

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



stuk **36-A** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 17 juni 2010 (2009-2010)

Verslag

van het Rekenhof

Rekeningenboek over 2008

R E K E N H O F

Rekeningenboek over 2008

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, juni 2010



REKENHOF

Rekeningenboek over 2008

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

*Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 15 juni 2010*

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
2 Begrotingsuitvoering 2008	13
2.1 Vorderingsaldo.....	13
2.2 Uitvoering van de begroting van de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap in 2008.....	15
2.2.1 Begrotingsresultaat op aanrekeningsbasis.....	15
2.2.2 Resultaat op kasbasis.....	16
2.3 Evolutie van de schuld van de Vlaamse Gemeenschap.....	19
2.3.1 Voorafgaande opmerking	19
2.3.2 Directe schuld.....	19
2.3.3 Indirecte schuld.....	20
2.3.4 Evolutie van de totale schuld	21
2.3.5 Gewaarborgde schuld.....	21
2.3.6 Interne audit	23
2.4 Centrale middelen en ontvangsten 2008	24
2.4.1 Ontvangsten 2008	24
2.4.2 Evolutie 2003-2008.....	27
2.5 Centrale uitgaven 2008.....	35
2.5.1 Ordonnanceringen	35
2.5.2 Vastleggingen en vastleggingsmachtigingen.....	39
2.5.3 Begrotingsfondsen in 2008	41
2.5.4 Conclusies	42
2.6 Diensten met afzonderlijk beheer	43
2.6.1 Overzicht van de begrotingsuitvoering 2007-2008	43
2.6.2 Voorlegging en controleverklaring	47
2.6.3 Bijzondere controleresultaten	48
2.6.4 Conclusies DAB.....	54
2.7 Vlaamse openbare rechtspersonen	55
2.7.1 Overzicht van de rekeningen 2008.....	55
2.7.2 Rekeningvoorlegging en controleverklaring.....	66
2.7.3 Bijzondere controleresultaten	68
2.7.4 Conclusies VOR's.....	85
2.8 Controle van de algemene rekeningen 2008	86
2.8.1 Inleiding	86
2.8.2 Uitvoeringsrekening van de begroting	86
2.8.3 Rekening van de thesaurie	90
2.8.4 Rekening van de vermogenswijzigingen	90
2.8.5 Conclusies	91
3 Thematisch financieel onderzoek.....	92
3.1 Vlaams Fiscaal Platform: inning van de leegstandsheffing bedrijfsruimten	92
3.1.1 Inleiding	93
3.1.2 Organisatiebeheersing en -structuur	95
3.1.3 Inkohiering, inning en invordering van de LSB	99
3.1.4 Bezwaarschriftbehandeling.....	106
3.1.5 Invoering en gunning van het VFP	110
3.1.6 Samenwerking met RO en gemeenten.....	121
3.1.7 Algemene conclusies.....	122

3.1.8	Aanbevelingen	123
Bijlage 1	Modulaire opbouw VFP	124
Bijlage 2	Begrotingsallocatie van de kredieten voor het VFP	125
Bijlage 3	Interne kosten VFP (op jaarbasis) (2009)	127
3.2	Jaarverslagen van de Vlaamse openbare rechtspersonen	128
3.2.1	Inleiding	128
3.2.2	Referentiekaders	130
3.2.3	Publicatie van het jaarverslag	133
3.2.4	Inhoud van het jaarverslag	136
3.2.5	Kwaliteit van het jaarverslag	141
3.2.6	Conclusies en aanbevelingen	143
3.3	VFLD: coördinatie met entiteiten voor de dossierafhandeling	145
3.3.1	Lange betalingstermijnen	145
3.3.2	Antwoord van de minister	145
3.3.3	Conclusie	146
3.4	Defiscalisering van het wetenschappelijk onderzoek in het UZ Gent	147
3.4.1	Onderzoek	147
3.4.2	Maatregel	148
3.4.3	Opbrengst en boekhoudkundige verwerking	149
3.4.4	Toepassingsgebied	150
3.4.5	Besteding van de middelen	151
3.4.6	Besluit	151
3.4.7	Aanbevelingen	152
3.4.8	Antwoord van de minister	152
3.5	Controle van het voorraadbeheer van geneesmiddelen bij OPZC Geel, OPZC Rekem en UZ Gent	153
3.5.1	Inleiding	153
3.5.2	Systeembeschrijving	154
3.5.3	Steekproef	161
3.5.4	Conclusies	162
3.5.5	Aanbevelingen	162
3.5.6	Antwoord van de ministers	163
3.6	Vlaams Zorgfonds: thesaurie- en vermogensbeheer	164
3.6.1	Inleiding	164
3.6.2	Beleggingspraktijk	166
3.6.3	Rapportering	170
3.6.4	Conclusie	170
3.6.5	Aanbevelingen	170
3.7	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie: Line Extensions	171
3.7.1	Inleiding	171
3.7.2	Onderzoek	172
3.7.3	Gescheiden boekhouding – afbakening van line extensions	172
3.7.4	Opbrengstencontracten	173
3.7.5	Kostencontracten	174
3.7.6	Volledigheid van kosten en opbrengsten	174
3.7.7	Organisatie van de Afrekening-fuiven	175
3.7.8	Besluit	175
3.7.9	Aanbevelingen	176

3.8	VDAB: aanwending tewerkstellingspremies 50+	177
3.8.1	Inleiding	177
3.8.2	Reglementair kader	178
3.8.3	Aantal aanvragen.....	179
3.8.4	Bereik van de premie.....	180
3.8.5	Budgetopvolging	181
3.8.6	Conclusies	184
3.8.7	Aanbevelingen	185
3.9	FIVA: aanrekening op de vastleggingsmachtigingen.....	186
3.9.1	Inleiding	186
3.9.2	Organisatie van de extracomptabele opvolging en rapportering	187
3.9.3	Toewijzing van de uitbetalingen aan de vastleggingen	187
3.9.4	Openstaande vastleggingssaldi.....	187
3.9.5	Conclusie	188
3.9.6	Aanbevelingen	188
3.9.7	Antwoord van de minister	188
3.10	Afdeling Operationeel Waterbeheer van de VMM: boekhoudkundige verwerking van aankoopfacturen.....	189
3.10.1	Situering van het onderzoek	189
3.10.2	Procedures	190
3.10.3	Ontvangst van de facturen.....	191
3.10.4	Goedkeuring van de facturen	191
3.10.5	Boekhoudkundige registratie van de aankoopfacturen.	192
3.10.6	Periodetoerekening van de facturen.....	193
3.10.7	Opvolging van ontvangen facturen	193
3.10.8	Registratie van de investeringsfacturen in de afschrijvingsmodule	194
3.10.9	Betalingen.....	194
3.10.10	Conclusies	194
3.10.11	Aanbevelingen	195
3.10.12	Antwoord van de minister	195
3.11	Fonds Stationsomgevingen: oneigenlijk gebruik van het intern verzelfstandigd agentschap	196
3.11.1	Oprichting van het fonds.....	196
3.11.2	Vragen bij de verzelfstandiging.....	196
3.11.3	VVM als enige begunstigde	197
3.11.4	VVM als dossierbeheerder	197
3.11.5	Conclusie	198
4	Visumcontrole door het Rekenhof.....	199
4.1	Controlemethodiek.....	199
4.2	Resultaten van de controle 2008	200
4.2.1	Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid en de ministeriële kabinetten	200
4.2.2	Bestuurszaken	200
4.2.3	Financiën en Begroting.....	201
4.2.4	Internationaal Vlaanderen.....	202
4.2.5	Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie	202
4.2.6	Onderwijs en Vorming	203
4.2.7	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	203
4.2.8	Cultuur, Jeugd, Sport en Media	204
4.2.9	Werk en Sociale Economie.....	205

4.2.10	Landbouw en Visserij.....	205
4.2.11	Leefmilieu, Natuur en Energie	206
4.2.12	Mobiliteit en Openbare Werken	207
4.2.13	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed.....	208
4.3	Aanbevelingen	208
5	Kleine gereguleerde subsidies	209
5.1	Controlemethodiek.....	209
5.2	Subsidies voor de VZW's Huis van het Nederlands	209
5.2.1	Onderzoek	209
5.2.2	Subsidieregeling	209
5.2.3	Controleresultaten	210
5.2.4	Conclusies	212
5.2.5	Aanbevelingen	213
5.2.6	Antwoord van de minister	213
5.3	Subsidies voor bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw.....	214
5.3.1	Onderzoek	214
5.3.2	Subsidieregeling	214
5.3.3	Controleresultaten	215
5.3.4	Conclusies	216
5.3.5	Aanbevelingen	216
5.3.6	Antwoord van de minister	217
6	Controle van de ontvangsten.....	218
6.1	Inleiding.....	218
6.2	Beleidsdomein Diensten Algemeen Regeringsbeleid	218
6.3	Beleidsdomein Bestuurszaken.....	219
6.4	Beleidsdomein Financiën en Begroting	219
6.5	Beleidsdomein Onderwijs en Vorming	221
6.6	Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media.....	222
6.7	Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie	223
6.8	Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.....	225
6.9	Algemene conclusie.....	226
7	Rekeningen Vlaamse universiteiten	227
7.1	Controle Rekenhof op universiteitsrekeningen	227
7.1.1	Regelgeving en controle	227
7.1.2	Controle van de uitvoering van de begroting	228
7.1.3	Bijzondere controleresultaten	229
7.1.4	Overzicht van de universiteitsrekeningen 2007	230
7.2	Toepassing door de VUB van de wetgeving op de overheidsopdrachten	233
7.2.1	Onderzoek	233
7.2.2	Richtlijnen en procedures	233
7.2.3	Motivering van de onderhandse procedure	233
7.2.4	Aanvraagtermijn.....	234
7.2.5	Rangschikking van de offertes.....	235
7.2.6	Looptijd van de contracten.....	235
7.2.7	Bewijs van borgstelling	235
7.2.8	Conclusies	235
7.2.9	Aanbevelingen	235

7.3	Vlaamse universiteiten en BTW	237
7.3.1	Inleiding	237
7.3.2	Vorbereidingen	238
7.3.3	Overgangperiode	239
7.3.4	Wijzigingen voor de universiteiten	241
7.3.5	Afspraken of rulings met de BTW-administratie	243
7.3.6	Gevolgen	244
7.3.7	Problemen bij de gewijzigde BTW-wetgeving.....	248
7.3.8	Conclusies	250
8	Algemene conclusies van het rekeningenboek	251

Samenvatting

De normering die wordt gebruikt voor de evaluatie van de budgettaire prestaties van de Vlaamse Gemeenschap, steunt op het vorderings-saldo. Dat saldo gebruikt andere aanrekeningsmomenten dan die van de klassieke overheidscomptabiliteit en wordt op geconsolideerde basis opgesteld. Het Rekenhof beschikt op het ogenblik van zijn controle vooralsnog niet over voldoende gegevens om de naleving van de HRF-norm en het verschil tussen het begrotingssaldo of het netto te financieren saldo en het vorderingensaldo te controleren.

Volgens de uitvoeringsrekening 2008, die de uitvoering betreft van de middelenbegroting en titel 1 van de algemene uitgavenbegroting (dus zonder consolidatie met de uitgaven en ontvangsten van de Vlaamse openbare rechtspersonen), heeft de Vlaamse Gemeenschap een negatief begrotingsresultaat geboekt van 1.591,5 miljoen EUR (ontvangsten minus ordonnanceringen). Zij sloot het begrotingsjaar ook af met een kastekort van 1.111,9 miljoen EUR.

De totale schuld is in 2008 gestegen met 34 miljoen EUR. In 2008 is de Vlaamse overheid erin geslaagd heel wat leningen af te lossen, maar het totaal van deze aflossingen was lager dan de stijging van de kasschulden op minder dan één jaar. Het negatieve kassaldo eind 2008 was te wijten aan het Lokaal Pact (aflossingen van leningen van gemeenten met 642 miljoen EUR) en de participaties eind 2008 in Dexia en Ethias (voor telkens 500 miljoen EUR).

2008 toonde ook een groei van de gewaarborgde schuld met 646 miljoen EUR, vooral in het kader van de sociale huisvesting en de nieuwkomer, de Gemeentelijke Holding. Buiten een vrij algemene doelstelling in het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, die stelt dat de Vlaamse Regering zuinig moet omgaan met het verlenen van waarborgen om de verplichtingen beheersbaar te houden, werden voor de gewaarborgde schuld nog geen specifieke doelstellingen of normen opgelegd.

De Vlaamse Gemeenschap inde in 2008 22.599,8 miljoen EUR algemene en toegewezen ontvangsten (exclusief leningopbrengsten). De inningsgraad van de ontvangsten benaderde daarmee in 2008 de begrote bedragen (100,1%).

Op een totaal van 26.066,0 miljoen EUR beleidskredieten ordonnanceerde de Vlaamse Gemeenschap in 2008 24.191,3 miljoen EUR. De aanwending op het totaal van de beleidskredieten bedroeg zodoende 92,8%.

De DAB's vertegenwoordigden in 2008 een budgettaire massa van 1.323,4 miljoen EUR ontvangsten en 1.661,4 miljoen EUR uitgaven. De rekeningencontrole leverde weinig opmerkingen op die aanleiding geven tot een gedetailleerde rapportering aan het Vlaams Parlement. Wel ble-

ken de meeste DAB's een nieuwe rapporteringsvorm te hanteren, die zich niet vertaalde in aangepaste beheersbesluiten.

De budgettaire massa van de VOR's bedroeg in 2008 in totaal 8.615,5 miljoen EUR ontvangsten en 8.873,0 miljoen EUR uitgaven. In tegenstelling tot vorige jaren is het globale uitvoeringssaldo van de VOR's negatief als gevolg van de aanwending van de in het Vlaams Toekomstfonds opgespaarde middelen in het kader van de financieel-economische crisis (participatie van 500 miljoen EUR in de nv Dexia). De rekeningaflegging over 2008 kende nog altijd een grote vertraging: liefst 29 rekeningen werden pas in september 2009 of later voorgelegd aan het Rekenhof. Deze vertraagde voorlegging heeft mede de controle van het Rekenhof en een tijdige rapportering van de controleresultaten in dit boek bemoeilijkt. De rekeningencontrole van het Rekenhof leverde voor een aantal VOR's opmerkingen van uiteenlopende aard op.

De algemene rekening 2008 werd tijdig voorgelegd. Bij gebrek aan een antwoord van de minister op zijn opmerkingen erover, kan het Rekenhof een aantal onderdelen van de algemene rekening voorlopig niet afsluiten. Het Rekenhof wijst er andermaal op dat de Vlaamse overheid afwijkt van de wetgeving op de vermogenscomptabiliteit. De vermogensrekening geeft nog geen betrouwbaar beeld bij gebrek aan een regelmatige inventariscontrole.

In het voorliggende boek rapporteert het Rekenhof ook over enkele van zijn recente thematisch financiële onderzoeken:

- Medio 2008 werd het Vlaams Fiscaal Platform operationeel als informaticaplatform voor de Vlaams fiscale heffingen. Het Rekenhof onderzocht de inning langs dat platform van de leegstandsheffing bedrijfsruimten door de Vlaamse belastingdienst in 2008. Het constateerde dat de dienst blijk geeft van een degelijke organisatiebeheersing en de heffingen vrij efficiënt boekt en int, al geeft de rapportering geen precies beeld van zijn werking. De inning kende aanvankelijk vertragingen die tijdelijke kastekorten veroorzaakten en de facturatie van het VFP, noch de budgetinschatting en -opvolging verliepen optimaal. De contracttoewijzing voor het VFP geschiedde wel zonder marktconsultatie en het is inmiddels duidelijk dat de kosten voor het VFP de raming sterk zullen overschrijden.
- De meeste Vlaamse agentschappen hebben een jaarverslag opgesteld, dat de financiële informatie uit de jaarrekening aanvult en verduidelijkt. Inhoud, vorm en kwaliteit van deze verslagen zijn echter divers doordat het boekhoudbesluit geen inhoudelijke richtlijnen geeft. Ook de controle op de indiening en openbaarmaking van de jaarverslagen schiet nog tekort.
- De uitvoeringstermijn van schadedossiers die langs het Vlaams Fonds voor de Lastendelging worden afgehandeld, blijft lang doordat dit fonds geen vat heeft op de snelheid van de administraties.
- De defiscaliseringsmaatregel bracht het UZ Gent van 2006 tot oktober 2009 2,8 miljoen EUR op. Het UZ kon niet altijd de wetenschappelijke activiteiten van de gedefiscaliseerde onderzoekers staven.

- Het Rekenhof detecteerde enkele gemeenschappelijke verbeterpunten in de wijze waarop de openbare psychiatrische zorgcentra Geel en Rekem en het Universitair Ziekenhuis Gent de voorraad geneesmiddelen in hun centrale apotheek beheren.
- Het Vlaams Zorgfonds beheert zijn thesaurie en vermogen op een vrij degelijke wijze, maar rapporteert niet over de evolutie van de reserves en het rendement sinds de start van de beleggingen.
- De VRT hanteert geen uniform, transparant systeem om commerciële activiteiten als line extensions te classificeren. Hij presenteert de opbrengsten ervan in het jaarverslag niet volgens het kader merchandising en nevenactiviteiten. De contractuele onderbouwing is in een aantal gevallen laattijdig of onvolledig en de controle van de afrekeningen door de omroep blijft soms in gebreke.
- De tijdelijke loonpremie die de werkgever kan bekomen voor de tewerkstelling van 50-plussers, kwam maar geleidelijk in trek. De VDAB rapporteert niet over de verbintenissen die hij in dit kader aanging. Gelet op het nog uitstaande verbintenissenbedrag, zal het betaalkrediet voor 2010 wellicht te beperkt zijn.
- Het Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquicultuursector volgt de aanwending van zijn machtigingen voor de verstrekking van rentesubsidies, kapitaalpremies en leningwaarborgen onvoldoende op, zodat zijn rapportering niet met de werkelijkheid overeenstemt. Dat kan op termijn betalings- en kredietproblemen veroorzaken.
- De afdeling Operationeel Waterbeheer van de Vlaamse Milieumaatschappij beschikt voor de boekhoudkundige verwerking van haar aankoopfacturen niet altijd over gepaste procedures en past de bestaande procedures niet altijd strikt toe.
- Het Fonds Stationsomgevingen blijkt louter te fungeren als tussenschakel om het VVM-aandeel in de herinrichting van stationsomgevingen te financieren met middelen uit de algemene uitgavenbegroting.

In 2008 heeft het Rekenhof de ordonnancerings- en vastleggingen op een selectie van basisallocaties aan een grondige visumcontrole onderworpen. Dat leidde tot de algemene aanbevelingen aan de administratie de kennis van de wetgeving op overheidsopdrachten verder uit te bouwen en meer zorg te besteden aan de volledigheid van de verantwoordingsbundels. Ook een meer doorgedreven interne controle zou het aantal tekortkomingen kunnen beperken.

Buiten zijn visumcontrole voerde het Rekenhof ook a-posterioricontroles uit op de betalings- en vastleggingsdossiers voor enkele kleine geselecteerde subsidies:

- De Vlaamse overheid erkent en subsidieert sinds 2004 acht Huizen van het Nederlands, die anderstaligen moeten oriënteren naar een aanbod Nederlands tweede taal. De subsidiëring van deze huizen vertoont een aantal zwakheden wegens een gebrek aan schriftelijke procedures en functiescheiding, een onvolkomen controle op de intakegegevens en op dubbele subsidiëring en het feit dat de subsidiëring onder twee beleidsdomeinen valt.

- De Vlaamse overheid moedigt landbouwers aan milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden toe te passen met subsidies voor gespecialiseerde centra die op hun vraag helpen bedrijfsontwikkelingsplannen opstellen en begeleiding verstrekken. Hoewel het Agentschap voor Landbouw en Visserij volgens het kaderdecreet bestuurlijk beleid deze subsidies moet beheren, doet het Departement Landbouw en Visserij dat in de praktijk. De gesubsidieerde centra lichten de administratie bovendien vaak laattijdig in.

Het Rekenhof controleerde voorts grondig de ontvangsten via een selectie van ontvangstenartikelen. Het concludeerde dat het rekenplichtig beheer van de ontvangsten vrij degelijk is, ondanks enkele problemen zoals: een ontoereikende interne controle of dossieropvolging, een niet hernieuwd contract, moeizame dwanginvorderingen, een inefficiënte debiteurenboekhouding, onechte derdengelden en een bundeling van ontvangsten die controle bemoeilijkt.

Het Rekenhof heeft bij zijn controle van de jaarrekeningen 2007 van de Vlaamse universiteiten opgemerkt dat bijna alle universiteiten hun limitatieve kredieten overschreden. Bij zijn controle op de jaarrekeningen van de VUB had het bijzondere aandacht voor de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Het concludeerde dat de VUB beschikt over duidelijke procedures en de overheidsopdrachtendossiers doorgaans goed opvolgt. Het Rekenhof heeft ook een onderzoek verricht naar de gevolgen voor de universiteiten van de wijziging van artikel 6 van het BTW-wetboek. Uit dit onderzoek is gebleken dat de wijziging van dit artikel voor de universiteiten grote gevolgen heeft gehad op financieel, boekhoudkundig en administratief-organisatorisch vlak. Ook zorgden de complexe aard van de regeling en de talloze onduidelijkheden daaromtrent voor grote verschillen tussen de diverse universiteiten. Bovendien bracht de invoering van de BTW voor de universiteiten bijkomend werk en extra kosten mee.

1 Inleiding

Het publicatiebeleid van het Rekenhof ten aanzien van het Vlaams Parlement bestaat in een meervoudige communicatiestroom:

- afzonderlijke rapporten in de loop van het jaar met rapportering over belangrijke onderzoeken;
- advies bij de diverse begrotingsrapporteringen (initiële begroting, begrotingsaanpassingen, meerjarenbegroting);
- een activiteitenverslag;
- andere rapporten (bv. over de voortgangsrapportages van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel;
- een rekeningenboek dat alle informatie bundelt over de uitvoering van de begroting van het vorige jaar en de algemene rekening daarover, alsook over onderzoeken met een financiële inslag.

Sinds 2007 legt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, na een inhaalbeweging, de algemene rekeningen weer tijdig voor. Het Rekenhof voltooit momenteel zelf een inhaalbeweging bij zijn controles op deze algemene rekeningen. De implementatie van de nieuwe organisatiestructuur van de Vlaamse overheid heeft sinds 2006 de voorlegging van de rekeningen van verscheidene openbare rechtspersonen vertraagd. Deze vertraging had een impact op de controle van deze rekeningen en van de algemene rekening. Ook bracht de vaststelling van de eindregeling van de begroting van een aantal Vlaamse openbare rechtspersonen problemen mee. De invoering van de nieuwe vereffenningsprocedure *vereffenaar kort* bij de Vlaamse overheid heeft mede de controlewerkzaamheden op de algemene rekening bemoeilijkt. Zoals voor 2007, koos het Rekenhof er andermaal voor alle rekeningen 2008 in één rekeningenboek samen te brengen.

Het eerste luik van dit rekeningenboek geeft de bevindingen weer van de controle op de algemene rekening 2008, de cijfers over de begrotingsuitvoering 2008 en de resultaten van de controle op de rekening 2008 van de Vlaamse openbare rechtspersonen (Vlaamse openbare instellingen en hun rechtsopvolgers) en de diensten met afzonderlijk beheer. Het Rekenhof geeft in dit luik ook een globale benadering van de ontvangstenrealisatie en de kredietaanwending in 2008. Het blijft echter van oordeel dat het in de eerste plaats de Vlaamse Regering zelf toekomt het Vlaams Parlement detailanalyses voor te leggen.

Een tweede luik bundelt de resultaten van enkele thematische financiële onderzoeken die het Rekenhof heeft uitgevoerd. Het overziet ook de resultaten van de visumcontrole, de controle op de kleine gereguleerde subsidies, de controle op een selectie van ontvangsten en de controle op de Vlaamse universiteiten.

Zoals voor 2007, vult de website van het Rekenhof de gegevens in dit rekeningenboek aan met een meer gedetailleerd overzicht van de resultaten van de controle op de rekeningen van de Vlaamse openbare

rechtspersonen, overzichten van de ontvangsten en kredietvorming, lijsten met de aanwendingscijfers van de ordonnanceringskredieten, overgedragen kredieten en gesplitste vastleggingskredieten, alsook overzichten van de begrotingsfondsen.

2 Begrotingsuitvoering 2008

2.1 Vorderingsaldo

Sinds 2003 hanteert de Afdeling Financieringsbehoeften van de Hoge Raad van Financiën (HRF) het ESR 95 als referentiekader voor de evaluatie van de budgettaire prestaties van de gemeenschappen en de gewesten. De HRF- en de ESR-methodologie stellen het begrip vorderingsaldo centraal. Dat saldo wijkt in belangrijke mate af van de bestaande saldi volgens de huidige comptabiliteitsreglementering, zoals het begrotingssaldo of het netto te financieren saldo:

- Het vorderingsaldo steunt op de notie vastgestelde rechten, die de grondslag vormt van de aanrekeningsregels voor macro-economische materies. De huidige comptabiliteitsreglementering rekent echter voor de ontvangsten met de werkelijke inningen en voor de uitgaven met de ordonnanceringsmomenten⁽¹⁾. Daardoor dienen vooral voor de ontvangsten correcties van het aanrekeningsmoment plaats te vinden⁽²⁾.
- De ESR-methodologie gaat uit van geconsolideerde cijfers (van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap én te consolideren Vlaamse openbare instellingen), terwijl het begrotingssaldo alleen het verschil maakt tussen de kasontvangsten en de uitgaven op ordonnanceringsbasis van de Vlaamse Gemeenschap, zonder rekening te houden met resultaten van de DAB's. Het netto te financieren saldo is weliswaar ruimer. Het vermeldt alle financiële tegoeden waarover de Vlaamse Gemeenschap kan beschikken in de vorm van liquiditeiten en tegoeden op rekeningen (inclusief die van DAB's), ongeacht of ze die beheert voor eigen rekening of voor rekening van derden. Het bevat echter niet de saldi van de VOI's.

Het Rekenhof kan op dit ogenblik de naleving van de begrotingsnorm en het verschil tussen het begrotingssaldo of het netto te financieren saldo en het vorderingsaldo moeilijk controleren. Het heeft onvoldoende

¹ Bij ontstentenis van een vermogensboekhouding volgens het systeem van het dubbel boekhouden, blijft in het vorderingsaldo de ordonnanceringsbasis voor de aanrekening van de uitgaven.

² Het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle van het Rekenhof (het Vlaams comptabiliteitsdecreet) voert vanaf zijn inwerkingtreding een boekhouding in met de vastgestelde rechten als basis. Het programmadecreet 2007 heeft echter de inwerkingtreding, die oorspronkelijk voorzien was voor 1 januari 2007, uitgesteld. Het Vlaamse comptabiliteitsdecreet vormt eigenlijk de verdere uitvoering van de algemenebepalingenwet. Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, heeft een koninklijk besluit van 4 mei 2010 ook de inwerkingtreding van de algemenebepalingenwet uitgesteld tot 1 januari 2012. De administratie bereidt momenteel een nieuw ontwerp van comptabiliteitsdecreet voor.

toegang tot de onderliggende gegevens die leiden tot de samenstelling van het vorderingensaldo. De Vlaamse Overheid publiceert voorlopige cijfers over het afgelopen jaar in het begin van het volgende jaar. In april levert het vervolgens cijfers aan de algemene gegevensbank. Die gegevens laten het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) en de HRF toe hun werkzaamheden uit te voeren. Het is uiteindelijk de HRF die in juni of juli een jaarverslag publiceert met een meer concreet resultaat van de naleving van de begrotingsnorm. De onderliggende gegevens, berekeningen en correcties die aan de basis liggen van het gepubliceerde resultaat, worden niet consequent aan het Rekenhof voorgelegd³. Het Rekenhof voert zijn controles uit op andere momenten (na indiening van de algemene rekening en de rekeningen van de VOR's), wat vergelijkingen (rekening houdende met correcties na publicatie van cijfers) bemoeilijkt. Bovendien is de consolidatieperimeter ruimer dan de rekeningen die aan het Rekenhof worden voorgelegd.

De architecten van het ESR hebben de te consolideren instellingen overigens niet ingedeeld volgens juridische criteria, maar classificeerden ze op grond van hun werkelijke intenties en economische realiteit. Dat heeft het voor het Rekenhof niet mogelijk gemaakt in sommige grensgevallen vooraf te weten of deze instellingen al dan niet onder de sector van de overheid zullen vallen.

³ Sinds september 2006 ontvangt het Rekenhof driemaandelijks de briefwisseling van het INR, die het heeft gevoerd met de verschillende actoren, voor de punten waarin een beslissing werd genomen.

2.2 Uitvoering van de begroting van de ministeries van de Vlaamse Gemeenschap in 2008

De onderstaande cijfers beperken zich tot de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap, bestaande uit de dertien ministeries, exclusief de uitgaven en ontvangsten van de diensten met afzonderlijk beheer⁽⁴⁾ en van de Vlaamse openbare rechtspersonen. Deze cijfers geven geen geconsolideerd beeld van alle uitgaven en ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschap.

2.2.1 Begrotingsresultaat op aanrekeningsbasis

De onderstaande tabel vat de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 2008 samen en vergelijkt ze met de cijfergegevens voor 2007⁽⁵⁾. De gegevens steunen op de door het Rekenhof gecontroleerde algemene rekeningen 2007 en 2008⁽⁶⁾.

<i>(in duizenden EUR)</i>						
	2007	2007	% t.o.v. begroting	2008	2008	% t.o.v. begroting
	Begroting	Uitvoering		Begroting	Uitvoering	
ONTVANGSTEN						
- algemeen	21.388.885	21.427.423	100,2%	22.466.062	22.479.095	100,1%
- toegewezen	246.734	267.898	108,6%	103.257	120.684	116,9%
TOTAAL	21.635.619	21.695.321	100,3%	22.569.319	22.599.779	100,1%
UITGAVEN ⁽⁷⁾						
kredieten eigen aan het begrotingsjaar	23.462.277	21.230.410	90,5%	25.551.726	23.732.468	92,9%
– niet-gesplitste kredieten ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾	19.354.707	17.772.208	91,8%	21.319.621	20.257.528	95,0%
– gesplitste ordonnancierskredieten	3.483.343	3.179.917	91,3%	3.765.480	3.366.036	89,4%
– variabele kredieten	624.227	278.285	44,6%	466.625	108.904	23,3%
kredieten overgedragen van het vorig jaar	471.505	426.287	90,4%	514.284	458.817	89,2%
TOTAAL	23.933.782	21.656.697	90,5%	26.066.010	24.191.285	92,8%
RESULTAAT		38.624			-1.591.506	

⁴ Op kasbasis zijn de verrichtingen van deze diensten met afzonderlijk beheer echter wel mee in rekening gebracht.

⁵ De kleine verschillen tussen de cijfers in de tabel en die in andere tabellen zijn te wijten aan afrondingen.

⁶ Het Rekenhof vroeg de minister op 27 april 2010 de algemene rekening aan te passen, rekening houdend met zijn opmerkingen, maar de minister heeft tot heden niet geantwoord. Daarom hanteert het Rekenhof de cijfers uit de oorspronkelijk voorgelegde algemene rekening.

⁷ Beschikbare betaalkredieten.

⁸ Inclusief bijkredieten vorige jaren.

⁹ Het kredietbedrag houdt geen rekening met 403,54 EUR gevraagde aanvullende kredieten in het rekendecreet 2008 door kredietoverschrijdingen.

	2007	2007	% t.o.v. begroting	2008	2008	% t.o.v. begroting
TITEL III						
opbrengst leningen	131.479	0		320.426	0	
aflossing leningen	118.340	108.010	91,3%	760.340	718.322	94,5%

De Vlaamse Gemeenschap heeft in 2008 een negatief boekhoudkundig resultaat geboekt van 1.591.506 duizend EUR. Dit is het resultaat van alle in 2008 geboekte ontvangsten en ordonnancerings (betaalopdrachten).

Het lagere begrotingsresultaat in 2008 is het gevolg van een grotere stijging van de uitgaven dan de ontvangsten ten opzichte van het voorgaande jaar.

Meer informatie over de evolutie van de ontvangsten en uitgaven 2008 is opgenomen in de hoofdstukken 2.4 en 2.5.

2.2.2 Resultaat op kasbasis

Het kasresultaat omvat alle kasverrichtingen van de Vlaamse Gemeenschap, ongeacht het begrotingsjaar waartoe zij behoren. Het is bijgevolg ruimer dan het begrotingsresultaat op aanrekeningsbasis: behalve van de begrotingsverrichtingen, ondergaat het ook de invloed van verrichtingen die budgettair bij het vorige jaar horen, van verrichtingen op orden thesaurierekeningen met kaseffect, doch zonder budgettaire weerslag en van verrichtingen van de diensten met afzonderlijk beheer, die niet financieel, maar wel budgettair gescheiden zijn van de centrale begroting van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Gemeenschap maakt in haar maandelijkse samenvatting van de schatkisttoestand geen volledige uitsplitsing van haar resultaat op kasbasis over deze onderscheiden onderdelen. Sinds 1999 vermeldt zij alleen het gedeelte van de onroerende voorheffing bestemd voor de provincies en de gemeenten, in een afzonderlijke rubriek thesaurieverrichtingen. Herfinancieringen van directe schuld zijn niet in het kasresultaat vervat, aflossingen van de indirecte schuld wel. De onderstaande tabel geeft de evolutie van het netto-kasresultaat over de jaren 2007-2008 weer⁽¹⁰⁾:

¹⁰ Bronnen voor deze cijfers zijn de samenvattingen van de maandelijkse schatkisttoestand in het Belgisch Staatsblad, aangevuld met informatie van de administratie.

(In duizenden EUR)		
	2007	2008
<i>Kasontvangsten</i>	23.056.731	23.563.874
<i>Thesaurie verrichtingen</i>	2.042.373	2.178.047
totaal ontvangsten	25.099.104	25.741.920
%-wijziging	9,40%	2,55%
<i>Kasuitgaven</i>	22.354.286	24.793.466
<i>Thesaurie verrichtingen</i>	2.070.071	2.060.365
totaal uitgaven	24.424.357	26.853.831
%-wijziging	8,81%	9,95%
netto-kasresultaat	674.746	-1.111.911
%-wijziging	35,51%	-264,78%

Het negatieve kasresultaat in 2008 is vooral te wijten aan de toename van de kasuitgaven in 2008. De afwijking tussen het netto-kasresultaat en het begrotingsresultaat is voornamelijk te verklaren door de verhoging op de *lei*⁽¹¹⁾ (1.637.109 duizend EUR) en een daling van de wachtrekening van het Centraal Financieringsorgaan (CFO)⁽¹²⁾ (584.130 duizend EUR) en het negatieve effect van de overname van leningen voor gemeenten en provincies (642 miljoen EUR).

De onderstaande tabel overziet de aflossingen van de schuld op titel III en het effect op het bruto te financieren saldo (BFS). De tabel geeft ook de aflossingen weer die al in het netto te financieren saldo (NFS) vervat zitten en de aflossingen die het FFEU overnam. In het cijfer van de aflossing op titel III houdt de tabel geen rekening met de overname en de onmiddellijke vervroegde terugbetaling van de 642 miljoen EUR leningen van de lokale besturen.

(In duizenden EUR)						
Jaar	NFS	aflossing titel III	BFS	aflossing binnen NFS	FFEU	totale aflossing
2007	674.746	108.010	566.736	134.542	0	242.552
2008	-1.111.911	68.041	-1.179.951	181.265	0	249.306

De onderstaande tabel schetst deze evolutie van het kassaldo voor de jaren 2007 en 2008.

¹¹ De lei bevat de betalingen op kasbasis in het jaar x+1 van de ordonnances met begrotingsaanrekening in het jaar x.

¹² Het betreft de wachtrekening in de kas van de Vlaamse Gemeenschap. Aan de andere kant namen de reserves van het CFO (buiten de kas van de Vlaamse Gemeenschap) volgens de gegevens van de administratie in 2008 af met 24.273 duizend EUR.

	<i>(In miljoen EUR)</i>	
	2007	2008
Stand zichtrekening op 1 januari	-1,1	20,9
Stand rekening derdenbeslag op 1 januari	5,0	5,0
Beleggingen op 1 januari	364,3	904,1
Netto kasoverschot verrichtingen van het jaar	674,7	-1.111,9
Thesaurie- en ordeverrichtingen zonder invloed op het NFS	-5,0	-5,0
Netto afname LT directe schuld (titel III)	-108,0	68,0
Stand zichtrekening op 31 december	20,9	-283,6
Stand rekening derdenbeslag op 31 december	5,0	5,0
Beleggingen op 31 december	904,1	28,6

De evolutie van een positieve kastoestand van 20.884 duizend EUR eind 2007 naar de negatieve kastoestand (of kasschuld op minder dan één jaar) van 283.603 duizend EUR eind 2008, is vooral een gevolg van het Lokaal Pact, waarbij de Vlaamse overheid 642 miljoen EUR leningen van de gemeenten overnam en terugbetaalde. Naar aanleiding van de financiële crisis in het tweede semester van 2008 sprak zij ook de kasreserves aan voor participaties van telkens 500 miljoen EUR in Dexia (langs het Vlaams Toekomstfonds) en Ethias.

De afname van de kasreserves bracht ook een daling van de uitstaande beleggingen met 875.235 duizend EUR mee.

2.3 Evolutie van de schuld van de Vlaamse Gemeenschap

2.3.1 Voorafgaande opmerking

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft niet voldaan aan de decretale rapporteringsverplichting de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement vóór 15 mei een verslag voor te leggen over het kas-, schuld- en waarborgbeheer van het voorafgaande jaar⁽¹³⁾. De minister heeft het verslag voor het jaar 2008 niet voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

2.3.2 Directe schuld

De onderstaande tabel overziet de evolutie van de directe schuld in de periode 2007-2008.

	<i>(In duizenden EUR)</i>	
	2007	2008
Totale uitstaande directe schuld op 31 december	243.866	279
Uitstaande kasschuld op 31 december: korte termijn (< 1 jaar)	0	283.603
Totaal directe schuld op 31 december (inclusief kasschuld)	243.866	283.882

Binnen de begroting vonden 249.306 duizend EUR aflossingen van leningen plaats, waarvan 68.041 duizend EUR onder Titel III. Het gaat om de uitstaande schuld op 1 januari 2008 (243.866 duizend EUR), vermeerderd met 5.719 duizend EUR opnames uit het Investeringsfonds door gemeenten, provincies en de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Sinds 2004 neemt de Vlaamse overheid het debetsaldo van de centralisatierekening van het Investeringsfonds Lokale Besturen (m.b.t. de geprefinancierde trekkingsrechten) in de directe schuld over⁽¹⁴⁾. De decreetgever voorzag daarvoor in een maximumbedrag van 288.000 duizend EUR. In 2008 werd bijkomend 5.718 duizend EUR opgenomen en

¹³ Artikel 21 van het decreet van 7 mei 2004 houdende de bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap.

¹⁴ Op grond van artikel 4 van het decreet van 24 juni 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005.

16.555 duizend EUR afgelost langs titel III¹⁵) van de uitgavenbegroting. Op het einde van 2008 bedroeg het saldo van nog niet afgeloste opnames 279 duizend EUR, zijnde de totaliteit van de directe schuld eind 2008.

Het bedrag van de in 2008 afgeloste leningen is evenwel lager dan de stijging van de kasschuld in 2008.

De totale uitstaande directe schuld (inclusief kasschuld) steeg bijgevolg ten opzichte van 2007 licht tot 283 miljoen EUR in 2008.

2.3.3 Indirecte schuld

De onderstaande tabel geeft de evolutie van de indirecte schuld weer over de jaren 2007-2008.

	(In duizenden EUR)			
	2007		2008	
	K+I	(I)	K+I	(I)
Kunst	2.589		813	
Leefmilieu	0		0	
Watervoorziening (VMW)	0		0	
Gemeenschappelijk vervoer	3162		3016	
Amortisatiefonds (ALESB)				
Huisvesting		1.669.403		1.899.895
Studietoelagen en financieringen		1.316		994
Universitaire sector (Sociale sector)		42.571		38.649
Volksgesondheid (VFBZ)		25.146		22.498
Totaal ¹⁶)	5.751	1.738.436	3.829	1.962.035
Totaal (eigenlijke + oneigenlijke)	1.744.187		1.965.864	

De eigenlijke uitstaande indirecte schuld, waarbij het kapitaal en de interesten volledig ten laste zijn van de Vlaamse Gemeenschap daalde van 5,7 miljoen EUR in 2007 tot 3,8 miljoen EUR in 2008, volledig aan vaste rentevoet.

¹⁵ Zoals het Rekenhof al in zijn verslag over de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2005 (Stuk 20-A (2004-2005) - Nr.1, p. 18) heeft gesteld, geeft de aflossing langs titel III een verkeerd beeld van het NFS (aangezien de aangroei of afname van het NFS in principe dient te corresponderen met de wijzigingen van de directe schuld die wordt afgelost langs titel III) en van de eigenlijke directe schuld (ter financiering van het NFS). Zoals bij eerdere overnames van indirecte schulden in de directe schuld, hadden de aflossingen moeten worden aangerekend op titel I van de uitgavenbegroting.

¹⁶ Totalen op niet-afgeronde bedragen.

De oneigenlijke indirecte schuld, waarvan alleen het geheel of een gedeelte van de interestlasten ten laste vallen van de Vlaamse Gemeenschap, steeg met 223,6 miljoen EUR tot 1.962 miljoen EUR. Dit is in het bijzonder het gevolg van de sterke toename van de leningsmachtiging van het Vlaams Woningfonds waarop het Rekenhof in zijn verslag over de ontwerpbegroting 2008 de aandacht heeft gevestigd⁽¹⁷⁾.

2.3.4 Evolutie van de totale schuld

De totale schuld steeg in 2008 met 34 miljoen EUR.

	<i>(In duizenden EUR)</i>	
	2007	2008
Directe uitstaande schuld	243.866	279
Directe kasschuld (korter 1 jaar)	0	283.603
Eigenlijke indirecte schuld	5.751	3.829
Totale schuld	249.617	283.603

2.3.5 Gewaarborgde schuld

De onderstaande tabel overziet de evolutie van de uitstaande schuld met een gemeenschap- of gewestwaarborg. Die waarborgen dienen in ruime zin te worden begrepen: zij omvatten naast de waarborgen die aan die instellingen zelf worden toegekend ook de waarborgen die het Vlaams Gewest pas in de tweede graad verleent en die in de eerste plaats zijn verstrekt door de Vlaamse openbare rechtspersonen zelf. Ze bevatten ook de waarborgen verstrekt aan naamloze vennootschappen. De lijst vermeldt ook de uitstaande schuld waarvan de Vlaamse Gemeenschap maar een gedeelte van de interestlasten op zich neemt: die van de Universitaire sector (sociale sector), Volksgezondheid (VFBZ), Huisvesting (het VWF) en studietoelagen en financieringen (de Gezinsbond).

	<i>(In duizenden EUR)</i>	
Uitstaand op	31/12/2007	31/12/2008
Economische expansie wetten 17/07/59 en 30/12/70	6.947	4.770
Sociale Huisvesting sociale en middelgrote woningen	653.580	878.898
Scheepskredieten	597	149
VMW	88.152	87.322
Domus Flandria	170.930	156.197
Kind en Gezin	3.687	2.808
VVM	290.061	265.196
VMSW (VHM)	1.605.814	1.658.254
GIMV	0	0
Vlaams Woningfonds	1.632.194	1.899.730
Studieleningen vzw Gezinsbond	1.316	996
Universiteiten (sociale sector)	42.570	38.649
Universitair Ziekenhuis Gent	20.340	38.413
FNSV-lening	0	0

¹⁷ Stuk 16 (2007-2008) – Nr.1, p.6-7.

Uitstaand op	31/12/2007	31/12/2008
Gimvindus	0	0
VFBZ	25.146	22.498
KMDA	3.000	2.500
VIB	6.908	6.604
IMEC	33.297	30.115
SYNTRA	6.411	5.494
VRT	201	40
Subtotaal	3.930.624	4.214.965
Stad Antwerpen – ex Fonds 208	529.386	500.839
Stad Antwerpen - ex Vlaams Financieringsfonds	337.134	274.848
Stad Gent - ex Fonds 208	39.074	26.379
Stad Gent - ex Vlaams Financieringsfonds	1.976	1.277
Gemeentelijke Holding	0	200.000
Subtotaal	907.570	1.003.343
AGION (DIGO)	164.419	178.036
VIPA	634.530	692.926
FIVA	4.423	2.834
VLIF	207.767	169.795
Waarborgfonds Microfinanciering	67	470
NV Waarborgbeheer	228.755	252.101
Subtotaal	1.239.961	1.296.162
Liefkenshoektunnel NV	153.102	140.096
BAM NV	193.170	193.170
NGO's	1.549	1.549
ARKimedesfonds	120.530	120.530
Subtotaal	468.351	455.345
TOTAAL	7.207.035	7.853.483

De gewaarborgde schuld nam in 2008 toe van 7,2 miljard EUR tot 7,8 miljard EUR (+646,4 miljoen EUR). Die stijgingen situeren zich vooral bij de VMSW, het Vlaams Woningfonds, Sociale Huisvesting en Waarborgfonds Microfinanciering. Er wordt sinds 2008 ook een waarborg verstrekt aan de Gemeentelijke Holding, wat ook meespeelt in de stijging van de gewaarborgde schuld.

De waarborgen worden verleend conform Hoofdstuk IV van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer. Artikel 6, §3, daarvan vereist voor het verlenen van een waarborg aan financieringsverrichtingen, indekkingsproducten en specifieke programma's of projecten een decretale machtiging⁽¹⁸⁾.

De administratie verkrijgt de gegevens over de uitstaande gewaarborgde schuld rechtstreeks van de betrokken instellingen. Voor sommige categorieën van waarborgen, zoals de waarborgen die de Vlaamse openbare rechtspersonen verlenen, is het beheer gedecentraliseerd. De centrale administratie kan bij gebrek aan basisinformatie onvoldoende controle uitoefenen op de gerapporteerde gegevens.

¹⁸ Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 4 van het decreet van 5 december 2008 houdende derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2008, dat een waarborg verleent van maximaal 200 miljoen EUR aan de nv Gemeentelijke Holding.

2.3.6 *Interne audit*

De decreetgever heeft de Vlaamse Regering opgedragen een interne audit inzake kas- en schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap te organiseren en te reglementeren⁽¹⁹⁾. Met ingang van 1 juli 2005 heeft de Vlaamse Regering daarvoor een inspecteur van financiën aangesteld. De interne auditor moet jaarlijks binnen de drie maanden na het einde van het begrotingsjaar aan de Vlaamse minister van Financiën rapporteren over de controle- en adviestaken die hij heeft uitgevoerd⁽²⁰⁾. Het Rekenhof heeft deze rapportering bij de administratie opgevraagd, maar er bleek maar een rapportering beschikbaar te zijn tot 2002⁽²¹⁾.

¹⁹ Overeenkomstig artikel 16 van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap.

²⁰ Artikel 18 van het in voetnoot 19 genoemde decreet.

²¹ Ter uitvoering van het decreet van 16 december 1997, dat een gelijkaardige rapporteringsverplichting inhield.

2.4 Centrale middelen en ontvangsten 2008

2.4.1 Ontvangsten 2008

De middelenbegroting 2008 kende twee aanpassingen⁽²²⁾. De onderstaande tabel vergelijkt voor de grote categorieën van ontvangsten de reële inningen in 2008⁽²³⁾ met die in 2007. De cijfers steunen op de ingediende algemene rekeningen. Schijnbare afwijkingen in de totalen zijn te wijten aan afrondingen. De bijlage bij dit boek op de internetpagina van het Rekenhof bevat een uitgebreide tabel met de ontvangsten 2008 per artikel.

Middelen	(In duizenden EUR)				
	Inning 2007	Inning 2008	Aandeel in totaal 2008	Inningsgraad 2008	Evolutie (2007 = 100)
<i>Algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)</i>	21.427.423	22.479.095	99,5%	100,1%	104,9
Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld	16.601.962	17.623.576	78,0%	101,4%	106,2
Andere transfers en dotaties van de federale overheid	338.552	331.116	1,5%	97,6%	97,8
Gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid inclusief nalatigheidsinteressen	4.188.887	4.237.084	18,7%	94,9%	101,2
Gewestbelastingen, eigen inning	82.335	87.142	0,4%	103,5%	105,8
Andere niet-fiscale ontvangsten	215.686	200.177	0,9%	98,6%	92,8
<i>Toegewezen ontvangsten</i>	267.898	120.684	0,5%	116,9%	45,0
Totaal algemene en toegewezen ontvangsten	21.695.321	22.599.779	100,0%	100,1%	104,2
Leningopbrengsten	0	0		0	
Algemeen totaal	21.695.321	22.599.779	100,0%	100,1%	104,2

Het totaal van de ontvangsten bedroeg 22.599.779 duizend EUR. De gebudgetteerde ontvangsten, exclusief de leningopbrengsten, bedroegen 22.569.319 duizend EUR en werden dus met 30,5 miljoen EUR overtroffen (inningsgraad 100,1%). Het geraamde bedrag leningopbrengsten (320.426 duizend EUR) werd niet gerealiseerd.

De inning van de *gedeelde en samengevoegde belastingen* overtroffen daarbij de raming met 246,8 miljoen EUR (inningsgraad 101,4%). De raming van de *nog door de federale overheid geïnde belastingen* werd

²² Decreet van 21 december 2007 houdende de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008, decreet van 23 mei 2008 houdende aanpassing van de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008, decreet van 21 november 2008 houdende tweede aanpassing van de middelenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008.

²³ Een deel van de heffingen die de Vlaamse Gemeenschap invoerde, is niet opgenomen in de middelenbegroting en wordt rechtstreeks op de begroting van de Vlaamse pararegionale instellingen en diensten met afzonderlijk beheer geboekt (bv. Minafonds).

daarentegen niet gehaald (-225,7 miljoen EUR, inningsgraad 94,9%). Het surplus vloeit verder voort uit de *toegewezen ontvangsten* (+17,4 miljoen EUR, inningsgraad 116,9%) en de *gewestbelastingen eigen inning* (+2,9 miljoen EUR, inningsgraad 103,5%). De *andere transfers en dotaties van de federale overheid* (- 8,1 miljoen EUR, inningsgraad 97,6%) en de *andere niet-fiscale ontvangsten* (-2,9 miljoen EUR, inningsgraad 98,6%) werden niet volledig gerealiseerd.

In vergelijking met 2007 zijn de twee belangrijkste inkomstenbronnen, de *gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief de dotatie kijk- en luistergeld* en de *gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid* respectievelijk gestegen met 6,2% en 1,2%. In 2007 bedroegen de groeivoeten nog 6,3% en 8,2%. De sterke groei van die gewestbelastingen is dus in 2008 teruggevallen. Beide categorieën samen besloegen in 2008 96,7% van de middelenbegroting, tegenover 95,8% in 2007. De *gewestbelastingen eigen inning* namen toe met 4,8 miljoen EUR (5,8%). De *andere niet-fiscale ontvangsten* bleven in 2008 vrij stabiel tegenover 2007, maar de *toegewezen ontvangsten* verminderden (-55%), na de sterke stijging in 2007, weer tot iets boven het niveau van 2006. Die beide categorieën maakten samen nog 1,4% van de Vlaamse middelenbegroting uit. De *andere transfers en dotaties van de federale overheid*, 1,5% van de ontvangsten verminderden met 7,4 miljoen EUR (-2,2%).

De onderstaande commentaar gaat verder in op de belangrijkste ontvangstencategorieën.

De aangepaste Vlaamse middelenbegroting 2008 raamde het totaal van de *gedeelde belastingen en de samengevoegde belastingen, inclusief de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld* op 17.376.773 duizend EUR. Die aangepaste raming 2008 bestaat in de Vlaamse middelenbegroting uit de som van twee componenten: de definitieve afrekening voor 2007 en het aangepaste bedrag voor 2008. Omdat de federale stortingen in 2008 bijkomend nog de definitieve afrekening 2006 bevatte (+15,1 miljoen EUR)⁽²⁴⁾ en de federale overheid er bij de opmaak van de initiële rijksmiddelenbegroting 2009 voor opteerde ook de vermoedelijke afrekening 2008⁽²⁵⁾ al in de stortingen van 2008 te verrekenen (+231,7 miljoen EUR), overtroffen de federale stortingen - en dus de gerealiseerde ontvangsten - de Vlaamse ramingen met 246,8 miljoen EUR.

²⁴ Zie vorig rekeningenboek: de overschatting van de aangepaste Vlaamse raming voor 2007 leidde tot een corresponderende onderschatting in 2008.

²⁵ In principe worden de afrekeningen verrekend in het volgende jaar. Omdat de federale overheid in 2007 geen aanpassing van de rijksmiddelenbegroting uitvoerde, vond de definitieve afrekening 2006 pas in 2008 plaats.

(In duizenden EUR)

Middelen	Rijksmiddelenbegroting		Vlaamse begroting		
Gedeelde en samengevoegde belastingen	Raming 2008 (²⁶)	Uitvoering (²⁷)	Aangepaste raming 2008	Inning 2008	Inningsgraad
- Dotatie kijk- en luistergeld (CBI4901)	518.794	527.381	520.373	515.128	99,0%
- Gedeelde belastingen (CBI4921)	11.253.811	11.407.143	11.254.930	11.419.396	101,5%
- Samengevoegde belastingen (CBK4922)	5.619.269	5.689.052	5.601.470	5.689.052	101,6%
Totaal	17.391.873	17.623.576	17.376.773	17.623.576	101,4%

Het werkelijk geïnde bedrag van 17.623.576 duizend EUR, 6,2% meer dan in 2007, stemt overeen met de federale stortingen.

De ontvangsten uit *andere transfers en dotaties van de federale overheid* bedroegen 331.116 duizend EUR, een inningsgraad van 97,6% (raming: 339.184 duizend EUR). Er werden geen ontvangsten gerealiseerd op het artikel JCE4943 (ontvangsten in het kader van het samenwerkingsakkoord 2005-2008 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie).

(In duizenden EUR)

Middelen	Inning 2007	Inning 2008	Inningsgraad 2008	Evolutie (2007= 100)
<i>Andere transferten en dotaties van de federale overheid</i>	338.552	331.116	97,6%	97,8
Ontvangsten van federale middelen in het kader van het samenwerkingsakkoord 2005-2008 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie (JCE4943)	8.420	0	0%	0
Financiering van het universitair onderwijs voor buitenlandse studenten (art. 62 BFW) (CBI4919)	31.824	32.779	100,0%	103,0
Aandeel in de winst van de Nationale Loterij (artikel 62bis BFW) (CBI4922)	36.748	36.777	102,2%	100,1
Ontvangsten voortvloeiend uit art. 35 BFW (te-werkstellingsprogramma's) (CBK4918)	261.560	261.560	100,0%	100,0

De opbrengst van 4.237.084 duizend EUR van de *gewestbelastingen*, nog geïnd door de federale overheid, lag duidelijk lager dan de aange-

²⁶ Wet van 1 juni 2008 houdende de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2008, *BS 10/06/2008* en wet van 13 januari 2009 houdende de Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2009, *BS 19/01/2009*.

²⁷ 166^e Boek van het Rekenhof, Volume I – Commentaar, p. 162.

paste raming van 4.462.787 duizend EUR (inningsgraad 94,9%). Die opbrengst is aangerekend op de volgende artikelen.

<i>(In duizenden EUR)</i>				
Middelen	Inning 2007	Inning 2008	Inningsgraad 2008	Evolutie (2007= 100)
Gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid	4.188.887	4.237.084	94,9%	101,2
Belasting op de spelen en weddenschappen (CBK3603)	19.706	22.887	111,1%	116,1
Belasting op de automatische ontspanningstoestellen (CBK3604)	31.816	32.607	80,3%	102,5
Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken (pro memorie) (CBK3605)	102	127		125,1
Registratierechten (CBK3606)	1.687.364	1.661.449	90,5%	98,5
Hypotheekrechten (CBK3607)	139.661	129.011	88,5%	92,4
Verkeersbelasting op de autovoertuigen (CBK3608)	853.001	845.038	98,0%	99,1
Belasting op de inverkeersstelling (CBK3609)	219.579	221.755	98,2%	101,0
Eurovignet (CBK3610)	76.678	58.391	71,4%	76,2
Schenkingsrechten (CBK5650)	228.106	209.577	85,1%	91,9
Successierechten en recht van overgang bij overlijden (CBK5651)	932.875	1.056.242	105,2%	113,2

Het begin van de crisis, in het tweede semester van 2008, had vooral gevolgen voor de vermogensbelastingen, met uitzondering van de successierechten. De geïnde bedragen stemmen overeen met gewestelijke belastingen die de federale overheid stortte⁽²⁸⁾.

Het procentueel aandeel van deze middelen in de ontvangsten daalde in 2008 tot 18,7%, nadat het van 2004 tot 2007 geleidelijk was gestegen van 17,3% tot 19,3%.

2.4.2 Evolutie 2003-2008

Het Rekenhof wil voorts een beeld geven van de historische evolutie van de ontvangsten sinds de inwerkingtreding van het Lambertmontakkoord. De onderstaande tabellen lopen over de jaren 2003-2008, de grafieken hebben betrekking op de periode sinds het Lambertmontakkoord (2002). Voor meer commentaar op de evolutie in de periode 2002-2007 wordt verwezen naar de vorige rekeningenboeken.

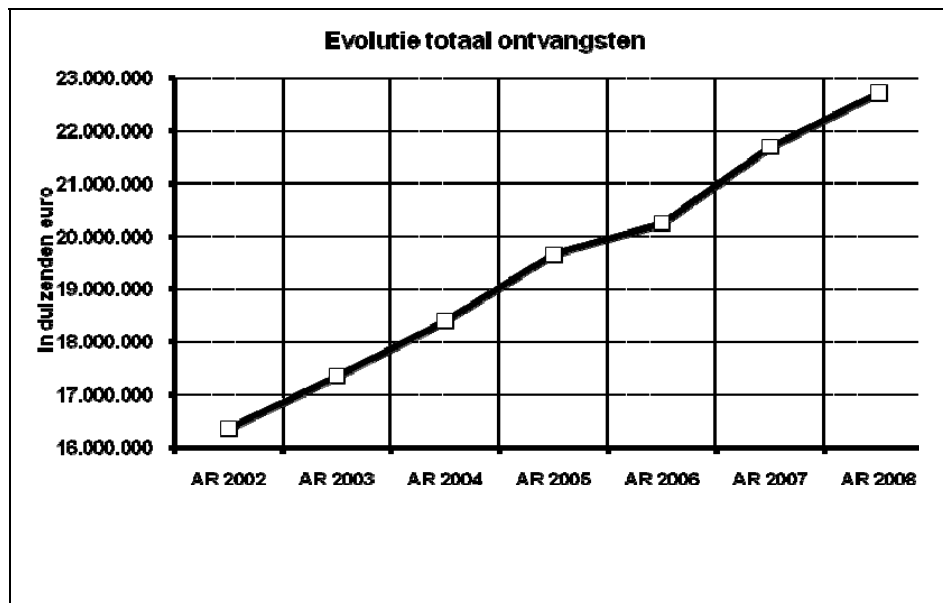
²⁸ 166^e Boek van het Rekenhof, Volume II – Tabel B.7.

De onderstaande tabel vergelijkt de inningen 2003 tot 2008, ingedeeld naar de grote categorieën van ontvangsten.

	<i>(In duizenden EUR)</i>					
Middelen	Inning 2003	Inning 2004	Inning 2005	Inning 2006	Inning 2007	Inning 2008
<i>Algemene ontvangsten (exclusief leningopbrengsten)</i>	<i>17.253.590</i>	<i>18.311.427</i>	<i>19.350.566</i>	<i>20.141.382</i>	<i>21.427.423</i>	<i>22.479.095</i>
Gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief dotatie kijk- en luistergeld	13.822.179	14.214.320	15.094.195	15.613.591	16.601.962	17.623.576
Andere transfers en dotaties van de federale overheid	350.637	503.800	305.553	410.078	338.552	331.116
Gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid	2.795.617	3.183.955	3.587.744	3.869.888	4.188.887	4.237.084
Gewestbelastingen, eigen inning	139.657	88.504	81.150	80.678	82.335	87.142
Andere niet-fiscale ontvangsten	145.500	320.848	281.923	167.146	215.686	200.177
<i>Toegewezen ontvangsten</i>	<i>89.279</i>	<i>84.311</i>	<i>299.068</i>	<i>102.183</i>	<i>267.898</i>	<i>120.684</i>
Totaal algemene en toegewezen ontvangsten	17.342.869	18.395.738	19.649.634	20.243.565	21.695.321	22.599.779
Leningopbrengsten	0	0	0	0	0	0
Algemeen totaal	17.342.869	18.395.738	19.649.634	20.243.565	21.695.321	22.599.779

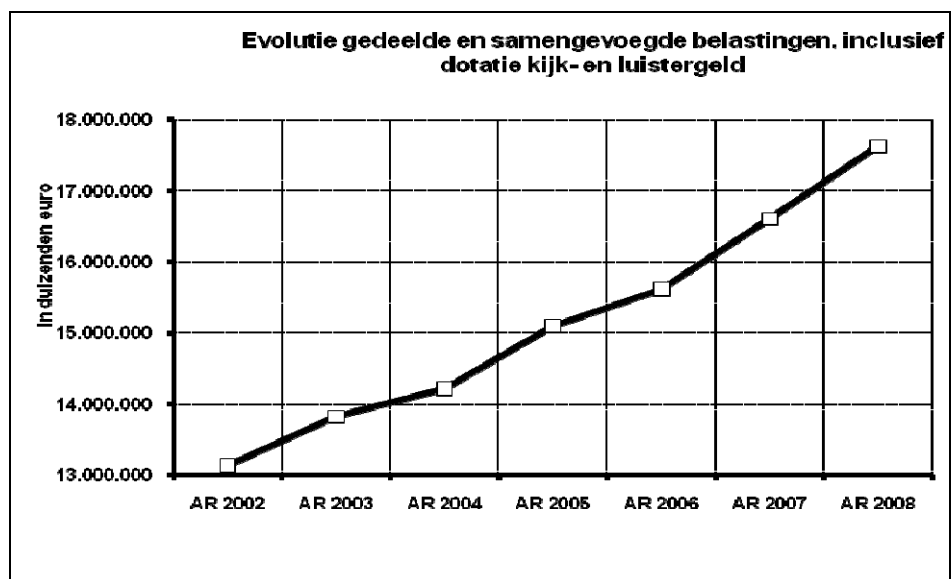
In de periode 2002-2008 realiseerde de Vlaamse overheid geen leningopbrengsten. Zij financierde de lasten van de lopende leningen, zowel de interesten als de vermindering van de schuld, dus volledig met gewone middelen, zij het in het verleden soms ook met eenmalige opbrengsten.

De onderstaande grafiek geeft de evolutie weer van de geïnde totale ontvangsten 2002-2008.



De vergelijking van de inningen 2002-2008 toont een nominale stijging van 38,2%. De groei van de ontvangsten bedroeg ongeveer 6% in de periode 2002-2005, halveerde in 2006 (nog 3%), maar hernam in 2007 (+7,2%).

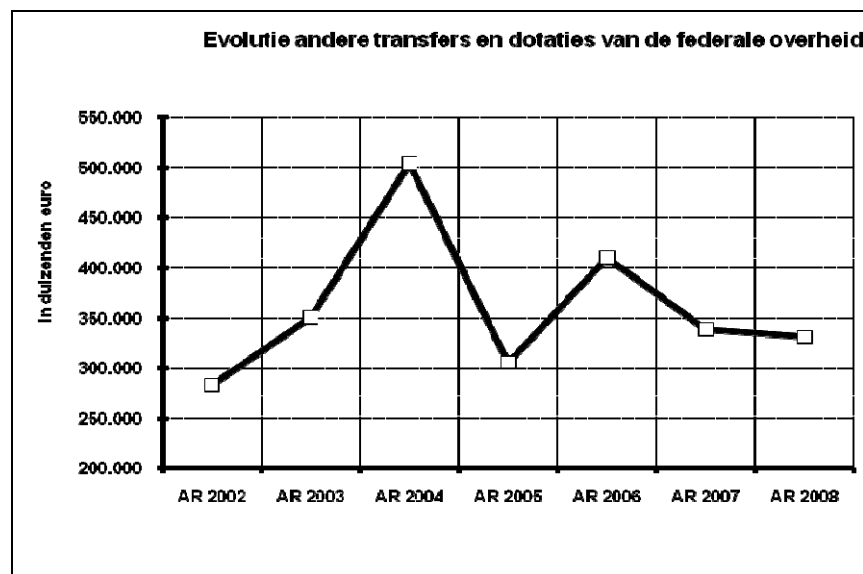
De jaarlijkse stijging van de *gedeelde en samengevoegde belastingen, inclusief de dotatie kijk- en luistergeld*, viel van 5,2% in 2003 terug tot 2,8% in 2004. In 2005 was de stijging 6,2%; in 2006 zakte zij weer tot 3,4%. In 2007 en 2008 waren er opnieuw stijgingen van 6,3% en 6,2%. Die laatste stijging is wel deels het gevolg van het verrekenen van de vermoedelijke afrekening 2008 in de stortingen van 2008.



De overige (kleinere) transfers en dotaties vanwege de federale overheid evolueerden als volgt:

(In duizenden EUR)

Middelen	Inning 2003	Inning 2004	Inning 2005	Inning 2006	Inning 2007	Inning 2008
Andere transfers en dotaties van de federale overheid	350.637	503.800	305.553	410.078	338.552	331.116
Terugstorting van teveel betaalde afcensuren (art. 24.10 – 49.01)	0	14.816		0	0	0
Aandeel van het Vlaamse Gewest in de liquidatie van het Amortisatiefonds voor Leningen voor de Sociale Huisvesting (Alesh, art. 24.10 – 69.01))		138.462		0	0	0
Aandeel van het Vlaamse Gewest in de opbrengst van de Eenmalige Bevrijdende Aangifte (EBA) (art. 24.10 – 69.02)		0	39.254	0	0	0
Aandeel van de Vlaamse Gemeenschap in de verkoop van schoolgebouwen van de Belgische Strijdkrachten in Duitsland (art. 24.10 – 76.02)		1.414		0	0	0
Ontvangsten van federale middelen in het kader van het samenwerkingsakkoord betreffende de (sociale) meerwaarden-economie (art. 52.40 – 49.43 / JCE4943)	13.897	7.098		7.205	8.420	0
Dotatie ter bevordering van het rationeel energieverbruik (art. 81.20 – 49.01)				5.926		
Financiering van het universitair onderwijs voor buitenlandse studenten (art. 62 BFW) (art. 82.20 – 49.19 / CBI4919)	26.717	32.271	28.227	33.930	31.824	32.779
Aandeel in de winst van de Nationale Loterij (art. 62bis BFW) (art. 82.20 – 49.22 / CBI4922)	27.222	48.178	41.903	36.067	36.748	36.777
Ontvangsten voortvloeiend uit art. 35 BFW (tewerkstellingsprogramma's) (art. 83.30 – 49.18 / CBK4918)	282.800	261.560	196.170	326.949	261.560	261.560



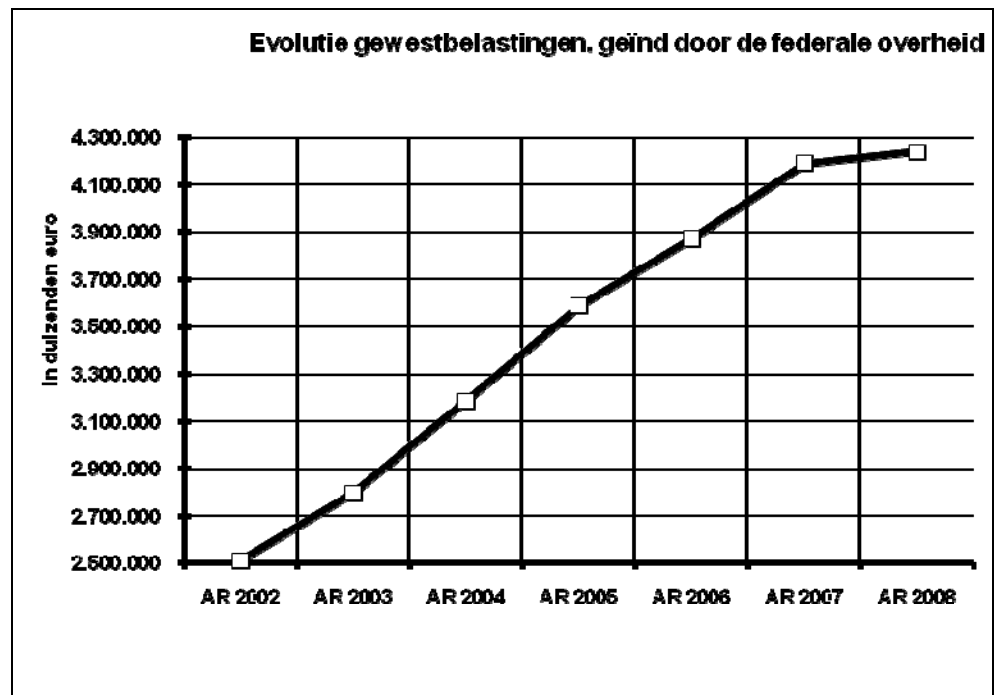
Met uitzondering van een eenmalige transfer en betalingen over de jaren heen, verliep de evolutie normaal.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie 2003-2008 van de inning van de gewestbelastingen.

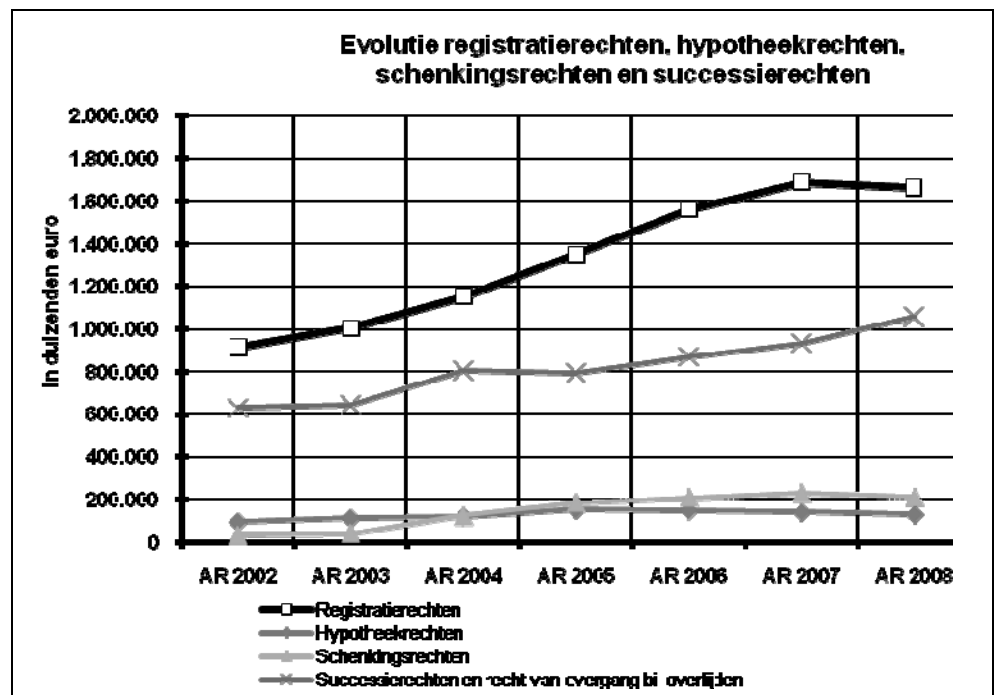
(In duizenden EUR)						
Middelen	Inning 2003	Inning 2004	Inning 2005	Inning 2006	Inning 2007	Inning 2008
<i>Gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid (Progr 83.30/CBK)</i>	2.795.617	3.183.955	3.587.744	3.869.888	4.188.887	4.237.084
Belasting op de spelen en weddenschappen (36.03)	16.596	16.737	19.444	19.031	19.706	22.887
Belasting op automatische ontspanningstoestellen (06.04)	27.265	28.209	28.936	30.896	31.816	32.607
Openingsbelasting op slijterijen en gegiste dranken (36.05)	280	246	173	212	102	127
Registratierechten (36.06)	1.003.187	1.152.265	1.348.911	1.561.236	1.687.364	1.661.449
Hypotheekrechten (36.07)	110.799	119.219	151.430	148.202	139.661	129.011
Verkeersbelasting op de auto-voertuigen (36.08)	736.124	710.106	799.766	769.431	853.001	845.038
Belasting op de inverkeersstelling (36.09)	158.284	163.125	178.694	191.256	219.579	221.755
Eurovignet (36.10)	59.302	68.239	82.200	71.643	76.678	58.391
Schenkingsrechten (56.50)	41.278	122.559	184.878	207.909	228.106	209.577
Successierechten en recht van overgang bij overlijden (56.51)	642.502	803.250	793.313	870.073	932.875	1.056.242
<i>Gewestbelastingen, eigen inning</i>	139.657	88.504	81.150	80.678	82.335	87.142
Heffingen leegstand en verkrotting (decreet 18.12.95) (art. 24.10 - 36.01 / CEC3601)	12.637	4.177	3.134	1.974	2.471	3.043
Kijk- en luistergeld (gemeenschapsbelasting) (art. 82.10 - 07.01)	718	0	0	0	0	
Kijk- en luistergeld (gewestbelasting) (art. 83.10 - 07.01 / CEJ3702)	1.348	4.367	328	75	52	32
Onroerende voorheffing (art. 83.10 - 37.01 / CEJ3701)	124.604	79.959	77.688	78.629	79.812	84.067
Totaal gewestbelastingen	2.935.274	3.272.459	3.668.895	3.950.566	4.271.222	4.324.226

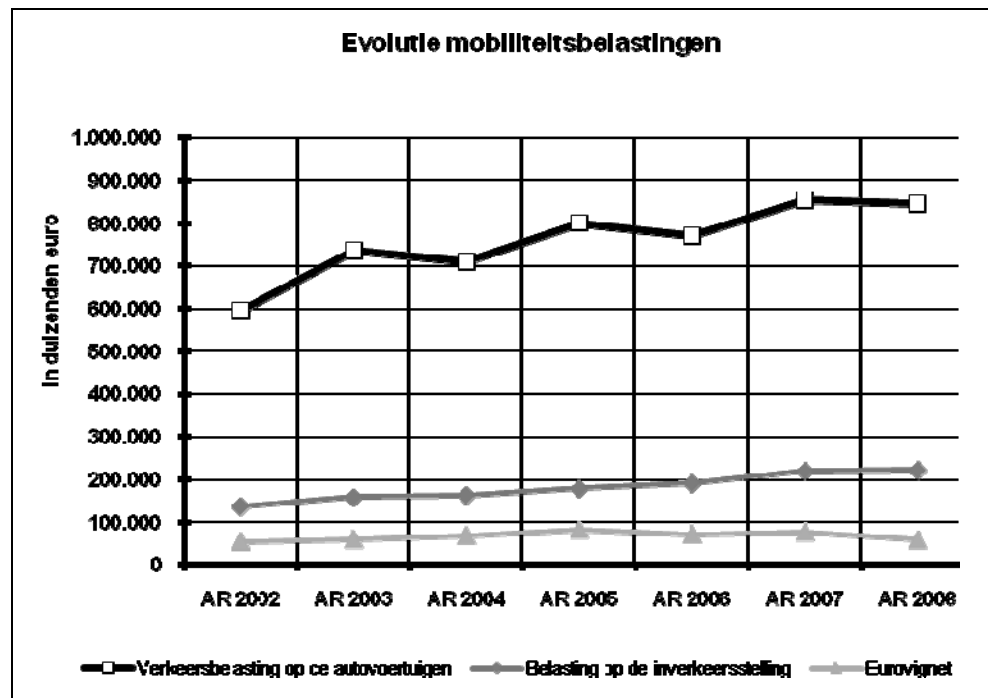
De categorie *gewestbelastingen, geïnd door de federale overheid*, omvat de belastingen waarover de Vlaamse overheid naargelang het geval zelf regels kan bepalen over grondslag, tarief en vrijstellingen. De inning vindt nog federaal plaats. De categorie *gewestbelastingen, eigen inning*, bevat de belastingen waarvan de Vlaamse overheid de opbrengst zelf int.

De stijging van de opbrengst van de *gewestbelastingen, nog geïnd door de federale overheid*, zette zich van 2003 tot 2007 door, al werden geen bijkomende belastingen meer aan de gewesten toegewezen. De groei was significant. De opbrengsten namen van 2002 tot 2007 (nominaal) toe met 66,8%. In 2008 is die groei echter afgezwakt.



De onderstaande grafiek geeft een overzicht van de evolutie 2002-2008 van die belastingen.

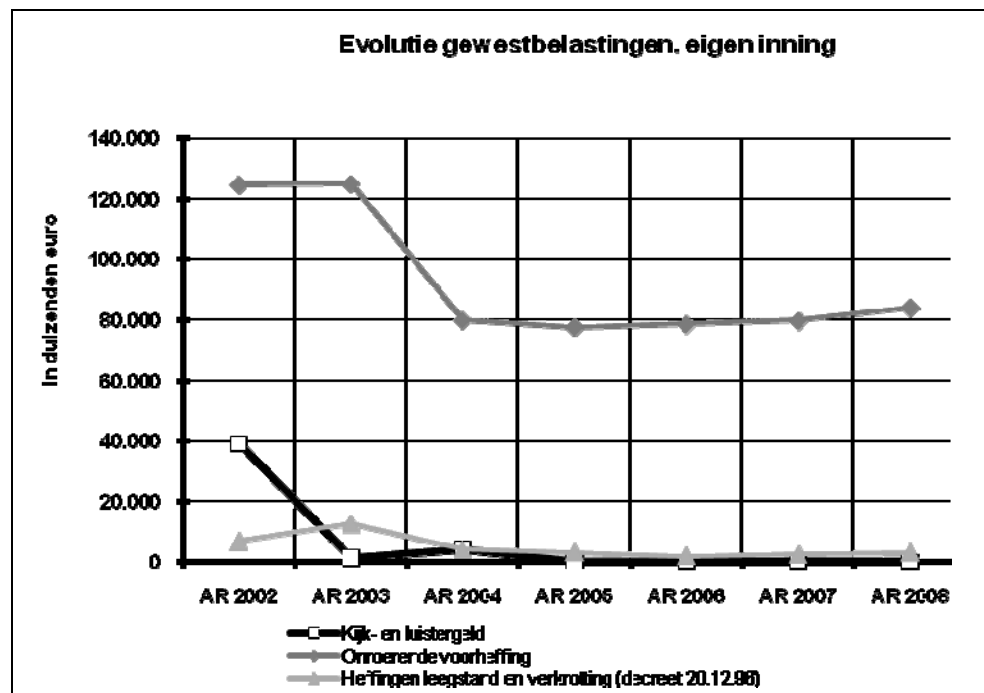




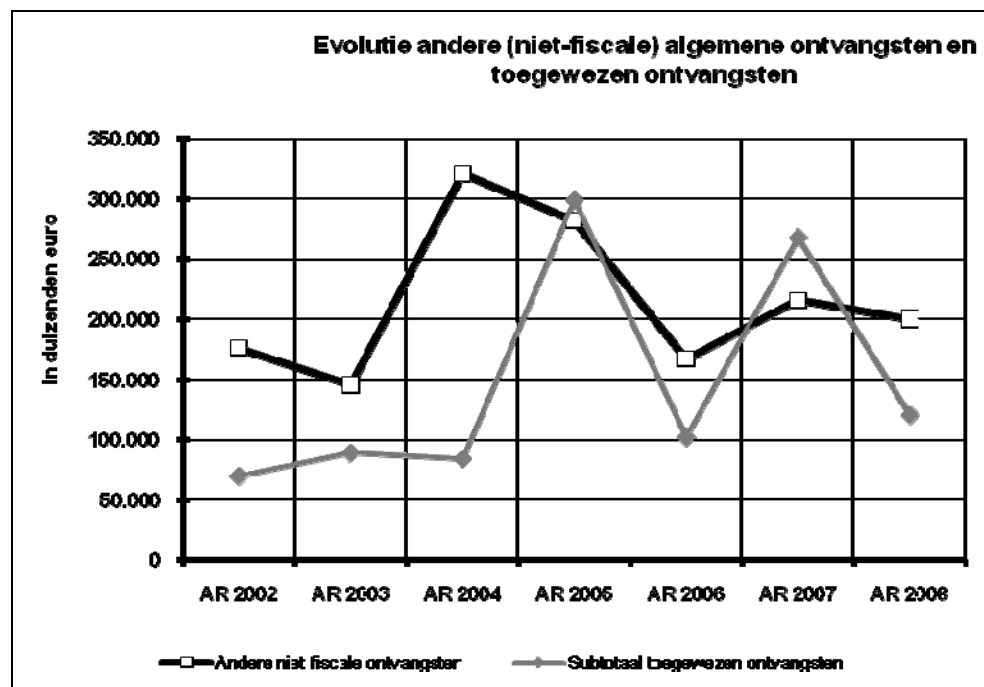
De gewestbelastingen die de Vlaamse overheid zelf int, brachten steeds minder op. De lagere opbrengst in 2004 en daarna is het gevolg van het beleid (fiscale stimuli in de onroerende voorheffing, afschaffing van het kijk- en luistergeld), maar ook van moeilijkheden in het verleden bij de vestiging en inning van de heffingen leegstand en verkrotting. De gevolgen van het decreet van 7 mei 2004 werden pas vanaf 2006 zichtbaar. In 2007 en 2008 nam de opbrengst van de leegstandsheffing ⁽²⁹⁾ (leegstand en verkrotting woningen) opnieuw lichtjes toe.

De onderstaande grafiek geeft een overzicht van de evolutie 2002-2008 van die belastingen.

²⁹ De leegstandsheffing voor de bedrijfsruimten is opgenomen onder de toegewezen ontvangsten (Pr. 62.10, art. 36.90 / NDD3690) en komt toe aan het Vernieuwingsfonds (raming 2008: 4.000 duizend EUR, inning 2008: 3.544 duizend EUR).



De andere algemene (niet-fiscale) ontvangsten en de toegewezen ontvangsten maken slechts een klein deel uit van de middelenbegroting (respectievelijk 0,9% en 0,5%). De onderstaande grafiek toont de evolutie van die gerealiseerde ontvangsten.



De jaarlijkse toename van de belangrijke ontvangstencategorieën zorgde ervoor dat de Vlaamse Regering de schuld verder kon afbouwen én beperkte nieuwe initiatieven kon nemen.

2.5 Centrale uitgaven 2008

2.5.1 Ordonnanceringen

De onderstaande paragrafen schetsen de evolutie van de ordonnanceringskredieten en de aanrekeningen voor het jaar 2008.

2.5.1.1 Kredieten lopend jaar

De kredieten voor de ordonnanciering van uitgaven kunnen worden onderverdeeld in niet-gesplitste kredieten (initiële kredieten en bijkredieten vorige jaren), (gesplitste) ordonnanceringskredieten en variabele kredieten. De *niet-gesplitste kredieten* (NGK), eigen aan het begrotingsjaar, resulteren uit de initiële begrotingskredieten, de aangepaste begrotingskredieten, een aantal fusioneerbare overdrachten⁽³⁰⁾ en transfers binnen de begroting.

In de loop van het jaar worden in de aanpassingsbladen ook *bijkredieten vorige jaren* (BVJ) gestemd, die dienen voor de ordonnanciering van uitgaven van vorige jaren. Ze gedragen zich als gewone niet-gesplitste kredieten en zijn dus maar eenmaal overdraagbaar.

De *(gesplitste) ordonnanceringskredieten* (GOK) omvatten zowel de nieuw toegestane ordonnanceringskredieten op grond van de oorspronkelijke begroting en de aanpassingsbladen, als de overgedragen ordonnanceringskredieten van het vorige begrotingsjaar⁽³¹⁾.

De *variabele kredieten* (VK) bestaan enerzijds uit de ongebruikte kredietsaldi op het einde van het vorige jaar en anderzijds uit de nieuwe ontvangsten toegewezen aan die kredieten. Ook hier zijn transfers mogelijk.

Ten slotte is er een onderscheid tussen de kredieten eigen aan de beleidsuitvoering (de som van de bovenstaande kredieten (titel I)) en de kredieten voor de aflossing van de schuld van de Vlaamse Gemeenschap (titel III).

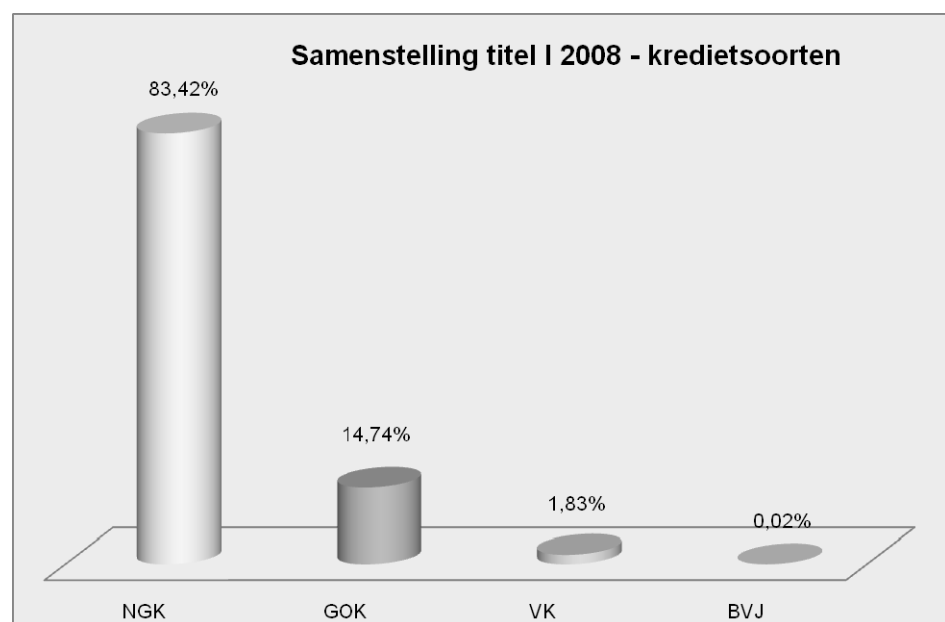
³⁰ In afwijking van artikel 34 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Deze overdrachten zijn in feite afkomstig van het vorige begrotingsjaar, maar worden samengevoegd met de kredieten van het lopende jaar. De NGK overgedragen van het vorige begrotingsjaar (gewone overdrachten in kader van artikel 34) worden niet samengevoegd met de kredieten van het lopende jaar en maken daarvan dus geen deel uit. Ze worden afzonderlijk gecomptabiliseerd.

³¹ De overdrachten zijn uitzonderingen die de decreetgever op grond van artikel 35, §1, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit machtigt in de begroting en fusioneert met de voor dat jaar gestemde kredieten. Ook voor deze kredieten zijn transfers mogelijk.

(In duizenden EUR)

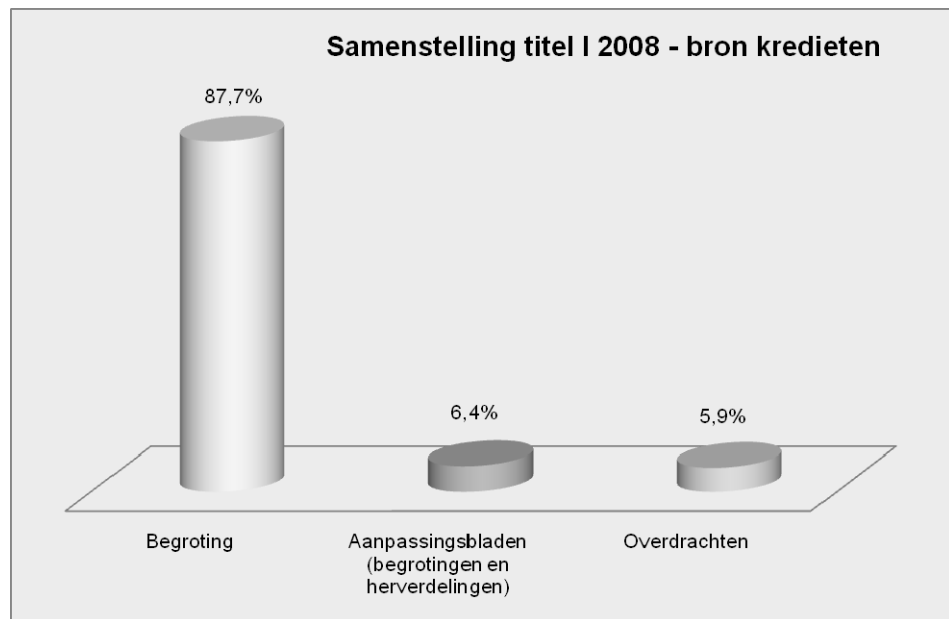
2008-cijfers algemene rekening						
Kredietsoort	Begroting	Aanpassings- bladen	Overdrachten	Herverdelingen	Herverdeling FFEU	Totaal
NGK	18.734.724	1.405.253	1.065.953	81.807	26.855	21.314.592
GOK	3.673.875	91.339	107.223	-80.103	-26.855	3.765.480
VK	0	120.684	345.942	0	0	466.626
BVJ	0	4.898	132	0	0	5.030
TOTAAL TITEL I	22.408.599	1.624.174	1.519.250	1.704	0	25.551.727
TITEL III NGK aflossing schuld	118.340	642.000	0	0	0	760.340

De onderstaande diagrammen tonen de samenstelling van het totale krediet van het lopende jaar per kredietsoort en –bron.



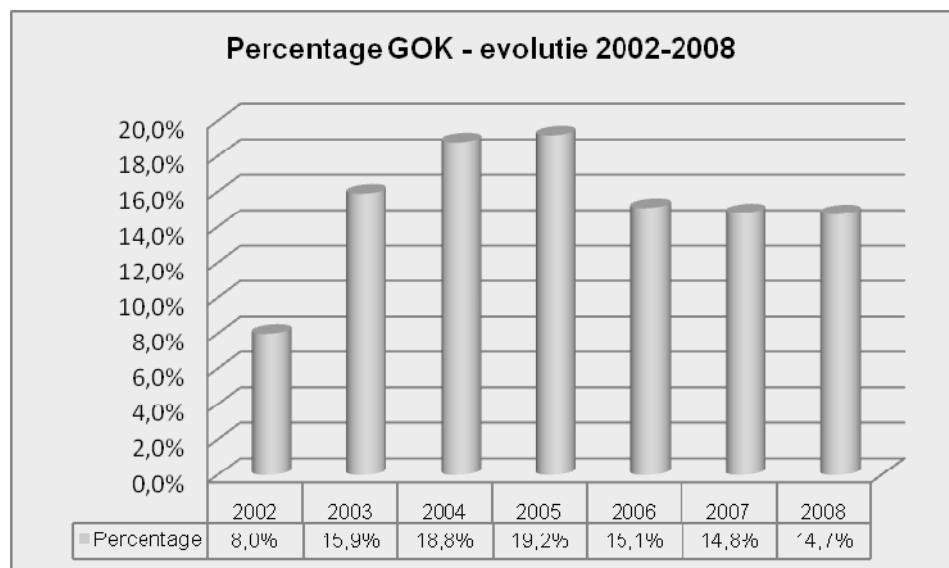
Ten opzichte van 2007 zijn er geen grote schommelingen in de samenstelling van de kredieten. Het belang van de BVJ is afgenomen na een sterke toename in 2007, maar in het totaal van de kredieten blijven de BVJ marginaal. Het aandeel van de variabele kredieten is eveneens gedaald, maar ook deze kredieten vertegenwoordigen maar een klein deel van de Vlaamse begroting.

Opmerkelijk is de sterke toename van de kredieten voor de aflossing van de schuld. Zij namen ten opzichte van 2007 toe met factor 6,4. In vergelijking met het totaal van de kredieten van titel I bedraagt die toename echter maar 2,98%.



In vergelijking met 2007 daalde het aandeel van de initiële begroting van 91,2% naar 87,7%. Zoals verwacht, compenseerde een gelijkaardige stijging van de aanpassingsbladen dat (van 2% naar 6,4%). De impact van de overgedragen en samengevoegde kredieten bedroeg in 2008 5,9%, tegenover 6,7% in 2007. Deze kredieten vormen een uitzondering op de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en betreffen voornamelijk inkomens- en kapitaaloverdrachten binnen de institutionele groep Vlaamse overheid en haar instellingen (o.a. dotaties aan VOR's).

De trend van dalende GOK zette zich in 2008 niet verder door, het aandeel van de GOK bleef vrijwel gelijk aan dat van 2007, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek:



In 2008 legde de Vlaamse overheid 72 herverdelingsbesluiten aan het Rekenhof over. Daarvan was er één besluit met herverdelingen naar het

Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU). Meestal ging het om decretale kredietherverdelingen die steunden op begrotingsbepalingen die herschikkingen over de programma's heen mogelijk maakten. Daarbuiten waren er gewone herverdelingen, waarbij kredieten konden worden herschikt op grond van artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit binnen de decretaal vastgestelde programmagrenzen. De voorgelegde herverdelingen werden door het Rekenhof aanvaard.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de begrotingsuitvoeringen 2008, met een correctie voor het FFEU. Deze correctie werd bekomen door de basisallocatie van het FFEU niet in de berekening te betrekken en alleen de *eigenlijke begrotingsbasisallocaties* in aanmerking te nemen. De herverdelingen in min vanuit deze eigenlijke basisallocaties naar de basisallocatie van het FFEU werden *teruggedraaid*, zowel voor de NGK als de GOK. Dat leverde de kredieten voor de herverdeling naar het FFEU op en een realistischer beeld van de aanwendingspercentages.

	(In duizenden EUR)		
Kredietsoort	Totaal krediet zonder FFEU	Geordonnanceerd	Gebruiksgraad
2008 - cijfers algemene rekening			
NGK	20.829.870	19.796.443	95,0
GOK	3.792.335	3.366.036	88,8
VK	466.626	108.905	23,3
BVJ	5.030	3.350	66,6
TOTAAL TITEL I	25.093.860	23.274.733	92,8
TITEL III NGK aflossing schuld	760.340	718.323	95,0

De aanwendingspercentages zijn vergelijkbaar met die van 2007, behalve die van de variabele kredieten, die daalden van 44,6% naar 23,3%. Zoals al gesteld, is deze kredietmassa echter marginaal.

Overgedragen kredieten

De onderstaande tabel toont het gebruik van de overgedragen ordonnanceringskredieten in 2008.

			(In duizenden EUR)
Kredietsoort	Totaal krediet	Geordonnanceerd	Gebruiksgraad
2008 - cijfers algemene rekening			
NGK	510.296	455.396	89,2
BVJ	3.988	3.421	85,8
TOTAAL	514.284	458.817	89,2

De kredieten namen relatief sterk toe ten opzichte van 2007. Het totale aanwendingspercentage bleef ongeveer gelijk.

2.5.2 Vastleggingen en vastleggingsmachtigingen

Kredieten voor werken of leveringen met een uitvoeringstermijn van meer dan twaalf maand, kunnen worden gesplitst in een vastleggingskrediet en een ordonnanceringskrediet⁽³²⁾. Het vastleggingsbedrag bepaalt dan het bedrag van de verbintenissen die tijdens het begrotingsjaar mogen worden aangegaan; het ordonnanceringskrediet het bedrag dat daadwerkelijk mag worden betaald in het begrotingsjaar. Een organieke wet kan bovendien toestaan vastleggingen aan te gaan ten laste van een in de wet toegestane vastleggingsmachtiging⁽³³⁾. De controleurs van de vastleggingen moeten het Rekenhof maandelijks op de hoogte stellen van het gebruik van de vastleggingen en vastleggingsmachtigingen⁽³⁴⁾.

Ook bij de variabele kredieten is er sprake van een gesplitst vastleggingskrediet. Het Rekenhof rapporteert in dit rekeningenboek niet over het gebruik van vastleggingen ten laste van niet-gesplitste kredieten⁽³⁵⁾.

2.5.2.1 Gesplitste vastleggingskredieten en variabele kredieten

De gesplitste vastleggingskredieten omvatten de nieuw toegestane kredieten op basis van de oorspronkelijke begroting en de aanpassingsbladen, evenals de overgedragen ordonnanceringskredieten. De overdrachten zijn uitzonderingen die op basis van artikel 35, §1, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit decretaal worden gemachtigd in de begroting en worden gefusioneerd met de voor het betrokken begrotingsjaar gestemde kredieten. Daarbuiten zijn ook transfers mogelijk.

De *variabele kredieten* (VK) bestaan enerzijds uit de ongebruikte kredietsaldi op het einde van het vorige jaar, inclusief mogelijke desaffectaties en annuleringen van openstaande verbintenissen⁽³⁶⁾, en anderzijds uit de nieuwe ontvangsten toegewezen aan die kredieten. Ook hier zijn transfers mogelijk.

De onderstaande tabel toont de samenstelling van de gesplitste vastleggingskredieten voor 2008⁽³⁷⁾.

³² Artikel 7, §2, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

³³ Artikel 45, §4, tweede lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit

³⁴ Artikel 52 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

³⁵ In de praktijk kan ook voor de niet-gesplitste kredieten een afzonderlijke opgave worden gedaan van de vastleggingskredieten (waarvan de bedragen in principe gelijk moeten zijn aan de ordonnanceringskredieten) en de vastleggingen daarop. De algemene rekening noch het ontwerp van rekeningdecreet rapporteren daarover.

³⁶ Verminderen van overgedragen openstaande verbintenissen geven aanleiding tot een verhoging van beschikbaar krediet.

³⁷ Zie voor de variabele kredieten ook punt 2.3.3, Begrotingsfondsen.

<i>(In duizenden EUR)</i>						
	<i>Begroting</i>	<i>Aanpassings- bladen</i>	<i>Overdrachten</i>	<i>Herverdelingen⁽³⁸⁾</i>	<i>Herverdeling FFEU</i>	<i>Totaal</i>
GVK	3.644.526	159.487	113.764	-142.752	-26.855	3.748.170
VK	103.144	5.235	224.709	0	0	333.088

In vergelijking met 2007 stegen de gesplitste vastleggingskredieten met 3,8%. De variabele vastleggingskredieten daalden met 42,2%.

De onderstaande tabel toont de vastleggingen op de vastleggingskredieten.

<i>(In duizenden EUR)</i>			
	<i>Totaal krediet (excl. FFEU)</i>	<i>Vastgelegd</i>	<i>Gebruiksgraad</i>
GVK	3.775.025	3.596.901	95,3%
VK	333.088	128.234	38,5%

Voor een duidelijker beeld van het werkelijke gebruik houden de totalen in de tabel geen rekening met de verdeling naar het FFEU. Ten opzichte van 2007 is het aanwendingspercentage van de gesplitste vastleggingskredieten nagenoeg gelijk gebleven, namelijk van 95,0% naar 95,3%. Voor de variabele vastleggingskredieten is er dan weer sprake van een daling van het vastgelegde bedrag en een daling van de gebruiksgraad van 63,2% naar 38,5%. Maar in 2007 werd een verdubbeling opgetekend van de gebruiksgraad van 35,1% (in 2006) naar 63,2% (in 2007).

2.5.2.2 Vastleggingsmachtigingen

De onderstaande tabel geeft de bedragen weer van de vastleggings- en leningsmachtigingen en hun aanwending. De vastleggingsmachtigingen van sommige DAB's, zoals het VIF, die niet meer centraal worden opgevolgd, komen in de tabel niet meer voor. De gegevens over de aanwending van die machtigingen kunnen in de rekening van betrokken DAB's worden teruggevonden. Meer details over de machtigingen 2008 staan in hoofdstuk 2.6 (controle van de algemene rekeningen 2008).

<i>(In duizenden EUR)</i>		
<i>Jaar</i>	<i>2008</i>	
<i>Machtigingen</i>	<i>Toewijzing</i>	<i>Aanwending</i>
opgevolgd in de boekhouding	3.071.583	2.762.465

Het aanwendingspercentage van 2008 bedraagt 89,9 %.

³⁸ Alleen het nettobedrag van de herverdelingen werd berekend; niet de bedragen binnen de kredietsoort die elkaar compenseren.

2.5.3 Begrotingsfondsen in 2008

De onderstaande paragrafen geven een globaal overzicht van de veranderingen die zich in 2008 bij de begrotingsfondsen voordeden⁽³⁹⁾.

In 2008 werden een aantal nieuwe begrotingsfondsen (her)opgericht, terwijl er voor andere aanpassingen aan hun decretale regeling werden aangebracht. Hieronder volgt daarvan een overzicht.

Nieuwe begrotingsfondsen

- Het *Fonds Terugvordering Salarissen – Centra voor Basiseducatie*, opgericht door artikel 10 van het decreet van 21 november 2008 houdende bepalingen tot aanpassing van de tweede aanpassing van de begroting 2008.
- Het *Fonds ter bevordering van de medisch verantwoorde sportbeoefening*, opgericht door artikel 53, §2, van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening.

Aanpassingen – nieuwe bepalingen

- Het decreet van 21 december 2007 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2008 heeft de bepalingen aangepast die het *Recuperatiefonds Studietoelagen* regelen.
- Artikel 10 van het decreet van 21 november 2008 houdende bepalingen tot aanpassing van de tweede aanpassing van de begroting 2008 heeft het *Fonds voor de Cultuur* omgevormd tot *Fonds voor Kunsten en Erfgoed*.
- Artikel 48 van het decreet van 21 november 2008 houdende bepalingen tot aanpassing van de tweede aanpassing van de begroting 2008 heeft artikel 33 vervangen van het decreet van 6 juli 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2001. De aanpassingen richtten bij elk op 1 januari 2007 bestaand Vlaams ministerie een fonds op voor de aanwending van de terugbetaling van salarissen van personeelsleden in het Vlaams ministerie die andere overheden of vakorganisaties ten laste nemen.

Onderstaande tabel toont voor 2008 zowel voor de vastleggingskredieten als voor de ordonnanceringskredieten een sterke daling, respectievelijk met 42,1% en 25,2%. De aanwending daalde nog meer, respectievelijk met 64,7% en 60,8%. De saldi bleven even groot.

³⁹ De opbouw van de kredieten en de uitvoering van de begroting, zowel wat de ordonnancerings- als de vastleggingskant betreft, werden al behandeld in de bovenstaande paragrafen, bij de variabele kredieten.

	<i>(In duizenden EUR)</i>		
	2006	2007	2008
Variabele vastleggingskredieten			
Beschikbare middelen	473.554	575.467	333.088
Vastleggingen	165.985	363.471	128.234
Saldo op 31 december	307.569	212.404	206.340
Variabele ordonnanceringskredieten			
Beschikbare middelen	506.820	624.227	466.626
Ordonnanceringen	150.492	278.285	108.905
Saldo op 31 december	356.329	345.942	357.721

Bij de saldobepaling van de variabele vastleggingskredieten werd rekening gehouden met een annulatie van de uitstaande vastleggingen.

2.5.4 Conclusies

In vergelijking met 2007 steeg de totale aanwending van 90,5% tot 92,8%. Dat lag vooral aan de gebruiksgraad van de niet-gesplitste kredieten, die steeg van 91,9% tot 95,0%. De aanwending van de gesplitste ordonnanceringskredieten daalde van 90,7% tot 88,8%.

2.6 Diensten met afzonderlijk beheer

2.6.1 Overzicht van de begrotingsuitvoering 2007-2008

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de uitvoering van de begrotingen van de DAB's. Die diensten hebben een zekere autonomie op budgettair vlak, maar geen rechtspersoonlijkheid. Sommige IVA's overkoepelen verschillende DAB's. Zo bestaan de DAB's Schoonmaak en Catering onder de koepel van het agentschap voor Facilitair Management. Over het begrotingsjaar 2008 dienden in de praktijk alleen de diensten met afzonderlijk beheer afzonderlijke rekeningen af te leggen. Het Vlaams Parlement keurt de begrotingen van de DAB's jaarlijks goed.

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de begrotingen en uitvoeringscijfers van de verschillende DAB's voor 2007 en 2008. Het gaat, met één uitzondering, steeds om gecontroleerde cijfers.

De tabel maakt voor de ontvangsten een onderscheid tussen de dotaties en andere inkomsten. Om op het eerste gezicht afwijkende overdracht-bedragen te vermijden, wordt de transfer naar het reservefonds in de kolom uitvoeringscijfers beschouwd als een negatieve ontvangst, met gevolgen voor het totaal van de rubriek andere ontvangsten. Een aanwending van het reservefonds wordt beschouwd als een verhoging van de ontvangsten. Minus de uitgaven, geeft dit een saldo voor het begrotingsjaar dat samen met de overdracht van het saldo van vorige jaren, de overdracht naar het volgende begrotingsjaar oplevert.

Sommige DAB's nemen de transfer naar het reservefonds op aan de uitgavenzijde van hun begroting, andere doen dit niet. Dat heeft als gevolg dat het ene geval het geraamde over te dragen saldo voor toewijzing aan het reservefonds toont en het andere geval het geraamde over te dragen saldo na toewijzing aan het reservefonds. De cijfers zijn die vermeld in de verschillende begrotingen. Voetnoten geven aan in welke gevallen de transfer naar het reservefonds wordt weergegeven aan de uitgavenzijde van de begroting.

Eventuele afwijkingen in de tabel (bijvoorbeeld bij overdrachten van het ene begrotingsjaar naar het andere) zijn te wijten aan afrondingsverschillen.

	2007		2008	
	<i>begroting</i>	<i>uitvoering</i>	<i>begroting</i>	<i>uitvoering</i>
MINAFONDS				
ontvangsten	629.461	631.080	469.251	457.202
dotatie	471.327	491.327	313.541	314.541
andere	158.134	139.753	155.710	142.661
uitgaven	850.614	717.039	605.265	409.554
saldo jaar	-221.153	-85.959	-136.014	47.648
saldo vorige jaren	221.153	220.973	135.014	135.014
overdracht	0	135.014	-1.000	182.662

	2007		2008	
	begroting	uitvoering	begroting	uitvoering
HOGERE ZEEVAARTSCHOOL				
ontvangsten	1.726	1.757	2.095	2.060
dotatie	1.109	1.109	1.391	1.199
andere	617	648	704	861
uitgaven ⁽⁴⁰⁾	2.218	1.860	2.495	2.079
saldo jaar	-492	-103	-400	-19
saldo vorige jaren	492	464	400	361
overdracht	0	361	0	342
LUCHTHAVEN ANTWERPEN				
ontvangsten	6.612	5.800	6.651	7.049
dotatie	4.332	3.436	4.371	4.668
andere	2.280	2.364	2.280	2.381
uitgaven	6.612	5.103	7.265	6.453
saldo jaar	0	697	-614	596
saldo vorige jaren	285	286	983	983
overdracht	285	983	369	1.579
LUCHTHAVEN OOSTENDE				
ontvangsten	13.132	11.705	13.092	12.196
dotatie	7.852	6.985	7.812	6.983
andere	5.280	4.720	5.280	5.213
uitgaven	13.132	10.281	13.079	12.624
saldo jaar	0	1.424	13	-428
saldo vorige jaren	0	5.166	0	6.590
overdracht	0	6.590	13	6.162
VLAAMS INSTITUUT ONROEREND ERFGOED				
ontvangsten	6.163	5.852	7.549	7.047
dotatie	4.566	4.566	6.659	6.461
andere	1.597	1.286	890	586
uitgaven	6.488	5.783	⁽⁴⁰⁾ 8.178	7.376
saldo jaar	-325	69	-629	-329
saldo vorige jaren	885	787	856	856
overdracht	560	856	227	527
VLAAMS INFRASTRUCTUURFONDS				
ontvangsten	479.058	481.820	550.734	538.024
dotatie	435.161	435.161	491.802	491.492
andere	43.897	46.659	58.932	46.532
uitgaven	500.623	456.439	742.393	512.647
saldo jaar	-21.565	25.381	-191.659	25.377
saldo vorige jaren	164.918	164.911	191.659	190.292
overdracht	143.353	190.292	0	215.669
GAASBEEK				
ontvangsten	560	557	769	757
dotatie	400	400	565	565
andere	160	157	204	192
uitgaven	⁽⁴⁰⁾ 567	531	769	743
saldo jaar	-7	26	0	14
saldo vorige jaren	145	144	170	170
overdracht	138	170	170	184
KONINKLIJK MUSEUM VOOR SCHONE KUNSTEN ANTWERPEN				
ontvangsten	3.484	3.462	3.678	3.311
dotatie	2.514	2.514	2.868	2.862
andere	970	948	810	449
uitgaven	3.658	3.167	3.678	3.319
saldo jaar	-174	295	0	-8
saldo vorige jaren	374	378	677	673
overdracht	200	673	677	665

⁴⁰ De transfer naar het reservefonds werd opgenomen aan de uitgavenzijde van de begroting.

	2007		2008	
	begroting	uitvoering	begroting	uitvoering
FONDS FINANCIERING URGENTIEPLAN SOCIALE HUISVESTING				
ontvangsten	35.679	35.679	35.200	35.200
dotatie	35.679	35.679	35.200	35.200
andere	0	0	0	0
uitgaven	35.679	34.659	35.510	31.772
saldo jaar	0	1.020	-310	3.428
saldo vorige jaren	853	853	1.873	1.873
overdracht	853	1.873	1.563	5.301
SCHOONMAAK				
ontvangsten	8.712	8.782	8.907	4.863
dotatie	8.532	8.655	8.727	4.775
andere	180	127	180	88
uitgaven	9.141	8.491	9.642	9.434
saldo jaar	-429	291	-735	-4.571
saldo vorige jaren	429	489	735	780
overdracht	0	780	0	-3.791
ALDEN BIESEN				
ontvangsten	1.054	977	1.037	1.006
dotatie	276	276	280	280
andere	778	701	757	726
uitgaven	1.151	997	(⁴⁰)1.037	1.007
saldo jaar	-97	-20	0	-1
saldo vorige jaren	259	259	239	239
overdracht	162	239	239	238
BIJZONDERE JEUGDBIJSTAND DE KEMPEN				
ontvangsten	0	81	0	0
dotatie	0	0	0	0
andere	0	81	0	0
uitgaven	0	290	0	0
saldo jaar	0	-209	0	0
saldo vorige jaren	0	209	0	0
overdracht	0	0	0	0
BIJZONDERE JEUGDBIJSTAND DE ZANDE				
ontvangsten	0	118	0	0
dotatie	0	0	0	0
andere	0	118	0	0
uitgaven	0	271	0	0
saldo jaar	0	-153	0	0
saldo vorige jaren	0	153	0	0
Overdracht	0	0	0	0
CENTRUM VOOR INFORMATIE, COMMUNICATIE EN VORMING IN DE WELZIJNSSECTOR				
ontvangsten	377	378	438	400
dotatie	362	362	423	366
andere	15	16	15	34
uitgaven	459	454	439	377
saldo jaar	-82	-76	-1	23
saldo vorige jaren	82	201	6	125
overdracht	0	125	5	148
LINKERSCHELDE-OEVER				
ontvangsten	6.147	5.846	6.744	5.996
dotatie	5.597	5.597	5.749	5.749
andere	550	249	995	247
uitgaven	7.682	5.087	7.536	5.163
saldo jaar	-1.535	759	-792	833
saldo vorige jaren	3.120	3.119	3.878	3.878
overdracht	1.585	3.878	3.086	4.711
GRONDFONDS				
ontvangsten	0	1	3.218	3.240
dotatie	0	0	3.215	3.215
andere	0	1	3	25
uitgaven	3.700	2.710	4.655	1.867
saldo jaar	-3.700	-2709	-1.437	1373
saldo vorige jaren	4.145	4.145	1.437	1.436
overdracht	445	1436	0	2809

	2007		2008	
	begroting	uitvoering	begroting	uitvoering
CATERING				
ontvangsten	7.883	7.771	8.366	6.068
dotatie	5.283	5.344	4.631	3.073
andere	2.600	2.427	3.735	2.995
uitgaven	8.307	7.201	9.107	7.448
saldo jaar	-424	570	-741	-1.380
saldo vorige jaren	424	547	741	1.117
overdracht	0	1.117	0	-263
LOODSWEZEN				
ontvangsten	74.095	74.063	80.876	78.474
dotatie	0	0	0	17
andere	74.095	74.063	80.876	78.457
uitgaven ⁽⁴⁰⁾	74.095	71.796	83.158	80.872
saldo jaar	0	2.267	-2.282	-2.398
saldo vorige jaren	116	131	2.398	2.398
overdracht	116	2.398	116	0
Fonds Inschrijvingsgelden Centra Volwasseneneonderwijs				
ontvangsten	0	0	6641	5302
dotatie	0	0	5.289	5.289
andere	0	0	1.352	13
uitgaven	0	0	6.641	2.028
saldo jaar	0	0	0	3274
saldo vorige jaren	0	0	0	0
overdracht	0	0	0	3274
VLOOT				
ontvangsten	48.992	48.706	54.551	54.509
dotatie	29.516	29.501	32.587	32.602
andere	19.476	19.205	21.964	21.907
uitgaven ⁽⁴⁰⁾	51.846	44.949	57.423	45.037
saldo jaar	-2854	3757	-2872	9472
saldo vorige jaren	18.192	18.192	21.948	21.949
overdracht	15.338	21.949	19.076	31.421
WAARBORGFONDS MICROFINANCIERING				
ontvangsten	248	201	248	207
dotatie	248	248	248	248
andere	0	-47	0	-41
uitgaven ⁽⁴⁰⁾	25	0	25	0
saldo jaar	223	201	223	207
saldo vorige jaren	223	223	446	424
overdracht	446	424	669	631
HERSTELFONDS				
ontvangsten	1548	2.313	1783	2.054
dotatie	0	0	0	0
andere	1.548	2.313	1.783	2.054
uitgaven	1.537	781	1.887	1.129
saldo jaar	11	1.532	-104	925
saldo vorige jaren	5.175	5.072	6.707	6.604
overdracht	5.186	6.604	6.603	7.529
ICT				
ontvangsten	58.379	58.379	59.587	59.557
dotatie	58.379	58.379	59.587	59.557
andere	0	0	0	0
uitgaven	51.347	52.047	59.587	53.358
saldo jaar	7.032	6.332	0	6.199
saldo vorige jaren	0	0	6.332	6.332
overdracht	7.032	6.332	6.332	12.531
OVERHEIDSPERSONEEL				
ontvangsten	2.138	1.175	1.936	1.461
dotatie	718	718	729	726
andere	1.420	457	1.207	735
uitgaven	1.602	392	1.613	848
saldo jaar	536	783	323	613
saldo vorige jaren	0	0	536	783
overdracht	536	783	859	1.396

	2007		2008	
	begroting	uitvoering	begroting	uitvoering
TOTAAL				
ontvangsten	1.385.448	1.386.503	1.323.351	1.285.983
dotatie	1.071.851	1.090.257	985.674	979.868
andere	313.597	296.246	337.677	306.115
uitgaven	1.630.467	1.430.328	1.661.382	1.195.135
saldo jaar	-245.019	-43.825	-338.031	90.848
saldo vorige jaren	421.270	426.702	377.035	382.877
overdracht	176.251	382.877	39.004	473.725

2.6.2 Voorlegging en controleverklaring

De onderstaande tabel toont de data van ontvangst van de DAB-rekeningen door het Rekenhof en de data waarop het Rekenhof de controle beëindigd heeft verklaard.

Domein	DAB	ontvangst	CV
BZ	Catering	17.07.09	23.04.10
	Entiteit ICT-beleid	07.07.09	30.03.10
	Overheidspersoneel	07.07.09	23.04.10
	Schoonmaak	17.07.09	23.04.10
IV	Waarborgfonds Microfinanciering	02.07.09	30.03.10
OND	Hogere Zeevaartschool	02.07.09	13.04.10
	Inschrijvingsgelden centra volwassenenonderwijs	02.07.09	13.04.10
WVG	Centrum voor Informatie, Communicatie en Vorming in De Welzijnssector	02.07.09	30.03.10
CJSM	Alden Biesen	02.07.09	30.03.10
	Gaasbeek	02.07.09	30.03.10
	Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen	02.07.09	13.04.10
LNE	Minafonds	07.07.09	30.03.10
MOW	Luchthaven Antwerpen	07.07.09	30.03.10
	Luchthaven Oostende ⁽⁴¹⁾	23.07.09	-
	Vlaams Infrastructuurfonds	07.07.09	06.04.10
	Linkerscheldeover	07.07.09	30.03.10
ROWOE	Loodswezen	03.08.09	13.04.10
	Vloot	07.07.09	30.03.10
	Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed	07.07.09	30.03.10
	Fonds Financiering Urgentieplan Sociale Huisvesting	07.07.09	30.03.10
	Grondfonds	07.07.09	30.03.10
	Herstelfonds	07.07.09	30.03.10

CV = controleverklaring door het Rekenhof

De meeste DAB's dienen hun jaarrekeningen in te dienen vóór 30 april van het jaar volgend op het begrotingsjaar. Het Rekenhof ontving echter alle DAB-rekeningen pas in juli, op die van Loodswezen na.

⁴¹ Voor het begrotingsjaar 2008 gaat het om een niet afgesloten rekening.

2.6.3 Bijzondere controleresultaten

De onderstaande paragrafen geven per beleidsdomein de belangrijkste opmerkingen weer die het Rekenhof naar aanleiding van zijn controle op de rekeningen over 2008 van de DAB's aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft medegedeeld. Het maakt ook telkens melding van de antwoorden van de minister.

Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Aan dit beleidsdomein zijn geen DAB's verbonden.

Beleidsdomein Bestuurszaken

Catering

- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.
- De uitgaven voor 2008 overschreden de ontvangsten, door de doorstorting in 2009 (in plaats van in 2008) van een deel van de dotatie.
- De aansluiting tussen de uitvoeringsrekening van de DAB en de rapportering in de financiële reconciliatiestatens en hun onderliggende rapporten, kon niet worden gemaakt voor de basisallocaties *werkingskosten* en *investeringen*. Een bedrag van 5.379,74 EUR werd zodoende verkeerd aangerekend.
- Er is aansluiting tussen de ontvangsten, maar er zijn voor het begrotingsartikel *eigen inkomsten* verschillen voor de vastgestelde rechten, die leidden tot een verschil in de naar 2009 over te dragen vastgestelde rechten van 1.090,92 EUR.

Entiteit ICT-beleid

- Bij de voorlegging van de rekening heeft de DAB een nieuwe werkwijze gehanteerd, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.

Overheidspersoneel

- Voor de basisallocatie *werkingskosten* sloten de uitvoeringsrekening van de DAB en de rapportering in de financiële reconciliatiestatens en hun onderliggende rapporten niet op elkaar aan.
- Er is aansluiting tussen de ontvangsten, maar er zijn voor het begrotingsartikel *eigen inkomsten* verschillen in de vastgestelde rechten.

Schoonmaak

- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.

- De uitgaven voor 2008 overschreden de ontvangsten, door de doorstorting in 2009 (in plaats van in 2008) van een deel van de dotatie.
- Voor het ontvangstenartikel *eigen inkomsten* sloten de uitvoeringsrekening van de DAB en de rapportering in de financiële reconciliatiestaten en hun onderliggende rapporten niet op elkaar aan. Als gevolg daarvan is ook de overdracht in het kasboek na verdeling eventueel 135,27 EUR te laag.

Beleidsdomein Financiën en Begroting

Aan dit beleidsdomein zijn geen DAB's verbonden.

Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen

Waarborgfonds Microfinanciering

- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.
- De DAB ontving voor 2008 een dotatie van 248.000 EUR. Door een foutieve boeking in Orafin kwam deze dotatie niet in de uitvoeringsrekening van 2008 tot uiting.

Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Aan dit beleidsdomein zijn geen DAB's verbonden.

Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Hogere Zeevaartschool

- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.
- De aansluiting tussen de uitvoeringsrekening van de DAB en de rapportering in de financiële reconciliatiestaten en hun onderliggende rapporten, kon niet worden gemaakt voor de basisallocaties *Personeel*, *Werkingskosten* en *Kapitaaluitgaven*.
- De DAB begroot bepaalde gelden niet. Tot en met 2007 rapporteerde hij deze verrichtingen onder Sectie II, *Verrichtingen voor Orde*. De uitvoeringsrekening 2008 heeft geen sectie II meer, alleen nog een bijlage IV-17 (affectatie wachtgelden) en IV-18 (uitgave van een derdengeld). Over verrichtingen zoals de stage op zee of onderzoeksprojecten rapporteert de HZS dus niet meer volwaardig.
- De begroting van de Hogere Zeevaartschool in de uitvoeringsrekening stemt niet overeen met de decretaal goedgekeurde aangepaste begroting maar betreft de dringende aanpassing die het bestuurscollege op 12 november 2008 besliste.

- De algemeen directeur keurt, samen met de ordonnateur, de eigen onkostennota's voor representatiekosten goed (ongeveer 7.000 EUR in 2008).
- Voor de indienstneming van jobstudenten hanteert de HZS een voorrangsregeling voor kinderen van personeelsleden, in strijd met de circulaire van de Vlaams minister van Bestuurszaken van 10 mei 2007.

Fonds Inschrijvingsgelden Centra voor Volwassenenonderwijs (CVO)

- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.
- Het fonds ontving in 2008 twee dotaties: 5.289.000 EUR en 440.000 EUR. Nochtans bepaalde het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs de dotatie op 6.342.000 EUR.
- Zowel de begrotingsontvangsten als de begrotingsuitgaven in verband met de inschrijvingsgelden werden ruim overschat. De realisatiegraad bedroeg respectievelijk 1% en 30%.
- Het fonds compenseerde ontvangsten en uitgaven met elkaar.
- Het decreet volwassenenonderwijs bepaalt dat het fonds middelen kan toekennen aan CVO's met bepaalde onderwijsbevoegdheden, maar de Vlaamse Regering moet daarvoor nog een uitvoeringsbesluit treffen.

Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

CICOV

- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.
- Voor de basisallocaties *personeel*, *werkingskosten* en *kapitaaluitgaven* sloten de uitvoeringsrekening van de DAB en de rapportering in de financiële reconciliatiestatens en hun onderliggende rapporten niet op mekaar aan.

Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Kasteel van Gaasbeek

- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Waar nodig dient het beheersbesluit te worden aangepast.
- De aansluiting tussen de uitvoeringsrekening en de rapportering in de financiële reconciliatiestatens en hun onderliggende rapporten, kan niet worden gemaakt voor de basisallocatie *werkingskosten*.

- De DAB haalde niet het bezoekerscijfer dat het beleidsplan 2006-2010 heeft vooropgesteld (slechts een stijging in 2008 van 2% in plaats van 10%).
- De uitvoeringsrekening 2008 rapporteert 146.900,67 EUR naar 2009 over te dragen verbintenissen. 62.217,79 EUR ervan betreft vastleggingen van 2007 of vroeger. De DAB zou dit bedrag in 2009 hebben uitgezuiverd.
- Een grafisch bureau voerde in 2008 ongeveer 32.000 EUR opdrachten uit zonder mededinging. Pas in 2009 werd een overheidsopdracht uitgeschreven. De DAB kocht in 2008 ook ongeveer 8.000 EUR audiovisuele apparatuur aan bij een firma zonder beroep op mededinging.
- De inventaris van de vermogensgoederen is niet eenvormig samengesteld en bij de fysieke controle bleek een museumstuk te ontbreken.

KMSKA

- De ontvangstenzijde van de begroting vermeldde 30.000 EUR sponsorgelden, maar de uitvoeringsrekening registreerde daarvoor geen ontvangsten. Dat komt door het afleiden van de sponsorgelden naar het patrimonium (of eigen vermogen). Het Rekenhof noteerde overigens op alle ontvangstenartikelen (met uitzondering van de dotatie) lage realisatiegraden.
- In 2001 wees het Rekenhof al op de ondoorzichtige financiële structuur van het KMSKA door de onduidelijke scheiding tussen de DAB en het patrimonium. Dat is nog steeds het geval.
- Het KMSKA rapporteerde 671.177,68 EUR naar 2009 over te dragen verbintenissen. Sommige ervan gaan terug op oorspronkelijke vastleggingen uit 2004, 2005 of 2006. Het KMSKA zou werken aan een uitzuivering van de over te dragen verbintenissen.
- De steekproefsgewijze controle van de verantwoordingsstukken voor de uitgaven gaf aanleiding tot tal van opmerkingen: vaak ontbrak de bestelbon, regelmatig betaalde het KMSKA pas na ontvangst van een aanmaning door de leverancier, het KMSKA betaalde een factuur die was gericht aan een personeelslid, financiële afspraken zijn onvoldoende geformaliseerd, een formele interne delegatieregeling ontbreekt, bevoegdheidsoverschrijdingen deden zich voor en de regelgeving op de overheidsopdrachten werd niet altijd nageleefd.
- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.
- Voor de basisallocaties *werkingskosten* en *kapitaaluitgaven* sloten de uitvoeringsrekening van de DAB en de rapportering in de financiële reconciliatiestatens en hun onderliggende rapporten niet op mekaar aan.

Landcommanderij Alden Biesen

- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.
- Voor de basisallocatie *werkingskosten* sloten de uitvoeringsrekening van de DAB en de rapportering in de financiële reconciliatiestatens en hun onderliggende rapporten niet op mekaar aan.

Beleidsdomein Werk en Sociale economie

Aan dit beleidsdomein zijn geen DAB's verbonden.

Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Aan dit beleidsdomein zijn geen DAB's verbonden.

Beleidsdomein Leefmilieu en Natuur

Minafonds

- Bij de voorlegging van de rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.
- Tot 2007 rekende de DAB in de uitvoeringsrekening van de begroting de uitgaven aan voor de effectief betaalde bedragen, vanaf 2008 deed hij dat voor de geordonnanceerde bedragen. In 2007 werd uitzonderlijk 635.142,35 EUR geregistreerd als geordonnanceerd, maar nog niet betaald. Dat bedrag kwam niet in de uitvoeringsrekening 2007, noch in die over 2008. Op 31 december 2008 was het begrotingssaldo dus niet correct.

Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Linkerscheldeover

De controle heeft geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

Luchthaven Antwerpen

De controle resulteerde alleen in een boekhoudtechnische opmerking, die het Rekenhof rechtstreeks aan de luchthavencommandant richtte.

Luchthaven Oostende

Tijdens het onderzoek van de rekeningen 2009 van de DAB Luchthaven Oostende werden belangrijke vaststellingen gedaan, die ook gevolgen hebben voor de rekeningen 2005, 2006, 2007 en 2008. Het Rekenhof kan, gelet op de veroordeling van de rekenplichtige op 16 februari 2009 door de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brugge, deze DAB-rekeningen niet afsluiten.

Loodswezen

- Al over de rekeningen 2004 heeft het Rekenhof opgemerkt dat een van de voordelen bij de oprichting van het loodswezen als DAB was dat de activiteit loodsen financieel transparanter zou worden door het voeren van een economische boekhouding. Bepaalde kosten, zoals de huur van gebouwen, logistieke en drukkerijkosten worden echter niet aangerekend omdat de betrokken afdelingen van de Vlaamse Gemeenschap daarover geen afrekeningen opstellen.

Vlaams Infrastructuurfonds

- Bij de voorlegging van de rekening heeft de DAB een nieuwe werkwijze gehanteerd, waarbij hij bijvoorbeeld geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.

Vloot

- Het Rekenhof heeft herinnerd aan zijn opmerking over het uitblijven van een prestatieovereenkomst of protocollen inzake logistieke ondersteuning door bepaalde diensten van de Vlaamse Regering.

Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

FFUSH

- Bij de voorlegging van de rekening heeft de DAB een nieuwe werkwijze gehanteerd, waarbij hij bijvoorbeeld geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.

Grondfonds

- Bij de voorlegging van de rekening heeft de DAB een nieuwe werkwijze gehanteerd, waarbij hij bijvoorbeeld geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.

Herstelfonds

- Bij de voorlegging van de rekening heeft de DAB een nieuwe werkwijze gehanteerd, waarbij hij bijvoorbeeld geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt aanpassingen aan het beheersbesluit.

VIOE

- Bij de voorlegging van zijn rekening hanteerde de DAB een nieuwe werkwijze, waarbij hij bv. geen kwartaalstaten meer opmaakte. Dat vergt echter aanpassingen aan het beheersbesluit.

2.6.4 Conclusies DAB

In 2008 bedroegen de ontvangsten van de diensten met afzonderlijk beheer 1.323,4 miljoen EUR, waarvan 985,7 miljoen EUR dotaties. De DAB's gaven 1.661,4 miljoen EUR uit. Het Minafonds en het Vlaams Infrastructuurfonds namen daarvan samen het overgrote deel voor hun rekening (samen 922,2 miljoen EUR).

De diverse controleresultaten geven geen aanleiding tot een gedetailleerde rapportering aan het Vlaams Parlement. Wel bleken de meeste DAB's bij de voorlegging van de rekening een nieuwe werkwijze te hebben gehanteerd, waarbij zij bijvoorbeeld geen kwartaalstaten meer opmaakten. Dat vertaalde zich echter niet in aangepaste beheersbesluiten.

2.7 Vlaamse openbare rechtspersonen

2.7.1 Overzicht van de rekeningen 2008

Het project Beter Bestuurlijk Beleid heeft in de loop van 2006 belangrijke wijzigingen gebracht in de organisatie van de Vlaamse overheid. Ter uitvoering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid kwamen nieuwe agentschapsvormen tot stand: intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) met en zonder rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijk en privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen (EVA's). Heel wat Vlaamse openbare instellingen (VOI's) blijven echter buiten het toepassingsgebied van het kaderdecreet, en daarbuiten werden zogenaamde *eigen vermogens* met rechtspersoonlijkheid gecreëerd. Daardoor is de diversiteit aan Vlaamse openbare rechtspersonen sinds de hervorming toegenomen. De belangrijkste types zijn:

- VOI van categorie A (VOI A)
- VOI van categorie B (VOI B)
- VOI sui generis (VOI SG)
- IVA met rechtspersoonlijkheid (IVA rp)
- publiekrechtelijk vormgegeven EVA (EVA publ)
- privaatrechtelijk vormgegeven EVA (EVA priv)
- eigen vermogen (EV)

Een specifieke categorie van Vlaamse openbare rechtspersonen zijn de strategische adviesraden (SAR's), opgericht ter uitvoering van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden. Zij zijn niet betrokken bij de uitvoering van het beleid, maar hebben tot taak het Vlaams Parlement, de Vlaamse Regering of de individuele ministers te adviseren over strategische beleidsaangelegenheden.

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de begrotingen en de uitvoeringscijfers van de Vlaamse openbare rechtspersonen voor het jaar 2008.

Het Topstukkenfonds staat niet in de tabel omdat die instelling in 2008 nog geen budgettaire verrichtingen uitvoerde. Het Universitair Ziekenhuis Gent en de openbare psychiatrische zorgcentra Geel en Rekem zijn onderworpen aan de ziekenhuiswetgeving en dienen geen ESR-uitvoeringsrekening voor te leggen. Dat geldt ook voor de privaatrechtelijk vormgegeven EVA's, met uitzondering van de Herculesstichting. De tabel bevat evenmin gegevens over de VOI Gemeenschapsonderwijs. Het Rekenhof kon de controle over de rekeningen van die instelling niet beëindigen bij ontstentenis, sinds 1999, van het gedeelte consolidatie van de scholengroepen. De uitvoeringsrekening van de SERV was in 2008 nog niet het voorwerp van controle door het Rekenhof.

De tabel vermeldt de globale ontvangsten en uitgaven⁽⁴²⁾ volgens de uitvoeringsrekeningen van de Vlaamse openbare rechtspersonen. Hij geeft de ontvangsten die voortkomen uit dotaties afzonderlijk weer. Het gaat meestal om dotaties uit de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Soms komen de dotaties ook uit de begrotingen van DAB's of andere Vlaamse openbare rechtspersonen. Voorts bevat de tabel het begrotings- en uitvoeringssaldo van het jaar, het gecumuleerde overgedragen saldo van vorige jaren en het over te dragen saldo.

In tegenstelling tot vorige jaren is het globale uitvoeringssaldo van de Vlaamse openbare rechtspersonen negatief. Dat is voornamelijk het gevolg van de aanwending van de in het Vlaams Toekomstfonds opgespaarde middelen in het kader van de financieel-economische crisis. In dit verband besteedde dat agentschap 500 miljoen EUR in een kapitaalverhoging van de NV Dexia.

		<i>(in duizenden EUR)</i>	
		begroting	uitvoering
Beleidsdomein Diensten voor het Algemeen			
Regeringsbeleid			
Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV) - EVA publ	ontvangsten	37.455	18.567
	dotatie	34.304	15.442
	andere	3.151	3.125
	uitgaven	16.543	14.748
	saldo jaar	20.912	3.819
	saldo vorige jaren		2.605
	overdracht		6.424
Vlaams Brusselfonds - VOI A	ontvangsten	8.292	8.563
	dotatie	6.019	6.019
	andere	2.273	2.544
	uitgaven	8.297	6.688
	saldo jaar	-5	1.875
	saldo vorige jaren		3.004
	overdracht		4.879
Beleidsdomein Bestuurszaken			
Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken - SAR	ontvangsten	183	183
	dotatie	183	183
	andere	0	0
	uitgaven	228	103
	saldo jaar	-45	80
	saldo vorige jaren		69
	overdracht		149

⁴² In tegenstelling tot vorige jaren geeft de tabel de ontvangsten en uitgaven weer inclusief opnemingen uit en dotaties aan reservefondsen.

		(in duizenden EUR)	
		begroting	uitvoering
Beleidsdomein Financiën en Begroting			
Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU) - VOI A	ontvangsten	169.850	169.855
	dotatie	169.850	169.851
	andere	0	4
	uitgaven	157.996	140.111
	saldo jaar	11.854	29.744
	saldo vorige jaren		360.034
			overdracht
			389.778
Vlaams Fonds voor de Landbouw (VFLD) - VOI A	ontvangsten	52.958	50.696
	dotatie	52.512	50.646
	andere	446	50
	uitgaven	54.412	32.178
	saldo jaar	-1.454	18.518
	saldo vorige jaren		90.942
			overdracht
			109.460
Vlaams Toekomstfonds - IVA rp	ontvangsten	153.800	167.414
	dotatie	153.800	153.800
	andere	0	13.614
	uitgaven	500.000	506.505
	saldo jaar	-346.200	-339.091
	saldo vorige jaren		360.052
			overdracht
			20.961
Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen			
Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen - SAR	ontvangsten	240	240
	dotatie	240	240
	andere	0	0
	uitgaven	320	81
	saldo jaar	-80	159
	saldo vorige jaren		240
			overdracht
			399
Toerisme Vlaanderen - IVA rp	ontvangsten	64.663	58.392
	dotatie	59.893	53.380
	andere	4.770	5.012
	uitgaven	66.258	52.494
	saldo jaar	-1.595	5.898
	saldo vorige jaren		14.343
			overdracht
			20.241
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen - Flanders Investment and Trade (VAIO - FIT) - EVA publ	ontvangsten	53.803	51.035
	dotatie	49.081	45.356
	andere	4.722	5.679
	uitgaven	53.803	50.884
	saldo jaar	0	151
	saldo vorige jaren		2.633
			overdracht
			2.784

		(in duizenden EUR)	
		begroting	uitvoering
Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie			
Fonds voor Flankerend Economisch Beleid (Hermes-fonds) - VOI A	ontvangsten	233.716	230.251
	dotatie	223.716	220.616
	andere	10.000	9.635
	uitgaven	319.457	210.656
	saldo jaar	-85.741	19.595
	saldo vorige jaren		132.452
	overdracht		152.047
Grindfonds - VOI A	ontvangsten	2.500	1.499
	dotatie	900	0
	andere	1.600	1.499
	uitgaven	6.000	1.889
	saldo jaar	-3.500	-390
	saldo vorige jaren		29.045
	overdracht		28.655
Herculesstichting - EVA priv	ontvangsten	16.056	31.317
	dotatie	15.606	15.606
	andere	450	15.711
	uitgaven	11.863	32.011
	saldo jaar	4.193	-694
	saldo vorige jaren		0
	overdracht		-694
Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen (IWT-Vlaanderen) - VOI B	ontvangsten	238.194	238.284
	dotatie	233.359	233.631
	andere	4.835	4.653
	uitgaven	244.542	227.804
	saldo jaar	-6.348	10.480
	saldo vorige jaren		7.307
	overdracht		17.787
Vlaams Agentschap Ondernemen (VLAO) - IVA rp	ontvangsten	15.732	16.315
	dotatie	14.145	15.206
	andere	1.587	1.109
	uitgaven	15.760	15.441
	saldo jaar	-28	874
	saldo vorige jaren		2.716
	overdracht		3.590
Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) - VOI SG	ontvangsten	73.863	72.718
	dotatie	43.113	43.081
	andere	30.750	29.637
	uitgaven	71.565	70.508
	saldo jaar	2.298	2.210
	saldo vorige jaren		4.134
	overdracht		6.344

		(in duizenden EUR)	
		begroting	uitvoering
Beleidsdomein Onderwijs en Vorming			
Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) - IVA rp	ontvangsten	178.033	174.339
	dotatie	171.572	172.221
	andere	6.461	2.118
	uitgaven	178.033	175.652
	saldo jaar	0	-1.313
	saldo vorige jaren		59.124
	overdracht		57.811
Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) - SAR	ontvangsten	3.110	2.940
	dotatie	2.857	2.776
	andere	253	164
	uitgaven	3.104	2.873
	saldo jaar	6	67
	saldo vorige jaren		124
	overdracht		191
Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin			
Fonds Jongerenwelzijn - IVA rp	ontvangsten	295.963	297.420
	dotatie	282.910	282.910
	andere	13.053	14.510
	uitgaven	306.815	300.567
	saldo jaar	-10.852	-3.147
	saldo vorige jaren		11.232
	overdracht		8.085
Kind en Gezin - IVA rp	ontvangsten	493.024	487.610
	dotatie	375.779	374.713
	andere	117.245	112.897
	uitgaven	493.024	469.963
	saldo jaar	0	17.647
	saldo vorige jaren		0
	overdracht		17.647
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) - IVA rp	ontvangsten	1.090.426	1.082.207
		1.067.09	
	dotatie	0	1.065.875
	andere	23.336	16.332
	uitgaven	1.098.398	1.088.063
	saldo jaar	-7.972	-5.856
	saldo vorige jaren		9.972
Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) - IVA rp	ontvangsten	150.978	145.807
	dotatie	144.871	144.871
	andere	6.107	936
	uitgaven	167.170	144.321
	saldo jaar	-16.192	1.486
	saldo vorige jaren		16.503
	overdracht		17.989

		<i>(in duizenden EUR)</i>	
		begroting	uitvoering
Vlaams Zorgfonds - IVA rp	ontvangsten	467.200	472.356
	dotatie	332.513	332.513
	andere	134.687	139.843
	uitgaven	466.167	459.286
	saldo jaar	1.033	13.070
	saldo vorige jaren		10.495
	overdracht		23.565
Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media			
Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (BLOSO) - IVA rp	ontvangsten	98.737	97.526
	dotatie	88.492	85.249
	andere	10.245	12.277
	uitgaven	98.737	94.568
	saldo jaar	0	2.958
	saldo vorige jaren		1.786
	overdracht		4.744
Fonds Culturele Infrastructuur (FOCI) - VOI A	ontvangsten	17.677	17.697
	dotatie	17.662	17.662
	andere	15	35
	uitgaven	17.677	10.412
	saldo jaar	0	7.285
	saldo vorige jaren		22.792
	overdracht		30.077
Reproductiefonds Vlaamse Musea (RVM) - VOI SG	ontvangsten	248	47
	dotatie	150	0
	andere	98	47
	uitgaven	303	118
	saldo jaar	-55	-71
	saldo vorige jaren		78
	overdracht		7
Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media - SAR	ontvangsten	124	124
	dotatie	124	124
	andere	0	0
	uitgaven	124	48
	saldo jaar	0	76
	saldo vorige jaren		0
	overdracht		76

		(in duizenden EUR)	
		begroting	uitvoering
Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL) - VOI SG	ontvangsten	3.999	4.387
	dotatie	3.999	4.261
	andere	0	126
	uitgaven	3.999	4.275
	saldo jaar	0	112
	saldo vorige jaren		-351
	overdracht		-239
Vlaamse Radio- en Televisie-omroep (VRT) - VOI SG	ontvangsten	479.473	482.818
	dotatie	298.594	298.679
	andere	180.879	184.139
	uitgaven	496.254	473.192
	saldo jaar	-16.781	9.626
	saldo vorige jaren		23.174
	overdracht		32.800
Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) - EVA publ	ontvangsten	2.343	2.392
	dotatie	1.501	1.503
	andere	842	889
	uitgaven	2.571	1.953
	saldo jaar	-228	439
	saldo vorige jaren		2.835
	overdracht		3.274
Vlopera - VOI SG	ontvangsten	26.534	30.598
	dotatie	18.939	21.898
	andere	7.595	8.700
	uitgaven	27.434	26.426
	saldo jaar	-900	4.172
	saldo vorige jaren		-884
	overdracht		3.288
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie			
Herplaatsingsfonds - VOI A	ontvangsten	4.465	5.065
	dotatie	4.465	4.465
	andere	0	600
	uitgaven	4.465	2.963
	saldo jaar	0	2.102
	saldo vorige jaren		10.395
	overdracht		12.497

(in duizenden EUR)			
		begroting	uitvoering
Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen - EVA publ	ontvangsten	60.395	58.503
	dotatie	57.773	57.588
	andere	2.622	915
	uitgaven	61.953	60.056
	saldo jaar	-1.558	-1.553
	saldo vorige jaren		3.951
	overdracht		2.398
Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) - EVA publ	ontvangsten	541.224	549.030
	dotatie	438.584	438.086
	andere	102.640	110.944
	uitgaven	530.863	521.209
	saldo jaar	10.361	27.821
	saldo vorige jaren		129.082
	overdracht		156.903
Beleidsdomein Landbouw en Visserij			
Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (EV ILVO)	ontvangsten	18.422	22.038
	dotatie	5.613	8.999
	andere	12.809	13.039
	uitgaven	24.303	17.759
	saldo jaar	-5.881	4.279
	saldo vorige jaren		6.527
	overdracht		10.806
Financieringsinstrument Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector (FIVA) - VOI A	ontvangsten	2.939	2.916
	dotatie	2.914	2.914
	andere	25	2
	uitgaven	3.539	2.164
	saldo jaar	-600	752
	saldo vorige jaren		3.449
	overdracht		4.201
Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SAR)	ontvangsten	0	100
	dotatie	0	100
	andere	0	0
	uitgaven	0	0
	saldo jaar	0	100
	saldo vorige jaren		0
	overdracht		100
Vlaams Landbouwinvesteringfonds (VLIF) - VOI A	ontvangsten	56.266	56.673
	dotatie	55.986	55.986
	andere	280	687
	uitgaven	55.666	55.651
	saldo jaar	600	1.022
	saldo vorige jaren		3.110
	overdracht		4.132

		(in duizenden EUR)	
		begroting	uitvoering
Beleidsdomein Leefmilieu en Natuur			
Eigen Vermogen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (EV INBO) - EV	ontvangsten	2.689	2.895
	dotatie	678	672
	andere	2.011	2.223
	uitgaven	2.293	2.114
	saldo jaar	396	781
	saldo vorige jaren		2.032
	overdracht		2.813
Ondersteunend Centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos (OC-ANB) - EV	ontvangsten	4.290	4.226
	dotatie	0	7
	andere	4.290	4.219
	uitgaven	4.253	1.020
	saldo jaar	37	3.206
	saldo vorige jaren		7.911
	overdracht		11.117
Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) - IVA rp	ontvangsten	123.075	106.028
	dotatie	51.997	48.063
	andere	71.078	57.965
	uitgaven	124.521	106.111
	saldo jaar	-1.446	-83
	saldo vorige jaren		4.096
	overdracht		4.013
Vlaamse Landmaatschappij (VLM) - EVA publ	ontvangsten	95.705	97.194
	dotatie	75.885	75.352
	andere	19.820	21.842
	uitgaven	91.483	84.333
	saldo jaar	4.222	12.861
	saldo vorige jaren		69.247
	overdracht		82.108
Vlaamse Maatschappij voor de Watervoorziening (VMW) - VOI B	ontvangsten	536.965	567.514
	dotatie	76.365	80.104
	andere	460.600	487.410
	uitgaven	554.022	572.037
	saldo jaar	-17.057	-4.523
	saldo vorige jaren		92.348
	overdracht		87.825
Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) - IVA rp	ontvangsten	115.225	106.103
	dotatie	108.913	102.116
	andere	6.312	3.987
	uitgaven	113.676	99.684
	saldo jaar	1.549	6.419
	saldo vorige jaren		17.417
	overdracht		23.836

		<i>(in duizenden EUR)</i>	
		begroting	uitvoering
Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) - EVA publ	ontvangsten	3.269	3.269
	dotatie	3.269	3.269
	andere	0	0
	uitgaven	3.540	3.174
	saldo jaar	-271	95
	saldo vorige jaren		518
			overdracht
			613
Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken			
De Scheepvaart NV - EVA publ	ontvangsten	125.371	119.163
	dotatie	86.114	84.112
	andere	39.257	35.051
	uitgaven	107.575	104.997
	saldo jaar	17.796	14.166
	saldo vorige jaren		15.040
Fonds Stationsomgevingen - IVA rp	ontvangsten	7.100	12.244
	dotatie	7.100	12.244
	andere	0	0
	uitgaven	7.100	4.019
	saldo jaar	0	8.225
	saldo vorige jaren		6.183
Pendelfonds - VOI A	ontvangsten	5.740	5.740
	dotatie	5.740	5.740
	andere	0	0
	uitgaven	4.160	854
	saldo jaar	1.580	4.886
	saldo vorige jaren		5.964
Vlaamse Vervoermaatschap- pij - De Lijn - EVA publ	ontvangsten	1.168.951	1.103.928
	dotatie	958.085	891.025
	andere	210.866	212.903
	uitgaven	1.175.206	1.129.796
	saldo jaar	-6.255	-25.868
	saldo vorige jaren		-164.252
Waterwegen & Zeekanaal NV - EVA publ	ontvangsten	313.075	288.288
	dotatie	249.871	216.026
	andere	63.204	72.262
	uitgaven	313.075	251.631
	saldo jaar	0	36.657
	saldo vorige jaren		16.557
			overdracht
			53.214

		(in duizenden EUR)	
		begroting	uitvoering
Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed			
Garantiefonds voor de Huisvesting - VOI A	ontvangsten	710	710
	dotatie	710	710
	andere	0	0
	uitgaven	710	589
	saldo jaar	0	121
	saldo vorige jaren		264
	overdracht		385
Investeringsfonds voor Gronden en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (VLABINVEST) - VOI A	ontvangsten	9.772	9.919
	dotatie	9.000	9.000
	andere	772	919
	uitgaven	10.674	6.842
	saldo jaar	-902	3.077
	saldo vorige jaren		11.260
	overdracht		14.337
Rubiconfonds - VOI A	ontvangsten	2.550	2.550
	dotatie	2.550	2.550
	andere	0	0
	uitgaven	1.012	0
	saldo jaar	1.538	2.550
	saldo vorige jaren		2.500
	overdracht		5.050
Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - SAR	ontvangsten	216	216
	dotatie	216	216
	andere	0	0
	uitgaven	0	0
	saldo jaar	216	216
	saldo vorige jaren		0
	overdracht		216
Strategische Adviesraad Wonen - SAR	ontvangsten	201	201
	dotatie	201	201
	andere	0	0
	uitgaven	0	0
	saldo jaar	201	201
	saldo vorige jaren		0
	overdracht		201
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) - EVA publ	ontvangsten	1.236.308	1.077.427
	dotatie	105.514	101.423
	andere	1.130.794	976.004
	uitgaven	1.262.437	1.232.183
	saldo jaar	-26.129	-154.756
	saldo vorige jaren		397.395
	overdracht		242.639

		(in duizenden EUR)	
		begroting	uitvoering
TOTAAL	ontvangsten	8.864.097	8.615.537
	dotatie	6.171.317	6.029.280
	andere	2.692.780	2.586.257
	uitgaven	9.343.380	8.873.004
	saldo jaar	-479.283	-257.467
	saldo vorige jaren		1.807.450
	overdracht		1.549.983

2.7.2 Rekeningvoorlegging en controleverklaring

De onderstaande tabel toont de data van ontvangst van de VOR-rekeningen door het Rekenhof en de data waarop het Rekenhof de controle beëindigd heeft verklaard.

	ontvangst 2008	CV 2008
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid		
Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV) - EVA publ	28.10.09	04.05.10
Vlaams Brusselfonds - VOI A	22.04.09	07.07.09
Vzw De Rand – EVA priv	07.04.09	20.04.10
Beleidsdomein Bestuurszaken		
Jobpunt Vlaanderen	18.06.09	20.04.10
Strategische Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) - SAR	07.01.10	04.05.10
Beleidsdomein Financiën en Begroting		
Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU) - VOI A	26.06.09	30.03.10
Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) - VOI A	26.03.09	07.07.09
Vlaams Toekomstfonds – IVA rp	06.05.09	28.07.09
Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen		
Toerisme Vlaanderen - IVA rp	10.08.09	30.03.10
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen - Flanders Investment and Trade (VAIO - FIT) - EVA publ	10.08.09	23.02.10
Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARIV) - SAR	01.10.09	27.04.10
Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie		
Fonds voor Flankerend Economisch Beleid (Hermesfonds) - VOI A	03.06.09	30.03.10
Grindfonds - VOI A	24.04.09	02.03.10
Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen (IWT-Vlaanderen) - VOI B	11.01.10	27.04.10
Herculesstichting – EVA priv	27.10.09	24.11.09
Vlaams Agentschap Ondernemen (VLAO) - IVA rp	03.06.09	16.02.10
Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) - VOI SG	19.11.09	06.04.10
Limburgse Reconversie maatschappij nv (LRM) – EVA priv	22.07.09	04.05.10
Participatiemaatschappij Vlaanderen nv (PMV) – EVA priv	22.03.10	01.06.10
Vlaamse Participatiemaatschappij nv (VPM) – EVA priv	28.08.09	27.04.10
Beleidsdomein Onderwijs en Vorming		
Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) - IVA rp	13.05.09	06.01.10
Gemeenschapsonderwijs (GO) - VOI B	07.01.10	04.05.10
Universitair Ziekenhuis Gent (UZ Gent) – VOI B	03.03.10	20.04.10
Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) - Strategische Adviesraad	07.01.10*	27.04.10

	ontvangst 2008	CV 2008
Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin		
Fonds Jongerenwelzijn (FJW) – IVA rp	10.08.09	20.04.10
Kind en Gezin - IVA rp	11.08.09	02.03.10
Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Geel – EVA publ	03.02.10	20.04.10
Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Rekem – EVA publ	11.01.10	13.04.10
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) - IVA rp	11.08.09	09.03.10
Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) – IVA rp	26.06.09	23.02.10
Vlaams Zorgfonds - IVA rp	10.08.09	27.04.10
Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media		
Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openlucht recreatie (BLOSO) - IVA rp	10.08.09	02.03.10
Fonds Culturele Infrastructuur (FOCI) - VOI A	27.05.09	16.02.10
Reproductiefonds Vlaamse Musea (RVM) - VOI SG	07.01.10	09.02.10
Vlaams Fonds voor de Letteren (VFL) - VOI SG	07.01.10	16.03.10
Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT) - VOI SG	28.10.09	20.04.10
Vlaamse Regulator voor de Media (VRM) - EVA publ	10.08.09	16.02.10
Vlopera - VOI SG	18.01.10	27.04.10
Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media	24.09.09	27.04.10
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie		
Herplaatsingsfonds - VOI A	25.05.09	29.09.09
Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen - EVA publ	10.08.09	16.03.10
Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) - EVA publ	07.01.10	30.03.10
ESF-Agentschap Vlaanderen – EVA priv	nvt	20.04.10
Beleidsdomein Landbouw en Visserij		
Eigen Vermogen – Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek	03.02.10	13.04.10
Financieringsinstrument Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector (FIVA) - VOI A	26.06.09	09.03.10
Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) - VOI A	26.06.09	23.03.10
Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM) – EVA priv	02.09.09	20.04.10
Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij (SAR LV) - SAR	24.11.09	06.04.10
Beleidsdomein Leefmilieu en Natuur		
Eigen Vermogen – Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	28.10.09	27.04.10
Eigen Vermogen – Ondersteunend Centrum Agentschap Natuur en Bos	17.05.10	01.06.10
Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) - IVA rp	10.08.09	23.03.10
Vlaamse Landmaatschappij (VLM) - EVA publ	19.11.09	20.04.10
Vlaamse Maatschappij voor de Watervoorziening (VMW) - VOI B	11.01.10	13.04.10
Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) - IVA rp	22.06.09	16.03.10
Vlaamse Reguleringinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) - EVA publ	19.11.09	20.04.10
Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken		
De Scheepvaart NV - EVA publ	10.08.09	27.04.10
Fonds Stationsomgevingen – IVA rp	15.04.09	09.02.10
Pendelfonds - VOI A	15.04.09	30.03.10
Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn - EVA publ	11.01.10	20.04.10
Waterwegen & Zeekanaal NV - EVA publ	10.08.09	27.04.10

	ontvangst 2008	CV 2008
Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed		
Garantiefonds voor Huisvesting – VOI A	22.04.09	22.12.09
Rubiconfonds – VOI A	02.04.09	05.01.10
Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (VLABINVEST) - VOI A	21.04.09	03.11.09
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) – EVA publ	03.02.10	27.04.10
Strategische Adviesraad voor Ruimtelijke Ordening (SARO) – SAR	07.01.10	13.04.10
Strategische Adviesraad Wonen (SAR Wonen) – SAR	23.11.09	13.04.10

CV = datum controleverklaring door Rekenhof

Nvt: Aangezien er geen decretale basis bestaat voor de controle van het Rekenhof op het ESF-Agentschap, is dit eigenlijk niet verplicht een rekening voor te leggen, wat het toch deed.

De minister van Financiën en Begroting heeft de meeste jaarrekeningen over 2008 van Vlaamse openbare rechtspersonen met vertraging aan het Rekenhof voorgelegd. Zo ontving het Rekenhof 29 rekeningen pas na augustus 2009. Achttien rekeningen werden zelfs in 2010 ontvangen. Zo is het voorleggingstempo sinds de vertraagde voorlegging van de rekeningen over 2005 nog altijd niet verbeterd. Deze vertraagde voorlegging heeft mede de controle van het Rekenhof en een tijdige rapportering van de controleresultaten in dit boek beïnvloed.

2.7.3 Bijzondere controleresultaten

De onderstaande paragrafen geven per beleidsdomein de belangrijkste opmerkingen weer die het Rekenhof naar aanleiding van zijn controle op de rekeningen over 2008 van de VOR's aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft medegedeeld. Het maakt ook telkens melding van de antwoorden van de minister. Vaak wordt verwezen naar het boekhoudbesluit, waarmee wordt bedoeld: het besluit van de Vlaamse Regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse openbare instellingen.

Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen

- Het AGIV kon geen reconciliatie voorleggen van het bedrijfseconomisch en budgettair resultaat.
- Het Rekenhof heeft de opmerkingen van de bedrijfsrevisor en het agentschap Centrale Accounting onderschreven.

Vlaams Brusselfonds

De controle heeft geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

VZW De Rand

- Op post 13 voerde de vzw voor de overboeking van het investeringsfonds naar het sociaal passief ten onrechte een dubbele boeking van 76.000 EUR uit. De vzw heeft dat rechtgezet in 2009.

- Sommige ministeriële besluiten die een subsidie toekennen wijken af van de bepalingen over reservevorming in de samenwerkings-overeenkomst.

Beleidsdomein Bestuurszaken

Jobpunt Vlaanderen

Het Rekenhof heeft de aandachtspunten die de bedrijfsrevisor in zijn managementletter met betrekking tot de eindejaarscontrole over het boekjaar 2008 heeft opgenomen, onderschreven. Het formuleerde geen bijkomende opmerkingen.

Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

- De VLABEST heeft ten onrechte een aantal personeels- en werkingskosten in de bedrijfseconomische en/of budgettaire boekhouding niet aan 2008 toegerekend.
- De VLABEST heeft in de bedrijfseconomische boekhouding geen voorziening aangelegd voor het vakantiegeld dat is verschuldigd in 2009 op basis van de prestaties van de werknemers in 2008.
- In de loop van 2008 werden zonder juridische basis plaatsvervangers aangesteld voor benoemde leden van de VLABEST en werd hen een presentiegeld toegekend.

Beleidsdomein Financiën en Begroting

Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven

- Het totale bedrag van de saldi van de financiële rekeningen van het FFEU vermindert van 29.130.685 EUR eind 2007 tot -43.981.566 EUR eind 2008, vooral door de groei van de achterstallige vorderingen op de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot de dotaties.
- De reële ontvangsten en uitgaven zijn beperkt tot respectievelijk 169.854.509 EUR en 140.110.383 EUR. Het zijn deze bedragen die in het decreet houdende de eindregeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en van instellingen van openbaar nut moeten worden opgenomen.
- De opvolging van de opmerkingen uit voorgaande jaren spitste zich toe op de deelrekeningen van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken. Het Rekenhof merkte o.m. op dat nog altijd facturen over verscheidene begrotingen werden opgesplitst, dat facturen of schuldvorderingen niet altijd op het juiste boekjaar werden aangerekend en dat de totale verwijlrenten verder stegen van 309.578 EUR in 2007 tot 520.331 EUR in 2008 (+68%).
- Het Rekenhof evalueerde ook de interne controleprocedures van het agentschap Wegen en Verkeer met betrekking tot de FFEU-verrichtingen. Het deed de volgende vaststellingen: de jaarlijkse toewijzing van FFEU-middelen voor het wegwerken van gevaarlijke punten is niet onderbouwd met een goedgekeurd fysisch investeringsprogramma, de goedkeuring van de facturen door de tijdelijke

vennootschap Veilig Verkeer Vlaanderen kost veel tijd en veroorzaakt verwijlntresten en de meervoudige registratie van facturen voor het wegwerken van gevaarlijke punten is inefficiënt.

Vlaams Fonds voor de Lastendelging

- In sommige gevallen blijft het probleem bestaan van een te lange termijn tussen de veroordeling tot betaling van de Vlaamse Gemeenschap, enerzijds, en de eigenlijke uitbetaling door het VFLD, anderzijds.
- Gelet op de reservevorming tijdens de voorbije jaren en het niveau van de jaarlijkse uitgaven, lijkt het raadzaam het bedrag van de dotatie te heroverwegen.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 11 november 2009 geantwoord dat het VFLD geen vat heeft op de snelheid waarmee de betrokken administraties hangende geschillen afhandelen en dat die administraties er herhaaldelijk op werden gewezen dat het VFLD maar een beperkt gedeelte van de verwijlntresten ten laste zou nemen. De dotaties 2009 en 2010 beperken om de reserveopbouw tegen te gaan, is volgens de minister niet aan de orde, omdat het fonds in deze jaren een tweetal oude dossiers zal moeten dragen.

Vlaams Toekomstfonds

- Het Vlaams Toekomstfonds ontving op 21 februari 2008 3,26 miljoen EUR van de Vlaamse Gemeenschap. Het boekte dat als financiële opbrengst (storting intresten gegenereerd in 2007). De balans 2007 bevatte echter geen activa die intresten konden opbrengen. De jaarrekening 2007 toonde alleen een vordering op toegekende dotaties. Het betreft intresten die de Vlaamse Gemeenschap in 2007 ontving als derdengelden die zij op 21 februari 2008 ook als derdengelden aan het Toekomstfonds doorstortte. De rechtmatigheid van de overdracht van die middelen aan het Vlaams Toekomstfonds is onduidelijk.
- Op 18 september 2008 kocht het Vlaams Toekomstfonds 28.640 SICAV-deelbewijzen voor 358.000.000 EUR. Die uitgave staat niet in de uitvoeringsrekening van de begroting. De aankoop vond overigens plaats zonder de vereiste strategische basis. Op 1 oktober 2008 droeg het fonds die deelbewijzen over aan de Vlaamse Gemeenschap, waarbij het alleen de overeengekomen meerwaarde van 348.186,26 EUR in de uitvoeringsrekening opnam. De juridische basis voor de onderlinge verhandeling tussen entiteiten van de Vlaamse Overheid van beleggingsproducten met meerwaardeberekening is overigens onduidelijk. Ten slotte was budgettaire compensatie strijdig met het universaliteitsbeginsel van de begroting.
- Op 3 oktober 2008 verwierf het Toekomstfonds 500.000.004,9 EUR kapitaals aandelen van de nv Dexia. Op 31 december 2008 was de waarde ervan gedaald tot 161.616.163,2 EUR, wat tot het belangrijke verlies van het boekjaar heeft geleid. De minister heeft overigens de criteria voor de beleggingsstrategie van het Vlaams Toekomstfonds nog niet bepaald.

Op 30 september 2009 heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting geantwoord met de volgende elementen:

- In 2007 had fonds recht op een dotatie van 187 miljoen EUR. Om het financieel verlies voor het fonds door de late goedkeuring van zijn werkingsbesluit te beperken, werden de gelden in de Vlaamse begroting voor dit fonds apart belegd en de opbrengst gereserveerd voor het fonds.
- De belegging in SICAV-deelbewijzen leek op 18 september 2008 een goed en veilig alternatief voor een belegging in zuiver overheidspapier. De overdracht van deze SICAV's naar de Vlaamse Gemeenschap op 1 oktober 2008 was de beste en voordeligste manier om de middelen te generen voor de investering van het Vlaams Toekomstfonds in NV Dexia. Een gedwongen verkoop van de SICAV's op de financiële markten zou geleid hebben tot onnodige financiële verliezen.
- De aankoop van de aandelen van de NV Dexia paste in de defensieve beleggingsstrategie van het Vlaams Toekomstfonds. De minwaarde is het gevolg van de onvoorspelbare bancaire crisis. Een beleggingsstrategie voor het Vlaams Toekomstfonds zal worden geplaatst binnen een algemene strategie van de Vlaamse Regering voor de steunmaatregelen aan de financiële sector.

Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen

Toerisme Vlaanderen

- Het Rekenhof acht het nog altijd raadzaam dat Toerisme Vlaanderen een waardevermindering boekt op de deelneming in de nv Plinius. Ook de bedrijfsrevisor heeft bij de jaarrekening 2008 een voorbehoud geformuleerd over de waardering van die deelneming.
- Het Rekenhof heeft in de budgettaire boekhouding vier fouten vastgesteld: de ontvangen dotatie van 2.000.000 EUR voor directe investeringen werd ten onrechte budgettair niet aangerekend in 2008; de correctie voor het vorige jaar wegens een dubbel aangerekende uitgave van 404,53 EUR werd niet ingeboekt; van de rekening *minderwaarden op realisatie van handelsvorderingen* werd 3.570,54 EUR budgettair niet aangerekend en de rekening 65901000 wordt al enkele jaren onterecht budgettair niet aangerekend.

Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen – Flanders Investment and Trade

- Het VAIO heeft de grootboekrekening *Minderwaarden op realisatie handelsvorderingen* niet gekoppeld aan een ESR-code. Deze minderwaarden werden bijgevolg budgettair niet aangerekend.
- Er werden begrotingsoverschrijdingen vastgesteld op talrijke ESR-codes. Niettemin sloot FIT af met een budgettair overschot van 151.000 EUR. De toelichting bij de jaarrekening verwijst naar afwijkingen ten opzichte van de beleidsbegroting, die niet het ESR-stelsel volgt, zodat de reden van de budgetafwijkingen niet duidelijk is.

- Het VAIO boekte in 2008 nog 10.000 EUR van de werkingsdotatie 2007. Er is dus geen correcte periodotoerekening. De instelling bleek niet tijdig op de hoogte te zijn van deze extra dotatie.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 26 mei 2010 geantwoord dat het FIT correcties heeft uitgevoerd m.b.t. de boekhouding 2009 om de grootboekrekening *Minderwaarden* budgettair aan te rekenen, dat het vanaf 2009 gevolg heeft gegeven aan de opmerking over de budgetoverschrijdingen en dat de omissie m.b.t. de extra dotatie wijst op te enge contacten tussen instelling en departementale boekhouddienst.

Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

- De SARiV heeft ten onrechte een aantal personeels- en werkingskosten in de bedrijfseconomische en/of budgettaire boekhouding niet aan 2008 toegerekend.
- De SARiV heeft in de bedrijfseconomische boekhouding geen voorziening aangelegd voor het vakantiegeld dat verschuldigd is in 2009 op basis van de prestaties van de werknemers in 2008.
- De leden van de SARiV die benoemd zijn op voordracht van de SERV, 11.11.11, Coprogram en de Federatie Toeristische Industrie, worden zonder juridische basis soms vervangen door een plaatsvervanger, die dan ten onrechte een presentiegeld ontvangt.
- De SARiV heeft presentiegelden aan een te hoge spilindex 138,01 gekoppeld.
- De uitvoeringsrekening van de begroting is niet in evenwicht doordat ze bij het over te dragen resultaat geen rekening houdt met de aanschaffing van immateriële vaste activa (1.815 EUR).

Beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie

Fonds voor Flankerend Economisch Beleid (Hermesfonds)

- Het Rekenhof heeft er begrip voor dat het rechtzetten van de discrepanties uit het verleden die het bij de rekening over 2007 opmerkte, tijd vergt. Tal van zijn opmerkingen kregen dan ook in de jaarrekening 2008 nog geen remediëring. Het fonds mag hun oplossing echter niet op de lange baan schuiven.

Grindfonds

- Het fonds heeft de reconciliatie tussen het gecumuleerd bedrijfseconomisch resultaat en het begrotingsresultaat opgemaakt. Het heeft daarbij een onverklaarbare afwijking van 306.603 EUR weergegeven, die het van boekjaar op boekjaar overdraagt. Het fonds dient deze afwijking voldoende toe te lichten en eventueel te corrigeren.

Instituut voor de Aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen

De controle heeft alleen aanleiding gegeven tot boekhoudtechnische opmerkingen, die het Rekenhof rechtstreeks aan de administrateur-generaal richtte.

Herculesstichting

- De betalingsmodaliteiten van het ministerieel besluit dat de subsidies voor 2008 toekent, stemmen niet overeen met die in de samenwerkingsovereenkomst met de Vlaamse overheid. Het ministerieel besluit voorziet in de betaling in één keer van de subsidie voor (middel)zware onderzoeksinfrastructuur, terwijl de samenwerkingsovereenkomst erin voorziet een saldo van 10% maar vrij te geven na goedkeuring van het jaarverslag en het jaarplan door de minister.
- De jaarrekening volgde de bepalingen over reservevorming uit de samenwerkingsovereenkomst niet helemaal. Zo voegde de stichting de financiële opbrengsten toe aan de werkingsreserve, in plaats van ze aan te wenden voor de subsidiëring van onderzoeksinfrastructuur. De werkingsreserve overschrijdt de gestelde limieten, zodat middelen daaruit moeten worden geheralloceerd.

Vlaams Agentschap Ondernemen

- Het Rekenhof herhaalde zijn opmerking over de niet voorlegging van de officiële verklaring van de bedrijfsrevisor over de jaarrekeningen. Het wenst ook op de hoogte te worden gebracht van het bijzonder revisoraal verslag bij de ontbinding zonder vereffening van het VLAO.
- De correctheid en transparantie van de jaarrekening worden negatief beïnvloed doordat de boekhoudkundige registratie van de dotaties nog steeds niet de geldende boekhoudregels volgt en doordat een reconciliatie ontbreekt tussen het bedrijfseconomische en het budgettaire luik.

Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek

De controle heeft alleen aanleiding gegeven tot boekhoudtechnische opmerkingen, die het Rekenhof rechtstreeks aan de leidend ambtenaar richtte.

Limburgse Reconversiemaatschappij nv

De controle heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

Vlaamse Participatiemaatschappij nv

De controle heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

Participatiemaatschappij Vlaanderen nv

De controle heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs

- Het agentschap heeft zijn bedrijfseconomische jaarrekening afgesloten met een balanstotaal van 67.910.697 EUR en een nettoverlies van het boekjaar van 1.964.111 EUR. In 2007 realiseerde het nog een winst van 30,5 miljoen EUR. De voornaamste oorzaak van het verlies in 2008 is de groei van de subsidiebetalingen met 27,2 miljoen EUR tot 169,3 miljoen EUR. In 2007 was er een onverklaarbare vertraging in het betalingsritme, waardoor in 2008 een inhaalbeweging plaatsvond. Daarbuiten werd een daling van de ontvangsten van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) genoteerd van 5,3 miljoen EUR tot 1,7 miljoen EUR doordat de dossiers die AGION beheert in opdracht van de VGC trager verliepen dan verwacht. Andere opvallende evoluties zijn de toename van de financiële kosten met 0,5 miljoen EUR door het negatieve rendement op de beleggingsportefeuille, de toename van de personeelskosten met 0,5 miljoen EUR (13%), vooral door de werving van bijkomende statutairen, en de stijging van de kosten voor erelonen en honoraria met 0,9 miljoen EUR door de opstart van de DBFM-operatie en een overeenkomst met PMV in verband met het schoolinfrastructuurplan.

Gemeenschapsonderwijs

De controle gaf voor het centraal niveau aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- Het Rekenhof stelt opnieuw vragen bij de waarde van de bedrijfseconomische boekhouding. Het vast actief is illustratief: de immateriële en materiële vaste activa vertegenwoordigen 81,81% van het balanstotaal, maar het centraal niveau kon geen gedetailleerd overzicht van de vaste activa ter beschikking stellen. Daardoor was een afdoende controle op de aanschaffingen, verkopen en buitengebruikstellingen en afschrijvingen (53,6 miljoen EUR) onmogelijk. Verder vertekent het niet correct boeken van verkochte en buiten gebruik gestelde activa het resultaat in hoge mate. In de resultatenrekening neemt het GO! namelijk de volledige verkoopprijs op, in plaats van de gerealiseerde meer- of minderwaarde.
- Het Rekenhof merkte opnieuw op dat het GO! de principes van het dubbel boekhouden maar beperkt toepast. Zo boekt het de opbrengsten van verkopen van vaste activa pas in op grond van de stortingen op de bank en boekt het personeelskosten kasmatig.
- Het GO! heeft, zoals in voorgaande jaren, de resultatenrekening niet ingevuld volgens het boekhoudbesluit. Het vulde bij de resultaatverwerking het overgedragen overschot of tekort van het vorige boekjaar niet in en vulde op de plaats van het overschot/tekort uit de gewone activiteiten het financieel resultaat in. Het GO! geeft zo de indruk dat het een overschot heeft van 49.321 EUR, terwijl er in werkelijkheid een tekort is van 34.071.691 EUR.

De controle van scholengroep 24 leverde bovendien de volgende opmerkingen op:

- De raad van bestuur kende aan twee statutaire personeelsleden van de financiële dienst een bijkomend financieel voordeel toe zonder volledige schriftelijke beslissing⁴³). Ook een onderhoudswerkman krijgt een maandelijks bijwedge uitgekeerd.
- In een aantal dossiers gunde de scholengroep overheidsopdrachten zonder een beroep te doen op de mededinging. In een aantal andere dossiers werd wel gegund na mededinging, maar ontbrak een gunningsverslag.

Universitair Ziekenhuis Gent

- De redelijke termijn voor rekeningvoorlegging werd bij afwezigheid van regelgeving en in afspraak met de bevoegde minister bepaald op september. De rekening werd echter pas op 23 februari 2010 aan het Rekenhof bezorgd.
- Zoals bij de jaarrekening 2007, werd de rubriek *Overgedragen winst van het vorige boekjaar* niet ingevuld (8.973 duizend EUR). Daardoor is de rubriek *Over te dragen winst* niet correct (22.392 duizend EUR in plaats van 13.419 duizend EUR).
- Ook de toelichting bij de jaarrekening 2008 nam de rekening *Provisie vakantiegeld* (10 duizend EUR) niet op omdat die volgens het UZ Gent een provisie betreft en geen korte-termijnschuld.
- Bij de rekeningencontrole 2008 onderzocht het Rekenhof de defiscalisering van het wetenschappelijk onderzoek in het UZ Gent (zie punt 3.4).

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 9 juni 2010 o.m. geantwoord dat wordt gewerkt aan de automatisering van de boekhouding en dat de balansgegevens en de gegevens van de toelichting moeten overeenstemmen.

Vlaamse Onderwijsraad

- Voor de begroting die het vast bureau op 23 oktober 2008 opmaakte (vermeld als de aangepaste begroting in de uitvoeringsrekening) was er geen goedkeuring.
- De VLOR rekende toe te rekenen kosten (146,8 duizend EUR) onterecht aan als budgettaire uitgaven, terwijl hij de over te dragen kosten (79,1 duizend EUR) en betaalde waarborgen (0,2 duizend EUR) onterecht niet aanrekende als budgettaire uitgave. Ook de afboeking van de oninbare vordering voor de afrekening van het impulsfondsproject (18 duizend EUR) en de afboeking van oninbare handelsvorderingen (1,7 duizend EUR) werden niet als budgettaire uitgave geboekt. Deze correcties brengen het gecumuleerde resultaat van 191 duizend EUR op 239 duizend EUR.

⁴³ De raad van bestuur van een scholengroep kan, gelet op de decretaal vastgelegde bevoegdheden, geen beslissing nemen over de toekenning van hogere salarisschalen of niet verworven salarisschalen van statutaire personeelsleden.

Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Fonds Jongerenwelzijn

- Het FJW blijft verjaring van kinderbijslagvorderingen stuiten met een aangetekend schrijven, tegen het advies van de FOD Financiën in.
- Het FJW volgt niet de juiste berekeningswijze voor de globale te voorziene waardeverminderingen op handelsvorderingen.
- Het proces-verbaal van kasopname van de gemeenschapsinstelling De Kempen was niet ondertekend. Ook bedroeg de kastoestand op 31 december meer dan decretaal toegestaan (3.978 EUR in plaats van 3.000 EUR).
- Hoewel de materiële vaste activa ongeveer drievierde van het balanstotaal uitmaken, is er daarvan geen gedetailleerde inventaris beschikbaar.
- Het FJW betaalt facturen die aan allerlei instanties zijn gericht, met een risico op dubbele inboekingen en betalingen.
- Voor de post dubieuze debiteuren kinderbijslag stemmen de detaillijsten niet overeen met het saldo op de grootboekrekening, doordat de detaillijsten niet up-to-date worden gehouden.

Kind en Gezin

De controle heeft alleen aanleiding tot boekhoudtechnische opmerkingen gegeven, die rechtstreeks aan de instelling werden medegedeeld.

Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Geel

- Het Rekenhof herhaalde zijn vraag de waarderingsregels jaarlijks op te nemen in de toelichting bij de jaarrekening.
- Op 1 januari 2007 traden de OPZC Geel en Rekem in de rechten en plichten van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) voor de tenlasteneming van hun eigenaarsonderhoud, bouw- en verbouwingswerkzaamheden en kosten voor uitrusting en apparatuur. Eind 2009 was er echter nog geen duidelijkheid over (de juridische kwalificatie van) een eventuele eigendomsoverdracht van onroerende goederen. Dit zorgde voor onzekerheid bij de OPZC, ook bij de opstelling van hun jaarrekening.
- De vraag rijst of door de aanwezigheid van de gedelegeerd bestuurder van Jobpunt Vlaanderen in de raad van bestuur van OPZC Geel de beslissingen van de raad van bestuur van het OPZC over de door Jobpunt Vlaanderen geleverde prestaties rechtsgeldig zijn.

Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis Rekem

- Op 1 januari 2007 traden de OPZC Geel en Rekem in de rechten en plichten van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) voor de tenlasteneming van hun eigenaarsonderhoud, bouw- en verbouwingswerkzaamheden en kosten voor uitrusting en apparatuur. Eind 2009 was er echter nog geen duidelijkheid over (de juridische kwalificatie van) een eventuele

eigendomsoverdracht van onroerende goederen. Dit zorgde voor onzekerheid bij de OPZC, ook bij de opstelling van hun jaarrekening.

Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

De controle resulteerde alleen in boekhoudtechnische opmerkingen, die het Rekenhof rechtstreeks aan de administrateur-generaal bezorgde.

Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden

- Zoals bij zijn rekeningencontrole 2007 onderzocht het Rekenhof ook de bedrijfseconomische en budgettaire aanrekening van de verplichtingen en tegoeden ingevolge het alternatieve financieringssysteem van het VIPA in 2008. Het stelde vast dat het VIPA bijkomende toelichtingen heeft verstrekt in zijn jaarrekening 2008.
- Het bedrag van het uitstaande kapitaalsaldo van de klassieke leningen is een inschatting. De berekening ervan door extrapolatie van de bedragen op 31 december 2007 vertoont tekortkomingen: twee leningen werden dubbel opgenomen (respectievelijk 706.213 EUR en 110.000 EUR), bij gebrek aan gegevens werd het bedrag van de kapitaalaflossing 2007 ook als kapitaalaflossing 2008 gebruikt en de berekening voorzag nog in een kapitaalaflossing voor een al afgelopen lening.
- Vanaf volgend jaar zal de waarborgpositie van het VIPA worden berekend zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juni 1999 voor de klassieke waarborgen en het besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 wat betreft de alternatieve waarborgen.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 21 april 2010 geantwoord dat het VIPA ook in de toekomst zou blijven rapporteren over de alternatieve financiering. Hij gaf tevens de fouten toe in de berekening van het uitstaand kapitaalsaldo van de leningen, maar argumenteerde dat die geen afbreuk deden aan de grootte van de openstaande schuldpositie. Vanaf 2009 zou het VIPA de waarborgpositie ten slotte correcter opvolgen.

Vlaams Zorgfonds

- Het Rekenhof heeft in 2005 en 2008 opgemerkt dat het fonds de aankoop- en verkooptransacties van aandelen en obligaties budgettair niet had verwerkt. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting stelde op 17 november 2008 voor de beleggingstransacties pro memorie in de begroting op te nemen, gelet op de moeilijke inschatting ervan, en alle bewegingen op het reservefonds gedetailleerd in de bijlage bij de jaarrekening te voegen. Het Rekenhof blijft echter bij zijn standpunt dat het Vlaams Zorgfonds haar beleggingstransacties integraal moet opnemen in de uitvoeringsrekening van de begroting.
- Het Rekenhof heeft ook onderzocht hoe het fonds zijn thesaurie en vermogen beheerde en hoe het daarover rapporteerde in zijn jaarrekening en jaarverslag (zie punt 3.6).

Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openlucht recreatie

De controle resulteerde alleen in boekhoudtechnische opmerkingen, die het Rekenhof rechtstreeks aan de administrateur-generaal bezorgde.

Fonds Culturele Infrastructuur

- Het FoCI ontving verschillende facturen voor verwijlrenten (in totaal voor 18.102,59 EUR).
- Eind 2008 stonden nog vastleggingen open uit de periode 1988-1999. Het saldo oude openstaande vastleggingen bedroeg 328.261 EUR.

Reproductiefonds Vlaamse Musea

- De initiële begroting in de uitvoeringsrekening van de begroting verschilt van de algemene uitgavenbegroting met 226.000 EUR. Die uitvoeringsrekening bevat niet de inkomsten uit de terugbetaling van waarborgen.

Vlaams Fonds voor de Letteren

- Al bij zijn controle van de jaarrekening 2005 stelde het Rekenhof vast dat het Vlaams Fonds voor de Letteren zijn personeelsleden en het leidinggevend personeel aanvullende pensioenregelingen toe-kende in de vorm van groepsverzekeringscontracten, zonder te zijn gemachtigd door de decreetgever.
- Het sluiten van een aanvullende pensioenregeling door het VFL doet ook recurrente uitgaven ontstaan die de Vlaamse begroting verscheidene jaren zullen bezwaren.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 9 juni 2010 geantwoord dat het VFL geen personeelsstatuut heeft en niet valt onder het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006 of onder de sectorale akkoorden. Het Dagelijks Bestuur legt dan ook alle arbeidsvoorwaarden, waaronder de groepsverzekering, vast in individuele arbeidsovereenkomsten, met respect voor de wet op aanvullende pensioenen van 13 maart 2003. De contractueel bedongen groepsverzekering is een recurrente uitgave, waarvoor volgens het oprichtingsdecreet geen bijkomende decretale machtiging nodig is.

Vlaamse Radio- en Televisieomroep

- De VRT heeft zijn bedrijfseconomische jaarrekening afgesloten met een nettoverlies van het boekjaar van 6.043.820 EUR. Dat verlies is een gevolg van de verliezen voor de business units publieke opdracht VRT (5,4 miljoen EUR), TOM⁽⁴⁴⁾ (1,6 miljoen EUR), DIVA⁽⁴⁵⁾

⁴⁴ Totale ombouw omroepgebouw

⁴⁵ Digitaal VRT-archief

(0,3 miljoen EUR) en de winsten voor de business units line extensions (0,6 miljoen EUR) en onderzoek en innovatie (0,6 miljoen EUR). De beheersovereenkomst 2007-2011 heeft het gecumuleerd resultaat over 2007 en 2008 (exclusief de aanwending van de reserves) geraamd op -36,0 miljoen EUR. Het cumulatief verlies over deze periode bedroeg in werkelijkheid 13,4 miljoen EUR, wat 22,6 miljoen EUR beter is dan geraamd. De VRT heeft de verliezen voor TOM en DIVA overeenkomstig de beheersovereenkomst 2007-2011 overgedragen naar het volgende jaar. Samen met het overgedragen verlies 2007 van 3,9 miljoen EUR verhoogde het overgedragen verlies tot 5,8 miljoen EUR. Het gecumuleerde tekort van maximaal 27,0 miljoen EUR dat de beheersovereenkomst vooropstelde over de volledige periode, komt niet in het gedrang, aangezien de VRT in 2008 om besparingsredenen besliste fase 2 van TOM niet uit te voeren. De omroep heeft de resultaten van de andere business units onttrokken of toegevoegd aan de reserves. Het eigen vermogen van de VRT bedroeg eind 2008 185,1 miljoen EUR. De beheersovereenkomst 2007-2011 bepaalt dat het eigen vermogen eind 2011 niet lager mag zijn 109 miljoen EUR. Dat wordt bewaakt in de meerjarenplannen. Het ESR resultaat voor 2008 bedroeg 9,6 miljoen EUR, waardoor het gecumuleerd resultaat verhoogde tot 32,8 miljoen EUR. Dat is gecumuleerd 48,6 miljoen EUR beter dan waarin de beheersovereenkomst 2007-2011 voorziet. De sterke afwijking in 2008 van het in de beheersovereenkomst 2007-2011 vooropgestelde ESR resultaat van -19,3 miljoen EUR werd veroorzaakt door het wegvallen van de patronale bijdrage in het pensioenfonds Statutairen VRT, lagere investeringen wegens besparingsmaatregelen en een hoger bedrag nog te betalen facturen 2008.

- Bij de rekeningencontrole 2008 onderzocht het Rekenhof ook de line extensions van de VRT (zie punt 3.7).

Vlaamse Regulator voor de Media

De controle resulteerde alleen in boekhoudtechnische opmerkingen, die het Rekenhof rechtstreeks aan de gedelegeerd bestuurder bezorgde.

Vlopera

- De vzw Vlaamse Opera volgde de VOI Vlaamse Opera op 30 juni 2008 op. Noch de VOI, noch de vzw maakte een begroting op. De VOI heeft bovendien ook na 30 juni 2008 nog bankverrichtingen uitgevoerd. Op expliciet aandringen van de bedrijfsrevisor heeft een correctieboeking deze verrichtingen teruggedraaid, echter exclusief een financiële verrichting van 1.331 EUR.
- Het gecumuleerd resultaat op 30 juni 2008 in de uitvoeringsrekening van de begroting is niet correct: het moet -4.075.048,90 EUR bedragen in plaats van -4.266.282,78 EUR. Het verschil (191.233,88 euro) kan als volgt worden verklaard: de waarborgen ontbreken als uitgave in de uitvoeringsrekening van de begroting en voor drie

overlopende rekeningen ging de Vlopera uit van een ander bedrag dan dat in de jaarrekening (de reconciliatie tussen bedrijfseconomische en budgettaire boekhouding hield namelijk nog geen rekening met de bovenvermelde correctieboekings).

Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Het Rekenhof formuleerde geen opmerkingen, behalve over de overschrijding van de voorleggingstermijn.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 26 mei 2010 geantwoord dat de wettelijke indieningstermijn uit de wet van 16 maart 1954 niet op de SARC van toepassing is.

Beleidsdomein Werk en Sociale economie

Herplaatsingsfonds

- Noch het voormalige Herplaatsingsfonds, noch de overnemende VDAB volgt de openstaande vorderingen 2008 op. Hoewel nooit waardeverminderingen werden geboekt, omvat de debiteurenlijst vorderingen waarvan de inning twijfelachtig is.
- Het overzicht van openstaande verbintenissen in volume 15 van de jaarrekening is niet correct. Al veel dossiers zijn definitief afgehandeld. De openstaande verbintenissen in de afgesloten dossiers werden echter niet systematisch geannuleerd.

Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming - Syntra Vlaanderen

De controle gaf alleen aanleiding tot boekhoudtechnische opmerkingen, die het Rekenhof rechtstreeks aan de gedelegeerd bestuurder bezorgde.

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding

- Er werd specifieke aandacht besteed aan de aanwending van de Vlaamse tewerkstellingspremie voor 50-plussers (zie punt 3.8).

ESF-Agentschap Vlaanderen

- Volgens de Nationale Bank van België behoort het ESF-Agentschap tot de consolidatiekring van de Vlaamse Gemeenschap. Om te kunnen consolideren moeten de diverse openbare rechtspersonen een ESR-begroting opstellen. Conform artikel 17 van de samenwerkingsovereenkomst tussen het ESF-Agentschap en de Vlaamse Regering dient het agentschap minstens bij elke begrotingsronde een ESR-begroting in te dienen bij het departement Financiën en Begroting. Dit diende normaliter voor het eerst te gebeuren bij de begrotingscontrole 2008. Ondanks deze bepaling heeft het agentschap nog geen ESR-begroting opgemaakt.

Beleidsdomein Landbouw en Visserij

Financieringsinstrument Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector

- Het Rekenhof heeft de aanrekening op de vastleggingsmachtigingen grondig gecontroleerd (zie punt 3.9).

Eigen Vermogen – Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek

De controle heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen.

Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij

- De toekenning van de werkingsdotatie werd bedrijfseconomisch en budgettair foutief of niet geregistreerd. Daardoor bevat de jaarrekening een onvolledige en foutieve balans en resultatenrekening en werd in de uitvoeringsrekening van de begroting ten onrechte geen budget, noch een uitvoering opgetekend.

Vlaams Landbouwinvesteringsfonds

- Het VLIF heeft de eerste uitzuiveringen in de crediteurenadministratie uitgevoerd, maar het voerde de corresponderende rechtzettingen niet correct uit. Behalve wegboeking van de onterechte openstaande schulden via uitzonderlijke opbrengsten, vonden nogmaals gelijkaardige correctieboekingen in de debiteurenadministratie plaats, via uitzonderlijke kosten en opbrengsten. Daardoor zijn het resultaat 2008 en het balanstotaal met ruim 400.000 EUR overschat.
- Het fonds dient ook de budgettaire impact van de uitzuiveringen en correcties juist in zijn jaarrekening te verwerken.

Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing

- Het Rekenhof heeft de aandachtspunten die de bedrijfsrevisor in zijn managementletter met betrekking tot de eindejaarscontrole over het boekjaar 2008 heeft opgenomen, onderschreven. Het had geen bijkomende opmerkingen.

Beleidsdomein Leefmilieu en Natuur

Eigen Vermogen – Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek

- Ook de jaarrekening over 2008 heeft, net als die over 2007, het VOI-boekhoudbesluit niet altijd gevolgd.
- Voor 2008 werd weliswaar een toelichting bij de uitvoeringsrekening van de begroting opgemaakt, maar die is vrij summier en kan worden verbeterd.
- Over 2008 stelde het EV INBO evenmin een jaarverslag.
- De controle van de bedrijfseconomische rekeningen leidde tot dezelfde opmerkingen als over 2007, behoudens dat de voorziening voor vakantiegeld te laag is en de boekingen ontbreken voor de toerekening van de kosten en opbrengsten van de lopende projecten aan het jaar waarop zij betrekking hebben.

- Op de investeringen van het boekjaar 2008 boekt het EV de afschrijvingen niet.
- De ontvangen dotatie 2008 van 670.000 EUR werd bedrijfseconomisch op verkeerde rekeningen geboekt.
- Het EV nam alle bedrijfseconomisch aangerekende opbrengsten en kosten van de resultatenrekening volledig over in de uitvoeringsrekening van de begroting.
- Ook in 2008 hanteerde het EV enkele verkeerde ESR-codes in de uitvoeringsrekening van de begroting:

Eigen Vermogen – Ondersteunend Centrum van het Agentschap Natuur en Bos

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 30 september 2009 medegedeeld dat het OC-ANB vanaf het boekjaar 2009 rekening zou houden met de opmerkingen van het Rekenhof bij de jaarrapportering 2007 en dat het zijn boekhouding in overeenstemming zou brengen met het VOI-boekhoudbesluit. Het Rekenhof heeft daarom bij zijn rekeningencontrole 2008 voornamelijk de nieuwe opmerkingen gemeld:

- Het OC-ANB vulde in zijn jaarrekening de toelichting over de staat van de schulden niet in. Het rapporteerde evenmin correct over de verbintenissen.
- Behalve de opmerkingen over de afschrijvingen op de investeringen die het vorige jaar al bij de bedrijfseconomische rekeningen formuleerde, merkte het Rekenhof dit jaar bijkomend op dat het OC-ANB 63.966 EUR ontvangen dotaties en subsidies voor 2008 verkeerdelijk als lopende opbrengsten boekte en in 2008 nog geboekte opbrengsten en kosten voor het vorige boekjaar als andere bedrijfsopbrengsten of uitzonderlijke opbrengsten en kosten in plaats van onder de opbrengsten- of kostenrekening waarop ze betrekking hadden.
- Voor de budgettaire rekeningen bleven de opmerkingen over de aanrekening van de ontvangsten en uitgaven gelden (behoudens die over de investeringsuitgaven, die in 2008 wel budgettair werden aangerekend). Daarbuiten merkte het Rekenhof nog op dat het OC-ANB diverse ESR-codes rapporteerde als *niet verdeeld* of onvoldoende indeelde. Bovendien stemde het vermelde herziene budget voor de *Interne verrichtingen* niet overeen met het totaalbedrag van de deelcodes. Voorts bedroeg het overgedragen overschot van de vorige boekjaren 118.525 EUR minder dan het over te dragen begrotingssaldo 2007, was de ontvangen dotatie uit de algemene uitgavenbegroting onvolledig aangerekend en werden de subsidies van de Vlaamse Landmaatschappij aangerekend op de verkeerde ESR-code.
- Het Eigen Vermogen OC-ANB heeft over 2008 geen jaarverslag opgesteld.

Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij

- Voor 2008 bleef de rapportering van de financiële informatie in het activiteitenoverzicht 2008 van de OVAM beperkt tot een opgave van

de ontvangsten en uitgaven in de uitvoeringsrekening van de begroting. Voor 2007 deelde de OVAM naar aanleiding van een opmerking van het Rekenhof bij de jaarrekening van het boekjaar 2006 op haar website bijkomende financiële informatie mee, als een addendum bij het activiteitenverslag 2007.

Vlaamse Landmaatschappij

- De kolom Aangepast Budget in de uitvoeringsrekening van de begroting bevat gegevens die de minister niet formeel goedkeurde. De gerapporteerde begroting hield bovendien geen rekening met enkele herverdelingsbesluiten van de Vlaamse Regering.
- De werkingsdotatie voor de Mestbank werd ten onrechte verhoogd met 40.000 EUR in de uitvoeringsrekening van de begroting en de bedrijfseconomische rekeningen.
- De uitvoeringsrekening van de begroting toont verscheidene kredietoverschrijdingen.
- De VLM voegt een winst van 5.060.829 EUR toe aan de onbeschikbare reserve, hoewel deze toevoeging overeenkomstig de statuten van de VLM maximaal 2.478.935,25 EUR per jaar mag bedragen.
- De buitengewone algemene vergadering van de aandeelhouders wijzigde op 12 maart 2008 de statuten, maar de Vlaamse Regering keurde die tot op heden nog niet goed.

Vlaamse Maatschappij voor de Watervoorziening

- De VMW stelt haar uitvoeringsrekening van de begroting manueel op, met het risico op een onvolledige registratie. Zo ontbreken in de rekening 2008 9.518.760,42 EUR ontvangsten.

Vlaamse Milieumaatschappij

- De controle richtte zich in het bijzonder op de boekhoudkundige verwerking van de aankoopfacturen van de afdeling Operationeel Waterbeheer (AOW) (zie punt 3.10).

Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt

De controle heeft geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

De Scheepvaart NV

De controle heeft geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

Fonds Stationsomgevingen

- Ruim twee jaar na de oprichting van het Fonds Stationsomgevingen is het nog steeds niet duidelijk waarom de financiering van het aandeel van de VVM in de projecten voor de herinrichting van stationsomgevingen langs dit IVA met rechtspersoonlijkheid moet verlopen. Het huidige IVA voldoet in elk geval niet aan de cumulatieve voorwaarden voor zelfstandiging uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid (zie punt 3.11).

Pendelfonds

De controle heeft geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn

- Zoals in 2006 en 2007 heeft de VVM in de VOI-rapportering 2008, behalve de compenserende vorderingen voor voorziene kosten, zoals brugpensioenen en overuren/verlof, ook ten onrechte de voorzieningen voor brugpensioenen en overuren/verlof ten bedrage van 23.561.000 EUR afgeboekt.
- Het ministerieel besluit van 25 februari 2008 heeft een dotatie toegekend aan de VVM van 762.749.000 EUR als bijdrage tot het evenwicht van haar exploitatierekening, met inbegrip van de werkingskosten van de bijzondere studiediensten voor 2008. Met de dotatie dekt de VVM onder meer de kosten voor het project START. Aangezien dat project wordt uitgevoerd over verscheidene jaren, heeft de VVM, zoals in 2006 en 2007, besloten 7,9 miljoen EUR van de werkingsdotatie over te dragen naar 2009 langs een vermindering van de rekening *andere operationele opbrengsten*. Deze werkwijze is in strijd met het boekhoudbesluit, dat een inresultaatneming bij de definitieve toekenning voorschrijft.

Waterwegen en Zeekanaal

- Waterwegen en Zeekanaal heeft 4,3 miljoen EUR voorzien voor bodemsaneringen. Zoals in 2007 heeft de instelling ter compensatie een vordering voor 3,7 miljoen EUR geboekt op het Vlaams Gewest. De assumptie dat de betrokken kosten zullen worden gefinancierd door toekomstige dotaties is echter voorbarig.
- Op 31 december 2008 heeft Waterwegen en Zeekanaal een provisie voor nog niet opgenomen vakantiedagen geboekt van 1,4 miljoen EUR. De provisieberekening hield geen rekening met de werkgeversbijdrage voor de RSZ en is dus ondergewaardeerd met ongeveer 529.000 EUR.
- De investeringsdotatie is budgettair niet correct aangerekend in de uitvoeringsrekening. Volgens het boekhoudbesluit dienen investeringsdotaties als ontvangst te worden geboekt voor het bedrag en in het boekjaar dat ze effectief worden uitgekeerd. Dat resulteert in een aan te rekenen investeringsdotatie van 112.120.800 EUR in plaats van 121.120.800 EUR.

Beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

Garantiefonds voor de Huisvesting

- Behalve dat het jaarverslag over 2007 nog altijd niet werd voorgelegd, formuleerde het Rekenhof geen opmerkingen over de rekeningen 2008.

Rubiconfonds

De controle heeft geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant

De controle heeft geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen

Behoudens de laattijdige voorlegging van de rekening, heeft de controle geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed

De controle heeft geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

Strategische Adviesraad Wonen

De controle heeft geen aanleiding tot opmerkingen gegeven.

2.7.4 Conclusies VOR's

In 2008 bedroegen de ontvangsten van de VOR 8.615,5 miljoen EUR, waarvan 6.029,3 miljoen EUR dotaties. De VOR gaven 8.873,0 miljoen EUR uit.

Het aantal met vertraging voorgelegde rekeningen over 2008 bleef groot. Deze aanzienlijke vertragingen hadden een weerslag op de controles van het Rekenhof en lagen mede aan de basis van de laattijdige overlegging van dit rekeningenboek.

De rekeningencontrole van het Rekenhof leverde voor een aantal VOR's opmerkingen van uiteenlopende aard op. De belangrijkste diepteonderzoeken naar aanleiding van de rekeningencontrole zijn uitgewerkt in deel 3 van dit boek.

2.8 Controle van de algemene rekeningen 2008

2.8.1 Inleiding

Op 30 juni 2009 heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting de algemene rekening 2008 en het voorontwerp van decreet houdende de eindregeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen van openbaar nut voor het begrotingsjaar 2008 aan het Rekenhof overgelegd. Hij heeft de algemene rekening 2008 dus tijdig ingediend.

De algemene rekening bevat de synthetische rekening en de volgende toelichtende rekeningen:

- de rekening van uitvoering van de begroting, waarvan de totalen ook worden opgenomen in het voorontwerp van rekendecreet;
- de rekening van de thesaurie;
- de rekening van de vermogenswijzigingen.

Het Rekenhof stuurde de resultaten van zijn controle en zijn opmerkingen op 27 april 2010 naar de minister en het Vlaams Parlement. De minister heeft nog niet gereageerd op de opmerkingen van het Rekenhof. De onderstaande paragrafen rapporteren over de controle van het Rekenhof op de algemene rekening 2008 van de Vlaamse Gemeenschap⁽⁴⁶⁾ en hernemen de cijfers uit het voorontwerp van decreet houdende de eindregeling van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen van openbaar nut voor het begrotingsjaar 2008 dat aan het Rekenhof is voorgelegd.

2.8.2 Uitvoeringsrekening van de begroting

2.8.2.1 Ontvangsten

Behoudens kleine afrondingsverschillen, stemmen de overgedragen vastgestelde rechten, de vastgestelde rechten, de ontvangsten, de annuleringen van vastgestelde rechten en de overdracht van de vastgestelde rechten naar het volgende jaar in de rekening van de ontvangsten overeen met de eindsaldi van 2007 (voor de overdracht van de vastgestelde rechten) en de door het Rekenhof afgesloten rekeningen van de rekenplichtigen. De opgenomen ramingen stemmen overeen met de initiële en aangepaste middelenbegroting 2008.

De onderstaande tabel geeft de cijfers weer uit:

- tabel B - rekening van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008 – Ontvangsten;

⁴⁶ Ter uitvoering van artikel 92 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

- de artikelen 11, 12 en 13 van het voorontwerp van rekendecreet.

<i>(in EUR)</i>					
Totalen middelenbegroting	Algemene ontvangsten	Toegewezen ontvangsten	Totale ontvangsten	Opbrengst van leningen	Algemeen totaal
raming	22.466.062.000,00	103.257.000,00	22.569.319.000,00	320.426.000,00	22.889.745.000,00
overdracht van 2007	44.034.907,06	139.900.296,88	183.935.203,94	0,00	183.935.203,94
vastgestelde rechten 2008	22.563.894.838,06	267.553.415,54	22.831.448.253,60	0,00	22.831.448.253,60
totaal vastgestelde rechten	22.607.929.745,12	407.453.712,42	23.015.383.457,54	0,00	23.015.383.457,54
ontvangsten 2008	22.479.094.911,30	120.683.870,57	22.599.778.781,87	0,00	22.599.778.781,87
verschil vastgestelde rechten – ontvangsten	84.799.926,76	146.869.544,97	231.669.471,73	0,00	231.669.471,73
annuleringen vastgestelde rechten	11.199.720,05	13.042.483,00	24.242.203,05	0,00	24.242.203,05
naar 2009 over te dragen vastgestelde rechten	73.600.206,71	133.827.061,97	207.427.268,68	0,00	207.427.268,68
verschil raming versus ontvangsten	13.032.911,00	17.426.870,57	30.459.781,57	0,00	30.459.781,57

2.8.2.2 Vastleggingen

De uitvoeringsrekening van de begroting 2008 van de Vlaamse Gemeenschap bevat een negatief bedrag voor een krediet en de daarop genomen vastleggingen⁽⁴⁷⁾. Bij gebrek aan een reactie van de minister op deze opmerking kan het Rekenhof de uitvoeringsrekening, wat de vastleggingen betreft, voorlopig niet afsluiten. De onderstaande tabel bevat de cijfergegevens die de Vlaamse overheid voorlopig heeft vastgesteld.

<i>(in EUR)</i>			
	Gesplitste vastleggingskredieten	Variabele kredieten	Totalen
Kredieten 2008	3.634.406.659,80	120.683.870,57	3.755.090.530,37
van 2007 overgedragen kredieten	113.763.649,64	212.403.677,36	326.167.327,00
Beschikbare kredieten	3.748.170.309,44	333.087.547,93	4.081.257.857,37
Aangerekende vastleggingen	3.596.901.365,86	128.233.564,77	3.725.134.930,63
Kredietoverschrijdingen	47.745,10	0,00	47.745,10
Beschikbaar op het einde van het jaar	151.316.688,68	206.339.651,12	357.656.339,80
Te annuleren kredieten	2.735.189,69	0,00	2.735.189,69
Naar 2009 overgedragen kredieten	148.581.498,99	206.339.651,12	354.921.150,11

2.8.2.3 Uitgaven

Bij zijn controle van de uitgaven in de uitvoeringsrekening van de begroting 2008 van de Vlaamse Gemeenschap heeft het Rekenhof een aantal

⁴⁷ Basisallocatie 11.06 van het programma LC bij het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie voor telkens een negatief bedrag van 2.576,01 EUR.

fouten opgemerkt. Bij gebrek aan een reactie van de minister op zijn opmerkingen kan het de uitvoeringsrekening, wat de ordonnancerings betreft, voorlopig evenmin afsluiten. De onderstaande tabel bevat de cijfergegevens die de Vlaamse overheid voorlopig heeft vastgesteld.

(in EUR)

	Niet-gesplitste kredieten	Gesplitste ordonnanceringskredieten	Variabele kredieten	Totaal titel I	Aflossing schuld (titel III)	Totaal titel I en III
Kredieten 2008	20.253.536.651,91	3.658.256.659,80	120.683.870,57	24.032.477.182,28	760.340.000,00	24.792.817.182,28
van 2007 overgedragen kredieten	1.580.369.067,43	107.223.309,53	345.941.981,85	2.033.231.687,57	0,00	2.033.231.687,57
Beschikbare kredieten	21.833.905.719,34	3.765.479.969,33	466.625.852,42	26.066.011.541,09	760.340.000,00	26.826.351.541,09
Ordonnancerings	20.716.345.112,28	3.366.035.581,41	108.904.522,47	24.191.285.216,16	718.322.558,78	24.909.607.774,94
Kredietoverschrijdingen	403,54	0,00	0,00	403,54	0,00	403,54
Beschikbaar op het einde van het jaar	1.117.561.010,60	399.444.387,92	357.721.329,95	1.874.726.728,47	42.017.441,22	1.916.744.169,69
Te annuleren kredieten	90.643.537,62	244.955.973,24	0,00	335.599.510,86	42.017.441,22	377.616.952,08
Naar 2009 overgedragen kredieten	1.026.917.472,98	154.488.414,68	357.721.329,95	1.539.127.217,61	0,00	1.539.127.217,61

Om overschrijdingen van niet-gesplitste kredieten op te vangen wordt in 403,54 EUR aanvullende kredieten voorzien.

2.8.2.4 Diensten met afzonderlijk beheer

Het Rekenhof heeft de gegevens van de DAB's in de tabellen E tot G van het voorontwerp van rekendecreet 2008 vergeleken met de individuele uitvoeringsrekeningen van deze DAB's zoals afgesloten door het Rekenhof en met de officiële begrotingsdocumenten. Het heeft ook de financiële reconciliatiestaten bij de algemene rekening 2008 getoetst aan deze individuele rekeningen. Door fouten bij de DAB's Waarborgfonds Microfinanciering, Minafonds en de Luchthaven Antwerpen, alsook de onmogelijkheid de rekening van de DAB Luchthaven Oostende af te sluiten, kon het Rekenhof de uitvoeringcijfers voor de DAB's in het voorontwerp van rekendecreet 2008 niet aanvaarden. Meer details over de individuele rekeningen van de DAB's vermelden hoofdstuk 2.4 en bijlage 6.

2.8.2.5 Lenings- en vastleggingsmachtigingen

De onderstaande tabel geeft de bedragen weer van de vastleggings- en leningsmachtigingen en hun aanwending.

	Aangepast	Aanwending	Beschikbaar	Over schrijving	Over te dragen	Te annuleren
Vastleggingsmachtigingen						
- GO! - kleine infrastructuurwerken	11.717.000,00	11.717.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- GO! - grote infrastructuurwerken	76.627.000,00	76.627.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Volwassenenonderwijs	0,00	0,00	0,00			0,00
- VIPA	47.049.000,00	43.802.322,85	3.246.677,15	0,00	0,00	3.246.677,15
- Fonds Jongerenwelzijn	7.973.000,00	7.950.147,00	22.853,00	0,00	0,00	22.853,00
- Fonds Culturele Infrastructuur	15.767.000,00	15.411.608,56	355.391,44	0,00	0,00	355.391,44
- Vlaams Brusselfonds	10.384.000,00	10.321.981,40	62.018,60	0,00	0,00	62.018,60
- Toerisme - Vlaanderen - Investerings	19.681.000,00	19.590.743,18	90.256,82	0,00	0,00	90.256,82
- Toerisme - Vlaanderen - Cofinanciering	2.367.000,00	2.276.000,00	91.000,00	0,00	0,00	91.000,00
- IVA BLOSO	4.573.000,00	4.572.960,24	39,76	0,00	0,00	39,76
- AGION						
- Vlaamse Autonome Hogescholen	12.114.000,00	12.114.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- gesubs. off. ond. excl. hoger onderwijs	59.309.000,00	59.309.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- gesubs. vrij ond. excl. hoger onderwijs	240.420.000,00	240.420.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- gesubsidieerd officieel hoger onderwijs	2.107.000,00	2.107.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- gesubsidieerd vrij hoger onderwijs	19.601.000,00	19.601.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Vlaams Woningfonds	353.207.000,00	351.620.433,64	1.586.566,36	0,00	0,00	1.586.566,36
- EVA ESF Vlaamse Cofinanciering	25.185.000,00	25.185.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- IWT projecten en SVB	153.334.000,00	153.327.982,82	6.017,18	0,00	0,00	6.017,18
- IWT projecten op initiatief Vl.Regering	42.113.210,00	42.061.873,19	51.336,81	0,00	0,00	51.336,81
- IWT innovatieve mediaprojecten	4.407.000,00	4.407.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- IWT studie- en expertiseopdrachten VIN	846.000,00	834.273,59	11.726,41	0,00	0,00	11.726,41
- Minafonds	486.466.000,00	485.881.002,58	584.997,42	0,00	0,00	584.997,42
- VIF	681.087.000,00	671.652.540,79	9.434.459,21	0,00	0,00	9.434.459,21
- VLABINVEST (1)(2)	27.776.323,91	4.898.391,52	22.877.932,39	0,00	22.877.932,39	0,00
- VLIF	67.036.000,00	67.033.318,37	2.681,63	0,00	0,00	2.681,63
- FIVA	2.518.000,00	513.730,51	2.004.269,49	0,00	0,00	2.004.269,49
- Fonds Flankerend Econ. Beleid (3)	314.143.000,00	242.945.984,80	71.197.015,20	0,00	71.197.015,20	0,00
- Herplaatsingsfonds	7.018.000,00	5.428.741,83	1.589.258,17	0,00	0,00	1.589.258,17
- Garantiefonds voor huisvesting (4)(5)	18.500.000,00	0,00	18.500.000,00	0,00	18.500.000,00	0,00
- Topstukkenfonds	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Rubiconfonds	5.050.000,00	4.870.926,25	179.073,75	0,00	0,00	179.073,75
Totaal	2.718.375.533,91	2.586.481.963,12	131.893.570,79	0,00	112.574.947,59	19.318.623,20
Leningsmachtigingen						
- Vlaams Woningfonds	353.207.000,00	175.983.000,00	177.224.000,00	0,00	0,00	177.224.000,00
Totaal	353.207.000,00	175.983.000,00	177.224.000,00	0,00	0,00	177.224.000,00
ALGEMEEN TOTAAL	3.071.582.533,91	2.762.464.963,12	309.117.570,79	0,00	112.574.947,59	196.542.623,20

(1) overdracht 2007-2008 op basis van artikel 127 van het begrotingsdecreet 2008 en artikel 77 van het 2e aanpassingsblad 2008.

(2) overdracht 2008-2009 op basis van artikel 156 van het begrotingsdecreet 2009.

(3) overdracht 2008-2009 op basis van artikel 137 van het begrotingsdecreet 2009.

(4) overdracht 2007-2008 op basis van artikel 137 van het begrotingsdecreet 2008 en artikel 79 van het 2e aanpassingsblad.

(5) overdracht 2008-2009 op basis van artikel 158 van het begrotingsdecreet 2009.

2.8.2.6 Instellingen van openbaar nut van categorie A

Het Rekenhof heeft bij de in het initiële voorontwerp van rekendecreet opgenomen eindregelingen van de begrotingen van de instellingen van openbaar nut van categorie A een aangepaste formulering voorgesteld voor het Hermesfonds, het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector, het Financieringsfonds voor Schuldaf-

bouw en Eénmalige Investeringsuitgaven en de instellingen met een reservefonds.

2.8.3 Rekening van de thesaurie

Het Rekenhof kan de cijfers van de rekening van de thesaurie in de algemene rekening 2008 niet bevestigen door de aanwezigheid van een aantal onduidelijkheden, die nog moeten worden verklaard. Evenmin als in 2005, 2006 en 2007 kan het Rekenhof voorlopig de rekening van de DAB Luchthaven Oostende afsluiten.

Daarenboven heeft het Rekenhof een aantal verschillen vastgesteld tussen de aansluiting van de uitvoeringsrekening van een aantal DAB's en de rapportering in de financiële reconciliatiestaten. In afwachting van een verklaring van de administratie voor deze verschillen, kan het Rekenhof geen definitieve uitspraak doen over de juistheid van de bedragen die de tabellen van het voorontwerp van rekendecreet en de algemene rekening voor deze DAB's vermelden.

De onderstaande tabel geeft de totalen weer zoals de Vlaamse overheid ze voorlopig heeft vastgesteld.

Financiële verrichtingen				
	Saldo op 1.1.2008	Ontvangsten	Uitgaven	Saldo op 31.12.2008
<i>Saldo</i>	20.897.355,43			-283.814.356,70
<i>Financiële verrichtingen</i>		26.542.729.514,07	27.721.519.501,02	
<i>Nivellerings</i>		39.887.933.079,61	39.013.854.804,79	

2.8.4 Rekening van de vermogenswijzigingen

De rekening van de vermogenswijzigingen 2008 is op een betere wijze opgesteld dan de rekening 2007, maar het Rekenhof herhaalt dat deze rekening nog altijd geen correct beeld geeft van de werkelijke vermogenstoestand van de Vlaamse overheid. Het hanteren en verwerken in het boekhoudkundig informatiesysteem Orafin van de wettelijke afschrijvingsregels op de activa is een verbetering ten opzichte van de voorgaande jaren. De boekhouding (economische balans) van de Vlaamse overheid toont nu effectief de belangrijkste posten van het vermogen (de vaste activa), maar hun juistheid en volledigheid zijn oncontroleerbaar bij gebrek aan periodieke inventarissen.

Het Rekenhof neemt aan dat deze situatie pas verder zal verbeteren als alle onderdelen van deze rekening kunnen worden teruggevonden in de economische balans van de Vlaamse overheid of, beter nog, als die rekening en balans overeenstemmen en een periodieke inventariscontrole de juistheid en volledigheid van de balans kan aantonen. Voor

2009 kondigde de Vlaamse overheid geleidelijke, lichte verbeteringen aan van de correctheid van de balansgegevens⁽⁴⁸⁾. Op juridisch vlak wacht zij nog altijd op de inwerkingtreding⁽⁴⁹⁾ van het comptabiliteitsdecreet, dat de wettelijke basis vormt voor de vervanging van de bestaande rekening van de vermogenswijzigingen door een economische balans. Het Rekenhof volgt deze evolutie op.

2.8.5 Conclusies

De minister heeft de algemene rekening 2008 tijdig ingediend. Bij gebrek aan een antwoord van de minister op de opmerkingen van het Rekenhof, kan het Rekenhof de controle op een aantal onderdelen van de algemene rekening voorlopig niet afsluiten. Als uit het antwoord van de minister alsnog blijkt dat hij onvoldoende tegemoetkomt aan de vermelde opmerkingen, zal het Rekenhof het parlement daarvan op de hoogte brengen.

Ten slotte wijst het Rekenhof er andermaal op dat de Vlaamse overheid afwijkt van de wetgeving op de vermogenscomptabiliteit. De vermogensrekening geeft nog geen betrouwbaar beeld bij gebrek aan een regelmatige inventariscontrole.

⁴⁸ Vanaf 2009 zou de overheid de inventarissen van een aantal beleidsdomeinen weer afstemmen met de werkelijkheid. Zij zou deze operatie voor de andere beleidsdomeinen voortzetten in de volgende jaren.

⁴⁹ De inwerkingtreding werd door artikel 98 van het programmadecreet 2007 uitgesteld tot een datum nader te bepalen door de Vlaamse Regering. Een nieuw ontwerp van comptabiliteitsdecreet is in voorbereiding.

3 Thematisch financieel onderzoek

3.1 Vlaams Fiscaal Platform: inning van de leegstandsheffing bedrijfsruimten

Medio 2008 werd het Vlaams Fiscaal Platform (VFP) operationeel als informaticaplatform voor de Vlaamse fiscale heffingen. Het Rekenhof onderzocht de inning langs dat platform van de leegstandsheffing bedrijfsruimten (LSB) door de Vlaamse belastingdienst (VLABEL) in 2008. Het constateerde dat VLABEL, ondanks een gebrek aan goede indicatoren in zijn beheersovereenkomst, blijk geeft van een degelijke organisatiebeheersing. Hij slaagt er vooralsnog echter niet in een unieke aanslagprocedure voor alle Vlaamse heffingen uit te bouwen. VLABEL boekte en inde de LSB vrij correct en efficiënt, zij het met enige vertraging. In de rapportering ontbreekt echter een precies beeld van zijn werking. VLABEL handelt ook bezwaarschriften correct af, al haalde de dienst in 2008 en 2009 op dit vlak niet alle doelstellingen.

De Vlaamse overheid wees het VFP toe binnen het outsourcingscontract en miste zo een kans op prijscontrole door marktconsultatie. Zij werkte daarbij met middelenverbintenissen, zonder voldoende knowhow te hebben voor de controle van de offertes. De dienstverlener heeft overigens de prijsherzieningsmogelijkheden ruim geïnterpreteerd. Het VFP was tijdig operationeel, maar de inning kende aanvankelijk vertragingen die tijdelijke kastekorten veroorzaakten. De facturatie van het VFP, noch de budgetinschatting en -opvolging verliepen optimaal. Het is in elk geval duidelijk dat de eenmalige investeringskosten voor het VFP de raming van 17.500.000 EUR sterk hebben overschreden. Eens op kruissnelheid en na de introductie van de verkeersbelasting op het VFP, zal het project ook de raming van de jaarlijkse exploitatiekosten ruimschoots overschrijden.

Lijst van afkortingen

FOBO	Front Office/ Back Office concept
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
Kernel	De module <i>belastingkernel</i> is het systeem waarnaar de kernelementen voor de berekening van de belastingen worden gestuurd en dat onder meer verantwoordelijk is voor de inkohiering en de inning en invordering. De kernel bestaat uit vier submodules: inkohiering, inning en invordering, boeking van onwaarden en oninbaarstellingen en afhandeling
LSB	Leegstandsheffing bedrijfsruimten
LSW	Leegstandsheffing woningen
ORAFIN	Benaming van het financieel systeem van de Vlaamse Overheid

OV	Onroerende voorheffing
RO-Agentschap	Het intern verzelfstandigd agentschap (IVA) Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed Vlaanderen
VFP	Vlaams Fiscaal Platform
VLABEL	Vlaamse belastingdienst
VTE	Voltijdse equivalenten

3.1.1 Inleiding

3.1.1.1 *Vlaams Fiscaal Platform en leegstandsheffing bedrijfsruimten*

Medio 2008 werd het Vlaams Fiscaal Platform (VFP) operationeel, een generiek informaticaplatform voor de berekening, vestiging en opvolging van alle huidige en toekomstige heffingen die vallen onder de Vlaamse fiscaliteit.

De eerste en aanvankelijk enige Vlaamse belasting die het IVA Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) in 2008 langs het nieuwe VFP inde, was de leegstandsheffing bedrijfsruimten (LSB). De vestiging en de inning van deze belasting golden als het pilootproject voor het VFP. De budgettaire opbrengst van de LSB is verwaarloosbaar. De voornaamste doelstelling ervan is er een van ruimtelijke ordening: de vermindering van het aantal leegstaande bedrijfsruimten.

Parallel met de inwerkingstelling van het VFP, schakelde VLABEL op 1 januari 2009 over naar de nieuwe FOBO-organisatie (Front Office Back Office), waarbij hij de belastinggeoriënteerde dienstverlening inwisselde voor een klantgerichte en procesgerichte organisatie, bruikbaar voor verscheidene belastingen.

Het VFP en de FOBO-organisatie zijn sinds 2009 ook operationeel voor de onroerende voorheffing, en zullen dat vanaf 1 januari 2011 ook zijn voor de verkeersbelastingen. Later komen daar eventueel nog andere gewestbelastingen bij die de federale overheid nu nog int⁽⁵⁰⁾. Ook de planbatenheffing⁽⁵¹⁾ behandelt VLABEL langs het VFP.

Deze evoluties kaderen in het project Beter Bestuurlijk Beleid. Met het kaderdecreet bestuurlijk beleid wilde de Vlaamse Regering vanaf 2003 alle entiteiten en diensten van de Vlaamse overheid responsabiliseren. VLABEL, dat als IVA in de plaats kwam van de Autonome Vlaamse Fiscale Inning (AVFI), verbond zich er in zijn beheersovereenkomst toe doelstellingen na te komen en zijn organisatiebeheersing te vervolmaken.

⁵⁰ Sommige registratierechten, de successierechten en enkele kleinere belastingen.

⁵¹ Introductie gepland in de loop van 2010.

3.1.1.2 Onderzoek

De goede organisatiebeheersing en de goede werking van het VFP en de FOBO-organisatie zijn essentieel voor de toekomstige inning van de Vlaamse belastingen. Daarom onderzocht het Rekenhof de inning langs het VFP door VLABEL in 2008 van de leegstandsheffing bedrijfsruimten. Het ging uit van de volgende onderzoeksvragen:

- Geeft VLABEL blijk van een goede organisatiebeheersing ?
- Zijn de boeking en inning van de belasting voor de geïnventariseerde leegstaande bedrijfsruimten correct en efficiënt ?
- Verloopt de afhandeling van de bezwaarschriften correct ?
- Is de gunning van het VFP correct verlopen en beantwoordt het platform aan de doelstellingen ?
- Is een structurele communicatie en samenwerking met het RO-agentschap en met de gemeenten gegarandeerd ?

Het Rekenhof beoordeelde de organisatie en de werking van VLABEL aan de hand van de leidraad interne controle/organisatiebeheersing, de beheersovereenkomst tussen VLABEL en de Vlaamse Regering en het mission-statement van VLABEL. Daarin ligt de klemtoon op efficiëntie en klantgerichtheid. De onderzoeksresultaten vergen een voorzichtige benadering: zowel VLABEL als de beheersovereenkomst waren in de onderzoeksperiode nog nieuw en het VFP en de FOBO-structuur waren nog in volle ontwikkeling.

Het Rekenhof toetste de vestiging van de belasting, de inning en invordering, de behandeling van bezwaarschriften en de verwerking van de ontvangsten aan de belastingwetgeving, het burgerlijk recht en de rijkscomptabiliteit. Het toetste voorts de gunning van het VFP in het kader van het ICT-outsourcingscontract aan de wetgeving op de overheidsopdrachten en de rijkscomptabiliteit.

De audit steunt op een analyse van de juridische regelgeving, beleids- en managementteksten, begrotingsdocumenten, opgevraagde statistieken en het jaarverslag; een steekproef van inkohieringen en bezwaarschriften; een doorlooptest (van inkohiering tot inning) en gesprekken met ambtenaren.

Het Rekenhof kondigde de audit aan midden 2009 en heeft de controle-resultaten op 28 april 2010 meegedeeld aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die tot op heden niet heeft gereageerd.

Het uiteindelijke doel van de audit is een verbetering van de (toekomstige) inning van alle Vlaamse belastingen en het Vlaams Parlement inzicht verschaffen in de werking van VLABEL.

3.1.2 Organisatiebeheersing en -structuur

3.1.2.1 *Organisatiebeheersing VLABEL*

VLABEL verbond er zich in de beheersovereenkomst toe uiterlijk binnen het jaar na de aanvang van de beheersovereenkomst te beschikken over een uitgeschreven en gedocumenteerd systeem van interne controle, met de leidraad interne controle/organisatiebeheersing van de Vlaamse overheid als normenkader. In juli 2007⁽⁵²⁾ besliste de Vlaamse Regering dat het zou volstaan tegen eind 2008 een stappenplan op te stellen om tegen het einde van de beheersovereenkomst (eind 2010) niveau 3 van interne controle/organisatiebeheersing te behalen: gestandaardiseerde, gedocumenteerde en gecommuniceerde beheersmaatregelen ontwikkeld hebben⁽⁵³⁾.

De Interne Audit⁽⁵⁴⁾ heeft in 2005 een sterkte-zwakteanalyse van de organisatiebeheersing bij VLABEL gemaakt, in 2007 gevolgd door een opvolgingsaudit. Hij beoordeelde de organisatiebeheersing toen positief. Het VLABEL-management was bezig met de uitbouw van de organisatiebeheersing: het structureerde gaandeweg de bestaande losse initiatieven en documenteerde ze deels.

Die gestructureerde aanzet leidde op 19 juli 2007 tot de goedkeuring van de beheersovereenkomst en het opstellen van het voorgeschreven stappenplan. Inmiddels definieerde VLABEL het beleidskader, de missie, strategische en operationele doelstellingen en indicatoren voor monitoring en bijsturing. Hij inventariseerde en analyseerde ook een uitgebreide lijst met risico's. Hij omschreef de processen, wees ze toe en koppelde ze aan juridische of financiële regels, waarvoor handleidingen bestaan. VLABEL ging voorts met de andere actoren en het departement Financiën en Begroting wederzijdse engagementen aan binnen een vastgestelde financiële omkadering. Hij rapporteert aan de toezicht houdende minister in, onder meer, een jaarverslag. De belastingplichtigen kunnen terecht bij een digitaal loket (belastingportalsite) en een klachtendienst.

Uit een tweede opvolgingsrapport van IAVA⁽⁵⁵⁾ van 1 maart 2010 bleek dat VLABEL op zes van de tien thema's van de organisatiebeheersing al maturiteitsniveau 3 haalde⁽⁵⁶⁾. Ook op de doelstellingen van de organisatiebeheersing (effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en integriteit) scoorde VLABEL goed. Bovendien probeerde VLABEL zich permanent te verbe-

⁵² Bevestigd in mei 2008.

⁵³ De leidraad eist in maturiteitsniveau 3 ook dat de maatregelen zijn toegepast. Dat eiste de Vlaamse Regering echter niet.

⁵⁴ De latere IAVA (zie de volgende voetnoot).

⁵⁵ Interne Audit van de Vlaamse Administratie.

⁵⁶ Doelstellingen, proces- en risicomanagement; belanghebbendenmanagement; monitoring; organisatiestructuur; human resources management; organisatiecultuur; informatie en communicatie; financieel management; facilitymanagement en informatie en communicatietechnologie.

teren, keurde hij het stappenplan goed en vertaalde hij de aanbevelingen in actieplannen die hij opvolgt. De inschatting van IAVA sloot overigens aan bij de zelfinschatting van VLABEL.

3.1.2.2 FOBO-structuur

Tegelijk met de ontwikkeling van een kwaliteitsvolle organisatiebeheersing, diende VLABEL zijn organisatiestructuur om te schakelen naar de FOBO-structuur:

- Een front office diende de diensten en ambtenaren te bundelen die voor alle Vlaamse belastingen in aanraking komen met de burger (klachten, bezwaren,...).
- Een back office diende in te staan voor de generieke processen (bv. de aanmaak van notificaties), massaprocessen (bv. inkohieringen, verzending van aanslagbiljetten, aanmaak van dwangschriften) en gespecialiseerde taken (bv. inning en invordering, geschillen, ingewikkelde bezwaren).

Het FOBO-systeem diende de belastingprocessen dus niet meer per heffing te organiseren, maar per belastingplichtige. Dat zou de klant centraal stellen en efficiëntiewinsten meebrengen. Deze structuur was van in het begin verweven met het VFP, waarvoor de functies werden uitgetekend⁽⁵⁷⁾.

Vanaf midden 2008 benoemde VLABEL de afdelingshoofden en op 1 januari 2009 ging de FOBO-structuur officieel van start. Een delegatiebesluit subdelegeerde bevoegdheden aan functierollen en wees nominatief de personeelsleden voor de verschillende functierollen aan.

3.1.2.3 Vlaams Fiscaal Platform (VFP)

Het VFP kwam tot stand in het kader van de doelstellingen die de Vlaamse Regering op 28 februari 2003 formuleerde:

- de administratieve lasten harmoniseren en vereenvoudigen;
- de belastingplichtige als klant centraal stellen;
- een klantgericht en voor de eigen organisatie faciliterend opvolgingssysteem opzetten;
- de toegankelijkheid en interactie voor de burger en bedrijven faciliteren en verbeteren;
- met een open architectuur de coherentie en de invoegbaarheid van toekomstige technologische evoluties faciliteren.

⁵⁷ In de overgangsperiode (tweede helft van 2008) leidden uiteenlopende interpretaties en een gebrek aan overleg tijdelijk tot divergerende trajecten, maar eind 2008 waren de nodige aanpassingen aan het VFP uitgevoerd.

Behalve de verdere uitbouw van de Vlaamse fiscale en financiële autonomie faciliteren, moet het VFP ook een administratief hulpmiddel zijn ter ondersteuning van een stijgende graad van *fiscale aanvaarding* door de burger. Het dient ook een ergonomische, efficiënte en correct werkende motor te zijn van een adequate interne administratieve organisatie⁽⁵⁸⁾. Het VFP dient dus vooral bij te dragen tot een meer efficiënte, effectieve en klantgerichte inning en invordering, die leidt tot de verhoogde aanvaarding van het fiscale beleid door de burger. Bovendien dient het ook relevante beleidsinformatie te leveren.

Het VFP is een modulair systeem, opgebouwd uit componenten (modules)⁽⁵⁹⁾. Dat moet de integratie van toekomstige belastingen in het platform mogelijk te maken. In het kader van de evoluties bij VLABEL (VFP, FOBO) is het belangrijk een unieke aanslagprocedure te hebben voor alle Vlaamse heffingen. Dat vereist decreetgevend werk, de opmaak van uitvoeringsbesluiten en programmatie. Op dit vlak heeft VLABEL vooralsnog weinig vooruitgang geboekt, omdat hij zijn inspanningen momenteel moet richten op de inwerkingtreding van de overdracht van de verkeersbelasting in 2011.

Ook moet VLABEL de digitale informatiestromen van en naar de verschillende betrokken partijen verder optimaliseren. Hij moet daarvoor nog protocols sluiten met het rijksregister en de kruispuntbank van de sociale zekerheid.

3.1.2.4 Beheersovereenkomst

De beheersovereenkomst met VLABEL⁽⁶⁰⁾ bevat generieke doelstellingen voor horizontaal beleid, die alle agentschappen moeten nastreven, organisatiedoelstellingen voor interne werking en organisatiedoelstellingen voor functioneel beleid, eigen aan de individuele agentschappen. Het Rekenhof heeft in het kader van deze audit niet alle indicatoren uit de beheersovereenkomst onderzocht, maar alleen die met een directe band met de onderzoeksscope.

Verwijzingen naar effecten ontbreken⁽⁶¹⁾. Eén of meer indicatoren begeleiden elke horizontale OOD. Voor de meeste horizontale OOD beschikt het agentschap al over opvolgingsgegevens. Op één na⁽⁶²⁾, kreeg elke OOD ook een norm mee.

De beheersovereenkomst heeft duidelijk geformuleerde *strategisch functionele organisatiedoelstellingen* afgeleid uit de beleidssturende docu-

⁵⁸ Nota aan de Vlaamse Regering VR/2007/14.12/DOC.1466, p.1.

⁵⁹ Zie bijlage 1.

⁶⁰ Ter uitvoering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

⁶¹ De Vlaamse Regering had immers uit praktische overwegingen beslist dat de OOD niet naar effecten moesten verwijzen wegens erg moeilijk.

⁶² De norm voor de implementatie van het CRAB-adres (centraal referentie adressen bestand) werd afhankelijk gesteld van de evaluatie van het proefproject.

menten (bv. het oprichtingsbesluit) en omgezet in operationele doelstellingen⁽⁶³⁾. Het Rekenhof heeft bij deze doelstellingen enkele bedenkingen:

- Niet alle operationele doelstellingen kregen indicatoren mee⁽⁶⁴⁾. Ook voor enkele strategische projecten ontbreken indicatoren⁽⁶⁵⁾.
- Bovendien zijn geen exacte berekeningen van de monitoringkosten voor de meting van de indicatoren beschikbaar.
- Voor elke LSB-indicator vond een nulmeting plaats, maar VLABEL nam die pas op in het jaaractieplan 2008, aangezien hij bij de sluiting van de beheersovereenkomst nog niet over de resultaten ervan beschikte.
- Overigens is gebleken dat VLABEL een aantal indicatoren initieel verkeerd inschatte.
- Voor elke operationele LSB-organisatiedoelstelling stelde de beheersovereenkomst een norm vast, maar die is vaak vaag of weinig ambitieus⁽⁶⁶⁾.

VLABEL heeft in het licht van de nieuwe beheersovereenkomst aandacht besteed aan de indicatoren en overweegt aanpassingen wegens meerduidige gehanteerde definities, weinig adequate formuleringen of weinig meerwaarde⁽⁶⁷⁾.

Dat VLABEL gegevens over LSB moet putten uit twee gegevensbestanden, het vroeger systeem en het VFP, bemoeilijkt de rapportering over de beleidsindicatoren. Bij de inwerkingtreding van het VFP werden de gegevens uit het vroegere bestand immers niet opgeladen, zodat het vroegere bestand in gebruik blijft voor de akten uit het verleden. VLABEL diende voor de rapportering over sommige indicatoren bovendien resultaten manueel samen te stellen.

Uit het jaarverslag 2008 en de voorlopige gegevens over 2009 kan worden geconcludeerd dat niet alle indicatoren met betrekking tot LSB wer-

⁶³ Volgens VLABEL valt het behalen ervan soms buiten de eigen controle of is die afhankelijk van kritische succesfactoren, zoals de kwaliteit van gegevens die de inventarisbeheerder (RWO) aanlevert. In die gevallen hanteert VLABEL monitorings-indicatoren.

⁶⁴ Indicatoren ontbreken bv. bij OD0401 (strategische input voor het beleid leveren) van SD04 (verhogen fiscal compliance), OD0201 (strategische input voor het beleid aanleveren) en OD0202 (beleidsmatige ondersteuning) van SD02 (beleidsmatige uitbouw van de fiscale autonomie, met aandacht voor heroriëntering) en bij de doelstelling *klantvriendelijkheid optimaliseren (OD0105 van SD01 (inning- en bezwaarafhandeling huidige eigen- beheerbelastingen))*.

⁶⁵ Zo bepaalt de beheersovereenkomst voor de mede-uitbouw van het VFP vanaf 1 maart 2008 geen concrete data voor de gefaseerde implementatie van de verschillende belastingen op het VFP.

⁶⁶ In vijf van de elf gevallen is de norm: een dalende trend. In één ervan zit de nulmeting overigens al onder de norm. Zie ook 3.1.3 en 3.1.4.

⁶⁷ Zo zegt de indicator *aantal in het KJ niet binnen de zes maanden afgehandelde bezwaren* momenteel niets over de bezwaarbeslissingen die beslist zijn buiten de termijn van zes maanden. Die zouden mee in de teller moeten komen.

den gehaald. Voor een nadere bespreking wordt verwezen naar de punten 3.1.3 en 3.1.4.

3.1.2.5 Conclusies

VLABEL zal het gevraagde maturiteitsniveau van organisatiebeheersing tegen het einde van de lopende beheersovereenkomst (31 december 2010) wellicht halen. De interne audit beoordeelde de organisatiebeheersing tussen 2005 en 2010 alvast positief.

De nieuwe FOBO-structuur ging op 1 januari 2009 vlot van start, maar de uitbouw van het VFP kende een aantal moeilijkheden. De in dit kader belangrijke unieke aanslagprocedure voor alle Vlaamse heffingen kende vooralsnog geen vooruitgang. Evenmin zijn de digitale informatiestromen tussen VLABEL en de verschillende betrokken partijen al geoptimaliseerd: protocols met het rijksregister en de kruispuntbank van de sociale zekerheid ontbreken nog.

De beheersovereenkomst met VLABEL heeft duidelijke strategisch functionele organisatiedoelstellingen geformuleerd en geoperationaliseerd, echter zonder altijd (adequate) indicatoren of concrete normen aan de operationele LSB- doelstellingen te verbinden. Bovendien bemoeilijkt de incompatibiliteit tussen het vroegere LSB-systeem en het VFP de gegevensgaring over het doelstellingenbereik. Uit rapportering over 2008 en 2009 blijkt alvast dat VLABEL niet alle LSB- doelstellingen haalde.

3.1.3 Inkohiering, inning en invordering van de LSB

3.1.3.1 Inkohiering

Werkwijze

- De gemeenten maken jaarlijks lijsten op van de leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. Als de gemeenten dit doen vóór 1 maart van het heffingsjaar, ontvangen zij 20% van het ingekohierde bedrag als incentive⁽⁶⁸⁾. Het RO-agentschap maakt met die lijsten elk jaar een inventaris op⁽⁶⁹⁾.
- De inventarisgegevens worden bij VLABEL automatisch ingelezen in de referentiedatabase van het VFP, en van daaruit in de kernel.

⁶⁸ Het RO-agentschap meldt aan VLABEL welke gemeenten recht hebben op die vergoeding. Voor de aanslagjaren 2008 (heffingsjaar 2007) en 2009 (heffingsjaar 2008) waren dat respectievelijk 131 en 157 gemeenten.

⁶⁹ De inventarisgegevens komen in de Inventar-database van het agentschap. Tegen de opname in de inventaris is bezwaar mogelijk; na opname in de inventaris, is nog opschorting en schrapping mogelijk.

- VLABEL kohiert voor 31 december van het aanslagjaar de aanslagen in voor de percelen die in het heffingsjaar (aanslagjaar -1)(minstens) voor de tweede opeenvolgende maal in de inventaris van de leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten staan.

De automatische inlezing van de inventarisgegevens in het VFP vond voor het eerst plaats in het aanslagjaar 2008⁽⁷⁰⁾. De LSB was dus proefproject voor het heffingsoverkoepelende VFP. Ook andere databases⁽⁷¹⁾ met brongegevens zijn aan de referentiedatabase uit het VFP gekoppeld en worden gebruikt om de uit Inventar aangeleverde gegevens zo actueel en correct mogelijk te houden⁽⁷²⁾. Daarom wacht VLABEL met de inkohiering tot begin juni van het aanslagjaar. VLABEL kent de percelen op de inventaris wel al op het einde van het heffingsjaar, maar wacht op de voorlopige inventaris voor het lopende heffingsjaar, die bijkomende zekerheid verschaft over de eigendomtitel op 1 januari van het aanslagjaar. De heffingen op twijfelachtige percelen kohiert hij later in.

VLABEL kohiert in met de kerneltoepassing, die de gegevens samenbrengt voor de vaststelling van de schuldvorderingen, dat is de vestiging van de belasting⁽⁷³⁾. De schuldvorderingen worden periodiek samengebracht in een kohier, dat de gedelegeerde ambtenaar uitvoerbaar verklaart. Op dat ogenblik wordt de schuldvordering een vastgesteld recht, opgesplitst in een recht voor het Vernieuwingsfonds⁽⁷⁴⁾ en de gemeente. De kernel berekent de intresten per begonnen maand en volgt ook de kosten op. Na de uitvoerbaarverklaring maakt de toepassing ook de aanslagbiljetten aan en verzendt die⁽⁷⁵⁾. De schuldvorderingen worden vóór de automatische inkohiering nog nagekeken.

Resultaten

Voor het aanslagjaar 2008 nam VLABEL in totaal 968 schuldvorderingen in kohieren op, die de administrateur-generaal op 30 mei 2008 (64), 25 juli 2008 (118), 27 november 2008 (444) en 23 december 2008 (342) uitvoerbaar verklaarde. Volgens het jaarverslag 2008 bedroeg het ingekohierde bedrag 18.589.586 EUR⁽⁷⁶⁾. Dat bedrag was een maximaal bedrag: het bevatte ook de bedragen voor de gemeenten en de belas-

⁷⁰ Vroeger werkte VLABEL met een access-database voor de LSB. Voor de oude schuldvorderingen en geschillen gebruikt hij die nog verder.

⁷¹ De belangrijkste daarvan zijn de kruispuntbank van ondernemingen (KBO), het rijksregister (RR) en GRAYDON (failliete ondernemingen).

⁷² De gegevens van het Rijksregister komen in de referentiedatabase en worden van daaruit ingeladen in de kernelmodule. In 2008 en 2009 moesten die identificatiegegevens in de kernel toch nog vaak manueel worden verbeterd.

⁷³ Perceelgegevens, belastingplichtige eigenaar, heffingberekening (incl. opcentiemen voor de gemeente).

⁷⁴ Het decreet bedrijfsruimten kent de inkomsten van de LSB toe aan het Vernieuwingsfonds.

⁷⁵ De aanslagbiljetten worden verzonden door de back office.

⁷⁶ De aan het Rekenhof overgelegde kernellijst sloot daarbij aan.

ting op de percelen waarvan het RO-agentschap de opname in de inventaris opschortte.

VLABEL heeft de norm uit de beheersovereenkomst van een volledige inkohiering van de LSB tijdens het aanslagjaar gehaald, zij het later op het jaar dan normaal door de *kinderziektes* bij het VFP⁽⁷⁷⁾.

Het annulatiepercentage⁽⁷⁸⁾, indicator voor de kwaliteit van de inkohieringen, steeg van 6,68% voor aanslagjaar 2006 tot respectievelijk 10,54% en 13,78% voor de aanslagjaren 2007 en 2008. De annulaties voor het aanslagjaar 2008 bedroegen op 31 december 2009 2.561.180,67 EUR. De norm was nochtans een dalende trend. Oorzaken van de stijgende trend zijn de snellere behandeling (en dus ook ontlasting) van evidente bezwaarschriften en de ruime interpretatie die rechtbanken recent geven aan de notie overmacht⁽⁷⁹⁾. Veel annulaties zijn het logische en chronologische gevolg van een eerdere betalingsopschorting wegens een verzoek tot schrapping van de inventaris bij het RO-agentschap, eigenaarswissels⁽⁸⁰⁾ of lopende vernieuwingsaanvragen. Indien later aan de voorwaarden voldaan blijkt te zijn, wordt de aanslag geannuleerd (de zgn. decretale ontheffingen). Het Rekenhof acht de voorlopige inkohiering een goede praktijk, maar wijst erop dat de indicator relevanter zou zijn als tegenover het weren van de decretale ontheffingen uit de teller, ook het weren van de corresponderende inkohieringen uit de noemer zou staan.

De verzendingsdatum van de aanslagbiljetten sloot nauw aan bij de uitvoerbaarverklaring van het kohier. Toch werden negentien aanslagbiljetten pas in 2009 verzonden. Het gaat om aanslagen die bij de eerste verzending de bestemming niet bereikten, bv. wegens adreswijzigingen.

3.1.3.2 Inning

Werkwijze

- De kernel volgt de LSB-schuldvorderingen per aanslagjaar en per belastingplichtige op, inclusief intresten⁽⁸¹⁾ en ingevoerde kosten⁽⁸²⁾, naargelang de betalingen binnenkomen.

⁷⁷ Normaliter vinden twee inkohieringsgolven plaats (juni/juli en einde jaar). VLABEL verstuurde in 2008 en 2009 de meeste kohieren (80%) in de tweede golf, onder meer bij gebrek aan een anomalietool, die verschillen tussen de inventaris en andere bronnen aangeeft en oplost, zodat veel manuele controle nodig was.

⁷⁸ Annulaties zijn het gevolg van ontlastingen door ingewilligde bezwaarschriften en ambtshalve ontheffingen na afloop van de bezwaartermijn, inclusief ingevolge gerechtelijke beslissingen.

⁷⁹ VLABEL heeft daarop analoge aanslagen ambtshalve ontlast.

⁸⁰ Nieuwe eigenaars krijgen twee jaar respijt.

⁸¹ Die hij automatisch berekent per begonnen maand na de betalingstermijn.

⁸² Portkosten, hypotheekkosten en deurwaarderskosten.

- De schuldvorderingen in de uitvoerbaar verklaarde kohieren zijn ook schuldvorderingen in de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap, die in Orafin aan elk kohier een transactienummer toekent met een koppeling aan de kernelvordering⁽⁸³⁾.
- Het totale kohierbedrag wordt ook als vastgesteld recht opgenomen in de begrotingsrekening van het Vernieuwingsfonds en de thesaurierekening voor de gemeenten. De vastgestelde rechten en de ontvangsten komen in de uitvoeringsrekening van de begroting of de thesaurierekening⁽⁸⁴⁾. De intresten en kosten worden als contant recht geboekt bij de ontvangst.
- De belastingplichtige beschikt over een betalingstermijn van twee maanden. De verwijlintresten lopen vanaf de daaropvolgende maand. De belastingplichtige kan een afbetalingsplan vragen en zodoende dwanginvordering vermijden, maar niet intresten.
- Na twee maanden maakt de module kernel automatisch een herinneringsbrief en vervolgens een aangetekende aanmaning op, die de back office verstuurt.
- De kassier bij wie de Vlaamse Gemeenschap de financiële rekening aanhoudt, deelt dagelijks de verrichtingen mee aan de *rekenplichtige*⁽⁸⁵⁾ van de rekening en aan de back office van VLABEL, die de nodige boekingen en aanrekeningen verrichten.

Reconciliatieproblematiek

De Vlaamse overheid laat na de verschillende rekeningen waarop de LSB-vorderingen en -ontvangsten worden geboekt, te reconciliëren:

- De financiële scharnierrekening van de *rekenplichtige*, waarop de ontvangsten toekomen. Dit is niet de FB-hulprekening⁽⁸⁶⁾ van de centrale rekenplichtige (CR), die de CR dagelijks met zijn rekening nivelleert, maar een afgeleide hulprekening, die wordt genivelleerd met de FB-hulprekening. De CR heeft dus maar een indirect zicht op de verrichtingen en de vraag rijst daarbij of zijn rekeningaflegging volstaat⁽⁸⁷⁾.
- De economische rekeningen LSB in de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap (Orafin), die opbrengsten in principe (ESR-matig) inboeken bij het ontstaan van de schuldvordering en afboeken bij een ontlasting.

⁸³ Met boeking op de juiste economische rekeningen.

⁸⁴ In 2008 vervangen door de financiële reconciliatiestaat.

⁸⁵ Tot 2007 beheerde de rekenplichtige LSB die financiële rekening, sinds 2008 betreft het een hulprekening van de centrale rekenplichtige der uitgaven.

⁸⁶ Dagelijks genivelleerde hulprekening van Financiën en Begroting van de (centrale) financiële rekening van de centrale rekenplichtige.

⁸⁷ Het Rekenhof heeft de details gevraagd van alle verrichtingen op de LSB-scharnierrekening, maar slechts een voorbeelduitreksel ontvangen.

- De module kernel, die sinds het aanslagjaar 2008 de belasting-schulden opvolgt per aanslagjaar en de betalingen per kalenderjaar⁽⁸⁸⁾.
- De aanrekening op de uitvoeringsrekening van de begroting.

Efficiëntie van de inning

Het jaarverslag 2008 van VLABEL vermeldt een totaal van 456.138 EUR geïnde LSB-ontvangsten voor het aanslagjaar 2008 op 31 december 2008. Dat bedrag lag veel lager dan in de voorgaande jaren. Voor 2007 inde VLABEL bv. 3.469.829,79 EUR. De lage ontvangst is te wijten aan de late verzending van bijna 800 aanslagbiljetten (na 27 november 2008). De kernellijst van de inkohieringen 2008 toont daarentegen dat het Vernieuwingsfonds al in 2008 minstens 700.000 EUR in hoofdsom had ontvangen. De boeking op een wachtrekening van gerealiseerde ontvangsten waartegen een bezwaar liep, verklaart dit verschil.

De efficiëntere gedwongen invordering van openstaande vorderingen uit vorige heffingsjaren, heeft de lage inning voor het aanslagjaar 2008 deels gecompenseerd. Het Vernieuwingsfonds rekende in 2008 zo-doende meer dan 3,5 miljoen EUR ontvangsten aan op de uitvoeringsrekening van de begroting (3,13 miljoen EUR LSB-ontvangsten⁽⁸⁹⁾ en 0,4 miljoen EUR LSW ⁽⁹⁰⁾). Het gebruik van eenzelfde begrotingsartikel voor de verschillende belastingen is weinig transparant. VLABEL int ook het deel voor de gemeenten (opcentiemen en vergoeding) mee en betaalt dat rechtstreeks aan de gemeenten.

De beheersovereenkomst vereist tegen 31 december van het aanslagjaar een inning van 40% van de potentieel inbare aanslagen van het aanslagjaar, 45% van het vorige aanslagjaar en 60% van het aanslagjaar daarvoor. VLABEL heeft de norm voor de drie jaren niet behaald. Het inde eind 2008 voor 2008 15,03%, voor 2007 52,48% en voor 2006 47,05%. Volgens de gegevens die VLABEL verstrekke, was het inningspercentage voor 2008 op 31 december 2009 opgelopen tot 55,46%. Dat voor 2007 was echter gedaald tot 36,08% doordat opgeschorte vorderingen in 2009 invorderbaar werden. Een vermelding van de inningsbedragen bij de percentages zou tot een correcter interpretatie leiden.

Het gemiddelde aantal kalenderdagen tussen de verzending van het aanslagbiljet en de betaling ervan nam door de invordering van vooral oude aanslagen toe van 406 kalenderdagen in het kalenderjaar 2007 tot 641 kalenderdagen in 2008. Die efficiëntere inning leidde dus tot een slechtere score op de monitoringsindicator. Bovendien verliepen de inkohieringen in 2007 sneller en werden zij al voor een groot deel in 2007

⁸⁸ In de individuele records kan de historiek en de samenstelling van de schuld evenwel op elk moment worden geraadpleegd.

⁸⁹ Het jaarverslag 2008 vermeldde nog 2,5 miljoen EUR.

⁹⁰ In 2009 respectievelijk 3,4 miljoen EUR en 0,2 miljoen EUR.

betaald, terwijl bijna 800 inkohieringen van het aanslagjaar 2008 pas vanaf 27 november 2008 werden verzonden en dus pas in 2009 een *snelle* betaling kregen. Daardoor daalde de score op de indicator in 2009 weer naar 407 kalenderdagen. Een vermelding in het jaarverslag van de geïnde intrest- en kostenbedragen voor de verschillende belastingen zou een vollediger indicatie geven van de geleverde inspanningen.

De bovenstaande paragrafen tonen aan dat de gebruikte indicatoren een weinig adequaat beeld geven van de inningsinspanningen van VLABEL. De schijnbare anomalieën in het jaarverslag 2008 zijn het gevolg van de onduidelijkheid over het voorwerp van de metingen.

3.1.3.3 Invordering

Werkwijze

- Als de belastingplichtige ook na de aangetekende herinnering niet betaalt, stuurt VLABEL de gegevens digitaal naar de centraliserende gerechtsdeurwaarder, die er een dwangschrift mee opstelt (hoofdsom, intresten, gerechtsdeurwaarderkosten en port- en eventuele hypotheekkosten⁽⁹¹⁾), dat de bevoegde ambtenaar ondertekent.
- De deurwaarder stuurt eerst een gewone aanmaning en doet bij niet-betaling vervolgens een instrumenterende deurwaarder de dwanginvordering starten.
- De instrumenterende gerechtsdeurwaarders storten geïnde bedragen na afhouding van hun kosten door aan VLABEL.
- VLABEL boekt met deze saldi de openstaande bedragen af (hoofdsom, intresten en eerder gemaakt kosten zoals die voor de aange tekende herinnering). VLABEL houdt voor deze dossiers geen deurwaarderskosten bij en moet die dan ook in zijn belastingtoepassing niet aanzuiveren.

Op 22 oktober 2008 heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting met de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders een samenwerkingprotocol⁽⁹²⁾ gesloten voor de gedwongen invordering in opdracht van VLABEL. Het protocol bevat de verplichtingen van beide partijen en instructies. In 2009 kwam dit protocol door een gerechtelijke

⁹¹ Als de eigenaar onroerende goederen bezit en de bevoegde ambtenaar oordeelt dat een hypotheek moet worden gevestigd.

⁹² Dat protocol, in werking sinds 1 januari 2009, verving het protocol van 31 maart 2000 over de organisatie van de OV-invordering en beide leegstandsheffingen.

uitspraak op de helling te staan, waardoor de dwanginvordering tijdelijk werd gestaakt⁽⁹³⁾. Inmiddels werd aan die bezwaren tegemoet gekomen⁽⁹⁴⁾.

De invordering kan ook gebeuren bij fiscale notificatie aan de notaris bij wie de LSB-schuldenaar ingevolge de notariële akte gelden moet ontvangen. De notaris betaalt dan de LSB-aanslag vooraf aan VLABEL.

Resultaten

De dwanginvorderingsmogelijkheden worden goed gebruikt en de instructies zijn gedetailleerd. De geleverde dwanginvorderingsinspanningen zijn echter niet becijferbaar, aangezien de beheersovereenkomst geen indicator voor de dwanginvordering bevat, op de indirecte indicator *inningsgraad* na.

Bij de start van de dwanginvordering maakt de kernmodule een rekeningoverzicht van alle openstaande (Vlaamse) schulden van de betrokken belastingplichtige over de verschillende belastingen en aanslagjaren heen. Daarmee maakt de deurwaarder het dwangbevel. Dat zo maar één procedure per belastingplichtige wordt ingezet, beperkt de kosten voor de belastingplichtige en geeft de ernst van de invordering aan. Bij een gedeeltelijke betaling moet VLABEL dan eventueel aanrekeningskeuzes maken⁽⁹⁵⁾.

Op 12 februari 2009 wees het Rekenhof VLABEL erop dat zijn gedelegeerde ambtenaren de dwanginvordering en de beslissingen voor de verschillende procedurestappen zelf moeten beheren en dat de gerechtsdeurwaarders dan alleen mogen optreden als uitvoerders. De betalingen die de gerechtsdeurwaarders bekomen, zouden op een financiële rekening van de Vlaamse overheid moeten toekomen (een rekeningplichtige), en niet op hun eigen rekening. Die betalingen op de eigen rekeningen van de gerechtsdeurwaarders zijn hoedanook ontvangsten voor rekening van derden (VLABEL), die zij zo snel mogelijk moeten doorstorten. VLABEL dient in elk geval na te kijken hoe snel dit gebeurt. VLABEL moet ook voldoende toezicht houden op de kosten die de gerechtsdeurwaarders aanrekenen⁽⁹⁶⁾, ook al blijven die kosten uit de belastingtoepassing. In het licht van zijn prioriteit *klantvriendelijkheid* is het ten slotte wenselijk in het protocol een bijkomende machtiging vanwege VLABEL in te bouwen voordat tot effectieve openbare verkoop wordt overgegaan. Op dit ogenblik wordt het nieuwe protocol nog onderhandeld.

⁹³ Met betrekking tot de conformiteit van de aanduiding van de gerechtsdeurwaarders met de wetgeving op de overheidsopdrachten. Het protocol bepaalde nl. dat de kamer een centraliserende gerechtsdeurwaarder als enige aanspreekpunt van VLABEL moest aanduiden, die de participerende gerechtsdeurwaarders moest aanduiden.

⁹⁴ In afwachting van de ondertekening van een nieuw protocol vordert een door de rechtbank aangestelde centraliserende gerechtsdeurwaarder momenteel in.

⁹⁵ Als de belastingplichtige niet aangeeft welke schulden hij betaalt.

⁹⁶ De kosten zijn wel gereguleerd, maar de gerechtsdeurwaarder zou bv. aanmaningen kunnen opsplitsen of herhalen.

3.1.3.4 Conclusies

VLABEL heeft de norm uit de beheersovereenkomst van een volledige inkohiering van de LSB tijdens het aanslagjaar gehaald, zij het later op het jaar dan normaal door de kinderziekten bij het VFP. Het annulatiepercentage is met zijn huidige berekeningswijze geen goede indicator voor de kwaliteit van de inkohieringen.

De gebruikte indicatoren weerspiegelen evenmin de efficiënter geworden inning door VLABEL en leidden tot schijnbare anomalieën. De Vlaamse overheid laat ook na de verschillende registraties van LSB-ontvangsten te reconciliëren: financiële rekening, boekhouding, kernel-opvolging en begrotingsaanrekening.

De geleverde dwanginvorderingsinspanningen zijn niet becijferbaar bij gebrek aan een gepaste indicator in de beheersovereenkomst. Het Rekenhof wijst VLABEL erop dat het bij de dwanginvordering de procedurerestappen moet beheren en toezicht moet houden op de deurwaarderskosten.

3.1.4 Bezwaarschriftbehandeling

3.1.4.1 Werkwijze sinds de inwerkingtreding van het VFP

- Het front office van VLABEL kent een bezwaar van een belastingplichtige een uniek inkomend-stuknummer toe⁽⁹⁷⁾, scant het in, typeert het als een *bezwaarschrift-ambtshalve ontheffing* en wijst het toe aan een dossierbehandelaar.
- Tegelijkertijd opent het front office een elektronisch dossier met dossiernummer in het briefwisselingssysteem, dat elke nacht aan de kernelmodule wordt gekoppeld.
- De kernel maakt onmiddellijk de ontvangstmelding aan.
- De dossierbehandelaar vult in het briefwisselingssysteem de diverse grieven in⁽⁹⁸⁾.
- De kernel schorst de invordering van de schuldvordering en staakt de verwijlrenten zes maanden na indiening van het bezwaarschrift.

⁹⁷ Latere inkomende stukken die betrekking hebben op dat bezwaarschrift, worden ook aan het dossiernummer gekoppeld.

⁹⁸ De meeste bezwaarschriften bevatten immers verscheidene grieven. Voor elke grief wordt een record aangemaakt. Het aantal records in de BZAOLSB (bezwaarschriften en ambtshalve ontheffingen LSB) kan dus niet worden gelijkgesteld met het aantal bezwaarschriften. Voor sommige records werden de grieven bovendien niet ingevuld, zodat de bekomen informatie weinig relevant wordt. Dit wordt dus niet gebruikt voor de systeemrapporteringen. Onderverdelingen in subcategorieën op vraag vereist daarom altijd manueel werk.

- Als het bezwaar wordt afgewezen, herneemt de reguliere innings- en invorderingsprocedure. De dossierbeheerder kan op elk ogenblik in de kernel de stand van de schuldvordering nagaan.
- De dossierbehandelaar bereidt de beslissing op het bezwaarschrift voor; de gedelegeerde ambtenaar ondertekent de beslissing⁽⁹⁹⁾. Hij kan een beroep doen op een database met standaardformuleringen om de meeste bezwaren in rechte te onderzoeken en de beslissingen uitgebreid juridisch te onderbouwen.
- De dossierbehandelaar stuurt moeilijke dossiers (faillissementen, ingewikkelde juridische kwesties) naar de specialist geschillen van het back office, die ze individueel behandelt en terugstuurt.
- Na de beslissing gaat het dossier naar het back office voor boeking in de kernel en de opmaak van de financiële staat. De dossierbehandelaar kan het resultaat van die verrichtingen raadplegen in de kernel.
- Daarna keert het dossier terug naar het front office voor de opmaak van een begeleidend schrijven, met de gegevens uit de kernel en het volledige rekeningoverzicht⁽¹⁰⁰⁾. Het geheel wordt altijd aangetekend verstuurd.

3.1.4.2 Steekproefresultaten

Het Rekenhof heeft de lijst met bezwaarschriften over het aanslagjaar 2008 uit het briefwisselingssysteem opgevraagd. De lijst bevatte 113 bezwaarschriften die VLABEL in 2008 ontving⁽¹⁰¹⁾ en 144 bezwaarschriften uit 2009⁽¹⁰²⁾. Het heeft vervolgens een steekproef uitgevoerd, waarbij het de verschillende schermen in de kernel en de links met het briefwisselingssysteem controleerde. Het stelde vast dat de toepassing in de praktijk goed werkt: de elektronische dossiers bevatten alle documenten⁽¹⁰³⁾. Ook het ophalen van de gegevens uit de kernel verloopt vrij vlot. Het begeleidend schrijven is gedetailleerd en begrijpelijk toegelicht⁽¹⁰⁴⁾.

VLABEL ontwikkelt zijn argumentatie over de ontvankelijkheid en gegrondheid van de bezwaren uitgebreid aan de hand van standaardclausules. Dat leidt tot efficiënt werk en gefundeerde beslissingen, maar ook

⁹⁹ De beslissing verwijst naar de delegatieregels en vermeldt de ingeroepen grieven en de in het administratief dossier aanwezige stukken.

¹⁰⁰ Alle schulden van de belastingplichtige bij VLABEL.

¹⁰¹ Het jaarverslag 2008 vermeldt verkeerdelijk 141 ontvangen bezwaarschriften.

¹⁰² Daar elk inkomend stuk een inkomend nummer krijgt over alle belastingen heen en er meer records per bezwaarschrift zijn, kan het aantal niet automatisch worden berekend. Bovendien gebruikt VLABEL voor de inkohieringen van vóór 2008 nog de access-database.

¹⁰³ Bezwaarschrift, beslissing en elektronisch aangemaakt begeleidend schrijven (dat bij gevaar op betwisting bij de verzending ook nog eens wordt ingescand).

¹⁰⁴ Het bevat een financiële staat, met toelichting, die alle bij VLABEL openstaande schulden van de belastingplichtige bevat. De juridisch-administratieve toelichting is vrij toegankelijk. Het begeleidend schrijven verwijst naar de mogelijkheden klacht in te dienen bij de klachtendienst van Financiën of in beroep te gaan bij de fiscale rechtbanken, echter zonder vermelding van termijnen.

tot administratief taalgebruik. Het Rekenhof heeft geen onregelmatigheden vastgesteld.

In veel gevallen moet VLABEL het administratief dossier van het RO-agentschap raadplegen. Het agentschap en de betrokken dossiers bevinden zich in hetzelfde gebouw en de samenwerking verloopt vlot. Wel moet VLABEL de essentiële documenten zelf nog inscannen.

Na de afhandeling van het bezwaarschrift is het dossier voor het front office gesloten. Als de belastingplichtige in beroep gaat, wordt het een geschil, dat wordt behandeld door het back office. Het Rekenhof heeft de afhandeling van de geschillen niet onderzocht.

3.1.4.3 Resultaten in het licht van de indicatoren

De beheersovereenkomst vermeldt voor de bezwaar- en geschilafhandeling bij de LSB een zestal indicatoren:

- Het aantal ontvangen bezwaren
Dat daalde in 2008 tot 180 door de laattijdige inkohieringen, die een groot aantal bezwaarschriften over het aanslagjaar 2008 naar 2009 doorschoven. Hoewel ook de inkohieringen voor het aanslagjaar 2009 laattijdig waren, liep het aantal bezwaarschriften door die doorschuiving in dat jaar weer op tot 300. Per aanslagjaar daalde het aantal ontvangen bezwaarschriften van 287 in 2006 over 288 in 2007 tot 257 in 2008. De vereiste dalende trend is dus ingezet.
- Het bezwaarpercentage⁽¹⁰⁵⁾
Dat percentage bleef voor het aanslagjaar 2008, dus na de invoering van het VFP, met 26,55% boven de gestelde norm van 25%. Voor 2006 en 2007 bedroeg het respectievelijk 28,14% en 26,74%. Het verband met het VFP is volgens de administratie niet duidelijk. Een eventuele andere oorzaak is de kwaliteit van gegevens die de inventarisbeheerder (RO-agentschap) verstrekt.
- Percentage ingewilligde bezwaren
Volgens VLABEL blijft het aantal terechte bezwaren vrij stabiel, maar toonde het aanslagjaar 2008 een markante stijging, tot 33,19%, omdat de bezwaarbehandeling nu de rechtspraak volgt die overmacht bij bodemsanering aanvaardt. Ook de kwaliteit van de RO-gegevens beïnvloedt het percentage ingewilligde bezwaren. Soms schrapt de inventarisbeheerder panden met terugwerkende kracht van de inventarislijst nadat de aanslagen al waren verstuurd⁽¹⁰⁶⁾.
- Aantal laattijdig afgehandelde bezwaarschriften
Het aantal pas na meer dan zes maanden afgehandelde bezwaarschriften, waarvoor een rechtszaak aanhangig kon worden gemaakt, daalde in 2008, zoals vereist door de beheersovereenkomst

¹⁰⁵ Dit is de verhouding tussen aantal ontvangen bezwaren in het aanslagjaar en aantal verzonden aanslagbiljetten. De norm is: minder dan 25%.

¹⁰⁶ Bij inventarisfouten vindt een terugkoppeling naar het RO-agentschap plaats.

(nog 14 beslissingen), maar liep in 2009 op tot 71. De indicator is weinig relevant: enerzijds laat hij openstaande dossiers die nog geen beslissing kregen buiten beschouwing, anderzijds kan een inhaaloperatie in het kalenderjaar voor oudere dossiers de stijging verklaren. De stijging in 2009 was het gevolg van de vertragende investering in de ambtenarenopleiding, die in de toekomst zou moeten renderen.

- Percentage laattijdig afgehandelde bezwaarschriften
Van de 208 bezwaren in 2008 kregen er 62 (29,81%) laattijdig een beslissing, terwijl de norm 5% was. Ook dat had te maken met de opleiding van de ambtenaren in de nieuwe FOBO-structuur.
- De gemiddelde doorlooptijd van de bezwaarschriften
In tegenstelling tot de vereiste daling, steeg de gemiddelde doorlooptijd in 2008 tot 181 dagen. In 2009 daalde hij tot 159 dagen, toch nog licht meer dan in 2007. Het jaarverslag nuanceerde de cijfers voor 2008: door de laattijdige inkohiering waren de cijfers niet representatief⁽¹⁰⁷⁾.

Een aantal indicatoren ontbreekt overigens in de beheersovereenkomst:

- Er is geen indicator die melding maakt van het aantal niet-afgehandelde (openstaande en opgeschorte) bezwaarschriften per aanslagjaar en de evolutie daarvan tijdens het kalenderjaar. Die informatie is nochtans nodig om de andere indicatoren te interpreteren en te kaderen.
- Ook zijn er geen indicatoren voor de openstaande en afgehandelde gerechtelijke geschillen en hun evolutie, nochtans essentiële informatie. Volgens VLABEL telde het briefwisselingssysteem op 25 maart 2010 met betrekking tot het aanslagjaar 2008 en later⁽¹⁰⁸⁾ nog 135 openstaande LSB-bezwaarschriften. Op dat moment waren nog 693 geschillen hangende voor alle aanslagjaren⁽¹⁰⁹⁾. Het hoge aantal geschillen noodzaakt tot de opname van een indicator met aantallen en aard van de beslissingen.

3.1.4.4 Conclusies

Het Rekenhof heeft bij zijn steekproefcontrole op de bezwaarschriftafhandeling geen onregelmatigheden vastgesteld. De rapportering over 2008 en 2009 toont echter dat VLABEL niet alle LSB-doelstellingen haalde. Zo bleef het bezwaarpercentage ook na de invoering van het VFP boven de gestelde maximumnorm. Ook de doorlooptijd voor de

¹⁰⁷ De (eenvoudige) bezwaren worden in dat geval pas het volgende kalenderjaar ingediend. Hun snelle afhandeling verbetert dan het resultaat van dat kalenderjaar.

¹⁰⁸ De opvolging van de resterende 1.100 dossiers van voor het aanslagjaar 2008 gebeurt nog in access. Van die 1.100 zijn er 693 rechtszaken. In het briefwisselingssysteem zit wel een lijst waarin moet worden aangeduid wanneer en hoe het dossier is afgehandeld, dus toch een veiligheid.

¹⁰⁹ 16,9 miljoen EUR hoofdsommen en 3,3 miljoen EUR boetes en intresten.

behandeling van de bezwaarschriften is voor verbetering vatbaar. Een aantal indicatoren staan echter niet op punt en maken de interpretatie van de resultaten moeilijk. Enkele essentiële indicatoren ontbreken in de beheersovereenkomst: het aantal niet-afgehandelde bezwaarschriften per aanslagjaar en het aantal gerechtelijke geschillen. Op 25 maart 2010 stonden nog 135 bezwaarschriften open en waren nog 693 geschillen hangende voor ongeveer 17 miljoen EUR belastingen en 3,3 miljoen EUR boetes. De afhandeling van het bezwaarschrift is met andere woorden geen eindpunt.

3.1.5 Invoering en gunning van het VFP

3.1.5.1 Invoering van het VFP

Een stuurgroep met vertegenwoordigers van VLABEL, het departement Financiën en Begroting, het kabinet Financiën en Begroting, CIPAL⁽¹¹⁰⁾ en de ICT-dienstverlener begeleidde de introductie van het VFP. Ook werd een projectmanager aangesteld, maar in de eerste helft van 2009 stopte de samenwerking met de eerste projectmanager en werd een nieuwe managementovereenkomst gesloten met een projectexpert. Deze overeenkomst werd ondertekend vóór de vereiste kredietvastlegging⁽¹¹¹⁾.

De leegstandsheffing bedrijfsruimten werd pilootproject van het VFP door haar relatief kleinschalig karakter. Dat liet toe eventuele fouten te detecteren en de impact ervan te beperken dankzij de mogelijkheid ook de bestaande informaticatoepassing dubbel verder te gebruiken. Om dat vanaf 15 maart 2008 te kunnen doen, diende de ICT-omgeving eind 2007 operationeel te zijn voor geïntegreerde testen. VLABEL haalde die deadline, maar voortdurende testen en bijstellingen leidden er uiteindelijk toe dat de eerste inkohiering op het VFP pas eind mei 2008 kon plaatsvinden⁽¹¹²⁾.

Op 5 januari 2009 werd het VFP ook operationeel voor de onroerende voorheffing (OV) en haalde het zo een tweede deadline. Op 1 mei 2009 verstuurde VLABEL de eerste OV-aanslagen met het VFP. Het liep daarbij twee maanden vertraging op door performantieproblemen wegens de massa aanslagen. Dat bracht voor de dossierbehandelaars lange wachttijden mee, onder meer bij het gebruik van webservices. Ook de correctheid van data was soms een probleem. Het ontoereikende laadproces van gegevens uit het rijksregister vergde een programma-aanpassing. Om foute aanslagen te vermijden, gebruikte VLABEL parallel het oude CIPAL-systeem om verschillen te duiden, zodat hij deze

¹¹⁰ Centrum voor Informatica van de provincies Antwerpen en Limburg. CIPAL was belast met de inning van de onroerende voorheffing, van 1999 tot 1 mei 2007 (administratief luik), en tot eind 2008 (informaticaondersteuning).

¹¹¹ In strijd met artikel 49 van de gecoördineerde wetten op de rijkscompatibiliteit.

¹¹² Het betrof een beperkte inkohiering die, na een bijkomende controle, werd verstuurd.

verschillijsten afzonderlijk kon controleren. Voor de laatste aanslagen was de achterstand geslonken tot iets meer dan een maand. De vertraging kostte de Vlaamse schatkist 120.000 EUR per dag door trager binnenkomende ontvangsten tegenover de uitgaven met voorschotten voor gemeenten en provincies. Vanaf midden juli 2009 haalde de Vlaamse overheid 600 miljoen EUR op om de tijdelijke kastekorten op te vangen⁽¹¹³⁾. Van de vertraging werd volgens de administratie wel gebruik gemaakt om een inhaaloperatie uit te voeren voor de aanslagen die zij voor de aanslagjaren 2007 en 2008 nog diende te verzenden.

Vanaf 1 januari 2010 diende VLABEL ook de verkeersbelasting af te handelen langs het VFP. Deze deadline verschoof echter naar 1 januari 2011 om HRM-redenen en omdat het betrokken ICT-team nog operationele problemen in de bestaande toepassingen moet oplossen.

3.1.5.2 *Gunning van het VFP*

Het VFP werd toegewezen in het kader van het outsourcingscontract van de Vlaamse overheid met zijn ICT-dienstverlener. De Vlaamse overheid raadpleegde dus geen andere partijen⁽¹¹⁴⁾, wat meer garanties op marktconforme prijzen zou hebben geboden. Volgens de administratie bevond de dienstverlener zich de facto in een monopoliepositie. De administratie wees de verschillende deelprojecten aan de dienstverlener toe als middelenverbintenissen⁽¹¹⁵⁾ om de volgende redenen⁽¹¹⁶⁾:

- de complexiteit van het project, de doorlooptijd, en de behoefte aan flexibele bijsturing tijdens het traject is niet verenigbaar met het stringente karakter van een resultaatsverbintenis;
- de lopende outsourcingovereenkomst zou inzake de aansprakelijkheid van de dienstverlener moeten worden aangepast;
- de schadeloosstelling ten laste van de dienstverlener voor een eventuele discontinuïteit in de belastinginning zou zeer hoog zijn.

Een goede praktijk die sommige departementen volgen bestaat in de uitbesteding van het luik *analyse* als middelenverbintenis en van de eigenlijke *systeembouw* als resultaatsverbintenis. In de analysefase doken echter een aantal onzekerheden op die door tijdsdruk en onvoldoende kennis ook in de ontwikkelingsfase nog analyseaanpassingen vergden.

Middelenverbintenissen impliceren geen vaste prijs voor een welomschreven resultaat, maar een aantal mensdagen voor een geselecteerd

¹¹³ Langs een programma om korte-termijnpapier uit te geven op de Belgische markt. Zie Stuk nr. 13 (2009-2010) – Nr. 1-A, p.56.

¹¹⁴ Het ICT-dienstverleningscontract voorzag in die mogelijkheid.

¹¹⁵ Het outsourcingscontract voorzag in de mogelijkheid de projecten uit te voeren middels een resultaatsverbintenis of een middelenverbintenis.

¹¹⁶ De nota aan de Vlaamse Regering verwees ter zake naar een studie van de administratie en een expert, die de mogelijkheid onderzocht het volledige implementatietraject onder te brengen in één globale bestelling met resultaatverbintenis. Stuk VR/2007/14.12/doc.1466.

profiel, zonder waarborg op het eindresultaat. Het outsourcingscontract heeft voor dergelijke gevallen voorzien in mogelijke herzieningen van de profielfdagprijzen. De ICT-dienstverlener heeft dit soepel en op onwettelijke wijze geïnterpreteerd: hij liet soms personen met andere profielen de taken uitvoeren, zodat een vergelijking van de offerte met de prestatiestaten soms onmogelijk was. Uiteindelijk bleken soms bijkomende vastleggingen nodig om de gewenste resultaten te behalen.

De vastleggingen vonden enerzijds soms pas plaats na de start van de uitvoering van de betrokken overeenkomst. Zij belastten evenmin altijd het juiste begrotingsartikel. Kredietschaarste leidde tot creativiteit op dit vlak. Zo belastten investeringsuitgaven soms basisallocaties voor werkingskosten¹¹⁷). Anderzijds vroeg de administratie soms al een vastlegging voor een fase die de stuurgroep informatica nog niet formeel goedkeurde, zodat de controleur van de vastleggingen zijn goedkeuring slechts voorwaardelijk kon geven.

Het Rekenhof stelde ten slotte vast dat de administratie bepaalde werkaanvragen niet dateerde of ondertekende. Soms ook was de geldigheidsduur van de offertes van de ICT-dienstverlener verstreken.

3.1.5.3 *Facturatie*

Bij zijn steekproefsgewijze onderzoek van facturen voor het VFP heeft het Rekenhof een aantal onvolkomenheden opgemerkt:

- Een bepaling in het bestek en de dienstencatalogoog boden de ICT-dienstverlener de mogelijkheid kosten voor de opmaak van een offerte in rekening te brengen.
- De loonprijzen weken in de prestatiestaten dikwijls af van de offerteprijzen¹¹⁸). Vergelijking met de offerte is bovendien niet altijd mogelijk omdat de ICT-dienstverlener soms andere profielen dan waarin de offerte voorzag, taken liet uitvoeren.
- Een dagboek met de opvolging van de prestaties ontbreekt, en dus ook een objectieve maatstaf voor de prestatiestaten, die niet altijd correct en accuraat waren. De wekelijkse prestatieopvolging vond vaak niet plaats en de vorderingsstaten misten gegevens.
- Het gebrek aan een timemanagement voor systematisch overleg over de prestatiestaten, waardoor vaak oude problemen voorgelegd werden, leidde tot moeilijke discussies en laattijdige factuurbetaling.
- De betalingen respecteerden de volgorde van de prestaties niet: soms vonden betalingen plaats van facturen op vorderingsstaten

¹¹⁷ Ook de Inspectie van Financiën merkte dat op. Ze eiste dat een deel van de kosten voor ontwikkeling zou worden geactiveerd, en dus zou worden geïmputeerd op een investeringsbasisallocatie.

¹¹⁸ Dit is deels, maar niet volledig, te wijten aan een bepaling uit het outsourcingscontract die toelaat dat profielfdagprijzen vermeld in offertes voor een middelenverbintenis, kunnen worden aangepast indien een prijsherziening in werking treedt gedurende de looptijd van de verbintenis.

waarvan voorgaande facturen nog niet goedgekeurd waren. Het Rekenhof stelde trouwens vast dat bepaalde prestaties dubbel werden betaald.

- Een inaccurate budgetinschatting en -opvolging leidde ertoe dat taken werden uitgevoerd voor zij een budget bekwamen, dat op een kluwen van vastleggingen werd aangerekend of dat betalingen moesten wachten op het ordonnanceringskrediet van het volgende jaar.
- Vaak was een bijkomende vastlegging nodig om de gefactureerde bedragen te betalen, waarbij de controleur van de vastleggingen veel opmerkingen maakte.

Begin 2010 heeft een ingehuurd expert een aanzet gegeven tot de verbetering van de prestatieopvolging. Het is belangrijk dat gekwalificeerd intern personeel de uitvoering van deze prestatieopvolging, die inzicht in en overzicht van de prestaties vereist, zal overnemen.

3.1.5.4 Initiële raming en kostprijsevolutie

Voorafgaande opmerking

Het Rekenhof verkreeg een aantal documenten over het budgettaire aspect van het VFP niet of zeer laattijdig, volgens het departement Financiën en Begroting omdat de elektronische opslag niet naar behoren was verlopen. Het heeft nochtans al vroeger aanbevolen een verantwoordelijke ambtenaar een volledig, centraal projectdossier te doen bijhouden met alle originele documenten uit alle projectfasen¹¹⁹).

Initiële raming

De onderstaande tabel overziet de initiële budgettaire raming van het VFP voor de jaren 2006-2010 (in duizenden EUR):

¹¹⁹ Verslag over de invoering van een economische boekhouding in het MVG, Stuk 37-C (2003-2004), Nr. 1.

Eenmalige investeringskosten	
Investering voor ontwikkeling nieuw VFP en operationalisering voor OV, LSB, LSW ⁽¹²⁰⁾ en verkeersbelasting ⁽¹²¹⁾	15.000
Investering in platform (infrastructuur, OS, database licenties)	2.500
Jaarlijkse exploitatiekosten⁽¹²²⁾	
Onderhoudscontracten voor het platform ⁽¹²³⁾	600
Kosten voor ICT ondersteunende diensten	2.500

De raming van de jaarlijkse exploitatiekosten evolueert van 200.000 EUR in 2007 tot een evenwicht van 3.100.000 EUR in 2010. Zij ging uit van de volgende veronderstellingen: de volledige uitvoering van het VFP en de organisatie en het uitblijven van bijkomende heffingen. De 3,1 miljoen EUR exploitatiekosten zijn aanzienlijk minder dan die van de oude OV-applicatie (6,74 miljoen EUR)⁽¹²⁴⁾.

Kosten per jaar

- *Voortraject*

In 2003 en 2004 zette de toenmalige ICT- dienstverlener een voortraject voor de introductie van het VFP op, met procesmodelleringen en architectuurstudies van de bestaande systemen en procesmodellering van de toekomstige processen en een behoefteanalyse voor het VFP⁽¹²⁵⁾. De huidige ICT-dienstverlener zette dit traject voort in 2004 en 2005, met onder meer een behoefteanalyse voor het VFP. De totale kosten voor het voortraject bedroegen 618.000 EUR. Bovendien liepen in de marge van het VFP nog een aantal projecten en haalbaarheidsstudies, bv. haalbaarheidsstudies voor de insourcing van de onroerende voorheffing en de verkeersbelasting.

¹²⁰ Sindsdien wijzigde de regelgeving op de LSW en verschoven bevoegdheden naar de gemeenten, volgens de administratie echter met minieme budgettaire impact.

¹²¹ Ook in de introductie van de planbatenheffing werd in een latere fase voorzien.

¹²² Nota aan de Vlaamse Regering VR/2007/14.12/doc. 1466.

¹²³ Onderhoudscontracten op hardware en ontwikkelingssoftware kosten gemiddeld 12% à 30 % van de aankoopprijs; onderhoudscontracten op software 15% à 25% van de licentieprijs.

¹²⁴ De oude had een mainframeomgeving, het VFP is opgezet in een serveromgeving.

¹²⁵ De kostprijs ervan bedroeg volgens de administratie 325.000 EUR, waarvan een saldo van 55.000 EUR werd overgedragen naar de nieuwe ICT- dienstverlener op 1 april 2004.

- *Ontwikkeling en infrastructuur*

Het meerjarenplan voor het VFP voorzag voor de ontwikkeling en infrastructuur in de volgende vereiste kredieten (in duizenden EUR):

	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Ontwikkeling	2.500	2.800	4.500	2.000	3.200	15.000
Platform	500	750	500	250	500	2.500
Totaal	3.000	3.550	5.000	2.250	3.700	17.500

Per implementatie van een bijkomende heffing op het VFP zou daar 500.000 EUR bijkomen.

De onderstaande tabel overziet de kosten van de deelprojecten voor infrastructuur en ontwikkeling, uitgaande van de vastleggingen⁽¹²⁶⁾.

	2006	(¹²⁷)2007	(¹²⁸)2008	(¹²⁹)2009	2010	Totaal
Ontwikkeling	(¹³⁰)2.826.861	3.959.125	3.361.457	2.490.427	2.146.000	14.783.870
Infrastructuur	(¹³¹)75.893	660.742	2.952.663	(¹³²)7.665.889	(¹³³)5.076.000	16.431.187
Totaal	2.902.754	4.619.868	6.314.121	10.156.316	7.222.000	31.215.057

Deze cijfers vergen enig voorbehoud:

- Orafin vermeldde niet altijd of een vastlegging paste in het VFP-project bij gebrek aan een projectcodering voor de hele looptijd van het project⁽¹³⁴⁾.
- De scheiding tussen ontwikkeling en infrastructuur was niet altijd duidelijk. Dat gaf aanleiding tot opmerkingen van de Inspectie van Financiën⁽¹³⁵⁾.

¹²⁶ Voor 2006-2009 gaat het om uitvoeringscijfers, voor 2010 om begrote bedragen. De Vlaamse administratie bezorgde de cijfers, het Rekenhof controleerde ze.

¹²⁷ Zie nota aan de Vlaamse Regering VR 2008 13.06 doc.0591.

¹²⁸ Bron: departement Financiën en Begroting.

¹²⁹ Bron: departement Financiën en Begroting.

¹³⁰ Vastleggingen voor het VFP op basisallocaties 12.01 en 12.39 van programma 24.10. Voor 2006 zijn ook de vastleggingen die verwezen naar 2005 meegerekend, behalve als ze duidelijk verwezen naar het voortraject.

¹³¹ Het gaat om een vastlegging aangerekend op basisallocatie 74.06 van programma 99.10. Volgens de begrotingsfiches bij de opmaak van de begroting 2007 werd op basisallocaties 12.39 en 74.06 van programma 99.10 in een krediet voorzien van 400.000 EUR. Het risico bestaat dan ook dat niet alle vastleggingen op dit programma werden geïdentificeerd.

¹³² Voornamelijk aangerekend op basisallocatie CC 7401 E. Alle vastleggingen op deze basisallocatie worden volgens het budgetopvolgingsrapport van het departement Financiën en Begroting voor VLABEL voorgesteld met de codering voor het VFP.

¹³³ De infrastructuurkredieten voor het VFP zijn hier in een groter geheel opgenomen.

¹³⁴ In de loop van het project zou wel een codering zijn ingevoerd.

¹³⁵ De inspectie vond dat een strategisch project met een verwachte gebruiksduur van meer dan een jaar volledig of hoofdzakelijk investeringen betreft, dus aan te rekenen op de geëigende (investering)basisallocaties.

- De infrastructuurkosten voor het VFP werden volgens de administratie tijdens de looptijd van het project opgenomen in een groter geheel, wat de transparantie niet ten goede kwam.
- Vastleggingnummers wijzigden soms, bv. bij overdracht van het ene begrotingsjaar naar het andere.

De infrastructuurkosten hebben het geraamde budget sterk overschreden, doordat een aantal activiteiten veel complexer bleken dan voorzien en doordat het projectplan een aantal zaken niet bevatte, zoals de strikte eis van de privacycommissie van een dubbel toegangssas tot de opslagruimte van privacygegevens en de verplichting alle gegevens te loggen bij klachten. Het oorspronkelijke plan voorzag evenmin in de eisen inzake e-government. Redundante infrastructuur van VLABEL verhoogt volgens de Vlaamse administratie weliswaar de infrastructuurkosten, maar zorgde voor besparingen op de exploitatiekosten (minder werkuren voor een snel onderhoud) en waarborgt beter de continuïteit en de bedrijfszekerheid.

De ontwikkelingskosten leken eind 2009 vooralsnog binnen het budget te zijn gebleven. Wel heeft VLABEL sommige ontwikkelingskosten op vraag van de Inspectie van Financiën geactiveerd en dus aangerekend op investeringsbasisallocaties. Definitieve conclusies zijn overigens maar mogelijk na de projectbeëindiging.

- *Exploitatie*

Voor de exploitatie voorzag het meerjarenplan VFP in het volgende groeipad⁽¹³⁶⁾

Begrotingsjaar	Geraamd bedrag (in EUR)
2007	200.000
2008	1.750.000
2009	2.850.000
2010	3.100.000

De begroting 2009 voorzag uiteindelijk in een totaal krediet van 2.700.000 EUR, waarvan maar 2.300.000 EUR exploitatiekosten voor het VFP⁽¹³⁷⁾, omdat de infrastructuur pas volledig zou zijn tegen het einde van dat jaar. De kosten overschreden dit totale krediet niet, maar het is niet duidelijk of het VFP-krediet niet is overschreden, aangezien het

¹³⁶ Toelichting bij het programma CC *Algemeen* van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2009. Het totale krediet bedroeg 2.300.000 EUR voor de exploitatie van het VFP en 400.000 EUR voor de exploitatie van E-taxes.

¹³⁷ En daarbuiten in 400.000 EUR voor de exploitatie van E-taxes.

niet altijd duidelijk is welke vastleggingen het VFP betroffen en welke E-taxes.

De begroting 2010 raamde 3.000.000 EUR exploitatiekosten⁽¹³⁸⁾, waarvan 2.700.000 EUR voor LSB en OV, en 300.000 EUR voor LSW. Deze exploitatiekredieten hielden dus geen rekening met de uitgestelde introductie van de verkeersbelasting op het VFP.

De begrotingsfiches voor de derde begrotingscontrole 2009 en de initiële begroting 2010 berekenden de vereiste kredieten voor de exploitatie van het VFP voor OV, verkeersbelasting en LSB op 4.020.000 EUR, 4.120.000 EUR inclusief 100.000 EUR planbatenheffing. Het verslag van de technische bilaterales stelde in het algemeen dat voor de meervraag van VLABEL in functie van de overname van de inning van de verkeersbelasting door Vlaanderen, zou worden gewacht op verdere politieke besluitvorming en bijgestelde cijfers, gelet op het uitstel. Bovendien rangschikte de nota aan de Vlaamse Regering⁽¹³⁹⁾ het correctief en adaptief onderhoud bij de exploitatie, terwijl de begrotingen 2009 en 2010 daarvoor in 1.000.000 EUR op specifieke basisallocaties voorzagen⁽¹⁴⁰⁾.

Na de integratie van de verkeersbelasting in het VFP, zullen de uiteindelijke jaarlijkse exploitatiekosten dus wellicht hoger zijn dan de geraamde 3.100.000 EUR.

- *Beschikbare begrotingskredieten*

De beschikbare kredieten voor het VFP stonden op verschillende basisallocaties van de diverse begrotingen 2006-2010. In 2008 wijzigde de kredietallocatie sterk toen de opmaak van de begroting werd aangepast als gevolg van de operatie Beter Bestuurlijk Beleid. Bijlage 2 geeft een overzicht van de toepasselijke basisallocaties door de jaren heen. De transparantie, continuïteit en consistentie van de voorstellingswijze in de begroting was in elk geval voor verbetering vatbaar.

De onderstaande tabel overziet de beschikbare begrotingskredieten voor ontwikkeling en infrastructuur samen volgens de begrotingsfiches en de toelichtingen bij de algemene uitgavenbegrotingen. Deze toelichtingen boden overigens niet elk jaar voldoende gegevens over de kredieten.

¹³⁸ Volgens de toelichting over het beleidsdomein Financiën en Begroting bij het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2010.

¹³⁹ Nota VR/2007/14.12/doc.1466.

¹⁴⁰ CC1237 E voor 2009 en CEO CC209 1211 voor 2010.

Begrotingsjaar	Initiële begroting	Aangepaste begroting	Kredieten na herverdeling ⁽¹⁴¹⁾
2006	3.000	3.000	3.000
2007	3.625	⁽¹⁴²⁾ 4.516	4.516
2008	⁽¹⁴³⁾ 3.991	3.995	5.360
2009	7.267	⁽¹⁴⁴⁾ 9.222	9.222
2010	7.222		

De onderstaande tabel overziet de beschikbare begrotingskredieten voor de exploitatiekosten van het VFP (in duizenden EUR):

Begrotingsjaar	Initiële begroting	Aangepaste begroting
2007	204	205
2008	950	953
2009	2.700	2.700
2010	⁽¹⁴⁵⁾ 2.700	-

Voor begrotingsjaren 2009 en 2010 bevatten aparte basisallocaties voor het adaptief en correctief onderhoud bovendien 1.000.000 EUR⁽¹⁴⁶⁾.

- *Budgetopvolging door het MVG*

De ICT-dienstverlener stelde de initiële budgettaire raming op. De stuurgroep zorgde voor de opvolging, ook de financiële. De initieel aange-stelde programmamanager stond in voor de budgettaire opvolging, maar de tabel die hij daarbij hanteerde liep slechts tot het einde van zijn contract (medio 2009) en werd niet geactualiseerd. Overigens was het boekhoudkundige kluwen van het VFP alleen extracomptabel opvolgbaar.

Wegens het systeem van wijzigende vastleggingnummers bij overdrachten naar andere jaren en andere wijzigingen, geeft Orafin geen duidelijk beeld van de vastleggingen voor het VFP. De omschrijving van de vastlegging vermeldt evenmin altijd of het gaat om een vastlegging in het

¹⁴¹ Exclusief FFEU.

¹⁴² De kredietverhoging werd verantwoord met het versneld implementatietraject voor het VFP met het oog op de continuïteit bij de overname van de inning van de verkeersbelasting.

¹⁴³ Bedoeld worden de kredieten voorzien op basisallocaties CC 1205 E en CC 7401 E. In de praktijk werden nog diverse andere basisallocaties aangewend.

¹⁴⁴ De kredietverhoging door middel van een kredietherschikking werd verantwoord met het op zeer korte termijn nodig zijn van bijkomende budgettaire middelen om de ontwikkeling van het VFP voor de onroerende voorheffing en bijgevolg de verzending van de aanslagbiljetten 2009, niet in het gedrag te brengen. Tijdens de begrotingscontrole werd in totaal 45.000 EUR in mindering gebracht op beide basisallocaties.

¹⁴⁵ De technische bilaterales gaven wel een kredietbehoefte weer van 4.110.000 EUR, exclusief 100.000 EUR voor de planbatenheffing.

¹⁴⁶ Zie voetnoot 139.

kader van het VFP en in celkredieten voor het VFP is niet voorzien⁽¹⁴⁷⁾. Orafin bevat volgens de administratie voor de opvolging van het VFP ook onvoldoende *segmenten*⁽¹⁴⁸⁾. Wel werd in de loop van het project een codering voor het VFP ingevoerd en worden stappen gezet naar een analytische boekhouding.

Rapportering over het projectbudget vindt alleen op aanvraag plaats en is niet systematisch uitgebouwd. Zij richt zich tot de stuurgroep. Daarbuiten bestaat voor alle uitgaven een rapportering per basisallocatie aan de leidend ambtenaar van VLABEL.

Voor budgettaire gegevens verwees VLABEL het Rekenhof naar het departement Financiën en Begroting, dat op vraag een kostenoverzicht maakte, zij het met enkele onvolkomenheden.

De afstemming van de kredieten op de behoeften was niet optimaal. Volgens de administratie ging het politieke niveau uit van een lineaire kredietbehoefte, terwijl de kredietbehoefte in feite een Gauss-curve vertoonde. De administratie moest de beschikbare kredieten dus flexibel aanwenden en kredieten sprokkelen op minder gepaste basisallocaties en uitgaven aanrekenen op vastleggingen met een andere finaliteit. Het project stilleggen zou immers de deadlines onhaalbaar hebben gemaakt en voor een personeelsdrain hebben gezorgd. Dat zou meerkosten hebben meegebracht (inwerkingkosten voor de vervangers).

- *Kostprijs van het VFP*

Hoewel het VFP-project nog loopt en er dus nog geen definitieve kostprijs gekend is, staat al vast dat de totale geraamde prijs van 17.500.000 EUR zal worden overschreden, vooral door de overschrijding van de infrastructuurkosten. De outsourcing van de behoefteanalyse was ook kostprijsverhogend. De overheid had dit nochtans beter intern gehouden, ook om de knowhow te behouden.

De administratie stond ook onvoldoende sterk om de offertes van de ICT-dienstverlener kritisch te beoordelen, bv. op voorgestelde profielen of vereiste werkuren. Er rijzen dan ook vragen bij de hoogte van de gekozen profielen. Bovendien waren mechanismen die de marktconformiteit garanderen, niet werkzaam, zoals een contractuele schattingstool. De overheid wendde bovendien de contractuele mogelijkheid een beroep te doen op de mededinging, niet aan.

Een bijkomend kostprijsverhogend element is de hoeveelheid projectmanagement, waar de Inspectie van Financiën vragen bij had.

¹⁴⁷ Een celkrediet is een onderdeel van het krediet op een basisallocatie.

¹⁴⁸ Segmenten zijn onderdelen van de boekhoudsleutel.

- *Interne kosten van de Vlaamse overheid*

De Vlaamse overheid heeft op vraag van het Rekenhof haar interne kosten voor 2009 berekend⁽¹⁴⁹⁾. Zij gaat uit van bijna 1 miljoen EUR op jaarbasis en 17,8 VTE⁽¹⁵⁰⁾. Deze berekening heeft geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende projectjaren en zij maakt melding van de projecten verkeersbelasting en planbatenheffing, maar niet van de projectkosten voor de introductie op het VFP van de LSB en de OV.

De Vlaamse overheid heeft voor de interne kosten van het hele project geen eigen raming gemaakt. Zij hield ook geen gegevens bij over de interne kosten gedurende de verschillende jaren van het project.

3.1.5.5 Conclusies

VLABEL slaagde erin de VFP-omgeving tegen 15 maart 2008 klaar te maken voor testen, maar de eerste LSB-inkohierungen konden pas eind mei plaatsvinden. Op 5 januari 2009 werd het VFP ook operationeel voor de onroerende voorheffing, maar performantieproblemen veroorzaakten een vertraging van twee maanden bij de inning van deze belasting, die een lening van 600 miljoen EUR ter dekking van tijdelijke kaskorten noodzaakte.

De administratie wees het VFP toe in het kader van het outsourcingscontract van de Vlaamse overheid met zijn ICT-dienstverlener, die zich de facto in een monopoliepositie bevindt. Zij wees de verschillende deelprojecten toe als middelenverbintenissen wegens veel onzekerheden in de analyse- én ontwikkelingsfase. Deze werkwijze impliceerde dan ook geen vaste prijs voor een welomschreven resultaat. De ruime interpretatie van de prijsherzieningsmogelijkheden noopte tot het nemen van bijkomende vastleggingen om het gewenste resultaat te behalen. De administratie volgde bovendien niet altijd de vastleggingsprocedure.

De facturatie van het VFP verliep niet optimaal: de accuraatheid van de factuurgegevens liet te wensen over en de betaling liet soms op zich wachten. De budgetinschatting en de -opvolging was bovendien weinig accuraat. Vaak volstond de initiële vastlegging niet om het gefactureerde bedrag te betalen en waren bijkomende vastleggingen nodig.

Het is in elk geval duidelijk dat de projectkosten de totale raming van 17.500.000 EUR eenmalige investeringskosten overschrijden, inzonderheid door de overschrijding van de kosten voor infrastructuur wegens de complexere aard van het project en doordat bepaalde zaken niet in de projectraming waren opgenomen. De uiteindelijke jaarlijkse exploitatiekosten dreigen ook hoger uit te vallen dan de geraamde 3.100.000 EUR,

¹⁴⁹ Zie bijlage 3.

¹⁵⁰ Voltijdse equivalenten. Ter vergelijking: de dienstverlener raamde de interne kosten tijdens de transitie op 20 VTE's (en 15 VTE's na de transitie).

eens de verkeersbelastingen zullen geïntegreerd zijn in het VFP. De begrotingsfiches raamden deze totaalkosten op 4.120.000 EUR per jaar.

De begrotingen boden door de jaren heen een weinig transparant zicht op de aangewende kredieten voor het VFP en de budgetopvolging was ontoereikend door een wissel van management, wijzigende vastlegingsnummers in Orafin, ad hoc rapportering en een creatief kredietgebruik.

3.1.6 Samenwerking met RO en gemeenten

Het Rekenhof heeft de samenwerking tussen VLABEL en het RO-agentschap onderzocht. Het deed daarbij de volgende vaststellingen⁽¹⁵¹⁾:

- De samenwerking met het RO-agentschap verloopt vlot. De gegevens uit de Inventar-database kunnen worden ingelezen in de referentiedatabase. Panden die voor het tweede kalenderjaar jaar op rij op de lijst voorkomen worden het volgende jaar (aanslagjaar) belast. In 2008 en 2009 doken nog vele kleine verschillen op in de identificatiegegevens van de Inventar-database, de referentiedatabase en het rijksregister (en van daaruit in de kernel⁽¹⁵²⁾). Inmiddels zijn de gebruikte identificatiegegevens op elkaar afgesteld.
- Het RO-agentschap neemt de aanvragen tot schrapping of tijdelijke vrijstelling die het onderzoekt en de schrappingen zelf op in zijn database. Als RO de gegevens niet onmiddellijk of zelfs met terugwerkende datum invoert, verstuurt VLABEL soms ten onrechte aanslagbiljetten, met bezwaarschriften tot gevolg. Dat verklaart volgens VLABEL een deel van de bezwaarschriften.
- Bij de individuele afhandeling van bezwaarschriften geeft VLABEL ook feedback aan het RO-agentschap, dat zijn bestanden aanpast.
- Wederzijdse afspraken over het beheer van de inventarislijsten en de inning van de LSB werden opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst van 23 januari 2009.
- Bij de behandeling van de bezwaarschriften moeten de dossierbehandelaars vaak het administratief dossier van het RO-agentschap raadplegen. Die dossiers zijn nog niet gedigitaliseerd, zodat het onderzoek ter plaatse dient te gebeuren. De essentiële documenten worden dan ingescand voor het VLABEL-dossier. Dit verloopt nu vlot doordat beide diensten in hetzelfde gebouw zijn gehuisvest. Er is echter sprake van een verhuis van VLABEL. Dat zou efficiëntie-

¹⁵¹ De beoordeling van de werkzaamheden van het RO-agentschap en van de gemeenten maakte geen deel uit van de scope van het onderzoek.

¹⁵² De kernel wordt uiteindelijk gebruikt voor de selectie van de belastingplichtigen en de percelen met de identificatiegegevens, de heffingsgegevens en de berekening. Voordien selecteert VLABEL de anomalieën in die gegevens uit de bronbestanden, die (vaak nog manueel) moeten worden opgelost, wat tot vertragingen leidt. Daarvoor bestaat nog geen semi-automatische tool. Die toestand verbetert naarmate de bronbestanden beter op elkaar afgestemd raken.

verlies meebrengen. Digitalisering van de dossiers van het RO-agentschap is dan ook aangewezen.

- VLABEL voert de gemeenteraadsbeslissingen tot heffing van opcentiemen op de LSB voor percelen op hun grondgebied in de module *portaal ambtenaar* in, alsook de 20%-incentives op de LSB die de gemeenten toekomen¹⁵³. Deze gegevens worden voor de berekening van de heffing meegenomen in de kernelmodule. Het RO-agentschap deelt de lijst met rechthebbende gemeenten mee. VLABEL kent de incentive niet toe als het RO-Agentschap meedeelt dat de gemeente er geen recht op heeft. VLABEL weet niet welke van de gemeenten die geen vergoeding ontvangen, werden gesanc-tioneerd en welke geen belastbare percelen op hun grondgebied hebben.
- In zijn jaarverslag rapporteert VLABEL niet over de LSB-bedragen die hij voor rekening van de gemeenten int.

3.1.7 Algemene conclusies

VLABEL geeft blijk van een degelijke organisatiebeheersing: hij haalt wellicht het gevraagde maturiteitsniveau tegen het einde van de lopende beheersovereenkomst (31 december 2010) en kreeg al positieve beoordelingen van de interne audit. Hij slaagde er echter nog niet in het VFP en de unieke aanslagprocedure voor alle Vlaamse heffingen volledig uit te bouwen en alle informatiestromen met de betrokken partijen te optimaliseren in protocols. Het gebrek aan geschikte indicatoren in de beheersovereenkomst met VLABEL voor de LSB-doelstellingen bemoeilijkt soms wel de organisatiebeheersing. VLABEL heeft overigens in 2008 en 2009 niet alle LSB-doelstellingen gehaald.

VLABEL boekt en int de LSB vrij correct en efficiënt: hij heeft de inkohieringsnorm uit de beheersovereenkomst in 2008 gehaald, zij het met enige vertraging. De gebruikte indicatoren weerspiegelen niet de efficiënter geworden inning door VLABEL: zij zijn niet altijd goed gekozen of ontbreken soms. Bij gebrek aan een reconciliatie van de verschillende rekeningen die de LSB- ontvangsten registreren, ontbreekt in de rapportering een precies beeld van de VLABEL-werking.

De afhandeling van de bezwaarschriften verloopt correct, al haalde VLABEL in 2008 en 2009 op dit vlak niet alle doelstellingen. Zo bleef het bezwaarpercentage ook na de invoering van het VFP boven de gestelde maximumnorm en was de doorlooptijd voor de behandeling van de bezwaarschriften voor verbetering vatbaar. Ook op dit vlak ontbreken enkele essentiële indicatoren in de beheersovereenkomst.

De administratie wees het VFP in het kader van het outsourcingscontract van de Vlaamse overheid toe aan de Vlaamse ICT-dienstverlener,

¹⁵³ Van de 308 Vlaamse gemeenten hebben er 33 in 2008 en 2009 opcentiemen op de LSB goedgekeurd, en 131 in 2008 en 157 in 2009 de vergoeding ontvangen.

die zich de facto in een monopoliepositie bevindt. Zij miste daarbij een kans op prijscontrole door marktconsultatie. Zij wees de verschillende deelprojecten bovendien toe als middelenverbintenissen, zonder over voldoende knowhow te beschikken om de offertes van de dienstverlener te controleren. De ruime interpretatie van de prijsherzieningsmogelijkheden door de dienstverlener heeft overigens bijkomende vastleggingen gevergd. Het VFP was tijdig operationeel, maar performantieproblemen veroorzaakten een vertraging van twee maanden bij de inning van de OV, wat tijdelijke kastekorten veroorzaakte. De facturatie van het VFP, noch de budgetinschatting en -opvolging verliepen optimaal. Bijkomende vastleggingen waren nodig.

Het is in elk geval duidelijk dat de eenmalige investeringskosten voor het VFP de raming van 17.500.000 EUR sterk hebben overschreden, vooral door de overschrijding van de kosten voor infrastructuur wegens de complexere aard van het project. Eens op kruissnelheid en na de introductie van de verkeersbelasting op het VFP, zal het project ook de jaarlijkse exploitatiekosten ruimschoots overschrijden.

Een structurele communicatie en samenwerking met het RO-agentschap is er pas sinds de samenwerkingsovereenkomst van 23 januari 2009 inzake de LSB. Niettemin is er momenteel in de praktijk een vrij vlotte en efficiënte samenwerking met wederzijdse feedback. De rapportering in het jaarverslag van VLABEL over de inningen ten voordele van de gemeenten is zeer summier.

3.1.8 Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering moet verder werk maken van een unieke Vlaamse belastingcodex.
- De Vlaamse belastingen moeten met het oog op de efficiëntiewinsten in de mate van het mogelijke allemaal in het VFP worden geïntegreerd, dus ook de LSW en de historische gegevens van de LSB.
- Het is aangewezen de indicatoren en normen in de beheersovereenkomst met VLABEL te optimaliseren en aan te vullen, in het bijzonder de indicatoren voor de inningsprestaties, bezwaarschriftbehandeling en gerechtelijke geschillen. Nulmetingen dienen de sluiting van een beheersovereenkomst vooraf te gaan.
- VLABEL dient de verschillende opvolgingssystemen per afzonderlijke belasting op het einde van het jaar te reconciliëren en op een gereconcilieerde of reconcilieerbare manier te rapporteren.
- Gedelegeerde ambtenaren van VLABEL moeten de dwanginvorderingsstappen door gerechtsdeurwaarders beheren. De dwangbetalingen dienen rechtstreeks op een financiële rekening van de Vlaamse overheid toe te komen. Zo niet, moet VLABEL toezien op een snelle doorstorting door de deurwaarders.
- Het RO-agentschap zou zijn administratieve dossiers moeten digitaliseren.
- VLABEL zou in zijn jaarverslagen ook moeten rapporteren over de bedragen die het voor rekening van de gemeenten int.

- VLABEL dient de digitale informatiestromen van en naar de verschillende betrokken partijen te optimaliseren en daarvoor protocols te sluiten met het rijksregister en de kruispuntbank van de sociale zekerheid.
- Een goede praktijk, die sommige departementen al volgen, bestaat er bij informaticaprojecten in het luik *analyse* als middelenverbintenis en de eigenlijke *systeembouw* als resultaatsverbintenis uit te besteden. Het is tevens aangewezen voldoende knowhow intern te houden.
- De Vlaamse overheid dient alle mogelijkheden tot prijzencontrole door middel van een zo ruim mogelijke organisatie van mededinging aan te grijpen en de facto monopolieposities te vermijden.
- De administratie moet haar budgetinschatting optimaliseren om krediettekorten en bijkomende vastleggingen te vermijden. De Vlaamse begroting moet de projectmiddelen ook effectief en tijdig beschikbaar stellen. Bij projecten met een lange uitvoeringstermijn dient de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement een kredietreservatie voor de volledige projectlooptijd te vragen.
- VLABEL moet in het kader van het VFP werk maken van een unieke aanslagprocedure.
- VLABEL moet vertragingen in het proces van inkohiering, verzenden van aanslagen en inning voorkomen.
- VLABEL dient, behalve aan de budgetinschatting, ook aandacht te besteden aan de budgetopvolging en -bewaking.
- De projectkredieten in de begroting zouden over de hele projectlooptijd op een transparante, continue en consistente wijze dienen te zijn afgescheiden op geëigende basisallocaties.
- Het proces van facturatie vergt optimalisatie om een correcte en tijdige betaling te garanderen.
- Een verantwoordelijke ambtenaar moet een volledig, centraal projectdossier bijhouden, met alle originele documenten uit alle projectfasen, opdat beleids- en controle-instanties het project in elke fase kunnen evalueren.
- De administratie dient haar boekhouding zo te organiseren dat ze tijdige, accurate en volledige informatie kan geven over de projectkosten. Zij dient ook aandacht te besteden aan de opvolging van de interne kosten van het project.

Bijlage 1 Modulaire opbouw VFP

Het VFP is opgebouwd uit modules, zoals:

- De referentiedatabank (a)
- Laadprocessen (b)
- Beheren anomalieën (c)
- Portaal ambtenaar (d)
- Belastingkernel (e)
- Workflowmodule (f)
- Portaal burger (g)

- Module notarissen (h)
- Module gerechtsdeurwaarders (i)

Enkele modules worden hieronder wat nader toegelicht.

- (a) De referentiedatabank is een databank van het VFP die wordt gevoed vanuit de modules laadprocessen, beheer anomalieën, portaal ambtenaar, workflow, portaal burger. Alle modules maken gebruik van de informatie die aanwezig is in de referentiedatabank. Een van de submodules van de referentiedatabank is de generator van belastbare elementen.
- (b) De laadprocessen laden gegevens, aangeleverd door verschillende bronnen op in de referentiedatabank.
- (c) De module “beheer anomalieën” biedt de mogelijkheid problemen, vastgesteld tijdens de laadprocessen, te detecteren en op te lossen.
- (d) De portaal Ambtenaar is een fiscale intranetsite gemaakt om de Vlaamse belastingen te laten beheren (opzoeken, ophoeden, raadplegen, wijzigen en toevoegen) door een ambtenaar van de Vlaamse Belastingdienst.
- (e) De belastingkernel is een systeem waarnaar de belastbare elementen worden gestuurd en dat onder meer verantwoordelijk is voor de inkohiering en de inning en invordering. De belastingkernel bestaat uit 4 submodules: inkohiering, inning en invordering, het boeken van onwaarden en oninbaarstellingen en de afhandeling.
- (f) De workflowmodule is een systeem dat onder meer verantwoordelijk is voor de dossieropvolging, toewijzen van taken aan rollen of personen, opvolging van termijnen e.d.
- (g) De portaal burger is een fiscale portaalsite gemaakt om de Vlaamse belastingen toegankelijk te maken voor de burger en een bedrijf.

Bijlage 2 Begrotingsallocatie van de kredieten voor het VFP

Hieronder wordt een niet- exhaustief overzicht gegeven van basisallocaties waarop kosten met betrekking tot het VFP werden voorzien en/of aangerekend. Indien op de meest geëigende basisallocaties onvoldoende krediet aanwezig was, werd teruggegrepen naar andere basisallocaties.

2006

- programma 24.10 *Algemene financiële logistiek*
 - basisallocatie 12.01 *Specifieke werkingskosten met betrekking tot problematiek van Financiën en Begroting*
 - basisallocatie 12.39 *Kredieten bestemd voor ontwikkelingen in het kader van de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheden*
- programma 99.10 *Interdepartementale bestaansmiddelen*
 - basisallocatie 12.39 *Werkingskosten informatica, inclusief ontwikkelingen, variabele communicatiekosten voor telecommunicatieprojecten*
 - basisallocatie 74.06 *Aankopen en investeringen informatica*

2007

- programma 24.10 *Algemene financiële logistiek*
 - basisallocatie 12.01 *Specifieke werkingskosten met betrekking tot problematiek van Financiën en Begroting*
 - basisallocatie 12.03 *Allerhande uitgaven inzake de inning van gewestbelastingen,*
 - basisallocatie 12.39 *Kredieten bestemd voor ontwikkelingen in het kader van de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheden (infrastructuur)*
 - basisallocatie 74.01 *Specifieke vermogensuitgaven met betrekking tot de problematiek van Financiën en Begroting o.a. specifieke soft- en hardware*

2008

(na uitsplitsing per entiteit door de operatie Beter Bestuurlijk Beleid)

- CC 1205E *Werkingskosten m.b.t. problematiek van Financiën en Begroting – VLABEL*
- CC1221E *Kosten met betrekking tot de inning van de heffingen op de leegstand en verkrotting*
- CC 1225E *Uitgaven e-government projecten binnen de cluster Vlaamse en lokale fiscaliteit*
- CC 1239E *Kredieten bestemd voor de ontwikkeling in het kader van de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheden*
- CA 1277E *Informaticakredieten IVA VLABEL (infrastructuur)*
- CC 7401E *Specifieke vermogensuitgaven m.b.t. de problematiek Financiën en Begroting o.a. specifieke soft- en hardware*
- CA7474E *Aankopen en investeringen informatica VLABEL*

2009

- CC1237E *Adaptief en correctief onderhoud informatica IVA VLABEL*
- CC1238E *Exploitatie informatica IVA VLABEL*
- CC1239E *Kredieten bestemd voor ontwikkeling ikv. de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheid*
- CA1277E *Informaticakredieten IVA VLABEL (infrastructuur)*
- CC7401E *Specifieke vermogensuitgaven m.b.t. de problematiek Financiën en Begroting o.a. soft- en hardware*
- CA7474E *Aankopen en investeringen informatica IVA VLABEL*

2010

- CEO CC209 1211 *Adaptief en correctief onderhoud aan de informatietoepassingen*
- CEO CC210 1211 *Exploitatie van de informatica- omgeving*
- CEO CC211 1211 *Ontwikkeling van informatietoepassingen*
- CEO CC216 7422 *Investeringen in verband met de verdere uitbouw van de ICT-infrastructuur enerzijds en ontwikkeling anderzijds*

Bijlage 3 Interne kosten VFP (op jaarbasis) (2009)

	Niveau	Aantal	Personeelskosten op jaarbasis	% inzet VFP	Totaal VTE* inzet VFP	Totale budgettaire kosten VFP
Dienstencentrum	A2	1	111.024,83 €	100,00%	1	111.024,83 €
	A	2	75.000,00 €	100,00%	2	150.000,00 €
	B	3	35.487,79 €	100,00%	3	106.463,37 €
	C	1	31.528,06 €	100,00%	1	31.528,06 €
Vlabel operationeel	A3	1	135.000,00 €	20,00%	0,2	27.000,00 €
	A2A	3	100.000,00 €	20,00%	0,6	60.000,00 €
	A2	8	65.000,00 €	20,00%	1,6	104.000,00 €
	A	4	54.483,34 €	20,00%	0,8	43.586,67 €
	B	10	35.487,79 €	20,00%	2	70.975,58 €
	C	10	31.528,06 €	20,00%	2	63.056,12 €
Vlabel project Verkeer	A2	1	97.000,00 €	40,00%	0,4	38.800,00 €
	A	5	60.000,00 €	40,00%	2	120.000,00 €
	B	0	35.487,79 €	40,00%	0	- €
	C	0	31.528,06 €	40,00%	0	- €
Vlabel project PBH	A2	1	66.998,02 €	20,00%	0,2	13.399,60 €
	A	2	54.483,34 €	50,00%	1	54.483,34 €
					Totaal	994.317,58 €

*Voltijdse equivalenten

3.2 Jaarverslagen van de Vlaamse openbare rechtspersonen

In het kader van de controle op de rekeningen 2008, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht geschonken aan de wijze waarop de Vlaamse openbare rechtspersonen hun jaarverslag opstelden. Deze jaarverslagen moeten de financiële informatie uit de jaarrekening aanvullen en verduidelijken en zijn een informatiebron voor het Vlaams Parlement en de Vlaamse burgers. Het Rekenhof stelde vast dat de meeste agent-schappen een jaarverslag opstellen, maar dat inhoud, vorm en kwaliteit ervan divers zijn doordat het boekhoudbesluit geen inhoudelijke invulling specificiert. Het heeft de Vlaamse Regering dan ook aanbevolen algemene instructies uit te vaardigen, eventueel gebaseerd op het wetboek vennootschappen. Andere tekortkomingen zijn het gebrek aan controle op de indiening en openbaarmaking van de jaarverslagen en het ontbreken van een eenduidige jaarrapportering door Vlaamse openbare rechtspersonen zonder eigen personeel (fondsen) en eigen vermogens waarvan het beheer in handen is van een andere Vlaamse overheidsinstelling.

3.2.1 Inleiding

3.2.1.1 *Jaarverslag: begrip en belang*

Het is een goede gewoonte dat organisaties jaarlijks verslag uitbrengen over hun werkzaamheden van het afgelopen jaar. Voor veel organisaties is het trouwens een verplichting. De vennootschappenwet bijvoorbeeld schrijft voor dat bestuurders of zaakvoerders van vennootschappen jaarlijks een verslag opstellen en geeft aan welke elementen dat jaarverslag moet bevatten⁽¹⁵⁴⁾.

Ook de Vlaamse openbare instellingen en agentschappen waarop het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 van toepassing is, zijn verplicht een jaarverslag op te maken en te bezorgen aan de Vlaamse minister van Financiën⁽¹⁵⁵⁾. Daarnaast bepaalt het kaderdecreet bestuurlijk beleid dat de Vlaamse Regering jaarlijks verslag moet uitbrengen aan het Vlaams Parlement over de activiteiten van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen⁽¹⁵⁶⁾. De memorie van toelichting bij die bepaling geeft

¹⁵⁴ Artikelen 95 en 96 van het wetboek van vennootschappen.

¹⁵⁵ Artikel 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse openbare instellingen.

¹⁵⁶ Artikel 36, § 2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

aan dat die informatieverstrekking in de praktijk vooral de vorm aanneemt van jaarverslagen en jaarrekeningen.

Wetgeving en reglementering situeren het jaarverslag duidelijk in het kader van verantwoording over de werking, de activiteiten en het beleid van organisaties in het afgelopen jaar (accountability). Voor overheidsinstellingen is die verantwoording heel belangrijk, aangezien zij een openbare taak vervullen en werken met gemeenschapsgeld. Instellingen van de Vlaamse overheid moeten verantwoording afleggen tegenover het Vlaams Parlement en de Vlaamse burgers. Ook al kan een groot deel van de informatie uit het jaarverslag in andere documenten en rapporten worden teruggevonden, toch behoudt het jaarverslag zijn meerwaarde, die ligt in de integratie en synthese van die informatie en in de openbaarheid ervan.

3.2.1.2 Onderzoek

Alle Vlaamse overheidsinstanties hebben een verantwoordingsplicht. Het Rekenhof heeft zich evenwel in eerste instantie gefocust op de Vlaamse openbare rechtspersonen - al dan niet opgericht ter uitvoering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid - waarop het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 van toepassing is en die in 2008 actief waren. Het onderzoek werd immers opgevat als een bijzonder aandachtspunt in het kader van de rekeningencontrole 2008 van die entiteiten. In totaal werden 47 Vlaamse openbare rechtspersonen bij het onderzoek betrokken.

Dit verslag schetst het normenkader voor het opstellen van een jaarverslag. Daarbij werd rekening gehouden met de openbare opdracht van overheidsinstellingen, waardoor bijvoorbeeld bijzondere aandacht gaat naar normen met betrekking tot informatie over doelbereik. De onderzochte jaarverslagen werden getoetst aan het referentiekader van de vennootschappenwet en aan de rapporteringsnormen voor instellingen met een beheersovereenkomst. In de volgende hoofdstukken komen de publicatie, de inhoud en de kwaliteit van de jaarverslagen aan bod. Bij elk onderwerp wordt eerst de norm toegelicht, gevolgd door een globale toetsing van de onderzochte jaarverslagen aan die norm, met aansluitend eventuele aanbevelingen of de aanwijzing van goede praktijken die tot voorbeeld kunnen dienen. In een laatste hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen samengevat.

Het Rekenhof heeft dit verslag op 27 april 2010 voorgelegd aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die tot op heden niet heeft gereageerd.

3.2.2 Referentiekaders

3.2.2.1 Gebrek aan normen

Het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 legt de verplichting op een jaarverslag op te maken, maar bevat geen verdere bepalingen over de vorm of de inhoud ervan. De Vlaamse overheid heeft daarvoor evenmin instructies uitgevaardigd. De agentschappen hebben er naar best vermogen een eigen invulling aan gegeven. Het Rekenhof heeft dan ook een grote diversiteit vastgesteld, zowel wat betreft de inhoud als de kwaliteit van de jaarverslagen.

Bij gebrek aan een normenkader ging het Rekenhof onder meer na in welke mate de jaarverslagen van de Vlaamse openbare rechtspersonen beantwoorden aan de vereisten van de vennootschappenwet en aan de normen voor de rapportering over de beheersovereenkomsten.

3.2.2.2 Rapportering volgens de vennootschappenwet

Het boekhoudbesluit van de Vlaamse openbare instellingen steunt op de boekhoudwet, die is geïncorporeerd in het wetboek vennootschappen. Artikel 95 van de vennootschappenwet bepaalt dat de bestuurders of zaakvoerders van vennootschappen rekenschap van hun beleid geven in het jaarverslag. Artikel 96 van de vennootschappenwet somt op welke informatie het jaarverslag zeker moet bevatten. Hoewel niet alle gegevens even relevant zijn voor een overheidsinstelling of -agentschap⁽¹⁵⁷⁾, is die opsomming richtinggevend om de minimuminhoud van een jaarverslag binnen een overheidscontext vorm te geven. Het Rekenhof heeft dan ook onderzocht in welke mate de jaarverslagen van de agentschappen de informatie bevatten die het wetboek vennootschappen voorschrijft.

- Opvallend is dat enkele agentschappen - vooral die met een juridische vorm die aanleunt bij de vennootschappenwet - twee aparte jaarverslagen opmaken: een formeel jaarverslag in het door de vennootschappenwet opgelegde stramien en een uitgebreider jaarverslag of activiteitenverslag met een veel vrijere vorm en inhoud. Soms wordt het formele jaarverslag als een afzonderlijk hoofdstuk geïncorporeerd in het uitgebreide jaarverslag of activiteitenverslag.
- De vennootschappenwet beschouwt het jaarverslag en de jaarrekening als complementair. Het jaarverslag geeft een evenwichtige en volledige analyse van de ontwikkeling, de resultaten en de positie van de vennootschap. In die analyse verwijst het jaarverslag, waar nodig, naar de jaarrekening en geeft aanvullende uitleg over de bedragen in de jaarrekening.
In de jaarverslagen van de Vlaamse agentschappen is de samen-

¹⁵⁷ In dit artikel wordt de term agentschap gebruikt als synoniem voor Vlaamse openbare rechtspersoon.

hang met de jaarrekening niet altijd duidelijk. Dikwijls wordt wel de uitvoeringsrekening van de begroting opgenomen, maar een analyse van relevante evoluties of een uitleg bij belangrijke bedragen is eerder zeldzaam. De financiële informatie in de jaarverslagen van de agentschappen is consistent met de financiële informatie in hun jaarrekening. Nergens is vastgesteld dat het jaarverslag een andere voorstelling van zaken gaf dan de jaarrekening. De financiële informatie in de jaarverslagen was echter vaak te fragmentarisch om zich een goed beeld te kunnen vormen van de financiële toestand of de resultaten van het agentschap.

- Vennootschappen moeten in het jaarverslag de voornaamste risico's en onzekerheden beschrijven waarmee zij worden geconfronteerd en inlichtingen geven over de omstandigheden die hun ontwikkeling aanzienlijk kunnen beïnvloeden. Dergelijke informatie komt in de jaarverslagen van de agentschappen onvoldoende voor, met uitzondering van wijzigingen in de regelgeving die een rechtstreekse impact hebben op de werking of het werkveld van de agentschappen.
- Vennootschappen gebruiken niet-financiële prestatie-indicatoren in de mate dat dit nodig is voor een goed begrip van hun ontwikkeling, resultaten of positie. De meeste agentschappen daarentegen maken in hun jaarverslag gebruik van niet-financiële indicatoren om hun prestaties te verantwoorden. Beleidsresultaten en maatschappelijke effecten van hun dienstverlening kunnen immers vaak eenvoudiger worden uitgelegd met niet-financiële dan met financiële maatstaven.
- De vennootschappenwet bepaalt dat het jaarverslag informatie verstrekt over een aantal specifieke onderwerpen zoals milieu, personeel en onderzoek en ontwikkeling. De meeste agentschappen besteden in hun jaarverslag wel aandacht aan personeelsaangelegenheden, maar andere onderwerpen komen, op enkele uitzonderingen na, vrijwel niet aan bod.

Uit het horizontaal onderzoek blijkt dat het stramien van het jaarverslag, opgenomen in artikel 95 en 96 van de vennootschappenwet, wel degelijk bij de overheid kan worden toegepast en een inspiratiebron kan vormen om het jaarverslag van alle agentschappen een uniformere minimuminhoud te geven. Een aantal verzelfstandigde agentschappen zijn onderworpen aan de vennootschappenwet en stellen verplicht een overeenkomstig jaarverslag op.

3.2.2.3 Rapportering over de beheersovereenkomsten

De hervormingsoperatie beter bestuurlijk beleid heeft het gebruik van de beheersovereenkomst als sturingsmechanisme van de Vlaamse Regering ten aanzien van de verzelfstandigde agentschappen veralgemeend.

Een beheersovereenkomst⁽¹⁵⁸⁾ is een overeenkomst van bepaalde duur, waarin de wederzijdse engagementen tussen de politieke overheid (de Vlaamse Regering) en de ambtelijke beleidsuitvoerders (de leidend ambtenaar of de raad van bestuur van het verzelfstandigd agentschap) worden vastgelegd. De beheersovereenkomst bevat afspraken over de wijze waarop en met welke middelen het agentschap zijn strategische en operationele doelstellingen zal realiseren. Die doelstellingen zijn zoveel mogelijk vertaald in kwantitatieve en kwalitatieve performantie-maatstaven, waarmee de uitvoering van de beheersovereenkomst kan worden opgevolgd.

De nota van de Vlaamse Regering over de beheersovereenkomsten⁽¹⁵⁹⁾ stelt dat een goede rapportering een cruciaal element is om de uitvoering van de beheersovereenkomst op te volgen. Ze reikt een sjabloon aan dat voor alle agentschappen als richtsnoer kan gelden voor de jaarlijkse rapportering. Essentieel is de opsomming van de organisatiedoelstellingen van het agentschap met de bijbehorende processen/prestaties en de financiële kerngegevens. Bij elke doelstelling en prestatie wordt bij voorkeur een indicator opgesomd, respectievelijk een outputindicator en een prestatie-indicator. De rapportering over het verleden wordt eveneens gekaderd in een tijdsevolutie: ook de verwachte waarden voor het lopende en komende jaar worden meegegeven.

De beheersovereenkomst is bij veel agentschappen uitgegroeid tot een van de belangrijkste managementinstrumenten om hun werking en resultaten op te volgen. Er kon dan ook worden verwacht dat de jaarverslagen van de agentschappen heel wat aandacht zouden besteden aan de uitvoering van de beheersovereenkomst. Het management kan het jaarverslag immers gebruiken om aan te geven in welke mate de in de beheersovereenkomst vooropgestelde doelstellingen zijn gerealiseerd. Daarbij zouden minstens de elementen aan bod kunnen komen die de Vlaamse Regering als essentieel beschouwt. Die verwachting werd echter niet ingelost:

- Slechts een beperkt aantal agentschappen gebruikt het jaarverslag om rekenschap te geven over de uitvoering van hun beheersovereenkomst. De Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT) is een van die uitzonderingen. Zijn jaarverslag behandelt alle beleidsrelevante indicatoren en kengetallen uit de beheersovereenkomst en analyseert de evolutie van de cijfers. De lezer van het jaarverslag kan zich op die manier een goed beeld vormen van de invulling die de VRT geeft aan de beheersovereenkomst.
- De meeste agentschappen belichten wel een aantal thema's uit de beheersovereenkomst, maar bieden onvoldoende informatie om werkelijk te kunnen evalueren in welke mate zij de vooropgestelde doelstellingen hebben gerealiseerd. Als alleen de realisaties en niet

¹⁵⁸ Gebaseerd op de definitie van de Vlaamse overheid – departement Bestuurszaken, 2010.

¹⁵⁹ Nota VR/2005/2207/doc 0716.

de vooropgestelde (jaar)doelstellingen worden gepubliceerd, is het moeilijk de resultaten van een agentschap te beoordelen.

- Het sjabloon voor de jaarlijkse rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomsten voorziet in een rapportering over middelen, processen, prestaties, doelstellingen en effecten. De ingezette middelen (financieel en personeel) en de jaarprestaties (bv. toegekende subsidies, ...) komen in het jaarverslag meestal wel aan bod. De strategische en operationele doelstellingen worden ook vaak opgenomen, maar blijven algemeen en worden niet omgezet in meetbare indicatoren. Informatie over de processen komt minder vaak voor en over de bereikte effecten wordt zelden gerapporteerd.
- Meestal bevat het jaarverslag alleen informatie over het afgelopen jaar. Er wordt slechts zelden een vooruitblik gegeven op de volgende jaren.

Op dit ogenblik is de jaarrapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst een afzonderlijke rapportering naast het jaarverslag. Elk agentschap heeft de verplichting jaarlijks tegen eind februari een ontwerp van jaarrapport over de uitvoering van de beheersovereenkomst op te maken. In de loop van de maand maart wordt het rapport besproken met de functioneel bevoegde minister. De minister deelt het jaarrapport voor 31 maart mee aan de Vlaamse Regering. De informatie in dat jaarrapport is echter ook relevant voor de lezers van het jaarverslag en zou daarom, al dan niet in verkorte vorm, in het jaarverslag kunnen worden geïntegreerd.

3.2.3 Publicatie van het jaarverslag

3.2.3.1 Vormgeving

Het Vlaams Parlement nam op 26 april 2006 en 13 februari 2008 twee resoluties¹⁶⁰) aan die een rationele inzet van overheidsmiddelen voor de opmaak van jaarverslagen van Vlaamse overheidsinstellingen voorstaan. De onderzochte jaarverslagen bleken op het vlak van vormgeving heel uiteenlopend. Een sobere en zakelijke vormgeving is om verschillende redenen aan te bevelen:

- Het jaarverslag is in eerste instantie een verantwoordingsdocument en niet uitsluitend een publicationsinstrument. Presentatie, lay-out, eventuele foto's en illustraties dienen de objectieve informatie te ondersteunen en mogen tekst en cijfers niet verdringen. De promotie van de organisatie zou moeten voortvloeien uit haar resultaten en niet zozeer uit de manier waarop het jaarverslag is vormgegeven.

¹⁶⁰ Respectievelijk de resolutie betreffende het rationeel inzetten van overheidsmiddelen voor de opmaak van jaarverslagen van Vlaamse overheidsinstellingen (Stuk 753 (2005-2006) – Nr. 3) en de resolutie betreffende de verzending van brochures en jaarverslagen (Stuk 1374 (2007-2008) – Nr. 3).

- Een sobere, uniforme opmaak en dito drukwijze van jaarverslagen zijn kostenbesparend. De middelen van de overheid zijn afkomstig van de gemeenschap en moeten zuinig worden besteed.
- Ecologische overwegingen impliceren het gebruik van milieuvriendelijke materialen (bijvoorbeeld: kiezen voor gerecycleerd papier, vermijden van plasticverpakking bij de verzending) en de publicatie van jaarverslagen op de website van de Vlaamse overheid om het aantal gedrukte exemplaren te verminderen. Dat laatste aspect heeft het Rekenhof nagekeken in het kader van de openbaarheid van de jaarverslagen (zie 3.2.3.2).

Een ander aspect van de vormgeving betreft het aantal documenten waaruit het jaarverslag bestaat. Idealiter wordt alle informatie, inclusief de jaarrekening, in één document gepubliceerd. Sommige organisaties maken een onderscheid tussen het jaarverslag, ook wel activiteitenverslag genoemd, en de jaarrekening. In dat geval moet het jaarverslag duidelijk naar de jaarrekening verwijzen (in digitale versies bijvoorbeeld met een hyperlink) en moet de jaarrekening tegelijk met het jaarverslag kunnen worden opgevraagd of geraadpleegd. Hetzelfde geldt voor eventueel andere afzonderlijke bijlagen. Dat is niet altijd het geval. Op de website van de Vlaamse overheid wordt voor sommige Vlaamse rechtspersonen bijvoorbeeld wel het jaarverslag, maar niet de bijbehorende jaarrekening ter beschikking gesteld (zie 3.2.3.2).

3.2.3.2 Openbaarheid

Artikel 10 van het boekhoudbesluit stelt dat de jaarrekening en het jaarverslag kosteloos publiek ter inzage moeten liggen op het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Die bepaling is gedateerd: intussen wordt het publiek vlugger, efficiënter en meer algemeen bereikt langs het internet. Omwille van toegankelijkheid en kostenefficiëntie heeft het Vlaams Parlement in de resoluties van 26 april 2006 en 13 februari 2008 dan ook gevraagd alle jaarverslagen van Vlaamse overheidsinstellingen overzichtelijk en per beleidsdomein raadpleegbaar te maken op www.vlaanderen.be.

Het Rekenhof ging voor de jaarverslagen 2008 na of de resoluties worden nageleefd. Op www.vlaanderen.be kon het geen overzicht per beleidsdomein terugvinden. De website bevat wel een databank met zoekfunctie voor de publicaties van de Vlaamse overheid, maar het bleek niet altijd eenvoudig een welbepaald jaarverslag terug te vinden. Wie bijvoorbeeld het jaarverslag van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) zoekt, moet al weten dat het wordt uitgegeven door het agentschap voor Landbouw en Visserij - Afdeling Structuur en Investerings, want het VLIF komt als zoekterm niet voor.

Met de zoekfunctie kon het Rekenhof op 7 januari 2010 onder publicatietype *jaarverslag* en publicatiedatum *januari tot en met december 2009* voor slechts 15 van de 47 bij het onderzoek betrokken instellingen het jaarverslag 2008 terugvinden. Een deel daarvan bevatte overigens niet de afzonderlijk opgemaakte jaarrekening, waardoor de openbaarheids-

vereiste slechts partieel was vervuld. Uit artikel 10, derde lid, van het boekhoudbesluit blijkt immers duidelijk dat de openbaarmaking ook op de jaarrekening betrekking heeft.

De jaarverslagen van de 32 andere rechtspersonen konden voor een deel op een eigen, afzonderlijke website worden teruggevonden. Voor een ander deel waren ze niet beschikbaar, ofwel omdat ze niet waren gepubliceerd, ofwel omdat er (nog) geen jaarverslag 2008 was opge maakt (zie 3.2.3.3).

3.2.3.3 Tijdigheid

Verslaggeving moet tijdig worden verstrekt: de informatie moet voldoende actueel zijn. Artikel 10 van het boekhoudbesluit bepaalt dat het jaarverslag uiterlijk op 30 juni van het jaar volgend op het boekjaar aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting moet worden bezorgd en dat het jaarverslag drie maanden nadien publiek ter inzage moet liggen.

De meeste jaarverslagen worden niet gedateerd, wat inzicht in de tijdigheid ervan bemoeilijkt. Het Rekenhof heeft geen gegevens over de indiening van de jaarverslagen van de Vlaamse openbare rechtspersonen bij de Vlaamse minister van Financiën en Begroting. Volgens het agentschap Centrale Accounting wordt de indiening van de jaarverslagen trouwens niet geregistreerd of gecontroleerd.

Voor de 15 jaarverslagen die op 7 januari 2010 op www.vlaanderen.be beschikbaar waren, werden de volgende maanden van publicatie opgegeven :

maand	april	mei	juni	juli	augustus	november
aantal	1	4	4	3	1	2

Voor de volgende rechtspersonen was eind 2009 nog geen jaarverslag 2008 opgemaakt: Vlaams Toekomstfonds, Vlaams Agentschap Ondernemen, Hermesfonds, BLOSO, Fonds Culturele Infrastructuur, Eigen Vermogen Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, Grindfonds, Eigen Vermogen Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Eigen Vermogen Ondersteunend Centrum Agentschap voor Natuur en Bos, Fonds Stationsomgevingen, Pendelfonds.

De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) diende het formele jaarverslag 2008 met toepassing van de vennootschappenwet in bij de Nationale Bank van België. Daarnaast publiceerde de VLM een jubileumuitgave naar aanleiding van haar twintigjarig bestaan, maar die bevat geen systematische verantwoordingsinformatie over haar werking in 2008.

Een groot deel van de Vlaamse openbare rechtspersonen waarvoor geen jaarverslag werd opgemaakt, bestaat uit fondsen zonder personeel of zogenaamde eigen vermogens. Soms is er een (beperkte) verwijzing in het jaarverslag van de entiteit die de betrokken rechtspersoon beheert (zie 3.2.4.2).

3.2.4 Inhoud van het jaarverslag

3.2.4.1 Context van het jaarverslag

Om de verantwoording over de werking en het gevoerde beleid van het afgelopen jaar te kunnen duiden, is informatie nodig over de voorwaarden die daar vooraf aan werden gesteld en over de omstandigheden waarin ze zijn verlopen. De organisatie moet de lezer voorzien van informatie over de aard, structuur en taakstelling van de organisatie, over haar missie, strategie en doelstellingen en over de externe omstandigheden die een belangrijke rol hebben gespeeld.

Eén Vlaamse openbare instelling heeft sinds enkele jaren een groot deel van de contextuele elementen in het jaarverslag geschapt en in een afzonderlijke periodieke *bedrijfsbrochure* opgenomen, met een andere publicatiekalender. Dat bemoeilijkt de interpretatie van het jaarverslag. Als bepaalde informatie die normaal in het jaarverslag thuishoort, in een afzonderlijke periodieke brochure wordt opgenomen, is het wenselijk hetzij bij de publicatie ervan rekening te houden met de publicatiekalender van het jaarverslag en in het jaarverslag expliciet naar die brochure te verwijzen (zie 3.2.3.1), hetzij die informatie in het jaarverslag te integreren.

Organisatiestructuur en taakstelling

Om de lezer een beeld te geven van de instelling, moet het jaarverslag hem informeren over:

- de juridische vorm en het aandeelhouderschap;
- de organisatie van de instelling: samenstelling van bestuur en/of directie, organogram;
- de situering van de instelling binnen het beleidsdomein, met inbegrip van informatie over eventuele samenwerkingsverbanden en over de relatie met de toezichthoudende overheid;
- het regelgevende kader en de taken die de decreetgever en, ter uitvoering daarvan, de Vlaamse Regering aan de instelling hebben opgedragen.

Over het algemeen scoren de jaarverslagen van de Vlaamse openbare rechtspersonen op dit punt relatief goed, hoewel zelden alle aspecten aan bod komen. Vooral een duidelijk organogram en de situering binnen het beleidsdomein ontbreken soms.

Missie, strategie en doelstellingen

Om informatie over activiteiten, prestaties, bedrijfsvoering en financiën te kunnen beoordelen, moet de lezer ook weten wat de organisatie na-

streeft en waarom. Daartoe moet de organisatie inzicht geven in haar missie en strategie, haar doelstellingen op korte en lange termijn en de wijze waarop die doelstellingen passen in het algemene regeringsbeleid. De doelstellingen moeten zoveel mogelijk worden gekwantificeerd in termen van beoogde prestaties, benodigde middelen en fasering in de tijd. Als er een beheersovereenkomst is gesloten met de Vlaamse Regering, moeten de doelstellingen en prestaties daaraan worden gelinkt.

De informatie over strategie en doelstellingen is in veel van de onderzochte jaarverslagen algemeen en beperkt; gekwantificeerde doelstellingen komen zelden voor. Hoewel er voor veel Vlaamse openbare rechtspersonen in 2008 al een beheersovereenkomst met de Vlaamse Regering was gesloten, verwijzen de jaarverslagen daar slechts uitzonderlijk of in zeer algemene termen naar (zie 3.2.2.3).

Nieuwe reglementering en belangrijke externe factoren

Nieuwe reglementering die betrekking heeft op de organisatie of op haar taken, kan of zal de werking ervan beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor betekenisvolle wijzigingen van andere belangrijke externe factoren die zich voordoen in het beleidsveld waarin de organisatie actief is. Het is belangrijk dat het jaarverslag daarover voldoende informatie geeft, zodat de lezer de impact, in negatieve of positieve zin, op de prestaties van de organisatie kan inschatten.

Externe factoren worden in de onderzochte jaarverslagen niet altijd even goed geduid, behalve als ze tegenvallende prestaties helpen verklaren. Naarmate de organisaties dichter staan bij de Vlaamse overheid, wordt in het jaarverslag meer belang gehecht aan de reglementering. Hoewel het volstaat reglementswijzigingen en hun impact op de werking van het afgelopen jaar te beschrijven, wordt soms de volledige geldende reglementering in het jaarverslag samengevat. In één jaarverslag werd zelfs het reglementair kader in extenso opgenomen, wat meer dan de helft van het jaarverslag in beslag nam. In dat geval had het agentschap beter verwezen naar een database van reglementen op zijn website, zoals in het jaarverslag van het VLIF.

3.2.4.2 Verantwoording over de werking van het jaar

De verantwoording over de concrete werking van het jaar maakt de kern uit van het jaarverslag.

Activiteiten en prestaties van het jaar

Het jaarverslag moet informatie geven over de wijze waarop de organisatie zich in het afgelopen jaar van haar taak heeft gekweten: de realisatie van de doelstellingen, de ontplooiende activiteiten en de geleverde prestaties, in relatie tot de ingezette middelen (zie 3.2.4.2). De resultaten van het gevoerde beleid kunnen het meest inzichtelijk en concreet worden verantwoord op het niveau van de prestaties, uitgedrukt in aan-

tallen, omvang of bedragen. Voor prestaties die niet of moeilijk kwantitatief kunnen worden uitgedrukt, kan dat door inventarisatie van de uitgevoerde activiteiten. De effectieve prestaties moeten worden vergeleken met de vooraf - al dan niet in een beheersovereenkomst - geformuleerde doelstellingen (zie 3.2.4.1) en met de prestaties van de voorafgaande jaren. Belangrijke afwijkingen of verschillen moeten worden verklaard.

Eerder is al vastgesteld dat de informatie over concrete doelstellingen en de link met de beheersovereenkomst in veel van de onderzochte jaarverslagen beperkt is. De informatie over de concrete realisatie van doelstellingen en de vergelijking ervan met de vooropgezette doelen en prestaties is zo mogelijk nog beperkter. Vanuit het oogpunt van verantwoording is dat een van de belangrijkste minpunten in de jaarverslagen. De meeste agentschappen sommen wel op welke prestaties zij het afgelopen jaar hebben geleverd, al dan niet aangevuld met de financiële middelen die zij daarvoor hebben aangewend, maar die informatie is louter beschrijvend. De gegevens laten niet toe te evalueren of de agentschappen beter of minder goed hebben gewerkt dan gepland, welke punten voor verbetering vatbaar zijn, welke acties zijn ondernomen om daaraan te werken, enzovoort. Zo geven agentschappen met als kerntaak subsidieverstrekking meestal alleen een overzicht van het bedrag aan toegekende subsidies en de begunstigden ervan. Die informatie is nuttig als indicator voor de mate waarin de subsidies de vooropgestelde doelgroep bereiken, maar is niet bruikbaar om de kostenefficiëntie en effectiviteit van de verwerking van de subsidiedossiers door het agentschap te beoordelen.

Bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering kan worden omschreven als het geheel van activiteiten rond de verwerving, het beheer en de aanwending van financiële, materiële, personele en informatiemiddelen in het kader van de taakuitvoering¹⁶¹). Het betreft informatie over onder meer:

- risicobeheer en interne controle;
- personeel en personeelsbeleid (HRM);
- facility en ICT;
- financieel beheer;
- beheer van fondsen.

Een bedrijfsvoeringverklaring of *in control statement* is een verklaring door de hoogste leiding van het agentschap dat de interne risicobeheersing- en controlesystemen adequaat en effectief zijn en in het verslagjaar effectief hebben gewerkt.

De diverse aspecten van bedrijfsvoering komen in de onderzochte jaarverslagen wisselend voor, behoudens risicobeheer en interne controle,

¹⁶¹ Definitie Nederlandse Algemene Rekenkamer.

die meestal weinig aan bod komen. De informatie is vooral beschrijvend. Op dit ogenblik is er nog geen enkel agentschap dat een bedrijfsvoeringverklaring opneemt in zijn jaarverslag.

Wat het beheer van fondsen betreft, wijst het Rekenhof erop dat de fondsen die bij decreet rechtspersoonlijkheid hebben verkregen, in beginsel niet alleen een afzonderlijke jaarrekening, maar ook een afzonderlijk jaarverslag moeten voorleggen. In veel gevallen gebeurt dat laatste niet (zie 3.2.3.3). Als over het beheer van de fondsen wordt gerapporteerd in het jaarverslag van de beherende entiteit, is het raadzaam die rapportering duidelijk te onderscheiden, bijvoorbeeld in een afzonderlijk hoofdstuk, inclusief toevoeging van of verwijzing naar de afzonderlijke jaarrekening van het fonds. Als het fonds wordt beheerd door een entiteit die (nog) geen jaarverslag publiceert, is hoe dan ook een afzonderlijk jaarverslag over dat fonds noodzakelijk. Een richtlijn met betrekking tot de rapportering over het beheer van fondsen zou duidelijkheid en uniformiteit kunnen scheppen.

Jaarrekening met toelichting

Jaarverslag en jaarrekening vullen elkaar aan en horen dan ook samen, al dan niet geïntegreerd in één document. De jaarrekening moet onder meer een balans en resultatenrekening met toelichtingen omvatten. De toelichtingen geven duiding bij belangrijke posten, belangrijke verschillen tussen cijfers van het betreffende en het voorgaande jaar en de toegepaste waarderingsregels.

Volgens artikel 3 van het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 maken ook de uitvoeringsrekening van de begroting en de bijbehorende toelichtingen integraal deel uit van de jaarrekening. De begroting van het afgelopen jaar heeft betrekking op de middelen waarover de organisatie beschikte om haar taak uit te voeren. De uitvoeringsrekening geeft weer hoe het agentschap die middelen effectief heeft aangewend. Aangezien de overheid werkt met gemeenschapsgeld, past het daarover verantwoording te geven aan de burger en de volksvertegenwoordiging. De begroting en de uitvoeringsrekening, of een zinnige samenvatting ervan, horen dan ook thuis in het jaarverslag van de Vlaamse openbare rechtspersonen. Belangrijke verschillen tussen de begroting en de aanwending, en tussen de cijfers van het huidige en het voorgaande jaar moeten worden toegelicht.

Het Rekenhof onderzocht welke financiële informatie de agentschappen opnemen in hun jaarverslag of eraan toevoegen als afzonderlijk document. Dat bleek heel divers te zijn:

- Heel wat agentschappen publiceren alleen een uitvoeringsrekening van de begroting, waarin de uitvoeringscijfers worden vergeleken met de definitieve begroting of met de uitvoeringscijfers van het voorgaande jaar.
- Enkele agentschappen nemen zowel de uitvoeringsrekening van de begroting op als de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening.

- Andere agentschappen integreren alleen de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening in het jaarverslag. Verscheidene Vlaamse openbare rechtspersonen die zowel zijn onderworpen aan de toepassing van het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 als aan de vennootschappenwet, nemen in het jaarverslag de statutaire jaarrekening conform de vennootschappenwet op. Dat strookt niet met artikel 10 van het boekhoudbesluit. In voorkomend geval moeten ze minstens ook de afwijkende gegevens van de jaarrekening met toepassing van het boekhoudbesluit vermelden en het verschil met de statutaire jaarrekening duiden. Dat gebeurt meestal niet.
- Een minderheid van de agentschappen publiceert noch de uitvoeringsrekening van de begroting, noch de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening.

Bij de cijfers wordt weinig commentaar of duiding gegeven, noch bij de begroting of uitvoeringsrekening, noch bij de balans en resultatenrekening - op enkele uitzonderingen na. De analyse blijft meestal oppervlakkig. Bovendien is de financiële informatie te weinig verweven met de andere delen van het jaarverslag. Zij wordt meestal in een apart hoofdstuk gepresenteerd. Als in andere delen van het jaarverslag financiële cijfers voorkomen, wordt zelden het verband gelegd met de financiële informatie uit de jaarrekening. Omgekeerd wordt de bespreking van de financiële informatie te weinig inhoudelijk in verband gebracht met de operationele werking.

Het Rekenhof dringt aan op richtlijnen om de financiële informatie in het jaarverslag uniformer te maken. Een minimumvereiste is dat het jaarverslag toelichting geeft bij de uitvoering van de begroting en bij het financieel plan dat is opgenomen in de beheersovereenkomst, aangevuld met bedrijfseconomische informatie over de financiële toestand en resultaten.

3.2.4.3 Supplementaire informatie

Bij decreet of reglement vereiste informatie

Sommige decreten of reglementaire besluiten bevatten specifieke informatievereisten voor het jaarverslag van een Vlaamse openbare instelling. Die informatie moet worden onderscheiden in een afzonderlijk hoofdstuk of door verwijzing naar het betrokken decreet of reglement.

De uitdrukkelijk bij decreet of reglement vereiste informatie wordt meestal effectief in het jaarverslag opgenomen, hoewel niet altijd met verwijzing naar het decreet.

Agentschap versus beleidsveld

Een aantal Vlaamse agentschappen bespreken in hun jaarverslag niet alleen hun eigen werking, maar verschaffen ook algemene en statistische informatie over het beleidsveld waarin zij actief zijn. Zo gaat het

jaarverslag van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) niet zozeer over de eigen werking, maar veeleer over de prestaties van alle sociale huisvestingsmaatschappijen die in het beleidsveld werkzaam zijn. Die bredere invalshoek zorgt voor een beter inzicht in het werkveld van het agentschap en maakt een betere beoordeling mogelijk van de operationele en strategische keuzes van het agentschap.

Toch is het Rekenhof van mening dat het jaarverslag in de eerste plaats is bedoeld om rekenschap af te leggen over de eigen werking. Daarbij kan het zinvol zijn de werking van het agentschap te situeren in het beleidsveld, maar er moet een duidelijk onderscheid blijven tussen de prestaties van het agentschap en de prestaties van andere actoren in het beleidsveld.

Bij zijn onderzoek stelde het Rekenhof vast dat niet alle agentschappen die een beroep doen op andere partijen om de beleidsdoelstellingen te realiseren, een strikt onderscheid maken tussen de eigen prestaties en die van hun partners, zodat het niet mogelijk is op basis van het jaarverslag de werking van de betrokken agentschappen te beoordelen.

Het is raadzaam de algemene informatie over het beleidsveld duidelijk af te zonderen in een afzonderlijk hoofdstuk van het jaarverslag of op te nemen in een bijlage.

Vooruitkijken naar de toekomst

Belangrijke gebeurtenissen die zich na het jaareinde hebben voorgedaan, nieuwe risico's en onzekerheden waarmee het agentschap wordt geconfronteerd en de wijze waarop het agentschap daarop reageert, nieuwe (investerings)projecten die worden opgezet,... zijn relevante gegevens om op te nemen in het jaarverslag. Door de werking van het agentschap in een ruimer tijdsperspectief te plaatsen, zoals ook gebeurt in de beheersovereenkomst of in de meerjarenbegroting, krijgt de lezer een vollediger en actueler beeld van het agentschap.

De onderzochte jaarverslagen blikken zelden vooruit naar de toekomst. Zij belichten vooral de prestaties van het afgelopen jaar, maar gaan niet in op (mogelijke) uitdagingen waarmee de agentschappen in de volgende jaren te maken (zullen) krijgen bij de realisatie van hun opdrachten.

3.2.5 Kwaliteit van het jaarverslag

3.2.5.1 Transparantie en verstaanbaarheid

Het jaarverslag moet de niet-gespecialiseerde lezer een transparant en verstaanbaar beeld geven van de werking van de organisatie in het afgelopen jaar. Vakjargon moet worden vermeden of minstens in een verklarende woordenlijst worden toegelicht. Een overzichtelijke indeling met inhoudsopgave en oordeelkundig gebruik van tabellen en grafieken kunnen de transparantie verhogen.

Over het algemeen zijn de jaarverslagen in een verstaanbare taal geschreven. Heel wat agentschappen maken gebruik van een eigen vakjargon, maar lichten dat ook toe. Er zijn echter belangrijke verschillen in structuur en indeling. Het jaarverslag van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) heeft een duidelijke structuur met gedetailleerde inhoudsopgave, wat de toegankelijkheid van het jaarverslag vereenvoudigt.

3.2.5.2 Relevantie en volledigheid

Het jaarverslag moet rapporteren over alle relevante onderwerpen en indicatoren, zodat de lezer een objectief oordeel kan vellen over de globale werking van de organisatie in het voorbije jaar. Selectiviteit moet berusten op materialiteitsoverwegingen. Relevantie en volledigheid houden ook een evenwichtige rapportering in: het verslag mag niet eenzijdig zijn, het moet zowel de positieve als de negatieve prestaties van de organisatie weergeven.

In sommige jaarverslagen worden alleen positieve resultaten in de verf gezet en komen mindere resultaten beperkt of niet aan bod. Maar het zijn vooral lacunes in de informatie of de algemeenheid en vaagheid ervan die de volledigheid van sommige jaarverslagen in het gedrang brengen. Rapportering over doelbereik en prestaties, al dan niet ter uitvoering van een beheersovereenkomst, ontbreekt dikwijls, blijft te weinig concreet of is gefocust op bepaalde deelaspecten. Ook de relevantie van verslaggeving over de begrotingsuitvoering wordt soms miskend.

3.2.5.3 Consistentie en vergelijkbaarheid in de tijd

Het jaarverslag moet een samenhangend geheel vormen, dat een verband legt tussen de prestaties, de bedrijfsvoering en de financiën van de organisatie en een beeld geeft van de impact van externe factoren op de werking van de organisatie. De samenstelling van het jaarverslag moet van jaar tot jaar op dezelfde basis gebeuren, zodat vergelijkingen in de tijd mogelijk zijn. Significante verschillen in de informatie van opeenvolgende jaarverslagen moeten worden geïdentificeerd en verklaard.

De interne consistentie van het jaarverslag zit meestal wel goed, met als kanttekening dat sommige aspecten niet of te weinig aan bod komen (zie 3.2.4.2) en dus niet in tegenspraak kunnen zijn met andere gegevens in het jaarverslag.

Sommige instellingen passen de indeling van het jaarverslag van jaar tot jaar in meer of mindere mate aan, wat een vergelijking van de informatie over verschillende jaren bemoeilijkt. Een enkele keer deed zich een verschil voor tussen twee opeenvolgende jaarverslagen in de cijfergegevens met betrekking tot eenzelfde periode in het verleden. Dat wijst ofwel op een niet verklaarde, veranderde voorstellingswijze, ofwel op een probleem van betrouwbaarheid (zie 3.2.5.4).

3.2.5.4 *Betrouwbaarheid van de informatie*

De geboden informatie moet nauwkeurig, juist en betrouwbaar zijn. De informatie moet toetsbaar en controleerbaar zijn. Bij tabellen en grafieken hoort een bronvermelding of een toelichting over de wijze waarop de gegevens zijn verzameld. Eventuele verklaringen met betrekking tot een betrouwbaarheidstoetsing door een externe controleur kunnen aan het jaarverslag worden toegevoegd.

Het is voor de niet-gespecialiseerde lezer meestal moeilijk of onmogelijk de betrouwbaarheid van de rapportering na te gaan. De jaarverslagen bevatten bijna nooit een verklaring van een externe controleur over de betrouwbaarheid, met uitzondering van de jaarrekening van sommige Vlaamse openbare rechtspersonen (verslag van de commissaris). Wellicht gebeurt die externe toets zelden of nooit.

Als een bedrijfsrevisor de jaarrekening van het agentschap certificeert, wordt dat meestal vermeld. Uitzonderlijk bevat het jaarverslag de integrale versie van het commissarisverslag.

3.2.5.5 *Best practices*

Nederland organiseert jaarlijks de F.G. Kordestrofee, die staat voor een transparante en kwalitatief goede verslaggeving en prestatieverantwoording door publieke organisaties. In de Verenigde Staten rangschikt het Mercatus Center jaarlijks de jaarverslagen van de federale agentschappen volgens kwaliteit. Dergelijke wedstrijden zetten de agentschappen ertoe aan de kwaliteit van hun jaarverslagen stelselmatig te verbeteren.

Een andere mogelijkheid om de kwaliteit van de jaarverslagen te bevorderen, is een publicatie uitbrengen met de best practices onder de agentschappen. Zo'n publicatie kan voor de andere agentschappen een inspiratiebron vormen bij de opmaak van hun eigen jaarverslag.

3.2.6 *Conclusies en aanbevelingen*

Het jaarverslag van de agentschappen is een nuttige informatiebron voor het Vlaams Parlement en de Vlaamse burgers, die de financiële informatie uit de jaarrekening zou moeten aanvullen en verduidelijken.

De meeste Vlaamse agentschappen stellen een jaarverslag op, maar de inhoud, vorm en kwaliteit ervan zijn heel divers. Die grote verschillen zijn in belangrijke mate te wijten aan een hiaat in de regelgeving: het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 bepaalt wel dat de agentschappen naast de jaarrekening ook een jaarverslag moeten indienen bij de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, maar geeft geen inhoudelijke invulling aan dat jaarverslag. Aangezien de agentschappen vrij kunnen bepalen wat zij wel en niet in hun jaarverslag opnemen, leidt dat tot sterk uiteenlopende rapporteringen.

Het is raadzaam dat de Vlaamse Regering algemene instructies uitvaardigt met betrekking tot de (minimum)inhoud, de vorm en de kwaliteit van de jaarverslagen, om de bruikbaarheid ervan als verantwoordingsdocument voor het Vlaams Parlement te verbeteren. Het wetboek vennootschappen en de richtlijnen inzake de jaarrapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst vormen in dat verband een nuttige referentie. Het Rekenhof beveelt aan dat het jaarverslag de volgende informatie bevat:

- De agentschappen moeten verantwoording afleggen over de ingezette middelen, de geleverde prestaties en de behaalde beleids-effecten, en die resultaten vergelijken met de vooropgestelde doelstellingen in de begroting en de beheersovereenkomst.
- De jaarrapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst moet, al dan niet in verkorte vorm, in het jaarverslag worden geïntegreerd.
- Over financiële gegevens moet in het jaarverslag uniformer worden gerapporteerd. Een minimumvereiste is dat het jaarverslag toelichting geeft bij de uitvoering van de begroting en bij het financieel plan dat is opgenomen in de beheersovereenkomst, aangevuld met bedrijfseconomische informatie over de financiële toestand en resultaten.
- Het jaarverslag moet informatie geven over de aard, structuur en taakstelling van de organisatie, over haar missie, strategie en doelstellingen en over de externe omstandigheden die een belangrijke rol hebben gespeeld.
- Algemene informatie over het beleidsveld moet duidelijk worden gescheiden van informatie over de werking van het agentschap.

Op dit ogenblik is er geen controle op de (tijdige) indiening en openbaarmaking van de jaarverslagen. Het is wenselijk dat de Vlaamse Regering de jaarverslagen en jaarrekeningen centraal verzamelt en overzichtelijk en per beleidsdomein raadpleegbaar maakt op de website www.vlaanderen.be, wat zou tegemoetkomen aan de resolutie van het Vlaams Parlement.

Voor Vlaamse openbare rechtspersonen zonder eigen personeel (fondsen) en eigen vermogens waarvan het beheer in handen is van een andere Vlaamse overheidsinstelling, is er geen eenduidige jaarrapportering voorhanden. Soms publiceren zij een apart jaarverslag, soms integreert de beheerende entiteit (beperkte) informatie in haar eigen jaarverslag, soms ontbreekt elke rapportering. Ook voor die entiteiten zijn eenduidige instructies noodzakelijk.

3.3 VFLD: coördinatie met entiteiten voor de dos- sierafhandeling

Het Vlaams Fonds voor de Lastendelging moet een snelle betaling van bepaalde uitgaven, onder meer ingevolge gerechtelijke uitspraken, mogelijk maken. Het Rekenhof heeft herhaaldelijk gewezen op de lange uitvoeringstermijn van de schadedossiers. De minister heeft geantwoord dat geen bijkomende maatregelen werden getroffen en dat het fonds geen vat heeft op de snelheid waarmee administraties geschillen afhandelen.

3.3.1 Lange betalingstermijnen

Het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) heeft als taak bepaalde voorziene lasten in hoofde van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest na te komen⁽¹⁶²⁾ volgens een bij besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 1995 houdende vaststelling van de regelen betreffende de werking en het beheer van het Vlaams Fonds voor de lastendelging bepaalde verdeelsleutel. Het opzet met dit fonds was, een snelle betaling van bepaalde uitgaven, onder meer ingevolge gerechtelijke uitspraken, mogelijk te maken. Het Rekenhof heeft in het verleden vastgesteld dat deze doelstelling niet werd bereikt⁽¹⁶³⁾. Het wees de Vlaamse minister van Financiën en Begroting daar nogmaals op in zijn brief van 7 juli 2009 over de controle van de rekening 2008 van het VFLD.

3.3.2 Antwoord van de minister

De minister heeft op 11 augustus 2009 geantwoord dat sinds de opmerkingen van het Rekenhof bij de controle van de rekening over 2007 van deze instelling, geen bijkomende initiatieven werden genomen om de uitvoeringstermijn van de schadedossiers in te perken en dat het VFLD geen vat heeft op de snelheid waarmee de betrokken administraties hangende geschillen afhandelen.

De minister stelde voorts dat hij de administraties er herhaaldelijk op heeft gewezen dat het VFLD wegens de relatief lange tijdsspanne (tus-

¹⁶² Volgens artikel 53 van het decreet van 21 december 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1995 wordt onder lasten verstaan:

1° de lasten uit het verleden zijnde de verbintenissen die de Vlaamse gemeenschap of het Vlaams Gewest moet betalen hoewel deze verbintenissen dateren van voor de bevoegdheidsoverdracht van de federale staat naar de gemeenschappen en de gewesten;
2° de lasten die ontstaan zijn na 31 december 1988 en door de Vlaamse Regering worden aangeduid.

¹⁶³ Zie het rekeningenboek over 2007, Stuk 36 (2009-2010) – Nr. 1, p.66.

sen eindarrest en administratieve afhandeling) slechts een beperkt deel van de verwijlintresten ten laste zal nemen. Hij kondigde aan de termijnen die de interkabinettenwerkgroep in april 2008 overeenkwam, met name één maand na eindarrest voor dossiers die niet aan de Vlaamse Regering moeten worden voorgelegd en twee maanden na eindarrest voor dossiers die een beslissing van de Vlaamse Regering vereisen, naar haalbaarheid te zullen onderzoeken met het oog op een eventuele omzetting ervan in regelgeving.

3.3.3 Conclusie

Ondanks herhaalde opmerkingen van het Rekenhof, heeft het probleem van de lange betalingstermijnen bij geschillen vooralsnog geen afdoende oplossing gevonden.

3.4 Defiscalisering van het wetenschappelijk onderzoek in het UZ Gent

Naar analogie met zijn onderzoeken bij de universiteiten en de hogescholen in 2007 en 2008, heeft het Rekenhof in het kader van zijn controle op de jaarrekening 2008 ook de toepassing van de defiscaliseringsmaatregel bij het UZ Gent onderzocht. Het stelde vast dat deze maatregel het UZ Gent 2,8 miljoen EUR opleverde in de periode 2006-oktober 2009, die het ziekenhuis besteedde aan een klinisch onderzoeksfonds voor de financiering van doctoraatsprojecten. Het Rekenhof merkte op dat het UZ niet altijd de wetenschappelijke activiteiten van de gedefiscaliseerde onderzoekers kon staven.

3.4.1 Onderzoek

Naar analogie met zijn onderzoeken bij de universiteiten en de hogescholen, waarvan het de resultaten op 9 januari 2007 en 29 januari 2008 aan de Vlaamse minister van Onderwijs meedeelde¹⁶⁴), heeft het Rekenhof in het kader van zijn controle op de jaarrekening 2008, ook de toepassing van de defiscaliseringsmaatregel bij het UZ Gent onderzocht.

Het onderzoek betrof drie aspecten:

- de boekhoudkundige verwerking en de opbrengsten;
- het toepassingsgebied;
- en de besteding van de middelen.

Voor de verschillende aspecten voerde het Rekenhof gesprekken met medewerkers van de personeelsdienst en de financiële dienst van het UZ Gent. Het vroeg de nominatieve jaarlijsten voor de periode 2006-2009 op, alsook de documenten over de besteding van de middelen. Om na te gaan of de gedefiscaliseerde personeelsleden daadwerkelijk onderzoek verrichten, vroeg het verantwoordingsstukken op zoals onderzoeksrapporten, curriculum vitae, enz.

Het Rekenhof heeft zijn controlebevindingen op 20 april 2010 meegedeeld aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die op 9 juni 2010 heeft geantwoord.

¹⁶⁴ Brieven met referenties N 09-3.181.904 B1 en N 09-3.330.345 B1.

3.4.2 Maatregel

De programmawet van 24 december 2002 bepaalt in artikel 385 dat de *universiteiten en hogescholen die bezoldigingen uitbetalen of toekennen aan assistent-onderzoekers (...) worden vrijgesteld van het storten aan de Schatkist, van 50 pct. van die bedrijfsvoorheffing, op voorwaarde dat ze op die bezoldigingen 100% van die bedrijfsvoorheffing inhouden*⁽¹⁶⁵⁾. Dit percentage verhoogde vanaf 1 januari 2005 tot 65%⁽¹⁶⁶⁾. Het koninklijk besluit van 8 december 2005⁽¹⁶⁷⁾ heeft het UZ Gent erkend als wetenschappelijke instelling, waardoor het ook de maatregel kon genieten⁽¹⁶⁸⁾.

De memorie van toelichting bij de programmawet specificeerde dat de federale overheid met deze maatregel wetenschappelijke instellingen meer financiële ruimte wilde geven om bijkomende wetenschappelijke onderzoekers aan te werven of om het budget voor het eigenlijke wetenschappelijk onderzoek te verhogen en zo bijvoorbeeld buitenlandse onderzoekers aan te trekken. De regelgeving bevat echter geen voorwaarden voor de besteding van de vrijgekomen middelen: de memorie van toelichting achtte het niet noodzakelijk bijkomende verplichtingen op te leggen voor de werkelijke besteding van de niet gestorte bedrijfsvoorheffing, omdat zij ervan uitging dat de besparingen altijd rechtstreeks of onrechtstreeks ten goede zouden komen aan het wetenschappelijk onderzoek, doordat de maatregel beperkt blijft tot de wetenschappelijke onderzoekers die de universiteiten en hogescholen tewerkstellen.

Om van deze maatregel te kunnen genieten, moeten de instellingen bij hun aangifte van de bedrijfsvoorheffing onder andere de identiteit van de betrokken personen vermelden en het bewijs leveren dat het gaat om een (assistent of postdoctorale) onderzoeker⁽¹⁶⁹⁾.

¹⁶⁵ In werking getreden op 1 oktober 2003 (artikel 386). Artikel 106 van de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact schreef de maatregel vanaf 9 januari 2006 als artikel 275.3 in het Wetboek van Inkomstenbelastingen 1992 in. Diezelfde wet heeft artikel 385 van de programmawet van 24 december 2002 opgeheven vanaf 9 januari 2006. Artikel 275.3 is echter al van toepassing op de bezoldigingen die sinds 1 januari 2006 zijn betaald of toegekend.

¹⁶⁶ Koninklijk besluit van 11 maart 2005 tot uitvoering van artikel 385, vijfde lid, van de programmawet (I) van 24 december 2002 en tot wijziging van het KB/WIB 92 op het vlak van de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing.

¹⁶⁷ In werking getreden op 1 januari 2006.

¹⁶⁸ Artikel 275/3 van het Wetboek van Inkomstenbelastingen bepaalt immers dat deze vrijstelling ook wordt toegekend aan de wetenschappelijke instellingen die daartoe worden erkend bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en die bezoldigingen uitbetalen of toekennen aan assistent-onderzoekers of aan postdoctorale onderzoekers.

¹⁶⁹ Koninklijk besluit van 28 september 2003 tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten zoals voorzien in artikel 385 van de programmawet (I) van 24 december 2002. Voor bezoldigingen die worden betaald of toegekend vanaf 1 januari 2006 wordt verwezen naar het koninklijk besluit tot wijziging van het KB/WIB 92 op het vlak van de aangifte in de bedrijfsvoorheffing.

3.4.3 Opbrengst en boekhoudkundige verwerking

3.4.3.1 Opbrengst van de maatregel

Van 2006 tot oktober 2009 leverde de maatregel het UZ Gent 2,8 miljoen EUR op, als volgt verdeeld over de verschillende jaren:

Jaar	Opbrengst
2006	509.881,86 EUR
2007	545.436,18 EUR
2008	953.143,39 EUR
2009 ⁽¹⁷⁰⁾	762.080,92 EUR

Vooraf vanaf 2008, het derde toepassingsjaar, kende de defiscaliseringsmaatregel bij het UZ succes.

3.4.3.2 Boekingswijze

Het UZ Gent neemt de defiscaliseringsopbrengsten in de boekhouding op onder de opbrengsten. Het bracht ze dus niet in mindering op de personeelskosten.

3.4.3.3 Aantal onderworpen personeelsleden en gemiddelde opbrengst per personeelslid

Het departement Personeel en Organisatie van het UZ Gent heeft bij de departementhoofden en medische diensthoofden op 13 april 2006 en 7 november 2008 bevestigingen georganiseerd naar de wetenschappelijke personeelsleden die de verschillende afdelingen tewerkstelden. De nominatieve jaarlijsten vermelden alle personeelsleden die de maatregel genoten. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen onderzoekers en de gemiddelde opbrengst per onderzoeker.

	2006	2007	2008	2009
Aantal onderzoekers	57	53	90	72
Gemiddelde opbrengst per onderzoeker	8.945,30	10.291,25	10.590,48	-

Het UZ Gent heeft sinds de toepasselijkheid van de defiscaliseringsmaatregel gemiddeld bijna 70 personeelsleden gedefiscaliseerd, met vooral een stijging in 2008.

¹⁷⁰ Opbrengsten tot en met oktober 2009 en zonder correcties voor het verhoogde verminderingspercentage van 75% sinds 1 januari 2009, ingevoerd door de economische herstellwet van 27 maart 2009.

3.4.4 Toepassingsgebied

3.4.4.1 Gedefiscaliseerde personeelsleden

Het UZ Gent beschouwt als wetenschappelijk onderzoeker:

- de universitair geschoolde medewerker (of gelijkwaardig: hogeschool, twee cycli);
- bezoldigd door het UZ Gent;
- die zich uitsluitend of op zijn minst hoofdzakelijk toelegt op wetenschappelijk onderzoek.

3.4.4.2 Toetsing van de rechtmatigheid

Het Rekenhof ging na of de gedefiscaliseerde personeelsleden daadwerkelijk onderzoekers waren⁽¹⁷¹⁾. Daarvoor heeft het aanstellingsbeslissingen, arbeidsovereenkomsten, taakbelastingen, onderzoeksrapporten, wetenschappelijke publicaties, enz. opgevraagd. Het heeft willekeurig zeven personen geselecteerd uit de nominatieve lijst van 2008 en dertien personen uit de nominatieve lijst van 2009. Het had daarbij de volgende opmerkingen:

- Het UZ Gent kon voor vijf personeelsleden geen verantwoording verschaffen;
- Het UZ Gent neemt ook zogenaamde *studieverpleegkundigen* onder de defiscaliseringsmaatregel op⁽¹⁷²⁾. Zij bezitten vaak geen universitair diploma en het ziekenhuis kan voor hen moeilijker de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten bewijzen⁽¹⁷³⁾.

3.4.4.3 Nieuwe evolutie

Het directiecomité heeft op 7 september 2009 beslist de regels van de nota *Harmonisering inzake toepassingsgebied en besteding van defiscalisatiemiddelen* van de Raad voor Universitaire Ziekenhuizen van België retroactief, vanaf 1 januari 2009, toe te passen. Dat houdt onder meer de volgende nieuwigheden in:

- Voor de personeelsleden die aantoonbaar meer dan 50% van hun tewerkstelling besteden aan onderzoeksactiviteiten, brengt het UZ Gent voortaan 100% van de tewerkstellingstijd voor defiscalisering in; voor personeelsleden met minder dan 50% onderzoeksactivitei-

¹⁷¹ Het onderzocht niet of alle in aanmerking komende onderzoekers wel werden opgegeven voor defiscalisering. Het ging ervan uit dat de financiële prikkel voor het UZ Gent voldoende groot is om de maatregel in zo ruim mogelijke mate toe te passen.

¹⁷² Het UZ Gent heeft vijf studieverpleegkundigen opgenomen als volwaardig wetenschappelijk medewerker.

¹⁷³ Zij produceren immers geen publicaties, proefschriften, enz.

ten, brengt het UZ Gent het effectieve percentage van de tewerkstellingstijd in, met een minimum van 20% voor het medisch personeel.

- Voor het medisch personeel zal het UZ Gent het gemiddelde onderzoekspercentage van het voltallige medisch personeel toepassen op de inhouding van de bedrijfsvoorheffing van de individuele artsen.

Deze nieuwe werkwijze was tijdens de controle ter plaatse (november 2009) nog niet geïmplementeerd.

3.4.5 Besteding van de middelen

De regelgeving heeft de besteding van de middelen vrij gelaten. Zoals al vermeld, ging de regelgever ervan uit dat de besparingen altijd rechtstreeks of onrechtstreeks ten goede zouden komen aan het wetenschappelijk onderzoek.

Het UZ Gent stijft met de middelen die beschikbaar komen uit de defiscaliseringsmaatregel een klinisch onderzoeksfonds voor de financiering van doctoraatsprojecten¹⁷⁴). Dit fonds moet stafleden-onderzoekers in staat stellen door hen geïnitieerd en beloftevol onderzoek intenser op te volgen en verder uit te bouwen. Zij kunnen met de middelen beloftevolle jonge artsen of tandartsen met onderzoeksinteresse toevoegen aan het onderzoeksteam. De jonge arts krijgt zo de gelegenheid wetenschappelijke onderzoekservaring op te doen die leidt tot een doctoraat en een vlotte loopbaanprogressie. Een geïnteresseerde onderzoeker moet een aanvraag indienen en een onderzoekscommissie beoordeelt de kandidaturen. De laureaten ontvangen in functie van hun financieel plan gedurende vier opeenvolgende jaren een maximumbedrag van 50.000 EUR, dat ze vrijstelt van klinische activiteiten voor het behalen van een doctoraat op proefschrift.

3.4.6 Besluit

De defiscaliseringsmaatregel leverde het UZ Gent 2,8 miljoen EUR op in de periode 2006-oktober 2009. Het UZ geniet voor ongeveer zeventig personeelsleden van de maatregel. Vooral artsen, maar ook studieverpleegkundigen worden gedefiscaliseerd. Het ziekenhuis besteedt de opbrengsten van de defiscalisering aan een klinisch onderzoeksfonds voor de financiering van doctoraatsprojecten.

¹⁷⁴ Het fonds ontvangt ook middelen uit een eenmalige bijdrage van het bijzonder investeringsfonds en het fonds voor Klinisch-wetenschappelijk onderzoek en het facultaire aandeel van de *overhead* die het UZ Gent aanrekent op klinische studies.

3.4.7 Aanbevelingen

- Het UZ Gent moet altijd documenten kunnen voorleggen die de wetenschappelijke activiteiten van de gedefiscaliseerde onderzoekers staven, zelfs als deze personeelsleden uit dienst zijn getreden of langdurig afwezig zijn.
- Het UZ Gent moet de taken van de studieverpleegkundigen toetsen aan de definities van onderzoek en ontwikkeling, zoals die welke het parlement hanteerde bij de besprekingen van de invoering van de maatregel¹⁷⁵). Het moet de bewijzen van hun effectieve onderzoeks- en ontwikkelingstaken ter beschikking houden.

3.4.8 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 9 juni 2010 geantwoord dat het UZ Gent zich ertoe heeft verbonden aan de aanbevelingen te zullen voldoen.

¹⁷⁵ *Onderzoek* betreft vernieuwende en planmatige werkzaamheden voor de verwerving van nieuwe wetenschappelijke kennis; *ontwikkeling* is de toepassing van kennis uit, onder meer, onderzoek die leidt tot een plan of ontwerp voor de productie van nieuwe of aanzienlijk verbeterde materialen, apparaten, producten, processen, systemen of diensten, voorafgaand aan het begin van commerciële productie of gebruik.

3.5 Controle van het voorraadbeheer van geneesmiddelen bij OPZC Geel, OPZC Rekem en UZ Gent

Het Rekenhof onderzocht of de openbare psychiatrische zorgcentra Geel en Rekem en het Universitair Ziekenhuis Gent de voorraad geneesmiddelen in hun centrale apotheek adequaat en correct beheren. Het stelde, behalve enkele specifieke tekortkomingen, vast dat dit beheer vrij degelijk was, maar detecteerde toch enkele gemeenschappelijke verbeterpunten: de ontvangst van facturen op de boekhouding in plaats van in de apotheek en de waardering van de apotheekvoorraden overeenkomstig de waarderingsregels. De zorgcentra missen bovendien een volledig procedurehandboek en kennen geen strikte functiescheiding.

3.5.1 Inleiding

Naar aanleiding van opmerkingen door een bedrijfsrevisor, onderzocht het Rekenhof of het Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Geel (OPZC Geel), het Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Rekem (OPZC Rekem) en het Universitair Ziekenhuis Gent (UZ Gent) hun voorraad geneesmiddelen in hun centrale apotheek⁽¹⁷⁶⁾ op een adequate en correcte wijze beheren.

Het Rekenhof heeft in eerste instantie een systeembeschrijving gemaakt van het voorraadbeheer in de drie instellingen op grond van interviews met de apotheekverantwoordelijken en uitgeschreven procedures die de instellingen aanreikten. Vervolgens identificeerde het een aantal sterke en zwakke punten. Het keek ook na of de instellingen voldeden aan de wettelijke vereiste jaarlijks een volledige inventaris op te maken en of zij de waarderingsregels voor voorraden op een correcte wijze toepasten. Met een steekproef onderzocht het ten slotte of de actuele voorraadlijsten aansloten op de fysische aanwezigheid van geneesmiddelen in de centrale apotheken⁽¹⁷⁷⁾.

Het Rekenhof heeft zijn bevindingen op 16 maart 2010 medegedeeld aan de Vlaamse ministers van Onderwijs en van Welzijn.

¹⁷⁶ De decentrale voorraden, voornamelijk aanwezig bij het UZ Gent, werden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

¹⁷⁷ Bij de psychiatrische zorgcentra besloeg de steekproef twintig artikelen; bij het UZ Gent vijftig artikelen. De controle geschiedde in twee richtingen: van de voorraadlijst naar de fysieke voorraad (geldigheid) en van de fysieke voorraad naar de voorraadlijst (juistheid, volledigheid).

3.5.2 Systeembeschrijving

3.5.2.1 Organisatie en procedures

In de apotheken van de psychiatrische zorgcentra werkten op het ogenblik van de controle vier tot vijf personen: één of twee apothekers, apothekersassistenten en ondersteunende personeelsleden (administratieve krachten of laboranten). Niet iedereen werkte voltijds. Door de beperkte personeelsbezetting zijn er geen strikte functiescheidingen⁽¹⁷⁸⁾. In de centrale apotheek van het UZ Gent werkten ongeveer 105 voltijdse equivalenten (VTE), onder wie meer dan twintig VTE apothekers. Er zijn verschillende functiescheidingen ingebouwd.

Het OPZC Geel beheert zijn voorraad sinds een zestal jaar met het softwarepakket OBASI, dat verbonden is met het boekhoudpakket. Het OPZC Rekem maakt sinds 1995 gebruik van het softwarepakket MBC. Het beperkt het softwaregebruik tot de registratie van voorschriften en de manuele druk van bestelbonnen. Het maakt dus nog geen gebruik van het automatisch stockbeheer of de automatische aanmaak van bestelbonnen. Het zal in de nabije toekomst een nieuw softwarepakket zoeken waaraan het zijn elektronisch patiëntendossier kan koppelen. Het UZ Gent ten slotte maakt gebruik van het zelf ontwikkelde informaticasysteem AIS (Apotheek Informatica Systeem). In dit systeem geeft het maximaal informatie in om steeds over een actuele voorraadlijst te kunnen beschikken. Het UZ heeft ook minimum- en maximumvoorraden per product bepaald, zodat het automatische bestellingen per firma kan genereren⁽¹⁷⁹⁾.

Het OPZC Geel heeft een aantal procedures op zijn intranet geplaatst⁽¹⁸⁰⁾. Het OPZC Rekem beschikt nog niet over geschreven interne procedures, maar hanteert veel standaarddocumenten die de werkwijze verklaren en zorgen voor een sluitend geheel. Het UZ Gent beschikt over een uitgebreid procedurehandboek. De titel van elke opgenomen procedure vermeldt o.m. namen en handtekeningen van de auteur en de verantwoordelijken en data van uitgifte en eventuele recentste herziening. Een stempel, een datum en de handtekening van de hiërarchisch overste van de auteur bevestigen de goedgekeurde staat van elke procedure. Overkoepelende procedures worden door alle leidinggevenden ondertekend.

¹⁷⁸ De ideale functiescheiding zou zijn: een beherende functie (bestellingen doen), een bewarende functie (verantwoordelijk voor het opslaan en vrijgeven van voorraden), een registrerende functie (alle informatie registreren) en een controlerende functie (controle van de voorgaande functies).

¹⁷⁹ Het UZ Gent koopt ook veel gespecialiseerde buitenlandse producten aan, waarop het wel nog moet anticiperen om er tijdig over te beschikken.

¹⁸⁰ Bv. de dagelijkse en cyclische procedure medicatiebevoorrading van de leefeenheden en de procedure medicatie bij transfer, mutatie of ontslag van patiënten.

3.5.2.2 Bestelling van medicatie en facturatie

Bestellingen

Het OPZC Geel plaatst per fax dagelijks rechtstreekse bestellingen bij de producerende firma's en tweemaal per dag bij de groothandel. De bestellingen volgen niet rechtstreeks uit het softwarepakket, maar uit een visuele controle van de voorraden in de apotheek. In totaal waren er bij de controle ongeveer 1.700 artikelen in voorraad.

Het OPZC Rekem maakt genummerde medicatiebestelbonnen op met het softwarepakket en faxt die zoveel mogelijk rechtstreeks naar de producenten⁽¹⁸¹⁾. Dringende bestellingen kan het bij de groothandel plaatsen. Ook Rekem bepaalt het bestelmoment visueel. Het tracht voor elk product een voorraad van één tot twee maand beschikbaar te hebben. In totaal waren er bij de controle ongeveer 1.500 artikelen in voorraad. Het OPZC klasseert de bonnen na bestelling in de apotheek.

Het UZ Gent plaatst bestellingen van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen bij erkende leveranciers⁽¹⁸²⁾. Het doet dit met het computerpakket FRODO, onderdeel van het AIS: het UZ geeft voor elk artikel een minimum- en maximumstock in en registreert alle bewegingen in en uit, zodat het altijd beschikt over actuele voorraadgegevens; het pakket maakt dagelijks automatisch bestelvoorstellen op, waarmee het UZ de bestellingen bepaalt. Tegelijk kijkt het na of ook andere producten van de betrokken firma's aan aanvulling toe zijn, in functie van gegroepeerde bestellingen. In totaal had het UZ Gent bij de controle ongeveer 3.000 artikelen in voorraad.

Levering en facturatie

De OPZC ontvangen leveringen altijd in hun apotheek⁽¹⁸³⁾. Ze kijken de levering na aan de hand van de bestelbon (product en hoeveelheid) en tekenen de leveringsbon af⁽¹⁸⁴⁾. Ze hechten de leveringsbon aan de kopie van de factuur⁽¹⁸⁵⁾ en bewaren die in de apotheek, samen met de bestelbons. Bij foutieve leveringen contacteren de OPZC onmiddellijk de leverancier, die de producten terughaalt. Ook bij foutieve facturatie neemt de apotheek contact op met de leverancier. Het OPZC Geel registreert inkomende leveringen in de software; het OPZC Rekem doet dat niet.

¹⁸¹ Als het een bestelling bij een firma plaatst, gaat het na of het ook andere producten van deze firma nodig heeft.

¹⁸² Het koopt maar uitzonderlijk bij de groothandel.

¹⁸³ Soms levert een koerier aan het onthaal van Rekem.

¹⁸⁴ Geel stempelt de goederen ook af (*in goede staat ontvangen op ...*).

¹⁸⁵ De apotheken kijken de originele factuur na met de leveringsbon en sturen die vervolgens naar de boekhouding.

Het UZ Gent ontvangt de goederen in verschillende fasen. Eerst tekent het voor ontvangst af aan de loskade. Vervolgens controleert een werknemer van het magazijn de levering met de bestelbon en de zendnota. Hij dateert en parafeert vervolgens de bestelbon en vermeldt daarop eventuele afwijkingen of opmerkingen. De apotheek controleert de levering opnieuw met de bestelbon, checkt de vervaldatum en dateert, parafeert en stempelt de zendnota. Hij registreert de levering in het computerprogramma. Bij een foutieve levering, contacteert hij de leverancier, die de medicatie dan terugneemt en een creditnota opmaakt. Facturen en creditnota's komen, evenals bij de OPZC, rechtstreeks toe in de apotheek, wat een risico inhoudt met betrekking tot de volledigheid van de aankopen in de boekhouding. Hij geeft ze een uniek registratienummer, controleert de factuur en stuurt die naar de boekhouding. Hij houdt geen kopie van de factuur bij. Volgens de hoofdapotheker vergt de gespecialiseerde controle van geneesmiddelenfacturen een werkwijze waarbij de factuur eerst toekomt in de apotheek en pas daarna in de boekhouding.

3.5.2.3 *Verdeling van medicatie*

Bij het OPZC Geel brengen artsen toedieningen in het elektronisch patiëntendossier in, waaruit de apotheek van het OPZC Geel automatisch periodiek – na tussenkomst van de medewerkers – toedieningslijsten genereert. De administratieve medewerkers controleren deze lijsten op hoeveelheden en doen eventueel aanpassingen. Zij verwerken ook de minder talrijke papieren voorschriften. De apotheker en de apothekers-assistenten maken de levering klaar en bezorgen de leefeenheid een kopie van de geleverde producten en de aanwezige restmedicatie volgens het OBASI-systeem, zodat controle op de leefeenheid mogelijk is. Tekorten door breuk of verlies, vereisen een nieuw papieren voorschrift met de vermelding *EXTRA*, opdat deze geneesmiddelen niet continu worden geleverd. Verdeelde medicatie wordt ingegeven in het softwarepakket. De apotheek houdt zowel de papieren voorschriften als de geprinte elektronische voorschriften tien jaar bij.

Bij het OPZC Rekem geeft een dokter een ingevuld blad aan de apotheek met de dagelijkse dosering per patiënt en per product voor een bepaalde periode. Hij moet ook nieuwe voorschriften, stopzettingen of eenmalige medicaties vermelden. De apotheek registreert deze gegevens in het softwarepakket en genereert een verdeellijst per verzorgingseenheid voor, in principe, twee weken¹⁸⁶.

Het UZ Gent heeft voor de interne verdeling van medicatie een aantal procedures. De *handleiding bij het geneesmiddelendistributiesysteem* moet het juiste geneesmiddel in de juiste vorm en dosis, op het juiste tijdstip en op de juiste wijze aan de juiste patiënt toedienen. Een medicatieopdracht moet altijd de volgende identificaties vermelden: patiënt,

¹⁸⁶ Uitzonderingen zijn de verdeellijst op het einde van het jaar (vier weken), de verdeellijst voor de opnameafdeling (wekelijks) en de dagverpleging (maandelijks; de afdeling houdt nl. ter plaatse een voorraad aan).

geneesmiddel (vorm, dosis, tijdstip van toediening, toedieningswijze en -uur), arts (datum, stempel en handtekening), verpleegkundige die het geneesmiddel klaarzet en verpleegkundige die het toedient.

Het UZ Gent gebruikt geneesmiddelenreservekasten met een unieke inhoud per afdeling (85% van de meest gebruikte medicatie in die afdeling). Zo mogelijk, bevatten deze kasten ook de individuele medicatie van de patiënt. Deze kasten hebben voordelen: de centralisatie van geneesmiddelen per afdeling, een mogelijk snelle behandelingsstart, de patiënt betaalt alleen wat wordt toegediend. In dit systeem wordt dus een belangrijk deel van de voorraad decentraal aangehouden en deze voorraden worden opnieuw aangevuld met *naschriften*. Voor deze aanvragen tot herbevoorrading zijn er voorgedrukte individuele geneesmiddelenvoorschriften op vastgestelde tijdstippen. Personeel van de apotheek controleert de reservekasten jaarlijks op vervaldatum, inhoud en hoeveelheden. Geneesmiddelen die ze niet in de reservekasten kunnen opnemen, moeten de afdelingen aanvragen met een groen geneesmiddelenvoorschrift, ingevuld en ondertekend door een arts⁽¹⁸⁷⁾. Bij de aflevering van de medicatie vindt altijd een dubbele controle plaats: of twee apotheek-assistenten controleren elkaar, of een apotheker controleert een apotheek-assistent. Beiden paraferen het voorschrift. Alle verrichtingen worden ingegeven in het softwarepakket.

Opvallend bij UZ Gent is ook het prodis-zetessysteem, dat toelaat zendingen die uit de apotheek vertrekken met een barcode te identificeren vanaf hun vertrek tot de levering aan de dienst. Zo kan het UZ per zending datum, uur en locatie van vertrek en levering registreren.

3.5.2.4 Terugname van medicatie

Bij het OPZC Geel streeft de procedure *Medicatie bij transfer of mutatie of ontslag van patiënt* op het intranet ernaar medicatie die al aan de patiënt is bezorgd, zo efficiënt mogelijk aan te wenden, inclusief de tijdelijke terugbrenging van overbodige medicatie naar de apotheek. Bij zijn ontslag mag een patiënt maximum voor drie dagen medicatie meenemen⁽¹⁸⁸⁾. Een eventueel overschot moet langs de logistieke dienst aan de apotheek worden terugbezorgd en de apotheek moet de ontslagdatum van de patiënt zo snel mogelijk in het systeem registreren om nieuwe leveringen te vermijden.

Ook het OPZC Rekem heeft een standaarddocument voor de teruggave van resterende geneesmiddelen aan de apotheek. De betrokken afdeling moet dat opmaken. De apotheek volgt met een controleblad de teruggave van medicatie op⁽¹⁸⁹⁾. Met de voorschriften gaat hij na welke medicatie sinds de vorige bedeling werd stopgezet. Merkt de apotheek

¹⁸⁷ Niet ondertekende aanvragen stuurt de apotheek terug naar de afdeling.

¹⁸⁸ Dat moet de patiënt of zorginstelling in staat stellen tijdig een geneesmiddelenvoorschrift bij de huisarts te halen en naar de eigen apotheek te gaan.

¹⁸⁹ Patiënten krijgen bij ontslag medicatie mee voor maximum twee dagen.

dat een afdeling geneesmiddelen niet onmiddellijk heeft teruggestuurd, dan stuurt hij een nieuwe gedetailleerde herinnering.

Ook bij het UZ Gent geven de verpleegeenheden overbodige medicatie terug aan de apotheek¹⁹⁰). De apotheek controleert steeds of naam, dosering en aantal eenheden van de teruggegeven medicatie overeenstemmen met de gegevens op het retourblad, en bevestigt de ontvangst met een datum en handtekening. Bij een verschil, contacteert een apotheker de verpleegeenheid. Op het einde van de werkdag controleert de retourverantwoordelijke of de teruggekeerde medicatie op de juiste plaats werd gelegd.

De drie instellingen kijken terugkerende medicatie na (hoeveelheden en vervaldag) en nemen ze terug in stock, op voorwaarde dat ze per stuk identificeerbaar (naam, dosering, lotnummer en vervaldatum) en proper zijn. Producten die niet meer bruikbaar zijn, worden verzameld ter vernietiging.

Het OPZC Geel en het UZ Gent registreren teruggekeerde medicatie manueel in het voorraadsysteem. Het OPZC Rekem noteert dat schriftelijk in een dossier.

3.5.2.5 Vervallen producten

De drie instellingen controleren alle producten minstens eens per jaar manueel op vervaldatum. Het UZ Gent controleert producten die weinig of niet roteren om de zes maand. Het kleeft op alle producten die binnen het jaar na de controle vervallen een rood waarschuwingsetiket. De vervaldatum van dure en beperkt houdbare producten registreert het in het programma *geneesmiddeleninfo*. Maandelijks drukt het een rapport af van alle producten die binnen de drie maand vervallen. Producten die de vervaldatum naderen, biedt het UZ de leverancier aan voor inruiling of (gedeeltelijke) terugbetaling. Geneesmiddelen die de leverancier niet terugneemt, verzamelt het ter vernietiging. De leverancier maakt voor de medicamenten die hij wel accepteert, een creditnota op, die hij verstuurt naar de apotheek.

De controle van het Rekenhof wees uit dat het OPZC Rekem de (financiële) afhandeling van vervallen producten onvoldoende opvolgde. Na een mondelinge opmerking daarover, besliste het OPZC de teruggavenbonnen te klasseren bij de bestelbonnen, en niet meer in een aparte map. Dat maakt een betere vergelijking mogelijk met de creditnota's¹⁹¹).

Het OPZC Geel bevestigde dat het vervallen medicatie in principe verwijdert uit de voorraadlijsten langs het softwarepakket (in tegenstelling tot vroeger, toen het dat soms vergat). Producten die het UZ Gent uit de

¹⁹⁰ Ook het UZ Gent geeft medicatie voor maximum drie dagen mee aan de patiënt.

¹⁹¹ Met toepassing van hetzelfde systeem als voor de bestelbonnen: teruggavenbonnen hechten aan creditnota en/of factuur.

voorraad haalt, verwijdt het eveneens uit het voorraadsysteem. Het OPZC Rekem doet dat niet.

3.5.2.6 Beveiliging van de voorraad

Het loket van de apotheek bevindt zich bij OPZC Geel vóór de ingang-deur van de apotheekkantoren. Iedereen kan tijdens de werkuren in deze kantoren. Er is een aparte, afsluitbare deur naar de eigenlijke apotheek. De apotheker bezit de sleutel¹⁹². Bij leveringen of verdeling stockeert het OPZC geneesmiddelen soms (tijdelijk) in de kantoren. Een bijkomende beveiliging is dan ook aangewezen (bv. betreding van de kantoren na aanmelding). Als niemand van het apotheekpersoneel aanwezig is, wordt de kantoordeur wel afgesloten.

De apotheek van het OPZC Rekem is voor leveringen en afhalingen maar toegankelijk langs één loket. De deur moet van binnenuit worden geopend. Slechts drie personen hebben een sleutel (beide apothekers en de assistente). Er is één nood sleutel bij de receptie (onthaal beneden). 's Avonds beveiligt een alarm de apotheek.

Het UZ Gent bezorgt geneesmiddelen langs een loket aan, onder meer, ambulante patiënten. Alleen de personeelsleden van de apotheek en de veiligheidsdiensten hebben toegang tot de apotheek zelf, middels een badgesysteem). Verdovende middelen krijgen extra beveiliging. In de toekomst zal er ook camerabewaking zijn.

3.5.2.7 Inventaris en waardering van de voorraad

Jaarlijkse inventaris

Het OPZC Geel toetst de fysiek aanwezige voorraad geneesmiddelen in de loop van het jaar regelmatig aan de hoeveelheid die het Obasisysteem vermeldt¹⁹³. Eind december print het OPZC een voorlopige voorraadlijst en kijkt het merkwaardige items na. Na rechtzetting van eventuele afwijkingen, print het de definitieve voorraadlijst uit het systeem. Het OPZC Geel maakt echter geen jaarlijkse inventaris door de voorraadlijsten te vergelijken met de werkelijke voorraden¹⁹⁴. Volgens de apotheker is dat in de praktijk niet haalbaar met de huidige personeelsbezetting, aangezien de apotheekverrichtingen in die periode ook moeten kunnen doorgaan.

¹⁹² Om praktische redenen (noodgevallen) hebben ook de technische dienst en het bureau van de apotheekassistenten een sleutel.

¹⁹³ Bij de verwijdering van vervallen hoeveelheden, de inbreng van teruggebrachte hoeveelheden of de controle van de negatieve stocklijst.

¹⁹⁴ Dit gaf aanleiding tot een opmerking en een aanbeveling vanwege de bedrijfsrevisor bij de jaarrekening 2007.

Zowel het OPZC Rekem als het UZ Gent maken jaarlijks een actuele inventaris van alle aanwezige producten in de apotheek. Het UZ Gent inventariseert de decentrale voorraden mee, wat arbeidsintensief is. Het UZ houdt ook een aantal producten⁽¹⁹⁵⁾ in stock om eventueel ziekenhuizen uit de regio te bevoorraden.

Waardering van de voorraad

De voorraad farmaceutische en andere medische producten bedraagt per 31 december 2008 respectievelijk 175 duizend EUR (OPZC Geel), 64 duizend EUR (OPZC Rekem) en 7.084 duizend EUR (UZ Gent).

De waarderingsregels van het OPZC Geel die de raad van bestuur op 13 december 2007 goedkeurde, stellen dat de voorraden moeten worden geboekt tegen de aanschafwaarde. De waardering geschiedt op basis van de methode van de gewogen gemiddelde prijzen of aan marktprijs⁽¹⁹⁶⁾. In de praktijk waardeert het OPZC de voorraad tegen de recentst gekende prijs die de APB-lijst vermeldt⁽¹⁹⁷⁾. Met de voorraadlijst op het einde van het jaar past de financiële dienst van het OPZC de betrokken rekeningen in de jaarrekening aan. Die waarde neemt het op in de boekhouding. Creditnota's voor handels- of omzetkorting gaan via de apotheek naar de boekhouding, die ze boekt op dezelfde kostenrekening als de aankoopfacturen.

De waarderingsregels van het OPZC Rekem, opgenomen in de toelichting bij de jaarrekening, gelast de farmaceutische producten (goederen langs de apotheek verdeeld) zolang geen permanente inventaris bestaat, te waarderen door individualisering tegen aanschaffingswaarde volgens het FIFO-principe. Het OPZC kan aanvullende waardeverminderingen boeken in functie van de evolutie van hun marktwaarde of van risico's inherent aan de betrokken producten. Het moet voorraden met een gebruiksvervaldag volledig afwaarderen op de vervaldag. In de praktijk waardeert het OPZC de voorraad tegen de recentst beschikbare prijs (aankoopwaarde inclusief BTW). Na de inventarisatie bij het begin van het jaar vermenigvuldigt het de getelde voorraden met de laatst beschikbare prijs. Die waarde neemt het op in de boekhouding. Eindejaarskortingen verwerkt het in de aankooprijzen van de geneesmiddelen.

De waarderingsregels die de raad van bestuur goedkeurde bij UZ Gent, schrijven voor de voorraden te waarderen tegen aanschaffingswaarde volgens de methode van de gewogen gemiddelde prijzen. In de praktijk waardeert ook het UZ tegen de recentst gekende aankoopprijs. Na de inventarisatie bij het begin van het jaar, vermenigvuldigt het de getelde voorraden met deze prijs. Het neemt die waarde in de boekhouding op.

¹⁹⁵ Meestal dure en weinig gevraagde geneesmiddelen.

¹⁹⁶ Als die op balansdatum lager ligt.

¹⁹⁷ De lijst van de Algemene Pharmaceutische Bond.

Handelskortingen verwerkt het UZ Gent langs de factuur of trimestrieel. Omzetkortingen verwerkt het na afsluiting van het boekjaar. De apotheek controleert dergelijke kortingen met de gemaakte afspraken en de financiële dienst boekt ze als opbrengsten (kortingen op aankopen).

3.5.3 Steekproef

Het Rekenhof vergeleek in een beperkte steekproef de actuele voorraadlijsten met de werkelijke voorraden. Het controleerde in twee richtingen: het ging na of de theoretische voorraad werkelijk aanwezig was en keek na of de getelde hoeveelheden overeenstemden met de voorraadlijst. Tijdelijke verschillen waren onvermijdelijk wegens al geregistreerde, maar nog niet gestockeerde leveringen van medicijnen of al uitgeschreven, maar nog niet fysisch verwijderde voorraden.

3.5.3.1 OPZC Geel

Bij het OPZC Geel stemde het cijfer van de voorraadlijst slechts in vier van de twintig onderzochte gevallen volledig overeen met de fysisch nagetelde voorraad. Behalve de kleine afwijkingen om de bovengenoemde redenen, stelde het Rekenhof een aantal aanzienlijke verschillen vast, waarvoor het andere oorzaken vermoedt: een onvoldoende of onnauwkeurige registratie van vervallen en teruggenomen geneesmiddelen. Het OPZC kon geen reconciliatie van de verschillen geven.

3.5.3.2 OPZC Rekem

Het OPZC Rekem actualiseert de inventaris begin januari. De controle van het Rekenhof vond plaats begin februari. In de tussentijd traden wijzigingen op door nieuwe bestellingen, terugname van medicatie en verdeelde medicatie. In acht van de twintig gevallen stemde het cijfer van de voorraadlijst begin februari echter nog altijd overeen met de fysieke aanwezigheid. In de twaalf andere gevallen waren er afwijkingen tussen de voorraadlijst en de telling ter plaatse, zowel in min als in plus, die een verklaring vonden in de bovengenoemde redenen. Voor twee verschillen zocht het Rekenhof de verantwoording in de aanwezige documenten (bestelbon, teruggavenformulier en verdeellijst). Deze testen leverden een vrij grote zekerheid op dat de inventaris van de voorraad op 1 januari wel degelijk correct was opgesteld. Bovendien was afstemming van de reële voorraad met de theoretische mogelijk, zij het tijdrovend.

3.5.3.3 UZ Gent

Ook het UZ Gent maakt maar eenmaal per jaar een inventaris op, zoals wettelijk voorgeschreven en volgens een strikt schema. Voor een correct en volledig beeld van de aanwezige voorraden, is het noodzakelijk ook de voorraad in de geneesmiddelenreservekasten na te gaan. Omdat dat volgens de administratie een bijzonder tijdrovend en arbeidsintensief

proces is, koos het Rekenhof ervoor alleen in de centrale apotheek een steekproef uit te voeren. Het stelde vast dat de theoretische voorraad van de voorraadlijst in 37 van de 50 onderzochte gevallen overeenstemde met de werkelijke voorraad. Bij twaalf geneesmiddelen was er een kleine afwijking, ongetwijfeld door de permanente bewegingen in de apotheek. In één geval was er een aanzienlijk verschil. Een voorschrift dat de apotheek maar gedeeltelijk behandelde, verklaarde het verschil. Om de accuraatheid van de voorraad nog verder te optimaliseren, zou het UZ Gent ook gedeeltelijke leveringen al kunnen ingeven in het softwarepakket.

3.5.4 Conclusies

Het Rekenhof bevond bij zijn controles het beheer van de geneesmiddelenvoorraad vrij degelijk, maar het detecteerde toch een aantal gemeenschappelijke verbeterpunten: zo komen facturen en creditnota's in de drie onderzochte instellingen toe in de apotheek, in plaats van op de boekhouding en wijkt de waardering van de apotheekvoorraden op het einde van het boekjaar af van de betrokken waarderingsregels. Positief is dat de verschillende apotheken vervallen producten opsporen en terugsturen naar de leverancier met een crediteringsverzoek.

Specifiek voor de OPZC is het gebrek aan een volledig en sluitend procedurehandboek dat de bestaande procedures en standaarddocumenten bundelt, zoals bij het UZ Gent. De zorgcentra kennen evenmin een strikte functiescheiding, wat in de praktijk ook moeilijk haalbaar is door de beperkte personeelsbezetting.

De steekproefcontrole bracht bij het OPZC Geel enkele relatief grote verschillen tussen de voorraadlijst en de werkelijke voorraad aan het licht. Dat wijst op een minder nauwkeurige registratie van voorraadwijzigingen in het softwarepakket. Het OPZC Geel maakt ook niet elk jaar een volledige inventaris op, ondanks de wettelijke verplichting.

Het OPZC Rekem gebruikt zijn huidige softwarepakket onvoldoende.

3.5.5 Aanbevelingen

- Het is aangewezen inkomende facturen altijd te laten toekomen op de boekhouding voor preregistratie. Daarna kan een kopie van de factuur naar de apotheek gaan. De boekhouding mag maar betalen nadat de apotheek zijn goedkeuring heeft verleend.
- De instellingen moeten de waardering van hun voorraad in overeenstemming brengen met de waarderingsregels of de raad van bestuur moet aangepaste waarderingsregels goedkeuren.
- De OPZC kunnen best een volledig en sluitend procedurehandboek opstellen en regelmatig actualiseren.
- OPZC Geel moet haar voorraadlijst volledig in overeenstemming brengen met de werkelijke hoeveelheden aanwezige medicijnen. Vervolgens moet zij alle bewegingen ook consequent registreren.

- De werkplaats van de personeelsleden van de apotheek mag niet algemeen toegankelijk zijn indien er soms (tijdelijk) medicijnen worden opgeslagen, zoals bij het OPZC Geel.
- Het OPZC Geel is wettelijk verplicht eenmaal per jaar een volledige inventaris op te maken, ook van de medicijnen in de apotheek.
- Het OPZC Rekem zou bij beter gebruik van het huidige softwarepakket meer recente en accurate informatie betreffende voorraden kunnen bekomen.
- Het OPZC Rekem moet de financiële afhandeling van verwijderde medicijnen beter opvolgen.
- Het UZ Gent kan de voorraadgegevens nog optimaliseren door ook gedeeltelijke leveringen te verwerken in het softwarepakket.

3.5.6 Antwoord van de ministers

De Vlaamse minister van Welzijn heeft op 7 april 2010 geantwoord op de conclusies en aanbevelingen voor de openbare psychiatrische zorgcentra. Hij wees erop dat het OPZC Rekem nagenoeg alle aanbevelingen zal opvolgen. Enkel wat het huidig softwarepakket betreft, wil het OPZC voorrang geven aan de ontwikkeling van een elektronisch patiëntendossier (EPD), met in een volgende fase de koppeling van een elektronisch voorschrift aan dit EPD. De aanbeveling over het softwarepakket zou immers een uitbreiding van het personeelsbestand vergen, terwijl daar niet het grootste risico voor het OPZC in schuilt.

Volgens de minister zal ook het OPZC Geel de aanbevelingen opvolgen. Volgens deze instelling zouden er meer procedures raadpleegbaar zijn dan aangegeven en zou elk van haar divisies beschikken over een noodkast met medicijnen, waarvoor duidelijke procedures bestaan.

Ten slotte meldde de minister dat het agentschap Inspectie, Welzijn, Volksgezondheid en Gezin in januari 2010 een audit heeft uitgevoerd in het OPZC Rekem, met *apothek en medicatie* als een van de onderzoeksitems. Deze audit vindt in januari 2011 ook bij het OPZC Geel plaats.

De Vlaams minister van Onderwijs heeft niet gereageerd op de aanbevelingen voor het UZ Gent.

3.6 Vlaams Zorgfonds: thesaurie- en vermogensbeheer

Bij zijn controle van de rekeningen 2008 had het Rekenhof bijzondere aandacht voor de wijze waarop het Vlaams Zorgfonds zijn thesaurie en vermogen beheerde en hoe het daarover rapporteerde. Het stelde vast dat het fonds voor zijn beleggingspraktijk kon terugvallen op een duidelijke strategie en duidelijke regels, die de beheerder in de praktijk ook volgt. De rapportering van het Zorgfonds beperkt zich echter tot het jaarbeeld en geeft geen informatie over de evolutie van de reserves en het rendement sinds de start van de beleggingen.

3.6.1 Inleiding

Naar aanleiding van zijn controle van de rekening 2008 van het Vlaams Zorgfonds, heeft het Rekenhof onderzocht hoe dit fonds zijn thesaurie en vermogen beheerde en hoe het daarover rapporteerde in zijn jaarrekening en jaarverslag. Het heeft zijn bevindingen op 27 april 2010 overgelegd aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die tot op heden niet heeft gereageerd.

3.6.1.1 Thesauriebeheer

Het Vlaams Zorgfonds moet onder meer financiële reserves aanleggen en beheren ter dekking van toekomstige uitgavenverplichtingen. Het voert dit thesauriebeheer zelf uit en werkt daarbij met een kasplanning. Bij zijn beleggingen op korte termijn past het zoveel mogelijk cashflow matching toe. Dat betekent dat het de kasoverschotten belegt in functie van de verwachte uitgaven.

3.6.1.2 Vermogensbeheer

Een werkgroep Beleggingen werkt de beleggingsstrategie op lange termijn uit. Hij bestaat uit vertegenwoordigers van het kabinet van de minister van Welzijn en van de administratie alsook uit vijf externe raadgevers. De Vlaamse Regering beslist uiteindelijk over de strategie.

De Vlaamse Regering heeft op advies van de werkgroep het beheer van de financiële reserves op 18 oktober 2002 toevertrouwd aan gespecialiseerde vermogensbeheerders. Zij selecteerde in 2002 twee obligatiebeheerders en één aandelenbeheerder. Op 31 december 2005 droeg zij het obligatiemandaat van een beheerder over aan de andere obligatiebeheerder en op 22 oktober 2008 droeg zij ook het aandelenmandaat over aan deze beheerder. Eind 2008 werd dus zowel het obligatiemandaat als het aandelenmandaat beheerd door één beheerder op grond

van een overeenkomst van onbepaalde duur, die echter onmiddellijk opzegbaar is⁽¹⁹⁸⁾.

Op 29 november 2002 heeft de Vlaamse Regering voor het eerst een beleggingsstrategie voor het beheer van de financiële reserves goedgekeurd. Zij stuurde deze strategie viermaal bij⁽¹⁹⁹⁾. De voornaamste uitgangspunten waren:

- de financiële reserves beheeren als een goede huisvader: een voorzichtige beleggingsstrategie nastreven;
- rekening houden met liquiditeit, solvabiliteit, rendement en risico;
- de financiële reserves beleggen volgens de hoge normen voor maatschappelijk verantwoord beleggen.

In juli 2006 droeg de Vlaamse Regering het Zorgfonds op ten minste voor 70% van zijn financiële reserves te beleggen in obligaties, maximaal 20% in aandelen en 10% in vastgoed.

Voor elk van deze beleggingsvormen vloeien de volgende regels uit de diverse beslissingen van de Vlaamse Regering voort:

obligaties	• De referentie-index is: <i>J.P. Morgan Euro Government Bond Index-alle looptijden</i>; • de beheerder moet de obligatieportefeuille actief beheeren tegenover de referentie-index: het is de bedoeling dat hij met een beperkte afwijking (vastgelegd in de <i>tracking error</i>) een rendement behaalt dat hoger is dan de index; • de beheerder moet beleggingen in vreemde munt vanaf de opname volledig indekken tegen het wisselkoersrisico; • beleggingen in bedrijfsobligaties zijn toegestaan; de beheerder krijgt een gemengde index met 95% overheidsobligaties en 5% bedrijfsobligaties; • de beheerder moet de bedrijven ethisch screenen; • beleggingen in inflatiegebonden obligaties kunnen als alternatief voor gewone obligaties.
aandelen	• De beheerder mag alleen beleggen in aandelen die in het investeringsregister van Ethibel staan⁽²⁰⁰⁾; • hij moet de aandelen verder beheeren tegenover de Europese Excellence Index van Ethibel⁽²⁰¹⁾; de emittenten moeten gevestigd zijn in een lidstaat van de Europese Unie of een land van de Europese Vrijhandelsassociatie;

¹⁹⁸ Zonder opzegtermijn of opzegvergoeding.

¹⁹⁹ 8 juli 2005, 16 december 2005, 14 juli 2006 en 18 juli 2008.

²⁰⁰ Via een samenwerking met de VZW Ethibel, een onafhankelijk adviesbureau dat de prestaties van de ondernemingen op het vlak van intern sociaal beleid, milieubeleid, extern sociaal beleid en het ethisch-economische beleid screent. Bedrijven die hoog scoren worden opgenomen in een register.

²⁰¹ Ethibel Excellence Europe Institutional Euro-hedged index.

	• de beheerder moet de aandelen passief beheren tegenover de index: hij moet een netto-return behalen die de index zo goed mogelijk benadert; • hij moet het wisselkoersrisico van aandelenposities in vreemde munten indekken volgens de algemeen gangbare marktprincipes en daarbij streven naar een optimale bescherming van de portefeuille tegen een aanvaardbare kostprijs⁽²⁰²⁾; • de beheerder moet het mandaat beheren langs de institutionele bevek Vladubel; • de beheerder moet het mandaat duurzaam beleggen en de screening moet beantwoorden aan duurzaamheidscriteria.
beleggingen in vastgoed	• De Vlaamse minister die bevoegd is voor de bijstand aan personen, heeft delegatie om voor vastgoedbeleggingen onderhandelingen te voeren met de PMV en de Regie der Gebouwen; • ook beleggingen in sociale en economische infrastructuur zijn toegestaan.

3.6.2 Beleggingspraktijk

Financiële reserves

De financiële reserves namen in 2008 toe door een bijkomende dotatie van 200 miljoen EUR aan het reservefonds. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de beleggingen van de reserves:

	2008	%	2007	%
Aandelen-fonds ⁽²⁰³⁾	93.191.240,00	10,2	153.488.666,84	20,9
Obligaties ⁽²⁰⁴⁾	567.556.800,93	61,9	482.797.527,32	65,9
Termijndeposito's	255.785.000,00	27,9	96.700.000,00	13,2
Liquide middelen	59.426,30	0,0	173.505,09	0,0
TOTAAL	916.592.467,23	100	733.159.699,25	100

²⁰² In concreto dient de beheerder de portefeuille in te dekken naar euro met rollende maandelijks of driemaandelijks forwardcontracten. Hij dient de portefeuille altijd voor minstens 95% in te dekken naar euro. Dat moet hem toelaten kostenefficiëntie na te streven voor hedging van de posities.

²⁰³ Tegen marktwaarde, conform het boekhoudbesluit van 21 mei 1997.

²⁰⁴ Tegen marktwaarde, conform het boekhoudbesluit van 21 mei 1997.

Thesauriebeheer

Het gemiddelde dagsaldo dat in 2008 beschikbaar was op de zichtrekeningen om de werkingsuitgaven te betalen bedroeg 0,6 miljoen EUR. Dit leverde een gemiddeld rendement van 3,45% op.

Het gemiddelde saldo van de termijnbeleggingen in 2008 bedroeg 220,6 miljoen EUR. Het gemiddelde rendement van deze beleggingen bedroeg 4,59%.

Obligaties

De portefeuillebeheerder koopt individuele effecten, die hij beheert tegenover de J.P. Morgan Government Bond Index, een referentie-index voor overheidsobligaties uit de eurozone. De index vormt de basis voor de samenstelling van de obligatieportefeuille en voor de beoordeling van de prestaties van de vermogensbeheerder. De beheerder moet de portefeuille actief beheren en mag dus afwijken van de index om een hoger rendement te behalen.

Op 31 oktober 2003 hebben beide obligatiebeheerders een mandaat van 175 miljoen EUR gekregen. Op 31 maart 2004 stegen beide mandaten met 14 miljoen EUR. In 2005 bleven ze constant. Eind 2005 stopte het obligatiemandaat van de ene beheerder en eind februari 2006 gingen zijn obligaties over naar de andere. In 2006 breidde het Vlaams Zorgfonds het mandaat van de inmiddels enige beheerder uit met 56 miljoen EUR en in 2008 steeg de portefeuille nog eens met 34,6 miljoen EUR. Eind 2008 bedroeg het obligatiemandaat aldus 468,6 miljoen EUR beginkapitaal. De waarde van de portefeuille bedroeg op 31 december 2008 579.497.167 EUR⁽²⁰⁵⁾.

De onderstaande tabel⁽²⁰⁶⁾ toont het rendement van de portefeuille.

Jaar	Netto-rendement	Referentie-index (JPM EMU)
2003	1,00%	1,01%
2004	7,44%	7,73%
2005	5,04%	5,29%
2006	-0,15%	-0,25%
2007	1,62%	1,80%
2008	9,68%	9,38%
Sinds aanvang	26,85%	27,27%

Het jaarlijkse gemiddelde rendement van de obligatieportefeuille van 31 oktober 2003 tot 31 december 2008 bedroeg 4,71%⁽²⁰⁷⁾.

²⁰⁵ Inclusief 11.919.403 EUR gelopen intrest en 20.963 EUR liquide middelen op zichtrekening.

²⁰⁶ Overgenomen uit de interne rapporteringen van het Vlaams Zorgfonds.

²⁰⁷ Berekening door het Vlaams Zorgfonds op vraag van het Rekenhof. Deze methode houdt rekening met de looptijd.

In 2008 bedroeg de netto opbrengst na aftrek van alle kosten 9,68%. De return op de obligatiemarkt was dat jaar relatief hoog. De sterke rentedaling in november deed de obligatieprijzen sterk stijgen, wat in november een return van 5,76 % opleverde. Het gaat uiteraard om een waardering van de obligatieportefeuille tegen marktwaarde bij het begin en het einde van het jaar. Het effectief behaalde rendement zal pas blijken bij de verkoop van de obligatieportefeuille.

De obligaties waren op 31 december 2008 voor 93,86%⁽²⁰⁸⁾ belegd in overheidsobligaties en voor het resterende deel in obligaties van supranationale instellingen (met overheidsgarantie). Alle obligaties hadden een laag risico. Bijna de helft ervan had een AAA-rating. De laagste rating in de portefeuille was een A⁽²⁰⁹⁾. De obligaties waren uitgegeven door België, Italië, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Ierland, Oostenrijk, Griekenland, Finland, Spanje en Portugal.

Aandelen

Oorspronkelijk belegde de beheerder het aandelengedeelte in het collectief beleggingsfonds Paricor E 10. Een beleggingsfonds kan immers een deel van de buitenlandse roerende voorheffing recupereren. Het Zorgfonds koos in overleg met de beheerder echter voor de oprichting van een nieuw fonds, bedoeld voor institutionele beleggers, dat volledig is afgestemd op de beleggingsstrategie van het Vlaams Zorgfonds⁽²¹⁰⁾. Hij koos een Ethibel-index⁽²¹¹⁾ als referentie-index en vermenigvuldigde alle aandelen van deze index met een sectormultiplicator om de sectorale spreiding van de aandelenportefeuille te verbeteren. Dat leverde de aandelenportefeuille rendements- en risicokenmerken op die vergelijkbaar zijn met die van een klassieke aandelenindex⁽²¹²⁾. De beheerder dekte het wisselrisico af.

Op 26 november 2003 kreeg de aandelenbeheerder een mandaat van 50 miljoen EUR, waarmee hij 19.999 Paricor E10-effecten aankocht. Aangezien het actief beheer geen meerwaarde meebracht, diende de beheerder op last van de Vlaamse Regering in de loop van 2005 over te schakelen op een passief beheer⁽²¹³⁾. In 2006 stortte het Zorgfonds 60 miljoen EUR bij, waarmee de beheerder 16.293 bijkomende Paricor E10-effecten aankocht. Eind 2007 werd het collectieve beleggingsfonds Paricor E10 omgevormd van een gewoon beleggingsfonds naar een

²⁰⁸ Procent gewogen op marktwaarde.

²⁰⁹ AAA: de hoogste kredietwaardigheid of het laagste risico, A: nog steeds een relatief hoge kredietwaardigheid of een laag risico.

²¹⁰ Het beleggingsfonds openstellen voor particuliere beleggers zou immers teveel transacties hebben teweeggebracht en dus meer hebben gekost.

²¹¹ Europese Ethibel Sustainability Excellence Index.

²¹² Zoals de Europese MSCI index.

²¹³ Een portefeuille die de Ethibelindex benadert.

institutioneel beleggingsfonds⁽²¹⁴⁾. Doordat het Zorgfonds zodoende bepaalde taken niet meer verschuldigd was, kon het kosten besparen. Op 17 oktober 2008 nam de obligatiebeheerder de portefeuille na een marktbevraging over. Het Zorgfonds stortte 94.984.754,86 EUR in deze portefeuille, waarvan 350.000 EUR nieuw kapitaal. Daarmee kocht de beheerder 92.360 institutionele beveks VLADUBEL ⁽²¹⁵⁾ voor 94.962.138,8 EUR. Hij liet de referentie-index ongewijzigd.

De waarde van de aandelenportefeuille daalde door de ongunstige koersevolutie van de beursaandelen tot 93.213.849 EUR⁽²¹⁶⁾. De onderstaande tabel toont het rendement van de portefeuille⁽²¹⁷⁾:

Jaar	Netto-rendement	Referentie-index ⁽²¹⁸⁾
2003	4,17%	4,53%
2004	8,72%	9,83%
2005	21,39%	22,11%
2006	19,69%	20,56%
2007	2,81%	3,43%
Jan. - 30 sept 2008 ⁽²¹⁹⁾	-27,05%	-27,16%
2003 - sept. 2008	23,41%	27,31%
17 okt - dec 2008	-1,87%	-1,41%

Het jaarlijkse gemiddelde rendement van de aandelenportefeuille bedroeg in de periode van 20 november 2003 tot 31 december 2008 0,53%⁽²²⁰⁾.

Voor 2008 bedroeg het nettorendement -39,27%. Het gaat uiteraard om een waardering van de aandelenportefeuille tegen marktwaarde bij het begin en het einde van het jaar. Het effectief behaalde rendement zal pas blijken bij de verkoop van de aandelenportefeuille.

²¹⁴ Dat was mogelijk geworden door het KB tot uitvoering van de wet van 20 juli 2004 betreffende bepaalde vormen van collectief beheer van beleggingsportefeuilles.

²¹⁵ Vlaamse Beleggingsmaatschappij voor Duurzaam Beleggen.

²¹⁶ Inclusief 22.609 EUR liquide middelen op zichtrekening.

²¹⁷ Overgenomen uit de rapportering van het Vlaams Zorgfonds.

²¹⁸ ESI Europe Excellence Institutional TR (net) euro hedged. Voor 17 december 2004: ESIG. I TE (net) euro hedged.

²¹⁹ In de overgangsperiode van 30 september 2008 en 17 oktober 2008 werd de aandelenportefeuille niet meer beheerd tegenover de Ethibel-index, maar constant gehouden.

²²⁰ Berekening door het Vlaams Zorgfonds op vraag van het Rekenhof. Deze methode houdt rekening met de looptijd.

Beleggingen in vastgoed

Beleggingen in vastgoed zijn toegestaan sinds 14 juli 2006. Voor het einde van 2008 deden zich volgens het Vlaams Zorgfonds echter geen opportuniteiten voor, zodat het nog niet belegde in vastgoed.

3.6.3 Rapportering

Het Vlaams Zorgfonds rapporteert in zijn jaarverslag over 2008 alleen het rendement van 2008. Het berekende geen jaarlijks gemiddeld rendement. De lezer kan zich dan ook geen beeld vormen van de evolutie en het rendement van de reserves sinds de start van de belegging ervan.

3.6.4 Conclusie

Het Vlaams Zorgfonds voert zelf zijn thesauriebeheer op grond van een kasplanning en besteedde zijn vermogensbeheer uit. Gaandeweg concentreerde het dit beheer bij één beheerder, wat kostenbesparend is. Voor de beleggingspraktijk vaardigde de Vlaamse Regering een duidelijke strategie en duidelijke regels uit, die de beheerder in de praktijk volgt. De rapportering van het Zorgfonds beperkt zich tot het jaarbeeld en geeft geen informatie over de evolutie van de reserves en hun rendement sinds de start van de beleggingen.

3.6.5 Aanbevelingen

- De weergave in het jaarverslag van het jaarlijks gemiddeld rendement van de aandelenportefeuille zou een toegevoegde waarde bieden.
- De Vlaamse Regering dient de belangrijkste uitgangspunten van haar beleggingsstrategie voor het Zorgfonds continu te bewaken.

3.7 Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie: Line Extensions

Het mediadecreet staat de VRT toe onder bepaalde voorwaarden buiten zijn openbare omroepopdracht commerciële activiteiten te verrichten, waaronder line extensions. Dit zijn commerciële activiteiten die verband houden met de VRT-netten en -programma's en een toegevoegde waarde inhouden voor de omroepopdracht. Bij de rekeningencontrole 2008 onderzocht het Rekenhof deze line extensions. Het stelde onder meer vast dat de omroep activiteiten niet uniform en transparant als line extensions classificeert en dat het de opbrengsten ervan in het jaarverslag niet presenteert volgens het kader merchandising en nevenactiviteiten. Voorts is de contractuele onderbouwing in een aantal gevallen laat-tijdig of onvolledig en controleert de VRT de afrekeningen in de boekhouding van de medecontractant onvoldoende.

3.7.1 Inleiding

Artikel 8 van het mediadecreet⁽²²¹⁾ staat de VRT toe onder bepaalde voorwaarden buiten zijn openbare omroepopdracht merchandising- en nevenactiviteiten te verrichten:

- de raad van bestuur moet vooraf een kader goedkeuren;
- de activiteiten moeten zelfbedruipend zijn;
- een gescheiden boekhouding moet de transparantie van de ermee gepaard gaande inkomsten en uitgaven garanderen.

De raad van bestuur keurde op 15 januari 2007 het kader *Merchandising en Nevenactiviteiten* goed. Dat kader noemt merchandising en nevenactiviteiten gezamenlijk de commerciële activiteiten.

Volgens artikel 38 van de beheersovereenkomst van de VRT zijn line extensions de commerciële activiteiten die rechtstreeks verband houden met of afgeleid worden van VRT-netten, hun programma's of onderdelen daarvan en waarvan de ontwikkeling een toegevoegde waarde inhoudt voor de inhoudelijke openbare omroepopdracht.

In 2008 werden voor line extensions 7,6 miljoen EUR opbrengsten en 7,0 miljoen EUR kosten geregistreerd.

²²¹ De decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005.

3.7.2 Onderzoek

Bij de rekeningencontrole 2008 onderzocht het Rekenhof de line extensions van de VRT. Het bekeek in eerste instantie hun afbakening en controleerde vervolgens voor dertig line extensions een aantal opbrengsten in diverse categorieën, zoals boeken, cd's, dvd's, evenementen, merchandising, *Ooit Gemist*, publishing en ruilovereenkomsten. Het ging na of de VRT en de andere partijen de overeenkomsten (tijdig) ondertekenden, of de afrekeningen tijdig en juist waren en of de uitgaande VRT-facturen in overeenstemming waren met deze afrekeningen en tijdig werden verstuurd. Voor een selectie van dertig verrichtingen uit de diverse kostenrekeningen, ging het Rekenhof na of het grootboekbedrag overeenstemt met het bedrag van het verantwoordingsstuk, of de periodoerekening correct is, of het verantwoordingsstuk geadresseerd is aan de VRT, of een contract of bestelbon aan de basis van het bedrag ligt, en - als dat het geval is - of het geboekte bedrag in overeenstemming is met het contract en of de VRT en de tegenpartij het contract (tijdig) ondertekenden.

Het Rekenhof heeft zijn controlebevindingen op 20 april 2010 overgelegd aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die tot op heden niet heeft geantwoord.

3.7.3 Gescheiden boekhouding – afbakening van line extensions

De VRT voert inderdaad een gescheiden boekhouding voor de line extensions. Het is echter niet altijd duidelijk waarom de omroep bepaalde activiteiten niet als line extensions boekt, bijvoorbeeld:

- bepaalde sponsoring van de intrede van Sinterklaas ⁽²²²⁾;
- fuiven van Studio Brussel;
- de verkoop van zitvlaaien op festivals van Studio Brussel.

De administratie verduidelijkte dat de *VRT-line extensions* geen events of merchandising wil organiseren waaraan commercieel te veel risico's zijn verbonden. De bovengenoemde voorbeelden zijn alleen kostendekkend en niet winstgevend. De VRT beschouwt ze dan ook als marketing-initiatieven ter promotie.

Soms verdeelt de VRT de kosten en opbrengsten over het radio/TV-net en line extensions, zoals voor de programma's *Piet Piraat* en de *Samson-en-Gert*-kerstshows.

Het kader Merchandising en Nevenactiviteiten deelt de inkomsten uit commerciële activiteiten in vier categorieën in: inkomsten uit de exploitatie van het openbaar aanbod (distributie-inkomsten), advertentie-inkomsten, inkomsten uit line-extensionactiviteiten en andere inkomsten.

²²² De sponsoring door een koekjesbakker boekt de VRT niet als line extension, de locatiesponsoring wel.

Het situeerde oorspronkelijk de opbrengsten uit de *Ooit gemist*-diensten bij de distributie-inkomsten (categorie 1), terwijl de boekhouding ze als inkomsten uit line extensions registreert (categorie 3). Een voetnoot heeft dit in de versie van het kader van 9 februari 2009 rechtgezet.⁽²²³⁾

De rapportering over de opbrengsten in het jaarverslag stemt overeen met de gegevens uit de boekhouding en verduidelijkt tot welke categorie de opbrengsten behoren. Het jaarverslag hanteert de categorieën uit de beheersovereenkomst en niet die uit het kader merchandising en nevenactiviteiten.

Volgens de administratie komt de rapportering in het jaarverslag overeen met die van de beheersovereenkomst. Zij is gestructureerd naargelang de financieringsbron van de inkomsten (financieringspijlers): dotatie (pijler 1); advertentiemarkt (pijler 2); exploitatie van het VRT-aanbod (pijler 3) en afgeleiden van het VRT-aanbod (pijler 4). Het kader merchandising en nevenactiviteiten heeft volgens de administratie een ander doel: de commerciële activiteiten indelen. Daarbij omvat pijler 1 bv. alleen de distributieovereenkomsten en is pijler 4 een restcategorie, terwijl deze pijlers in de beheersovereenkomst samenvallen onder financieringsbron 3 (exploitatie van het VRT-aanbod). De rapportering in het jaarverslag omgooien naar die van het kader merchandising en nevenactiviteiten zou niet meer transparant zijn naar de beheersovereenkomst toe.

Desalniettemin verdient het aanbeveling dit kader aan te passen aan de categorieën uit de beheersovereenkomst dan wel beide rapporteringen in het jaarverslag met elkaar in overeenstemming te brengen.

3.7.4 Opbrengstencontracten

De steekproef van het Rekenhof leverde de volgende vaststellingen op:

- in drie gevallen ondertekenden de partijen de overeenkomst laattijdig (na de start of zelfs na afloop van het evenement);
- in twee gevallen was de overeenkomst niet namens de VRT ondertekend;
- in twee gevallen bezorgde de medecontractant de VRT zijn afrekening te laat.

Volgens de administratie bestaan er voor de start van een evenement altijd duidelijke afspraken met de betrokkene, maar de opstelling van het formele contract en de finale ondertekening ervan neemt soms veel tijd in beslag wegens het aantal betrokken partijen. Dat probleem is eigen aan de sector. De VRT heeft in het verleden al inspanningen geleverd om het op te lossen.

²²³ Dit kader vervangt het kader *merchandising en nevenactiviteiten* van 15 januari 2007.

De overeenkomsten bevatten regelmatig een clausule die het de VRT mogelijk maakt de boekhouding van de medecontractant te auditen om de correctheid van de afrekeningen na te gaan. De VRT heeft voorts nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. De administratie heeft medegedeeld dat zij in het kader van het efficiencytraject zal bekijken in welke mate controles bij externe partijen economisch verantwoord zijn.

3.7.5 Kostencontracten

De steekproef van het Rekenhof leverde de volgende vaststellingen op:

- In één geval was geen contract afgesloten, met name voor de medewerking van de vzw Amigo aan de Flikkendag voor een bedrag van 150.000 EUR. De medewerking is wel vastgelegd in een budget, ondertekend door de manager line extensions.
- In twee gevallen was het klassement van de contracten onvolledig:
 - De VRT-*line extensions* bleek niet in het bezit te zijn van het contract met een congrescentrum voor het Comedy Festival. Hij bezorgde het Rekenhof na de controle weliswaar een ongedateerd contract.
 - Voor de afrekening van *Ketnet Freezzz 2007-2008* waren drie verschillende budgetversies (onderdeel van het contract) voorhanden. De recentste budgetversie toonde een verschil van 299 EUR met de facturen (in het voordeel van de VRT).

3.7.6 Volledigheid van kosten en opbrengsten

De VRT neemt niet altijd alle inkomsten uit line extensions in opbrengst⁽²²⁴⁾. Zo nam de omroep voor de *Megamindy*-merchandising en de *Megamindy*-dvd's drie kwartalen in opbrengst (het laatste kwartaal van 2007 en de eerste twee kwartalen van 2008). In de ontbrekende kwartalen werd niet voorzien in het betrokken boekjaar. De VRT voorzag daarentegen wel in de ontbrekende ontvangsten uit Belgacom *Ooit Gemist* (de laatste drie maanden van 2008).

De VRT sloot met een productiemaatschappij een samenwerkingsovereenkomst voor de organisatie van de theatermusical *Kuifje en de Zonnentempel* in Oostende van 5 juli 2007 tot 19 augustus 2007. De overeenkomst bevatte een bepaling voor een mediaruil⁽²²⁵⁾ ter waarde van 475.000 EUR. De omroep nam de kosten en opbrengsten van deze mediaruil pas op in de boekhouding 2008. Er was bijgevolg geen correcte periodetoerekening.

²²⁴ De VRT rekent line extensions af per maand, kwartaal of semester.

²²⁵ De VRT staat in voor de promotie van de musical in ruil voor logovermelding en visibiliteit voor Ketnet, Eén en Radio 2, 200 gratis tickets, First rights op scoops en promotie, garantiebedrag en kick back op de ticketverkoop van 1 EUR per verkocht ticket.

Volgens de administratie is de laattijdige inboeking van opbrengsten te wijten aan laattijdige afrekeningen door de line-extensionpartners. De VRT-*line extensions* beloofde de afrekeningen in de toekomst met het interne access-systeem beter te zullen opvolgen en de partners zo nodig te zullen contacteren. De omroep past hierbij het voorzichtigheidsprincipe toe en boekt de opbrengsten pas in als hij zeker is van de toekenning.

Door een naamsverwisseling rekende de VRT ten slotte ten onrechte niet alle leasingkosten en brandstofkosten aan de line extensions toe, maar aan een andere business unit.

3.7.7 Organisatie van de De Afrekening-fuiven

De VRT heeft een samenwerkingsovereenkomst afgesloten voor de organisatie van de *De Afrekening*-fuiven en de fuiven *Was het nu 70, 80 of 90*. De partner legde kandidaat-organisatoren soms organisatievoorwaarden op die verschilden van de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst. De onderstaande tabel overziet deze verschillen:

Voorwaarde	overeenkomst	partner
uitkoopsom kleine zalen	5.200 EUR	5.250 EUR
uitkoopsom grote zalen	5.700 EUR	5.750 EUR
afgrenzing oppervlakte kleine versus grote zalen	900 m ²	800 m ²
maximum toegangsprijs	7,5 EUR	9 EUR

De administratie verduidelijkte dat niet de VRT-*line extensions*, maar Studio Brussel de overeenkomst afsloot. De verschillen in de tabel waren de verantwoordelijke binnen de VRT onbekend. De VRT beloofde dit punt te zullen opnemen in de nieuwe overeenkomsten die hij in de toekomst door bemiddeling van zijn aankoopdienst zal afsluiten.

3.7.8 Besluit

De classificatie door de VRT van activiteiten als line extensions verloopt momenteel niet geheel uniform en transparant. De VRT presenteert de opbrengsten in het jaarverslag conform de beheersovereenkomst, wat niet overeenstemt met de indeling volgens het kader merchandising en nevenactiviteiten. Voorts is de contractuele onderbouwing van line extensionopbrengsten en -kosten in een aantal gevallen laattijdig of onvolledig en controleert de VRT de correctheid van de afrekeningen niet in de boekhouding van de medecontractant. In een aantal gevallen rekent de omroep de line-extensionkosten en -opbrengsten niet volledig toe aan het juiste boekjaar. Ten slotte bleek één medecontractant in de praktijk niet alle contractuele afspraken te hebben gerespecteerd.

3.7.9 Aanbevelingen

- De VRT dient duidelijke criteria uit te werken voor de classificatie en de verwijzing van opbrengsten en kosten naar zijn afzonderlijke boekhouding voor line extensions.
- De VRT moet meer zorg besteden aan een sluitende en tijdige contractuele onderbouwing van de opbrengsten en kosten van line extensions.
- De VRT moet erover waken alle line extensionsopbrengsten en -kosten te registreren en aan het juiste boekjaar toe te rekenen.
- De VRT moet erop toezien dat de partners de contractuele afspraken respecteren.

3.8 VDAB: aanwending tewerkstellingspremies 50+

Een van de stimulansen uit het Vlaams meerbanenplan is een tijdelijke loonpremie die de werkgever kan bekomen voor de tewerkstelling van 50-plussers. Omdat de VDAB jaarlijks een belangrijk onbelast overschot rapporteert – van de 104 miljoen EUR dotaties die de VDAB daarvoor in de periode 2006-2009 bekwam, bleef 65 miljoen EUR ongebruikt – bracht het Rekenhof het systeem in kaart. Het stelde vast dat het aantal aanvragen sinds 2008 duidelijk groeide, na een versoepeling van de regelgeving. 15,4% van de mogelijke premiegeëdigden, bekomen ook effectief een premie. De VDAB volgt alleen de betalingen op en rapporteert niet over de aangegane en openstaande verbintenissen. Gelet op het nog uitstaande verbintenissenbedrag, zal het betaalkrediet voor 2010 wellicht te beperkt zijn.

3.8.1 Inleiding

Een van de pijnpunten van de Vlaamse arbeidsmarkt is de lage werkzaamheidsgraad van oudere werknemers. Voor *55-plussers* scoorde Vlaanderen in 2008 met een arbeidsdeelname van 34,4% onder het Europese gemiddelde van 44,7% en was het nog ver verwijderd van de Lissabondoelstelling van 50% in 2010⁽²²⁶⁾. Vlaanderen zette in het verleden nochtans diverse acties op ter aanmoediging van het actief ouder worden. Zo voorzag het *Vlaamse meerbanenplan* in 2006 in een aantal specifieke maatregelen. In 2008 sloten de Vlaamse Regering en de sociale partners het akkoord *Samen op de bres voor 50+*, dat voortbouwde op de ervaring met de bestaande aanpak en instrumenten.

Een van de stimulansen uit het Vlaams meerbanenplan is de tewerkstellingspremie voor 50-plussers, een loonpremie van 400 tot 1.500 EUR per maand die de werkgever voor een periode van twaalf maanden kan bekomen. Het meerbanenplan voorzag daarvoor initieel in een jaarlijks budget van 30 miljoen EUR. De VDAB kent de premie toe en betaalt ze uit.

Omdat de rekening van de VDAB al verscheidene jaren een aanzienlijk onbelast saldo van deze middelen rapporteert, bracht het Rekenhof de sinds 1 april 2006 toegewezen en betaalde premiemiddelen in kaart, alsook de aanvraagaantallen en het aantal werkzoekende 50-plussers

²²⁶ Zie de voortgangsrapportage 2009 op de site www.vlaanderen-in-actie.be.

dat de werkgevers met een premie in dienst nam⁽²²⁷⁾. Het heeft zijn bevindingen op 30 maart 2010 medegedeeld aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, die tot op heden niet heeft geantwoord.

Sinds 1 januari 2010 biedt ook de federale overheid, langs de RVA, een loonpremie aan van 1.000 EUR per maand⁽²²⁸⁾. Deze premie kan worden gecombineerd met de Vlaamse tewerkstellingspremie, mits dit niet leidt tot een overschrijding van de loonkosten.

3.8.2 Reglementair kader

De Vlaamse Regering heeft de tewerkstellingspremie ingevoerd met haar besluit van 28 april 2006, dat vanaf 1 april 2006 in werking trad⁽²²⁹⁾. Zij heeft de toekenning ervan onderworpen aan een aantal voorwaarden. Zo kan de VDAB maar premies toekennen binnen de vastgestelde begrotingskredieten, diende de niet-werkende werkzoekende initieel minstens veertien dagen ingeschreven te zijn bij de VDAB en moest de werkgever de aanvraag binnen de twee maanden na de indiensttreding indienen. Sinds 1 januari 2008 is de bovengenoemde inschrijvingstermijn teruggebracht tot één dag⁽²³⁰⁾ en de indieningstermijn verlengd tot drie maanden. De werkgever moet de 50-plusser een contract van onbepaalde duur aanbieden en de 50-plusser moet minstens vijf opeenvolgende kwartalen aan het werk blijven.

De omvang van de premie is afhankelijk van het brutoloon. De onderstaande tabel schetst de premiehoogte en haar evolutie (bedragen in EUR). De werkgever ontvangt deze premies voor een periode van vier kwartalen.

tot 01.01.2009		sinds 01.01.2009	
Brutoloon / kwartaal	Premie	Brutoloon / kwartaal	Premie
2.400 - 6.000	1.200	2.400 - 4.200	1.200
		4.200 - 6.000	2.100
6.000 - 10.500	2.100	6.000 - 10.500	3.000
hoger dan 10.500	3.000	hoger dan 10.500	4.500

²²⁷ Deze beknopte studie behelsde dus geen audit van de premie, waarbij het Rekenhof de indienings-, goedkeurings- of betaalprocedures analyseert of de effectiviteit meet. Het ging uit van de gegevens die de VDAB ter beschikking stelde, zonder die in vraag te stellen. De betalingscijfers in de managementrapporteringen sloten niet altijd volledig aan met de boekhoudkundige cijfers. Het zoeken naar de reden van de verschillen viel eveneens buiten het bereik van de studie.

²²⁸ Zie de website www.winwinplan.be. In het beste geval betekent de cumulatie van de twee premies een tegemoetkoming in het loon van 2.500 EUR per maand.

²²⁹ Gewijzigd op 1 februari 2008, 12 december 2008 en 13 februari 2009.

²³⁰ Het is dus mogelijk dat een werknemer op vrijdag zijn ontslag aanbiedt, zich op maandag inschrijft bij de VDAB en op dinsdag bij een nieuwe werkgever start. De federale loonpremie vereist dat de 50-plusser minstens zes maanden als werkzoekende is ingeschreven.

De VDAB verduidelijkte dat niet in aanmerking komen: 50-plussers die op zelfstandig basis, met een dienstencheque, als interimkracht of bij een openbaar bestuur aan de slag gaan.

Het recht op de premie ontstaat het eerstvolgende kwartaal na de indiensttreding en eindigt vijftien maanden na de datum van indiensttreding. Als een werkgever een 50-plusser binnen de vijf kwartalen ontslaat zonder dringende redenen, vervalt het volledige recht en vordert de VDAB al betaalde bedragen terug. Als de werknemer zelf ontslag neemt of ontslagen wordt om dringende redenen, behoudt de werkgever de premie voor de effectief gewerkte periode. De VDAB betaalt de laatste kwartaalpremie dan ook pas uit nadat de werknemer effectief vijftien maanden gepresteerd heeft. In de praktijk betaalt de dienst het eindbedrag uit in de loop van het zesde kwartaal na de indiensttreding. De toekenning en afhandeling van de premie verloopt dus over meer dan één jaar en loopt mogelijks zelfs over drie kalenderjaren⁽²³¹⁾.

3.8.3 Aantal aanvragen

De VDAB houdt uitgebreid gegevens bij over het aantal aanvragen, goedkeuringen, weigeringen en stopzettingen per sector, leeftijdscategorie, geslacht, werkloosheidsduur, enz. Hij bezorgt deze gegevens op regelmatige basis aan het departement WSE, dat daarover maandelijks analyses maakt ten behoeve van de minister. De onderstaande paragrafen beperken zich tot enkele globale cijfers.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van het aantal aanvragen dat werkgevers van 1 april 2006 tot 31 december 2009 indienden.

	Goedkeuringen	Weigeringen	In onderzoek	Totaal
2006	1.231	443	0	1.674
2007	2.129	646	0	2.775
2008	3.023	1.007	3	4.033
2009	3.085	963	133	4.181
Totaal	9.468	3.059	136	12.663

De jaren 2006 en 2007 waren opstartjaren. In 2008 versoepelden de toekennings- en aanvraagvoorwaarden. Het aantal ingediende aanvragen steeg duidelijk ten opzichte van de opstartjaren. Ondanks de crisis groeide het aantal aanvragen in 2009 nog met 3,6% ten opzichte van 2008.

In totaal dienden de werkgevers van de opstart tot 31 december 2009 12.663 aanvragen in, waarvan er 136 nog in behandeling zijn. De VDAB keurde 9.468 aanvragen goed en weigerde er 3.059. Daaruit volgt dat

²³¹ Zo zal de laatste betaling voor een indiensttreding op bv. 15 oktober 2009 pas in 2011 plaatsvinden.

ongeveer 24% van de behandelde aanvragen wordt geweigerd (op alle aanvragen, exclusief die welke nog in onderzoek zijn).

Niet alle goedgekeurde dossiers kennen een volledig goede afloop. De onderstaande tabel geeft de status op 31 december 2009 weer van de aangevraagde premies.

Premie	In onder- zoek	Ge- weigerd	Goed- gekeurd	Anomalie	Stop- gezet	Uit- ge- voerd	Totaal
0	8	263	122	15	120	125	653
1.200	25	1.588	863	98	1.172	1.858	5.604
2.100	44	870	1.159	111	826	1.336	4.346
3.000	49	295	985	99	223	172	1.823
4.500	10	43	150	11	23	0	237
Eindtotaal	136	3.059	3.279	334	2.364	3.491	12.663

In 3.491 van de 9.468 goedgekeurde dossiers⁽²³²⁾ was de periode van vijf kwartalen ononderbroken tewerkstelling op 31 december 2009 voorbij. In 3.279 dossiers was die periode lopende. 2.364 dossiers kenden een vroegtijdige stopzetting en 334 dossiers vertoonden anomalieën⁽²³³⁾. In veel gevallen eindigen dossiers met anomalieën in een stopzetting. Van de goedgekeurde dossiers wordt bijna 30% vroegtijdig stopgezet.

De VDAB ontving bovendien 653 aanvragen (5% van het totaal aantal aanvragen) voor arbeidscontracten met een brutoloon van minder dan 800 EUR per maand. Hoewel dit loon te laag is om recht te geven op een premie, volgt de VDAB ook deze dossiers op. Zodra de wedde in een bepaald kwartaal boven de 2.400 EUR uitstijgt, ontvangt de werkgever een premie.

3.8.4 Bereik van de premie

Om zich een idee van het bereik van de premie te vormen, vroeg het Rekenhof bij de VDAB gegevens op over het aantal niet werkende werkzoekende 50-plussers en het aantal personen uit deze categorie dat uiteindelijk werk vond en een premie bekwam. De VDAB verstrekke het aantal niet werkende werkzoekende 50-plussers op het einde van elke maand in de periode van 1 april 2006 tot 30 september 2009⁽²³⁴⁾. Vervolgens gaf hij aan hoeveel mensen uit deze groep een maand later aan het werk waren en voor hoeveel van deze tewerkgestelden de

²³² De som van de kolommen *uitgevoerd*, *stopgezet*, *anomalie* en *goedgekeurd*.

²³³ Die anomaliedossiers bevatten aanwijzingen dat het recht op de premie kan vervallen of verminderen.

²³⁴ 30 september 2009 is de einddatum van de selectie omdat de werkgever drie maanden de tijd heeft om een aanvraag in te dienen. Voor 50-plussers die in oktober 2009 aan het werk gingen, kunnen op 31 december 2009 nog geen volledige conclusies worden getrokken. Deze gegevens staan ook op arvastat: <http://arvastat.vdab.be/nwwz/indexhelp.htm>.

werkgever een premie ontving. Met deze gegevens berekende het Rekenhof een maandgemiddelde per jaar. Voor 2006 en 2009 zijn de gemiddelden het resultaat van negen maanden. Voor 2007 en 2008 werden de maandgemiddelden berekend over twaalf maanden. Deze cijfers zijn exclusief de personen die binnen eenzelfde maand in en uit de werkloosheid stroomden⁽²³⁵⁾.

	Werkzoekend	Uitstroom naar werk	% uitstroom naar werk	Uitstroom met premie	% uitstroom met premie
2006	45.962	1.151	2,5%	86	7,5%
2007	45.592	1.335	2,9%	110	8,2%
2008	45.315	1.332	2,9%	132	9,9%
2009	48.790	1.359	2,8%	123	9,1%

Uit deze gegevens blijkt dat gemiddeld 2,8 % van de werkzoekende 50-plussers een nieuwe job vond en dat voor 8,7% een premie werd bekomen.

Omdat niet alle werkgevers in aanmerking kwamen voor een premie, verfijnde de VDAB de uitstroomgegevens. Hij filterde de uitstroomgegevens uit van 50-plussers die op zelfstandig basis, als interimkracht of in de openbare sector aan de slag gingen. Dat leverde het onderstaande overzicht op.

	Werkzoekend	Uitstroom naar werk	% uitstroom naar werk*	Uitstroom met premie	% uitstroom met premie
2006	45.962	678	1,5%	85	12,5%
2007	45.592	725	1,6%	109	15,0%
2008	45.315	726	1,6%	131	18,0%
2009	48.790	762	1,6%	122	16,0%

*Exclusief zelfstandigen, interims en openbare besturen.

Voor 50-plussers die uitstroonden naar de privésector (exclusief interimkrachten en zelfstandigen), bekwamen de werkgevers dus in gemiddeld 15,4% van de indienstnemingen een premie.

3.8.5 Budgetopvolging

De middelen voor de tewerkstellingspremie 50+ staan in de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap op een niet gesplitst krediet⁽²³⁶⁾. Het ingeschreven bedrag wordt jaarlijks integraal overge-

²³⁵ Personen die in de maand x niet als werkzoekende geregistreerd waren, dat op de 1ste dag van maand x+1 wel waren en in de loop van de maand x+1 weer aan het werk gingen. Deze groep van korte-termijnwerklozen is belangrijk en neemt een groot aantal premies voor zijn rekening. Het is echter niet mogelijk voor deze groep uitstroomgegevens te bekomen.

²³⁶ In de begrotingen 2006 en 2007 staan de middelen onder programma 52.40, basisallocatie 41.11. In de begrotingen 2008 en 2009 staat de dotatie voor de tewerkstellingspremie onder code JD 41.11. Vanaf 2010 staat de premie onder de code JBO JD114 4142.

maakt aan de VDAB, die daarmee de betalingen aan de werkgevers verricht. De rekening van de VDAB rapporteert echter al verscheidene jaren een aanzienlijk onbelast saldo voor de tewerkstellingspremie 50+. Bijgevolg verminderde de begroting vanaf 2008 de initiële 30 miljoen EUR op jaarbasis. In totaal ontving de VDAB 103,7 miljoen EUR in de periode 2006-2009. Het onbelaste saldo is volgens de rekening over die periode opgelopen tot 64,7 miljoen EUR.

De onderstaande tabel overziet de beschikbare middelen en de nettobetalingen⁽²³⁷⁾ die de jaarrekening heeft gerapporteerd.

	Budget VI. Gem.	VDAB-budget		Netto-uitgaven	Onbelast
		ontvangst	Uitgaven		
2006	30.000.000	30.000.000	8.000.000	2.162.700	27.837.300
2007	30.000.000	30.000.000	26.000.000	8.655.600	21.344.400
2008	26.500.000	26.500.000	24.500.000	11.537.700	14.962.300
2009	17.200.000	17.200.000	17.200.000	16.596.300	603.700
totaal	103.700.000	103.700.000	75.700.000	38.952.300	64.747.700
2010	17.000.000	17.000.000	17.000.000		

De VDAB bekomt alleen een betaalkrediet en rapporteert bijgevolg enkel over betalingen, maar niet over verbintenissen. Het boekhoudbesluit voorziet voor de opvolging van dergelijke premies, waarbij de toewijzing en de betaling niet in hetzelfde jaar plaatsvinden, nochtans in een specifieke rapportering in volume 15 van de toelichting. Dat volume bestaat uit een standaardtabel waarin de instelling de verbintenissen van het vorige jaar, de nieuwe verbintenissen, de annuleringen en de betalingen van het huidige jaar kan rapporteren om een zicht te krijgen op de uitstaande verbintenissen op het jaareinde en het te verwachten betalingsritme in de toekomst. De VDAB registreert in deze tabel echter niets over de premies 50+.

Het zou logischer zijn de VDAB enerzijds te machtigen een bepaald verbintenissenbedrag aan te gaan en anderzijds een betaalkrediet te verstrekken voor de betaling van de verbintenissen in het betrokken jaar. De aanvragen die de VDAB in een bepaald jaar goedkeurt, zouden normaliter moeten worden vermenigvuldigd met het premiebedrag over vier kwartalen om de totale verbintenis te kennen. Deze verbintenissen zullen dan leiden tot betalingen in hetzelfde jaar én in de volgende jaren. Het betaalkrediet dient dus voor:

- betalingen van dossiers met indiensttredingen in het laatste kwartaal van het jaar x-2;
- betalingen van dossiers met indiensttredingen in het jaar x-1;

²³⁷ De betalingen minus de terugvorderingen.

- betalingen van dossiers met indiensttredingen in het jaar x.

Eventuele vroegtijdige stopzettingen van het arbeidscontract geven aanleiding tot een (gedeeltelijke) annulering van de initieel aangegane verbintenis en hebben dus ook een positieve invloed op het betaalkrediet.

De onderstaande tabel geeft het resultaat van een eigen berekening van de aangegane verbintenissen.

	Budget Vl. Gem.	Toegewezen	Uitgaven	Terugvorde ringen	Netto-uitgaven
2006	30.000.000	7.872.000	2.162.700	0	2.162.700
2007	30.000.000	13.394.400	9.318.600	663.000	8.655.600
2008	26.500.000	19.100.400	13.284.600	1.746.900	11.537.700
2009	17.200.000	26.560.800	19.079.100	2.482.800	16.596.300
totaal	103.700.000	66.927.600	43.845.000	4.892.700	38.952.300

Het Rekenhof heeft de toewijzingen maximalistisch⁽²³⁸⁾ berekend. Het heeft alle goedgekeurde aanvragen meegerekend, zonder rekening te houden met stopzettingen. Niet alle stopzettingen zijn immers al in het jaar van de goedkeuring gekend. Op grond van deze benadering bedraagt het onbelaste saldo 36.772.400 EUR⁽²³⁹⁾. Dat is minder groot dan wat de rekening van de VDAB rapporteert. Van de 66.927.600 EUR verbintenissen heeft de VDAB ondertussen 43.845.000 EUR betaald, wat resulteerde in een openstaande verbintenis van ongeveer 23 miljoen EUR. De VDAB diende een aantal verbintenissen echter te annuleren wegens vroegtijdige stopzetting van het arbeidscontract. Precieze financiële gegevens over de omvang van de annuleringen zijn niet beschikbaar, maar op grond van de toegekende premies die nog niet volledig waren uitbetaald, kon het Rekenhof de openstaande verbintenis per 31 december 2009 berekenen op 14.782.200 EUR verdeeld over 3.157 goedgekeurde dossiers⁽²⁴⁰⁾.

Met alleen een betaalkrediet is het moeilijker te voldoen aan de wettelijke bepaling⁽²⁴¹⁾ dat toewijzingen maar mogen plaatsvinden binnen de voorziene budgetten. In dat geval zou de VDAB in principe maar nieuwe aanvragen kunnen goedkeuren als die passen in het restant van het betaalkrediet dat niet belast is met al lopende premies. In het verleden was er telkens voldoende budget om zowel de lasten uit het verleden als nieuwe premies te betalen. 2010 kan echter voor problemen zorgen. Het budget voor 2010 bedraagt 17 miljoen EUR. Dat budget stoelt deels op de nettobetalingen in het verleden. Het houdt echter onvoldoende rekening met de bijkomende druk die de verhoogde premie vanaf 1 januari

²³⁸ Berekend als: aantal goedgekeurde aanvragen x premiebedrag x 4 kwartalen.

²³⁹ Totale beschikbare middelen (103.700.000 EUR) min toewijzingen (66.927.600).

²⁴⁰ Exclusief de aanvragen die wegens een lage brutowedde (minder dan 1.200 EUR per kwartaal) aanleiding geven tot een premie van 0 EUR. In de gehele bespreking van de budgetopvolging heeft het Rekenhof deze aanvragen niet meegerekend.

²⁴¹ Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering tot invoering van de tewerkstellingspremie d.d. 28 april 2006.

2009 ook op het betaalkrediet voor 2010 legt. In de 3.157 lopende dossiers moet de VDAB in 2010 en 2011 nog respectievelijk 13.670.100 EUR en 1.112.100 EUR betalen. Verder waren op 31 december 2009 nog 128 dossiers in onderzoek, waarvan de VDAB er wellicht 76% zal goedkeuren⁽²⁴²⁾. Dat zou leiden tot een betalingsverplichting van 857.436 EUR in 2010. Gelet op de lasten uit het verleden blijft van het totale beschikbare budget 2010 dan maar 2,5 miljoen EUR over voor nieuwe aanvragen. Dat bedrag kan verhogen met eventuele terugvorderingen en vroegtijdige stopzettingen van arbeidscontracten. Uit de voorgaande tabel bleek dat de VDAB ongeveer 11% van de uitgaven terugvordert⁽²⁴³⁾. Op de 14.527.536 EUR nog lopende en nog goed te keuren dossiers zou dat een terugvordering van 1,6 miljoen EUR betekenen. Zelfs met die terugvorderingen, blijft het budget voor 2010 beperkt.

Bij een strikte toewijzing binnen het budget 2010, kan de VDAB al in het voorjaar van 2010 geen premies meer toekennen. De dienst kan natuurlijk moeilijk de bedrijven melden dat hij in 2010 geen premies meer kan toekennen bij gebrek aan voldoende budget, terwijl hij nagenoeg 104 miljoen EUR heeft ontvangen, waarvan hij bijna 65 miljoen EUR als overschot rapporteerde, en dus afwendde van het initiële doel.

3.8.6 Conclusies

Na twee opstartjaren en een versoepeling van de regelgeving groeide het aantal aanvragen in 2008 duidelijk. 2009 bracht nog een lichte stijging. In 2009 verhoogde het premiebedrag en sinds januari 2010 is het ook combineerbaar met een federale premie.

De VDAB keurt ongeveer 74% van de ingediende aanvragen goed. In 70% van de gevallen blijft de werknemer meer dan 15 maanden aan het werk. 5% van de aanvragen betreffen dossiers waarin het brutoloon te laag is om effectief een premie te bekomen.

15,4% van de niet werkende werkzoekende 50-plussers die potentieel in aanmerking komen voor de tewerkstellingspremie 50+, bekomt effectief een premie. Rekening houdend met de werkzoekende categorieën die volgens de regelgeving geen toegang hebben tot de premie, daalt het uitstroombestand tot 8,7%.

De VDAB ontving in de periode 2006-2009 104 miljoen EUR dotaties voor de tewerkstellingspremies 50+. Hij rapporteerde in zijn rekeningen een onbelast saldo van 65 miljoen EUR (het verschil tussen de dotaties en de netto-uitbetalingen), dat hij toevoegde aan zijn algemeen overgedragen overschot. Het verschil tussen de dotaties en de aangegane verbintenissen resulteert in een lager onbelast saldo. De VDAB rapporteert

²⁴² Op basis van historische gegevens. Zie de bovenstaande analyse van de aanvragen.

²⁴³ Het aantal vroegtijdige stopzettingen bedraagt 30%, maar niet alle stopzettingen geven aanleiding tot een terugvordering.

echter niet over de aangegane verbintenissen, annuleringen ervan of openstaande verbintenissen. Hij volgt alleen de betalingen op. Het Rekenhof berekende de openstaande verbintenissen per 31 december 2009 op ongeveer 14 miljoen EUR.

Gelet op deze berekening, is het betaalkrediet voor 2010 te beperkt. Het volstaat om de lasten uit het verleden te betalen, maar biedt dan nog nauwelijks ruimte voor nieuwe aanvragen. De VDAB mag immers maar premies goedkeuren binnen het budget. Het te beperkte budget 2010 contrasteert fel met de aanzienlijke onbelaste saldi die de VDAB in het verleden specifiek voor de tewerkstellingspremie 50+ toegekend kreeg.

3.8.7 Aanbevelingen

- Gelet op de toekenning en betaling van de premies 50+ over verschillende kalenderjaren, kan de decreetgever de VDAB het best doen werken met een gesplitst krediet of een vastleggingsmachtiging en een betaalkrediet.
- Om tot een nauwgezetere opvolging van de verbintenissen te komen, moet de VDAB de aangegane verbintenissen systematisch opvolgen en daarover rapporteren in haar jaarrekening. Een goede registratie van de openstaande verbintenissen vormt de basis voor de berekening van het vereiste betaalkrediet.
- In concreto moet de berekening van het betaalkrediet voor de tewerkstellingspremie 50+ rekening houden met de lasten uit het verleden (lopende dossiers en dossiers in onderzoek, met 24% kans op weigering), een percentage terugvorderingen en een groei of status quo van het aantal premieaanvragen ten opzichte van de vorige jaren.

3.9 FIVA: aanrekening op de vastleggingsmachtigingen

De decreetgever heeft het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector (FIVA) in 1997 opgericht om structurele problemen in de visserij- en aquicultuursector op te lossen. Het FIVA kan in dit kader rentesubsidies en kapitaalpremies verstrekken en leningen waarborgen. Daarvoor kan het over een jaarlijkse vastleggingsmachtiging op de begroting beschikken. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het FIVA de aanwending van deze machtigingen onvoldoende nauwgezet opvolgt, zodat zijn rapportering erover niet met de werkelijkheid overeenstemt. Onjuiste toewijzingen en openstaande saldi zonder voorwerp kunnen op termijn dan ook betalings- en kredietproblemen veroorzaken.

3.9.1 Inleiding

De decreetgever heeft het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector (FIVA) op 13 mei 1997 opgericht als overheidsinstelling van categorie A. Het oprichtingsdecreet⁽²⁴⁴⁾ en de bijhorende uitvoeringsbesluiten⁽²⁴⁵⁾ droegen het FIVA op een gepast antwoord te zoeken op een aantal structurele problemen in de visserij- en aquicultuursector. Deze problemen behelzen onder meer de vestiging van jonge reders, de oprichting van aquicultuurbedrijven en de verzekering van de continuïteit in de steunverlening aan investeringen voor de bouw en modernisering van vissersvaartuigen (eventueel met Europese cofinanciering).

Het FIVA hanteert in zijn taakvervulling de steunvormen rentesubsidies en kapitaalpremies. Het kan ook, onder bepaalde voorwaarden en tegen betaling van een bijdrage, een waarborg van de Vlaamse overheid voor leningen toekennen.

Voor de uitvoering van dat beleid wijst de Vlaamse begroting het FIVA jaarlijks een vastleggingsmachtiging toe⁽²⁴⁶⁾. Volgens de artikelen 47 en 54 van het boekhoudbesluit dient het FIVA de aanwending van deze

²⁴⁴ Decreet van 13 mei 1997 houdende oprichting van een Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector, gewijzigd door het decreet van 21 oktober 2005 en het programmadecreet van 19 december 2008.

²⁴⁵ Besluiten van de Vlaamse Regering van 7 juli 1998 respectievelijk houdende vaststelling van de regelen tot de werking en het beheer van het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquicultuursector en betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de visserij- en aquicultuursector, beide gewijzigd op 9 mei 2003.

²⁴⁶ De initiële begroting 2008 trok 3.307.000 EUR uit. Dit bedrag daalde later tot 2.518.000 EUR.

machtiging extracomptabel op te volgen. Het moet daarover rapporteren in de toelichting bij de uitvoering van de begroting.

Het Rekenhof heeft bij zijn controle van de jaarrekening 2008 van het FIVA de aanrekeningen op en de opvolging van deze vastleggingsmachtigingen onderzocht. Gelet op het relatief jonge bestaan van de instelling, heeft het de gegevens van bij de oprichting (1997) in het onderzoek betrokken.

3.9.2 Organisatie van de extracomptabele opvolging en rapportering

Het FIVA heeft niet duidelijk gepreciseerd wie de extracomptabele opvolging van de aanrekeningen op de vastleggingsmachtigingen dient uit te voeren. Zowel de rekenplichtige als de verantwoordelijken van de beheersautoriteit (dienst Zeevisserij binnen de afdeling Landbouw- en Visserijbeleid) houden, elk op eigen initiatief, een overzicht van de aanrekeningen op de vastleggingsmachtigingen bij. Deze overzichten lopen niet altijd volledig gelijk.

Volume 15A van de jaarlijkse rapportering over de jaarrekening van de betrokken instelling rapporteert over de aanrekeningen op de machtiging. De rekenplichtige maakt deze rapportering op. Voor sommige aanlegenheden krijgt zij informatie van de beheersautoriteit.

Gelet op de afwijkingen in de registraties van deze gegevens, stemt ook de rapportering over deze gegevens niet altijd overeen met de werkelijkheid.

3.9.3 Toewijzing van de uitbetalingen aan de vastleggingen

Het Rekenhof stelde bij zijn controle vast dat het FIVA de ordonnantie voor de uitbetaling van de effectieve steunverlening niet altijd aan de juiste vastlegging koppelde. Dat heeft tot gevolg dat het vastleggingssaldo, zijnde het verschil tussen de aangegane verbintenis (vastlegging) en de al nagekomen verplichtingen (ordonnanties), voor bepaalde dossiers niet of niet altijd in overeenstemming is met de werkelijkheid. In sommige gevallen vertoonde de extracomptabele opvolging van de aanwending van de vastleggingen zelfs een negatief saldo.

3.9.4 Openstaande vastleggingssaldi

Het FIVA volgt de openstaande vastleggingssaldi onvoldoende op. Van de opstart van de instelling in 1997 tot 2008 bracht het in geen enkele rapportering tot uiting of het voor de aangegane verbintenissen al stappen ondernam ter controle van het bestaansrecht van de openstaande vastleggingssaldi. Het is nochtans voor verscheidene dossiers, vooral die uit de beginjaren, duidelijk dat de corresponderende vastleggingssaldi zonder voorwerp zullen blijven. Het totale openstaande vastleggingssaldo is dus voor een belangrijk bedrag overgewaardeerd.

Dat heeft tot gevolg dat de staat van de vaststaande toekomstige verplichtingen en verbintenissen, opgenomen in de jaarrekening van de instelling, niet waarheidsgetrouw is. Deze informatie heeft op budgettair en beleidsuitvoerend vlak nochtans belangrijke implicaties. Fouten daarin veroorzaken incorrecte toekomstige betalingskalenders en onjuiste toewijzingen van de benodigde begrotingskredieten.

3.9.5 Conclusie

Het FIVA besteedt sinds zijn oprichting in 1997 te weinig aandacht aan een nauwgezette opvolging van de aanwending van zijn jaarlijkse vastleggingsmachtigingen. Het heeft de extracomptabele opvolging intern onvoldoende geregeld, zodat ook de rapportering erover niet met de werkelijkheid overeenstemt. Onjuiste toewijzingen en openstaande saldi zonder voorwerp kunnen op termijn betalings- en kredietproblemen veroorzaken.

3.9.6 Aanbevelingen

- Het FIVA moet de extracomptabele opvolging van de aanrekeningen op de vastleggingsmachtiging intern duidelijk regelen, opdat het op een adequate manier kan rapporteren over de rechten en verplichtingen die uit die vastleggingsmachtigingen voortvloeien.
- Het FIVA moet voor de aanwending van de vastleggingsmachtiging, maar ook voor de aanrekeningen op de vastleggingen zelf, sluitende procedures opmaken en toepassen.
- Het moet maatregelen treffen voor een nauwgezette opvolging van de openstaande vastleggingssaldi. Dat moet resulteren in een meer efficiënte en transparante dossieropvolging en een meer correcte economische en budgettaire verwerking en rapportering.

3.9.7 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 3 mei 2010 geantwoord dat het FIVA de opgesomde problemen erkende en dat het maatregelen zou nemen om eraan tegemoet te komen. In het bijzonder zou het de extracomptabele opvolging en rapportering meer uniform regelen, eventuele fouten bij de toewijzing van de uitbetaling aan vastleggingen corrigeren en een procedure opstellen voor de uitzuivering van de openstaande vastleggingssaldi.

3.10 Afdeling Operationeel Waterbeheer van de VMM: boekhoudkundige verwerking van aankoopfacturen

De decreetgever heeft in 2006 de departementale afdeling Water aan de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) overgedragen. Bij zijn controle van de jaarrekeningen 2008 onderzocht het Rekenhof of de VMM de aankoopfacturen van haar afdeling Operationeel Waterbeheer passend goedkeurde en tijdig en correct in haar boekhouding registreerde. Het stelde vast dat de procedures daarvoor niet alle schriftelijk zijn vastgelegd en over verscheidene, niet altijd geactualiseerde of formeel goedgekeurde, documenten zijn verspreid. Bovendien past de afdeling een aantal procedures niet altijd strikt toe. In andere gevallen past zij ze juist strenger toe dan bedoeld. Ten slotte boekt de VMM de aankoopfacturen vaak met vertraging in.

3.10.1 Situering van het onderzoek

Op 1 april 2006 heeft de decreetgever, in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid, het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) opgericht, als rechtsopvolger van de VOI VMM. Hij heeft tegelijk de vroegere afdeling Water van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan dat agentschap overgedragen⁽²⁴⁷⁾. De VMM voegde daarvoor een bijkomende afdeling Operationeel Waterbeheer (AOW)⁽²⁴⁸⁾ aan haar organisatiestructuur toe. Het organigram van 1 januari 2008 toonde aldus zeven afdelingen, waaronder de AOW. Deze afdeling vervult de volgende taken:

- beheer van de onbevaarbare waterlopen, inclusief investeringen, onderhoud, toezicht en ecologisch waterbeheer;
- grondwaterbeheer, inclusief adviesverstrekking over de milieuvergunningsaanvragen grondwater;
- lokaal waterbeheer, inclusief de subsidiëring van polders en wateringen en de samenwerking met lokale besturen;
- drinkwater- en grijswaterbeheer;

²⁴⁷ Decreet van 1 mei 2004 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen en tot wijziging van diverse wetten en decreten, gewijzigd bij decreet van 23 december 2005. Besluit van de Vlaamse Regering van 13 oktober 2006 voor de toewijzing van goederen, rechten en verplichtingen van de afdeling Water van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan het IVA VMM, met uitwerking op 1 april 2006.

²⁴⁸ Oorspronkelijk heette deze afdeling de *Afdeling Water*.

- rattenbestrijding;
- watersysteemkennisbeheer, inclusief adviesverstrekking over de aanvragen watertoets en hoogwaterbeheer.

De maatschappelijke zetel van de VMM bevindt zich in Erembodegem (bij Aalst), met bijgebouwen in Aalst en Brussel en diverse provinciale buitendiensten⁽²⁴⁹⁾. Op 1 januari 2008 telde de VMM in totaal 1.037 personeelsleden, onder wie 256 personeelsleden in de AOW⁽²⁵⁰⁾.

In het kader van zijn grondige controle van de jaarrekening 2008 van de VMM, onderzocht het Rekenhof of de VMM alle ontvangen aankoopfacturen van de AOW passend goedgekeurde en tijdig en correct registreerde in haar boekhouding, uitgaand van de ingestelde en toegepaste administratieve procedures. De controle steunde op de budgettaire aan de AOW aangerekende uitgaven en bedrijfseconomisch geboekte investeringen en werkingskosten voor het boekjaar 2008 en voor het eerste semester van het boekjaar 2009⁽²⁵¹⁾. Voor 2008 bedroegen deze uitgaven 34,7 miljoen EUR⁽²⁵²⁾, 35% van de totale uitgaven van de VMM (99,7 miljoen EUR).

Het onderzoek van het Rekenhof betrof uitsluitend de aankoopfacturen voor specifieke uitgaven van de AOW, waarvoor de VMM afzonderlijke dotaties ontvangt⁽²⁵³⁾. Deze specifieke uitgaven slaan op investeringen (de bouw van een stuw of een visdoorgang, de aanleg van een wachtbekken, enz.) en werkingskosten (slibruiming, het onderhoud van waterlopen, rattenbestrijding, enz.). Facturen voor algemene uitgaven, die de VMM (gedeeltelijk) analytisch aanrekent aan de AOW, maar die worden geïnitieerd en goedgekeurd in een andere afdeling (bv. de aankoop van pc's), onderzocht het Rekenhof niet.

Het Rekenhof deelde zijn controlebevindingen op 16 maart 2010 mee aan de Vlaamse ministers van Financiën en Begroting en van Leefmilieu.

3.10.2 Procedures

Verscheidene documenten bepalen in de VMM de procedures van de aankoopcyclus in het algemeen, en die van de boekhoudkundige verwerking van aankoopfacturen in het bijzonder (dienstnota's, procedures, ...). Zij zijn echter niet altijd geactualiseerd of formeel goedgekeurd. Bo-

²⁴⁹ Voor de AOW: Antwerpen, Gent, Brugge, Leuven en Hasselt.

²⁵⁰ Respectievelijk 927,2 en 239,3 voltijdse equivalenten (VTE).

²⁵¹ Volgens de opgave uit de analytische boekhouding van de VMM.

²⁵² Alle uitgaven, inclusief personeelskosten, doorgestorte dotaties,...

²⁵³ De specifieke uitgaven zijn gefinancierd met ontvangsten van de algemene uitgavenbegroting, nl. de begrotingsartikelen LC6147B voor de investeringsdotatie en LC4149B voor de werkingsdotatie. Voor 2008 bedroegen de aangerekende ontvangsten in de uitvoeringsrekening van de begroting van de VMM respectievelijk 5,0 miljoen EUR en 12,7 miljoen EUR.

vendien maken de documenten geen deel uit van een geheel van administratieve procedures en zijn een aantal toegepaste procedures niet schriftelijk vastgelegd (bv. voor de betalingen en de opvolging van de facturen).

Voor de AOW heeft de VMM een intern werkdocument opgesteld met algemene instructies over de ontvangsten en uitgaven overeenkomstig de registratie in haar boekhouding en haar begroting.

Delegatiebesluiten van de administrateur-generaal regelen de (beslissings)bevoegdheden in de VMM. Zij verlenen binnen de toegewezen begroting en vastgelegde limieten, delegatie aan de afdelingshoofden enerzijds en aan de (C)DVP-verantwoordelijken⁽²⁵⁴⁾ en projectleiders anderzijds.

3.10.3 Ontvangst van de facturen

Bij de VMM bestaat de procedure erin dat de centrale boekhouding in de maatschappelijke zetel te Erembodegem eerst alle inkomende facturen moet registreren. Op grond van de informatie die de leverancier meedeelt, bezorgt de centrale boekhouding de facturen vervolgens aan de betrokken dossierbehandelaar.

Het Rekenhof stelde vast dat leveranciers verscheidene facturen adresseerden aan de AOW-hoofdzetel te Brussel of aan buitendiensten, in plaats van aan de maatschappelijke zetel. Enkele facturen van de buitendienst Gent gingen nog naar het Vlaams Ministerie. Eenzelfde persoon van de cel boekhouding in de Brusselse AOW-zetel parafeert alle facturen, zonder uitzondering, voor ontvangst. Hij bepaalt op grond van de vastlegging of de ontvangen factuur ten laste valt van de VMM-begroting of de departementale begroting⁽²⁵⁵⁾.

3.10.4 Goedkeuring van de facturen

Het afdelingshoofd keurt alle aankoopfacturen van de AOW goed. Telkens hij afwezig is, voorziet de administrateur-generaal met een besluit in vervanging. De AOW maakt geen gebruik van het delegatiebesluit van de administrateur-generaal van de VMM⁽²⁵⁶⁾ dat de (C)DVP-verantwoordelijken en projectleiders toestaat facturen tot 2.500 EUR (incl. BTW) goed te keuren⁽²⁵⁷⁾. De AOW geeft aan dit besluit dus een strengere invulling dan de andere afdelingen van de VMM.

²⁵⁴ (Coördinatie) Dienst Verlenings Pakket. In de organisatiestructuur van de VMM zijn de afdelingen onderverdeeld in CDVP's en DVP's.

²⁵⁵ De ordonnanceringen voor de vastleggingen die dateren van vóór 1 april 2006, worden nog op de departementale kredieten aangerekend.

²⁵⁶ Besluit van de administrateur-generaal van de VMM houdende delegatie van bevoegdheden van 29 februari 2008 (BS 13 maart 2008).

²⁵⁷ Binnen de perken van de goedgekeurde begroting en langs de geëigende kanalen.

Eenzelfde persoon van de interne controle van de VMM keurt nagenoeg alle facturen van de AOW goed. Deze controle ontbreekt slechts uitzonderlijk. De andere afdelingen van de VMM passen deze bijkomende formele goedkeuring door de interne controle niet toe.

Voor werken van burgerlijke bouwkunde keurt ook de leidend ambtenaar (ingenieur) de facturen goed. Voor deze goedkeuring bestaat geen standaardformulering en de ambtenaren vullen haar dan ook uiteenlopend in. Alle afdelingen van de VMM passen deze werkwijze toe voor facturen die betrekking hebben op de uitvoering van werken, hoewel zij niet formeel is vastgelegd.

3.10.5 Boekhoudkundige registratie van de aankoopfacturen

De VMM registreert alle facturen die op de maatschappelijke zetel toekomen in de bedrijfseconomische boekhouding op een wachtrekening⁽²⁵⁸⁾. Deze rekening vertoonde op 31 december 2008 een debetsaldo van 826 duizend EUR. De controle wees uit dat het saldo voornamelijk bestond uit facturen van de AOW, vooral uit de laatste maanden van het boekjaar 2008 (meestal december), die de VMM pas in 2009 boekte als kosten, investeringen of uitgaven. Het saldo bevatte daarbuiten ook enkele al betaalde of niet verschuldigde facturen, die de VMM in 2009 heeft tegengeboekt.

Vervolgens gaan de facturen met de interne post voor goedkeuring naar de dossierbehandelaar. Na diens goedkeuring, overeenkomstig het delegatiebesluit, keert de factuur terug naar de maatschappelijke zetel, die haar bij ontvangst controleert en in de bedrijfseconomische en budgettaire boekhoudingen respectievelijk als kost of investering, of als uitgave boekt.

De VMM registreert de facturen die niet op haar maatschappelijke zetel toekomen, maar op de Brusselse AOW-hoofdzetel of een provinciale buitendienst, pas in haar boekhouding bij de ontvangst ervan op de maatschappelijke zetel. Aangezien deze facturen inmiddels al werden goedgekeurd, boekt de VMM ze onmiddellijk bedrijfseconomisch en budgettair.

De VMM boekt de aankoopfacturen van de AOW dus veelal met vertraging. De boekhoudafdeling in de maatschappelijke zetel te Erembodegem heeft geen informatie over de rechtstreeks bij de AOW ontvangen facturen en kan die dus niet centraal opvolgen.

²⁵⁸ De rekening 44900100 *CIREC (ontvangen facturen)*. Bij ontvangst in Erembodegem boekt de VMM de facturen op deze rekening met als tegenpost de leveranciersrekening. De rekening vertoont bijgevolg een debetsaldo. Aangezien deze wachtrekening in de balans van de VOI-jaarrekening is opgenomen onder code 44 - *Handelsschulden op ten hoogste een jaar* -, rapporteert de VMM op het einde van het boekjaar voor deze facturen ook geen openstaande leveranciersschulden.

De classificatie van de aangerekende investeringen of kosten in de bedrijfseconomische boekhouding volgt het rekeningenstelsel dat van toepassing is op de Vlaamse openbare instellingen⁽²⁵⁹⁾ en de VMM rekent de uitgaven in de begrotingsboekhouding aan op de juiste ESR-codes.

3.10.6 Periodetoerekening van de facturen

De periodetoerekening van de aankoopfacturen van de AOW beperkt zich in de bedrijfseconomische boekhouding tot enkele boekingen van over te dragen kosten. Deze boekingen slaan op facturen die de VMM boekte in 2008, maar waarvan een deel van de kosten betrekking had op 2009. Boeking van facturen voor kosten of investeringen uit 2008, maar waarvoor de VMM de factuur pas in 2009 ontving, staan echter niet onder de toe te rekenen kosten of te ontvangen facturen.

De controle van de aankoopfacturen wees nochtans uit dat de VMM verscheidene facturen van aannemers uit 2008 voor in 2008 uitgevoerde werken, zowel budgettair als bedrijfseconomisch pas in 2009 boekte⁽²⁶⁰⁾. Bovendien liet de VMM na tal van facturen uit 2009 voor in 2008 uitgevoerde werken, bedrijfseconomisch te boeken in het boekjaar 2008. De meeste facturen hadden betrekking op werken die plaatsvonden in november-december 2008 en werden gefactureerd in januari-februari 2009. Er verliep dus een tot twee maanden tijd tussen uitvoering en facturering. Voor enkele kostenfacturen liep dit tijdsverloop op tot vier of vijf maanden.

Ten slotte rekende de VMM verscheidene facturen voor diverse kosten (brandstof, onderhoud, dienstverlening, ...) evenmin aan het correcte boekjaar toe.

3.10.7 Opvolging van ontvangen facturen

Maandelijks bezorgt de boekhoudafdeling alle goedkeurders ter informatie een lijst met nog openstaande en goed te keuren facturen. Deze lijst is echter onvolledig, daar zij alleen de facturen bevat die zijn geadresseerd aan de maatschappelijke zetel te Erembodegem. De boekhoudafdeling vraagt slechts tweemaal per jaar (eind juni en december) expliciet om een verklaring voor nog openstaande oude posten.

²⁵⁹ De VMM boekt werken in uitvoering om boekhoudtechnische redenen gedurende het boekjaar op een rekening met code 229 (werken van burgerlijke bouwkunde). Op het einde van het boekjaar boekt ze die over naar een rekening met code 27 (vaste activa in aanbouw). Deze omgekeerde overboeking leidt tot een verkeerde voorstelling in volume 7a van de toelichting bij de VOI-jaarrekening (detail van de materiële vaste activa).

²⁶⁰ In strijd met de artikelen 44 en 53 van het besluit van 21 mei 1997 van de Vlaamse Regering betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse openbare instellingen.

Jaarlijks stelt de boekhoudafdeling eindejaarsinstructies op. Zij communiceert die langs het intranet. Voor het boekjaar 2008 bevatten zij de instructie de facturen van 2008 tijdig aan de boekhoudafdeling ter betaling aan te bieden (vóór 26 januari 2009). Deze instructie garandeerde niet dat de facturen van de AOW tegen het jaareinde sneller doorstroomden naar de centrale boekhouding en nog in het boekjaar 2008 konden worden aangerekend.

3.10.8 Registratie van de investeringsfacturen in de afschrijvingsmodule

Het boekhoudpakket van de VMM bevat een module vaste activa. Per investering(sproject) maakt de VMM daarin een fiche op, waaraan zij alle facturen koppelt. Bij de definitieve oplevering vult zij de datum van ingebruikname in en sluit zij de fiche af. Daarna kan zij de fiche niet meer wijzigen en worden de afschrijvingen automatisch maandelijks berekend en geboekt. Een beperkte controle van de registratie van de investeringsfacturen in de module van de vaste activa leidde niet tot noemenswaardige opmerkingen. De VMM verwerft alle investeringen met kapitaalsubsidies.

3.10.9 Betalingen

De boekhoudafdeling in de maatschappelijke zetel te Erembodegem voert bij delegatiebesluit alle betalingen van goedgekeurde facturen uit. De boekhoudcel van de AOW ontvangt een kopie van de (wekelijkse) betalingsrun van de AOW-facturen. De vereiste functiescheiding is dus gerespecteerd.

De betalingen van de facturen van de AOW vinden veelal drie tot vier maanden na factuurdatum plaats, met een beperkte overschrijding van de vervaldag. Enkele facturen kennen echter een laattijdige betaling, pas na zes maanden. Ondanks die laattijdige betalingen bleven de verwijlinteresten voor de AOW in 2008 beperkt.

3.10.10 Conclusies

De procedures voor de boekhoudkundige verwerking van de aankoopfacturen van de AOW zijn verspreid over verscheidene, niet altijd geactualiseerde of formeel goedgekeurde, documenten en enkele deelprocedures zijn niet schriftelijk vastgelegd.

De AOW past een aantal procedures niet altijd strikt toe. Zo bemoeilijkt het niet altijd adresseren van de facturen aan de maatschappelijke zetel, de centrale opvolging. Soms past de AOW procedures strenger toe, zoals de delegatie voor de goedkeuring van de aankoopfacturen aan (C)DVP-verantwoordelijken en projectleiders.

De VMM boekt de aankoopfacturen van de AOW vaak met vertraging in haar bedrijfseconomische en budgettaire rekeningen, wat een juiste periodetoerekening op het jaareinde bemoeilijkt.

3.10.11 Aanbevelingen

- De VMM dient een geheel van schriftelijke, goedgekeurde procedures uit te werken en in alle afdelingen van de instelling strikt en uniform toe te passen.
- De VMM moet garanderen dat zij alle facturen van het boekjaar budgettair aanrekent in dat boekjaar. Zij moet adequate procedures uitwerken voor de bedrijfseconomische aanrekening van investeringen of kosten in het juiste boekjaar.

3.10.12 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 3 mei 2010 een aantal verbetertrajecten aangehaald:

- Zo zal de VMM de bestaande procedures en afspraken actualiseren, formaliseren en integreren in het nieuwe financieel systeem.
- De maatschappij zou ook de procedure voor de ontvangst en opvolging van de facturen intussen hebben bijgestuurd.
- Een bijhorend delegatiebesluit zou sinds de aanstelling van diensthoofden en experts vanaf 1 juli 2009 de delegatieregeling in de AOW toepassen zoals in de andere VMM-afdelingen.
- De boekhoudkundige registratie van de aankoopfacturen die toekomen bij de AOW zou worden versneld door de doorsturing van een scan naar de centrale boekhouding.

De minister stelde evenwel dat het niet evident was op het jaareinde ook alle werken die niet in hetzelfde boekjaar gefactureerd worden, als nog te ontvangen facturen te registreren. Hij achtte het maar mogelijk inkomende facturen tot begin februari mee op te nemen.

3.11 Fonds Stationsomgevingen: oneigenlijk gebruik van het intern verzelfstandigd agentschap

Het Fonds Stationsomgevingen werd opgericht in 2007 om de infrastructurele kosten van de herinrichting van stationsomgevingen te dragen, meer bepaald het investeringsaandeel van de VVM - De Lijn in de projecten. Uit de huidige werking blijkt dat het fonds louter als tussenpersoon fungeert om dat VVM-aandeel te financieren met middelen uit de algemene uitgavenbegroting. Het huidige IVA voldoet in elk geval niet aan de cumulatieve voorwaarden voor verzelfstandiging uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

3.11.1 Oprichting van het fonds

Het Fonds Stationsomgevingen werd opgericht bij decreet van 29 juni 2007 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2007. Het kreeg als opdracht de infrastructurele kosten van de herinrichting van stationsomgevingen te dragen. Daaronder verstond de decreetgever zowel studiekosten en eventuele onteigeningskosten, als kosten van de effectieve uitvoering. Hoewel dat niet echt tot uiting komt in de tekst van de decreetartikelen, blijkt uit de memorie van toelichting dat de financiële tegemoetkoming alleen betrekking heeft op het investeringsaandeel van de VVM - De Lijn in de projecten.

3.11.2 Vragen bij de verzelfstandiging

Naar aanleiding van zijn onderzoek van het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2007, heeft het Rekenhof op 22 mei 2007 al opgemerkt dat het niet duidelijk was of dit IVA met rechtspersoonlijkheid voldeed aan de cumulatieve voorwaarden voor verzelfstandiging uit artikel 4, §2, van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Deze voorwaarden zijn:

- het verzelfstandigde agentschap moet een voldoende massa uitvoeringstaken hebben;
- de producten of diensten die het verzelfstandigde agentschap moet leveren, moeten meetbaar zijn;
- er moet een reële mogelijkheid bestaan tot aansturing van het verzelfstandigde agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit;
- de informatierelatie moet reël kunnen worden ingevuld.

Als deze voorwaarden niet vervuld zijn, moeten de departementen de taken op zich nemen.

Het Rekenhof stelde op 22 mei 2007 bovendien dat evenmin bleek of de oprichting gepaard ging met een afweging van de voor- en nadelen van het verlenen van rechtspersoonlijkheid. Artikel 10, §3, van het kaderdecreet schrijft een dergelijke afweging voor.

Ook de SERV heeft zich bij de oprichting van het Fonds Stationsomgevingen de bedenking gemaakt dat hij zich wel achter de doelstelling van het programma voor de stationsomgevingen kon scharen, maar dat de daarvoor ontworpen structuur in vergelijking met de gebruikelijke budgettaire regels, onvoldoende gemotiveerd was. Bovendien stelde de SERV dat voor de investeringen in het gemeenschappelijk vervoer uiteenlopende structuren werden opgericht (Lijninvest, Lijninvest-BAM, IVA Stationsomgevingen). Dat heeft de financieringsformules erg divers gemaakt.

3.11.3 VVM als enige begunstigde

De boekhouding over het jaar 2008 van het Fonds Stationsomgevingen bevatte voor het eerst sinds de oprichting van het fonds in 2007, een aantal concrete transacties. Het gaat om drie dotaties aan de VVM (De Lijn) voor een totaal bedrag van ongeveer vier miljoen EUR voor investeringen door de VVM in de stationsomgevingen van Roeselare, Gent en Aalst. Ook in 2009 verrichtte het fonds alleen betalingen aan de VVM, zo blijkt uit de boekhouding van de eerste drie kwartalen van 2009. Ook deze betalingen geschieden in het kader van de dossiers voor de stationsomgevingen van Roeselare, Gent en Aalst. De VVM zou ook in de toekomst de enige begunstigde blijven van de investeringsdotaties die het fonds verleent.

3.11.4 VVM als dossierbeheerder

De samenstelling, opvolging en afhandeling van de dossiers berusten bovendien voor het grootste deel bij de VVM. De taken van het departement MOW, waarin het fonds is ingebed, beperken zich in de praktijk tot het nazicht van het programma van het fonds, dat eigenlijk vooral door de VVM wordt vastgesteld, en de controle op en verwerking van de bestekken, aanbestedingen en facturen die de VVM indient. Ten slotte zorgt het departement voor de vastleggingen en betalingen van de vorderingen die de VVM indient.

De facto ontvangt de VVM dus investeringsdotaties uit de algemene uitgavenbegroting en vervult het Fonds Stationsomgevingen louter de functie van tussenpersoon. Deze werkwijze doet afbreuk aan de transparantie van de financiële stromen van de algemene uitgavenbegroting naar de VVM. Zij zorgt bovendien voor overbodige administratieve belasting.

Uit de huidige werking van het Fonds blijkt ook dat het statuut van IVA voor dit fonds niet echt strookt met de criteria die het kaderdecreet bestuurlijk beleid daarvoor stelt. Het fonds oefent geen taken van beleidsuitvoering uit, overeenkomstig artikel 4, §2, van het kaderdecreet, maar verschaft alleen financiële middelen, die het op zijn beurt heeft ontvangen langs dotaties uit de algemene uitgavenbegroting. Er is dus geen sprake van *een voldoende massa* uitvoeringstaken. Bovendien bleef het aantal gefinancierde projecten tot op heden beperkt. Ook de overige criteria, de reële mogelijkheid tot aansturing van het verzelfstandigde agentschap op grond van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit, en de reële invulbare informatierelatie, van artikel 4, §2, van het kaderdecreet, blijken in de praktijk niet echt op het IVA Fonds Stationsomgevingen toepasbaar.

3.11.5 Conclusie

Ruim twee jaar na de oprichting van het Fonds Stationsomgevingen is het nog steeds niet duidelijk waarom de financiering van het aandeel van de VVM in de projecten voor de herinrichting van stationsomgevingen langs dit IVA met rechtspersoonlijkheid moet verlopen. Uit de huidige werking blijkt dat het fonds louter als tussenpersoon fungeert om het aandeel van de VVM – De Lijn in de stationsomgevingsprojecten te financieren met middelen uit de algemene uitgavenbegroting . Het huidige IVA voldoet in elk geval niet aan de cumulatieve voorwaarden voor verzelfstandiging uit het kaderdecreet bestuurlijk beleid.

4 Visumcontrole door het Rekenhof

4.1 Controlemethodiek

Het Rekenhof oefent een wettigheidscontrole uit op de openbare uitgaven en ontvangsten, onder meer middels het voorafgaand visum op de uitgavenordonnanties²⁶¹) en de controle van de vastleggingen. Het Rekenhof werkt met een operationeel risicomodel (ORM) om de basisallocaties te selecteren die het grondig controleert aan de hand van checklisten voor overheidsopdrachten, subsidies en diverse uitgaven. Het is de bedoeling op die manier gedurende een meerjarige controlecyclus de totaliteit van de basisallocaties af te dekken.

Het Rekenhof gaat bij de controle uit van de volgende onderzoeksvragen:

- wettelijkheid: worden de wettelijke, reglementaire en contractuele beschikkingen die op de uitgave betrekking hebben, in acht genomen?
- werkelijkheid: is het bestaan van de verbintenis of de schuldverdring met voldoende documenten gestaafd en worden enkel de werkelijk verschuldigde bedragen op het juiste moment aan de schuldeiser uitbetaald?
- regelmatigheid: is de uitgave door de bevoegde instanties goedgekeurd en volgens de juiste procedures tot stand gekomen en is ze op een correcte wijze aangerekend?

Het Rekenhof noteert de onregelmatigheden, onvolledigheden en verbeteringen met het oog op een globale, periodieke rapportering in een controleverslag per beleidsdomein. Dat controleverslag bevat enkele aanbevelingen ter versterking van de interne controle op de begrotingsuitgaven.

Van januari tot december 2008 heeft het Rekenhof de ordonnanceringen en bijhorende vastleggingen van diverse uitgaven op de door het ORM geselecteerde basisallocaties aan een grondige controle onderworpen. Alle andere ordonnanceringen werden aan een summiere controle onderworpen. Bijkomend werd een grondige controle uitgevoerd op kredietvastleggingen voor overheidsopdrachten van minstens 300.000 EUR.

In 2009 heeft het Rekenhof per beleidsdomein de controleresultaten van de voornoemde periode samengevat. Het heeft de controleverslagen

²⁶¹ Geen enkele uitgave mag worden vereffend zonder het visum van het Rekenhof, dat de naleving van de reglementering verifieert vooraleer het zijn visum verleent. Om de vereffening ervan te bespoedigen, zijn tal van recurrente uitgaven, zoals de personeelsuitgaven, vrijgesteld van het voorafgaand visum. De wettigheid en regelmatigheid van die uitgaven controleert het Rekenhof dan a posteriori.

bezorgd aan de leidend ambtenaren en in een tweede fase aan de bevoegde ministers.

De onderstaande paragrafen vatten per beleidsdomein de rapportering op hoofdlijnen samen.

4.2 Resultaten van de controle 2008

4.2.1 Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid en de ministeriële kabinetten

De betalingsbundels waren goed gedocumenteerd en ontbrekende verantwoordingsstukken werden op verzoek van het Rekenhof onmiddellijk voorgelegd. De administratie dient de wet op de overheidsopdrachten strikt na te leven, zoals de mededinging en het principe van de borgtocht. Daarnaast dient zij de uitvoering van de opdracht correct te controleren en alle contractuele bepalingen na te leven. Ook dient de administratie toe te zien op de juiste kwalificatie van de opdracht. Bij het uitkeren van de saldo's van de subsidies kan de interne controle verder worden geoptimaliseerd, in het bijzonder dient te worden toegezien op de naleving van de reserveringsregels.

De resultaten werden op 19 mei 2009 voor commentaar toegezonden aan de waarnemend secretaris-generaal van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid. In haar antwoord van 24 juni 2009 erkende de administratie de vaststellingen van het Rekenhof en onderschreef ze de conclusies en aanbevelingen. Er werden structurele maatregelen genomen, zoals de oprichting van een kenniscel overheidsopdrachten die de diensten bijstaat en adviseert bij de administratieve afhandeling van hun dossiers. Ook op het vlak van vorming en opleiding zijn initiatieven genomen. Er werd een gespecialiseerde opleiding georganiseerd, gericht op het type dossiers overheidsopdrachten waarmee de personeelsleden het meest worden geconfronteerd. Het thema overheidsopdrachten zou systematisch deel uitmaken van het vormingspakket van nieuwe personeelsleden. Tot slot wees de secretaris-generaal erop dat de opmerking over de dringende dossiers vooral berust op een misverstand, dat is te wijten aan de materiële vorm waarop de dossiers ter visering aan het Rekenhof worden voorgelegd. Corrigerende maatregelen werden genomen.

Op 18 augustus 2009 heeft het Rekenhof alle ministers van de Vlaamse Regering aangeschreven. De minister-president heeft op 11 september 2009 geantwoord dat hij zich aansluit bij het antwoord van de secretaris-generaal.

4.2.2 Bestuurszaken

Het verslag van het Rekenhof aan de agentschappen en aan het departement van het beleidsdomein Bestuurszaken bevatte geen opmerkingen. De ordonnanceringen op de basisallocaties die werden geselecteerd

teerd voor grondige controle, meer bepaald de apparaatskredieten van het beleidsdomein Bestuurszaken, zijn namelijk nagenoeg allemaal langs de betaalwijze *vereffenaar kort* verlopen. Die uitgaven zijn niet aan het voorafgaand visum van het Rekenhof onderworpen, maar aan een a-posteriori controle, uitgewerkt door het agentschap Centrale Accounting.

Het controleverslag werd op 19 mei 2009 voor commentaar voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Bestuurszaken, aan de administrateur-generaal van het Agentschap voor Facilitair Management, aan de administrateur-generaal van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur en aan de administrateur-generaal van het Agentschap voor Overheidspersoneel. In zijn brief van 15 juni 2009 heeft het departement toelichting gegeven bij de vormelijke gebreken die het Rekenhof bij het begrotingskenmerk van twee ordonnanties had vastgesteld.

Het Rekenhof heeft het verslag op 28 juli 2009 bezorgd aan de Vlaamse minister van Bestuurszaken.

4.2.3 Financiën en Begroting

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de administratie niet altijd voldoende aandacht besteedt aan de opmerkingen van de controleurs van de vastleggingen. Ze blijft laattijdig en onvolledig vastleggen na bestelling. Ordonnanceren op diverse vastleggingen leidt tot een ondoorzichtige boekhouding. Het Rekenhof wees er ook op dat het niet toelaatbaar is diensten voorafgaand aan de verplichte ministeriële goedkeuring uit te voeren. De prestatiestaten in het kader van het ICT-raamcontract dienen accuraat te zijn en een duidelijke band aan te tonen met de werkaanvraag en uitvoeringsdatum. De doorlooptijd van de betalingen dient beter in de hand te worden gehouden. Een omzendbrief kan dat ondersteunen. Ook is het nodig de knowhow over de wetgeving inzake overheidsopdrachten op peil te houden en de interne controle degelijk uit te bouwen.

Op 19 mei 2009 bezorgde het Rekenhof zijn controleverslag aan de secretaris-generaal van het departement Bestuurszaken, aan de administrateur-generaal van het IVA Centrale Accounting en aan de waarnemend administrateur-generaal van het IVA Vlabel. In een gezamenlijk antwoord van 18 juni 2009 reageerden zij als volgt:

- De administratie werkt constructief mee met de controles ter plaatse van het Rekenhof.
- Het registratiesysteem van EDS dat geldt als basis van de prestatiestaten, blijft falen en een directe oplossing is nog niet gevonden. Het is niet normaal dat er geen afdoende systeem is uitgewerkt waarmee de correcte prestatiestaten tijdig kunnen worden gefactureerd en betaald.
- De drie voormelde verantwoordelijke ambtenaren verwerken nu zelf hun vastleggingen en volgen de facturen op. Het lukt nog niet de werkaanvragen altijd duidelijk in te delen bij de projecten gekoppeld

aan specifieke vastleggingen, waardoor werkaanvragen op diverse vastleggingen worden aangerekend.

Op 20 april 2010 heeft het Rekenhof de Vlaamse minister van Financiën en Begroting aangeschreven, die geen gebruik heeft gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

4.2.4 Internationaal Vlaanderen

De administratie verstrekt vlug en bereidwillig alle ontbrekende stukken of bijkomende informatie. Het Rekenhof heeft er wel op gewezen dat zij de verantwoording van de subsidies in het kader van permanente communicatiecampagnes rond de Europese Unie met de nodige zorgvuldigheid dient te controleren.

Het controleverslag werd op 7 april 2009 voor commentaar voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Internationaal Vlaanderen en aan de administrateur-generaal bij het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking. Wat betreft de opmerking over de aanrekening van voornoemde subsidies, verwees de secretaris-generaal in zijn antwoord van 30 april 2009 naar het ontwerp van overeenkomst op basis waarvan in 2009 de dossiers zouden worden aangerekend. De aanbeveling over de verantwoording van de subsidies heeft het Rekenhof op vraag van de secretaris-generaal meer geduid. Voor het overige was de secretaris-generaal het eens met de opmerkingen van het Rekenhof. Het agentschap maakte geen gebruik van de tegensprekelijke procedure.

Het Rekenhof heeft het verslag op 30 juni 2009 bezorgd aan de minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlands Beleid, die op 5 augustus 2009 liet weten dat hij zich aansluit bij het standpunt en het antwoord van de secretaris-generaal van het departement.

4.2.5 Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie

De samenwerking met de dossierbehandelaars van de administratie verloopt vlot. De administratie verwerkt de opmerkingen van de Inspectie van Financiën en de controleurs van de vastleggingen vooraleer de dossiers over te zenden aan het Rekenhof. De tekortkomingen die het Rekenhof heeft vastgesteld, konden in onderling overleg met de dossierbehandelaars worden opgelost, zonder dat daarvoor steeds schriftelijke communicatie noodzakelijk was. Ontbrekende verantwoordingsstukken werden voorgelegd. Het Rekenhof acht het wel raadzaam dat de administratie voldoende zorg besteedt aan de samenstelling van de verantwoordingsdossiers.

Het controleverslag werd op 16 juni 2009 voor commentaar voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie en aan de administrateur-generaal van het

Agentschap Economie. Zij maakten geen gebruik van de tegensprekelijke procedure.

Het Rekenhof heeft het verslag op 25 augustus 2009 bezorgd aan de Vlaamse minister van Economie en aan de Vlaamse minister van Innovatie, die geen gebruik hebben gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

4.2.6 Onderwijs en Vorming

Het Rekenhof heeft in de visumdossiers slechts een beperkt aantal tekortkomingen vastgesteld. Het acht het wel raadzaam dat de administratie erover waakt dat de vereiste verklaringen of vermeldingen worden aangebracht op de verantwoordingsstukken.

Het controleverslag werd op 26 mei 2009 voor commentaar voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijsdiensten, de waarnemend administrateur-generaal van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen en de administrateur-generaal van het Agentschap voor Onderwijscommunicatie. Op 3 juni 2009 deelde de secretaris-generaal mee dat de interne controleactoren op de financiële dienst in kennis werden gesteld van de opmerkingen van het Rekenhof. In de financiële dienst zal, in het kader van de opbouw van een interne kwaliteitscontrole, jaarlijks een eigen steekproefsgewijze controle worden opgezet.

Het Rekenhof heeft het verslag op 18 augustus 2009 bezorgd aan de Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming, die geen gebruik heeft gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

4.2.7 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Het Rekenhof stelde vast dat de administratie niet altijd voldoende aandacht besteedt aan de aanwezigheid van de vereiste verantwoordingsstukken of de ingediende stukken niet altijd aan een grondige controle onderwerpt. De administratie dient de kwaliteit van de interne controle verder uit te bouwen. Op basis van intern uitgewerkte processen en procedures dienen eventuele tekortkomingen, ontoereikende verantwoording, misbruiken en onnauwkeurigheden tijdig te worden gedetecteerd en rechtgezet. De administratie dient de uitgaven met de nodige zorgvuldigheid te controleren en goed te keuren, opdat de rechtmatigheid, rechtszekerheid en wettigheid worden verzekerd. De effectieve toepassing van de vastgelegde controles dient op regelmatige tijdstippen het voorwerp uit te maken van monitoring en evaluatie.

Het controleverslag werd op 21 april 2009 voor commentaar voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en aan de administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid. Zij legden hun gezamenlijk antwoord over op 25 mei 2009. De administratie betwistte de controleresultaten

niet. Zij is van oordeel dat het merendeel van de tekortkomingen eerder het gevolg is van onvolkomenheden bij de op- of samenstelling van het dossier en zou aan de dossierbehandelaars daarvoor de nodige aandacht vragen. Een aantal tekortkomingen zijn het gevolg van onvoldoende kennis van de wetgevingen betreffende de overheidsopdrachten en de rijkscomptabiliteit. Het departement zou initiatiecursussen organiseren om dat te verhelpen, maar wees ook op de complexiteit van de overheidsopdrachtenwetgeving, met het risico op fouten. Het verslag werd op voornoemde datum ook ter informatie toegezonden aan de administrateur-generaal van het Agentschap Jongerenwelzijn en aan de waarnemend administrateur-generaal van de Inspectie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, maar het verslag bevatte geen opmerkingen over de visumuitgaven van die agentschappen.

Het verslag werd op 7 juli 2009 bezorgd aan de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, die geen gebruik heeft gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

4.2.8 Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Het Rekenhof stelde vast dat de administratie niet altijd voldoende aandacht besteedt aan de aanwezigheid van verantwoordingsstukken en de ingediende stukken niet altijd aan een grondige controle onderwerpt. De administratie dient de kwaliteit van de interne controle verder uit te bouwen. Op basis van intern uitgewerkte processen en procedures dienen eventuele tekortkomingen, ontoereikende verantwoording, misbruiken en onnauwkeurigheden tijdig te worden gedetecteerd en rechtgezet. De administratie dient de uitgaven met de nodige zorgvuldigheid te controleren en goed te keuren, opdat de rechtmatigheid, rechtszekerheid en wettigheid worden verzekerd. De effectieve toepassing van de vastgelegde controles dient op regelmatige tijdstippen het voorwerp uit te maken van een monitoring en evaluatie.

Het controleverslag werd op 7 april 2009 voor commentaar voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, aan de administrateur-generaal van het agentschap Kunsten en Erfgoed en aan de waarnemend administrateur-generaal van het agentschap Sociaal Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen. Aan gezien het verslag uitsluitend opmerkingen bevatte over de visumuitgaven van het departement, hebben beide agentschappen niet gereageerd. In zijn antwoord van 8 mei 2009 weerlegde het departement deesignaleerde tekortkomingen niet. Wat betreft de opmerkingen over twee voor grondige controle geselecteerde basisallocaties (programma HA, basisallocatie 1289 B en programma HC, basisallocatie 1236 B), heeft het departement de administratieve werkwijze en de dossierbehandeling nader toegelicht. Ook werd meegedeeld welke acties werden ondernomen ingevolge de opmerkingen. De leidend ambtenaar bracht het dalend aantal geformuleerde opmerkingen in vergelijking met de vorige controleverslagen in verband met de maatregelen die werden genomen om tegemoet te komen aan de eerdere aanbevelingen van het Rekenhof. In 2008 werden een aantal opleidingen georganiseerd. Bovendien werd een interne werkgroep opgericht die de diverse subsidie-

besluiten heeft geëvalueerd en een aantal sjablonen heeft opgemaakt die door alle personeelsleden van de entiteit kunnen worden gebruikt. De procedure inzake de opvolging van de tekortkomingen blijft behouden en de vereffeningsdossiers moeten een bewijs van de uitgevoerde controle blijven bevatten. Het departement stelde dat de controleresultaten over 2008 vooral wijzen op de noodzaak om de al genomen initiatieven op geregelde tijdstippen te herhalen, waartoe het zich opnieuw heeft geëngageerd.

Op 16 juni 2009 bezorgde het Rekenhof het verslag aan de minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Media, als ook aan de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd en Sport. Zij stuurden op respectievelijk 12 juli 2009 en 6 juli 2009 een reactie. In beide antwoorden werd meegedeeld dat de engagementen die door de secretaris-generaal werden geformuleerd om een blijvende zorgvuldige aanpak bij de behandeling van financiële dossiers te verzekeren, worden onderschreven.

4.2.9 Werk en Sociale Economie

De samenwerking met de dossierbehandelaars van de administratie verloopt vlot. De administratie verwerkt de opmerkingen van de Inspectie van Financiën en de controleurs van de vastleggingen vooraleer de dossiers over te zenden aan het Rekenhof. De tekortkomingen die het Rekenhof heeft vastgesteld, konden in onderling overleg met de dossierbehandelaar snel en efficiënt worden opgelost. Ontbrekende verantwoordingsstukken werden steeds voorgelegd. Het Rekenhof acht het wel raadzaam dat de administratie voldoende zorg besteedt aan de samenstelling van de verantwoordingsdossiers.

Het controleverslag werd op 16 juni 2009 voor commentaar voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Werk en Sociale Economie en aan de administrateur-generaal van het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie. De administratie heeft geen gebruik gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

Het Rekenhof heeft het verslag op 25 augustus 2009 bezorgd aan de Vlaamse minister van Sociale Economie en de Vlaamse minister van Werk, die geen gebruik hebben gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

4.2.10 Landbouw en Visserij

Het Rekenhof heeft in de visumdossiers een beperkt aantal fouten of onregelmatigheden vastgesteld. Het acht het wel raadzaam dat de administratie meer zorg besteedt aan de documentatie van de verantwoordingsdossiers, meer bepaald aan de stukken en de vermeldingen waaruit haar controleverrichtingen moeten blijken. Verder beveelt het Rekenhof aan dat er nauwlettender wordt toegezien op de naleving van de contractuele bepalingen inzake overheidsopdrachten. Met het oog op de gelijke behandeling van de begunstigden verdient het aanbeveling dat

ook inzake niet-gereguleerde subsidies altijd wordt uitgegaan van objectieve criteria voor de beoordeling van de aanvragen en de vaststelling van de subsidiëeringsmodaliteiten.

Het controleverslag werd op 31 maart 2009 voor commentaar voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Landbouw en Visserij. Het werd ter informatie ook bezorgd aan de administrateur-generaal van het agentschap voor Landbouw en Visserij en de administrateur-generaal van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek maar het verslag bevatte geen opmerkingen over de visumuitgaven van deze agentschappen. De secretaris-generaal deelde op 28 april 2009 mee dat in de toekomst rekening zou worden gehouden met de geformuleerde opmerkingen en aanbevelingen. Zo werd in de tweede helft van 2008 een specifiek op leveringen en diensten gerichte maatopleiding overheidsopdrachten georganiseerd, die werd gevolgd door het merendeel van de personeelsleden die bij de behandeling van overheidsopdrachten zijn betrokken.

Het Rekenhof heeft het verslag op 26 mei 2009 bezorgd aan de minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid, die geen gebruik heeft gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

4.2.11 Leefmilieu, Natuur en Energie

Het Rekenhof heeft diverse inbreuken vastgesteld op de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de overheidsopdrachten. De voorgelegde verantwoordingsdossiers, zowel inzake overheidsopdrachten als subsidies, waren meermaals onvolledig. Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat de administratie:

- beter toeziet op de naleving van de regels voor overheidsopdrachten, inclusief de procedurevoorschriften en formaliteiten met betrekking tot de gunning, de uitvoering en de oplevering van de opdrachten;
- meer zorg besteedt aan de samenstelling van de verantwoordingsdossiers.

Het controleverslag werd op 15 april 2009 voor commentaar voorgelegd aan de administratie. De secretaris-generaal van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie deelde in zijn antwoord van 8 mei 2009 mee dat de afdelingshoofden van het departement op de hoogte werden gebracht van de aanbevelingen van het Rekenhof. Hij vroeg enkele vergisningen in begrotingsartikels te corrigeren. In zijn antwoord van 5 mei 2009 wees de administrateur-generaal van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek erop dat voor de aankoop van een dienstvoertuig wel degelijk mededinging was georganiseerd door verschillende garages of leasingmaatschappijen aan te schrijven en dat de administratie, verantwoordelijk voor de aankoop van wagens, had verzekerd dat de omzendbrief van 23 juni 2004 was gevolgd. De administrateur-generaal van het Agentschap voor Natuur en Bos wees er in haar brief van 14 mei 2009 op dat alle ontbrekende verantwoordingsstukken op verzoek van het Rekenhof aan de ordonnanceringsdossiers werden toegevoegd. Verder

merkte zij op dat de opmerkingen over de vorm van de ordonnanceringsdateren van de periode eind 2007-begin 2008 en kunnen worden beschouwd als opstartproblemen, aangezien toen de nieuwe structuur bij het agentschap werd ingevoerd. Ten slotte deelde zij mee dat binnen het ANB strikt gevolg zal worden gegeven aan de aanbevelingen van het Rekenhof en vermeldde zij concrete maatregelen die al werden genomen. De administrateur-generaal van het Vlaams Energieagentschap deelde op 24 april 2009 mee dat hij kennis heeft genomen van de aanbevelingen van het Rekenhof en dat zijn agentschap bij het indienen van de ordonnanceringsdossiers extra aandacht zal schenken aan de naleving van de regels betreffende de overheidsopdrachten en aan de samenstelling van de verantwoordingsdossiers.

Op 23 juni 2009 werd het verslag bezorgd aan de Vlaamse minister van Energie, Leefmilieu en Natuur, die geen gebruik heeft gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

4.2.12 Mobiliteit en Openbare Werken

Het Rekenhof heeft weinig fouten of onregelmatigheden vastgesteld. Ten opzichte van voorgaande jaren is er opnieuw een verbetering van de dossiers vastgesteld. De boekhouding spant zich in om de kwaliteit van de dossiers op een hoog niveau te houden. Het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust moet bij overheidsopdrachten wel nauwgezet blijven toezien op de naleving van de algemene aannemingsvoorwaarden. Specifiek wordt verwezen naar de regelgeving betreffende de toepassing van boeteclausules. Met het oog op het vermijden van verwijlresten verdient het aanbeveling de nodige maatregelen te treffen voor een betere opvolging van de betaalstatus van de dossiers.

Het controleverslag werd op 15 juli 2009 voor commentaar voorgelegd aan de secretaris-generaal van het departement Mobiliteit en Openbare Werken, aan de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer en aan de administrateur-generaal van het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust. De agentschappen hadden geen opmerkingen bij het verslag. De secretaris-generaal deelde in zijn antwoord mee akkoord te gaan met de opmerking over de inhouding van boetes. Er zou worden op toegezien dat de regelgeving correct wordt toegepast. De niet-aangerekende boetes werden zoals gebruikelijk op de eerstvolgende factuur van de betrokken leverancier afgehouden. Hij beaamde dat nog steeds een aanzienlijk bedrag aan verwijlresten wordt betaald. Alle verantwoordelijke leidend ambtenaren van het beleidsdomein MOW zijn zeer begaan met deze problematiek. Zo heeft het managementcomité van het ministerie MOW al op 13 maart 2007 beslist dat er maandelijks zou worden gerapporteerd over de evolutie van de verwijlresten. Op basis van deze rapporten volgt elke entiteit de evolutie nauwgezet op in hun respectievelijke directiecomités. Die systematische opvolging is voor alle betrokken afdelingshoofden een aansporing om permanent de genomen maatregelen te bewaken en eventueel bij te sturen. Het departement was verheugd dat het Rekenhof een gestage verbetering van de kwaliteit van de betalingsdossiers bevestigt. Samen met alle afdelingen van het beleidsdomein MOW doet de afdeling Begro-

ting en Boekhouding al enkele jaren bijzondere inspanningen om de kwaliteit van de inkomende en de uitgaande dossiers te verhogen, dit door middel van infosessies, opleidingen, publicaties via het internet en mondelinge en schriftelijke toelichtingen bij individuele dossiers.

Het Rekenhof heeft het verslag op 21 september 2009 bezorgd aan de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, die geen gebruik heeft gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

4.2.13 Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed

Het Rekenhof heeft in de visumdossiers een beperkt aantal fouten of onregelmatigheden vastgesteld. Het beveelt wel aan dat bij de opmaak van de begroting beter rekening wordt gehouden met de aangegane verbintenissen.

Op 24 maart 2009 bezorgde het Rekenhof zijn controleverslag aan de administratie. De secretaris-generaal van het departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed en de administrateur-generaal van het Agentschap Wonen – Vlaanderen hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hun commentaar op het verslag mee te delen. Het verslag aan de administratie bevatte geen opmerkingen voor het Agentschap RO - Vlaanderen en het Agentschap Inspectie RWO.

Het Rekenhof heeft het verslag op 19 mei 2009 bezorgd aan de Vlaamse minister van Ruimtelijke Ordening en de Vlaamse minister van Wonen, die geen gebruik hebben gemaakt van de tegensprekelijke procedure.

4.3 Aanbevelingen

In het algemeen dient de administratie:

- de kennis van de wetgevingen betreffende overheidsopdrachten verder uit te bouwen;
- meer zorg te besteden aan de volledigheid van de verantwoordingsbundels.

Een meer doorgedreven interne controle kan het aantal tekortkomingen beperken.

5 Kleine gereglementeerde subsidies

5.1 Controlemethodiek

Voor een aantal kleine gereglementeerde subsidies voert het Rekenhof een a-posterioriconrole uit op de betalingsdossiers. Het onderzoek behelst niet alleen de controle van de wettelijkheid, de werkelijkheid en de regelmatigheid van de uitgaven, maar ook de kwaliteit van de regelgeving en de controle door de administratie.

5.2 Subsidies voor de VZW's Huis van het Nederlands

5.2.1 Onderzoek

Voor de beleidsdomeinen Bestuurszaken en Onderwijs en Vorming heeft het Rekenhof de subsidies aan de VZW's Huis van het Nederlands onderzocht. Het heeft zijn controleverslag op 6 april 2010 aan de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand en aan de Vlaamse minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel bezorgd.

5.2.2 Subsidieregeling

De *Huizen van het Nederlands* werden in 2004 opgericht⁽²⁶²⁾ als dienstverlening voor anderstaligen die met het oog op sociale, professionele of educatieve redzaamheid Nederlands willen leren. De huizen moeten anderstaligen op een deskundige en neutrale wijze oriënteren naar het meest gepaste aanbod Nederlands tweede taal en zo bijdragen tot de integratie van anderstalige volwassenen en de inburgering van de anderstalige nieuwkomers.

De Vlaamse overheid erkent en subsidieert acht Huizen van het Nederlands: drie stedelijke (Antwerpen, Brussel en Gent) en vijf provinciale (een per Vlaamse provincie). De provinciaal georganiseerde huizen kunnen tot vijf erkende antennes⁽²⁶³⁾ oprichten in hun werkingsgebied en ook het Huis van het Nederlands Brussel kan een erkende antenne oprichten. Samen tellen ze meer dan dertig vestigingsplaatsen en een negentigtal personeelsleden.

²⁶² Decreet van 7 mei 2004 en het besluit van de Vlaamse Regering van 22 juli 2005 betreffende de Huizen van het Nederlands.

²⁶³ Vestigingsplaatsen buiten de hoofdvestigingsplaats.

De Huizen van het Nederlands zijn verenigingen zonder winstoogmerk. Hun bestuursorganen bestaan uit vertegenwoordigers van instellingen die in hun werkingsgebied liggen⁽²⁶⁴⁾.

Het budget voor de subsidies aan de Huizen van het Nederlands bedroeg voor 2008 en 2009 respectievelijk 4,164 en 4,266 miljoen EUR⁽²⁶⁵⁾. Daarvan kende de Vlaamse Regering respectievelijk 3,924 en 4,026 miljoen EUR toe. Sinds 2008 ontvangen de huizen in het kader van de Vlaamse wooncode ook facultatieve toelagen ter financiering van hun bijkomende inspanningen naargelang hun aantal intakes en opvolgingsacties⁽²⁶⁶⁾. Zij bedroegen voor 2008 en 2009 telkens 240.000 EUR.

Het globale krediet van 3.924.000 EUR voor 2008 hield een aantal forfaitaire bedragen en een variabel te verdelen bedrag in. Het forfaitaire gedeelte bestond in een bedrag van 50.000 EUR per Huis van het Nederlands en 12.500 EUR per erkende antenne. Na aftrek van de forfaitaire bedragen, werd het resterende variabele kredietgedeelte verdeeld over de acht huizen op grond van het aantal geregistreerde cursisten in het geautomatiseerd registratiesysteem tijdens de voorafgaande referteperiode⁽²⁶⁷⁾. Het Huis van het Nederlands Brussel ontvangt daarbij ten minste 15 % van het variabele gedeelte.

De uitbetaling van de subsidie verloopt langs vier schijven van telkens 25%⁽²⁶⁸⁾. De schijven zijn onderworpen aan het voorafgaand visum van het Rekenhof. Uit gesprekken met de administratie bleek dat dit mechanisme de huizen, vooral in het begin van het lopende werkjaar, verplicht een groot deel van hun werking voor te financieren. Dat noopt ze tot de aanleg van grote reserves tegen liquiditeitsproblemen.

5.2.3 Controleresultaten

De subsidie aan de Huizen van het Nederlands valt onder twee beleidsdomeinen. Enerzijds handelt het agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen de subsidies administratief af⁽²⁶⁹⁾, anderzijds stuurt de Vlaamse minister van Inburgering⁽²⁷⁰⁾ de huizen aan.

²⁶⁴ Centra voor basiseducatie, centra voor volwassenenonderwijs, universitaire talencentra, onthaalbureaus, centra voor beroepsopleiding van de VDAB, Syntra-opleidingsplaatsen en lokale overheden.

²⁶⁵ Basisallocatie FH3302D, *subsidies aan de VZW's "Huis van het Nederlands"*.

²⁶⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2008 tot wijziging van de besluiten van 22 juli 2005 betreffende de Huizen van het Nederlands en van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode.

²⁶⁷ Van 1 oktober van het jaar n-2 tot en met 30 september van het jaar n-1. Het gaat hierbij zowel om eerste aanmeldingen als om heraanmeldingen, waarbij een nieuwe doorverwijzing nodig is.

²⁶⁸ Op 1 april, 1 augustus en 1 december van het lopende werkjaar en op 1 mei van het volgende werkjaar, na indiening van het verantwoordingsdossier.

²⁶⁹ De kredieten staan ook in de begroting onder het beleidsdomein Onderwijs en Vorming.

²⁷⁰ Hij is ook de ordonnancerende minister.

In 2009 heeft het agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen een analyse doen maken van het financieringssysteem van de Huizen van het Nederlands⁽²⁷¹⁾. Uit deze studie bleek dat het huidige financieringsmechanisme, behalve een aantal sterke punten⁽²⁷²⁾, op enkele vlakken tekortschoot:

- De verspreiding over twee beleidsdomeinen⁽²⁷³⁾.
- De gesloten enveloppe brengt met zich dat een toelagestijging voor een huis dankzij een toename van het aantal intakes, ten koste gaat van de toelagen van de andere huizen⁽²⁷⁴⁾. Een huis dat in zijn groei geen gelijke tred houdt met de andere huizen, zal zijn subsidie dus zien dalen. Dit bemoeilijkt een strategie op lange termijn, aangezien de huizen geen zicht hebben op de stijging van de aantallen intakes in de andere huizen.
- Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de verschillen in de kostenstructuur van de provinciale en de stedelijke Huizen van het Nederlands. Zo hebben de stedelijke huizen hogere huisvestings-, energie- en waterkosten, terwijl de provinciale huizen hogere transport- en telefoniekosten hebben⁽²⁷⁵⁾.
- De Huizen van het Nederlands moeten grote reserves aanleggen om hun werking voor te financieren.

Uit de gesprekken met de administratie bleek een gebrek aan inhoudelijke controle op de subsidiëring:

- Een deel van 2008 was geen enkele medewerker voltijds met een dergelijke controle belast⁽²⁷⁶⁾. Sinds begin 2009 volgt één fulltime medewerker de subsidiestroom.
- De Huizen van het Nederlands ontvangen niet alleen subsidies van de Vlaamse Regering, maar ook van het Europees Sociaal Fonds (ESF) en van de steden. Aangezien Onderwijs geen inzage heeft in de jaarrekeningen en balansen van de Huizen van het Nederlands, heeft het geen zicht op deze bijkomende subsidiestromen en kan het niet controleren op eventuele dubbele subsidiëring.

²⁷¹ AHOVOS – Studieopdracht: *Analyse van het financieringssysteem van de Huizen van het Nederlands*. Eindrapport, 30 juni 2009.

²⁷² De outputgerichtheid (verband subsidiebedrag - aantal intakes), de bestedingsvrijheid, de onmogelijkheid van kredietoverschrijding en de consideratie voor het aantal vestigingen per Huis.

²⁷³ Dat bemoeilijkt de communicatie, informatieverstrekking en onderlinge rapportering, maar biedt wel het voordeel dat de materie vanuit twee verschillende invalshoeken wordt benaderd.

²⁷⁴ Een stijging van de intakes kan immers het begrotingsbudget niet doen groeien.

²⁷⁵ De reglementering houdt geen rekening met de patrimoniale bezittingen van de huizen. Een huis dat kosteloos een gebouw ter beschikking krijgt, is dus bevoordeeld tegenover de andere.

²⁷⁶ Één boekhoudkundig medewerker werkte deeltijds aan de uitbetaling van de subsidieschijven.

- De Huizen van het Nederlands leveren gegevens aan die zij uit de Kruispuntbank Inburgering halen, zoals het aantal intakes. Zij brengen deze gegevens echter zelf in de Kruispuntbank in en de administratie kan niet nagaan of zij stroken met de werkelijkheid. Ook een controle op de gehanteerde invoerprocessen is onbestaand.

Bij zijn grondige controle van de betalingsdossiers voor 2008 en 2009 deed het Rekenhof de volgende vaststellingen:

- De administratie heeft geen schriftelijke procedure opgesteld voor de behandeling van de subsidies voor de Huizen van het Nederlands⁽²⁷⁷⁾.
- De administratie waakt er niet over dat de controleur niet ook tussenbeide is gekomen in de subsidiebehandeling of -beslissing. Aangezien slechts één persoon belast is met de controle van de Huizen van het Nederlands, houdt dat een reëel risico in.
- De Huizen van het Nederlands hebben regelmatig uitstel gekregen voor de aanlevering van gegevens⁽²⁷⁸⁾.
- Uit de betalingsdossiers blijkt dat de administratie de staving- en verantwoordingsstukken in de mate van het mogelijke heeft doorgenomen en gecontroleerd, maar zij beschikt niet over de mogelijkheid de intakegegevens ten gronde te controleren. De controle blijkt ook uit de briefwisseling tussen de huizen en de administratie Onderwijs en Vorming.
- De administratie leefde de uitbetalingsmodaliteiten na en betaalde aan de juiste begunstigen.

5.2.4 Conclusies

De controle op de subsidiëring van de Huizen van het Nederlands vertoont een aantal gebreken. Enerzijds is er geen schriftelijke procedure voor de dossierbehandeling en is er een gebrek aan functiescheiding. Anderzijds kan de administratie o.a. door personeelsgebrek de intakegegevens die de huizen aanleveren niet ten gronde controleren en heeft zij geen zicht op mogelijke andere subsidies (Europese of stedelijke), wat een risico op dubbele subsidiëring meebrengt. Ten slotte kan het feit dat de subsidiëring onder twee beleidsdomeinen valt, problemen van communicatie, informatieverstrekking en onderlinge rapportering veroorzaken.

²⁷⁷ De huizen leggen op geregelde tijdstippen (vóór 31 oktober en vóór 31 maart) een aantal documenten voor in de zogenaamde oktober- en maartdossiers.

²⁷⁸ Vertragingen waren meestal te wijten aan de laattijdige samenkomen van de raden van bestuur van de Huizen van het Nederlands. De decreetgever heeft de Vlaamse Regering gemachtigd in dit geval administratieve boeten op te leggen. Wel kan er om specifieke gemotiveerde redenen van de termijn worden afgeweken.

5.2.5 Aanbevelingen

- De administratie dient een schriftelijke procedure vast te stellen voor de dossierbehandeling.
- De administratie moet de eventuele onmogelijkheid van functiescheiding compenseren met een andere manier van risicobeheersing, zoals een tweede controle.
- Aangezien het bewijs van het aantal intakes bepalend is voor het subsidiebedrag, is het aangewezen de administratie in staat te stellen zich te vergewissen van de correctheid van de aangeleverde intakegegevens, eventueel met een klemtoon op de controle van de processen die de huizen volgen bij de afhandeling van de intakes.
- De administratie dient in staat te zijn zich te vergewissen van eventuele andere subsidies voor de Huizen van het Nederlands.

5.2.6 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft niet gereageerd op het verslag van het Rekenhof, maar de Vlaamse minister van Inburgering heeft op 6 mei 2010 een antwoord bezorgd waarin hij stelde de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof uitvoerig te hebben besproken met de afdeling Volwassenenonderwijs van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen. De minister reikte in zijn antwoord bovendien de volgende argumenten aan:

- Tegen juli 2010 zou de afdeling Volwassenenonderwijs de processen voor de subsidiëring van de Huizen van het Nederlands uitschrijven.
- Volgens de minister worden het proces en het eindproduct voldoende bewaakt: de beleidsondersteuner verzamelt de data en berekent de subsidies, het begrotingssteunpunt van de afdeling controleert die berekening en handelt administratief af. Uit het onderzoek blijkt echter dat de tweede controle alleen een oppervlakkige boekhoudkundige afhandeling betreft, namelijk de uitbetaling van de subsidie, en geen inhoudelijke controle.
- De minister beaamde dat de administratie niet in staat was de aangeleverde intakeaantallen te controleren, maar stelde dat zij intussen zelf de gegevens uit de database kan opvragen. In het nieuwe databasemodel zou overigens een controle geïntegreerd worden.
- De minister is het ermee eens dat de administratie geen zicht heeft op mogelijke andere subsidies die de Huizen van het Nederlands ontvangen en deelde mee dat zijn kabinet in mei 2010 in samenwerking met de administratie een beleidsevaluatie zou starten om het financieringsmechanisme eventueel aan te passen. De conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof zullen als input dienen.
- Dat de Huizen van het Nederlands onder twee beleidsdomeinen vallen, acht de minister niet problematisch, aangezien de communicatie tot op heden prima loopt.

5.3 Subsidies voor bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw

5.3.1 Onderzoek

Voor het beleidsdomein Landbouw heeft het Rekenhof de subsidies aan centra voor bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw onderzocht. Het onderzoek had betrekking op de verrichtingen in het jaar 2008. Het Rekenhof heeft zijn bevindingen op 23 maart 2010 aan de Vlaamse minister van Landbouw bezorgd.

5.3.2 Subsidieregeling

De decreetgever heeft de Vlaamse Regering in 1998 opgedragen in een steunregeling te voorzien, afhankelijk van de beschikbare begrotingskredieten, tot aanmoediging van de toepassing door landbouwers van milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden⁽²⁷⁹⁾. Ter uitvoering daarvan heeft de Vlaamse Regering in 2001 twee subsidiëringen in het leven geroepen⁽²⁸⁰⁾:

- een subsidie voor het opstellen van bedrijfsontwikkelingsplannen,
- een subsidie voor het verzorgen van bedrijfsbegeleidingen.

De subsidietrekker is niet de landbouwer zelf, maar een door de minister van Landbouw erkend⁽²⁸¹⁾ gespecialiseerd centrum dat het ontwikkelingsplan opstelt of de bedrijfsbegeleiding verzorgt. De bedrijfsontwikkelingsplannen zijn bestemd voor de landbouwers of kandidaat-landbouwers die wensen om te schakelen naar de biologische productiemethode of zich sinds kort in de omschakelingsperiode bevinden. De subsidie voor het opstellen van een bedrijfsontwikkelingsplan bedraagt 868 EUR. Per landbouwbedrijf subsidieert de Vlaamse overheid maximaal één bedrijfsontwikkelingsplan. De minister heeft de elementen bepaald die minimaal aan bod moeten komen in verkennende gesprekken met landbouwers en in het bedrijfsontwikkelingsplan.

De bedrijfsbegeleiding richt zich tot landbouwers die de biologische productiemethode effectief toepassen of al volop in omschakeling zijn. De subsidie bedraagt 496 EUR per bedrijf voor ten minste drie bedrijfsbegeleidingen per jaar. Per landbouwer kan maximaal vijfmaal een beroep op de subsidie worden gedaan. Het bovengenoemde ministeriële besluit heeft ook voor de bedrijfsbegeleiding de minimale elementen bepaald.

²⁷⁹ Decreet van 17 maart 1998 houdende diverse beleidsbepalingen, artikel 10.

²⁸⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2001 houdende de erkenning en subsidiëring van centra voor bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw.

²⁸¹ Het besluit van de Vlaamse Regering somt de erkenningscriteria op, o.m. beschikken over ten minste één permanente kracht die op het vlak van bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw deskundig is.

De onderstaande tabel overziet de uitgaven (in EUR) voor de onderhavige subsidies in de periode 2007-2009 (onderdeel van basisallocatie 31.09 van programma KD, die slaat op het ruimere kader van het Strategische Plan Biologische Landbouw)⁽²⁸²⁾.

	vastleggingen		ordonnanceringen	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag
2007	11	9.994,40	15	5.617,20
2008	14	9.672,00	20	10.341,60
2009	29	19.716,00	13	7.192,00

5.3.3 Controleresultaten

De Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling van het Departement Landbouw en Visserij beheert de betrokken dossiers. Het besluit van de Vlaamse Regering heeft nochtans het Agentschap voor Landbouw en Visserij bevoegd gemaakt voor het beheer van de subsidie. De begrotingskredieten staan trouwens ook onder de uitgaven van het departement. De administratie heeft meegedeeld dat het besluit van de Vlaamse Regering op korte termijn zal worden geëvalueerd en aangepast aan de bestaande praktijk. Het beheer van de subsidie is echter een beleidsuitvoerende taak, die, conform het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, in principe aan een verzelfstandigd agentschap moet worden toevertrouwd.

De minister heeft tot op heden vijf gespecialiseerde centra erkend. Alle erkenningsdossiers respecteerden de erkenningscriteria.

Het Rekenhof onderzocht alle subsidiedossiers die de administratie in 2007 of 2008 opstartte en die in 2008 tot een vastlegging of ordonnanciering aanleiding gaven⁽²⁸³⁾. Het had geen opmerkingen over de dossierinhoud, maar stelde vast dat de centra regelmatig een aantal procedurevoorschriften uit het ministerieel besluit overtraden:

- Zo legden ze in twaalf gevallen de overeenkomsten met de landbouwer of kandidaat-landbouwer voor het opstellen van een bedrijfsontwikkelingsplan of het verzorgen van de bedrijfsbegeleidingen laattijdig aan de administratie voor (na het verkennend gesprek of de eerste begeleiding).
- In zeven dossiers kondigden de centra het verkennend gesprek of de bedrijfsbegeleidingen minder dan zeven dagen vooraf aan.

²⁸² De kredieten voor 2010 staan onder basisallocatie KD016 - Overige exploitatiesubsidies aan andere producenten dan overheidsbedrijven - stimulering biologische landbouw (gedeeltelijk met EU cofinanciering), van programma KD Landbouw-, Visserij-, en Plattelandsbeleid.

²⁸³ In totaal zes dossiers bedrijfsontwikkelingsplan en 22 dossiers bedrijfsbegeleiding.

De administratie merkte op dat landbouwers zich door onvoorziene omstandigheden, zoals de plotselinge uitbraak van een gewasziekte, soms genoodzaakt zien een beroep te doen op de begeleider voor een dringende tussenkomst. In dergelijke gevallen is het moeilijk of onmogelijk de voorgeschreven minimumtermijnen te respecteren. Dat probleem zou een aandachtspunt zijn bij de aangekondigde evaluatie van de regelgeving. Inzake de bedrijfsontwikkelingsplannen, stelde de administratie dat bij een eerste contact tussen het centrum en de landbouwer al de elementen worden besproken die volgens het ministerieel besluit onderwerp moeten zijn van het verkennend gesprek.

De vermelde onvoorziene omstandigheden verklaren echter niet alle vertragingen. Bovendien vereist overmacht een behoorlijke motivering. Het besluit van de Vlaamse Regering voorziet niet in een toepasselijke sanctiebepaling.

De administratie heeft voor het beheer van de subsidiedossiers bedrijfsbegeleiding en bedrijfsontwikkelingsplan draaiboeken opgesteld die de controleprocedures gedetailleerd beschrijven. Er is een degelijke registratie die een afdoende toetsing van de uitbetalingsaanvragen toestaat en de administratie heeft het recht te controleren bij de betrokken landbouwer. De draaiboeken voorzien in een grondige controle van 5% van de dossiers.

5.3.4 Conclusies

Het Departement Landbouw en Visserij beheert in de praktijk de subsidiedossiers bedrijfsbegeleiding en bedrijfsontwikkelingsplan, en niet het Agentschap voor Landbouw en Visserij, dat daar nochtans, overigens conform het kaderdecreet bestuurlijk beleid, mee is belast door de Vlaamse Regering en de minister. De controle van de dossiers wees uit dat de centra de overeenkomsten met de landbouwers en de aankondigingen van bedrijfsbezoeken vaak laattijdig ter kennis van de administratie brachten, zonder dat daar een sanctiemogelijkheid tegenover staat.

5.3.5 Aanbevelingen

- De reglementaire bevoegdheidsregeling tussen departement en agentschap moet worden gerespecteerd.
- De administratie moet erop toezien dat de erkende centra de overeenkomsten met landbouwers en de aankondigingen van introductiegesprekken en bedrijfsbezoeken tijdig melden, en dat zij overmacht degelijk motiveren.
- Om de naleving van de bovenvermelde verplichtingen te handhaven is het aangewezen te onderzoeken of in een sanctie kan worden voorzien in regelgeving, zoals een inhouding van een gedeelte van de subsidie.

5.3.6 Antwoord van de minister

Op 1 april 2010 heeft de Vlaamse minister van Landbouw geantwoord dat hij geen opmerkingen bij het verslag had en dat hij de administratie opdracht heeft gegeven met de opmerkingen van het Rekenhof rekening te houden bij de herziening van de betrokken regelgeving.

6 Controle van de ontvangsten

6.1 Inleiding

Tot 2008 selecteerde het Rekenhof periodiek, op grond van risico-inschatting, een aantal ontvangsten- en warenrekeningen voor grondige controle. Het was de bedoeling zo gedurende een meerjarige controle-cyclus het totale controleveld van de rekeningen af te dekken.

Bij de controle van de verrichtingen 2008 hield het Rekenhof rekening met het veranderde controlelandschap: in 2008 verving de Vlaamse overheid de 169 rekeningen van Vlaamse rekenplichtigen door één (bank)rekeningnummer per beleidsdomein en bracht zij het aantal rekenplichtigen terug tot één centrale rekenplichtige. In de praktijk oefenen de vroegere rekenplichtigen - niettegenstaande zij officieel geen rekenplichtigen meer zijn - nog dezelfde werkzaamheden uit, maar zij geven hun resultaten door aan de centrale rekenplichtige, die ze in zijn eigen rekening verwerkt.

Voor de selectie van grondig te controleren verrichtingen, heeft het Rekenhof daarom zijn vroeger uitgangspunt, de rekeningen van de rekenplichtigen, ingewisseld voor de ontvangstartikelen van de middelenbegroting.

Voor de verschillende beleidsdomeinen heeft het Rekenhof dan ook de verrichtingen die in de periode van 1 januari 2008 tot 31 december 2008 werden aangerekend op een selectie van ontvangsten- of warenartikelen aan een grondige controle onderworpen, die zich richtte op de aspecten boekhouddocumenten, budgettaire controle, regelmatigheid en administratieve omkadering.

Het Rekenhof heeft de resultaten van deze controles aan de diverse administraties voorgelegd en hun reacties verwerkt in verslagen die het aan de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting heeft voorgelegd, met afschriften aan de inhoudelijk bevoegde ministers. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft tot op heden niet geantwoord.

6.2 Beleidsdomein Diensten Algemeen Regeringsbeleid

Voor het beleidsdomein Diensten Algemeen Regeringsbeleid heeft het Rekenhof het ontvangstenartikel ADON1601 geselecteerd voor grondige controle. Het betreft ontvangsten uit wetenschappelijke en educatieve werking (fonds studiedienst van de Vlaamse Regering, artikel 80 van het decreet van 22 december 2006). De ontvangsten bestaan uit opbrengsten uit de verkoop van afgeschreven computers tegen sloopprijs, ontvangsten voor deelnames aan studiedagen, ontvangsten uit de overeenkomst met het Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) voor het *echtscheidingsproject* en ontvangsten uit de

overeenkomst met het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS), nu Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSE), voor de *Generations and Gender Panel Study*. De totale ontvangsten op dit artikel bedroegen in 2008 voor 23 transacties 21.531,35 EUR.

Het Rekenhof formuleerde geen opmerkingen over de boekhouddocumenten of de regelmatigheid van de ontvangsten. De budgettaire controle bracht evenwel aan het licht dat twee ontvangsten van terugvorderingen van personeelskosten ten onrechte op artikel ADON1601 werden geboekt. Dat toont aan dat er onvoldoende interne controle is.

In haar antwoord bevestigde de administrateur-generaal de foutieve boekingen en beloofde ze remediëring.

6.3 Beleidsdomein Bestuurszaken

Voor het beleidsdomein Bestuurszaken heeft het Rekenhof de ontvangstenartikelen 9BCOA1671 en 9CCOC1609 geselecteerd voor grondige controle.

Artikel 9BCOA1671 - Verkoop van publicaties, drukwerken, enz. aangekocht op bestaansmiddelen BZ - bevat de ontvangsten van de verkoop van bestekken voor overheidsopdrachten. Het Belgisch Staatsblad vermeldt de kostprijs van deze bestekken. Het Kantoor voor Inzage en Verkoop van Bestekken verkocht de bestekken en bezorgde het departement Bestuurszaken tweemaandelijks overzichten van de verkochte bestekken. Vervolgens stortte het kantoor de verkoopbedragen op de rekening van de Vlaamse overheid. Dit kantoor staakte zijn activiteiten op 1 mei 2009. De verkoop verloopt nu langs het internet. In 2008 werden nog acht ontvangsten geboekt voor in totaal 17.562,89 EUR.

Artikel 9CCOC1609 bevat de ontvangsten van de intendancediensten van het Kasteel Van Ham, die voortvloeien uit de verhuur van vergaderzalen en uit catering. Deze dienst staakte zijn activiteiten in mei 2009. In 2008 werden op het artikel nog 65 ontvangsttransacties geboekt voor een totaal bedrag van 55.799,92 EUR.

Het Rekenhof heeft alle transacties die in 2008 op de artikelen 9BCOA1671 en 9CCOC1609 zijn geboekt onderzocht. Het heeft bij zijn controle geen onregelmatigheden of tekortkomingen vastgesteld.

6.4 Beleidsdomein Financiën en Begroting

Voor het beleidsdomein Financiën en begroting heeft het Rekenhof de volgende ontvangstenartikelen voor grondige controle geselecteerd:

- 8CCO 87.10 - Wachtrekening onroerende voorheffing,
- 7CBO 10.79 - Correcties van foute verrichtingen,
- 7CBO 10.41 - NV Waarborgbeheer,
- 8CBO87.07 - Wachtrekening - FB,
- 8CBO 87.03 - Liggende gelden - FB.

Artikel 8CCO 87.10 is de wachtrekening voor de ontvangsten van onroerende voorheffing die voortvloeien uit hoofdstuk XII (Onroerende voorheffing) van het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2001 van 6 juli 2001. Deze ontvangsten, die in 2008 bestonden in 1.088 transacties voor in totaal 2.277.679.871,36 EUR, worden nadien verdeeld over de gemeenten, provincies en gewesten.

Op artikel 7CBO 10.79 werden in 2008 acht correcties van foute verrichtingen geboekt voor een totaal van 412.720.729,53 EUR. De bank lag aan de basis van deze fouten.

Op wachtrekening FB 8CBO87.07 komen de ontvangsten op het rekeningnummer van Financiën en Begroting die niet onmiddellijk aan een vastgesteld recht kunnen worden gekoppeld. In 2008 ging het om zes transacties voor een totaal van 27.175,83 EUR.

Artikel 8CBO 87.03, bestemd voor de liggende gelden van Financiën en Begroting, ontving in 2008 wegens onjuiste betalingsgegevens in één transactie 809,4 EUR niet uitgevoerde betalingen.

De ontvangsten voor de NV Waarborgbeheer op artikel 7CBO 10.41 betreffen de bijdragen voor de waarborgverstrekking en de invorderingen van teruggewonnen gelden na waarborgopname, bv. uit de verkoop van de eigendommen waarvoor in de waarborg was voorzien. De Vlaamse Gemeenschap heeft een samenwerkingsakkoord met NV Waarborgbeheer gesloten, waarbij de NV de administratieve behandeling van de waarborgen op zich nam. Deze behandeling bestond in 2008 uit 364 transacties voor in totaal 6.075.893,04 EUR. Zij waren de input van de dagelijkse saldering van de rekening in het Orafinsysteem.

Het Rekenhof heeft geen opmerkingen geformuleerd over de boekhouddocumenten, de regelmatigheid van de ontvangsten, de budgettaire verwerking ervan of de administratieve omkadering. Het stelde wel vast dat het contract met de NV Waarborgbeheer in februari 2009 verviel en dat de uitgaven en verrichtingen sindsdien verder plaatsvonden zonder nieuw contract. Naar verluidt ligt een voorstel van contract bij de minister ter ondertekening. In het algemeen merkt het Rekenhof op dat een in de kern *economische* materie is ondergebracht bij Financiën. De secretaris-generaal argumenteerde dat binnen de uitgavenbegroting ook de kredieten voor het economisch overheidsinstrumentarium, waaronder de beheersvergoeding aan de NV Waarborgbeheer en de verliesfinanciering waarborgregelingen, zijn ondergebracht bij het beleidsdomein Financiën en Begroting. Omdat de minister van Economie het contract blijft sluiten, stelt het Rekenhof dit in vraag.

Het Rekenhof heeft de inningen op de gecontroleerde ontvangstenrekeningen van Financiën en Begroting in orde bevonden.

6.5 Beleidsdomein Onderwijs en Vorming

Voor het beleidsdomein Onderwijs en Vorming heeft het Rekenhof ontvangstenartikel FC1604 geselecteerd voor grondige controle (Entreegelden, inschrijvingsgelden en schoolgelden – Diverse opbrengsten der inrichtingen en diensten). Deze ontvangsten kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën: inschrijvingsgelden voor het toelatingsexamen arts en tandarts (in 2008 30 EUR per examenmoment, in totaal geraamd op 150.000 EUR), inschrijvingsgelden voor het taalexamen over de kennis van de Nederlandse taal in het onderwijs of de verplichte tweede taal in het lager onderwijs (4,96 EUR per examen, in totaal geraamd op 2.000 EUR), inschrijvingsgelden en brochuregelden voor de Examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap (geraamd op 66.000 EUR) en terugbetalingen naar aanleiding van arbeidsongevallen met aansprakelijke derde, bv. een voertuig dat een leraar op weg naar school aanrijdt²⁸⁴) (in 2008 2,3 miljoen EUR). Al deze ontvangsten zijn contante rechten. Er wordt niet gewerkt met vastgestelde rechten en er zijn geen cashontvangsten mogelijk. Zij werden voor 2008 begroot op in totaal 2.000.000 EUR. De werkelijk geïnde ontvangsten bedroegen 2.518.599,07 EUR. Noch van 2007, noch naar 2009 werden rechten overgedragen.

Het Rekenhof stelde vast dat de gecontroleerde ontvangsten alle correct werden verwerkt. De databank die de cel arbeidsongevallen bijhoudt, kon weliswaar de aantallen lopende dossiers, noch de totalen van de gevorderde bedragen of van de ontvangsten genereren, maar het opvolgingssysteem zou sinds 2010 aangepast zijn.

De ontvangsten uit terugbetalingen uit arbeidsongevallen zouden volgens het Rekenhof in bepaalde gevallen het best als vastgestelde rechten kunnen worden beschouwd, in plaats van als contante rechten. De algemeen directeur reageerde positief op de aanbeveling van het Rekenhof minnelijke schikkingen of vergoedingskwijtingen voortaan als vastgesteld recht te beschouwen. Bij afhandelingen door rechtbanken kan dit volgens hem niet, omdat bij het bedrag dat de rechtbank heeft bepaald, nog intresten komen en de advocaten van de betrokken partij en de uiteindelijke betaling afhandelen.

Het Rekenhof heeft onder meer de volgende aanbevelingen gedaan:

- Voor de arbeidsongevallendossiers moet het opvolgingssysteem voldoende beheersinformatie ter beschikking stellen.
- Met deze informatie kan de administratie het systeem van vastgestelde rechten toepassen als alle gerechtelijke beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of bij een minnelijke schikking.

²⁸⁴ De Vlaamse Gemeenschap betaalt de wedde van de leraar door, maar vordert die terug van de verzekeringsmaatschappij van de autobestuurder.

6.6 Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Voor het beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) heeft het Rekenhof de volgende ontvangstenartikelen geselecteerd voor grondige controle:

- programma Sport, artikel 3801, inning administratieve geldboetes dopingovertreders (art. 53, §2, van het decreet van 13 juli 2007),
- programma Algemeen, artikel 3873, terugbetaling van toelagen CJSM.

Niet-elite sporters die een dopingovertreding begaan moeten, volgens het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch (en ethisch) verantwoorde sportbeoefening, voor een disciplinaire commissie verschijnen. Tegen de beslissing van deze commissie is beroep mogelijk bij de disciplinaire raad. Beide organen kunnen de sporter of de sportvereniging een administratieve boete opleggen. Deze boetes komen terecht in een begrotingsfonds, samen met de terugbetaling van kosten (kosten voor de dopingcontrole en procedurekosten). Dit fonds is in werking getreden op 1 januari 2008⁽²⁸⁵⁾. Het gaat dus om toegewezen ontvangsten, die bestemd zijn voor de bevordering van medisch verantwoord sporten⁽²⁸⁶⁾. In 2008 leidden de 53.382 EUR vastgestelde rechten tot 22.965 EUR ontvangsten en 1.395 EUR annulaties. De openstaande vastgestelde rechten bedroegen op 31 december 2008 29.022 EUR. In 2008 vonden 2.642 dopingcontroles plaats en werden 137 overtreders betrapt (5,2%).

De uitgaven op niet-gesplitste kredieten bedroegen voor het departement CJSM in 2008 ongeveer 937 miljoen EUR. Zij bestonden vooral uit allerhande subsidies⁽²⁸⁷⁾. Sommige van deze subsidies vordert het departement terug omdat de afrekening lager uitviel dan de subsidie of omdat niet werd voldaan aan de subsidievoorwaarden (bv. de voorlegging van een financiële afrekening). Deze terugbetalingen komen op artikel 3873 terecht. In 2008 leidden de 564.289 EUR uit 2007 overgedragen vastgestelde rechten en de 893.039 EUR vastgestelde rechten 2008 tot 366.275 EUR ontvangsten en 33.600 EUR annulaties. De openstaande vastgestelde rechten bedroegen op 31 december 2008 1.057.453 EUR.

Het Rekenhof stelde vast dat de opvolging door de dienst Boekhouding van het departement voor een beperkt aantal terugvorderingsdossiers van op doping betrapte sporters, te wensen overliet, zodat enkele uitspraken van de disciplinaire commissie zonder gevolg bleven. De voorbereiding van de inschakeling van de Centrale Invorderingscel van het

²⁸⁵ Artikel 94, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2008 houdende uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch (en ethisch) verantwoorde sportbeoefening.

²⁸⁶ Zie programma Sport, basisallocatie 1290, van de algemene uitgavenbegroting.

²⁸⁷ De belangrijkste uitzonderingen zijn apparaatskredieten en dotaties aan openbare instellingen, zoals de Vlaamse Opera.

departement Financiën en Bestuur (CIC) in plaats van de regionale kantoren van Registratie en Domeinen (R&D) (en de effectieve inschakeling van de CIC sinds 2010) veroorzaakt bovendien vertragingen. Het managementcomité van CJSM heeft op 8 december 2009 zijn goedkeuring gegeven aan de uitwerking van een samenwerking met de CIC daarvoor.

Doordat de terugvorderingsdossiers om privacyredenen niet de uitspraak van het disciplinair orgaan bevatten, kan de dienst Boekhouding niet nagaan of het vastgesteld recht in overeenstemming is met de beslissing. Het Rekenhof ging in bijna honderd dossiers na of de uitspraak een correct financieel gevolg kreeg. Het stelde vast dat een opgemaakt vastgesteld recht in drie gevallen achteraf onterecht werd geannuleerd en in twee gevallen onvoldoende invorderingsinspanningen met zich bracht. Volgens de secretaris-generaal was de boekhoudcel WVC-Bovenbouw verantwoordelijk voor de annulaties.

Voor twee artikel 3873-terugvorderingsdossiers moest de dienst Boekhouding een contant recht in plaats van een vastgesteld recht opmaken, omdat een dossierbeheerder het bestaan ervan niet meedeelde. Dat wijst op een risico op onvolledige terugvordering. Ook in deze dossiers verstrijkt overigens veel tijd tussen de overlegging van het dossier aan R & D en een eerste opvolging van de terugvordering.

Het Rekenhof heeft dan ook onder meer de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- De dienst Boekhouding moet snel de CIC inschakelen bij terugvorderingsproblemen.
- De dienst Boekhouding moet snel de opvolging van de aan Registratie en Domeinen (binnenkort de CIC) overgelegde terugvorderingsdossiers starten.
- De dossierbeheerder moet de dienst Boekhouding snel informeren.
- De dossierbeheerder moet ook de uitspraken van de disciplinaire organen aan de dienst Boekhouding bezorgen, eventueel met schrapping van privacygevoelige passages.
- De dossierbeheerder moet een afbetalingsplan opmaken en aan de dienst Boekhouding bezorgen.
- De opmaak van contante rechten voor terugvorderingsdossiers en dubbele boekingen moeten worden vermeden.

De secretaris-generaal antwoordde dat enkele aanbevelingen in de praktijk al werden uitgevoerd.

6.7 Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie

Voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) heeft het Rekenhof de volgende ontvangstartikelen geselecteerd voor grondige

controle: 9LB0A0671, 9LB0C0671, 9LB0A7771, 9LB0A1171, 9LB0A1190, 9LB0C1671, 9LB0C1271, 9LB0C3601 en 9LB0C3609.

Artikel	Budgettaire omschrijving ⁽²⁸⁸⁾	Ontvangsten in 2008 (in EUR) ⁽²⁸⁹⁾
9LB0A0671	Diverse andere ontvangsten m.b.t. de bestaansmiddelen LNE	41.060,75
9LB0C0671	Diverse andere ontvangsten LNE	40.003,42
9LB0A7771	Opbrengst verkoop roerende vermogensgoederen aangekocht op de bestaansmiddelen LNE	4.380,00
9LB0A1171	Terugbetaling van salarissen LNE	59.899,29
9LB0A1190	Salarissen en toelagen van personeelsleden van de diensten van de Vlaamse regering met verlof voor opdracht en/of waarvan het salaris ten laste wordt genomen door andere overheden of vakorganisaties LNE	41.717,67
9LB0C1271	Terugstorting geldvoorschotten LNE	352,53
9LB0C1671	Verkoop van publicaties, drukwerken, e.a. van het departement LNE	17.998,74
9LB0C3601	Ontvangsten m.b.t. het fonds voor de controle op de uitvoerende taken van de branderen stookolietechnici	399.615,00
9LB0C3609	Ontvangsten voortvloeiend uit de toepassing van de wetten en decreten op de ruilverkaveling en de landinrichting (fonds Landinrichting)	1.742.496,26

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat het departement LNE de debiteurenboekhouding op een degelijke, maar niet altijd efficiënte wijze voert:

- De opvolging van de financiële verrichtingen en vastgestelde rechten geschiedt bijna volledig extracomptabel.
- De debiteurenbeheerder voerde fondsenbewegingen uit zonder te beschikken over de noodzakelijke opdracht daartoe van een ordonnateur.
- De uitvoeringsdiensten informeren de debiteurenbeheerder niet altijd tijdig over de contante rechten en laten soms na de informatie over te leggen die nodig is voor een adequate controle op de ontvangsten.
- Het departement past de aanmaningsprocedure voor te innen vorderingen niet altijd strikt toe.
- De budgettaire en boekhoudtechnische controle op de debiteurenboekhouding is ondermaats.

²⁸⁸ Volgens de middelenbegroting 2008.

²⁸⁹ Volgens het ontwerp van algemene rekening 2008 dat het IVA Centrale Accounting heeft ingediend bij het Rekenhof.

Het heeft dan ook de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- Om de efficiëntie te verhogen is het aangewezen de financiële verrichtingen en vastgestelde rechten niet extracomptabel, maar langs het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid op te volgen.
- Het departement dient te streven naar meer eenvormigheid in het gebruik van de boekhouddocumenten.
- Het departement dient een boekhouding bij te houden van de voor onbepaalde tijd uitgestelde rechten.
- De debiteurenbeheerder dient tijdig en afdoende te worden geïnformeerd over de contante rechten.
- Om de rechten van de Vlaamse overheid optimaal te vrijwaren dient de aanmaningsprocedure strikt te worden toegepast.
- Het departement moet formele criteria voor afbetalingsplannen vastleggen.
- De interne controle van de debiteurenboekhouding moet worden geoptimaliseerd, o.m. door periodieke grondige controles. Zij dient te geschieden aan de hand van betrouwbare en volledige rapporten. Daarvan moet altijd een schriftelijk controlespoor bestaan, bv. in de vorm van een controlerapport.

6.8 Beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken

Voor het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken (MOW) heeft het Rekenhof de ontvangsten en uitgaven van derdengelden 2008 geselecteerd voor grondige controle. De totale ontvangsten- en uitgaven-transacties voor orde 2008 bedroegen in het departement MOW 50 miljoen EUR. Zij betroffen onder meer sociale bijdragen en geschillen van de vier DAB's, VBS-vergoedingen (²⁹⁰), terugvorderingen van salarissen en sociale lasten van DAB-personeel en onterecht aangerekende schadegevallen, aslasten(²⁹¹), enz.

Bij de *DAB Loodswezen* en *DAB Loodswezen Antwerpen* bedroegen de totale ontvangsten voor orde in 2008 33,2 miljoen EUR. Deze som bevat zowel sociale bijdragen en geschillen, als 5,9 miljoen EUR VBS-gelden. Omdat de ABB geen omschrijvingen meegeeft, is het moeilijk een precieze uitsplitsing te maken. Bij de derde *DAB Vloot* bedroeg het ontvangstentotaal voor orde 13,3 miljoen EUR (sociale bijdragen en geschillen). Voor de beide luchthavens was dat 3,6 miljoen EUR. Het aandeel van de vier DAB's in het ontvangstentotaal voor orde bedroeg dus 99%.

²⁹⁰ De vergoedingen van het Vlaams Begeleidingssysteem, het radarsysteem voor het scheepvaartverkeer van en naar Antwerpen, Gent, Oostende, Zeebrugge en Vlissingen.

²⁹¹ Aslasten zijn ontvangsten in het kader van de beteugeling van de aantasting van de wegeninfrastructuur door overgewicht of door overtollige asdruk.

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de 50 miljoen EUR verrichtingen voor derdengelden hoofdzakelijk sociale bijdragen en geschillen betroffen, die eigenlijk geen echte derdengelden zijn en dus onterecht aldus worden aangerekend. Immers, de uitgaven voor de sociale bijdragen en geschillengevallen personeel van de DAB's gaan de ontvangsten vooraf.

Behalve de oneigenlijke derdengelden, vormde ook de bundeling van de ontvangsten door de afdeling Boekhouden en Begroting (ABB), de afdeling Wegenbouwkunde (AW) en de afdeling Planning en Coördinatie (APCO) een probleem. Door deze bundelingen laten de grootboeken voor orde niet toe de uitgave te vinden die aan een specifieke ontvangst is gerelateerd of omgekeerd. De AW en de APCO gebruiken in het boekhoudsysteem bovendien een algemene derde *Wegeninspecteurs* in plaats van een specifieke (meestal transportfirma's), wat evenmin de transparantie ten goede komt⁽²⁹²⁾. Ook ontbreekt bij de ABB, AW en APCO vaak omschrijvingen van de verrichtingen in derdengelden, zodat de financiële gegevens in de grootboeken onoverzichtelijk zijn.

Ten slotte bleek dat de DAB Loodswezen in 2009 op grote schaal werd geprefinancierd langs derdengelden. Het departement betaalt de sociale bijdragen en geschillengevallen van de DAB namelijk elke maand en vordert ze ook maandelijks terug, maar de DAB betaalt sinds 2009 met maanden vertraging terug. Deze vertraging betreft miljoenen EUR

Het Rekenhof heeft dan ook onder meer de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- Het departement MOW mag de sociale bijdragen en geschillenbedragen die het aan de DAB's doorstort en die deze DAB's moeten terugbetalen, niet aanrekenen op derdengelden. Het moet mogelijke prefinanciering vermijden.
- De ABB, AW en APCO moeten de bundeling van verrichtingen vermijden en aan elke ontvangst in derdengelden de ermee corresponderende uitgave koppelen.
- De ABB, AW en APCO dienen hun verrichtingen te omschrijven.
- De AW en de APCO dienen voor de ontvangsten voor orde de juiste derde in de boekhouding op te nemen, in plaats van een algemene derde *Wegeninspecteurs*.

6.9 Algemene conclusie

De resultaten van de diverse grondige controles van de verrichtingen op een selectie van ontvangstenartikels lieten het Rekenhof toe te concluderen dat het beheer van deze verrichting doorgaans vrij degelijk verloopt. Het Rekenhof formuleerde wel tal van specifieke aanbevelingen ter optimalisering ervan.

²⁹² In 2009 zou dit niet meer het geval zijn.

7 Rekeningen Vlaamse universiteiten

7.1 Controle Rekenhof op universiteitsrekeningen

7.1.1 Regelgeving en controle

Het Rekenhof controleert de rekeningen van de universiteiten⁽²⁹³⁾ met toepassing van art 43, §2, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen. Dit artikel bepaalt dat de rekeningen worden goedgekeurd door de minister bevoegd voor het universitair onderwijs en dat deze minister de goedgekeurde rekeningen door bemiddeling van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting naar het Rekenhof stuurt voor toezicht en visum. Het Rekenhof kan daarvoor ook een controle ter plaatse organiseren op de comptabiliteit en de verrichtingen van de inrichtingen.

Artikel 162, eerste lid, van het decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, bepaalt dat het universiteitsbestuur elk jaar voor 31 mei een jaarrekening moet indienen bij de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering stuurt deze jaarrekening voor 31 december naar het Rekenhof⁽²⁹⁴⁾.

De universiteiten hebben hun jaarrekening 2007 opgesteld overeenkomstig de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 februari 1995 houdende vastlegging van het boekhoudkundig schema en van de voorschriften voor het opstellen van de jaarrekening van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap. In afwachting van de invoering van een nieuw boekhoudbesluit voor de universiteiten vanaf 1 januari 2008⁽²⁹⁵⁾, heeft het Rekenhof zijn onderzoek van de jaarrekening 2007 vooral gericht op de controle van de uitvoering van de begroting, een analytisch nazicht, de aansluiting met de boekhouding, de overeenstemming tussen de toegezegde en de geboekte uitkeringen, een controle van de overschrijvingen en verrekeningen tussen de verschillende afdelingen, en de boeking van financiële kosten en opbrengsten. Tijdens die controle ging het Rekenhof ook na op welke manier de universiteiten opvolging hebben gegeven aan de opmerkingen die het formuleerde bij de vorige rekeningencontroles.

²⁹³ Katholieke Universiteit Brussel (KUBrussel), Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven), Universiteit Antwerpen (UA), Universiteit Gent (UGent), Universiteit Hasselt (UHasselt) en Vrije Universiteit Brussel (VUB).

²⁹⁴ Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 februari 1995 houdende vastlegging van het boekhoudkundig schema en van de voorschriften voor het opstellen van de jaarrekening van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

²⁹⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 betreffende de boekhouding, de jaarrekening, het rekeningenstelsel en de controle voor de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

Voorts ging bijzondere aandacht naar de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten bij de VUB en de behandeling van de BTW bij de Vlaamse universiteiten.

7.1.2 Controle van de uitvoering van de begroting

7.1.2.1 Overschrijding van limitatieve kredieten

Artikel 2, §2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 februari 1995 houdende vaststelling van nadere regels voor het opmaken van de begroting en de personeelsformatie van de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap (verder afgekort tot: begrotingsbesluit), bepaalt dat het universiteitsbestuur geen uitgaven mag doen boven de per artikel ingeschreven bedragen in de afdelingen I Werking en II Investerings⁽²⁹⁶⁾. In alle universiteiten, behalve de KU Brussel, waren er in 2007 echter overschrijdingen van limitatieve kredieten.

7.1.2.2 Overschrijding van variabele kredieten

Volgens artikel 2, §4, van het begrotingsbesluit hebben de bedragen ter dekking van de uitgaven van de afdelingen III (sociale voorzieningen voor studenten), IV (bijzonder onderzoeksfonds - BOF) en IV (andere onderzoeksfonds - AOF), V (patrimonium) en VI (voor orde), het karakter van variabele kredieten. De hoogte van de toegestane uitgaven wordt beperkt door de hoogte van de werkelijk geboekte inkomsten per afdeling of onderafdeling. Een negatief jaarsaldo is alleen aanvaardbaar als de begroting daarin heeft voorzien en onder de voorwaarde dat het gecumuleerd saldo dat mogelijk maakt.

Alle universiteiten, behalve de UHasselt, overschreden de variabele kredieten. Deze overschrijdingen waren meestal gerechtvaardigd, op een uitzondering na, waarbij de begroting niet integraal in een negatief jaarsaldo had voorzien⁽²⁹⁷⁾. In één geval leidden de weliswaar begrote uitgaven tot een negatief gecumuleerd saldo, wat evenmin is toegestaan⁽²⁹⁸⁾.

²⁹⁶ De resultatenrekening van de universiteiten is ingedeeld in de volgende afdelingen: I Werking, II Investerings, III Sociale Voorzieningen voor Studenten, IV.1 Bijzonder Onderzoeksfonds, IV.2 Andere Onderzoeksfonds en V Patrimonium. Bij de UA is er ook nog een afdeling IOB (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en Beheer) en een afdeling IJS (Instituut voor Joodse Studies).

²⁹⁷ Jaarrekening 2007 van de KU Leuven afdeling III Sociale Voorzieningen voor Studenten. De KU Leuven heeft deze overschrijdingen wel op afdoende wijze verklaard.

²⁹⁸ Afdeling V Patrimonium van de jaarrekening 2007 van de UGent.

7.1.3 Bijzondere controleresultaten

De onderstaande paragrafen geven per universiteit de belangrijkste opmerkingen weer die het Rekenhof naar aanleiding van zijn controle op de rekeningen 2007 aan de universiteiten heeft meegedeeld.

KU Leuven

- De KU Leuven heeft in toenemende mate gebruik gemaakt van interne verrekeningen, volgens de minister door de invoering van het nieuwe boekhoudbesluit van 21 december 2007 en de erdoor ingevoerde *audit compliance*-verplichtingen.
- Een steekproefsgewijs onderzoek van de studieleningen en studietoelagen leidde tot de volgende vaststellingen:
 - de contracten worden streng opgesteld, maar soepel geïnterpreteerd door de diensten Sociale Voorzieningen;
 - de opvolging van de openstaande dossiers kan beter;
 - de communicatie tussen de diensten in Leuven en Kortrijk, waar de studiefinanciering langs een gescheiden circuit verloopt, dient verder te worden uitgewerkt.

Aangezien dit deels te verklaren is door het beheer in een apart informaticasysteem, dringt het Rekenhof erop aan de betrokken informatie te integreren in SAP.

- Een onderzoek van de verhuur van studentenkamers⁽²⁹⁹⁾ heeft alleen aanleiding tot boekhoudtechnische opmerkingen gegeven, die rechtstreeks aan de universiteit werden medegedeeld.
- Voor de kaderovereenkomsten met hogescholen ging de aandacht naar de overeenstemming tussen de bepalingen van de overeenkomsten en de effectieve facturatie. Ook dit onderzoek leidde niet tot bijzondere opmerkingen.

UA

- De evolutie van de vorderingen op het ministerie van Onderwijs werd opnieuw onder de aandacht van de minister gebracht.
- Het onderzoek van een steekproef van doctoraatsbeurzen die de UA toekent aan studenten⁽³⁰⁰⁾, leidde tot de volgende vaststellingen:
 - De UA heeft alle bedragen correct toegekend en geboekt.

²⁹⁹ Het Rekenhof onderzocht daarbij of aan alle vormvereisten werd voldaan, of de overeenkomsten correct werden toegepast en of de financiële opvolging efficiënt verliep.

³⁰⁰ Het Rekenhof onderzocht of aan alle vormvereisten werd voldaan en of een correct bedrag werd toegekend en geboekt.

- Hoewel het toepasselijke reglement bepaalt dat de promotor de overeenkomst mee ondertekent, was dat slechts in één van de onderzochte dossier het geval.
- In strijd met dit reglement vermeldde geen van de overeenkomsten het onderwerp van het proefschrift.
- Hoewel elke overeenkomst vermeldt dat het verlenen van de beurs geen band werkgever-werknemer deed ontstaan, heeft de universiteit voorzien in addenda bij de overeenkomst die de bursaal ondertekende als *werknemer* en de rector als *werkgever*. De UA meldde in het kader van de tegensprekelijke procedure dat het deze tegenstrijdigheid inmiddels heeft weggewerkt.

UGent

- Bij de controle van de jaarrekening besteedde het Rekenhof bijzondere aandacht aan de deelnemingen. Dat leidde alleen tot boekhoudtechnische opmerkingen, die het rechtstreeks aan de leidend ambtenaar richtte.
- Het voerde ook een opvolgingsonderzoek uit van de studiegelden. De opmerkingen die het Rekenhof al op 10 juli 2007 aan de rector richtte, blijven gelden, maar de universiteit ontwikkelt momenteel een nieuw systeem dat een link zal hebben met SAP en dat vanaf 1 juli 2010 operationeel zal worden.

UHasselt

- De aandacht voor de evoluties inzake de problematiek van inventarisatie en buitengebruikstelling, leidde niet tot opmerkingen.

KUBrussel

- De diverse controlewerkzaamheden bij de KUBrussel gaven geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

VUB

- Een controle op de toepassing door de VUB van de wetgeving op de overheidsopdrachten, leidde tot enkele aanbevelingen (zie punt 7.2)

7.1.4 Overzicht van de universiteitsrekeningen 2007

De onderstaande paragrafen overzien de resultaten 2007 van de diverse Vlaamse universiteiten (in duizenden EUR).

2007	KUL	UGent	UA	VUB	UHasselt	KUB
Afdeling I – Werking						
Overheidsuitkeringen	235.494	193.888	85.984	85.659	24.910	5.767
Andere inkomsten	0	0	0	0	161	120
Overschrijvingen	10.912	6.869	2.630	6.042	823	59
Verrekeningen	497	1.709	1.160	0	265	9
Inkomsten	246.903	202.466	89.774	91.701	26.159	5.955
Personeelskosten	193.188	140.578	71.768	62.800	17.280	5.010
Uitrustings/werkingskosten	41.860	48.118	17.395	20.479	4.855	1.137
Overschrijvingen	562	12.002	1.636	1.906	407	70
Verrekeningen	4.553	0	2.984	0	986	7
Uitgaven	240.163	200.698	93.783	85.185	23.528	6.224
Resultaat	6.740	1.768	-4.009	6.516	2.631	-269
Gecumuleerd saldo	20.571	31.014	18.835	57.333	15.414	3.300
Afdeling II – Investerings						
Overheidsuitkeringen	10.420	7.378	3.077	3.426	2.706	159
Inkomsten uit onroer. Goed.	2385	839	152	599	5	0
Financiële inkomsten	303	0	0	337	40	1
Andere inkomsten	449	492	0	709	9	86
Overschrijvingen	4.304	3.700	0	200	75	0
Verrekeningen	1153	110	0	0	0	0
Inkomsten	19.014	12.519	3.229	5.271	2.835	246
Investerings	18.443	6.027	4.174	2.224	2.259	266
Financiële kosten	52	0	0	1.304	0	0
Overschrijvingen	6	0	0	124	0	0
Verrekeningen	5	146	0	0	221	0
Uitgaven	18.506	6.173	4.174	3.652	2.480	266
Resultaat	508	6.346	-945	1.619	355	-20
Gecumuleerd saldo	17.375	26.203	4.578	27.774	1.239	51
Afdeling III – Sociale voorzieningen ten behoeve van studenten						
Overheidsuitkeringen	4.949	5.302	2.181	2.021	596	185
Inkomsten uit onroer. goed.	4.949	2.905	721	2.087	0	45
Exploitatie studentenresto's	0	2.912	1.238	1.639	393	83
Financiële inkomsten	195	1	167	241	37	9
Andere inkomsten	1.789	1.256	238	4.057	432	46
Overschrijvingen	2.547	1.806	335	883	207	0
Verrekeningen	144	1.318	392	0	547	25
Inkomsten	14.573	15.500	5.272	10.928	2.212	393
Personeelskosten	4.843	4.805	2.281	4.047	446	418
Uitrustings/werkingskosten	8.051	8.346	3.051	5.773	1.452	226
Investeringsuitgaven	0	0	1.955	0	0	0
Financiële kosten	455	1	152	527	11	30
Verrekeningen	1542	0	318	0	193	0
Uitgaven	14.891	13.152	7.757	10.347	2.102	674
Resultaat	-318	2.348	-2.485	581	110	-281
Gecumuleerd saldo	5.844	6.140	2.813	6.471	952	231
Afdeling IV 1 – Bijzonder onderzoeksfonds						
Overheidsuitkeringen	47.586	35.372	13.720	11.861	2.530	225
Andere inkomsten	22	208	38	0	1369	12
Overschrijvingen	5.198	8.302	1.819	1.706	332	70
Verrekeningen	0	5.071	3	0	0	0
Inkomsten	52.806	48.953	15.580	13.567	4.231	307
Personeelskosten	30.642	23.493	5.427	4.619	1.367	17
Uitrustings/werkingskosten	15.538	19.274	2.684	3.635	545	298
Overschrijvingen	10.912	5.369	2.980	2.351	323	59
Verrekeningen	1.756	0	1.410	0	46	0
Uitgaven	58.848	48.136	12.501	10.605	2.281	374
Resultaat	-6.042	817	3.079	2.962	1.950	-67
Gecumuleerd saldo	74.999	58.463	20.564	27.781	8.750	232

2007	KUL	UGent	UA	VUB	UHasselt	KUB
Afdeling IV 2 – Andere onderzoeksfondsen						
Overheidsbijdragen onderz.	108.749	67.602	26.958	37.010	10.374	544
Internationale organen	17.415	13.344	5.116	7.692	2.109	0
Bijdragen privé-sector	31.002	3.219	5.262	1.644	766	37
Wetensch. Dienstverl.	31.470	32.682	3.191	4.484	2.482	6
Andere inkomsten	2.688	1.584	171	1.747	142	37
Overschrijvingen	8.681	0	1.448	0	0	36
Verrekeningen	359	16.078	544	45	1414	0
Inkomsten	200.364	134.509	42.690	52.622	17.286	660
Personeelskosten	87.970	56.395	23.904	23.175	9.924	425
Uitrustings/werkingskosten	62.850	66.884	15.783	18.169	3.994	415
Andere kosten	3.621	105	2.612	0	0	731
Overschrijvingen	0	0	148	0	0	0
Verrekeningen	9.383	0	468	0	2.915	0
Uitgaven	163.824	123.384	42.915	41.344	16.834	1.571
Resultaat	36.540	11.125	-225	11.278	452	-911
Gecumuleerd saldo	185.158	101.826	19.109	30.650	5.471	403
Afdeling V – Patrimonium						
Inschrijv./examengelden	13.139	12.202	3.932	2.933	830	298
Financiële opbrengsten	19.005	1.676	3.222	12.833	1.121	170
Opbr. uit onroer. goederen	4.643	274	47	1.525	0	90
Opbrengsten uit overhead	16.501	11.221	4.514	2.946	130	94
Postacademische vorming	7.360	3.163	7.979	0	602	63
Giften, schenk. en legaten	7.555	710	1.131	1.162	56	3
Andere inkomsten	46.878	7.151	13.532	14.364	3.754	217
Verrekeningen	16.143	6.364	4.504	0	4.160	8
Inkomsten	131.224	42.761	38.861	35.763	10.652	943
Personeelskosten	18.553	7.362	15.967	10.615	2.503	809
Uitrustings/werkingskosten	56.794	20.484	12.441	7.068	1.582	444
Investerings	8.652	12.968	11.420	-452	0	0
Financiële kosten	3.442	727	355	2.315	8	52
Overschrijvingen	20.162	3.306	2.469	6.792	707	35
Verrekeningen	1058	0	1.209	0	2024	0
Uitgaven	108.661	44.847	43.861	26.339	6.825	1.340
Resultaat	22.563	-2.086	-5.000	9.424	3.827	-397
Gecumuleerd saldo	217.030	-11.371	50.706	35.371	12.027	522
Afdeling VI – Voor orde						
Inkomsten	7.759	4.639	4.778	1.830	383	7
Uitgaven	7.964	4.639	4.778	855	383	3
Resultaat	-205	0	0	975	0	4
Gecumuleerd saldo	3.802	0	23	10.609	0	2

7.2 Toepassing door de VUB van de wetgeving op de overheidsopdrachten

7.2.1 Onderzoek

In het kader van zijn controle op de jaarrekening 2007 van de VUB, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht gehad voor de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Het heeft enerzijds bij de VUB alle richtlijnen, procedures en nota's opgevraagd die te maken hebben met de wetgeving op de overheidsopdrachten en beoordeelde deze documenten op volledigheid. Anderzijds onderzocht het in een steekproef van twaalf afgewerkte besteldossiers 2007 de naleving van de bekendmakingsvoorschriften (kwalificatie, bevoegdheid, publicatie), de offertes (kwalitatieve selectie, regelmatigheid, vereiste documenten, abnormale prijzen, gunningscriteria, varianten, tijdigheid,...), de gunning van de opdracht (motivering, informatieverplichting) en de borgtochtstelling. De steekproef bestond uit vijf opdrachten van 5.500 EUR tot 67.000 EUR⁽³⁰¹⁾ en zeven opdrachten van meer dan 67.000 EUR⁽³⁰²⁾. Voor vier van deze dossiers publiceerde de VUB de opdracht. Voor vijf facturen van meer dan 5.500 EUR vroeg het Rekenhof ook het besteldossier op.

7.2.2 Richtlijnen en procedures

De VUB beschikt over een duidelijke bestelprocedure, die een aantal keer verwijst naar de wetgeving op overheidsopdrachten. Personeelsleden kunnen de procedure raadplegen op het intranet. Een groot deel van de procedure verloopt elektronisch (bv. de goedkeuring). De facility manager of de aankoopdienst verstrekken modeldocumenten (bv. een modelbestek).

Volgens de procedure moeten alle bestellingen van meer dan 67.000 EUR langs een gunningscommissie verlopen. Deze commissie moet beslissen over de gunningswijze en een eventuele vrijstelling van de openbare procedure⁽³⁰³⁾. In de praktijk legt de universiteit alleen de dossiers van meer dan 67.000 EUR waarvoor zij geen vrijstelling kan inroepen, aan de gunningscommissie voor.

7.2.3 Motivering van de onderhandse procedure

Voor een drietal van de onderzochte bestellingen die zij niet langs de aankoopdienst afhandelde, kon de universiteit geen voorafgaande motivering voor de onderhandse procedure voorleggen. Zij kon evenmin

³⁰¹ Op een totaal van 734 bestellingen van deze grootte.

³⁰² Op een totaal van 37 bestellingen van deze grootte.

³⁰³ Op grond van de uitzonderingen in artikel 17, §2 of 3, van de wet van 24 december 1993, die de onderhandelingsprocedure toestaan.

aantonen of een marktbevraging plaatsvond of waarom een dergelijke bevraging niet plaatsvond.

In een aantal andere gevallen motiveerde de universiteit niet precies genoeg op welke manier voldaan was aan de voorwaarden tot onderhands gunnen:

- De universiteit motiveerde de onderhandse aankoop van een universele trekbank van meer dan 67.000 EUR met het argument dat het een uitbreiding van een bestaande installatie betrof⁽³⁰⁴⁾. Het ingeroepen artikel was echter niet toepasselijk, aangezien de uitbreiding niet binnen de drie jaar plaatsvond⁽³⁰⁵⁾. De motivering vermeldde de leeftijd van de tweede trekbank echter niet.
- Een vakgroep bestelde in 2006 onderhands twee slaapsystemen omdat hij die bestelling wegens hun technische specificiteit slechts aan één leverancier kon toevertrouwen⁽³⁰⁶⁾, terwijl hij in 2007 nog eens drie slaapsystemen bestelde waarbij hij wel drie offertes vroeg. Bij de motivering van deze bestelling was het evenmin duidelijk op grond van welke uitzonderingsregel werd gekozen voor een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking.
- De VUB bestelde 8.000 EUR sportuitrusting in haar huisstijl zonder marktbevraging omdat het een uniek ontwerp betrof, dat exclusief door de contractant werd vervaardigd en omdat ook andere diensten al sporttruïen bij deze firma hadden besteld. De motivering vermeldde niet of het een beschermd ontwerp betrof en of de firma instond voor het oorspronkelijk ontwerp. De VUB heeft evenmin het eigendomsrecht over het ontwerp bedongen. Als het louter om een kleur gaat met opdruk van het VUB-logo, moet de mededinging spelen.

7.2.4 Aanvraagtermijn

Bij de beperkte offerteaanvraag voor de aanneming van ICT-diensten⁽³⁰⁷⁾ bedroeg de termijn van de aanvraag tot deelneming veertien dagen, terwijl de algemene regel minimum vijftien dagen voorschrijft. Het dossier motiveerde geen dringendheid en er was maar één kandidaat.

³⁰⁴ Artikel 17, §2, 3°, b, voorziet in een vrijstelling voor bijkomende leveringen door de oorspronkelijke leverancier ter gedeeltelijke vernieuwing of uitbreiding van bestaande installaties binnen de drie jaar.

³⁰⁵ De vakgroep beschikte inderdaad al over twee trekbanken van het merk. De vervangen bank dateerde van 1979; de andere van medio 1992.

³⁰⁶ Artikel 17 §2, 1°, f.

³⁰⁷ Zendingen voor programmatie, analyse of ondersteuning van applicaties, systeembeheer en projectleiding.

7.2.5 Rangschikking van de offertes

Bij de algemene offerteaanvraag voor bewaking van de campus motiveerde de universiteit in haar verslag van nazicht onvoldoende de scores die zij aan de twee firma's toekende op het doorslaggevende criterium organisatie en omvang van de bewakingsploegen³⁰⁸). Het verslag stelde dat beide offertes op dit vlak uitstekend uitgewerkte informatie verstrekten en dat de omvang van de bewakingsploegen dezelfde was, maar dat de uitwerking van de organisatie in de offerte van de winnende firma beter was afgestemd op de werking van de VUB, zonder echter aan te geven waarom.

7.2.6 Looptijd van de contracten

Soms wacht de universiteit te lang om voor bestaande opdrachten een nieuwe procedure te starten. Zo besteedde zij het groenonderhoud in 1992 aan en verlengde zij het contract vanaf 1993 telkens stilzwijgend. Pas in 2008 volgde een nieuwe aanbesteding.

7.2.7 Bewijs van borgstelling

In de vier dossiers die een openbare procedure volgden, ontbrak een bewijs van borgstelling:

- Eén contractant leverde de VUB het bewijs pas op 31 maart 2009.
- Een ander bewijs uit 1993 werd niet aangepast aan een nieuwe toewijzing.
- Voor de twee andere dossiers kon de universiteit geen bewijs voorleggen.

7.2.8 Conclusies

In het algemeen volgt de universiteit de dossiers met bestellingen in het kader van de overheidsopdrachten goed op. Er zijn echter een aantal verbeterpunten: zo volgt de universiteit de bestelprocedure niet altijd nauwgezet, motiveert zij het gebruik van de onderhandse procedure vaak onvoldoende, wacht zij soms lang voordat zij nieuwe aanbestedingen uitschrijft en kan zij in een aantal gevallen geen bewijs van borgstelling voorleggen.

7.2.9 Aanbevelingen

- De VUB moet de bestelprocedure nauwgezet volgen en de gunningscommissie laten beslissen over het al dan niet inroepen van vrijstellingen van de openbare procedure.

³⁰⁸ Respectievelijk 14 en 15 punten.

- De universiteit moet vooraf ten gronde motiveren waarom zij de onderhandse procedure volgt.
- Zij moet ook ten gronde de scores motiveren die zij de offertes toekent in het licht van de gunningscriteria.
- De VUB dient grote en weerkerende aanbestedingen centraal op te volgen en regelmatig te onderwerpen aan een marktbevraging.
- De universiteit moet de borgstellingen beter opvolgen. Zij doet dat best centraal, bv. op de boekhouding, die de borgtochten kan opnemen in de jaarrekening bij de rechten en plichten buiten balans.

7.3 Vlaamse universiteiten en BTW

7.3.1 Inleiding

Sinds 1 juli 2007 is een gewijzigd artikel 6 van het BTW-wetboek van kracht. Door het oude artikel 6 werden publiekrechtelijke universiteiten als niet BTW-belastingplichtigen beschouwd die geen belaste handelingen stelden, aangezien openbare instellingen als overheid handelden. Traden ze daarentegen in concurrentie met anderen, werden ze wel BTW-plichtig. In de praktijk werd bij concurrentieverstoring echter geen BTW aangerekend.

Deze ongelijke behandeling ten overstaan van privaatrechtelijke universiteiten werd beschouwd als concurrentieverstoring en in strijd met de Europese regelgeving die bepaalt dat openbare instellingen als belastingplichtigen dienen te worden beschouwd als er concurrentieverstoring mogelijk is. Via de programmawet van 27 december 2006 werd het artikel 6 van het BTW wetboek gewijzigd in overeenstemming met de Europese richtlijn 77/388/EEG van 17 mei 1977.

Vanaf 1 juli 2007 onderwierp dit gewijzigd artikel 6 alle universiteiten principieel aan de BTW, zowel de publiekrechtelijke universiteiten UGent, UA en UHasselt, als de privaatrechtelijke universiteiten K.U.Leuven, VUB en K.U.Brussel.

Het Grondwettelijk Hof heeft op 17 juli 2008 een deel van het gewijzigde artikel 6 vernietigd. Dit arrest beschouwt publiekrechtelijke universiteiten weer als overheidsinstellingen, die in principe niet BTW-plichtig zijn voor de handelingen die zij als overheid verrichten. Voor handelingen waarmee ze de concurrentie zouden verstoren en voor de handelingen opgenomen in het nieuwe artikel 6 van het BTW-wetboek, zijn ze wel BTW-plichtig.

Het Rekenhof onderzocht hoe de universiteiten op het gewijzigde artikel 6 van het BTW-wetboek reageerden. Het ging in het bijzonder na welke wijzigingen de universiteiten inzake BTW uitvoerden, hoe zij de problematiek concreet aanpakten en welke gevolgen dit voor hen had. Het Rekenhof ging uit van een vragenlijst, die voorafgaandelijk aan de universiteiten werd bezorgd.

Het Rekenhof heeft zijn bevindingen op 27 april 2010 voorgelegd aan de Vlaamse minister van Onderwijs, die tot op heden niet heeft geantwoord.

7.3.2 Voorbereidingen

Zowat alle universiteiten hielden ter voorbereiding van de BTW-wijzigingen vergaderingen, intern én op het niveau van de VLIR⁽³⁰⁹⁾. De VLIR richtte in de beginfase ook een werkgroep op. Elke universiteit richtte bovendien intern een werkgroep op, waarin ook externe consultants zetelden⁽³¹⁰⁾.

De invoering van de BTW vergde ook praktische afspraken. Zo dienden de meeste universiteiten een BTW-nummer aan te vragen, hun boekhoudpakket aan te passen, klanten en leveranciers aan te schrijven, algemene richtlijnen voor de BTW-toepassing uit te vaardigen, de aftrekwijze te kiezen en de facturen te centraliseren om de BTW-aangifte stipt in te dienen, enz.

Voorts dienden de universiteiten de medewerkers via opleidingen en seminars, in staat te stellen de BTW correct toe te passen:

- De UGent gaf zijn medewerkers infosessies en stelde informatie beschikbaar op het intranet.
- De UA stelde een nota⁽³¹¹⁾ op met algemene informatie voor de gebruikers, organiseerde presentaties en bood praktische informatie.
- De UHasselt organiseerde voor de financiële dienst een opleiding en presenteerde in alle departementen een powerpoint. Ook verscheen in de interne krant een artikel.
- De K.U.Leuven gaf intern een opleiding, stelde informatie beschikbaar op het intranet en gaf presentaties aan de financiële antennes, kredietbeheerders en faculteitsraden.
- De VUB verstrekke de financiële administratie een opleiding en stelde op het intranet een handleiding beschikbaar voor de BTW op dienstbetoon- en onderzoeksprojecten.
- De K.U.Brussel nam in januari 2008 deel aan een seminarie van de K.U.Leuven.

³⁰⁹ De Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) is het autonome overlegorgaan van de Vlaamse universiteiten.

³¹⁰ Bij de meeste universiteiten was de externe een vertegenwoordiger van het kantoor Tiberghien of van het BTW-huis. Bij de UGent zetelden bovendien ook nog SAP-specialisten in de werkgroep. Bij de K.U.Brussel zetelde in de werkgroep geen extern consultant, maar vertegenwoordigers van de EHSAL-boekhouding. Onder de internen bevonden zich vertegenwoordigers van de boekhouding of de financiële dienst, departementsverantwoordelijken, e.a.

³¹¹ Die nota tracht een overzicht te geven van de gevolgen verbonden aan de BTW-plicht. Het is verder een beknopte toelichting, die kadert binnen de toepassing van de BTW binnen de UA.

7.3.3 Overgangsperiode

7.3.3.1 *Startdata en nihil aangiftes*

De gevolgen van het gewijzigde artikel 6 van het BTW-wetboek en het grote toepassingsgebied noopten tot een overgangsperiode, vooral voor de publiekrechtelijke universiteiten. Door de grote impact van de BTW-invoering op hun financiële werking, waren niet alle universiteiten op 1 juli 2007 klaar om een BTW-boekhouding te voeren. Niet alle universiteiten konden dan ook effectief op 1 juli 2007 met de BTW starten. De universiteiten die wel officieel op 1 juli 2007 startten, dienden daarenboven voor het tweede semester van 2007 *nihil* aangiftes in. Dat bood de gelegenheid correcties of aanpassingen uit te voeren zonder aanleiding te geven tot aangifteherzieningen. De onderstaande opsomming overziet de startdata van de diverse universiteiten.

- De UGent startte op 1 juli 2007 met de BTW. In juli en augustus 2007 diende de universiteit nihil aangiftes in. Vanaf september 2007 verstuurde zij de maandelijkse aangiftes elektronisch.
- De UA is gestart op 1 juli 2007, maar heeft voor het tweede semester van 2007 nihil aangiftes ingediend. Vanaf januari 2008 diende de universiteit de effectieve aangiftes in, deels voor december 2007.
- De UHasselt vroeg vanaf 1 augustus 2007 een BTW-nummer aan en ging voorts tewerk zoals de UA.
- De K.U.Leuven is al gemengd BTW-plichtig sinds de invoering van de BTW en had dus al een BTW-nummer. Sinds 1 januari 2008 rekent de universiteit op alle BTW-plichtige activiteiten BTW aan conform de gemaakte afspraken met het hoofdbestuur van de BTW.
- De VUB heeft de gemengde BTW-plicht ingevoerd in 1999 en paste in 2007 de berekening van het verhoudingsgetal aan conform de gemaakte afspraken binnen de VLIR.
- De K.U.Brussel is met de BTW gestart op 1 januari 2008.

7.3.3.2 *Lopende contracten*

Ook voor de lopende contracten (tot na 1 juli 2007) was een overgangsmaatregel nodig. Een aantal universiteiten (UA, UHasselt en K.U.Leuven³¹²)) passen het systeem van voorfacturatie toe: zij voorfactureren het saldo van alle lopende contracten die sinds 1 juli 2007 zonder vrijstelling onder de BTW-plicht vallen, zonder BTW-heffing. Deze

³¹² De K.U.Leuven was al gemengd BTW-plichtig sinds de invoering van de BTW. Zij paste het systeem van voorfacturatie toch toe omdat zij sinds 1 januari 2008 op alle BTW-plichtige activiteiten BTW aanrekent, ook op handelingen met overheden en niet-BTW-plichtigen, zoals afgesproken met het hoofdbestuur. Voorheen was het soms onduidelijk welke BTW-classificatie aan bepaalde overeenkomsten moest worden gegeven, hetgeen nog verder werd bemoeilijkt wegens de prijsdiscriminatie met de publieke universitaire instellingen.

voorfacturatie houdt niet in dat de facturen onmiddellijk in hun geheel moeten worden betaald.

Het bestuurscollege van de UGent paste het volgende overgangssysteem voor de lopende contracten toe:

- BTW-heffing op lopende projecten met BTW-plichtigen die de BTW kunnen recupereren.
- BTW-aanrekening op lopende contracten met niet-BTW-plichtigen die dat toestaan bovenop de contractueel afgesproken prijs (facturering van deze projecten met BTW en recuperatie op de aankopen).
- Bijpassing uit de centrale BTW-pot van het verschil tussen de afgehouden BTW (bij de verkoopfactuur) en de gerecupereerde BTW (bij de aankoopfacturen) op contracten met niet-BTW-plichtigen die geen aanrekening bovenop de contractueel afgesproken prijs toestaan. Op die manier heeft de BTW geen negatieve invloed op het project.

De VUB paste bij de BTW-opstart in 1999 geen voorfacturatie toe.

K.U.Brussel heeft als universiteit met uitsluitend opleidingen in de humane wetenschappen, weinig BTW-plichtige projecten. Bovendien werkte het alle lopende BTW-plichtige projecten vóór de invoering van de BTW af. De BTW-plichtige projecten waarvoor de universiteit in 2008 facturen opmaakte, startten pas na 1 januari 2008.

7.3.3.3 Notificatie klanten

Ten slotte vereiste de invoering van de BTW ook een notificatie aan de klanten en leveranciers. Aan- én verkoopfacturen moeten immers correcte gegevens bevatten om voor BTW-afrek in aanmerking te komen:

- De UGent stuurde alle leveranciers een gemotiveerd schrijven met de vraag vanaf 1 juli 2007 het BTW-nummer van de UGent te vermelden op de factuur en eventueel het stelsel van medecontractant toe te passen (koninklijk besluit nr. 1, artikel 20).
- De UA stuurde de leveranciers een brief om aan te geven dat zij vanaf 1 juli 2007 gedeeltelijk BTW-plichtig werd. Zij vroeg de leverancier ook na te kijken of de gegevens die ze had, correct waren. De UA schreef ook de klanten aan.
- De UHasselt stuurde de leveranciers een brief met de vraag de gekende gegevens na te kijken, hun boekhouding aan te passen en eventueel hun BTW-nummer of -statuut mee te delen. Tegelijkertijd deelde de universiteit haar statuut en BTW-nummer mee.
- De K.U.Leuven schreef de leveranciers niet aan, aangezien zij al BTW-plichtig was en een BTW-nummer had.
- De VUB bracht leveranciers destijds op de hoogte met vermeldingen op de bestelvoorwaarden of, waar geen bestelbonnen waren, met stickers op de uitgaande facturen.
- De K.U.Brussel bracht de leveranciers op de hoogte met een brief aan hun diensten klantenboekhouding.

Hoewel de universiteiten inspanningen leverden om hun gewijzigde situatie kenbaar te maken, ontvangen ze nog steeds onjuiste facturen. Hun reactie daarop is uiteenlopend:

- De UGent vraagt de leverancier met een standaardformulier altijd om een creditnota en een nieuwe factuur.
- De UA en de UHasselt sturen de leverancier een brief, die hij ondertekend moet terugsturen. Pas daarna betalen zij de factuur.
- De K.U.Leuven en de K.U.Brussel sturen foutieve facturen terug en vragen een correcte factuur.
- De VUB stuurde de facturen die geen BTW-nummer vermeldden, in de beginfase (1999) niet terug, maar later wel. Als toen geen BTW werd aangerekend, stuurde zij de factuur wel terug.

7.3.4 Wijzigingen voor de universiteiten

7.3.4.1 Algemeen

De implicaties van de invoering van de BTW-plicht variëren naargelang het om privaatrechtelijke of publiekrechtelijke universiteiten gaat en naargelang de grootte van de universiteit.

Privaatrechtelijke universiteiten waren al BTW-plichtig voor wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke dienstverlening³¹³). De wetswijziging bracht voor deze universiteiten dan ook minder wijzigingen mee:

- De K.U.Leuven paste sinds 1992 het werkelijk gebruik toe. Sinds het gewijzigde artikel 6 opteert de universiteit voor een combinatie van werkelijk gebruik met een bijzonder verhoudingsgetal. Zij deelt haar boekhouding daarvoor in drie *business areas* in: één met BTW-recuperatie volgens werkelijk gebruik, één zonder BTW-recuperatie en één met aanrekening van BTW op inkomsten, zonder BTW-recuperatie op uitgaven³¹⁴).
- De VUB was al gemengd BTW-plichtig sinds 1 januari 1999. Sedert de invoering van de BTW bij de andere universiteiten, hanteert de VUB een nieuwe berekening voor het verhoudingsgetal conform de gemaakte VLIR-afspraken.
- Bij de K.U.Brussel bestond voorheen geen aftrek. De BTW-administratie kende haar vanaf 1 januari 2008 een BTW-nummer toe. Sedert het gewijzigde artikel 6 is er een aftrek van 1 %.

³¹³ De privaatrechtelijke universiteiten worden beschouwd als 'gemengde belastingplichtigen' en kunnen, in de uitoefening van hun economische activiteit, tegelijk handelingen verrichten die aanspraak geven op aftrek en handelingen waarvoor geen aftrek is toegestaan omdat ze van de BTW zijn vrijgesteld ingevolge artikel 44 van het BTW-wetboek.

³¹⁴ Bv. voor sponsoring door bedrijven van onderwijsactiviteiten als permanente vorming, congressen, seminars,...

Sinds 1 juli 2007 zijn de publiekrechtelijke universiteiten ook BTW-plichtig en voor hen zijn de gevolgen groter. Volgens de UGent heeft de BTW-invoering de hele financiële verwerking veranderd. Volgens de UA gaat het om een ingrijpende operatie, die maar kan slagen met de medewerking van de bestuurders en alle betrokkenen. De UA identificeerde de nood aan extra personeel, centralisatie van de inkomende en uitgaande factuurencyclus (om de BTW-aangifte tijdig te kunnen indienen) en boekhoudkundige en administratief-organisatorische afsplitsing van werkelijk-gebruikactiviteiten (zie verder). De UHasselt merkte op dat zij bij de uitgaande facturen moet nagaan of ze al dan niet met BTW moet factureren en dat zij bij de inkomende facturen de juiste BTW-codes moet bepalen. Zij moet voorts nagaan of projecten contractonderzoek of collectief onderzoek betreffen. Bovendien brengt de BTW-invoering extra werk mee voor haar financiële dienst.

In tweede instantie speelt ook de grootte van de universiteit een rol. Zo zijn de financiële gevolgen voor de K.U.Brussel klein in vergelijking met de andere universiteiten.

7.3.4.2 Gehanteerd recuperatiesysteem

De gewijzigde BTW-regelgeving verplichtte de publiekrechtelijke universiteiten een systeem van aftrek te kiezen. Ook de privaatrechtelijke universiteiten konden vanaf 1 juli 2007 een ander systeem kiezen.

De meeste Vlaamse universiteiten opteerden voor het systeem van *werkelijk gebruik*, aangevuld met het bijzonder verhoudingsgetal (UA, UHasselt, K.U.Leuven en VUB). Dat impliceert dat de belasting op de goederen en diensten die zowel bestemd zijn voor handelingen waarvoor aanspraak op aftrek bestaat, als voor handelingen waarvoor geen aftrek mogelijk is, maar voor aftrek in aanmerking komt in verhouding tot het werkelijk gebruik voor elke categorie van handelingen. In dat geval moet de belastingplichtige bij zijn aangifte een stuk voegen waarin hij de criteria aanduidt die bij de berekening van die verhouding werden gebruikt³¹⁵).

Alleen de UGent en de K.U.Brussel werken volgens het principe van het *algemeen verhoudingsgetal*. Dat impliceert dat alle betaalde belasting op de goederen en diensten voor het geheel van de economische activiteit van een gemengde belastingplichtige, slechts tot een bepaald percentage wordt afgetrokken. Dat percentage (algemeen verhoudingsgetal) is de verhouding, per kalenderjaar, van het totaalbedrag van de handelingen met recht op aftrek en het totaalbedrag van alle handelin-

³¹⁵ Daarbuiten is de belasting op goederen en diensten die de gemengde belastingplichtige bestemt voor handelingen waarvoor aanspraak op aftrek bestaat (contractonderzoek en wetenschappelijke dienstverlening), aftrekbaar volgens de gewone regels die voor de volledige belastingplichtige gelden. De belasting op goederen en diensten bestemd voor handelingen zonder aftrekmogelijkheid, komt niet voor aftrek in aanmerking (collectief onderzoek, onderwijsactiviteiten, sportinrichtingen,...).

gen die de gemengde belastingplichtige verricht. Een aantal bestanddelen komt niet in aanmerking voor de berekening van het algemeen verhoudingsgetal³¹⁶).

De UGent vormt daarbij een bijzonder geval. Zij past recuperatie middels het algemeen verhoudingsgetal alleen toe op activiteiten die niet eenduidig gekoppeld zijn aan BTW-verkopen. Bij activiteiten die niet gekoppeld zijn aan BTW-verkopen, stort zij de recuperatie in een centrale pot. Uit die centrale pot past de universiteit voor activiteiten die eenduidig kunnen worden gekoppeld aan BTW-verkopen, het deel bij dat niet met het algemeen verhoudingsgetal kan worden gerecupereerd.

De definitieve verhoudingsgetallen van de Vlaamse universiteiten varieerden in de periode 2007-2008 tussen 1% en 32%. Het Rekenhof stelde vast dat ook de wijze van berekening van dit algemeen verhoudingsgetal varieert bij de universiteiten die voor dit systeem kozen.

Bovendien wordt in de praktijk elk jaar eerst een voorlopig verhoudingsgetal bepaald³¹⁷), en in april van het volgende jaar een definitief verhoudingsgetal. Dat definitieve getal kan aanleiding geven tot een herziening van de aftrekbare BTW.

7.3.5 Afspraken of rulings met de BTW-administratie

De universiteiten probeerden met de BTW-administratie afspraken of rulings te bereiken die zekerheid boden over de juiste toepassing van de BTW. Op het niveau van de VLIR maakten zij de volgende afspraken met de centrale BTW-administratie:

- de behandeling van privaatrechtelijke universiteiten als waren zij publiekrechtelijke universiteiten;
- de mogelijkheid tot uitstel van de effectieve toepassing van de nieuwe wetgeving;
- de toestemming tot voorfacturatie (zonder BTW) van nog te innen inkomsten op BTW-plichtige lopende contracten;

³¹⁶ De opbrengst van de afstoting van bedrijfsmiddelen die de gemengde belastingplichtige in zijn bedrijf gebruikte; de opbrengsten van en inkomsten uit onroerende verrichtingen en financiële verrichtingen, tenzij die verrichtingen behoren tot de specifieke economische activiteit van de gemengde belastingplichtige; het bedrag van de handelingen in het buitenland die een daar gevestigde bedrijfszetel, onderscheiden van de in België gevestigde zetel, verricht; enz.

³¹⁷ Zowel bij het systeem van algemeen verhoudingsgetal als werkelijk gebruik, verricht de belastingplichtige voor ieder kalenderjaar de aftrek volgens een verhoudingsgetal dat hij voorlopig bepaalt op grond van het bedrag van de handelingen die hij in de loop van het vorige jaar heeft verricht. Het definitief verhoudingsgetal bepaalt hij aan de hand van het bedrag van wat hij in het jaar waarin hij de aftrek uitoefende, werkelijk heeft gedaan. Hij moet dat bedrag in principe uiterlijk op 20 april van het volgende jaar vaststellen. Het definitief verhoudingsgetal voor een bepaald jaar is in principe het voorlopig verhoudingsgetal voor het volgende jaar.

- de toestemming tot facturatie zonder BTW van inkomsten op addenda bij dergelijke contracten;
- de afschaffing van de vrijstelling over de aankopen verricht in het licht van een contract dat de BTW-vrijstelling van artikel 42 van het BTW-wetboek geniet;
- de toestemming het recht op BTW-af trek uit te oefenen volgens het systeem van het algemeen verhoudingsgetal of de regel van werkelijk gebruik, met toepassing van een bijzonder verhoudingsgetal voor de algemene onkosten;
- de mogelijkheid Europese projecten in de teller en de noemer van het verhoudingsgetal op te nemen;
- de eenmalige recuperatie op vroegere investeringen.

Daarbuiten maakten de diverse universiteiten ook afspraken met de lokale en in mindere mate met de centrale BTW-administratie. De afspraken met de lokale administratie kunnen het risico inhouden dat de centrale BTW-administratie er een andere mening op nahoudt, wat er kan toe leiden dat er voor volgende belastbare tijdperken andere verhoudingsgetallen moeten worden gebruikt.

7.3.6 Gevolgen

7.3.6.1 Financiële gevolgen

Met uitzondering van de K.U.Leuven en de K.U.Brussel gaven de universiteiten hierover geen cijfergegevens mee. Voor de meeste universiteiten was het niet mogelijk deze budgettaire impact in absolute cijfers mee te delen.

Initieel bezorgde de gewijzigde BTW-wetgeving alle universiteiten opstartkosten. Voor de publiekrechtelijke universiteiten ging het om een nieuwigheid. Zij dienden dan ook een beroep te doen op externe consultancy voor de opstart van hun BTW-verrichtingen. Zij kampten ook met verhoogde personeelskosten. Zij dienden de wijzigingen immers voor te bereiden en te begeleiden met eigen personeel en interimkrachten. Ten slotte droegen ze eenmalige kosten voor de notificatie aan leveranciers en klanten. Ook de privaatrechtelijke universiteiten hadden bijkomende kosten, maar die lagen doorgaans lager, aangezien ze voorheen al BTW-plichtig waren.

De VUB heeft er in zijn antwoord op gewezen dat de privaatrechtelijke universiteiten eerder al te maken hadden met die (hogere) opstartkosten.

Het is voor de universiteiten trouwens niet duidelijk welke de impact is van de gewijzigde BTW-wetgeving, buiten de exclusieve eenmalige BTW-recuperatie op vroegere investeringen:

- Volgens de UGent bleef de impact beperkt. Volgens de universiteit daalde het relatieve overheidsaandeel in de financiering, aangezien de overheden exclusief BTW rekenen.
- Volgens de UA is er bij sommige projecten een budgettaire gunstige weerslag, maar dit moet worden gerelativeerd omdat er ook BTW verschuldigd is op uitgaande facturen en de financierende instantie vaak niet bereid is de extra kost van 21% te betalen, hoofdzakelijk in geval van projecten met overheden en vzw's. Indien de kosten van een project voornamelijk bestaan uit personeelskosten kan de BTW zelfs een negatieve budgettaire impact hebben.
- Volgens de UHasselt liggen de werkelijke kosten lager voor contractonderzoek, dat BTW-aftrekbaar is. Bij de meeste projecten vormen personeelskosten en reis- en verblijfkosten echter de grootste uitgaven, en die staan geen BTW-recuperatie toe.
- De K.U.Leuven kan de impact op de inkomsten moeilijk inschatten, daar budgetten soms niet wijzigen, zodat zij in de praktijk 21% minder worden gefinancierd.
- De VUB ervaart in het algemeen een positieve impact. De universiteit plant wel simulaties om na te gaan of een overstap van het bijzonder verhoudingsgetal naar het algemeen verhoudingsgetal niet beter past.
- Bij de K.U.Brussel waren de budgettaire baten voor 2008 verwaarloosbaar laag. Voor deze kleinere universiteit staan de geleverde inspanningen niet in verhouding tot de ontvangsten. Zij ijvert daarom voor een volledige BTW-vrijstelling.

7.3.6.2 Boekhoudkundige verwerking van de BTW-aftrek

De aftrek van BTW genereerde nieuwe middelen, die de universiteiten konden aanwenden voor uiteenlopende zaken:

- De UGent wees de gerecupereerde middelen toe aan de budgethouder die dienstverlening met BTW uitvoert. Bij een contract krijgt hij de volledige BTW-recuperatie op elke uitgave met BTW, in gevallen zonder contract, maar met BTW-inkomsten, krijgt de budgethouder de BTW-recuperatie volgens het verhoudingsgetal.
- De UA wijst bij werkelijk gebruik (contractonderzoek en wetenschappelijke dienstverlening) de aftrek volledig aan het betrokken project of de betrokken wetenschappelijke dienstverlening toe. Het beperkt recht op aftrek komt ten goede aan een centraal fonds, dat in de eerste plaats een provisie moet aanleggen voor de betaling van eventuele BTW-achterstallen en -boetes, maar dat ook de werking van de faculteiten en instituten of centra extra moet financieren. De gerecupereerde BTW op aankopen ten laste van restbudgetten, komt ten goede van het restbudget, maar slechts na herziening van het verhoudingsgetal.
- Bij de UHasselt gaat het voordeel bij contractonderzoek direct naar het onderzoek zelf. Bij de toepassing van het verhoudingsgetal houdt de universiteit het BTW-verschil centraal uit voorzichtigheidsoogpunt, ter dekking van eventuele kosten door BTW-controles of

van andere onvoorziene kosten naar aanleiding van de BTW-invoering. Bovendien brengt de BTW-invoering, zoals al gesteld, extra administratieve kosten mee.

- De K.U.Leuven wijst extra middelen toe aan het steeds noodlijdende investeringsbudget.
- De VUB doet de middelen bij projecten met volledige BTW-recuperatie terugvloeien naar de projecten. Bij projecten ten laste van de werkingstoelage gaan de middelen voor een percentage terug naar de projecten, de rest gaat naar een reserve voor financiering van beleidsprojecten.
- Bij de K.U.Brussel ten slotte blijven de middelen in de respectieve afdelingen.

7.3.6.3 Recuperatie op vroegere investeringen

De beperkte aftrek van de gemengde belastingplichtigen kan worden onderworpen aan een gewone herziening of een bijzondere herziening voor bedrijfsmiddelen.

Universiteiten met algemeen verhoudingsgetal

Bij de gemengde belastingplichtigen die de regel van het algemeen verhoudingsgetal hanteren (UGent en K.U.Brussel), wordt de aftrek van de BTW op bedrijfsmiddelen herzien voor een periode van vijf of vijftien jaar. De universiteiten hebben aldus een eenmalige recuperatie uitgevoerd voor nieuwbouw en de aankoop van gebouwen (tot 15 jaar terug) en voor uitrustingsgoederen (tot 5 jaar terug).

Wijzigingen van de verhoudingsgetallen die de gemengde belastingplichtige jaarlijks vaststelt, vergen telkens een herziening van de oorspronkelijke aftrek. Zo wordt de aftrek op grond van het voorlopig verhoudingsgetal van het jaar waarin het recht op aftrek ontstond of het jaar waarin het bedrijfsmiddel in gebruik werd genomen, herzien met het definitief verhoudingsgetal van dat jaar. Deze eerste herziening heeft betrekking op het totaalbedrag van de oorspronkelijk in aftrek gebrachte voorbelasting. De volgende herzieningen hebben jaarlijks betrekking op een vijfde of een vijftiende van aftrek volgens het eerste definitieve verhoudingsgetal. De herzieningen vinden plaats in de jaarlijkse aangiften in april.

Universiteiten met werkelijk gebruik

Bij universiteiten die gebruik maken van de regel van werkelijk gebruik (UA, UHasselt, K.U.Leuven en VUB) moet de herziening plaatsvinden als een wijziging in het gebruik van de bedrijfsmiddelen intreedt vóór het verstrijken van het vierde of het veertiende jaar, afhankelijk van het investeringsgoed, na dat waarin het recht op aftrek is ontstaan. Als een bedrijfsmiddel van een BTW-plichtige naar een niet BTW-plichtige bedrijfsafdeling overgaat, moet de oorspronkelijk afgetrokken voorbelasting

worden teruggestort, verminderd met een vijfde of vijftiende per jaar dat verstreken is vóór het gewijzigd gebruik.

De universiteiten (met uitzondering van de UGent, de VUB en de K.U.Brussel) hebben een eenmalige recuperatie op vroegere investeringen uitgevoerd. De VUB argumenteerde dat zij indertijd niet beschikte over een bedrijfsmiddelentabel en dat er geen grote nieuwbouwprojecten waren. De UGent zou de eenmalige recuperatie in het najaar van 2009 indienen.

De financiële impact en de wijze van inresultaatname van de eenmalige recuperatie op vroegere investeringen verschillen sterk van universiteit tot universiteit:

- De UGent zal de jaarlijkse recuperatie direct in resultaat nemen.
- De UA neemt de opbrengst volgens het voorzichtigheidsprincipe gespreid in de tijd in resultaat. In afspraak met de bedrijfsrevisor koos de universiteit voor de techniek van de kapitaalsubsidie, waarbij zij het bedrag van de herziening bij het ontstaan van de vordering in 2007 in de balansrubriek *kapitaalsubsidies* opnam. Aanpassingen door wijzigingen van het bijzonder verhoudingsgetal zullen worden geboekt op deze balansrubriek. Zeven jaar lang zal de universiteit jaarlijks een zevende van dit bedrag in resultaat nemen⁽³¹⁸⁾. Met deze techniek kan de universiteit eventuele schommelingen opvangen zonder belangrijke gevolgen voor het jaarresultaat.
- De UHasselt nam de recuperatie op onder de *andere bedrijfsopbrengsten* van de afdeling Patrimonium.
- De BTW-controle van Leuven keek de recuperatie door de K.U.Leuven na en bevond ze conform de gemaakte afspraken, maar de universiteit nam de herziening nog niet op in het resultaat, omdat dit de herboeking van meer dan 1.000 activabestanddelen vergt.

De K.U.Leuven heeft er in haar antwoord op gewezen dat zij de herziening inmiddels in resultaat heeft genomen.

7.3.6.4 Toelichting in de eerste jaarrekening

Een aantal universiteiten (UA, UHasselt en UGent) hebben de wijziging van hun financiële toestand door de gewijzigde BTW-wetgeving voldoende toegelicht in hun jaarrekening.

- De K.U.Leuven heeft in het jaarverslag 2008 een passage opgenomen onder de rubriek *niet in de balans opgenomen rechten*. De K.U.Leuven heeft hierop geantwoord dat haar BTW-statuuut expliciet werd toegelicht in de inleiding van de jaarrekeningen 2007 en 2008. Bovendien wees de universiteit erop dat de wijzigingen in de BTW-regelgeving bij de publiekrechtelijke universiteiten ingrijpende wa-

³¹⁸ Gekozen werd voor een gemiddelde tijd tussen vijf en vijftien jaar.

ren, zodat meer uitleg in de jaarrekeningen van die universiteiten evident is.

- De VUB heeft bij de invoering van de gewijzigde BTW-situatie geen toelichting gegeven, aangezien alleen de berekeningswijze van het verhoudingsgetal wijzigde.
- De K.U.Brussel heeft evenmin een toelichting gegeven omdat het bij deze universiteit maar om geringe bedragen ging.

7.3.7 Problemen bij de gewijzigde BTW-wetgeving

Gesprekken met de diverse universiteiten toonden aan dat de gewijzigde BTW-wetgeving een aantal onduidelijkheden of onzekerheden bij de universiteiten creëerde. De meeste genoemde onderwerpen waren: verrichtingen binnen de associatie, EU-projecten, werken in onroerende staat en bijkomend werk ten gevolge van de BTW-invoering.

7.3.7.1 Regeling voor universiteitsassociaties

Op vraag van de universiteiten stelde de centrale BTW-administratie in Brussel dat de doorrekening van kosten, meer bepaald personeelskosten, door universiteiten en hogescholen aan hun associatie⁽³¹⁹⁾, in principe een BTW-belaste handeling vormt, aangezien de associatie op zich geen onderwijsinstelling is en de betrokken diensten geen middel zijn om onderwijs te verstrekken in optimale omstandigheden. Hetzelfde zou gelden voor de doorrekening van de kosten voor administratief personeel tussen de leden onderling. Een van de consultants heeft deze argumentatie aangevochten, maar tot op heden is daarover nog geen officieel standpunt gekend. Wel hebben de UA en de UHasselt van de gewestelijke directie toestemming gekregen de vrijstelling van artikel 44 toe te passen op de verrichtingen binnen hun associatie.

Op 11 september 2008 beloofde het hoofdbestuur van de BTW een afvaardiging van de universiteiten tijdens een overleg de regeling voor de associaties te zullen herbekijken. Als gevolg daarvan zou geen BTW-verrekening tussen de leden van de associaties onderling nodig zijn.

Volgens de K.U.Leuven werkt de bovenstaande argumentatie de integratie tussen universiteiten en hogescholen tegen. De gewenste volledige academisering van het hoger onderwijs tegen 2013⁽³²⁰⁾ houdt immers een beweging van onderwijskundigen en administratief-technisch personeel in. Voor de onderwijskundigen is dat geen probleem, want zij vallen onder de vrijstelling van artikel 44 van het BTW-wetboek. Voor het ad-

³¹⁹ Een associatie is een samenwerkingsverband tussen Vlaamse instellingen voor hoger onderwijs.

³²⁰ Het zoveel mogelijk samen organiseren van activiteiten door universiteiten en hogescholen.

ministratief-technisch personeel moeten de universiteiten echter wel BTW aanrekenen.

7.3.7.2 EU-projecten

Ook over de EU-projecten bestaat onduidelijkheid. De vrijstelling volgens artikel 42 van het BTW-wetboek zou niet meer gelden voor universiteiten, maar het zou de bedoeling zijn de universiteiten met een vergelijkbare methode voor volledig Europees gefinancierde contracten een volledig recht op aftrek te bieden. De universiteiten hebben daarvoor al enkele keren contact opgenomen met het BTW-hoofdbestuur, maar dat heeft nog geen definitieve rulings opgemaakt. In afwachting hanteren de universiteiten diverse systemen:

- De UGent heeft voor EU-projecten een intern systeem opgezet, dat de budgethouder volledige BTW-recuperatie geeft. Aangezien de universiteit maar een gedeeltelijke BTW-recuperatie kent, dient zij het verschil (de niet recupereerbare BTW) uit een centrale pot bij te passen.
- De UA past het werkelijk gebruik toe.
- Voorlopig recupereren de VUB en de UHasselt de BTW op EU-projecten.
- De K.U.Leuven tracht de richtlijnen van het BTW-hoofdbestuur te volgen, maar vindt die vaak onbegrijpbaar en onpraktisch.
- De K.U.Brussel was tot op heden maar actief in één EU-project. Zij heeft de minieme BTW-bedragen op werkingsuitgaven gerecupeerd volgens het algemeen verhoudingsgetal en de niet-aftrekbare bedragen betaald langs het patrimonium.

7.3.7.3 Werken in onroerende staat

Volgens de K.U.Leuven is het standpunt van de BTW-administratie over werken in onroerende staat, verricht door eigen personeel, discriminerend voor de privaatrechtelijke universiteiten. Volgens de administratie zijn die werken bij de publiekrechtelijke universiteiten vrijgesteld van BTW (inclusief de onderhouds- en herstellingskosten), terwijl de privaatrechtelijke universiteiten er wel BTW-plichtig voor zijn. Op het overleg van 11 september 2008 is het hoofdbestuur van de BTW mondeling akkoord gegaan dat privaatrechtelijke universiteiten ook zouden worden vrijgesteld.

De VUB boekt werken in onroerende staat, uitgevoerd door een geregistreerd aannemer, met verlegging van de verschuldigde BTW (langs de periodieke aangiften).

De K.U.Leuven heeft erop gewezen dat zij deze werkwijze ook al vele jaren toepast. De UHasselt wees erop dat de BTW bij werken in onroerende staat wordt verlegd (stelsel van medecontractant) en dat de BTW dus wel degelijk verschuldigd is.

7.3.7.4 Bijkomend werk

Alle universiteiten zijn het er over eens dat de gewijzigde BTW-wetgeving veel bijkomend werk met zich heeft gebracht. Zo moeten zij elk contract tot in het detail bekijken en maandelijks of per kwartaal BTW-aangiftes opstellen. Voor de kleinere universiteiten rijst de vraag of de baten opwegen tegen de extra kosten van, bijvoorbeeld, de aanwerving van bijkomend personeel, de inhuring van externe consultancy, een complexere boekhoudkundige afhandeling, aanpassingen aan de boekhoudpakketten, enz. Deze kosten zijn bovendien niet eenmalig. De universiteiten deelden mee dat tot op vandaag nog veel onduidelijkheden bestaan, die tot adviesvragen aan externe consultants leiden.

7.3.8 Conclusies

De wijziging van artikel 6 van het BTW-wetboek heeft voor de universiteiten grote gevolgen gehad op financieel, boekhoudkundig en administratief-organisatorisch vlak. De universiteiten hebben in een korte tijdspanne veel inspanningen moeten leveren om personeel op te leiden en om op 1 juli 2007 klaar te zijn voor de BTW-toepassing. De complexe aard van de regeling en de talloze onduidelijkheden waarover de centrale BTW-administratie nog geen uitspraak heeft gedaan, hebben grote verschillen tussen de universiteiten veroorzaakt:

- niet alle universiteiten konden op 1 juli 2007 met de BTW starten;
- sommige universiteiten dienden nihil aangiftes in, andere niet;
- vier universiteiten werken met het systeem van het werkelijk gebruik, twee volgen het systeem van het algemeen verhoudingsgetal;
- de twee universiteiten die werken met het algemeen verhoudingsgetal, berekenen dat getal verschillend;
- de universiteiten opteren voor een verschillende boekhoudkundige verwerking van de BTW-aftrek;
- niet alle universiteiten recupereerden eenmalig BTW op de vroegere investeringen;
- niet alle universiteiten hebben de gewijzigde BTW-situatie toegelicht in hun jaarrekening.

Het werken met afspraken of rulings tussen de universiteiten en lokale BTW-administraties ter verduidelijking van problemen, impliceert een beperkte, individuele geldigheid en houdt het risico in dat het centrale BTW-bestuur achteraf andersluidende standpunten inneemt, met betrekking tot latere belastbare tijdperken.

De invoering van de BTW voor de universiteiten vergt van de universiteiten veel bijkomend werk en extra kosten (bijkomend personeel, externe consultancy-kosten). Veel van deze kosten, zoals de inhuring van externe consultancy voor de analyse van moeilijke dossiers, zijn immers niet eenmalig, maar structureel.

8 Algemene conclusies van het rekeningenboek

De normering voor de evaluatie van de budgettaire prestatie van de Vlaamse Gemeenschap wordt bepaald op een geconsolideerd niveau (samen met de Vlaamse rechtspersonen), met name door de bepaling van het vorderingensaldo. Het Rekenhof beschikt nog altijd niet over voldoende informatie om het verschil tussen het vorderingensaldo en het begrotingssaldo of het netto te financieren saldo en de naleving van de norm die de Hoge Raad van Financiën stelde, te controleren.

De Vlaamse Gemeenschap boekte volgens de voorgelegde algemene rekening in 2008 voor het eerst in jaren een negatief begrotings- en kasresultaat. De totale schuld in de Vlaamse gemeenschap is in 2008 gestegen met 34 miljoen EUR.

De inning van de ontvangsten en de aanwending van de beleidskredieten benaderden in 2008 de begroting ervan (respectievelijk 100,1% en 92,8%).

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft de algemene rekening over 2008 tijdig voorgelegd, maar bij gebrek aan een antwoord van de minister op zijn opmerkingen erover, kan het Rekenhof een aantal onderdelen ervan voorlopig niet afsluiten. De controle van het Rekenhof op deze rekening ondervond nog altijd vertraging door de sterk vertraagde voorlegging van de rekeningen van de Vlaamse openbare rechtspersonen.

De rekeningaflegging van de DAB's over 2008 verliep vlotter. Het Rekenhof ontving de meeste rekeningen in juli 2009. Het had daarbij weinig opmerkingen die een gedetailleerde rapportering aan het Vlaams Parlement vergen. De rekeningaflegging door de Vlaamse openbare rechtspersonen over 2008 kende, zoals die over 2007, nog een grote vertraging. Bij zijn controles formuleerde het Rekenhof diverse opmerkingen.

Specifieke onderzoeken met een sterk financiële inslag, vaak in het kader van de VOR-rekeningencontrole, leidden tot enkele conclusies die volgens het Rekenhof rapportering aan het Vlaams Parlement rechtvaardigen, bijvoorbeeld:

- de kosten van het Vlaams Fiscaal Platform zullen de ramingen sterk overschrijden, zeker eens dit platform op kruissnelheid zal zijn en de verkeersbelasting erop geïntroduceerd zal zijn;
- er is nood aan richtlijnen voor de inhoud van de jaarverslagen waarin de agentschappen hun financiële jaarrekening moeten aanvullen en verduidelijken;
- de uitvoeringstermijn van schadedossiers die langs het Vlaams Fonds voor de Lastendelging worden afgehandeld, blijft lang;

- het betaalkrediet 2010 voor de tijdelijke loonpremies voor de tewerkstelling van 50-plussers zal wegens het nog uitstaande verbintenissenbedrag, wellicht te klein zijn en de begroting zou bovendien ook in een vastleggingsmachtiging of een gesplitst krediet moeten voorzien;
- het Vlaams Zorgfonds rapporteert niet over de evolutie van zijn reserves en hun rendement;
- het Financieringsinstrument voor de Vlaamse visserij- en aquicultuursector zou kredietproblemen kunnen krijgen door een gebrekkige opvolging van het gebruik van zijn kredietmachtigingen;
- Het Fonds Stationsomgevingen blijkt louter te zijn opgericht om het aandeel van de VVM in de herinrichting van stationsomgevingen te financieren met middelen uit de algemene uitgavenbegroting.

Uit zijn visumcontrole op een selectie van basisallocaties van 2008 concludeerde het Rekenhof dat de administratie haar kennis van de wetgeving op overheidsopdrachten verder moet uitbouwen en dat zij meer zorg moet besteden aan de dossiervolledigheid en de interne controle.

De a-posterioricontrole op betalings- en vastleggingsdossiers voor een selectie van kleine gereguleerde subsidies leidde tot de conclusies dat de subsidiëring van de Huizen van het Nederlands een aantal gebreken vertoont en dat de subsidies voor bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw niet door de juiste administratie worden beheerd.

De controle van een selectie van ontvangstenartikelen 2008 bracht onder meer een gebrek aan interne controle of dossieropvolging aan het licht.

Ten slotte bleken bijna alle Vlaamse universiteiten in 2008 limitatieve kredieten te hebben overschreden. Een onderzoek naar de gevolgen van de wijziging van artikel 6 van het BTW-wetboek voor de universiteiten, wees uit dat die wijziging grote gevolgen had op financieel, boekhoudkundig en administratief-organisatorisch vlak, met tal van onduidelijkheden, grote verschillen tussen de diverse universiteiten en veel extra werk en kosten.

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