

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



Zitting 2005-2006

3 februari 2006

VERSLAG

– van het Rekenhof –

over de werking van Export Vlaanderen

R E K E N H O F

Werking Export Vlaanderen

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, januari 2006



REKENHOF

Werking Export Vlaanderen

***Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement***

***Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
Op 31 januari 2006***

Inhoud

Gebruikte afkortingen.....	5
Bestuurlijke boodschap.....	7
Samenvatting.....	8
1 Inleiding.....	13
2 Personeelsaangelegenheden.....	16
2.1 Basisgegevens.....	16
2.2 Opvolging structurele opmerkingen.....	17
2.3 Klachtenbundel en nieuwe bevindingen.....	19
2.4 Personeels- en aanwervingsplan.....	19
2.5 Personeelsbeheer.....	21
2.5.1 Continuïteit in de leiding.....	21
2.5.2 Afdelingshoofden, afdelingsverantwoordelijken en directieraad.....	21
2.5.3 Personeelsorganisatie en -cyclus.....	22
2.5.4 Staat van de individuele personeelsdossiers.....	25
2.5.5 Conclusies.....	25
2.6 Aanwerving van personeel.....	26
2.6.1 Verantwoording van de contractuele aanwervingen.....	26
2.6.2 Aandeel van de contractuele tewerkstelling.....	27
2.6.3 Vacantverklaring van openstaande functies.....	27
2.6.4 Objectiviteit van de contractuele wervingen.....	28
2.6.5 Verwijzing naar het statuut in de arbeidsovereenkomst.....	29
2.6.6 Lichamelijke geschiktheid in de arbeidsovereenkomst.....	29
2.6.7 Inschakeling van nieuw overgedragen BDBH-personeel.....	30
2.6.8 Arbeidsvoorwaarden van de leidend ambtenaar.....	30
2.6.9 Administratieve besluiten.....	31
2.6.10 Conclusies.....	32
2.7 Bezoldiging van het personeel.....	33
2.7.1 Salarissen.....	33
2.7.2 Functioneringstoelagen.....	33
2.7.3 Jaartoelage of veranderlijke vergoeding.....	33
2.7.4 Extra voordelen zonder rechtsgrond.....	34
2.7.5 Kredietkaarten.....	36
2.7.6 Restaurantkosten.....	37
2.7.7 Hotelkosten buitenlandse reizen.....	37
2.7.8 Exportbegeleiders, account- en productmanagers.....	37
2.7.9 Vorderingen op de voormalig directeur-generaal.....	39
2.7.10 Conclusies.....	40
2.8 Pensionering van het personeel.....	40
2.8.1 Jaartoelage en ambtenarenpensioen.....	40
2.8.2 Pensioenverzekering van uitdovend contractuelen.....	41
2.8.3 Conclusies.....	42
2.9 Personeel in het buitenland.....	43
2.9.1 VLEV's.....	43
2.9.2 Handelssecretarissen en ondersteunend personeel.....	45
2.9.3 Conclusies.....	47

3	Financiële controle.....	48
3.1	Jaarrekening 2004	48
3.1.1	Algemeen.....	48
3.1.2	Opmerkingen van het Rekenhof	48
3.1.3	Conclusies	51
3.2	Aankoopcyclus.....	52
3.2.1	Procedures	52
3.2.2	Walk-through (lijncontrole).....	54
3.2.3	Interne controle van de aankoopcyclus	54
3.2.4	Conclusies	57
3.3	Regelgeving overheidsopdrachten	57
3.3.1	Onderzoeksmethodologie en steekproef	57
3.3.2	Opdrachten voor standbouw.....	58
3.3.2.1	Kwalificatie van de opdracht van standbouw	58
3.3.2.2	Publicatie.....	58
3.3.2.3	Mededinging.....	59
3.3.2.4	Gebruik van elektronische middelen tijdens procedures	60
3.3.2.5	Ontvangsttermijnen voor offertes	61
3.3.2.6	Motivering en gunningsverslag	61
3.3.2.7	Kennisgeving.....	63
3.3.2.8	Voorschotten	63
3.3.2.9	Forfaitaire grondslag	64
3.3.2.10	Gestanddoeningstermijn	65
3.3.2.11	Borgtocht.....	65
3.3.2.12	Dossieropbouw	65
3.3.3	Overige overheidsopdrachten.....	65
3.3.3.1	Verwarring over terminologie en procedures	66
3.3.3.2	Dossieropbouw	66
3.3.3.3	Motivering gunningswijze en gunning	67
3.3.3.4	Schending van de onderhandelingsprocedure.....	67
3.3.3.5	Herhaalopdrachten.....	70
3.3.3.6	Lange termijnovereenkomsten	71
3.3.3.7	Verhuis van VLEV's	72
3.3.4	Conclusies	72
3.4	Controle door de Vlaamse Regering	72
4	Algemene conclusies.....	73
5	Aanbevelingen	74
6	Reactie van de minister	76

Bijlage: Antwoord van de Vlaamse Minister van Buitenlandse Handel
van 12 januari 2006 77

Gebruikte afkortingen

AAV	Bijlage bij het KB van 26 september 1996 - algemene aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en voor de concessies voor openbare werken
APKB	KB van 22 december 2000 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 (...), alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen
Arbeidsovereenkomstenwet	wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten
AUR	KB van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BDBH	Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel
BDBH-statuu	besluit van de Regent van 15 mei 1949 houdende goedkeuring van het kader, de bezoldigingsregeling en het statuut van het personeel van de BDBH
Boekhoudbesluit	BVR van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de VOI's
BVR	besluit van de Vlaamse regering
DAB	dienst met afzonderlijk beheer
DIV	Dienst Investeren in Vlaanderen
EV	Export Vlaanderen
EVA	extern verzelfstandigd agentschap
FIT	Flanders Investment and Trade
FIT-decreet	decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van de publiekrechtelijke EVA "Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen"
FOD	Federale Overheidsdienst
Intern reglement	intern reglement ter uitvoering van artikel XIV 13, §§ 3 en 4, van het ISB-EV en houdende de regeling van vergoedingen, toelagen en andere voordelen voor de VLEV's
ISB	instellingsspecifiek besluit
ISB-EV	BVR van 22 september 2000 houdende de organisatie van Export Vlaanderen en de instellingsspecifieke regeling van de rechtspositie van het personeel
Kaderdecreet BB	kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003
KB	Koninklijk besluit
KB 8 januari 1996	KB van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken
MVG	Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Oprichtingsdecreet	decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van de VDBH, zoals gewijzigd bij decreet van 24 juli 1996

Overheidsopdrachtenwet	wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten
PLOEG	plannen, leidinggeven, opvolgen, evalueren en gewaardeerd worden
Stambesluit VOI	BVR van 30 juni 2000 houdende de regeling van de rechtspositie van het personeel van sommige VOI's
VDBH	Vlaamse Dienst voor Buitenlandse Handel
VLEV	Vlaamse Economische Vertegenwoordiger
VOI	Vlaamse Openbare Instelling
VTE	voltijdse eenheden

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft op vraag van de Voorzitter van het Vlaams Parlement de werking van Export Vlaanderen onderzocht, sedert 1 juli 2005 opgevolgd door het agentschap Flanders Investment and Trade (FIT).

Export Vlaanderen heeft structurele personeelsproblemen uit het Rekenhofrapport van 2003 opgelost. In andere gevallen volgt het agentschap een verbetertraject. De HR-functie is versterkt waardoor FIT een personeelsbeheer voert dat rechtmatiger, efficiënter en effectiever is. Toch resten nog belangrijke knelpunten, zoals het ontbreken van afdelingshoofden en een statuut voor de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel in het buitenland. Sommige selectieprocedures boden onvoldoende mededinging en bij gebrek aan een personeelsplan werft de instelling voor permanente opdrachten te veel bij arbeidsovereenkomst.

Er zijn geen aanwijzingen dat de jaarrekening 2004 geen getrouw beeld gaf van het vermogen, de financiële toestand en de resultaten van Export Vlaanderen. De aankoopcyclus vertoonde geen belangrijke gebreken, al zijn schaalvoordelen mogelijk door gecentraliseerde en gegroepeerde bestellingen. In het algemeen werden de basisprincipes van de overheidsopdrachten goed toegepast. Zo was er in de meeste gevallen voldoende mededinging, tenzij bij herhaalopdrachten of contracten voor lange termijn. De formele procedurestappen en gunningscriteria werden ook niet altijd correct toegepast.

De vastgestelde tekortkomingen zijn vaak te wijten aan een gebrek aan ervaring en knowhow. Dit uit zich onder meer in de gebrekkige registratie van de verrichtingen. Dat geldt zowel voor de personeels-, aankoop- als gunningsdossiers.

Voor zover de anonieme klachtenbundel, doorgestuurd door de Voorzitter van het Vlaams Parlement, het Rekenhofrapport van 2003 citeerde waren de aantijgingen terecht. Dat geldt ook voor sommige andere structurele tekortkomingen. Niettemin betroffen veel klachten eenmalige voorvallen, opportuniteitskeuzes of nooit gerealiseerde plannen. Soms hadden zij een geringe materialiteit of betroffen een onjuiste voorstelling van feiten.

Samenvatting

De Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht het Rekenhof een onderzoek uit te voeren naar de werking van Export Vlaanderen. Intussen ging Export Vlaanderen samen met de Dienst Investeren in Vlaanderen op in FIT (Flanders Investment and Trade). Het Rekenhof heeft zijn onderzoek gericht op de toestand vóór 1 juli 2005.

Het onderzoek bestond uit twee luiken: een luik personeelsaangelegenheden, dat een vervolg bood op het Rekenhofrapport van 2003, en een luik financiële controle, steunend op de jaarrekening 2004. Het vervolgonderzoek ging na in welke mate Export Vlaanderen in 2005 in personeelsaangelegenheden rechtmatiger, efficiënter en effectiever werkte in vergelijking met 2003. Het financiële onderzoek betrof het getrouw beeld dat de jaarrekening bood van het vermogen, de financiële toestand en de resultaten van Export Vlaanderen, maar ook de interne controleprocedures in de aankoopcyclus, de naleving van de overheidsopdrachtenreggeving en de controle door de Vlaamse Regering.

De audit heeft aandacht besteed aan de anonieme klachtenbundel die de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof bezorgde, voor zover hij structurele problemen betrof. Sommige klachten bleken na onderzoek ongegrond, hadden betrekking op nooit gerealiseerde plannen of betroffen loutere opportuniteitskeuzes. Een aantal aantijgingen waren evenwel terecht. Zij betroffen herhalingen van problemen uit het Rekenhofrapport van 2003, maar ook nieuwe feiten.

Algemene bevindingen van het vervolgonderzoek personeel

In vergelijking met het Rekenhofrapport van 2003 zijn 9 van de 30 structurele problemen volledig opgelost. Voor 15 van de 21 nog resterende problemen volgt het agentschap momenteel een verbetertraject.

Personeels- en aanwervingsplan

FIT heeft nog altijd geen actueel personeelskader. Een nieuw personeelsplan, dat zou beantwoorden aan de reële, permanente personeelsbehoeften van het agentschap, werd aangekondigd, maar nog niet gerealiseerd. Het plan zou ook de functies van gedelegeerd bestuurder en account- en productmanager moeten bevatten, alsook alle functies in het buitenland (VLEV's, handelssecretarissen en ondersteunend personeel). Export Vlaanderen liet ook na een personeelsplan *huidige situatie* voor te leggen, dat tijdelijk nieuwe ruimte voor statutaire werving had kunnen creëren. Evenmin beschikt FIT over een aanwervingsplan. De indienstnemingen vinden dan ook eerder ad hoc plaats, en niet op grond van een systematische personeelsbehoeftenanalyse.

Personeelsbeheer

Het personeelsbeheer van Export Vlaanderen/FIT is in vergelijking met 2003 verbeterd. In de leiding van de instelling is meer rust gekomen. Ook de creatie van twee nieuwe coördinerende administratieve functies zou eventuele continuïteitsproblemen moeten opvangen.

Wel is nog altijd maar één van de vier afdelingshoofden aangesteld. In de plaats stelde de instelling twee *afdelingsverantwoordelijken* aan, maar de vraag rijst of hun beslissingen en de besluiten van de directieraad waarvan zij deel uitmaakten, geldig zijn. Bovendien krijgen zij onterecht een salaristoelage. Bijkomende formeel-juridische problemen bij de vergaderingen van Export Vlaanderens directieraad waren de aanwezigheid van de directeur van de DIV en de notulering.

De personeelsorganisatie en de interne controle met betrekking tot de personeelscyclus vertoonden verscheidene positieve evoluties: alle personeelstaken werden geconcentreerd in één afdeling, onder één verantwoordelijke; de actoren in de personeelscyclus kennen hun taken en krijgen voldoende vorming; kennisconcentraties werden aangepakt en functiescheidingen doorgevoerd; modelformulieren en een procedurehandboek met voldoende controlepunten werden ingevoerd. Het agentschap vult ook zijn personeelsdossiers verder aan, maar kan vaak niet terugvallen op de aanwervingsdocumenten. Ook kan de juridisch-administratieve knowhow nog verbeteren en dient een einde gesteld te worden aan de bepaling van de geldelijke anciënniteit en de postvergoeding van de VLEV's door slechts één persoon.

Aanwerving van personeelsleden

Voor nieuwe indiensttredingen deed Export Vlaanderen haast uitsluitend een beroep op contractuele aanwerving. Het heeft sinds 2003 92% van het binnenlandpersoneel niet-statutair aangeworven, terwijl het dat maar in 18% van de gevallen kon verantwoorden. In de 82% andere situaties had Export Vlaanderen eigenlijk een beroep moeten doen op vaste benoeming. Het aandeel contractuelen in de instelling nam dan ook toe. Volgens het agentschap zal het nieuwe FIT-personeelsplan dat verhelpen.

De selecties verliepen nog niet altijd objectief. Vijf van de elf aanwervingen sedert 2003 kenden onvoldoende mededinging. In enkele gevallen verklaarde het agentschap een openstaande functie niet vacant. De arbeidsovereenkomsten zouden ook het personeelsstatuut als suppletief recht moeten opleggen en het agentschap zou de lichamelijke geschiktheid moeten controleren vóór de eigenlijke indiensttreding. Elke aanwerving, salarisvaststelling en salarisschaalbepaling vereisen bovendien een formeel besluit van de leidend ambtenaar.

Het agentschap kon geen stukken voorleggen ter verantwoording van de bezoldiging van de leidend ambtenaar. Zelfs als de Vlaamse Regering contractvrijheid voorstaat, zou zij moeten overwegen voor de beloning toch grenzen te bepalen, bijvoorbeeld met betrekking tot de terbeschik-

kingstelling van een (lease)wagen of contractueel bedongen opzeggings- of verbrekingsvergoedingen.

Bezoldiging van het personeel

De salarissen van de binnenlandse personeelsleden en de VLEV's worden correct uitbetaald. Evenwel werd over niet alle in 2004 uitbetaalde functioneringstoelagen door de directieraad beslist.

Hoewel zij juridisch is ingebed in het ISB-EV, rijzen vragen over de jaartoelage, aangezien zij (1) werd toegekend op grond van de functionering in één bepaald jaar in het verleden, (2) overlapt met de functioneringstoelage en (3) altijd volledig verschuldigd is, zelfs als het betrokken personeelslid maar één maand in het jaar heeft gewerkt.

Voor de toekenning van maaltijdcheques en de betaling van toelagen aan bepaalde chauffeurs ontbreekt nog steeds een rechtsgrond. De dertien nieuw aangestelde accountmanagers ontvingen een maximale forfaitaire reiskostenvergoeding, waardoor deze toelage het karakter van een extralegaal surplus kreeg.

Export Vlaanderen/FIT negeert soms de opgelegde hotelprijsexima en tot voor kort bestelde het de vliegtuigtickets niet centraal. Het dient na te gaan of de frequent flyerpunten die luchtvaartmaatschappijen toekennen, niet aan het agentschap kunnen toekomen in plaats van aan het betrokken personeelslid in eigen naam. Niet minder dan 27 personeelsleden hebben een kredietkaart. In het kader van buitenlandse dienstreizen wordt er bovendien veelvuldig gebruik van gemaakt. Omzichtigheid is nochtans geboden op het vlak van gebruik en kredietlimiet. Ook moet te allen tijde controleerbaar zijn of bepaalde restaurantkosten wel toerekenbaar zijn aan het agentschap.

FIT heeft in de loop van het vervolgonderzoek van het Rekenhof giften in cash of natura aan personeelsleden naar aanleiding van gebeurtenissen in hun privé-leven stopgezet. Ten slotte werd nog geen enkele actie ondernomen om te veel betaalde bedragen van de voormalig directeur-generaal te recupereren.

Pensionering van het personeel

Onwettig is de bepaling in het ISB-EV die ervoor moet zorgen dat de jaartoelage meetelt voor het gemiddelde van de laatste vijf jaar van het salaris ter bepaling van het pensioen van statutaire personeelsleden.

Het extralegaal pensioen voor de uitdovend contractuelen is op een aantal vlakken voordeliger dan het staatspensioen. Zo wordt o.a. meteen ook een overlevingspensioen ingecalculeerd, is er een deelname in de winst en wordt de jaartoelage ook in de berekeningsbasis gesloten.

Personeel in het buitenland

Het VLEV-statuut van 2002 heeft de ongelijkheden tussen de VLEV's uitgevlakt. De VLEV's worden sindsdien correct aangeworven en betaald. Drie van de 56 VLEV's hebben echter het nieuwe statuut nog niet aanvaard.

Het intern reglement van de VLEV's, dat in belangrijke mate hun (gelde-lijk) statuut regelt, ontsnapt aan de aandacht van de Vlaamse Regering, omdat het in de schoot van het agentschap tot stand komt. De vraag rijst of een dergelijke machtiging tot regeling van de rechtspositie verenigbaar is met de principiële bevoegdheid terzake van de Vlaamse Regering. Wellicht in dat kader situeren zich de ruime voordelen voor de VLEV's. Overigens bevat het intern reglement met de aanvullende postvergoeding voor het beheer van een handelskantoor, een vergoeding die het ISB-EV niet dekt.

Zeer problematisch blijft het ontbreken van normering voor het aantal, het takenpakket en de arbeidsvoorwaarden van de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel van de VLEV's in het buitenland. Hoewel het toezicht op de bezoldiging is versterkt, blijven nog altijd uiteenlopende regelingen naast elkaar bestaan. FIT werkt momenteel wel aan een statuut, maar een pijnpunt blijft wellicht de objectieve vaststelling van de lokale marktconformiteit van de bezoldiging.

Financiële controle

Het Rekenhof heeft geen vaststellingen gedaan die erop wijzen dat de jaarrekening 2004 geen getrouw beeld zou geven van het vermogen, de financiële toestand en de resultaten van Export Vlaanderen.

Aankoopcyclus

Het onderzoek van de aankoopcyclus bracht geen misbruiken of grove nalatigheden aan het licht. De tekortkomingen waren eerder te wijten aan de nonchalante werkwijze van de operationele diensten bij het afleggen van rekenschap over het gebruik van overheidsgelden. Bestaan-de procedures werden niet altijd even strikt gevolgd.

Bovendien zijn een aantal procedures en werkwijzen voor verbetering vatbaar. Zo gaat te weinig aandacht uit naar het aankopen tegen een correcte prijs. De keuzes zijn ook onvoldoende gedocumenteerd, wat latere controle bemoeilijkt. Controles door de dossierverantwoordelijke of budgetbeheerder zijn te weinig zichtbaar. Verschillen tussen budgetnota, bestelbon en factuur worden soms niet verantwoord. Het was soms ook onduidelijk of verschillen effectief werden opgemerkt en goedgekeurd. Gebruiks- en verbruiksgoederen, relatiegeschenken en promotiemateriaal zijn niet afdoende geïnventariseerd en worden onvoldoende veilig bewaard.

Controle door de Vlaamse Regering

In 2003 en 2004 dienden de regeringscommissarissen geen enkel beroep in tegen een beslissing van de raad van bestuur. Op bijna alle vergaderingen van de raad van bestuur was ten minste één regeringscommissaris aanwezig.

Overheidsopdrachten

Voor een globaal inzicht in de naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten, heeft het Rekenhof 151 dossiers onderzocht. Voor de dossiers inzake standbouw en verhuis van VLEV's, die het merendeel van de overheidsopdrachtendossiers vormen, speelde de mededinging in het algemeen voldoende. Bij herhaalopdrachten respecteerde Export Vlaanderen de mededinging echter nauwelijks. De dossiers verantwoordden niet altijd alle stappen in de gunningsprocedure. Soms verwaarloosde of negeerde het agentschap zelfs formele aspecten in de procedures, paste het de gunningscriteria niet correct toe of schatte het de (initiële) opdrachten ontoereikend in. Er was ook een geval van ongelijke onderhandelingen. Ten slotte plaatste de instelling zonder overeenkomst veel kleine, afzonderlijke bestellingen bij een zelfde firma, wat schaalvoordelen of een vaste prijs verhinderde.

Het Rekenhof trok uit deze vaststellingen een aantal conclusies: Export Vlaanderen/FIT heeft onvoldoende kennis van de reglementering op de overheidsopdrachten, er is nood aan een standaardisering van de dossieropbouw, de mogelijkheid van opdrachten volgens prijslijst moet worden onderzocht, lange termijncontracten zouden tijdig opnieuw in mededinging moeten worden gesteld, de instelling maakt geen of te weinig gebruik van gepaste elektronische middelen bij offerteaanvragen en van een bestek.

Conclusie

De werking van Export Vlaanderen vertoonde in 2005 nog steeds tekortkomingen, vaak bij gebrek aan ervaring en knowhow. Het agentschap slaagde er op personeelsvlak ten dele in de problemen uit 2003 op te lossen. Een aantal belangrijke knelpunten zijn gebleven en vergen een dringende oplossing. Het Rekenhof vond geen aanwijzingen dat de jaarrekening 2004 geen getrouw beeld van de instelling zou geven en de aankoopcyclus vertoonde geen belangrijke gebreken. Op het vlak van de overheidsopdrachten was er meestal voldoende mededinging.

1 Inleiding

De Voorzitter van het Vlaams Parlement vroeg het Rekenhof op 19 april 2005 om een onderzoek naar de werking van de VOI Export Vlaanderen. Op 8 april 2005 had de Vlaamse Minister van Buitenlandse Handel het Rekenhof al verzocht vermeende onregelmatigheden bij Export Vlaanderen *ter harte* te nemen. Beide verzoeken bevatten een bundel met anonieme beschuldigingen aan het adres van het management van Export Vlaanderen. Het betrof klachten, vooral over personeelszaken, maar ook over boekhoudkundige verrichtingen en overheidsopdrachten. Het Rekenhof kondigde op 10 mei 2005 aan dat het een geïntegreerd onderzoek zou uitvoeren naar de werking van Export Vlaanderen.

Export Vlaanderen is in 1991 opgericht als de Vlaamse Dienst voor Buitenlandse Handel (VDBH). Voor het Vlaams Gewest was dit de opvolger van de Belgische Dienst voor de Buitenlandse Handel (BDBH). De benaming *Export Vlaanderen* kwam er door de wijziging van het oprichtingsdecreet in 1996. Naar aanleiding van Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) is Export Vlaanderen op 1 juli 2005 samen met de DAB DIV versmolten tot het publiekrechtelijke EVA met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen of *Flanders Investment and Trade (FIT)*. Volgens zijn missie, bepaald in het FIT-decreet, moet het agentschap het internationaal ondernemen bevorderen. Het dient de ondernemingen in Vlaanderen te begeleiden en te ondersteunen en ervoor te zorgen dat buitenlandse investeringen in Vlaanderen aangetrokken worden. FIT wordt geleid door een gedelegeerd bestuurder, die aangesteld is door de Vlaamse Regering. Zij stelt ook de leden van de raad van bestuur aan, de onafhankelijke gecoöpteerde leden uitgezonderd. Later moet het Vlaams Gewest met het agentschap een beheersovereenkomst afsluiten. Anticiperend op BBB werden de diensten van Export Vlaanderen en de DIV al vóór 1 juli 2005 samengebracht in hetzelfde gebouw. Dit gebeurde zowel in de hoofdzetel te Brussel als in de vijf regionale exportcentra⁽¹⁾. De leidend ambtenaar, aangesteld sinds 1 oktober 2003, en de directieraad⁽²⁾ namen tot 1 juli 2005 het dagelijks bestuur van Export Vlaanderen waar. Behalve een secretariaat, ressorteerden onder de algemeen directeur vijf stafdiensten: Juridische Dienst, Integratie FIT, Marketing & Business Development, Bescherming/preventie en Kwaliteitsverantwoordelijke. Daarbuiten telde Export Vlaanderen vier afdelingen: Personeel en Logistiek, Financiën & IT, Internationaal Ondernemen en Investeren. Enkel de afdeling Internationaal Ondernemen werd geleid door een afdelingshoofd.

Het onderhavige onderzoek betreft de periode voor de fusie en alleen Export Vlaanderen. Het bestaat uit twee delen. Een eerste luik gaat over de personeelsaangelegenheden van de instelling. Het is in hoofdzaak

¹ Behalve de centrale zetel in Brussel beschikt FIT over regionale kantoren te Gent, Brugge, Vilvoorde, Antwerpen en Hasselt.

² Zie 2.5.2.

een vervolg op het Rekenhofrapport van 30 december 2003⁽³⁾, dat een reeks onregelmatigheden aan het licht bracht, waarnaar de toegestuurde klachtenbundel herhaaldelijk verwijst. Het Rekenhof ging in zijn vervolgonderzoek na of de structurele problemen die het destijds opmerkte, een oplossing kregen. Het betrok in dit onderzoek ook nieuwe aantijgingen, die getuigden van een structureel probleem of die voldoende materialiteit hadden⁽⁴⁾. Het tweede onderzoeksluik hield een financiële controle van de jaarrekening 2004 in, met bijzondere aandacht voor de aankoopcyclus en de functionering van de controle van de Vlaamse Regering op de VOI. De doorlichting van de aankoopcyclus hield een evaluatie in van de interne controle en een onderzoek naar de toekenning van overheidsopdrachten.

Het onderzoek was geen *klachtenonderzoek* van (individuele) gevallen, maar een volwaardige controle van de werking van een entiteit volgens de gebruikelijke werkwijze van het Rekenhof. Het zocht een antwoord op de volgende onderzoeksvragen⁽⁵⁾:

- Kon Export Vlaanderen de personeelsproblemen uit het verleden die het Rekenhof opmerkte, oplossen ?
- In welke mate voert het agentschap een rechtmatig, efficiënt en effectief personeelsbeheer (met inbegrip van de interne controle op de personeelscyclus) m.b.t. deze punten en de nieuwe aantijgingen ?
- Geeft de jaarrekening een getrouw beeld van het vermogen, de financiële toestand en de resultaten van Export Vlaanderen ?
- Volstaan de interne controleprocedures in de aankoopcyclus en leeft het agentschap de overheidsopdrachtenregelgeving na ?
- Functioneert de controle door de Vlaamse Regering naar behoren ?

Bij het vervolgonderzoek personeelszaken gold als onderzoeksnorm: de grondwet, de algemene rechtsbeginselen uit het administratief recht en de beginselen van behoorlijk bestuur, het APKB, het stambesluit VOI, het ISB-EV, de arbeidsovereenkomstenwet en alle andere regelgeving die (een aspect van) de rechtspositie van het personeel van Export Vlaanderen beïnvloedt. Ook voor het luik financiële controle gold de regelgeving, in het bijzonder het boekhoudbesluit van 1997 en de overheidsopdrachtenreglementering (de overheidsopdrachtenwet van 1993, het KB van 8 januari 1996, het AUR (KB van 26 september 1996) en het AAV (de bijlage bij het AUR)). De analyse van de interne controle van de personeels- en aankoopcyclus sloot aan bij de interne controlecomponenten van het COSO-model⁽⁶⁾.

³ Stuk 37-F, nr. 1, zitting 2003-2004, 8 januari 2004.

⁴ Een probleem heeft voldoende materialiteit als het belangwekkende en bruikbare informatie over de werking van de entiteit omvat die relevant is voor de beleidsverantwoordelijken.

⁵ Wegens de fusie van Export Vlaanderen met DAB DIV op 1 juli 2005 verviel een van de oorspronkelijke onderzoeksvragen, met name of er een voldoende budgettaire scheiding was tussen Export Vlaanderen en de DIV.

⁶ Over COSO: zie 2.5.3.

Het onderzoek steunde op documenten met een algemeen karakter, zoals de notulen van de raad van bestuur en de directieraad, en interne nota's, dienstorders, procedures e.d., maar ook op de personeels- en aankoopdossiers, de jaarrekening 2004 en de bijbehorende boekhoudkundige verantwoordingsstukken. Het Rekenhof vulde deze bronnen aan met interviews. Het verstuurde op 9 augustus 2005 een nota met feitelijke onderzoeksbevindingen en voorlopige conclusies naar FIT. Het agentschap antwoordde op 16 september 2005. In het algemeen wees de gedelegeerd bestuurder van FIT erop dat de gesignaleerde problemen zich situeren in vroegere continuïteitsproblemen in de leiding van Export Vlaanderen en in het politieke kader. Het agentschap zou de ingezette veranderingstrajecten voortzetten en achtte daarvoor een termijn van twee tot drie jaar realistisch. Het Rekenhof heeft zijn verslag op 7 december 2005 aan de Vlaamse Minister van Buitenlandse Handel bezorgd. De minister antwoordde op 12 januari 2006. Zij stelde dat de raad van bestuur van FIT zijn verantwoordelijkheid moet opnemen en zal erop toezien dat de gesignaleerde problemen structureel worden opgelost. Zowel de reactie van het agentschap als die van de minister zijn in dit verslag verwerkt. Het antwoord van de minister is integraal als bijlage opgenomen.

2 Personeelsaangelegenheden

2.1 Basisgegevens

Het personeelsbestand van Export Vlaanderen omvatte ten tijde van het onderzoek⁽⁷⁾ twee categorieën: het binnenlands en het buitenlands personeel, met name de Vlaamse Economische Vertegenwoordigers (VLEV's), de handelssecretarissen en het ondersteunend of hulppersoneel. Export Vlaanderen telde op 1 april 2005 161 binnenlandse en 192 buitenlandse personeelsleden, dus 353 in totaal. Het personeelsbestand bestond voor een groot deel uit ex-personeelsleden van de BDBH (overgeheveld in 1991 en 2003) of van het toenmalige federale Ministerie van Buitenlandse Zaken (overdracht van de VLEV's in 2002).

	in hoofden			in VTE's		
	binnen-land	VLEV's	HS + HP ⁽⁸⁾	binnen-land	VLEV's	HS + HP
statutair	111					
contractueel	50	56	136			
<i>subtotaal</i>	<i>161</i>	<i>56</i>	<i>136</i>	<i>152,5</i>	<i>56,0</i>	<i>123,75</i>
totaal		353			332,25	

Voor het administratief en geldelijk statuut van het personeel was Export Vlaanderen, en is FIT nu, onderworpen aan het APKB. Dat besluit bundelt de essentiële grondbeginselen van het Belgisch openbaar ambt en geeft de grenzen aan van de autonomie waarbinnen de Vlaamse Regering, bevoegd op grond van het kaderdecreet BB, het personeelsstatuut kan uitwerken. Voor het binnenlands personeel en de VLEV's geldt het stambesluit VOI, aangevuld met het ISB-EV. Voor de VLEV's is er ook het intern reglement. Er is nog geen statuut voor de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel.

Van de in 2001 in de instelling aanwezige binnenlandse personeelsleden kozen er 39 voor de vaste benoeming. 35 personeelsleden opteeden voor het uitdovend contractuele kader, zodat zij het extralegale pensioenvoordeel konden behouden⁽⁹⁾. Zij nemen ook een plaats in op de personeelsformatie en zijn in principe onderworpen aan de reglementering voor statuten, maar verliezen wel het recht op bevordering, kun-

⁷ Aangezien de nieuwe FIT-structuur toen nog niet bestond, houdt dit rapport geen rekening met de DIV-personeelsleden.

⁸ Handelssecretarissen en hulppersoneel.

⁹ Daarbuiten waren er ook andere contractuele personeelsleden: personeelsleden die de instelling rechtstreeks in dienst nam en contractuele personeelsleden afkomstig van de BDBH die niet slaagden in een vergelijkend wervingsexamen. Ook zij blokkeren een statutaire betrekking op de personeelsformatie.

nen geen aanspraak meer maken op hogere functies en komen niet meer in aanmerking voor een aanstelling als opdrachthouder of afdelingshoofd. Na de overdracht van nog eens 63 BDBH-personeelsleden in 2003 werd de operatie herhaald: 57 kozen voor de vaste benoeming, zes voor het uitdovend contractueel kader.

Het Rekenhof onderzocht in welke mate Export Vlaanderen in 2005 in personeelsaangelegenheden rechtmatiger, efficiënter en effectiever werkte dan in 2003. Daarvoor ging het na of de structurele problemen die het in zijn initiële verslag opnam, een oplossing kregen. Het ging ook na of zich in de tussentijd geen nieuwe structurele problemen ontwikkelden. Mede in het licht daarvan besteedde het aandacht aan de klachtenbundel die de Voorzitter van het Vlaams Parlement aanbracht.

2.2 Opvolging structurele opmerkingen

Het initiële Rekenhofrapport van 2003 bevatte dertig structurele opmerkingen⁽¹⁰⁾. Medio 2005 waren negen daarvan opgelost; 21 aangelegenheden vormden echter nog steeds geheel of gedeeltelijk een probleem.

structurele probleemdossiers	in rapport van 2003	opgelost in 2005	niet opgelost in 2005
#	30	9	21
%		30%	70%

De aantallen houden geen rekening met de relatieve zwaarte van elk structureel probleem. Sommige opmerkingen hadden uiteraard een grotere impact op de personeelswerking van Export Vlaanderen dan andere. Voor 15 van de 21 nog resterende problemen volgt het agentschap momenteel een verbetertraject. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de structurele opmerkingen, vermeldt in welke mate de problemen in 2005 volledig of gedeeltelijk zijn verdwenen⁽¹¹⁾, en of het agentschap momenteel aan een oplossing voor het probleem werkt.

¹⁰ Een probleem is structureel als het zich meermaals voordoet in vergelijkbare omstandigheden en getuigt van een vaste handelwijze.

¹¹ Structurele problemen uit het Rekenhofrapport van 2003 die intussen zijn achterhaald door nieuwe reglementering, staan niet in het overzicht.

structureel probleem	verdwenen	gedeeltelijk verdwenen	nog aanwezig	wordt aan gewerkt
1. geen continuïteit in de leiding van het agentschap		x		x
2. niet-actuele personeelsformatie / geen goedgekeurd personeelsplan / geen periodiek aanwervingsplan			x	x
3. algemeen directeur en buitenlandpersoneel (VLEV's, handelssecretarissen en ondersteunend personeel) niet opgenomen in de personeelsformatie			x	x
4. geen verantwoording contractuele aanwervingen			x	
5. niet-objectieve aanwervingen / geen openbaarheid contractuele vacatures		x		x
6. ontbreken van afdelingshoofden / ongeldige samenstelling directieraad			x	x
7. onvolledigheid dossiers (aanweringstukken)		x		x
8. onvolledigheid dossiers (loopbaanbesluiten, stukken voorgaande diensten)		x		x
9. gebrekkig personeelsbeheer- en organisatie / zwakke interne controle van de personeelscyclus		x		x
10. geen document toetreding statutair kader en eedafleggingen	x			
11. geen aanstellingsbesluiten		x		x
12. geen salaris(schaal)vaststellingsbesluiten		x		x
13. geen verlofbesluiten	x			
14. geen (tijds) stagerapporten en eindstageverslagen	x			
15. onrechtmatige "contractuele bevorderingen" via nieuwe arbeidsovereenkomst		x		x
16. onjuiste salarissen, anciënniteiten en diploma's van de exportbegeleiders		x		x
17. ongeldige toekenning van bevorderingssalarisschalen in de arbeidsovereenkomst bij aanwerving	x			
18. onjuiste aanrekening van voorgaande diensten in de privé-sector in de geldelijke anciënniteit	x			
19. onrechtmatige tenlasteneming prestaties van en terbeschikkingstelling chauffeur aan de voormalige directeur-generaal van 30 april 2001 tot 1 februari 2003 / onregelmatig geldelijk voordeel / betwiste afrekening			x	
20. geen motivering van de bezoldiging van de algemeen directeur			x	
21. geen rechtsgrond voor toekenning van maaltijdcheques			x	
22. geen rechtsgrond voor de toelage "kosten thuisarbeid"	x			
23. geen rechtsgrond toelagen voor chauffeurs			x	
24. jaartoelage of veranderlijke vergoeding: dubbel gebruik met functioneringstoelage / gekoppeld aan beoordelingen in het verleden / geen koppeling jaartoelage aan effectieve dienstprestaties			x	
25. ten onrechte kostenterugbetaling aan 100% als dienstreis voor verplaatsing woonplaats-standplaats	x			
26. onjuist bedrag uitbetaalde maaltijdvergoedingen	x			
27. onjuiste dagvergoedingen buitenlandse dienstreizen	x			
28. hotelkosten bij buitenlandse dienstreizen boven de toegelaten norm		x		x
29. gebrekkige implementatie nieuw statuut van de VLEV's		x		x
30. geen statuut voor de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel			x	x

Volgens het agentschap zijn voor meer dan 80% van de problemen verbeteringsinitiatieven genomen. De overige gevallen zouden grotendeels erfenissen uit het verleden betreffen.

In haar brief van 12 januari 2006 stelde de minister dat ze er zal op aandringen dat de lopende verbetertrajecten op een termijn van maximum twee jaar afgerond worden. Ook voor de zes resterende structurele problemen zou op korte termijn een verbetertraject uitgewerkt worden.

De resterende probleemgevallen (niet of slechts gedeeltelijk opgelost) komen aan bod in de volgende hoofdstukken. Het rapport gaat niet verder in op de problemen die zich niet meer voordoen.

2.3 Klachtenbundel en nieuwe bevindingen

Over een aantal aantijgingen uit de anonieme klachtenbundel in verband met personeelszaken rapporteert dit verslag niet, omdat na onderzoek bleek dat het feiten betrof die maar eenmalig waren en die niet getuigden van een structureel probleem. Het rapporteert evenmin over items met een geringe materialiteit of zuivere opportuniteitskeuzes van het agentschap op het vlak van strategie of middelenbesteding. Een aantal klachten had betrekking op gebeurtenissen die bij sommige personeelsleden misschien wel ergernis veroorzaakten, maar die toch correct waren. Ten slotte heeft het Rekenhof geen aandacht besteed aan aantijgingen over projecten die uiteindelijk niet werden gefinaliseerd, plannen die nooit werden uitgevoerd of feiten die eenvoudigweg onjuist waren voorgesteld.

Een aantal van de opgesomde klachten waren wel terecht. Het ging voornamelijk om problemen die het Rekenhof in 2003 al signaleerde, maar ook om nieuwe pertinente feiten die voldoende structureel of materieel waren. De volgende hoofdstukken rapporteren over deze klachten, zonder nog telkens te verwijzen naar de klachtenbundel. Daarbuiten bevat het verslag ook nog een aantal nieuwe problemen, die geen opvolging vormen van vaststellingen uit 2003, maar die evenmin voorvloeiden uit de klachtenbundel.

2.4 Personeels- en aanwervingsplan

Het Rekenhof merkte in 2003 op dat de Vlaamse Regering in een aangepaste personeelsformatie voor Export Vlaanderen diende te voorzien. De formatie van 2002 bood immers geen goede vertaling van de reële, permanente personeelsbehoeften. Inmiddels werd een kaderaanpassing nog meer noodzakelijk, gelet op de overdracht van 63 BDBH-personeelsleden in 2003 en de inwerkingtreding van FIT. Zeker moeten de volgende functies worden opgenomen: de gedelegeerd bestuurder, de account- en productmanagers en de VLEV's, handelssecretarissen en het ondersteunend personeel.

Intussen heeft de Vlaamse Regering het systeem van de personeelsformaties vervangen door *personeelsplannen*. Een personeelsplan be-

staat uit een overzicht van het vereiste aantal functies (zo mogelijk uitgedrukt in graden) om een vooropgesteld doel te bereiken¹²). VOI's die nog geen procesanalyse uitvoerden en niet over een volwaardig personeelsplan beschikten, konden in afwachting werken met een *personeelsplan huidige situatie*. Dat bood de mogelijkheid de reële personeelsbezetting, inclusief op dat ogenblik openstaande vacatures, als personeelskader te hanteren.

Het plan *huidige situatie* gaf Export Vlaanderen dus de kans om zijn kader ten minste uit te breiden van 90 tot 153 betrekkingen, gelet op de overdracht van de 63 personeelsleden van de BDBH. Allicht was het mogelijk dat aantal nog verder te verhogen tot het reële aantal aanwezigen in de instelling en in het buitenland. Export Vlaanderen heeft van deze kans echter geen gebruik gemaakt.

Het agentschap bereidt intussen wel een eigenlijk personeelsplan voor op grond van de PIP/PEP-richtlijn. Dat het dit nog niet heeft gerealiseerd, wijt het aan de steeds uitgestelde fusiedatum van Export Vlaanderen en de DIV en houdt tevens verband met de toenmalige beslissing van de Vlaamse Regering van 16 november 2001 om voorlopig geen personeelsplannen meer goed te keuren. Het agentschap beweerde geen impact te hebben gehad op de inwerkingtreding van FIT.

Het Rekenhof merkte in 2003 ook op dat Export Vlaanderen naliel systematisch of regelmatig aanwervingsplannen en verslagen over de personeelsbezetting op te maken. De werving van het statutair personeel moet immers plaatsvinden op aanvraag van de leidend ambtenaar die hiertoe beslist binnen het door de raad van bestuur goedgekeurde aanwervingsplan. Bovendien dient de leidend ambtenaar jaarlijks een verslag op te maken over de personeelsbezetting, dat hij vervolgens moet voorleggen aan de directieraad en toesturen aan de minister.

Ook in 2005 maakte Export Vlaanderen nog altijd geen aanwervingsplannen of verslagen over de personeelsbezetting op. Nog steeds nam het ad hoc beslissingen naargelang zich personeelsbehoeften voordeden. In elk geval dient FIT na goedkeuring van het personeelsplan met een zekere regelmaat (jaarlijks) een aanwervingsplan, gebaseerd op het personeelsplan, op te maken. Dat geldt overigens zowel voor statutaire als voor contractuele wervingen. Die planmatige aanpak moet het ook mogelijk maken de totale personeelslast juist in te schatten voor de begroting van het agentschap.

¹² De invoering van de personeelsplannen vloeide voort uit een beslissing van de Vlaamse Regering van 1999 om tot een soepeler personeelsbehoeftenplanning te komen via de methodologierichtlijn PIP/PEP (procesimplementatie/personeelsplanning).

2.5 Personeelsbeheer

2.5.1 Continuïteit in de leiding

Sinds de start van de VDBH in 1991 kende de instelling vijf verschillende leidend ambtenaren, met tussen twee titularissen door telkens een leidend ambtenaar ad interim. Het Rekenhofrapport van 2003 stelde de vraag of dat de continuïteit van de openbare dienst niet in gevaar bracht.

In 2005 lijkt de leiding zich te hebben gestabiliseerd. De algemeen directeur, nu gedelegeerd bestuurder, is intussen in dienst sinds oktober 2003. De stafdiensten en de nieuw te creëren functies *directeur interne werking* en *algemeen secretaris* zouden eveneens de continuïteit in de toekomst garanderen. Ook de aanstelling van nieuwe afdelingshoofden zou daartoe bijdragen.

2.5.2 Afdelingshoofden, afdelingsverantwoordelijken en directieraad

Eén van de meest fundamentele opmerkingen uit 2003 betrof het ontbreken van een *afdelingshoofd* in alle vier afdelingen van Export Vlaanderen, waardoor de samenstelling van de directieraad onvolledig was. Dit verlamde de juridisch-administratieve werking van de instelling, want het stambesluit VOI en het ISB-EV hebben een aantal belangrijke taken in personeelsaangelegenheden toevertrouwd aan de afdelingshoofden en de directieraad¹³).

In juni 2005 beschikte Export Vlaanderen nog altijd maar over één afdelingshoofd. Volgens het agentschap was het de bedoeling de aanstellingsprocedure in maart 2005 aan te vatten, maar de raad van bestuur gaf daarvoor geen toestemming wegens de nakende fusie tussen Export Vlaanderen en de DIV.

Niettemin vergaderde bij Export Vlaanderen frequent een *directieraad*. Hij bestond tot 1 juli 2005 uit de algemeen directeur, het afdelingshoofd Internationaal Ondernemen en twee *afdelingsverantwoordelijken* voor de afdelingen Personeel & Logistiek en Financiën & IT. Deze afdelingsverantwoordelijken werden vanaf 1 juni 2003 aangesteld na een *ad hoc* interne selectieprocedure. Zij oefenden de bevoegdheden uit van een afdelingshoofd, hetgeen bleek uit hun handelingen en uit hun deelname aan de formele beslissingen van de directieraad. Zij zijn echter niet aangesteld als afdelingshoofd. Er rijzen dan ook vragen over de rechtsgeldigheid van hun beslissingen of de besluiten van de directieraad waarvan zij deel uitmaakten. De toelichting bij de wijziging aan het ISB-EV in

¹³ Zowel aangelegenheden van algemene aard als bevoegdheden in het kader van de aanstelling in bepaalde specifieke functies, benoemingen en bevorderingen, de toekenning van bepaalde salarissen en toelagen of tuchtsancties.

2004 vermeldde letterlijk dat toen alleen de algemeen directeur en het enige afdelingshoofd de directieraad vormden. Een van de afdelingsverantwoordelijken was als uitdovend contractueel overigens principieel uitgesloten van de functie van afdelingshoofd.

Beide afdelingsverantwoordelijken ontvangen zonder rechtsgrond een toelage van 10% van het jaarsalaris, berekend zoals de diensthoofdentolage⁽¹⁴⁾. Het agentschap verantwoordde de toekenning met een verwijzing naar een akkoord tussen de raad van bestuur en de toenmalige kabinetten van de functioneel bevoegde minister en de minister bevoegd voor ambtenarenzaken. Het kon daarover echter geen documenten voorleggen. Overigens was alleen de Vlaamse Regering bevoegd een dergelijke nieuwe toelage in te voeren.

Bovendien woonde de directeur van de DIV, anticiperend op de fusie met Export Vlaanderen, regelmatig de *directieraad* bij, zonder daartoe als extern personeelslid bevoegd te zijn. De notulen vermeldde ook niet dat hij bij besprekingen over personeelsaangelegenheden van Export Vlaanderen de vergadering (tijdelijk) verliet.

Ten slotte leverden deze directieraden geen eigenlijke, ondertekende notulen op⁽¹⁵⁾, maar alleen ongetekende verslagen. De directieraad geeft nochtans in bepaalde gevallen formele adviezen of neemt beslissingen met rechtsgevolgen die een ondertekende akte vereisen⁽¹⁶⁾.

2.5.3 Personeelsorganisatie en -cyclus

Het oorspronkelijk onderzoeksrapport ging de degelijkheid van de personeelsorganisatie na. Het Rekenhof onderzocht daarvoor de doeltreffendheid van het interne controlesysteem⁽¹⁷⁾. Het Rekenhof hanteerde de volgende normen voor een adequaat intern controlesysteem in personeelsaangelegenheden: de tussenkomst van competent en betrouwbaar personeel in de personeelscyclus⁽¹⁸⁾; een goede scheiding van de

¹⁴ Over de noodzaak aan een rechtsgrond, zie 2.7.4. De diensthoofdentolage van het stambesluit VOI kan niet toegekend worden omdat zij bedoeld is voor personeelsleden van rang A1 die in een buitendienst de leiding uitoefenen en waarvoor het organigram geen betrekking van rang A2 kent.

¹⁵ In tegenstelling tot wat het geval is voor de raad van bestuur.

¹⁶ Over de noodzaak van een besluit zie 2.6.9. Zie ook 2.7.2 voor de in 2004 uitbetaalde functioneringstoelagen.

¹⁷ Interne controle is het door de beleidsorganen, het management en het ander personeel tot stand gebrachte proces dat redelijke zekerheid moet verschaffen over (1) de effectiviteit en efficiëntie van de verrichtingen, (2) de betrouwbaarheid van de financiële rapportering en (3) de overeenstemming met de vigerende reglementering (definitie uit het rapport *Internal Control – Integrated Framework* van september 1992 van het *Committee of Sponsoring Organisations of the Tradeway Commission* (COSO)).

¹⁸ De personeelscyclus omvat alle mogelijke (opeenvolgende) handelingen van administratiefrechtelijke of financiële aard die in de personeelspraktijk

verschillende functies; een sluitend systeem van procedures, goedkeuringen, volmachten en documenten die een juiste en volledige verwerking van de gegevens waarborgen; en de beveiliging van de activa en vertrouwelijke informatie.

Export Vlaanderen (en nu FIT) heeft het organigram van de personeelsfunctie sinds 2003 grondig hertekend. Alle personeelsopdrachten bevinden zich nu in één dienst, die zowel voor het binnenlands als voor het buitenlandse personeel verantwoordelijk is. Bovendien is er nu een duidelijke taakverdeling in de personeelsdienst, met concrete jaardoelstellingen per taak. Eén *afdelingsverantwoordelijke* personeel zorgt nu ook voor een duidelijke leiding van de personeelsdienst en één aansturingspunt voor de medewerkers. In 2003 en 2004 kon de personeelsverantwoordelijke terugvallen op persoonlijke *coaching* door een externe consultant.

Export Vlaanderen heeft ook kennisconcentraties⁽¹⁹⁾ aangepakt. Het verdeelde de kennis van de salarisvaststelling en -uitbetaling over de twee personen van de cel Loondienst. Een uitgewerkt evaluatiesysteem en aangepaste vorming houden de competenties van de actoren die tussenkomen in de personeelscyclus op peil. De afscheiding van de cel Loondienst van de cellen Personeel Binnenland en Personeel Buitenland creëerde een voldoende functiescheiding tussen het administratieve en financiële luik van de personeelscyclus. Bovendien kijkt de afdelingsverantwoordelijke personeel in principe alle documenten na die een weerslag kunnen hebben op de rechtspositie van de diverse personeelsleden (zowel binnenlandse als buitenlandse). Dit vormt een effectieve hiërarchische controle. Aangezien nog geen delegaties in personeelszaken werden doorgevoerd, vormt de leidend ambtenaar het sluitstuk in de beslissingsketting.

Het gebruik van de formulieren dienstreizen binnenland en dienstreizen buitenland zorgt ervoor dat de verschillende diensten, elk voor hun deel, de nodige controles kunnen doen op reis- en maaltijdkosten en op andere kleine uitgaven voor het binnenlands personeel⁽²⁰⁾.

De salarissen, toelagen en vergoedingen aan de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel die worden betaald langs de werkingsrekening van de buitenlandse post⁽²¹⁾, kennen een effectieve controle

worden gesteld door de (verschillende) organen en diensten die in personeelszaken tussenbeide komen.

¹⁹ Een kennisconcentratie bij één persoon in een bepaalde materie of taak kan moeilijkheden opleveren bij afwezigheid van de betrokkene, zeker bij belangrijke recurrente opdrachten als de uitbetaling van de bezoldigingen.

²⁰ De aanvraag en de afrekening gaan naar het betrokken afdelings- en diensthoofd en de diensten boekhouding en personeel. Deze procedure is duidelijk en biedt voldoende controlepunten.

²¹ Maar een klein aantal handelssecretarissen en ondersteunende personeelsleden worden rechtstreeks vanuit het loonprogramma in België betaald.

middels de toegestuurde kwartaalstaten. De dienst boekhouding splitst de uitgaven die erin voorkomen op volgens hun aard. Zo komt de controle op de bezoldigingen terecht bij verschillende medewerkers van de personeelsdienst, die elk voor hun bevoegdheidsdomein de staat checken. Zij vergelijken de uitbetaalde bruto- en nettolonen met het initiële contract en de tussentijds goedgekeurde verhogingen. Deze gewijzigde handelwijze is een grote verbetering in vergelijking met 2003, toen de medewerkers van de cel budgetbegeleiding in de dienst boekhouding de *volledige* kwartaalstaat moesten controleren, terwijl van hen niet kon worden verwacht dat zij in alle soorten werkingsuitgaven in het buitenland – waaronder de bezoldigingen – expertise hadden.

Een punt van kritiek uit het verleden blijft actueel. Eén personeelslid in de cel Loondienst stelt nog altijd eigenmachtig de geldelijke anciënniteit vast van alle binnenlandse personeelsleden en de VLEV's, alsook de VLEV-postvergoedingen. Hij voert het resultaat rechtstreeks in het loonadministratieprogramma in. Volgens de personeelsverantwoordelijke zal deze tekortkoming verdwijnen, aangezien nu systematisch salarisbesluiten zullen worden opgesteld. Niettemin blijft vooralsnog het probleem dat de loonaanpassing al plaatsvindt voor de principiële beslissing van de leidend ambtenaar.

Een sterke verbetering is tevens het *procedurehandboek*, waarvan de samenstelling al ver gevorderd is. Het brengt zowel voor het binnenland als voor het buitenland een aantal bestaande handleidingen en processen samen en formaliseert een reeks informele procedures (bv. voor indienst- of uitdiensttreding, evaluatie, verloven, e.d.). Het bundelt alle standaardmodelformulieren in een bijlage. De procedures en formulieren staan op het intranet en iedereen kan ze consulteren, ook de VLEV's. Hoewel de instelling deze handleiding nog moet aanvullen en constant actualiseren, biedt zij een sterk houvast in de dagelijkse personeelspraktijk. De standaardformulieren met vaste routing garanderen dat alle bevoegde diensten of personen hun goedkeuring geven of op de hoogte zijn.

De procedures zelf zijn concreet en praktijkgericht uitgeschreven. Dat neemt niet weg dat nog verbeteringen mogelijk en zelfs noodzakelijk zijn. Zo voorzag de procedure voor de aanwerving van contractueel personeel er ten tijde van de vervolgaudit niet in dat de leidend ambtenaar vóór de ondertekening van de arbeidsovereenkomst een aanstellingsbesluit diende te nemen en dat eerst de lichamelijke geschiktheid moest worden gecontroleerd²²). Dit werd ondertussen aangepast. Op een zelfde manier ging FIT in op de suggestie om in de selectiejury voor contractuele wervingen altijd een extern persoon op te nemen.

Ondanks verschillende positieve evoluties kan de administratieve knowhow van de human resources-functie van Export Vlaanderen nog verbeteren. De dienst heeft nog te weinig voeling met de formeel-

²² Zie 2.6.6 en 2.6.9.

juridische kant van het personeelsbeheer. Zo bestaat nog steeds grote onwennigheid bij het opstellen van besluiten.

2.5.4 Staat van de individuele personeelsdossiers

De documenten in het individuele personeelsdossier moeten het mogelijk maken de juiste (rechts)positie van een personeelslid te kennen. Een volledig, correct en actueel persoonlijk dossier is een belangrijk element voor de interne en externe controle in personeelszaken. Het moet twee soorten documenten bevatten: alle stukken die noodzakelijk waren voor een rechtsgeldige aanwerving en alle (loopbaan)stukken die een individuele rechtshandeling inhouden en die een reële invloed uitoefenen op de rechtstoestand van het betrokken personeelslid.

Het Rekenhof had in zijn onderzoeksrapport van 2003 opgemerkt dat beide soorten documenten veelvuldig ontbraken in de personeelsdossiers van zowel het binnenlands als het buitenlandse personeel.

Export Vlaanderen vult intussen de dossiers aan met de *aanwervingsstukken*. Tijdens het vervolgonderzoek was de personeelsdienst bezig de dossiers op ontbrekende stukken te screenen. Bij zijn onderzoek van de twaalf nieuwe aanwervingen binnenlands personeel sinds 1 januari 2003⁽²³⁾, bevond het Rekenhof echter acht dossiers (66,6%) onvolledig. De steekproef in de dossiers van het in 2003 overgedragen BDBH-personeel⁽²⁴⁾ toonde aan dat deze dossiers wel alle aanwervingsstukken bevatten. Een zelfde beperkte steekproef van VLEV-dossiers⁽²⁵⁾ daarentegen leverde maar 10% volledige dossiers op. De dossiers van de ondersteunende personeelsleden worden in principe op de VLEV-post bijgehouden, zodat het Rekenhof ze niet op aanwervingsstukken kon controleren.

Op het vlak van de *loopbaanstukken* was er meer verbetering. Export Vlaanderen heeft alle dossiers van de binnenlandse personeelsleden en de VLEV's gescreend op ontbrekende aanwervings- en bevorderingsbesluiten, salaris- en inschakelingsbesluiten, beslissingen in het kader van de functionele loopbaan, enz. Het nam de nodige besluiten en de leidend ambtenaar ondertekende ze, desnoods retroactief. Niettemin vertoont de knowhow van de dienst op dat vlak nog altijd een lacune. Ook het ontbreken van aanstellingsbesluiten voor handelssecretarissen en ondersteunend personeel blijft een pijnpunt.

2.5.5 Conclusies

Export Vlaanderen en, sinds 1 juli 2005 FIT, hebben in hun personeelsbeheer merkbaar aan correctheid en efficiëntie gewonnen. In de plaats

²³ Zie 2.6.1.

²⁴ Zie 2.6.7.

²⁵ Zie 2.9.1.

van de continue opvolging van steeds nieuwe leidend ambtenaren, is er een stabiel topkader gekomen. Problematisch is evenwel dat nog altijd maar één van de vier afdelingshoofden is aangesteld. De twee afdelingsverantwoordelijken konden en kunnen niet als afdelingshoofd optreden, zodat de vraag rijst naar de rechtsgeldigheid van hun beslissingen en die van de directieraad.

Export Vlaanderen heeft ook gewerkt aan haar interne controle met betrekking tot de personeelscyclus, met effectiever, efficiënter, betrouwbaarder en rechtsgeldiger personeelsverrichtingen tot gevolg. De organisatorische versnippering van de instanties met taken in personeelsaangelegenheden is vervangen door één personeelsafdeling met één verantwoordelijke en de actoren in het personeelsbeheer krijgen nu een aangepaste vorming en coaching en beschikken over een procedurehandboek en modelformulieren. Wel dient hun juridisch-administratieve knowhow nog te stijgen. Ook de kennisconcentraties en het gebrek aan functiescheidingen werden aangepakt. Heel wat personeelsdossiers zijn echter, zeker wat de aanwervingsstukken betreft, nog altijd onvolledig.

2.6 Aanwerving van personeel

2.6.1 Verantwoording van de contractuele aanwervingen

Het APKB en het stambesluit VOI houden vast aan de statutaire tewerkstelling voor betrekkingen die bestendig van aard zijn (*permanente opdrachten*). Voor die sleutelfuncties mogen alleen contractuelen aangeworven worden als het gaat om een vervanging of in het kader van een wettelijke verplichting (bv. een startbaan). Uitzonderlijk kan een tijdelijke personeelsbehoefte een dergelijke aanwerving motiveren⁽²⁶⁾. Aanstellingen in een bijkomende of specifieke opdracht kunnen contractueel omdat het per definitie taken betreft die niet bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen van het agentschap (bv. schoonmaak- en cateringpersoneel).

Al vóór 2003 kon Export Vlaanderen zich moeilijk aan de voorwaarden voor contractuele tewerkstelling houden. Dat was in 2005 nog altijd het geval.

Het Rekenhof onderzocht de aanwerving van alle personeelsleden die sinds 1 januari 2003 nieuw in dienst kwamen in het binnenland en die op 1 april 2005 nog bij Export Vlaanderen werkten. Het ging om twaalf aanwervingen, waarvan elf bij arbeidsovereenkomst. Twee contractuele aanwervingen waren uitdrukkelijk gemotiveerd als vervangingen. In de negen resterende gevallen werd nagegaan of er geen sprake was van

²⁶ Als de bijkomende werkbelasting evenwel aanhoudend en structureel is, betreft het een permanente taak die bestemd is voor vastbenoemden.

een dringende personeelsbehoefte⁽²⁷⁾. Die verantwoording bleek evenwel uit geen enkele van de negen arbeidsovereenkomsten of personeelsdossiers. Negen van de elf dossiers ontbeerden dus een afdoende verantwoording voor niet-statutaire aanwerving. Telkens vervult de betrokken contractueel een permanente opdracht.

2.6.2 Aandeel van de contractuele tewerkstelling

Het voortschrijdend aandeel contractuelen in de wervingen haalt de uitgangspunten van het APKB en het stambesluit VOI langzaamaan onderuit. Van de 353 personeelsleden is 242 contractueel (68,55%)⁽²⁸⁾. Alleen rekening houdend met het binnenlands personeel bedraagt die verhouding 50 op 161 (31,05%). Sinds 1 januari 2003 koos men in elf op de twaalf aanwervingen voor het binnenlands personeel voor een contractuele indienstneming.

FIT stelde dat alleen contractuele wervingen mogelijk zijn omdat het statutair personeelskader voor het binnenland in haast alle graden volledig volzet is. Bovendien achtte FIT het onverantwoord in niveau D statutair te werven in het licht van zijn aangekondigde personeelsplan waardoor het aantal personeelsleden in niveau D drastisch zou verminderen. Het agentschap kan het probleem van het te kleine personeelskader evenwel niet alleen toeschrijven aan de Vlaamse Regering aangezien nagelaten werd een personeelsplan *huidige situatie* voor te leggen⁽²⁹⁾, waardoor het aantal openvallende vacatures groter had kunnen zijn.

2.6.3 Vacantverklaring van openstaande functies

Als eerste stap voor een nieuwe werving moet een overheid vaststellen dat een functie vacant is, rekening houdend met de personeelsformatie of het personeelsplan en het aanwervingsplan (de zogenaamde *vacantverklaring*). Het is aangewezen dat zij dat niet alleen doet voor statutaire, maar ook voor contractuele wervingen. Zij moet in principe immers nagaan of er budgettaire ruimte is en zij moet de reden voor contractuele in plaats van statutaire werving bepalen. Bij voorkeur legt de overheid ook al de grote lijnen van de selectieprocedure vast⁽³⁰⁾.

Export Vlaanderen liet echter na systematisch een vacantverklaring te doen. Het besprak wel informeel de wijze van invulling, bv. in een ge-

²⁷ De raad van bestuur had overigens nog niet principieel het aantal, de duur en de soort van betrekkingen bepaald waarin personeelsleden in dienst kunnen komen wegens tijdelijke en uitzonderlijke personeelsbehoeften.

²⁸ Voor het MVG bedraagt het aandeel contractuelen bv. 24,5%.

²⁹ Zie 2.4.

³⁰ Bij gebrek aan toegewezen bevoegdheid kan aangenomen worden dat de benoemende overheid bevoegd is voor de vacantverklaring, dat is de leidend ambtenaar (of de raad van bestuur voor de ambtenaar van rang A2). De vacantverklaring dient te geschieden bij besluit.

sprek tussen de leidend ambtenaar en de personeelsverantwoordelijke of op de directieraad, maar nooit ging dat gepaard met een besluit van de leidend ambtenaar. Het agentschap heeft zich nu geëngageerd telkens vacantverklaringen te doen.

Export Vlaanderen moet bij de beslissingen die een selectieprocedure starten ook zorgvuldiger te werk gaan. Zo sprak de vacature op grond waarvan iemand op 1 mei 2004 in dienst kwam van een functie op het niveau C, terwijl de betrokkene wegens *geen ruimte op het kader* uiteindelijk in dienst kwam op het niveau D.

2.6.4 Objectiviteit van de contractuele wervingen

Met toepassing van het APKB moeten de werving en selectie steunen op een objectief systeem dat naar vorm en inhoud de nodige waarborgen biedt voor gelijke behandeling, verbod van willekeur, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De plicht de aanspraken van kandidaten voor een openbare betrekking te vergelijken, ook voor contractuelen, is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. De gelijke toegang tot het openbaar ambt impliceert dat de overheid de titels en verdiensten van de kandidaten onderzoekt en vergelijkt. Een openbare procedure (met interne of externe oproep) biedt de beste waarborgen op de meest geschikte kandidaat. Een reële mededinging kan maar plaatsvinden als meer kandidaten de kans krijgen zich aan te bieden⁽³¹⁾.

Het Rekenhofrapport van 2003 vermeldde twee gevallen van contractuele wervingen zonder bekendmaking van de vacature. De betrokkenen kwamen in dienst op vraag van de instelling, die alleen hen contacteerde. De toenmalige Vlaamse Minister van Buitenlands Beleid wenste deze praktijk niet stop te zetten en schreef op 13 september 2003 dat Export Vlaanderen kon afwijken van een oproep tot kandidaten voor wie al *bewezen had over de vereiste kwaliteiten te beschikken*, bijvoorbeeld inzake buitenlandse handel, of omwille van de onmiddellijke inzetbaarheid.

Van de elf nieuwe contractuele indiensttredingen sinds 1 januari 2003⁽³²⁾ rees in vijf gevallen de vraag of de werving wel op objectieve gronden steunde. In twee van die vijf gevallen ging het bovendien om contractuele wervingen van personeelsleden in een hoger niveau dan waarin ze voorheen in dienst waren (van niveau C en D naar niveau A). Wellicht om de opmerking van 2003 over het verbod op contractuele bevorderin-

³¹ "Wanneer voor het begeven van een bepaalde functie geen oproep tot de kandidaten wordt gedaan en bijgevolg geen uitdrukkelijke kandidaatstellingen worden uitgelokt, zijn alle personeelsleden die de voorwaarden vervullen om te worden benoemd van rechtswege kandidaat. Zij hebben het recht om hun titels en verdiensten door de benoemende overheid onderzocht en vergeleken te zien" (OPDEBEEK, I. (ed), *Benoemingen, bevorderingen en de Raad van State*, die keure, Brugge, 1997, p. 19, nr. 31).

³² Geen rekening werd gehouden met de in 2003 overgedragen BDBH-personeelsleden.

gen⁽³³⁾ te vermijden, liet de instelling de betrokkenen een nieuwe procedure doorlopen voor de functie in het hogere niveau. Die procedure bood echter onvoldoende mededinging.

2.6.5 Verwijzing naar het statuut in de arbeidsovereenkomst

Voor de rechtszekerheid is het wenselijk dat in de arbeidsovereenkomsten verwezen wordt naar het personeelsstatuut en dat het van toepassing wordt gemaakt op de arbeidsrelatie. In die zin fungeert dit dan als suppletief recht⁽³⁴⁾. De arbeidsovereenkomsten die Export Vlaanderen en FIT hanteerden verwijzen echter niet op algemene wijze naar het stambesluit VOI en het ISB-EV. Alleen voor de verlofregeling verwijzen zij naar *de regeling van de ambtenaren*. Over de andere arbeidsvoorwaarden (o.a. de bezoldigingsregeling) zwijgen zij. FIT heeft beloofd dit aan te passen.

2.6.6 Lichamelijke geschiktheid in de arbeidsovereenkomst

Het is aangewezen het medisch onderzoek te organiseren vóór de ondertekening van de arbeidsovereenkomst. Dat vermijdt twee problemen:

- Een eventuele contractbeëindiging als het contractueel personeelslid weigert een gevolg te geven aan de oproeping voor het onderzoek.
- Een eventuele contractbeëindiging als het medisch onderzoek tot een ongunstige beslissing leidt.

De arbeidsovereenkomst kan het eerste probleem nog relatief eenvoudig ondervangen⁽³⁵⁾. De situatie is moeilijker als de geneeskundige dienst een al in dienst zijnd contractueel personeelslid ongeschikt acht. Het is dan nagenoeg onmogelijk een medisch motief als dringende reden op te werpen. Een ontbindend beding is al even moeilijk, aangezien de arbeidsovereenkomstenwet in principe niet toestaat een werknemer zonder opzegging te ontslaan wegens lichamelijke ongeschiktheid.

Export Vlaanderen vroeg de geneeskundige onderzoeken gewoonlijk pas aan na de ondertekening van de arbeidsovereenkomst en na de eigenlijke indiensttreding. Soms verliep meer dan negen maand tussen indiensttreding en aanvraag. Vaak was ook de contractuele proefperiode dan al verlopen, zodat zelfs geen verkorte opzeggingstermijn kon gelden.

³³ Bij wege van een nieuwe arbeidsovereenkomst. In principe zijn de contractuele personeelsleden immers uitgesloten van bevorderingsmogelijkheden.

³⁴ Zij het met die beperking dat van de bepalingen van de arbeidsovereenkomstenwet alleen kan afgeweken worden in het voordeel van de werknemer.

³⁵ Met een bepaling dat de weigering zich aan te bieden wordt beschouwd als een dringende reden of via een uitdrukkelijk ontbindend beding dat stelt dat de arbeidsovereenkomst automatisch een einde neemt als de contractueel het onderzoek weigert te ondergaan.

2.6.7 Inschakeling van nieuw overgedragen BDBH-personeel

De inschakeling van de 63 BDBH-personeelsleden in 2003 hield een risico op fouten of vergissingen in doordat de juridische overdracht pas veel later kon starten dan de feitelijke overheveling. De BDBH-ers kwamen zich bij Export Vlaanderen aansluiten op 1 maart 2003, terwijl de wijziging van het ISB-EV bij BVR van 10 december 2004 houdende het inschakelingsbesluit, pas op 15 april 2005 in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd. Export Vlaanderen bezoldigde de betrokkenen tot november 2004 volgens hun oude statuut. In december 2004 volgde hun effectieve inschakeling en ontvingen zij de achterstallen van 2003 en 2004.

Zowel de inschakeling, als de berekening en uitbetaling van de achterstallen, verliepen correct. Export Vlaanderen vorderde ook te veel betaalde bedragen terug of hield die in op het salaris. Het ging in hoofdzaak om het complement voor de bij de BDBH bestaande vrijwillige vierdagenweek en de taalpremie.

2.6.8 Arbeidsvoorwaarden van de leidend ambtenaar

In 2003 bekritiseerde het Rekenhof de arbeidsvoorwaarden voor de verschillende algemeen directeurs. In oktober 2003 trad een nieuwe leidend ambtenaar in dienst. Ook hij kreeg contractueel een salaris toegekend dat hoger lag dan de salarisschaal A311, dit is de schaal voor de leidend ambtenaar (administrateur-generaal) van een VOI.

Al in 2003 drong het Rekenhof aan op een voorafgaandelijke motivering van het toegekende salarisbedrag omwille van het *zorgvuldigheidsbeginsel*³⁶). Volgens het agentschap steunt het overeengekomen brutomaandsalaris voor de huidig leidend ambtenaar op een vergelijking die een privé-consultant in 2002 uitvoerde in het kader van het zogenaamde *vernieuwd beloningsbeleid* dat zou samenvallen met de inwerkingtreding van BBB. Het Rekenhof kon die bewering echter niet controleren aangezien het over geen enkele nota, briefwisseling of enig ander stuk van de Vlaamse Regering of de functioneel bevoegde minister kon beschikken dat voorafgaandelijk aan de ondertekening van het arbeidscontract werd opgemaakt en waaruit de motivering voor het jaarsalaris zou blijken. Dit geldt ook voor de toegekende forfaitaire representatiekostenvergoeding en het extralegaal pensioen.

Ook stelde Export Vlaanderen zijn leidend ambtenaar een leasewagen ter beschikking en kende het hem een gunstige ontslagregeling toe. De regelgeving staat toe deze elementen in te vullen middels contractuele

³⁶ Die motivering is overigens ook aangewezen in het licht van het APKB, dat stelt dat een contractueel personeelslid slechts een niet-ambtenarsalaris kan ontvangen als in het (Vlaamse) overheidslandschap geen vergelijkbare functie bestaat. Dit impliceert ten minste een opzoeking en motivering.

onderhandelingen. De vraag rijst echter of de Vlaamse Regering geen maximumnormen moet opleggen om excessieve voorwaarden te vermijden. De maandlease van de wagen van de leidend ambtenaar overschrijdt bv. het maximum dat werd bepaald in circulaires van 1994 en 2005. Hetzelfde geldt voor de contractueel bedongen opzeggings- of verbrekingsvergoeding bij eventueel toekomstig ontslag door de werkgever. In casu stelt de overeenkomst dat zal rekening gehouden worden met een op 1 oktober 2003 verworven anciënniteit van 17 jaar (wat overeenkomt met de *voorgaande* ervaring van de leidend ambtenaar). Tegelijk bepaalt de overeenkomst een formule voor de berekening van de opzeggings- of verbrekingsvergoeding met een absoluut minimum van het equivalent van 28 maand. Deze handelwijze kan leiden tot ontslagvergoedingen die veel hoger liggen dan louter gebaseerd op de arbeidsovereenkomstenwet en de rechtspraak. Misschien acht de Vlaamse Regering voor de contractueel leidend ambtenaar van een VOI een vorm van ontslagbescherming noodzakelijk die ruimer is dan de gebruikelijke regels uit het arbeidsrecht, maar dan dient wel overwogen te worden of daar geen limieten moeten aan worden gesteld.

2.6.9 Administratieve besluiten

Export Vlaanderen maakte in 2005 nog steeds niet systematisch besluiten op. Dit geldt zowel voor aanstellingsbesluiten⁽³⁷⁾ als voor salaris(schaal)vaststellingsbesluiten⁽³⁸⁾. Zoals al vermeld, lijkt het de HR-dienst daarvoor aan juridisch-administratieve knowhow te ontbreken.

Tijdens het vervolgonderzoek was Export Vlaanderen wel bezig met een inhaalbeweging voor het binnenlands personeel en de VLEV's. Het zou alle dossiers van aanstellingsbesluiten voorzien, desnoods met terugwerkende kracht. Voor de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel werden echter nog altijd geen aanstellingsbesluiten opge maakt.

Ook besluiten die het salaris van een personeelslid of een wijziging daarin vaststellen, ontbreken vaak. Dit geldt vooral voor de VLEV's, de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel. Het agentschap kan een dergelijk besluit opmaken vóór de indiensttreding, maar het is aannemelijker dat ze dat voor het binnenlands personeel en de VLEV's

³⁷ Bedoeld wordt: een besluit ondertekend en gedateerd door de leidend ambtenaar, dat iemand aanstelt. Het kan gaan om een contractuele werving, een toelating tot de statutaire stage, een benoeming of bevordering, een hogere functie, enz.

³⁸ De opmaak van een schriftelijk stuk, een *besluit*, is immers vereist omwille van de rechtszekerheid, de motiveringsplicht en met het oog op de interne en externe controle. Uit het besluit blijkt ook de correcte toepassing van de bevoegdheidsregels. Dit geldt zowel voor statutairen als voor contractuelen en ook bij een *gebonden* bevoegdheid (in het geval het personeelsstatuut het overeenstemmend salaris eenduidig vaststelt). Zo staat de rechtstoestand van elk personeelslid op elk moment ontegensprekelijk vast.

op een later tijdstip doet, nadat ze over alle attesten van voorgaande diensten beschikt en na een grondig onderzoek.

Voor de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel is het door de actuele salarismvrijheid (bij gebrek aan een statuut zijn er immers geen salarisschalen) en het feit dat het stelsel van de geldelijke anciënniteit niet speelt⁽³⁹⁾ in elk geval altijd noodzakelijk voor de indiensttreding en bij latere salarismwijzigingen besluiten op te maken⁽⁴⁰⁾.

De noodzaak van een besluit geldt ook voor verhogingen van salarisschaal in de functionele loopbaan. Het agentschap heeft beloofd daaraan te zullen werken. Het procedurehandboek personeelsadministratie zou naar de nodige besluiten verwijzen. Checklists zouden toegevoegd worden aan de personeelsdossiers, opdat alle noodzakelijke besluiten worden toegevoegd.

2.6.10 Conclusies

Mede omwille van zijn onaangepaste personeelsformatie negeerde Export Vlaanderen het principe van de vaste benoeming in de publieke sector. Het aandeel contractuelen in het personeelsbestand nam sinds 2003 nog toe. Sindsdien nam Export Vlaanderen immers het personeel voor het binnenland haast uitsluitend met arbeidsovereenkomsten in dienst, terwijl het in 82% van de gevallen ging om permanente taken. Het nieuwe FIT-personeelsplan zou dat verhelpen.

Het ontbrak de aanwervingen bij Export Vlaanderen in 2005 nog altijd aan objectiviteit. Aan vijf op de elf aanwervingen sinds 2003 ging onvoldoende mededinging vooraf. Bij gebrek aan formele aanstellingsbesluiten is het overigens moeilijk de selectieprocedures te reconstrueren.

Ook met betrekking tot de loonvaststelling ontbrak het in 2005 aan rechtszekerheid bij gebrek aan besluiten die het salaris of de salarisschaal vaststelden. Zelfs voor de leidend ambtenaar waren geen stukken voorhanden die de contractuele arbeidsvoorwaarden motiveerden. De inschakeling van de BDBH-personeelsleden in 2003 verliep wel correct.

³⁹ Zie 2.9.2.

⁴⁰ Bij werving kan ook meteen bij besluit een barema worden opgemaakt houdende periodieke salarisverhogingen.

2.7 Bezoldiging van het personeel

2.7.1 Salarissen

Het Rekenhof onderzocht bij steekproef de uitbetaling van de salarissen van de binnenlandse personeelsleden en de VLEV's⁽⁴¹⁾. Het ging in het bijzonder na of het salaris overeenkwam met de statutaire bepalingen over diplomavooraarden, graad, salarisschaal, anciënniteit, functionele loopbaan en de invloed van eventuele (deeltijdse) afwezigheden. Het stelde geen fouten vast.

2.7.2 Functioneringstoelagen

In 2004 ontvingen 42 personeelsleden een functioneringstoelage voor 2003. Het ging telkens om een vast bedrag, variërend van 1.200 tot 3.000 EUR bruto per persoon. Volgens FIT kende de directieraad die toelage toe, zoals vereist door het stambesluit VOI. Afgezien van de twijfelachtige rechtsgeldigheid van de beslissingen van die directieraad, stelde het Rekenhof vast dat de functioneringstoelagen voor de leden van de stafdiensten en de afdelingsverantwoordelijken werden toegekend door de leidend ambtenaar alleen. Bovendien bleek niet welke toekenningsmotieven werden ingeroepen. Er moest immers worden aangetoond dat de betrokkenen *uitstekend* presteerden ten opzichte van hun planning.

De directieraad kende de functioneringstoelagen voor 2004 op 19 juli 2005 toe, tijdens het vervolgonderzoek van het Rekenhof. De procedure werd correct gevolgd.

2.7.3 Jaartoeslage of veranderlijke vergoeding

In 2003 merkte het Rekenhof op dat de *jaartoeslage* stelde op verouderde parameters, de facto dubbel gebruik uitmaakte met de functioneringstoelage en losgekoppeld was van het prestatiestelsel.

De jaartoeslage wordt toegekend aan de personeelsleden die in dienst kwamen onder het BDBH-statuuat en is de opvolger van de veranderlijke vergoeding⁽⁴²⁾. Deze substantiële toeslage loopt tot 10% van het brutojaarsalaris op en wordt maandelijks uitbetaald.

Onder het BDBH-statuuat wijzigde de veranderlijke vergoeding jaarlijks in functie van de prestaties. De regeling in het ISB-EV heeft echter een

⁴¹ Aangezien bij gebrek aan statuut geen salarisschalen bepaald zijn voor de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel, konden hun uitbetaalde salarissen niet worden geverifieerd.

⁴² Met toepassing van het BDBH-statuuat stond de veranderlijke vergoeding in functie van het rendement: (1) het bedrijvigheidscijfer en (2) het aanwezigheidscijfer (per dag gerekend).

eenmalige toestand *bevroren* voor de toekomst. Zij nam immers als grondslag voor de berekening van de jaartoelage het rendement en de aanwezigheden van 1997⁽⁴³⁾. Voor de BDBH-ers die in 2003 werden overgeheveld, nam zij de toestand 2002 als basis. Die regeling brengt dus mee dat een premie die zich baseert op het presteren in één specifiek jaar in het verleden, de maandelijkse bezoldiging blijft aanvullen voor de rest van de carrière en zelfs het pensioen⁽⁴⁴⁾. Voor wie in 1997 of 2002 uitzonderlijk goed presteerde is dat voordelig, zij die in die jaren om bepaalde redenen veel afwezig waren of verminderd presteerden, dragen daar de geldelijke gevolgen van voor de rest van hun loopbaan. Het ISB-EV heeft die scheeffrekking maar ten dele rechtgetrokken, want het heeft maar bepaalde afwezigheden gelijkgesteld met gewerkte dagen⁽⁴⁵⁾.

Ook de opmerking dat de jaartoelage dubbel gebruik uitmaakt met de functioneringstoelage heeft in 2005 niet aan actualiteit verloren. Beide toelagen zijn immers prestatiegebonden, zij het dat de jaartoelage rekening houdt met het functioneren in één specifiek jaar in een (ver) verleden.

Ten slotte bevat het ISB-EV nog altijd de regel dat de jaartoelage verschuldigd is zodra het personeelslid voor het betrokken jaar recht heeft op ten minste één maandsalaris. De toenmalige Vlaamse Minister van Buitenlands Beleid had terzake nochtans een wijziging aan het ISB-EV aangekondigd. Volgens de huidige regeling ontvangt iemand die elf maand op een jaar afwezig is wegens ziekte, nog altijd een volledige jaartoelage. Daarom gaan personeelsleden ook in de regel pas met pensioen vanaf 1 februari, zodat ook zij nog één maand in het betrokken jaar presteren en een volledige jaartoelage ontvangen. Dat bedrag is vaak hoger dan het brutomaandsalaris voor januari zelf. Evenmin vindt een pro-rataverrekening plaats voor iemand die deeltijds werkt.

2.7.4 Extra voordelen zonder rechtsgrond

Alleen de Vlaamse Regering is bevoegd nieuwe bezoldigingselementen zoals vergoedingen of toelagen in te voeren. De raad van bestuur, de leidend ambtenaar, noch de directieraad van Export Vlaanderen of FIT hebben daarvoor autonomie. De instelling kan alleen onkosten terugbetalen die personeelsleden hebben gemaakt in het kader van hun functie. Het moet dan gaan om kosten *eigen aan de werkgever*. Het agentschap

⁴³ Dit is 1998 voor de personeelsleden die in de periode tussen 1 januari 1998 en 31 juli 1998 in dienst waren getreden met het oog op een vaste benoeming.

⁴⁴ Zie 2.8.1.

⁴⁵ Het gaat om voltijdse afwezigheden of verloven van drie maand of meer, bevallingsverlof en arbeidsongeschiktheid van 50 dagen of meer. De vraag rijst trouwens hoe rechtvaardig dit stelsel van gelijkstelling is, aangezien iemand die bv. in 2002 voor 100% loopbaanonderbreking nam, en aldus een 100% aanwezigheidsparameter bekwam, geen enkele dag *kon* verliezen wegens ziekte.

kende echter ook in 2005 nog een aantal extra voordelen toe zonder rechtsgrond:

- *Maaltijdcheques*
Zoals in 2003, ontvingen alle personeelsleden ook in 2005 nog altijd maaltijdcheques zonder rechtsgrond (met een waarde van 6 EUR per dag). Alleen voor de ex-BDBH-personeelsleden kan sprake zijn van een decretaal verworven recht, zij het beperkt tot de toekenningsvoorwaarden die voorheen bij de BDBH golden. Er is nog geen regulariserend BVR.
- *Chauffeurtoelagen*
In 2003 ontvingen twee chauffeurs zonder rechtsgrond een maandelijkse forfaitaire overurentoelage van 272,21 EUR (te indexeren) en een maandelijkse forfaitaire maaltijdenvergoeding van 206,49 EUR (te indexeren). Export Vlaanderen beweerde ten onrechte de toelage te hebben overgenomen van de BDBH, aangezien de instelling de personeelsleden *nieuw* contractueel in dienst had genomen. In 2005 ontving het eerste personeelslid nog altijd beide toelagen. Het andere heeft het agentschap intussen verlaten. Een nieuw personeelslid, overgedragen van de BDBH, ontvangt nu echter de chauffeurtoelagen. Als het gaat om een verworven recht, is de creatie van een rechtsbasis bij BVR aangewezen. In het geval van het eerste personeelslid ontbreekt evenwel nog altijd een rechtsgrond. Voor overuren en maaltijdvergoedingen geldt overigens de algemene regeling van het stambesluit VOI.
- *Frequent flyerpunten*
Regelmatig ondernemen personeelsleden buitenlandse dienstreizen met het vliegtuig. Er is geen centrale dienst die de tickets reserveert: soms plaatste het secretariaat van de operationele dienst een bestelling bij een luchtvaartmaatschappij of een reisbureau, soms het betrokken personeelslid zelf. Dit bood geen garantie voor eenvoudigheid of zuinigheid. Bij Export Vlaanderen was het de gewoonte dat het personeelslid het voordeel van door de vliegtuigmaatschappijen toegekende airmiles (frequent flyerpunten) persoonlijk genoot⁴⁶. Deze handelwijze creëerde ook een risico op een gewijzigd aankoopgedrag: het kiezen voor duurdere vliegtuigmaatschappijen, die echter meer airmiles bieden. De circulaire van 5 maart 2004 houdende de gedragscode voor bestuurlijke uitgaven stelt nochtans dat *soberheid moet betracht worden omdat verspilling van overheidsgeld absoluut moet vermeden worden*. Naar aanleiding van het vervolgonderzoek van het Rekenhof heeft het agentschap sinds 13 juli 2005 een nieuwe instructie voor de aankoop van vliegtuigtickets en hotelreserveringen. Vooralsnog geldt de instructie enkel voor de

⁴⁶ In sommige frequent-flyerprogramma's verhogen de airmiles nog bij gebruik van een kredietkaart voor bepaalde aankopen. Soms leverde de aankoop van bv. een relatiegeschenk met de kredietkaart (zie 2.7.5) de betrokkene extra airmiles op zijn persoonlijke rekening op, terwijl het vliegtuigticket, de kredietkaart én het geschenk ten laste van het agentschap vielen.

afdeling Internationaal Ondernemen, maar op termijn zou ze worden omgezet in een algemeen geldende procedure. FIT stelde te zullen onderzoeken of het mogelijk is een corporate frequent flyer te hebben bij de meest uitgebreide luchtvaartallianties.

- *Giften aan het personeel*

Export Vlaanderen gaf personeelsleden tot voor kort geschenken naar aanleiding van bijzondere gebeurtenissen in hun privé-leven (huwelijk, geboorte, pensionering of langdurige ziekte). De waarde ervan varieerde van 25 tot 100 EUR. Het kende deze voordelen toe op grond van een ongeschreven gebruik. Maar zelfs met een dienstorder zou nog een rechtsgrond ontbreken. Het ging immers om een in geld waardeerbaar voordeel dat niet geregeld was bij BVR. Bovendien was Export Vlaanderen aangesloten bij de vzw Sociale Dienst, die voor het hele MVG en sommige VOI's dergelijke collectieve of privé-voordelen regelt. Export Vlaanderen verklaarde tijdens de vervolgaudit van het Rekenhof dat het deze giften aan het personeel heeft stopgezet.

2.7.5 Kredietkaarten

Begin 2005 beschikten niet minder dan 34 binnenland-personeelsleden over een kredietkaart. Naar aanleiding van het vervolgonderzoek van het Rekenhof reduceerde het agentschap dit aantal tot 27. Het wees erop dat 21 van 27 kredietkaarten bij de boekhouding in bewaring zijn en dat personeelsleden telkens de kaart moeten afhalen, wat onverantwoord gebruik moet vermijden⁽⁴⁷⁾. Er bestaat op zich ook geen wettelijk bezwaar tegen het gebruik van kredietkaarten ter betaling van bepaalde onkosten eigen aan de werkgever⁽⁴⁸⁾. Wel dient het zuinigheidsbeginsel in acht genomen te worden en de nodige omzichtigheid aan de dag gelegd te worden. Bij betalingen met een kredietkaart valt immers de drempel weg die erin bestaat dat het personeelslid de uitgave eerst met eigen middelen moet voorfinancieren en pas na indiening van een onkostennota terugbetaling kan verkrijgen. De *Gedragscode voor bestuurlijke uitgaven* stelt dat maar in *bepaalde mate* gebruik gemaakt kan worden van kredietkaarten en slechts voor *kleine, dringende uitgaven*. Ook dient het agentschap te overwegen of het de maandelijkse kredietlimiet voor de kaartgebruikers, die op grond van een contractuele afspraak met de leverancier van de kaart nu standaard doorgaans op 7.500 EUR of 7.450 EUR is ingesteld⁽⁴⁹⁾, niet lager dient in te stellen om het risico bij misbruik te verminderen. Het agentschap verantwoordde de relatief hoge kredietlimiet door te verwijzen naar de talrijke betalingen aan beursorganisatoren of hun leveranciers die in het buitenland moeten plaatsvinden. Een aantal kredietkaarthouders heeft echter geen taken in het buitenland.

⁴⁷ De leidend ambtenaar, het enig afdelingshoofd, de twee afdelingsverantwoordelijken en de twee diensthouders houden hun kredietkaart zelf bij.

⁴⁸ Van uitgaven met een kredietkaart is altijd een spoor terug te vinden en de afrekeningen geven aan waar iets werd gekocht tegen welke prijs.

⁴⁹ In één geval 4.750 EUR, en voor de leidend ambtenaar 12.500 EUR.

2.7.6 Restaurantkosten

Werkgebonden vergaderingen, al dan niet met externen, vinden soms in een restaurant plaats. Als die maaltijden passen in de missie en opdrachten van FIT gaat het om kosten eigen aan de werkgever. Voor de interne en externe controle is het echter wenselijk dat het bij de terugbetaling van de restaurantkosten⁽⁵⁰⁾ duidelijk is dat er een reële relatie met het werk bestaat. FIT moet ten minste aangeven wie de kosten heeft gemaakt en in functie van welke activiteit. De *Gedragscode voor bestuurlijke uitgaven* stelt dat altijd een bewijsstuk moet worden voorgelegd dat voldoende informatie bevat over de aard en strekking van de betaling, zodat het mogelijk is uitgaven die geen bestuurlijke uitgaven zijn te identificeren en desnoods terug te vorderen (een kredietkaartafrekening alleen volstaat niet).

2.7.7 Hotelkosten buitenlandse reizen

Export Vlaanderen hield zich in 2003 niet aan de maximprijzen voor hotelovernachtingen met ontbijt die de Vlaamse Regering oplegde. Hoewel de toenmalige Vlaamse Minister van Buitenlands Beleid beloofde dat Export Vlaanderen de toepasselijke regelgeving zou volgen, overschreed de instelling ook in 2005 de bedragen soms nog. In uitzonderlijke gevallen kan de leidend ambtenaar mits een degelijke motivering weliswaar een afwijking toestaan, maar deze toestemming ontbrak in de meeste gevallen. Doorgaans reserveerden de personeelsleden hotels zonder na te gaan hoeveel het maximumbedrag precies bedroeg. Er was ook geen nacontrole. In sommige gevallen was een toetsing aan het plafond zelfs onmogelijk, bv. bij zogenaamde pakketreizen⁽⁵¹⁾.

2.7.8 Exportbegeleiders, account- en productmanagers

De indienstneming van exportbegeleiders was in 2003 exemplarisch voor het gebrekkige personeelsbeheer van Export Vlaanderen. Zonder rechtsbasis kende de instelling salarisschalen toe die het combineerde met een te hoge of fictieve geldelijke anciënniteit. Daarenboven hield Export Vlaanderen zich niet aan de eigen beleidslijnen, aangezien twee exportbegeleiders niet voldeden aan de diplomavooraarden. De instelling antwoordde destijds dat het zich bewust was van de onregelmatigheden, maar dat de expertise van deze personen onontbeerlijk was.

⁵⁰ Soms wordt onmiddellijk betaald met de kredietkaart.

⁵¹ Aan het reisbureau wordt dan één totale som betaald voor vliegtuigreis, overnachtingen, eventuele bezoeken, enz., zonder dat de prijs voor hotel en ontbijt afzonderlijk gekend zijn.

Intussen besliste Export Vlaanderen de functie te laten uitdoven en te vervangen door die van *accountmanager*⁽⁵²⁾ en *productmanager*⁽⁵³⁾. Het heeft de exportbegeleiders ontslagen. Sommigen verlieten zelf het agentschap, anderen doen de opzeggingstermijn uit.

Niettemin blijven nog twee gewezen exportbegeleiders in dienst omdat zij verantwoordelijk zijn voor de exportmeter. Voor hen geldt nog steeds de bovenstaande kritiek. Zij kregen vier jaar geldelijke anciënniteit toegekend zonder dat het nut van hun vroegere ervaring werd geëvalueerd en zonder bewijsstuk van een voorgaande werkgever. Volgens het agentschap is het probleem opgelost, aangezien de betrokkenen op respectievelijk 1 november 2005 en 1 mei 2006 uit de organisatie verdwenen⁽⁵⁴⁾.

Begin 2005 stelde FIT dertien personeelsleden als *accountmanager* aan: tien voor onbepaalde duur en drie tijdelijk (onder wie een gewezen exportbegeleider)⁽⁵⁵⁾. In tegenstelling tot de functie van exportbegeleider, komt de functie van *accountmanager* op zich niet in het ISB-EV voor⁽⁵⁶⁾. Als het gaat om een tijdelijke aanstelling van een personeelslid dat reeds in dienst is met een specifieke opdracht, zonder toelage, hoger salaris of speciale bevoegdheden, is er weinig bezwaar tegen. Het betreft dan een *tijdelijke diensttoewijzing* met behoud van de organieke graad. De *accountmanagers* bekwamen echter sinds 1 februari 2005 een forfaitaire regeling voor hun reiskosten. Zij ontvangen elk een maandelijkse vergoeding van 568,20 EUR (tegen de huidige index), wat correspondeert met een kilometercontingent van 24.000 km per jaar. De directieraad kan inderdaad voor reizende functies met een privé-voertuig een forfaitaire vergoeding toekennen, maar bij gebrek aan motivering is het onduidelijk hoe tot dit uniform contingent werd gekomen. De circulaire die dit regelt neemt het forfait van 24.000 km als maximumbedrag op. Het vervolgonderzoek leverde echter geen stuk op waaruit bleek dat Export Vlaanderen het aantal werkelijke verplaatsingen en af te leggen kilometer had geschat en zo de indeling in de hoogste schaal had verantwoord. De instelling individualiseerde de toelage evenmin in functie van taaklast en regio. Pas in zijn antwoord van 16 september 2005 legde FIT ongedateerde stukken voor die moesten aantonen dat een inschatting plaatsvond op grond van de kilometers die de exportadviseurs en exportbegeleiders vroeger aflegden, verhoogd met 25% wegens zogenaamde bijkomende afstanden⁽⁵⁷⁾. Export Vlaanderen ging er alles-

⁵² Ook *adviseur internationaal ondernemen* geheten. Een *accountmanager* werkt regionaal en beheert een portefeuille van ca. 150 bedrijven met het oog op intensieve exportbegeleiding.

⁵³ Nog niemand werd aangesteld als *productmanager*.

⁵⁴ Respectievelijk door beëindiging van de tewerkstelling in onderling akkoord en door pensioen.

⁵⁵ Bij dienstorder van 27 april 2005 verklaarde het agentschap opnieuw vijf plaatsen van *accountmanager* intern vacant.

⁵⁶ En evenmin in de huidige personeelsformatie, zie 2.4.

⁵⁷ Het agentschap meldde deze forfaitaire regeling toe te passen in afwachting van een evaluatie van de mogelijkheid leasewagens ter beschikking te stellen van de *accountmanagers*.

zins van uit dat alle dertien accountmanagers een zelfde verplaatsingspatroon kennen. In die context lijkt de vergoeding echter meer op een verdoken extra geldelijk voordeel dan op de terugbetaling van kosten eigen aan de werkgever.

2.7.9 Vorderingen op de voormalig directeur-generaal

Het Rekenhof signaleerde in 2003 tal van onregelmatigheden in de tewerkstelling van de gewezen directeur-generaal van de instelling, die op 1 februari 2003 met pensioen ging. De opmerkingen hadden betrekking op de periode van de bijzondere opdracht die hij had gekregen nadat het oprichtingsdecreet de leiding van de instelling in 1996 toevertrouwde aan een algemeen directeur. Zo merkte het Rekenhof op dat hij zijn bijzondere opdracht als gevolmachtigd vertegenwoordiger van de Minister bevoegd voor Buitenlands Beleid en Europese Aangelegenheden, tussen 10 januari 2000 en 30 april 2001 invulde met de functie van secretaris-generaal van de VRE (Vergadering van de Regio's van Europa, agentschap van de Europese Unie). Bovendien liet hij het personeel dat hem ter beschikking was gesteld in het kader van de bijzondere ministeriële opdracht onterecht voor de VRE werken. Na 30 april 2001 leverde de directeur-generaal overigens helemaal geen prestaties meer voor een Vlaams minister of Export Vlaanderen, terwijl hij toch ten laste van de instelling bleef en een chauffeur ter beschikking had. Deze bevindingen betreffen feiten die al volledig beëindigd waren in 2003. Het Rekenhof kan ze enkel nog herhalen.

Naar aanleiding van de tewerkstelling van de directeur-generaal bij de VRE ontstonden ook geldelijke betwistingen. Met het akkoord van de toenmalige Vlaamse Minister van Buitenlandse Handel ontving de directeur-generaal immers een forfaitaire en belastingsvrije vergoeding met betrekking tot zijn VRE-periode van 15.221,37 EUR, terwijl deze som eigenlijk toekwam aan Export Vlaanderen⁽⁵⁸⁾. De instelling moest sowieso geen kosten dragen die eigen waren aan de VRE. Belangrijker echter was de vaststelling dat Export Vlaanderen nog een openstaande vordering had van 92.271,05 EUR op de directeur-generaal voortkomend uit de gebrekkige afrekening van het budget dat hij als gevolmachtigd vertegenwoordiger via een bankrekening ter beschikking had gekregen⁽⁵⁹⁾ en uit bepaalde bijkomende kosten voor de VRE.

⁵⁸ Dit gaat terug op een betwisting die tussen de directeur-generaal, Export Vlaanderen en de VRE was ontstaan over wie zijn salaris en onkosten diende te dragen gedurende zijn werkzaamheden voor de VRE. De VRE betaalde voor de periode van 10 januari 2000 tot 30 april 2001 maar 137.204,12 EUR aan de instelling, 44.372,24 EUR minder dan wat Export Vlaanderen aan personeelskosten voor de directeur-generaal had gedragen, maar 15.221,37 EUR meer dan de instelling zelf had berekend als maximaal terug te vorderen som.

⁵⁹ Tot begin 2001 betaalde de directeur-generaal de rekeningen zelf met geld dat Export Vlaanderen op een bankrekening ter beschikking stelde. Nadien bleef Export Vlaanderen facturen voor kantoorkosten e.d. betalen.

Ook in 2005 had Export Vlaanderen nog geen actie ondernomen om de bovenvermelde 15.221,37 EUR terug te vorderen. Wat betreft de tweede vordering, herbecijferd op 93.028,99 EUR en volgens een aangetekende ingebrekestelling van 8 januari 2004 zelfs op 141.730,62 EUR, in verband met zijn rekenschap voor de werkingsmiddelen als gevolmachtigd vertegenwoordiger, is er wel een evolutie. De raad van bestuur besliste op 10 maart 2005 immers deze vordering definitief af te boeken omdat de terugvordering juridisch moeilijk zou zijn, en negatieve publiciteit en bijkomende kosten kon meebrengen. Hoewel de notulen de indruk geven dat dit het dossier definitief afsloot, heeft Export Vlaanderen later in de media verklaard dat het alleen om een boekhoudkundige verrichting ging en dat het de vordering lastens de voormalig directeur-generaal niet ongedaan had gemaakt. De raad van bestuur stelde op 31 mei 2005 vervolgens dat de afboeking niet gelijk stond met een kwijtschelding en dat een eventuele dagvaarding diende te worden overwogen. Hij besliste echter tegelijk voorlopig te wachten op de resultaten van de audit van het Rekenhof en de Interne Audit van het MVG. Bijgevolg vond nog steeds geen dagvaarding plaats. Export Vlaanderen of FIT stelde zelfs nog geen advocaat aan om de gerechtelijke invordering op te starten. Volgens het agentschap liet het zich daaromtrent intern en extern juridisch adviseren. Niettemin stelde het Rekenhof dat het agentschap alle nog bestaande kansen moest aanwenden om (een deel van) de 141.730,62 EUR, te vermeerderen met de intresten, terug te bekomen. Pas na een in kracht van gewijsde gegane, negatieve rechterlijke beslissing, kan het de vordering afboeken.

Op 12 januari 2006 beloofde de minister de raad van bestuur en het management van FIT te zullen aansporen onmiddellijk werk te maken van de terugvorderingen en de betrokkene in rechte rekening en verantwoording te doen verschaffen over de hem ter beschikking gestelde overheidsgelden.

2.7.10 Conclusies

Export Vlaanderen betaalde de salarissen van de binnenlandse personeelsleden en de VLEV's weliswaar op reglementaire wijze uit, maar bleef daarbuiten zonder rechtsgrond een aantal toelagen en voordelen toekennen. Op budgettair vlak werkte de instelling bovendien door bepaalde handelwijzen, zoals het kredietkaartsysteem of de decentrale ticketbooking, niet altijd zuinigheid in de hand. Het ondernam ook niet de nodige terugvorderingstappen tegenover de voormalig directeur-generaal van de instelling.

2.8 Pensionering van het personeel

2.8.1 Jaartoelage en ambtenarenpensioen

Het ISB-EV beschouwt de jaartoelage als een salarissupplement dat inherent is aan het ambt in de zin van de wet van 1844 betreffende de

burgerlijke en kerkelijke pensioenen⁶⁰) en dus meetellend voor de vaststelling van het ambtenarenpensioen. Volgens Export Vlaanderen is de reden daarvoor historisch: de BDBH berekende zijn werknemerspensioenen en extralegale pensioenen immers ook op grond van het loon inclusief de veranderlijke vergoeding die de voorloper was van de jaar-toelage. Het ISB-EV bevat dus een (impliciete) wijziging of aanvulling van de wet van 1844. De Vlaamse Regering was daartoe niet bevoegd. Er bestaat immers geen decreet dat een rechtsgrondslag biedt. Ook de Raad van State merkte in zijn advies bij het ontwerp van ISB-EV op dat *bij ontstentenis van een decretale regeling met betrekking tot het pensioen van het personeel van Export Vlaanderen, de Vlaamse Regering niet bevoegd is om terzake regelend op te treden*⁶¹). In de brief van 16 september 2005 schreef het agentschap over deze problematiek dat de Administratie der Pensioenen nog geen enkel pensioendossier heeft behandeld⁶²).

2.8.2 Pensioenverzekering van uitdovend contractuelen

De uitdovend contractuelen van Export Vlaanderen kunnen na hun actieve loopbaan genieten van een werknemerspensioen aangevuld met uitkeringen in het kader van een groepsverzekering. Dit extralegale pensioen bestond al bij de BDBH en moest het verschil tussen een werknemerspensioen en een overheidspensioen overbruggen. Het bijzondere ervan ligt in het feit dat de privé-groepsverzekeraar een eenmalige kapitaalsuitkering kan doen en dat ook andere bezoldigingselementen in aanmerking komen. Dat is meteen de reden waarom de betrokkenen ervoor kozen niet toe te treden tot het statutair kader. De statutairen hebben immers recht op een overheidspensioen⁶³).

Bij de BDBH mocht het extralegale pensioenvoordeel nooit voordeliger zijn dan het ambtenarenpensioen. Het ISB-EV heeft deze regeling geconsolideerd en bepaalt dat de gezamenlijke voordelen van de groepsverzekering het ambtenarenpensioen nooit mogen overschrijden.

Op verscheidene punten biedt het extralegale pensioen de uitdovend contractuelen echter wel een voordeel tegenover het stelsel van de staatspensioenen:

- Zo bestaat de uitkering van de verzekeraar voor de gehuwde aangeslotenen (zowel bij de uitbetaling van een eenmalig kapitaal als bij de uitkering van een rente) meteen ook al voor een gedeelte uit het

⁶⁰ Zoals die luidde vóór 1999.

⁶¹ Advies van de Raad van State van 28 maart, 4 april en 23 mei 2000.

⁶² Dit komt doordat alle personeelsleden die de pensioenleeftijd benaderden, kozen voor het statuut van uitdovend contractueel en dus voor het werknemers- en extralegaal pensioen.

⁶³ Een KB van 2002 maakte de pensioenregeling van de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden, toepasselijk op het personeel van Export Vlaanderen.

overlevingspensioen. De verzekeraar betaalt dit aan de uitdovend contractueel en niet aan de weduwe of weduwnaar. Een overlevingsstaatspensioen kan daarentegen nooit bekomen worden terwijl de partner nog leeft. Het stelsel houdt evenmin rekening met het eventueel hertrouwen van de begunstigde en de cumulatiebeperkingen van het overlevingspensioen.

- Bovendien ontvangen de uitdovend contractuelen een *deelname in de winst leven*. Het gaat om een bedrag dat de verzekeraar jaarlijks vaststelt, kapitaliseert en samen met het extralegale pensioen uitbetaalt. Deze winstdeelname komt bovenop het extralegale surplus dat het verschil met een ambtenarenpensioen moet overbruggen en is dus voordeliger dan een statutair pensioen.
- Ten slotte telt de jaartoelage voor de bepaling van het gemiddelde van het salaris van de laatste vijf jaar mee voor de berekening van het extralegale pensioen. In zoverre dit, zoals gesteld in punt 2.8.1, geen deel kan uitmaken van het ambtenarenpensioen, overschrijdt het extralegale pensioen op die manier ook het wettelijke ambtenarenpensioen.

Volgens het agentschap bestaat het doel van de groepsverzekering erin voorzieningen te waarborgen gelijkwaardig met die van het staatspersoneel. Gelijkwaardig zou evenwel niet identiek betekenen, gelet op de aard van het pensioen. Bovendien zou niet kunnen geraakt worden aan de verworven rechten van de aangeslotenen. De wijze van uitbetaling van het overlevingspensioen zou ingegeven zijn door wat van toepassing is in de privé-sector en de semi-publieke sector, zoals bij de universiteiten. Deze elementen kunnen echter geen rechtvaardiging vormen voor het feit dat het extralegale pensioen voordeliger is dan het staatspensioen⁶⁴. Het KB van 27 maart 2003 dat de pensioenwaarborg voor de gewezen BDBH-personeelsleden vastlegt regelt overigens dat bij het vaststellen van die waarborg eerst de BDBH-wedde moet worden gecorrigeerd.

2.8.3 Conclusies

De rechtszekerheid over de pensioenregeling en haar budgettaire impact is bij FIT aangetast door de onzekerheid van de statutaire personeelsleden over het meetellen van de jaartoelage voor de berekening van het staatspensioen. De extralegale groepsverzekering biedt de uitdovend contractuelen onterecht uitzicht op betere pensioenvoordelen dan hun vastbenoemde collega's.

⁶⁴ Al in het 139^e Boek van het Rekenhof van 1982-1983 werd i.v.m. de BDBH opgemerkt dat ten onrechte rekening werd gehouden met diverse supplementen die volledig vreemd waren aan het staatspensioen (p. 233 e.v.).

2.9 Personeel in het buitenland

2.9.1 VLEV's

Toepassing nieuw statuut

Het VLEV-statuuut van 2002 slaagde er grotendeels in de onderling ongelijke behandeling te doen verdwijnen. Met de VLEV's van wie de arbeidsovereenkomst nog niet naar het nieuwe statuut verwees, trachtte Export Vlaanderen een contractaddendum af te sluiten dat het statuut onverkort op de rechtsrelatie toepasbaar maakte. Voor drie VLEV's lukte dat nog niet. Ook zijn niet alle problemen volledig verdwenen. Zo nemen de VLEV's *permanente taken* waar, wat hun opname in de personeelsformatie of een personeelsplan vereist.

Export Vlaanderen heeft zich wel niet altijd aan het nieuwe statuut gehouden. Zo heeft het in 2005 een zelfstandig consultant te Dubai (Verenigde Arabische Emiraten) aangesteld met een contractueel takenpakket dat parallel liep met dat van een VLEV⁶⁵; de facto dus een VLEV op zelfstandige basis. Deze handelwijze omzeilde het APKB, dat alleen ambtenaren, en bij uitzondering contractuelen, toestaat ter invulling van de personeelsbehoeften. De vraag rijst daarenboven of de aanstelling het gelijkheidsbeginsel niet heeft geschonden. De nieuwe VLEV doorliep immers geen vergelijkende wervingsprocedure, zoals een personeelslid⁶⁶, maar kreeg de functie ingevolge een gunning als leverancier van diensten.

Bezoldiging

Export Vlaanderen schaalde blijkens een steekproef de VLEV's juist in en betaalde hun bezoldigingen correct uit. Met betrekking tot de vier nieuwe indiensttredingen als VLEV sinds 1 januari 2003 verliep de aanwerving objectief, beschikten de kandidaten over het juiste diploma, doorliepen zij de stage zoals voorzien en werd de geldelijke anciënniteit voor het salaris correct vastgesteld. Wel blijven een aantal onregelmatigheden uit het verleden, waarop de inschakeling in het nieuwe statuut steunde, nog doorwerken. Het Rekenhof wees in 2003 in dit verband op aanwervingen zonder selectieproef of onrechtmatige salarisschaalbevoordelingen.

⁶⁵ Of een handelssecretaris, wat op hetzelfde neerkomt, zie 2.9.2.

⁶⁶ Betrokkene had geen diploma dat toegang verleent tot het niveau A, hetgeen voor een VLEV onontbeerlijk is.

Arbeidsvoorwaarden

Is onverminderd actueel gebleven uit het rapport van 2003: de onregelmatige toekenning aan alle VLEV's van een aanvullende postvergoeding⁽⁶⁷⁾ van 10% op het basisbedrag⁽⁶⁸⁾ van de postvergoeding voor het beheer van een handelskantoor. Het interne reglement stelt deze aanvullende postvergoeding afhankelijk van de jaarlijkse evaluatie van de VLEV's. De vergoeding komt echter niet voor in de vergoedingen- en toelagelijst in het ISB-EV. Het interne reglement gaat dus ten onrechte verder dan het BVR.

Meer in het algemeen is het intern reglement van de VLEV's vrij ruim opgezet. De postvergoeding en de vergoeding voor actieve representatie lopen hoog op (qua bedrag vergelijkbaar met een nettomaandsalaris)⁽⁶⁹⁾. Het intern reglement komt op grond van het ISB-EV tot stand langs sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest. Het wordt in de praktijk van kracht na onderhandelingen in het basisoverlegcomité en na goedkeuring door de raad van bestuur. De vraag rijst in welke mate zodoende nog voldaan is aan het APKB en het kaderdecreet BB die inhouden dat de Vlaamse Regering het geldelijk statuut moet bepalen⁽⁷⁰⁾. Het ISB-EV behelst immers een vorm van verregaande delegatie. Het bepaalt alleen nog de vergoedingen, toelagen en andere voordelen voor de VLEV's, zonder nadere bepalingen over de toekenningsvoorwaarden of de bedragen. Die worden op een lager niveau beslist. De Vlaamse Regering en de Vlaamse Minister van Begroting hebben dus geen zicht meer op een substantieel deel van het geldelijk statuut van de VLEV's.

Een voorbeeld van de ruime aard van het intern reglement is de betaling door FIT van de huur van de privé-woning van de VLEV in het buitenland. Het reglement heeft geen concrete norm gesteld voor de maximale huurprijs⁽⁷¹⁾, wat de VLEV een relatieve vrijheid geeft een woning uit te kiezen. FIT stelt met diverse parameters wel een huurprijsvork voor-

⁶⁷ De postvergoeding is een forfaitaire vergoeding ter dekking van de administratieve en representatieve kosten die samenhangen met de tewerkstelling in het buitenland en geldt als expatriatievergoeding.

⁶⁸ Voor de mobiliteit, standplaats en passieve representatie; te vermenigvuldigen met de levensduurtcoëfficiënt.

⁶⁹ De postvergoeding en de vergoeding voor actieve representatie samen bedragen gemiddeld ongeveer 45 tot 50% van de totale maandelijkse betalingen aan een VLEV, zonder rekening te houden met de tegemoetkoming in de huur van de privé-woning in het buitenland, de betaling van de schoolkosten en andere voordelen.

⁷⁰ De Vlaamse Regering moet dit overigens doen in het personeelsstatuut zelf en op een substantiële manier.

⁷¹ Het intern reglement bevat alleen algemeen geformuleerde voorwaarden. Zo moet de aanvraag gemotiveerd zijn, moet de woning in overeenstemming zijn met de functie en de gezinssamenstelling, enzovoort.

op⁽⁷²⁾, maar maakt die niet bindend. De persoonlijke bijdrage in de huur vormt evenmin een rem, aangezien die niet afhankelijk is van de huurprijs, maar een vast percentage van de bezoldiging vormt⁽⁷³⁾. De persoonlijke bijdrage van de VLEV is dus altijd even hoog, ongeacht de reële huur die FIT maandelijks betaalt.

2.9.2 *Handelssecretarissen en ondersteunend personeel*

Een van de belangrijkste opmerkingen uit het Rekenhofrapport van 2003 was het totale gebrek aan normering voor de arbeidsvoorwaarden van de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel. Dit probleem bestaat ook in 2005 nog onverminderd. Hoewel het APKB en het kaderdecreet BB de Vlaamse Regering hebben opdragen de rechtspositie van het FIT-personeel te regelen, bestaat er momenteel nog geen statuut.

Naar analogie met de toestand van de VLEV's van vóór 2002, beheerst nog steeds een wirwar van regels de rechtspositie van de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel. Dit stelsel van regels, vaak onderling in tegenspraak met elkaar, komt niet ten goede aan de duidelijkheid van de arbeidsvoorwaarden.

In vergelijking met 2003 is het toezicht op de lokaal toegestane arbeidsvoorwaarden wel toegenomen. In principe ondertekent de leidend ambtenaar altijd de arbeidsovereenkomst en pas na een onderzoek van de contractvoorwaarden. Op grond van een *benchmarking* tracht de dienst Personeel Buitenland na te gaan of de overeen te komen (bezoldigings)voorwaarden redelijk zijn⁽⁷⁴⁾. Deze handelwijze neemt niet weg dat er nog steeds discrepanties kunnen ontstaan. Zo bood Export Vlaanderen iemand op 1 januari 2005 een contract aan als *Deputy Trade Commissioner* in Hong Kong met een veel hoger brutomaandsalaris (30.000,00 HKD i.p.v. 23.800,00 HKD) dan een ander personeelslid dat zou starten op 1 september 2004, alsook een eindejaarspremie. De indruk van willekeur in de aanwervings- en arbeidsvoorwaarden van het personeel dat de VLEV's in het buitenland bijstaat blijft dus. Bovendien komt het nog steeds voor dat het betrokken personeelslid al daadwerkelijk aan de slag is nog vóór de leidend ambtenaar de arbeidsovereenkomst heeft ondertekend, wat maakt dat in realiteit al een rechtsband is ontstaan.

⁷² Deze minimum-maximumprijsvork stoelt o.m. op voorbeelden van huurprijzen in de betrokken stad op het internet, op wat de FOD Buitenlandse Zaken betaalt of op wat een voorgaande VLEV op dezelfde post kostte.

⁷³ 12% van de som van de maandelijks postvergoeding (verminderd met 80% van de actieve representatievergoeding, d.i. het deel dat niet moet verantwoord worden) en 80% van het brutosalairis.

⁷⁴ De dienst kijkt naar wat de FOD Buitenlandse Zaken in de betrokken buitenlandse post toekent voor een vergelijkbare functie (voor zover hij dit billijk acht), weegt af tegen vroegere contracten en zoekt zo mogelijk referenties op het internet.

Er bestaan dus nog altijd grote onderlinge verschillen tussen de betrokken personeelsleden:

- sommige arbeidsovereenkomsten zijn opgemaakt naar lokaal recht en in vreemde munt, andere zijn zuiver Belgisch;
- ongeacht de aard van de arbeidsovereenkomst vallen sommigen onder de Belgische sociale zekerheid, anderen onder het sociale-zekerheidsstelsel van het betrokken land;
- in bepaalde gevallen staat het personeelslid zelf in voor de sociale zekerheids- en belastingsverplichtingen;
- de wijze van indienstneming en de aanvaarde diploma's en getuigschriften verschillen sterk;
- er zijn geen afspraken over de te begeven functieniveaus, zowel kwalitatief als kwantitatief, en de daaraan te koppelen bezoldiging;
- de salarissen schommelen aanzienlijk, sommigen ontvangen een barema dat overeenkomt met de FOD Buitenlandse Zaken-schalen 20/1 of 10/1, eventueel aangevuld met een bepaald percentage; de meesten ontvangen echter een bij arbeidsovereenkomst overeengekomen loonbedrag;
- eindejaarspremies en vakantiegelden variëren aanzienlijk;
- sommigen ontvangen een vrij bepaalde postvergoeding, anderen niet;
- de volgende vergoedingen en toelagen worden soms toegekend, soms ook niet: tegemoetkomingen in het woon-werkverkeer, lunchvergoedingen, kledijvergoedingen, tweetaligheidspremies of forfaitaire vergoedingen (die verscheidene kosten moeten dekken, zoals het woon-werkverkeer en parkeerkosten);
- de verhogingen van het salaris of andere vergoedingen vinden niet op een systematische wijze of op een zelfde moment plaats.

Bovendien is de tewerkstelling bij arbeidsovereenkomst in plaats van statutaire benoeming nog niet juridisch onderbouwd. Vooralsnog bepaalt het ISB-EV niet dat het gaat om een bijkomende of specifieke opdracht. Er is evenmin een duidelijke taakaflijning tussen VLEV en handelssecretaris. Het werk dat een handelssecretaris op een bepaalde post verricht, kan even goed door een VLEV worden uitgevoerd en omgekeerd. Ten slotte zijn de opdrachten van de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel *permanente taken* en moeten de personeelsformatie of het personeelsplan dan ook het aantal corresponderende functies opnemen⁽⁷⁵⁾.

Niettegenstaande al meermaals een statuut werd aangekondigd, is dat nog altijd niet gerealiseerd. Het agentschap wijt de trage gang van zaken aan de complexiteit van de problematiek. In FIT circuleert momenteel wel een ontwerp⁽⁷⁶⁾. Dat is het resultaat van een vergelijkend on-

⁷⁵ Zie 2.4.

⁷⁶ Zowel voor het ondersteunend personeel als voor de handelssecretarissen (beide ontwerpen lijken sterk op elkaar).

derzoek van een speciaal daarvoor aangeworven jurist. Het ontwerp voor het hulppersoneel werd voorgelegd aan een interne werkgroep en aan de representatieve vakbonden⁷⁷). Het voorstel houdt een minimaal juridisch kader in met ruime lokale invulling. In principe zou al het hulppersoneel, zowel Belgisch als niet-Belgisch, worden tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst naar lokaal recht, met betaling in lokale munt en volgens het lokale sociale zekerheidsstelsel. Het is de bedoeling een standaardcontract en standaardclausules te hanteren. Voor de bezoldiging zou ad hoc een lokaal marktconform barema worden opgesteld in functie van een van de vier niveaus waarin een ondersteunend personeelslid zich kan bevinden⁷⁸). Het is nog niet duidelijk hoe die marktconformiteit zal worden vastgesteld en hoe objectiviteit zal worden gegarandeerd. Problematisch is ook dat de opstellers van het kader er ten onrechte vanuit gingen dat het APKB niet gold. Dat besluit is immers van toepassing op al het FIT-personeel. Het statuut zal alleen gelden voor nieuwe aanwervingen en voor zover de bestaande contractuelen bereid zijn hun overeenkomst te vernieuwen. Als zij dat weigeren, blijven de bestaande contracten met hun onderlinge discrepanties intact. Anticiperend daarop, ging FIT sinds 1 juli 2004 wel alleen nog contracten van bepaalde duur aan.

2.9.3 Conclusies

Terwijl het VLEV-statuuut van 2002 een einde heeft gemaakt aan de ongelijkheden tussen de diverse VLEV's, leidt het gebrek aan een regeling van de rechtspositie van de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel, waardoor allerlei regels en individuele afspraken naast elkaar een amalgaam van normen creëerden, voor deze FIT-personeelsleden nog altijd tot grote verschillen in behandeling. Alleen een besluit van de Vlaamse Regering kan deze statuten regelen. Het geldelijk statuut van de VLEV's is overigens voor een groot stuk geregeld in een intern reglement, nadat daarvoor bij BVR delegatie werd verleend. Zo heeft de Vlaamse Regering geen zicht meer op deze vrij ruime regelingen. Bovendien rijst de vraag of de Vlaamse Regering op die wijze nog wel het geldelijk statuut van de VLEV's op een substantiële manier bepaalt.

⁷⁷ Het ontwerp voor de handelssecretarissen bevindt zich momenteel nog in een minder gevorderd stadium (voorgelegd aan de directieraad).

⁷⁸ Universitair/commercial deputy, directiesecretaris/esse, bediende en logistiek assistent. In de mogelijkheid van bevordering tot een hoger niveau langs een proef wordt voorzien.

3 Financiële controle

3.1 Jaarrekening 2004

3.1.1 Algemeen

Hoewel de instelling de rekening tijdig aan ABAFIM heeft bezorgd, is zij laattijdig aan het Rekenhof voorgelegd⁷⁹). De begrotingscijfers in de uitvoeringsrekening verschilden bovendien van de op 22 april 2005 in de parlementaire stukken gepubliceerde cijfers, in de bijlagen bij de tweede begrotingsaanpassing⁸⁰). De jaarrekening gaat uit van de begroting die de raad van bestuur op 10 december 2004 voorstelde, maar waarvoor Export Vlaanderen geen ministeriële goedkeuring kon voorleggen. Het voornaamste verschil tussen beide begrotingen situeert zich bij de financiële stimuli. Als signaalfunctie naar de Vlaamse Regering begrootte de raad van bestuur ze op 7.436.000 EUR, maar hij hanteerde wel een reële uitgavenlimiet van 3,9 miljoen EUR. Uiteindelijk werd 3.836.678 EUR uitgegeven, dus minder dan de voorziene dotatie van 3,9 miljoen EUR.

3.1.2 Opmerkingen van het Rekenhof

De onderstaande opmerkingen zijn niet van fundamentele, maar meer van boekhoudtechnische aard. Het Rekenhof deelde opmerkingen die niet materieel waren, mondeling aan het agentschap mee. Vaststellingen die immaterieel lijken van bedrag, maar kunnen wijzen op een systeemfout, staan in dit rapport. Voorts komt het verslag niet terug op de opmerkingen die de bedrijfsrevisoren geformuleerd hebben in hun management letter⁸¹). Het ging in het bijzonder over de classificatie van de liquide middelen, de noodzaak van een aparte audit van de personeelskosten en de voorbehouden over te ontvangen stimuli, te voorziene provisie pensioenen en te voorziene risico juridische geschillen.

(Im)materiële vaste activa

Export Vlaanderen leverde in 2004 inspanningen om de boekhoudkundige registratie van het materieel vast actief op punt te stellen door een

⁷⁹ De wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut bepaalt dat de jaarrekening ten laatste op 31 mei voor controle aan het Rekenhof moet worden voorgelegd.

⁸⁰ Decreet houdende tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2004.

⁸¹ Dit is de aanbevelingsbrief van de bedrijfsrevisor aan het management. Het Rekenhof werkt immers zoveel mogelijk complementair aan de andere controleorganen, zoals de regeringscommissarissen en, in het bijzonder voor de financiële controle van de jaarrekening, de bedrijfsrevisoren.

inventarisatie. De interne controle kan nog versterken door een onderlinge afstemming van de *boekhoudkundige inventaris* (bijgehouden door de boekhouding) en de *kantoorinventaris* (bijgehouden door de algemene diensten binnenland van de afdeling Personeel en Logistiek)⁽⁸²⁾.

Over de boeking van vaste activa heeft het Rekenhof een drietal opmerkingen:

- Een actiefpost stond geregistreerd met een negatieve nettoboekwaarde, volgens de instelling wegens een fout in de boekhoudingsoftware. Het Rekenhof vroeg deze fout te corrigeren en erop toe te zien dat inconsistenties in de programmatuur de correctheid van de financiële informatie niet verder zouden ondermijnen. FIT stelde dat de softwarefout inmiddels werd gecorrigeerd.
- Export Vlaanderen activeerde regelmatig documentatiemateriaal en schreef dat af op één jaar langs de 245-rekeningen, zonder deze van het boekhoudbesluit afwijkende werkwijze te melden in het *Overzicht van de waarderingsregels afwijkende van het besluit*. FIT antwoordde de 245-rekeningen vanaf 2005 niet meer te gebruiken.
- De instelling schreef lokaalinrichting af op 20 jaar, overeenkomstig het boekhoudbesluit (afschrijvingspercentage van 5%), maar betrok daarin ook activa met andere afschrijvingspercentages, zoals een koffieapparaat, een faxtoestel en kantoormeubilair. Het effect van deze classificatiefouten bleef weliswaar beperkt en FIT stelde ze te zullen corrigeren in 2005.

Financiële vaste activa

Over de boeking van de financiële vaste activa merkte het Rekenhof op dat Export Vlaanderen de betaalde huurwaarborgen in vreemde deviezen waardeerde tegen aankoopkoers, zonder op het einde van het boekjaar een omrekening tegen slotkoers te maken⁽⁸³⁾.

Vorderingen

De vorderingen op meer dan een jaar, meer bepaald de leningen aan het personeel in het buitenland⁽⁸⁴⁾, waren overschat met 3.477,57 EUR omdat een lening aan een personeelslid al werd gerecupereerd. De boekhouding heeft deze post gecorrigeerd in 2005.

⁸² Ook de bedrijfsrevisoren stelden dit.

⁸³ Het Rekenhof verwees naar het advies van de Commissie voor Boekhoudkundige Normen nr. 152-1 over *Boeking van deviezenverrichtingen en verwerking van tegoeden en verplichtingen in deviezen in de jaarrekening*.

⁸⁴ Export Vlaanderen schiet de huurwaarborg voor privéwoningen van VLEV's voor en recupereert daarna de waarborg langs de postvergoeding.

De rekening dubieuze debiteuren in de rubriek vorderingen op ten hoogste één jaar bevatte de vordering tegenover de gewezen directeur-generaal niet meer⁸⁵). Nog op de rekening dubieuze debiteuren stond 5.240,94 EUR ingeschreven voor een verkeersbelastingdossier. Export Vlaanderen zou in de jaren negentig een vrijstelling van verkeersbelasting genoten hebben. Voor het aanslagbiljet van 5.240,94 EUR werd echter nooit vrijstelling gevraagd, zodat deze vordering onterecht ingeschreven stond. FIT stelde deze dubieuze debiteur afgeboekt te hebben op 30 juni 2005.

Afrekeningen van reis- en verblijfskosten werden soms erg laattijdig ingediend. Door de laattijdigheid bestaat het gevaar dat bewijsstukken verloren gaan of dat onduidelijkheid ontstaat over de aard van de kosten. Het Rekenhof heeft daarom aanbevolen de tijdsduur tussen het einde van de missie en de eindafrekening van de kosten te beperken. Het maakte voorts nog een aantal punctuele opmerkingen bij sommige vorderingen. FIT meldde dat het de nodige terugstortingen en correctieboekingen inmiddels uitvoerde.

Liquide middelen: middelen in het buitenland

Export Vlaanderen overschatte het saldo van de middelen in het buitenland met ongeveer 8.600 EUR doordat de boekhouding voor vier bankrekeningen van buitenlandse posten die gesloten werden onterecht nog een saldo vermeldde (Gdansk, Qingdao, Seattle en Wuhan). Deze gelden werden doorgestort naar andere buitenlandse posten, maar de doorstorting werd boekhoudtechnisch niet correct verwerkt.

Voorzieningen

De beweging op de balansrekening voorzieningen was niet coherent met de beweging op de resultatenrekening 633/637. Het verschil van 8.706,60 EUR bestond in de terugname op de voorziening pensioenen, die boekhoudtechnisch niet correct werd verwerkt.

Handelsschulden op ten hoogste een jaar

Een van de schulden, waarvoor een afloopcontrole werd uitgevoerd, betrof een verzekeringskantoor. Op de ouderdomsbalans per einde 2004 stond voor de periode $-365 < X < -149$ een schuld open van 17.368 EUR. Deze stond nog steeds vermeld op de ouderdomsbalans per 1 mei 2005. Deze schuld blijkt nochtans wel betaald in februari 2005 maar de betaling werd wegens een fout in de software niet meegenomen bij het opstellen van de ouderdomsbalans per 1 mei 2005. FIT gaf aan dat dit ondertussen werd rechtgezet.

⁸⁵ Zie 2.7.9.

Overige schulden

Op rekening 4891 (Liggende gelden AET) stonden gelden die Export Vlaanderen moest doorstorten naar de administratie Economie in het kader van oude exportsteundossiers (renteloze leningen). De 12.700,22 EUR die nog openstaat, bestaat grotendeels uit provisies (10.008,33 EUR) die van de leningsbedragen werden afgehouden. De rest van het saldo is onduidelijk. De betrokken dienst stelde immers dat er geen andere gelden zijn die nog moeten worden doorgestort. FIT probeert een verklaring te zoeken.

Een personeelslid in het buitenland ontving 10.000 USD voor zijn privé-huurwaarborg en het makelaarsloon. FIT vorderde de privéwaarborg terug langs de postvergoeding. Het makelaarsloon, waarin FIT 50% tegemoetkomt, werd in kost genomen en stond onterecht open op rekening 489900 (Overige schulden – centralisatie liggende gelden). De instelling dient dat te corrigeren. Een VLEV kon in Dubai niet onmiddellijk een eigen rekening openen en stortte daarom eigen geld op de werkingsrekening van Export Vlaanderen in Dubai, die hij gebruikte als privé-rekening. Het is wenselijk dergelijke werkingsmethoden te vermijden. FIT antwoordde dat deze situatie verdween op 1 juli 2005 en dat het de filosofie hanteert privé-gelden te scheiden van de werkingsrekening. Door de complexe bankprocedures in sommige landen is de instelling echter genoodzaakt in uitzonderlijke situaties en voor beperkte periodes het personeel in het buitenland bij te staan.

Personeelskosten

Alhoewel het aantal contractuelen in 2004 steeg ten opzichte van 2003, daalden de contractuele personeelskosten. De verklaring bleek een niet eenduidige interpretatie van het begrip contractueel. Zo beschouwde de sociale balans het contractueel uitdovend personeel als statutair.

Financiële kosten

Export Vlaanderen boekte de CFO-vergoeding⁸⁶) (-7.885,82 EUR) als verwijlntrest op de rekening 6580. De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting nam het standpunt in dat deze vergoeding niet meer als financieel resultaat, maar als operationeel resultaat moet worden geboekt.

3.1.3 Conclusies

Het Rekenhof vond geen aanwijzingen dat de jaarrekening 2004 geen getrouw beeld zou geven van het vermogen, de financiële toestand en

⁸⁶ Centraal Financieringsorgaan.

de resultaten van Export Vlaanderen⁽⁸⁷⁾. Het formuleerde alleen boekhoudtechnische opmerkingen, waarvoor de instelling doorgaans correcties uitvoerde of in het vooruitzicht stelde.

3.2 Aankoopcyclus

Het Rekenhof bracht eerst de procedures in kaart aan de hand van interviews met personeelsleden uit de verschillende diensten, voerde vervolgens een walk through (lijncontrole) van de cyclus uit op grond van een aantal willekeurig gekozen facturen en onderzocht tot slot de interne controle op de aankoopcyclus.

3.2.1 Procedures

Binnenlandse diensten

Export Vlaanderen heeft in een dienstorder de aankoopprocedure voor het binnenlands netwerk gestandaardiseerd. Iedere aankoop moet een vast patroon volgen, met de volgende stappen:

- De dossierbeheerder maakt een budgetnota op en laat die ondertekenen door de budgetbeheerders (de hoofden van de verschillende diensten). De enige uitzondering hierop vormen de grote uitgaven, die direct aan een begrotingspost kunnen worden gekoppeld. Aankopen van meer dan 5.000 EUR vereisen de instemming van de leidend ambtenaar.

De financiële dienst controleert of voldoende budget voorhanden is en registreert de budgetnota. De verschillende diensten kunnen het registratiesysteem echter niet raadplegen en sommige houden dan ook een eigen budgetopvolgingssysteem aan.

- De dossierbeheerder maakt een bestelbon op.

Het dienstorder stelt dat de overheidsopdrachtenwet bij de keuze van de leverancier strikt moet worden nageleefd. Voor hotel- en reisreservaties is er evenwel geen centrale dienst, waardoor Export Vlaanderen wellicht schaalvoordelen mist⁽⁸⁸⁾.

De financiële dienst koppelt de bestelbon in het boekhoudsysteem aan een budgetnota en nummert hem automatisch. Deze dienst voert ook een budgettaire en een bevoegdheidscontrole uit.

De budgetbeheerder (of de algemeen directeur voor grotere bedra-

⁸⁷ Ook de bedrijfsrevisoren bevestigden, onder voorbehoud, het getrouw beeld. De klachtenbundel als bijlage bij de brief van de Voorzitter van het Vlaams Parlement bevatte trouwens geen elementen die wezen op het tegendeel.

⁸⁸ Zie 2.7.4.

gen) keurt de bestelbon goed, die vervolgens naar de leverancier kan worden verstuurd.

De financiële dienst noteert de goedkeuring in het boekhoudsysteem, zodat hij er later de factuur aan kan koppelen.

Voor uitgaven in het buitenland vervangt een geschreven overeenkomst met de leverancier soms de bestelbon. In andere gevallen moet de budgetverantwoordelijke een verklaring bij de factuur voegen. Er is ook geen bestelbon voor recurrente uitgaven en zeer kleine uitgaven langs de kas. De financiële dienst controleert deze kas halfjaarlijks, maar er wordt geen kasdagboek bijgehouden (door diegene die de kas beheert).

- Procedures voor de ontvangst van de goederen zijn er niet: elke dienst moet instaan voor de ontvangst van de eigen bestellingen. Ook voor terugzendingen bestaan geen procedures, maar in de praktijk doen zich geen problemen voor. De voorraadadministratie is echter wel een probleem. Er is namelijk geen centraal magazijn, noch een stockbeheer⁸⁹).
- Het dienstorder regelt ook de ontvangst en controle van de facturen.

De facturen komen meestal centraal binnen op de financiële dienst, die ze, voorzien van een blokstempel, doorstuurt naar de budgetbeheerder. De financiële dienst registreert de facturen op dat ogenblik echter niet, waardoor het agentschap het voordeel van een centrale factuurontvangst opgeeft, nochtans een belangrijk controlemiddel voor de volledige registratie van de aankopen en de tijdige betaling van de facturen.

De budgetbeheerder controleert de factuur en verbindt ze aan een bestelbon.

Na goedkeuring gaat de factuur terug naar de financiële dienst voor boeking en betaling. De boeking gebeurt door twee personen, van wie één ook instaat voor de betaling. Er is dus geen volledige functiescheiding. In het bijzondere geval van de reisafrekening, voert één persoon de boeking en de betaling uit.

Een procedure voor de behandeling van foutieve facturen is er niet.

- De betaling zelf verloopt langs het Isabel-systeem: een personeelslid van de financiële dienst maakt een betaallijst klaar en het hoofd van de boekhouding ziet ze na, waarna ze met een magneetkaart wordt ingevoerd in Isabel. De afdelingsverantwoordelijke bevestigt de betaling met een tweede kaart.

⁸⁹ Zie 3.2.3.

Buitenlandse diensten

Er zijn slechts een beperkt aantal voorschriften voor aankopen in het buitenlands netwerk. Zij zijn verspreid over verschillende documenten (dienstorder, intern reglement, handleidingen van de administratie). Geen van deze documenten bevatten voorschriften over de regelgeving op overheidsopdrachten. De VLEV's moeten driemaandelijks een afrekening voorleggen met bewijsstukken. Zij leggen echter alleen facturen voor, geen bewijzen van prijsvergelijkingen. Ook daarvoor bestaan geen expliciete richtlijnen. In het algemeen betrekken de buitenlandse diensten een aantal zaken van de hoofdzetel, zoals folders en brochures, promotiemateriaal en relatiegeschenken. Zij moeten promotiemateriaal en relatiegeschenken wel betalen met hun werkingsbudget.

3.2.2 Walk-through (lijncontrole)

Zowel de lijncontrole als de testresultaten hebben tot doel na te gaan of de beschrijvingen, zoals ze door het Rekenhof werden opgetekend, en de bijbehorende interne controles ook worden toegepast.

Het Rekenhof heeft een aantal facturen geselecteerd en stelde daarbij de volgende problemen vast:

- budgetnota's waren niet in orde;
- bestelbonnen ontbraken of waren niet in overeenstemming met de budgetnota;
- er was geen documentatie over prijsvergelijkingen;
- facturen waren niet in overeenstemming met de budgetnota of bestelbon.

In de meeste gevallen waren de onregelmatigheden verklaarbaar en gaven ze geen aanleiding tot fundamentele opmerkingen. Ze illustreerden echter de nonchalante werkwijze die de operationele diensten van de instelling kenmerkte bij het afleggen van rekenschap over het gebruik van overheidsgelden. Zo de budgetbeheerder de onregelmatigheden al controleerde en opmerkte, dan werd dit zeker niet bevestigd door het aanbrengen van een teken of paraaf.

3.2.3 Interne controle van de aankoopcyclus

Het Rekenhof identificeerde zes risicogebieden in de interne controle van de aankoopcyclus, waaraan het telkens een norm verbond:

- *Alleen geautoriseerde aankopen mogen plaatsvinden*
Deze norm stelde geen problemen: de procedure met budgetnota's en bestelbonnen biedt voldoende garanties.
- *Alle aankopen moeten op een wettelijke manier plaatsvinden*
Deze norm komt aan bod in deel 3.3 over de overheidsopdrachten.

- *Alle aankopen moeten binnen de budgetgrenzen vallen.*
Er bestaat geen risico op budgetoverschrijding, aangezien in het boekhoudsysteem maar een bestelbon kan worden aangemaakt als een budgetnota voldoende budget heeft gereserveerd. Bovendien superviseert de financiële dienst. De budgetbeheerder kan echter zelf de budgetmodule niet raadplegen, wat haar minder gebruiksvriendelijk maakt.
- *Een dienst of goed mag niet meer dan de gangbare marktprijs kosten.*
Er kunnen problemen rijzen bij de aankopen van minder dan 5.500 EUR (excl. BTW). De wetgeving op de overheidsopdrachten schrijft daarvoor immers geen strikte procedures voor. Wel bepaalt zij dat dergelijke aankopen moeten plaatsvinden, indien mogelijk, na raadpleging van meer aannemers, leveranciers of dienstverleners. In de instelling geldt de ongeschreven regel dat bij drie leveranciers om een prijs moet worden gevraagd, maar in veel gevallen bleek dit niet uit de dossiers.
De verschillende diensten bewaren hun aankoopdossiers, zodat in principe voldoende informatie over vorige leveringen voorhanden is. Het Rekenhof vond geen aanwijzingen over een gebrek aan objectiviteit bij de leverancierkeuze.
Wel heeft de instelling niet de gewoonte regelmatig de markt te verkennen. Voor nieuwe zaken doet zij dat wel, maar nadien blijft zij dezelfde leveranciers aanspreken⁽⁹⁰⁾, tenzij zich drastische prijswijzigingen of kwaliteit- of servicedalingen voordoen.
Voor enkele zaken was het onduidelijk of marktstudies plaatsvonden. De dossiers met aankopen van vliegtuigtickets of hotelkamerverblijven bevatten bv. geen bewijzen van prijsvergelijkingen, noch aanwijzingen van een controle door het diensthoofd⁽⁹¹⁾. Ook voor het drukwerk van visitekaartjes, nochtans een regelmatig weerkerende opdracht, vond geen marktconsultatie plaats. De opdracht ging telkens naar de drukkerij die, in overeenstemming met de wet op de overheidsopdrachten, uitgekozen werd voor het drukken van briefhoofden. Hoewel de prijs sinds 1998 meer dan verdubbelde, vond geen nieuwe marktraadpleging plaats.
- *De juiste hoeveelheid moet op het juiste tijdstip worden besteld.*
Het beheer van de verbruiksgoederen situeert zich hoofdzakelijk in twee diensten: de dienst Personeel en Logistiek beheert de voorraden van kantoormaterialen en dranken, de dienst Communicatie beheert een voorraad relatiegeschenken en promotiemateriaal. Daarbuiten houdt de dienst Logistieke acties binnenland en buitenland

⁹⁰ Bv. het gebruik van een bepaalde taxidienst en een aantal leveranciers van verbruiksgoederen als koffie, frisdranken en kleine kantoorbenodigdheden.

⁹¹ In een geval contacteerde Export Vlaanderen maar één reisagentschap. Het betaalde in dit geval overigens meer dan de firma in haar offerte had aangegeven en het betaalde een bijkomende factuur zonder gedetailleerde afrekening.

(beurzen) een kleine voorraad dranken, chocolaatjes, enz. aan. De dienst Personeel en Logistiek voert geen geautomatiseerd stockbeheer: hij gaat af en toe na of de voorraad nog volstaat en doet bijbestellingen. Er wordt niet bijgehouden wie of welke dienst wat krijgt, maar wel wordt beoordeeld of de gevraagde hoeveelheid gerechtvaardigd is. De dienst Beurzen doet evenmin aan stockbeheer: de persoon die de bestellingen klaarmaakt, verwittigt de secretaresse wanneer zij iets moet bijbestellen. De dossierverantwoordelijke moet de bestelling met een elektronisch formulier doorgeven. De dienst Communicatie doet voor de relatiegeschenken een ontoereikende poging tot stockbeheer. Wie relatiegeschenken nodig heeft, moet een aanvraag indienen langs het intranet. De dienst houdt de voorraad bij op een excel-werkblad⁽⁹²⁾. Hij telde de stock bij het jaarbegin naar aanleiding van de verhuis naar het nieuwe gebouw, maar op het ogenblik van het onderzoek waren er al verscheidene verschillen tussen de lijst en de werkelijke voorraad, in de hand gewerkt door de volgende risico's:

- het elektronisch aanvraagformulier wordt niet consequent gebruikt;
- de dossierverantwoordelijke vraagt de geschenken aan en heeft daarvoor geen visum van de budgetbeheerder nodig;
- de aanvragen worden alleen in de lijst verwerkt als een elektronisch formulier voorhanden is;
- de geschenken bevinden zich in een afgesloten magazijn, waar echter ook andere personen toegang toe hebben (in ditzelfde magazijn bevindt zich ook de archiefruimte en een opslagplaats voor DIV-brochures)⁽⁹³⁾;
- soms worden geschenken teruggebracht, maar er wordt niet echt gecontroleerd of de meegenomen geschenken ook effectief allemaal nodig waren en uitgedeeld werden.

Voor het promotiemateriaal is de procedure identiek. De magazijnier krijgt de bestellingen langs het intranet en maakt het materiaal klaar voor verzending, zowel binnenshuis als naar exportcentra en VLEV's. Er is geen up-to-date stockbeheer: als de magazijnier ziet dat de voorraad te klein wordt, wordt bijbesteld.

- *Bestelde goederen moeten kwalitatief voldoen aan de behoefte van de gebruiker.*

Alleen de dienst Communicatie maakte melding van een kwaliteitscontrole: voor de budgetbeheerder een drukwerkfactuur goedkeurt, moet het diensthoofd een exemplaar zien. Nochtans vermeldt het dienstorder ook dat de opdrachtgever de ontvangst van goederen en diensten organiseert, inclusief de controle erop.

⁹² In feite is er op het intranet een voorziening daarvoor, maar de personeelsleden kunnen er nog niet mee werken.

⁹³ Een klein deel van de geschenken (o.a. muziek-cd's) worden in een afgesloten kast op de dienst zelf bewaard.

3.2.4 Conclusies

De doorlichting van de aankoopcyclus en van de interne controle daarop heeft geen misbruiken of grove nalatigheden aan het licht gebracht. Een aantal procedures en werkwijzen is wel voor verbetering vatbaar.

3.3 Regelgeving overheidsopdrachten

3.3.1 Onderzoeksmethodologie en steekproef

Uit alle lopende uitgaven of inboekingen van Export Vlaanderen met derden-partijen in 2004⁽⁹⁴⁾ heeft het Rekenhof die met een budgettaire massa van meer dan 9.500 EUR geselecteerd⁽⁹⁵⁾. Voor deze selectie ging het telkens het overheidsopdrachtengedrag na en de mate waarin de onderliggende contracten of de overeenkomsten de wetgeving op de overheidsopdrachten respecteerden. De grote meerderheid van de geselecteerde relaties met derden betroffen inderdaad overheidsopdrachten⁽⁹⁶⁾.

Voor informaticadiensten en -producten trad Export Vlaanderen meermaals toe tot de kaderovereenkomsten die de VOI Kind en Gezin afsloot en op grond waarvan deze VOI op zoek ging naar vaste partners⁽⁹⁷⁾. Het Rekenhof heeft in het kader van het onderhavige onderzoek noch de gunning van de kaderovereenkomsten onderzocht, noch de juridische aanvaardbaarheid van de toetreding van Export Vlaanderen daartoe.

De anonieme klachtenbundel wees op dossiers met vermeende schendingen van de regelgeving op de overheidsopdrachten. Deze dossiers komen in het verslag alleen aan bod als ze binnen de bovenbeschreven reikwijdte vielen en inderdaad tekortkomingen vertoonden.

Ten slotte kwam het Rekenhof met de Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap overeen dat deze auditdienst alle dossiers, inclusief die

⁹⁴ In totaal werd met 989 derden verrichtingen afgesloten of ingeboekt (onderzoekseenheden), voor een totaal bedrag van bijna 1,945 miljoen EUR. Het aantal derden-partijen omvat enkele uitzonderlijke dubbeltellingen aangezien in de boekhouding enkele derden dubbel voorkwamen (bv. zelfde derde met een ander adres).

⁹⁵ Dit leverde 151 derden op, waarmee Export Vlaanderen een totale budgettaire relatie had van 1,865 miljoen EUR.

⁹⁶ Met name elke overeenkomst voor een aanneming van werken, leveringen of diensten onder bezwarende titel afgesloten tussen een derde en de instelling, ongeacht het bedrag.

⁹⁷ VOI's buiten Kind en Gezin treden toe tot de kaderovereenkomsten door een afzonderlijke overeenkomst af te sluiten of door een eenvoudige kennisgeving per brief aan de leverancier.

in het kader van overheidsopdrachten, voor het project Flanders DC (District of Creativity) zou onderzoeken⁹⁸).

3.3.2 Opdrachten voor standbouw

Een van de belangrijkste overheidsopdrachten waarmee Export Vlaanderen op regelmatige basis te maken had, betrof het contracteren met standbouwers voor de bouw van standen op beurzen in het buitenland. Langs deze standen kunnen Vlaamse bedrijven zich ter plaatse rechtstreeks tot bepaalde exportmarkten richten.

3.3.2.1 Kwalificatie van de opdracht van standbouw

Een overheidsopdracht kan maar één kwalificatie krijgen. Daarom geldt voor gemengde opdrachten dat de kwalificatie van het grootste aandeel in de opdracht op het ogenblik van de raming, determinerend is. Export Vlaanderen kwalificeerde de overeenkomsten met een standbouwer voor een beurs zonder meer als een overheidsopdracht voor aanneming van werken, zonder voor elke opdracht afzonderlijk de vraag te beantwoorden of het onderdeel *werken* (opbouw, opstelling en inrichting van de stand) dan wel het onderdeel *leveringen* (huur van constructies, panelen, tafels, stoelen, vloeren, verlichting,...) de hoofdmoot uitmaakte. Een antwoord op deze vraag veronderstelt bovendien voldoende transparantie in de samenstelling van de offerteprijzen. Die was er tot nog toe niet. FIT achtte dit moeilijk verzoenbaar met de praktijk aan de standbouwers altijd een prijsofferte *in globo*⁹⁹ te vragen. Het Rekenhof meent dat de globale prijs voor een instapklaar paviljoen als vergelijkingsbasis voor de offertes, een verdere detaillering van de samenstelling van dit bedrag ter kwalificatie van de opdracht, niet in de weg staat.

3.3.2.2 Publicatie

Export Vlaanderen gunde de opdracht voor het ontwerp, de bouw en de inrichting op langere termijn van paviljoenen op diverse beurzen in Dubai (zes in totaal, in de periode 2004-2006) met een niet benoemde (onderhandelings)procedure. Het stuurde het lastenboek op 24 mei 2004 naar zeven standbouwers in Dubai, een onderneming in Vlaanderen en een onafhankelijk ontwerper. Aangezien de gezamenlijke waarde van de opdracht normaliter meer dan 67.000 EUR zou bedragen, heeft de instelling op onwettige wijze verzaakt aan een publicatie in het Bulletin der Aanbestedingen. Hoewel het logisch lijkt dat weinig andere nationale bedrijven in aanmerking komen voor een opdracht in Dubai, kon Export Vlaanderen de mogelijkheid niet zonder meer uitsluiten.

⁹⁸ Die dossiers omvatten onder andere belangrijke opdrachten inzake projectmanagement en Media Sponsoring.

⁹⁹ Inclusief ontwerp, levering van alle standbouwmaterialen, opbouw, decoratie, inrichting met meubilair, steun aan de exposanten bij de inrichting van hun stand in het paviljoen en afbraak.

3.3.2.3 Mededinging

Export Vlaanderen/FIT heeft op het vlak van de mededinging inspanningen geleverd. In het algemeen speelt de mededinging ruim voldoende. In de gevallen waarin de instelling maar één aannemer contacteerde, bezat die een monopoliepositie⁽¹⁰⁰⁾. In de andere gevallen contacteerde zij verscheidene aannemers.

In het kader van zijn actieplan voor de organisatie van paviljoenen, publiceerde Export Vlaanderen een periodieke aankondiging in het Bulletin der Aanbestedingen. Daarin stelde het in 2004 een aantal opdrachten te zullen toewijzen voor het ontwerp, de bouw, de decoratie, de inrichting en de ontmanteling van een Vlaamse groepsstand op acht beurzen. Export Vlaanderen koos aldus voor de mogelijkheid⁽¹⁰¹⁾ een lijst van gegadigden op te stellen en zo te vermijden voor periodiek weerkerende opdrachten telkens opnieuw een aankondiging te moeten publiceren. Tijdens de geldigheidsperiode van de lijst (maximum 12 maand) kon Export Vlaanderen zodoende de firma's op de lijst uitnodigen een offerte in te dienen zonder verplicht⁽¹⁰²⁾ te zijn een aankondiging te publiceren. Dit systeem is positief, maar vereist enkele kanttekeningen bij zijn concrete toepassing:

- In de publicatie voor de lijstopstelling stelde Export Vlaanderen dat het de opdrachten zou toewijzen met een *offertevraag met voorafgaande bekendmaking*. Deze term volgt niet de wettelijke terminologie en lijkt een samentrekking van twee toewijzingsvormen: de beperkte offerteaanvraag en de onderhandelingsprocedure met bekendmaking bij de procedureaanvang. De instelling beoogde wellicht de eerste vorm, aangezien de wetgeving de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking reserveerde voor vier specifieke gevallen die niet van toepassing konden zijn.
- Het bestek voor de standbouw op de Jewellery & Watch Fair in Hong Kong stelde dat deze standbouw zou worden gegund voor twee opeenvolgende beurzen, eventueel nog verlengbaar voor 1 jaar. Dit strookte niet met de informatie in de initiële lijstoproep, die alleen de standbouw voor de beurs in 2004 in het vooruitzicht stelde.
- Achttien bedrijven zouden zich kandidaat hebben gesteld voor de standbouw op een of meer beurzen, maar Export Vlaanderen kon de documenten over de kandidaatstellingen niet meer volledig voorleggen⁽¹⁰³⁾. Het liet ook na een officieel verslag te maken waarin het uit de kandidaturen een lijst van gegadigden selecteerde.

¹⁰⁰ Dit was wel niet altijd even duidelijk gemotiveerd, maar kon afgeleid worden uit de stukken.

¹⁰¹ Geboden door het KB van 8 januari 1996.

¹⁰² Hoewel zij dat wel mag doen, als zij dit alsnog nodig acht.

¹⁰³ De documenten van 12 bedrijven die werden voorgelegd tonen aan dat op één uitzondering na alle bedrijven zich kandidaat stelden voor de standbouw op de 8 voormelde beurzen. Hoewel de bedrijven in de aankondiging

- Export Vlaanderen liet ook na in de publicatie documenten of referenties op te vragen voor een kwalitatieve selectie. Export Vlaanderen beweerde alle bedrijven of kandidaten voor 2004 te hebben gescreend (kwalitatieve selectie), maar kon daarvan geen documenten voorleggen. Hoewel de solvabiliteit van de kandidaten, toch een belangrijk aspect, zonder opgevraagde documenten moeilijk evalueerbaar is, aanvaardde de instelling alle kandidaatstellingen.
- Export Vlaanderen stuurde voor de beurzen buiten Europa niet aan alle bedrijven uit de lijst met gegadigden een lastenboek. Daarmee schond het het gelijkheidsbeginsel. Bovendien liep de kwaliteit van de lastenboeken sterk uiteen. Sommige bestekken beperkten zich tot een pagina en bevatten geen blanco model van prijsopgave.

In 2003 en, in mindere mate, in 2004 kende Export Vlaanderen zonder mededinging 38.928 EUR opdrachten toe aan een zelfde architectenbureau. Volgens FIT dient voor architecten⁽¹⁰⁴⁾ die tussenkomen in de bouw van beursstanden geen mededinging te spelen, daar de tarieven die zij hanteren de barema's zijn die de Orde der Architecten heeft voorgeschreven. Bovendien raadt de Orde haar architecten aan niet deel te nemen aan offerteaanvragen. Het Rekenhof kan met deze stelling niet akkoord gaan. De regels van de overheidsopdrachtenreglementering beogen niet alleen prijsmatiging, maar ook gelijkheid (gelijke kansen voor alle architecten) en de beste kwaliteit (technische onderlegdheid, ervaring, creativiteit, enz.).

3.3.2.4 Gebruik van elektronische middelen tijdens procedures

Export Vlaanderen heeft zich nog niet aangepast aan de bepalingen over de voorwaarden voor het gebruik van elektronische middelen⁽¹⁰⁵⁾ die op 1 mei 2004 in werking traden⁽¹⁰⁶⁾. De elektronische middelen die de instelling gebruikte voor de uitnodiging tot de indiening van offertes en de indiening van offertes langs e-mail voor procedures die zij opstartte na 1 mei 2004, voldeden nog niet aan de reglementaire voorwaarden (elektronische handtekening, verzekering dat niemand vóór de opgegeven uiterste data toegang kan hebben tot de toegestuurde aanvragen tot deelneming of offertes, enz.). Export Vlaanderen mocht het gebruik van

expliciet werd opgelegd FIT *schriftelijk* van hun interesse in kennis te stellen, blijken sommige bedrijven te hebben gereageerd per e-mail of per fax.

¹⁰⁴ De instelling doet een beroep op architecten voor standen die speciale vaardigheden vergen, prestigestanden, en belangrijke of specifieke projecten. De architecten treden dan op als adviseur bij bepaalde aspecten van het onderzoek van ingediende projecten (doenbaarheid, stabiliteit, veiligheid, onderzoek van de eenheidsprijzen) en maken een kritisch verslag daarover. Architecten die hun spontane kandidatuur stelden, werden soms aangeduid op grond van hun vakkennis, sector kennis of de lokale omstandigheden van het project.

¹⁰⁵ Titel IIIbis van het KB van 8 januari 1996.

¹⁰⁶ Artikel 35 van het KB van 18 februari 2004.

e-mail ook niet expliciet opleggen voor de indiening van offertes, zoals zij dat in het bestek voor de Mebel-beurs 2004 te Moskou deed.

3.3.2.5 *Ontvangsttermijnen voor offertes*

In strijd met het KB van 8 januari 1996 hield Export Vlaanderen bij de gunning van de standbouw voor beurzen ook rekening met offertes die het ontving na de datum vermeld in het bestek (de zogenaamde closing date)¹⁰⁷:

- De offerte van de firma aan wie de standbouw op de beurs JCK te Las Vegas werd toegewezen, dateerde van 3 mei 2004, terwijl het bestek 19 april 2004 als closing date vermeldde. Volgens FIT betrof de fax van 3 mei een document dat de aannemer na de gunning *ter ondertekening* (sic) naar FIT stuurde.
- Export Vlaanderen ontving de offerte van de gekozen standbouwer voor de Mebel-beurs te Moskou langs e-mail op 18 oktober 2004, terwijl het bestek 15 oktober 2004 als closing date opgaf. Het gunningsverslag (nota aan de algemeen directeur) stelde nochtans dat een andere firma niet werd geselecteerd wegens laattijdige ontvangst.

De ingediende en gekozen offertes volgden overigens niet altijd *het model van prijsofferte* opgenomen in het bestek.

3.3.2.6 *Motivering en gunningsverslag*

De motivering van de keuze van de gunningswijze liet in het algemeen vaak te wensen over:

- Nergens verwees Export Vlaanderen naar het betrokken artikel uit de regelgeving of gebruikte het een correct jargon¹⁰⁸. Het dossier moet de gekozen gunningswijze nochtans altijd juridisch motiveren (idealiter in een gunningsverslag).
- Sommige bestekken bestempelden de gevolgde procedure expliciet als onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking, terwijl de vier gevallen die de overheidsopdrachtenwet uitdrukkelijk vermeldt niet van toepassing konden zijn.
- Soms onderhandelde Export Vlaanderen nog verder inhoudelijk met de bedrijven over fundamentele elementen van de offertes na ontvangst en opening van de offertes. Dat wijst op de onderhandelings-

¹⁰⁷ Deze werkwijze hangt samen met de onduidelijkheid in vele dossiers over de toegepaste procedure; beperkte offerteaanvraag vanuit een jaarlijkse gegadigdenlijst of onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Een offerteaanvraag vergt de opening van de offertes op de plaats, de datum en het uur die de aankondiging of het bestek vooropstellen.

¹⁰⁸ Niettemin bleek meestal uit de rest van het dossier over welke procedure het ging.

procedure, maar was in strijd met de procedure die de initiële publicatie aankondigde, met name de offerteaanvraag.

In het algemeen motiveerde een nota aan de algemeen directeur de gunning van de beursstandbouwopdracht. De motivatie in deze nota was echter soms minimalistisch of onnauwkeurig, bv. door het letterlijk overnemen van standaardformuleringen⁽¹⁰⁹⁾. Vaak bood de nota alleen een globale puntentabel, zonder verdere commentaar⁽¹¹⁰⁾. Idealiter dienden de nota's een proces-verbaal van opening van de inschrijvingen te combineren met een gunningsverslag (evaluatie van de verschillende offertes) en een gunningsbeslissing (gemotiveerde keuze van het bedrijf waaraan zal worden gegund). Dit was niet het geval. De nota's konden nog worden beschouwd als beknopte gunningsverslagen⁽¹¹¹⁾ en als gunningsbeslissingen (na ondertekening door de algemeen directeur), maar *niet* als processen-verbaal van de opening van de offertes/inschrijvingen. Zo'n pv moet vooraf en afzonderlijk tot stand komen, wat in geen enkel geval kon worden aangetoond. Het legt ook de afsluitingsdatum definitief en onherroepelijk vast⁽¹¹²⁾. Voor een verantwoorde beslissing over een projectgunning, is overigens een verantwoordingsstuk nodig dat minstens de totale kostprijs van het project raamt. Vaak was dit niet het geval en besliste de instelling op grond van een prijs per m².

Export Vlaanderen paste de gunningscriteria uit het bestek niet altijd op identieke wijze toe bij de evaluatie van de offertes:

- Zo heeft het bij de evaluatie van de offertes voor de meerjarige overeenkomst voor de standbouw voor voedingsbeurzen de gunningscriteria gewogen, hoewel het bestek daarin niet voorzag.
- Het motiveerde de keuze van de standbouwer in het gunningsverslag voor de Farnborough-beurs 2004, maar een evaluatie die overeenstemde met de gunningscriteria in het bestek (met weging van de punten met dezelfde gewichten) ontbrak.
- Ook de weging van de gunningscriteria in het bestek voor de K-beurs 2004 te Düsseldorf kwam niet terug in het gunningsverslag. Het eerste deel⁽¹¹³⁾ woog ineens veel zwaarder door en had moeten zijn teruggebracht tot 45 punten. Uiteindelijk was er slechts 0,5 punt verschil tussen de eerste en de tweede uit de rangschikking.
- Voor de gunning van de standbouw voor de Jewellery & Watch Fair in Hong Kong quoteerde de jury op 400 punten. De winnende firma

¹⁰⁹ Zoals: *de projecten zijn ook op esthetisch vlak verzorgd en keurig ogend*.

¹¹⁰ Op zich het eindresultaat van punten die elk jurylid individueel gaf.

¹¹¹ In de praktijk kan een evaluatie in een gunningsverslag dikwijls verscheidene dagen in beslag nemen en moet het door specialisten worden uitgevoerd.

¹¹² In strijd met het KB van 8 januari 1996 werd de nota aan de algemeen directeur (zo die moet worden beschouwd als pv van opening van de offertes) niet altijd ondertekend door de voorzitter en een bijzitter aangewezen door de aanbestedende overheid, maar alleen door een diensthoofd.

¹¹³ Het ontwerp, de esthetiek, de originaliteit en de visibiliteit.

behaalde minder dan de helft van de punten (196,4 punten), wat vragen oproept over de gebruikte evaluatiemethode.

- Voor de standbouw op de Domotex Asia/Chinafloor-beurs 2004 werd zelfs geen prijsvergelijkingstabel opgesteld.
- Hoewel de meeste bestekken een bepaling bevatten dat de gunning ook rekening zou houden met de bij te voegen lijst van eenheidsprijzen voor verrekeningen, blijkt uit geen enkel dossier dat deze bepaling in de praktijk ooit toepassing kende.
- Veel bestekken voor de standbouw buiten Europa bevatten in strijd met de overheidsopdrachtenwet geen gunningscriteria¹¹⁴).

3.3.2.7 Kennisgeving

Bij een procedure van beperkte offerteaanvraag dient de kennisgeving van de goedkeuring van een offerte aan de gekozen inschrijver te geschieden bij een ter post aangetekende brief. Zo nodig kan de kennisgeving geschieden per telegram, per telex of per telefax, of langs andere elektronische middelen als de betrokkenen dat overeengekomen zijn en voor zover de inhoud binnen de vijf dagen per aangetekende brief wordt bevestigd. Bij Export Vlaanderen geschiedde de kennisgeving voor standbouw voor beurzen langs e-mail, zonder echter een bevestiging per aangetekende brief. Een e-mailbericht kan in principe enkel bij opdrachten voor kleinere bedragen (onderhandelingsprocedure) in aanmerking komen.

3.3.2.8 Voorschotten

Betalingen mogen alleen gebeuren voor verstrekte en aanvaarde prestaties. De betaling van voorschotten is in beginsel niet toegestaan. Het AAV somt een aantal uitzonderingen op deze regel op, waarbij maximaal de helft van de oorspronkelijke aannemingssom vooraf kan betaald worden. In zeer uitzonderlijke gevallen kunnen voor de leveringen of diensten die het AAV specifiek vermeldt, voorschotten van meer dan 50% uitbetaald worden. Het bestek moet bovendien de waarborg vermelden die de aannemer moet verstrekken.

Export Vlaanderen kreeg regelmatig met deze uitzonderlijke situatie te maken. Zo moest het bij overeenkomsten met standbouwers regelmatig een voorschot van 50% betalen op het moment dat het de bestelling plaatste. De offerte voor de Furniture Fair en de Food & Hotel Asia Fair in Singapore vermeldde zelfs de betaling van een voorschot van 70% bij de goedkeuring van de offerte en het saldo op de openingsdag van de beurs. In de praktijk betaalde Export Vlaanderen voor deze beurzen zelfs 75% op voorhand. Dit kan enkel mits de opdracht gekwalificeerd wordt als leveringen of diensten. Evenwel interpreteerde Export Vlaan-

¹¹⁴ Met name de bestekken voor de JCK-beurs 2004 in Las Vegas, International Furniture Fair in Singapore, Food&Hotel-beurs in Singapore, All Candy Show in Chicago en Mebel-beurs in Moskou.

deren opdrachten voor standbouw in het verleden steeds als een aanneming van werken⁽¹¹⁵⁾.

3.3.2.9 *Forfaitaire grondslag*

Een van de fundamentele principes van de wetgeving op de overheidsopdrachten is de forfaitaire grondslag. De aannemer dient de opdracht uit te voeren tegen de overeengekomen forfaitaire prijs. Sommige standbouwers voor beurzen factureerden echter toch beperkte extra kosten zonder duidelijke verantwoording:

- Een firma rekende *administratiekosten* aan die niet in het bestek stonden⁽¹¹⁶⁾. De instelling verklaarde achteraf dat het ging om de terugbetaling van kosten die een *fiscale vertegenwoordiger* in Frankrijk aan deze firma aanrekende in het kader van een project. De tussenkomst van deze vertegenwoordiger stelde Export Vlaanderen achteraf in de mogelijkheid Franse BTW betaald op de standbouwfactuur te recupereren.
- Voor de ISM-beurs in Keulen heeft dezelfde firma ook een factuur voor 4.026,34 EUR meerwerken (excl. BTW) voorgelegd⁽¹¹⁷⁾, terwijl zij normaliter diende te werken met een all-in prijs per m². Volgens FIT betrof het de betaling van supplementen die ter plaatse tijdens de opbouw om technische redenen werden besteld en die niet in het project en zijn prijsofferte stonden. De vraag blijft of de meerwerken niet voorzienbaar waren en of het oorspronkelijk lastenboek dus onvoldoende uitgewerkt was.
- Ook voor de Alimentaria-beurs in Barcelona, de SITL-beurs in Parijs en de Cibus-beurs te Parma belastten extra kosten nog de basisprijs van 123 EUR/m² of de prijs uit de offerte⁽¹¹⁸⁾. Slechts een klein deel van de bijkomende kosten was te verklaren met de prijslijst.
- Door aanpassingen op vraag van Export Vlaanderen steeg de prijs van de standbouw voor de Mebel-beurs te Moskou na de selectie van de standbouwer van 21.968 USD tot 24.278 USD (10,5%). Een nacalculatie was dan ook aangewezen om na te gaan of de overige aannemers niet alsnog beterkoop waren geweest⁽¹¹⁹⁾. Overigens bracht een e-mail de aanvaarde firma al van haar selectie op de hoogte vóór het akkoord van de algemeen directeur.
- Export Vlaanderen kende de standbouw van zijn paviljoenen op verschillende beurzen in Dubai, gespreid over meer jaren, toe aan een firma met een offerte van 110 EUR/m². Ook het lastenboek vermeldde een vaste prijs per m². Op de Index-beurs 2004 te Dubai steeg de prijs echter al tot 124 EUR/m². De eerste offerteprijs bleek namelijk

¹¹⁵ Zie 3.3.2.1.

¹¹⁶ Factuur ISM-beurs Keulen (1.288 EUR), Biofach-beurs Nürnberg (200 EUR), SITL-beurs Parijs (310 EUR).

¹¹⁷ In het bijzonder voor de levering van achttien extra vitrines.

¹¹⁸ Voor Parma 4,6% extra, voor Parijs 10% en voor Barcelona 12,3%.

¹¹⁹ Met het oog op toekomstige gunningen.

maar een basisconfiguratie te betreffen. Laminaatbevloering deed deze prijs stijgen.

3.3.2.10 Gestanddoeningstermijn

Het KB van 8 januari 1996 regelt de gestanddoeningstermijn of de termijn die een inschrijver bindt aan zijn offerte. In het bestek kan de aanbestedende overheid zelf een termijn vaststellen. Export Vlaanderen heeft in bestekken voor de beursstandbouw bijvoorbeeld bepaald dat *de inschrijvers zijn gebonden door hun offerte gedurende 90 kalenderdagen, te tellen vanaf de dag van de opening van de offertes*. Nochtans gunde het een standbouw aan een aannemer die in zijn offerte expliciet van de termijn afweek en de geldigheidsduur van zijn offerte tot twee weken beperkte.

3.3.2.11 Borgtocht

Export Vlaanderen paste de bepalingen over de borgtocht in afdeling 3 van AAV niet toe. Nochtans regelden de bestekken deze aspecten op het ogenblik van de gunning wel af en toe. Als het geraamde bedrag van de werken hoger ligt dan 22.000 EUR (excl. BTW) of als de uitvoeringstermijn van leveringen de dertig kalenderdagen overschrijdt, dient de instelling de borgtochtbepalingen te respecteren.

3.3.2.12 Dossieropbouw

De instelling had tot nog toe geen traditie in de aanleg van gestructureerde dossiers over overheidsopdrachten. Veel dossiers zijn dan ook onvolledig¹²⁰) of onzorgvuldig verantwoord. Een overheidsopdrachtendossier moet ten minste bevatten: alle documenten over de aankondiging, de prijsvraag, het bestek, alle ingediende offertes, het proces-verbaal van de opening van de inschrijvingen of offertes, de evaluatie van de offertes in een gunningsverslag, de gemotiveerde keuze, de gunningsbeslissing en alle relevante briefwisseling en e-mails. FIT beloofde intussen een concrete aanzet te zullen geven voor een gestructureerde dossieraanleg.

Van de oplevering van de standopbouw ter plaatse op een beurs stelt FIT telkens een ondertekend formulier op. Volgens het diensthoofd zijn deze formulieren (processen-verbaal van oplevering) niet allemaal beschikbaar. Het Rekenhof heeft dit dan ook niet verder gecontroleerd.

3.3.3 Overige overheidsopdrachten

Tot hier toe werden uitsluitend de overheidsopdrachten inzake standbouw besproken. In de volgende paragrafen komen gegroepeerd alle

¹²⁰ In een geval ontbrak zelfs de offerte van de gekozen aannemer.

overige opdrachten bij Export Vlaanderen aan bod. Het betreft hoofdzakelijk opdrachten voor informatica, communicatie en public relations, personeel en logistiek.

3.3.3.1 *Verwarring over terminologie en procedures*

Vaak heerst verwarring over de passende terminologie uit de wetgeving op de overheidsopdrachten en over de verplichtingen die uit een bepaalde procedurekeuze voortvloeien. Zo voorzag Export Vlaanderen bij een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking voor de ontwikkeling en vormgeving van een intranetsite in een *openbare opening van de offertes*. Een openbare opening hield in dat iedereen, ook zij die geen offerte indienden, de opening konden bijwonen. Een dergelijke openbaarheid is echter maar voorgeschreven voor de openbare aanbesteding en de algemene offerteaanvraag. Bij de onderhandelingsprocedure heeft een openingszitting geen zin⁽¹²¹⁾. Ook bij onderhandelingsprocedures zonder naleving van bekendmakingsregels bij de aanvang van de procedure heeft Export Vlaanderen regelmatig voorzien in een openingszitting, wat de procedure onnodig verzwaarde.

3.3.3.2 *Dossieropbouw*

De opmerkingen over de dossieropbouw voor standbouw gelden ook voor de overige opdrachten:

- Voor een uitgave van minder dan 67.000 EUR (excl. BTW) kan Export Vlaanderen de onderhandelingsprocedure zonder naleving van bekendmakingsregels aanwenden⁽¹²²⁾. Vele opdrachten verliepen dan ook langs deze procedure. De instelling hield in de betrokken dossiers de documenten die het beroep op de mededinging konden aantonen echter vaak onzorgvuldig bij.
- De afdelingsverantwoordelijke Personeel stelde in het algemeen over de selectie van opleidingsbureaus in 2004 voor korte opleidingen vooral langs het internet de interessantste prijs-kwaliteitverhouding gezocht te hebben en voor langere opleidingen een offerte bij verschillende bureaus te hebben gevraagd. Voor een opleiding in 2004 over leiding geven (9.377 EUR) kon zij alleen de offerte van het gekozen opleidingsbureau voorleggen. Het dossier toonde niet aan dat effectief een prijs- of kwaliteitsvergelijking plaatsvond.
- Voor sommige overheidsopdrachten waarvan de uitvoering nog liep in 2004 beschikte Export Vlaanderen niet over een dossier. Van de keuze voor een firma voor de verzekering tegen arbeidsongevallen en ongevallen op de weg naar het werk kon het geen documenten

¹²¹ DE KONINCK, C., *Overheidsopdrachtenrecht (Klassieke sectoren)*, Boek I, Algemene Inleiding – Gunning van overheidsopdrachten, p. 165.

¹²² Zie overheidsopdrachtenwet en KB van 8 januari 1996.

voorleggen, evenmin als van de selectie van de onderhoudsfirma voor de kantoren van het exportcentrum in Antwerpen⁽¹²³⁾.

- Ook de verantwoording van de aannemerskeuze liep nog vaak mis. Een aankoop van 30.114,93 EUR software kon niet terugvallen op een samenvattende tabel van de prijsvergelijking⁽¹²⁴⁾. Wel kon de instelling verschillende prijsoffertes voorleggen.

3.3.3.3 *Motivering gunningswijze en gunning*

De opmerkingen over de standbouw gelden opnieuw ook voor een groot deel van de overige overheidsopdrachten. Export Vlaanderen verantwoordde zijn keuze voor de onderhandelingsprocedure zelden met een correcte verwijzing naar een van de wettelijke gronden⁽¹²⁵⁾.

- Uit het dossier over de gunning van een beveiligd telenetwerk⁽¹²⁶⁾ blijkt weliswaar dat Export Vlaanderen de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking hanteerde, maar de dossierstukken tonen niet aan waarom het deze procedure aangewezen achtte.
- Voor het drukken van een sectorbrochure schreef Export Vlaanderen in 2004 acht drukkerijen aan. Het koos voor een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Uit de dossierstukken blijkt niet duidelijk hoe de instelling de zes gunningscriteria uit het lastenboek heeft afgewogen. Bovendien waren drie van de zes criteria geen gunningscriteria stricto sensu maar criteria die werden gehanteerd voor een kwalitatieve selectie⁽¹²⁷⁾. Het wekt de indruk dat alleen het eerste criterium (inhoudelijke kwaliteit en creativiteit van het voorstel) meetelde.

3.3.3.4 *Schending van de onderhandelingsprocedure*

Export Vlaanderen kon in verscheidene gevallen niet aantonen dat het een beroep op de mededinging deed:

- Voor de aankoop van GSM-toestellen voor het personeel en de keuze van de operator (127.222 EUR in 2004).

¹²³ Bij de verhuis van het exportcentrum begin 2001 werd gewoon een nieuwe prijs gevraagd aan deze firma.

¹²⁴ FIT heeft intussen laten weten dat het in de toekomst voor elke uitgeschreven prijsaanvraag (onafhankelijk van de investeringskosten) een samenvattende prijstabel zal toevoegen.

¹²⁵ Passend lid van artikel 17 van de wet van 24 december 1993.

¹²⁶ De procedure voor het VPN-netwerk werd in het voorjaar van 2005 opgesteld. Het Rekenhof voegde het aan de steekproef toe omdat het werd beschouwd als voorbeeld van een aantal verbeteringen die de instelling in zijn werkwijze aanbracht.

¹²⁷ FIT weet de verwarring aan de prijsverschillen voor de onderdelen *pre-press* en *drukken*. Om deze problemen te voorkomen, heeft FIT al bij de tweede sectorpublicatie beide opdrachten gescheiden.

- Voor de keuze van de twee vaste hotels in Brussel voor de opvang van terugkerende VLEV's (ongeveer 94.000 EUR op jaarbasis)⁽¹²⁸⁾.
- Voor de leasing van de dienstwagen van de leidend ambtenaar (maandelijkse indexeerbare huurprijs van 1.447,48 EUR, incl. BTW en brandstof)⁽¹²⁹⁾.
- Voor de samenwerking met een hotel of seminariecentrum voor de jaarlijkse exportdagen.
- Voor aanpassingen aan het vroegere gebouw aan de Regentlaan voor de nieuwe inplanting van de juridische dienst (13.044,36 EUR)⁽¹³⁰⁾.
- Voor de jaarlijkse organisatie van de uitreikingsplechtigheid van de Leeuw van de Export sinds 2002 door een full-service evenementenbureau (eind juni 2005 in totaal al 94.088 EUR)⁽¹³¹⁾.
- Voor de gunning aan de bedrijfsrevisor van *aanvullende onderzoeksopdrachten* (20.223 EUR in 2003 en 1.000 EUR per dag, exclusief verplaatsingskosten voor een bijkomende auditopdracht inzake de buitenlandse kantoren vanaf december 2004).
- Ook voor de verantwoording van de aankoop van 250 Rotring sets (relatiegeschenken) deed Export Vlaanderen ten onrechte een beroep op de mogelijkheid van herhaalopdrachten.

Export Vlaanderen mag opdrachten van minder dan 5.500 EUR toekennen langs aangenomen facturen. De bestellingen steunen dan op een gewone bestelbon, zonder verantwoordingsnota van de leidend ambtenaar. Zo kon de instelling met leveranciers toch een lange-termijnrelatie uitbouwen die over de jaren heen een belangrijk budget kan vertegenwoordigen. Zij motiveerde de leverancierkeuze in dergelijke gevallen nauwelijks in officiële documenten en sloot zelden of nooit een (meerjaren)overeenkomst met deze leveranciers. Zo miste zij kansen op vaste prijzen of schaalvoordelen. Meestal blijkt uit de dossiers evenmin dat aan de bestellingen een prijsvergelijking voorafging op grond van een bestek of offertes. Voorbeelden zijn de aanmaak van een aantal folders en beursbrochures in 2004 door telkens eenzelfde firma (32.336 EUR) en talrijke beroepen op snelkoeriersdiensten voor zendingen naar het

¹²⁸ Voor 2005 vroeg de instelling een minimumaantal van drie offertes, waaronder ook de twee hotels waar in 2004 werd geboekt.

¹²⁹ Contract van 24 oktober 2003 voor 36 maand. Daar deze dienstwagen een type 1 *statuswagen* is, kon de instelling niet terugvallen op de bestaande kadercontracten van de Administratie Logistiek Management, Afdeling Aankoopbeheer, van het MVG.

¹³⁰ Export Vlaanderen vroeg slechts aan één firma een prijs.

¹³¹ De organisatie van de uitreikingsplechtigheid werd in 2002 langs een aanbestedingsprocedure gegund, maar daarna koos Export Vlaanderen zonder mededinging telkens weer hetzelfde bureau. FIT antwoordde dat het bureau een monopoliepositie bezat op het concept van de uitreikingsplechtigheid. Het is echter onwaarschijnlijk dat maar één bureau een dergelijk evenement kan organiseren.

buitenland (in 2004 voor 77.610 EUR)¹³²). FIT wierp tegen dat deze opdrachten altijd te dringend waren om de normale aanbestedingsprocedure toe te passen. De dossierstukken toonden dit echter niet aan. Bovendien weerhoudt de eventuele dringendheid in principe niet van de verplichting de mededinging in de mate van het mogelijke te laten spelen.

In een aantal gevallen koos Export Vlaanderen voor de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking hoewel het de drempelwaarde van 67.000 EUR (zonder BTW) daarvoor aanzienlijk overschreed:

- Zo vroeg Export Vlaanderen op 15 oktober 2004 voor de herstelling van lokalen in hun oorspronkelijke staat na verhuis, in het kader van een onderhandelingsprocedure een aantal firma's om een prijsofferte. Het ontving echter - na de uiterste datum - maar één offerte die bovendien de drempelwaarde ver overschreed, wat de toepassing van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking onmogelijk had moeten maken¹³³).
- In een ander dossier met onderhoudscontracten voor kopieermachines en faxtoestellen, liepen de kosten op jaarbasis op tot boven 25.000 EUR¹³⁴).

In het geval wordt geopteerd voor een onderhandelingsprocedure moest de instelling meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners van haar keuze raadplegen en op gelijke basis over de voorwaarden van de opdracht onderhandelen. Voor de aankoop van vier informatiebeeldschermen ter waarde van 36.300 EUR werden echter vier mogelijke leveranciers op ongelijke basis¹³⁵) en op sterk uiteenlopende tijdstippen¹³⁶) geraadpleegd. Eén firma kende een korting toe waardoor haar prijs net onder die van een concurrent¹³⁷) kwam te liggen. Door het ont-

¹³² Bepaalde diensten van de instelling kiezen zelf de snelkoerier voor zendingen naar het buitenland, hoewel een centrale verzendingsdienst prijslijsten heeft en prijsvergelijkingen kan uitvoeren. Er zijn geen duidelijke instructies aan de diensten. In principe zouden zij het gebruik van snelkoeriersdiensten moeten beperken ten voordele van het gebruik van de diplomatieke zendingen van de FOD Buitenlandse Zaken of de gewone post.

¹³³ De keuze van de firma werd overigens niet gemotiveerd in een verslag. De DAB DIV droeg uiteindelijk grotendeels de kosten. Export Vlaanderen paste maar 4.864,07 EUR bij.

¹³⁴ Inclusief de kosten van gehuurde kopieertoestellen voor de exportcentra en de kosten voor kopies boven een bepaalde limiet. Het ging om contracten uit 1999 en 2003 met een duurtijd van 60 maand. Het KB van 8 januari 1996 stelt dat bij de verwerving van homogene leveringen verdeeld in percelen, de geraamde waarde van de totaliteit van de percelen in aanmerking dient te worden genomen.

¹³⁵ Langs e-mail, telefonisch of na persoonlijk contact.

¹³⁶ Van december 2003 tot en met maart 2004.

¹³⁷ Deze firma werd niet opnieuw gecontacteerd en uit haar offerte blijkt dat zij mogelijk niet op de hoogte was van het feit dat Export Vlaanderen behoefte had aan vier informatiebeeldschermen.

breken van een duidelijk *op voorhand* uitgewerkt bestek kon noch de uiteindelijke keuze van het type beeldscherm noch de keuze van de leverancier voldoende worden gemotiveerd.

3.3.3.5 Herhaalopdrachten

De wetgeving op de overheidsopdrachten beperkt de gunning van herhaalopdrachten¹³⁸) zonder raadpleging van de mededinging aan dezelfde aannemer, leverancier of dienstverstrekker tot een aantal strikt afgebakende gevallen. Export Vlaanderen gunde echter ook buiten deze gevallen herhaalopdrachten:

- Zo verlengde het de opdracht voor de lay-out, druk en verzending van de wekelijkse exportbrief, oorspronkelijk toegewezen voor de periode van 14 januari 2002 tot 14 juni 2002, telkens met zes maand. FIT liet weten de lopende opdracht op 17 oktober 2005 te hebben beëindigd en een nieuwe aanbestedingsprocedure te hebben opgestart in functie van de nieuwe huisstijl.
- Voor de huur en aankoop van kopieermachines wendt Export Vlaanderen zich al sinds december 1997 tot eenzelfde firma. In 2004 liepen de kosten van deze contracten op tot 125.601 EUR per jaar.
- Export Vlaanderen verlengde ook twee maal het contract van september 2001 met een managementbureau voor het PLOEG-project¹³⁹). Het koos dit bureau om zijn ervaring. Het betaalde in totaal 89.145,17 EUR. De facturen verantwoordden bovendien nauwelijks de aangerekende kosten.
- In 2000 selecteerde Export Vlaanderen een firma voor de pre-press van een brochure langs een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Het gaf de firma daarna nog tal van opdrachten, waaronder de herdruk van de brochure (terwijl het oorspronkelijke bestek zelfs het eigenlijke drukken niet omvatte). In 2004 ontving de firma 22.482 EUR.
- Export Vlaanderen bleef bij eenzelfde firma meubilair bestellen, na een onterechte initiële gunning langs de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking (de opdracht werd immers geraamd op 42.471 EUR en 92.202 EUR voor twee percelen).
- Export Vlaanderen bestelde in 2004 bij een firma zonder mededinging voor 10.115,52 EUR folders voor de exportdagen Centraal- en Oost-Europa. De verantwoordelijke Marketing en Communicatie verwees naar de monopoliepositie van de firma, maar toonde die niet aan. Hij stelde de firma te hebben gekozen in 1999, toen haar prijzen substantieel lager waren dan die van andere firma's. Het Rekenhof kreeg evenwel geen documenten over de initiële selectie.

¹³⁸ De gunning van gelijkaardige of soortgelijke opdrachten aan eenzelfde begunstigde na een initiële gunning van een opdracht aan die begunstigde.

¹³⁹ Betreffende een opleiding voor evaluatoren en geëvalueerden inclusief een externe beoordeling van het evaluatiesysteem.

Overigens was al te veel tijd verstreken en had een nieuwe mededinging moeten plaatsvinden⁽¹⁴⁰⁾.

- Al sinds de regionalisering van de BDBH in 1991 bestelt de instelling regelmatig zonder mededinging frisdranken e.d. bij dezelfde leveranciers, zonder ooit een contract te hebben afgesloten.
- Voor geen van de contracten voor softwareonderhoud en firewall-support verantwoordden documenten het niet raadplegen van de mededinging. Een eerste contract dateert al van 1997⁽¹⁴¹⁾.

3.3.3.6 Lange termijnovereenkomsten

FIT toonde te weinig de intentie om de maximale duur van bepaalde meerjarencontracten te beperken:

- In twaalf jaar stelde Export Vlaanderen nooit het contract voor het schoonmaken van het hoofdgebouw opnieuw in mededinging, hoewel zich daarvoor geschikte momenten aandienden⁽¹⁴²⁾.
- In tien jaar stelde de instelling nooit haar contract voor de e-mail-accounts in vraag of in mededinging⁽¹⁴³⁾. Begin 2005 beëindigde uiteindelijk de aannemer het contract⁽¹⁴⁴⁾. Het contract werd voor onbepaalde duur overgenomen door een nieuwe firma en loopt de facto van maand tot maand. Het nieuwe contract werd afgesloten zonder enige mededinging.
- Export Vlaanderen kende het onderhoud van de planten in het hoofdgebouw jaren geleden bij brief voor onbepaalde duur aan een firma toe. Op jaarbasis bedragen de kosten ervan ongeveer 13.190 EUR. De instelling behield zich het recht voor op elk willekeurig moment een einde te maken aan de opdracht, maar plaatste de opdracht sinds 1991 nooit in mededinging.

¹⁴⁰ De overheidsopdrachtenwet gaat uit van een periode van maximaal drie jaar, welbegrepen onder de beperkende voorwaarden in de wet opgenomen.

¹⁴¹ Op 6 oktober 2000 ondertekende de algemeen directeur vervolgens een *maintenance and support framework agreement*, waarna in de volgende jaren nog bijkomende contracten en uitbreidingen volgden.

¹⁴² De VDBH gunde dit contract op 21 januari 1993 na een beperkte offerte-aanvraag. Elk van de partijen kon het contract volgens het bijzonder bestek beëindigen mits een vooropzeg van drie maand.

¹⁴³ Wat de internet en website-access betreft, werd een aantal jaren geleden overgeschakeld op de overheidsprovider Belnet.

¹⁴⁴ Doordat Export Vlaanderen in het contract geen eigen klantdominnaam had bedongen, was het volledig afhankelijk. Het kon de domeinnaam immers niet meenemen naar een andere leverancier. Dat zou de commercialiteit hebben benadeeld. In het nieuwe contract zette de instelling behalve een leveranciersdomeinnaam meteen ook een eigen klantdominnaam op, zodat eventuele verplaatsingen naar andere leveranciers haalbaar zijn.

3.3.3.7 Verhuis van VLEV's

Op grond van een vrijwillige of verplichte mutatie dienen de VLEV's na een aantal jaar te verhuizen van standplaats. Het Rekenhof onderzocht de prestaties van verhuizers. In alle onderzochte gevallen contacteerde Export Vlaanderen verscheidene aannemers, aldus het principe van de mededinging respecterend. De gunningsverslagen bevatten echter nooit een verantwoording van de gekozen gunningswijze. Zij somden alleen de aangezochte firma's en hun prijs op. De dossiers tonen aan dat Export Vlaanderen altijd de aannemer met de goedkoopste forfaitaire prijs per m³ koos. In een aantal dossiers kwamen bij deze prijs achteraf toeslagen om onvoorziene (maar niet onvoorzienbare) redenen. In die gevallen diende de aannemer een nieuwe offerte in, die rekening hield met de bijkomende omstandigheden. Export Vlaanderen ging echter niet na of de tweede goedkoopste aannemer niet, door een lagere toeslag, een lagere totaalprijs zou hebben gehad. Overigens moet de vergelijking steunen op definitieve offertes en forfaitaire prijzen, die na de toewijzing niet zonder meer kunnen veranderen. De gunningsverslagen vergeleken alleen de verhuiskosten. Maar in één geval nam het ook het bedrag voor de verzekering in aanmerking bij de offertevergelijking. Nochtans bleken ook daar veel verschillen te bestaan. De afrekening van de maximale tegemoetkoming van Export Vlaanderen op grond van het aantal m² en de gezinstoestand¹⁴⁵ kwam maar in één geval uitdrukkelijk in het dossier ter sprake. Nooit werd een bestek opgemaakt. Altijd werd de opdracht ingevuld door het voorstel in de offerte van de aannemer.

3.3.4 Conclusies

Voor de standbouw en de verhuis van de VLEV's, welke het merendeel van de overheidsopdrachten uitmaken, speelde de mededinging voldoende. In andere gevallen respecteerde Export Vlaanderen het basisprincipe van de mededinging minder, in het bijzonder bij herhaalopdrachten. Het heeft evenmin de gunningscriteria altijd correct toegepast en de inschatting en afbakening van initiële opdrachten was vaak ontoereikend. Lange-termijncontracten liepen soms lang door zonder nieuwe mededinging. De dossiers bevatten overigens niet altijd een degelijke verantwoording en wekken zo een indruk van onregelmatigheid. Door afzonderlijke recurrente bestellingen te doen worden ten slotte schaalvoordelen verhinderd.

3.4 Controle door de Vlaamse Regering

In de raad van bestuur zetelen twee regeringscommissarissen, van wie er één ook lid is van het auditcomité. De instelling deelde mee dat zij in 2003 en 2004 geen beroep indienden tegen een beslissing van de raad van bestuur. Zij waren weliswaar op bijna alle vergaderingen van de raad van bestuur aanwezig, maar hun tussenkomsten waren vooral adviserend. Wel bleven ze beiden afwezig op de vergadering van 4 maart 2004 voor de goedkeuring van de jaarrekening 2003.

¹⁴⁵ Overeenkomstig het intern reglement.

4 Algemene conclusies

De werking van Export Vlaanderen vertoonde een aantal tekortkomingen die vaak te wijten waren aan een gebrek aan ervaring en knowhow. Het management van Export Vlaanderen en de toezichhoudende overheid hebben te weinig aandacht besteed aan een afdoende kennisopbouw in het personeels-, administratief en boekhoudkundig beheer van de instelling. Dat uit zich onder meer in de gebrekkige registratie van de verrichtingen. In veel gevallen stelde Export Vlaanderen handelingen correct, maar liet het na bewijsstukken aan het betrokken dossier toe te voegen, wat de interne en externe controle bemoeilijkte. Dat geldt zowel voor de personeels-, aankoop- als gunningsdossiers.

Op personeelsvlak is Export Vlaanderen er ten dele in geslaagd de problemen uit het Rekenhofrapport van 2003 op te lossen. FIT voert vandaag een rechtmatiger, efficiënter en effectiever personeelsbeheer. De HR-functie is duidelijk versterkt en voor veel problemen volgt de instelling een verbetertraject. Toch resten nog belangrijke knelpunten, zoals het ontbreken van afdelingshoofden en een statuut voor de handelssecretarissen en het ondersteunend personeel in het buitenland. Sommige selectieprocedures boden onvoldoende mededinging en bij gebrek aan een personeelsplan werft de instelling voor permanente opdrachten te veel bij arbeidsovereenkomst.

Er zijn geen aanwijzingen dat de jaarrekening 2004 geen getrouw beeld gaf van het vermogen, de financiële toestand en de resultaten van Export Vlaanderen. De aankoopcyclus vertoonde geen belangrijke gebreken, al zijn schaalvoordelen mogelijk door gecentraliseerde en gegroepeerde bestellingen. In het algemeen werden de basisprincipes van de overheidsopdrachten goed toegepast. Zo was er in de meeste gevallen voldoende mededinging, tenzij bij herhaalopdrachten of contracten voor lange termijn. De formele procedurestappen en gunningscriteria werden ook niet altijd correct toegepast.

Voor zover de anonieme klachtenbundel zoals doorgestuurd door de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhofrapport van 2003 citeerde waren de aantijgingen terecht. Dat geldt ook voor sommige andere structurele tekortkomingen. Niettemin betroffen veel klachten eenmalige voorvallen, opportuniteitskeuzes of nooit gerealiseerde plannen. Soms hadden zij een geringe materialiteit of betroffen een onjuiste voorstelling van feiten.

5 Aanbevelingen

Personeelsaangelegenheden

- FIT moet alle verbetertrajecten op HR-vlak voltooien.
- FIT dient spoedig over een nieuw personeelsplan te beschikken.
- Alle afdelingen van FIT moeten een afdelingshoofd krijgen.
- De handelssecretarissen en het ondersteunend personeel in het buitenland moeten een statuut krijgen.
- Bij elke vacantverklaring van een functie, werving of salarisvaststelling moet FIT een besluit opmaken.
- De aanwervingen moeten objectief verlopen en genoeg kans op mededinging bieden.
- Bijkomende vorming kan de administratieve knowhow van het HR-personeel verbeteren.
- FIT mag geen nieuwe bezoldigingselementen in het leven roepen. Dat mag alleen de Vlaamse Regering. Onkostenvergoedingen mogen geen verdoken extralegaal surplus vormen.
- FIT moet het extralegale pensioen van de uitdovend contractuelen terugbrengen tot maximum het niveau van een staatspensioen.
- FIT moet de betaling van een aanvullende postvergoeding aan de VLEV's stopzetten.
- FIT dient een functiescheiding in te voeren voor de bepaling van de geldelijke anciënniteit en voor de postvergoeding van de VLEV's.
- De screening van de personeelsdossiers moet doorgaan.
- De Vlaamse Regering dient te overwegen of de delegatie in het ISB-EV voor de bepaling van onderdelen van het (geldelijk) statuut van de VLEV's in het intern reglement, niet dient te worden hervormd.
- De mogelijkheid het salaris en andere voordelen van een leidend ambtenaar contractueel overeen te komen vergt een voorafgaande motivatie van de arbeidsvoorwaarden. De Vlaamse Regering moet bovendien overwegen of het geen maximumnormen moet opleggen.
- Een centrale dienst moet instaan voor boeking van vliegtuigtickets en hotels.
- FIT dient te onderzoeken hoe frequent flyerpunten verbonden aan door FIT betaalde vliegtuigtickets kunnen toekomen aan het agentschap.
- Het gebruik van kredietkaarten en restaurantbezoek moet steeds verantwoord worden.
- FIT moet trachten de vordering lastens de voormalig directeur-generaal te recupereren.

Jaarrekening

- De boekhoudkundige inventaris in de boekhouding en de kantoorinventaris in de afdeling Personeel en Logistiek moeten overeenstemmen.
- Een nauwe opvolging van de post vorderingen blijft nodig.
- Afrekeningen van reis- en verblijfskosten dienen sneller ingediend te worden.

Aankoopcyclus

- Het agentschap dient meer aandacht te besteden aan het aankopen tegen een correcte prijs. Het moet de aankoopkeuzes documenteren om latere controle mogelijk te maken.
- Controles door de dossierverantwoordelijke of budgetbeheerder moeten meer zichtbaar zijn. Zij moeten verschillen tussen budgetnota, bestelbon en factuur verantwoorden of minstens duidelijk maken dat zij het verschil opmerkten en goedkeurden.
- Een goede inventarisering en veilige bewaring van gebruiks- en verbruiksgoederen en van relatiegeschenken en promotiemateriaal is noodzakelijk.

Overheidsopdrachten

- FIT dient alle aspecten van de wetgeving op de overheidsopdrachten na te leven en daartoe passende controlemaatregelen uit te werken.
- Extra opleidingen voor het personeel inzake regelgeving op overheidsopdrachten zijn aangewezen en de eigen juridische dienst dient proactiever op te treden. Beknopte handleidingen of richtlijnen kunnen de operationele diensten een houvast bieden. De afdeling Overheidsopdrachten van het MVG kan ondersteuning leveren.
- De dossieropbouw dient te worden gestandaardiseerd.
- FIT moet zich confirmeren aan de voorwaarden voor het gebruik van elektronische middelen bij offerteaanvragen.
- FIT kan schaalvoordelen realiseren door minder afzonderlijke kleine bestellingen te plaatsen. Het moet nagaan in hoeverre het uitschrijven van opdrachten tegen prijslijst opportuun is.
- De maximale duur van lange termijncontracten moet zich beperken en de contracten moeten die duur expliciet vermelden.
- FIT moet nog vaker werken met een bestek (vanaf 22.000 EUR uitgebreid, vanaf 5.500 EUR beperkt).
- Herhaalde bestellingen bij een zelfde firma worden het beste met een contract omkaderd.
- De reikwijdte van de opdrachten moet vóór de bestelling voldoende duidelijk te zijn.

6 Reactie van de minister

In haar antwoord van 12 januari 2006 betwistte de Vlaamse Minister van Buitenlandse Handel de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof niet. De minister stelde dat de raad van bestuur van FIT zijn verantwoordelijkheid moet opnemen ten aanzien van de resultaten van het verslag. Samen met het management van het agentschap moet de raad de nodige maatregelen treffen. Het is noodzakelijk dat er transparantie is en dat het zuinigheidsprincipe wordt toegepast.

Omdat de minister veel belang hecht aan correct functionerende en efficiënte overheidsinstellingen, zal zij erop toezien dat de problemen die uit het rapport naar voren zijn gekomen, structureel worden opgelost. Ze zal erop aandringen de lopende verbetertrajecten op een termijn van maximum twee jaar af te ronden. Ook voor de zes resterende structurele problemen inzake personeelsaangelegenheden zal er op korte termijn een verbetertraject uitgewerkt worden.

De minister wenst dit onder meer te realiseren via de beheersovereenkomst met FIT. De beheersovereenkomst zal daarom een grote nadruk leggen op prestatiemeting en klantentevredenheid. FIT zal moeten aantonen dat het de middelen efficiënt en doelgericht inzet. Ook dient het respect op te brengen voor wetgeving en procedures. De manier van wegwerken van de door het Rekenhof gesignaliseerde problemen, zal aan de hand van meetbare criteria in de beheersovereenkomst ingeschreven worden. In het jaarlijkse verslag van FIT aan de Vlaamse Regering over de uitvoering van de beheersovereenkomst zal over de vooruitgang moeten gerapporteerd worden.

Bijlage: Antwoord van de Vlaamse Minister van Buitenlandse Handel van 12 januari 2006

Mijnheer de voorzitter,

Ik heb de eer u mijn reactie over te maken met betrekking tot het rapport van 7 december 2005 betreffende “Werking Export Vlaanderen”.

Het onderzoek dat leidde tot dit rapport werd uitgevoerd naar aanleiding van een aantal anonieme klachten betreffende de werking van Export Vlaanderen.

Op 1 juli 2005 is de integratie van Export Vlaanderen met de Dienst Investeren in Vlaanderen een feit. De inwerkingtreding van het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (Flanders Investment and Trade/FIT) moet mijn inziens een nieuwe fase inluiden voor het Agentschap.

Zoals u weet is FIT de rechtsopvolger van Export Vlaanderen. Het lijkt mij dan ook overduidelijk dat de raad van bestuur van FIT, dat een Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA) is en over een grote mate van autonomie beschikt, zijn verantwoordelijkheid moet opnemen ten aanzien van de resultaten van dit rapport.

Onder artikel 23 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 staat FIT onder toezicht van de Vlaamse Regering. Meer bepaald valt FIT onder mijn bevoegdheid als Vlaams minister van Buitenlandse Handel. Om die redenen en omdat ik uitermate veel belang hecht aan correct functionerende en efficiënte overheidsinstellingen, zie ik het als mijn taak erop toe te zien dat de problemen die uit het rapport naar voor zijn gekomen, structureel worden opgelost.

Ik zal dan ook met aandrang vragen aan de raad van bestuur en het management van het agentschap om de nodige maatregelen te nemen die de situatie kunnen rechtzetten. Daarbij dient zowel de nodige opvolging te worden gegeven aan de individuele fouten die op zeer korte termijn aangepakt kunnen worden, als aan de structurele problemen die ten gronde een vastberaden aanpak vergen.

Inzonderheid zal de raad van bestuur en het management erop gewezen worden dat thans onmiddellijk werk te maken is van de terugvoeringen op de vroegere directeur-generaal (van de VDBH), waarvan sprake in het rapport, minstens dat de betrokkene in rechte rekening en verantwoording te verschaffen heeft over de hem in de periode tussen 10 januari 2000 en 30 april 2001 ter beschikking gestelde overheidsgelden.

Zoals u zelf echter stelt zijn 9 van de 30 structurele problemen die in het rapport van 2003 naar voor zijn gekomen volledig opgelost. Voor 15 van de 21 nog resterende problemen volgt het Agentschap momenteel een verbetertraject.

Ik zal erop aandringen dat deze verbetertrajecten op een termijn van maximum twee jaar afgerond worden. Ook voor de zes resterende structurele problemen moet er op korte termijn een verbetertraject uitgewerkt worden.

Aangezien FIT een EVA is, is het aan de raad van bestuur en aan het management van de instelling om te bepalen hoe dit dient te gebeuren. De resultaten van de verbetertrajecten zal ik echter nauw opvolgen. Het ligt in mijn intentie om van FIT zo snel mogelijk een performant overheidsagentschap te maken, ten dienste van de ondernemer.

Een belangrijk element hierin is de beheersovereenkomst. Het is de eerste keer dat er met FIT of een van zijn voorgangers een beheersovereenkomst zal worden afgesloten.

Als extern verzelfstandigd publiekrechtelijk agentschap (EVA) heeft FIT een grote autonomie om zijn opdracht te realiseren. Wie zegt autonomie, zegt ook verantwoordelijkheid. De sleutel voor deze autonomie is de beheersovereenkomst. Aangezien FIT nog steeds een overheidsinstantie is en functioneert met publiek geld is het noodzakelijk dat de nodige transparantie en het zuinigheidsprincipe worden toegepast op de beslissingen die genomen worden zowel door de raad van bestuur als door het management van het Agentschap. De beheersovereenkomst zal daarom een grote nadruk leggen op prestatiemeting en klantentevredenheid, waardoor FIT moet kunnen aantonen dat de middelen op een efficiënte en doelgerichte manier worden ingezet. Hierbij dient steeds het nodige respect opgebracht te worden voor de betrokken wetgeving en de bestaande procedures. De resultaten van het rapport van het Rekenhof zullen betrokken worden in het kader van artikel 15, § 1, 1° en 5° van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

Hoogachtend,

Fientje MOERMAN

druk	De Coker - document facilities
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be