evenwel zijn waarborg verleend aan de kredietovereenkomst betreffende de geconsolideerde schuld van de vennootschap. Het bankenconsortium kwam tegemoet in de overnameprijs van de aandelen.

2.2 Financiële gevolgen voor de bij het project betrokken partijen

Het Rekenhof heeft een vergelijking gemaakt tussen de oorspronkelijke financiële vooruitzichten (bij de sluiting van de concessieovereenkomst op 3 oktober 1985) en de huidige toestand⁴²⁴.

⁴²² Van de 23e kamer van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel.

⁴²³ De GIMV is in haar derde functie in naam en voor rekening van het Vlaamse Gewest opgetreden als koper van alle aandelen.

⁴²⁴ Aangezien de minister de op 30 juni 1992 gevraagde inlichtingen nooit heeft verstrekt (zie punt 1), heeft het Rekenhof zijn berekeningen gebaseerd op officieus door de administratie verstrekte gegevens.

2.2.1. Gevolgen voor de opdrachtgever (Staat en Gewest)

Oorspronkelijk zou de concessieovereenkomst de Belgische Staat in totaal 16,2 miljard BEF opleveren (in de vorm van retributies). De tunnel en de concessie zouden na de concessieperiode (22 jaar) gratis de Staat toekomen. De overheid verbond zich ertoe in ruil de toegangswegen aan te leggen die nodig zijn om de Liefkenshoektunnel in het landelijke wegennet in te schakelen. In dit verband betaalde de overheid 3,3 miljard BEF vanuit de begroting van het Wegenfonds. Voor de financiering hiervan heeft zij 3,7 miljard BEF⁴²⁵ geleend, die zij met de retributies zou terugbetalen.

Bij de regionalisering begin 1989 heeft het Vlaams Gewest gratis de toegangswegen en de retributies geërfd, terwijl de verplichting tot terugbetaling van de bovengenoemde lening ten laste van de federale overheid bleef⁴²⁶. De federale betalingskredieten bleken echter niet te volstaan om de volledige kostprijs van de toegangswegen te financieren en het Vlaams Gewest heeft moeten bijpassen (tot op heden heeft het voor de wegenwerken alleen al ruim 573 miljoen BEF betaald). Andere bijkomende kosten voor het Gewest vloeiden voort uit de buiten de concessie met de concessiehouder gesloten onderhandse overeenkomsten en de schadeëisen (tot op heden is al ruim 900 miljoen BEF betaald). De tolopbrengsten bleven daarentegen ondermaats. De verwachte miljardenontvangsten liepen uit op een tekort van bijna 1,4 miljard BEF.

Ingevolge de dading heeft het Vlaams Gewest, langs de GIMV, de exploitatievennootschap NV Tunnel Liefkenshoek overgenomen voor 383,5 miljoen BEF. De GIMV, de NV Tunnel Liefkenshoek en het Vlaams Gewest moeten tegen 30 november 1995 de tegemoetkoming van het Gewest in de lasten van de NV regelen. Deze regeling moet tevens financiële maatregelen bevatten ingeval bij een ongewijzigd beleid afgeweken wordt van de Cittec-scenario's⁴²⁷.

Bij ongewijzigde exploitatieomstandigheden zou het totale, door het Gewest te dragen verlies in 2009 28 miljard BEF bedragen. Volgens het gunstigste Cittec-scenario zou het Gewest dit verlies kunnen beperken tot 4,7 miljard BEF. Dit zou ondermeer een bijkomende investering voor betere verbindingswegen vergen van 7,7 miljard BEF, die het concessieverlies van 28 miljard BEF zou ombuigen tot 3 miljard BEF opbrengsten.

2.2.2. Gevolgen voor de concessiehouder

Oorspronkelijk zou de concessiehouder tijdens de bouwfase (10 juli 1987 tot 10 juli 1991) bouwheer zijn. Hij mocht de kostprijs voor een bedrijfsklare oplevering van de bouwwerken in de investeringskosten verrekenen (tegen forfaitaire, contractueel herzienbare prijzen). Ook zijn financieringskosten tot het begin van de uitbating, mocht hij in de investeringskosten opnemen. Tijdens de bouwfase mocht hij echter geen winst op de aanneming in rekening brengen. De onderstaande tabel vergelijkt de oorspronkelijke ramingen met de werkelijke kostprijs op het einde van de bouwfase (bedragen in miljard BEF) :

⁴²⁵ Voor de kostprijs en de financiële lasten.

⁴²⁶ Zie het 148e Boek van het Rekenhof aan de Vlaamse Raad, p. 134-137. Uit de voorbereiding van de bijzondere financieringswet bleek de bedoeling zodoende het Vlaams Gewest te compenseren voor de boni die het Waals Gewest in het kader van het schuldvergelijk van de grote steden had verkregen (Kamer, Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet (...), gewone zitting 1988-1989, 4 januari 1989 - doc. nr. 635/17 - 88/89 - p. 590.

⁴²⁷ Beslissing van de Vlaamse regering van 10 mei 1995. Cittec-Tractebel werkte in 1994 in opdracht van het Gewest enkele verkeersscenario's en business-plans uit, als verkeers- en budgetvriendelijke alternatieve oplossing voor de Liefkenshoektunnel-concessie.

	concessieovereenkomst	bij einde bouwfase
kostprijs van de bouwwerken	4,7 (prijsspeil 1.3.1984)	6,6 (140 %)
prijsherzieningen wegens inflatie	0,7 (15%)	0,5 (8%, lage inflatie)
financieringskosten	1,9	1,7 (lage marktintresten)
totale investerings-kostprijs (kredietfaciliteit)	7,3 10,2	8,8

Een eindstaat van de bouwkosten heeft uitgewezen dat van de 6,6 miljard BEF werken slechts ongeveer de helft tegen de oorspronkelijke eenheidsprijzen is uitgevoerd. De andere helft werd tegen nieuwe, onderhands overeengekomen, prijzen verrekend. Het Rekenhof heeft in dit verband de minister gevraagd na te gaan of de aannemer geen winst op de aanneming heeft gerealiseerd. Het heeft hierop tot op heden geen antwoord gekregen.

Bovendien kreeg de concessiehouder nog tal van onderhandse overeenkomsten gegund buiten de concessie⁴²⁸, waarvoor het Vlaams Gewest tot op heden in totaal al 900 miljoen BEF betaalde. Hierbij heeft de concessiehouder wel degelijk winsten gerealiseerd.

Oorspronkelijk raamde de concessieovereenkomst de totale netto-winst (tolopbrengsten) voor de concessiehouder op 2,8 miljard BEF, gespreid over 18 jaar (van 11 juli 1991 tot 10 juli 2009). De tegenvallende concessieresultaten deden deze verwachtingen teniet. In het kader van de minnelijke regeling, hebben de aannemers voor hun investering in de NV Tunnel Liefkenshoek van 201 miljoen BEF toch nog 383,5 miljoen BEF teruggekregen. Uiteindelijk hebben zij dus nog winst gerealiseerd.

2.2.3. Gevolgen voor de kredietverstrekker

Een consortium van banken had een kredietfaciliteit van 13 miljard BEF verleend (een basiskrediet van 10,2 miljard BEF en een stand-by-krediet van 2,8 miljard BEF). Aan dit krediet waren een variabele rente⁴²⁹ en een contractuele winst- en risicomarge gehecht.

Uiteindelijk werd maar een basiskrediet ten bedrage van 8,8 miljard BEF opgenomen (zie de bovenstaande tabel). Samen met het stand-by-krediet bedroeg het totaalbedrag van de lening 11 miljard BEF. In het kader van de minnelijke regeling verleende het Vlaams Gewest zijn waarborg voor het volledige bedrag van de lening. In ruil verminderde het bankenconsortium zijn winst- en risicomarge van 0,7 % tot 0,2 %. Het betaalde het Gewest bovendien 63,5 miljoen BEF⁴³⁰.

⁴²⁸ 148e Boek van het Rekenhof aan de Vlaamse Raad, p. 128-133 en inleiding bij dit artikel.

⁴²⁹ De BIBOR-rente (Brusselse interbanken biedkoers voor daggeld).

⁴³⁰ Dit bedrag is in het kader van de dading overeengekomen in ruil voor de gewestwaarborg. Het werd onmiddellijk doorgestort aan de aandeelhouders van de NV Tunnel en maakt deel uit van de 383,5 miljoen BEF die door het Vlaams Gewest is betaald (zie laatste alinea van punt 2.2.1.).

2.3. Oorzaken van het falen van de alternatieve financiering en aanbevelingen voor de toekomst

2.3.1. De gewestwaarborg

Het bovengenoemde artikel 3.E.1. van de concessieovereenkomst⁴³¹ heeft rechtstreeks de veroordeling van het Vlaams Gewest door de rechtbank veroorzaakt. De opname van dit artikel in de concessieovereenkomst impliceerde in feite de verlening van de staatswaarborg aan het project. De overheid had nochtans een dergelijke waarborgverlening verboden, onder meer in :

- de oproep tot de kandidaten⁴³² voor de aanbesteding ;
- het bestek⁴³³ waarin de voorwaarden van de concessie zijn beschreven ;
- verscheidene beslissingen van het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie (MCESC) die aan de sluiting van de concessieovereenkomst voorafgingen⁴³⁴.

Het Rekenhof stelde tevens vast dat de overheid één van de aannemers uit de TV verwijderde omdat de Nationale Investeringsmaatschappij (dus de Staat) participeerde in zijn kapitaal (onrechtstreekse overheidswaarborg). Aanvankelijk was het zelfs de bedoeling de algemene aannemingsvoorwaarde die erin bestaat dat de aannemer een herziening van de overeenkomst kan vragen wegens omstandigheden die hij redelijkerwijze niet kon voorzien bij het sluiten van de overeenkomst⁴³⁵, contractueel uit te sluiten. Op grond van een extern juridisch advies, werd echter geoordeeld dat dit strijdig was met de wetgeving en reglementering op de overheidsopdrachten.

⁴³¹ Artikel 3. E. 1 luidt : *Indien de totale concessieschuld binnen de krediettermijn van de rollover-lening (12 jaar) het beschikbare totaalbudget (13.000 miljoen F) zou overschrijden omwille van de onbeschikbaarheid of de ontoereikendheid van de werkelijke inkomsten, dan zullen de bedragen van deze overschrijding in mindering worden gebracht op de aan het Bestuur verschuldigde retributie. Indien de retributie ontoereikend zou zijn, zal het Bestuur ervoor zorgen dat de nodige kredieten ter beschikking worden gesteld. Vanaf het ogenblik dat dergelijke voorafnames op de retributie optreden tot op het ogenblik waarop zij zijn terugbetaald, zal het totale netto-overschot van de concessie aan het Bestuur worden afgedragen. Indien de consolidatiemogelijkheden van de concessie (...) worden overschreden omwille van de onbeschikbaarheid of de ontoereikendheid van de werkelijke inkomsten, geldt hetzelfde mechanisme als hierboven aangehaald ingeval van een overschrijding van het beschikbare totaalbudget (...).*

⁴³² De beperkte offerteaanvraag voor de bouw van de Liefkenshoektunnel vermeldde uitdrukkelijk dat de financiering zou gebeuren zonder rechtstreekse tegemoetkoming of waarborg van de Staat. De financiering zou het leenvermogen van de Staat niet bezwaren (Supplement op het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen Nr. S 122/16 d.d. 30 juni 1983).

⁴³³ Het bestek nr. C 84 B 36 stelt ondubbelzinnig dat de financieringen, zowel van de investering als van de uitbating, worden verzekerd door de vergunninghouder zonder enige tussenkomst van de Staat.

⁴³⁴ Op 11 oktober 1984 beslist het MCESC : *Er mag geen enkele tussenkomst van de Staat voorzien zijn, te welken titel ook (rechtstreekse of onrechtstreekse staatswaarborg, enz).* Op 20 december 1984 stelde het voor de goedkeuring van een concessievoorstel als voorwaarde : *de tijdelijke vereniging ziet contractueel af van elke mogelijke tussenkomst van de Staat, inclusief de tussenkomst die de vorm zou aannemen van een beroep op art. 16 voor economische en financiële omstandigheden (rentetarieven, inflatie, verkeersdichtheid ...).*

⁴³⁵ Artikel 16, § 2, van het ministerieel besluit van 10 augustus 1977 houdende vaststelling van de algemene aannemingsvoorwaarden van de overheidsopdrachten van werken, leveringen en diensten (AAV).

Het MCESC heeft de concessieopdracht op 26 september 1985 goedgekeurd na advies van een werkgroep met vertegenwoordigers van de administratie, verschillende ministeriële kabinetten en de Inspectie van Financiën. Geen enkele partij heeft bezwaar geuit tegen artikel 3.E.1⁴³⁶.

Artikel 3.E.1 overschrijdt het herzieningsrecht van de algemene aannemingsvoorwaarden : het legde de onvoorzienbare omstandigheden, het belangrijk nadeel en de te vergoeden schade contractueel vast. De rechter heeft daardoor, tegengesteld aan de vigerende cassatierechtspraak⁴³⁷ en het speciale karakter van een concessie negerend, alle verliezen ten laste van het Gewest gelegd. Het Rekenhof meent dan ook dat de overheid bij echte alternatieve financieringen, die de bedoeling hebben staatstegemoetkomingen te weren, contractuele bepalingen als artikel 3.E.1 en zelfs die van artikel 16 van de algemene aannemingsvoorwaarden (herzieningsrecht) zou moeten kunnen uitsluiten. Dit laatste vergt echter een aanpassing van de wet- en regelgeving op de overheidsovereenkomsten.

2.3.2. *Onrealistische ramingen van tunneltrafiek en tolopbrengsten*

Het bestuur heeft tijdens de voorbereiding van het project prognoses uitgewerkt over de waarschijnlijke tunneltrafiek. Het onderscheidde daarbij licht (personenwagens) en zwaar verkeer (vrachtwagens) en combineerde dit met de verschillende toltarieven. Aldus ontstond een raming van de mogelijke opbrengsten, die de leefbaarheid van het project moest bewijzen. De geraamde opbrengsten zijn opgenomen in de concessieovereenkomst.

De onderstaande tabel vergelijkt deze raming over de 18 concessiejaren met de werkelijkheid en de Citec-verkeersscenario's (scenario werkelijke trafieken en opbrengsten in 1991-1993 en trendscenario voor de volgende jaren bij ongewijzigd beleid).

⁴³⁶ De nota van de vergadering van de werkgroep van 19 september 1985 stelde : *Tijdens de bouwperiode blijft artikel 16 van kracht. De bijhorende franchises, verbonden aan de bepalingen van het ministerieel besluit dat eerst belangrijk nadeel moet bestaan, blijven behouden. Ingeval van negatief afwijkende netto concessie opbrengsten (tijdens de uitbatingsperiode) zal door het mechanisme van de overeenkomst de concessie een deel van zijn concessie-winsten als franchise dienen op te offeren. De franchise kan oplopen tot 2,8 miljard frank.*

⁴³⁷ Het Hof van Cassatie (Cass. 28.9.1989, RW 1989-1990, blz. 816 en Cass. 8.3.1991, RW 1990-1991, blz. 1447) heeft in verband met de toepassing van artikel 16 AAV geoordeeld dat het recht van de aannemer op herziening overeenstemt met de verbintenis voor het bestuur, niet om het geleden nadeel te vergoeden, maar wel om de overeenkomst te herzien naargelang van de gevolgen van de omstandigheden op het verloop en de kosten van de aanneming en waarbij wordt rekening gehouden met de normaal voorzienbare bedrijfsrisico's die ten laste moeten blijven van de aannemer.

Concessieovereenkomst			werkelijkheid			Citictrend scenario ⁴²⁷			
licht zwaar*	tarief **	opbrengst ***	licht zwaar*	tarief **	opbrengst ***	licht zwaar*	tarief **	opbrengst ***	
1	2.439 802	138 769	951,98	607 87	84 395	85,59	609 87	84 395	85,59
2	2.439 802	147 823	1.018,62	1.337 213	84 351	184,65	1.332 211	84 351	184,65
3	2.269 855	186 880	1.173,48	1.889 294	84 335	256,28	1.843 289	84 335	256,28
4	2.269 855	199 942	1.255,62	2.212 408	83 332	317,97	2.221 411	83 332	320,58
5	2.269 855	212 1.008	1.343,52				2.347 424	85 342	345,66
6	2.269 855	227 1.078	1.437,56				2.479 439	88 352	372,73
7	2.269 855	243 1.154	1.538,19				2.619 454	91 363	401,98
8	2.612 865	260 1.372	1.866,04				2.767 469	93 374	433,56
9	2.612 865	279 1.468	1.996,66				2.924 484	96 385	467,69
10	2.612 865	298 1.570	2.136,43				3.089 501	99 396	504,55
11	2.612 865	319 1.680	2.285,98				3.215 554	102 408	554,11
12	2.612 865	341 1.798	2.445,99				3.346 612	105 420	609,05
13	2.969 978	365 1.924	2.965,09				3.483 676	108 433	670,04
14	2.969 978	391 2.059	3.172,65				3.625 748	111 446	737,79
15	2.969 978	418 2.203	3.394,73				3.773 826	115 459	813,13
16	2.969 978	447 2.357	3.632,36				3.927 913	118 473	896,96
17	2.969 978	479 2.522	3.886,63				4.087 1.010	122 487	990,33
18	2.657 890	640 3.238	4.583,05				4.254 1.116	125 502	1.094,41

* Voertuigen per jaar, in duizenden.

** Exclusief BTW

*** In miljoen BEF

Vooral de lagere toltarieven en de lage vrachtwagentrafiek hebben de minder-ontvangst veroorzaakt. Het bestuur stoelde de trafiekraming op de aanleg van een aantal verbindingswegen. De verbindingssas met de autosnelweg E17 is echter nog steeds niet gerealiseerd. Dit heeft de leefbaarheid van de tunnelexploitatie in belangrijke mate beïnvloed. Ook de jaarlijkse inflatie van 7 % als basis voor de tariefverhoging was overdreven.

2.3.3. Te grote betrokkenheid van de overheid

Door een te sterke betrokkenheid bij de conceptie en de realisatie van het Liefkenshoekproject, heeft de overheid zich pre-contractueel en contractueel aansprakelijk gemaakt. Zij nam met artikel 3.E.1 van de concessieovereenkomst het risico financieel te moeten tegemoetkomen als de concessie de houder niet de vereiste inkomsten zou opleveren. Bovendien zijn de krachtlijnen en modaliteiten van de kredietovereenkomst vastgelegd in de concessieovereenkomst, waardoor het bestuur zich akkoord heeft verklaard met de bekomen financieringsvoorwaarden.

Het bestek bepaalde dat de kandidaat-concessiehouder kon rekenen op de waarschijnlijke uitbouw van de verkeersinfrastructuur in de omgeving van Antwerpen en het havengebied in het bijzonder. De verkeerseconomische studie heeft daarenboven in haar premisse de verwezenlijking van de verbinding met de E3 (nu E17) als uitgangspunt genoemd. Aldus is het vrijblijvende karakter van de verkeers- en leefbaarheidsprognoses aangetast.

Het bestuur is tijdens de bouwfase ook te veel als bouwheer opgetreden, terwijl het in eerste instantie de concessiehouder was die de bouwrisico's diende te dragen. Zo heeft de administratie regelmatig bouwwijzigingen bevolen die afweken van het contract. Deze bijstellingen hebben vaak aanleiding gegeven tot meerkosten, die deels ook in de investeringskosten werden verrekend. Dit heeft het uiteindelijke resultaat negatief beïnvloed.

Enkele belangrijke wijzigingen en meerwerken waren te wijten aan door de aannemer in zijn inschrijving opgenomen conceptiefouten of minimalistische (goedkope) technische oplossingen. Aangezien hij ook met het ontwerp en de studie van het bouwwerk was belast, zou hij voor dergelijke verrekeningen een deel van de financiële gevolgen moeten dragen. Het Rekenhof heeft dan ook betreurd dat de concessieovereenkomst geen verbod inhield wijzigingen ten gevolge van conceptiefouten of onvolledigheden in de inschrijving rechtstreeks of onrechtstreeks (via de investeringskosten) te verhalen op de opdrachtgever. Het is tenslotte normaal dat bij een alternatieve financiering ook de aannemer-concessiehouder op dit vlak enig risico draagt⁴³⁸.

2.3.4. Een onvoldoende prijzencontrole tijdens de bouwfase

Het bestuur heeft onvoldoende de naleving van het contractuele verbod winst op de aanneming in de investeringskosten te verrekenen, kunnen controleren. Een dergelijke controle is alleen mogelijk middels een verificatie van de boekhouding van de concessiehouder⁴³⁹. Een dergelijke verificatie is tijdens de bouwfase nooit uitgevoerd. De kans dat de aannemers reeds tijdens de bouwperiode winsten hebben gerealiseerd is reëel, gelet op het aanzienlijke aantal verrekeningen, O.P.-posten en bijkomende onderhandse opdrachten. Door de deficitaire toestand van de concessie en de overheidstegemoetkoming ingevolge artikel 3.E.1 zijn die nageenough volledig ten laste van het Vlaams Gewest.

⁴³⁸ Zie het 148e Boek van het Rekenhof aan de Vlaamse Raad, p. 120-127.

⁴³⁹ Zoals voorgeschreven in artikel 7 van het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aannemingen van werken, leveringen en diensten.

3. Algemene slotbeschouwing

De onderhavige *alternatieve financiering* heeft geen evenwichtige risicoverdeling teweeggebracht, daar alle financiële risico's naar het Gewest zijn toegeschoven. Zodoende heeft enkel de overheid bij het project miljardenverliezen geleden. De privé-partners, aannemers en het bankenconsortium hebben uiteindelijk nog winst gemaakt⁴⁴⁰, zij het veel minder dan wat zij oorspronkelijk verwachtten.

Zonder het bovengenoemde artikel 3.E.1, dat ondubbelzinnig een staatswaarborg inhield, hadden de banken waarschijnlijk de kredietovereenkomst niet getekend en was het project vermoedelijk niet doorgegaan.

In elk geval moet de overheid er in de toekomst over waken dat haar financiële engagement bij alternatieve financieringen, waarvoor de gewestbegrotingen geen middelen bevatten, nihil blijft.

De bepalingen van artikel 16, § 2, van de algemene aannemingsvoorwaarden vormen hiervoor een obstakel. Het erin gehuldigde principe van de imprevisie-leer wordt noch in het burgerlijk, noch in het administratief recht aanvaard, indien zij niet uitdrukkelijk is bedongen. Het Rekenhof meent bijgevolg dat de wetgever in een eventuele uitsluiting van de toepassing van dit artikel voor concessieopdrachten zou moeten voorzien.

⁴⁴⁰ Zie de punten 2.2.2 en 2.2.3 van het artikel.

DE VLAAMSE VERVOERMAATSCHAPPIJ DE LIJN (VVM)

Op 19 april 1994 heeft het Rekenhof de Vlaamse Raad een verslag bezorgd over zijn controle op de verrichtingen van de VVM in de periode van 1 januari 1991 tot 31 december 1993. In het Boek van het Rekenhof 1994 heeft het de decreetgever de resultaten medegedeeld van een tweede auditrapport, toegespitst op het project Punt aan de Lijn⁴⁴¹.

Op 20 februari 1995 heeft de Subcommissie voor Financiën en Begroting van de Vlaamse Raad beide verslagen uitvoerig geanalyseerd en besproken. Tijdens deze vergadering, bijgewoond door vertegenwoordigers van het Rekenhof en van de VVM, alsook door de Vlaamse Minister van Verkeer, is de verder evolutie van de financiële situatie van de VVM toegelicht.

Op 11 april 1995 heeft de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting de jaarrekeningen 1993 van de VVM aan het Rekenhof voorgelegd. Zij zijn, met een samenvatting van de opmerkingen van het Rekenhof, weergegeven in de bijlage bij dit Boek.

Op 5 januari 1995 had de Vlaamse Minister van Verkeer reeds op het tweede auditverslag van het Rekenhof over het project Punt aan de Lijn geantwoord. Dit antwoord en de repliek erop van het Rekenhof d.d. 27 januari 1995 zijn weergegeven in het vervolgartikel Audit van het project Punt aan de Lijn, verder in dit Boek.

In de periode van oktober 1994 tot en met januari 1995 heeft het Rekenhof ten slotte een analyse gemaakt van de uitbesteding door de VVM van geregelde vervoerprestaties in Vlaanderen aan privé-exploitanten. Het heeft zijn opmerkingen op 30 mei 1995 aan de Vlaamse Minister van Verkeer medegedeeld. Deze opmerkingen zijn samengevat in het artikel Het verpachtingssysteem voor het geregeld vervoer in Vlaanderen, verder in dit Boek.

⁴⁴¹ Stuk 11 (1994-1995) - Nr. 1 van 18 oktober 1994, p. 151-159.

HET VERPACHTINGSSYSTEEM VOOR HET GEREGLD VERVOER IN VLAANDEREN

Voor het geregeld vervoer in Vlaanderen laat de Vlaamse Vervoermaatschappij (verder afgekort tot : VVM) vervoerprestaties verrichten door privé-autobusondernemingen (in 1994 goed voor ruim 3,1 miljard BEF). Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de betrokken contracten onderhands gesloten zijn voor een onbepaalde duur, op grond van een uit 1978 daterend NMVB-lastenkohier. De bezoldiging van de verhuurder is gebaseerd op een oud systeem van standaardkostprijsbepaling.

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de VVM met de instandhouding van dit verpachtingssysteem belangrijke overheidsopdrachten aan de vrije concurrentie onttrekt. De VVM moet dan ook een ruime mededinging organiseren, volgens de procedures bepaald in de wetgeving op de overheidsopdrachten. Ook uit economisch oogpunt is het regulerende effect van de mededinging verkiesbaar boven het bestaande prijsvormingssysteem. Het huidige verpachtingssysteem garandeert geenszins een aanvaardbare en gerechtvaardigde prijs.

Het Rekenhof is niet akkoord gegaan met de stelling van de Commissie voor de Overheidsopdrachten. Die commissie beschouwt de contracten als concessies van openbare dienst, waarop de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten niet verplicht van toepassing is.

Het heeft de VVM geadviseerd alle bestaande contracten op te zeggen en op half-lange termijn (5 jaar) een ruim beroep op de mededinging te organiseren, met gelijke kansen voor alle privé-autobusondernemingen. Het acht de maatregelen die de VVM de Vlaamse Minister van Verkeer heeft voorgesteld, ontoereikend en onaanvaardbaar : ze maken immers de onbeperkte verlenging van de bestaande overeenkomsten mogelijk.

De VVM heeft gerepliceerd het standpunt van het Rekenhof niet vrijwillig te zullen volgen, aangezien het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap haar standpunten heeft bevestigd.

1. Inleiding

In de periode van oktober 1994 tot en met januari 1995 heeft het Rekenhof een analyse en evaluatie gemaakt van het systeem dat erin bestaat voor het geregeld vervoer in Vlaanderen vervoerprestaties te laten verrichten door privé-exploitanten (ook pachters of verhuurders genoemd). De uitvoering van deze vervoerprestaties geschiedt overeenkomstig contracten (pachtovereenkomsten of verhuurovereenkomsten), onderhands gesloten op grond van een uit 1978 daterend NMVB-lastenkohier. De overeenkomsten - waarvan de meeste reeds vele jaren geleden ontstonden - werden door de NMVB en MIVA voor een onbepaalde duur aangegaan, met een opzeggingstermijn van minstens vijf jaar. Bij de regionalisering heeft de VVM ze overgenomen en voortgezet. De bezoldiging van de verhuurder omvat maandelijkse vaste en variabele kosten per kilometer. De raad van bestuur van de VVM bepaalt deze standaardkostprijs, na advies van de Contactcommissie Geregeld Vervoer⁴⁴². In 1994 verrichtten 90 verschillende pachters ruim 3,1 miljard BEF vervoerprestaties (108 contracten) voor rekening van de VVM.

⁴⁴² Opgericht bij ministerieel besluit van 30 augustus 1985. In deze commissie hebben zitting : afgevaardigden van het Ministerie van Verkeerswezen, de Belgische Vereniging voor Gemeenschappelijk Stads- en Streekvervoer, de NMVB en de Federatie van Belgische Autobus- en Autocarondernemers.

Het Rekenhof heeft zijn auditresultaten op 23 maart 1995 aan de directeur-generaal van de VVM overgelegd⁴⁴³. Diens antwoord van 11 mei 1995 werd verwerkt in het verslag dat het Rekenhof op 30 mei 1995 aan de Vlaamse Minister van Verkeer heeft gestuurd. Al op 22 maart 1995 had het Rekenhof deze minister, alsook de Eerste Minister, medegedeeld dat het niet akkoord kon gaan met de stelling van de Commissie voor de Overheidsopdrachten. Die commissie had in haar advies van 25 november 1994 aan de Vlaamse Minister van Verkeer het standpunt ingenomen dat de onderhavige contracten als concessies van openbare dienst moeten worden beschouwd, waarop de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten niet verplicht van toepassing is.

2. Juridische aspecten van het verpachtingssysteem

2.1. Vaststellingen

2.1.1. De contractuele bepalingen van de oude contracten

Nagenoeg alle bestaande verpachtingen geschieden volgens overeenkomsten (opgemaakt van 1986 tot 1991) die de vroegere contracten voortzetten. Die vroegere, veelal onderhandse, contracten had de NMVB meestal in 1977 overgenomen van de NMBS. Volgens de VVM bepaalde de Contactcommissie Geregeld Vervoer, die advies moest uitbrengen aan de minister, zowel de prijzen als de contractvoorwaarden. De toenmalige NMVB had geen beslissingsbevoegdheid en kon aldus haar visie op de formules en parameters niet doordrukken. De contracten verwijzen telkens naar de voorwaarden omschreven in het *Lastenkohier voor het huren van motorvoertuigen met chauffeurs bestemd voor de exploitatie, voor rekening van de NMVB, van de openbare autobusdiensten, d.d. 1 maart 1978*. Met toepassing van artikel 30 van haar oprichtingsdecreet, moest de VVM als rechtsopvolger van de NMVB, de contracten voortzetten.

De belangrijkste kenmerken van de contracten zijn (volgens de artikelen van het kohier) :

- zij zijn onderhands gesloten met verwijzing naar de wetgeving op de overheidsopdrachten⁴⁴⁴ ;
- zij slaan enkel op *het huren van motorvoertuigen met chauffeurs, bestemd voor de exploitatie van geregeld vervoer voor rekening van de NMVB*, niet op de exploitatie van de autobuslijnen, die in handen blijft van de NMVB⁴⁴⁵ ;
- zij zijn gesloten voor onbepaalde duur en kunnen enkel worden opgezegd mits een vooropzegtermijn van 5 jaar in acht genomen wordt⁴⁴⁶ ;

⁴⁴³ Het auditverslag van het Rekenhof sloot aan op wat de Vlaamse Raad vernam in het *Verslag van het Rekenhof over de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (VVM)* van 19 april 1994 (p. 22-24).

⁴⁴⁴ Wet van 14 juli 1976 ; koninklijk besluit van 22 april 1977 en ministerieel besluit van 10 augustus 1977.

⁴⁴⁵ In de praktijk rijden dan ook verschillende pachters op dezelfde lijnen en worden hierop soms ook bussen van de VVM ingezet.

⁴⁴⁶ De contractduur mag evenwel de duur van de machtiging van de NMVB voor de autobusdienst niet overschrijden. Bij intrekking van deze machtiging van overheidswege of in geval van vermindering of afschaffing van diensten ten gevolge van herstructureren van het openbaar vervoer, is het contract zonder vergoeding ontbindbaar, met een vooropzegtermijn van 6 maand.

– zij vermelden de pachtlijnen, maar de verhuurder verbindt zich ertoe op vraag van de NMVB ritten uit te voeren op andere autobuslijnen ; van een gewaarborgd minimumaantal kilometers of exclusieve rechten op bepaalde lijnen is geen sprake ;

– het aantal vervoerde reizigers heeft geen invloed op de vergoeding van de verhuurder ; de privé-autobusonderneming krijgt voor de verhuur van haar autobus een vergoeding volgens een systeem van standaardkostprijsberekening (wijzigingen van parameters worden overeengekomen in de Contactcommissie voor Geregeld Vervoer) ;

– de voertuigen zijn geïdentificeerd en de verhuurder staat in voor de levering en het onderhoud ervan ;

– de verhuurder moet zijn personeel de lonen en sociale voordelen uitbetalen die in aanmerking worden genomen bij de berekening van de kilometerprijs ; zij komen tot stand in overleg met de sociale partners en zijn hoger dan die in de gewone autobussector voor privé-vervoer.

De MIVA had maar één contract met een privé-exploitant voor enkele stadslijnen in Antwerpen. Het dateert van 1976 en is geactualiseerd in 1985 en in 1993. In tegenstelling tot de NMVB-contracten, die *het huren van voertuigen met chauffeur* betreffen, is in het MIVA-contract uitdrukkelijk sprake van het *verpachten* van welbepaalde lijnen. De privé-autobusonderneming verkreeg aldus een zeker exclusiviteitsrecht. Het betrof eveneens een contract van onbepaalde duur, opzegbaar mits inachtnaam van een vooropzegtermijn van 10 jaar. Voor het overige heeft dit contract dezelfde kenmerken als die gesloten door de NMVB.

2.1.2. De door de VVM nieuw gesloten overeenkomsten

De VVM heeft vooral de bestaande contracten *stilzwijgend* verlengd. Zij heeft voor het klassieke openbare vervoer geen nieuwe contracten meer gesloten. Wel wijzigen contracten regelmatig bij de vervanging van afgeschreven bussen. Zo zijn in 1993 en 1994 respectievelijk 71 en 22 nieuwe voertuigen ingezet. Telkens past de maatschappij ook de vergoeding aan de nieuwe situatie aan. Voor deze wijzigingen stelt zij geen nieuwe contracten op. Zij regelt ze administratief door briefwisseling met de verhuurder en aan de hand van een *technische fiche*, die het nieuwe voertuig en de aangepaste vergoeding vermeldt. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de opzegging van contracten in enkele gevallen kon worden omzeild door een wijziging van de participaties in de betrokken firma's⁴⁴⁷.

De entiteiten dragen in het kader van de bestaande contracten ook bijkomende prestaties op (via ritorders), die soms betrekking hebben op bijzondere vormen van geregeld vervoer (leerlingenvervoer, zwembaddiensten, vervoer voor PMS-centra). Ook die vergoedt de VVM tegen de standaardkilometerprijs of een afgeleide ervan. In de entiteiten Limburg en Antwerpen bestaan voorts zogenaamde *L-contracten*. Ook hier steunt de vergoeding op de standaardkostprijsformule, maar voor de ingezette bussen worden geen vaste kosten (bv. afschrijvingen) aangerekend. In Antwerpen zijn deze contracten overwegend aan de bestaande exploitanten gegund. Voor ontdubbelingsritten op spitsuren doet de VVM in Limburg ook een beroep op andere verhuurders. Soms organiseert zij hiervoor een beperkte mededinging, zonder echter de prijs in concurrentie te stellen.

⁴⁴⁷ Op 16 maart 1994 heeft de VVM een contract opgezegd wegens grove nalatigheden van de verhuurder. Op 29 september 1994 is de opzegging ongedaan gemaakt, nadat de firma was overgelaten aan andere bestuurders. In een ander geval stemde de VVM in met de feitelijke uitvoering van een contract door een andere firma, die de aandelen van de oorspronkelijke firma had overgenomen.

Voor nieuwe vormen van lijnvervoer (bv. de snelbussen in Limburg) zijn eind 1991, na een rondvraag bij alle bestaande exploitanten, nieuwe contracten gesloten. Volgens de VVM was een dergelijke prijsaanvraag voldoende algemeen. De vooropgestelde vergoeding was echter gebaseerd op de standaardkostprijsformule en werd niet in concurrentie gesteld.

Ook voor de belbus in Landen heeft de VVM medio 1994 een nieuw contract gesloten. Het wees dit, in afwachting van een aanbesteding (die inmiddels nog steeds niet heeft plaatsgehad), onderhands aan een bestaande pachter toe. Volgens de VVM gaat het hier om een proefproject.

2.2. Opmerkingen

2.2.1. De toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten

De Commissie voor Overheidsopdrachten heeft de Vlaamse Minister van Verkeer op 25 november 1994 geadviseerd dat de wetgeving op de overheidsopdrachten niet moet worden toegepast op de verpachtingen voor geregeld vervoer, daar zij als concessies van openbare dienst moeten worden beschouwd. Zij stelde dat een contract tot uitvoering door een privé-onderneming van een opdracht die door de wet aan de overheid te beurt is gevallen, waardoor deze onderneming in de plaats komt van de overheid en in rechtstreeks verband staat met de gebruikers, moet worden gekwalificeerd als een *concessie van openbare dienst*. Het Rekenhof heeft de Eerste Minister en de Vlaamse Minister van Verkeer er op 22 maart 1995 op gewezen dat er maar sprake is van een concessie van openbare dienst als de privé-onderneming werkelijk de dienst ten laste neemt en ter zake gedurende een bepaalde termijn over een zekere autonomie beschikt. Bovendien moet er een band zijn tussen de ontvangsten vanwege de gebruikers van de openbare dienst en de vergoeding die de privé-onderneming voor de dienst krijgt. Het Rekenhof meent dat, gelet op de kenmerken van de overeenkomsten (zie punt 2.1.1), de verpachtingen voor geregeld vervoer niet aan deze voorwaarden voldoen.

Het Rekenhof heeft er verder op gewezen dat de ruime interpretatie die de Commissie voor de Overheidsopdrachten aan het begrip concessie van openbare dienst geeft, de wet van 24 december 1993 op sommige overheidsopdrachten uitholt. Die wet definieert overheidsopdrachten voor aanneming van diensten. Zij somt deze *diensten* op in haar bijlage 2. Vele in deze bijlage opgesomde diensten zouden volgens de definitie van de commissie buiten het toepassingsgebied van de wetgeving op de overheidsopdrachten kunnen vallen. Noch uit de wettekst zelf, noch uit de voorbereidende werken van de wet blijkt dat de wetgever een dergelijke beperking heeft gewild.

Ook de Europese richtlijnen⁴⁴⁸ stellen concessies van diensten niet buiten hun toepassingsveld. Deze richtlijnen overwegen wel dat zij enkel contractuele dienstverleningen bedoelen, niet die gegund op grond van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen. Het Rekenhof heeft dan ook geconcludeerd dat wanneer openbare diensten, zoals bedoeld in bijlage 2 van de wet van 24 december 1993, door overheidsdiensten enkel en alleen op basis van een *schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel* aan een privé-onderneming worden gegund, de wetgeving op de overheidsopdrachten moet worden nageleefd. De onderhavige VVM-huurcontracten vallen hieronder. Het Rekenhof begrijpt dat het standpunt van de commissie mede is ingegeven door de bezorgdheid dat verschillende Lid-staten van de EU dergelijke opdrachten niet in de vorm van een overeenkomst gunnen en hiervoor ook geen mededinging op Europees niveau organiseren. Er is ook gewezen op het feit dat uiteindelijk noch de Raad van de EU, noch het Europees Parlement het voorstel van de Europese Commissie om ook concessies van openbare diensten aan de regelen inzake de overheidsopdrachten te onderwerpen, hebben gevolgd. Het is echter niet de rechtsleer of de Commissie voor de Overheidsopdrachten, maar de wetgever, die de beleidsoptie kan nemen dat de Belgische wetgeving niet verder dient te gaan dan de EG-reglementering.

2.2.2. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De commissie heeft wel gesteld dat de VVM bij het verpachten van de lijnen niet willekeurig mag handelen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen. Dit impliceert dat zij een zo ruim mogelijke mededinging moet organiseren, na een voldoende bekendmaking en met gelijke kansen en een gelijke behandeling van alle gegadigden. Dit standpunt deelde het Rekenhof al in zijn Verslag over de VVM aan de Vlaamse Raad mede. Het heeft aanbevolen ter zake de wetgeving op de overheidsopdrachten te volgen, die beproefde technieken biedt voor een optimale concurrentie, doorzichtigheid, motivering en zuinigheid.

2.2.3. De wet tot bescherming van de mededinging

Het Rekenhof heeft de minister gevraagd of hij de onderwerping van de vergoeding aan een prijszettingssysteem dat is ontstaan op advies van een commissie met vertegenwoordigers van een beroepsvereniging, verenigbaar achtte met de wet tot bescherming van de economische mededinging⁴⁴⁹. Een dergelijk systeem maakt immers mededinging onmogelijk en bestendigt de bestaande verdeling van de opdrachten tussen de indertijd zonder mededinging aangestelde privé-ondernemingen. Het Rekenhof suggereert deze aangelegenheid aanhangig te maken bij de Dienst voor de Mededinging en het advies in te winnen van de Raad voor de Mededinging^{450 451}.

⁴⁴⁸ De richtlijnen 92/50/EEG van 18 juni 1992 (diensten) en 93/38/EEG van 14 juni 1993 (opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie).

⁴⁴⁹ Wet van 5 augustus 1991, op 1 april 1993 in werking getreden (BS 11 oktober 1991). Volgens artikel 2, § 1, ervan zijn verboden : *alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemingsverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Belgische betrokken markt of op een wezenlijk deel ervan merkbaar wordt verhinderd, beperkt of vervalst en met name die welke bestaan in a) het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- en verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden....* Dit wetsartikel is een omzetting in het Belgisch recht van artikel 85 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap.

⁴⁵⁰ Deze instanties zijn door de wetgever speciaal voor de beslechting van geschillen en problemen in verband met het mededingingsrecht bij het Ministerie van Economische Zaken ingesteld.

⁴⁵¹ Ook de wettelijkheid van het gelijkaardig prijszettingssysteem dat is opgelegd door de contactcommissie voor de bijzondere vormen van geregeld vervoer, is reeds in twijfel getrokken in juridische adviezen van de Juridische Dienst van de Algemene Administratieve Diensten van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur (nota's van 10 augustus 1992 en 3 augustus 1994) en door het advocatenbureau Puelinckx, Schiltz, Linden, Grolig (advies van 1 juli 1994).

2.2.4. De beheersovereenkomst

Sinds de regionalisering is de Contactcommissie Geregeld Vervoer niet meer werkzaam. Een Contactcommissie Geregeld Vervoer voor het Vlaams Gewest is nog niet formeel opgericht. De adviezen van de op informele wijze samengestelde commissie hebben bijgevolg geen rechtskracht. De VVM-beheersovereenkomst bepaalt echter uitdrukkelijk dat de raad van bestuur de vergoedingen van de pachters vastlegt na het advies te hebben ingewonnen van de Commissie Geregeld Vervoer. Dit wijkt af van de regeling in de contracten met de pachters, waarbij de maandelijkse en variabele kosten *herzien worden overeenkomstig de wijzigingen der parameters weerhouden door de contactcommissie van geregeld vervoer, die vergadert onder de voogdij van het Ministerie van Verkeerswezen*. Deze anomalie dient bijgevolg te worden rechtgezet.

Inmiddels heeft het Rekenhof de bewering van de VVM nagetrokken dat zij handelt in overeenstemming met de bepalingen van de beheersovereenkomst en dat zij de markt raadpleegt bij elke nieuwe verpachting⁴⁵². Het heeft echter vastgesteld dat de VVM tot dusver de markt nog nooit heeft geraadpleegd zoals dit in de beheersovereenkomst is bedongen. Bovendien werd in strijd met de geest van de beheersovereenkomst gehandeld door :

- de uitvoering van bestaande contracten in geval van stopzetting van handelszaak en wanprestaties van de verhuurder, over te laten aan andere personen ;
- de pachters toe te laten de uit dienst te nemen voertuigen te vervangen door nieuwe, waarbij het voorwerp en de prijs van de contracten grondig worden gewijzigd ;
- in het kader van de bestaande contracten systematisch nieuwe opdrachten te laten uitvoeren ;
- de toewijzing van zogenaamde L-contracten zonder de prijs aan de markt te toetsen ;
- de onderhandse toewijzing van nieuwe vormen van geregeld vervoer, zoals de belbus in Landen.

2.3. Besluit

De instandhouding van het bestaande verpachtingssysteem voor het geregeld vervoer in Vlaanderen, waardoor belangrijke overheidsopdrachten (met een waarde van ruim 3,1 miljard BEF per jaar) aan de vrije concurrentie worden onttrokken, is juridisch niet verantwoord. Een ruime mededinging, volgens de procedures bepaald in de wetgeving op de overheidsopdrachten, moet georganiseerd worden.

⁴⁵² Artikel 7, § 3, van de beheersovereenkomst stipuleert dat de VVM een evaluatie moest maken om de contracten aan het vrije marktmechanisme te toetsen, onder meer rekening houdende met de wetgeving op de overheidsopdrachten. In ieder geval diende zij bij elke nieuwe verpachting een ruim beroep op de mededinging te organiseren.

3. Economische aspecten

3.1. Vaststellingen

Het belang van de verpachtingen blijkt uit de onderstaande tabel.

	1993	1994
Vergoedingen	3.155.169.000 BEF	3.138.665.000 BEF
Kilometers (inclusief ledige)	40.493.000 km	40.080.000 km
gemiddelde vergoeding/km	77,9 BEF/km	78,3 BEF/km
aantal contracten	108	108
aantal verhuurders	90	90

In tegenstelling tot de stijgende tendens van de voorgaande jaren, is het totale bedrag aan vergoedingen in 1994 licht gedaald, vooral door een vermindering van het aantal gereden kilometer. Hoewel de standaardkostprijs in 1994 niet werd verhoogd, is de gemiddelde kilometervergoeding gestegen, dit vooral door het vergoeden van de afschrijvingskosten van de voertuigen van de verhuurders op grond van de werkelijke kosten. De vervanging van oude voertuigen door nieuwe, duurdere autobussen, werkt hierbij kostprijsverhogend.

De belangrijkheid van de contracten, zowel in kilometers als in totale jaarlijkse kostprijs, verschilt aanzienlijk. De *grootste* verhuurder realiseerde in 1994 een totale omzet van 176,9 miljoen BEF (5,6 % van het totaal) ; de *kleinste* amper 1 miljoen BEF (0,03 % van het totaal). De tien grootste pachters (11 %) stonden in voor 33 % van de omzet. De mate waarin de vergoedingen en kilometers geconcentreerd zijn bij een beperkt aantal verhuurders, verschilt eveneens van entiteit tot entiteit. Zij is het hoogst in de entiteit Vlaams-Brabant, waar de twee grootste verhuurders instaan voor 42 %. De entiteit Oost-Vlaanderen verwezenlijkte de meest gelijkmatige spreiding tussen de verschillende verhuurders⁴⁵³. Deze prestatieverdeling vindt volgens de VVM zijn oorsprong bij de overname van de autobussen van de NMBS in 1977. Op dat ogenblik bedroeg de verhouding *eigen vervoer van de NMVB versus vervoer door privé-exploitanten* 60-40.

De Vlaamse Contactcommissie voor Geregeld Vervoer heeft tot eind 1994 viermaal een standaardkostprijs vastgesteld. Op 1 januari 1993 werd hij vastgesteld op 76,8079 BEF/km. De gemiddelde werkelijk betaalde kilometerprijs blijkt over het algemeen iets hoger te liggen dan de standaardkostprijs, maar de in de contactcommissie vastgestelde standaardkilometerprijs benadert sterk de gemiddeld uitbetaalde prijs.

Zowel tussen de entiteiten als tussen de pachters onderling verschillen de betaalde kilometervergoedingen sterk (incl. vaste kosten). Zo betaalde de entiteit Antwerpen in 1994 gemiddeld de hoogste vergoeding (88,5 BEF/km) ; de entiteit Limburg de laagste (63,3 BEF/km). Tussen de pachters variëren de vergoedingen van 55,9 BEF/km tot 160,8 BEF/km. De belangrijkste factoren die deze verschillen bewerkstelligen zijn :

- de aard, het aantal en de prijs van de aangekochte voertuigen ; voor elk type van voertuig (gelede bus, standaardbus, midibus,...) bestaat er trouwens een ander typecontract ;

⁴⁵³ Deze vaststellingen behoeven relativering, aangezien het voorkomt dat verschillende firma's dezelfde aandeelhouders en leiding kennen.

- de moeilijkheidsgraad van de vervoerprestaties, met als belangrijkste deelfactor de commerciële snelheid ;
- de dode tijd, waartijdens de chauffeurs niet rijden, maar vergoed worden (vb. tussen twee ritten) ;
- het prestatietijdstip (weekdag versus weekend, dag versus nacht).

3.2. Algemene opmerkingen van het Rekenhof

De VVM heeft haar economische evaluatie van het bestaande systeem van standaardkostprijs beperkt tot een vergelijking van de kostprijs van vervoer in eigen beheer met dat door de verhuurders (eind 1993). Zij concludeerde dat de kilometerprijs vergelijkbaar was.

Het Rekenhof relateert deze conclusie : de VVM berekende haar kilometerprijs niet aan de hand van een gedetailleerde, analytische kostprijsberekening. Zij ging bovendien niet na of de aan de privé-exploitanten betaalde standaardkilometerprijs de werkelijke (concurrentiële) marktprijs weerspiegelt⁴⁵⁴. Het Rekenhof onderstreept andermaal dat enkel het prijsregulerende effect van een zo ruim mogelijke mededinging een objectieve en betrouwbare waardemeter kan zijn⁴⁵⁵.

Het prijszettingssysteem is gebaseerd op oude theoretische berekeningen en omzettingen, waarvan de oorsprong te duister is om van een betrouwbaar en doorzichtig systeem te kunnen gewagen. Op de VVM kennen en begrijpen weinigen het systeem grondig. De documentatie is summier. Enerzijds is het zo dat door de vaste bezoldiging een produktiever inzet van personeel en materieel door de pachters niet noodzakelijk de VVM ten goede komt. Anderzijds bestaat het risico dat de pachters niet redeneren in termen van zuinigheid, produktiviteit of competitiviteit, maar erop uit zijn het maximum uit de kostprijsformule te halen. Bij ontstentenis van mededinging, zouden de aangerekende kosten overigens beter met bewijsstukken verantwoord worden, i.p.v. met forfaitaire kostprijsformules.

3.3. Specifieke opmerkingen t.a.v. de parameters

Het Rekenhof heeft een analyse gemaakt van de verschillende kostencomponenten waarmee bij de bepaling van de standaardkostprijs rekening wordt gehouden. De onderstaande tabel geeft het resultaat van deze analyse weer.

⁴⁵⁴ Zie ook het *Verslag van het Rekenhof over de VVM*, gericht aan de Vlaamse Raad op 19 april 1994 (p. 24)

⁴⁵⁵ Ook de summiere analyse van de kostprijscomponenten van de standaardkilometerprijs, opgenomen in een nota van de VVM aan de Vlaamse Minister van Verkeer d.d. 4 augustus 1994 (pp. 3-4), leidt volgens het Rekenhof niet tot het besluit dat *het huidige systeem de nodige kwaliteitswaarborgen biedt tegen een aanvaardbare en gerechtvaardigde prijs*.

Tabel : componenten van standaardkostprijs

parameters		aandeel in BEF	aandeel in %
Variabel	C1 (verbruik)	6,9221	9,01
	C2 (banden)	0,7323	0,95
	C3 (onderhoud)	12,1523	15,82
	C9 (loon rijdend personeel)	37,4060	48,70
	totaal	57,2127	74,48
Vast	C4-C6 (afschrijvingen en intresten)	8,2211	10,70
	C7 (garagekosten)	2,0446	2,66
	C8 (verzekeringen)	2,5667	3,34
	totaal	12,8324	16,70
C10 Administratiekosten		7,0045	9,12
Vermindering vrijkaarten		- 0,2417	- 0,31
totaal standaardkostprijs		76,8079	100,00

Het Rekenhof heeft ook de per component in aanmerking genomen kosten op hun werkelijkheid onderzocht. In dit verband heeft het de volgende opmerkingen geformuleerd :

– Voor de berekening van sommige kosten (diesilverbruik, onderhoudskosten en garagekosten) worden verouderde formules en gegevens gebruikt die niet meer representatief zijn voor de huidige toestand.

– Voor sommige kosten (olieverbruik, verbruik van banden en afschrijvingen en intresten) worden hogere waarden in rekening gebracht dan die welke voor gelijkwaardige kosten bij de VVM konden worden gemeten.

– Het uurloon en de voordelen die in de formule in aanmerking worden genomen (goed voor 49 % van de uitgaven of ruim anderhalf miljard BEF per jaar), zijn nagenoeg identiek aan die van de VVM-chauffeurs, maar er zijn geen systematische controles die de effectieve doorbetaling ervan aan de chauffeurs van de pachters garanderen.

– Voor de omzetting van de tijdsgebonden personeelskosten van uurlonen naar kilometerprijs wordt gebruik gemaakt van een formule ter berekening van de belangrijke factor *dode tijd* (aan het stuur doorgebracht zonder rijden ; op 1 januari 1993 berekend op 59,83 % van de uren achter het stuur). Sinds de uitwerking van deze duistere formule in het begin van de tachtiger jaren is geen ernstige toetsing aan de praktijk meer gebeurd. Er zijn aanwijzingen dat op dit ogenblik de factor dode tijd aanzienlijk lager ligt dan voor de formule van de standaardkostprijs wordt aangenomen.

– Het aantal extra-betaalde nachtprestaties dat voor de berekening van de standaardkostprijs in aanmerking wordt genomen is veel te hoog en er wordt geen rekening gehouden met de verschillen die zich tussen de contracten onderling kunnen voordoen.

– Het forfait dat voor de administratiekosten (10 % van alle overige kosten) wordt in aanmerking genomen, is erg theoretisch. Bij concurrentie zou deze factor een belangrijke rol kunnen spelen. Bij een overname van de pachtprestaties door de VVM zelf zouden deze kosten nagenoeg volledig wegvallen.

3.4. Besluit

Uit economisch oogpunt is het regulerende effect van de mededinging verkiesbaar boven het bestaande prijsvormingssysteem. Het bestaande verpachtingssysteem biedt geenszins de nodige waarborgen voor een aanvaardbare en gerechtvaardigde prijs.

4. De praktische bezwaren van de VVM tegen een ruime mededinging

Op 4 augustus 1994 heeft de VVM de Vlaamse Minister van Verkeer een nota gestuurd over het verpachtingssysteem voor geregeld vervoer in Vlaanderen. Deze nota bevat een aantal bezwaren tegen het opzeggen van de bestaande contracten en de organisatie van een ruime mededinging. Het Rekenhof heeft deze VVM-analyse grondig onderzocht.

4.1. De kostprijsherzieningen

In eerste instantie heeft de VVM gesteld dat zij de prijzevolutie van de componenten van de kostprijsformule volgt en op elk ogenblik herzieningen kan afdwingen.

Het Rekenhof heeft evenwel in dit artikel aangetoond dat de kostprijs van de verpachte diensten wordt beïnvloed door benaderende forfaitaire berekeningswijzen en voorbijgestreefde formules, die de VVM niet systematisch aan de werkelijkheid toetst. De wetgeving op de overheidsopdrachten bevat overigens een billijk en evenwichtig systeem van kostprijsherziening⁴⁵⁶. Een dergelijk herzieningssysteem is ook in casu mogelijk, bv. door de forfaitair en na mededinging vastgestelde prijzen te koppelen aan een index die de schommelingen van de kostprijs van het autobusvervoer weergeeft⁴⁵⁷.

De VVM heeft erop gewezen dat de pachters, strikt genomen, bij elke kostprijschommeling van meer dan 2 % een prijsaanpassing kunnen eisen. De VVM vreest dat de pachters dit bij de opzegging van contracten zullen doen.

Het Rekenhof meent echter dat de pachters enkel recht hebben op de prijsaanpassingen die de raad van bestuur van de VVM tot op heden op advies van de contactcommissie heeft goedgekeurd⁴⁵⁸.

4.2. Inzet van reservevoertuigen

De VVM heeft gesteld dat behalve de in dienst zijnde voertuigen, contractueel ook in reservevoertuigen is voorzien. Die voertuigen worden momenteel, zonder aanrekening van afschrijvingskosten, mee ingezet voor korte diensten (veelal spitsuren). Een dergelijke soepele en goedkope aanpak zou volgens de VVM gehypothekeerd worden, waardoor de dure exploitatiekosten tijdens de spitsperiode verder zouden oplopen.

⁴⁵⁶ Zie in dit verband artikel 3, § 1, van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten en artikel 13 van het ministerieel besluit van 10 augustus 1977 (Algemene Aannemingsvoorwaarden). Het principe van de herziening van de prijzen is ook opgenomen in de nieuwe wet betreffende de overheidsopdrachten (wet van 24 december 1993, artikel 7).

⁴⁵⁷ Uiteraard met inachtneming van de beperkingen die ter zake in artikel 57 van de economische herstellwet van 30 maart 1976 zijn opgelegd.

⁴⁵⁸ Zie punt 2.2.4. van dit artikel, p. 182.

Het Rekenhof werpt tegen dat de VVM de kostprijs van deze reservevoertuigen al volledig in de bestaande contracten terugbetaalt of dat de voertuigen boekhoudkundig zijn afgeschreven. Het ziet niet in waarom zij een supplementaire inzet van dergelijke voertuigen ook niet in het kader van een aanbesteding zou kunnen bekomen.

De VVM heeft erop gewezen dat contractueel voor elke 5 voertuigen een zesde als reserve is voorzien. Als alle reservevoertuigen diensten zouden verzekeren, zou 20 % meer voertuigen nodig zijn, wat een meeruitgave van meer dan 50 miljoen BEF met zich zou brengen.

4.3. Aanpassingen van het aanbod ingevolge rationalisatie

De VVM is van oordeel dat een exploitant moeilijker aanpassingen van het aanbod ingevolge rationalisatie zal aanvaarden, als de aangeboden prijs op een bepaalde prestatie is gebaseerd.

Het Rekenhof werpt tegen dat verminderingen of vermeederingsen van de contractueel overeengekomen prestaties ook binnen de bestaande wetgeving op de overheidsopdrachten toegelaten zijn⁴⁵⁹.

In de bestaande contracten met de verhuurders zijn de te leveren prestaties niet gekwantificeerd. Wel garandeert een bijlage van het lastenkohier de pachters een zekere continuïteit in hun bedrijvigheid⁴⁶⁰. Zij voorziet evenwel ook uitdrukkelijk in de mogelijkheid van verminderingen wegens dienstbeperkingen voor zuinigheidsdoeleinden. Artikel 4, § 3, van het lastenkohier stelt overigens dat *in geval van vermindering of afschaffing van diensten tengevolge van structuurhervormingen van het openbaar vervoer, het contract zal ontbindbaar zijn, zonder vergoeding, mits een vooropzeg van 6 maand*.

Deze zekerheden impliceren volgens het Rekenhof niet dat de contracten van onbeperkte duur zijn. Contracten met een looptijd gelijk aan de levensduur van het materieel en met een deels vaste (voor bv. afschrijvingen), deels variabele prijs (volgens de afgelegde kilometers of gepresteerde uren), zouden de verhuurder voldoende economische garanties bieden en de opdrachtgever flexibiliteit bij het bepalen van de dienstprestaties. Deze flexibiliteit zou nog vergroten, als de VVM sommige investeringen (vb. aankoop van autobussen) zelf zou doen. Dit zou voor de VVM financieel voordelig zijn.

De VVM heeft deze suggestie van de hand gedaan, omdat ze - volgens het Rekenhof ten onrechte - aanneemt dat de gemiddelde kostprijs van de door de pachters aangekochte voertuigen niet hoger is dan die van de door de VVM gekochte voertuigen.

⁴⁵⁹ Artikel 8 van het koninklijk besluit van 22 april 1977 en van artikel 44 van het ministerieel besluit van 10 augustus 1977. *De mogelijkheid die aan het bestuur geboden wordt eenzijdig de aanvankelijke voorwaarden van de overeenkomst te wijzigen, maakt een onvervreembaar recht uit van de "openbare macht", dat gerechtvaardigd wordt door de noodzakelijkheid de openbare dienst in alle omstandigheden aan te passen aan de noodzakelijkerwijs wisselende behoeften van de gemeenschap*, aldus FLAMME, Praktische kommentaar, uitgave 1986, nr. 445).

⁴⁶⁰ Nota in bijlage 2 van het lastenkohier van 1 maart 1978 (Nota over de verdeling, tussen de openbare en privé-sectoren, van de verminderingen van afgelegde kilometers).

4.4. De herverdeling en aanbesteding van de contracten

De VVM vroeg zich af hoe zij de bestaande contracten kan aanbesteden en of zij geen herverdeling van de pakketten moet bestuderen.

Het Rekenhof betreurt dat de VVM in dit verband geen concrete oplossingen heeft voorgesteld. Het heeft vastgesteld dat zij niet echt bereid is de bestaande contracten aan de markt te toetsen, wat haar nochtans in de medio 1992 goedgekeurde beheersovereenkomst uitdrukkelijk is opgelegd.

Om de bestaande contracten te kunnen toetsen aan de markt, moet de VVM ze eerst opzeggen. Dit zou op korte termijn geen grote gevolgen hebben voor de door de pachters te leveren vervoerprestaties, aangezien in een opzegperiode van 5 jaar is voorzien⁴⁶¹. Belangrijk is in dit opzicht ook de draagwijdte van de bepaling dat de duur van de onderneming die van de machtiging van de betrokken NMVB niet mag overschrijden⁴⁶². Terwijl de machtigingen tot het organiseren van geregeld vervoer vroeger werden verleend voor ten hoogste tien jaar⁴⁶³, worden zij sinds de regionalisering voor Vlaanderen door de Vlaamse Minister van Verkeer maar voor één jaar meer verleend. Tevens zou de VVM moeten onderzoeken of zij niet reeds contracten kan beëindigen wegens vermindering of afschaffing van diensten ten gevolge van structuurhervormingen van het openbaar vervoer of wegens dienstbeperkingen om zuinigheidsredenen⁴⁶⁴. Ten slotte zou de VVM de vervanging van de afgeschreven autobussen van de verhuurders niet zonder meer mogen toestaan. Voor de inzet van nieuwe bussen zou zij reeds op korte termijn een mededinging kunnen organiseren. In afwachting daarvan, zou de VVM de prestaties in eigen regie kunnen verrichten of eigen bussen ter beschikking van de verhuurders stellen.

De VVM heeft geantwoord met de vraag waarom zij alleen de verpachte lijnen moet aanbesteden. Zij wees erop dat een verstrengeling van de exploitatie problemen geeft en een ongecontroleerde markt leidt tot chaotische toestanden en uiteindelijk tot een afbraak van het openbaar vervoer in het algemeen. Wat de termijn van de machtigingen aangaat, heeft zij gesteld dat elke voorlopige machtiging moet worden beschouwd als een definitieve.

4.5. De continuïteit van de dienstverlening aan de reizigers

De VVM vreest dat de exploitanten bij de opzegging van de huidige contracten de kwaliteit van het voertuigenpark niet op peil zullen houden en de nodige investeringen niet zullen blijven doen. Daardoor zou de dienstverlening aan de reizigers in het gedrang komen.

Het Rekenhof meent dat de boete- en opzegclausules van het NMVB-lastenkohier de VVM voldoende middelen tot beteugeling van eventuele wanprestaties van de medecontractant biedt. Bovendien zullen ernstige verhuurders niet het gevaar willen lopen hun kansen op een nieuw contract in het gedrang te brengen. Het is overigens evident dat de VVM bij de opzeg van een verhuurderscontract geen bijkomende investeringen, zoals de vervanging van afgeschreven autobussen, meer mag verwachten.

⁴⁶¹ Artikel 4, § 1, van het NMVB-lastenkohier.

⁴⁶² Artikel 4, § 2, van het lastenkohier.

⁴⁶³ Artikel 18 van de besluitwet van 30 december 1946 betreffende het bezoldigd vervoer van personen over de weg met autobussen en autocars.

⁴⁶⁴ Opzegmogelijkheden waarin artikel 4, § 3, van het lastenkohier voorziet.

De VVM heeft gerepliceerd dat de boetes en opzeggingen in het NMVB-lastenkohier *theoretisch vastgelegde begrippen* zijn, die in de praktijk volgens bepaalde normen dienen te worden geïnterpreteerd.

4.6. Het behoud van de sociale vrede

De VVM stelt dat de sociale gevolgen van een niet-gecontroleerde opentrekking van de markt niet mogen worden onderschat. Zij zou eveneens het in aanbesteding geven van de eigen lijnen in vraag moeten stellen. Behalve spanningen tussen de eigen lijnen en de verpachte, zouden ook buitenlandse invloeden voor ontregeling kunnen zorgen. Het klimaat van sociale vrede, gunstig voor werknemers én bedrijven, zou verstoord kunnen worden.

Het Rekenhof is echter van oordeel dat het zogenaamde bewaren van een klimaat van sociale vrede geen geldige reden is om het bestaande systeem in stand te houden. Dat kan gunstig zijn voor de huidige pachters en hun werknemers, maar niet voor eventuele andere privé-autocarondernemingen en hun personeel, die niet de gelegenheid krijgen de met overheidsgelden gefinancierde opdrachten uit te voeren. Bovendien hebben de belastingbetalers door het ontbreken van het prijsregulerende effect van de mededinging onvoldoende waarborgen dat hun geld op de meest efficiënte en economische wijze wordt aangewend. Het eventuele afsluiten van de markt voor buitenlandse concurrenten, zou ingaan tegen de geest van het EG-verdrag en de wil van de Belgische wetgever, die de Europese binnenmarkt mee wil helpen verwezenlijken.

De VVM heeft gerepliceerd dat de Europese regelgeving nog te weinig garanties biedt voor een vrije markt in deze sector⁴⁶⁵. Bovendien zou een geforceerde overgang aanleiding geven tot een forse daling van het openbaar vervoerpakket, waardoor alle partijen zouden inboeten.

Deze bezwaren zijn volgens het Rekenhof misschien geldig voor mededinging waarbij ook de organisatie van het openbaar vervoer aan de privé-sector wordt overgelaten, maar niet voor de door de VVM gesloten pachtovereenkomsten, die enkel *het huren van motorvoertuigen met chauffeurs* tot voorwerp hebben.

4.7. De financiële weerslag van de mededinging

De VVM acht het niet bewezen dat een raadpleging van de markt de verhoopte financiële weerslag zou hebben. Zij heeft het voorbeeld van de openbare aanbesteding voor leerlingenvervoer aangehaald, waarbij de verwachte besparing van 30 miljoen BEF uitliep op een extra tekort van 7 miljoen BEF⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ Zo kon voor de Europese mededinging voor het openbaar vervoer in Nederlands Zuid-Limburg, buiten Nederland feitelijk niet geldig ingeschreven worden.

⁴⁶⁶ Het feit dat een aantal busmaatschappijen niet aan de gestelde voorwaarden inzake de inrichting van de bussen voldeed, veroorzaakte op zijn beurt meeruitgaven. Zie Vlaamse Raad, Beknopt verslag, Commissie voor Onderwijs, Vorming en Wetenschapsbeleid, vergadering van dinsdag 19 april 1994.

Het Rekenhof heeft geantwoord dat het voorbeeld van het leerlingenvervoer niet bewijst dat een prijszettingssysteem zonder mededinging beter is. De gedeconcentreerde dienst leerlingenvervoer Limburg van het Departement Onderwijs van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap heeft de bekomen contractprijzen per 1 september 1992 van 139 contracten van leerlingenvervoer vergeleken met de prijs berekend volgens de standaardformule⁴⁶⁷. Hij heeft geconcludeerd dat de via mededinging verkregen prijzen gemiddeld 29 % lager liggen.

Het Verbond van Belgische Ondernemingen en het Vlaams Economisch Verbond hebben in de nationale en Vlaamse contactcommissies voor de bijzondere vormen van geregeld vervoer herhaaldelijk gepleit voor de vrije concurrentie voor het vervoer van de werknemers. Ook zij gingen ervan uit dat een vrije concurrentie voordeliger zou zijn.

Samen met een prijzencontrole⁴⁶⁸, kunnen een goed onderbouwd lastenboek en, eventueel, een systeem van erkenning voor autobusondernemingen waarborgen dat de mededinging niet enkel resulteert in financieel interessante voorwaarden, maar ook in een hoge kwaliteit⁴⁶⁹.

4.8. Besluit

Het Rekenhof concludeert dat de VVM op halflange termijn (5 jaar) een ruim beroep op de mededinging moet kunnen organiseren voor alle aan privé-autobusondernemingen toevertrouwde vervoerprestaties. Dit impliceert onder meer de onmiddellijke opzegging van alle lopende contracten. Als de VVM de procedures en voorwaarden van de wetgeving op de overheidsopdrachten adequaat toepast, zal een gecontroleerde mededinging normaliter zowel de kwaliteit als de kostprijs van het geregeld autobusvervoer in Vlaanderen ten goede komen.

5. Door de VVM voorgestelde maatregelen

In haar nota van 4 augustus 1994 aan de Vlaamse Minister van Verkeer, heeft de VVM zelf maatregelen in het vooruitzicht gesteld.

5.1. Maatregelen op korte termijn

De VVM zal de markt consulteren :

- bij stopzetting van de bedrijvigheid in geval van faillissement of wegens ouderdom ;
- bij verbreking van contracten wegens disciplinaire maatregelen ;
- bij nieuwe verpachtingen ;

⁴⁶⁷ Het prijszettingssysteem dat in de contactcommissie bijzondere vormen van geregeld vervoer wordt gehanteerd, is immers vergelijkbaar met dat van het geregeld vervoer.

⁴⁶⁸ Zie de artikels 7 en 25 van het koninklijk besluit van 22 april 1977. Ook abnormaal hoge prijzen die het gevolg kunnen zijn van kartelvorming, kunnen aldus worden opgespoord. Zie ook het 143e Boek van het Rekenhof (1986-1987), p. 119 e.v.

⁴⁶⁹ De memorie van toelichting bij de wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging stelt over het effect van de mededinging dat zij, *voor zover ze daadwerkelijk is, de beste garantie inhoudt inzake economische resultaten, normale prijzen, kwaliteitsverbetering, technische vooruitgang, en aldus bijdraagt tot een zo hoog mogelijk peil van particuliere en collectieve behoeftenbevrediging* (doc. Kamer, nr. 1282/1 - 89/90, zitting van 10 september 1990, p. 1 en 2).

- bij vervanging van de gewone exploitatiewijze door vraagafhankelijk vervoer (regio-taxi's, belbus, Phoebus-project) ;
- bij de uitwerking van nieuwe initiatieven, zoals het inzetten van elektrische en hybride bussen.

De VVM zal hiertoe een basis-lastenboek opmaken. De basisprincipes ervan zijn aan de raad van bestuur voorgelegd.

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de eerste drie gevallen zich nauwelijks voordoen. Bovendien wordt de mededinging in dergelijke gevallen omzeild door overname van de in gebreke zijnde of stopgezette firma's door andere personen of firma's, waarbij de bestaande contracten gewoon kunnen worden voortgezet. Ook het financiële belang van de twee andere gevallen is marginaal tegenover dat van de bestaande contracten (ruim 3 miljard BEF per jaar). Op korte termijn zal dan ook nauwelijks sprake zijn van mededinging. Bovendien zullen de prijzen die de VVM na mededinging voor de nieuwe initiatieven zal bekomen, geen vergelijkingsbasis vormen voor de standaardkostprijzen in de bestaande contracten, daar het andere exploitatiewijzen betreft.

5.2. Maatregelen op middellange termijn

De VVM wil een kwalitatief geregeld vervoer bekomen door :

- het opstellen van een kwalitatief onderbouwd lastenkohier ;
- de oprichting van een aggregatiecommissie waaraan de beroepsvervoerders erkenning kunnen vragen ;
- het afleveren van een getuigschrift openbaar autobusondernemer⁴⁷⁰ ;
- het behalen door de beroepsvervoerders van het ISO 9002-certificaat⁴⁷¹.

De huidige verhuurders zouden binnen de 3 jaar moeten voldoen aan één of meer van deze kwalitatieve normen, willen zij niet met de opzeg van hun lopende contract geconfronteerd worden. Voor de nieuwe contracten zal de VVM dan offerteaanvragen hanteren, met onderwerping van de inschrijvingen aan dezelfde criteria (lastenkohier, getuigschrift en ISO 9002-certificaat).

⁴⁷⁰ In samenwerking met het Vlaams Instituut voor Zelfstandig Ondernemen werd in september 1994 gestart met een specialisatiecursus (duurtijd : 1 jaar).

⁴⁷¹ Onder impuls van het Instituut Autocar en Autobus en in samenwerking met vertegenwoordigers van de beroepsvervoerders werd voor het behalen van dit certificaat in september gestart met 3 groepsessies van elk 8 bedrijven. Het certificaat geeft waarborgen inzake de kwaliteit van de dienstverlening aan de opdrachtgever en wordt bovendien op Europees niveau beschouwd als een volwaardig en onaanvechtbaar selectie criterium.

Deze initiatieven verdienen volgens het Rekenhof lof indien zij erop gericht zijn zo vlug mogelijk een ruime, gecontroleerde mededinging mogelijk te maken. Dit is echter niet het geval : het nieuwe systeem blijft de verhuurders de mogelijkheid bieden zonder marktconsultatie de bestaande contracten voort te zetten. Een dergelijke voorkeursbehandeling acht het niet verzoenbaar met het gelijkheidsbeginsel. Bovendien zullen de eventuele nieuwe contracten ten vroegste binnen de 8 jaar worden gesloten. Het Rekenhof meent dat de VVM, tegelijk met de onmiddellijke opzegging van de bestaande contracten, binnen een redelijke termijn een deugdelijk kwaliteitselectiesysteem moet ontwikkelen en bekendmaken aan alle autobusondernemingen. Pas dan zal het mogelijk zijn na een ruime marktconsultatie, waarbij alle geïnteresseerden op voet van gelijkheid kunnen mededingen, nieuwe contracten te sluiten.

5.3. Maatregelen op lange termijn

De VVM stelt dat de maatregelen op korte en middellange termijn zullen aantonen welke werkwijze in de toekomst aangewezen is. De verhuurders die zich volledig in regel stellen met de nieuwe van kracht zijnde kwalitatieve voorwaarden zullen alleszins hun huidige contract mogen verderzetten. Om redenen die onder het vorig punt reeds zijn uiteengezet kan het Rekenhof bezwaarlijk instemmen met laatstgenoemde intentie.

5.4. Besluit

De maatregelen die de VVM heeft voorgesteld, zijn ontoereikend en onaanvaardbaar : ze blijven de onbeperkte verlenging van de reeds tientallen jaren bestaande, onderhandse overeenkomsten mogelijk maken. Wil de VVM belangrijke overheidsopdrachten niet blijven onttrekken aan de mededinging, dan moet zij maatregelen nemen om op een zo kort mogelijke termijn de in dit artikel weergegeven juridische en economische bezwaren te verhelpen. Indien de VVM blijft verzuimen de bestaande contracten aan de markt te toetsen, kan het Vlaams Gewest verhogingen van de exploitatiedotatie ingevolge een stijging van de standaardkostprijs weigeren. Het Rekenhof suggereert eventueel de opzegging van de bestaande contracten verplicht te stellen in de VVM-beheersovereenkomst⁴⁷².

De VVM heeft echter gesteld dat het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap haar standpunten op 4 oktober 1994 juridisch en economisch verantwoord heeft genoemd⁴⁷³. Zij treedt de standpunten van het Rekenhof derhalve niet vrijwillig bij en zal zich verder houden aan de, door haar overheid opgelegde verplichtingen. Wel heeft zij medegedeeld het besluit in verband met het opzeggen van de bestaande contracten te kunnen bijtreden in zover zij expliciet wordt verplicht en als waarborgen worden ingebouwd tot behoud van de kwaliteit en de dienstverlening naar de reizigers toe.

⁴⁷² De verplichtingen van artikel 7, § 3, van de in 1992 goedgekeurde voorlopige beheersovereenkomst en van artikel 8, § 3, van het ontwerp van nieuwe beheersovereenkomst (versie goedgekeurd door de Vlaamse regering op 1 juni 1995) kunnen in die zin worden aangevuld.

⁴⁷³ In een nota van de directeur-generaal van de Administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer d.d. 4 oktober 1994.

6. Recente evolutie

Op 13 oktober 1995 heeft de Vlaamse Minister van Vervoer geantwoord dat de VVM reeds ten dele is tegemoetgekomen aan de opmerkingen over de berekeningswijze van de standaardkostprijs. Hij stelde voorts dat het onmogelijk is alle bestaande contracten ineens te verbreken en een grootscheepse aanbesteding te organiseren, maar dat hij voorstellen zou formuleren in de zin van wat het Rekenhof in zijn auditverslag heeft gesuggereerd.

VERVOLGARTIKEL : AUDIT VAN HET PROJECT PUNT AAN DE LIJN

1. Uiteenzetting in het 6e Boek van het Rekenhof

In een eerste verslag aan de Vlaamse Raad had het Rekenhof gewezen op de gebrekkige voorbereiding en verantwoording van het miljardenproject Punt aan de Lijn, de hoge kostprijs van de aangekochte gronden en gebouwen en de kostenverhogende inschakeling van een projectontwikkelaar⁴⁷⁴. Een tweede auditverslag aan de Vlaamse Ministers van Verkeer en Financiën en Begroting bevatte een nieuwe reeks opmerkingen⁴⁷⁵. Over de leningovereenkomst met de Algemene Spaar en Lijfrentekas (ASLK) voor de financiering van de aankoop van de gronden en de gebouwen, heeft het Rekenhof opgemerkt dat het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap niet schriftelijk is ingelicht. Over de door Gimo-Hold-Noorderlaan (GHN) met de Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid (NMKN) afgesloten kredietovereenkomst voor de financiering van de transformatiewerken aan de gebouwen, heeft het Rekenhof het gebrek aan controle op de gunning opgemerkt, alsook het gebrek aan medezeggenschap van de Vlaamse Vervoermaatschappij (VVM) en de subsidiërende overheid over de opname van de middelen en de gebrekkige verantwoording en aanrekening van de kosten. Verder heeft het opgemerkt dat de tot op heden gesloten contracten afwijken van de vigerende subsidieregeling en dat de in die regeling vervatte administratieve controle nauwelijks wordt uitgevoerd. Het had in het algemeen kritiek op de opvolging van het project door de VVM en het departement.

J 889.921

2. Evolutie

2.1. Antwoord van de minister op het tweede auditverslag en repliek van het Rekenhof

De Vlaamse Minister van Verkeer heeft op 5 januari 1995 geantwoord op het tweede auditverslag van het Rekenhof. Het Rekenhof heeft gerepliceerd op 27 januari 1995.

Aangaande de financiering van de transformatiewerken aan de gebouwen, heeft de minister de vaststelling van het Rekenhof beaamd dat controle onmogelijk is doordat GHN de marktconsultatie en de gunning van de kredietovereenkomst verricht heeft.

Betreffende de opname van de gelden ten laste van de kredietovereenkomst, heeft de minister verwezen naar de door GHN voorgestelde praktische regeling, die als volgt kan worden samengevat :

- GHN geeft alle opdrachten, na akkoord van de VVM ;
- GHN biedt de VVM volledige inzage in de boekhoudbescheiden ;

⁴⁷⁴ Verslag van het Rekenhof over de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (VVM) d.d. 19 april 1994, gericht aan de Vlaamse Raad, punt 7.3, p.82-101.

⁴⁷⁵ Dit verslag is op 7 juni 1994 aan de Vlaamse Minister van Verkeer gestuurd. De inhoud is aan de Vlaamse Raad medegedeeld in het Boek van het Rekenhof 1994 (Stuk 11 (1994-1995) - Nr. 1, p. 152-159).

- GHN legt regelmatig aan de VVM het register voor van de facturen die in de beleggingswaarde worden opgenomen, alsook kopies van facturen, vorderingsstaten, enz. ;
- kredietopnames gebeuren in functie van te betalen facturen en na akkoord van de VVM ;
- de BTW-terugbetalingen worden verrekend langs de NMKN-rekening.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de voorgestelde regeling van de financiële projectopvolging in de lijn ligt van wat het in zijn tweede auditverslag heeft gevraagd. Het betreurt evenwel dat deze regeling nog geen praktische uitvoering heeft gekregen en dat de VVM niet in staat is een actueel overzicht te geven van alle kredietopnames, betalingen en opnames in de beleggingswaarde.

De VVM beschikt over te weinig verantwoordingsstukken om op dit ogenblik een oordeel te kunnen vellen over de financiële afhandeling van het dossier. Over de aanrekening van kosten op de beleggingswaarde, zou systematisch aan de subsidiërende overheid moeten worden gerapporteerd. Zij moet eveneens inzage krijgen in alle verantwoordingsstukken.

Inzake de verantwoording van de al in rekening gebrachte bedragen, heeft de minister niet aangegeven of werd nagegaan of de kosten van de prestaties van de centrale studiedienst van de VVM met de werkelijkheid overeenstemmen en op de post *fee Gimo-Hold* van de beleggingswaarde werden aangerekend, zoals het Rekenhof had gevraagd.

De minister antwoordde evenmin op de concrete vragen en opmerkingen van het Rekenhof over de aanrekening van de door de VVM betaalde ereloonnota's van consultants en advocaten en over de wijze waarop de *fee Gimo-Hold* en de *bijkomende fee* worden aangewend. Ook het antwoord van de minister met betrekking tot de financiële lasten van de prefinancieringen was weinig verhelderend.

Inzake de subsidiëring van het project door het Vlaams Gewest is de minister akkoord gegaan met de opmerking van het Rekenhof dat de gewijzigde toestand (rechtstreekse aankoop) zou moeten leiden tot een aanpassing van de begrotingsaanrekening voor de SERV-norm. Hij was het oneens met de bewering van het Rekenhof dat 75 miljoen BEF meer fees zou worden betaald ; dit bedrag zat volgens hem immers vervat in de vooraf te betalen huurprijs. Door de fee daaruit te lichten zou de overeenkomst aan duidelijkheid hebben gewonnen. Het Rekenhof heeft in dit antwoord geen argumenten gevonden voor een standpuntwijziging : zolang de Vlaamse regering geen expliciete uitspraak heeft gedaan over de aanvaardbaarheid van de fees en de vragen van het Rekenhof niet zijn beantwoord, kan het niet akkoord gaan met de subsidiëring van de fees.

De minister heeft toegegeven dat de overeenkomst van onroerende leasing, de aankoop van de gronden en de NMKN-lening niet vooraf aan zijn goedkeuring zijn voorgelegd. Dit lijkt hem ook onnodig, gelet op het globale akkoord van de Vlaamse regering over het project en over de principes van de leasingovereenkomst. Volgens hem dient alleen gewaakt te worden over de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten. De minister toonde aan dat in een interne controle is voorzien (een commissie met GHN- en VVM-mensen evalueert elke toewijzing, vóór toewijzing wordt het akkoord gevraagd van de raad van bestuur van de VVM, het toewijzingsdossier wordt aan de minister medegedeeld).

Het Rekenhof vindt het positief dat onder meer ten gevolge van zijn opmerkingen voor de nog te sluiten contracten de tussenkomsten van de raad van bestuur van de VVM, de Administratie Wegeninfrastructuur en Verkeer en de Inspectie van Financiën zijn voorgeschreven. Aan de hand van de aan deze instanties voorgelegde documenten kunnen zij evenwel niet nagaan of GHN de reglementering op de overheidsopdrachten correct toepast. Daarvoor is inzage in alle - ook interne - gunningsdocumenten noodzakelijk. Eenzelfde opmerking heeft de Inspectie van Financiën eind 1994 geformuleerd. Zij drong aan op een procedure tussen het Gewest, de VVM en GHN die het de controleorganen mogelijk moest maken hun taak effectief te vervullen.

Het Rekenhof heeft in zijn tweede auditverslag de terugbetaling van bepaalde uitgaven in de vorm van kapitaalsubsidies aan de VVM in vraag gesteld. De minister heeft geantwoord dat het niet de terugbetaling van intrestlasten, maar huurkosten betreft, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen kapitaal en intresten. Het Rekenhof meent dat het gaat om een onroerende leasing, waarbij boekhoudkundig wel een onderscheid wordt gemaakt tussen de beleggingswaarde en de intresten die zijn vervat in de *huurgelden*. Het kijkt in dit verband uit naar het standpunt van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting⁴⁷⁶

Betreffende de opvolging van de uitvoering van het project binnen de VVM en door het departement, heeft de minister gesteld dat dit de bevoegdheid is van de directeur-generaal van de VVM. Dit antwoord kan de standpunten van het Rekenhof niet wijzigen (zie de bovenstaande paragrafen).

De minister heeft geen toelichting verstrekt over maatregelen en afspraken met de stad Antwerpen en het Vlaams Ministerie van Openbare Werken voor de ontsluiting van de projectsite. Het Rekenhof heeft nogmaals aangedrongen op schriftelijke overeenkomsten over een spoedige ontsluiting van de tot op heden voor het tramverkeer onbereikbare projectsite.

2.2. *Verdere evolutie*

Op 13 oktober 1995 heeft de Vlaamse Minister van Openbare Werken gesteld dat het project Punt aan de Lijn dermate ver is gevorderd dat de verbintenissen die in de vorige regering werden vastgelegd onmogelijk kunnen worden teruggeschroefd zonder belangrijke boete-clausules te activeren. Hij beschouwt de opmerkingen van het Rekenhof derhalve als achterhaald.

⁴⁷⁶ Het stuurde deze minister op 7 juni 1994 een brief hieromtrent, waarop tot op heden niet werd geantwoord.

WELZIJN EN GEZONDHEID

HET VASTGOEDBEHEER VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP IN DE SECTOR WELZIJN

Een beheerscontrole door het Rekenhof op het vastgoedbeheer van de Vlaamse Gemeenschap heeft met betrekking tot de welzijnssector geleid tot diverse opmerkingen. Zo heeft het opgemerkt dat de Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen (OPZ's) te Geel en Rekem contractueel verschuldigde huurgelden (jaarlijks samen 25 miljoen BEF) niet betalen wegens een geschil met het Ministerie van Volksgezondheid. Verder heeft het onder meer opgemerkt dat de huurgelden betreffende de bij de dienst met afzonderlijk beheer De Kempen horende woningen, op disparate wijze worden vereffend, wat een efficiënt beheer van het onroerend patrimonium niet ten goede komt.

1. Het beheer van het onroerend patrimonium van de OPZ's te Geel en Rekem

1.1. Inleiding

Het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid heeft de in 1983 aan de Vlaamse Gemeenschap overgedragen rijkspsychiatrische ziekenhuizen omgevormd tot rechtspersoonlijke instellingen. De Vlaamse Gemeenschap stelde de OPZ's kosteloos de onroerende goederen ter beschikking voor het vervullen van hun taak. De Vlaamse regering inventariseerde deze onroerende goederen op 19 juni 1991⁴⁷⁷. De Vlaamse Gemeenschap zou, als eigenaar van de goederen, het groot eigenaarsonderhoud op zich nemen ; de instellingen, als gebruikers, de kleine onderhoudswerken. Het programmadecreet 1993⁴⁷⁸ heeft de financiering van het groot onderhoud aan het Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen (VFBZMSI) overgedragen, dat de OPZ's huur mocht aanrekenen om bijkomende uitgaven te dekken⁴⁷⁹. De onroerende goederen zouden aldus voortaan ter beschikking gesteld worden volgens de bepalingen van huurovereenkomsten tussen het VFBZMSI en de OPZ's. Inmiddels is het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) in de plaats getreden van het VFBZMSI⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ Bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 19 juni 1991.

⁴⁷⁸ Decreet van 18 december 1992 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993, artikel 79 en 80.

⁴⁷⁹ Daartoe heeft een besluit van de Vlaamse regering van 3 maart 1993 dat van 19 juni 1991 gewijzigd.

⁴⁸⁰ Decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden.

De Vlaamse Gemeenschap heeft met de OPZ's Geel en Rekem huurcontracten afgesloten ten bedrage van respectievelijk 13,3 en 11,9 miljoen BEF per jaar. Deze contracten gingen in op 1 januari 1993.

1.2. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft de Vlaamse Minister van Gezondheidsinstellingen er op 6 juni 1995 op gewezen dat de OPZ's de contractueel verschuldigde huurgelden tot op die datum niet hadden betaald, dit wegens een geschil met het Ministerie van Volksgezondheid over de opnemings van de huur in de ligdagprijs⁴⁸¹. Het heeft erop aangedrongen dit geschil ten spoedigste te beslechten om de achterstallige huurbedragen te kunnen innen.

Het OPZ Rekem heeft in 1986 het beheer over een gedeelte van het complex Daelbroeckstraat, dat in het gewestplan geklasseerd was als natuurgebied⁴⁸², aan de dienst Groenbeheer van de Administratie Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu overgedragen. Dit domein is evenwel volledig opgenomen in de inventaris van de door het OPZ beheerde onroerende goederen⁴⁸³ en in de lijst van de door de huur-overeenkomst beoogde goederen. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat aldus een situatie is ontstaan die strijdig is met artikel 2 van de huurovereenkomst, dat stelt dat het verhuurde goed uitsluitend mag worden aangewend voor de opdrachten van het OPZ. Het heeft dan ook aanbevolen de bestemming van deze goederen uitdrukkelijk te wijzigen⁴⁸⁴.

2. Het beheer van het onroerend patrimonium van de DAB's voor bijzondere jeugdbijstand

2.1. Inleiding

De federale overheid heeft de volle eigendom van de strafinrichtingen van Mol en Beernem aan de Vlaamse Gemeenschap overgedragen⁴⁸⁵. Het VIPA-decreet heeft het eigenaarsonderhoud, de bouw- en verbouwingswerken en de kosten voor uitrusting en apparatuur van de gemeenschapsinstellingen voor bijzondere jeugdbijstand *De Kempen* (Mol) en *De Zande* (Beernem) ten laste van het VIPA gelegd.

⁴⁸¹ Artikel 5 van de huurovereenkomsten heeft namelijk de vereffening van de eerste betaling afhankelijk gemaakt van de opname van de huurprijs in de ligdagprijs.

⁴⁸² Het ging om 96 ha. 38 a. 70 ca. bossen, woeste gronden en moerassen.

⁴⁸³ De bijlage van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juni 1991.

⁴⁸⁴ Overeenkomstig de richtlijn 94/4 van de Handleiding Domeinbeheer : *interne overdracht ingevolge de wijziging van bestemming van een onroerend goed*.

⁴⁸⁵ Koninklijk besluit van 7 augustus 1991 tot regeling van de eigendomsoverdracht door de Staat aan de Vlaamse Gemeenschap van onroerende goederen bestemd voor de huisvesting van sommige buitendiensten van het Ministerie van Justitie - Dienst Jeugdbescherming.

2.2. Opmerkingen van het Rekenhof

2.2.1. De eigendomsoverdracht van de onroerende goederen

Het Rekenhof had vastgesteld dat de onroerende goederen van *De Zande* slechts gedeeltelijk het eigendom van de Vlaamse Gemeenschap waren. De straf-inrichting te Beernem was overgedragen, maar niet de onroerende goederen (strafinrichting en bijhorende woningen) te Ruiselede. Het had de Vlaamse Minister van Welzijn er dan ook op gewezen dat hij met de federale overheid een regeling moest treffen voor de overdracht van de Ruiseleedse goederen. Het VIPA moet immers voor het onderhoud ervan instaan. De Vlaamse Minister van Welzijn heeft op 1 september 1995 geantwoord dat een dergelijke regeling inmiddels op 8 juni 1995 is getroffen⁴⁸⁶. Met betrekking tot de onroerende goederen van *De Kempen* heeft het Rekenhof opgemerkt dat een aantal door de DAB gebruikte gebouwen en percelen niet zijn overgedragen en dat het overdrachtsbesluit bovendien een aantal feitelijke onjuistheden vertoonde⁴⁸⁷.

De minister heeft geantwoord dat bij de federale diensten zou worden aangevraagd op de nodige rechtzettingen.

2.2.2. De huurovereenkomsten betreffende de bij de DAB De Kempen horende goederen

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat enkel de Vlaamse Gemeenschap, eigenaar, huurovereenkomsten voor de onroerende goederen in Mol kon sluiten. Het heeft evenwel vastgesteld dat in enkele gevallen geen huurovereenkomst bestaat of dat huurovereenkomsten zijn gesloten door het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse Ministers van Openbare Werken of Gezondheidsinstellingen.

Het Rekenhof heeft tevens vastgesteld dat de huurgelden momenteel worden betaald op vier wijzen op de rekeningen van drie verschillende departementen van de Vlaamse Gemeenschap (Departement Leefmilieu en Infrastructuur ; Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Departement Algemene Zaken en Financiën). Het heeft opgemerkt dat voor een efficiënt beheer van het onroerend patrimonium een eenvormig betalingssysteem aangewezen is. Het VIPA-decreet⁴⁸⁸ heeft het VIPA overigens gemachtigd te beschikken over huurgelden, *onder meer van de Psychiatrische Ziekenhuizen te Geel en te Rekem*.

De minister heeft geantwoord dat het probleem van de huurgelden zou worden aangepakt via een aanpassing van de huurcontracten. Het was volgens hem niet mogelijk dit probleem vroeger op te lossen, aangezien het onduidelijk was aan wie de inkomsten ten goede moesten komen.

⁴⁸⁶ Koninklijk besluit van 8 juni 1995 tot regeling van de eigendomsoverdracht van onroerende goederen bestemd voor de huisvesting van buitendiensten van de voormalige Dienst voor Jeugdbescherming, van de Staat aan de Vlaamse Gemeenschap (B.S. van 20 juli 1995).

⁴⁸⁷ Zo komt een overgedragen huis, sectie F 1498R (artikel 1, 1°, 1ste streepje), overeen met het adres Molderdijk 133, terwijl volgens de erboven staande regel enkel Molderdijk 135-137 werd overgedragen. Het huis *Markt 24*, dat volgens artikel 1, 2° niet werd overgedragen, maakt volgens het kadastraal plan wel deel uit van de overgedragen sectie F 1087P, vermeld in de tweede regel daaronder.

⁴⁸⁸ Artikel 8, § 1, 2°, van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden.

Aangenomen in algemene vergadering van het Rekenhof van 31 oktober 1995,
op voorstel van de Nederlandse kamer d.d. 26 oktober :

de Eerste Voorzitter : J. VAN de VELDE

de Raadsheren : F. SMETS
F. VANSTAPEL
J. BECKERS
A. DUROI-VANHELMONT

de Hoofdgriffier : F. VAN DEN HEEDE

BIJLAGE:

**REKENINGEN VAN
INSTELLINGEN
VAN OPENBAAR NUT**

Deze bijlage bevat informatie over de sinds het Boek van het Rekenhof 1994 gecontroleerd verklaarde rekeningen van de verschillende categorieën van instellingen van openbaar nut¹ (instellingen onderworpen aan de wet van 16 maart 1954 en andere). Gelet op de disparate aard van de boekhoudingen van deze instellingen en de begrensde ruimte die dit boek biedt, worden enkel *samenvattende* uitvoeringsrekeningen van de begroting en *beknopte* balans- en resultatenrekeningen in het systeem opgenomen. De publikatie beperkt zich tevens tot de officieel aan het Rekenhof voorgelegde rekeningen². De stand van de controle van het Rekenhof op de officieuze rekeningen³, is weergegeven in het hoofdstuk *De rekeningen van de Vlaamse instellingen van openbaar nut* van dit boek. De samenvattende uitvoeringsrekeningen van de begrotingen maken in de laatste kolom telkens het verschil tussen de begrotingscijfers en de gerealiseerde ontvangsten of uitgaven. Begrotingsoverschrijdingen zijn in de luiken uitgaven met positieve getallen aangegeven.

Detailinformatie (de gerealiseerde ontvangsten en verrichte uitgaven op het niveau van de begrotingsartikelen) kan door de leden van de Vlaamse Raad worden bekomen ter griffie van het Rekenhof.

¹ De categorieën A, B en "sui generis".

² Door de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting voorgelegd.

³ Door de instellingen opgemaakt en aan het Rekenhof bezorgd, maar nog niet door de minister goedgekeurd.

INHOUDSTAFEL VAN DE BIJLAGE

1. Categorie A van de wet van 16 maart 1954

Fonds voor Economische Expansie en Regionale Reconversie - Grote Ondernemingen (FEERR-GO)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992	206
2. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	207
3. Opmerkingen van het Rekenhof	207

Fonds voor Economische Expansie en Regionale Reconversie - Kleine en Middelgrote Ondernemingen (FEERR-KMO)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992	208
2. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	209
3. Opmerkingen van het Rekenhof	209

Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	211
2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993	212
3. Opmerkingen van het Rekenhof	213

Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	214
2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993	215
3. Opmerkingen van het Rekenhof	215

Vlaams Fonds voor de Bouw van Ziekenhuizen en Medisch-Sociale Instellingen (VFBZMSI)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1994	216
2. Balans op 30.6.1994	217
3. Opmerkingen van het Rekenhof	217

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1994	218
2. Balans op 31.12.1994.	219

Fonds Bijzondere Jeugdbijstand (FBJ)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992	220
2. Balans op 31.12.1992.	220
3. Opmerkingen van het Rekenhof	220
4. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	221
5. Balans op 31.12.1993.	221
6. Opmerkingen van het Rekenhof	222

Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid in Vlaams Brabant (VLABINVEST)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992	223
2. Balans op 31.12.1992.	223
3. Opmerkingen van het Rekenhof	223

2. Categorie B van de wet van 16 maart 1954

Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme (VCGT)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	224
2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993	225
3. Opmerkingen van het Rekenhof	225

Vlaamse Dienst voor de Buitenlandse Handel (VDBH)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	227
2. Opmerkingen van het Rekenhof	227

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1989	229
2. Balans op 31.12.1989.	230
3. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1990	230
4. Balans op 31.12.1990.	231
5. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1991	232
6. Balans op 31.12.1991.	233
7. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992	233
8. Balans op 31.12.1992.	234
9. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	235
10. Balans op 31.12.1993	236
11. Opmerkingen van het Rekenhof	237

Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM)

1. Balans en resultatenrekening op 31.12.1990	241
2. Opmerkingen van het Rekenhof	241

Dienst voor de Scheepvaart

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992	243
2. Balans op 31.12.1992.	243
3. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	244
4. Balans op 31.12.1993.	244
5. Opmerkingen van het Rekenhof	245

Intercommunale Maatschappij van de Linker Scheldeoever (IMALSO)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	246
2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993	247

Kind en Gezin

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	248
2. Toestand van activa en passiva op 31.12.1993.	248
3. Opmerkingen van het Rekenhof	248

3. Categorie sui generis

Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (VVM)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de exploitatiebegroting 1993	250
2. Balans op 31.12.1993.	250
3. Resultatenrekening op 31.12.1993	251
4. Opmerkingen van het Rekenhof	251

Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (BLOSO)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	253
2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993	254

Vlaams Fonds voor Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1991	256
2. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992	257
3. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	257
4. Opmerkingen van het Rekenhof	258

Belgische Radio en Televisie - Nederlandse Uitzendingen (BRTN)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993	259
2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993	260
3. Opmerkingen van het Rekenhof	261

FONDS VOOR ECONOMISCHE EXPANSIE EN REGIONALE RECONVERSIE - GROTE ONDERNEMINGEN (FEERR-GO)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
41. tussenkomst van de overheid			
- rentetoelagen	1.400.000.000	1.400.000.000	0
- kapitaalpremies	4.900.000.000	4.900.000.000	0
42. opbrengsten ingevolge de statutaire opdracht			
- terugbetalingen rentetoelagen	0	9.417.868	9.417.868
- terugbetalingen kapitaalpremies	100.000.000	104.753.172	4.753.172
45. overdracht vorige jaren			
- overdracht saldo 1991	768.607.675	768.607.675	0
- dotaties rentetoelagen 1990	72.305.279	72.305.279	0
- dotaties rentetoelagen 1991	117.168.000	117.168.000	0
- dotaties kapitaalpremies 1990	483.442.919	483.442.919	0
- dotaties kapitaalpremies 1991	312.000.000	312.000.000	0
46. ontvangsten voor orde	1.000.000	0	-1.000.000
TOTAAL ONTVANGSTEN	8.154.523.873	8.167.694.913	13.171.040

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
43. terugbetalingen naar de Vlaamse Gemeenschap			
- rentetoelagen	4.000.000	4.019.553	19.553
- kapitaalpremies	1.000.000	1.523.357	523.357
53. betalingen aan derden ingevolge de statutaire opdracht			
- rentetoelagen	2.800.000.000	2.234.659.553	-565.340.447
- kapitaalpremies	5.280.523.873	5.454.563.975	174.040.102
- studies econ. expansie	20.000.000	0	-20.000.000
- andere uitgaven	49.000.000	17.705.000	-31.295.000
TOTAAL UITGAVEN	8.154.523.873	7.712.471.438	-442.052.435

2. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

2.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
41. tussenkomst van de overheid			
- rentetoelagen	2.000.000.000	2.000.000.000	0
- kapitaalpremies	4.900.000.000	4.900.000.000	0
42. opbrengsten ingevolge de statutaire opdracht			
- terugbetalingen rentetoelagen	0	24.937.764	24.937.764
- terugbetalingen kapitaalpremies	25.000.000	413.268.484	388.268.484
45. overdracht vorige jaren			
- overdracht saldo 1992	455.200.000	455.223.475	23.475
46. ontvangsten voor orde	1.000.000	0	-1.000.000
TOTAAL ONTVANGSTEN	7.381.200.000	7.793.429.723	412.229.723

2.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
53. betalingen aan derden ingevolge de statutaire opdracht			
- rentetoelagen	2.500.000.000	1.930.299.397	-569.700.603
- kapitaalpremies	4.755.200.000	5.727.111.006	971.911.006
- studies econ. expansie	25.000.000	6.934.784	-18.065.216
- andere uitgaven	100.000.000	59.842.534	-40.157.466
46. uitgaven voor orde	1.000.000	0	-1.000.000
TOTAAL UITGAVEN	7.381.200.000	7.724.187.721	342.987.721

3. Opmerkingen van het Rekenhof

1.024.939

Het Rekenhof heeft de rekeningen 1992 en 1993 van het FEERR-GO op 26 april 1995 als volgt afgesloten:

	<u>1992</u>	<u>1993</u>
kasontvangsten:	8.167.694.913	7.793.429.723
kasuitgaven:	<u>7.712.471.438</u>	<u>7.724.187.721</u>
kassaldo 31.12.1991:	455.223.475	69.242.002

Bij brief van 26 april 1995 heeft het zijn opmerkingen aan de Vlaamse Ministers van Financiën en Begroting en van Economie medegedeeld:

1. In 1992 en 1993 is respectievelijk 133.313.916 BEF en 106.378.044 BEF ten onrechte aangerekend op de post *rentetoelagen* in plaats van op de post *andere uitgaven*. Bij een correcte aanrekening zou de post *andere uitgaven* zijn overschreden met respectievelijk 102 miljoen BEF en 66 miljoen BEF.

2. Zonder dat de bepalingen van artikel 5 van de wet van 16 maart 1954 werden nageleefd, heeft het FEERR-GO in 1993 in totaal 342,9 miljoen BEF meer uitgegeven dan waarin was voorzien door de aangepaste begroting. Het krediet van de deelpost *kapitaalpremies* is in 1992 met 174 miljoen BEF en in 1993 met 971,9 miljoen BEF overschreden.

3. De voorgelegde jaarverslagen 1992 en 1993 beperken zich tot de werking van de dienst *Middelgrote en Grote Ondernemingen* aangaande de toepassing van de expansiewetgeving. Het Rekenhof heeft dan ook gevraagd of de Vlaamse regering heeft voldaan aan de bepalingen van artikel 1, § 11, van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen, alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991.

FONDS VOOR ECONOMISCHE EXPANSIE EN REGIONALE RECONVERSIE - KLEINE EN MIDDELGROTE ONDERNEMINGEN (FEERR-KMO)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
41. tussenkomst van de overheid			
- rentetoelagen	3.200.000.000	1.334.000.000	-1.866.000.000
- kapitaalpremies	1.000.000.000	418.000.000	-582.000.000
42. opbrengsten ingevolge de statutaire opdracht			
- terugbetalingen rentetoelagen	8.000.000	93.691.577	85.691.577
- terugbetalingen kapitaalpremies	2.000.000	5.450.715	3.450.715
45. overdracht vorige jaren			
- overdracht saldo 1991	915.000.000	914.100.940	-899.060
- nog te ontvangen dotatie rentetoelagen	1.123.000.000	1.123.275.513	275.513
46. ontvangsten voor orde	1.000.000	594.977	-405.023
TOTAAL ONTVANGSTEN	6.249.000.000	3.889.113.722	-2.359.886.278

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
43. terugbetalingen naar de Vlaamse Gemeenschap			
- rentetoelagen	25.000.000	25.298.716	298.716
- kapitaalpremies	4.000.000	3.727.000	-273.000
45. overdracht saldo op 31.12.1992	919.000.000	0	-919.000.000
53. betalingen aan derden ingevolge de statutaire opdracht			
- rentetoelagen	3.375.000.000	2.981.967.162	-393.032.838
- kapitaalpremies	1.400.000.000	849.111.708	-550.888.292
- studies econ. expansie	25.000.000	0	-25.000.000
- andere uitgaven	500.000.000	0	-500.000.000
46. uitgaven voor orde	1.000.000	660.606	-339.394
TOTAAL UITGAVEN	6.249.000.000	3.860.765.192	-2.388.234.808

2. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

2.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
41. tussenkomst van de overheid			
- rentetoelagen	2.374.000.000	582.000.000	-1.792.000.000
- kapitaalpremies	1.000.000.000	324.000.000	-676.000.000
42. opbrengsten ingevolge de statutaire opdracht			
- terugbetalingen rentetoelagen	8.000.000	65.294.045	57.294.045
- terugbetalingen kapitaalpremies	2.000.000	4.743.750	2.743.750
45. bijzondere ontvangsten			
- overdracht saldo 1992	28.348.530	28.348.530	0
- overdracht dotatie rentetoelagen 1993	1.866.000.000	1.866.000.000	0
- overdracht dotatie kapitaalprem. 1993	582.000.000	582.000.000	0
46. ontvangsten voor orde	1.000.000	32.640	-967.360
TOTAAL ONTVANGSTEN	5.861.348.530	3.452.418.965	-2.408.929.565

2.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
53. betalingen aan derden ingevolge de statutaire opdracht			
- rentetoelagen	4.110.348.530	2.553.237.624	-1.557.110.906
- kapitaalpremies	1.200.000.000	837.749.762	-362.250.238
- uitgaven milieusteun	250.000.000	0	-250.000.000
- initiatieven startende ondernemingen	250.000.000	0	-250.000.000
- studie econ. expansie	25.000.000	1.156.000	-23.844.000
- andere uitgaven	25.000.000	46.164.666	21.164.666
46. uitgaven voor orde	1.000.000	0	-1.000.000
TOTAAL UITGAVEN	5.861.348.530	3.438.308.052	-2.423.040.478

3. Opmerkingen van het Rekenhof

1.177.062

Het Rekenhof heeft de rekeningen 1992 en 1993 van het FEERR-KMO op 27 juli 1995 als volgt afgesloten:

	<u>1992</u>	<u>1993</u>
kasontvangsten:	3.889.113.722	3.452.418.965
kasuitgaven:	<u>3.860.765.192</u>	<u>3.438.308.052</u>
kassaldo 31.12.1991:	28.348.530	14.110.913

Bij brief van 27 juli 1995 heeft het zijn opmerkingen aan de Vlaamse Ministers van Financiën en Begroting en van KMO medegedeeld:

1. Zowel in 1992 als in 1993 werden betalingsopdrachten op verkeerde rubrieken aangerekend:

- op de rubriek 53.11 *rentetoelagen* in plaats van op de rubriek 53.4 *andere uitgaven* aangerekend: 32.164.837 BEF in 1992, 918.219 BEF in 1993;
- op 53.11 *rentetoelagen* in plaats van op 53.3 *studies*: 2.662.500 BEF in 1992;

- op 53.4 *andere uitgaven* in plaats van op 53.3 *studies*: 204.750 BEF in 1993;
- op 53.4 *andere uitgaven* in plaats van op 53.12 *kapitaalpremies*: 1.551.383 BEF in 1993.

2. De ordonnanceringskredieten, ingeschreven in de rubriek 53.4 *andere uitgaven* van de begroting 1993 werden overschreden zonder dat de bepalingen van artikel 5 van de wet van 16 maart 1954 werden nageleefd.

3. De voorgelegde jaarverslagen 1992 en 1993 beperken zich tot de werking van de dienst *KMO-Middenstand* in verband met de toepassing van de expansiewetgeving voor KMO'S. Het Rekenhof heeft gevraagd of de Vlaamse regering heeft voldaan aan de bepalingen van artikel 2, § 11, van het decreet d.d. 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen, alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991.

4. De cijfers, vermeld in de kolom *begroting 1993 initieel* van de uitvoeringsrekening stemmen niet volledig overeen met die vermeld in de begroting 1993 van FEERR-KMO, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Raad.

OPENBARE AFVALSTOFFENMAATSCHAPPIJ VOOR HET VLAAMSE GEWEST (OVAM)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten		begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
841.	opbrengsten uit de statutaire opdracht	13.730.000	19.095.000	16.103.776	-2.991.224
842.	ontvangsten met bijzondere aanwending	48.500.000	48.500.000	202.525.341	154.025.341
843.	opbrengsten uit de verkoop van patrimoniale goederen	0	100.000	71.275	-28.725
845.	tussenkomen van de openbare besturen	1.089.200.000	914.200.000	463.328.303	-450.871.697
849.	ontvangsten voor orde	100.000	4.000.000	3.399.357	-600.643
TOTAAL ONTVANGSTEN		1.151.530.000	985.895.000	685.428.052	-300.466.948

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven		begroting	aangepast	uitgaven	verschil
951.	betalingen aan personen aan de instelling verbonden	201.190.000	223.020.000	195.392.117	-27.627.883
952.	betalingen aan derden voor goederen en diensten	65.840.000	67.790.000	56.668.287	-11.121.713
953.	betalingen aan derden ingevolge de statutaire opdracht - ngk	34.400.000	58.900.000	388.744.140	329.844.140
953.	betalingen aan derden ingevolge de statutaire opdracht - gvk	1.540.000.000	1.189.000.000	570.697.000	-618.303.000
953.	betalingen aan derden ingevolge de statutaire opdracht - gok	905.000.000	729.000.000	217.686.046	-511.313.954
955.	betalingen aan derden voor de aankoop van patrimoniale goederen - ngk	16.500.000	16.500.000	14.699.161	-1.800.839
955.	betalingen aan derden voor de aankoop van patrimoniale goederen - gvk	0	400.000.000	22.600.000	-377.400.000
955.	betalingen aan derden voor de aankoop van patrimoniale goederen - gok	350.000.000	350.000.000	4.535.742	-345.464.258
959.	uitgaven voor orde	100.000	4.000.000	3.399.357	-600.643
TOTAAL UITGAVEN - NGK		318.030.000	370.210.000	658.903.062	288.693.062
TOTAAL UITGAVEN - GVK		1.540.000.000	1.589.000.000	593.297.000	-995.703.000
TOTAAL UITGAVEN - GOK		1.255.000.000	1.079.000.000	222.221.788	-856.778.212

ngk = niet gesplitste kredieten
gvk = gesplitste vastleggingskredieten
gok = gesplitste ordonnanceringskredieten

De uitvoeringsrekening van de OVAM-begroting 1993 sloot met een tekort van 195.696.798 BEF, samengesteld als volgt: saldo IFO (Investeringsfonds) 40.966.964; saldo FAVO (Fonds ambtshalve verwijdering) 80.179.401 BEF, saldo projecten afvalstoffenplan -337.544.907 BEF en saldo autonome werking 20.701.744 BEF.

2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993**2.1. Balans**

ACTIVA		PASSIVA	
Vaste activa	156.236.970	Eigen vermogen	1.467.915.826
II. Immateriële	-	III. Herwaarderings- meerwaarden	1.104.180
III. Materiële	137.880.870	IV. Reserves	855.238.438
IV. Financiële	18.356.100	I. Kapitaalsubsidies	611.573.208
Vlottende activa	1.478.427.456	Voorzieningen voor risico's en kosten	28.445.000
VI. Voorraden en bestellingen in uitv.	196.908	Schulden	138.303.600
VII. Vorderingen op max. 1 jaar	628.368.736	IX. Schulden op max. 1 jaar	136.065.522
VIII. Geldbeleggingen	-	X. Overlopende rekeningen	2.238.078
IX. Liquide middelen	844.467.228		
X. Overlopende rekeningen	5.394.584		
TOTAAL	1.634.664.426	TOTAAL	1.634.664.426

2.2. Resultatenrekening

KOSTEN		OPBRENGSTEN	
II. Bedrijfskosten	763.112.084	I. Bedrijfsopbrengsten	485.255.696
A. Handelsgoed., grond- en hulpstoffen	37.560	A. Omzet	136.223.550
B. Diensten en diverse goederen	531.045.354	B. Andere	349.032.146
C. Bezold., soc. l. en pensioenen	193.917.829	IV. Financiële opbrengsten	85.079.882
D. Afschrijv. en waardevermind.	15.703.441	C. Andere	85.079.882
F. Voorzieningen risico's/kosten	684.107		
G. Andere bedrijfskosten	21.723.793	VII. Uitzonderlijke opbrengsten	729.407
V. Financiële kosten		C. Terugneming voorzieningen voor uitz. risico's/kosten	684.107
		D. Meerwaarde bij realisatie vaste activa	45.300
VIII. Uitzonderlijke kosten	135.388	XI. Verlies van het boekjaar	199.177.782
A. Uitz. afschrijv. en waarde- verminderingen op oprichtingskosten, enz.	60.919		
B. Minderwaarden bij realisatie van vaste activa	74.469		
X. Belastingen	6.995.295		
TOTAAL	770.242.767	TOTAAL	770.242.767

1.108.567

3. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft de controle op de rekening 1993 op 8 maart 1995 beëindigd. Hierbij heeft het de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Ministers van Financiën en Begroting en van Leefmilieu medegedeeld:

3.1. Algemeen: het centraal financieringsorgaan

In het kader van de oprichting van een centraal financieringsorgaan voor de Vlaamse openbare instellingen heeft het Rekenhof opgemerkt dat het verder aanhouden van een zichtrekening bij het Gemeentekrediet van België, niet strookt met de bepalingen van artikel 1, § 1, van het decreet van 30 juni 1993 houdende maatregelen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1993 en van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 22 september 1993.

3.2. De jaarrekening

Sedert 1992 staat in de balans een vordering geboekt ten aanzien van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap voor kosten van OVAM-personeel dat per 21 december 1990 werd overgedragen aan het ministerie. Deze personeelsoverdracht kadert in de toewijzing aan het ministerie van de taken inzake vergunningen en inspectie, zoals bepaald in artikel 53 van het decreet van 12 december 1990 betreffende het bestuurlijk beleid. Met het oog op een duidelijke toerekening van de overeenkomstige kosten, heeft het Rekenhof aangedrongen op een definitieve regeling.

3.3. De begroting en de uitvoeringsrekening

Het Rekenhof heeft geconstateerd dat de begrotingspost 849.8 (saldo vorige begrotingsjaren) niet werd vermeld in de uitvoeringsrekening, wat in strijd is met artikel 27 van het koninklijk besluit van 7 april 1954 dat voor de uitvoeringsrekening dezelfde onderverdelingen voorschrijft als de tabellen van de goedgekeurde begroting. De door de decreetgever toegestane overdracht van het saldo van het jaar 1992 naar 1993 diende in de uitvoeringsrekening van het laatstgenoemde begrotingsjaar als een ontvangst te worden aangerekend. Op 15 juni 1994 heeft het Rekenhof dit saldo 1992 vastgesteld op 198.173.930 BEF.

Rekening houdende met de bovenstaande opmerkingen heeft het Rekenhof de rekeningen 1993 als volgt afgesloten:

Ontvangsten 1993 volgens OVAM:	685.428.052
Te vermeerderen met het begrotingssaldo 1992:	<u>198.173.930</u>
Gecorrigeerde ontvangsten 1993:	883.601.982 (1)
Uitgaven volgens OVAM:	<u>881.124.850</u> (2)
Gecorrigeerd saldo 1993 (1-2):	- 2.477.132

Het algemeen resultaat van de begrotingen op 31 december 1993 bedraagt aldus 1.173.838.813 BEF.

VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ (VMM)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

1.1. Ontvangsten

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
1. lopende ontvangsten	15.970	25.100	40.485	15.385
2. rente en andere resultaten van het vermogen	4.750	4.750	35.326	30.576
3. inkomensoverdrachten	13.352	13.352	10.098	-3.254
4. inkomensoverdrachten - sector overheid	4.203.145	4.238.635	4.186.638	-51.997
5. kapitaaloverdrachten van andere sectoren	1.000	1.000	80	-920
6. vermogensoverdrachten - sector overheid	1.489.350	1.468.700	1.444.943	-23.757
6. <i>vermogensoverdrachten - sector overheid vastleggingskrediet</i>	<i>600.000</i>	<i>600.000</i>	<i>0</i>	<i>-600.000</i>
7. desinvesteringen	1.483	1.483	31.630	30.147
9. opnemng van overheidsschuld	1.100.000	870.000	1.042.783	172.783
TOTAAL ONTVANGSTEN	6.829.050	6.623.020	6.791.983	168.963
<i>TOTAAL VASTLEGGINGSKREDIET</i>	<i>600.000</i>	<i>600.000</i>	<i>0</i>	<i>-600.000</i>

1.2. Uitgaven

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
1. lopende uitgaven goederen en diensten	2.690.157	2.715.169	2.470.888	-244.281
2. renten	1.199.298	1.208.298	1.128.961	-79.337
3. inkomensoverdrachten	7.000	7.000	4.780	-2.220
5. kapitaaloverdrachten	1.000	1.000	0	-1.000
7. investeringen	1.702.295	1.706.753	1.507.024	-199.729
7. <i>investeringen - vastleggingskrediet</i>	<i>600.000</i>	<i>600.000</i>	<i>594.338</i>	<i>-5.662</i>
9. terugbetaling van schulden	1.229.300	984.800	1.680.330	695.530
TOTAAL UITGAVEN	6.829.050	6.623.020	6.791.983	168.963
<i>TOTAAL VASTLEGGINGSKREDIET</i>	<i>600.000</i>	<i>600.000</i>	<i>594.338</i>	<i>-5.662</i>

2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993

2.1. Balans

ACTIVA		PASSIVA	
Vaste activa		Eigen vermogen	
Materiële	28.114.718.889	Kapitaal	20.000.000
Financiële	3.100.808	Overgedragen resultaat	1.309.702.424
		Toelagen	27.254.365.174
Vlottende activa		Schulden	
Voorraden	12.344.221	Schulden op meer dan 1 jaar	9.431.022.103
Vorderingen op meer dan 1 jaar	9.288.606.103	Schulden op max. 1 jaar	2.779.286.758
Vorderingen op max. 1 jaar	2.537.843.969	Overlopende rekeningen	34.379
Geldbeleggingen	0		
Liquide middelen	836.210.259		
Overlopende rekeningen	1.586.589		
TOTAAL	40.794.410.838	TOTAAL	40.794.410.838

2.2. Resultatenrekening

KOSTEN		OPBRENGSTEN	
Exploitatiekosten	918.532.288	Dotaties	2.969.679.000
Diverse leveringen en diensten	845.054.975	Andere verkopen	30.091.433
Personeelskosten	712.885.313	Verhuur en studiewerk	4.814.880
Afschrijv., waardevermind. en voorzien.	94.334.618	Verzekering	8.529.711
Financiële kosten	1.117.396.908	Andere bedrijfsopbrengsten	10.126.819
Uitzonderlijke kosten	284.770	Financiële opbrengsten	30.811.366
Intresten leningen	11.733.985	Uitzonderlijke opbrengsten	31.630.489
Resultaat van het boekjaar	252.508.495	Andere - terugbet. intrest leningen	867.047.654
TOTAAL	3.952.731.352	TOTAAL	3.952.731.352

3. Opmerkingen van het Rekenhof

1.173.534

Het Rekenhof heeft de rekeningen 1993 van de VMM op 25 oktober 1995 gecontroleerd verklaard. Bij die gelegenheid heeft het de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Ministers van Leefmilieu en van Financiën en Begroting gericht:

- De uitvoeringsrekening vermeldt de begrotingskredieten niet die initieel door de decreetgever werden goedgekeurd.

- Vermits een begrotingsoverschot op grond van het principe van de éénjarigheid van de begroting op het einde van het jaar in de uitvoeringsrekening als een uitgave moet worden aangerekend, en aangezien de decreetgever de overdracht heeft toegestaan van het begrotingssaldo 1992 (1.649.135.000 BEF) naar het volgende jaar, diende dit voor 1993 als een ontvangst te worden aangerekend. Rekening houdende met die overdracht, dient het begrotingsoverschot 1993 te worden vastgesteld op 1.888.346.768 BEF (239.211.768 BEF + 1.649.135.000 BEF).

- begrotingstechnische en/of boekhoudkundige rechtzettingen moeten worden uitgevoerd opdat een parallellisme zou bestaan tussen de begrotingsboekhouding en de economische boekhouding, waarbij het bovengenoemde begrotingsoverschot zonder cijfer-aanpassingen ook uit de economische boekhouding kan worden afgeleid.

Het Rekenhof heeft de rekeningen afgesloten als volgt:

ontvangsten:	8.441.118.228 BEF	(6.791.983.228 BEF plus de overdracht van het saldo 1992 ad 1.649.135.000 BEF)
uitgaven:	8.441.118.228 BEF	(6.791.983.228 BEF, plus het saldo 1992 van 1.649.135.000 BEF)

VLAAMS FONDS VOOR DE BOUW VAN ZIEKENHUIZEN EN MEDISCH-SOCIALE INSTELLINGEN (VFBZMSI) (rekening tot 30.6.1994)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1994

1.1. Ontvangsten

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
terugbetaling onverschuldigde betalingen	0	4.252	4.252
tussenkomst Vlaamse Gemeenschap	3.296.375	3.296.375	0
beschikbare reserves waarborg	184.500	187.051	2.551
huurgelden OPZ Rekem en Geel	12.600	12.600	0
ontvangsten voor orde	500	0	-500
TOTAAL ONTVANGSTEN	3.493.975	3.500.278	6.303

1.2. Uitgaven

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
werkingskosten (vastleggingen + vereffeningen)	454	15	-439
tussenkomsten rentelasten	660.500	622.260	-38.240,00
rechtstreekse toelagen			
- vastleggingen	2.345.937	2.071.721	-274.216
- betalingen	1.988.187	1.455.643	-532.544
aflossing leningen			
- machtigingen	1.700.100	1.579.475	-120.625
- betalingen	617.564	376.907	-240.657
onderhoudswerken OPZ Geel en Rekem			
- vastleggingen	12.600	828	-11.772
- betalingen	12.600	3.381	-9.219
gemeenschapsinstellingen			
- vastleggingen	24.725	2.201	-22.524
- betalingen	24.725	2.201	-22.524
COVK			
- vastleggingen	4.945	0	-4.945
- betalingen	4.945	0	-4.945
uitvoering waarborg	184.500	0	-184.500
bestemming liggende gelden	500	0	-500
TOTAAL UITGAVEN	3.493.975	2.460.407	-1.033.568
vastleggingskredieten	2.388.661	2.074.765	-313.896
leningsmachtiging	1.700.100	1.579.475	-120.625

2. Balans op 30.6.1994

ACTIVA		PASSIVA	
Vastliggende activa	764.366	Niet eisbare passiva	187.815.805
Beschikbare activa	341.573.648	Eisbare passiva	192.322.209
Realiseerbare activa	37.800.000	Resultaten	0
TOTAAL	380.138.014	TOTAAL	380.138.014

1.192.223

3. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft de rekening 1994 van het VFBZMSI op 13 september 1995 gecontroleerd verklaard, samen met die van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (zie de volgende rekening). Het heeft de volgende opmerkingen medegedeeld aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting.

3.1. Het verlenen van waarborg voor leningen afgesloten door het St.-Franciscusziekenhuis te Heusden-Zolder

Op 7 november 1991 heeft het VFBZMSI zijn waarborg verleend voor een lening (P60362) aangegaan ter financiering van achterstallige kapitaalaflossingen (42,6 miljoen BEF) en achterstallige intrestlasten (95,9 miljoen BEF) van oudere leningen (P60255/OX1 en OX2). Voor deze lening, die geen rechtstreekse financiering van investeringsverrichtingen inhield, diende de waarborg beperkt te blijven tot de achterstallige schuld, dus tot het kapitaalaandeel en niet de intrestlasten (artikel 5, § 1, en 1, § 1, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1974). Het verlenen van waarborg voor intresten op achterstallige aflossingen en intrestlasten, komt neer op het waarborgen van verwijlintresten. Een dergelijke uitbreiding is niet toegestaan door het vernoemde koninklijk besluit.

Het effectief ten laste nemen gedurende 5 jaar van de intrestlasten op een van de onderhavige lening afgesplitste lening (P60362/OX2 - bijvoegsel van 28 april 1994 aan de overeenkomst), voor een bedrag van 5,525 miljoen BEF per jaar, is derhalve eveneens onregelmatig.

Ten slotte is het in de overeenkomst van 23 februari 1994 tussen het VFBZMSI, het betrokken ziekenhuis en de CERA-bank opnemen van een voorwaardelijke terugbetaling van de rentelast (*zo de bestaanszekerheid van het ziekenhuis niet in het gedrang wordt gebracht*) strijdig met artikel 5, § 2, van het besluit van 7 augustus 1974.

De waarborg verleend op 1 januari 1994 op een nieuwe lening (P61026/OX1), strekt zich niet alleen uit tot intresten op achterstallige kapitaalaflossingen en intrestlasten (van de leningen P60255/OX1 en OX2), maar ook tot intresten op achterstallige betalingen van de lening P60362, die reeds was ontstaan uit achterstallige betalingen. Aldus werd waarborg verleend voor cumulatieve verwijlintresten. Dit is in strijd met artikel 3, § 3, van het inmiddels gepubliceerde besluit van de Vlaamse regering van 25 november 1992 houdende de waarborgverlening door het VFBZMSI.

3.2. De terugbetaling van kosten voor uitrusting en apparatuur voor de Openbare Psychiatrische Ziekenhuizen te Geel en te Rekem

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat voor het ten laste nemen van kosten van apparatuur van de OPZ's Geel en Rekem een ruimere interpretatie wordt gehanteerd dan voor de subsidiëring van de andere ziekenhuizen. Zo werden kosten terugbetaald voor tuinmeubilair, microgolfovens, een diepvriezer, een muzikinstallatie, kleurentelevisies, drukapparatuur, en, in 1993, een lichte vrachtauto en een gazonmaaier. Deze voorwerpen komen normaal niet in aanmerking voor subsidiëring door het VFBZMSI.

VLAAMS INFRASTRUCTUURFONDS VOOR PERSOONSGEBONDEN AANGELEGENHEDEN (VIPA)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1994 (vanaf 1.7.1994)

1.1. Ontvangsten

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	overdracht VFBZMSI	totaal	ontvangsten	verschil
terugbetaling onverschuld. bet.	0	0	0	34	34
tussenkost Vlaamse Gemeenschap	2.220.712	0	2.220.712	2.306.279	85.567
bijdragen i.v.m. verleende waarborg	2.500	0	2.500	15.230	12.730
overdracht reservefonds waarborg	0	187.051	187.051	187.051	0
huurgelden OPZ Rekem en Geel	12.600	12.600	25.200	0	-25.200
ontvangsten voor orde	500	500	1.000	0	-1.000
TOTAAL ONTVANGSTEN	2.236.312	200.151	2.436.463	2.508.594	72.131

1.2. Uitgaven

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de uitgaven	begroting	overdracht VFBZMSI	totaal	uitgaven	verschil
werkingskosten (vastleggingen en vereffeningen)	454	439	893	312	-581
rechtstreekse toelagen					
- vastleggingen	2.353.555	274.215	2.627.770	2.602.696	-25.074
- betalingen	1.868.123	532.544	2.400.667	1.829.163	-571.504
leningen					
- leningsmachtiging	0	120.625	120.625	0	-120.625
- aflossingen	308.865	145.794	454.659	330.949	-123.710
onderhoudswerken OPZ Geel en Rekem					
- vastleggingen	12.600	11.772	24.372	655	-23.717
- betalingen	12.600	9.218	21.818	4.958	-16.860
gemeenschapsinstellingen					
- vastleggingen	24.725	22.524	47.249	41.996	-5.253
- betalingen	24.725	22.524	47.249	0	-47.249
COVK					
- vastleggingen	6.445	4.945	11.390	11.362	-28
- betalingen	6.445	4.945	11.390	415	-10.975
alg. prev. + resp; GZ:					
- vastleggingen	21.500	0	21.500	5.313	-16.187
- betalingen	12.100	0	12.100	0	-12.100
uitvoering waarborg	2.500	184.500	187.000	5.525	-181.475
bestemming liggende gelden	500	500	1.000	0	-1.000
TOTAAL UITGAVEN	2.236.312	900.465	3.136.777	2.171.322	-965.455
<i>vastleggingskredieten</i>	<i>2.419.279</i>	<i>313.895</i>	<i>2.733.174</i>	<i>2.662.334</i>	<i>-70.840</i>
<i>leningsmachtiging</i>	<i>0</i>	<i>120.625</i>	<i>120.625</i>	<i>0</i>	<i>-120.625</i>

2. Balans op 31.12.1994

ACTIVA		PASSIVA	
Vastliggende activa	1.022.490	Niet eisbare passiva	197.779.359
Beschikbare activa	491.794.651	Eisbare passiva	332.837.782
Realiseerbare activa	37.800.000	Resultaten	0
TOTAAL	530.617.141	TOTAAL	530.617.141

Het Rekenhof heeft de rekening 1994 van het VFBZMSI op 13 september 1995 gecontroleerd verklaard.

FONDS BIJZONDERE JEUGDBIJSTAND (FBJ)**1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992****1.1. Ontvangsten**

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
overdracht	1.223.000.000	1.507.328.248	284.328.248
dotatie 1992	3.472.100.000	3.472.100.000	0
verd. prov. krediet	0	13.000.000	13.000.000
eigen inkomsten	201.000.000	442.633.225	241.633.225
TOTAAL ONTVANGSTEN	4.896.100.000	5.435.061.473	538.961.473

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
uitgaven aan derden ingevolge de statutaire opdracht	4.896.100.000	4.699.223.138	-196.876.862
TOTAAL UITGAVEN	4.896.100.000	4.699.223.138	-196.876.862

2. Balans op 31.12.1992

ACTIVA		PASSIVA	
A. Beschikbare geldmiddelen	105.954.967	A. Eigen middelen	735.838.335
Bank	105.954.967	Te bet. contr. 41.03.51	5.000.000
B. Schuldvorderingen	630.695.916	Te bet. contr. 41.04.51	2.340.500
Vastgestelde rechten kinderbijslagen	17.356.575	Resultaat 41.02.51	727.657.424
Vastgestelde rechten onderhoudstoelagen	158.535.116	Beschikbaar ZIB	840.411
Dotatie 1991	90.522.849	B. Schulden	812.548
Te ontv. bankkst. 1991 en 1992	31.376	Te bet. contr.	812.548
Te ontvangen dotatie 1992	364.250.000		
TOTAAL	736.650.883	TOTAAL	736.650.883

3. Opmerkingen van het Rekenhof

1.003.941

Het Rekenhof heeft de rekening 1992 van het FBJ op 6 juli 1994 als volgt afgesloten:

de ontvangsten op een bedrag van: 5.435.061.473 BEF
 de uitgaven op een bedrag van: 4.699.223.138 BEF
 het overschot op 31 december 1993 op het bedrag van: 735.838.335 BEF

Het heeft de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin de volgende opmerkingen medegedeeld:

- Het bijhouden van de comptabiliteit op basis van verzamelstaten, die op het einde van elke maand worden overgenomen in het journaal en het grootboek, kan enkel aanvaard worden indien de bestaande staten van ontvangsten, uitgaven en vastgestelde rechten

worden aangevuld met een staat van *vastgestelde schulden* en indien in de staat van vastgestelde rechten ook de vorderingen i.v.m. toegekende dotaties worden opgenomen.

- De rekeningen dienen te worden opgesteld op basis van een goedgekeurd boekhoudingsplan (artikel 18 van het koninklijk besluit van 7 april 1954).

- De schulden en schuldvorderingen moeten worden aangerekend op de datum van *het stuk bestemd voor of uitgaande van derden, dat het bestaan en de omvang van de verrichting vaststelt* (artikel 4 van het bovengenoemde koninklijk besluit).

- Tot de annulatie van vastgestelde rechten kan in een instelling van categorie A enkel worden overgegaan door de minister onder wiens gezag de instelling ressorteert. De goedkeuring van deze annulaties door de directeur-generaal volstaat niet.

- De ontvangsten uit de ouderbijdragen worden pas geboekt op het ogenblik dat ze door het Bestuur der Registratie en Domeinen effectief gestort zijn, wat strijdig is met artikel 2 van het bovengenoemd koninklijk besluit. Artikel 39, § 3, van de gecoördineerde decreten inzake bijzondere jeugdbijstand van 4 april 1990 belast het FBJ overigens zelf met de inning van deze bijdragen.

- Het saldo op de grootboekrekening *Beschikbaar resultaat ZIB* betreft de nog openstaande schulden voor de *Zeer Intensieve Begeleidings*-overeenkomsten. Het valt dus niet onder de rubriek *Eigen middelen* van de balans, maar onder rubriek *Schulden*.

4. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

4.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
overdracht	466.000.000	470.204.967	4.204.967
dotatie 1993	3.977.600.000	3.977.600.000	0
verd. prov. krediet	-	67.000.000	67.000.000
eigen inkomsten	364.000.000	518.739.183	154.739.183
TOTAAL ONTVANGSTEN	4.807.600.000	5.033.544.150	225.944.150

4.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
uitgaven aan derden ingevolge de statutaire opdracht	4.807.600.000	4.904.675.745	97.075.745
TOTAAL UITGAVEN	4.807.600.000	4.904.675.745	97.075.745

5. Balans op 31.12.1993

ACTIVA		PASSIVA	
A. Beschikbare geldmiddelen	2.470.589	A. Eigen middelen	128.868.405
Bank	2.470.589	Resultaat 41.02.51	128.868.405
B. Schuldvorderingen	132.950.073	B. Schulden	6.552.257
Vastgestelde rechten kinderbijslagen	18.750.263	Te bet. contr. preventiecamp.	4.070.420
Vastgestelde rechten onderhoudstoelagen	47.199.810	Te bet. contr. wet. en vernieuwde projecten	2.481.837
Te ontvangen dotatie verd. prov. krediet	67.000.000		
TOTAAL	135.420.662	TOTAAL	135.420.662

1.125.155

6. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft de rekening 1993 van het FBJ op 8 maart 1995 als volgt afgesloten:

de ontvangsten op een bedrag van:	5.033.544.150 BEF
de uitgaven op een bedrag van:	<u>4.904.675.745 BEF</u>
het overschot op 31 december 1993 op het bedrag van:	128.868.405 BEF

Het heeft de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin de volgende opmerkingen medegedeeld:

6.1. In verband met de uitvoeringsrekening van de begroting

Voor de uitgavencategorieën 41.03.51 en 41.04.51 geeft de uitvoeringsrekening van de begroting enkel de kredietramingen uitgesplitst weer. Ook de aangerekende uitgaven en de verschillen tussen de ramingen en de aanrekeningen mogen echter niet samengetrokken worden (artikel 27 van het koninklijk besluit van 7 april 1954).

6.2. In verband met de beheersrekening

- In de beheersrekening ontbreken de volgende drie rubrieken (in strijd met artikel 28, 1° en 3°, van het koninklijk besluit van 7 april 1954): de sommen waarvan het fonds schuldenaar is op 1 januari 1993; de in kas aanwezige waarden op 31 december 1993 en de sommen waarvan het fonds schuldeiser is op 31 december 1993.

- De beheersrekening geeft de ontvangsten en de uitgaven niet weer zoals ze voortvloeien uit de rekening betreffende de uitvoering van de begroting, maar geeft aangepaste verwerkingen van deze bedragen (in strijd met artikel 28, 2°, van het bovengenoemde besluit).

- De voorgelegde beheersrekening bewijst niet dat de comptabiliteitsboekingen overeenstemmen (in strijd met artikel 28, tweede lid, van hetzelfde besluit).

6.3. Replik op het antwoord van de minister aangaande de rekening 1992

Het Rekenhof heeft akte genomen van het feit dat de Administratie Financiën en Begroting momenteel aan een nieuw kaderdecreet werkt en dat het opleggen van een uniform boekhoudplan aan alle Vlaamse openbare instellingen het voorwerp zal zijn van een van de eerste uitvoeringsbesluiten.

Inzake de invordering van de onderhoudsbijdrage door bemiddeling van het bestuur der Registratie en Domeinen heeft het Rekenhof akte genomen van het feit dat na de installatie van het informaticaproject *netwerk BJ 96*, de inning met ingang van 1996 rechtstreeks door het FBJ zal gebeuren, wat zal toelaten de vorderingen vanaf dat tijdstip op correcte wijze in de boekhouding op te nemen.

INVESTERINGSFONDS VOOR GROND- EN WOONBELEID IN VLAAMS BRABANT (VLABINVEST)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
dotaties	100.000.000	100.000.000	0
TOTAAL ONTVANGSTEN	100.000.000	100.000.000	0

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
uitgaven aan derden ingevolge de statutaire opdracht	100.000.000	7.651.328	-92.348.672
TOTAAL UITGAVEN	100.000.000	7.651.328	-92.348.672

2. Balans op 31.12.1992

ACTIVA		PASSIVA	
A. Beschikbare geldmiddelen	9.016.101	Schulden	6.667.429
Bank	9.016.101	Overgedragen resultaat	92.348.672
B. Schuldvorderingen	90.000.000		
Te ontvangen dotatie	90.000.000		
TOTAAL	99.016.101	TOTAAL	99.016.101

3. Opmerkingen van het Rekenhof

J 979.002

Het Rekenhof heeft de rekening 1992 van VLABINVEST op 11 januari 1995 gecontroleerd verklaard. Het heeft hierbij de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en de Minister-President van de Vlaamse regering medegedeeld:

- Vastleggingen én ontvangen schuldvorderingen werden aangerekend op het vereffeningskrediet, terwijl de begroting in gesplitste kredieten heeft voorzien.

- De beperkte gebruiksgraad van de vastleggings- en vereffeningskredieten wijst erop dat VLABINVEST in 1992 nog niet operationeel was. Op grond van de kastoestanden en -vooruitzichten werd de storting van de dotatie in 1992 slechts ten belope van 10.000.000 BEF verantwoord geacht. In die omstandigheden is de boeking van een schuldvordering op het Vlaams Gewest (saldo, zijnde 90.000.000 BEF) ongegrond.

VLAAMS COMMISSARIAAT-GENERAAL VOOR TOERISME

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten		begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
41.	opbrengsten voortvloeiend uit de uitoefening van de statutaire opdracht	46.900.000	64.635.000	68.325.948	3.690.948
44.	financiële patrimoniumontvangsten	3.000.000	3.000.000	8.773.990	5.773.990
45.	tussenkornst Vl. Gemeenschap - exploitatie-ontvangsten	378.700.000	381.000.000	381.000.000	0
45.	tussenkornst Vl. Gemeenschap - gok	509.200.000	509.200.000	509.200.000	0
45.	tussenkornst Vl. Gemeenschap - vastleggingsmachtigingen	390.900.000	390.900.000	390.900.000	0
49.	ontvangsten voor orde	2.750.000	2.750.000	0	-2.750.000
TOTAAL ONTVANGSTEN		940.550.000	960.585.000	967.299.938	6.714.938
TOTAAL VASTLEGGINGSMACHTIGINGEN		390.900.000	390.900.000	390.900.000	0

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven		begroting	aangepast	uitgaven	verschil
51.	betalingen aan de personen aan de instelling verbonden	141.300.000	143.600.000	140.885.524	-2.714.476
52.	betalingen aan derden voor niet duurzame diensten of goederen	231.800.000	250.035.000	263.526.660	13.491.660
53.	betalingen aan derden voortvloeiend uit de uitoefening van de statutaire opdracht	52.300.000	52.300.000	54.371.312	2.071.312
54.	uitgaven op geldmiddelen met bijzondere aanwending - gok	509.200.000	509.200.000	509.200.000	0
54.	uitgaven op geldmiddelen met bijzondere aanwending - gvk	390.900.000	390.900.000	390.734.726	-165.274
55.	betalingen aan derden voor aankoop van patrimoniale goederen	3.200.000	2.700.000	2.551.148	-148.852
59.	uitgaven voor orde	2.750.000	2.750.000	0	-2.750.000
TOTAAL UITGAVEN		940.550.000	960.585.000	970.534.644	9.949.644
TOTAAL VASTLEGGINGSKREDIETEN		390.900.000	390.900.000	390.734.726	-165.274

gok/gvk = gesplitste ordonnancerings-/vastleggingskredieten

Deze rekening is door het Rekenhof gecontroleerd verklaard op 10 februari 1995.

2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993**2.1. Balans**

ACTIVA		PASSIVA	
Materiële vaste activa	17.628.100	Overgedragen resultaat	184.519.959
Bestellingen in uitvoering	275.794.751		
Vorderingen	64.895.851	Schulden	345.268.192
Liquide middelen	18.941.672	- Financiële schulden	702.490
Overlopende rekeningen	480.418.463	- Handelsschulden	344.565.702
		Overlopende rekeningen	327.890.686
TOTAAL	857.678.837	TOTAAL	857.678.837

2.2. Resultatenrekening

ONTVANGSTEN	968.087.117
411. functionele ontvangsten	5.698.419
412. publikaties en publiciteit	26.484.314
413. financiële opbrengsten	994.776
414. uitzonderingsontvangsten	35.145.750
443. terugvorderbare voorschotten	1.500
444. bijzondere ontvangsten onroerend patrimonium	8.643.490
450. tegemoetkoming Vlaamse Gemeenschap	890.200.000
recuperatie telefoon - telex	203.960
uitzonderlijke opbrengsten	714.908
UITGAVEN	877.833.758
511. personeel	136.681.339
512. vergoedingen bestuurders/commissarissen	745.634
513. representatie- en verplaatsingskosten	3.770.751
521. lokalen en materieel	20.737.321
522. bureelkosten	9.640.829
523. publikaties, publiciteit	235.970.864
525. lasten leningen - bankkosten: beheerskosten	9.093
526. andere prestaties en werken voor derden	72.929
527. belastingen	97.206
531. bevoorrading	1.596.876
533. bijzondere uitgaven	50.325.299
534. terugbetalingen te veel geïnde gelden	2.449.137
540. uitg. op geldmiddelen met bijz. aanwending	411.293.693
intresten leasing	122.622
bankkosten	13.043
afschrijvingen	4.307.122
RESULTAAT OP 31.12.1993	90.253.359

3. Opmerkingen van het Rekenhof

1.031.169

Op 21 juni 1994 heeft het Rekenhof reeds de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Minister van Cultuur medegedeeld:

3.1. De uitvoeringsrekening van de begroting

In de uitvoeringsrekening van de begroting werden voor de betalingen voor de eigen investeringen en de gesubsidieerde investeringen dezelfde bedragen vermeld als voor de goedgekeurde begrotingskredieten (in totaal 509.200.000 BEF). In werkelijkheid bedroegen de betalingen slechts 381.631.573 BEF. Vanaf 1994 dienden de werkelijke betalingen te worden vermeld in de uitvoeringsrekening, teneinde de toezichthoudende overheid correct te informeren.

3.2.Resultatenrekening en balans

(eigen investeringen - kapitaalsubsidies)

Naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 1992 had het Rekenhof opgemerkt dat de eigen investeringen vanaf 1993 moesten worden geactiveerd op het ogenblik van de vastlegging. Daarenboven moesten de overeenkomstige investeringstoelagen als kapitaalsubsidies worden geboekt op het passief van de balans, met als tegenboeking de vordering op de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat nog geen gevolg werd gegeven aan die opmerking en verzocht de minister maatregelen te treffen.

(terugname vastleggingen)

Op 5 maart 1993 had het Rekenhof naar aanleiding van zijn controle van de jaarrekeningen 1988-1991 opgemerkt dat de saldi van vastleggingen die oorspronkelijk werden opgenomen in de kosten, maar niet volledig werden uitgeput, in de resultatenrekening als uitzonderlijke opbrengst moesten worden geboekt. Uit de controle van de jaarrekening 1993 is gebleken dat de niet uitgeputte vastleggingen van vorige jaren niet werden geboekt als uitzonderlijke opbrengst, maar in mindering gebracht van de nieuwe vastleggingen 1993. Dit is strijdig met het algemeen boekhoudprincipe dat alle lasten en baten in de resultatenrekening moeten worden opgenomen zonder contractie of compensatie.

(reservefonds zonder bijzondere bestemming)

Het gecumuleerde resultaat op 31 december 1993 bedraagt 184.519.959 BEF. Bij de controle van de jaarrekening 1992 had het Rekenhof reeds opgemerkt dat de maximumgrens van het reservefonds ruimschoots was overschreden. Aangezien het gecumuleerde resultaat in 1993 bijna verdubbelde, is de overschrijding groter geworden.

VLAAMSE DIENST VOOR DE BUITENLANDSE HANDEL (VDBH)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten		begroting	ontvangsten	verschil
41.	ontvangsten voortvloeiend uit de uitoefening statutaire opdracht	19.950.000	23.818.737	3.868.737
43.	opbrengst uit de verkoop van patrimoniale goederen	0	0	0
44.	bijzondere ontvangsten	3.150.000	21.133.164	17.983.164
45.	tussenkomen VI. Gewest	327.200.000	327.200.000	0
TOTAAL ONTVANGSTEN		350.300.000	372.151.901	21.851.901

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven		begroting	uitgaven	verschil
51.	betalingen aan personen aan de instelling verbonden	164.850.000	156.717.282	-8.132.718
52.	betalingen voor niet-inventariseerbare diensten en goederen	54.800.000	49.267.873	-5.532.127
53.	betalingen aan derden voortvloeiend uit de statutaire opdracht	70.800.000	63.057.136	-7.742.864
54.	uitgaven op geldmidd. met bijz. aanwending (econ. vertegenwoord.)	49.200.000	40.718.376	-8.481.624
55.	betalingen aan derden voor aankoop patrimoniale goederen	8.600.000	6.527.068	-2.072.932
56.	betalingen aan derden uit financiële operaties (voorschotten)	2.050.000	5.232.790	3.182.790
TOTAAL UITGAVEN		350.300.000	321.520.525	-28.779.475

2. Opmerkingen

1.082.787

Het Rekenhof heeft op 10 februari 1995 de rekeningen 1993 van de VDBH gecontroleerd verklaard. Daarbij heeft het de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Ministers van Financiën en Begroting en van Buitenlandse Handel gericht:

2.1. De jaarrekening 1993 - boekhouding van de instelling

- Het Rekenhof heeft opgemerkt dat nog steeds geen semestriële verslagen werden ingediend bij de Vlaamse regering (artikel 10 van het decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van de VDBH).

- De ontwerpbegroting is niet formeel goedgekeurd door de toezichthoudende minister en door de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting (artikel 3, § 2, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954).

- Drie interne herverdelingen van de begrotingsmiddelen werden niet voorafgaandelijk door de toezichthoudende minister goedgekeurd, na eensluidend advies van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting of haar gemachtigde (artikel 5 van dezelfde wet).

- Ondanks die begrotingsaanpassingen werden nog een aantal limitatieve kredieten overschreden (eveneens zonder goedkeuring). Het betreft volgende begrotingsposten 512.02 *organisatie examens* (overschrijding begrotingskrediet van 350.000 BEF met 79.993

BEF), 560.08 *voorschotten voor akties* (overschrijding begrotingskrediet van 1.000.000 BEF met 1.884.658 BEF) en 506.09 *voorschotten voor rekening van derden* (overschrijding begrotingskrediet van 1.000.000 BEF met 1.348.132 BEF).

- De verrichtingen ter uitvoering van artikel 8 van het decreet op de VDBH zijn andermaal niet geïntegreerd in de rekening van de instelling.

- De beheersrekening van de VDBH is nog steeds niet opgemaakt conform de bepalingen van artikel 28 van het koninklijk besluit van 7 april 1954 houdende algemeen reglement op de begroting en de comptabiliteit van de bij de wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen.

- Het van de BDBH overgedragen patrimonium is nog steeds niet geïnventariseerd. Ook het vermogen van de economische vertegenwoordigers ontbreekt in de permanente inventaris van de instelling. Deze vaststellingen hebben repercussies op de volledigheid en de correctheid van de rekening *wijziging van het patrimonium*. Die rekening bevat tevens een rekenfout met betrekking tot de beginwaarde van post 550.02 *diverse machines*, daar uit onderzoek is gebleken dat voor 1991 en 1992 op deze post dubbel werd afgeschreven. Bij ontstentenis van een goedgekeurd boekhoudingsplan zijn de door de VDBH gehanteerde afschrijvingspercentages niet officieel vastgesteld.

2.2. De organisatie van de zendingen en groepsdeelnemingen

- Het Rekenhof wenste te vernemen of het jaarlijkse actieprogramma werd voorgelegd aan de Vlaamse regering, conform de bepalingen van artikel 7 van het decreet van 23 januari 1991 op de VDBH.

- Het op 8 oktober 1991 door de raad van bestuur goedgekeurde financieel reglement inzake de deelneming van ondernemingen aan VDBH-acties, zou moeten worden geëvalueerd en aan de Vlaamse regering voorgelegd (artikel 21, 3°, van het decreet op de VDBH).

- De instelling moet bij de gunning van alle overheidsopdrachten steeds de wets- en reglementsbeepalingen op de overheidsopdrachten naleven. Zo werd de organisatie van buitenlandse reizen steeds onderhands gegund. Alle bestellingen dienen voorts schriftelijk te gebeuren op basis van geschreven offertes. De voordeligste keuze dient te worden gemotiveerd in een formeel proces-verbaal aan de hand van duidelijk omschreven gunningscriteria.

- De afrekening van de zendingen en collectieve beursdeelnames door de ambtenaren van de VDBH is onduidelijk, daar bepaalde kosten op verschillende wijzen worden gevorderd (packages van een reizenorganisator, betalingen via Eurocard, individuele onkostenstaten). Door deze werkwijze zijn dubbele betalingen van o.a. luchthaventaksen, transportkosten, maaltijden, enz. onvermijdelijk. In de packages zitten bovendien steeds verzekeringskosten vervat, terwijl de instelling zijn ambtenaren reeds zelf voor buitenlandse dienstreizen verzekert. In het algemeen stelt zich de vraag of het systeem van packages samengaat met dat van de forfaitaire verblijfsvergoedingen. Ten slotte zou kunnen worden onderzocht of de VDBH niet bij voorkeur zelf de zendingen kan organiseren, in plaats van ze kant en klaar te laten voorbereiden door een reisbureau.

- Bij buitenlandse zendingen geldt de zuinigheidsplicht. Zo mogen de hotelkosten in principe niet hoger zijn dan de forfaitaire dagvergoeding (dienstnota nr. 20/88 van de BDBH, die nog steeds niet werd vervangen). In de instelling wordt veelvuldig en ongemotiveerd afgeweken van deze stelregel.

- Ambtenaren die verbintenissen ten laste van de instelling aangaan, moeten daartoe uitdrukkelijk delegatie hebben verkregen.

- De mogelijkheid moet worden onderzocht de resultaten van het uitgevoerde actieprogramma te evalueren in een ruim tijdsbestek.

2.3. De regionalisering van de economische vertegenwoordigers

- Het administratief beheer, door de VDBH, van de Vlaamse economische vertegenwoordigers, dient juridisch te worden onderbouwd. Deze vertegenwoordigers zijn immers contractuele ambtenaren van het Vlaams Gewest, niet van de VDBH.

- Het huidige juridische vacuüm kan aanzienlijke geschillen en problemen teweegbrengen. Zo schreef de VDBH zonder formele beslissing van de Vlaamse regering een wervingsexamen uit voor economische vertegenwoordigers, waarbij het statuut van de nieuw aan te werven ambtenaren, ook pecuniair, verschilt van dat van de reeds in dienst zijnde vertegenwoordigers. Daardoor dreigen toekomstige begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap te worden bezwaard door een beslissing van de instelling. Tevens werden drie tijdelijke vertegenwoordigers aangesteld zonder de formele goedkeuring van de Vlaamse regering.

- De loon- en werkingskosten van de vertegenwoordigers moeten *voor orde* worden opgenomen in de begroting en de rekening van de instelling. De dotatie aan de VDBH zou moeten worden beperkt tot de tegemoetkoming in de eigenlijke statutaire verrichtingen. De kosten van de economische vertegenwoordigers behoren daar, bij ontstentenis van enige regelgeving, niet toe en zouden in principe op een afzonderlijke basisallocatie van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap moeten staan.

VLAAMSE DIENST VOOR ARBEIDSBEMIDDELING EN BEROEPSOPLEIDING (VDAB)**1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1989****1.1. Ontvangsten**

(in duizenden BEF)				
aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
arbeidsbemiddeling	437.800	417.800	418.826	1.026
beroepsopleiding	2.212.900	2.194.500	2.194.700	200
administratie	1.568.832	1.156.700	1.172.700	16.000
hertewerkstellingsprogramma's	16.441.400	11.402.300	11.402.356	56
weer-werkactie	0	17.492	17.492	0
T-dienst	-	3.186.899	2.897.761	-289.138
TOTAAL ONTVANGSTEN	20.660.932	18.375.691	18.103.835	-271.856

1.2. Uitgaven

(in duizenden BEF)				
aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
ARBEIDSBEMIDDELING	437.800	417.800	341.261	-76.539
personeel	11.834	11.834	7.010	-4.824
werkingskosten	250.817	243.717	226.997	-16.720
sociale prestaties	160.710	151.310	99.047	-52.263
investeringsgoederen	14.439	10.939	8.207	-2.732
BEROEPSOPLEIDING	2.341.500	2.323.100	2.317.544	-5.556
personeel	1.055.225	1.090.600	1.086.059	-4.541
werkingskosten	468.275	472.200	471.369	-831
sociale prestaties	531.500	510.300	510.154	-146
investeringsgoederen	286.500	250.000	249.962	-38
ADMINISTRATIE	1.568.832	1.156.700	1.087.798	-68.902
personeel	1.330.700	928.500	899.416	-29.084
werkingskosten	167.482	114.850	105.972	-8.878
investeringsgoederen	70.650	113.350	82.410	-30.940
HERTEWERKSTELLINGSPROGR.	16.441.400	11.402.300	11.617.852	215.552
sociale prestaties	16.441.400	11.402.300	11.617.852	215.552

WEER-WERKACTIE	0	17.547	17.530	-17
personeel	0	7.196	7.191	-5
werkingskosten	0	1.345	1.333	-12
investeringsgoederen	0	9.006	9.006	0
T-INTERIM	3.115.150	3.115.150	2.873.925	-241.225
TOTAAL UITGAVEN	23.904.682	18.432.597	18.255.910	-176.687

2. Balans op 31.12.1989

ACTIVA		PASSIVA	
Materiële vaste activa	1.977.849.308	Vastliggende passiva	1.977.849.308
Vorderingen op max. 1 jaar	535.104.689	Overgedragen resultaat	584.044.216
Financiële middelen	2.083.504.409	Schulden op max. 1 jaar	922.631.831
Overlopende rekeningen	789.342.061	Overlopende rekeningen	1.901.275.112
Orderekeningen	82.382.982	Orderekeningen	82.382.982
TOTAAL	5.468.183.449	TOTAAL	5.468.183.449

3. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1990

3.1. Ontvangsten

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
arbeidsbemiddeling	429.634	372.500	379.664	7.164
beroepsopleiding	2.187.900	2.471.100	2.471.455	355
administratie	1.413.100	1.658.400	1.659.681	1.281
hertewerkstellingsprogramma's	15.399.918	15.545.500	14.527.730	-1.017.770
weer-werkactie	156.500	118.600	117.892	-708
T-interimdienst	-	3.209.016	2.544.670	-664.346
TOTAAL ONTVANGSTEN	19.587.052	23.375.116	21.701.092	-1.674.024

3.2. Uitgaven

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
ARBEIDSBEMIDDELING	429.534	429.500	379.079	-50.421
personeel	12.203	11.400	10.960	-440,00
werkingskosten	253.313	268.670	221.737	-46.933,00
sociale prestaties	152.878	144.330	142.762	-1.568,00
investeringsgoederen	11.140	5.100	3.620	-1.480

BEROEPSOPLEIDING	2.256.100	2.539.300	2.512.110	-27.190
personeel	1.043.000	1.261.700	1.261.275	-425
werkingskosten	428.400	458.600	446.737	-11.863
sociale prestaties	534.700	569.000	565.294	-3.706
investeringsgoederen	250.000	250.000	238.804	-11.196
ADMINISTRATIE	1.413.100	1.658.400	1.586.639	-71.761
personeel	1.140.439	1.392.400	1.342.109	-50.291
werkingskosten	191.767	185.000	166.160	-18.840
investeringsgoederen	80.894	81.000	78.370	-2.630
HERTEWERKSTELLINGSPROGR.	15.399.918	15.545.500	14.777.472	-768.028
sociale prestaties	15.399.918	15.545.500	14.777.472	-768.028
WEER-WERKACTIE	156.500	118.600	118.248	-352
personeel	44.400	44.800	44.657	-143
werkingskosten	86.600	68.000	67.897	-103
sociale prestaties	25.500	100	3	-97
investeringsgoederen	0	5.700	5.691	-9
T-INTERIM	3.174.800	3.174.800	2.594.556	-580.244
TOTAAL UITGAVEN	22.829.952	23.466.100	21.968.104	-1.497.996

4. Balans op 31.12.1990

ACTIVA		PASSIVA	
Materiële vaste activa	2.165.847.336	Vastliggende passiva	2.165.847.336
Vorderingen op max. 1 jaar	524.525.581	Overgedragen resultaat	316.595.494
Financiële middelen	1.232.306.164	Schulden op max. 1 jaar	627.722.506
Overlopende rekeningen	1.130.282.218	Overlopende rekeningen	1.942.795.963
Orderekeningen	74.846.903	Orderekeningen	74.846.903
TOTAAL	5.127.808.202	TOTAAL	5.127.808.202

5. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1991**5.1. Ontvangsten**

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
arbeidsbemiddeling	343.297	346.497	328.800	-17.697
beroepsopleiding	3.090.700	3.297.391	3.011.478	-285.913
administratie	2.119.000	2.154.700	1.965.032	-189.668
hertewerkstellingsprogramma's	16.139.127	16.139.127	14.507.090	-1.632.037
T-interimdienst	2.962.611	2.304.414	2.304.413	-1
TOTAAL ONTVANGSTEN	24.654.735	24.242.129	22.116.813	-2.125.316

5.2. Uitgaven

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
ARBEIDSBEMIDDELING	343.297	358.157	295.298	-62.859
personeel	-	34.440	34.080	-360
werkingskosten	-	281.566	228.924	-52.642
sociale prestaties	-	31.895	28.805	-3.090
bijzondere affectatie	-	1.535	629	-906
investeringsgoederen	-	8.721	2.860	-5.861
BEROEPSOPLEIDING	3.090.700	3.297.391	2.846.834	-450.557
personeel	1.467.300	1.477.802	1.358.400	-119.402
werkingskosten	527.600	699.500	564.448	-135.052
sociale prestaties	760.300	612.300	507.930	-104.370
bijzondere affectatie	0	1.100	1.056	-44
investeringsgoederen	335.500	506.689	415.000	-91.689
ADMINISTRATIE	2.119.000	2.154.700	2.089.176	-65.524
personeel	1.741.000	1.684.000	1.670.748	-13.252
werkingskosten	217.000	303.000	302.461	-539
investeringsgoederen	161.000	167.700	115.967	-51.733
HERTEWERKSTELLINGSPROGR.	16.139.127	16.139.127	14.603.082	-1.536.045
sociale prestaties	16.139.127	16.139.127	14.603.082	-1.536.045
IMPULSGEBIEDEN	0	7.550	7.497	-53
werkingskosten	0	1.350	1.326	-24
investeringsgoederen	0	6.200	6.171	-29
T-INTERIM	2.958.058	2.339.836	2.339.837	1
TOTAAL UITGAVEN	24.650.182	24.296.761	22.181.724	-2.115.037

6. Balans op 31.12.1991

ACTIVA		PASSIVA	
Materiële vaste activa	2.546.448.536	Vastliggende passiva	2.546.448.536
Vorderingen op max. 1 jaar	643.179.670	Overgedragen resultaat	251.683.750
Financiële middelen	914.590.162	Schulden op max. 1 jaar	645.685.256
Overlopende rekeningen	135.095.364	Overlopende rekeningen	795.496.190
Orderekeningen	62.345.304	Orderekeningen	62.345.304
TOTAAL	4.301.659.036	TOTAAL	4.301.659.036

7. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992**7.1. Ontvangsten**

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
arbeidsbemiddeling	332.012	334.212	145.951	-188.261
beroepsopleiding	3.368.800	3.434.001	3.371.714	-62.287
administratie	2.233.500	2.376.000	2.012.465	-363.535
hertewerkstellingsprogramma's	8.434.800	13.093.662	13.195.233	101.571
impulsgebieden	130.000	32.000	32.465	465
outplacement	12.240	17.700	18.939	1.239
T-interimdienst	-	2.559.891	2.328.310	-231.581
TOTAAL ONTVANGSTEN	14.511.352	21.847.466	21.105.077	-742.389

7.2. Uitgaven

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
ARBEIDSBEMIDDELING	332.012	334.512	308.557	-25.955
personeel	-	42.747	40.660	-2.087
werkingskosten	-	263.125	244.461	-18.664
sociale prestaties	-	15.940	13.479	-2.461
investeringsgoederen	-	12.400	9.663	-2.737
uitgaven met bijz. affectatie	-	300	294	-6
BEROEPSOPLEIDING	3.368.800	3.434.001	3.100.702	-333.299
personeel	1.678.068	1.618.068	1.533.765	-84.303
werkingskosten	778.422	853.122	733.830	-119.292
sociale prestaties	608.766	647.066	525.116	-121.950
investeringsgoederen	303.544	315.745	307.991	-7.754

ADMINISTRATIE	2.332.500	2.376.000	2.298.062	-77.938
personeel	1.785.000	1.800.000	1.762.748	-37.252
werkingskosten	348.200	376.700	341.552	-35.148
investeringsgoederen	199.300	199.300	193.762	-5.538
HERTEWERKSTELLINGSPROGR.	8.434.800	13.093.662	12.634.002	-459.660
sociale prestaties	8.434.800	13.093.662	12.634.002	-459.660
IMPULSGEBIEDEN	130.000	95.200	76.164	-19.036
personeel	-	42.400	40.839	-1.561
werkingskosten	-	39.100	23.695	-15.405
sociale prestaties	-	1.600	1.109	-491
investeringsgoederen	-	12.100	10.521	-1.579
OUTPLACEMENT	12.240	17.700	14.759	-2.941
personeel	7.200	11.000	9.661	-1.339
werkingskosten	4.640	5.100	3.614	-1.486
investeringsgoederen	400	1.600	1.484	-116
T-INTERIM	-	2.559.891	2.265.525	-294.366
TOTAAL UITGAVEN	14.610.352	21.910.966	20.697.771	-1.213.195

8. Balans op 31.12.1992

ACTIVA		PASSIVA	
Materiële vaste activa	2.917.188.906	Vastliggende passiva	2.917.188.906
Vorderingen op max. 1 jaar	460.386.097	Overgedragen resultaat	658.990.452
Geldbeleggingen	347.000.000	Schulden op max. 1 jaar	566.334.077
Liquiden	520.205.705	Overlopende rekeningen	439.650.680
Overlopende rekeningen	337.383.407		
TOTAAL	4.582.164.115	TOTAAL	4.582.164.115

9. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

9.1. Ontvangsten

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
arbeidsbemiddeling	402.700	382.621	407.003	24.382
beroepsopleiding	3.625.900	3.534.700	3.543.064	8.364
administratie	2.498.800	2.624.207	2.937.686	313.479
hertewerkstellingsprogramma's	8.937.100	9.080.211	8.781.654	-298.557
impulsgebieden	162.500	100.000	130.253	30.253
outplacement	20.000	18.200	18.241	41
begeleidingsplan bemiddeling	-	420.000	194.995	-225.005
begeleidingsplan beroepsopleiding	-	400.000	187.455	-212.545
T-interimdienst	-	2.162.000	2.320.191	158.191
TOTAAL ONTVANGSTEN	15.647.000	18.721.939	18.520.542	-201.397

9.2. Uitgaven

(in duizenden BEF)

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
ARBEIDSBEMIDDELING	402.700	382.621	370.788	-11.833
personeel	-	57.000	56.626	-374
werkingskosten	-	284.021	274.673	-9.348
sociale prestaties	-	28.000	27.395	-605
investeringsgoederen	-	13.600	12.094	-1.506
BEROEPSOPLEIDING	2.102.000	3.534.700	3.408.660	-126.040
personeel	1.842.000	1.733.800	1.726.318	-7.482
werkingskosten	-	876.500	821.736	-54.764
sociale prestaties	-	664.400	604.849	-59.551
investeringsgoederen	260.000	260.000	255.757	-4.243
ADMINISTRATIE	2.498.800	2.624.207	2.561.242	-62.965
personeel	1.939.300	2.010.800	1.950.755	-60.045
werkingskosten	360.200	408.107	407.660	-447
investeringsgoederen	199.300	205.300	202.827	-2.473
HERTEWERKSTELLINGSPROGR.	8.937.100	9.080.211	8.781.655	-298.556
werkingskosten	0	143.111	143.111	0
sociale prestaties	8.937.100	8.937.100	8.638.544	-298.556

IMPULSGEBIEDEN	162.500	100.000	95.548	-4.452
personeel	-	61.000	59.930	-1.070
werkingskosten	-	20.000	17.496	-2.504
sociale prestaties	-	2.000	1.981	-19
investeringsgoederen	-	17.000	16.141	-859
OUTPLACEMENT	20.000	18.200	18.080	-120
personeel	14.500	11.600	11.590	-10
werkingskosten	4.000	6.000	5.931	-69
investeringsgoederen	1.500	600	559	-41
BEGELEIDINGSPLAN BEMIDDELING	-	420.000	337.218	-82.782
personeel	-	156.000	125.740	-30.260
werkingskosten	-	221.000	181.594	-39.406
sociale prestaties	-	3.000	1.179	-1.821
investeringsgoederen	-	40.000	28.705	-11.295
BEGELEIDINGSPLAN BEROEPSOPL.	-	400.000	316.358	-83.642
personeel	-	30.000	15.121	-14.879
werkingskosten	-	250.000	204.505	-45.495
sociale prestaties	-	60.000	48.881	-11.119
investeringsgoederen	-	60.000	47.851	-12.149
T-INTERIM	-	2.154.000	2.283.411	129.411
TOTAAL UITGAVEN	14.123.100	18.713.939	18.172.960	-540.979

10. Balans op 31.12.1993

ACTIVA		PASSIVA	
Materiële vaste activa	3.275.084.207	Vastliggende passiva	3.275.084.207
Vorderingen op max. 1 jaar	689.035.992	Overgedragen resultaat	763.397.776
Geldbeleggingen	220.000.000	Schulden op max. 1 jaar	593.304.436
Liquiden	372.827.948	Overlopende rekeningen	679.137.980
Overlopende rekeningen	753.976.252		
TOTAAL	5.310.924.399	TOTAAL	5.310.924.399

11. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft de controle van de VDAB-rekeningen 1989 (periode 1 maart tot 31 december), 1990, 1991 en 1992 op 10 mei 1995 beëindigd.

11.1. Opmerkingen over de rekening 1989

J 723.965

Naar aanleiding van zijn controle van de voorlopige rekeningen van de VDAB over de periode van 1 maart 1989 tot 31 december 1989, had het Rekenhof al op 11 mei 1992 de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Minister van Tewerkstelling gericht:

- De *VDAB-begroting* 1989, gepubliceerd als bijlage bij het begrotingsontwerp van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bevatte niet de begroting van de sector uitzendarbeid T-Interim Vlaanderen (TIV). De inkomsten en uitgaven voor uitzendarbeid moeten nochtans afzonderlijk worden begroot (artikel 136 van het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988).
- De transfer van een zogenaamd overschot op de TIV-begroting (88 miljoen BEF) naar de sector Tewerkstelling binnen de VDAB is een interne verrichting die niet in de begroting mag worden opgenomen.
- De uitvoeringsrekening van de begroting moet worden gebaseerd op de cijfers van de gepubliceerde begroting en alle latere aanpassingen moeten voorafgaandelijk onderworpen worden aan de procedure van artikel 5 van de wet van 16 maart 1954.
- Het beheerscomité heeft de *geconsolideerde rekeningen* 1989 goedgekeurd, zonder inzage te hebben gekregen in de uitvoeringsrekening van de begroting van T-Interim Vlaanderen.
- Hoewel het oprichtingsdecreet de VDAB niet verplicht tot het voeren van een *handelsboekhouding*, is dit aangeraden wegens de vele commerciële activiteiten van de dienst. Deze zienswijze vereist een aanpassing van het boekhoudplan en van de voor te leggen rekeningen.
- Pas in 1990 is het *boekhoudplan* 1989-1990 opgemaakt. Bovendien is de algemene structuur van het boekhoudplan noch door het beheerscomité, noch door de toezichthoudende minister en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting goedgekeurd.
- Het boekhoudplan moet zo worden opgesteld dat het te allen tijde toelaat de uitvoering van de begroting na te gaan. De in dit plan voorkomende rekeningen *nog budgettair aan te rekenen uitgaven* en *reeds ontvangen nog budgettair aan te rekenen ontvangsten* zijn hiermede in strijd. De ontvangsten moeten worden geboekt bij het ontstaan van het recht dat de instelling op derden heeft verworven en de uitgaven moeten worden aangerekend wanneer het recht door derden wordt verworven ten laste van de instelling.
- Pas in september 1990 werd gestart met het boekhoudkundig verwerken van de verrichtingen 1989. De VDAB werd dan ook gevraagd hoe de interne financiële planning voor het eerste dienstjaar verliep.
- De VDAB hanteert *afschrijvingspercentages* waarvan de regels niet door het beheerscomité of de toezichthoudende minister en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting zijn goedgekeurd. Daarenboven is de wijze van berekening en de vaststelling van het maximumbedrag van de afschrijvingen niet bij de rekeningen gevoegd.
- De VDAB heeft de wijze van berekening en de vaststelling van de bedragen van de door de uitzenddienst aangelegde *reserves* niet opgemaakt of voorgelegd aan de toezichthoudende minister en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting. Het aanleggen van de reserves is bijgevolg onwettig.
- In 1989 heeft de VDAB geen *jaarverslag* over zijn werkzaamheden opgemaakt. Evenmin werden aan de toezichthoudende minister en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting *periodieke toestandsgaven* overgelegd.
- Alle *overgedragen gronden en gebouwen* moeten in overeenkomstige rekeningen van het boekhoudplan en in de balans worden opgenomen.
- Het perceel Zottegem-Grotenberge is als eigendom geboekt, terwijl het wordt gehuurd. Een lokaalcontainer op het gehuurd terrein Werkhuisenkaai te Schaarbeek is als vast actief ingeschreven, hoewel dit prefabgebouw niet werd opgenomen in de overdrachtsbesluiten van rechten en verplichtingen. Hij zou op de rekening *materieel* moeten worden geboekt.
- Het is niet altijd duidelijk op welke basis de afschrijvingen van de gebouwen werden berekend. Voor alle onroerende boekingen van gebouwen, moet worden nagegaan of in de afschrijvingen ook niet de waarde van het terrein is begrepen.
- Het Rekenhof heeft zich afgevraagd of er geen discrepantie bestaat tussen de boekwaarden van gronden en gebouwen. Het heeft bijvoorbeeld vastgesteld dat het terrein Guido Gezellelaan te Roeselare werd geboekt voor 54.381 BEF, terwijl voor het gebouw een waarde van 27.593.632 BEF werd ingeschreven.
- Uit de controle van de eigendomslijst van de dienst *aankopen en gebouwen* is gebleken dat niet alle erin opgenomen gronden en gebouwen in de balans werden verwerkt. Het Rekenhof heeft erop aangedrongen de samenwerking met de RVA beter te organiseren.

- De VDAB is niet in het bezit van alle officiële eigendomsakten van de overgedragen gronden en gebouwen.
- De VDAB beschikt niet over alle gedetailleerde gegevens met betrekking tot het *overgedragen materieel*. Zo is vaak de aanschaffingswaarde en -datum of de afschrijvingswaarde ongekend. Daardoor kunnen de goederen ten onrechte worden afgeschreven, wat zou resulteren in een onbetrouwbare balans.
- Bij de VDAB bestaat geen inventaris. Ook werden de activa- en de passiva-elementen van het patrimonium niet herzien.
- De VDAB heeft de wijze van schatting der bestanddelen van het vermogen niet opgemaakt en aan de goedkeuring van de toezichthoudende minister en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting voorgelegd.
- Het Rekenhof heeft met aandrang gevraagd dat de VDAB onmiddellijk een aanvang zou maken met een gedetailleerde inventarisering van het patrimonium.

11.2. Opmerkingen over de rekeningen 1990 en 1991

Naar aanleiding van zijn controle op de rekeningen 1990 en 1991 zoals zij door het beheerscomité werden goedgekeurd, heeft het Rekenhof op 25 maart 1994 de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Ministers van Tewerkstelling en van Financiën en Begroting gericht:

- De begrotingsontwerpen 1990 en 1991 werden laattijdig door het beheerscomité goedgekeurd. Bovendien kon de VDAB geen document voorleggen waaruit de ministeriële goedkeuringen van de initiële begrotingsontwerpen 1990 en 1991 blijkt.
- De begrotingsontwerpen zijn evenmin als bijlage aan het begrotingsontwerp van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap gepubliceerd.
- De definitieve begrotingsontwerpen worden stelselmatig opgesteld na het verstrijken van de betrokken begrotingsjaren.
- De transfers van de overschotten op de TIV-begroting naar de sector Tewerkstelling binnen de VDAB zijn interne verrichtingen die niet in de begroting mogen worden opgenomen. In dit verband rezen vragen omtrent de verschillende bedragen die de definitieve begrotingsdocumenten 1991 van respectievelijk de VDAB-diensten en T-Interim vermelden.
- De algemene structuur van het boekhoudplan is niet door de toezichthoudende minister en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting goedgekeurd. Evenmin werd het plan aan het beheerscomité voorgelegd.
- Bepaalde uitgaven werden niet verbonden aan het correcte dienstjaar, hoewel de verantwoordingsstukken tijdig de boekhoudingsdienst hadden bereikt. Dit was onder meer het geval voor de huurkosten van de gebouwen waarin schakelopleidingen worden gegeven: de in januari 1991 gevraagde huurgelden werden volledig aangerekend ten laste van het dienstjaar 1991, hoewel in dit bedrag achterstallen en onroerende voorheffingen waren opgenomen waarvan de schuldvorderingen van 1990 dateerden.
- Bepaalde uitgaven zijn niet, of niet consequent, aangerekend op het juiste begrotingsartikel. Zo zijn er verschillen in de aanrekening van de uitgaven voor de aankoop van boeken en tijdschriften.
- De personeelskosten zijn niet of slechts gedeeltelijk geaffecteerd op de verschillende deelrekeningen van de VDAB (administratie, beroepsopleiding, arbeidsbemiddeling en weerwerk), zodat de boekhouding geen correct beeld weergeeft van de reële personeelskosten van de verschillende sectoren.
- Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de bovenstaande tekortkomingen waarschijnlijk het gevolg zijn van het ontbreken van een interne controle in de vorm van een afzonderlijke dienst *interne audit*.
- De door de VDAB gehanteerde afschrijvingsregels moeten door de toezichthoudende minister en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting worden goedgekeurd.
- Niettegenstaande de inhaaloperatie met betrekking tot de inventarisatie van de roerende patrimoniale goederen bijna volledig werd gerealiseerd, werd de wijze van schatting der bestanddelen van het vermogen nog steeds niet opgemaakt.

11.3. Opmerkingen over de rekening 1992

Naar aanleiding van zijn controle van de voorlopige rekeningen 1992, die laattijdig door het beheerscomité werden goedgekeurd, heeft het Rekenhof op 16 augustus 1994 de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Ministers van Tewerkstelling en van Financiën en Begroting medegedeeld:

- Alle aanpassingen van de begroting moeten worden goedgekeurd volgens de wettelijke procedure. Stilzwijgende goedkeuringen kunnen niet worden geduld.

J 947.926

1.029.711

- De definitieve begrotingsontwerpen worden stelselmatig opgesteld na het verstrijken van het begrotingsjaar.
- De algemene structuur van het boekhoudplan is nog steeds niet ministerieel goedgekeurd. De administrateur-generaal van de VDAB heeft zijn boekhoudplan nochtans op 9 maart 1992 voorgelegd. Dit plan was evenwel nog niet goedgekeurd door het beheerscomité.
- Bepaalde uitgaven zijn niet op het correcte dienstjaar aangerekend (bv. de huurkosten van een gebouw te Eeklo).
- Bepaalde ontvangsten en uitgaven zijn niet, of niet consequent, aangerekend op het juiste begrotingsartikel. Zo werden de kosten voor de arbeidsongevallenverzekering van de cursisten (26.508.410 BEF) aangerekend op de rekening *sociale prestaties premies en verzekeringen*, terwijl een artikel *sociale promoties premies arbeidsongevallen* bestond.
- De terugstorting door leveranciers van dubbel ontvangen factuurbedragen werden op drie verschillende rekeningen aangerekend. Zij zouden beter in mindering gebracht worden van het overeenkomstige uitgavenartikel, daar het louter vergissingen betreft.
- De personeelskosten worden nog steeds niet of slechts gedeeltelijk geaffecteerd op de verschillende deelrekeningen van de VDAB.
- Opnieuw zijn in de balans ontvangsten- en uitgavenrekeningen gebruikt die niet in het boekhoudplan zijn opgenomen (bv. de rekeningen *administratie - financiële opbrengsten, administratie bezoldigingen, verlofgeld, eindejaarspremie en sociale bijdragen stage jongeren*).
- Van sommige rekeningen *diverse vorderingen* uit de sector beroepsopleiding kunnen bepaalde ontvangsten niet worden toegewezen bij gebrek aan de boeking van het overeenkomstige vastgestelde recht. Dergelijke tekortkomingen getuigen van een gebrekkige samenwerking tussen de betrokken dienst en de dienst boekhouding.
- De al jaren openstaande saldi van bepaalde schuldrekeningen en rekeningen *over te dragen kosten* uit de sector hertewerkstellingsprogramma's kunnen niet worden verklaard bij ontstentenis van verantwoordingsstukken.
- Sommige saldi van debiteurenrekeningen corresponderen niet met de overeenkomstige balansrekeningen. Ook is er een verschil tussen een debiteurenrekening in de balans van de VDAB (63.069.605 BEF) en de overeenstemmende schuldrekening in de TIV-balans (51.995.449 BEF). De manueel bijgehouden listing van die debiteurenrekening vermeldt een debetsaldo van 62.971.685 BEF en de verzamelstaat van de personeelskosten gewaagt van 62.990.192 BEF.
- De debiteurenopvolging in de verschillende operationele sectoren van de VDAB verloopt soms op een gebrekkige wijze. Vorderingen van door de promotoren in het DAC-stelsel terug te betalen dagbedragen en retrosessies staan reeds jaren open. De uitzenddienst T-Interim heeft dit probleem systematisch aangepakt middels onderrichtingen vanwege het beheerscomité. Opdat de boekhouding een waarheidsgetrouw beeld zou geven van de realiteit, dienen oninbare vorderingen in elk geval te worden afgeboekt.
- Op 5 januari 1994 besliste het beheerscomité tot het in ontvangst nemen van een onbestemd steunsaldo vanwege het Europees Sociaal Fonds. Het betrof steun voor de oprichting, uitbreiding of overschakeling van ondernemingen, waarbij de RVA als promotor optrad. Deze toeëigening is onrechtmatig daar het om derdengelden gaat, waarvan enkel de Commissie van de Europese Unie de bestemming kan bepalen.
- Op het passief van balans bevat de rubriek *vorderingen op ten hoogste één jaar* een bedrag van 56.299.762 BEF op de post *te schiften ontvangsten*. Het betreft ontvangsten die de VDAB ten bate van de RVA heeft geïnd, afkomstig van het aandeel van werkgevers die tewerkgestelde werklozen in dienst hadden in de periode december 1988-februari 1989. Voor deze ontvangsten werd nooit een vastgesteld recht geboekt, wat een accurate debiteurenopvolging onmogelijk maakte.
- Bij gebrek aan zekerheid omtrent de grootte van het bedrag werden deze ontvangsten ook nog niet budgettair geregulariseerd. Het Rekenhof heeft aangedrongen op een onverwijld onderzoek van de oude vorderingen, teneinde een definitieve oplossing aan het probleem te geven.
- De door de VDAB gehanteerde afschrijvingsregels moeten door de toezichthoudende minister en de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting worden goedgekeurd.
- Niettegenstaande de inhaaloperatie met betrekking tot de inventarisatie van de roerende patrimoniale goederen in de loop van de maand augustus 1994 volledig zou zijn afgerond, werd de wijze van schatting der bestanddelen van het vermogen nog steeds niet opge maakt.

11.4. Opmerkingen over de rekening 1993

1.135.343

Het Rekenhof heeft de rekening 1993 van de VDAB op 23 augustus 1995 gecontroleerd verklaard. Bij die gelegenheid heeft het de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Ministers van Tewerkstelling en van Financiën en Begroting medegedeeld:

- De VDAB kon andermaal geen document voorleggen waaruit de ministeriële goedkeuringen van het initiële begrotingsontwerp blijkt. Bovendien werd het definitieve begrotingsontwerp opnieuw opgesteld na het verstrijken van het begrotingsjaar.

- Alle aanpassingen van de begroting moeten worden goedgekeurd volgens de wettelijke procedure. Stilzwijgende goedkeuringen kunnen niet worden geduld.
- Bepaalde uitgaven zijn weer niet op het correcte dienstjaar aangerekend (bv. de aanvullende bijdrage 1992 voor de OMOB).
- Een vorderingsrekening bevatte op 31 december 1992 een negatief debetbedrag (21.650.362 BEF). Het betrof ontvangsten die de VDAB ten bate van de RVA inde, afkomstig van het aandeel van promotoren die DAC-werknemers in dienst hadden in de periode januari-februari 1989. Met betrekking tot deze ontvangsten werd nooit een vastgesteld recht geboekt, wat een accurate debiteurenopvolging onmogelijk maakte.
- Verscheidene vorderingen staan reeds lang open, waaruit blijkt dat de debiteurenopvolging in de verschillende operationele diensten nog steeds gebrekkig verloopt. Midden 1994 heeft de dienst Tewerkstellingsprogramma's richtlijnen uitgewerkt inzake DAC-debiteurenopvolging. Het Rekenhof heeft aangedrongen op de voorlegging ervan aan het beheerscomité en op de goedkeuring van analoge richtlijnen voor alle diensten van de VDAB.
- Oninvorderbare vorderingen dienen te worden afgeboekt met goedkeuring van het beheerscomité, wat niet steeds is gebeurd.
- In afwachting van de goedkeuring van het (voor)ontwerp van decreet i.v.m. de herstructurering van de VDAB-meritdiensten, dient de VDAB de regelen op te maken inzake de wijze van berekening en vaststelling van de reserves van T-Interim Vlaanderen.
- De tekorten van de orderrekening *ontvreemde gelden* werden zonder meer aangezuiverd zonder het beheerscomité hiervan op de hoogte te stellen.
- Het Rekenhof herhaalde zijn opmerkingen over het onbestemde saldo van het Europees Sociaal Fonds.

VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJ

1. Balans en resultatenrekening op 31.12.1990

1.1. Balans

ACTIVA		PASSIVA	
Vaste activa	105.876.316.720	Eigen vermogen	2.357.258.669
I. Oprichtingskosten	30.698	I. Kapitaal	1.608.840
III. Materiële vaste activa	1.059.729.904	III. Herwaarderingsmeerwaarden	354.912.909
IV. Financiële vaste activa	104.816.556.118	IV. Reserves	3.105.276.984
		V. Overgedragen verlies	-1.104.540.064
Vlottende activa	68.342.870.829	Schulden	169.637.385.561
V. Vorderingen op meer dan 1 jaar	40.238.162.362	VIII. Schulden op meer dan 1 jaar	149.765.994.101
VI. Voorraden en bestellingen in uitvoering	1.620.803.561	IX. Schulden op max. 1 jaar	19.839.960.012
VII. Vorderingen op max. 1 jaar	22.117.491.394	X. Overlopende rekeningen	31.431.448
VIII. Geldbeleggingen	1.896.098.276	Voorzieningen en uitgestelde belastingen	2.224.543.319
IX. Liquide middelen	2.304.069.708		
X. Overlopende rekeningen	166.245.528		
TOTAAL	174.219.187.549	TOTAAL	174.219.187.549

1.2. Resultatenrekening

KOSTEN		OPBRENGSTEN	
II. Bedrijfskosten	707.688.496	I. Bedrijfsopbrengsten	719.934.126
V. Financiële kosten	5.502.915.606	IV. Financiële opbrengsten	5.870.258.536
VIII. Uitzonderlijke kosten	14.098.164	VII. Uitzonderlijke opbrengsten	2.076.311
X. Belastingen op het resultaat	21.982.036	X. Belastingen op het resultaat	3.286.171
XI. Winst van het boekjaar	355.826.979	XI. Verlies van het boekjaar (afname belastingsvrije reserves)	6.956.137
TOTAAL	6.602.511.281	TOTAAL	6.602.511.281
XII. Overboeking naar belastingsvrije reserves	17.564.469	XIII. Onttrekking aan de belastingsvrije reserves	6.956.137
XIII. Te bestemmen winst van het boekjaar	338.262.510		

2. Opmerkingen van het Rekenhof

J 760.925

Het Rekenhof heeft de rekening 1990 op 16 november 1994 gecontroleerd verklaard. Het heeft hierbij de volgende opmerkingen gericht aan de Vlaamse Ministers van Financiën en Begroting en van Huisvesting:

1. In strijd met artikel 6, § 2, le lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut werd geen uitvoeringsrekening van de begroting opgemaakt. Daarenboven wordt tot op heden nog steeds geen begrotingscomptabiliteit gevoerd zodat, in strijd met artikel 18, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 7 april 1954 houdende algemeen reglement op de begroting en de comptabiliteit van de bij de wet van 16 maart 1954 bedoelde instellingen van openbaar nut, op geen enkel tijdstip de uitvoering van de begroting kan worden nagegaan. Het Rekenhof heeft aangedrongen op een regularisatie van deze toestand. Daartoe dient ook het boekhoudingsplan, bedoeld bij artikel 18, § 1, van het bovengenoemd koninklijk besluit, te worden aangepast.

2. De boekhouding van de VHM werd niet gevoerd conform de voorschriften van artikel 4 van de wet van 17 juli 1975 en de vormvereisten gesteld bij artikel 5 van het koninklijk besluit van 12 september 1983 tot uitvoering van die wet, werden vooralsnog niet nageleefd. Er werd geen volledige inventaris opgemaakt, zoals voorgeschreven door artikel 7 van dezelfde wet.

3. De VHM houdt onvoldoende rekening met het koninklijk besluit van 12 september 1983 voor de bepaling van de minimumindeling van een algemeen rekeningstelsel. Zo moet een rekeningnummer worden gecreëerd waarop de afschrijvingen van meerwaarden op gebouwen worden geboekt, die thans ten onrechte onder de rekeningen *afschrijvingen op gebouwen* (nummers 222009 en 221009) worden opgenomen.

4. Met betrekking tot de jaarrekening heeft het Rekenhof de volgende opmerkingen geformuleerd:

- Onder de rubriek IV *financiële vaste activa* van de balans is een bedrag van meer dan 104 miljard BEF aan *deelnemingen in verbonden ondernemingen* opgenomen. Het betreft hier echter vorderingen op lange termijn t.o.v. de door de VHM erkende vennootschappen ingevolge leningen toegekend voor de oprichting van sociale woningen. Daar de VHM echter *niet* participeert in die vennootschappen, horen deze activa thuis onder rubriek V *vorderingen op meer dan één jaar*.

- De VHM boekt een globale vordering op het Vlaams Gewest van 18.338.225.770 BEF in verband met de leningslasten uit het verleden, waar zij een schuld aan het Vlaamse Gewest van 7.046.882.347 BEF tegenover stelt. De VHM vordert het saldo op het Vlaamse Gewest (11.291.343.423 BEF). Aangezien die vordering de balans van de VHM bezwaart zonder formele erkenning door het Vlaams Gewest, heeft het Rekenhof aangedrongen op een oplossing. Bij de beoordeling van die vordering dient echter rekening te worden gehouden met:

(1) 1.990.891.918 BEF thesaurievoorschotten die de Staat in 1985 aan de inmiddels ontbonden Nationale Maatschappij voor de Huisvesting (NMH) verleende. De VHM heeft dit bedrag als schuld in de balans opgenomen, maar de last t.o.v. het ALESH moet door het Vlaams Gewest worden gedragen.

(2) In de ontbindingsbalansen van de nationale maatschappijen (NMH en NLM), waar de bovenvermelde bedragen hun oorsprong vinden, werden de rechten en verplichtingen uitgesplitst volgens de rechtsopvolgers, niet volgens de schuldenaars en schuldeisers. Zo omvat de bovengenoemde vordering van de VHM op het Vlaams Gewest een bedrag van 7.420.138.171 BEF, dat afkomstig is van de eindbalans van de ex-NMH (rekening nr. 41300). Blijkens het eindverslag van de regeringsafgevaardigden belast met de ontbinding van de NMH, is dit bedrag samengesteld uit een vordering van 6.684.758.557 BEF op het Vlaams Gewest én een vordering van 735.379.614 BEF op de Staat.

- In strijd met de waarderingsregels van de VHM zijn de schulden op korte termijn m.b.t. de leningen uitgeschreven met gewestwaarborg niet hernomen voor de werkelijk verschuldigde bedragen volgens de aflossingstabellen in 30 en 66 jaar. Daardoor hebben de geboekte schulden op meer dan één jaar en die op ten hoogste één jaar niet hetzelfde voorwerp.

- De uitgeschreven en te innen cheques werden niet systematisch en zonder uitstel geboekt (in strijd met artikel 4 van de wet van 17 juli 1975).

- De jaarlijkse verhoging van de rekening *reservegronden gefinancierd met leningsgelden* is in strijd met de bepalingen van artikel 20 en 22 bis van het koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de onderneming (cfr. advies nr. 126/11 van de Commissie voor Boekhoudkundige Normen).

DIENST VOOR DE SCHEEPVAART

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
41. ontvangsten voortvloeiend uit de uitoefening statutaire opdracht	412.580.000	404.770.000	402.516.680	-2.253.320
44. financiële patrimoniuminkomsten	1.500.000	2.200.000	1.996.928	-203.072
45. tussenkomsten van de Vl. Gemeenschap	262.600.000	262.600.000	255.661.428	-6.938.572
49. ontvangsten voor orde	18.000.000	18.000.000	16.914.570	-1.085.430
TOTAAL ONTVANGSTEN	694.680.000	687.570.000	677.089.606	-10.480.394

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
51. betalingen aan personen aan de instelling verbonden	532.090.000	512.130.000	508.118.819	-4.011.181
52. betalingen aan derden voor niet-inventariseerbare diensten en goederen	21.210.000	22.460.000	20.215.688	-2.244.312
53. betalingen aan derden voortvloeiend uit de statutaire opdracht	116.130.000	127.730.000	127.595.432	-134.568
55. betalingen aan derden voor aankoop patrimoniale goederen	7.250.000	7.250.000	7.233.947	-16.053
59. uitgaven voor orde	18.000.000	18.000.000	16.620.299	-1.379.701
TOTAAL UITGAVEN	694.680.000	687.570.000	679.784.185	-7.785.815

2. Balans op 31.12.1992

AKTIEF		PASSIEF	
I. Materiële vaste activa	39.329.496	I. Eigen vermogen	397.103.651
II. Voorraden en vorderingen	150.199.959	II. Allerhande termijn	92.848.072
III. Beschikbare waarden	52.011.231	III. Overlopende rekeningen	72.877
IV. Overlopende rekeningen	56.433	IV. Orderekeningen	3.258.238.776
V. Orderekeningen	3.258.238.776		
VI. Verlies boekjaar	248.427.481		
TOTAAL	3.748.263.376	ALGEMEEN TOTAAL	3.748.263.376

3. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

3.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
41. ontvangsten voortvloeiend uit de uitoefening statutaire opdracht	427.590.000	429.345.000	426.616.673	-2.728.327
42. ontvangsten uit de realisatie van het patrimonium	0	36.000.000	36.000.000	0
44. financiële patrimoniuminkomsten	2.400.000	2.400.000	2.867.418	467.418
45. tussenkomsten van de Vl. Gemeenschap	303.800.000	303.700.000	303.700.000	0
49. ontvangsten voor orde	16.900.000	30.090.000	32.305.640	2.215.640
TOTAAL ONTVANGSTEN	750.690.000	801.535.000	801.489.731	-45.269

3.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
51. betalingen aan personen aan de instelling verbonden	553.840.000	534.790.000	534.859.069	69.069
52. betalingen aan derden voor niet-inventariseerbare diensten en goederen	21.470.000	22.140.000	22.039.157	-100.843
53. betalingen aan derden voortvloeiend uit de statutaire opdracht	151.090.000	163.325.000	163.269.065	-55.935
54. uitgaven op geldmiddelen met bijz. aanwending	0	36.000.000	0	-36.000.000
55. betalingen aan derden voor aankoop patrimoniale goederen	7.390.000	15.190.000	15.185.694	-4.306
59. uitgaven voor orde	16.900.000	30.090.000	29.402.881	-687.119
TOTAAL UITGAVEN	750.690.000	801.535.000	764.755.866	-36.779.134

4. Balans op 31.12.1993

AKTIEF		PASSIEF	
I. Materiële vaste activa	44.877.688	I. Eigen vermogen	481.850.661
II. Voorraden en vorderingen	181.520.693	II. Allerhande termijn	97.642.868
III. Beschikbare waarden	62.663.675	III. Overlopende rekeningen	1.238.646
IV. Overlopende rekeningen	43.820	IV. Orderekeningen	2.844.387.663
V. Orderekeningen	2.844.387.663		
VI. Verlies boekjaar	291.626.299		
TOTAAL	3.425.119.838	ALGEMEEN TOTAAL	3.425.119.838

1.164.369

5. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft de rekeningen 1992 en 1993 van de Dienst voor de Scheepvaart op 20 september 1995 gecontroleerd verklaard en de rekening van de rekenplichtige als volgt afgesloten:

	1992	1993
ontvangsten:	1.103.258.907 BEF	1.237.257.108 BEF
uitgaven:	1.051.247.309 BEF	1.174.513.224 BEF
saldo:	52.011.598 BEF	62.743.884 BEF

Te dien gelegenheid heeft het de Vlaamse Ministers van Financiën en Begroting en van Vervoer gewezen op de opmerkingen die het reeds op 3 augustus 1995 heeft medegedeeld aan de administrateur-generaal van de instelling.

INTERCOMMUNALE MAATSCHAPPIJ VAN DE LINKER SCHELDEOEVER (IMALSO)**1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993****1.1. Ontvangsten**

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
41. opbrengsten uit de uitoefening van de statutaire opdracht	40.347.000	40.347.000	35.415.588	-4.931.412
43. opbrengst verkoop patrimoniale goederen	150.000	150.000	32.700	-117.300
44. realisatie der beleggingen	75.000.000	75.000.000	75.000.000	0
45. tussenkomst Staat en Vl. Gemeenschap	172.180.000	172.180.000	174.211.560	2.031.560
49. ontvangsten voor orde	510.000	510.000	488.963	-21.037
TOTAAL ONTVANGSTEN	288.187.000	288.187.000	285.148.811	-3.038.189

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
51. betalingen aan de personen aan de instelling verbonden	174.450.000	176.500.000	176.245.178	-254.822
52. betalingen aan derden voor niet duurzame diensten of goederen	45.540.000	42.040.000	33.299.820	-8.740.180
53. betalingen aan derden voortvloeiend uit de uitoefening van de statutaire opdracht	7.660.000	7.660.000	2.010.526	-5.649.474
55. betalingen aan derden voor aankoop van patrimoniale goederen	26.622.000	36.072.000	13.918.399	-22.153.601
56. financiële kapitaalsverrichtingen	50.000.000	50.000.000	0	-50.000.000
57. aanwending van het boni	47.075.000	47.075.000	0	-47.075.000
59. uitgaven voor orde	515.000	1.965.000	1.828.021	-136.979
TOTAAL UITGAVEN	351.862.000	361.312.000	227.301.944	-134.010.056

2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993**2.1. Balans**

ACTIVA		PASSIVA	
III. Materiële vaste activa	170.346.455	I. Kapitaal	350.000.000
IV. Financiële vaste activa	44.950	IV. Reserves	156.176.239
V. Vorderingen op meer dan 1 jaar	1.070.098	V. Overgedragen verlies	-13.620.194
VI. Voorraden en bestellingen in uitvoering	94.220.913	VII. Voorzieningen risico's en kosten	75.254.088
VII. Vorderingen op max. 1 jaar	177.478.389	VIII. Schulden op max. 1 jaar	111.309.737
VIII. Geldbeleggingen	200.000.000	X. Overlopende rekeningen	85.144
IX. Liquide middelen	34.317.269		
X. Overlopende rekeningen	1.726.940		
TOTAAL	679.205.014	TOTAAL	679.205.014

2.2. Resultatenrekening

KOSTEN		OPBRENGSTEN	
II. Bedrijfskosten	218.545.058	I. Bedrijfsopbrengsten	187.094.711
VIII. Uitzonderlijke kosten	41.641	IV. Financiële opbrengsten	20.094.029
X. Belastingen op het resultaat	2.564.393	VII. Uitzonderlijke opbrengsten	342.158
		XI. Verlies van het boekjaar	13.620.194
TOTAAL	221.151.092	TOTAAL	221.151.092

Het Rekenhof heeft de rekening 1993 op 31 maart 1995 gecontroleerd verklaard.

KIND EN GEZIN

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
gemeenschapstoelage	4.865.110.000	4.776.002.868	-89.107.132
eigen fondsen	990.000	1.230.480	240.480
rekeningen buiten toelage	236.110.000	1.111.560.924	875.450.924
TOTAAL ONTVANGSTEN	5.102.210.000	5.888.794.272	786.584.272

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
51. personeelskosten	1.249.150.000	1.246.952.967	-2.197.033
52. functioneringskosten	194.270.000	187.133.623	-7.136.377
53. toelagen aan voorzieningen	3.374.030.000	3.279.879.944	-94.150.056
55. investeringen	47.660.000	36.921.672	-10.738.328
subtotaal m.b.t. de gemeenschapstoelage	4.865.110.000	4.750.888.206	-114.221.794
subtotaal m.b.t. eigen fondsen	590.000	602.288	12.288
subtotaal m.b.t. rekeningen buiten toelage	208.220.000	929.135.563	720.915.563
TOTAAL UITGAVEN	5.073.920.000	5.680.626.057	606.706.057

2. Toestand van activa en passiva op 31.12.1993

ACTIVA		PASSIVA	
Vastgelegde middelen	1.235.901.604	Niet-vorderbaar	925.920.655
Omzetbaar	774.792.333	Vorderbaar	1.102.620.994
Beschikbaar	352.158.797	Afschrijvingen	350.379.046
Tekorten	41.810.815	Budgettaire overschotten	25.742.854
TOTAAL	2.404.663.549	TOTAAL	2.404.663.549

3. Opmerkingen van het Rekenhof

1.043.769

Het Rekenhof heeft de rekeningen 1993 van Kind en Gezin op 22 maart 1995 gecontroleerd verklaard. Al op 27 september 1994 had het de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin medegedeeld:

- Het Rekenhof heeft aangedrongen op een spoedige eenvormige regeling aangaande de ontbrekende waarderingsregels en het nog steeds ontbrekende boekhoudingsplan. Een boekhouding waarin de debet- en creditverrichtingen niet dagelijks in evenwicht zijn en een journaal dat dienovereenkomstig wordt opgemaakt, beantwoorden niet aan de principes van het dubbel boekhouden.

- Noch voor 1992, noch voor 1993, is een overeenkomstig artikel 13, § 3, van de wet van 16 maart 1954 opgemaakt verslag van een revisor voorgelegd.

- Aangaande de uitvoeringsrekening van de begroting wordt het volgende opgemerkt:

(1) Het Rekenhof kan niet instemmen met de boeking van interne bewegingen in de uitvoeringsrekening van de begroting. De overheid beschikt, inzonderheid aangaande de vorming en de aanwending van reserves, over voldoende mogelijkheden van toezicht wanneer deze verrichtingen geschieden en worden geregistreerd overeenkomstig de reglementaire voorschriften. Aansluitend heeft het Rekenhof aangedrongen op de oprichting bij regeringsbesluit van een reservefonds, met aanwendingsmodaliteiten. In dit verband en in het licht van de universaliteit van de begroting, zou de vaststelling van het begrotingsresultaat moeten geschieden op basis van alle verrichtingen, met inbegrip van de *buiten toelage verrichtingen* en de *eigen fondsen*.

(2) Onder de rekeningen *buiten toelage* wordt ten onrechte melding gemaakt van verrichtingen op gelden van derden die normaliter op de begroting voor orde moeten worden geboekt. Er zou een onderzoek moeten worden gevoerd naar de gegrondheid van de boeking in de uitvoeringsrekening van de begroting van de onderscheiden verrichtingen onder de rekeningen *buiten toelage*.

(3) De gelden van de Nationale Loterij dienen te worden bestempeld als ontvangsten met een bepaalde bestemming. Bij de besteding van de gelden dient rekening gehouden te worden met de voorschriften vervat in het koninklijk besluit van 20 februari 1992 tot bepaling van de doeleinden van openbaar nut waarvoor een deel van de winst van de Nationale Loterij wordt bestemd, alsook met de bepalingen vervat in artikel 5, § 2, van het oprichtingsdecreet van 29 mei 1984 van Kind en Gezin.

(4) Kind en Gezin, dat zijn middelen hoofdzakelijk put uit de jaarlijkse toelage vanwege de Vlaamse Gemeenschap, moet een begrotingscomptabiliteit voeren die de *machtigingen* tot uitgaven weerspiegelt.

- De aanpassing van de bedragen van de begrotingsontvangsten en -uitgaven, noodzakelijk voor de opmaak van de beheersrekening, wijst uit dat de begrotingsaanrekeningen en de comptabiliteitsboekingen niet overeenstemmen. Het Rekenhof heeft erop gewezen dat de beheersrekening enkel de sommen mag bevatten waarvan de instelling ingevolge het verrichten van een begrotingsontvangst of -uitgave in rekening courant schuldeiser of schuldenaar is of die de kastoestand beïnvloeden.

- Een inventaris moet worden opgemaakt (overeenkomstig artikel 23, van het koninklijk besluit van 7 april 1954).

VLAAMSE VERVOERMAATSCHAPPIJ - DE LIJN (VVM)**1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de exploitatiebegroting 1993****1.1. Ontvangsten**

(in miljoen BEF)

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	ontvangsten	verschil
netto-vervoerontvangsten	4.252,4	4.212,4	-40,0
andere bedrijfsontvangsten	306,1	593,7	287,6
kapitaalsubsidie	27,7	60,2	32,5
dotatie	8.975,8	8.975,8	0,0
TOTAAL ONTVANGSTEN	13.562,0	13.842,1	280,1

1.2. Uitgaven

(in miljoen BEF)

aanwijzing van de uitgaven	begroting	uitgaven	verschil
personeelskosten	7.612,0	7.702,3	90,3
verbruiken	365,3	392,4	27,1
brandstoffen	532,2	484,7	-47,5
elektriciteit	141,3	143,7	2,4
exploitanten	3.051,6	3.195,1	143,5
goederen en diensten en andere kosten	556,8	651,3	94,5
afschrijvingen en waardeverminderingen	736,9	700,8	-36,1
verzekeringen	119,1	173,7	54,6
financiële kosten	638,8	558,3	-80,5
personeel niet voor exploitatie	-192,0	-160,2	31,8
TOTAAL UITGAVEN	13.562,0	13.842,1	280,1

2. Balans op 31.12.1993

(in duizenden BEF)

ACTIVA		PASSIVA	
Vaste activa		Eigen vermogen	
Oprichtingskosten	4.909	Kapitaal	1.183.440
Materiële vaste activa	9.459.853	Reserves	62.226
Financiële vaste activa	8.514	Overgedragen verlies	-853.999
		Kapitaalsubsidies	898.556
Vlottende activa		Voorzieningen voor risico's en kosten	259.779
Vorderingen op meer dan 1 jaar	886.841	Schulden	
Voorraden en bestellingen in uitvoering	743.691		
Vorderingen op max. 1 jaar	1.786.088	Schulden op meer dan 1 jaar	5.161.235
Geldbeleggingen	75.324	Schulden op max. 1 jaar	5.798.544
Liquide middelen	115.751	Overlopende rekeningen	633.023
Overlopende rekeningen	61.833		
TOTAAL	13.142.804	TOTAAL	13.142.804

3. Resultatenrekening op 31.12.1993

(in duizenden BEF)

KOSTEN			OPBRENGSTEN		
II.	Bedrijfskosten	13.845.733	I.	Bedrijfsopbrengsten	14.090.602
V.	Financiële kosten	573.719	IV.	Financiële opbrengsten	99.759
VIII.	Uitzonderlijke kosten	135.517	VII.	Uitzonderlijke opbrengsten	367.151
X.	Belasting op het resultaat	2.543			
TOTAAL			TOTAAL		
14.557.512			14.557.512		

4. Opmerkingen van het Rekenhof

De jaarrekening 1993 is op 11 april 1995 aan het Rekenhof voorgelegd. Het Rekenhof heeft de rekening gecontroleerd verklaard op 15 juni 1995. Al op 6 december 1994 heeft het een controleverslag (inclusief een financiële analyse) aan de Vlaamse Ministers van Financiën en Begroting en van Verkeer bezorgd. De Vlaamse Minister van Verkeer heeft op 27 april 1995 geantwoord. De onderstaande paragrafen vatten de bevindingen van het controleverslag, alsook de reactie van de minister, samen.

4.1. Controleverslag van het college van commissarissen-revisor

In hun verslag aan de algemene vergadering formuleerden de commissarissen de volgende reserves:

- de pensioenverplichtingen van de VVM jegens personeelsleden en gewezen personeelsleden zijn in beperkte mate gedekt middels de oprichting in 1992 van een VZW Pensioenfonds *De Iijn*;
- voor een aantal uit 1985 daterende vorderingen uit hoofde van subsidies (samen 181 miljoen BEF) bestaat onzekerheid over de inbaarheid;
- de VVM beschikt niet over een adequaat systeem ter bepaling van een waardevermindering voor traag roterende en eventueel incurante voorraden. De op het einde van het boekjaar getroffen waardevermindering kon niet op afdoende wijze worden getoetst;
- een geschil met de RSZ, zoals opgenomen in de toelichting van de jaarrekening.

Deze voorbehouden zijn nagenoeg identiek aan die welke de commissarissen t.a.v. de rekeningen 1991 en 1992 hebben geformuleerd.

4.2. Bevindingen i.v.m. de financiële analyse van de jaarrekening

Op basis van de jaarrekening 1993 heeft het Rekenhof zijn bevindingen i.v.m. de financiële toestand van de VVM geactualiseerd (Verslag van het Rekenhof over de Vlaamse Vervoermaatschappij d.d. 19 april 1994, p.36-47). De belangrijkste tendenzen die het Rekenhof al i.v.m. de rekeningen 1991 en 1992 aan de Vlaamse Raad signaleerde, hebben zich in 1993 doorgezet:

- De financiële afhankelijkheid (exploitatiesubsidies) van het Vlaams Gewest is in 1993 nog toegenomen doordat de stijging van de eigen ontvangsten geen gelijke tred kon houden met de stijging van de kosten.
- De VVM is er ook in 1993 niet in geslaagd via structurele ingrepen de toename van haar belangrijkste onkostenposten te doen kenteren. Vooral de uitgaven i.v.m. de exploitanten overschreden ruimschoots het vooropgestelde budget.
- De VVM kon haar exploitatierekening, net als voor 1991 en 1992, slechts dankzij eenmalige boekhoudkundige opbrengsten in evenwicht brengen. Dit was belastend voor de exploitatiethesaurie. De uitzonderlijke opbrengsten waren afkomstig van een verdere herberekening van de afschrijvingen in het kader van een harmonisering van de afschrijvingsregels. Het is echter weinig waarschijnlijk dat de VVM in de toekomst nog dergelijke eenmalige en louter boekhoudkundige opbrengsten zal kunnen realiseren: de harmonisering van de afschrijvingsregels is voltooid en de risicovoorzieningen worden reeds op een minimumniveau gehouden. De noodzaak aan structurele en blijvende maatregelen om het exploitatietekort weg te werken is dus hoog. In 1994 is wel een en ander ten goede veranderd inzake structurele maatregelen: de vergoeding voor de exploitanten is geblokkeerd en met het personeel werd een nieuwe C.A.O. overeengekomen, die gericht is op een produktiviteitsverbetering. Het Rekenhof heeft er wel op gewezen dat indien concrete besparingsplannen worden goedgekeurd, er ook nadien moet worden aangegeven in welke mate zij zijn uitgevoerd en tot welke resultaten zij hebben geleid.
- De overgenomen verliezen van de afgeschafte maatschappijen blijven het eigen vermogen van de VVM hypothekeren. Van de regeling van de *lasten van het verleden*, die in de voorlopige beheersovereenkomst in het vooruitzicht is gesteld, werd nog geen werk gemaakt.

- Ondanks een lichte verbetering van de kapitalisatiegraad, ten gevolge van het invoeren van het systeem van financiering door kapitaalsubsidies, is de financieringsstructuur van de VVM nog steeds slecht en worden de activa veelal gefinancierd met vreemde middelen.
- De behoefte aan financiële middelen op langere termijn overschreed ook in 1993 het bedrag van de gewestwaarborg (1 miljard BEF). Hierdoor diende de VVM op korte termijn een beroep te doen op andere financieringsbronnen.
- De ook in 1994 ontoereikende gewestwaarborg (1 miljard BEF), de krappe thesaurietoestand en de onmogelijkheid om van de financiële instellingen nog leningen te verkrijgen zonder gewestwaarborg, hebben ertoe geleid dat een gedeelte van de eigen investeringen moesten worden uitgesteld. Het bedrag van de gewestwaarborg werd in de periode 1995-1997 opgetrokken tot 1,6 miljard BEF.

4.3. Vorderingen op ten hoogste één jaar

Het Rekenhof heeft omtrent de cijfers van deze rubriek de volgende opmerkingen:

- Het Rekenhof noemde de vorderingen inzake exploitatiesubsidies uit 1985 (181 miljoen BEF) al in zijn verslag aan de Vlaamse Raad over de VVM d.d. 19 april 1994 dubieus. De Vlaamse Minister van Verkeer is dit standpunt bijgetreden. Hij zou ter zake een beslissing van de Vlaamse regering uitlokken, dit in het kader van de in de voorlopige beheersovereenkomst in het vooruitzicht gestelde regeling voor de lasten van het verleden. Indien de Vlaamse regering weigert de schuld op zich te nemen, acht het Rekenhof het niet meer verantwoord de schuldvordering onder de activa van de VVM op te nemen. Een eventuele afboeking zal wel het exploitatieresultaat bezwaren.
- Het totaal van de vorderingen op RSZ i.v.m. bijdragen voor arbeidsongevallen en beroepsziekten bedroeg op 31 december 1993 196,4 miljoen BEF. De VVM werd immers ook in 1993 verplicht RSZ-bijdragen te betalen. De problematiek werd reeds uiteengezet in het *Verslag van het Rekenhof over de Vlaamse Vervoermaatschappij d.d. 19 april 1994* (blz.62-64). In dit verslag wees het Rekenhof al op de non-retroactiviteit van het koninklijk besluit van 13 december 1993 waarmee de arbeidsongevallenreglementering voor de overheidssector op de VVM toepasselijk werd gemaakt. Uit een schrijven d.d. 17 juni 1994 van de federale Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt aan de Vlaamse Minister van Verkeer blijkt dat het verlenen van de retroactiviteit enkel bij wet kan gebeuren. Volgens de minister volgt de VVM de zaak op de voet. Als een dergelijke oplossing niet haalbaar is, kan de VVM de vorderingen volgens het Rekenhof niet meer inbaar beschouwen en moet zij ze ten laste van de resultatenrekening afboeken. Gelet op de belangrijke gevolgen die dit zou kunnen hebben voor het exploitatieresultaat, dient de Vlaamse regering oog te hebben voor deze problematiek.

COMMISSARIAAT-GENERAAL VOOR DE BEVORDERING VAN DE LICHAMELIJKE ONTWIKKELING, DE SPORT EN DE OPENLUCHTRECREATIE (BLOSO)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
COMMISSARIAAT-GENERAAL				
1. lopende ontvangsten	11.000.000	11.000.000	23.632.293	12.632.293
2. rente, huur en andere resultaten van het ver- mogen	3.200.000	3.200.000	14.790.152	11.590.152
4. inkomensoverdrachten (vastleggingskrediet) (ordonnanceringskrediet)	1.048.800.000 (100.000.000) (60.000.000)	1.060.700.000 (80.000.000) (58.000.000)	677.100.000 (0) (40.600.000)	-383.600.000 (-80.000.000) (-17.400.000)
totaal Commissariaat-Generaal (vastleggingskrediet) (ordonnanceringskrediet)	1.063.000.000 100.000.000 60.000.000	1.074.900.000 80.000.000 58.000.000	715.522.445 0 40.600.000	-359.377.555 -80.000.000 -17.400.000
VLAAMS SPORTFONDS				
0. ontvangsten uit activiteiten	199.000.000	207.000.000	301.246.683	94.246.683
3. ontvangsten met bijzondere aanwending	286.000.000	286.000.000	196.835.687	-89.164.313
totaal Vlaams Sportfonds	485.000.000	493.000.000	498.082.370	5.082.370
DOMEIN HOFSTADE				
2. ontvangsten uit activiteiten	13.500.000	13.500.000	11.127.901	-2.372.099
4. overgedragen saldo DAB Hofstade-Bad	16.800.000	16.800.000	50.565.524	33.765.524
totaal Domein Hofstade	30.300.000	30.300.000	61.693.425	31.393.425
TOTAAL ONTVANGSTEN (vastleggingskrediet) (ordonnanceringskrediet)	1.578.300.000 (100.000.000) (60.000.000)	1.598.200.000 (80.000.000) (58.000.000)	1.275.298.240 (0) (40.600.000)	-322.901.760 (-80.000.000) (-17.400.000)

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
SECTIE I: HOOFDBESTUUR				
1. lopende uitgaven	772.600.000	772.600.000	591.138.361	-181.461.639
3. inkomensoverdrachten aan andere sectoren	56.100.000	56.100.000	50.400.000	-5.700.000
4. inkomensoverdrachten binnen de sector overheid	70.000.000	70.000.000	41.492.250	-28.507.750
5. kapitaalsoverdrachten aan andere sectoren (vastleggingskrediet)	(5.000.000)	(0)	(0)	(0)
7. investeringen	16.100.000	16.100.000	8.753.442	-7.346.558
totaal hoofdbestuur (vastleggingskredieten)	914.800.000 (5.000.000)	914.800.000 (0)	691.784.053 (0)	-223.015.947
SECTIE II: BUITENDIENSTEN				
1. lopende uitgaven	153.000.000	152.000.000	95.826.349	-56.173.651
7. investeringen (vastleggingskredieten)	25.500.000 (95.000.000)	25.500.000 (80.000.000)	13.208.912 (0)	-12.291.088 (-80.000.000)
(ordonnanceringskredieten)	(60.000.000)	(58.000.000)	(52.048.224)	(-5.951.776)
totaal buitendiensten (vastleggingskredieten)	178.500.000 (95.000.000)	177.500.000 (80.000.000)	109.035.261 (0)	-68.464.739 (-80.000.000)
(ordonnanceringskredieten)	(60.000.000)	(58.000.000)	(52.048.224)	(-5.951.776)
SECTIE III: VLAAMS SPORTFONDS				
toelagen voor werkzaamheden van verenigingen en voor organisatie sportmanifestaties op nationaal niveau	286.000.000	286.000.000	241.566.001	-44.433.999
werkingskosten	199.000.000	207.000.000	155.012.438	-51.987.562
totaal Vlaams Sportfonds	485.000.000	493.000.000	396.578.439	-96.421.561
ALGEMEEN TOTAAL UITGAVEN (vastleggingskredieten)	1.578.300.000 (100.000.000)	1.585.300.000 (80.000.000)	1.197.397.753 (0)	-387.902.247 (-80.000.000)
(ordonnanceringskredieten)	(60.000.000)	(58.000.000)	(52.048.224)	(-5.951.776)

2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993

2.1. Balans

ACTIVA		PASSIVA	
Materiële vaste activa	241.117.011	Eigen vermogen	513.082.164
Vorderingen op meer dan 1 jaar	127.179.618	Schulden op meer dan 1 jaar	112.752.605
Vorderingen op max. 1 jaar	479.561.296	Schulden op max. 1 jaar	361.992.086
Liquide middelen	139.968.930		
Overlopende rekeningen	0		
TOTAAL	987.826.855	TOTAAL	987.826.855

2.2. Resultatenrekening

Opbrengsten	1.607.584.669
Kosten	1.534.008.879
- diensten en diverse leveringen	838.540.424
- bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	675.920.081
- afschrijvingen en waardeverminderingen	19.548.374
Exploitatieresultaat	73.575.790
Financiële opbrengsten	17.891.503
Uitzonderlijke opbrengsten	35.076.791
Uitzonderlijke kosten	22.222.982
Batig Saldo	104.321.102

Het Rekenhof heeft de rekeningen 1993 van het BLOSO op 5 juli 1995 gecontroleerd verklaard.

VLAAMS FONDS VOOR SOCIALE INTEGRATIE VAN PERSONEN MET EEN HANDICAP (VFSIPH)

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1991

1.1. Ontvangsten

(in duizenden BEF)				
aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
tegemoetkoming van het Europees Sociaal Fonds	184.701	184.701	192.655,8	7.954,8
tegemoetkoming van de Vlaamse Gemeenschap	5.468.117	5.468.117	5.486.600,0	18.483,0
diverse eigen ontvangsten	106.351	131.033	148.546,0	17.513,0
TOTAAL ONTVANGSTEN	5.759.169	5.783.851	5.827.801,8	43.950,8

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
personeelskosten	298.820.000	298.770.000	257.577.301	-41.192.699
werkingskosten	150.927.000	152.227.000	39.205.340	-113.021.660
waardeverminderingen en oninvorderbare vorderingen	7.025.000	7.025.000	0	-7.025.000
financiële kosten	2.003.000	1.003.000	3.437	-999.563
statutaire uitgaven	5.533.709.000	5.738.291.000	5.502.824.613	-235.466.387
aankoop patrimoniale goederen	9.711.000	10.561.000	5.370.466	-5.190.534
diverse uitgaven	1.130.000	1.130.000	45.178	-1.084.822
TOTAAL UITGAVEN	6.003.325.000	6.209.007.000	5.805.026.335	-403.980.665

2. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1992

2.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
tegemoetkoming van het Europees Sociaal Fonds	107.770.000	119.350.000	143.333.525	23.983.525
tegemoetkoming van de Vlaamse Gemeenschap	5.795.032.000	5.886.986.000	5.692.400.000	-194.586.000
diverse eigen ontvangsten	129.544.000	131.443.000	159.214.185	27.771.185
TOTAAL ONTVANGSTEN	6.032.346.000	6.137.779.000	5.994.947.710	-142.831.290

2.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
personeelskosten	325.304.000	328.921.000	272.998.608	-55.922.392
werkingskosten	155.675.000	156.350.000	109.921.295	-46.428.705
waardeverminderingen en oninvorderbare vorderingen	6.326.000	6.326.000	58.812	-6.267.188
financiële kosten	3.153.000	3.153.000	2.149.888	-1.003.112
statutaire uitgaven	5.855.425.000	6.007.318.000	5.573.707.971	-433.610.029
aankoop patrimoniale goederen	26.065.000	26.065.000	24.829.423	-1.235.577
diverse uitgaven	2.555.000	2.555.000	941.550	-1.613.450
TOTAAL UITGAVEN	6.374.503.000	6.530.688.000	5.984.607.547	-546.080.453

3. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

3.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
tegemoetkoming van het Europees Sociaal Fonds	58.321.000	150.434.000	67.809.903	-82.624.097
tegemoetkoming van de Staat (achterstal)	0	521.000.000	521.000.000	0
tegemoetkoming van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (IBF)	360.000.000	360.000.000	209.882.868	-150.117.132
tegemoetkoming van de Vlaamse Gemeenschap	21.863.795.000	21.762.901.000	21.878.500.000	115.599.000
diverse eigen ontvangsten	158.414.000	177.399.000	574.112.405	396.713.405
TOTAAL ONTVANGSTEN	22.440.530.000	22.971.734.000	23.251.305.176	279.571.176

3.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
personeelskosten	447.233.000	435.064.000	325.192.830	-109.871.170
werkingskosten	233.528.000	232.402.000	172.630.881	-59.771.119
waardeverminderingen en oninvorderbare vorderingen	13.139.000	13.139.000	354.540	-12.784.460
financiële kosten	3.153.000	3.153.000	70.990	-3.082.010
statutaire uitgaven	21.882.289.000	22.129.087.000	20.915.072.221	-1.214.014.779
aankoop patrimoniale goederen	25.024.000	48.080.000	43.717.791	-4.362.209
diverse uitgaven	1.755.000	1.755.000	0	-1.755.000
TOTAAL UITGAVEN	22.606.121.000	22.862.680.000	21.457.039.253	-1.405.640.747

4. Opmerkingen van het Rekenhof

Het VFSIPH heeft op respectievelijk 1 januari 1991 en 1 januari 1993 de opdrachten en bevoegdheden van het Rijksfonds voor Sociale Reclassering van de Minder-Validen en van het Fonds voor Medische, Sociale en Pedagogische Zorg voor Gehandicapten (het vroeger Fonds 81) overgenomen. De activiteiten van het Fonds 81 werden in 1991 en 1992 uitgeoefend door een dienst met afzonderlijk beheer (DAB), die tot 31 december 1994 actief bleef voor het uitbetalen van de achterstallen en het recupereren van de vastgestelde rechten inzake de dagprijzen tot eind 1992. Bijgevolg zijn de rekeningen 1991, 1992 en 1993 *niet vergelijkbaar*.

1.112.514

Het Rekenhof heeft de rekeningen van het VFSIPH over de jaren 1991 en 1992 op 15 februari 1995 gecontroleerd verklaard. Het heeft de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin hierbij de volgende opmerkingen medegedeeld:

1. Omtrent het reglementeren van de begroting en de comptabiliteit van de instelling heeft het Rekenhof vastgesteld dat het eerste lid van artikel 28 van het oprichtingsdecreet nog steeds geen uitvoering kreeg. In haar brief van 5 mei 1994 had de minister nochtans verwezen naar een voorstel van decreet betreffende de controle op alle instellingen van openbaar nut die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoren.

2. Krachtens het tweede lid van artikel 28 van het oprichtingsdecreet moet het fonds zijn regels voor de vaststelling van de winsten, de wijze van schatting van de bestanddelen van het vermogen, de wijze van berekening en de vaststelling van het maximumbedrag van de afschrijvingen, van de dotaties voor de vernieuwingsfondsen en van de speciale reserves en andere provisies die noodzakelijk zijn wegens de aard van de werkzaamheden van het fonds, aan de goedkeuring van de Vlaamse regering onderwerpen.

3. Hoewel artikel 21 van het oprichtingsdecreet de goedkeuring door de Vlaamse regering van zijn begrotingsontwerp voorschrijft, heeft het fonds voor de begrotingsjaren 1991 en 1992 geen door de minister goedgekeurd begrotingsexemplaar kunnen voorleggen. Ook de bijbladen voor de betrokken jaren verkregen geen ministeriële goedkeuring. Uit het geheel van decreetsbepalingen blijkt ook de verplichting de ontwerp-bijbladen uitdrukkelijk en voorafgaandelijk te laten goedkeuren, onder meer omwille van de controle op het limitatieve karakter van de uitgavenkredieten, zoals bepaald door het artikel 24 van het oprichtingsdecreet. Het Rekenhof kon niet instemmen met de praktijk van impliciete goedkeuring van de begroting.

1.133.426

Het Rekenhof heeft de rekening 1993 op 17 mei 1995 gecontroleerd verklaard. Bij die gelegenheid heeft het de minister herinnerd aan de bovengenoemde opmerkingen.

BELGISCHE RADIO EN TELEVISIE - NEDERLANDSE UITZENDINGEN

1. Samenvattende uitvoeringsrekening van de begroting 1993

1.1. Ontvangsten

aanwijzing van de ontvangsten	begroting	aangepast	ontvangsten	verschil
1 - bedrijfsopbrengsten	8.422.400.000	8.497.183.094	8.639.592.990	142.409.896
dotaties Vlaamse Gemeenschap	7.081.400.000	7.081.400.000	7.081.400.000	0
eigen algemene ontvangsten	1.258.000.000	1.264.902.798	1.407.312.694	142.409.896
eigen ontvangsten met bijzondere aanwending	83.000.000	150.880.296	150.880.296	0
2 - financiële opbrengsten	22.000.000	22.000.000	29.531.863	7.531.863
3 - uitzonderlijke opbrengsten	35.000.000	35.000.000	118.472.321	83.472.321
TOTAAL ONTVANGSTEN	8.479.400.000	8.554.183.094	8.787.597.174	233.414.080

1.2. Uitgaven

aanwijzing van de uitgaven	begroting	aangepast	uitgaven	verschil
I - gemeensch. diensten	1.231.130.000	1.170.127.280	1.093.469.520	-76.657.760
51 - betalingen aan personen aan de instelling verbonden	688.361.000	689.651.600	664.868.080	-24.783.520
52 - betalingen aan derden voor niet-inventariseerbare diensten of goederen	327.570.000	315.511.872	314.768.784	-743.088
53 - betalingen aan derden voortvloeiend uit de statutaire opdracht	215.199.000	164.963.808	113.832.656	-51.131.152
II - radio	1.230.248.000	1.253.511.746	1.242.371.043	-11.140.703
51 - betalingen aan personen aan de instelling verbonden	1.068.665.000	1.129.096.189	1.121.724.241	-7.371.948
52 - betalingen aan derden voor niet-inventariseerbare diensten of goederen	78.583.000	123.604.557	119.959.052	-3.645.505
53 - betalingen aan derden voortvloeiend uit de statutaire opdracht	0	811.000	687.750	-123.250
54 - uitgaven op geldmiddelen met bijz. aanwending	83.000.000	0	0	0

III - televisie	2.495.315.000	2.593.645.700	2.627.237.136	33.591.436
51 - betalingen aan personen aan de instelling verbonden	1.543.581.000	1.631.369.891	1.624.406.456	-6.963.435
52 - betalingen aan derden voor niet-inventariseerbare diensten of goederen	951.734.000	962.275.809	1.002.830.680	40.554.871
IV - bestuursdirectie instructieve omroep	181.809.000	208.907.462	232.281.779	23.374.317
51 - betalingen aan personen aan de instelling verbonden	152.493.000	164.376.729	177.317.043	12.940.314
52 - betalingen aan derden voor niet-inventariseerbare diensten of goederen	29.316.000	44.530.733	54.964.736	10.434.003
V - personeels- en financiële directies	605.802.000	723.561.332	723.437.703	-123.629
51 - betalingen aan personen aan de instelling verbonden	210.877.000	217.823.832	210.214.483	-7.609.349
52 - betalingen aan derden voor niet-inventariseerbare diensten of goederen	206.547.000	197.507.500	204.995.621	7.488.121
56 - betalingen uit financiële kapitaalverrichtingen	188.378.000	308.230.000	308.227.599	-2.401
VI - technische diensten	2.210.984.000	2.214.198.327	2.163.994.994	-50.203.333
51 - betalingen aan personen aan de instelling verbonden	1.816.483.000	1.818.788.081	1.800.908.985	-17.879.096
52 - betalingen aan derden voor niet-inventariseerbare diensten of goederen	394.501.000	395.410.246	363.086.009	-32.324.237
TOTAAL VAN I t/m VI	7.955.288.000	8.163.951.847	8.082.792.175	-81.159.672

2. Balans en resultatenrekening op 31.12.1993

2.1. Balans

ACTIVA		PASSIVA	
Immateriële vaste activa	35.052.444	Reserves en kapitaalsubsidies	4.364.819.014
Gebouwen en terreinen	1.683.758.469	Voorzieningen risico's/kosten	237.478.187
Installaties, machines en uitrusting	2.404.131.284	Schulden op meer dan 1 jaar	642.834.165
Meubilair en rollend materieel	144.023.408	Schulden op max. 1 jaar	1.781.242.234
Financiële vaste activa	30.680.016	Verplichtingen uit verbintenissen	159.925.017
Vorderingen op meer dan 1 jaar	14.702.437	Overlopende rekeningen	19.262.604
Voorraden	367.542.278		
Vorderingen op max. 1 jaar	1.763.779.375		
Liquide middelen	7.559.500		
Overlopende rekeningen	754.332.010		
TOTAAL	7.205.561.221	TOTAAL	7.205.561.221

2.2. Resultatenrekening

DEBET		CREDIT	
Handelsgoed., grond- en hulpstoffen	354.646.182	Bedrijfsopbrengsten	1.240.721.502
Diensten en diverse goederen	2.629.035.920	Dotaties en andere bedrijfsopbrengsten	6.475.060.992
Bezold., soc. lasten en pensioenen	4.619.609.104	Financiële opbrengsten	659.873.027
Afschrijv. en waardeverminderingen	635.293.603	Uitzonderlijke opbrengsten	119.138.529
Andere bedrijfskosten	8.389.151	Overgedragen winst vorig boekjaar	70.800.000
Financiële kosten	110.817.646		
Uitzonderlijke kosten	3.736.881		
Resultaatverwerking			
- toevoeging aan onbeschikbare reserve	62.576.362		
- toevoeging aan beschikbare reserve	141.489.201		
TOTAAL	8.565.594.050	TOTAAL	8.565.594.050

3. Opmerkingen van het Rekenhof

1.024.821

Het Rekenhof heeft de rekening 1993 van de BRTN op 5 juli 1995 gecontroleerd verklaard. Het heeft hierbij de volgende opmerkingen aan de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting gericht:

- Wat betreft de zogenaamde *verrekenbare dotatie*, is de vordering inzake de loonlasten van december ten onrechte opgenomen in de balans, aangezien het recht op die dotatie slechts in het volgende jaar ontstaat. Adviezen van de Commissie voor Boekhoudkundige Normen en van de Hoge Raad voor het Bedrijfsrevisoraat en de Accountancy moeten worden ingewonnen.
- De BRTN mag voorzieningen in de resultatenrekening niet vermengen met de gewone uitgaven. Zij moeten in afzonderlijke rubrieken worden opgenomen en als dusdanig herkenbaar blijven. Aangezien de meeste provisies zijn aangelegd na afloop van het begrotingsjaar, hebben zij geen kostenbeheersend effect.
- De BRTN heeft nog steeds geen oplossing gevonden voor de door de revisoren jaarlijks vastgestelde verschillen tussen de aangegeven belastbare bezoldigingen en de geboekte bruto bezoldigingen. Ondanks vroegere beloften blijft de coördinatie tussen de financiële diensten en de personeelsdienst gebrekkig.