



Vlaams
Parlement

stuk **36** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 13 november 2013 (2013-2014)

Verslag

van het Rekenhof

Rekeningenboek over 2012



Rekenhof



Rekeningenboek over 2012



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, oktober 2013



Rekeningenboek over 2012



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 31 oktober 2013
Vlaams Parlement, Stuk 36 (2013-2014) – Nr.1

Inhoud

Deel 1**Begrotingsuitvoering op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap 9**

Hoofdstuk 1**Algemene rekeningen 2012 13**

- 1.1 Algemene rekening 14
- 1.2 Opmerkingen bij de uitvoeringsrekening van de begroting 14
- 1.3 Bedrijfseconomische rekeningen 15
- 1.4 ESR-geconsolideerde rekening 16

Hoofdstuk 2**Overflow en toepassing van de aanrekeningsregels in 2012 17**

- 2.1 Inleiding 18
 - 2.1.1 Situering 18
 - 2.1.2 Controledoelstellingen en -aanpak 18
- 2.2 Referentiekader 19
 - 2.2.1 Reglementair kader 19
 - 2.2.2 Gewijzigde aanrekeningsprincipes 19
 - 2.2.3 Overflowkredieten in de begroting 2012 20
 - 2.2.4 Verduidelijking boekhoudregels volgens het rekendecreet 21
- 2.3 Overflow 21
 - 2.3.1 Globale impact op de begroting 2012 21
 - 2.3.2 Afbakening van de overflow 23
 - 2.3.3 Personeelskosten 23
 - 2.3.4 Aankopen 24
 - 2.3.5 Subsidies 25
 - 2.3.6 Overflowdotaties aan rechtspersonen 25
 - 2.3.7 Diverse eigen ontvangsten 26
 - 2.3.8 Fiscale ontvangsten 27
- 2.4 Cut off volgens de nieuwe aanrekeningsregels 28
 - 2.4.1 Aanrekeningssysteem voor werkingskosten 28
 - 2.4.2 Eind 2012 te ontvangen facturen 28
 - 2.4.3 Prorateringen 30
 - 2.4.4 Personeelskosten 30
 - 2.4.5 Subsidies 30
- 2.5 Conclusies 31
- 2.6 Aanbevelingen 32

Deel 2**Begrotingsuitvoering op beleidsdomeinniveau 33**

Hoofdstuk 1**Inleiding 35****Hoofdstuk 2****Hogere Entiteiten 37**

- 2.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012 38
- 2.2 Begrotingsuitvoering in 2012 38
- 2.3 Controlebevindingen 38
- 2.4 Opvolging vorige opmerkingen 39
- 2.5 Conclusie 39
- 2.6 Aanbeveling 39
- 2.7 Antwoord van de minister 39

Hoofdstuk 3

Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid 41

3.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012	42
3.2	Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	42
3.3	Controlebevindingen	43
3.4	Conclusie over de begrotingsuitvoering	44

Hoofdstuk 4

Bestuurszaken 45

4.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012	46
4.2	Begrotingsuitvoering in 2012	46
4.3	Controlebevindingen	48
4.4	Conclusie	49
4.5	Aanbeveling	49
4.6	Onderhouds- en investeringswerken aan gebouwen door het Agentschap voor Facilitair Management	49
4.6.1	Inleiding	49
4.6.2	Organisatieproblemen	50
4.6.3	Opmerkingen bij de processen	50
4.6.4	Reactie van de administratie	52
4.6.5	Conclusies	52
4.6.6	Aanbevelingen	52

Hoofdstuk 5

Financiën en Begroting 53

5.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012	54
5.2	Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	55
5.3	Controlebevindingen	57
5.4	Conclusie over de begrotingsuitvoering	58
5.5	Kas-, schuld- en waarborgbeheer	59
5.6	Interventies van de Vlaamse overheid met betrekking tot de financiële crisis	65
5.6.1	Inleiding	65
5.6.2	Toegekende steun aan de financiële instellingen	65
5.6.3	Verleende waarborgen	67
5.6.4	Kasstromen als gevolg van de steunmaatregelen	68
5.6.5	Invloed op het ESR vorderingensaldo	69
5.7	Inning van verkeersbelastingen: migratie naar VLABEL en integratie in het Vlaams Fiscaal Platform	69
5.7.1	Inleiding	69
5.7.2	Inschaling van ex-federaal personeel	70
5.7.3	Personeelsplan van VLABEL	70
5.7.4	Evolutie van het VFP en integratie van de verkeersbelastingen	74
5.7.5	Inkohiering, inning en invordering van de verkeersbelastingen door VLABEL	80
5.7.6	Conclusies	87
5.7.7	Aanbevelingen	88
5.7.8	Antwoord van de minister	89

Hoofdstuk 6**Internationaal Vlaanderen 91**

6.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012	92
6.2	Begrotingsuitvoering in 2012	93
6.3	Controlebevindingen	94
6.4	Rollende fondsen van de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering	94
6.4.1	Inleiding	94
6.4.2	Kwaliteit van de regelgeving	95
6.4.3	Toepassing van de regelgeving	95
6.4.4	Conclusie	96
6.4.5	Aanbeveling	96
6.5	Onkostenvergoedingen bij Toerisme Vlaanderen	96
6.5.1	Afbakening van het onderzoek	96
6.5.2	Kredietkaarten	97
6.5.3	Onkostennota's	98
6.5.4	Restaurantkosten	98
6.5.5	Buitenlandse dienstreizen	99
6.5.6	Binnenlandse dienstreizen	99
6.5.7	Telefoon- en internetvergoedingen	100
6.5.8	Conclusies	100
6.5.9	Algemene aanbevelingen	100
6.5.10	Antwoord van de minister	101

Hoofdstuk 7**Economie, Wetenschap en Innovatie 103**

7.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012	104
7.2	Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	105
7.3	Controles en controlebevindingen	107
7.4	Conclusie over de begrotingsuitvoering	108
7.5	Subsidiëring competentiepolen voor innovatie	108
7.5.1	Inleiding	108
7.5.2	Financieel belang	109
7.5.3	Beleids- en subsidiekader voor de lichte structuren	109
7.5.4	Subsidietoekenning	110
7.5.5	Controle op subsidieverantwoording	111
7.5.6	Conclusies	113
7.5.7	Aanbevelingen	113
7.5.8	Antwoord van de minister	114

Hoofdstuk 8**Onderwijs en Vorming 115**

8.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012	116
8.2	Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	117
8.3	Controles en controlebevindingen	120
8.4	Conclusie over de begrotingsuitvoering	121
8.5	Controle van het consolidatieproces in het GO!	121
8.5.1	Inleiding	121
8.5.2	Consolidatieproces	122
8.5.3	Interne controle op de consolidatie	123
8.5.4	Controle door het Rekenhof	123
8.5.5	Besluit	125
8.5.6	Aanbevelingen	125

8.6	Begrotingsfonds voor inschrijvingsgelden Deeltijds Kunstonderwijs	125
8.6.1	Inleiding	125
8.6.2	Ontvangstenproces	126
8.6.3	Verificatieproces	127
8.6.4	Rapportering	128
8.6.5	Conclusies	129
8.6.6	Aanbevelingen	129

Hoofdstuk 9

Welzijn Volksgezondheid en Gezin 131

9.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012	132
9.2	Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	133
9.3	Controles en controlebevindingen	136
9.4	Conclusie over de begrotingsuitvoering	140
9.5	Administratieve afhandeling van de persoonlijke assistentiebudgetten	140
9.5.1	Inleiding	140
9.5.2	Werkkapitaal	140
9.5.3	Opvolging van de opmerkingen 2008	141
9.5.4	Aanbevelingen	142

Hoofdstuk 10

Cultuur, Jeugd, Sport en Media 145

10.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012	146
10.2	Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	147
10.3	Controlebevindingen	150
10.4	Conclusies over de begrotingsuitvoering	151
10.5	Beheer van tenten door de DAB Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd	151
10.5.1	Inleiding	151
10.5.2	Aankoopbeleid	152
10.5.3	Behandeling van de aanvraagdossiers	152
10.5.4	Conclusies	153
10.5.5	Aanbevelingen	153
10.5.6	Antwoord van de minister	153

Hoofdstuk 11

Werk en Sociale Economie 155

11.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012	156
11.2	Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	157
11.3	Controles en controlebevindingen	160
11.4	Conclusie over de begrotingsuitvoering	161

Hoofdstuk 12

Landbouw en Visserij 163

12.1	Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012	164
12.2	Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	165
12.3	Controles en controlebevindingen	166
12.4	Conclusie over de begrotingsuitvoering	167

Hoofdstuk 13	
Leefmilieu, Natuur en Energie	169
13.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012	170
13.2 Begrotingsuitvoering in 2012	171
13.3 Controlebevindingen	174
13.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering	176
Hoofdstuk 14	
Mobiliteit en Openbare Werken	177
14.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012	178
14.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	179
14.3 Controles en controlebevindingen	183
14.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering	185
14.5 Onderhoud en verbruik van elektrische installaties voor het Vlaamse wegennet	186
14.5.1 Inleiding	186
14.5.2 Onderhoud van elektromechanische installaties	186
14.5.3 Elektriciteitsverbruik	188
14.5.4 Conclusies	190
14.5.5 Aanbevelingen	190
Hoofdstuk 15	
Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed	191
15.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012	192
15.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein	193
15.3 Controles en controlebevindingen	196
15.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering	197
15.5 Grondvoorraad van de VMSW	197
15.5.1 Inleiding	197
15.5.2 Grondenoverdracht openbaar domein, restgronden en onontwikkelbare gronden	198
15.5.3 Gronden verworven via sociale last	198
15.5.4 Gronden verworven via het rollend grondfonds	199
15.5.5 Besluit	200
15.6 Beleidsruimte voor monumentenzorg	200
15.6.1 Inleiding	200
15.6.2 Gewone restauratiepremiedossiers	201
15.6.3 Meerjarige subsidieovereenkomsten	202
15.6.4 Besluit	203
15.6.5 Aanbevelingen	203
Bijlage 1	
Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen	205
Bijlage 2	
Stand van uitvoering van de vroegere aanbevelingen	211

Deel 1
**Begrotingsuitvoering op
het niveau van de Vlaamse
Gemeenschap**

The background of the page features abstract geometric shapes. A large, light gray trapezoidal shape is positioned on the left side. To its right, there is a darker gray rectangular shape. Above the darker gray shape, a thin, horizontal light gray bar is visible. The overall composition is minimalist and modern.

Inleiding

In hoofdstuk 1 geeft het Rekenhof de belangrijkste tabellen weer van de algemene rekeningen 2012 van de Vlaamse Gemeenschap. Een meer uitgebreid verslag van het onderzoek van de algemene rekeningen 2012 is al op 4 juli 2013 aan het Vlaams Parlement voorgelegd¹.

In een tweede hoofdstuk geeft het de resultaten weer van het beleidsdomeinoverkoepelende onderzoek naar de belangrijkste wijzigingen in de aanrekeningsregels en hun effectieve toepassing in 2012.

¹ Stuk 36-A (2012-2013) – Nr.1 van 4 juli 2013.

Algemene rekeningen 2012

Hoofdstuk

1

1.1 Algemene rekening

Het IVA Centrale Accounting heeft de algemene rekening 2012 tijdig, op 29 maart 2013, voorgelegd aan het Rekenhof. Dit is de eerste algemene rekening die is opgesteld volgens het nieuwe Vlaamse rekendecreet van 8 juli 2011. Zij heeft betrekking op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer, die een zekere autonomie op budgettair vlak hebben, maar geen rechtspersoonlijkheid. De vernieuwde algemene rekening biedt naast de traditionele uitvoeringscijfers van de begroting, voor het eerst ook bedrijfseconomische informatie in een balans en resultatenrekening en personeelsinformatie in een sociale balans.

1.2 Opmerkingen bij de uitvoeringsrekening van de begroting

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitvoering van de begroting 2012, zoals die blijkt uit de algemene rekening.

(in miljoen euro)

	2011	2012	2012	%
	<i>Uitvoering</i>	<i>Begroting</i>	<i>Uitvoering</i>	
Begrotingsuitvoering excl. DAB's				
<i>Totaal ontvangsten</i>	24.648	27.170	25.376	93,4%
<i>Kredieten begrotingsjaar</i>	24.685	27.255	25.708	94,3%
<i>Niet-gesplitste kredieten</i>	20.829	0	0	
<i>Gesplitste ordonnanceringskredieten</i>	3.629	26.972	25.568	94,8%
<i>Variabele kredieten</i>	227	283	140	49,5%
<i>Kredieten overgedragen van vorige jaar</i>	400	1.132	1.144	101,0%
<i>Totaal uitgaven</i>	25.085	28.387	26.852	94,6%
<i>Resultaat</i>	-437	-1.218	-1.477	
<i>Opbrengst leningen</i>	200	1.680	865	51,5%
<i>Aflossing leningen</i>	1	1.454	1.453	99,9%
<i>Resultaat incl. schuldaflossing</i>	-238	-992	-2.064	
Begrotingsuitvoering DAB's				
<i>Ontvangsten</i>	1.356	2.111	1.549	73,4%
<i>Uitgaven</i>	1.388	2.111	1.566	74,2%
<i>Resultaat</i>	-31	0	-17	
Begrotingsresultaat	-270	-998	-2.081	

De Vlaamse Gemeenschap heeft in 2012 een negatief begrotingsresultaat geboekt van 2.081 miljoen euro. Dit begrotingsresultaat is niet vergelijkbaar met de uitvoeringscijfers van de vorige jaren, aangezien de invoering van het rekendecreet het aanrekeningsmoment van de ontvangsten en uitgaven heeft gewijzigd. Die verschuiving in aanrekeningsmoment heeft een eenmalig effect op het begrotingsresultaat 2012, doordat een aantal uitgaven 2011 die op basis van de vroegere aanrekeningsregels nog niet budgettair waren aangerekend, bijkomend ten laste kwamen van 2012. De begroting raamde de impact van deze *overflow* op de Vlaamse ministeries alleen al op 1.669 miljoen euro. Hoofdstuk 2 van dit deel bevat de resultaten van het onderzoek naar deze *overflow*, die volgens de algemene rekening 1.794 miljoen euro bedroeg.

Bij de uitvoeringsrekening van de begroting heeft het Rekenhof opgemerkt dat het werkelijke resultaat van de in 2012 geleverde prestaties niet exact overeenstemt met wat op de begroting 2012 is aangerekend, aangezien een aantal aanrekeningen nog in functie van de betalingen geschieden. In zijn verslag over de algemene rekeningen 2012 van de Vlaamse Gemeenschap heeft het Rekenhof daarvan enkele voorbeelden gegeven².

² Stuk 36-A (2012-2013) – Nr.1 van 4 juli 2013.

(in miljoen euro)

Voorbeeld	Effect op vorderingsaldo
Facturen aangerekend in 2011 met betrekking tot 2012	- 90
Afrekening federale belastingen voor 2011 in 2012	- 97
Afrekening federale belastingen voor 2012 in 2013	-30
Voorschot aan exploitanten waterdistributie voor 2013	+67
Overflowdotatie aan VAPH pas in 2013 verstrekt	-76

1.3 Bedrijfseconomische rekeningen

Het rekendecreet heeft de algemene rekeningen uitgebreid van een louter budgettaire rapportering tot een geïntegreerde bedrijfseconomische en budgettaire analyse van de financiële toestand en resultaten van de Vlaamse ministeries en diensten met afzonderlijk beheer. Vanaf boekjaar 2012 zijn de bedrijfseconomische balans en resultatenrekening van de Vlaamse ministeries geïntegreerd in de controle door het Rekenhof. De onderstaande tabel geeft de balans van de Vlaamse Gemeenschap weer.

(In miljoen euro)

BALANS		2012	PASSIVA		2012
ACTIVA			EIGEN VERMOGEN		
Immateriële vaste activa	4,5		Kapitaal		26.097,0
Materiële vaste activa	28.079,7		Reserves		13,6
Financiële vaste activa	3.148,4		Overgedragen verlies		-751,5
VASTE ACTIVA	31.232,6				25.359,1
Vorderingen > één jaar	3.544,6		Schulden > één jaar		4.023,3
Vorderingen op max. één jaar	1.533,8		Schulden op max. één jaar		5.918,7
Geldbeleggingen	1,5		· die binnen jaar vervallen		1.056,4
Liquide middelen	0,0		· Financiële schulden		1.414,2
Overlopende rekeningen	17,4		· Handelsschulden		2.297,7
			· Schulden m.b.t. belastingen, bezold. en soc. lasten		1.149,5
			· Overige schulden		0,9
			Overlopende rekeningen		1.028,9
VLOTTENDE ACTIVA	5.097,3		VREEMD VERMOGEN		10.970,8
TOTAAL	36.329,9		TOTAAL		36.329,9

De onderstaande tabel geeft de resultatenrekening van de Vlaamse Gemeenschap weer.

(In miljoen euro)

	2012	2011
Inkomens- en kapitaaloverdrachten	25.061,4	24.668,4
Andere operationele opbrengsten	228,5	196,5
Operationele opbrengsten	25.289,9	24.864,9
Diensten en diverse goederen	1.187,6	1.349,4
Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen	901,5	802,6
Afschrijvingen	74,5	51,0
Inkomensoverdrachten	23.720,6	22.457,9
Andere operationele kosten	501,0	0,9
Operationele kosten	26.385,2	24.661,8
Operationeel resultaat	-1.095,3	203,2
Financiële opbrengsten	378,8	387,8
Financiële kosten	197,9	187,7
Resultaat uit de gewone activiteiten	-914,4	403,2
Uitzonderlijke opbrengsten	624,7	139,6
Uitzonderlijke kosten	148,2	50,6
Resultaat van het jaar	-437,9	492,2

1.4 ESR-geconsolideerde rekening

Het IVA Centrale Accounting heeft het Rekenhof ook de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2012 van de Vlaamse deelstaatoverheid bezorgd, waarmee de Vlaamse overheid het vorderingensaldo 2012 berekent. De ESR-consolidatie houdt ook rekening met de ontvangsten en uitgaven van de rechtspersonen en biedt een vollediger overzicht van de Vlaamse overheid. Bij de berekening worden de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel maakt de overgang van de algemene rekening naar de geconsolideerde rapportering.

(in miljoen euro)

	Algemene rekening	Ministeries	DAB's	Rechts- personen	Consolida- tie
Ontvangsten	27.789,7	26.240,7	1.549,0	9.443,3	37.233,0
Interne verrichtingen (ESR 08)				-1.811,0	-1.811,0
Deelnemingen (ESR 8)		-1,5	0	-10,0	-11,5
Leningen (ESR 9)		-865,0	0	0,0	-865,0
Dotaties binnen consolidatiekring		-68,0	-1.252,1	-6.374,6	-7.694,7
Luchthavens Antwerpen en Oostende			-19,8		-19,7
Correctie gewestbelasting		-11,2			-11,2
Impact overflow		-7,2	-9,5	36,4	19,7
ESR-gecorrigeerde ontvangsten		25.287,9	267,6	1.284,1	26.839,6
Uitgaven	29.870,7	28.304,9	1.565,8	9.435,7	36.306,4
Interne verrichtingen (ESR 03)				-1.723,9	-1.723,9
Deelnemingen (ESR 8)		-73,6	0	-112,8	-186,4
Leningen (ESR 9)		-1.452,6	0	-27,2	-1.479,8
Dotaties binnen consolidatiekring		-7.417,9	-67,3	-98,8	-7.584,1
Luchthavens Antwerpen en Oostende			-18,5		-6,8
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel		-9,6			-9,6
Koninklijk Ballet van Vlaanderen		-5,3			-5,3
Correctie Gesco's		-8,3			-8,3
Impact overflow		-1.348,5	-121,8	-297,5	-1.767,8
ESR-gecorrigeerde uitgaven		17.989,1	1.358,1	7.175,5	26.522,7
Resultaat algemene rekening	-2.081,0				
Bijdrage in vorderingensaldo		7.298,8	-1.090,6	-5.891,4	316,8
Vlaams Pensioenfonds					-50,2
VRT Pensioenfonds					-36,4
Diestsepoort					1,7
Jobkorting					-2,7
Zorgfonds (S13.14)					8,0
Geconsolideerd vorderingensaldo					237,1

Het vorderingensaldo bedraagt + 237,1 miljoen euro. Dit is het relevant cijfer in kader van Europees groei- en stabiliteitspact.

Overflow en toepassing van de aanrekeningsregels in 2012

Hoofdstuk

2

2.1 Inleiding

2.1.1 Situering

Het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof (rekendecreet) bevat een vernieuwd referentiekader voor de boekhouding en de financiële verantwoording van de meeste entiteiten van de Vlaamse overheid. Het rekendecreet is op 1 januari 2012 in werking getreden.

Het rekendecreet gebiedt de verrichtingen toe te rekenen aan het begrotingsjaar of boekjaar waarin ze zich voordoen. De periode waarin de prestaties worden geleverd, is voortaan bepalend voor de aanrekening. Verrichtingen met een budgettaire impact moeten gelijktijdig worden geboekt op zowel de algemene economische rekeningen, als op de begrotingsrekeningen. De budgettaire aanrekening geschiedde in de vroegere systemen van de rijkscomptabiliteit en van het boekhoudbesluit voor de Vlaamse openbare instellingen³ nog grotendeels op kasbasis.

De toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels vanaf 2012 had een eenmalige versnelling van het aanrekeningsmoment tot gevolg. De Vlaamse Regering heeft in de begroting 2012 ongeveer 1,7 miljard euro extra overflowkredieten ingeschreven voor de verrichtingen die op grond van de nieuwe aanrekeningsregels al in vorige begrotingsjaren zouden zijn geboekt, maar die onder de oude aanrekeningsregels nog niet konden worden aangerekend.

2.1.2 Controledoelstellingen en -aanpak

Het Rekenhof heeft getracht de belangrijkste wijzigingen in de aanrekeningsregels en hun effect in kaart te brengen. Het wilde ook nagaan of de gewijzigde aanrekeningsregels systematisch werden toegepast en of de gebudgetteerde overflow in grootteorde correct was. Het onderzoek kan daarmee bijdragen tot de globale beoordeling van de toepassing van het rekendecreet en het gerapporteerde ESR-vorderingensaldo zo nodig nuanceren.

In het kader van de controles op de algemene rekeningen 2012 van de Vlaamse overheid en de rekeningencontroles van de rechtspersonen heeft het Rekenhof bijzondere aandacht besteed aan de toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels en de aanwending van de gebudgetteerde overflow. Op grond van een risico-inschatting heeft het een aantal relevante begrotingsonderdelen geselecteerd uit de middelenbegroting, de algemene uitgavenbegroting en de begrotingen 2012 van DAB's en rechtspersonen.

Het Rekenhof kondigde het onderzoek in maart 2013 aan bij de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en het IVA Centrale Accounting. Het rapporteerde een aantal essentiële vaststellingen en specifieke fouten in de jaarrekeningen al aan de betrokken ministers en leidend ambtenaren samen met de bevindingen over de controles van de algemene rekeningen 2012 en de jaarrekeningen 2012 van de afzonderlijke rechtspersonen. Het onderstaande overzicht betreft de controlebevindingen voor het geheel van de Vlaamse overheid. De conclusies van het onderzoek en de geformuleerde aanbevelingen werden voor commentaar voorgelegd aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, aan het departement Financiën en Begroting en aan het IVA Centrale Accounting. De gezamenlijke reactie van het departement en het agentschap Centrale Accounting is in dit rapport verwerkt.

Punt 2.2 gaat in op het nieuwe referentiekader voor de aanrekening van ontvangsten en uitgaven op de begrotingen van de Vlaamse overheid. Het overziet de nieuwe regels en de gemaakte afspraken. Punt 2.3 handelt over de impact van de eenmalige inhaaloperatie door de versnelde aanrekening op de begroting 2012 en de wijze waarop de inhaaloperatie voor de belangrijkste

³ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse openbare instellingen.

onderdelen van de begroting is toegepast door de departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid. Punt 2.4 gaat meer in het algemeen over de wijze waarop de nieuwe aanrekeningsregels zijn toegepast, vooral die inzake de toewijzing van ontvangsten en uitgaven aan het juiste begrotingsjaar bij de afsluiting van 2012. De punten 2.5 en 2.6 bevatten conclusies en aanbevelingen.

2.2 Referentiekader

2.2.1 Reglementair kader

De basisprincipes voor de boekhouding van de Vlaamse overheid liggen vast in de algemene bepalingenwet⁴ van 16 mei 2003, die voor de Vlaamse Gemeenschap op 1 januari 2012 in werking is getreden.

Het rekendecreet regelt onder meer de begroting en de boekhouding van zowel de Vlaamse ministeries en diensten met afzonderlijk beheer als de Vlaamse rechtspersonen. Het verwijst naar de gebruikelijke regels van het dubbel boekhouden en bepaalt specifiek voor de Vlaamse ministeries dat elke verrichting zonder uitstel, getrouw, volledig en naar tijdsorde moet worden geboekt en moet worden gehecht aan het boekjaar waarin ze zich voordoet (art. 26).

Voor de Vlaamse ministeries en DAB's enerzijds en de Vlaamse rechtspersonen anderzijds heeft de Vlaamse Regering op 14 oktober 2011 nadere uitvoeringsregels vastgesteld. Zij heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting met het oog op een uniforme toepassing gelast een handleiding met toelichting bij de boekhoudregels op te stellen (art. 3 en art. 11 uitvoeringsbesluiten).

Ter uitvoering van de besluiten van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 heeft het IVA Centrale Accounting een *Handleiding over de Boekhoudregels* uitgewerkt. In feite betreft het een internettoepassing met nadere informatie⁵.

2.2.2 Gewijzigde aanrekeningsprincipes

De handleiding verduidelijkt het principe van de gelijktijdige aanrekening van verrichtingen in de algemene boekhouding en in de begrotingsboekhouding.

De Vlaamse ministeries voeren al sinds 2001 een algemene boekhouding, gekoppeld aan een begrotingsboekhouding, aan de hand van het financieel systeem Orafin. Daarbij rekenden zij de inkomsten en uitgaven nog niet toe aan de periode waarop de geleverde prestaties betrekking hadden, maar meestal op het moment van de betaling. De gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit die tot 2011 van toepassing waren op de Vlaamse ministeries verplichtten niet tot het voeren van een algemene boekhouding.

De rechtspersonen waren al langer vertrouwd met een algemene boekhouding en, bijgevolg, de boeking van, onder andere, te ontvangen facturen, vakantiegeldprovisies en overlopende rekeningen. Zij dienden deze items volgens het boekhoudbesluit voor de Vlaamse openbare instellingen echter niet in de begrotingsboekhouding aan te rekenen.

⁴ Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (BS 25 juni 2003).

⁵ De internettoepassing <http://accountingmanual.fb.vlaanderen.be> is een webiste met een algemene toegang. Dit internetadres werd gecommuniceerd op 23 december 2011 door VR 2011 2312 MED.0598 Handleiding boekhoudregels.

Het aanrekeningsmoment is volgens het rekendecreet het moment waarop de kosten of opbrengsten ontstaan⁶:

- Een opgemaakte vordering moet vanaf het boekjaar 2012 als opbrengst worden aangerekend.
- De aanrekening van de lonen moet plaatsvinden op het moment dat de loonkosten ontstaan. Voor het boekjaar 2012 dienden zodoende budgettair dertien maanden loon verwerkt te worden (met uitzondering van de kinderbijslag). In het verleden werd de maand december immers in het volgende boekjaar aangerekend (op het moment van de betaling).
- Te ontvangen facturen moeten worden geboekt zodat alle kosten met betrekking tot 2012 wel degelijk in het boekjaar 2012 aangerekend worden.
- Door het gebruik van overlopende rekeningen dienen kosten of opbrengsten te worden toegewezen aan het boekjaar waarop de prestaties betrekking hebben.
- De aanleg van een vakantiegeldprovisie impliceert dat in 2012 tweemaal vakantiegeld diende te worden aangerekend.

2.2.3 Overflowkredieten in de begroting 2012

De wijziging van de aanrekeningsregels betekent vooral dat de verrichtingen vroeger in het vereffeningsproces op de begroting moeten worden aangerekend. Bij de overgang van de oude aanrekeningsregels in 2011 naar de nieuwe aanrekeningsregels in 2012 was dan ook een inhaaloperatie nodig, waarbij een aantal verrichtingen uit 2011 waarin de begroting 2011 niet had voorzien, alsnog op de begroting 2012 moesten worden aangerekend. Om die inhaaloperatie te kunnen uitvoeren, werden in de begroting 2012 bijkomende kredieten ingeschreven, overflowkredieten genaamd. De begroting en de jaarrekeningen vermeldde deze kredieten apart. De keuze voor overflowkredieten had specifieke gevolgen: zij begrepen de inhaaloperatie tot de gebudgetteerde extra kredieten en de aanrekeningen betekenden extra inkomsten voor een aantal rechtspersonen (zie verder de punten 2.3.2 en 2.3.6).

De instructies voor de begrotingsopmaak 2012 gingen in op de gevolgen van de wijzigingen in de aanrekeningsregels en de noodzaak over verantwoordingsstukken te beschikken om de budgettaire neutraliteit op het ESR-vorderingssaldo te kunnen aantonen.

Met het oog op de tweede technische begrotingscontrole 2012 werden begin 2012 per inkomsten- en uitgavencategorie bijkomende instructies verstrekt voor de vergaring van de noodzakelijke verantwoording van de overflow. Die instructies hadden voornamelijk betrekking op de courante processen⁷. Minder voor de hand liggende processen kwamen niet aan bod.

Dankzij een principieel akkoord met het Instituut voor Nationale Rekeningen (INR) kon de Vlaamse overheid de overflowkredieten ESR-neutraal behandelen: zij moest de bijkomende aanrekeningen door de inhaaloperatie niet meerekenen bij de bepaling van haar ESR-vorderingensaldo. Dit akkoord kwam er al in 2009 naar aanleiding van de geplande gedeeltelijke inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet van 7 mei 2004, dat inmiddels is vervangen door het rekendecreet. Er zijn – mede gelet op de vrij algemene brief van het INR – geen echt concrete afspraken met het INR gemaakt. Wat de Vlaamse overheid wel had vooropgesteld, was bijvoorbeeld het alleen toepassen van de nieuwe aanrekeningsregels voor lonen, werking en investeringen. Voor subsidiëring zou zij in principe geen gebruik maken van overflow.

⁶ Volgens de algemene bepalingenwet van 16 mei 2003 hangt de vaststelling van een vordering of verplichting (en dus het moment van budgettaire aanrekening) af van de volgende voorwaarden: (1) er is een verantwoordingsstuk in het bezit, (2) de identiteit van de schuldenaar of schuldeiser is bepaalbaar, (3) er bestaat een verplichting tot betaling, (4) het bedrag is op nauwkeurige wijze vastgesteld.

⁷ Lonen van december 2011, vakantiegeld wegens prestaties 2011, nog niet geordonnanceerde facturen voor prestaties 2011, te prorateren uitgaven en ontvangsten (bv. intresten en huur), nog niet geboekte ontvangsten voor prestaties of inkohieringen 2011.

Op een informeel overleg met het departement Financiën en Begroting gaf het INR aan dat het erop rekende dat de bestaande controlemechanismen zouden nagaan of de nieuwe regels correct zijn toegepast.

2.2.4 Verduidelijking boekhoudregels volgens het rekendecreet

Het IVA Centrale Accounting werkt haar handleiding regelmatig bij. Het communiceert deze aanpassingen echter niet altijd expliciet en de handleiding toont niet altijd welke inhoud het op welk ogenblik heeft aangepast. Bovendien dienen sommige aanrekeningsregels nog verder aangevuld en verduidelijkt te worden. Zo gebiedt de handleiding subsidiëringen aan te rekenen in functie van de toekenningsvoorwaarden, maar ontbreken nog de aangekondigde bijkomende richtlijnen om dat onderscheid transparant te maken⁸.

Eind 2012 werd de werkgroep ESR95-rapportering opgericht, met vertegenwoordigers van het Rekenhof, het INR, het Instituut van de Bedrijfsrevisoren (IBR), het departement Financiën en Begroting en het agentschap Centrale Accounting. De werkgroep wil komen tot eenduidige ESR-rapporteringsregels voor alle entiteiten die vallen onder het rekendecreet. Tot op heden werden drie adviezen in de handleiding gepubliceerd⁹. Zij dateren van 4 maart 2013. Op dat ogenblik waren sommige departementen of agentschappen niet meer in staat er bij de opmaak van de rekeningen over 2012 rekening mee te houden.

2.3 Overflow

2.3.1 Globale impact op de begroting 2012

Om de wijzigingen in de aanrekeningsregels bij de inwerkingtreding van het rekendecreet op te vangen en te kunnen afzonderen van het ESR-vorderingensaldo van het jaar 2012, werd in de begroting 2012 ruim 1,7 miljard euro extra kredieten voor de overflow ingeschreven: 426 miljoen euro voor de ontvangsten en 2,1 miljard euro voor de uitgaven. Uit de consolideerde rekeningen 2012 van de Vlaamse overheid werd uiteindelijk 1.786 miljoen euro uit het ESR-vorderingensaldo geëlimineerd.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de gebudgetteerde en gerealiseerde overflow voor de gehele Vlaamse overheid, opgedeeld volgens de belangrijkste soorten verrichtingen en vergeleken met de totale gerealiseerde begrotingsontvangsten en –uitgaven en het ESR-vorderingensaldo volgens de algemene rekeningen 2012.

⁸ Enkele afspraken inzake subsidies en toelagen aan agentschappen zijn kort opgenomen in de instructies voor de begrotingsopmaak 2012.

⁹ SSA-advies 2013/01 (aanrekeningmoment aan- of verkoop onroerend goed), SSA-advies 2013/02 (semestriële rapportering) en SSA-advies 2013/03 (afgrenzing van het boekjaar - cut-off).

2.3.2 Afbakening van de overflow

Niet alle entiteiten namen de rubrieken die de begrotingsinstructies aanhaalden¹⁰, volledig op in hun overflowberekening. De entiteiten vergaten ook soms gewoon enkele transacties. De gebudgetteerde overflow was dan ook onvolledig. Sommige entiteiten rapporteerden de initieel vergeten verrichtingen bij de uitvoering toch nog als overflow.

Het begrip overflow bleek in de praktijk ook onvoldoende duidelijk gedefinieerd te zijn en was vatbaar voor interpretatie. Zo ontstond verwarring over transacties die budgettair al in de uitvoeringsrekening 2011 waren aangerekend, maar die volgens de nieuwe regels van het rekendecreet in feite aan het volgende werkingsjaar moesten worden toegewezen (bv. over te dragen kosten en opbrengsten). Een aantal agentschappen rapporteerden verrichtingen die al in de uitvoeringsrekening 2011 waren opgenomen, maar nog betrekking hadden op 2012, niet als overflow. Een paar rechtspersonen rapporteerden transacties uit de verkeerde periode als overflow. Zo namen agentschappen verrichtingen uit de afsluitperiode 2012-2013 op, terwijl de overflow betrekking had op de afsluitperiode 2011-2012.

Ook andere rubrieken gaven aanleiding tot verschillende interpretaties. Bepaalde agentschappen zagen bv. in vooruitbetalingen een overflowelement. Andere rapporteerden ontvangen voorschotten niet als overflow. Een agentschap nam algemene provisies en voorraadwijzigingen in de geraamde overflow op, hoewel de handleiding duidelijk stelde dat deze rubrieken niet tot budgettaire registratie mochten leiden.

In het boekhoudsysteem van de ministeries werd de overflow niet afzonderlijk geregistreerd. In het boekhoudsysteem Orafin is wel een rapportering op basis van factuurdatum mogelijk. De Vlaamse overheid had evenmin een nauwkeurige extracomptabele registratie opgezet of voorzien in een geïnformatiseerde rapporteringstool. Een manuele oplijsting op grond van extracomptabele gegevens was dan ook de enige mogelijkheid. Er was ook onvoldoende duidelijkheid over de gewenste verantwoordingsstukken. Dat had mogelijk een weerslag op de betrouwbaarheid en de volledigheid van de gerapporteerde cijfers. De algemene rekening heeft daarom voor de ministeries alleen de geraamde overflow weergegeven als onderdeel van de totale werkelijke ontvangsten en uitgaven¹¹.

Sommige entiteiten probeerden de begrotingsinstructies zo goed mogelijk te volgen, andere volgden niet alleen de instructies, maar dachten ook na of er nog andere overflowelementen waren. Bepaalde agentschappen gingen daarin ver en namen soms zeer specifieke verrichtingen als overflow op, waarbij vragen kunnen worden gesteld.

Door de veelheid van specifieke wijzigingen in aanrekeningsregels, de onduidelijkheden die daarover nog bestaan, de uiteenlopende toepassingen en de beperkingen van zijn onderzoek, was het voor het Rekenhof niet mogelijk een betrouwbare inschatting te maken van de globale impact van de onnauwkeurigheden en onvolledigheden in de gebudgetteerde en in de gerapporteerde overflow. De onderstaande paragrafen gaan in op de belangrijkste soorten ontvangsten en uitgaven die overflowgevoelig waren.

2.3.3 Personeelskosten

Door de versnelling in aanrekening moesten behalve de lonen van januari tot en met december 2012 op de begroting 2012 ook worden aangerekend: de betaalde, maar niet in 2011 aangerekende loonkosten van december 2011 en het in 2012 betaalde vakantiegeld voor 2011. Daarvoor was in 300,3 miljoen euro overflowkredieten voorzien. De raming en de aanrekening ervan zijn volgens het Rekenhof voldoende nauwkeurig geschied. Ook de raming (1.062

¹⁰ Handelsvorderingen, te ontvangen facturen, overlopende rekeningen, wedde december, provisie vakantiegeld.

¹¹ Voor enkele specifieke uitgaven, zoals de intrest op de schuld, de ambtenarenwedden en de Minafondsontvangsten, heeft het IVA Centrale Accounting de geraamde overflow vervangen door reële uitvoeringscijfers.

miljoen euro) en de aanrekening van de overflow van de gesubsidieerde loonkosten¹² voor het onderwijs (loon december 2011 en vakantiegeld voor 2011) geschiedden volgens het Rekenhof voldoende nauwkeurig.

2.3.4 Aankopen

De gebudgetteerde overflow bij de ministeries voor werkingkosten en toelagen betrof, behalve de gesubsidieerde loonkosten voor het onderwijs, vooral aankopen (werkingskosten en investeringen). Hij werd geraamd op 325 miljoen euro voor de ministeries en rechtspersonen samen.

Het Rekenhof stelde op grond van steekproefcontroles op de aankopen en werkingskosten van de ministeries een duidelijke versnelling van het aanrekeningsmoment vast, maar de overflow werd niet volledig en correct gebudgetteerd en aangerekend. De werkelijke overflow lag duidelijk hoger dan de gebudgetteerde en geregistreerde. Voor de ministeries werd voor werkingskosten (ESR 12 en 14) en investeringen (ESR 7) ongeveer 111 miljoen euro overflow gebudgetteerd, terwijl er in 2012 229,3 miljoen euro facturen op werden aangerekend met een factuurdatum uit 2011.

Zo wezen enkele steekproefcontroles bij het ministerie voor Bestuurszaken uit dat 6 van 23 verrichtingen voor 0,9 miljoen euro (8,5% van het totale bedrag van de verrichtingen) en 3 van 37 verrichtingen voor 7 miljoen euro (8%) niet waren opgenomen. Het ministerie voor Mobiliteit en Openbare Werken raamde de overflowkredieten voor de programma's *MG Haven- en waterbeleid en maritieme toegang* en *MH Wegen en verkeer* op grond van de gekende dossiers op slechts 65,6 miljoen euro, terwijl uit de steekproef bleek dat op deze programma's minimaal 92,2 miljoen euro transacties werden aangerekend die verwezen naar facturen of prestaties uit 2011 of vroeger. De DAB Minafonds heeft aan 11,1 miljoen euro vereffeningen de omschrijving overflow toegevoegd, 1,9 miljoen euro meer dan gerapporteerd in de uitvoeringsrekening. De DAB deelde mee dat die vermelding onvolledig en onbetrouwbaar was. Nochtans wees een steekproef uit dat nagenoeg alle dossiers wel degelijk overflowuitgaven betroffen. Verder onderzoek wees ook uit dat 1,6 miljoen euro uitgaven voor grondaankopen tot de overflow behoorden, maar niet zo waren gerapporteerd.

Diverse oorzaken lagen aan de basis van de onderschatting van de overflow:

- De begrotingsinstructies¹³ waren onvoldoende duidelijk over de wijze van verantwoording, waardoor mogelijk een aantal uitgaven niet werden gebudgetteerd als overflow.
- Een uniforme registratie in het boekhoudsysteem ontbrak, waardoor alleen een manuele oplijsting mogelijk was¹⁴.
- Bij de diverse boekhouddiensten ontbrak een volledig overzicht van de geleverde prestaties en ontvangen facturen die zich nog bij de inhoudelijke dossierbeheerders bevonden.

¹² In de tabel opgenomen onder werking en toelagen.

¹³ De instructies voor de tweede begrotingsaanpassing 2012 hebben kort de mogelijkheid tot het boeken van te ontvangen facturen vermeld. Dat leidde echter niet tot een volledige boeking van alle verplichtingen.

¹⁴ In het boekhoudsysteem Orafin is wel een rapportering op basis van factuurdatum mogelijk.

Bij de rechtspersonen stelde het Rekenhof in zijn controles van aankopen en werkingskosten geen problemen van materieel belang vast.

2.3.5 Subsidies

De handleiding is niet duidelijk over het aanrekeningsmoment van subsidies¹⁵. Zij stelt dat de aard van de subsidie het aanrekeningsmoment bepaalt en onderscheidt onvoorwaardelijke subsidies, onvoorwaardelijke subsidies met een wekerend effect en voorwaardelijke subsidies. Zij geeft echter geen nadere richtlijnen die dat onderscheid verduidelijken. Uit het onderzoek bleek dat de entiteiten alle mogelijke aanrekeningsmomenten hanteerden en het algemene aanrekeningsprincipe van het rekendecreet (toerekening van subsidies aan de periode waarop zij betrekking hebben) zeker nog niet systematisch toepasten:

- Kind en Gezin, het Vlaams Zorgfonds en het BLOSO rekenen de saldi van subsidies niet budgettaire aan in het boekjaar, het VAPH doet dat wel.
- Het AGODI¹⁶ en het AHOVOS boeken nog op kasbasis¹⁷.
- Het AGION rekent de subsidies aan op het moment dat de leidend ambtenaar de ingeleverde factuur goedkeurt.
- De VDAB rekent sommige loonpremies aan op het moment van de betaling, terwijl hij andere subsidieuitgaven aanrekent in het boekjaar waarin de prestatie werd geleverd.
- De OVAM boekt subsidies op grond van de ingediende schuldvorderingen.

Het lijkt erop dat de agentschappen de budgettaire aanrekening van de subsidies over het algemeen slechts zelden¹⁸ hebben gewijzigd naar aanleiding van de nieuwe regels. Het aanrekeningsmoment van subsidies was overigens meermaals het voorwerp van opmerkingen door de bedrijfsrevisoren¹⁹.

Voor subsidies werd in principe geen overflow gebudgetteerd²⁰, behalve voor de weddesubsidies in het onderwijs. Bij rechtspersonen en ministeries die veel subsidies verstrekken was de gebudgetteerde en aangerekende overflow vaak niet in verhouding tot de omvang van hun activiteiten. Als de aanrekeningsregels verduidelijkt worden, zullen sommige entiteiten hun werkwijze moeten bijsturen. Dat zal een effect hebben op de aanrekening. Door de bestaande onduidelijkheid kan de impact van een gewijzigde aanrekening niet worden ingeschat.

2.3.6 Overflowdotaties aan rechtspersonen

De meeste agentschappen die een overflow rapporteerden, kregen een specifieke bijkomende dotatie om de budgettaire effecten ervan op te vangen. Die werd toegevoegd aan de gewone (werkings)dotatie. De bijstelling van de dotaties aan de agentschappen is ESR-matig een interne verrichting, die wordt geëlimineerd bij de berekening van het vorderingensaldo. De uit-

¹⁵ Ook vervat in de uitgavenrubriek werking en toelagen.

¹⁶ Deze werkingstoelagen hebben betrekking op een schooljaar en worden in twee keer uitbetaald: een eerste schijf in januari en het saldo in juni. Volgens een strikt bedrijfseconomische redenering moeten de werkingstoelagen worden gespreid over het schooljaar. Een andere aanrekeningsmethode is volgens AGODI praktisch niet haalbaar.

¹⁷ Merk op dat volgens de *accounting manual* moet worden aangerekend op de datum van de betekening van het toekenningsbesluit of op de datum van het verantwoordingsdossier. In de mogelijkheid van een aanrekening op het moment van de betaling is dus niet voorzien.

¹⁸ Een belangrijke uitzondering daarop is het VAPH. Dat heeft de nog verschuldigde saldi van subsidies budgettaire toegerekend voor een nettobedrag van ruim 70 miljoen euro. Het heeft ze op vraag van Centrale Accounting niet geboekt als overflow, maar als de reguliere kosten en opbrengsten. De instelling ontving daarvoor in 2013 een extra dotatie.

¹⁹ Bij bv. de VDAB, Kind en Gezin, het IWT en het FJW.

²⁰ De begrotingsinstructies 2012 hadden niet voorzien in een inhaalbeweging voor de saldi van werkingssubsidies 2012 aan agentschappen.

gaven van de agentschappen stegen onder meer ingevolge de budgettaire aanrekening van nog te ontvangen facturen en nog aan te rekenen personeelskosten in de overflow. De omvang van de overflowdotatie was afgestemd op de begrote overflow²¹. Die bleek enerzijds bij veel agentschappen niet correct te zijn (zie punt 2.2) en de overflowdotatie werd bovendien niet consequent verminderd voor agentschappen die hun overflow initieel te hoog berekenden. Anderzijds kregen een paar agentschappen in 2013 een bijkomende overflowdotatie omdat hun gerealiseerde overflow hoger lag dan de geraamde.

De bijkomende overflowdotaties (410,9 miljoen euro, waarvan ongeveer 340 miljoen euro voor de rechtspersonen) impliceerden ook een effectieve financiële middelentransfer van de centrale Vlaamse overheid naar de betrokken rechtspersonen, die daarmee hun boekhoudkundig eigen vermogen konden verbeteren.

Aangezien deze dotatie in de bedrijfseconomische jaarrekening een bijkomende winst teweeg kon brengen, instrueerde de minister bij op 11 maart 2013 dat de overflowdotatie niet in het bedrijfseconomische resultaat mocht worden opgenomen. De meeste rechtspersonen hebben de dotatie overeenkomstig deze instructies rechtstreeks in het gecumuleerde overgedragen resultaat op hun balans verwerkt. Deze specifieke werkwijze bemoeilijkte initieel wel de indiening van de jaarrekeningen bij de nationale bank en heeft in principe fiscale gevolgen voor de rechtspersonen die onderhevig zijn aan de vennootschapsbelasting. Een aantal agentschappen hadden hun jaarrekening al afgesloten op het ogenblik dat de instructies werden verzonden. Zij konden bijgevolg de werkwijze die de minister oplegde, niet volgen.

2.3.7 Diverse eigen ontvangsten

Hoewel de ministeries ook hun ontvangsten versneld moesten aanrekenen, rekenden zij de openstaande vorderingen van eind 2011 in het kader van de overflow niet budgettair aan²². Voor de bepaling van het ESR-vorderingensaldo ging de consolidatierapportering in vorige jaren immers al uit van de vorderingen in de vorm van vastgestelde rechten. De wijziging in aanrekeningsmoment in 2012 moest zodoende voor de bepaling van het ESR-vorderingensaldo 2012 niet meer bijkomend worden geneutraliseerd.

De rechtspersonen rekenden in enkele gevallen onzekere inkomsten budgettair niet aan. Als zij over een verantwoordingsstuk beschikten, de identiteit van de schuldenaar konden bepalen, op een betalingsverplichting konden terugvallen en het bedrag nauwkeurig konden vaststellen, hadden zij de vordering moeten inboeken. Zij konden eventueel budgettair een waardevermindering boeken voor het bedrag dat zij niet inbaar achtten.

De DAB's gebruikten de gebudgetteerde overflow voor hun ontvangsten maar gedeeltelijk, aangezien een aantal vorderingen die zij initieel hadden meegerekend, oninbaar bleken te zijn en niet in de uitvoeringsrekening werden opgenomen. De negatief gebudgetteerde en geregistreerde overflow voor de rechtspersonen had bijna uitsluitend betrekking op de vooruitbetaalde vervoersontvangsten van De Lijn, waarvoor een vertraging in aanrekeningsmoment nodig was.

²¹ Bij het onderzoek van de tweede begrotingsaanpassing 2012 had het Rekenhof opgemerkt dat het op dat ogenblik moeilijk kon inschatten in welke mate de correcties van de overflow volledig waren (Stuk 20-B (2011-2012) – Nr. 1).

²² In zijn verslag over de algemene rekeningen 2012 van de Vlaamse Gemeenschap had het Rekenhof al opgemerkt dat alle vorderingen van voor 2012 die de Vlaamse overheid op 1 januari 2012 nog niet had geïnd, samen 822,3 miljoen euro, niet budgettair werden aangerekend (Stuk 36-A (2012-2013) – Nr. 1).

2.3.8 Fiscale ontvangsten

De ramingen in de middelenbegroting 2012 voor de fiscale ontvangsten en de transfers van de federale overheid bevatten geen afzonderlijke raming van de overflow. Ook de uitvoeringsrekening rapporteerde geen overflow²³. Nochtans wijzigden ook daarvoor de aanrekeningsregels. Voor de belangrijke fiscale ontvangsten vond vroeger voor de bepaling van het ESR-vorderingensaldo wel een manuele omrekening van het aanrekeningsmoment plaats, om aan te sluiten op de Europese ESR-rapporteringsvoorschriften. De impact van de overgang naar een aanrekening op vorderingsbasis is niet met de overflow in de begroting tot uiting gebracht.

Federale dotaties

De begrotingsaanrekening van de verrichtingen geschiedde op inningsbasis en overeenkomstig de bijzondere financieringswet, die strikte richtlijnen vastlegde voor de vaststelling van de bedragen (het geraamd bedrag voor het begrotingsjaar en de afrekening van het vorig begrotingsjaar), de datum van de opeisbaarheid en de betalingskalender (een twaalfde per maand). Die aanrekeningswijze vergemakkelijkte ook de consolidatie met de federale overheid. Het Rekenhof merkte op dat de uitvoeringsrekening van de begroting 2012 voor 2011 een afrekening²⁴ van +97 miljoen euro bevatte, terwijl zij de afrekening voor 2012 ten bedrage van -30,5 miljoen euro naar de begroting van 2013 doorschoof. Bij een strikte interpretatie van de nieuwe aanrekeningsregels kon de ontstane²⁵ vordering in overleg met de federale overheid beter worden toegerekend aan het jaar waarop ze betrekking heeft.

Federaal geïnde gewestbelastingen

Sommige belastingen worden federaal geïnd voor rekening van de Vlaamse overheid. De doorstortingen vinden plaats in de maand na de inningsmaand. De uitvoering van de begroting 2011 bevatte, zoals voorgeschreven, nog de kasopbrengsten. Daarop paste de Vlaamse overheid, met instemming van het INR, een aanrekeningscorrectie toe om over te gaan van het begrotingssaldo naar het ESR-vorderingensaldo. De algemene rekening 2012 bevatte geen rapportering over overflow, maar wel nog altijd de aanrekeningscorrectie voor de overgang naar de ESR-ontvangsten, zoals in de vorige jaren.

Gewestbelastingen geïnd door de Vlaamse belastingdienst

De aanrekening van de opbrengst van de belastingen die de Vlaamse belastingdienst (Vlabel) inde, geschiedt sinds 2012 volledig op vorderingsbasis. In 2011 steunden de uitvoeringscijfers nog op de kasontvangsten en werden zij ESR-gecorrigeerd. Nu bepalen de inkohieringen bij Vlabel de opbrengsten. Vlabel stelt de uitvoeringsgegevens vast en rapporteert ze maandelijks. Daaruit blijkt dat in de begrotingsresultaten grosso modo als vorderingen zijn opgenomen: de inkohieringen²⁶ van het jaar, verminderd met tijdens het jaar toegekende onwaarden en vastgestelde oninbaarstellingen, en verhoogd met de intresten, boeten en kosten. De vorderingen werden nog gecorrigeerd met een op historische gegevens gebaseerd percentage voor wanbetalers²⁷. Over de gevolgen daarvan op het begrotingsresultaat (en het ESR-vorderingensaldo) heeft de Vlaamse overheid niet gerapporteerd.

²³ De commentaar bij de algemene rekening verwijst naar Vlabel voor de detailcijfers van en de overflowrapportering over de eigenlijke gewestbelastingen.

²⁴ De afrekeningen in de bijzondere financieringswet hebben betrekking op de gedeelde belastingen, de samengevoegde belastingen en de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld.

²⁵ Strikt genomen ontstaan de vorderingen op het moment van de goedkeuring van de rijksmiddelenbegroting (de bedragen worden door de federale wetgever vastgesteld volgens de parameters en dus vereffend) en kunnen ze, onafhankelijk van de Vlaamse ontvangst en federale uitgave, worden aangerekend op het jaar waarop ze betrekking hebben, ongeacht de datum van betaling en opeisbaarheid.

²⁶ Behalve voor het eurovignet, dat als contant recht wordt geboekt en aangerekend.

²⁷ Vastgesteld op 1,61% voor verkeersbelasting, 2,17% voor de belasting op inverteerstelling en 1% voor de onroerende voorheffing.

2.4 Cut off volgens de nieuwe aanrekeningsregels

Het Rekenhof ging ook na of de nieuwe aanrekeningsregels van het rekendecreet correct werden toegepast. Een belangrijk aandachtspunt daarbij was de aanrekening van de ontvangsten en uitgaven aan het begrotingsjaar waarop de geleverde prestaties betrekking hadden. Het is de verantwoordelijkheid van de diverse departementen en agentschappen de nieuwe aanrekeningsregels zo correct mogelijk toe te passen. Concreet heeft het Rekenhof de afgrenzing van het begrotingsjaar op 31 december 2012 gecontroleerd.

2.4.1 Aanrekeningssysteem voor werkingskosten

De nieuwe aanrekeningsregels wilden onder meer de budgettaire aanrekening nauw doen aansluiten bij de bedrijfseconomische werkelijkheid. Het boekhoudsysteem van de Vlaamse ministeries beperkt echter de aanrekeningen op het vastleggingskrediet en het vereffeningskrediet tot het bedrag waarin de begroting heeft voorzien. Als verbintenissen aangegaan worden of prestaties geleverd met betrekking tot het lopende jaar, maar er is onvoldoende budget, dan worden die uitgesteld naar het volgende jaar. Dat is in tegenspraak met het rekendecreet²⁸, dat stipuleert dat facturen moeten worden geboekt in het jaar waarin de prestatie werd geleverd.

Sommige departementen en agentschappen hebben zich nog onvoldoende boekhoudkundig georganiseerd om alle geleverde of gevorderde prestaties onmiddellijk te registreren²⁹, waardoor nog altijd een gedeelte van de schulden niet tijdig tot uiting komt in de jaarrekeningen. Uit de voorlopige controles op het begrotingsjaar 2013 blijkt dat zij in de eerste maanden van 2013 talrijke werkingskosten met factuurdatum 2012 aanrekenden op de vereffeningskredieten van 2013. Zo heeft het ministerie MOW pas in januari en februari 2013 minstens 44 miljoen euro werkingskosten (ESR 12 en 14) en investeringsuitgaven (ESR 7) van 2012 aangerekend op de begroting 2013. Die openstaande verplichtingen zijn bijgevolg niet in de boekhouding of de algemene rekeningen over 2012 opgenomen.

Artikel 26 van het rekendecreet staat toe verplichtingen die voortvloeien uit diensten of prestaties die geleverd zijn in het vorige boekjaar, in het volgende jaar tot en met 31 januari nog op het vorige boekjaar te boeken. De circulaire over de eindejaarsverrichtingen 2012 stelde 16 januari 2013 als einddatum voor de boeking van prestaties 2012 voorop. Facturen met betrekking op 2012 die na deze datum aan de boekhouddiensten werden bezorgd, moesten worden verwerkt als *te ontvangen facturen*. De verschillende ministeries hebben deze procedure echter niet consequent toegepast (zie punt 2.4.2).

2.4.2 Eind 2012 te ontvangen facturen

Op het einde van het begrotingsjaar moeten ook de ministeries een raming maken van de geleverde prestaties waarvoor zij nog geen factuur ontvingen of goedkeurden. Zij moeten de verschuldigde sommen voor aanvaarde prestaties bijkomend aanrekenen op de kredieten van het begrotingsjaar waarop de prestaties betrekking hebben. Uit het onderstaande overzicht blijkt dat de diverse Vlaamse ministeries dit nieuwe aspect van de budgettaire aanrekening maar in zeer beperkte mate en op verschillende wijze hebben toegepast.

Ministerie (en bijhorende DAB's)	aangerekend bedrag (in duizenden euro)
DAR	200
BZ	242
FB	229

²⁸ Het rekendecreet voorziet ook in uitgebreide kredietherverdelingsmogelijkheden.

²⁹ Voor de Vlaamse ministeries zijn er in het najaar 2012 extra opleidingen georganiseerd over de boekhoudkundige verwerking van te ontvangen facturen en het gebruik van overlopende rekeningen.

Ministerie (en bijhorende DAB's)	aangerekend bedrag (in duizenden euro)
IV	54
EWI	73
OV	176
WVG	148
CJSM	176
WSE	7.489
LV	577
LNE	18.250
MOW	2.505
RWO	217
KAB	875
Totaal	31.211

De beleidsdomeinen LNE en WSE boekten meer dan 80% van de te ontvangen facturen, terwijl zij maar iets meer dan 15 % van het totale budget vertegenwoordigen. Ook uit de steekproefcontroles blijkt dat niet alle beleidsdomeinen de procedure voor te ontvangen facturen correct hebben gevolgd. Daarvoor werden diverse oorzaken aangehaald:

- onvoldoende duidelijkheid over de gewijzigde aanrekeningsregels³⁰;
- laattijdige inlevering door de inhoudelijke dossierbehandelaars van de facturen bij de boekhouddiensten, waardoor ze niet meer verwerkt konden worden;
- gebrek aan interne communicatie van de inhoudelijke diensten naar de boekhouding over de nog verwachte facturen;
- onvoldoende beschikbare vastleggingskredieten 2012 en de blokkerende werking van de betaalkalenders gekoppeld aan de inkooporders in Orafin (als de betaalkalenders een betaling voorzien in 2013, is het niet mogelijk aan te rekenen in 2012).

Het agentschap Centrale Accounting was van mening dat voor dossiers waarin het juiste bedrag niet was gekend of nauwkeurig geraamd, geen te ontvangen facturen konden worden geboekt.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende de begroting en de boekhouding van de Vlaamse rechtspersonen bepaalt dat rechtspersonen facturen die ze op 31 december nog niet ontvingen, in het af te sluiten begrotingsjaar mogen boeken als ze dat uiterlijk op 31 januari van het volgende jaar kunnen doen. Deze bepaling heeft voor verwarring gezorgd. Er waren immers verscheidene agentschappen die in het verleden alle geleverde goederen, diensten of prestaties in het juiste boekjaar opnamen, ook als zij bij de afsluiting van de jaarrekening nog geen factuur hadden ontvangen. Voor sommige agentschappen betekende de ontvangstdatum van 31 januari een beperking. Een aantal agentschappen hield rekening met die datum (bv. de VMM, de VLM en het AGIO) en boekte niet meer de facturen voor 2012 die het later ontving. De VDAB heeft een opsplitsing gemaakt tussen de bedrijfs-economische en budgettaire verwerking van facturen met een datum na 31 januari. Andere agentschappen (bv. de VRT, het BLOSO, het GO! of Kind en Gezin) hebben gewoon aangerekend zoals voorheen, zonder rekening te houden met deze datum. De onduidelijkheid over de bepaling werd behandeld in een advies van 4 maart 2013, dat in juni 2013 werd toegevoegd aan de handleiding.

³⁰ Om de werking van te ontvangen facturen in de eindejaarsperiode te verduidelijken werden toch opleidingen en een bijkomende communicatie georganiseerd.

2.4.3 Prorateringen

Gefactureerde prestaties die deels betrekking hebben op een ander begrotingsjaar, moeten worden gesplitst en pro rata aangerekend op de twee betrokken begrotingsjaren.

Uit het boekhoudsysteem blijkt dat alleen het ministerie voor Bestuurszaken, dat verantwoordelijk is voor gebouwen, 11,3 miljoen euro kosten expliciet heeft overgedragen naar het begrotingsjaar 2013 en dat het ministerie voor Financiën en Begroting 102,8 miljoen euro opgelopen kosten, voornamelijk intresten, heeft toegerekend aan het begrotingsjaar 2012. In de voorgaande jaren was die proratering veel beperkter. Vanaf 2012 betekent die werkwijze dus een belangrijke verbetering van de toewijzing van ontvangsten en uitgaven aan het juiste begrotingsjaar. Voor de ontvangsten werden geen prorateringen geboekt, terwijl vorderingen van huurinkomsten nochtans in aanmerking kwamen om te boeken als overlopende rekening. De andere ministeries hebben geen gebruik gemaakt van overlopende rekeningen. Ze hebben vooral gepoogd de facturen van 2012 zoveel mogelijk te boeken in 2012. Circulaire IVA CENACC/2012 over de eindejaarsverrichtingen 2012 heeft de proratering in eerste instantie gericht op interesten en huurgelden.

Artikel 13 van het uitvoeringsbesluit voor de rechtspersonen stelt dat voor interesten, huur en vergoedingen voor in de tijd gespreide prestaties die verschuldigd zijn of gevorderd worden, budgettair een proratering moet worden toegepast als ze betrekking hebben op verschillende begrotingsjaren en als het te prorateren bedrag groter is dan 7.000 euro. De handleiding stelt verder dat een proratering voor lagere bedragen mag, mits de toelichting ze motiveert. De rechtspersonen hebben echter zelden hun boekingswijze aangepast. Zij hebben de al toegepaste bedrijfseconomische proratering gewoon budgettair doorgetrokken. Slechts enkele agentschappen hielden rekening met de ondergrens van 7.000 euro. De andere boekten pro rata zonder minimumbedrag en zonder beperking tot bepaalde kosten- of opbrengstensoorten. De agentschappen die prorateerden onder de 7.000 euro, vermeldde da meestal niet in hun toelichting.

2.4.4 Personeelskosten

Zoals aangegeven in punt 2.3 bij de problematiek van de overflow, is gebleken dat de ministeries en de rechtspersonen van de Vlaamse overheid de nieuwe aanrekeningsregels voor personeelskosten in essentie correct hebben toegepast.

2.4.5 Subsidies

Zoals vermeld in punt 2.4, hebben de reglementering en handleiding de nieuwe aanrekeningsregels voor subsidies nog onvoldoende geconcretiseerd. In zijn diverse controles van aanrekeningen bij de ministeries en in jaarrekeningen 2012 van DAB's en rechtspersonen heeft het Rekenhof vastgesteld dat de aanrekeningsprincipes voor de meeste subsidies in de praktijk nauwelijks wijzigden en dat de aanrekening plaatsvond op het moment dat de gevorderde subsidiebedragen het volledige interne goedkeuringsproces hadden doorlopen en klaar waren voor uitbetaling. De uitbetalingsperiode bepaalde dus nog in vele gevallen het moment van aanrekening op de begroting. De agentschappen hielden daarbij niet altijd rekening met de periode waarop de subsidies betrekking hadden. De handleiding voor de boekhouding gaf nochtans al aan dat niet de uitbetalingsvoorwaarden, maar de toekenningsvoorwaarden doorslaggevend zijn voor de aanrekening op de begroting³¹. Door de veelheid van subsidieregelingen en gebruiken bij de diverse departementen en agentschappen en de onduidelijkheid in de aanrekeningsregels, kan het Rekenhof de impact van de vertekening van de subsidieuitgaven in de rekeningen vooralsnog niet nauwkeurig inschatten.

³¹ De Vlaamse overheid bereidt tegen het begrotingsjaar 2014 een omzendbrief voor met betrekking tot het vastleggen en vereffenen van werkingssubsidies.

2.5 Conclusies

Om de eenmalige versnelling in de aanrekening bij de inwerkingtreding van het rekendecreet op te vangen en van het ESR-vorderingensaldo van het jaar 2012 te kunnen afzonderen, heeft de Vlaamse overheid in de begroting 2012 ongeveer 1,7 miljard euro (netto)extra kredieten voor de overflow ingeschreven. Die extra kredieten focusten op lonen en werkingskosten. De Vlaamse overheid kon daarmee echter niet alle wijzigingen in de aanrekeningsregels in de begroting 2012 neutraliseren. Zo bleef de verwerking van vorderingen en subsidies problematisch. De handleiding over de boekhoudregels bevatte in 2012 nog niet alle nodige verduidelijkingen.

De Vlaamse overheid raamde en rapporteerde de overflow voor de loonkosten (300 miljoen euro) en de gesubsidieerde loonkosten van het onderwijs (1.062 miljoen euro) voldoende nauwkeurig. Zij onderschatte echter de raming van de overflow voor de werkingskosten van de ministeries. Voor subsidies budgetteerde zij nagenoeg geen overflow. De meeste agentschappen pasten hun aanrekeningswijze voor subsidies dan ook nog niet aan. Het boekhoudsysteem van de ministeries heeft de overflow niet afzonderlijk geregistreerd. Er werd evenmin een nauwkeurige extracomptabele registratie opgezet. De algemene rekening gaf daarom voor de meeste uitgavensoorten alleen de geraamde overflow weer als onderdeel van de totale werkelijke uitgaven. Voor de ontvangsten vanuit de federale overheid heeft de Vlaamse overheid de boekingswijze niet aangepast, zodat de vroegere extracomptabele correcties in de ESR-consolidatierapportering nodig bleven. De agentschappen interpreteerden het begrip overflow niet eenduidig. De gerapporteerde overflow vormt bijgevolg geen nauwkeurige basis voor de neutralisatie in het ESR-vorderingensaldo op geconsolideerd niveau. Het Rekenhof kan de impact van de disparate en onvolledige toepassing van de overflow op de uitvoering van de begroting 2012 niet nauwkeurig kwantificeren.

De Vlaamse overheid heeft de rechtspersonen ongeveer 340 miljoen euro bijkomende dotaties toegekend om de budgettechnische gevolgen van de gewijzigde aanrekeningsregels te neutraliseren. Die dotaties impliceerden echter ook een effectieve financiële middelentransfer van de centrale Vlaamse overheid naar de rechtspersonen.

Afgezien van de gewijzigde aanrekening van de loonkosten en de verwerking van de eenmalige overflowdotaties, hebben de meeste ministeries en rechtspersonen hun wijze van budgettaire aanrekening in de praktijk slechts beperkt aangepast aan de nieuwe aanrekeningsregels van het rekendecreet. Daardoor zijn niet alle ontvangsten en uitgaven nauwkeurig toegewezen aan het jaar waarop de geleverde prestaties betrekking hadden. Sommige departementen en agentschappen organiseerden zich vooralsnog onvoldoende boekhoudkundig om alle geleverde of gevorderde prestaties onmiddellijk te registreren, waardoor nog altijd een gedeelte van de schulden niet tijdig tot uiting komt in de jaarrekeningen. Een nauwkeurige en volledige toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels wordt bovendien verhinderd door een aantal structurele problemen:

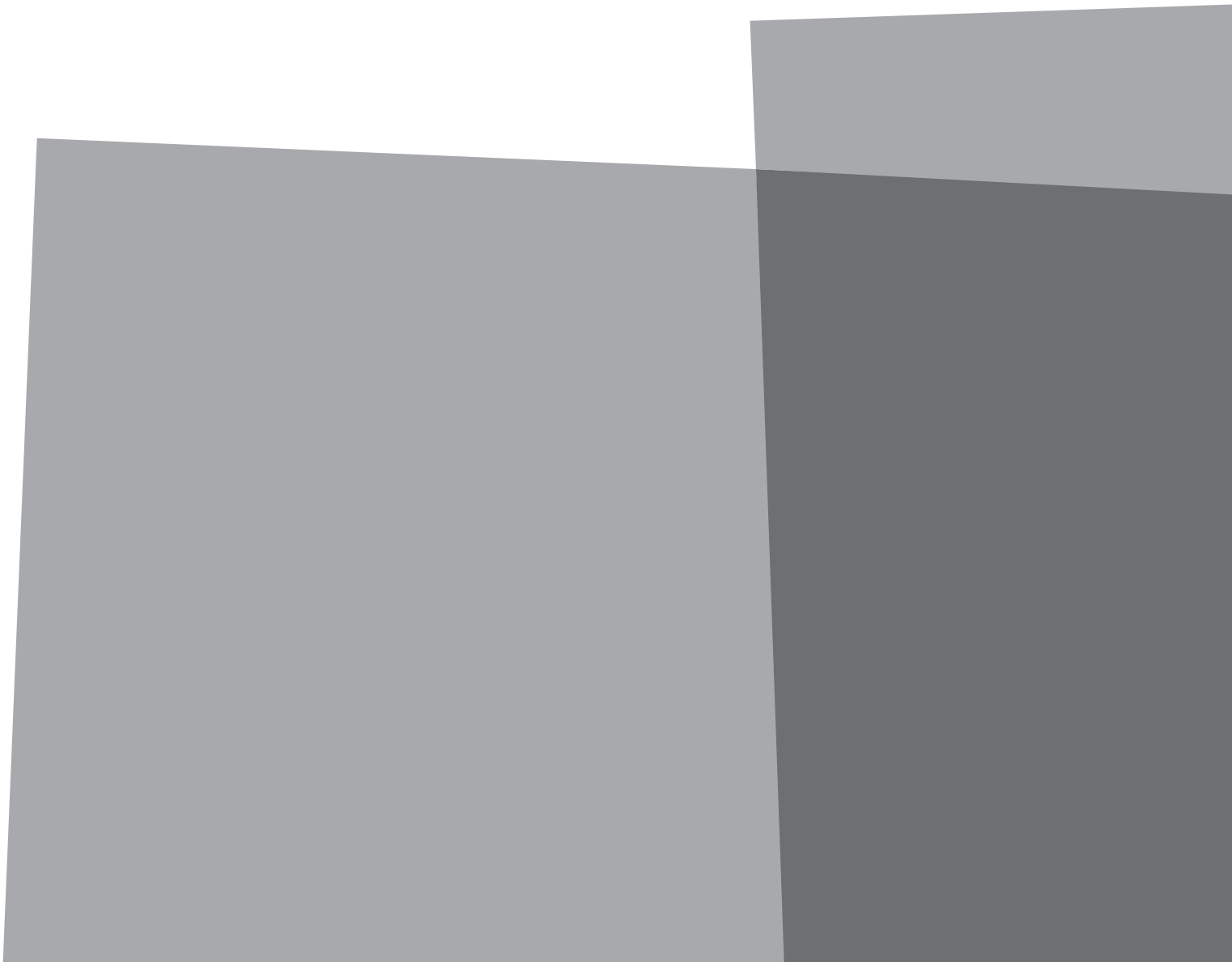
- een aantal nieuwe boekhoudregels wacht nog op verduidelijking;
- de nieuwe aanrekeningsregels zijn nog onvoldoende ingeburgerd bij de diverse departementen en agentschappen;
- de limitativiteit van de begrotingskredieten beperkt de aanrekening van geleverde prestaties.

2.6 Aanbevelingen

- Het agentschap Centrale Accounting moet de nieuwe aanrekeningsregels in de handleiding over de boekhouding op korte termijn verder verduidelijken. Het moet in het bijzonder de aanrekeningsregels voor subsidies uitklaren.
- De diverse departementen en agentschappen moeten de nieuwe aanrekeningsregels nauwgezet toepassen en erover waken geleverde prestaties aan het juiste begrotingsjaar toe te wijzen, zo nodig met een raming van te ontvangen facturen en een pro rata toewijzing van verplichtingen en vorderingen. Zij moeten hun administratieve organisatie richten op een tijdige centrale identificatie en registratie van alle geleverde prestaties.
- De Vlaamse Regering, het departement Financiën en Begroting en de diverse departementen en agentschappen moeten bij de begrotingsopmaak en –aanpassing de uitgavenkredieten zo nauwkeurig en zo volledig mogelijk ramen, opdat zij de noodzakelijke en geleverde prestaties volledig op het lopende begrotingsjaar kunnen aanrekenen volgens de nieuwe aanrekeningsregels.
- Als een meer nauwgezette toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels, onder meer voor diverse subsidies, een bijkomende inhaaloperatie vergt in de boekhouding, moeten de departementen en agentschappen die op korte termijn uitvoeren. De Vlaamse Regering en het agentschap Centrale Accounting kunnen daarvoor best nog voor het begrotingsjaar 2013 de mogelijkheid creëren en in een passende budgettaire rapportering voorzien.

Deel 2

Begrotingsuitvoering op beleidsdomeinniveau



Inleiding

Hoofdstuk

1

Deel twee van dit rekeningenboek geeft per beleidsdomein een overzicht van de begrotingsuitvoering 2012 door de ministeries (inclusief diensten met afzonderlijk beheer) en de Vlaamse rechtspersonen. Het Rekenhof omschrijft in eerste instantie telkens hoe het beleidsdomein in 2012 was georganiseerd. Het biedt ook zicht op de geconsolideerde beleidsdomeinuitgaven in 2012. Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

Vervolgens presenteert het Rekenhof voor elk beleidsdomein een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012 (ontvangsten en uitgaven). Het heeft zich voor de overzichtelijkheid daarbij gericht op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgavenoverzichten bevatten alleen de betaalkredieten.

In een volgende rubriek geeft het Rekenhof een overzicht van zijn belangrijkste rekeningencontrolesresultaten. In de marge van deze rekeningencontrole heeft het ook een aantal diepteonderzoeken uitgevoerd met betrekking tot de werking van een selectie van overheidsentiteiten in 2012. Over deze onderzoeken is telkens in een afzonderlijke rubriek gerapporteerd.

Hogere entiteiten

Hoofdstuk

2

2.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012

Het beleidsdomein Hogere Entiteiten deed in 2012 119,8 miljoen euro geconsolideerde uitgaven, wat 0,4% van de totaliteit van de geconsolideerde Vlaamse uitgaven vertegenwoordigt. Van de uitgaven had 88,2 miljoen euro (73,6%) betrekking op de werking van het Vlaams Parlement, 28,8 miljoen euro (24,1%) op de negen ministeriële kabinetten en betrof 2,8 miljoen euro (2,3%) algemene werkingskosten van de Vlaamse regering. Het beleidsdomein Hogere Entiteiten kende geen begrotingsontvangsten.

2.2 Begrotingsuitvoering in 2012

(In duizenden euro)

	Begroot 2012	Vereffend in 2012	%	Overflow	excl. overflow	Vereffend in 2011
VA0 kab. Minister-President en VM Economie, Buitenlands beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid	4.568	4.496	98,4	421	4.075	4.068
VB0 kab. VM Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie	3.051	3.015	98,8	290	2.725	2.688
VC0 kab. VM Bestuurszaken, Binnenlands bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand	4.584	4.312	94,1	437	3.875	3.747
VD0 kab. VM Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport	3.269	3.137	96,0	279	2.858	2.794
VE0 kab. VM Mobiliteit en Openbare Werken	3.118	3.086	99,0	270	2.816	2.727
VF0 kab. VM Leefmilieu, Natuur en Cultuur	3.112	3.017	96,9	259	2.758	2.680
VH0 kab. VM Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	3.212	3.137	97,7	270	2.867	3.057
VI0 kab. VM Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel	2.948	2.829	96,0	204	2.625	2.703
VJ0 kab. VM Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding	4.773	4.585	96,1	399	4.186	4.111
VP0 Vlaams Parlement	88.216	88.216	100,0	0	88.216	86.710
VR0 Vlaamse Regering	4.274	2.957	69,2	206	2.751	2.875
VB Provisies	635	0	0,0	0	0	0
VE Werkingskosten VR	3.639	2.957	81,3	206	2.751	2.875
Ministerie	125.125	122.787	98,1	3.035	119.752	118.159

Kab. = kabinet; VM = Vlaamse Minister

De uitvoeringscijfers van de begroting 2012 sluiten nauw aan bij de geraamde kredieten en zijn gelijkmatig verdeeld over de verschillende kabinetten.

2.3 Controlebevindingen

Gelet op de relatieve financiële impact op de totaliteit van de geconsolideerde Vlaamse uitgaven (0,4%), voerde het Rekenhof een beperkt aantal transactiecontroles uit. Zij gaven aanleiding tot enkele minder belangrijke opmerkingen, die het Rekenhof in de loop van het onderzoek rechtstreeks met de dossierbehandelaar van het betrokken kabinet besprak.

Het Rekenhof constateerde dat entiteiten hun inkooporders laattijdig vastlegden, namelijk na ontvangst van de factuur³². Van de 254 betalingen van meer dan 5.000 euro (exclusief BTW)

³² 4.276 op een totaal van 6.548 facturen of 65%.

legden zij er 223 vast na ontvangst van de factuur. Een opvallende vastleggingspiek (27%) situeerde zich bovendien in de maand december.

De entiteiten betaalden ook tal van facturen te laat. De juiste betaaltermijn is overigens vaak moeilijk bepaalbaar bij gebrek aan een registratie van de ontvangstdatum van de factuur.

2.4 Opvolging vorige opmerkingen

De Vlaamse minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding gaf op 14 september 2012 een toelichting³³ bij de opmerkingen van het Rekenhof over onregelmatige wijzigingen van leasecontracten voor dienstwagens.

2.5 Conclusie

De financiële uitvoering van de begroting sloot voor de hogere entiteiten van de Vlaamse ministeries nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Bij de controle van een selectie van transacties heeft het Rekenhof een beperkt aantal tekortkomingen vastgesteld. De belangrijkste ervan betroffen de laattijdige vastlegging van inkooporders en betaling van facturen. De kabinetten en de administratie hebben de aanbevelingen uit het voorgaande jaar grotendeels toegepast.

2.6 Aanbeveling

Het administratieve organisatieproces voor de correcte verwerking en tijdige betaling van de inkomende facturen dient te verbeteren.

2.7 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister-president heeft op 6 oktober 2013 geantwoord in overleg met de kabinetssecretarissen en de MOD van de dienst boekhouding van het departement Financiën en Begroting al initiatieven te hebben genomen om de vaststellingen structureel te remediëren.

³³ Brief van Viceminister-president van de Vlaamse Regering, I. Lieten, kenmerk PDN/001/6789 aan het Rekenhof.

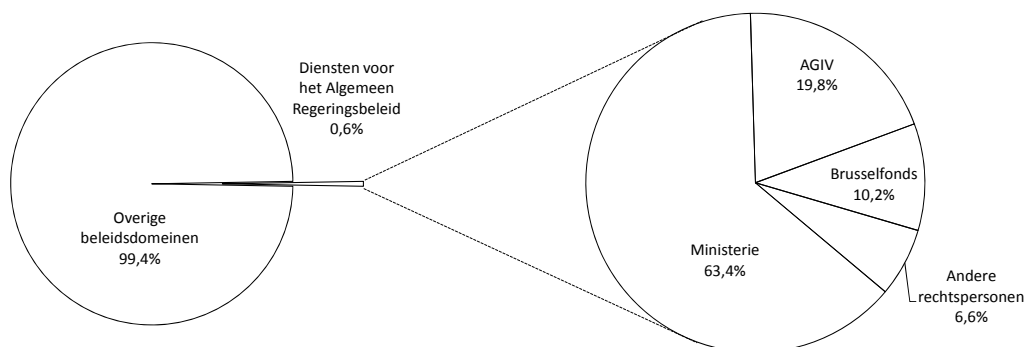
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Hoofdstuk

3

3.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012

Het beleidsdomein DAR deed in 2012 151,3 miljoen euro geconsolideerde uitgaven, d.w.z. 0,6% van de totaliteit van de geconsolideerde Vlaamse uitgaven.



Het beleidsdomein bestaat enerzijds uit een departement en twee intern verzelfstandigde agentschappen, de Interne audit van de Vlaamse administratie (IAVA) en de Studiedienst van de Vlaamse Regering, die samen het ministerie vormen. Dat ministerie stond in 2012 in voor ongeveer 63,5% van de geconsolideerde uitgaven (96,0 miljoen euro), waarvan ruim 54 miljoen euro bestemd was om de banden met Brussel en de Vlaamse rand aan te halen, vooral door de structurele subsidiëring van een aantal vzw's. Een kleine 21 miljoen euro ging naar het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV), dat Vlaanderen digitaal in kaart moet brengen. Anderzijds bestaat het beleidsdomein nog uit de in 2012 nieuw opgerichte DAB IAVA³⁴ en een aantal afzonderlijke rechtspersonen: het Vlaams Brusselfonds, het AGIV, de vzw De Rand, vzw Muntpunt en de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV), die fungeert als strategische adviesraad bij het sociaal-economisch overleg. Deze rechtspersonen stonden in 2012 voor een totaal uitgavenbedrag van 55,3 miljoen euro, waarvan het AGIV 30 miljoen euro (54,2%) voor zijn rekening nam. De ontvangsten van het beleidsdomein waren beperkt tot 14,2 miljoen euro, waarvan 13,8 miljoen euro eigen ontvangsten van het AGIV.

3.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(In duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroot 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	36	213	591%		379
DAB	500	96	19%		*_
Rechtspersonen	53.151	51.031		1.832	55.206
Vlaams Brusselfonds	4.489	4.493	100%		12.433
AGIV	37.540	35.094	94%	953	32.562
SERV	11.122	11.444	103%	879	10.211

*= Opgericht in 2012.

De geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten situeren zich nagenoeg volledig bij de rechtspersonen, waarvan 68% bij het AGIV. Ten opzichte van 2011 kende vooral het Vlaams Brusselfonds een grote ontvangstendaling, doordat het moest interen op zijn reserves.

³⁴ Het is immers de bedoeling IAVA in staat te stellen occasioneel te factureren voor zijn onderzoeken en de aldus ontvangen bedragen buiten de globale ontvangsten te houden. Tot op heden heeft de DAB echter nog geen onderzoeken gefactureerd en dus geen ontvangsten geboekt.

(In duizenden euro)

UITGAVEN	Begroot 2012	Over gedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	142.597	18.489	136.546	84,8%	6.036	130.510	136.256
AB0 Departement DAR	135.765	18.469	130.244	84,4%	5.333	124.911	130.398
AA Apparaatkredieten	28.179	434	27.088	94,7%	2.625	24.463	23.287
AD Duurzame Ontwikkeling	911	0	896	98,3%	38	858	1.009
AE Publiek-Private Samenwerking	254	39	236	80,6%	0	236	183
AF Geografische Informatie	20.721	17.329	20.721	54,5%	953	19.768	26.780
AG Coördinatie Brussel	48.287	500	48.279	99,0%	22	48.257	50.823
AH Coördinatie Vlaamse Rand	6.609	0	6.267	94,8%	6	6.261	5.949
AI Gelijke Kansen	4.872	0	4.532	93,0%	26	4.506	5.331
AL Kanselarij, Communicatie en Vlaamse Infolijn	25.932	167	22.225	85,2%	1.663	20.562	17.036
AC0 Interne Audit van de Vlaamse Administratie	2.548	0	2.422	95,0%	275	2.147	2.129
AA Apparaatskredieten	2.548	0	2.422	95,0%	275	2.147	2.129
AD0 Studiedienst Vlaamse Regering	4.283	19	3.881	90,2%	428	3.453	3.729
AA Apparaatskredieten	3.893	0	3.566	91,6%	428	3.138	3.239
AN Studiedienst van de Vlaamse Regering	390	19	315	77,0%	0	315	490
DAB	500	0	0	0,0%	0	0	*-
Rechtspersonen	61.801	0	56.892	92,1%	1.535	55.357	50.251
Vlaamse Brussefondsen	15.921	0	15.405	96,8%	0	15.405	9.909
AGIV	34.758	0	31.014	89,2%	1.012	30.002	30.776
SERV	11.122	0	10.473	94,2%	523	9.950	9.566

* Opgericht in 2012.

Het ministerie gebruikte 85% van zijn vereffeningskredieten. Deze onderaanwending (24,6 miljoen euro) situeert zich vooral in de programma's AF (17,3 miljoen euro overgedragen AGIV-kredieten - deze overgedragen kredieten zijn intussen in Orafin geannuleerd).

3.3 Controlebevindingen

Ministerie

Wat het departement betreft heeft het Rekenhof 97 transacties uit 2012 voor in totaal 2,02 miljoen euro geselecteerd en gecontroleerd. Een aantal van de dossiers bevatte onduidelijkheden of fouten. Zo rekende het departement vijf transacties foutief in het boekhoudstelsel aan. Een relatief hoog aantal tekortkomingen vertoonde de controle op de financiële verantwoordingen die de subsidietrekkers overleggen³⁵. Het ministerie heeft de vroegere aanbevelingen van het Rekenhof maar in beperkte mate uitgevoerd. Ook in 2012 bleven er betalings- en ontvangstendossiers ontoegankelijk voor het Rekenhof, stroomden dossiers traag door en waren zij soms onvolledig, of waren documenten onvindbaar. Wel paste het departement de wetgeving op de overheidsopdrachten beter toe.

AGIV

Gelet op het budgettaire belang van het AGIV in het beleidsdomein, heeft het Rekenhof de jaarrekening 2012 van dit agentschap grondig gecontroleerd. Het AGIV realiseerde in 2012 een begrotingsoverschot van 4 miljoen euro en bracht zodoende het gecumuleerde overschot eind

³⁵ Zo aanvaardde het ministerie ten onrechte als subsidiabel: kosten die niet onder de projectdoelstelling vielen of die buiten de looptijd van het project vielen. Het aanvaardde ook een afrekening voor een project dat nog loopt tot oktober 2014. Bij een aantal werkingssubsidies hield het geen of onvoldoende rekening met de winst die subsidietrekker maakte.

2012 op 13,8 miljoen euro. De nettowinst 2012 bedraagt 552.809 euro. De bedrijfsrevisor heeft, net als in vorige jaren, een voorbehoud geformuleerd bij het oneigenlijk gebruik van overlopende rekeningen van het passief. Het AGIV nam zich begin 2013 voor het IVA Centrale Accounting om correcte instructies te vragen. Voorts merkte het Rekenhof op dat het AGIV geen duidelijk onderscheid maakt tussen apparaatsuitgaven en beleidsuitgaven. Het stelde ook vast dat de financiering vanuit de AGIV-begroting van de referentietakenuitbreiding van het VITO met de verdere ontwikkeling en exploitatie van de beeldverwerkingsketen GDI-Vlaanderen (1,4 miljoen euro na de begrotingscontrole) niet plaatsvond aangezien het VITO al in haar reguliere begroting een dotatieverhoging daarvoor ontving. Het AGIV rekende ten slotte niet alle facturen aan op het jaar waarin de prestatie werd geleverd en boekte haar overflowdotatie in de resultatenrekening in plaats van op het eigen vermogen. Een correcte boeking zou het positief bedrijfseconomische saldo hebben omgezet in een negatief saldo van 400.191 euro.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 5 september 2013 de boekingswijze met overlopende rekeningen verduidelijkt. Hij kondigde voorts aan dat het AGIV op termijn naar een duidelijk onderscheid tussen apparaatskredieten en beleidsuitgaven zal streven, maar dat de huidige begrotingsstructuur in ESR een dergelijke indeling niet evident maakt. Ten slotte verklaarde hij het interrelatieverschil van 1,4 miljoen euro, dat bij de begrotingsaanpassing 2013 zou zijn opgelost door de betrokken middelen uit de VITO-dotatie te halen en rechtstreeks van het AGIV te vorderen.

3.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 151 miljoen euro geconsolideerde uitgaven is het beleidsdomein DAR een van de kleinste beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. Zijn financiële begrotingsuitvoering sloot aan de ontvangstenzijde goed aan bij de begroting, maar toonde aan de uitgavenzijde een onderaanwending van 13% (30 miljoen euro). Tweederde van het beleidsdomeinbudget ging naar het ministerie; een vijfde naar het AGIV. Deze entiteiten droegen dan ook het zwaarste punt van de controles van het Rekenhof weg. Die controles leverden een aantal opmerkingen op, inzonderheid betreffende het dossierbeheer, de boekhoudkundige verwerking en de naleving van de vigerende regelgeving.

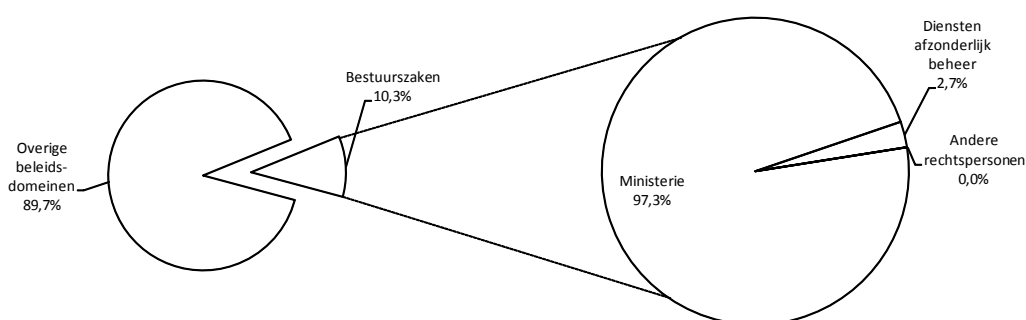
Bestuurszaken

Hoofdstuk

4

4.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012

Het beleidsdomein Bestuurszaken is onder meer bevoegd voor de volgende beleidstaken: personeels- en organisatieontwikkeling in de Vlaamse overheid, ICT, facilitaire dienstverlening en vastgoedbeheer, binnenlandse aangelegenheden en inburgeringsbeleid. Voor de uitvoering van dat beleid is het beleidsdomein BZ georganiseerd in een aantal entiteiten binnen het ministerie (departement Bestuurszaken, agentschap voor Binnenlands Bestuur, agentschap voor Overheidspersoneel, agentschap voor Facilitair Management, e-Government en ICT-beheer), vijf DAB's (Overheidspersoneel, Schoonmaak, Catering, Digitale drukkerij, Informatie Vlaanderen) en twee afzonderlijke rechtspersonen: de Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken (Vlabest) en het EVA Jobpunt Vlaanderen.



Het beleidsdomein BZ was in 2012 goed voor een geconsolideerd uitgaventotaal van 2.787,2 miljoen euro, waarvan het agentschap voor Binnenlands Bestuur het leeuwendeel beheert (2.552,1 miljoen euro of 91,6%). Deze uitgaven waren voornamelijk bestemd voor het programma BH – Lokale en regionale besturen en BI - Stedenbeleid, waarmee de Vlaamse overheid als toezichthoudende overheid helpt bij de creatie van een financieel draagvlak voor de lokale besturen. Lokale besturen kunnen in dit verband een beroep doen op het gemeente-, provincie- en stedenfonds. Daarbuiten voorziet het agentschap voor Binnenlands Bestuur nog in ongeveer 60 miljoen euro voor de uitvoering van het inburgerings- en integratiebeleid (BJ – Inburgering). De totale apparaatskredieten voor het ministerie BZ bedroegen 71,1 miljoen euro. De geconsolideerde ontvangsten voor 2012 beliepen in totaal 23,1 miljoen euro, waarvan de diverse DAB's er 7,7 miljoen euro inden.

4.2 Begrotingsuitvoering in 2012

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(In duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroot 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	13.299	15.368	115,6%		13.110
DAB	83.004	80.024	96,4%	3.315	78.514
Schoonmaak	11.276	11.281	100,0%	1.268	9.993
Catering	11.159	9.946	89,1%	1.157	8.476
Digitale Drukkerij	2.131	1.497	70,2%	57	*-
Informatie Vlaanderen	52.630	51.787	98,4%	225	56.928
Overheidspersoneel	5.808	5.513	94,9%	608	3.117
Rechtspersonen					
Vlabest	192	192	100,0%	4	184
Jobpunt Vlaanderen	<i>pm</i>				

* Opgericht in 2012.

De werkelijke vorderingen voor 2012 lagen 16% hoger dan geraamd. Het Agentschap voor Facilitair Management heeft 2.470 duizend euro meer vorderingen gerealiseerd door een eenmalige ontvangst uit een minnelijke onteigening van het overnachtingsgebouw aan het kasteel van Ham en door terugbetalingen van te veel betaalde huurlasten. In vergelijking met 2011 heeft het ministerie 48% meer ontvangsten verwezenlijkt door de bovengenoemde onteigening en een eenmalige ontvangst van de federale regering voor de aankoop van nieuwe digitale stelsystemen (ingeschreven in de tweede begrotingscontrole 2012). Zonder deze eenmalige ontvangsten bleven de ontvangsten op het niveau van 2011.

Het percentage openstaande vorderingen daalde in 2012 met 62%. Eind 2012 bedroegen zij nog 2.565 duizend euro. 65% ervan situeert zich in het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. De helft van deze openstaande vorderingen heeft een vervaldatum tussen 2006 en 2009.

(In duizenden euro)

UITGAVEN	Begroot 2012	Over gedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	2.777.207	46.419	2.789.236	98,8%	8.744	2.780.492	2.666.051
BB0 Gouverneurs en arrondissementscommissarissen	9.921	347	8.321	81,0%	967	7.354	8.114
BC0 Departement BZ	34.847	1	33.530	96,2%	5.016	28.514	31.920
BD0 Agentschap voor Binnenlands Bestuur	2.530.027	39.918	2.552.111	99,3%	2.966	2.549.145	2.424.217
BA Apparaatkredieten	27.741	902	25.818	90,1%	2.789	23.029	22.361
BB Provisies	-30.000	30.000	0	n/b	0	0	0
BH Lokale en regionale besturen	2.318.898	9.016	2.323.029	99,8%	148	2.322.881	2.205.766
BI Stedenbeleid	152.474	0	146.176	95,9%	29	146.147	143.597
BJ Inburgering	60.913	0	57.088	93,7%	0	57.088	52.492
BE0 Agentschap voor Overheidspersoneel	12.192	95	11.395	92,7%	1.069	10.326	11.013
BF0 Agentschap voor Facilitair Management	130.184	6.054	125.039	91,8%	-1.541	126.580	126.677
BA Apparaatkredieten	15.367	26	14.495	94,2%	1.610	12.885	12.458
BB Provisies	70	0	0	0,0%	0	0	0
BF Facilitair	114.747	6.028	110.544	91,5%	-3.151	113.695	114.219
BH0 E-government en ICT-Beheer	60.036	5	58.838	98,0%	267	58.571	64.111
BA Apparaatkredieten	8.810	5	7.612	86,4%	738	6.874	7.493
BG ICT	51.226	0	51.226	100,0%	-471	51.697	56.618
Over te dragen kosten, afd 5	12.450	0	11.279	90,6%	0	11.279	0
DAB	87.998	0	83.192	94,5%	7.464	75.728	73.970
Schoonmaak	11.276	0	11.167	99,0%	1.268	9.899	9.631
Catering	11.159	0	10.149	90,9%	1.157	8.992	8.555
Digitale Drukkerij	1.577	0	1.195	75,8%	57	1.138	*-
Informatie Vlaanderen	57.778	0	55.530	96,1%	4.374	51.156	53.345
Overheidspersoneel	6.208	0	5.151	83,0%	608	4.543	2.439
Rechtspersonen						0	
Vlabest	192	0	179	93,2%	0	179	177
Jobpunt Vlaanderen	pm	pm	pm	pm	pm		pm

* Opgericht in 2012.

De vastleggingskredieten en de ordonnanceringskredieten 2012 zijn voor twee programma's overschreden: het vastleggingskrediet op het niveau van de apparaatskredieten en het vereffeningskrediet op het niveau van het patrimonium in het departement Bestuurszaken. Vóór de overdracht naar het FFEU lagen de bedragen van de verbintenissen (inkooporders) en de ordonnanties (vereffeningen) respectievelijk 0,6% en 1,2% lager dan de vooropgestelde kredieten.

De entiteit BBo gebruikte 81% van de apparaatskredieten. Vooral de kredieten voor de betaling van de lonen en sociale lasten van gouverneurs, gewestelijk ontvangers en arrondissements-commissarissen werden niet volledig benut door de wervingsstop in afwachting van de herstructurerings voor deze functies in de provinciale en lokale besturen.

4.3 Controlebevindingen

Ministerie

Het Rekenhof heeft bij zijn controles van de ontvangsten en uitgaven van het ministerie bijzondere aandacht besteed aan de toepassing van de gewijzigde aanrekeningsregels. Het onderzocht ook het gebruik van de economische rekeningen en de ESR-classificatie van de verrichtingen steekproefsgewijs. Daarbij heeft het een aantal opmerkingen geformuleerd, inzonderheid over het gebrek aan eenvormigheid in de aanrekening van huurlasten door het Agentschap voor Facilitair Management. Daarbij aansluitend merkte het ook op dat het ministerie de financieringsverbintenis voor de inrichtingswerken van het VAC Brugge (saldo van 7.817,8 duizend euro) en het VAC Leuven (7.892,9 duizend euro) niet op de balans activeerde en boekhoudkundig niet als schuld opnam in de balans.

De wettelijkheidscontrole van een selectie van transacties³⁶ in het ministerie toonde geen zware tekortkomingen aan. Het Rekenhof meldde kleine inbreuken op de overheidsopdrachtenwetgeving en formele tekortkomingen bij de opstelling van bestekken of overeenkomsten rechtstreeks aan de dossierbehandelaar van de betrokken entiteit.

Bij de controle van de geselecteerde transacties heeft het Rekenhof een aantal zwakheden vastgesteld ten aanzien van het opzet en de naleving van interne procedures of de uitbouw van de organisatiebeheersing:

- het ministerie betaalde in 2012 weliswaar 95% van alle facturen tijdig, maar registreerde de ontvangen facturen met soms grote vertraging in het financieel boekhoudsysteem³⁷;
- het ministerie vulde de fiscale fiche voor de leveranciers niet altijd correct in³⁸;
- op een totaal van 12402 facturen legde het ministerie slechts 6834 inkooporders (55%) tijdig boekhoudkundig vast (voor 395 bestellingen heeft het de inkooporders meer dan 100 dagen na de factuurdatum opgemaakt);

Bij zijn controles stelde het Rekenhof ook vast dat het ministerie inmiddels gevolg had gegeven aan enkele vroegere aanbevelingen, zoals de optimalisatie van het gebruik van de accountinghandleiding en de toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving. Het ministerie volgde ook de aanbevelingen voor het Team Vlaams Bouwmeester op (financiële belangen bij huurovereenkomsten vrijwaren, een nieuwe huurovereenkomst voor het atelier afsluiten en adviezen inwinnen). Het controleerde ten slotte de aanwending en verantwoording van subsidies voor originele en innoverende projecten bij het Agentschap voor Binnenlands Bestuur nauwgezet en nam de subsidievoorwaarden op in het subsidiebesluit.

³⁶ De ordonnanties aangerekend op 1BF507 12 11 en 1BF516 72 22 werden niet in de scope opgenomen omdat de controle van deze ordonnanties zijn opgenomen in het systeemgericht onderzoek onderhouds- en investeringswerken aan gebouwen AFM.

³⁷ Voor 134 facturen binnen het Agentschap voor Facilitair Management bedraagt deze bijvoorbeeld meer dan 300 dagen.

³⁸ Het ministerie heeft bijvoorbeeld voor 15.582,4 duizend euro facturen geboekt voor leverancier HP Belgacom waarbij er voor een totaal van 5.226,1 duizend euro geen fiscale fiche werd ingevuld.

Diensten met Afzonderlijk Beheer

Het Rekenhof heeft zijn controles over het beleidsdomein BZ georganiseerd op grond van een voorafgaande risicoanalyse en volgens de principes van single audit. Dat heeft in 2012 geleid tot een controle van de jaarrekeningen van *DAB Informatie Vlaanderen*. In vergelijking met 2011 heeft de DAB Informatie Vlaanderen 18% minder eigen ontvangsten gerealiseerd en werd slechts 25% van de raming van 2012 gerealiseerd. Het Rekenhof formuleerde de volgende opmerkingen:

- De begroting van de DAB vermeldde niet alle kosten: de weddenkredieten en bepaalde werkings- en investeringskredieten figureren langs de algemene begroting. Deze opsplitsing over verschillende begrotingen belemmert de transparantie.
- De DAB gebruikt de betaalkalender in Orafin niet voor de effectieve opvolging van dossiers en corrigeert niet als een inkooporder vroeger of later zal worden uitgevoerd. De DAB volgt de toekomstige bestedingen wel extracomptabel op.
- De DAB volgt ook het beheer van het vast actief extracomptabel op.

De beperkte controles op de rekeningen van de andere DAB's in het beleidsdomein wezen uit dat hun begrotingen geen opdeling maakten tussen apparaatsuitgaven en beleidsuitgaven. De *DAB's Schoonmaak* en *Catering* namen verder een groot aantal activa met dezelfde omschrijving op in de module vast actief en volgden niet individueel op of deze activa nog in gebruik waren of niet. Zij boekten dan ook nog geen buitengebruikstellingen. Ten slotte kende de *DAB Schoonmaak* een lange doorlooptermijn tussen factuurontvangst en aanmaakdatum in Orafin (12% van de geboekte facturen hadden een doorlooptijd van meer dan 200 dagen en de DAB betaalde 20% van de geboekte factuurbedragen meer dan 20 dagen te laat).

4.4 Conclusie

De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het ministerie van Bestuurszaken nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. De controles van het Rekenhof brachten vooral kleine tekortkomingen aan het licht. Het ministerie heeft het afgelopen jaar belangrijke inspanningen geleverd inzake de toepassing van de overheidsopdrachtenwetgeving en de snelheid van het financiële proces. Het heeft de aanbevelingen van het voorgaande jaar grotendeels uitgevoerd.

4.5 Aanbeveling

Het ministerie moet meer aandacht schenken aan de correcte inbreng van gegevens in het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid, meer bepaald de registratie van de fiscale fiche en de tijdige boeking van inkooporders.

4.6 Onderhouds- en investeringswerken aan gebouwen door het Agentschap voor Facilitair Management

4.6.1 Inleiding

Het Agentschap voor Facilitair Management (AFM) ondersteunt als intern verzelfstandigd agentschap de dienstverlening van de Vlaamse Overheid met patrimoniumuitbouw en -beheer. Het voert onderhouds- en investeringswerken uit aan gebouwen in eigen beheer en voor rekening van derden. Ten tijde van het onderzoek waren alle activiteiten voor bouwprojecten van elkaar gescheiden en in aparte afdelingen ondergebracht: een team Aanbestedingen beheerde de aanbestedingsprocedures, een team Studie en Coördinatie Bouwprojecten

plande de werken, een Team Uitvoering Bouwprojecten (TUB) stond in voor de opvolging van de werken en het Team Financiën zorgde voor de financiële afhandeling. Sinds 1 januari 2013 zijn alle activiteiten voor bouwprojecten samengebracht in de afdeling Bouwprojecten, waaronder het TUB sindsdien valt. Alleen de financiële afhandeling is nog ondergebracht in een aparte afdeling (Klanten en Ondersteuning).

Het Rekenhof onderzocht de uitvoerings- en betalingsprocessen voor opdrachten van werken³⁹ die tot het takenpakket van het TUB behoren op grond van een selectie van 161 ordonnancerings uit 2012. Voor werken voor rekening van derden, selecteerde het enkele ordonnancerings in het beleidsdomein DAR, alsook het Fonds Jongerenwelzijn (FJW). In totaal gaat het om werken met een budgettaire impact in 2012 van 46.532.979 euro vereffeningskredieten, waarop in totaal 40.243.093 euro werd aangerekend. Het Rekenhof toetste de processen aan de algemene regels voor overheidsopdrachten (AAV) en de specifieke werkinstructies van het AFM.

4.6.2 Organisatieproblemen

De werkinstructies steunen op de toenmalige organisatiestructuur van het AFM, die de klemtoon legde op een ver doorgedreven functiescheiding. Diverse teams en afdelingen moest eenzelfde opdracht behandelen. Dat leidde tot een fragmentarische benadering, een minder efficiënt dossierverloop en een moeizame informatiedoorstroming.

Als gevolg van de functiescheiding bewaarden de verschillende teams de verantwoordingsstukken van een opdracht op verschillende plaatsen. Zodoende was nergens een volledig dossier van een opdracht beschikbaar. Bovendien hielden de teams de gegevens bij in verschillende elektronische applicaties, waartussen geen gegevensuitwisseling mogelijk was. Een gegevensuitwisseling met Orafin was al evenmin mogelijk. Het team Boekhouding scande daarom de ordonnanceringsbundel nogmaals in.

Het AFM werkt wel met een aantal overzichtsdOCUMENTEN⁴⁰, maar die waren vaak onvolledig en ongestructureerd. Zo ontbreken vaak gegevens over de uitvoeringstermijn en de boekhoudkundige toestand van de aanneming. In de geselecteerde dossiers ontbraken ook frequent essentiële documenten en verantwoordingstukken⁴¹. De aanwezige verantwoordingsstukken vertoonden soms formele tekortkomingen (ontbreken van data, stempels en handtekeningen).

4.6.3 Opmerkingen bij de processen

Doorlooptijden

Het Rekenhof stelde vast dat het AFM de termijnen uit de instructies vaak ruimschoots overschrijdt, wat leidt tot laattijdige betalingen, verwijlinteresten en een vertraagde uitvoering door de aannemers, met oplopende kosten door prijsherzieningen, een verhoogde werklust voor het AFM, een tragere ingebruikname van de gebouwen en het voeren van rechtszaken. Zo overschreed het AFM de voorgeschreven 14 kalenderdagen om de werfstaat op te stellen in 61% met gemiddeld 38 dagen⁴². Het traject van de ontvangst van de vorderingsstaat tot de doorsturing van de goedgekeurde factuur aan het Team Financiën nam gemiddeld 64 kalenderdagen in beslag in plaats van de voorgeschreven 24 kalenderdagen. Van de onderzochte

³⁹ Exclusief raamcontractopdrachten en dienstenopdrachten.

⁴⁰ Pv van vaststelling van de vordering van de werken, certificaat van betaling, gegevens over de uitvoeringstermijn, boekhoudkundige toestand en berekening van boetes.

⁴¹ Zoals bewijzen van borgstelling, pv's van vaststelling van de vorderingen van de werken, ondertekende en goedgekeurde verrekeningsfiches, aanvragen van facturen aan aannemers, documenten van opvolging uitvoeringstermijn, pv's van oplevering, vrijgave borgstelling.

⁴² Voor 55 van de 90 werkstaten waarvan het Rekenhof de doorlooptijd kon bepalen. Voor 42 werkstaten kon het geen doorlooptijd bepalen bij gebrek aan data. Vooral de verwerking van eind- en bisstaten vergde veel meer tijd.

facturen betaalde het AFM er 48% laattijdig. De gemiddelde vertraging bedroeg 70 dagen. Borgstellingen gaf het AFM gemiddeld 49 dagen na het pv van oplevering vrij, in plaats van na de voorgeschreven 15 kalenderdagen.

Toepassing van de boeteclausules

Voor vier op de zeventien opdrachten in de onderzoeksselectie die een borgstelling vereisten, is het door de slordigheid van het AFM onduidelijk of dat tijdig plaatsvond. In één geval berekende het AFM daarvoor een boete, zij het foutief (op een verkeerde aannemingssom). In drie van de 23 onderzochte opdrachten moest het AFM een boete toepassen doordat de aannemer de opdracht niet uitvoerde binnen de gestelde termijn. In twee ervan berekende het de boete foutief.

Prijsherzieningen

Het AFM beheerst het prijsherzieningsmechanisme goed zolang de uitvoeringstermijn niet is overschreden. Voor dossiers met termijnoverschrijding door een fout van de aannemer hanteerde het echter de gewone prijsherzieningsformule, terwijl het kon opteren voor een voordeliger gecorrigeerde herzieningsformule.

Verrekeningen

Enerzijds neemt het AFM onvoldoende maatregelen om bij verrekeningen verwijlintresten te vermijden of te beperken door de onbetwistbare gedeelten ervan onverwijld goed te keuren en snel te betalen. Anderzijds communiceerde het zijn werkwijze met bisstaten⁴³ voor verrekeningen niet adequaat aan de aannemers. Verrekeningen gaan ook frequent gepaard met significante termijnverlengingen. In de betrokken dossiers is het echter zelden mogelijk daarvoor een afdoende motivering te vinden.

Betalingen

In 48% van de onderzochte gevallen (70 van de 147) overschreed het AFM de betalingstermijn met gemiddeld 70 dagen. In 24% ervan (34 van de 147) betaalde het dan weer vijf of meer dagen te vroeg⁴⁴. Het kasbeheer van het AFM is dan ook niet optimaal. Het AFM houdt bij de gegevensinvoer in Orafin blijkbaar geen rekening met de betalingstermijn.

De aannemer moet voor de uitgevoerde werken eerst een vorderingsstaat indienen, waarna de overheid de factuur moet opvragen, die de aannemer dan binnen de vijf dagen moet indienen. In een aantal onderzochte dossiers diende de aannemer de vorderingsstaat in voor het einde van de uitvoeringsperiode of diende hij de factuur in vóór de vorderingsstaat of vóór de opvraging ervan. Dergelijke ingrepen vervroegen het verstrijken van de betalingstermijn en doen dus de verwijlintresten oplopen. Het AFM trad daar niet tegen op. Zo kon het voor de vroegtijdige facturen in principe creditnota's vragen.

In 61 van de 118 gevallen (52%) dienden de aannemers hun facturen niet binnen de vijf dagen in, wat bij een correcte invoer in Orafin een verlenging van de betalingstermijn zou hebben meegebracht.

Verwijlintresten

Op de kredieten van de onderzochte basisallocaties kwamen weinig ordonnanties voor waarmee het AFM verwijlintresten betaalde, maar het AFM maakte in vijf van de zes onderzochte

⁴³ Rekenbladen waarin de aannemers de uitgevoerde hoeveelheden van meerwerken en verrekeningen moeten bijhouden.

⁴⁴ Eindstaten waarop een verlengde betalingstermijn van toepassing is, worden nagenoeg altijd vroegtijdig betaald.

dossiers met verwijlintresten fouten, mede door een gebrek aan controle. Het beschikt notwithstanding over een rekenblad voor de berekening van verwijlintresten, maar het gebruikt dat niet altijd.

Dadingen

Het Rekenhof heeft drie dadingdossiers onderzocht. Twee dossiers sloegen op fouten tijdens de gunningsfase van de opdracht. Die fouten had het AFM kunnen vermijden. In het ene geval negeerde het twee negatieve juridische adviezen en notificeerde het tijdens de standstillperiode; in het andere geval weerde het onterecht de laagste regelmatige offerte. In dat tweede geval liet het AFM ook nog veel tijd verstrijken voor het de vaststaande, forfaitaire schadevergoeding betaalde, met verwijlintresten tot gevolg.

4.6.4 Reactie van de administratie

Als reactie op de bevindingen van het Rekenhof heeft de administratie in 2013 de volgende verbeteracties in gang gezet:

- groepering van de teams betrokken bij de dossierafhandeling in een organisatieafdeling;
- zoeken naar een geïntegreerd systeem om de doorlooptijden te reduceren;
- aanpassingen van de werkingsinstructies en de workflow;
- maatregelen om de overheidsopdrachtenprocedures op operationeel niveau correct na te leven;
- acties om de betaling van verwijlintresten te vermijden.

4.6.5 Conclusies

Het beheer en de opvolging van onderhouds- en investeringswerken aan gebouwen door het AFM wordt gekenmerkt door een versnipperde organisatiestructuur en de gebrekkige dossierafhandeling. Dat uitte zich onder meer in lange doorlooptijden, laattijdige betalingen, verwijlintresten en schadeclaims. Prijsherzieningen en een toegenomen werklast voor het AFM, alsook de tragere ingebruikname van gebouwen en het voeren van rechtszaken, hadden bovendien een kostenverhogend effect.

4.6.6 Aanbevelingen

- Het AFM moet de doorlooptijden met structurele aanpassingen onder controle houden, onder meer door te werken met een uniek werk dossier.
- Het AFM moet de betalingstermijnen strikt respecteren en onbetwiste gedeelten in dossiers met betwistingen onverwijld betalen om verwijlintresten te vermijden.

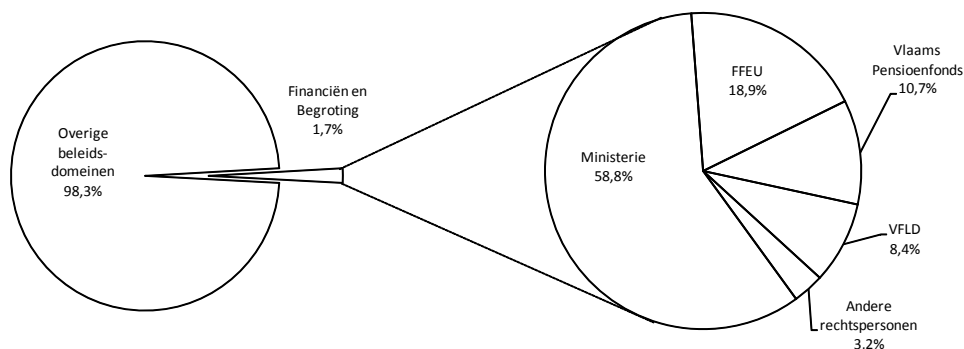
Financiën en Begroting

Hoofdstuk

5

5.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012

De ESR-geconsolideerde uitgaven van het beleidsdomein Financiën en Begroting bedroegen in 2012 470,3 miljoen euro, dit is ongeveer 1,7% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgaven 2012⁴⁵. Daar tegenover staat dat het beleidsdomein instond voor 25.098,8 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (92% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit:

- het departement Financiën en Begroting, een beleidsvoorbereidende entiteit die verantwoordelijk is voor de algemene beleidsondersteuning inzake financiën, begroting en fiscaliteit, de opmaak en opvolging van de begroting en het kas-, schuld en waarborgbeheer van de Vlaamse overheid,
- het IVA Vlaamse Belastingdienst (VLABEL), een beleidsuitvoerende entiteit die instaat voor de inning en invordering van de Vlaamse belastingen, de fiscale controle van deze belastingen, de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen en de inning van retributies,
- het IVA Centrale Accounting, een beleidsuitvoerende entiteit die instaat voor het garanderen van de betrouwbaarheid, correctheid, volledigheid en tijdigheid van de gegevens over begrotingsuitvoering en boekhouding.

De totale werking van het ministerie bestond in 2012 uit 276,5 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 25.081,2 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.

De rechtspersonen (FFEU, Vlaams Pensioenfonds, VFLD en andere) gaven in 2012 bijna 193,8 miljoen euro uit. De eigen ontvangsten van de rechtspersonen waren beperkt tot 17,6 miljoen euro.

Het FFEU recycleert ongebruikte begrotingskredieten en bestemt die voor eenmalige investeringsuitgaven.

Het Vlaams Pensioenfonds moet als egalisatiefonds gelden kapitaliseren en verdelen met het oog op het nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit de bijzondere wet op de responsabiliseringsbijdrage van 27 april 1994.

Het VFLD financiert een gedeelte van de zogenaamde *lasten van het verleden*.

⁴⁵ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

5.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(In duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroting 2012	Vorderingen 2012	%	Over flow	Ontvangsten 2011
Ministerie	26.891.080	25.094.780	93%	0	24.300.137
CB0 Departement	25.545.632	23.762.030	93%	0	23.039.571
CA Apparaatkredieten	0	184	Geen raming	0	252
CC Algemeen	8.400	7.868	94%	0	19.478
CG Schuld	2.046.616	324.556	16%	0	323.082
CI Alg. ontvangsten van federale overheid voor Gemeenschap	13.315.242	13.316.769	100%	0	12.860.628
CK Alg. ontv. van federale overheid voor Gewest	10.175.374	10.112.653	99%	0	9.836.131
CE0 Vlaamse Belastingdienst	1.345.448	1.332.750	99%	0	1.260.566
CA Apparaatkredieten	0	0	Geen raming	0	2
CC Algemeen	4.473	15.858	355%	0	4.224
CJ Alg. ontvangsten eigen inning, voor gewestaangelegenheden	1.340.975	1.316.892	98%	0	1.256.340
Rechtspersonen	162.129	168.445	104%	0	124.467
FFEU	111.250	111.250	100%	0	91.904
VFLD	50.613	56.861	112%	0	32.151
Vlaams Toekomstfonds	266	334	126%	0	412

De ontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij het ministerie. Meer dan 93% (23.429,3 miljoen euro) van de ontvangsten in het beleidsdomein zijn afkomstig van de federale overheid. Het betreft enerzijds de dotaties voor gemeenschapsaangelegenheden die het federale niveau in het kader van de bijzondere financieringswet (BFW) aan Vlaanderen doorstort (13.316,7 miljoen euro). Deze ontvangsten komen uiteraard overeen met de bij de begrotingscontrole aangepaste raming, die steunt op de federale raming in de rijks-middelenbegroting. Anderzijds betreft het de belastingen voor gewestaangelegenheden die de federale overheid int (10.112,6 miljoen euro). Deze ontvangsten bleven 62 miljoen euro onder de raming. Vooral de registratierechten ondervonden de invloed van de crisis (-114 miljoen euro). Uitzonderlijke opbrengsten bij de successierechten compenseerden dat gedeeltelijk (+61 miljoen euro).

De gewestbelastingen die het IVA Vlaamse Belastingdienst int, bedroegen in 2012 in totaal 1.316,9 miljoen euro (5,2%). De belangrijkste eigen geïnde gewestbelasting is de verkeersbelasting. Zij stond in voor 957,3 miljoen euro (72,7%), 8,9 miljoen meer dan geraamd. Voor de onroerende voorheffing werd 8,3 miljoen euro (7,8%) minder ontvangen dan geraamd. De belasting op invertering (-5 miljoen euro) en het Eurovignet (-19,6 miljoen euro) brachten 24 miljoen euro minderontvangsten mee.

Ook het ontvangen dividend van KBC (297,5 miljoen euro) werd aangerekend in de ontvangstenbegroting van het ministerie FB. De verwachte terugbetaling door KBC van 1.725 miljoen euro ging in 2012 echter niet door. Dat verklaart waarom de totale ontvangsten van het ministerie uiteindelijk beduidend lager lagen dan begroot (-1.796,3 miljoen euro of -6,7%).

(In duizenden euro)

UITGAVEN	Begroot ⁴⁶	Vereffend in 2012	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	1.478.903	677.694	119.071	558.623	963.573
CB0 Departement FB	1.414.383	621.490	116.000	505.490	913.213
CA Apparaatkredieten	11.768	9.458	1.042	8.416	7.993
CB Provisies	111.178	0	0	0	0
CC Algemeen	167.755	75.546	459	75.087	229.708
CD Economisch overheidsin- strumentarium	717.500	68.381	0	68.381	369.273
CE Reservevorming voor toekomstige lasten	116.605	116.605	0	116.605	97.259
CF Achterstallen	50.600	50.418	0	50.418	30.467
CG Schuld	238.977	301.081	114.499	186.582	178.513
CC0 Centrale Accounting	4.760	4.424	389	4.035	4.383
CA Apparaatkredieten	4.758	4.424	389	4.035	4.357
CC Algemeen	2	0	0	0	27
CE0 Vlaamse Belastingdienst	59.761	51.780	2.682	49.098	45.976
CA Apparaatkredieten	28.872	26.854	2.246	24.608	22.346
CC Algemeen	30.889	24.926	436	24.490	23.630
Rechtspersonen	186.904	133.333	5.050	128.283	163.638
FFEU	139.930	91.224	0	91.224	104.316
VFLD	45.070	39.473	0	39.473	57.304
Vlaams Toekomstfonds	1.904	2.636	5.050	-2.414	2.018

Het totaal van de in 2012 vereffende uitgaven van het ministerie bedroeg minder dan de helft van het beschikbare krediet (begroting én overdrachten) en ook merkkelijk minder dan de vereffeningen in 2011. De belangrijkste oorzaak is de grote onderaanwending van de kredieten van het programma CD *Economisch Overheidsinstrumentarium*, dat hoofdzakelijk uit participaties bestaat. Van de 717,5 miljoen euro kredieten is slechts 68,4 miljoen euro gebruikt (minder dan 10 %). De realisatie van dit programma kende dus een belangrijke achterstand.

Ook het vereffeningskrediet van enkele provisijs bleef onaangesproken. Het betreft in het bijzonder de provisijs voor betaalincidenties en conjunctuur en de provisie rekendecreet en dringende investeringen. Van de laatstgenoemde provisie werd wel 60 miljoen euro vastlegingskredieten verdeeld voor dringende investeringen.

Bij de rechtspersonen valt vooral de onderaanwending op van het uitgavenkrediet van het FFEU: 91,2 miljoen euro (inclusief 4,9 miljoen nog te ontvangen facturen) tegenover 139,9 miljoen euro geraamd.

De afgelopen jaren krijgt het FFEU stelselmatig meer middelen toegekend dan het op jaar-basis vastlegt en realiseert. Bij de toekenning van de middelen wordt wel reeds beslist welke bestemming de middelen krijgen, maar het duurt geruime tijd voor de concrete investeringsprojecten worden ingevuld. Per einde 2012 zijn de nog vast te leggen investeringsprojecten aangegroeid tot 228,8 miljoen euro, waarvan 164,0 miljoen voor het wegwerken van gevaarlijke punten, 32,4 miljoen euro voor wetenschappen en wetenschapsbeleid en 21,6 miljoen euro voor onderwijs en scholenbouw. De belangrijkste realisaties in 2012 hadden ook betrekking op het wegwerken van gevaarlijke punten (61,8 miljoen euro). Het uitstaand bedrag van de investeringsprojecten is per eind 2012 gedaald tot 160,4 miljoen euro. Opvallend hierbij zijn de projecten stadsvernieuwing en fietspaden, die reeds in 2001 zijn geïnitieerd, maar die nog steeds niet zijn afgerond. De realisatiegraad voor deze projecten bedraagt eind 2012 respectievelijk 79,3% en 50,3%.

⁴⁶ Inclusief overdrachten.

5.3 Controlebevindingen

Ministerie

Bij het ministerie controleerde het Rekenhof een selectie van 239 transacties voor in totaal 1.369,7 miljoen euro. Dit bedrag is ruimer dan de uitgavenbegroting, doordat ook verrichtingen voor orde werden nagekeken. In 110 (46%) van deze dossiers stelde het vragen of formuleerde het opmerkingen, die niet de wettelijkheid en werkelijkheid van de transacties betroffen, maar de regelmatigheid van de aanrekening van sommige uitgaven en de procedures en interne controlemaatregelen. Zo hebben zowel het departement als de Vlaamse Belastingdienst sommige uitgaven die ze vooraf dienden vast te leggen, pas vastgelegd bij ontvangst van de factuur. Zij hebben sommige facturen ook laattijdig aangerekend. Hoewel er geen verwijntresten werden betaald, blijft de tijdige betaling van facturen vooral voor VLABEL een aandachtspunt. Om de doorlooptijd beter te kunnen opvolgen is het overigens aangewezen de ontvangstdatum van de facturen systematisch te registreren. Voor de ICT-uitgaven is er niet altijd overeenstemming tussen de profielprijzen en het tijdstip van uitvoering in de offerte en de factuur (prestatiestaat). Ook de interne audit van de Vlaamse Gemeenschap (IAVA) heeft dit vastgesteld.

Het ministerie deelde het Rekenhof op 22 oktober 2013 onder meer mede dat het al een aantal beheersmaatregelen trof, zoals een bijwerking van het boekhoudproces van de afdeling informatica, de invoering van een factuurscansysteem bij VLABEL en de opmaak van actieplannen voor ICT-contractbewaking.

Het Rekenhof had bijzondere aandacht voor de Centrale Invorderingencel (CIC). Die staat niet alleen in voor de invordering van wanbetalers tegenover het departement Financiën en Begroting, maar treedt bv. ook op voor het Zorgfonds. Dat bevordert de gelijke behandeling van de schuldenaars van de Vlaamse overheid. Het vergt echter belangrijke inspanningen om de gegevens van de CIC, het Zorgfonds en de CV DIAM (Diensten aan de Maatschappij – dat is een samenwerkingsverband van gerechtsdeurwaarders) op elkaar af te stemmen. In het verleden zijn in dit verband problemen vastgesteld, waarvoor een oplossing wordt gezocht. In ieder geval moet worden voorkomen dat een gebrekkige afstemming mee aan de basis zou liggen van uitstel van tegemoetkomingen voor zorg. Volgens het ministerie creëert een gezamenlijk dataplatform echter beveiligingsproblemen en is het risico op uitstel van Zorgfondstussenskomsten onbestaand.

Rechtspersonen

Het Rekenhof heeft zijn controles over het beleidsdomein FB georganiseerd op basis van een voorafgaande risicoanalyse en volgens de principes van single audit. Dat heeft in 2012 geleid tot een controle van de jaarrekeningen van het FFEU en het VFLD.

FFEU

Het FFEU heeft de voorbije jaren telkens een belangrijk deel van zijn middelen bestemd voor het wegwerken van gevaarlijke punten. Jaarlijks creëerde het hiervoor een nieuw investeringsproject, met een eigen financiële rekening en een eigen jaarrapportering. Die opsplitsing in jaarprojecten is echter kunstmatig, aangezien de investeringen in gevaarlijke punten door het management globaal worden aangestuurd en opgevolgd. Zo blijkt o.m. dat investeringen die initieel waren vastgelegd op het budget van het ene jaarproject worden doorgeschoven naar een volgend jaarproject. De opsplitsing in jaarprojecten verzwaart de administratieve last en vermindert de transparantie van de rapportering. Diezelfde vaststelling geldt voor de investeringsprojecten toegewezen aan De Scheepvaart en aan Waterwegen & Zeekanaal. Het Rekenhof dringt erop aan dat het FFEU zijn boekhouding in overeenstemming brengt met de economische werkelijkheid. Indien een investeringsproject als één geheel door het management wordt aangestuurd, volstaat één deelrekening om het project op te volgen.

De verantwoordelijken van de deelprojecten geven aan dat het vaak moeilijk is om de benodigde budgetten correct te ramen, omdat de uitvoering deels afhankelijk is van externe factoren die het beleidsdomein zelf niet in de hand heeft (vb. duur van de onteigeningsprocedure, ...). Evenwel zouden de oorzaken van de vertraging of versnelling van een investeringsproject beknopt kunnen worden toegelicht in de jaarrekening. Op dit ogenblik is de toelichting op dat vlak onvoldoende.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 15 oktober 2013 geantwoord dat het de bedoeling is dat het FFEU vanaf 1 januari 2015 zijn boekhouding langs het centraal aangeboden financieel systeem Orafin zal voeren, waarbij het met de opmerking van het Rekenhof rekening zal houden. Het FFEU zal zijn rekenplichtigen ook vragen bij de opmaak van de jaarrekeningen 2013 de oorzaken van vertragingen of versnellingen van investeringsprojecten toe te lichten.

VFLD

Het VFLD vermeldde in zijn toelichting bij de jaarrekening 2012 nog altijd niet het totale bedrag van alle claims tegen de Vlaamse overheid, evenmin als het totaal van de grootste schade-dossiers. Het ingeschatte totaal aan potentieel door het VFLD te betalen lasten bedraagt volgens de administratie 1.089 miljoen euro. Dat bedrag ligt weliswaar lager dan de 1,25 miljard euro die werd geraamd eind 2011, maar is toch aanzienlijk. Hoewel de dotatie werd verhoogd, is de saldo-opbouw in 2013 stilgevallen. Er blijft dus een grote kloof tussen de aangelegde reserves en het totaal aan potentiële schadeclaims.

Het VFLD nam in 2012 de klimaatuitgaven ten laste in de plaats van de PMV. Voor het luik APCF was in de beslissing van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 sprake van een definitieve aanrekening op het VFLD van 13,4 miljoen euro en een financiering van de resterende 5,7 miljoen euro met een verhoogd dividend van de Vlaamse Milieuholding (VMH). Dit laatste bedrag diende het VFLD in 2012 nog aan PMV te betalen. De 5,7 miljoen verhoogde dividenden van de VMH staan ingeschreven aan de ontvangstenzijde van het Minafonds. Uit de aangepaste begroting 2013 van het Minafonds en van het departement LNE kan niet worden opgemaakt of er van het beleidsdomein LNE nog een bijdrage wordt verwacht voor het VFLD. Het VFLD heeft nochtans in zijn voorgelegde rekening 2012 een vordering van 5,7 miljoen euro op de VMH opgenomen. Daardoor komt dat bedrag zowel in de rekening 2012 van het VFLD als in de aangepaste begroting 2013 van het Minafonds voor.

Voor de financiering van de pensioenverplichtingen uit het verleden kent het VFLD de nv De Scheepvaart jaarlijks een bedrag toe dat overeenstemt met het bedrag waarin de nv zelf in haar begroting voorziet⁴⁷. Het VFLD betaalde in 2012 echter voor de jaren 2011 en 2012 maar 2,8 miljoen euro in plaats van de 2,9 miljoen euro die de nv begrootte.

De minister van Financiën en Begroting lichtte op 1 augustus 2013 toe dat het totale bedrag aan schadeclaims niet werd opgenomen in de toelichting bij de jaarrekening van het VFLD omdat het VFLD volgens de minister niet instaat voor de totaliteit van de claims tegen de Vlaamse overheid. Voorts meldde hij de afboeking van de vordering van het VFLD op de VMH en gaf hij uitleg bij de grootte van het aan De Scheepvaart uitgekeerde bedrag.

5.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 470 miljoen euro geconsolideerde uitgaven is het beleidsdomein FB een relatief klein beleidsdomein. Het staat echter in voor 92% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting met 25 miljard euro ontvangsten, al lagen de ontvangsten van het ministerie lager dan begroot doordat de terugbetaling door KBC van 1.725 miljoen euro in 2012 niet doorging.

⁴⁷ Artikel 22 van de beheersovereenkomst.

Het ministerie, dat bijna 60% van de beleidsdomeinuitgaven vertegenwoordigde, heeft vooral aanrekeningsfouten gemaakt en vertoonde enkele organisatorische zwaktes, die in 2012 echter niet tot verwijlntresten leidden. Bij de rechtspersonen richtte het Rekenhof zijn controles vooral op het FFEU en het VFLD. Het FFEU dient inspanningen te leveren om zijn rapportering over de investeringsprojecten transparanter en in overeenstemming met de economische realiteit te brengen. Het Rekenhof herhaalde zijn waarschuwing dat er bij het VFLD een grote kloof bestaat tussen de aangelegde reserves en het totaal aan potentiële schadeclaims, dat op meer dan 1 miljard euro is geraamd.

5.5 Kas-, schuld- en waarborgbeheer

De Vlaamse Regering heeft op 3 mei 2013 het jaarlijks rapport over het gevoerde beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer aan het Vlaams Parlement bezorgd⁴⁸. De onderstaande tabel toont de samenstelling van de uitstaande schuld van de Vlaamse overheid op 31 december in de periode 2008-2012 volgens de eindrekening van de Vlaamse overheid.

(In duizenden euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
(Middel)lange termijn	0	5.000.000	5.173.638	5.596.058	5.079.699
EMTN	0	5.000.000	5.170.000	5.370.000	4.670.000
Bankleningen ⁴⁹	0	0	3.638	226.058	294.699
Private leningen ⁵⁰	0	0	0	0	115.000
Investeringsfonds lokale besturen	279	739	0	0	0
Korte termijnschuld (BCP)	0	424.422	399.096	221.052	363.412
Directe uitstaande schuld	279	5.425.161	5.572.734	5.817.110	5.443.111
Directe kasschuld	283.603	681.745	1.035.963	831.170	1.050.821
Eigenlijke indirecte schuld	3.829	2.864	2.703	2.535	2.358
Totale schuld	287.711	6.109.770	6.611.400	6.650.815	6.496.290
Evolutie t.o.v. vorig jaar	+15,3%	+2.023,5%	+8,2%	+0,6%	-2,3%

Het Rekenhof heeft daarbij de volgende opmerkingen:

- De lange-termijnschuld van 5.008.443 duizend euro in het rapport wijkt af van die in de algemene rekening 2012, die ook de lening voor het project AMORAS heeft opgenomen (71.256 duizend euro). Deze lening loopt tot 31 augustus 2026 en kent een relatief hoog intrestpercentage (4,85%).
- De Vlaamse overheid (beleidsdomein bestuurszaken) heeft zich als huurder van de Vlaamse administratieve centra (VAC) van Brugge, Leuven en Gent tegenover de verhuurders contractueel verbonden tot terugbetaling van de inrichtingskosten, inclusief financieringslasten⁵¹. Deze verbintenissen, die lopen tot 2019, 2020 en 2024, zijn niet in het rapport als schuld opgenomen. Op 31 december 2012 bedroegen de openstaande schulden voor het VAC Brugge en het VAC Leuven respectievelijk 4,7 miljoen euro en 6,4 miljoen euro. De inrichtingswerken van het VAC Gent zullen maximaal 13,2 miljoen euro bedragen.

De onderstaande tabel overziet de openstaande leningen op 31 december 2012 volgens het rapport 2012 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer.

⁴⁸ Stuk 32 (2012-2013) – Nr.1, van 15 mei 2013. Conform artikel 21 van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

⁴⁹ De bankleningen betreffen de leningen die de Vlaamse overheid heeft overgenomen van de Vismijn Oostende en van de Gemeentelijke Holding en de lening voor het project AMORAS.

⁵⁰ De private leningen zijn leningen toegekend door nv BAM (100 miljoen euro) en nv Finindus (15 miljoen euro).

⁵¹ De financieringskosten van deze contracten zijn aanzienlijk hoger dan de rente die de Vlaamse overheid zou moeten betalen bij een rechtstreekse lange-termijnfinanciering.

Opgenomen	Opnamedatum	Intrestvoet	Totale kostprijs	Eindvervaldag
Korte termijn				
213.444.267,33	02.11.2012	0,10%	55.732,67	04.02.2013
12.496.806,37	08.11.2012	0,10%	3.193,63	08.02.2013
37.490.523,23	09.11.2012	0,10%	9.476,77	09.02.2013
49.990.002,00	13.12.2012	0,08%	9.998,00	13.03.2013
49.990.002,00	13.12.2012	0,08%	9.998,00	13.03.2013
Middellange termijn				
750.000.000	20.07.2009	2,625%	19.687.500	20.01.2013
300.000.000	29.06.2009	3,000%	9.000.000	29.06.2013
1.250.000.000	30.03.2009	3,750%	47.003.500	31.03.2014
200.000.000	12.05.2011	3,332%	3.332.000	12.05.2015
1.250.000.000	20.07.2009	3,875%	48.437.500	20.06.2016
750.000.000	20.03.2012	3,000%	22.500.000	31.01.2018
30.000.000	10.03.2010	3,650%	1.095.000	10.03.2020
140.000.000	18.08.2010	3,1155%	4.361.700	18.08.2020

De federale overheid heeft in diezelfde periode schatkistcertificaten met dezelfde looptijd aanbesteed, waarvoor zij intrestvoeten tussen -0,0032 en 0,004 bekwam. Ook in augustus 2012 sloten de federale en Vlaamse overheid kortlopende leningen af met gelijkaardige looptijden, waarbij zij respectievelijk rentes van -0,012% en 0,139% bedongen. In 2012 bedroeg het gemiddelde saldo korte-termijnleningen 332 miljoen euro. Een renteverskil van 0,1% gaf op dat bedrag 332 duizend euro meerkosten. De intrestvoet van de Vlaamse middellange-termijnleningen aangegaan in 2012, lag 43 basispunten boven de OLO-rente.

Daarbuiten heeft de Vlaamse overheid de leningen van de Gemeentelijke Holding en de Oost-endse vismijn overgenomen. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de overgenomen leningen van de Gemeentelijke Holding. Zij worden terugbetaald op de eindvervaldag, met uitzondering van de Belfiuslening met vervaldag op 15 december 2022. Deze lening heeft ieder jaar een kapitaalaflossing van 2.432 duizend euro.

	Bedrag	Intrestvoet	Jaarlijkse kostprijs	Eindvervaldag
ING	8.823.529	3,3190%	292.852	08.06.2015
Belfius	25.000.000	3,4820%	870.500	19.07.2015
Belfius	22.500.000	3,5700%	803.250	20.12.2015
ING	8.823.529	3,4835%	307.367	23.12.2015
Fortis	50.000.000	3,5930%	1.796.500	04.04.2016
Belfius	5.750.000	4,3240%	241.063	11.09.2019
Belfius	10.000.000	3,7830%	378.300	19.07.2020
Belfius	15.000.000	3,6560%	548.400	06.10.2020
Fortis	25.000.000	4,0650%	1.016.250	19.03.2021
Belfius	24.318.182	3,7680%	916.309	15.12.2022
Belfius	25.000.000	4,4550%	1.113.750	11.09.2026
Totaal	220.215.240		8.284.541	

De laatste drie leningen hebben een eindvervaldag na 2020. Zij brengen dus de doelstelling van een schuldenvrije positie van de Vlaamse overheid in 2020 in het gedrang⁵².

De Vlaamse Regering heeft op 5 juni 2009⁵³ de schulden op 1 januari 2010 van de Stad Oostende overgenomen voor de vismijn (3.854.891,94 euro). In 2012 is 183.484,44 euro afgelost. Het openstaande saldo bedroeg eind 2012 3.411.407,72 euro. Ook vier van deze leningen hebben een eindvervaldag na 2020.

⁵² Doelstellingen 13 en 20 van het pact 2020.

⁵³ VR 2009 0506 Doc.0955.

Geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse overheid

De onderstaande tabel overziet de geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse overheid. Hij houdt ook rekening met financiële schulden bij de instellingen in de consolidatiekring⁵⁴.

(In duizenden euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
Directe schuld MVG	279	5.425.161	5.572.734	5.817.111	5.443.111
Indirecte schuld MVG	3.830	2.864	2.703	2.535	2.358
Negatieve stand zichtrekening MVG	283.603	681.745	1.035.963	831.170	1.050.821
Negatieve stand CFO	0	0	0	0	0
Totaal MVG	287.712	6.109.770	6.611.400	6.650.816	6.496.290
Vlif	174	174	174	174	174
FIVA	50	50	50	50	50
Toerisme Vlaanderen	9	3	0	0	0
VDAB	4.366	4.720	859	0	0
VRT	40	0	0	0	0
Kind en Gezin	4.688	3.669	2.602	1.572	1.462
Bloso	2.710	2.633	2.445	2.272	2.119
Reproductiefonds	225	0	0	0	0
VVM	274.440	237.835	201.355	174.292	144.617
MUHKA	71	45	18	11	3
De Scheepvaart	4.746	4.593	4.432	4.263	4.107
BAM NV	0	193.170	193.170	193.170	193.170
VLIZ					1.056
VIB					7.110
Nv Diestsepoort					58.750
NV PMV re Vinci					9.408
LAK Invest					56.300
Totaal rechtspersonen	291.519	446.892	405.105	375.580	478.102
Nationaal Waarborgfonds	271.201	242.845	213.918	187.907	163.878
Digo (systeem 1/1/89-30/09/89)	15.960	15.086	12.374	11.694	10.331
Digo (systeem vanaf 30/09/89)	162.076	177.096	185.543	210.979	237.109
Totaal gesubsidieerd vrij onderwijs	449.237	435.027	441.835	410.580	411.318
TOTAAL	1.028.468	6.991.689	7.428.340	7.437.200	7.385.934

De schuld van de centrale overheid daalde licht; die van de te consolideren instellingen en het gesubsidieerd vrij onderwijs stegen. Bij de te consolideren instellingen is dat het gevolg van een herclassificatie door het INR/Eurostat.

Kostprijs van de schuld

Een overzicht van de kosten verbonden aan het schuldbeheer van de Vlaamse overheid, blijkt uit de ordonnancerings op het programma van de schuld.

Basisallocatie	Omschrijving	OK krediet	Ordonnancerings	Rest	%
CB0-CG000-12	Allerhande kosten i.v.m. thesaurie en schuldbeheer	1.544.000	1.409.989	134.011	91%
CB0-CG002-21	Rente op overheidsschuld	195.689.000	181.530.401	14.158.599	92%
CB0-CG004-21	Intrestlasten in toepassing van art 54 van de Bijzondere Wet van 16/1/89	15.000.000	3.046.683	11.953.317	20%

⁵⁴ De instellingen opgenomen op de lijst *De eenheden van de publieke sector* van de Nationale Bank van België met code S 1312 (Deelstaatoverheid-Deel Vlaamse Gemeenschap).

Basisallocatie	Omschrijving	OK krediet	Ordonnanceringen	Rest	%
CB0-CG008-31	Intrestlasten van leningen door universiteiten en uz gent voor financiering onroerende goederen	405.000	404.049	951	100%
CB0-CG010-41	Aandeel intrestlasten uit waarborg betreffende art 6 bis van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen	191.000	190.687	313	100%
Totaal CB0-1CGG2A/WT (excl overflow)		212.829.000	186.581.809	26.247.191	87%
CB0-CG002-21	Rente op overheidsschuld-overflow	26.148.000	114.498.986	-88.350.986	437%
Totaal CB0-1CGG2A/WT (incl overflow)		238.977.000	301.080.795	-62.103.795	126%
CB0-CG000-91	Aflossing lange termijnschuld	1.453.616.000	1.452.615.302,60	1.000.697,40	100%

Bron: Eindrekening Vlaamse overheid 2012 vol 21a VEK, grootboek Orafin voor details op niveau basisallocatie, gegevens overflow via extracomptabele informatie IVA Centrale Accounting.

De rente op overheidsschuld toonde een overschrijding als gevolg van een onderschatting van de overflowkredieten. De onderstaande alinea's geven toelichtingen bij de schuld-basisallocaties:

- CBo-CG000-12 (allerhande uitgaven in verband met thesaurie-en schuldbeheer) bevat de belangrijkste aanrekeningen van betalingen aan de ratingbureau's (in totaal 421 duizend euro) en de uitgiftekosten voor de EMTN-lening van 750 duizend euro.
- CBo-CG002-21 (rente op overheidsschuld) bevat de intrestaanrekening van zowel de kortelaste als de lange-termijnleningen:

	Lange termijn (> 1 jaar)	Korte termijn (< 1 jaar)	Kaskrediet	CFO-aan- zuivering	Diversen*	Totaal
2010	153.096.657	869.173	2.472.266	190.595	602.847	157.231.539
2011	167.092.700	5.813.926	2.766.100	95.541	1.405.614	177.078.341
2012 ⁵⁵	167.963.355	3.909.714	1.066.990	12.161	⁵⁶ 8.578.181	181.530.401

* vismijn, GH, lokale besturen

De kostprijs van het kaskrediet wordt berekend op basis van het EONIA rentetarief waarop de huisbankier een contractueel afgesproken aantal basispunten verrekent. In 2012 daalde deze intrestvoet verder. Eind 2012 bedroeg hij nog slechts een vijfde van de intrestvoet begin 2012. Vanaf juli verscherpte de daling de interventie van de ECB, die het mogelijk maakte door de tussenkomst van de centrale bank de rente te verlagen op overheidsobligaties tot drie jaar.

- Op CBo-CG004-21 (intrestlasten bijzondere wet van 16 januari 1989) worden de intresten aangerekend die de Vlaamse overheid moet betalen aan de federale overheid op het verschil tussen de ontvangen voorschotten en de afrekening van de daadwerkelijk toegewezen belastingopbrengsten. Net als vorig jaar, diende zij veel minder intresten uit te betalen dan geraamd doordat de voorschotten nauwer aansloten bij de daadwerkelijk toegewezen belastingopbrengsten.
- Ten laste van CBo-CG008-31 (intrestlasten leningen universiteiten) komen intrestlasten op leningen die de universiteiten en het UZ Gent aangingen voor de financiering van onroerende investeringen. De belangrijkste aanrekening is de trimestriële betaling van een rentetoeelage aan het UZ Gent (in totaal 314.126 euro). Het saldo van deze lening bedroeg eind

⁵⁵ Tot 2011 zijn de gegevens op ordonnanceringsbasis, vanaf 2012 door de invoering van het rekendecreet zijn de aanrekeningen op basis van de gelopen intresten.

⁵⁶ De stijging tegenover 2011 is te verklaren doordat 2012 het eerste volledige jaar was dat de rentelasten van de overgenomen leningen van de Gemeentelijke Holding aangerekend werden.

2012 14.301.557,51 euro. Ieder jaar betaalt de universiteit op 1 juli 2.860.309,52 euro af. Op 1 juli 2017 zal de lening volledig afbetaald zijn.

- Op CBo-1CG014-41 worden intrestbetalingen aangerekend voor leningen voortvloeiend uit de waarborgregeling voor de schuldvorderingen in het kader van de wet van 23 december 1963 op de ziekenhuizen. Voor 2012 ging het om 190.686 euro.
- CBo-CG000-91 (aflossing (middel) lange termijnschuld, titel III) kende in 2012 twee aflossingen van EMTN leningen voor in totaal 1,45 miljard euro. Hoewel de bedrijfseconomische balans de lening voor het AMORAS-project als een lange-termijnlening catalogeerde, geschieden de aanrekeningen van de aflossingen verkeerdelijk niet op titel III, maar op begrotingsartikel MBo/1MG-E-2-C/WT. Ook de rentelasten voor deze lening werden op deze basisallocatie aangerekend⁵⁷.

Gewaarborgde schuld

De onderstaande tabel overziet de evolutie van de uitstaande schuld met een gemeenschap- of gewestwaarborg in ruime zin⁵⁸

(In miljoen euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
Waarborgen aan (lokale) overheden	1.443,76	1.338,76	1.239,90	1.176,56	1.111,21
Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening	87,32	75,99	105,28	143,44	150,65
IVA Kind en Gezin	2,81	1,89	0,92	0	0
EVA VMM De Lijn	265,20	230,95	194,22	169,87	145,50
Universiteiten (Sociale sector)	38,65	34,74	30,83	26,99	23,23
UZ Gent	38,41	53,96	71,41	69,25	65,68
KMDA Dierentuin Antwerpen	2,50	2,00	1,50	1,00	0,50
EVA Syntra Vlaanderen	5,49	4,55	3,63	2,73	2,10
Vlaamse Radio en Televisieomroep	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00
Stad Antwerpen	775,69	726,38	671,80	611,61	545,57
Stad Gent	27,66	0,00	0,00	0,00	0,00
Cross Border Lease	0,00	83,3	89,81	92,74	90,04
Gemeentelijke Holding	200,00	125,00	62,50	0,00	0,00
FRGE	0,00	0,00	0,00	58,93	87,95
Waarborgen gedekt door activa	5.289,59	6.165,80	7.196,50	8.008,63	8.658,78
Sociale Huisvesting	348,68	469,87	653,48	752,53	736,50
Domus Flandria	156,2	140,17	122,75	103,80	85,53
EVA VI Maatschappij Sociaal Wonen	1.658,25	1.941,49	2.265,08	2.687,72	3.125,55
Vlaams Woningfonds	1.899,73	1.930,28	2.187,63	2.280,37	2.446,66
IVA AGION (infrastructuur in het onderwijs)	178,04	192,18	199,79	224,00	248,67
IVA VIPA (infrastructuur welzijnsinstellingen)	715,43	1.162,63	1.386,39	1.551,66	1.711,46
Liefkenschoecktunnel nv	140,10	136,00	140,99	134,61	0,00
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel nv	193,17	193,17	193,17	193,17	192,50
Project Brabo	0,00	0,00	47,21	80,78	111,91
Economische waarborgen	588,92	807,69	1.149,86	1.150,71	957,52
Waarborgbeheer nv	252,10	399,31	511,99	583,27	582,02
Gigant nv	0,00	125,00	342,63	298,97	130,90
Economische expansie	4,77	0,10	0,04	0,00	0,00
Scheepskredieten	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00
FIVA (Visserij en Aquicultuurfonds)	2,83	1,76	1,32	1,05	0,79
VLIF (Vlaams Landbouwinvesteringsfonds)	169,80	125,32	110,52	89,95	72,37
VIB (Vlaams Instituut Biotechnologie)	6,60	6,29	5,95	5,61	5,24

⁵⁷ Zie ook antwoord van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het Rekenhof bij de begrotingscontrole 2013.

⁵⁸ Zij omvatten behalve de waarborgen aan instellingen zelf 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 aan naamloze vennootschappen.

	2008	2009	2010	2011	2012
IMEC	30,12	26,93	56,88	51,19	45,51
Arkimedesfonds	120,53	120,53	120,53	120,53	120,53
NGO's	1,55	1,55	0,00	0,00	0,00
DAB Waarborgfonds Microfinanciering	0,47	0,90	0,00	0,14	0,12
Rest	1,00	0,73	0,52	0,36	0,23
VZW de gezinsbond	1,00	0,73	0,52	0,36	0,23
Totaal	7.323,27	8.312,98	9.578,79	10.336,26	10.727,74
Stijging tov vorig jaar		+13,5%	+15,2%	+7,9%	+3,8%

De gewaarborgde schuld nam in 2012 toe van 10,3 miljard euro tot 10,7 miljard euro. De stijging was weliswaar minder groot dan in de vorige drie jaren. De cijfers voor de periode 2008-2011 sluiten niet aan met de gegevens uit het kas-, schuld- en waarborg rapport van 2011 voor de waarborgen gedekt door activa. Het totaal verschil bedraagt meer dan 500 miljoen euro per jaar. De waarborgen voor de sociale huisvesting zijn naar beneden aangepast, aangezien zich een overschatting van de waarborgen voordeed. De waarborgen voor het VIPA zijn naar boven aangepast, door het aanpassing van het boekingsmoment ervan. Voor huisvesting en welzijn zijn meer waarborgen verstrekt dan in 2011. De stijging in deze domeinen is al een aantal jaar aan de gang.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontvangen bijdragen voor de toekenning van de gewestwaarborg. De entiteiten ontvangen ook bijdragen die ze op hun eigen begroting aanrekenen. Zo boekte de nv Gigarant in 2012 4.275.116 euro waarborgpremies als opbrengst.

Begrotingsjaar	Begrotingsartikel	Raming	Ontvangsten
2008	9CB0C3802	4.800.000	5.385.413,25
2009	9CB0C3802	9.298.000	12.219.386,90
2010	CB0-CC005-38	5.500.000	9.432.265,37
2011	CB0-CC005-38	5.500.000	14.646.265,75
2012	CB0-CC005-38	8.100.000	⁵⁹ 7.726.672,26

De aangerekende ontvangsten halveerden bijna ten opzichte van 2011.

De onderstaande tabel toont de waarborguitwinningen⁶⁰ en -terugwinningen⁶¹ sinds 2008.

(In duizend euro)

Instelling	2008		2009		2010		2011		2012	
	Uit	Terug	Uit	Terug	Uit	Terug	Uit	Terug	Uit	Terug
Soc Huisvesting	0,079	0,162	0,049	0,090	0,070	0	0	0	0	0
Agion	0	0	0,012	0,012	0,019	0,019	0,006	0,006	0	0
FIVA	0	0	0,002	0	0	0	0	0	0	0
VLIF	2,3	0,012	2,4	0	1,3	0,026	1,1	1,1	1,2	0,1
Waarborgbeheer	6,9	4,2	7,5	3,9	28,1	6,1	20,2	10,4	23,9	7,8
Microfinanciering	0	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0
Gemeent. Holding	0	0	0	0	0	0	225	0	0	0
TOTAAL	9,3	4,3	10,0	4,0	29,5	6,1	246,4	11,6	25,1	7,9

Structureel situeerden de meeste uitwinningen zich in de nv Waarborgbeheer. Na een daling van het uitwinningspercentage in 2011 deed zich in 2012 weer een stijging voor. De onderstaande tabel toont het uitwinningspercentage in combinatie met de terugwinningen en de ontvangen waarborgpremies.

⁵⁹ Voor 2012 ging het om de geboekte vorderingen. Tot 2011 ging het om de effectief geïnde ontvangsten.

⁶⁰ Als een beroep wordt gedaan op de waarborg.

⁶¹ Als de uitgewonnen bedragen kunnen worden verhaald op de gewaarborgde.

Jaar	Gewaarborgd bedrag	Uitwinnings	Terugwinnings	Waarborgpremies	Saldo	Uitwinningspercentage
2009	399,31	7,6	3,9	4,9	1,2	1,9%
2010	511,99	28,1	6,1	5,0	-17,0	5,49%
2011	583,27	21,7	10,4	5,1	-6,2	3,72%
2012	582,06	23,9	7,8	3,9	-12,2	4,11%

Na een daling van het uitwinningspercentage in 2011, steeg het in 2012 weer licht. Het te financieren saldo door verliesfinanciering verdubbelde in 2012 bijna. Sinds 2010 volstonden de ontvangen waarborgpremies en de terugwinnings niet meer om de uitwinnings te financieren voor de nv Waarborgbeheer. Het negatieve saldo wordt daarom aangezuiverd langs begrotingsartikel ECo-IECA2Z-IS, programma EC218. Daarop werden in 2010 en 2011 respectievelijk 8,3 miljoen euro en 21,5 miljoen euro begroot en aangerekend. In 2012 werd 23,9 miljoen euro begroot, maar niet gefactureerd. Voor dat bedrag werd wel een inkooporder aangemaakt, zodat het later kan worden gefactureerd⁶². Voor 2013 is 23,9 miljoen euro begroot.

In 2012 vond één belegging plaats, voor 20 miljoen euro en met een duurtijd van 1 maand. De opbrengst bedroeg 5 duizend euro (0,32%).

De decreetgever heeft de Vlaamse Regering opgedragen een interne audit inzake kas- en schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap te organiseren en te reglementeren⁶³. Met ingang op 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. Het rapport over het begrotingsjaar 2012 werd eind april 2013 opgeleverd.⁶⁴

5.6 Interventies van de Vlaamse overheid met betrekking tot de financiële crisis

5.6.1 Inleiding

In de herfst van 2008 werd de internationale bankwereld getroffen door de wereldwijde financiële crisis, die tot een ingrijpen van verschillende overheden noopte. Ook de Vlaamse overheid heeft een aantal interventies gedaan om tegemoet te komen aan de dringende liquiditeitsbehoeften van een aantal Belgische banken. Het Rekenhof heeft deze interventies en hun invloed op de kasstromen, interestlasten en ESR-vorderingensaldo uiteengezet in zijn vorige rekeningenboeken⁶⁵. Het concludeerde dat de maatregelen tot dan een negatieve impact hadden op de begroting en dat onzekerheid bestond over de uitbetaling van vergoedingen en dividenden, over de recuperatie van de kapitaalinjecties en kredietverleningen en over de voorwaarden waartegen de Vlaamse overheid de middellangetermijnleningen zou moeten herfinancieren. In dit rekeningenboek rapporteert het Rekenhof over de verder evolutie van de verschillende steunmaatregelen.

5.6.2 Toegekende steun aan de financiële instellingen

Op 30 september 2008 participeerde de Vlaamse overheid in de reddingsactie voor Dexia. Zij verwierf 50.505.051 Dexia-aandelen langs het Vlaams Toekomstfonds voor 9,9 euro per aandeel. Dat bracht de participatie op een totaal van 500 miljoen euro. Op 11 juni 2010 kende

⁶² Eind juli 2013 was daarvan al 15 miljoen euro gefactureerd.

⁶³ Artikel 16 van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap.

⁶⁴ Antwoord van de minister van Financiën en Begroting in de commissie voor Algemeen beleid, Financiën en Begroting op 7 mei 2013.

⁶⁵ Stuk 36 (2010-2011) – Nr.1 van 5 januari 2011 en Stuk 36 (2011-2012) – Nr.1 van 6 november 2012.

Dexia als dividend voor 2009 2.405.002 aandelen toe aan het Vlaams Toekomstfonds. Op 14 juni 2011 werden 2.939.447 aandelen toegekend als dividend voor 2010. In dat dividend had de begroting van het Vlaams Toekomstfonds niet voorzien. In 2012 werd geen dividend uitbetaald en in de begroting 2013 is evenmin in een dividend voorzien. De waarde van de participatie is, inclusief de toegekende dividendaandelen, op grond van de huidige beurskoers⁶⁶ verder gedaald tot 1 à 1,5 miljoen euro.

Eind 2008 namen de Vlaamse, Waalse en federale overheden een participatie van 25% plus één aandelen in de nv Ethias Finance, de holdingmaatschappij die alle aandelen in de nv Ethias bezit. Daarvoor storte de Vlaamse overheid op 31 december 2008 langs haar algemene uitgavenbegroting 500 miljoen euro aan Ethias. Ethias betaalde nog geen dividend uit tot eind 2012. De begroting 2013 voorziet evenmin in een dividend. De meerjarenraming 2013-2018 voorziet ook niet in de terugbetaling van de overheidssteun door Ethias. Een voorwaarde voor de steun was dat Ethias haar risicobelang in Dexia met 90% moest verminderen tegen 20 mei 2012. Daar de verkoop van een dergelijk aandelenpakket de koerswaarden van Dexia nog sterker zou onder druk zetten, ging de Europese Commissie akkoord met een aandelenoverdracht aan Ethias Finance. Die vond op 30 juni 2011 plaats. De waarde van het Dexia-aandeel bedroeg toen 2,81 euro, wat de totale overdracht op bijna 248,5 miljoen euro bracht. Voor de betaling gaf Ethias Finance een obligatielening uit van 280 miljoen euro op 7 jaar tegen 7,5%. Daarop tekenden private investeerders (100 miljoen euro), de federale overheid (100 miljoen euro), het Waals Gewest (40 miljoen euro) en de PMV (38 miljoen euro) in⁶⁷. Van dat laatste bedrag werd 10,95 miljoen euro herplaatst bij de LRM.

Op 22 januari 2009 injecteerde de Vlaamse Regering 2 miljard euro kapitaal in de KBC-groep. De federale overheid had al op 1 december 2008 3,5 miljard euro kapitaal ingebracht. Gelijktijdig verleende de Vlaamse overheid KBC ook het recht op een eventuele bijkomende 1,5 miljard euro. Het ging daarbij om een inbreng in het kernkapitaal van KBC, zodat er geen risico op koersdaling was, zoals bij een gewoon aandeel. De Vlaamse overheid heeft recht op een terugbetaling van het ingebrachte kapitaal tegen 150% van de intekenwaarde en een vast rendement van minimum 8,5% in alle jaren waarin de bank een dividend uitbetaalt. KBC beslist zelf wanneer het de terugbetaling van het kapitaal aanvat. Voor de jaren 2011, 2012 en 2013 werd telkens een bedrag gestort van 297.796.608,17 euro als vergoeding voor deze achtergestelde lening. Voor 2014 zal dat niet het geval zijn, gelet op het persbericht van KBC, dat stelde dat de bank niet van plan was om een dividend uit te betalen voor 2013. Dat betekent dat er ook geen coupon dient te worden betaald aan de Vlaamse overheid in 2014. In de middelenbegroting 2012 was voorzien dat KBC een bedrag van 1.749 miljoen euro zou terugbetalen. Deze terugbetaling vond echter niet plaats. In 2012 zag Vlaanderen opnieuw van terugbetaling af niettegenstaande de begroting 2012 daarin voorzag (1,749 miljard euro). De beslissing beoogde een zo groot mogelijke terugbetaling aan de federale overheid, met name de resterende 3 miljard euro. KBC kon zo de boete die zij met de federale overheid afsprak en die oplopend is in de tijd, beperken. Voor Vlaanderen blijft dat ook interessant, zelfs als er een jaar geen dividend uitbetaald wordt. Het dividend van KBC op het volledige bedrag is immers groter dan de geraamde kostprijs van wat Vlaanderen moet lenen om de minderontvangst te dekken. Als de terugbetaling verloopt volgens het schema in de meerjarenbegroting, zullen de ESR-ontvangsten dalen volgens het onderstaande schema. De intreestlasten zullen in veel mindere mate dalen, gelet op het verschil tussen de vergoeding van 8,5% die KBC betaalt en de gemiddelde financieringskosten van de schuld, die voor 2012 3,16% bedroeg⁶⁸. De onderstaande tabel overziet de geplande terugbetaling volgens de meerjarenraming 2013-2018⁶⁹.

⁶⁶ Koers schommelt sinds begin juni 2013 tussen 2 en 3 eurocent.

⁶⁷ Volgens het antwoord van minister Ingrid Lieten op de interpellaties 56 en 58 en op de vraag 885 met betrekking tot deze obligatielening in de vergadering van 26 januari 2012 van de commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie.

⁶⁸ Tabel 12 van het rapport 2012 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer.

⁶⁹ Deze raming wijkt licht af van de terugbetalingsintenties beschreven in het persbericht van KBC van 10 december 2012. Dat gewaagt van een terugbetaling van 1,17 miljard in 2013 en een jaarlijkse terugbetaling van 0,33 miljard euro. Door afrondingen blijft nog een saldo van 3 miljoen euro over. Het is niet duidelijk wanneer dit saldo zal meegenomen worden in terugbetaling.

Jaar	Hoofdsom	Aflossing	Boete	Geraamde vergoeding ⁷⁰
2013 ⁷¹	3.500.000.000	1.166.000.000	583.000.000	⁷² 297.500.000
2014	2.334.000.000	333.000.000	166.500.000	Geen dividend.
2015	2.001.000.000	333.000.000	166.500.000	198.390.000
2016	1.668.000.000	333.000.000	166.500.000	170.085.000
2017	1.335.000.000	333.000.000	166.500.000	141.780.000
2018	1.002.000.000	333.000.000	166.500.000	113.475.000
2019	669.000.000	333.000.000	166.500.000	85.170.000
2020	336.000.000	333.000.000	166.500.000	56.865.000

5.6.3 Verleende waarborgen

Nv Gigarant

In 2009 richtte de Vlaamse Regering de nv Gigarant op om waarborgen te verstrekken aan grote ondernemingen die door de financieel-economische crisis moeilijker aan krediet geraakten. Zij heeft op 22 april 2009 300 miljoen euro kapitaal aan deze vennootschap gestort. De waarborgregeling bereikte zijn oorspronkelijke einddatum op 31 december 2010. Omdat de Vlaamse Regering deze waarborgregeling efficiënt bevond, heeft zij ze bij decreet van 23 december 2010 verlengd voor onbepaalde duur. De waarborgregeling heette voortaan *ad-hoc waarborgregeling voor kmo's en grote ondernemingen in Vlaanderen*. Zij is gericht op de ondersteuning van groeifinanciering.

Op 23 mei 2013 richtte de minister-president van de Vlaamse Regering een nota ⁷³aan de Vlaamse Regering voor een Gigarant-bijsturing volgens het *bankenplan*. De voorgestelde wijzigingen betroffen drie financieringstypes uit het *bankenplan*:

- De waarborg in het kader van de ondernemingsfondsen: de banken stemmen in om op lange termijn (vijf tot vijftien jaar) 1 miljard euro financieringsfondsen op te starten en te beheren. Gigarant stelt zich borg voor wat nodig is om investeerders aan te trekken.
- De waarborging in het kader van investeringsfondsen voor semipublieke infrastructuurinvesteringen in de zorg, de huisvesting, het onderwijs of pps-projecten.
- De waarborging van kwaliteitsvolle kredietportefeuilles.

Volgens de nota zal het voorstel pas een weerslag hebben op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap als het eigen vermogen van de nv Gigarant ontoereikend wordt. Het Rekenhof beklemtoont dat de nv Gigarant tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoort. Als een bedrag wordt uitgewonnen, vermindert dus het ESR-vorderingensaldo.

In 2012 boekte de nv 4.250 duizend euro waarborgpremies als opbrengst, wat in de lijn ligt van de ontvangsten in 2011.

In tegenstelling tot de nv Waarborgbeheer, verstrekt Gigarant zelf de waarborgen en beperkt de activiteit van de vennootschap zich niet tot louter beheer. Om deze waarborgen te kunnen

⁷⁰ Op basis van de op dit moment gekende gegevens, dus ervan uitgaande dat er terug een dividend uitbetaald wordt vanaf 2014.

⁷¹ KBC betaalde op 3 juli 2013 een bedrag van 1,75 miljard euro terug.

⁷² Dit bedrag werd effectief gestort op 21 mei 2013.

⁷³ VR 2013 1705 DOC.0472/1.

verschaffen, moet de vennootschap zelf over kapitaal beschikken⁷⁴. De beschikbare middelen (inclusief geldbeleggingen) stegen van 309 miljoen euro eind 2010 tot 314 miljoen euro eind 2011. Eind 2012 bedroegen de beschikbare middelen nog altijd 314 miljoen euro.

De jaarrekening 2012 van de nv Gigarant toont vijftien openstaande waarborgen, voor in totaal 131 miljoen euro. Vergeleken met de 298 miljoen euro in 2011, betekent dat meer dan een halvering. In één dossier besliste de raad van bestuur van de nv de volledige uitstaande waarborg (2.625 duizend euro) te boeken als voorziening, omdat het betrokken bedrijf in december 2010 niet kon voldoen aan haar contractuele kapitaaldelging. Ondertussen voldeed het bedrijf daar wel aan. Niettemin handhaafde de nv Gigarant de volledige voorziening. In 2012 en 2013 waren er terugbetalingsproblemen bij Alfacam, dat in 2011 20,5 miljoen euro leende met een Gigarantwaarborg van 80%. Dat vormt een risico op waarborguitwinning. In totaal bedroegen de voorzieningen eind 2012 29,3 miljoen euro.

Cross border lease

Eind 2008 verleende de Vlaamse overheid ook een waarborg van 120 miljoen dollar aan een cross-border-lease-overeenkomst van de gemeenten Sint-Niklaas, Hamme en Dendermonde met een Amerikaanse investeerder. Zij ontving daarvoor in 2009 een premie van 1,37 miljoen euro. Door een wisselkoersfluctuatie met de dollar daalde het gewaarborgde bedrag licht van 92,7 miljoen euro eind 2011 tot 90 miljoen euro eind 2012. Op 14 juni 2013⁷⁵ stemde de Vlaamse Regering principieel in met de stopzetting van de overeenkomst en een gedeeltelijke ristornering⁷⁶ van de waarborgpremies voor in totaal 984 duizend euro onder bepaalde voorwaarden en met de prefinanciering van de netto-beëindigingskostprijs langs het Vlaams Fonds voor Lastenbelasting als die minder dan 7 miljoen euro bedraagt en op voorwaarde dat de drie lokale besturen het bedrag terugbetalen tegen 5 oktober 2013.

Gemeentelijke Holding

Eind 2011 kwam de Gemeentelijke Holding door de dalende koers van haar Dexia-aandelen in de problemen en ging zij in vereffening. Daardoor werd Vlaanderen geconfronteerd met de uitwinning van de gewestwaarborg die het aan de holding had verleend of de overname van 225 miljoen euro schulden en de niet terugbetaling van een commercial paper van de holding van 40 miljoen euro, waarop de Vlaamse overheid in mei 2011 had ingetekend. Uiteindelijk betaalde de Vlaamse Regering 2,4 miljoen euro gewaarborgde schulden uit de begroting 2011 en nam zij 222,6 miljoen euro schulden over.

5.6.4 Kasstromen als gevolg van de steunmaatregelen

Negatief

In 2008 en 2009 creëerden de steunmaatregelen in totaal 4,8 miljard euro negatieve kasstromen. Daarvoor kon de Vlaamse overheid nog 1 miljard euro uit de kasreserves putten⁷⁷. In 2010 diende zij 5 miljard euro te ontfangen, hoofdzakelijk om de participatie in KBC (3,5 miljard euro) en de oprichting van de nv Gigarant (300 miljoen euro) te financieren. Zij diende vanaf

⁷⁴ Deze noodzaak vloeit voort uit de wetgeving van de FSMA, die stelt dat minimaal een vijfde van het risico moet gedekt zijn door kapitaal, opdat de financiële instellingen de leningen tegen een 0%-weging mogen inschrijven op hun balans. De FSMA (Financial Services and Markets Authority-Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten) staat sinds 1 april 2011 in voor het toezicht op de financiële markten en genoteerde ondernemingen, de erkenning van en het toezicht op bepaalde categorieën financiële instellingen, de naleving van gedragsregels door de financiële bemiddelaars en de commercialisatie van de beleggingsproducten voor het grote publiek en het zgn. sociaal toezicht op de aanvullende pensioenen. Zij verving de vroegere Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen.

⁷⁵ VR 2013 1406 DOC 0608/1.

⁷⁶ Dat is in tegenspraak met artikel 8, tweede lid van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer, waarin staat dat de verschuldigde waarborgpremies in geen geval terugbetaalbaar zijn.

⁷⁷ Daarmee financierde zij de participaties in Dexia en Ethias.

2010 intresten op deze leningen te betalen. Gelet op een gewogen gemiddelde kostprijs van 3,16%⁷⁸ van de 3,8 miljard euro leningen op (middel)lange termijn, betekent dat een jaarlijkse kostprijs van 120 miljoen euro. Naar aanleiding van de uitwinning van de gewestwaarborg betaalde de Vlaamse overheid al 2,4 miljoen euro terug van de overgenomen leningen in 2011 en 2012. De andere leningen worden terugbetaald naargelang hun vervaldag. In 2012 werd 8,4 miljoen euro rente betaald op de overgenomen leningen. In 2013 zal de stopzetting van de lease een terugbetaling van 984 duizend euro aan de gemeenten meebrengen.

Positief

In 2010 kende Dexia het Vlaams Toekomstfonds 2.405.002 aandelen toe en in 2011 2.939.447 aandelen als dividend. Gelet op de koersval van Dexia, is de waarde van deze aandelen sterk gedaald. Voor 2010 en 2011 betaalde KBC zijn aandeelhouders een dividend. Bijgevolg betaalde de bank de Vlaamse overheid een jaar later telkens de overeengekomen vergoeding van bijna 298 miljoen euro. Op 3 juli 2013 betaalde KBC een eerste schijf en 50% boete van de achtergestelde lening terug (1,75 miljard euro). De Gemeentelijke Holding en de drie gemeenten die bij de lease betrokken zijn, betaalden voor de verleende waarborg respectievelijk 7,4 miljoen euro en 1,3 miljoen euro.

5.6.5 Invloed op het ESR vorderingensaldo

De verschillende steunbetalingen hadden als ESR-8-operaties geen invloed op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid. De betaalde intresten voor met leningen verrichte steunmaatregelen, de gederfde creditintresten en de ontvangen vergoedingen beïnvloedden daarentegen wel het vorderingensaldo. Voor 2012 was er een positieve invloed op het ESR vorderingensaldo, vooral door de toekenning van een vergoeding op het kapitaal door KBC van 298 miljoen euro. De terugbetaling van het kapitaal door KBC zal zorgen voor een verminderde intrestlast, maar de lopende ontvangsten zullen dalen naargelang KBC meer kapitaal terugbetaalt. In de komende jaren zullen ook de intrestlasten op de overgenomen leningen van de Gemeentelijke Holding de begroting bezwaren.

5.7 Inning van verkeersbelastingen: migratie naar VLABEL en integratie in het Vlaams Fiscaal Platform

5.7.1 Inleiding

Het intern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) van het beleidsdomein Financiën en Begroting staat in voor de efficiënte, effectieve en klantgerichte inning en invordering van de Vlaamse belastingen, met inbegrip van de inkohiering en de bezwaarafhandeling. Op 1 januari 2011⁷⁹ heeft VLABEL de verkeersbelastingen⁸⁰ overgenomen van de FOD Financiën. Dat ging gepaard met belangrijke uitdagingen. Het personeelsbestand zou verdubbelen en de vlotte integratie van de belastinggegevens en -processen in het Vlaams Fiscaal Platform (VFP) was noodzakelijk om de continuïteit te garanderen van de ontvangsten uit de verkeersbelastingen, jaarlijks meer dan één miljard euro.

Het Rekenhof heeft onderzocht of VLABEL aan die uitdagingen op rechtmatige en doeltreffende wijze tegemoetkwam. Het onderzoek sluit aan bij een eerder onderzoek naar het VFP/inning van de leegstandsheffing bedrijfsruimten en bij de onderzoeken naar de onroerende

⁷⁸ Tabel 12 in het rapport 2012 Kas-,schuld-, en waarborgbeheer.

⁷⁹ De principiële beslissing tot overname op 1 januari 2010 werd door de Vlaamse Regering genomen op 10 juli 2008 en aan de federale overheid betekend op 17 december 2008. Op 16 oktober 2009 heeft de Vlaamse Regering beslist de overname pas te laten ingaan op 1 januari 2011. De federale overheid heeft dat uitstel aanvaard.

⁸⁰ De cluster van de verkeersbelastingen zoals bedoeld in artikel 5, §3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 tot financiering van de gemeenschappen en de gewesten (verder: bijzondere financieringswet) omvat de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling (BIV) en het eurovignet (EUV).

voorheffing⁸¹ van het Rekenhof, en herneemt zo nodig de daarin geformuleerde aanbevelingen. De aanbevelingen zijn belangrijk voor de geplande overname van de cluster van registratie- en successierechten op 1 januari 2015.

5.7.2 Inschaling van ex-federaal personeel

Het besluit van de Vlaamse Regering van 2 december 2011 regelde de overheveling van personeelsleden van de FOD Financiën naar VLABEL en paste het Vlaamse personeelsstatuut daarvoor aan. Door de verschillen tussen het federale en het Vlaamse statuut speelden vrij veel elementen een rol om de inschalingsprincipes te bepalen en diende bij de inschaling zelf voor elk concreet dossier met een aantal factoren rekening te worden gehouden.

De uitgangspunten waren dat de overgehevelde ambtenaren de niveau-, graad-, dienst- en geldelijke anciënniteit behielden die ze bij de federale overheid hadden opgebouwd en dat de globale⁸² bezoldiging bij de Vlaamse overheid niet minder mocht zijn dan bij de federale overheid. Ter voorbereiding van de overheveling heeft de afdeling Regelgeving van het departement Bestuurszaken 250 weddesimulaties gemaakt en zijn er 70 voorbeelddossiers op de infodagen ter beschikking gesteld. Volgens de HR-verantwoordelijke van VLABEL zijn er geen klachten over de inschaling geweest.

Het Rekenhof ging na of de inschaling van het ex-federaal personeel in het Vlaams personeelsstatuut correct is gebeurd⁸³. De controle gebeurde aan de hand van de door VLABEL voorgelegde gegevensbestanden van de 281 overgehevelde personeelsleden. Hun federale weddenschaal, geldelijke en schaalanciënniteit, alsook gevolgde en geslaagde gecertificeerde opleidingen werden vergeleken met hun inschaling bij de Vlaamse overheid. Met een steekproef at random van 51 personeelsleden ging het Rekenhof in de personeelsdossiers na of de gegevens in de databestanden daadwerkelijk overeenstemden met de gegevens die de federale overheid had verstrekt.

Het Rekenhof heeft geen fouten vastgesteld in de inschaling volgens de gegevensbestanden en evenmin bij de toetsing van de gegevensbestanden aan de personeelsdossiers. In een aantal personeelsdossiers ontbrak een attest van de FOD Financiën over de toestand op 1 oktober 2010 van de over te hevelen personeelsleden. De dossiers bevatten echter altijd een weddefiche of een ander stuk waaruit de gegevens konden worden afgeleid.

5.7.3 Personeelsplan van VLABEL

Het Rekenhof ging na hoe de ingrijpende veranderingen in de personeelsbezetting van VLABEL werden vertaald in het personeelsplan en of dat personeelsplan na de insourcing van de verkeersbelastingen beantwoordt aan de criteria waaraan personeelsplannen moeten voldoen volgens het Vlaams personeelsstatuut, de managementcode⁸⁴ en het besluit van de Vlaamse Regering (BVR) van 24 april 2009 inzake de procedure van personeelsplannen. De bevindingen steunen op een toetsing aan de bovengenoemde regelgeving en aan de beheersovereenkomst van het personeelsplan dat VLABEL heeft voorgelegd als het meest actuele, alsook op interviews met de HR-verantwoordelijke van VLABEL.

⁸¹ Rekeningenboek over 2008 en rekeningenboek over 2010. Stukken 36-A /1 (2009-2010) en 36-1 (2010-2011).

⁸² Bij de opmaak van de inschalingvoorstellen werd rekening gehouden met de eindejaarstoelage die bij de federale overheid voordeliger is, het gebruteerde voordeel van de maaltijdcheques (dat federaal niet bestaat) en vaste weddecomplementen, zoals de brevettoelage en de weddencomplementen die verbonden zijn aan een bepaalde graad of titel bij de FOD Financiën. Voor de premie voor competentieontwikkeling is een specifieke regeling getroffen.

⁸³ De gehanteerde normen zijn artikel VI 148 tot 150 van het Vlaamse personeelsstatuut. De concrete inschakeling in de loopbaanstructuur van de Vlaamse overheid wordt geregeld door bijlage 8 bij het Vlaamse personeelsstatuut en door bijlage 9 die in een specifieke salarisschaal vanaf 55 jaar voorziet voor personeelsleden die minstens 50 waren op de datum van overheveling.

⁸⁴ De managementcode is een instrument waarmee de Vlaamse Regering na BBB het nieuwe topmanagement aanstuurt op het vlak van personeel en organisatie. Ze werd goedgekeurd door het BVR van 4 juli 2003.

Overname van ex-federaal personeel

Aangezien de Vlaamse Regering besliste de inning van de verkeersbelastingen - die tot dan federaal gebeurde - in eigen beheer te doen, diende het Vlaams Gewest, met toepassing van artikel 68 ter⁸⁵ van de bijzondere financieringswet, een dotatie te krijgen. Die stemt overeen met de kostprijs voor de betrokken belasting voor zover het gewest het personeel van de betrokken administraties overneemt⁸⁶.

De Vlaamse Regering onderzocht de voor- en nadelen van insourcing met eigen personeel en maakte daarvoor een raming van de personeelsbehoeften. In haar beslissing van 15 januari 2011 koos ze uiteindelijk voor de overname van het federale personeel gekoppeld aan de dotatie van de federale overheid. Die keuze had o.m. tot gevolg dat VLABEL geen impact had op de aantallen, kwalificaties, profielen en motivatie van de over te nemen ambtenaren. De wet van 8 maart 2009 tot vaststelling van de totale kostprijs van de dienst van de gewestelijke belastingen bepaalde immers het aantal en het niveau van de over te dragen personeelsleden⁸⁷. In totaal ging het om 256,89 voltijdse eenheden (VTE), wat in de praktijk overeenkwam met 289 fysieke personeelsleden: 7 van niveau A, 54 van B, 80 van C en 148 van D. Het personeelsbestand van VLABEL zou daardoor verdubbelen. De eigen projectie van VLABEL ging uit van een geringere personeelsbehoefte dan het aantal personeelsleden dat is overgekomen, alsook van meer hogere en vooral veel minder lage profielen (zie 3.3). Uiteindelijk heeft VLABEL 281 personeelsleden overgenomen⁸⁸. Daarvan was ongeveer 90% afkomstig uit 3 administraties: 33% van douane en accijnzen, 28% van de directe belastingen-invordering en 29% van de directe belastingen-taxatie. Slechts 10% van het overgekomen personeel bleek kennis te hebben van en ervaring te hebben met verkeersbelastingen⁸⁹.

Personeelplan

VLABEL legde drie verschillende personeelplannen voor. De laatste twee zijn volgens het agentschap de meest actuele.

- Het personeelsplan 2011-2012, dat volgens het agentschap door de leidend ambtenaar werd goedgekeurd op 26 mei 2010, is opgemaakt in functies en in VTE, en somt de verschillen in VTE op met het personeelsplan 2008 dat dateert van vóór de insourcing van de verkeersbelastingen. Het plan bevat geen projectie naar de toekomst en gaat uit van 490 VTE.
- Daarnaast legde het agentschap een personeelsplan 2011-2012 voor dat is opgesteld volgens het door de Vlaamse Regering goedgekeurde minimaal sjabloon⁹⁰, bestaande uit een kwantitatief overzicht van de bestaande (2011) en toekomstige (2012) personeelsbezetting

⁸⁵ Artikel 68ter BFW: (...) Deze dotatie stemt overeen met de met toepassing van het tweede en derde lid bepaalde kostprijs voor de betrokken belasting en zal slechts worden doorgestort in de mate dat het gewest het personeel van de betrokken administraties heeft overgenomen.

⁸⁶ In de voorbereidende stukken bij de beslissing werd de recurrente werkelijke kost voor VLABEL vanaf 2011 geraamd op 16,5 miljoen euro: dat is 3,8 miljoen euro meer dan de federale dotatie van 12,7 miljoen euro.

⁸⁷ 6,00 budgettaire eenheden van niveau 1 [A], 48,45 van niveau 2+ [B], 70,93 van niveau 2 [C], 129,28 van niveau 3 [D] en 2,23 van niveau 4 [D].

⁸⁸ Van niveau D kwamen 8 personeelsleden minder over. Van de 281 waren er 196 statutairen (waarvan 2 stagedoend) en 85 contractuelen.

⁸⁹ Vraag om uitleg 1271 (2010-2011) van mevrouw Griet Smaers aan de minister van Financiën over de overname van de inning van de verkeersbelastingen.

Het al dan niet op het moment van overheveling uitoefenen van de functie was geen criterium volgens het KB van 20 mei 2009 dat de overheveling regelt, zodat er ook geen garantie was dat samen met het personeel de nodige kennis zou worden overgedragen.

⁹⁰ Dat minimale sjabloon dat de Vlaamse Regering als bijlage bij haar BVR van 24 april 2009 goedkeurde, bestaat uit een overzicht van de bestaande en de voor het volgende jaar voorziene personeelsbezetting in VTE en in statutaire en contractuele betrekkingen, met aanduiding van de rang en de generieke functiebenaming, en een raming van het budgettaire effect. In zijn audit *Personeelsplanning bij de Vlaamse overheid* heeft het Rekenhof aanbevolen het minimale sjabloon uit te breiden opdat het ook de nodige inhoudelijke toelichtingen zou bevatten, zoals de belangrijkste processen en de samenhang tussen processen, personeelsplan en doelstellingen.

in statutairen en contractuelen per rang. Deze versie is kennelijk niet officieel goedgekeurd door de leidend ambtenaar. Doordat het niet is opgemaakt in functies, kunnen alleen de aantallen en niveaus worden vergeleken met het goedgekeurde plan. Het plan voorziet in een vermindering van het aantal VTE van 488 naar 478 tussen 2011 en 2012. Budgettair komt dat volgens het plan neer op een besparing van 317.994 euro, maar dat wordt niet verder toegelicht. De vermindering met 10 VTE betreft niveau D.

- Verder werd ook een plan voorgelegd met de toestand *as is* voor 2012 en de toestand *to be* voor 2015. Het voorziet niet in een vermindering van het personeelsbestand. Er worden 25 VTE van niveau D minder voorzien en 25 van niveau C meer. Binnen niveau D is sprake van 10 bijkomende plaatsen voor hoofdassistent, zodat er bevorderingen binnen dat niveau mogelijk zijn. Ook voor de andere niveaus zijn bevorderingsmogelijkheden opgenomen.

Een kwalitatieve⁹¹ en financiële⁹² analyse van de kloof tussen de bestaande personeelsbezetting en de werkelijke personeelsbehoeften ontbreekt, evenals een implementatieplan dat toelicht hoe de vereiste personeelsbezetting zal worden bereikt en wat het tijdsplan is.

De personeelsplannen steunen niet op een procesanalyse en voldoen daarmee niet aan de voorschriften van het Vlaamse personeelsstatuut en de managementcode. Doordat processen, vereist personeel en doelstellingen niet worden gekoppeld, is het niet mogelijk vast te stellen in welke mate ze de werkelijke personeelsbehoeften weergeven en niet louter uitgaan van een toekomstprojectie van het bestaande kader op basis van verwachte ontwikkelingen en loopbaanperspectieven. Er kon niet worden nagegaan of de ruim zestig bevorderingen in het plan voor 2015 overeenkwamen met een reële kwalitatieve personeelsbehoefte.

Personeelsbezetting

De geplande status quo in VTE waarin de plannen voorzien tussen 2012 en 2015 valt moeilijk te rijmen met:

- het overtal aan personeel dat kan worden verondersteld op basis van de personeelsbehoeftenraming die VLABEL maakte bij de overname van de verkeersbelastingen en de maatregelen die het agentschap zelf blijkens interne documenten van plan is te nemen om het personeelsbestand in te krimpen,
- het engagement van de Vlaamse Regering om bij de overname van de verkeersbelastingen het eventuele personeelsovertal terug te dringen,
- de besparingsdoelstellingen inzake aantal personeelsleden die de Vlaamse Regering aan de Vlaamse administratie oplegt.

Behoeftenraming door VLABEL

VLABEL voorzag voor de inning van de verkeersbelastingen in eigen beheer in 223 VTE, waarvan 23 niveau A, 70 niveau B, 119 niveau C en 11 niveau D⁹³. Vergeleken met het aantal VTE dat de wet van 8 maart 2009 vaststelde (256,89) voor de overname, zouden er dus 34 VTE in overtal zijn, met dien verstande dat het overtal zich zou situeren in de lagere profielen en zich een tekort zou voordoen bij de hogere, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

⁹¹ Gebrek of overschot aan kwalificaties en competenties.

⁹² Kostprijs van de bestaande en gewenste functies.

⁹³ Het door VLABEL opgestelde personeelsplan heeft alleen betrekking op de inning van de verkeersbelastingen en de BIV, niet op het EUV. Volgens de HR-verantwoordelijke van VLABEL is de impact qua personeelsbehoefte voor het EUV echter minimaal.

Personeel VLABEL voor verkeersbelastingen in cijfers/procenten

Niveau	Behoefteraming VLABEL		Effectief overgekomen	
A	23	10,31%	6	2,49%
B	70	31,40%	48,45	19,22%
C	119	53,36%	70,93	28,47%
D	11	4,93%	131,51	49,82%
Totaal	223	100,00%	256,89	100,00%

Bron: behoefteraming VLABEL en eigen bevindingen

Engagementen bij overname door Vlaamse Regering

Toen de Vlaamse Regering besliste de verkeersbelastingen vanaf 2011 zelf te innen, engageerde zij zich een eventueel overschot aan overgenomen federale personeelsleden te spreiden over de verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid, waar de betrokkenen de niet-vervanging van natuurlijke afvloeiingen zouden compenseren⁹⁴. Uit informatie ingewonnen bij VLABEL blijkt dat tot dusver niet te zijn gebeurd.

Besparingsdoelstellingen van de Vlaamse Regering

Een van de besparingsdoelstellingen die de Vlaamse Regering aan de Vlaamse administratie heeft opgelegd, is de vermindering van het personeelsbestand, weliswaar zonder naakte ontslagen. De besparing dient te worden gerealiseerd in de periode 2009-2014 en werd in 2012 verhoogd van 5% naar 6%. In elk beleidsdomein bepalen de leidend ambtenaren zelf op welke manier zij de besparingen onderling verdelen en realiseren. De verwachte natuurlijke uitstroom volstaat volgens VLABEL niet om de vooropgestelde besparing van 6% te realiseren tegen midden 2014. Pas tegen eind 2017 zouden er voldoende personeelsleden met pensioen zijn.

Hoewel de opgelegde besparing belangrijke repercussies heeft voor de personeelsplanning, is het personeelsplan niet aangepast.

VLABEL argumenteert dat een grondige planningsoefening weinig zin had omdat het toch geen vat had op het aantal en het niveau van de overgehevelde personeelsleden. Personeelsplanning is echter in eerste instantie een instrument dat ertoe bijdraagt de doelstellingen en kerntaken van de entiteit op een doelmatiger wijze te realiseren. Bij het in kaart brengen van de processen dient de organisatie te streven naar verbetering van de kwaliteit en efficiëntie van de processen. Dergelijke procesoptimalisatie kan op termijn leiden tot een besparing op het werkvolume en tot een doordachte vermindering van het aantal personeelsleden ter uitvoering van dat proces.

Het personeelsplan van VLABEL wordt niet jaarlijks geactualiseerd zoals voorgeschreven en is ook in realiteit niet actueel: het houdt geen rekening met de opgelegde besparingen van 6%. Het plan is evenmin gecommuniceerd naar het personeel en is niet raadpleegbaar via intranet. Het bevat geen voorbehouden betrekkingen voor personen met een zware arbeidshandicap⁹⁵.

Uit interne documenten valt af te leiden dat VLABEL zich wel bewust is van de personeelsproblematiek en aan een efficiëntietraject werkt. Het overtal aan personeel betreft vooral de lagere profielen, waarvoor moeilijk een alternatieve tewerkstelling kan worden gevonden. Van de laagste profielen bij het ex-federale personeel waren op het moment van de overheveling 71 (fysieke) personeelsleden contractueel aangeworven. In het personeelsplan 2012 zijn er nog

⁹⁴ Zie ook het antwoord van de minister op parlementaire vraag van de heer Lode Vereeck in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van 23 februari 2010.

⁹⁵ Dat is in strijd met het BVR van 14 december 2007 om 1% van de statutaire en contractuele betrekkingen van onbepaalde duur voor te behouden voor personen met een zware arbeidshandicap.

63 contractuele VTE van niveau D opgenomen, in het plan voor 2015 slechts 28. De afname wordt gecompenseerd door 25 bijkomende statutairen op niveau C en 10 op niveau D. Statutairen kan VLABEL laten herplaatsen via Werkwijzer, maar daaraan zijn kosten verbonden. Het agentschap overweegt een alternatief informeel kanaal te ontwikkelen waarbij andere agentschappen attent worden gemaakt op eventueel passende profielen binnen VLABEL voor hun vacatures en waarbij statutaire personeelsleden worden gestimuleerd vrijwillige mobiliteit in overweging te nemen en actief worden begeleid bij het zoeken naar een nieuwe job.

Reactie van VLABEL

Op 9 september 2013 beklemtoonde VLABEL buiten het kader van een personeelsplan wel degelijk aan procesoptimalisatie te doen. Het agentschap bevestigde dat het initieel zelf uitgang van minder personeel dan is overgekomen van de FOD Financiën. Het bleef echter van oordeel dat de opmaak van een personeelsplan bij de overname geen toegevoegde waarde had, aangezien de Vlaamse Regering koos voor de overname van het federale personeel in plaats van inning in eigen beheer, waarvoor het agentschap een personeelsplan had opge maakt. Er was dus geen overeenstemming tussen de gewenste profielen volgens dit plan en de effectief overgedragen competenties. Intussen zouden al 21 ex-federale personeelsleden het agentschap hebben verlaten, maar de spreiding van het overtal personeelsleden, vooral van lagere niveaus, is moeilijk. Eind 2012 zou VLABEL zijn gestart met een loopbaantraject dat vrijwillige mobiliteit in de Vlaamse overheid zou stimuleren en faciliteren. Er zou ook worden samengewerkt met Jobpunt Vlaanderen.

Het Rekenhof betwist niet dat VLABEL naar procesoptimalisatie en personeelsreductie streeft, maar dat streven is momenteel nog niet ingebed in de personeelsplanning. Het heeft er vooral bedenkingen bij dat het personeelsplan 2012-2015 heeft voorzien in een status quo in 2015, ondanks de besparingsdoelstellingen, de eigen behoefte-inschatting van VLABEL en het engagement van de Vlaamse Regering.

5.7.4 Evolutie van het VFP en integratie van de verkeersbelastingen

Naar aanleiding van deze audit heeft het Rekenhof de evolutie van het VFP onderzocht sinds zijn onderzoek naar de inning van de leegstandsheffing bedrijfsruimten⁹⁶, meer bepaald op het vlak van gunning, kostprijs, budgetopvolging en facturatie. Om de kostprijs van het VFP overzichtelijk weer te geven, wordt hierna voortgebouwd op het betrokken hoofdstuk in het rekeningenboek over 2008. De daar geformuleerde aanbevelingen golden als norm.

Invoering van het VFP

De invoering van het VFP werd begeleid door een stuurgroep⁹⁷. De eerste inkohiering op het VFP van het pilootproject leegstandheffing bedrijfsruimten vond eind mei 2008 plaats. Op 5 januari 2009 werd het VFP operationeel voor de onroerende voorheffing. Vanaf 1 januari 2010 zou VLABEL ook de verkeersbelastingen afhandelen langs het VFP, maar de deadline verschoof naar 1 januari 2011 om HRM- en ICT-redenen. Ook de planbatenheffing werd intussen op het VFP geïntroduceerd⁹⁸.

⁹⁶ Rekeningenboek over 2008. Stuk 36-A (2009-2010) – Nr. 1, p. 92 e.v.

⁹⁷ De stuurgroep telde vertegenwoordigers van VLABEL, het departement Financiën en Begroting, het Centrum voor Informatica van de provincies Antwerpen en Limburg (CIPAL) en de ICT-dienstverlener.

⁹⁸ Dat gebeurde vanaf eind 2011, voornamelijk wat betreft het inkohieringsproces. Vanaf 2012 vonden de eerste betalingen plaats en waren de processen rond bezwaarafhandeling en inning aan de beurt. Het beheer van de heffing is intussen nagenoeg volledig operationeel binnen het VFP.

Gunningen voor het VFP

Het VFP werd toegewezen in het kader van het outsourcingcontract van de Vlaamse overheid met haar ICT-dienstverlener. De administratie wees de verschillende deelprojecten om verschillende redenen toe als middelenverbintenissen. Het Rekenhof merkte in zijn artikel over de introductie op het VFP van de leegstandsheffing bedrijfsruimten op dat middelenverbintenissen – in tegenstelling tot resultaatsverbintenissen – geen vaste prijs impliceren voor een welomschreven resultaat, maar een aantal mensdagen voor een geselecteerd profiel, zonder waarborg op het eindresultaat. Het verwees daarom naar de goede praktijk van sommige departementen die het gedeelte analyse uitbesteden als middelenverbintenis, maar de eigenlijke systeembouw als resultaatsverbintenis.

De minister verklaarde dat het beleidsdomein Financiën en Begroting voldoende knowhow intern wil houden. Externen worden via body-shopping toegevoegd aan internen om zo mixed teams samen te stellen. De verantwoordelijkheid van de resultaatsverbintenis en van de opdrachten ligt bij de internen. Door die manier van werken zijn er betere resultaten en wordt de bijkomende fee (tot 33 % van de kosten) vermeden die externen bij hun offerte inrekenen om het risico bij ontwikkelingen toch mee af te wentelen op de opdrachtgever.

Het is correct dat resultaatsverbintenissen duurder zijn dan middelenverbintenissen. Het Rekenhof maakte in zijn vroegere verslag deze opmerking over de opdrachten met middelenverbintenis, omdat de omschrijving van de taak en het te bereiken resultaat niet duidelijk waren omschreven, wat dikwijls aanleiding gaf tot bijkomende vastleggingen om het gewenste resultaat te behalen. Dat werkte uiteraard prijsverhogend, terwijl er toch minder garanties waren voor een passend eindresultaat dan bij een resultaatsverbintenis.

De ICT-dienstverlener liet soms ook personen met andere profielen de taken uitvoeren, zodat een vergelijking van de offerte met de prestatiestaten soms onmogelijk was. De normale volgorde van offerte, vastlegging en uitvoering werd in bepaalde gevallen niet gerespecteerd. De vastleggingen vonden soms pas plaats na de start van de uitvoering van de betrokken overeenkomst. In een aantal gevallen werden offertes opgesplitst om controle van de Inspectie van Financiën te ontwijken.

Kostprijs van het VFP

Initiële raming van de investerings- en exploitatiekosten⁹⁹

De initiële raming van de investeringskosten (ontwikkeling en infrastructuur) voor het VFP bedroeg 17,5 miljoen euro. De raming had betrekking op onroerende voorheffing (OV), leegstandsheffing bedrijfsruimten (LSB), leegstandsheffingen woningen (LSW)¹⁰⁰ en verkeersbelastingen. Ook de introductie van de planbatenheffing werd in een latere fase opgenomen.

⁹⁹ Buiten de investerings- en exploitatiekosten was er ook een kostprijs verbonden aan het voortraject voor de introductie van het VFP, dat in 2003 en 2004 werd opgezet door de toenmalige ICT-dienstverlener. De kostprijs ervan bedroeg volgens de administratie 325.000 euro, waarvan een saldo van 55.000 euro werd overgedragen naar de nieuwe ICT-dienstverlener op 1 april 2004. De totale kosten voor het voortraject bedroegen 618.000 euro.

¹⁰⁰ Sindsdien wijzigde de regelgeving op de LSW en verschoven bevoegdheden naar de gemeenten, volgens de administratie echter met een minieme budgettaire impact.

Initiële raming VFP voor de periode 2006-2010 (in duizend euro)

	Bedrag
Eenmalige investeringskosten	
Investering voor ontwikkeling nieuw VFP en operationalisering voor OV, LSB, LSW en verkeersbelasting	15.000
Investering VFP (infrastructuur, OS, database licenties)	2.500
Exploitatiekosten VFP ¹⁰¹	
Jaarlijkse onderhoudskosten VFP ¹⁰²	600
Jaarlijkse kosten voor ICT ondersteunende diensten	2.500

Bron: Rekeningenboek over 2008

De raming van de jaarlijkse exploitatiekosten evolueerde van 0,2 miljoen euro in 2007 tot een recurrente uitgave van 3,1 miljoen euro in 2010. Die raming ging uit van de volledige uitvoering van het VFP, zonder invoering van bijkomende heffingen. Zoals boven gesteld, werd de introductie van de verkeersbelastingen met één jaar uitgesteld tot 1 januari 2011.

Investeringskosten per jaar

Het meerjarenplan van het VFP voorzag in 17,5 miljoen euro kredieten voor de ontwikkeling en infrastructuur, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Initiële raming investeringskosten voor de periode 2006-2010 (in duizend euro)

	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

Bron: Rekeningenboek over 2008

Per implementatie van een bijkomende heffing op het VFP zou daar 0,5 miljoen euro bijkomen.

De beschikbare kredieten voor het VFP stonden op verschillende basisallocaties van de diverse begrotingen vanaf de opstart van het project tot nu. Als op de meest geëigende basisallocaties onvoldoende krediet aanwezig was, werd teruggegrepen naar andere basisallocaties om kosten voor het VFP aan te rekenen. De transparantie, continuïteit en consistentie van de voorstellingswijze in de begroting wijzigde over de hele looptijd. Specifieke projectbasisallocaties ontbreken.

De onderstaande tabel overziet de beschikbare begrotingskredieten voor ontwikkeling en infrastructuur samen, volgens de begrotingsfiches en de toelichtingen bij de algemene uitgavenbegrotingen.

Begrotingskredieten investeringskosten voor de periode 2006-2011 (in duizend euro)

Begrotingsjaar	Initiële begroting	Aangepaste begroting	Kredieten na herverdeling
2006	3.000	3.000	3.000
2007	3.625	4.516	4.516
2008	¹⁰³ 3.991	3.995	5.360

¹⁰¹ Nota aan de Vlaamse Regering VR/2007/14.12/doc. 1466.

¹⁰² Onderhoudscontracten op hardware en ontwikkelingssoftware belopen gemiddeld 12% à 30% van de aankoopprijs, onderhoudscontracten op software 15% à 25% van de licentieprijs.

¹⁰³ Bedoeld worden de kredieten op basisallocaties CC 1205 E en CC 7401 E. In de praktijk werden nog diverse andere basisallocaties aangewend.

Begrotingsjaar	Initiële begroting	Aangepaste begroting	Kredieten na herverdeling
2009	7.267	9.222	9.222
2010	10.422	10.361	10.263
2011	5.231	5.231	5.081
Totaal	33.536	36.325	37.442

Bron: Rekeningenboek over 2008, aangevuld met begrotingen 2010 en 2011

Naarmate het project vorderde, liepen de verschillen met de ramingen in het meerjarenplan op. In 2011 vielen de kredieten terug omdat het project naar zijn einde liep.

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

Investeringskosten in de periode 2006-2011 (in duizend euro)

	2006	¹⁰⁴ 2007	¹⁰⁵ 2008	¹⁰⁶ 2009	¹⁰⁷ 2010	¹⁰⁸ 2011	Totaal
Ontwikkeling	¹⁰⁹ 2.827	3.959	3.361	2.490	2.072	4.242	18.952
Infrastructuur	¹¹⁰ 76	661	2.953	¹¹¹ 7.666	¹¹² 8.000	778	20.133
Totaal	2.903	4.620	6.314	10.156	10.072	5.020	39.085

De bovenstaande cijfers vergen enig voorbehoud:

- Oradin vermeldde niet altijd of een vastlegging paste in het project VFP bij gebrek aan een projectcodering voor de hele looptijd ervan¹¹³. Dat heeft als gevolg dat vastleggingen voor het VFP kunnen voorkomen op andere basisallocaties, die informatica-uitgaven bevatten. Hoewel sinds 2010 de uitgaven voor het VFP werden geconcentreerd op specifieke basisallocaties, is de band met het VFP niet altijd even duidelijk en kunnen de basisallocaties in een minderheid van de gevallen ook andere vastleggingen bevatten.
- De scheiding tussen ontwikkeling en infrastructuur was niet altijd duidelijk. Dat gaf al vóór de introductie van de verkeersbelastingen aanleiding tot opmerkingen van de Inspectie van Financiën¹¹⁴.
- De infrastructuurkosten werden volgens de administratie tijdens de looptijd van het project opgenomen in een groter geheel, wat de transparantie niet ten goede kwam.

¹⁰⁴ Zie nota aan de Vlaamse Regering VR 2008 13.06 doc.0591.

¹⁰⁵ Bron: departement Financiën en Begroting.

¹⁰⁶ Bron: departement Financiën en Begroting.

¹⁰⁷ Voor 2010 is het bedrag samengesteld uit de totalen aan vastleggingen op de basisallocaties CEO CC 211, CEO CC 216 en CEO CC 217.

¹⁰⁸ Voor 2011 is het bedrag samengesteld uit de totalen aan vastleggingen op de basisallocaties CEO CC 211 en CEO CC 216.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ 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 euro. Het risico bestaat dan ook dat niet alle vastleggingen op dit programma werden geïdentificeerd.

¹¹¹ Voornamelijk aangerekend op basisallocatie CC 7401 E. Alle vastleggingen op die basisallocatie worden volgens het budgetopvolgingsrapport van het departement Financiën en Begroting voor VLABEL voorgesteld met de codering voor het VFP.

¹¹² De infrastructuurkredieten voor het VFP zijn hier in een groter geheel opgenomen.

¹¹³ In de loop van het project werd een codering ingevoerd. Die werd evenwel afgevoerd bij de introductie van ORAFIN 2010. Nadien is geen projectcodering meer ingevoerd.

¹¹⁴ 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.

In zijn vorig onderzoek stelde het Rekenhof al vast dat de infrastructuurkosten het geraamde budget sterk overschreden doordat een aantal activiteiten veel complexer bleken dan voorzien en doordat in het projectplan een aantal zaken ontbraken. Ook de ontwikkelingskosten hebben de ramingen overschreden, zij het minder sterk dan de infrastructuurkosten. Wel heeft VLABEL sommige ontwikkelingskosten op vraag van de Inspectie van Financiën geactiveerd en dus aangerekend op investeringsbasisallocaties. De conclusie is dat de werkelijke kostprijs van de projectkosten voor het VFP de ramingen ruim heeft overschreden.

Exploitatiekosten per jaar

Voor de exploitatiekosten voorzag het meerjarenplan van het VFP in het volgende groeipad.

Initiële raming exploitatiekosten voor de periode 2007-2010 (in duizend euro)

Begrotingsjaar	Geraamd bedrag
2007	200
2008	1.750
2009	2.850
2010	3.100

Bron: Rekeningenboek over 2008

De onderstaande tabel overziet de beschikbare begrotingskredieten voor de exploitatiekosten van het VFP.

Begrotingskredieten exploitatiekosten voor de periode 2007-2012 (in duizend euro)

Begrotingsjaar	Initiële begroting	Aangepaste begroting
2007	204	205
2008	950	953
2009	2.700	2.700
2010	2.700	2.700
2011	2.700	2.700
2012	2.700	2.700

Bron: begrotingen

De begroting 2010 raamde bijkomend 0,3 miljoen euro exploitatiekosten¹¹⁵ voor LSW. De exploitatiekredieten hielden nog geen rekening met de introductie van de verkeersbelasting, die was uitgesteld tot 2011.

De begrotingsramingen 2009 en 2010 bevatten naast de exploitatiekredieten een aparte basisallocatie voor adaptief en correctief onderhoud, voor een bedrag van 1 miljoen euro. De onderscheiden basisallocaties waren bedoeld om de transparantie te vergroten.

In 2011 werd voor de exploitatie opnieuw in een bedrag voorzien van 2,7 miljoen euro op de geëigende basisallocatie voor exploitatie. De exploitatiekost valt dus op het eerste gezicht lager uit dan de geraamde 3,1 miljoen euro jaar. Enkele kredieten die in 2010 nog onder de exploitatie vielen, werden echter in 2011 ondergebracht op de basisallocatie voor adaptief en correctief onderhoud, die sterk steeg: van 1,0 miljoen euro in 2010 tot 3,952 miljoen euro in 2011. Die kredieten werden voor 3,930 miljoen euro benut. Voor 2012 namen de kredieten voor adaptief en correctief onderhoud opnieuw toe met 0,467 miljoen euro tot 4,419 miljoen euro, exclusief overdrachten, mede door een verschuiving van kredieten voor ontwikkeling naar kredieten voor adaptief en correctief onderhoud. De uiteindelijke benutting bedroeg 4,4 miljoen euro voor vastleggingskredieten en 4,7 miljoen euro voor de vereffeningskredieten.

¹¹⁵ Volgens de toelichting over het beleidsdomein Financiën en Begroting bij het ontwerp van algemene uitgavenbegroting 2010.

Budgetopvolging door het ministerie

De ICT-dienstverlener stelde de initiële budgettaire raming op. De stuurgroep zorgde voor de opvolging, ook de financiële.

VLABEL gebruikt de analytische component van Orafin nog niet. Zonder die component kan geen specifieke kostencalculatie voor projecten gebeuren. In de praktijk bleek het werken met projectcoderingen volgens VLABEL om technische redenen zeer moeilijk. Nochtans heeft het departement Financiën en Begroting al op die manier gewerkt. In principe is dus het boekhoudkundige kluwen van het VFP alleen extracomptabel opvolgbaar. Wat het gedeelte verkeersbelastingen betreft, werden zelfs geen extracomptabele gegevens verschaft omdat ze volgens de administratie niet beschikbaar zijn. Orafin geeft ook geen duidelijk beeld van de vastleggingen voor het VFP, aangezien de omschrijving van de vastlegging niet altijd vermeldt of die kadert in het VFP. Ook zijn budgetten specifiek voor verkeersbelastingen moeilijk uit te zuiveren, aangezien ontwikkelingen voor de ene heffing meestal ook worden uitgerold voor de andere heffingen.

Wekelijks wordt tijdens een ICT-overleg gerapporteerd over het projectbudget aan de leidend ambtenaar. Er ontbreken echter notulen van de vergaderingen en een geconsolideerd document waarin budgetten worden uitgezet tegen vastgelegde en gefactureerde bedragen¹¹⁶.

Wat kredietopvolging betreft, zijn er bij de invoering van de verkeersbelastingen kostencalculaties gemaakt die hun vertaling vinden in de begroting (personeel, werking, ontwikkeling), echter zonder dat één specifieke projectbasisallocatie werd gecreëerd. De terugvertaling van begrotingsuitvoering naar raming is moeilijk door de vermenging van projectbudgetten op de reguliere basisallocaties. Er is overigens een vernieuwing van het VFP ophanden, waarvoor een meerjarenraming werd gemaakt en een ontwerp van budgettair implementatieplan werd opgesteld. De kosten van die vernieuwing worden daarin geraamd op 6,57 miljoen euro tussen 2012 en 2016.

Een onderzoek van IAVA naar de bewaking van het gemeenschappelijk ICT-contract bij VLABEL resulteerde in aanbevelingen met een actieplan en een uitvoeringstiming. In dat onderzoek werd onder meer aanbevolen het huidige rapporteringssysteem van budgetopvolging verder uit te werken. De officiële streefdatum van eind maart 2013 werd niet gehaald. De datum is volgens de administratie aangepast aan de planning van IAVA en verschoven naar 30 september 2013.

Facturatie

Hoewel VLABEL al acties heeft ondernomen om het facturatieproces van het VFP te verbeteren, heeft het Rekenhof opnieuw enkele onvolkomenheden opgemerkt¹¹⁷.

- Net zoals het Rekenhof vaststelde in zijn vorige onderzoek, kreeg de ICT-dienstverlener ook nu de mogelijkheid kosten voor de opmaak van een offerte in rekening te brengen en weken de loonprijzen in de prestatiestaten en facturen dikwijls af van de offerteprijzen¹¹⁸.
- Er bleven over de periode 2010-2012 problemen van laattijdige factuurbetaling bestaan, hoewel het aantal daalde. De te betalen facturen worden niet nauwkeurig bijgehouden. Er duiken jaar na jaar kopieën van facturen op van uitgaven van vorige jaren. In 2012 werd zelfs nog een kopie van een factuur vereffend uit 2008, waarvan het inkooporder zoek is.

¹¹⁶ Bron: Synthese- en detailrapport van de Audit van de bewaking van het gemeenschappelijk ICT-contract bij de Vlaamse Belastingdienst – Beleidsdomein Financiën en Begroting (IAVA).

¹¹⁷ Het steunde hiervoor op eigen onderzoeken en op een auditverslag van IAVA.

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

Het probleem van kopieën van verloren facturen blijft voor de sectie hardware bestaan. Voor de software is een andere factuurflow met succes gerealiseerd.

- Er werd ook een dubbele betaling vastgesteld.

Integratie van de verkeersbelastingen

Kostprijs

De federale dotatie ter compensatie van de overname van personeelsleden bedroeg in 2011 en 2012 respectievelijk 13,9 miljoen euro en 14,7 miljoen euro. Er werden in totaal 281 federale personeelsleden overgeheveld. Het ging niet noodzakelijk om mensen die betrokken waren bij de inning van de verkeersbelasting. Na hun overheveling werden de betrokken personeelsleden in bepaalde gevallen ook belast met de inning van andere belastingen. Dat vermindert de transparantie en bemoeilijkt een antwoord op de vraag of voor de inning van de verkeersbelastingen moet worden toegelegd op de federale dotatie.

In een antwoord op een parlementaire vraag¹¹⁹ kwam de administratie uit op een totaal aan personeelsgerelateerde kosten voor verkeersbelastingen van 11,0 miljoen euro voor 2011 en 12,2 miljoen euro voor 2012. Volgens die berekening zou de federale dotatie dus volstaan om de personeelsgerelateerde kosten te dekken.

De federale dotatie is uiteraard niet dekkend voor de globale inningskosten van de verkeersbelastingen, die door de administratie worden geraamd op meer dan 23,2 miljoen euro in 2011 en 23,1 miljoen euro in 2012¹²⁰. Het verschil tussen federale dotatie en globale inningskost komt zo op 9,3 miljoen euro in 2011 en 8,3 miljoen euro in 2012. In 2010 werd de meerkost voor de inning van de verkeersbelastingen door het Vlaams Gewest nog geraamd op respectievelijk 4,9 miljoen euro voor 2011 en 5,0 miljoen euro in 2012.

Opvolging

Om de verkeersbelastingen te integreren in het VFP, werd een projectplan opgesteld. De integratie werd begeleid door een projectgroep Verkeersbelasting en een stuurgroep. Diverse werkgroepen hielden zich bezig met specifieke deelaspecten van de integratie. Er werd ook een centraal projectdossier bijgehouden op geïnformatiseerde wijze.

Na afloop van het project is geen formele zelfevaluatie gebeurd. Wel is er een *high level* bespreking gehouden in het directiecomité. Een stafverantwoordelijke maakte een methodiek op, maar die heeft de betrokken projectleider wegens tijdsgebrek niet gebruikt. De ervaring met de integratie verkeersbelastingen is nochtans nuttig voor de integratie van registratie- en successierechten, die nog moeilijker kan verlopen door de aard van de materie.

5.7.5 Inkohiering, inning en invordering van de verkeersbelastingen door VLABEL

Inleiding

Essentieel bij de overname van de verkeersbelastingen was de continuïteit van de ontvangsten, die de noodzakelijke begrotingsmiddelen moeten genereren om de uitgaven te bekostigen. Dat vereiste een tijdige, volledige inkohiering en daadwerkelijke inning. Het Rekenhof heeft onderzocht hoe effectief dat is gebeurd. Aansluitend daarbij heeft het ook onderzocht hoe de verdere invordering verloopt als de belastingplichtige niet spontaan betaalt. De bezwaarafhandeling en de controlebevoegdheden zijn niet onderzocht.

¹¹⁹ Parlementaire vraag nr. 618 van 29 maart 2013 van de heer Lode Vereeck.

¹²⁰ Het Rekenhof heeft de parameters waarop die vrij gedetailleerde raming steunt, niet kunnen controleren.

Het onderzoek had betrekking op de jaren 2011 en 2012. De onderzochte verkeersbelastingen zijn:

- de verkeersbelastingen geautomatiseerde voertuigen (VB/GV), de verkeersbelastingen niet geautomatiseerde voertuigen (VB/NGV) en de aanvullende verkeersbelasting (bij LPG-installatie), met aandacht voor de opcentiemen voor gemeenten en provincies,
- de belasting op de inverkeerstelling bij aankoop (BIV),
- het eurovignet (EUV).

De klemtoon lag op effectiviteit (wat moest gebeuren, is gebeurd) en niet op efficiëntie en zuinigheid (het kan sneller en goedkoper) of rechtmatigheid (de aanslagen zijn correct vastgesteld en berekend). De indicatoren van de beheersovereenkomst 2011-2015 tussen de minister van Financiën en Begroting en VLABEL golden als feitelijke normen. Tot en met 2012 waren dat voor de verkeersbelastingen vooral monitoringsindicatoren (zie 5.3.1). Daarnaast heeft het Rekenhof het bedrag van de vroegere federale inningen en het ritme van die inningen vergeleken met de inningen na de overdracht. Het heeft ook de beschikbare rapporteringen onderzocht en geëvalueerd aan de hand van de voorschriften in de beheersovereenkomst.

Rapporteringen

De vorige beheersovereenkomst werd niet formeel geëvalueerd, hoewel dat is voorgeschreven¹²¹. Bij het opstellen van de nieuwe beheersovereenkomst werd wel rekening gehouden met leereffecten en aanbevelingen die volgden uit de toepassing van de vorige.

De beheersovereenkomst 2011-2015 bevat de volgende rapporteringsverplichtingen over de uitvoering ervan:

- kwartaalrapporteringen over de indicatoren, met commentaar op de belangrijkste trends voor de verkeersbelastingen in 2011 en 2012,
- jaarrapport voor te leggen aan de minister, met evaluatie en goedkeuring door de minister.

VLABEL moet jaarlijks vóór 31 maart rapporteren over de indicatoren van het vorige jaar aan de minister en in mei samen met hem evalueren, wat zijn weerslag zou moeten hebben op de jaarverslagen. De rapportering over de indicatoren en het jaarverslag liepen vertraging op. Om bepaalde gegevens te valideren, zijn nog steeds manuele tussenkomsten en correcties nodig op data uit het VFP, in het bijzonder met betrekking tot bezwaren. Dat verklaart volgens de administratie de late publicatiedatum van het jaarverslag 2011, dat begin juli 2013 nog niet beschikbaar was en zal worden gecombineerd met het jaarverslag 2012. VLABEL voldoet dus niet aan de formele verplichtingen uit de beheersovereenkomst. De voortgangsrapporten werden wel aan het directiecomité en het kabinet overgelegd. De gegevens over de indicatoren werden zonder commentaar op de belangrijkste trends en met vertraging, officieus aan het Rekenhof bezorgd. In zijn tekst gebruikt het Rekenhof officieuze cijfers, die afwijkingen kunnen vertonen met de definitieve cijfers, echter zonder invloed op de conclusies of aanbevelingen. Uiteindelijk vond de publicatie van het jaarverslag op de website plaats op 10 oktober 2013.

¹²¹ Een evaluatieverslag over de vorige beheersovereenkomst zou zijn voorgelegd aan of goedgekeurd door de minister, maar kon niet aan het Rekenhof worden voorgelegd.

Inkohiering en inning

Indicatoren

De beheersovereenkomst 2011-2015 bevat indicatoren voor de diverse verkeersbelastingen. Met uitzondering van de inkohieringsindicatoren¹²² gaat het altijd om monitoringsindicatoren, aangezien de inning van de verkeersbelasting door VLABEL in een opstartfase zat. In 2013 zouden enkele daarvan in bindende indicatoren worden omgezet, maar die zijn nog niet vastgesteld omdat de cijfers van de indicatoren 2011 en 2012 nog moeten worden goedgekeurd (stand begin juni 2013). Volgens VLABEL zijn er problemen om de meetwaarden voor de bezwaarindicatoren te bepalen.

Het Rekenhof gebruikte bij gebrek aan officiële gegevens de meegedeelde indicatorenmetingen. Het heeft ook de onderliggende gegevens van de indicatoren opgevraagd¹²³. Hierna worden de resultaten van de meegedeelde indicatorenmetingen besproken en geëvalueerd¹²⁴.

Inkohiering (OD 0101-01)

De inkohiering (de vaststelling van de schuldvordering) en de uitvoerbaarverklaring (de vestiging van de uitvoerbare titel) heeft telkens betrekking op de som van de jaarlijkse verkeersbelasting, de gemeentelijke en de provinciale opcentiemen en in voorkomend geval de aanvullende verkeersbelasting en de eenmalige BIV. De FOD Financiën heeft de op 31 december 2010 nog in te vorderen schulden van vroegere aanslagjaren en verzoeken tot betaling waarvoor de betalingstermijn was verstreken, mee overgedragen¹²⁵. VLABEL heeft ook die oude schuldvorderingen in de loop van 2011 ingevoerd in het VFP (en Orafin) als kohier (vastgesteld recht). Tussen de FOD Financiën en VLABEL werd geen formeel PV van overname van die schuldvorderingen (of van de vastgestelde rechten) opgemaakt. Die niet-transparante overdracht had tot gevolg dat in een beperkt aantal gevallen VLABEL begin 2011 nog inkohieringen heeft verricht en aanslagbiljetten heeft verzonden voor geschrapte voertuigen of voor belastingen die de belastingplichtige inmiddels al aan de FOD Financiën had betaald¹²⁶.

De indicator meet per maand en op 31 december hoeveel procent van de uit de referentiedatabase aangeboden belastbare feiten al is ingekohierd. Het gaat om aantallen, niet om bedragen. De norm bedraagt 100% op het einde van het kalenderjaar. Uiteraard is er op elk gemeten moment een percentage van belastbare feiten dat al is aangeboden, maar nog niet ingekohierd. Uit de maandelijkse metingen blijkt dat de inkohieringen vlot en bijna altijd binnen de maand gebeuren. Het betreft per jaar voor de jaarlijkse VB/GV bijna 5 miljoen inkohieringen en voor de VB/NGV bijna 200.000 belastbare feiten.

De belastbare grondslag en de berekening van de BIV werd met ingang van 1 maart 2012 gewijzigd¹²⁷. Het VFP moest daarvoor worden aangepast. De wijziging leidde, mede door de uit-

¹²² Verhouding tussen wat is ingekohierd en wat had kunnen worden ingekohierd.

¹²³ Het VFP maakt het mogelijk op elk moment de meest essentiële rapporten te trekken. Ook zijn opzoeken mogelijk voor specifieke vragen. Retroactieve rapporten over een historische datum lukken echter niet. Correcties in het VFP werken niet terug, terwijl specifieke (manuele) correcties bij de rapportering over de indicatoren en in de boekhouding wel terugwerken. Dat bemoeilijkt de overgang tussen het VFP en de indicatoren.

¹²⁴ Doordat zowel de integratie van de verkeersbelastingen in het VFP als de inwerkingtreding van de nieuwe beheersovereenkomst in 2011 plaatsvonden, sloten de gegevens aanvankelijk niet altijd op een consistente manier op elkaar aan, wat het onderzoek en de interpretatie van de gegevens bemoeilijkte.

¹²⁵ De FOD Financiën verzond, op basis van de belastbare feiten afkomstig uit de referentiedatabase van het Directoraat-generaal Mobiliteit en Verkeersveiligheid (DIV, FOD Verkeerswezen), in eerste instantie verzoeken tot betaling en ging pas over tot inkohiering als een uitvoerbare titel nodig was.

¹²⁶ Jaarverslag werkjaar 2011 over het klachtenmanagement van de Klachtendienst Financiën, p. 13-16.

¹²⁷ Decreet van 17 februari 2012 houdende de wijziging van diverse bepalingen van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen betreffende de belasting op de inkeerstelling op grond van milieukennissen.

gestelde invoering¹²⁸, volgens de inkohieringsindicator niet tot vertraging bij de inkohiering¹²⁹. Wel viel het aantal inkohieringen in de BIV terug van 708.000 in 2011 tot 666.000 in 2012.

Het EUV wordt niet ingekohierd omdat het een vignet betreft, dat wordt aangevraagd en vooraf betaald (contante rechten).

Inning (OD 0101-02)

De FOD Financiën is tot december 2010 doorgegaan met versturen van verzoeken tot betaling. De betalingen aan de FOD daarop en eventueel op oudere openstaande schuldvorderingen werden begin 2011, zoals in het vroegere systeem, naar de Vlaamse Gemeenschap doorgestort. Die doorstortingen, ontvangen op andere hulprekeningen en aangerekend op andere begrotingsartikelen, blijven hier buiten beeld.

De monitoringsindicator voor 2011 en 2012 meet op 31 december van het kalenderjaar¹³⁰ voor de verschillende verkeersbelastingen het percentage inningen van de netto-inkohieringen¹³¹ van de laatste drie aanslagjaren. Het gaat hier om bedragen. De gemeten waarden zijn op zich positief en evolueerden miniem, maar gunstig.

Voor de VB/GV waren eind 2011 en eind 2012 de vorderingen van hetzelfde aanslagjaar respectievelijk voor 78,2% en 79,92% geïnd en de vorderingen van het vorige aanslagjaar voor respectievelijk 89,59% en 90,14%. Tijdens het aanslagjaar wordt dus ca. 80% geïnd¹³², het jaar erop een bijkomende 10%, nadien wordt de rest afgehandeld via invorderingen en onwaarden (na ontheffing, al dan niet na een bezwaar of een gerechtelijk geschil). De netto-inkohieringen bedragen per aanslagjaar ca. 1.357 miljoen euro.

Voor de VB/NGV (aangifteplichtig) wordt ca. 88%¹³³ tijdens het aanslagjaar geïnd en een bijkomende 8% het jaar erop. De netto-inkohieringen bedragen per aanslagjaar ca. 36 miljoen euro.

Van de BIV daalde het inningspercentage tijdens het aanslagjaar van 97,82 % in 2011 naar 80,96% in 2012. De netto-inkohieringen liepen terug¹³⁴ van 233,5 miljoen euro in aanslagjaar 2011 tot 200,9 miljoen euro in aanslagjaar 2012.

Het inningspercentage tijdens het aanslagjaar van het EUV (deel VLABEL) steeg van 75,16% naar 99,78%. Het verschuldigd bedrag steeg van 47,3 miljoen euro (aanslagjaar 2011)¹³⁵ naar 56,9 miljoen euro (aanslagjaar 2012).

Betalingsritme (OD 0101-03)

De indicator betalingsritme meet de gemiddelde betalingstermijn - van de betalingen van het kalenderjaar ongeacht het aanslagjaar - tussen de verzending van het aanslagbiljet en de volledige betaling. Aangezien die gemiddelde termijn rechtstreeks afhankelijk is van de wette-

¹²⁸ De inwerkingtreding van de vergroening van de BIV was eerst gepland op 1 januari 2012, dan op 1 maart 2012 met een overgangsfase met dubbele berekening tot 1 mei 2012.

¹²⁹ Dat wijst op een vertraagde opname in en aanbidding uit de referentiedatabase, waardoor uiteraard ook de inkohiering later gebeurt, maar wel binnen de maand na de aanbidding.

¹³⁰ De metingen gebeurden waarschijnlijk begin januari van het volgende jaar i.p.v. op 31 december.

¹³¹ Inkohieringen van het aanslagjaar, verminderd met de onwaarden van dat aanslagjaar.

¹³² Van de inkohieringen voor dat aanslagjaar op dat moment. Nadien zijn er nog inkohieringen, maar ook onwaarden.

¹³³ De meting voor aanslagjaar 2011 is onduidelijk, de percentages hier gaan uit van aanslagjaar 2012

¹³⁴ Ondanks de tijdige inkohiering (zie indicator inkohiering).

¹³⁵ Het voor 2011 verschuldigd bedrag liep in 2012 bijkomend op met 7,5 miljoen euro. Het gaat hoofdzakelijk om contante rechten. De noemer van de indicator is hier het totaal als contant recht geregistreerde te innen bedrag (zowel ingevolge de verzending van een uitnodiging tot betaling als ingevolge registratie aan een loket).

lijke termijnen en wisselend wordt beïnvloed door het aantal gedwongen invorderingen voor vroegere aanslagjaren, moeten de gemeten waarden en de trends omzichtig worden beoordeeld. De toename in 2012 van de gemiddelde betalingstermijn bij de BIV, in combinatie met de afname van het aantal betalingen, sluit wel aan bij de trends van de vorige indicatoren. De stijging van de gemiddelde betalingstermijn bij de VB/GV en VB/NGV is het gevolg van de actievordering, waardoor betalingen voor oudere schuldvorderingen, dus met zeer lange betalingstermijn, in de statistieken terechtkomen. Ook de toename bij EUV is het gevolg van de inhaalbeweging in 2012.

Onwaardenpercentage (OD 0101-04)

Het totaal percentage van de onwaarden ingevolge ingewilligde bezwaarschriften voor een bepaald aanslagjaar kan pas bij benadering worden vastgesteld op 31 december van het kalenderjaar dat volgt op het aanslagjaar. De indicator meet daarom op 31 december van kalenderjaar x het onwaardenpercentage van het aanslagjaar x-1 en vergelijkt dat percentage met het gemiddelde van de 3 voorgaande aanslagjaren. De trend moet dan dalend zijn. De metingen op 31 december 2011 en 31 december 2012 geven onwaardenpercentages onder 0,5%. De onwaarden als gevolg van bezwaarschriften zijn dus zeer laag. De trend is op het eerste gezicht lichtjes stijgend, maar omdat de overname zo recent is, kan geen relevante vergelijking over 3 aanslagjaren worden gemaakt.

Vergelijking met vroeger inningsritme

Sinds 2012 worden de globale resultaten¹³⁶ van VLABEL maandelijks via verzamelboekingen in Orafin¹³⁷ geboekt. Ook de reële inningen¹³⁸ worden gekoppeld aan de detailvorderingen in het VFP. De Orafinrapporten¹³⁹ over de algemene rekening moeten worden verzoend met de gegevens uit het VFP en met sommige onderliggende gegevens van de indicatoren. Die verzoening, of alleszins de rapportering erover, is in het kader van de algemene rekening onvoldoende gebeurd en kon ook niet worden gemaakt ten behoeve van deze audit. De coördinatie tussen het IVA Centrale Accounting en VLABEL moet daarvoor nog worden geoptimaliseerd.

Om de effectiviteit van de overname toch bijkomend te toetsen, heeft het Rekenhof voor de verschillende verkeersbelastingen de effectieve maandelijkse federale inningen in 2009 en 2010¹⁴⁰ vergeleken met de effectieve eigen maandelijkse Vlaamse inningen in 2011 en 2012. De Vlaamse kasontvangsten 2011 en 2012 komen uit de maandelijkse kasontvangsten, wat een eerlijke vergelijking geeft¹⁴¹.

De onderstaande grafieken tonen voor de verkeersbelastingen en de BIV de vertraagde inning begin 2011¹⁴² en de snellere inning in 2012 aan. zij illustreren de continuïteit van de inningen en tonen zodoende de geslaagde integratie van de diverse verkeersbelastingen aan.

¹³⁶ Dat zijn, per belasting, de inkohieringen of vorderingen, betalingen, onwaarden, intresten, kosten en boeten.

¹³⁷ De Orafingegevens en -rapporten bevatten dus alleen de globale maandgegevens. Correcties in het VFP moeten ook in Orafin worden doorgevoerd, wat soms een tijdsverschil geeft. Bij de rapportering over de algemene rekening moeten VFP en Orafin worden verzoend.

¹³⁸ De inningen gebeuren via financiële hulprekeningen en voor een miniem percentage in speciën.

¹³⁹ In Orafin wordt de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap gecentraliseerd. Omdat het VFP een randsysteem is dat de details en de verantwoording bevat van de verzamelboekingen in Orafin, moet het VFP voldoen aan de principes van de boekhoudwetgeving.

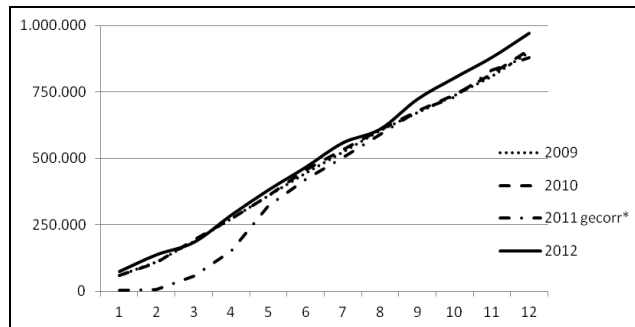
¹⁴⁰ De federale inningen 2009 en 2010 komen uit de federale rekeningen en komen overeen met de Vlaamse kasontvangsten van respectievelijk februari 2009 tot januari 2010 en februari 2010 tot januari 2011 (doorstorting met een maand vertraging).

¹⁴¹ Vanaf 2012 zijn de ontvangsten in de algemene rekening de vastgestelde rechten verminderd met de onwaarden. De voor deze grafieken gebruikte cijfers voor 2012 zijn de inningen, die dus niet overeen komen met de ontvangsten in de algemene rekening. De cijfers komen wel bij benadering overeen met de rapportering over de inningen (onderliggende gegevens) door VLABEL.

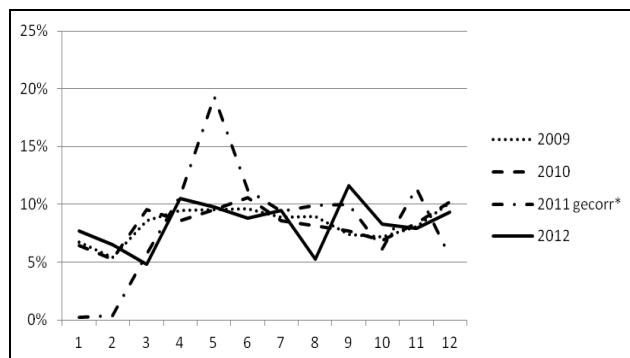
¹⁴² De correctie heeft betrekking op de evenredige spreiding (in verhouding met de verkeersbelastingen) over de 12 kalendermaanden van 2011 van de overboeking van de verkeersbelastingen naar de BIV van de pas in december 2011 onderscheiden (apart geboekte) ontvangsten voor de BIV.

Verkeersbelasting

- *Maandelijks geïnde verkeersbelastingen per kalenderjaar over alle aanslagjaren heen (gecumuleerd in duizend euro)*

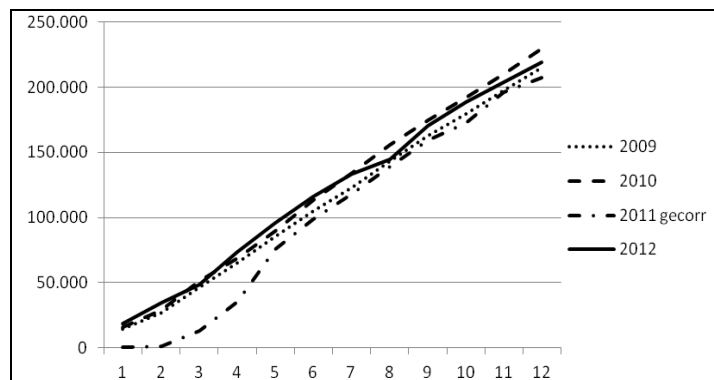


- *Inningsritme per kalenderjaar (maandelijks percentage van de jaarontvangst)*

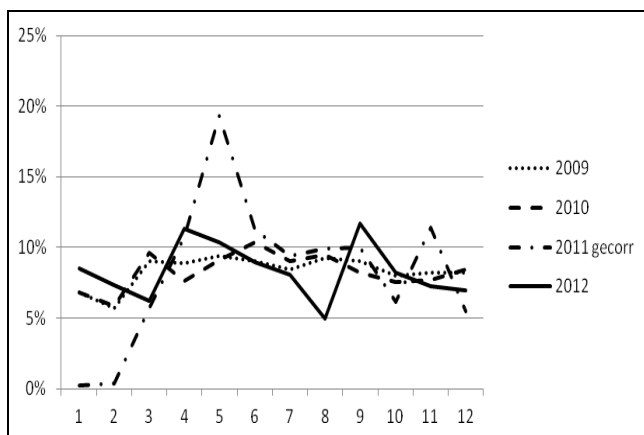


Belasting op de inverkeerstelling

- *Maandelijks geïnde BIV per kalenderjaar over alle aanslagjaren heen (gecumuleerd in duizend euro)*

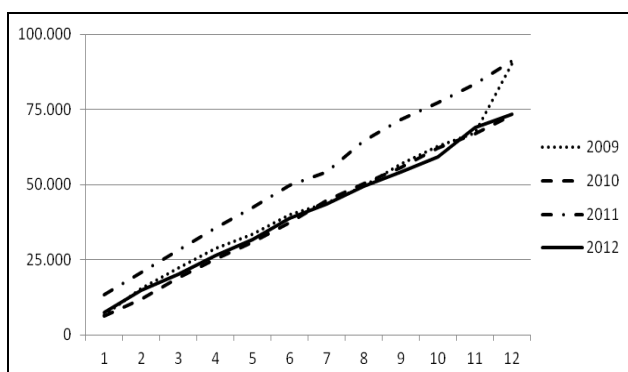


- *Inningsritme per kalenderjaar (maandelijks percentage van de jaarontvangst)*

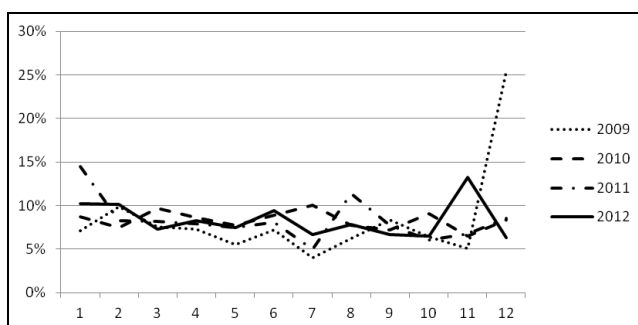


Eurovignet

- *Maandelijks geïnde EUV per kalenderjaar (gecumuleerd in duizend euro)*



- *Inningsritme per kalenderjaar (maandelijks percentage van de jaarontvangst)*



Invordering

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek beperkt tot de evaluatie van de officieus meegedeelde gemeten waarden.

Effectiviteit invorderingsstappen – aantallen (ODo101-05) en bedragen (ODo101-06)

De invorderingsstappen zijn: verzending van het aanslagbiljet, herinnering, aangetekende herinnering, uitvaardiging van een maning en van een dwangsbijzetschrift. De effectiviteit wordt gemeten aan de hand van de verhouding tussen enerzijds het totaal aantal vorderingen (en bedrag) dat aan een bepaalde invorderingsstap wordt onderworpen en anderzijds het aantal vorderingen (en bedrag) dat wordt onderworpen aan de volgende invorderingsfase. Het betreft monitoringsindicatoren, gemeten voor de drie laatste aanslagjaren. De trendanalyse daarvan geeft een indicatie van de fiscale *compliance* en de efficiënte inzet van de invorderingsstappen.

De metingen op 9 januari 2012 (voor aanslagjaren 2010 en 2011) waren nog onvolledig, maar de metingen op 31 januari 2013 (voor aanslagjaren 2010, 2011 en 2012) geven wel al aanwijzingen over de effectiviteit. De indicatoren evolueren naar meer *compliance*.

Het meest illustratief zijn de gegevens van 31 januari 2013 voor aanslagjaar 2011. Het nog per dwangsbijzetschrift in te vorderen bedrag was begin 2013 voor de VB/GV 17,2 miljoen euro (1,3%) van het aanvankelijk ingekohierd bedrag van 1.360 miljoen euro. Het ging nog om 51 duizend kohieren (1,2%) op een totaal van 4,3 miljoen kohieren. Het nog in te vorderen bedrag voor de BIV bedroeg 8,7 miljoen euro (2,0%) van de aanvankelijke 434,2 miljoen euro met betrekking tot nog 17,6 duizend kohieren (2,5%) op een totaal van 710,7 duizend kohieren. Voor aanslagjaar 2012 moesten de laatste invorderingsstappen op het ogenblik van die meting nog worden gezet.

Kostenefficiëntie gerechtsdeurwaarders (ODo101-07) en effectiviteit gerechtsdeurwaarders (ODo101-08)

Nadat een aangetekende herinnering werd gestuurd, wordt een dwangsbijzetschrift opgemaakt en naar de deurwaarder gestuurd. Over de kostenefficiëntie (invorderingskosten inclusief teruggevorderde kosten op ingevorderde bedragen inclusief intresten) en effectiviteit (ingevorderde dossiers op aan gerechtsdeurwaarders toevertrouwde dossiers) heeft VLABEL geen meetgegevens overgelegd.

5.7.6 Conclusies

Op 1 januari 2011 heeft VLABEL de verkeersbelastingen overgenomen van de FOD Financiën. Het Rekenhof stelde vast dat de inschaling van het ex-federale personeel bij de Vlaamse overheid vrij complex was, maar correct is verlopen.

Het personeelsplan van VLABEL voldoet niet aan alle voorschriften van het Vlaams personeelsstatuut, de managementcode en het BVR van 24 april 2009. Het wordt niet jaarlijks geactualiseerd, noch aan het personeel bekendgemaakt. Het steunt niet op een procesanalyse. Bij gebrek aan een procesanalyse blijkt ook niet dat de voorziene bevorderingen daadwerkelijk beantwoorden aan een reële kwalitatieve personeelsbehoefte. Het personeelsplan 2012-2015 gaat uit van een status quo in personeelsaantallen, hoewel volgens VLABEL de personeelsbehoefte voor de insourcing van de verkeersbelasting lager en kwalitatief anders was dan het aantal overgekomen ex-federale personeelsleden. De status quo spoort evenmin met het engagement van de Vlaamse Regering bij de overheveling het eventueel overschot aan personeel te reduceren, noch met de besparingsdoelstellingen inzake personeel die de Vlaamse Regering oplegt.

De werkelijke projectkosten voor het VFP overschreden ruim de raming van 17,5 miljoen euro investeringskosten. De jaarlijkse exploitatiekosten vielen op het eerste gezicht lager uit dan de

geraamde 3,1 miljoen euro jaar, maar sommige kredieten die in 2010 nog onder exploitatie vielen, werden in 2011 ondergebracht op de basisallocatie voor adaptief en correctief onderhoud. Die basisallocatie steeg van 1 miljoen euro in 2010 tot 3,952 miljoen euro in 2011.

De facturatie van het VFP bleef bepaalde tekortkomingen vertonen. Betalingen lieten soms op zich wachten. Ook de budgetopvolging was voor verbetering vatbaar.

Het verschil tussen de federale dotatie voor de inning van de verkeersbelastingen en de door VLABEL achteraf geraamde globale inningskost bedraagt 9,3 miljoen euro in 2011 en 8,3 miljoen euro in 2012. In 2010 werd de meerkost nog geraamd op respectievelijk 4,9 miljoen euro voor 2011 en 5,0 miljoen euro in 2012.

De rapportering over de indicatoren en het jaarverslag liepen vertraging op, waardoor VLABEL niet voldoet aan de rapporteringsverplichtingen uit de beheersovereenkomst 2011-2015. Voor sommige indicatoren ontbraken meetwaarden. Voor andere was het moeilijk om de waarden vast te stellen en gebeurden correcties. De concrete vaststelling vloeit nog onvoldoende voort uit de automatische systemen. Door die problemen konden de monitoringsindicatoren nog niet naar bindende indicatoren worden omgezet. De door VLABEL meegedeelde indicatorenmetingen voor inkohiering, inning, betalingsritme, onwaardenpercentage en effectiviteit van de invorderingsstappen tonen aan dat VLABEL wel aan de vereisten op dat vlak voldoet. De door het Rekenhof uitgevoerde vergelijking met de vroegere federale inningen illustreert ook dat de continuïteit van de ontvangsten is gerealiseerd.

De verzoening tussen de Orafinrapporten over de algemene rekening enerzijds en de gegevens uit het VFP en sommige onderliggende gegevens van de indicatoren anderzijds kan nog altijd niet worden gemaakt.

5.7.7 Aanbevelingen

- Het Rekenhof beveelt VLABEL aan een personeelsplan op te maken op basis van de personeelstoestand na de insourcing van de verkeersbelastingen en rekening houdend met de besparingen die de Vlaamse Regering oplegt. Het plan dient het verband te leggen tussen de belangrijkste processen en de personeelsbehoeften en te streven naar procesoptimalisatie met daaraan gekoppeld een vermindering van de personeelsbehoefte. Het moet jaarlijks worden geactualiseerd en bekendgemaakt aan het personeel en voldoen aan het Vlaamse personeelsstatuut, de managementcode, het BVR van 24 april 2009 en aan de bepalingen in de beheersovereenkomst.
- De administratie moet haar budgetinschattingen optimaliseren om tot nauwkeuriger begrotingsramingen te komen. Bij projecten met een lange uitvoeringstermijn dient de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement een kredietreservatie voor de volledige projectlooptijd te vragen. VLABEL dient niet alleen aandacht te besteden aan de budgetinschatting, maar ook aan de budgetopvolging en -bewaking.
- Hoewel het facturatieproces is verbeterd, vergt het optimalisatie om een correcte en tijdige betaling te garanderen.
- De administratie dient haar boekhouding zo te organiseren dat ze tijdige, accurate en volledige informatie kan geven over de projectkosten.
- VLABEL dient het VFP aan te passen om te voldoen aan het in de beheersovereenkomst gevraagde prestatie-meetsysteem. De waarden van de indicatoren moeten zo mogelijk volgen uit het VFP en de monitoringsindicatoren moeten worden omgezet in bindende indicatoren. VLABEL moet er zorg voor dragen dat alle indicatoren worden gemeten en dat er tijdig wordt over gerapporteerd.

- De verzoening van de gegevens van het VFP met de Orafin-boekhouding en de financiële (hulp)rekeningen, alsook de rapportering daarover, dient nog te worden geoptimaliseerd.

5.7.8 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 10 oktober 2013 geantwoord dat VLABEL volgens zijn informatie wel degelijk adequate personeelsplannen gesteund op procesanalyse, kerntaken, en het streven naar effectieve en efficiënte overheid, heeft opgesteld, maar dat de timing en de manier waarop de federale personeelsleden zijn overgekomen, ervoor heeft gezorgd dat dergelijke personeelsplannen niet of nauwelijks a priori, dus voor de overname, konden worden opgemaakt. Eens de over te nemen personeelsleden gekend waren en de continuïteit van de bedrijfsprocessen was verzekerd, zou VLABEL de nodige aangepaste personeelsplannen hebben opgemaakt. Daaruit blijkt volgens de minister ontegensprekelijk een procesoptimalisatie, aangezien VLABEL op het moment van de overname van de verkeersbelasting in januari 2011 507 personeelsleden telde, wat nadien werd afgebouwd naar 481 eind september 2013. De minister beaamde vervolgens de opmerking over de ICT-budgetten, en stelde dat het in de toekomst mogelijk moet zijn door toevoeging van een kostenanalytische boekhoudsleutel in de kredieten een betere opsplitsing en toewijzing van de uitgaven per belastingsoort te maken. Hij beloofde ten slotte de aanbevelingen te zullen meenemen in het voorbereidingstraject tot overname van de dienst belastingen voor registratie- en successierechten.

Het Rekenhof baseerde zich op de personeelsplannen die VLABEL als de meest actuele heeft voorgelegd: een personeelsplan 2011-2012 bestaande uit een kwantitatief overzicht van de in 2011 bestaande en op dat moment toekomstige personeelsbezetting voor 2012. Dat plan voorzag in een vermindering van het aantal VTE, en dus niet het aantal personeelsleden, van 488 naar 478 tussen 2011 en 2012. Verder werd ook een plan voorgelegd met de toestand *as is* voor 2012 en de toestand *to be* voor 2015. Dat plan ging zowel voor 2012 als voor 2015 uit van 478 VTE. Geen van beide plannen steunden op procesanalyse.

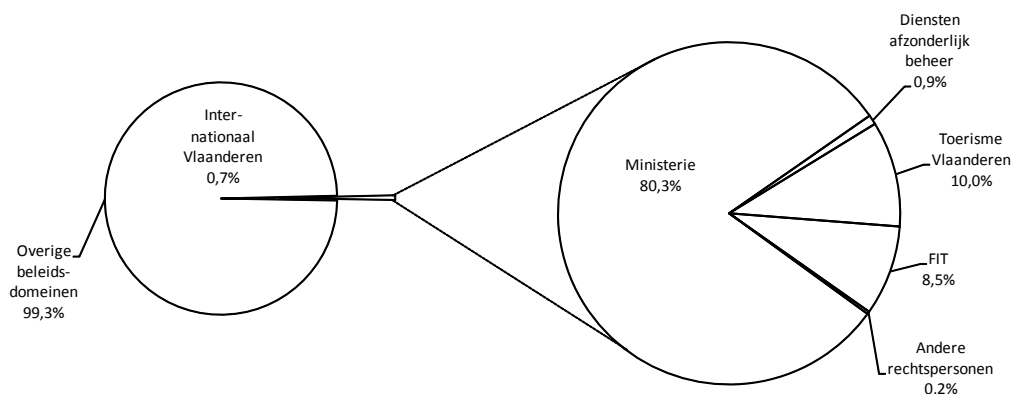
Internationaal Vlaanderen

Hoofdstuk

6

6.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012

Het beleidsdomein IV deed in 2012 177,3 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor 0,7% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012¹⁴³. Het beleidsdomein is daarmee een van de kleinste beleidsdomeinen. Het zorgde ook voor 13,2 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 0,05 % van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het beleidsdomein bestaat uit vier entiteiten. Het departement, het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS) en het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen - Flanders Investment and Trade (FIT) vallen onder de bevoegdheid van de Minister-President, die bevoegd is voor het buitenlands beleid. Toerisme Vlaanderen (TVL) ressorteert onder de Vlaamse minister van Toerisme.

Het departement geeft mee vorm aan het internationale beleid van de Vlaamse Regering en stuurt de elf vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering aan. Het heeft ook specifieke vergunningsopdrachten voor de Vlaamse handel in strategische goederen en voor alle vergunningen in de toeristische sector. De totale departementale werking kon uitgaan van een budget van ongeveer 29,6 miljoen euro. Met een uitgavenbudget voor 2012 van bijna 115 miljoen euro is de rechtspersoon TVL de grootste entiteit in het beleidsdomein, goed voor ongeveer 23,9% van alle loonkosten en 65,8% van de werkingskosten en toelagen. TVL heeft een driedelige doelstelling: het toerisme in Vlaanderen bevorderen, investeren in de professionalisering van de sector en de ontwikkeling van het toeristisch projectaanbod ondersteunen. Het FIT heeft twee kerndoelstellingen: op een duurzame wijze het internationaal ondernemen van (voornamelijk) kmo's bevorderen en buitenlandse ondernemingen aantrekken om te investeren in Vlaanderen. Daarvoor kon het agentschap in 2012 63 miljoen euro aanwenden. Het VAIS voert met 32,8 miljoen euro het ontwikkelingssamenwerkingsdecreet uit en ondersteunt sensibilisatie-initiatieven. Sinds 2007 subsidieert het ook de vierdepijlerinitiatieven¹⁴⁴ in Vlaanderen. Ten slotte kent het domein nog enkele kleinere entiteiten: de DAB Waarborgfonds Microfinanciering met een budget van bijna 1,7 miljoen euro, de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARiV) met 0,7 miljoen euro en de vzw Vlaams Europees Verbindingsagentschap (VLEVA) met 1,4 miljoen euro.

¹⁴³ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

¹⁴⁴ Eerstepijlerinitiatieven gaan uit van een staat, tweedepijlerinitiatieven van internationale organisaties, derdepijlerinitiatieven van de ngo's en vierdepijlerinitiatieven van de privé of lokale overheden.

6.2 Begrotingsuitvoering in 2012

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(In duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroot 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	224	1.676	748,4%		1.216
DB0 Departement Internationaal Vlaanderen	169	338	199,7%		1.110
DC0 Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking	55	1.339	2.434,2%		106
Diensten met afzonderlijk beheer					
Waarborgfonds microfinanciering	248	249	100,4%		480
Rechtspersonen	134.088	132.021	98,5%	-285	116.217
Toerisme Vlaanderen	73.656	73.722	100,1%	-356	58.198
FIT	60.037	57.904	96,4%	39	57.672

Het ministerie boekte weinig ontvangsten, zij het wel veel meer dan begroot. Het relatief hoge bedrag openstaande vastgestelde rechten is nagenoeg volledig verklaarbaar door drie grote terugvorderingen bij het VAIS, die pas in het najaar van 2013 plaatsvonden. De ontvangsten in het beleidsdomein situeren zich vooral bij de rechtspersonen.

(In duizenden euro)

UITGAVEN	Begroot 2012	Over gedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	185.633	16.391	179.249	88,7%	2.041	177.208	196.051
DB0 Departement Internationaal Vlaanderen	152.618	16.119	148.304	87,9%	1.808	146.496	166.055
DG Toerisme	72.924	14.397	71.657	82,1%	-825	72.482	92.799
DF Internationaal Onder-nemen	55.402	1.596	55.398	97,2%	1.300	54.098	52.623
Andere	24.292	126	21.249		1.333	19.916	20.633
DC0 Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking	33.015	272	30.945	93,0%	233	30.712	29.930
Andere (DD0)	0	0	0	-	0	0	66
DAB							
DAB Waarborgfonds microfinanciering	300	0	0	0,0%	0	0	0
Rechtspersonen	129.932	0	121.040	93,2%	-284	121.324	111.615
Toerisme Vlaanderen	69.500	0	64.331	92,6%	-356	64.687	53.679
FIT	60.037	0	56.323	93,8%	40	56.283	57.525
SAR IV	395	0	386	97,7%	32	354	411
VLEVA	1.235	0	1.252	101,4%	0	1.252	n/b

Zowel voor het ministerie als voor de rechtspersonen sloot de uitvoering vrij goed aan bij de begroting, op een kleine overschrijding bij het VLEVA na. Voor het ministerie is een vergelijking van de cijfers 2012 met die van 2011 weinig zinvol door de relatief grote impact van het renovatieproject koningin Elisabethzaal in Antwerpen en een vooruitgeschoven betaling van 27,8 miljoen euro ten laste van programma DG Toerisme eind 2011¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Die betaling diende normaliter in 2012 plaats te vinden.

6.3 Controlebevindingen

Het Rekenhof heeft vooral de werking van het ministerie gecontroleerd. Het selecteerde 186 transacties uit 2012 met bijbehorende verbintenissen, voor een totaalbedrag van 2,4 miljoen euro. Het had daarbij bijzondere aandacht voor de rollende fondsen van de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering (VVR - zie verder punt 6.4).

Bij de transactiecontroles deed het onder meer de volgende vaststellingen:

- Het ministerie rekende diverse uitgaven foutief in het boekhoudsysteem Orafin 2010 aan, bv. kosten van buitenlandse zendingsreizen van de minister-president, de uitgaven voor het dagelijks anderstalig persoverzicht, de rechtstreekse subsidiëring van individuele journalisten en zendingskosten van VVR.
- Bij de overheidsopdrachten merkte het Rekenhof vooral het gebrek aan marktconsultatie en betalingen voorafgaand aan verstrekte en aanvaarde diensten (ongeoorloofde voor-schotbetalingen) op.
- Subsidiëring ging soms door ondanks laattijdige of ontbrekende verantwoordingen door de subsidietrekker of ondanks niet-naleving van de subsidievoorwaarden. Het departement aanvaardde soms ook niet-verantwoorde of niet-subsidieerbare kosten. Bij lidgelden is het onduidelijk of het effectief om lidgeld ging (overheidsopdrachten), dan wel om subsidies. De subsidiebesluiten zelf vertoonden ook tekortkomingen: zo verlengde een subsidiebesluit voor de bouw van een bezoekerscentrum zonder gegronde redenen de uitvoeringstermijn en breidde dat het project van 3,7 miljoen euro onterecht uit met 760.000 euro architectuur- en architectuurwedstrijdkosten, terwijl het subsidieplafond maar 800.000 euro bedroeg.

Procedures en interne controlemaatregelen vertonen soms tekortkomingen. Zo tonen de vele opmerkingen over subsidies voor projecten in Centraal- en Oost-Europa aan dat de interne controle voor die dossiers onvoldoende functioneert. Het departement houdt ook onvoldoende rekening met controleverslagen van andere beleidsdomeinen. Het departement betekende overeenkomsten en subsidiebesluiten soms ook voor de controleur van de vastleggingen zijn visum verleende.

Wat de rechtspersonen betreft, richtte het Rekenhof zijn controles vooral op Toerisme Vlaanderen en het FIT, die in 2012 samen 18,5% van de geconsolideerde beleidsdomeinuitgaven voor hun rekening namen. Bij Toerisme Vlaanderen heeft het een bijzonder onderzoek gevoerd naar het gebruik van kredietkaarten en onkostenvergoedingen (zie verder punt 6.5). Bij het FIT stelde het vast dat het bedrijfseconomisch resultaat in 2012 daalde met 1,2 miljoen euro tot 120 duizend euro, vooral door de stijging van niet-kaskosten met 1 miljoen euro in vergelijking met 2011: de afschrijvingen stegen met 145 duizend euro en de voorzieningen met 1,2 miljoen euro. Deze voorzieningen betroffen een bijkomende provisie van 250 duizend euro voor een juridisch geschil en een supplementaire voorziening voor pensioenen van ongeveer 800 duizend euro. Het FIT heeft de pensioenvoorziening aangelegd op grond van een nieuwe actuariële studie over de pensioenen van uitdovend contractuele personeelsleden.

6.4 Rollende fondsen van de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering

6.4.1 Inleiding

De Vlaamse Regering beschikt over elf vertegenwoordigers in het buitenland (VVR), personeelsleden van het departement IV. Elke VVR beschikt over een permanent voorschot (rollend fonds), dat op zijn persoonlijke rekening wordt gestort. Nadat hij de uitgaven heeft ver-

antwoord, kan de VVR een aanvulling van zijn rekening bekomen. Als de VVR de post verlaat, dient hij het permanente voorschot terug te storten op een ontvangstenrekening van de Vlaamse overheid. De VVR zijn onderworpen aan de gedragscode voor bestuurlijke uitgaven (circulaire VR 2004/5 van 5 maart 2004) met drie principes: gemeenschapsgeld moet worden gebruikt in het belang van de overheid, vermenging met oneigenlijk gebruik of persoonlijke belangen moet worden vermeden en het gebruik van overheidsgeld moet transparant zijn. Het Rekenhof toetste de werking met rollende fondsen in 2012 aan de onderliggende dienstorder uit 1997¹⁴⁶ en circulaire uit 2009¹⁴⁷.

6.4.2 Kwaliteit van de regelgeving

Tijdens het onderzoek bleek dat het departement werkte aan een optimalisering en actualisering van de onderliggende circulaire. Het Rekenhof stelde echter vast dat ook het dienstorder gedateerd is:

- De regelgeving leidt vooralsnog niet tot transparante, volledige en uniforme verantwoordingen over de rollende fondsen. Zij verplicht onder meer niet tot een duidelijke koppeling van uitgaven en inkomsten aan de genummerde verantwoordingsstukken.
- Uit het dienstorder, onder meer de voorgestelde naamgeving, blijkt onvoldoende dat het gaat om een persoonlijke rekening van de VVR.
- In de circulaire en het dienstorder ontbreken bepalingen over de afwikkeling van het rollend fonds bij een rotatie van de VVR, het wegvallen van de post, enz. Zij bevatten evenmin bepalingen over de recuperatie van fiscale voorrechten (o.m. btw-recuperatie) of instructies over de inkomsten op het rollend fonds die de VVR moet doorstorten naar de ontvangstenrekening van het departement.
- In het dienstorder en de circulaire ontbreken duidelijke en volledige bepalingen over te hanteren wisselkoersen. Zij worden dan ook niet nageleefd.

Het departement beloofde in zijn antwoord het dienstorder te zullen aanpassen.

Het departement stuurt de regels soms per e-mail bij in specifieke dossiers en neemt nieuwe initiatieven die ingrijpen op het beheer van het permanente voorschot, zoals het gebruik van Sharepoint¹⁴⁸. Voor de transparantie en kenbaarheid dient het dergelijke bijstellingen en nieuwigheden op te nemen in het dienstorder of de circulaire.

Behalve gebreken aan de bestaande regelgeving, bemoeilijkt ook het gebrek aan afstemming met andere beleidsdomeinen controle. Zo ontvangen de VVR van het beleidsdomein CJSM ook een zogenaamde *culturele rugzak* voor kleine culturele activiteiten, zonder dat duidelijk is welke activiteiten onder IV en onder CJSM vallen. Dat gebrek aan afstemming houdt risico's op dubbele betalingen in.

6.4.3 Toepassing van de regelgeving

Het Rekenhof stelde tal van tekortkomingen vast in de toepassing van de regelgeving:

- De voorgelegde verantwoordingen waren niet altijd transparant. Zo werden de uitgaven voor eenzelfde dienstreis niet altijd gebundeld en ingeschreven in eenzelfde periodieke

¹⁴⁶ Dienstorder CO/BB/ATT 97/01 van 14 mei 1997 betreffende Rollend Fonds – Richtlijnen.

¹⁴⁷ Circulaire DVO/BZ/P&O/2009/5 van 16 april 2009 betreffende vergoedingen en toelagen voor de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering in het buitenland - Departement Internationaal Vlaanderen.

¹⁴⁸ Sharepoint is een product van Microsoft dat het mogelijk maakt om gemeenschappelijk gegevens te beheren. Voor de VVR zou het toelaten dat zij hun boekhouding voeren in het buitenland en dat het departement in Brussel verder kan werken op die gegevens, met interactiemogelijkheden tussen buitenland en Brussel.

afrekeningsstaat, zoals vereist door de circulaire. Tevens ontbreken soms toelichtingen over of bewijzen bij de geclaimde bedragen, wat controle bemoeilijkt.

- Hoewel de circulaire de VVR gebiedt zich te gedragen als een goede huisvader, stelt het Rekenhof vast dat dit concept van goede huisvader niet overal goed is ingeburgerd. Soms werden vervoerkosten gevorderd voor private verplaatsingen. De verantwoording van uitgaven is onvoldoende transparant.
- Hoewel een aantal uitgaven ten laste van de rollende fondsen ontegensprekelijk subsidies betroffen¹⁴⁹, werden zij niet zo aangerekend.
- De vertegenwoordigers volgen nooit de bepaling uit de circulaire dat zij moeten bewijzen dat hun keuze voor een tweepersoonshotelkamer in plaats van een eenpersoonkamer niet duurder uitvalt.
- De vertegenwoordigers passen in de onderzochte dossiers niet altijd correcties in min toe op hun dagvergoedingen voor de vertrek- en aankomstdag bij meerdaagse reizen, bv. als deelcomponenten al vergoed zijn (maaltijd op het vliegtuig) of niet ten laste vallen van de VVR (bv. betaald door de uitnodigende overheid).
- Hoewel de vertegenwoordigers een bedrag ontvangen voor actieve representatie, rekende een VVR een clublidmaatschap apart op het rollend fonds aan. Het departement is van oordeel dat lidmaatschappen van clubs zowel op het rollend fonds als op de actieve representatievergoeding mogen worden aangerekend.
- Hoewel fooien volgens de circulaire deel uitmaken van de dagvergoeding, worden zij soms apart op het rollend fonds aangerekend.

6.4.4 Conclusie

De toepassing van de regelgeving op het gebruik van rollende fondsen door de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering vertoont tal van tekortkomingen. Die resulteren deels uit de onvolmaaktheid en onvolledigheid van die regelgeving en deels uit de handelswijze van de vertegenwoordigers, die de gedragscode bestuurlijke uitgaven niet altijd volgen.

6.4.5 Aanbeveling

Het departement IV dient de regelgeving op het gebruik van rollende fondsen door de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering te actualiseren, te vervolledigen en zo aan te passen dat zij een daadwerkelijke controle faciliteert. Het departement IV dient erop toe te zien dat de vertegenwoordigers de gedragscode bestuurlijke uitgaven naleven.

6.5 Onkostenvergoedingen bij Toerisme Vlaanderen

6.5.1 Afbakening van het onderzoek

Het Rekenhof onderzocht de vergoeding van restaurantkosten, reis- en verblijfskosten en andere onkosten, alsook het gebruik van kredietkaarten¹⁵⁰ door zowel het binnenlands netwerk als de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen in 2011 en 2012. In de onderzochte periode had het agentschap tien buitenlandkantoren, waarvan er acht in het onderzoek werden betrokken. De meeste personeelsleden ervan zijn uitdrukkelijk onttrokken aan de regelgeving voor het binnenlands netwerk, maar TVL heeft verklaard dat het de regels mutatis mutandis ook toepast op de personeelsleden in het buitenlands netwerk. Het Rekenhof ging

¹⁴⁹ Bv. kosten verbonden aan bezoeken van studenten en professoren of de ondersteuning van een festival.

¹⁵⁰ Deze aspecten lopen vaak dooreen: zo kan een vliegtuigticket voor een buitenlandse dienstreis aangekocht worden met een kredietkaart of kunnen restaurantkosten teruggevorderd worden in een onkostennota.

in eerste instantie steekproefsgewijze na of voor alle geboekte kosten verantwoordingsstukken voorhanden waren en of tegenover alle verantwoordingsstukken een boeking stond. Het had daarbij geen opmerkingen. Vervolgens onderzocht het de verantwoordingsstukken op hun juistheid, volledigheid, tijdigheid en autorisatie. Het hanteerde daarbij als belangrijkste normen het Vlaams Personeelsstatuut (VPS)¹⁵¹, de circulaires DVO/BZ/P&O/2009/12 over vergoedingen voor buitenlandse dienstreizen, DVO/BZ/P&O/2007/6 over vergoedingen voor binnenlandse dienstreizen en PEBE/DVO/2006/9 over structureel telewerk, de regels over het zorgvuldig gebruik van debet- en kredietkaarten bij de Vlaamse Gemeenschap¹⁵², het kredietkaartenbeleid van Toerisme Vlaanderen van 5 maart 2012 en de circulaire VR 2004/5 over de gedragscode voor bestuurlijke uitgaven.

6.5.2 Kredietkaarten

In december 2012¹⁵³ gebruikte het binnenlands netwerk van Toerisme Vlaanderen elf kredietkaarten: vier Travel Key Cards¹⁵⁴ (TKC) en zeven kaarten op naam van een personeelslid¹⁵⁵. In de onderzoeksperiode brachten zij 229¹⁵⁶ uitgavenstaten mee, voor een totaal van 419.138,58 euro. De kaarten werden vooral gebruikt voor restaurantkosten, hotelkosten, vliegtuigtickets en parkeerkosten. Het team Financiën van de managementondersteunende diensten van het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid¹⁵⁷ betaalt de uitgavenstaten en bezorgt ze terug aan de kaarthouder, die de verantwoordingsstukken en autorisaties moet voorleggen. Het Rekenhof deed daarbij de volgende vaststellingen:

- Hoewel de autorisatie nagenoeg altijd in orde was, bleek dat de administrateur-generaal zichzelf autoriseerde¹⁵⁸.
- Het kredietkaartengebruik van Toerisme Vlaanderen wijkt op een aantal punten af van de beslissing van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 over het gebruik van kredietkaarten bij de Vlaamse Gemeenschap: de TKC's staan niet op naam en hebben een hogere uitgavenlimiet, de technische en boekhoudkundige verwerking verschilt en er is geen vastgelegde verantwoordingstermijn.
- De verantwoording van de uitgavenstaten laat soms op zich wachten en tijdens de controle konden regelmatig verantwoordingsstukken niet worden voorgelegd, ook voor relatief grote bedragen (bv. hotelkosten).
- Cashafhalingen vonden plaats die niet strookten met het kredietkaartenbeleid van Toerisme Vlaanderen (bv. afhalingen in het buitenland in munten die ook in België verkrijgbaar zijn).

In het buitenlands netwerk circuleren 25 kredietkaarten ten laste van Toerisme Vlaanderen. Het aantal varieert sterk van kantoor tot kantoor. De meeste buitenlandkantoren houden geen afzonderlijke gegevens van kredietkaartbetalingen bij. Daarom selecteerde het Rekenhof op grond van de kostensoort¹⁵⁹ en de omschrijving in het grootboek in totaal 260 transacties voor samen 58.883,26 euro. De buitenlandkantoren doen de betalingen en sturen maandelijks een boekhouding met bewijsstukken naar de MOD DAR-IV, die ze vormelijk controleert en doorstuurt naar TVL. TVL controleert vervolgens inhoudelijk. Ook de buitenlandkredietkaar-

¹⁵¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid.

¹⁵² Bron: <http://www.bestuurszaken.be/zorgvuldig-gebruik-van-debet-en-kredietkaarten-bij-de-vlaamse-gemeenschap>.

¹⁵³ Dit is dus een momentopname. Voor andere maanden in 2011-2012 kan dat aantal licht verschillen.

¹⁵⁴ Kredietkaarten speciaal ontwikkeld voor reservaties van zakenreizen.

¹⁵⁵ De administrateur-generaal, afdelingshoofden, de woordvoerder, diensthoofden en een documentalist.

¹⁵⁶ Stand op 8 juli 2013.

¹⁵⁷ De MOD DAR-IV voert de boekhouding van Toerisme Vlaanderen.

¹⁵⁸ Vanaf 2013 zou het afdelingshoofd van de MOD DAR-IV deze staten goedkeuren.

¹⁵⁹ Kilometervergoeding, reële maaltijdkost, verplaatsing- en verblijfkost personeel, telefoonkosten GSM.

ten werden vooral gebruikt voor restaurantkosten, hotelkosten, vliegtuigtickets, treintickets, taxiritten en parkeerkosten. Het Rekenhof ontving alleen de boekhoudkundige verantwoordingsstukken. De buitenlandkantoren gebruiken geen individuele reisaanvragen: dienstreizen worden er goedgekeurd met de validatie van de actieplannen waaraan ze zijn gekoppeld. De controle van het Rekenhof leidde onder meer tot de volgende vaststellingen:

- De buitenlandkantoren hanteren geen eenvormig formulier voor de kostenrapportering en de directeurs paraferen de uitgaven op willekeurige plaatsen. Zij autoriseren ook hun eigen uitgaven.
- Verscheidene kostendeclaraties voor het gebruik van de eigen wagen vertoonden fouten, die de boekhouding niet rechtzette.
- Een aantal bewijsstukken ontbrak.
- In één kantoor vonden in 2011 regelmatig dure cash-geldafhalingen plaats met een kredietkaart.

6.5.3 Onkostennota's

Personeelsleden kunnen kosten eigen aan de werkgever betalen, en vervolgens terugvorderen met een onkostennota. In 2011 en 2012 ontving Toerisme Vlaanderen van zijn binnenlands netwerk respectievelijk 936 en 820 declaratiestukken (onkostennota's en kostenstaten voor binnen- en buitenlandse dienstreizen). Ook hiervoor bleek de autorisatie doorgaans in orde te zijn¹⁶⁰. Het Rekenhof stelde echter vast dat een aantal uitgaven geautoriseerd werden waarbij vragen rijzen of het kosten eigen aan de werkgever betreft: bijzonder hoge gsm-kosten en dure gsm-gesprekken vanuit het buitenland met het thuisnummer en een clublidmaatschap¹⁶¹. Bovendien werden de nota's soms lang na datum ingediend.

6.5.4 Restaurantkosten

Een steekproef van de verantwoording van 40 restaurantkosten in het binnenlands netwerk leidde tot de volgende vaststellingen:

- Toerisme Vlaanderen aanvaardt diverse bewijsstukken en combinaties ervan: het originele kasticket, het originele BTW-bonnetje en het originele ticket van de afrekening met een kredietkaart. Het risico bestaat dan ook op dat dezelfde restaurantkosten met andere bewijsstukken meermaals ingediend worden langs diverse wegen (kredietkaartafrekening, onkostennota én in de belastingaangifte). Overigens bepaalt de gedragscode dat een afschrift van een betaling verricht met een kredietkaart onvoldoende is als bewijsstuk.
- De personeelsleden onderbouwen de restaurantkosten op diverse wijzen: soms vermelden zij de deelnemers, soms alleen de aanleiding. Soms beperken ze zich tot de vermelding werklunch of business meeting. Eén personeelslid vermeldt nooit de namen van de deelnemers en nooit de aanleiding.
- Eén persoon legde bijzonder hoge restaurantkosten¹⁶² voor zonder bijkomende verantwoording.
- Regelmatig vonden ook restaurantvergaderingen plaats met louter internen ten laste van Toerisme Vlaanderen (bv. teammeetings).

Ook bij de buitenlandkantoren werden regelmatig de kosten vergoed voor maaltijden met alleen personeel in de omgeving van het kantoor en zonder dat het verantwoordingskader daarvoor duidelijk is.

¹⁶⁰ Op het feit dat de administrateur-generaal zijn eigen onkostennota's goedkeurde, na.

¹⁶¹ De gedragscode beschouwt dergelijke *contributies* als persoonlijke representatiekosten.

¹⁶² De gedragscode vraagt *sobereid*, maar erkent dat de redelijkheid van het bedrag situatiegebonden is.

6.5.5 Buitenlandse dienstreizen

Het Rekenhof selecteerde 30 dienstreizen, gemaakt door 24 verschillende personen vanuit het binnenlands netwerk, voor controle. Het deed daarbij onder meer de volgende vaststellingen:

- Slechts in 19 van de 30 gevallen kon een goedgekeurde zendingsaanvraag voorgelegd worden.
- Op de kostenstaat staan niet de kosten die met een kredietkaart zijn betaald. Dat bemoeilijkt niet alleen de kostenbeheersing van de dienstreis (het is immers niet altijd mogelijk onmiddellijk de totale kostprijs te zien), maar ook de bepaling van de forfaitaire dagvergoeding.
- Bij gebrek aan een centrale dienst voor vlucht- en hotelboekingen is er geen garantie op eenvormigheid of zuinigheid. De toekenning van airmiles aan de personeelsleden persoonlijk stimuleert niet tot een zuinig aankoopgedrag. Toerisme Vlaanderen is gestart met een analyse van de kosten voor vluchten en hotels en zal voorstellen formuleren om de kostprijs te optimaliseren en te stroomlijnen.
- Het team Financiën stuurde af en toe kostenstaten terug of corrigeerde ze wegens foutieve forfaitaire dagvergoedingen, ontbrekende verminderingen ervan¹⁶³ of inconsequenties met het aanwezigheidsregister¹⁶⁴. In een aantal gevallen combineerde het personeelslid per dag het systeem van werkelijke kosten en forfait zonder stavingsstukken voor alle elementen van de dagvergoeding voor te leggen, zoals de circulaire dat voor terugbetaling van werkelijke kosten vereist.
- Na afloop van de dienstreis moet het personeelslid schriftelijk verslag uitbrengen bij de lijnmanager om terugbetaling van de kosten te bekomen. Voor 13 van de 30 dienstreizen was er een verslag, dat varieerde van zeer uitgebreid tot bijzonder summier. De circulaire stelt aan dat verslag dan ook geen specifieke inhoudelijke vereisten.
- In ongeveer een op vier gecontroleerde gevallen overschreden de overnachtingskosten zonder motivatie het maximumbedrag.

Ook de buitenlandkantoren overschreden in een aantal gevallen de maximale logementsvergoeding. Doorgaans ging het niet om grote overschrijdingen.

6.5.6 Binnenlandse dienstreizen

Voor binnenlandse dienstreizen moet een personeelslid een *kostenstaat binnenlandse dienstreizen* indienen, met een samenvatting de reizen en kosten. De terugbetaling is afhankelijk van de goedkeuring door de hiërarchische meerdere en de controle door de MOD DAR-IV. Bij de binnenlandse dienstreizen deed het Rekenhof de volgende vaststellingen:

- Sommige kostenstaten binnenlandse dienstreizen bevatten ook kosten die geen strikt verband hielden met een reis, kosten die er wel verband mee hielden stonden dan weer soms in een onkostennota.
- In verscheidene gevallen ontbreken gegevens op de kostenstaten (tijdstip, bestemming, reden van verplaatsing, enz.).
- In enkele gevallen ontbrak de goedkeuring van de leidend ambtenaar.
- Soms werden ten onrechte vergoedingen voor middag- en avondmaal uitbetaald.

¹⁶³ Als de Vlaamse overheid of derden logies of inschrijvingskosten terugbetalen of ten laste nemen die ook maaltijden of kleine uitgaven omvatten, moet de dagvergoeding verminderen met een percentage (bv. 15% voor het ontbijt).

¹⁶⁴ Als een personeelslid bv. een dagvergoeding vraagt voor een dag waarvoor vakantie is geregistreerd.

- Hoewel de MOD DAR-IV de schuldvorderingen naziet en corrigeert, werd in een aantal gevallen toch een te hoge of te lage vergoeding uitbetaald. De correcties van de MOD DAR-IV waren overigens zelf niet altijd correct.
- Toerisme Vlaanderen betaalde vijf laattijdig (meer dan zes maanden na datum) bij de hiërarchische meerdere ingediende kostenstaten toch integraal terug, soms na een tweede hiërarchische goedkeuring, een werkwijze zonder reglementaire basis.
- Voor enkele dienstreizen was de afstand die de chauffeur voor de supplementaire carpoolingvergoeding in rekening bracht groter dan de totale afstand waarvoor hij een kilometervergoeding motorvoertuig vroeg.

6.5.7 Telefoon- en internetvergoedingen

Voor het binnenlands netwerk heeft de administrateur-generaal in enkele besluiten een aantal personeelsleden een forfaitaire vergoeding toegekend voor het occasioneel professioneel gebruik van het eigen internetabonnement (afdelingshoofden, programmaleiders, diensthoofden en projectleiders). In het VPS behoudt de Vlaamse Regering dit sociaal voordeel *breedbandaansluiting* echter voor aan personeelsleden die regelmatig thuiswerken, terwijl de circulaire alleen voorziet in een compensatie voor structureel thuiswerk. Bovendien is de tegemoetkoming mogelijks niet in overeenstemming met de regelingen inzake de toekenning van een voordeel van alle aard of de terugbetaling van (beroeps)kosten. Ten slotte betaalt het agentschap de internetvergoeding uit nog voor de periode waarop ze betrekking heeft, is verstreken.

TVL bezorgde het Rekenhof ook een overzicht van gsm's en procedures voor privégebruik in de buitenlandkantoren. Dat stemde echter niet helemaal overeen met de boekingsgegevens. Bij de verschillende buitenlandkantoren bestaat overigens geen uniforme werkwijze voor het gebruik van gsm's of de terugbetaling van internetkosten.

6.5.8 Conclusies

De vergoeding van restaurantkosten, reis- en verblijfskosten en andere kosten eigen aan de werkgever, alsook het gebruik van kredietkaarten door het binnenlands netwerk en de buitenlandkantoren van Toerisme Vlaanderen in 2011 en 2012 vertoonden tal van tekortkomingen en worden gekenmerkt door een gebrek aan uniformiteit. De eigen regelgeving van TVL wijkt dan ook op diverse punten af van het VPS en de interne controle van zowel de MOD DAR-IV als TVL zelf is ontoereikend. TVL volgt overigens niet altijd de eigen regelingen. In het binnenlands netwerk vooral, leidde dat alles tot enkele onverklaard hoge kosten.

6.5.9 Algemene aanbevelingen

Het Rekenhof heeft TVL, behalve de onderstaande, meer algemene aanbevelingen, een reeks organisatorische aanbevelingen bezorgd, die het agentschap kunnen helpen de tekortkomingen in de toekomst weg te werken:

- TLV dient het principe van de functiescheiding door te trekken tot op het niveau van zijn administrateur-generaal en zijn directeurs bij de buitenlandkantoren.
- TVL dient zijn interne controle op de verantwoording van het kredietkaartgebruik en onkostennota te versterken en meer corrigerend op te treden.
- TVL dient de bestaande regelingen te optimaliseren (bv. de reserveringswijze en kostenrapportering bij buitenlandse dienstreizen) en te respecteren (bv. de circulaire over buitenlandse dienstreizen).

De Vlaamse overheid dient de regelgeving te verduidelijken en te vervolledigen op het vlak van telehuiswerk en van de vergoeding van onkosten van personeelsleden met een standplaats in het buitenland.

6.5.10 Antwoord van de minister

De minister concludeerde in zijn antwoord van 23 oktober 2013 dat het auditverslag aantoont dat er nog heel wat ruimte voor verbetering is. Hij stelde dat Toerisme Vlaanderen zich engageert om de aanbevelingen van het Rekenhof volledig te realiseren. Het agentschap heeft een interne controller aangesteld en er loopt een traject om alle omzendbrieven te screenen en waar nodig de interne reglementen bij te sturen. De werking van het hoofdbestuur en de buitenlandkantoren wordt gestroomlijnd en het agentschap streeft naar een optimalisatie door samenwerking met de overige entiteiten in het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen. Daarnaast verwees de minister naar de managementreactie van Toerisme Vlaanderen, waarin het agentschap verschillende acties vermeldt om zijn werking te optimaliseren.

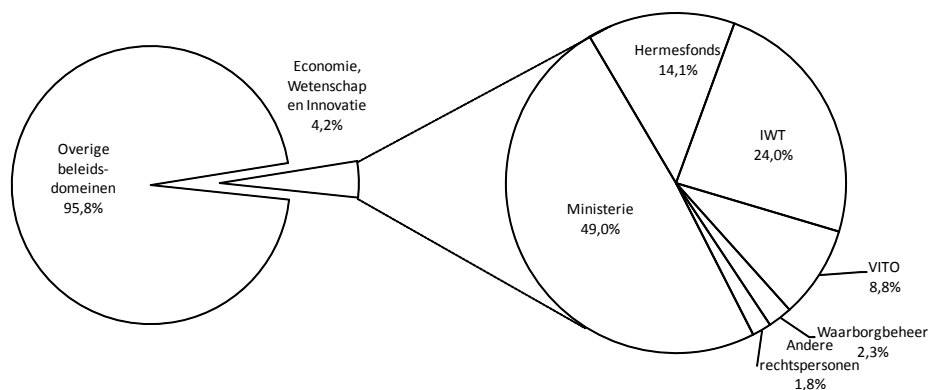
Economie, Wetenschap en Innovatie

Hoofdstuk



7.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012

Het beleidsdomein EWI deed in 2012 ruim 1.133,9 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 4,2% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012¹⁶⁵. Het beleidsdomein zorgde ook voor 84,1 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (0,3% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat enerzijds uit het departement EWI, dat instaat voor de voorbereiding, opvolging en evaluatie van het beleid. Het stimuleert wetenschappelijk onderzoek en de technologische innovatie en bevordert ondernemerschap en een positief klimaat in Vlaanderen. Anderzijds bestaat het ministerie ook uit het IVA Agentschap Ondernemen, dat het ondernemerschap aanmoedigt en ontwikkelt, de ondernemingen in hun concurrentiepositie ondersteunt en stimulerende omgevingsfactoren voor het ondernemen opbouwt. Bij de vervulling van deze missie vervult het agentschap essentieel een regisseursrol en ontplooit het actorrollen in complementariteit met de activiteiten van de private sector. De totale werking van het ministerie EWI bestond in 2012 uit 555,8 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 15,5 miljoen geconsolideerde ontvangsten.

Een aantal rechtspersonen staan het ministerie bij in de uitvoering van het beleid. Het Fonds voor Flankerend Economisch Beleid (FFEB), beter gekend als het Hermesfonds, omvat bijna alle middelen die het Agentschap Ondernemen aanwendt. In 2012 deed het bijna 159,5 miljoen euro geconsolideerde uitgaven. Het agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) ondersteunde in 2012 met 272,4 miljoen euro geconsolideerde uitgaven bedrijven, onderzoeksinstellingen en onderzoekers om mee te bouwen aan de Vlaamse kennismaatschappij door innovatie te stimuleren en te faciliteren. De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), een strategisch onderzoekscentrum met 99,5 miljoen euro geconsolideerde uitgaven in 2012, verschaft innoverende technologische oplossingen en geeft wetenschappelijk onderbouwde adviezen en ondersteuning om duurzame ontwikkeling te stimuleren aan het economisch en maatschappelijk weefsel in Vlaanderen.

Een aantal kleinere rechtspersonen, de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie, de Herculesstichting en de nv Gigarant hebben in 2012 46,8 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor hun rekening genomen. De nv Waarborgbeheer en de nv Gigarant zijn opgenomen in de consolidatiekring, maar het Rekenhof heeft van deze ondernemingen, die de ondernemingen ondersteunen, geen rekening ontvangen. De gegevens over deze ondernemingen zijn door het IVA Centrale Accounting geleverd.

¹⁶⁵ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

Hoewel het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek - Vlaanderen (FWO), het Vlaams Interuniversitair Instituut voor Biotechnologie (VIB), de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten en het Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ) deel uitmaken van de consolidatiekring van het beleidsdomein, heeft de Vlaamse overheid ze voor 2012 uit de consolidatieperimeter gehaald, omdat hun administratieve begrotingsprocessen zich nog in een te pril groeitraject bevonden.

Buiten de consolidatiekring ondersteunen nog de Limburgse Reconversie maatschappij (LRM), de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en de Vlaamse Participatiemaatschappij (VPM) voor dit beleidsdomein actief de ondernemingen.

7.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(in duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroting 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow (OF)	Ontvangsten 2011
Ministerie	17.833	15.735	88%	59	17.932
EB0 Departement EWI	14.692	12.908	88%	52	14.736
EA Apparaatkredieten	322	271	84%	52	712
EC Algemeen	14.275	12.542	88%		13.935
EF Valorisatie en industrieel beleid	95	95	100%		90
EC0 Agentschap Economie	3.141	2.826	90%	7	3.196
EA Apparaatkredieten	2.654	2.477	93%	7	2.856
EC Algemeen	487	349	72%		340
Rechtspersonen	425.788	423.534	99,5%	11.888	739.250
Hermesfonds	29.575	19.599	66,3%	0	257.376
IWT	278.836	277.280	99,4%	586	379.210
VITO	111.431	107.930	96,9%	11.109	89.872
Herculesstichting	4.439	17.218	387,9%	0	11.456
VRWI	1.507	1.507	100,0%	193	1.336
Gigant	n/b	9.441	n/b	0	n/b
Waarborgbeheer	n/b	14.350	n/b	0	n/b

In 2012 heeft het ministerie 12% minder ontvangen dan geraamd. Deze raming stemde ongeveer overeen met de ontvangsten van 2011. De geraamde ontvangsten lagen in 2012 ook al bijna 1 miljoen euro lager dan in 2011 (18,9 miljoen euro). De minderontvangsten deden zich voornamelijk voor in het algemeen beleidsprogramma EC van het departement. Ze zijn te wijten aan lagere ontvangsten uit de dividenden van openbare investeringsmaatschappijen (12 miljoen euro in plaats van de begrote 14 miljoen euro).

(in duizenden euro)

UITGAVEN	Begroot in 2012	Overge- dragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	961.917	13.560	913.416	93,6%	15.469	897.947	1.182.365
EB0 Departement EWI	884.067	4.250	864.522	97,3%	13.034	851.488	868.234
EA Apparaatkredieten	11.466	503	10.878	90,9%	1.297	9.581	10.092
EC Algemeen	19.808	2.011	15.158	69,5%	19	15.139	14.986
EE Beleidsondersteuning en academisch beleid	426.414	0	421.634	98,9%	42	421.592	346.805
EF Valorisatie en industr. beleid	414.590	1.636	406.248	97,6%	11.676	394.572	485.819
EG Sensibilisatie en samenleving	11.789	100	10.605	89,2%	0	10.605	10.532

UITGAVEN	Begroot in 2012	Overgedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
EC0 Agentschap Economie	77.850	9.310	48.895	56,1%	2.435	46.460	314.131
EA Apparaatkredieten	24.456	792	20.921	82,9%	2.085	18.836	22.169
EC Algemeen	33.880	2.983	8.459	22,9%	350	8.109	29.139
ED Econ. Ondersteuningsbeleid	19.514	5.535	19.514	77,9%	0	19.514	262.824
Rechtspersonen	670.085	0	600.758	89,7%	14.459	586.299	613.144
Hermesfonds	226.889	0	169.598	74,7%	0	169.598	198.865
IWT	311.371	0	285.457	91,7%	582	284.875	293.556
VITO	113.059	0	114.590	101,4%	13.686	100.904	95.795
Herculesstichting	17.259	0	29.607	171,5%	0	29.607	23.761
VRWI	1.507	0	1.506	99,9%	191	1.315	1.167
Gigant	n/b	n/b	2.514	n/b	0	2.514	n/b
Waarborgbeheer	n/b	n/b	26.173	n/b	0	26.173	n/b

Ministerie

De vereffeningen 2012 sluiten vrij goed aan bij het bedrag dat voor het ministerie begroot was. Alleen van het programma algemeen beleid van het Agentschap Ondernemen is een groot deel van de toegekende kredieten niet gebruikt. Eind 2012 had de nv Waarborgbeheer nog een positief saldo voor de verliesfinanciering van de waarborgregelingen. Daardoor konden de betalingen door het ministerie aan de nv beperkt blijven en bleef het krediet van 23,9 miljoen euro daarvoor ongebruikt.

Hermesfonds

De vermindering van de toelage aan het Hermesfonds van 238 miljoen euro in 2011 tot 19 miljoen euro in 2012, noopte de instelling haar reserves aan te spreken. De uitgaven bleven immers op ongeveer hetzelfde niveau. Het overgedragen saldo daalde daardoor van 198,5 miljoen euro eind 2011 tot 44 miljoen euro eind 2012.

IWT

Het IWT heeft in de uitvoeringsrekening van de begroting voor 2012 een tekort opgetekend van 8,2 miljoen euro. Het gecumuleerde overschot daalde daardoor tot 24,6 miljoen euro.

VITO

De VITO heeft een uitvoeringsrekening van de begroting voor 2012 afgeleverd met een tekort van 6,7 miljoen euro. Het gecumuleerde overschot op 31 december 2012 daalde daardoor tot 2,5 miljoen euro.

Herculesstichting

Door een materiële vergissing werd een niet-begrote som van 12,7 miljoen euro aan de Herculesstichting gestort. De Herculesstichting heeft dat bedrag onmiddellijk terugbetaald. De eigenlijke uitvoering sluit nauw aan bij de begroting.

FWO

Het FWO toonde op de voorgelegde uitvoeringsrekening 2012 een uitgaventotaal van 245,2 miljoen euro, inclusief interne verrichtingen.

7.3 Controles en controlebevindingen

Ministerie

Het Rekenhof heeft een selectie van dertien ontvangstendossiers voor een totaal bedrag van 52,3 miljoen euro gecontroleerd, waarvan 13,2 miljoen euro aangerekend op de begroting. Het andere gedeelte van het globaal bedrag betreft ontvangsten in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), die aangerekend worden op thesaurierekeningen. Bij de controle van deze ontvangsten heeft het Rekenhof opgemerkt dat het ministerie eind augustus 2012, na de afloop van het kassiercontract eind juni 2012, nog een rekening van deze kassier bleef gebruiken.

Voor de uitgaven heeft het Rekenhof een selectie van 73 uitgavendossiers voor in totaal 279,3 miljoen euro gecontroleerd. Het heeft daarbij geen belangrijke fouten vastgesteld. Bij de betaling van de laatste schijf van een subsidie sluit het ministerie het bijhorende inkooporder echter niet systematisch af, waardoor het eventueel resterende bedrag van de kredietvastlegging in de boekhouding als potentiële schuld blijft openstaan.

Hermesfonds

De openingsboekingen 2012 van het Hermesfonds stemden niet overeen met de jaarafsluiting op 31 december 2011. Zij vertoonden verschillen van meer dan 0,2 en 0,6 miljoen euro, zodat er geen overeenstemming was tussen de boekhouding en de jaarrekening over 2012. Het fonds rapporteerde ook over boekhoudposten die niet in de boekhouding zelf waren opgenomen. Het fonds gaf voorts een beperkt aantal verklaringen bij de opmerkingen van het Rekenhof over het overgedragen saldo in de rekening 2011. Het is echter nog niet duidelijk in welke mate het deze verklaringen in de boekhouding heeft verwerkt.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 8 juli 2013 bijkomende toelichtingen verschaft over de afsluitingsoperaties.

IWT

De bedrijfsrevisor van het IWT heeft een onthoudende verklaring afgelegd bij de jaarrekening 2012, omdat hij vragen stelde bij de correctheid en volledigheid van de openstaande verbintenissen, alsook van de schulden en vorderingen in het kader van projectsubsidies en de gebrekkige opvolging van de achtergestelde leningen. Deze problemen zijn te wijten aan een beperkte interne controle, onvoldoende adequate procedures en een gebrekkige administratieve organisatie. Het Rekenhof heeft zich bij de bevindingen van de bedrijfsrevisor aangesloten. Het heeft ook opgemerkt dat de cijfers voor het herziene budget in de uitvoeringsrekening van de begroting niet overeenstemden met de aan het Vlaams Parlement voorgelegde begroting.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 27 september 2013 geantwoord dat een actieplan financieel beheer werd opgestart. Dat actieplan zal de tekortkomingen opgemerkt bij de controle van de jaarrekening aanpakken. De Vlaamse minister van Innovatie heeft op 18 oktober 2013 geantwoord dat de bedrijfsrevisor na balansdatum werd aangesteld en er slechts beperkte tijd beschikbaar was voor de controle.

VITO

Het Rekenhof heeft zich aangesloten bij de bijkomende vermeldingen van de bedrijfsrevisor bij de jaarrekening 2012 van de VITO over de overboeking van 4,9 miljoen euro werkingsdotaties naar investeringsdotaties en de verwerking van de overflow langs de resultatenrekening in plaats van met een rechtstreekse toewijzing aan het eigen vermogen, zoals gevraagd bij ministeriële brief van 11 maart 2013. Het Rekenhof heeft ook vastgesteld dat de VITO 2,5 miljoen euro in de aangepaste begroting 2013 heeft opgenomen als correctie op de overflow 2012.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 14 oktober 2013 geantwoord dat de opmerkingen van het Rekenhof terecht zijn en dat de nodige correcties zullen worden uitgevoerd.

FWO

Het Rekenhof heeft zich aangesloten bij de conclusies van de bedrijfsrevisor. Het heeft bij de controle van de jaarrekening 2012 bijkomend vastgesteld dat het fonds de dotaties soms boekte op grond van informele bewijsstukken in plaats van ondertekende dotatiebesluiten. Het paste bovendien bedragen in vreemde valuta op het einde van het boekjaar niet aan de officiële slotkoers op balansdatum aan.

De Vlaamse minister van Innovatie heeft op 18 oktober 2013 geantwoord dat de ondertekende besluiten aan het FWO worden bezorgd.

7.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 1.133,9 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein EWI tot de middelgrote beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein behoorlijk aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. De grote rechtspersonen in het beleidsdomein, het Hermesfonds, het IWT en de VITO boekten tekorten op hun uitvoeringsrekening van de begroting 2012 van respectievelijk 150, 8,2 en 6,7 miljoen euro. Door een drastische vermindering van de dotatie voor 2012 diende het Hermesfonds zijn normale werking te financieren met het overgedragen saldo uit vorige begrotingsjaren. Het leeuwendeel van het budget in het beleidsdomein ging, behalve naar het ministerie, naar de drie bovenvermelde rechtspersonen. Deze entiteiten droegen dan ook het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. De controles op de verantwoordingen van de begrotingsuitvoering door de diverse entiteiten in het beleidsdomein leverden een aantal opmerkingen op, die echter niet bijzonder belangrijk waren. Het Rekenhof vestigt wel de aandacht op de vragen van de bedrijfsrevisor bij het IWT die een verklaring over de getrouwheid van de jaarrekening 2012 verhinderden.

7.5 Subsidiëring competentiepolen voor innovatie

7.5.1 Inleiding

Buiten zijn rekeningencontroles voerde het Rekenhof nog een bijzondere onderzoek uit over de financiering van de competentiepolen voor innovatie. De Vlaamse overheid subsidieert tal van kenniscentra in het beleidsdomein EWI. In 2012 trok zij daarvoor ongeveer 222,4 miljoen euro uit. Op 22 juli 2005 werd een beleidskader gecreëerd, dat een opdeling maakt in competentiepolen en strategische onderzoekscentra. In 2009¹⁶⁶ verankerde de decreetgever vier strategische onderzoekscentra (SOC): de VITO, het IMEC, iMinds (vroeger IBBT) en het VIB en stond hij de Vlaamse Regering toe nieuwe strategische onderzoekscentra op te richten. Behalve onderzoeksopdrachten, kregen deze instellingen de opdracht hun onderzoeksresultaten te valoriseren en te verspreiden. Zij ontvangen jaarlijkse toelagen uit de algemene uitgavenbegroting. De algemene uitgavenbegroting bevat ook een IWT-krediet voor initiatieven van de Vlaamse Regering. Daarmee financiert het IWT onder meer competentiepolen en lichte structuren¹⁶⁷. In de lopende legislatuur vormt het de bestaande competentiepolen om

¹⁶⁶ Decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid.

¹⁶⁷ De bestaande competentiepolen (CP) of lichte structuren (LS) in Vlaanderen zijn: CP/LS Flanders' Drive (automobiël), CP/LS VIL (logistiek), CP FMTC (mechatronica), CP/LS Flanders' FOOD (voeding), CP/LS Flanders' InShape (productontwikkeling en industrieel design), CP/LS VIM (mobiliteit), CP/LS Flanders's Synergy (innovatieve arbeidsorganisatie), CP Flanders' PlasticVision (kunststofverwerkende industrie), CP/LS FISCH (Flanders Innovation Hub for Sustainable Chemistry en LS Sociale innovatiefabriek).

tot lichte structuren. Die krijgen een gewijzigde financieringsvorm: de subsidie voor de basiswerking wordt beperkt en de meeste middelen halen ze uit IWT-projectfinanciering, (ten dele) uit een voor hen gereserveerd projectbudget.

Het Rekenhof heeft zijn audit van de kenniscentra voor innovatie uit 2006 geactualiseerd in het licht van het aangepaste beleidskader en de vernieuwde financieringsvormen. Het heeft zijn onderzoek gericht op de competentiepolen en lichte structuren met financiering op basis van het VIS-besluit¹⁶⁸.

7.5.2 Financieel belang

De algemene uitgavenbegroting geeft niet aan hoeveel er in totaal naar de subsidiëring van de competentiepolen gaat. Er is immers geen één-op-één relatie tussen de competentiepool-middelen en de kredietlijn *initiatieven Vlaamse Regering*¹⁶⁹. De competentiepolen ontvangen subsidies op grond van overeenkomsten. Volgens die overeenkomsten betaalde het IWT in 2010 12,8 miljoen euro uit, in 2011 12,6 miljoen euro en in 2012 in eerste instantie 12,2 miljoen euro. Voor de basiswerking en het eerste projectbudget van de lichte structuren heeft het IWT in eerste instantie 28,2 miljoen euro vastgelegd, waarvan het in 2012 al 6,6 miljoen euro heeft betaald.

De middelen van de vier strategische onderzoekscentra samen evolueerden van ongeveer 149,6 miljoen euro in 2010 tot 171,8 miljoen euro in 2012. Competentiepolen en lichte structuren zijn op het vlak van de financiering relatief klein in vergelijking met de strategische onderzoekscentra. Ook vergeleken met buitenlandse *competence research centra* is de omvang van de publieke jaarlijkse financiering van de strategische onderzoekscentra uitzonderlijk.

Drie competentiepolen waren in 2012 samen goed voor 68,7 % van de betalingen aan de competentiepolen. Ook bij de lichte structuren waren er drie goed voor 69,9% van het aangevraagd gereserveerd projectbudget. Het is niet duidelijk op grond waarvan die segmentering plaatsvond.

7.5.3 Beleids- en subsidiekader voor de lichte structuren

De Vlaamse Regering heeft pas op 22 juli 2005 een *beleidskader voor de steun aan kenniscentra ten behoeve van innovatie* goedgekeurd, niet als regelgevend besluit, maar als leidraad voor het IWT en het departement EWI. In 2011 hervormde de Vlaamse Regering het competentiepolenbeleid naar de formule van *lichte structuren*¹⁷⁰. Zij erkent deze structuren tijdelijk op grond van een duidelijke strategie en zij subsidieert hun basiswerking en verstrekt een jaarlijks gereserveerd projectbudget, dat beheerd wordt door het IWT. De stroomlijning en vereenvoudiging van de structuren moest bijdragen tot meer transparantie, een hogere efficiëntie en deugdelijk bestuur. De nieuwe financieringsvorm beperkte en uniformeerde de subsidiering van de basiswerking ten gunste van meer projectwerking. De overheid kreeg zo langs het IWT meer grip op de werking van deze organisaties. Tevens ligt een klemtoon op het tijdelijk karakter van de lichte structuren. Het is echter onduidelijk hoe *avondroodclausules*¹⁷¹

¹⁶⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot regeling van steun aan projecten van innovatiestimulering, technologisch advies en collectief onderzoek op verzoek van Vlaamse Innovatiesamenwerkingsverbanden (VIS).

¹⁶⁹ De toelage en machtiging aan het IWT ter ondersteuning van innovatieve acties van de Vlaamse Regering die niet aan bod kunnen komen in het kader van reglementaire steunbesluiten of die budgettair te zwaar doorwegen op de budgetten voor deze reguliere kanalen.

¹⁷⁰ De aansluiting bij de innovatieknooppunten en de bijdrage tot het hefboomeffect zijn belangrijke toetsstenen bij de erkenning van nieuwe initiatieven (cfr. Conceptnota Innovatiecentrum Vlaanderen, 27 mei 2011).

¹⁷¹ Een *avondroodclausule* is een wetsartikel dat bepaalt dat een regelgeving na een bepaalde termijn niet meer van kracht is, tenzij de geldigheidsduur ervan op tijd wordt verlengd. Het voordeel van een *avondroodclausule* is dat ze de regelgever verplicht de regelgeving te evalueren. Dat kan bv. nuttig zijn bij regelgeving die in een crisissituatie is ingevoerd. Andere benamingen in het Nederlands zijn *horizonartikel* en *uitdovingsclausule*. In het Engels heeft men het over een *sunset clause* of *sunset provision*.

in de overeenkomsten kunnen worden opgenomen. Dat veronderstelt de ontwikkeling van een evaluatiekader voor het meten van de resultaten en de strategische functionaliteit van de lichte structuren.

Eensdeels ontvangen de lichte structuren op basis van het VIS-besluit¹⁷² basiswerkingssteun voor maximum vier jaar naargelang het aantal aanvaarde personeelsleden¹⁷³. Daarmee moeten zij zorgen voor continuïteit en voor de borging van opgebouwde kennis. De lichte structuur dient de subsidie aan te vullen met cofinanciering. De uitbetaling geschiedt in halfjaarlijkse voorschotten na de vervulling van de voorwaarden waarin de IWT-overeenkomst voorziet. Het definitieve subsidiebedrag wordt bepaald bij de eindafrekening. Het IWT moet dan het eventueel niet bereiken van de vereiste cofinanciering verrekenen.

Anderdeels steunt het IWT de projectwerking van de structuren op grond van de financieringsbesluiten voor bestaande IWT-projecttypes. Vanuit hun basiswerking bereiden de lichte structuren de projectvoorstellen voor, die ze vervolgens indienen bij het IWT. Voor de uitvoering van deze projecten worden onderzoeksinstellingen en bedrijven ingeschakeld. Alle projectkosten worden aangerekend op het gereserveerd budget. Ook de projectsubsidies worden in principe halfjaarlijks of jaarlijks uitbetaald.

De Vlaamse Regering bepaalt het totale budget voor de projectwerking van de lichte structuren naargelang de beschikbare middelen bij de jaarlijkse begrotingsopmaak en schrijft dat op een afzonderlijke begrotingslijn in. De minister bepaalt het gereserveerd projectbudget per individuele lichte structuur. Dat wordt toegewezen aan de projecten die de raad van bestuur van het IWT positief beoordeelt.

Het budget voor de basiswerking van de lichte structuren blijft onder de kredietlijn *initiatief van de Vlaamse Regering*, maar vanaf 2013 wordt het gereserveerd projectbudget voor de lichte structuren begroot op een aparte kredietlijn. Dat is het gevolg van de aangepaste projectevaluatieprocedure, waarbij (niet de lichte structuur maar) de raad van bestuur van het IWT finaal de beslissing neemt of het ingediende project kan worden gesteund, rekening houdend met de criteria van het financieringsbesluit en de evaluatie van de projectaanvraag.

De overeenkomsten met de lichte structuren hebben inmiddels een vaste standaardindeling voor de generieke bepalingen. De bijlagen bevatten onder meer streefwaarden en evaluatiecriteria voor de individuele projecten.

7.5.4 Subsidietoekenning

Het advies van het IWT vormt de basis van de nota aan de Vlaamse Regering, waarna de Vlaamse Regering, op voorstel van de minister, beslist over de toekenning van de steun. Bij een positieve beslissing maakt het IWT een overeenkomst (convenant) op. De individuele subsidiebeslissingen bouwen de motivering voor de subsidiering hoofdzakelijk op in functie van het initiatief en niet op grond van een vast model. De Vlaamse Regering maakt bij haar toekenningsbeslissingen geen afweging met alternatieve vormen van steunverlening. Zij beschikt daarvoor nochtans al over een instrument, de reguleringssimpactanalyse (RIA), dat beleidsmakers inzicht biedt in de gevolgen van beleidsopties en mogelijkheden tot meer beleidscoördinatie biedt.

¹⁷² Steun aan projecten van innovatiestimulering, technologisch advies en collectief onderzoek op verzoek van Vlaamse Innovatiesamenwerkingsverbanden. De Vlaamse Regering kan competentiepolen subsidiëren buiten het VIS-besluit, maar zou dan voor elke individuele steunbeslissing ook de financiering moeten regelen en zij zou elke steun moeten aanmelden bij de Europese commissie. Steun onder het VIS-besluit valt onder de deminimis-regeling en moet niet aangemeld worden. Het VIS-besluit vervalt op 1 januari 2015 en men zou er kunnen voor kiezen een nieuwe regeling in zijn geheel aan te melden bij de Europese commissie.

¹⁷³ Voor het maximum van 6 VTE bedragen de aanvaardbare kosten 800.000 euro. Zij worden voor 80% gesubsidieerd. Het subsidiepercentage daalt over de tijd, o.a. in functie van de maturiteit van het initiatief.

Het beleidskader heeft ook voorzien in criteria om de competentiepolen bij de afloop van hun convenant te evalueren: meerwaarde van het kenniscentrum tegenover andere reguliere projecten of bestaande structuren, initiatiefgrootschaligheid en voldoende kritische massa. Bovendien dienen de activiteiten van de basiswerking van de lichte structuren buiten de normale projectvoorwaarden van de IWT-programma's te vallen. De evaluatie na vier jaar moet uitmaken of de regeling wordt verlengd. Dat veronderstelt dat er voldoende evaluatiecapaciteit aanwezig is: indicatoren en meetmethoden en de informatieverzameling daarvoor moeten aanwezig zijn.

7.5.5 Controle op subsidieverantwoording

Financiële verslaggeving

Voor de uniformiteit van de financiële controle heeft het IWT eind 2007 een toelichtingsdocument en een template voor de financiële verslaggeving opgesteld. De financiële controle berust bij de verificateurs. De competentiepolen werden in het verleden jaarlijks gecontroleerd en afgerekend, gelet op de omvangrijke steunbedragen. Zowel voor de basiswerking als voor de projecten maakt de financiële verslaggeving deel uit van een eindverslaggeving. De verificatie vindt plaats na de projectbeëindiging. Zij betreft de aanvaardbaarheid van de gerapporteerde kosten. De begunstigden moeten het IWT een kostenstaat bezorgen. Met die staat stelt de verificatiedienst een afrekening op en bepaalt hij de definitieve steun. Hij kan steekproefsgewijs onderliggende documenten opvragen. De competentiepool moet zelf een controlemechanisme installeren voor de kostenverificatie.

Bij zijn controle van de eindafrekeningen stelde het Rekenhof vast dat niet altijd een bewijs van een steekproefsgewijze controle voorhanden was. De controle geschiedt niet op grond van een risicoanalyse. Het controleproces biedt weliswaar een aantal garanties, maar er is niet genoeg aandacht voor functiescheiding tussen inhoudelijke opvolging en controle:

- De doorlichting van erkenningsaanvragen voor lichte structuren (basiswerking) steunt op een driehoeksoverleg tussen een adviseur (meestal de coördinator competentiepolen), externe deskundigen en de IWT-directie dat onafhankelijkheid garandeert.
- De projectevaluatie steunt op specifieke afspraken en het proces is gedocumenteerd.
- De verificatiedienst stemt zijn financiële beoordeling af met de adviseur voor de inhoudelijke aspecten.
- Het IWT is als waarnemer aanwezig in de raden van bestuur van de competentiepolen en lichte structuren. De waarnemer is vaak ook de adviseur die opvolgt en evalueert.

Naleving van de subsidievoorwaarden

Ten aanzien van de handhaving van de naleving van de subsidievoorwaarden, deed het Rekenhof de volgende vaststellingen:

- Het IWT controleert niet systematisch of de competentiepolen en lichte structuren de kosten en financiering van eventuele economische activiteiten duidelijk boekhoudkundig onderscheiden van de gesteunde projectactiviteiten.
- Het IWT volgt de middelen en activiteiten die buiten de overeenkomst vallen niet structureel of systematisch op. Het heeft wel oog voor mogelijke overlappingsen met lopende aanvragen, echter zonder een specifiek neergeschreven procedure daarvoor. Het werkt bij de projectevaluaties wel samen met andere agentschappen om dubbele financiering te vermijden, maar door de vele nationale en internationale financieringsmogelijkheden is een sluitende controle op dubbele financiering niet mogelijk.

- Het IWT stelt informatie ter beschikking over de publiekrechtelijke verplichtingen waaraan de kenniscentra contractueel moeten voldoen (toelichtingsdocument), maar volgt de naleving van die verplichtingen niet systematisch op¹⁷⁴.
- Het IWT gaat ervan uit dat het de basiswerkingssteun na de aanvangfase door zijn materiële beperktheid niet moet toetsen aan de Europese deminimisregel en dat de naleving van die regel onder de verantwoordelijkheid van de contractant valt. Het heeft het risico daarbij echter niet ingeschat op grond van een steekproefsgewijze controle.
- Uit het financieel overzicht dat het IWT heeft verstrekt, bleek dat de instelling betalingen verrichtte die de contractduur van vier jaar ruim overschreden. De Vlaamse Regering verlengde de overeenkomsten van deze initiatieven binnen de oorspronkelijk toegekende doelstellingen en subsidie.
- Het IWT evalueert de cofinancieringsgraad in redelijkheid en past zo nodig de subsidie aan. Zo reduceerde het eenmaal bij een tussentijdse evaluatie van een competentiepool de cofinancieringsgraad tot 14,4% en kende tijdelijk een verhoogd steunpercentage toe. Het is niet duidelijk hoe de nieuwe financieringswijze kan leiden tot een hogere cofinanciering vanuit de doelgroepbedrijven.

Evaluatie van de uitvoering

Elke lichte structuur moet bij de aanvraag van zijn initiatief een beperkte set van een tiental performantie-indicatoren opgeven die hij geschikt acht om de resultaten in kaart te brengen en aan te tonen dat hij de globale doelstellingen en de specifieke doelstellingen van de basis- en projectwerking heeft bereikt. De inhoudelijke indicatoren zijn echter meestal instrumentaal en houden geen resultatenverbintenis in.

In de overeenkomsten is bovendien de procedure voor de evaluatie van de projecten niet uniform of moet die nog verder worden uitgewerkt. De performantie-indicatoren en evaluatieprocedures voor projecten zijn voor een groot deel op maat van de lichte structuur geschreven. Zij steunen niet op een vast formaat.

Een tussentijdse evaluatie valt samen met het voortgangsverslag na twee jaar. Zij kan leiden tot aanpassingen van doelstellingen of indicatoren, of bijsturingen van activiteiten. Dergelijke bijsturingen houden het risico in op een herformulering van doelstellingen en indicatoren naar wat in de voorbije periode haalbaar is gebleken. Zij kunnen er ook op wijzen dat het IWT de maturiteit van het initiatief bij de subsidieaanvraag niet correct inschatte.

De tussentijdse en eindevaluaties geschieden op basis van de projecten. Het IWT houdt geen systematisch overzicht bij op programmaniveau. Op regelmatige basis is wel een globale (impact)studie voor alle programma's ingeschreven in de beheersovereenkomst, waarbij het IWT moet nagaan in welke mate de werking, resultaten en effecten van de programma's bijdragen tot de missie van het IWT en het gevoerde innovatiebeleid.

De lichte structuren moeten volgens hun overeenkomst een good governance charter opstellen, dat rekening houdt met alle wettelijke en statutaire verplichtingen van de begunstigde. Sommige doen dat zeer minimalistisch of stellen dat charter gelijk met hun organisatiestatuten. Een aantal lichte structuren heeft nog niet voldaan aan deze verplichting. Het volstaat niet formeel een charter op te stellen, enkel omdat de verdere subsidiëring van de basiswerking eraan is verbonden. Volgens het IWT wordt de organisatiestructuur van een competentiepool of lichte structuur beoordeeld als onderdeel van het evaluatieproces. Hoe de instelling de goede werking van de organisatie specifiek opvolgt en evalueert is echter niet duidelijk.

¹⁷⁴ Volgens het IWT is dat moeilijk omdat juridisch advies verlenen zijn opdracht overstijgt en het niet de nodige expertise daarvoor heeft.

Rapporteringsverplichtingen

Het VIS-besluit verplicht het IWT de minister jaarlijks een omstandige verantwoording voor te leggen. Het legt voor lopende lichte structuren jaarlijks een verslag aan de minister voor met een analyse van de voortgang en de aanvraag voor het gereserveerd projectbudget. De minister ontvangt bovendien voor elke nieuwe aanvraag tot erkenning van een lichte structuur een doorlichtingsverslag van IWT. Hij ontvangt ook de tussentijdse en eindevaluaties. Het IWT-jaarverslag biedt ten slotte een overzicht van de activiteiten in het VIS-kader. Geen enkel van die documenten omvat een globale, omstandige verantwoording van de steuntoekenning en de overwegingen die daartoe hebben geleid, zoals voorgeschreven door het VIS-besluit.

Het IWT heeft geen directe informatieplicht tegenover het Vlaams Parlement. Wel moet de minister rapporteren over de uitvoering van de beheersovereenkomst en de rekeningen, het jaarverslag en de begrotingsdocumenten indienen. Het jaarverslag biedt geen bijkomende financiële informatie ter compensatie van het gebrek aan budgettaire transparantie.

Het innovatiedecreet¹⁷⁵ heeft voorzien in de opmaak van een innovatieplan, maar de Vlaamse Regering heeft de voorwaarden voor de opstelling en indiening ervan nog niet vastgesteld. Al in 2003 heeft het Rekenhof de bevoegde minister erop gewezen dat een uitvoeringsbesluit voor het horizontaal beleidsplan ontbrak¹⁷⁶. De minister opteerde ervoor het beleidsplan te realiseren bij de volgende legislatuur, mede doordat volgens hem de beleidsnota 1999-2004 en de daaropvolgende jaarlijkse beleidsbrieven in belangrijke mate tegemoet kwamen aan de verwachtingen van het Vlaams Parlement, inclusief de horizontale beleidsaspecten. Een innovatieplan is zinvol voor een brede ondersteuning van het te voeren innovatiebeleid.

7.5.6 Conclusies

De algemene uitgavenbegroting is niet transparant over de middelen voor competentiepolen. Vanaf 2013 staat de financiering van projecten van de lichte structuren afzonderlijk in de IWT-begroting. Dat heeft de budgettaire transparantie verbeterd. De competentiepolen en lichte structuren zijn wat financiering betreft relatief klein in vergelijking met de strategische onderzoekscentra. Het nieuwe competentiepolenbeleid heeft de financiering van de basiswerking ingeperkt ten gunste van meer projectwerking en het projectbeheer volledig bij het IWT gelegd. Dat heeft de controle van het IWT op de middelenbesteding verscherpt. Toch vertoont de steunverlening aan de competentiepolen en lichte structuren een aantal zwaktes. Zo steunen de individuele subsidiebeslissingen niet op een model dat de afstemming en afbakening tussen de initiatieven garandeert en is de evaluatiestrategie nog onvoldoende gericht op het tijdelijk karakter van de financiering. De verificatie van de eindafrekeningen van competentiepolen steunt bovendien niet op een onderbouwde controleaanpak. Het IWT rekent goeddeels op de interne beheersing van de competentiepolen zelf. Het volgt onder meer mogelijke dubbele subsidiering niet systematisch op. Diverse subsidieovereenkomsten zijn verlengd binnen de oorspronkelijke doelstellen om de competentiepolen toch de mogelijkheid te geven hun onderzoeksprojecten af te ronden of te valoriseren. De instrumentale formulering van indicatoren en het ontbreken van een nulmeting verhinderen overigens voor de meeste competentiepolen een echte prestatiemeting. Het IWT evalueert wel op projectniveau, maar minder op programmaniveau. Het IWT informeert de minister voldoende, maar niet op een globaal overzichtelijke wijze. Het decretaal gevraagde innovatiebeleidsplan is vooralsnog uitgebleven.

7.5.7 Aanbevelingen

- Het IWT dient in zijn jaarverslag een overzicht te geven van de jaarlijkse vastleggingen en betalingen, eventueel opgesplitst per lichte structuur of competentiepool.

¹⁷⁵ Decreet van 18 mei 1999 betreffende het voeren van een beleid ter aanmoediging van de technologische innovatie.

¹⁷⁶ Stuk 37-D (2002-2003)- Nr.1.

- De Vlaamse Regering dient de krachtlijnen van het nieuwe competentiepolenbeleid te integreren in het beleidskader van 2005 en zo te zorgen voor een betere afbakening tussen competentiepolen, lichte structuren en andere intermediaire initiatieven.
- De overeenkomsten moeten de doelstellingen en prestatie-indicatoren meer als resultaat-verbintenissen formuleren.
- De Vlaamse Regering dient te overwegen bij de toekenning van steun gebruik te maken van impactanalyse en, eventueel, een innovatietoets.
- De Vlaamse Regering dient het Vlaams Parlement voldoende te betrekken bij het innovatiebeleid door de opmaak van het innovatiebeleidsplan waarin het innovatiedecreet heeft voorzien.
- De processen voor financiële opvolging en controle vergen uitwerking en de controle op de financiering steunt bij voorkeur op een risicomodel.

7.5.8 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Innovatie heeft op 18 oktober 2013 geantwoord dat de evaluatie van de lichte structuren binnen het kader beslist door de Vlaamse Regering gebeurt en dat de overeenkomsten van tijdelijke duur zijn. De minister merkt op dat de jaarlijkse financiële verslaggeving over de werking en de projecten van de competentiepolen wordt gecontroleerd volgens een vast stramien en dat voor de lichte structuren er een controle is bij de eindafrekening van elk project. Tenslotte meldt de minister dat een studie werd opgestart die moet nagaan wat de effecten zijn van het competentiepoolprogramma bij de start van de lichte structuren.

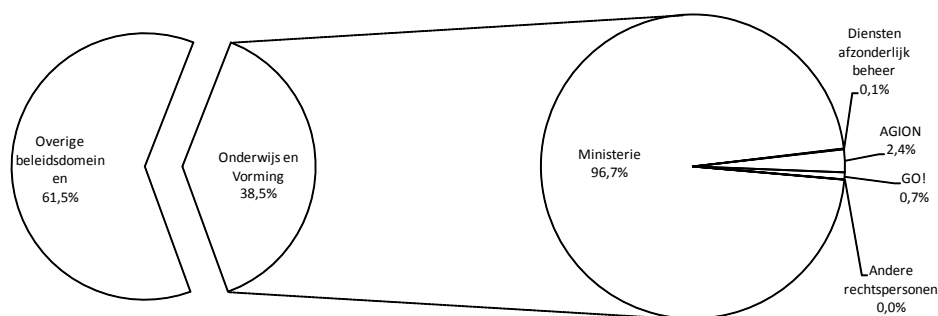
Onderwijs en Vorming

Hoofdstuk

8

8.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012

Het beleidsdomein OV deed in 2012 ruim 10.388,1 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 38,5% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012¹⁷⁷. Het beleidsdomein zorgde ook voor 99,1 miljoen geconsolideerde ontvangsten (bijna 0,4% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit het departement Onderwijs en Vorming en de agentschappen voor Onderwijsdiensten (AgODi), voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen (AHOVOS), voor Onderwijscommunicatie (AOC) en voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV). De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming staat in voor de aansturing, de voortgangsbewaking en de evaluatie van het Vlaamse onderwijsbeleid. Het departement ondersteunt de minister met een breed gamma beleidsondersteunende taken. Het AgODi is verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderwijsbeleid van het basis- en secundair onderwijs, de centra voor deeltijdse vorming, het deeltijds kunstonderwijs, de centra voor leerlingenbegeleiding en de inspectie en pedagogische begeleiding. Het zorgt ervoor dat meer dan 4.000 scholen in Vlaanderen de middelen ontvangen om kwaliteitsvol onderwijs te organiseren. Elke maand betaalt het AgODi het salaris van de leerkrachten uit. Ouders en leerlingen kunnen er terecht met vragen over hun rechten en plichten in het onderwijs. Het agentschap fungeert ook als gesprekspartner van het beleid bij de totstandkoming en de toepassing van de regelgeving. Het AHOVOS verzorgt de dienstverlening aan het personeel, de instellingen, de studenten en de cursisten uit het hoger en het volwassenenonderwijs. Het AOC staat in voor de externe communicatie van het beleidsdomein met zijn verschillende doelgroepen: de professionele onderwijswereld, lerenden en hun ouders, en het brede publiek. Het AKOV heeft als missie de bevordering van het kwaliteitszorgsysteem voor de onderwijs-, beroepsopleidings- en vormingstrajecten en voor de EVC-trajecten die leiden naar bewijzen van erkende kwalificaties. De totale werking van het ministerie OV bestond in 2012 uit 10.047,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 82,8 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten. Het ministerie is zodoende de belangrijkste component in het beleidsdomein.

Verder zijn het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) en het Gemeenschapsonderwijs (GO!) de belangrijkste entiteiten. Het AGION gaf in 2012 252,8 miljoen euro uit, vooral investeringsuitgaven voor scholenbouw (237 miljoen euro). Het GO!¹⁷⁸ nam in 2012 77,3 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor zijn rekening. De andere rechtspersonen deden samen 2,7 miljoen geconsolideerde uitgaven. Onder de andere rechtspersonen is alleen de VLOR in de bovenstaande grafiek opgenomen.

¹⁷⁷ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

¹⁷⁸ De cijfers over het GO! in dit hoofdstuk betreffen enkel het centrale niveau en dus niet de scholengroepen. Er was nog geen geconsolideerde jaarrekening van het GO! beschikbaar.

In het beleidsdomein was ook de dienst met afzonderlijk beheer Fonds Inschrijvingsgelden Centra voor Volwassenenonderwijs werkzaam. Hij was in 2012 goed voor 7,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven.

Buiten de consolidatiekring bevonden zich nog het Universitair Ziekenhuis Gent (UZ Gent), de vzw Epon, het Instituut voor Tropische Geneeskunde, de Universitaire Faculteit Protestantse Godgeleerdheid Brussel, de vzw's Sociale Voorzieningen van instellingen van autonoom onderwijs, de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad. Ook zij zijn aan het beleidsdomein verbonden.

De universiteiten, hogescholen en associaties werden in de onderstaande teksten buiten beschouwing gelaten, want zij moeten pas vanaf 2013 werken met een ESR-begroting.

8.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(in duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroting 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	112.329	109.775	98%	7.115	100.488
FB0 Departement Onderwijs en Vorming	5.852	7.387	126%		4.375
FA Apparaatkredieten	1.952	1.390	71%	280	1.691
FC Algemeen	3.900	5.996	154%	400	2.684
FCO Agentschap voor Onderwijsdiensten	80.959	76.606	95%		72.848
FC Algemeen	13	-558	-4293%		58.029
FF Deeltijds kunstonderwijs	0	0			14.819
FM Lonen onderwijs	80.946	77.164	95%	6.009	0
FD0 Agentschap hoger onderwijs en Volwassenenonderwijs	24.812	25.239	102%		22.750
FG Hoger onderwijs	0	-2	Geen raming		19.071
FH Volwassenenonderwijs	0	0	Geen raming		41
FJ Leerling Ondersteuning	0	-124	Geen raming		3.637
FM Lonen onderwijs	46	58	127%	5	0
FN Werking onderwijs	866	768	89%	94	0
FO Specifieke werking onderwijs	23.900	24.538	103%	166	0
FE0 Agentschap voor Onderwijscommunicatie	706	543	77%		516
FC Algemeen	35	0	0%		10
FL Onderwijscommunicatie	0	0	Geen raming		505
FO Specifieke werking onderwijs	671	543	81%	161	0
DAB					
Fonds inschrijvingsgelden	7.619	7.623	100,1%	0	7.827
Rechtspersonen					
Agion	240.783	243.397	101,1%	619	277.348
Vlor	2.798	2.787	99,6%	37	2.606
GO!	88.112	91.311	103,6%	6.439	

De geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij het ministerie (terugvorderingen lonen, recuperatie geprefinancierde lonen, terugvorderingen studietoelagen, inschrijvingsgelden deeltijds kunstonderwijs, een operatie met het onroerende patrimonium van het UZ Gent, ...). In 2012 wijzigde de programmastructuur in Onderwijs en Vorming: alle basisallocaties op de programma's FD tot FL en sommige allocaties van programma FC gingen over naar de programma's FM tot FO. De ontvangsten in 2012 op de oude programma's

betreffen dus alleen ontvangsten op vorderingen geboekt vóór 2012. Ontvangsten op vorderingen geboekt in 2012 staan op de nieuwe programma's.

(in duizenden euro)

	Begroot in 2012	Over- dracht	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl.OF	Vereffend in 2011
Ministerie	11.489.837	36.501	11.442.703	99,3%	1.079.396	10.363.307	10.225.168
FB0 Departement OV	481.308	1.210	474.745	98,4%	16.457	458.288	497.146
FA Apparaatkredieten	83.717	1.043	82.228	97,0%	7.978	74.250	71.664
FB Provisies	628	0	0	0,0%	0	0	0
FC Algemeen	34.122	162	32.899	96,0%	4.484	28.415	56.212
FD Basisonderwijs	0	0	0		0	0	1.565
FE Secundair onderwijs	0	0	0		0	0	3.145
FG Hoger onderwijs	0	0	0		0	0	6.669
FH Volwassenenonderwijs	0	0	0		0	0	90
FI Systeem Ondersteuning	0	0	0		0	0	13.663
FJ Leerling Ondersteuning	0	5	0	0,0%	0	0	27.267
FK Infrastructuur	282.651	0	282.651	100,0%	3.875	278.776	316.870
FM Lonen onderwijs	0	0	0		0	0	0
FN Werking onderwijs	3.849	0	3.847	100,0%	0	3.847	0
FO Specif. werking onderwijs	76.340	0	73.121	95,8%	120	73.001	0
FC0 AgODi	8.714.743	25.070	8.682.186	99,3%	931.028	7.751.158	7.558.104
FB Provisies	0	0	0		0	0	0
FC Algemeen	1.499	0	1.483	98,9%	84	1.399	103.287
FD Basisonderwijs	0	0	0		0	0	3.154.120
FE Secundair onderwijs	0	0	0		0	0	3.889.915
FF Deeltijds kunstonderwijs	0	0	0		0	0	215.773
FI Systeem Ondersteuning	0	0	0		0	0	20.986
FJ Leerling Ondersteuning	0	0	0		0	0	154.411
FK Infrastructuur	20.292	0	20.292	100,0%	0	20.292	19.611
FM Lonen onderwijs	7.679.462	25.070	7.648.022	99,3%	930.717	6.717.305	0
FN Werking onderwijs	967.791	0	966.965	99,9%	145	966.820	0
FO Specif. werking onderwijs	45.699	0	45.424	99,4%	82	45.342	0
FD0 AHOVOS	2.267.837	9.180	2.261.369	99,3%	129.313	2.132.056	2.148.683
FA Apparaatkredieten	0	0	0		0	0	0
FB Provisies	0	0	0		0	0	0
FC Algemeen	8.021	0	7.765	96,8%	289	7.476	933
FG Hoger onderwijs	0	0	0		0	0	1.636.335
FH Volwassenenonderwijs	0	507	0	0,0%	0	0	352.274
FJ Leerling Ondersteuning	0	0	0		0	0	159.141
FK Infrastructuur	58.207	0	58.207	100,0%	0	58.207	0
FL Onderwijscommunicatie	0	0	0		0	0	0
FM Lonen onderwijs	398.645	6.113	393.889	97,3%	47.500	346.389	0
FN Werking onderwijs	1.485.125	605	1.484.273	99,9%	80.834	1.403.439	0
FO Spec. werking onderwijs	317.839	1.955	317.236	99,2%	690	316.546	0
FE0 AOC	6.851	1.041	6.068	76,9%	615	5.453	5.649
FC Algemeen	831	0	792	95,4%	93	699	332
FI Systeem Ondersteuning	0	0	0		0	0	1.117
FL Onderwijscommunicatie	0	0	0		0	0	4.200
FO Spec. werking onderwijs	6.020	1.041	5.275	74,7%	522	4.753	0
FH0 AKOV	19.099	0	18.335	96,0%	1.983	16.352	15.586
FC Algemeen	19.099	0	18.335	96,0%	1.983	16.352	2.821
FI Systeem Ondersteuning	0	0	0		0	0	12.765

	Begroot in 2012	Over- dracht	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl.OF	Vereffend in 2011
DAB							
Fonds inschrijvingsgelden	7.619	0	7.619	100,0%	0	7.619	7.872
Rechtspersonen							
Agion	240.783	0	253.376	105,2%	619	252.757	291.451
Vlor	2.798	0	2.765	98,8%	37	2.728	2.769
GO!	82.882	0	83.822	101,1%	6.439	77.383	

Ministerie

Het overgrote deel van de uitgaven bestaat uit de lonen voor het personeel in de diverse onderwijsniveaus en de werkingsuitkeringen aan de onderwijsinstellingen. Door de grootteorde van de loonmassa, maakt iedere minieme afwijking ten opzichte van de ramingen in absolute termen een aanzienlijk bedrag uit. Voor de lonen Onderwijs in het AgODi bedraagt de gebruiksgraad bv. 99,3%, wat neerkomt op een overraming van 31,5 miljoen euro.

De onderstaande alinea's verklaren enkele overramingen:

- Het aantal tijdelijken nam in 2012 af t.o.v. 2011. De lagere patronale bijdragen voor deze tijdelijken brachten minder RSZ-betalingen mee. Voor het leerplichtonderwijs kwam dat neer op een daling van ongeveer 9 miljoen euro.
- De reële kindergeldbetalingen waren 1,1 miljoen euro lager dan ingeschat.
- Een rechtzaak voor een laattijdige RSZ-betaling was in 2012 nog hangende en het krediet van 1 miljoen euro voor de mogelijke boete bleef in 2012 dus onaangewend.
- In 2012 was 1,4 miljoen euro ingeschreven voor nog aan te geven, verjaarde RSZ-kwartalen. De onderhandelingen met de RSZ waren nog lopende, zodat de betaling niet meer in 2012 plaatsvond.
- Vooral het gewoon secundair onderwijs (21 miljoen euro) en het volwassenenonderwijs (4,4 miljoen euro) tekenden relatief hoge overschotten op, waarvoor op dat moment geen verklaring voorhanden was. Bij de begrotingscontrole 2013 bleek dat de ramingswijze van de BFT's (budgettaire full-times) een vertekening inhield, meer bepaald door voor de tijdelijken en de vastbenoemden afzonderlijk een evolutie van het verleden door te trekken op de huidige gekende BFT's. Dat kwam tot uiting in het secundair onderwijs. De BFT's daalden er tussen september 2012 en december 2012 tegenover het vorige schooljaar, maar door de vertekening kwam die daling niet tot uiting bij de extrapolatie naar het volledige schooljaar 2012-2013. Inmiddels zijn correctiemaatregelen genomen¹⁷⁹.

AGION

Volgens de uitvoering 2012 bedroegen de uitgaven van AGION 253,4 miljoen euro, 12,6 miljoen euro meer dan begroot. Deze overschrijding is voornamelijk te wijten aan de uitgaven voor investeringssubsidies, die 13 miljoen hoger lagen dan geraamd. Van die 13 miljoen euro compenseerde het agentschap 10 miljoen euro met intering op zijn over te dragen overschot van het boekjaar, waarvoor het op 17 december 2012 uitdrukkelijk de toestemming kreeg van de Vlaamse minister van Financiën. De overige 3 miljoen euro heeft het gecompenseerd met enkele meeropbrengsten en minderuitgaven. De uitgaven voor investeringen lagen in 2012 25% hoger dan geraamd door de facturen voor de ontwikkeling van het nieuwe dossieropvolgings-systeem, die door vertragingen pas in 2012 zijn aangerekend.

¹⁷⁹ Ondanks de bijsturing in de ramingsmethode, zullen minimale percentuele afwijkingen tegenover de ramingen blijven voorkomen, zowel in plus als in min. De onderwijspopulatie schommelt immers sterk van maand tot maand.

GO!

Volgens de uitvoering 2012 bedroegen de uitgaven van het GO! 83,8 miljoen euro, terwijl ze waren geraamd op 82,9 miljoen euro. Deze meeruitgave is in belangrijke mate toe te schrijven aan de algemene werkingskosten, vooral dan aan de facturatie van een deel van de al uitgevoerde infrastructuurwerken aan het nieuwe gebouw door de Participatie Maatschappij Vlaanderen (1,2 miljoen euro).

8.3 Controles en controlebevindingen

Ministerie

Bij het ministerie van Onderwijs en Vorming heeft het Rekenhof voor 2012 een selectie van 396 transacties gecontroleerd, voor een totaalbedrag van 242.752 duizend euro. In dertien van de gecontroleerde dossiers stelde het fouten en onduidelijkheden vast. Het merendeel van de gecontroleerde dossiers bevatte te weinig documenten voor een volwaardige controle. Het Rekenhof moest telkens bijkomende informatie opvragen bij de dossierbehandelaars. Wat de aanrekening in het boekhoudsysteem OraFin 2010 betreft, stelde het Rekenhof tekortkomingen voor in totaal 160 duizend euro vast. Het stelde voorts enkele voortijdige notificaties van de gunningen van overheidsopdrachten vast (voordat de controleur van de vastleggingen de vastlegging had gevisieerd).

Elf transacties, voor in totaal 221 duizend euro, vertoonden wettelijkheids- of regelmatigheidsproblemen. Zij hadden vooral betrekking op de naleving van de overheidsopdrachten-regelgeving, o.a. borgstellingen en betaling van voorschotten. Door het ontbreken van een algemeen dateringssysteem bij de diensten van de inkomende stukken is het in vele gevallen niet mogelijk na te gaan wanneer het departement de bewijzen van borgstelling ontving. Het ministerie betaalde in 2012 ook regelmatig voorschotten van 10% tot 50% bij de toekenning van overheidsopdrachten voor de huur van zalen of locaties en catering, in strijd met de heersende regelgeving die voorschrijft dat betalingen alleen mogen worden gedaan voor verstrekte en aanvaarde diensten. De administratie erkende dat probleem, maar wees erop dat in de horecasector voorschotten in bepaalde gevallen toch gerechtvaardigd zijn, bv. om grote evenementen te kunnen blijven organiseren. Het Rekenhof heeft ook verscheidene tekortkomingen vastgesteld ten aanzien van de tijdigheid van de voorlegging van de verantwoordingen. Ook hier bemoeilijkt het ontbreken van dateringssystemen de controle. Deze tekortkoming is ook al in vorige jaren opgemerkt en kan dan ook structureel genoemd worden.

AGIO

De controle van de rekeningen 2012 van AGIO gaf geen aanleiding tot opmerkingen van het Rekenhof.

UZ Gent

Het bedrijfseconomisch resultaat van het UZ Gent is gedaald van 2,1 miljoen euro in 2010 naar 0,5 miljoen euro in 2011 en nog slechts 12.000 euro in 2012. Volgens de regeringscommissaris bij het UZ Gent hebben belangrijke eenmalige ingrepen plaatsgevonden (onder andere het aanleggen en terugnemen van voorzieningen), met een niet te onderschatten impact op het resultaat. Volgens hem rijst de vraag of het resultaat van het ziekenhuis uit de operationele, continue werking voldoende is om de normale werkingskosten te blijven dekken. Ook wees hij op de meer dan gemiddelde stijging van de bezoldigingen en sociale lasten en beklemtoonde hij het belang de personeelskosten onder controle te houden.

Het UZ Gent heeft een bedrijfseconomische jaarrekening 2012 opgesteld overeenkomstig de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987. De bedrijfsrevisor heeft daarbij

een voorbehoud met toelichtende paragraaf geformuleerd aangaande de boekhoudkundige verwerking van de investeringen die het autonoom investeringsfonds van het UZ Gent uitvoerde, het negatief eigen vermogen van het Pensioenfonds UZ Gent OFP, het resultaat van de derde pijler, de opbrengsten uit defiscaliseringsmaatregelen, de aangelegde voorzieningen voor toekomstige investeringen, nog uit te betalen meeruren en de aankoopfacturen. Hij heeft ook de aandacht gevestigd op de onzekerheid die voortvloeit uit de problematiek van de raming van de inhaalbedragen. Ook de controle van het Rekenhof gaf aanleiding tot enkele vaststellingen:

- Het UZ bezorgde het Rekenhof op 1 juli 2013 een officieuze ESR-uitvoeringsrekening van de begroting. Bij de officiële rekeningen 2012, die het Rekenhof pas op 18 juli 2013 ontving, was geen ESR-uitvoeringsrekening van de begroting. Wegens de laattijdige ontvangst van de rekeningen kon het Rekenhof maar een beperkte controle uitvoeren op de ESR-uitvoeringsrekening¹⁸⁰.
- De voorgelegde officieuze ESR-uitvoeringsrekening is niet opgesteld volgens het in de toelichting opgenomen schema bij de jaarrekening.
- Het UZ Gent paste de aanrekeningsregels van het rekendecreet niet altijd toe.
- Sommige bedrijfseconomische rekeningen zijn op foutieve ESR-codes aangerekend.
- Het jaarresultaat is nog niet toegewezen.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 22 oktober 2013 geantwoord dat hij de ESR-rapportering in verder overleg met zijn administratie zou uitwerken en op punt zetten.

8.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 10.388,1 miljoen euro geconsolideerde uitgaven is het beleidsdomein OV het grootste beleidsdomein van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Het leeuwendeel van het budget in het beleidsdomein ging naar het ministerie, vooral naar lonen en werkingsuitkeringen. Het ministerie deed 44,6 miljoen euro beter dan begroot. Bij zijn controle van een selectie van transacties stelde het Rekenhof onder meer een structurele tekortkoming vast: het ontbreken van een algemeen systeem van interne datering voor inkomende stukken bemoeilijkt de interne en externe controle op de tijdige voorlegging van verantwoordingsstukken.

8.5 Controle van het consolidatieproces in het GO!

8.5.1 Inleiding

Het GO! kent drie bestuursniveaus: scholen, scholengroepen en een centraal niveau¹⁸¹. De scholen dienen geen jaarrekening op te stellen, aangezien al hun verrichtingen in de jaarrekening van de scholengroepen worden opgenomen. De scholengroepen moeten vóór 30 april een jaarrekening bij de raad van het GO! indienen, die, samen met de afgevaardigd-bestuurder, het centrale niveau bestuurt. De raad moet op zijn beurt vóór 30 september een jaarrekening bij de Vlaamse Regering indienen¹⁸². Die jaarrekening moet een consolidatie bevatten van de jaarrekeningen van de scholengroepen en het centrale niveau¹⁸³. Zodoende moet zij een

¹⁸⁰ De bedrijfsrevisor heeft ook over de ESR-rapportering 2012 een verslag van niet-bevinding afgelegd.

¹⁸¹ Art. 5 van het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs.

¹⁸² Art. 46, §2 en §3, van het bijzonder decreet.

¹⁸³ Art. 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 1999 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de scholengroepen en het centrale niveau van het gemeenschapsonderwijs.

totaalbeeld van het GO! geven. De consolidatie van de jaarrekeningen van de scholengroepen is een bevoegdheid van de afgevaardigd bestuurder. Een college van accountants staat in voor de financiële controle.

8.5.2 Consolidatieproces

De medewerkers van de dienst financiën van GO!-centraal voeren de consolidatie uit. Zij gaan daarbij uit van de goedgekeurde jaarrekeningen van de 28 scholengroepen¹⁸⁴, het GO!-centraal en de SKOGO¹⁸⁵. Een consolidatie vergt geharmoniseerde boekhoudregels en waarderingsmethoden binnen de consolidatiegroep. Het GO!-boekhoudbesluit van 6 juli 1999¹⁸⁶ verzekerde dat weliswaar, maar liet ruimte voor interpretatie. GO!-centraal heeft daarom met de scholengroepen extra afspraken gemaakt. Aangezien niet alle scholengroepen hetzelfde boekhoudpakket gebruikten, was een volledig geautomatiseerde consolidatie van de jaarrekeningen van de scholengroepen en GO!-centraal tot eind 2011 onmogelijk.

Bovendien vereist een consolidatie dat de scholengroepen alle gegevens in eenzelfde formaat verstrekken, zodat ze in één databank kunnen worden opgenomen. Daarvoor maken zij gebruik van een verbijzonderd minimum algemeen rekeningstelsel (MAR).

De scholengroepen laden hun proef- en saldibalans op in een applicatie die GO!-centraal ter beschikking stelt. Dat leidt tot een tabel met alle jaarrekeningen van de scholengroepen, GO!-centraal en de SKOGO (manueel toegevoegd) naast elkaar (hierna deeljaarrekeningentabel genoemd).

In een volgende fase moeten de scholengroepen en GO!-centraal alle onderlinge verrichtingen in kaart brengen¹⁸⁷ en moeten zij onderlinge verkoopfacturen ophoofden. Ze moeten daarbij onbetaalde verkoopfacturen identificeren. Ze kunnen dit bestand manueel¹⁸⁸ of automatisch - met het boekhoudpakket van de scholengroep - invullen. De dienst financiën van GO!-centraal laadt de verrichtingen in een centrale webapplicatie in en vraagt de aankoper de verrichting te valideren. Het resultaat is een Exceltabel met alle gevalideerde onderlinge verrichtingen en een tabel met niet-gevalideerde en *niet te behandelen* transacties¹⁸⁹.

Een analyse-applicatie op deze verzamelde gegevens uit de webapplicatie berekent vervolgens welke consolidatieboekingen nodig zijn per rubriek van de jaarrekening.

De samenvoeging van de deeljaarrekeningentabel en de tabel met de vereiste consolidatieboekingen leidt, na manuele toevoeging van een beperkt aantal consolidatieboekingen, vooral m.b.t. SKOGO, tot de tabel geconsolideerde GO!-jaarrekening.

¹⁸⁴ Op dit niveau vindt al een vorm van consolidatie plaats: de eliminatie van alle interne transacties (tussen de diverse scholen in de scholengroep).

¹⁸⁵ Stichting Kinderopvang GO! SKOGO werd in 2006 opgericht om beginnende initiatieven voor kinderopvang de mogelijkheid te bieden een renteloze lening af te sluiten voor maximum 50.000 euro. GO! mag zelf geen leningen verstrekken aan deze initiatieven en doet dat langs de private stichting. SKOGO wordt opgenomen in de consolidatiekring, aangezien GO! een deelnemingsverhouding heeft met deze stichting.

¹⁸⁶ Zie voetnoot hoger.

¹⁸⁷ Alle transacties tussen het centrale niveau en de scholengroepen enerzijds en tussen de scholengroepen onderling anderzijds. Deze transacties dienen bij boeking een identificatiecode te bevatten die het mogelijk maakt deze transacties en saldi bij consolidatie te elimineren (artikel 7 van het boekhoudbesluit). Sedert de recente invoering van één boekhoudprogramma (CODA) voor alle scholengroepen vindt de codering van de onderlinge verrichtingen in principe op uniforme wijze plaats.

¹⁸⁸ Een volledige geautomatiseerde invulling zou de kans op fouten verkleinen.

¹⁸⁹ Voor het boekjaar 2010 werden volgens GO!-centraal 64 van de 4.450 transacties niet gevalideerd. Daarnaast zijn er ook transacties die van de validator de status *niet behandelen* krijgen. Dat zijn verrichtingen waar de tegenpartij niet de scholengroepen blijkt te zijn, maar bijvoorbeeld een vriendenkring of de algemeen directeur als privépersoon (bijvoorbeeld voor het volgen van een cursus nascholing). Dit zijn dan geen onderlinge verrichtingen. Over het intercompanykarakter van dergelijke verrichtingen bestaat vaak verwarring. GO!-centraal probeert die met richtlijnen te voorkomen (bv. voor de betaling door de scholengroepen van een factuur gericht aan de algemeen directeur).

De kennis van de diverse applicaties bevindt zich grotendeels centraal, meer bepaald bij één persoon. Is die persoon niet beschikbaar, bv. bij langdurige ziekte, dan kan het GO! nog moeilijk een geconsolideerde jaarrekening opstellen.

8.5.3 Interne controle op de consolidatie

De verificateurs van het GO! controleren de jaarrekeningen van de scholengroepen, onder meer als voorbereiding van de controle door het college van accountants. In de praktijk gaat de verificatie uit van de transacties in de webapplicatie. Zij gaat na of alle transacties gevalideerd zijn en waarom sommige dat niet zijn, of de gegevens van een transactie overeenstemmen met het onderliggende stuk, enz.

De belangrijkste controlewerkzaamheden van het college van accountants bestaan in:

- controle op de afstemming van de cijfers in de consolidatiesheet met de goedgekeurde cijfers en jaarrekeningen van de samenstellende entiteiten;
- controle op de consolidatieboekingen¹⁹⁰;
- controle op de aansluiting van het eigen vermogen tussen jaar x en x-1.

Ten tijde van de Rekenhofcontrole was nog geen accountantsverslag beschikbaar over de jaarrekening 2010. In de verslagen over de vorige jaarrekeningen kwamen enkele opmerkingen regelmatig terug:

- in de consolidatie ontstonden verschillen doordat de scholengroepen niet alle verrichtingen in de centrale webapplicatie valideerden¹⁹¹;
- onderlinge verschillen in de intergroepseliminaties¹⁹² veroorzaakten een verschil tussen het actief en het passief van de geconsolideerde balans¹⁹³.

8.5.4 Controle door het Rekenhof

Het Rekenhof ging na of de consolidatiekring volledig was, m.a.w. of alle te consolideren entiteiten, en alleen die, effectief werden geconsolideerd¹⁹⁴. Hoewel het GO!-boekhoudbesluit de SKOGO niet expliciet vermeldt, is het aangewezen deze stichting in de consolidatie te betrekken, gelet op de deelnemingsverhouding. Van de samenstellende delen in de consolidatie is de SKOGO de enige entiteit zonder externe controle (accountants, bedrijfsrevisoren, Rekenhof). Aangezien de kwaliteit van de onderliggende jaarrekeningen onder meer de kwaliteit van de geconsolideerde jaarrekening bepaalt, schuilt daarin een - zij het beperkt - risico, gelet op het kleine aandeel van de SKOGO in het geheel¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Behalve om de verrichtingen uit de webapplicatie, gaat het bv. om de SKOGO-verrichtingen. Die boekingen staan niet in de centrale webapplicatie en er is dan ook geen validatie van deze onderlinge vorderingen en schulden. De boekingen per einde boekjaar moeten nog worden geëlimineerd uit de balans. Het Rekenhof heeft de SKOGO-boekingen niet opnieuw bekeken. Ook doorstorting van een gedeelte van de opbrengst uit verkopen van gebouwen van GO! centraal aan de scholengroepen dienen te worden geconsolideerd buiten de webapplicatie. In 2010 en 2011 waren er geen doorstorting.

¹⁹¹ Het boekjaar valt zowel voor de scholengroepen als voor GO!-centraal samen met het kalenderjaar. De scholengroepen moeten hun jaarrekening echter al op 30 april klaar hebben, GO!-centraal pas op 30 september. Dat verschil in timing draagt er vermoedelijk toe bij dat de vaststelling van de accountants over de niet gevalideerde intercompany-verrichtingen vooral betrekking heeft op verrichtingen tussen GO!-centraal en de scholengroepen.

¹⁹² Eliminaties van onderlinge verrichtingen tussen scholengroepen en centraal niveau.

¹⁹³ Ongeveer 100.000 euro op een totaal van 685 miljoen euro.

¹⁹⁴ Overeenkomstig artikel 10 van het GO!-boekhoudbesluit.

¹⁹⁵ Zo boekte de SKOGO in de rubriek 63 (nagenoeg uitsluitend afschrijvingen) 0,1 miljoen euro, terwijl GO!-centraal daar 38,1 miljoen euro boekte en de scholengroepen 16,7 miljoen euro. Bij de handelsschulden op ten hoogste één jaar (rubriek 44) bedragen de boekingen respectievelijk 0 euro, 8,6 miljoen euro en 24,5 miljoen euro.

De website van het GO! vermeldt nog tal van andere verenigingen (vaak vzw's) die aan het GO! gelieerd zijn. Zij worden terecht niet mee geconsolideerd.

Het Rekenhof controleerde ook de aansluiting van de ontvangen jaarrekening met de tabel geconsolideerde jaarrekening. Die aansluiting was niet optimaal: zowel de balans als de resultatenrekening vertoonden verschillen. Het geconsolideerde tabelbalanstotaal bedroeg 685.663.115 euro, terwijl de jaarrekening 685.748.612 euro rapporteerde. Het tekort bedroeg bovendien 18.871.438 euro in plaats van 17.688.892 euro. De ontvangen jaarrekening hanteerde dus andere cijfers voor GO!-centraal dan de tabel¹⁹⁶.

Het Rekenhof vergeleek ook de gegevens over de scholengroepen in de deeljaarrekeningentabel met de jaarrekeningen van de scholengroepen die het college van accountants opnam in zijn rapporten. Ook daarbij ontdekte het een aantal verschillen, die leidden tot de volgende vaststellingen:

- Boekingenvinden nog plaats na de controle van de accountants. Daardoor wordt het onduidelijk welke jaarrekening de definitieve jaarrekening is: die gecontroleerd door de accountants of de aangepaste versie.
- In de informaticatoepassing van GO!-centraal die het resultaat en de resultaatverwerking op grond van de opgeladen proef- en saldibalansen van de scholengroepen opnieuw berekent, zijn onvoldoende controles ingebouwd¹⁹⁷.

De vergelijking van de tabel met gevalideerde onderlinge verrichtingen en de onderlinge verrichtingen in de tabel geconsolideerde jaarrekening, toonde afwijkingen in de rubrieken 40, 41 en 44. De oorzaak van deze afwijkingen is onduidelijk. Wel kwamen de totalen van deze rubrieken in beide gegevensbronnen overeen. Het gaat dus om onderlinge verschuivingen tussen de rubrieken.

Het GO! heeft zelf aangegeven dat de volledigheid van de onderlinge verrichtingen in de database een risico vormt¹⁹⁸. Bovendien richtten de verificatie noch de accountants hun werkzaamheden op die volledigheid. Daarom heeft het Rekenhof aan dit aspect bijzondere aandacht geschonken. Het onderzocht alle bankverrichtingen van alle scholengroepen en GO!-centraal van 1 tot en met 7 oktober 2010 en stelde vast dat van de 92 gedetecteerde onderlinge verrichtingen (voor een totaalbedrag van 57.628,27 euro), 80 verrichtingen (87%) gevalideerd waren (voor in totaal euro 54.889,94 euro (95%)). Het onderzoek wees dus uit dat volledigheid niet gegarandeerd is en dat de webapplicatie niet feilloos is. De aankoper vult door de verkoper vergeten onderlinge verrichtingen dus niet altijd aan. De onvolledigheid is echter beperkt; het overgrote deel van de onderlinge verrichtingen is wel degelijk geconsolideerd.

Het Rekenhof onderzocht ten slotte de consolidatieboekingen voor de verkopen van vaste activa. In 2010 werden vijf verkopen opgenomen als intergroepsverrichting. Het Rekenhof stelde vast dat op de verkochte items geen controle wordt uitgevoerd: het GO! controleerde niet of deze items waren geactiveerd, noch of de verkopende partij ze bij activering uitboekte en of de aankopende partij ze tegen dezelfde nettoboekwaarde opnieuw activeerde. Controles zijn nodig om te zorgen voor een correcte opname van het actief en voor een correcte eliminatie van de meer- of minderwaarden. In de loop van 2013 werd een facilitair management informatiesysteem aangeschaft. Dat moet een duidelijke opvolging van de schoolgebouwen, het energieverbruik en het beheer mogelijk maken. Het Rekenhof stelde ook vast dat de verkopende partij de opbrengsten in 80% van de gevallen niet boekte als een uitzonderlijke opbrengst. Dat vergroot het risico dat de verkopen niet worden geïdentificeerd als intergroepsverrichtingen.

¹⁹⁶ GO!-centraal boekte in zijn jaarrekening 2010 nog correctieboekingen na afsluiting. Er bestaan dus twee versies van de jaarrekening. De voorgelegde jaarrekening betreft de versie zonder correctieboekingen. Zie ook 2.1. in de Rekenhofbrief N 09-3.639.975 B2 van 28 december 2011 over de jaarrekening 2010 van GO!-centraal.

¹⁹⁷ In één scholengroepen viel de proef- en saldibalans na de herberekening niet op nul terug. Het resterende verschil was minimaal. Dat bleef gedurende het consolidatieproces onopgemerkt.

¹⁹⁸ Blijkens het ontwerp van de jaarrekening 2011 dat het GO! tijdens het onderzoek aan het Rekenhof overhandigd heeft.

8.5.5 Besluit

Het GO!-consolidatieproces vertoont geen grote onvolkomenheden. Daartoe dragen wellicht de bestaande interne (verificatiediensten) en externe (college van accountants) controles bij. Ter aanvulling van al door andere controleorganen vastgestelde verbeterpunten, acht het Rekenhof niettemin nog enkele verbeteringen mogelijk.

8.5.6 Aanbevelingen

- De consolidatie geschiedt met behulp van verschillende informaticatoepassingen, waarvan maar één persoon de bijzonderheden beheerst. Het GO! dient te onderzoeken of niet meer integratie mogelijk is en of het de systeemkennis niet meer kan verspreiden.
- Het GO! heeft er baat bij de invoer in de centrale webapplicatie verder te automatiseren en een nog hogere volledigheid na te streven.
- Het GO! dient boekingen in de jaarrekeningen van de scholengroepen na de controle van de accountants te vermijden. In de informaticatoepassingen dient het een controle in te bouwen op het op nul vallen van de proef- en saldibalansen.
- Het GO! wordt aanbevolen op de verkopen van vaste activa tussen scholengroepen onderling de nodige controles uit te voeren om een correcte opname van het actief in de boekhouding en een correcte eliminatie van de meer- of minderwaarden te bekomen.

8.6 Begrotingsfonds voor inschrijvingsgelden Deeltijds Kunstonderwijs

8.6.1 Inleiding

Het Deeltijds Kunstonderwijs (DKO) omvat alle certificerende kunstopleidingen buiten het leerplicht- en hoger onderwijs. Het biedt aanvullende artistieke vorming en bereidt voor op het hoger (kunst)onderwijs. Deelnemers aan het DKO betalen inschrijvingsgelden, die de decreetgever heeft toegewezen aan een organiek begrotingsfonds¹⁹⁹ voor de betaling van salarissen en salarissubsidies in het DKO. De afdeling Scholen Secundair Onderwijs en Deeltijds Kunstonderwijs (SSK) van het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgODi) beheert deze middelen. Deze afdeling bevat voor het DKO een schoolbeheerteam, dat de personeelsomkadering en de werkingssubsidies van de betrokken scholen bepaalt en opvolgt, en een verificatieteam, dat ondersteuning geeft en voor de kwaliteitscontroles zorgt. Het Rekenhof heeft het ontvangsten- en verificatieproces van deze inschrijvingsgelden doorgelicht²⁰⁰.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde en gerealiseerde ontvangsten in euro voor de periode 2011-2013 (in euro).

Begroting 2011	Uitvoering 2011	Begroting 2012	Uitvoering 2012	Begroting 2013
14.662.000	14.818.798	15.402.000	15.152.504	15.667.000

Sinds 1 september 2000 onderscheidt het decreet van 31 juli 1990 voor de inschrijvingsgelden vier tarieven, die sinds 1 september 2002 jaarlijks worden aangepast aan de evolutie van de index der consumptieprijzen. Het agentschap deelt de aangepaste tarieven aan de schoolsecretariaten van het DKO mee in een circulaire. De onderstaande tabel geeft de evolutie weer van de tarieven in de periode 2011-2014 (in euro):

¹⁹⁹ Artikel 100quinquies, §1ter, van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs-II. Vanaf het schooljaar 2003-2004 zijn de inschrijvingsgelden volledig toegewezen aan dit begrotingsfonds.

²⁰⁰ In 2011 heeft de Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) in het kader van een thematische audit van het debiteurenbeheer van AgODi onder meer het invorderings- en inningsproces van de inschrijvingsgelden DKO doorgelicht.

categorie	Schooljaar 2011-2012	Schooljaar 2012-2013	Schooljaar 2013-2014
Jongeren: gewoon tarief	58	60	61
Jongeren: verminderd tarief	38	39	40
Volwassenen: gewoon tarief	190	197	200
Volwassenen: verminderd tarief	110	114	115

De decreetgever gelastte de Vlaamse Regering in 1990 de modaliteiten van de inning van het inschrijvingsgeld vast te leggen, maar een dergelijk uitvoeringsbesluit kwam er niet. Het agentschap stelt deze modaliteiten in een jaarlijkse circulaire vast.

Sommige financieel minder draagkrachtige categorieën van leerlingen komen in aanmerking voor een verminderd inschrijvingsgeld (sociale kortingen). De huidige tariefstructuur hanteert ook twee hoeveelheidskortingen (bij inschrijving in twee studierichtingen of als al een gezinslid is ingeschreven). Uit onderzoek is gebleken dat niet al deze leerlingen weten dat ze voldoen aan de voorwaarden voor vermindering²⁰¹. De vorige Vlaamse Regering is gestart met de voorbereiding van een hervorming van het DKO. Een voorbereidende discussienota van 26 oktober 2012 stelt een verdubbeling van de basistarieven met een sociaal tarief en een gezinskorting voor.

8.6.2 Ontvangstenproces

In 2011-2012 heeft het agentschap zijn belangrijkste processen uitgetekend, waaronder dat voor de inschrijvingsgelden voor het DKO. De schoolsecretariaten schrijven de leerlingen in en ontvangen het inschrijvingsgeld (vóór 1 oktober van het schooljaar). Zij bezorgen hun leerlingenbestanden op geautomatiseerde wijze aan het AgODi. Het agentschap voert een aantal geautomatiseerde controles op deze bestanden uit, inclusief op de rechtmatige toekenning van inschrijvingsgeldverminderingen²⁰², en genereert een elektronische factuur (document D), die het terugstuurt naar het schoolsecretariaat. De secretariaten moeten die factuur doorgeven aan de financiële dienst van hun inrichtende macht, meestal een stad of gemeente. De inrichtende macht moet de inschrijvingsgelden tegen 15 november doorstorten naar het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming.

Na de verificatie van de eerste leerlingentelling (toestand op 1 oktober) geeft het schoolbeheerteam de cel Boekhouding van de Managementondersteunende Diensten van Onderwijs en Vorming (MOD OV) een globale opdracht tot aanmaak van de vorderingen voor de eventuele saldi van de inschrijvingsgelden. De cel Boekhouding bezorgt de schoolbesturen vervolgens een vorderingsbrief en een factuur voor het eventueel nog verschuldigde saldo dat zij aan het ministerie moeten storten. De boekhouding van het ministerie registreert de ontvangen inschrijvingsgelden en saldi in het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid (OraFin).

De uitvoering van het ontvangstenproces vertoont een aantal knelpunten, die een vertragend effect op de ontvangst van de inschrijvingsgelden hebben:

- De schoolsecretariaten verzenden de leerlingenbestanden relatief traag²⁰³. Deze zendingen zijn vaak technisch niet in orde. Een verkeerde registratie of ontbrekende gegevens over een leerling kunnen een volledige zending blokkeren. Pas in december beschikt het schoolbeheerteam voor elke DKO-instelling over een correcte eerste leerlingen-

²⁰¹ Dat komt vaak voor bij kansarme bevolkingsgroepen.

²⁰² Deze verificatie dient in principe tegen 31 januari van het betrokken schooljaar te zijn afgerond.

²⁰³ Volgens de jaarlijkse circulaire dienen zij dit te doen tegen 31 oktober. Gebreken in de gegevensinvoer (vooral ontbrekende rijksregisternummers) en personeelsproblemen op de schoolsecretariaten zijn doorgaans de oorzaken van deze vertragingen.

zending. Vele schoolbesturen beschikken daardoor ook pas laat over de elektronische factuur. Sommige besturen storten daarom of een voorschot of op grond van de eigen boekhoudgegevens, andere wachten af. Volgens het schoolbeheerteam kunnen deze verwerkingsproblemen in belangrijke mate worden vermeden als ook het DKO zou gebruikmaken van het DISCIMUS-project, dat zorgt voor een continue uitwisseling van leerlingengegevens tussen de scholen en de leerlingendatabank van het agentschap. Het agentschap wil dit project daarom op termijn uitbreiden naar het DKO²⁰⁴.

- Momenteel ontbreekt een koppeling tussen de leerlingendatabank van het agentschap en het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid. De automatische versturing van de elektronische facturen door de secretariaten genereert geen vorderingen in het boekhoudsysteem. De boekhouding dient deze ontvangsten ook nog manueel toe te wijzen. Alleen voor de saldi, maar een fractie van de inschrijvingsgelden, maakt de boekhouding sinds 2012 in opdracht van het agentschap vorderingen aan en verstuurt het die aan de schoolbesturen. Deze werkwijze is een gevolg van een IAVA-audit. De boekhouding van de Vlaamse overheid geeft bijgevolg een onvolledig beeld van de effectieve vorderingen voor de DKO-inschrijvingsgelden.
- Na de verificatie van de inschrijvingsgelden in alle DKO-scholen (in principe na 31 januari) bezorgt het schoolbeheerteam alle invorderingsopdrachten en -brieven ineens aan de boekhouding. In zijn jaarlijkse circulaire vraagt het agentschap de schoolbesturen het saldo pas te storten na ontvangst van de vorderingsbrief, maar sommige besturen blijven, zoals voorheen, storten op basis van het verificatieverslag.
- De schoolsecretariaten moeten de elektronische factuur doorgeven aan de financiële dienst van hun inrichtende machten. Deze doorgeve vormt volgens IAVA een risico op vertraging. De aanmaak van vorderingen op grond van de elektronische factuur kan dat risico inperken. De vorderingsbrieven voor het saldo zijn daarentegen rechtstreeks aan de inrichtende machten gericht. Het schoolbeheerteam licht de schoolsecretariaten weliswaar in over de storting van het inschrijvingsgeld en het eventuele saldo, omdat de communicatie met de financiële dienst van hun inrichtende macht niet altijd optimaal is.

8.6.3 Verificatieproces

Het verificatieteam bestond eind 2012 uit drie VTE. Tijdens een schooljaar doen de verificateurs normaliter twee schoolbezoeken²⁰⁵. Op het ogenblik van het Rekenhofonderzoek beschikte het verificatieteam nog niet over een procedurebeschrijving. Het ministerie zal in 2013 wel enkele DKO-procedures opnemen in zijn intern informatie- en documentatiesysteem. Het Rekenhof onderzocht de verificatie van de inschrijvingsgelden tijdens het eerste schoolbezoek. Tijdens dat bezoek speurt de verificateur naar de oorzaken van fouten en onregelmatigheden in de eerste leerlingenzending en vergelijkt hij de elektronische factuur met de schooladministratiegegevens. Hij controleert de sociale kortingen volledig en de gezinskortingen steekproefsgewijze. De verificateur maakt van dit schoolbezoek een verslag op, met de definitieve afrekening van de inschrijvingsgelden.

²⁰⁴ Zodra een school bepaalde leerlingengegevens, waaronder in- en uitschrijvingen en aan- en afwezigheden, inbrengt in haar schooladministratiepakket of als ze die gegevens wijzigt, wordt de nieuwe informatie onmiddellijk toegevoegd of gewijzigd in de leerlingendatabank. Het agentschap is dit project in het schooljaar 2012-2013 opgestart voor de kleuter-, lagere en basisscholen voor gewoon en buitengewoon onderwijs, de scholen van het secundair onderwijs en de centra voor Deeltijds Onderwijs.

²⁰⁵ In de periode november-januari controleren zij op basis van de verwerkte leerlingenzending van 1 oktober de toelatings- en financieringsvoorwaarden van de leerlingen, de verdeling van de leerlingen over de opleidingen volgens studierichting, graad en optie en de juistheid van de elektronische factuur voor de inschrijvingsgelden. Vanaf maart controleren de verificateurs de leerlingenzending van 1 februari met de verdeling van de financierbare leerlingen volgens studierichting, graad en volledigheid van de opleiding.

Het Rekenhof deed bij zijn controle de volgende bevindingen:

- De afdeling SSK beschikt niet over onmiddellijk inzetbare back-ups voor het DKO-verificatieteam. Bij het uitval van een teamlid kan het dan ook de kwaliteit van de verificatiewerkzaamheden niet meer voldoende waarborgen. Zo vond de controle op het schooljaar 2011-2012 in afgeslankte vorm plaats en werd de leerlingenzending voor een aantal DKO-instellingen summier gecontroleerd, zonder controlebezoek.
- Omdat de toekenning van de sociale kortingen het meest foutgevoelig is, controleren de verificateurs in principe alle sociale kortingen²⁰⁶. Het verificatierapport 2010-2011 wees uit dat zij tal van sociale kortingsattesten verwierpen (vooral kinderbijslagattesten) en dat de schoolsecretariaten niet altijd de vereiste attesten konden voorleggen, zodat zij vaak bijkomende attesten aan de leerlingen moesten vragen. Het Rekenhof concludeerde dat de schoolsecretariaten de rechtsgeldigheid van de sociale attesten niet altijd voldoende controleren en soms te gemakkelijk sociale kortingen toestaan. Tot een belangrijk hulpmiddel voor de controle van sociale attesten, de Kruispuntdatabank van de Sociale Zekerheid²⁰⁷, hebben momenteel het verificatieteam noch de meeste schoolsecretariaten, toegang.
- Gelet op de lage foutgevoeligheid voor gezinskortingen, controleerde het verificatieteam met een beperkte steekproef (5 à 10%). Deze kortingen vertegenwoordigden in het schooljaar 2010-2011 nochtans 55% van de toegestane verminderingen. De controle steunde op de overeenkomst tussen domicilie en familienaam in de leerlingenzendingen. Aangezien de hedendaagse familiale samenlevingsvormen complex zijn, is deze aanpak niet sluitend en zou controle via het Rijksregister efficiënter zijn.
- De saldoberekeningen van de verificateurs in het verificatieverslag van de eerste telling zijn onvoldoende transparant. De coördinator van het schoolbeheerteam heeft de intentie geuit dat de verificatieverslagen in de toekomst op dat vlak duidelijker zullen zijn.
- Het AgODi beschikt niet over een effectief middel om slecht functionerende schoolsecretariaten of nalatige inrichtende machten bij te sturen.
- De kwaliteit van de schooladministratiepakketten voor het DKO en de ondersteuning van de softwareleveranciers aan de schoolsecretariaten zijn niet altijd optimaal. Het agentschap certificeert thans alleen het personeelsgedeelte van deze pakketten. De schoolsecretariaten zijn vrij in hun pakketkeuze. Momenteel bieden drie softwareleveranciers dergelijke pakketten aan. Jaarlijks overlegt het schoolbeheer- en verificatieteam met deze leveranciers. Het agentschap voert geen kwaliteitscontroles op de DKO-pakketten uit.
- De afdeling SSK evalueert het verificatieproces niet periodiek. Wel zal in de toekomst een kwaliteitscontrole op de ex-post controle van de input van de verificateurs door bevraging van de schoolsecretariaten gebeuren.

8.6.4 Rapportering

Voor het schooljaar 2010-2011 heeft de afdeling SSK voor de eerste maal getracht een rapport over de werking van de verificatie in het DKO op te stellen. Het was onder meer de bedoeling de werking van het verificatieteam en de verificatieresultaten toe te lichten. Het rapport werd echter niet afgewerkt. Het management van AgODi heeft ondertussen beslist voor het schooljaar 2011-2012 een globale rapportering over de verificaties in het basis- en secundair onderwijs, het DKO en de centra voor leerlingenbegeleiding te brengen. Bij het afsluiten van het Rekenhofonderzoek was dat rapport nog niet beschikbaar.

²⁰⁶ Een bijzondere groep zijn de leerlingen met domicilie in Nederland. Het verificatieteam aanvaardt niet dat de schoolsecretariaten sociale kortingen aan Nederlandse studenten ouder dan 17 jaar toestaan omdat zij recht hebben op een (terugbetaalbare) studietoelating. Bovendien zijn de sociale attesten van Nederlandse instanties niet altijd voor eenduidige interpretatie vatbaar.

²⁰⁷ De Kruispuntbank is een elektronisch netwerk tussen de instellingen van de sociale zekerheid en het rijksregister.

8.6.5 Conclusies

Het Rekenhofonderzoek heeft een aantal zwakke punten in de uitvoering van het ontvangen- en verificatieproces van de inschrijvingsgelden van het DKO gedetecteerd. Zo vindt geen boekhoudkundige registratie van de hoofdvorderingen van deze inschrijvingsgelden plaats. Jaarlijkse circulaire regelen de inningsmodaliteiten van deze inkomsten, hoewel het decreet dat uitdrukkelijk aan de Vlaamse Regering opdraagt. Bovendien belemmert een trage verwerking van de leerlingenzendingen van 1 oktober een vlotte inning. Ook het verificatieproces vertoont enkele zwakten: het verificatieteam beschikt niet over een back-up, er is geen optimale controle van de gezinskortingen en de kwaliteit van de verificatieverslagen van de eerste telling kan beter, zeker op het vlak van een transparante saldoberekening. Bovendien controleren de schoolsecretariaten niet altijd voldoende de rechtsgeldigheid van de sociale attesten die recht geven op verminderde inschrijvingsgelden. Het agentschap heeft overigens geen decretale sanctioneringsbevoegdheid tegenover slecht functionerende schoolsecretariaten of nalatige schoolbesturen. Ten slotte is de kwaliteit van de schooladministratiepakketten niet altijd goed en kent het verificatieproces geen periodieke evaluatie.

8.6.6 Aanbevelingen

- De elektronische facturen die het agentschap na de verwerking van de eerste leerlingenzending verstuurt, moeten als vorderingen worden geregistreerd in de boekhouding van de Vlaamse overheid.
- De Vlaamse Regering moet de inningsmodaliteiten van de inschrijvingsgelden vastleggen in een uitvoeringsbesluit.
- Het AgODi dient te voorzien in een back-up functie voor het verificatieteam om de kwaliteit van het verificatieproces bij personeelsuitval te kunnen waarborgen.
- De verificatieverslagen moeten voldoende transparant zijn over de saldoberekening van de inschrijvingsgelden.
- Het is wenselijk dat het AgODi een (financiële) sanctioneringsbevoegdheid heeft tegenover de DKO-schoolbesturen, zoals het dat in het volwassenenonderwijs heeft.
- Het AgODi dient de schooladministratiepakketten voor het DKO aan een kwaliteitscontrole te onderwerpen en eventueel een globale certificeringsprocedure ervoor in te stellen.
- Het agentschap dient de schoolsecretariaten te stimuleren tot een kwaliteitsvolle controle van de sociale en gezinskortingen.
- Het AgODi dient het verificatieproces geregeld te evalueren en bij te sturen.

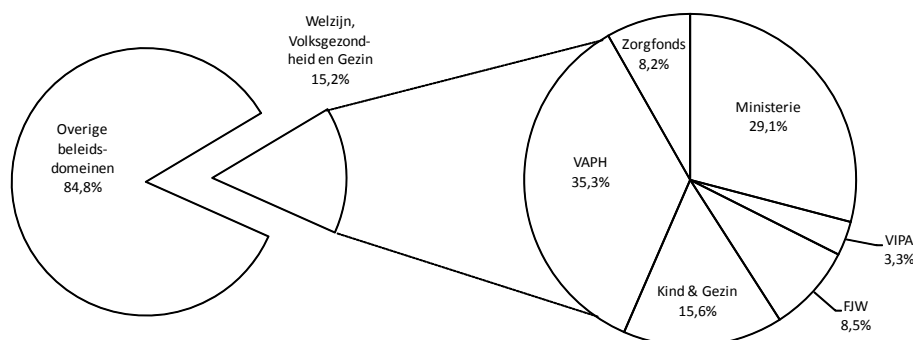
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Hoofdstuk

9

9.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012

Het beleidsdomein WVG deed in 2012 ruim 4.108,1 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 15,2% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012²⁰⁸. Het is daarmee een van de grotere beleidsdomeinen. Het zorgde ook voor 609,7 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 2,2% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit:

- Het departement WVG, dat instaat voor beleidsondersteunende, beleidsuitvoerende en managementondersteunende opdrachten.
- Het IVA Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, dat voorzieningen in de thuiszorg, de ouderzorg en de algemene en geestelijke gezondheidszorg erkent en subsidieert. Het IVA staat ook in voor het preventief gezondheidsbeleid en draagt bij aan de vrijwaring van een gezond leefmilieu door advisering en toezicht. Het organiseert ten slotte de Vlaamse zorgverzekering en de Vlaamse zorgkas.
- Het IVA Jongerenwelzijn, dat hulp- en dienstverlening organiseert aan kinderen en jongeren in problematische opvoedingssituaties of die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.
- Het IVA Zorginspectie, dat er met inspecties op toeziet dat overheidsmiddelen rechtmatig en transparant worden besteed.

De totale werking van het ministerie bestond in 2012 uit 1.194,4 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 22,9 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.

Bij de rechtspersonen geeft het IVA Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) ongeveer de helft van de middelen uit. Het gaf in 2012 1.448,0 miljoen euro uit aan, onder meer, de residentiële en ambulante voorzieningen, persoonlijke assistentiebudgetten (PAB) en individuele materiële bijstand (IMB).

Het IVA Kind en Gezin (K&G) gaf 640,5 miljoen euro uit aan kinderopvang, preventieve gezinsondersteuning en adoptie.

²⁰⁸ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

Het IVA Fonds Jongerenwelzijn (FJW) nam 349,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor zijn rekening, voornamelijk voor de subsidiëring van erkende voorzieningen voor hulpverlening aan jongeren, pleegzorg en de werking en het onderhoud van de gemeenschapsinstellingen.

Het IVA Vlaams Zorgfonds besteedde 337,8 miljoen euro aan, vooral, de subsidiëring van de werking van de zorgkassen en de tenlastenemingen in het kader van de zorgverzekering.

Ten slotte betaalde het IVA Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) 137,3 miljoen euro subsidies voor de financiering van infrastructuur in de welzijnssector, zowel in de klassieke vorm als in de vorm van gebruikstoelagen.

Buiten de consolidatiekring zijn er ook de EVA's openbaar psychiatrisch zorgcentrum Geel (OPZ Geel) en openbaar psychiatrisch zorgcentrum Rekem (OPZC Rekem). Zij waren goed voor respectievelijk 51,7 miljoen euro en 43,0 miljoen euro uitgaven. Ze ontvingen van de Vlaamse Gemeenschap dotaties van respectievelijk 6,6 miljoen euro en 7,5 miljoen euro. De overige middelen komen van de federale overheid.

Het Rekenhof heeft nog geen rekening ontvangen van de Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België, die wetenschappelijk onderzoek bevordert door prijzen uit te reiken, voordrachten te organiseren en te publiceren. Deze instelling wordt geconsolideerd, maar niet betoelaagd vanuit WVG. De begroting is in 2013 voor de eerste keer toegevoegd.

9.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(In duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroting 2012	Vorderingen 2012	Uitvoeringspercentage	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	23.199	32.834	142%	29	23.160
<i>GBO Departement WVG</i>	2.889	12.939	448%	29	3.050
GA Apparaatkredieten	2.769	2.597	94%	29	2.865
GC Algemeen	120	10.342	8618%		185
<i>GE0 Zorg en gezondheid</i>	20.310	19.895	98%		20.110
GD Gezondheidsbeleid en zorgbeleid gezinnen/ouderen	20.310	19.895	98%		20.110
DAB's					
CICOV	535	567	106,0%	40	378
Rechtspersonen					
VIPA	139.349	140.108	100,5%	0	162.378
Fonds Jongerenwelzijn	352.333	352.838	100,1%	0	338.260
Kind en Gezin	654.420	654.556	100,0%	10.535	617.406
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	1.456.043	1.385.215	95,1%	2.381	1.257.739
Vlaams zorgfonds		345.800			318.242

De werkelijke ontvangsten 2012 van het ministerie WVG lagen 42 % hoger dan geraamd. Zij stegen ook met 43% tegenover 2011, vooral door een ontvangst van 10 miljoen euro op artikel GBo 9GC003 waarin de middelenbegroting 2012 niet voorzag. Het betreft de terugstorting van een deel van de dotatie 2011 van het VIPA, die pas in 2012 plaatsvond.

Het VIPA, het FJW, K&G, het VAPH en het Vlaams Zorgfonds ontvingen dotaties²⁰⁹ van respectievelijk 137,8 miljoen euro, 337,8 miljoen euro, 504,5 miljoen euro, 1.309,0 miljoen euro en 204,9 miljoen euro. Bij het VAPH verschilden de begrote en werkelijke ontvangsten sterk doordat het agentschap de begrote overflowdotatie van 73,6 miljoen euro pas in 2013 ontving.

De geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij Kind en Gezin, het Vlaams Zorgfonds en het VAPH. De eigen ontvangsten van Kind en Gezin bedroegen 150,1 miljoen euro. zij bestonden vooral uit ouderbijdragen uit inkomensgerelateerde opvang, kinderdagverblijfpvang en diensten voor opvanggezinnen. De 140,9 miljoen euro eigen ontvangsten van het Vlaams Zorgfonds bestaan uit ledenbijdragen (102,6 miljoen euro), administratieve boeten (7,1 miljoen euro) en beleggingsopbrengsten (30,9 miljoen euro). Het fonds inde 5,5 miljoen euro meer boeten dan begroot. Het VAPH haalde 76,2 miljoen euro eigen inkomsten voornamelijk uit terugvorderingen na de afrekening van de dagprijsdossiers van residentiële instellingen en terugvorderingen van persoonlijke assistentiebudgetten. De eigen ontvangsten verdrievoudigden in 2012, vooral door de nieuwe toerekening volgens het reken-decreet (39,9 miljoen euro) en de RSZ-afrekening met toepassing van de reglementering op de loonrecyclage, die uitzonderlijk een extra jaar bevatte (7,5 miljoen euro). De eigen inkomsten van FJW bestonden uit bijdragen uit kinderbijslag (7,1 miljoen euro), terugvorderingen van onterecht uitbetaalde subsidies (4,4 miljoen euro) en een federale dotatie (3,4 miljoen euro). Deze ontvangsten bleven stabiel tegenover 2011.

(In duizenden euro)

UITGAVEN	Begroot in 2012	Overge- dragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	3.548.169	24.892	3.519.692	98,5%	24.502	3.495.190	3.319.469
<i>GB0 Departement WVG</i>	<i>2.648.335</i>	<i>20.790</i>	<i>2.663.770</i>	<i>99,8%</i>	<i>13.036</i>	<i>2.650.734</i>	<i>2.513.658</i>
GA Apparaatkredieten	16.925	198	16.326	95,3%	1.764	14.562	14.191
GB Provisies	1.850	0	0	0,0%	0	0	0
GC Algemeen	261.051	71	258.414	99,0%	69	258.345	294.575
GD Gezondheidsbeleid en zorgbeleid gezin- nen/ouderen	219.370	126	219.497	100,0%	899	218.598	194.390
GE Jongerenzorgbeleid	337.759	3.157	340.915	100,0%	118	340.797	320.236
GF Gezinsondersteu- nend beleid m.b.t. kinderen	504.430	5.734	510.164	100,0%	7.805	502.359	462.221
GG Beleid inzake per- sonen met een han- dicap	1.306.949	11.505	1.318.454	100,0%	2.381	1.316.073	1.228.044
<i>GC0 Inspectie WVG</i>	<i>7.612</i>	<i>0</i>	<i>7.129</i>	<i>93,7%</i>	<i>766</i>	<i>6.363</i>	<i>6.393</i>
<i>GD0 Jongerenwelzijn</i>	<i>73.745</i>	<i>0</i>	<i>71.212</i>	<i>96,6%</i>	<i>7.640</i>	<i>63.572</i>	<i>61.396</i>
<i>GE0 Zorg en gezond- heid</i>	<i>818.477</i>	<i>4.102</i>	<i>777.582</i>	<i>94,5%</i>	<i>3.060</i>	<i>774.522</i>	<i>738.022</i>
GA Apparaatkredieten	15.428	0	14.575	94,5%	1.612	12.963	13.525
GD Gezondheidsbeleid en zorgbeleid gezin- nen/ouderen	803.050	4.102	763.007	94,5%	1.448	761.559	724.497
DAB's							
CICOV	578	0	462	79,9%	40	422	472
Rechtspersonen							
VIPA	167.165	0	137.335	82,2%	0	137.335	148.924
FJW	354.244	0	350.156	98,8%	547	349.609	334.757
Kind en Gezin	662.368	0	648.363	97,9%	7.795	640.568	606.345
VAPH	1.459.845	0	1.450.273	99,3%	2.235	1.448.038	1.253.959
Vlaams Zorgfonds	n/b		337.842				319.871

²⁰⁹ De ontvangsten van de rechtspersonen bestaan voornamelijk uit de dotaties van de Vlaamse Gemeenschap, die in de consolidatie geëlimineerd worden met de uitgaven voor de dotatie van het ministerie.

Ministerie

Het ministerie overschreed voor geen enkel begrotingsartikel de vastleggings- en vereffeningskredieten 2012. Vóór de overdracht naar het FFEU, lag het bedrag van de nieuwe verbintenissen (inkooporders) en ordonnanties (vereffeningen) respectievelijk 0,8% en 1,5% lager dan de vooropgestelde kredieten. De belangrijkste relatieve onderbenutting betreft het vereffeningskrediet op begrotingsartikel G EO-1GDD2F-WT (agentschap VAZG - werking en toelagen thuis- en ouderenzorgbeleid). Zij bedraagt 32,5 miljoen euro (ongeveer 5%). 2011 was een slecht prestatiejaar voor de invulling van het urencontingent in de thuiszorg (95,98%, tegenover 97,30% in 2010). Daardoor werden de voorschotten voor de thuiszorg laag berekend en zijn in 2012 ook lagere subsidiesaldo's 2011 uitbetaald.

VIPA

Net als voor 2011 heeft het VIPA ook voor 2012 zijn uitgaven in de klassieke financiering overschat, dit keer met ongeveer 29,2 miljoen euro. In plaats van voor 29 miljoen euro te moeten interen op de overgedragen resultaten, boekte het zodoende een overschot van 1,5 miljoen euro. Dat bracht het overgedragen saldo op 43,5 miljoen euro. De uitgaven voor de klassieke financiering namen af met 8,5 miljoen euro (tot 46,6 miljoen euro), terwijl de uitgaven voor de alternatieve financiering stegen met 9,2 miljoen euro (tot 90,7 miljoen euro). De openstaande verbintenissen in de klassieke financiering namen in 2012 af met 11,7 miljoen euro (tot 99,6 miljoen euro) aangezien de ziekenhuizen, woonzorgcentra en personen met een handicap de voorbije jaren alternatief gefinancierd werden. De klassieke verbintenissen zullen in de komende jaren nog verder afnemen, terwijl de kosten in de alternatieve financiering nog zullen toenemen. Eind 2012 waren er voor de principiële akkoorden die al een aanvangsbevel van de werken kenden, jaarlijkse financiële verplichtingen voor 160,5 miljoen euro²¹⁰, en er zijn al principiële akkoorden toegekend waarbij de werken nog niet zijn gestart. De waarborgen op leningen in de klassieke en alternatieve financiering namen toe met 161,1 miljoen euro (tot 1.711,5 miljoen euro).

FJW

Het overgedragen resultaat van het FJW nam in 2012 met 2,7 miljoen euro toe (tot 14,7 miljoen euro), terwijl in een intering van 1,9 miljoen euro was voorzien. De lopende investeringsprojecten bleven met vertragingen kampen, zodat de betalingskredieten ongebruikt bleven en naar het volgende boekjaar moesten worden verschoven. Zo betaalde het FJW in 2012 bv. 3,2 miljoen euro minder voor nieuwbouwprojecten dan begroot. Tegenover 2011 namen de kosten voor subsidiering van erkende voorzieningen, pleegzorg, gelijkgestelde voorzieningen, projectmatige initiatieven en wetenschappelijk onderzoek toe met 14,8 miljoen euro, voornamelijk door gestegen personeelskosten.

Kind en Gezin

Kind en Gezin diende in 2012 met 15 miljoen euro extra middelen de IKG-vergoedingen te verhogen (3,6 miljoen euro) en bijkomende opvangplaatsen te creëren (11,3 miljoen euro voor 3.230 extra plaatsen). Bij gebrek aan aanvragen, kon het uiteindelijk maar 1.502 plaatsen creëren. Het gebruikte de middelen daarom voor een verdere verhoging van de vergoeding. Het agentschap kreeg ook 7 miljoen euro extra voor de financiële ondersteuning van de zelfstandige sector, inkomensgerelateerde kinderopvang (IKG) en de erkende sector. In plaats van te moeten interen op zijn overgedragen resultaat van 2,3 miljoen euro, kon Kind en Gezin in 2012 een overschot boeken van 11,7 miljoen euro (14 miljoen euro beter dan begroot), vooral door een onderschatting van de overflowontvangsten, het nog niet op kruissnelheid zijn van een aantal opvangplaatsen en een onderschatting van de werkgeversbijdragen voor het sociaal statuut bij gebrek aan RSZ-informatie. Tegenover 2011 steeg de globale jaardotatie van de

²¹⁰ De gebruiksvergoeding is 1 jaar na het bevel van aanvang van de werken opeisbaar.

Vlaamse Gemeenschap met 30,6 miljoen euro (6,6%) tot 496,6 miljoen euro. Kind en Gezin kreeg ook een overflowdotatie van 7,8 miljoen euro. De personeelskosten stegen met 9,5 miljoen euro tot 58,3 miljoen euro, vooral door de 7,0 miljoen euro overflow. De inkomensoverdrachten namen toe met 32,3 miljoen euro (6,2%) tot 555,1 miljoen euro. Vooral de enveloppe-financiering van de kinderdagverblijven (+14,8 miljoen euro) en de financiële ondersteuning van de zelfstandige sector (+14,7 miljoen euro) stegen sterk.

VAPH

In 2012 kon het VAPH 36,2 miljoen euro kredieten voor nieuw beleid aanwenden, waarvan 19 miljoen euro voor residentiële initiatieven, 6,8 miljoen euro voor ambulante initiatieven en 6,5 miljoen euro voor persoonlijke assistentiebudgetten. Het VAPH teerde uiteindelijk 69,5 miljoen euro in op zijn overgedragen resultaat, in plaats van de begrote 7,5 miljoen euro, vooral omdat het de begrote overflowdotatie 2012 (73,6 miljoen euro) voor de statutaire materie pas in 2013 ontving. Zo niet zou het een overschot van 4,1 miljoen euro geboekt hebben dankzij 2,8 miljoen euro meer inkomsten (vooral uit afrekeningen van PAB en in de residentiële sector) en 8,9 miljoen minder uitgaven (voornamelijk voor de PAB)²¹¹. Tegenover 2011 zorgde vooral de overflowboeking voor grote verschillen (39,9 miljoen euro aan de inkomstenzijde en 115,8 miljoen euro aan de uitgavenzijde). De overflow betrof hoofdzakelijk de residentiële sector, die vertraagde afrekeningen kent (86,7 miljoen euro). Zonder overflow namen de kosten voor werking en personeel ten opzichte van 2011 toe met 2,2 miljoen euro en die voor de diverse subsidiering met 77,8 miljoen euro. In de residentiële sector namen de kosten toe met 49,5 miljoen euro. De kosten voor internaten, semi-internaten en observatiecentra stegen met 10,4 miljoen euro, die van de tehuizen voor niet-werkenden met 32,2 miljoen euro. In de ambulante sector stegen de kosten in 2012 met 15,2 miljoen euro ingevolge uitbreidingsbeleid en een snellere afrekening. De kosten voor persoonlijke assistentiebudgetten namen toe met 7,4 miljoen euro door meer toekenningen.

Vlaams Zorgfonds

Het Vlaams Zorgfonds realiseerde een resultaat dat 8 miljoen euro beter was dan gebudgetteerd, mede door 5,5 miljoen euro bijkomende boete-inningen dankzij de verbeterde samenwerking tussen Vlabel en de gerechtsdeurwaarders. Het inde ook meer ledenbijdragen en gaf minder uit voor informatica. Een aantal initiatieven werd in de begrotingscontrole om besparingsredenen uitgesteld (de kindpremie, de maximumfactuur voor thuiszorg en de verhoging van het forfait voor de zwaarst zorgbehoevenden). De dotatie van het Vlaams Zorgfonds steeg met 23,5 miljoen euro tot 204,9 miljoen euro, ingevolge de regeringsbeslissing in de huidige legislatuur niet in te teren op het reservefonds van 898,5 miljoen euro. Bij de uitgaven namen tegenover 2011 voornamelijk de kosten voor tenlastenemingen toe met 9,4 miljoen euro, vooral door meer mantel- en thuiszorgdossiers en meer dossiers voor residentiële zorg. De investeringen namen toe met 6,1 miljoen euro (vooral voor de ontwikkeling van het digitaal platform zorgverzekering en het project Vlaamse Sociale bescherming).

9.3 Controles en controlebevindingen

Gelet op het budgettaire belang van de rechtspersonen VAPH, Kind en Gezin, Vlaams Zorgfonds, FJW en VIPA heeft het Rekenhof zijn controles in het bijzonder op hun jaarrekeningen gericht. Deze controles gebeurden in toepassing van het single-auditprincipe. De controleactoren kwamen dan ook geregeld samen en maakten afspraken met de bedrijfsrevisor over de rekeningencontrole. Daar werd afgesproken dat het Rekenhof de controle op de ESR-rekening en de reconciliatie tussen de bedrijfseconomische en budgettaire rekeningen op zich nam.

²¹¹ 4,1 miljoen euro of 5,4% minder uitgegeven dan voorzien, voornamelijk in het systeem van het werkkapitaal. Deze nieuwe uitbetaalwijze startte in 2012 met een pilootgroep van opstarters (uitbreidingsbeleid, vervangingen en herzieningen) en een 14-tal bestaande budgethouders. Eind 2012 betrof het 247 dossiers.

In dat kader deelde het zijn werkpapieren en bevindingen mee aan de revisor. Het Rekenhof kreeg op zijn beurt voor de bedrijfseconomische jaarrekening inzage in de werkpapieren van de revisor. De controle gaf aanleiding tot de volgende vaststellingen:

VAPH

De bedrijfsrevisor heeft bij de jaarrekening van het VAPH een voorbehoud geformuleerd aangaande de onzekere nood aan een voorziening voor de IMB-zorgkorven en de verwerking van de overflowdotatie. Het Rekenhof onderschrijft dat voorbehoud. Het VAPH heeft beloofd de voorziening voor de IMB-zorgkorven bij de jaarafsluiting 2013 uit te boeken. In het kader van de rekeningencontrole 2012 heeft het zelf voorts een opvolgingsonderzoek uitgevoerd naar de administratieve afhandeling van de persoonlijk assistentiebudgetten (zie punt 9.5).

Kind en Gezin

Ook bij de rekeningen van Kind en Gezin formuleerde de bedrijfsrevisor een voorbehoud omdat het agentschap geen voorziening heeft aangelegd voor niet-opgenomen vakantiedagen en het de saldi van subsidies budgettair niet heeft aangerekend. Het Rekenhof heeft er bijkomend op gewezen dat er geen duidelijke criteria bestaan voor de budgettaire aanrekening van subsidies (zie deel 1, hoofdstuk 2). Kind en Gezin rekende 26,2 miljoen euro kosten en 5,6 miljoen euro opbrengsten voor subsidiesaldi bedrijfseconomisch toe.

Vlaams Zorgfonds

Ten aanzien van het Zorgfonds formuleerde de bedrijfsrevisor een voorbehoud bij de gerapporteerde opbrengsten uit administratieve geldboeten. In het boekjaar 2012 vonden correcties aan de onderliggende applicatie plaats die 4.493.029 euro uitzonderlijke kosten deden ontstaan, die al dan niet gedeeltelijk betrekking hebben op voorgaande boekjaren. Het Rekenhof onderzocht ook voor 2012 weer het risico van de obligatieportefeuille. Het aandeel PIIGS-landen in de obligatieportefeuille bleef stabiel op 19,3% (marktwaaarde 726,7 miljoen EUR), maar het aandeel van effecten met een rating tussen BBB+ en BB steeg van 10,77% op 31 maart 2012 tot 28,61% op 31 december 2012. Op 31 maart 2012 lag de oorzaak van de lagere ratings voornamelijk bij de aangekochte bedrijfsobligaties, maar op 31 december 2012 lag die ook bij de overheidsobligaties door de ratingverlaging van Italië (12,92% van de portefeuille) en Spanje (4,04% van de portefeuille). De rating van Portugal bleef stabiel (1,63% van de portefeuille). Het Zorgfonds verkocht intussen alle Griekse en Cypriotische obligaties. Zij vertegenwoordigden op 31 maart 2012 nog 0,25% van de portefeuille. Het Rekenhof formuleerde voorts een aantal specifieke opmerkingen bij de jaarrekening 2012 van het Vlaams Zorgfonds:

- Het fonds heeft in 2012 5.509.428 euro voorschotfacturen voor softwareontwikkeling die nog niet gepresteerd was, geactiveerd en daarop 33% afgeschreven. De impact van die afschrijving bedraagt 1.851.111 euro. De *accounting manual* bepaalt dat het om activa in aanbouw gaat zolang de software niet volledig in gebruik is genomen. Activa in aanbouw mogen niet worden afgeschreven. Het fonds beloofde dat in 2013 te zullen rechtzetten.
- Volgens het Rekenhof bedraagt de aanschaffingswaarde van de indexgerelateerde obligaties van het fonds 39,0 miljoen euro in plaats van de gerapporteerde 40,7 miljoen euro. Het fonds beloofde dat te zullen corrigeren.
- Hoewel het rekendecreet er niet expliciet toe verplicht niet-gerealiseerde minderwaarde op geldbeleggingen in kosten te nemen, is het Rekenhof van oordeel dat het Zorgfonds dat moet doen opdat de financiële rapportering een getrouw beeld geeft. De beleggingen vertegenwoordigen immers bijna 98% van het balanstotaal van het fonds.
- Het fonds rekent de boetes nog altijd op kasbasis aan. Het is onduidelijk of dat ingevolge het rekendecreet nog kan. Het is ook onduidelijk of *te verwachten uitgaven indicatiestellin-*

gen en werkingsmiddelensaldi van de zorgkassen budgettair mogen worden aangerekend door de onduidelijkheid over de aanrekening van subsidies.

- Het is aangewezen de minister opnieuw bevestiging te vragen over de wijze van budgettaire aanrekening van aan-en verkooptransacties van aandelen en obligaties. Het Vlaams Zorgfonds dient dan toe te voegen aan de waarderingsregels dat het aan- en verkopen van aandelen en obligaties budgettair niet moet aanrekenen, maar in een uitgebreide informatiebundel moet toevoegen aan de jaarrekening.
- Een vergelijking van de databanken van het Vlaams Zorgfonds en VLABEL toonde aan dat de bedragen van de administratieve geldboetes eind 2012 in 37% van de dossiers verschilden. Beide instellingen hebben correcties in hun databanken uitgevoerd, maar begin juli 2013 was er nog een verschil in 13,6% van de openstaande dossiers²¹².

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting is op 14 oktober 2013 akkoord gegaan met de meeste opmerkingen van het Rekenhof. Hij acht het echter niet nodig de niet-gerealiseerde minderwaarden op geldbeleggingen in kosten te nemen. De vermelding van de marktwaarde naast de aanschaffingswaarde in de toelichting van het rapporteringssjabloon volstaat volgens hem. De minister herbevestigde in zijn antwoord tegelijk de wijze van budgettaire aanrekening van aan-en verkooptransacties van aandelen en obligaties die vóór het rekendecreet van kracht was. Ten slotte beloofde hij inspanningen om de verschillen in de databanken verder weg te werken.

FJW

Het bedrijfseconomisch resultaat van het FJW is in 2012 verder gedaald van een verlies van 1,5 miljoen euro in 2011, tot een verlies van 29 miljoen euro in 2012. Het slechte resultaat is grotendeels het gevolg van de gewijzigde boekhoudkundige verwerking van de investeringsdotaties. Sinds 2011 neemt het fonds die niet meer in resultaat als opbrengsten. In 2012 bracht het ook deze dotaties, die tot en met het boekjaar 2010 in resultaat werden genomen (25 miljoen euro), in mindering van het resultaat, zodat het overgedragen resultaat afnam met dit bedrag. Zo kwam het FJW tegemoet aan een opmerking van het Rekenhof bij de jaarrekening 2011. Bij de rekeningen 2012 van het FJW heeft de bedrijfsrevisor een voorbehoud geformuleerd aangaande de inresultaatname van de investeringsdotaties. Zijn voorbehoud betrof ook het beheer en de opvolging van, enerzijds, de verplichtingen of vorderingen naar de instellingen per boekjaar en, anderzijds, de tijdige, juiste en volledige registratie van de kinderbijslagen voor het fonds. Beide laten geen gepaste controle toe van de waardering daarvan op het einde van het boekjaar.

VIPA

Het Rekenhof controleerde ten slotte de rekeningen 2012 van het VIPA, maar dat gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

OPZ Geel en Rekem

De jaarrekeningen 2012 van de OPZ Geel en Rekem zijn in het kader van de single auditafspraken gecontroleerd door de bedrijfsrevisoren. Zij formuleerden voor beide instellingen een voorbehoud bij de jaarrekening en bij de ESR-uitvoeringsrekening van de begroting. De belangrijkste opmerkingen daarbij waren:

- Een verschil in de afschrijvingsregels door de ziekenhuiswetgeving en het rekendecreet leidde tot overschattingen bij de OPZ Geel en Rekem van het resultaat van het boekjaar

²¹² Van de 31.346 openstaande boetedossiers bij het Vlaams Zorgfonds of Vlabel of beide, waren er in 4.263 dossiers verschillen. Hierbij bestond in 4.022 gevallen geen dossier bij een van beide. In 2.197 dossiers was de oorzaak daarvan dat het fonds de afsluitdossiers van Vlabel nog niet had ingelezen.

met respectievelijk 77 duizend euro en 207 duizend euro, en van het eigen vermogen met respectievelijk 960 duizend euro en 2,8 miljoen euro.

- Het OPZ Geel nam de eenmalige dotatie van 518 duizend euro voor de overflow niet rechtstreeks op in het eigen vermogen, maar verwerkt die in de resultatenrekening.
- Het OPZ Geel overschatte het begrotingsresultaat met 12,1 miljoen euro, doordat het de invordering van de dotatie voor vorige begrotingsjaren in 2012 opnam, de investeringen voor immateriële vaste activa niet als begrotingsuitgaven boekte en de inhaalbedragen budgettair aanrekende.
- Ook het OPZ Rekem overschatte zijn resultaat door de budgettaire aanrekening van de inhaalbedragen, in casu met 823 duizend euro.

Ministerie

Voor zijn controle op de begrotingsuitvoering door het ministerie heeft het Rekenhof 204 transacties uit 2012 met bijhorende verbintenissen geselecteerd, voor een totaalbedrag van 48.598 duizend euro (1,37 %): 3.095 duizend euro ontvangsten (19 transacties) en 45.503 duizend euro uitgaven (185 transacties). In 109 (53 %) van de gecontroleerde dossiers heeft het tekortkomingen of fouten vastgesteld. Het grootste deel daarvan, nl. 64%²¹³, heeft betrekking op de budgettaire en boekhoudkundige aanrekening²¹⁴. De entiteiten gebruikten - ondanks een versoepeling van de betrokken procedures in het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid - niet altijd de correcte economische codes en leefden evenmin het budgettair specialiteitsbeginsel strikt na. De boekhouding van WVG detecteerde niet altijd de verkeerde boekingen door de dossierbehandelaars. De interne controle stond dus nog niet op punt. In 2013 heeft het ministerie al initiatieven genomen om de verkeerde aanrekeningen zoveel mogelijk in te perken.

Het Rekenhof stelde ook 45 tekortkomingen vast, voor een totaalbedrag van 6.950 duizend euro, waarbij de administratie essentiële wettelijke bepalingen of belangrijke principes niet (volledig) heeft toegepast²¹⁵. De belangrijkste ervan betroffen de correcte toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving en de retroactieve inwerkingtreding van subsidiebesluiten en -overeenkomsten. Zo gunt WVG de meestal kleine dienstenopdrachten doorgaans langs de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking of in het kader van een raamovereenkomst. Daarbij ontbreken vaak gunningsverslagen, gemotiveerde gunningsbeslissingen en processen-verbaal of vinden voortijdige notificaties en betalingen plaats. De tekortkomingen werden voornamelijk tijdens de eerste jaarhelft vastgesteld. Sinds het Rekenhofrapport over de transactiecontroles 2011 is er wel een merkbare verbetering opgetreden. Dat subsidiebesluiten er vaak pas na de aanvang van de subsidiabele periode komen, miskent de interne controle- en begrotingstechnische procedures en creëert voor de gesubsidieerde organisaties rechts- en financiële onzekerheid.

Een specifiek probleem vormden de vier pilootprojecten voor Vitalink, een digitaal platform van de Vlaamse overheid voor het veilig delen van zorg- en welzijnsgegevens. Ervan uitgaande dat het om dienstenopdrachten ging, sloot de administrateur-generaal van het VAZG eind mei 2012 met de projectuitvoerders al financieringsovereenkomsten, hoewel de controleur van de vastleggingen al aangaf dat het om subsidies ging. In augustus 2012 keurde de minister dan ook de projectsubsidies goed. De administrateur-generaal had echter toen met de financieringsovereenkomsten de Vlaamse Gemeenschap vóór de budgettaire vastlegging van de engagementen al juridisch verbonden. Bovendien was hij, gelet op de juridische kwalificatie van de projectfinanciering, niet bevoegd de overeenkomsten te ondertekenen.

²¹³ 70 tekortkomingen voor een totaalbedrag van 32.669 duizend euro.

²¹⁴ Zonder de verkeerde ESR-aanrekeningen van het VAZG, bedraagt het foutenpercentage 34%.

²¹⁵ De wettelijkheid van de personeelsuitgaven en van de fiscale ontvangsten worden thematisch gecontroleerd, waarover het Rekenhof zo nodig afzonderlijk rapporteert.

Ten slotte bleek ook dat het subsidieagentschap WSE, dat alle gegevens beheert over de gescowerknemers in het kader van het derde VIA-akkoord, het departement WVG alleen informeert in functie van de loonsubsidieuitbetaling en niet over de aanwending van de loonsubsidies. Het ministerie heeft meegedeeld dat de uitbetaling van deze subsidies vanaf het begrotingsjaar 2013 geschiedt door, enerzijds, het Subsidieagentschap WSE en, anderzijds, het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid.

Het Rekenhof stelde ook 28 tekortkomingen vast op het vlak van interne procedures of organisatiebeheersing. Zo worden terugvorderingstermijnen en budgettaire vastleggingsprocedures niet altijd gerespecteerd. Evenmin wordt altijd het advies van de Inspectie van Financiën ingewonnen. De doorlooptijden voor de dossierafhandeling zijn relatief lang, subsidievoor-schotten worden soms laattijdig uitbetaald en er vinden dubbele betalingen plaats. Het ministerie heeft beloofd dat de leidend ambtenaren in de toekomst bijzondere aandacht voor het inkorten van de doorlooptijden en een gelijke behandeling van terugvorderingsdossiers zullen hebben.

9.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 4.108,1 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein WVG tot de grote beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Bij het ministerie werden de uitgaven met 53,4 miljoen euro overschat. Bij de grote rechtspersonen in het beleidsdomein, het VAPH, Kind en Gezin, het Fonds Jongerenwelzijn, het Vlaams Zorgfonds en het VIPA bedroeg het overschot ten opzichte van de begrote uitgaven respectievelijk 9,6 miljoen euro, 14,0 miljoen euro, 4,1 miljoen euro, 2,3 miljoen euro en 29,8 miljoen euro. Deze entiteiten droegen het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. De controles op de verantwoordingen van de begrotingsuitvoering door de diverse entiteiten in het beleidsdomein leverden een aantal opmerkingen op, die voornamelijk betrekking hadden op de toepassing van het nieuwe rekendecreet. In het bijzonder bij het ministerie, stelde het Rekenhof relatief veel tekortkomingen vast in de budgettaire en boekhoudkundige aanrekening, alsook de vaak retroactieve inwerkingtrekking van subsidietoekenningsbesluiten.

9.5 Administratieve afhandeling van de persoonlijke assistentiebudgetten

9.5.1 Inleiding

In 2008 heeft het Rekenhof de administratieve afhandeling van de persoonlijke assistentiebudgetten door het VAPH onderzocht²¹⁶. In 2012 heeft het een opvolgingsonderzoek georganiseerd. Het steunde daarvoor op een willekeurige steekproef van vijftien dossiers uit de lijst van personen die in 2012 al gestart waren met de nieuwe werkvorm *werkkapitaal*. Het Rekenhof keek alleen de afrekeningen van 2012 na.

9.5.2 Werkkapitaal

In 2012 werd voor de uitbetaling van de persoonlijke assistentiebudgetten gestart met de werkvorm *werkkapitaal*²¹⁷. Het VAPH stelt de budgethouder vijf twaalfden van het jaarbudget als werkkapitaal ter beschikking bij de start van het budget. De budgethouder kan maximum zes maal per jaar kostenstaten insturen. Na controle op de kosten, vult het VAPH het werkkapitaal weer aan tot de goedgekeurde kosten en tot het jaarbudget volledig is uitbetaald. Deze aan-

²¹⁶ Nog-3.391.964 B2 d.d. 23 juni 2009.

²¹⁷ Artikel 11/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2000 houdende de vaststelling van de voorwaarden van toekenning van een persoonlijke-assistentiebudget aan personen met een handicap zoals gewijzigd bij besluit van 17 februari 2012.

vulling moet binnen de 30 dagen plaatsvinden. Als het volledige budget al ter beschikking is gesteld, verschuift de aanvulling naar begin januari van het volgende jaar.

Het was de bedoeling met deze werkwijze minder terugvorderingen te moeten doen²¹⁸, de afrekeningen sneller uit te voeren en met de vrijgekomen middelen meer budgetten te kunnen toekennen. Eerst werden veertien dossiers met bestaande budgetten en de nieuwe starters in 2012 opgestart met een werkkapitaal. In 2013 schakelde het VAPH ook de andere budgetten uit het voorschottensysteem over naar het werkkapitaal²¹⁹. Het agentschap en de budgethoudersverenigingen organiseerden daarvoor informatiesessies.

9.5.3 Opvolging van de opmerkingen 2008

Het Rekenhof stelde in 2008 naar aanleiding van zijn controle op de rekeningen 2007 vast dat de VAPH-personeelsleden niet uniform werkten. In 2010 modelleerde het VAPH de processen. Sindsdien werken de personeelsleden van de PAB-cel op een meer uniforme wijze. Ook het informaticasysteem Feniks is intussen aangepast. De stukken worden erin ingescand en bewaard per dossier.

In 2008 had het VAPH een achterstand in de verwerking van de budgetafrekeningen. In 2013 slaagde het VAPH erin voor de budgetten met het werkkapitaal de termijn van 30 dagen na te leven. In sommige gevallen kon het Rekenhof de termijn echter niet controleren doordat het VAPH geen ontvangstdatum op de kostenstaat vermeldde. Het VAPH verklaarde begin augustus 2013 dat de budgetten in het voorschottensysteem nagenoeg allemaal afgerekend waren. Aangezien 2012 het laatste jaar met voorschotafrekeningen was, heeft het Rekenhof dat niet gecontroleerd.

De dossiers bevatten in 2008 niet alle arbeidsovereenkomsten of aanpassingen ervan tussen de budgethouder en de assistenten. De PAB-cel heeft de achterstand in de opvraging van deze overeenkomsten weggewerkt. Het vraagt de contracten permanent op en registreert ze. Slechts 2 contracten werden niet teruggevonden²²⁰.

Het VAPH is ook tegemoetgekomen aan de aanbeveling jaarlijks bij de gehandicapte te informeren naar zijn *zorggebruik* met het combinatieformulier.

De richtlijnen aan de budgethouders van een PAB waren in 2008 niet altijd even duidelijk. In 2013 blijkt het VAPH de richtlijnen regelmatig bij te werken en te verduidelijken.

Boekhoudregistratie bij de nieuwe werkwijze

Het VAPH registreert het PAB-werkkapitaal bedrijfseconomisch eerst individueel op de balans²²¹ en boekt dat nadien globaal over naar het resultaat. Budgettair registreert het de voorschotten eerst onder code 883 en nadien onder code 34.31. Zo kan het VAPH de werkkapitalen per budgethouder opvolgen. Volgens het Rekenhof kan het VAPH het werkkapitaal, dat in

²¹⁸ In het systeem van het werkkapitaal beperken de recuperaties zich tot de terugvordering van het uitstaande saldo van het werkkapitaal bij stopzetting van het PAB-budgethouderschap. Verder blijven de middelen die niet aangesproken worden door de budgethouder of waarvoor geen (aanvaardbare) verantwoording wordt gegeven, in het VAPH beschikbaar. Zo zijn er geen overbodige financiële stromen en geen of beperkte terugvorderingen. Dat biedt ook een zekere sociale bescherming aan de budgethouder.

²¹⁹ Artikel 11/1 van het bovengenoemd besluit kent het werkkapitaal toe aan wie na 1 januari 2012 start en aan budgethouders die vrijwillig willen overschakelen.

²²⁰ Het Rekenhof heeft het VAPH gevraagd in deze gevallen de uitbetaling van de onkostenstaten op te schorten tot het over alle contracten beschikt. De informatie is namelijk ook nodig om de VIA-4 middelen voor PAB correct te kunnen verdelen.

²²¹ Uitgekeerde werkkapitalen die het bij stopzetting moet terugvorderen, transfereert het uit de 41-rekening globaal naar de 48-klasse, waarvan de balans het saldo weergeeft. De aanrekeningen in klasse 2 worden globaal tegengeboekt, maar de individuele informatie blijft raadpleegbaar.

feite een terugvorderbaar voorschot is, bedrijfseconomisch beter als een vordering op de balans voorstellen dan in resultaat te nemen²²². Ook het VAPH wil die oorspronkelijke werkwijze blijven volgen.

De nieuwe werkwijze is uitgedacht om tegemoet te komen aan een beslissing inzake budget-beheersing. In 2012 hebben de kabinetten van WVG en Begroting beslist dat het werkkapitaal niet jaaroverschrijdend mocht worden toegepast. Het VAPH mocht met andere woorden nooit meer dan twaalf twaalfden van het jaarbudget uitbetalen²²³. Dat veroorzaakte echter een praktisch probleem voor de registratie in het informaticasysteem: een kostenstaat moet binnen de 30 dagen verwerkt worden, maar mag soms nog niet volledig uitbetaald worden. Bij gebrek aan tijd om dat informaticatechnisch te verwerken, moest het VAPH de opsplitsing manueel uitvoeren. De steekproef toonde aan dat dit fouten meebracht. Die hadden echter geen materiële impact op de jaarrekening, daar het aantal budgetten nog beperkt is en overschrijdingen in de opstartfase niet frequent voorkomen. Intussen verwerkt het systeem de opsplitsingen automatisch.

De boekhouding heeft voor de PAB-cel monitoringtabellen²²⁴ ontwikkeld, waarmee zij het PAB-budget beter kan opvolgen.

Te ontvangen facturen PAB

Het VAPH hield voor zijn budgettaire uitvoeringscijfers 2012 rekening met zowel de betalingen binnen de marge van 7/12den als de betalingen buiten die marge, die het pas in januari 2013 stortte. Het bracht de betalingen buiten de marge budgettair in min op de aanrekening van het werkkapitaal²²⁵.

Het agentschap berekende de *te ontvangen facturen PAB 2012* op grond van de monitoringtabellen en de uitvoeringscijfers 2012. Het hield er daarbij rekening mee dat 10% van de budgetten niet gebruikt worden. Aangezien het de betalingen buiten de marge globaal niet aanrekenende in het budgettaire en bedrijfseconomische resultaat door de verrekening met het werkkapitaal, mocht het daarvoor de berekening van de te ontvangen facturen niet corrigeren. Dat leidde tot een onderschatting, die in 2012 echter niet materieel was (het ging immers om een beperkt aantal budgetten). Uit de monitoring van het verleden blijkt dat gemiddeld 13% van de budgetten ongebruikt bleven.

9.5.4 Aanbevelingen

- Het VAPH moet de datum van ontvangst van de kostenstaten duidelijk en controleerbaar vastleggen²²⁶.
- Het VAPH dient de betaling van een onkostenstaat op te schorten tot het over alle arbeidscontracten beschikt²²⁷.

²²² Zoals oorspronkelijk voorgesteld werd.

²²³ Als het werkkapitaal jaaroverschrijdend zou zijn, zou er tot 15/12den uitbetaald kunnen worden (werkkapitaal van 5/12 plus 10 maandafrekeningen (november en december worden pas in het jaar erop afgerekend).

²²⁴ Zij bevatten de budgetten per budgethouder, alsook de startdatum.

²²⁵ Het VAPH stelde dit zo op om individueel en globaal het openstaand saldo op het werkkapitaal (niet aangewend saldo) te kunnen bepalen voor een afgesloten kwartaal of op het jaareinde.

²²⁶ De werkwijze werd in 2013 geautomatiseerd. De scandatum vervangt de datumstempel. De post wordt dagelijks ingescand en de scandatum wordt overgenomen in de interface. Op die manier wordt er in 2013 tegemoetgekomen aan de opmerking.

²²⁷ Het VAPH meldde dat dit ondertussen zo gebeurt. De betalingen worden vanaf 1 oktober 2013 ook tegengehouden als het minimum gewaarborgd loon niet is gegarandeerd in het contract.

- Het VAPH dient zijn berekeningswijze van de *te ontvangen facturen PAB*, die het ook budgettair aanrekent, in 2013 bij te sturen. De inschatting van deze rubriek zal dan immers alle budgetten betreffen.
- Het VAPH moet het gebruikspercentage verder monitoren en toepassen in de berekening van de *te ontvangen facturen PAB*²²⁸.

²²⁸ De boekhouding van het VAPH bevestigde al dat zij dat zal doen.

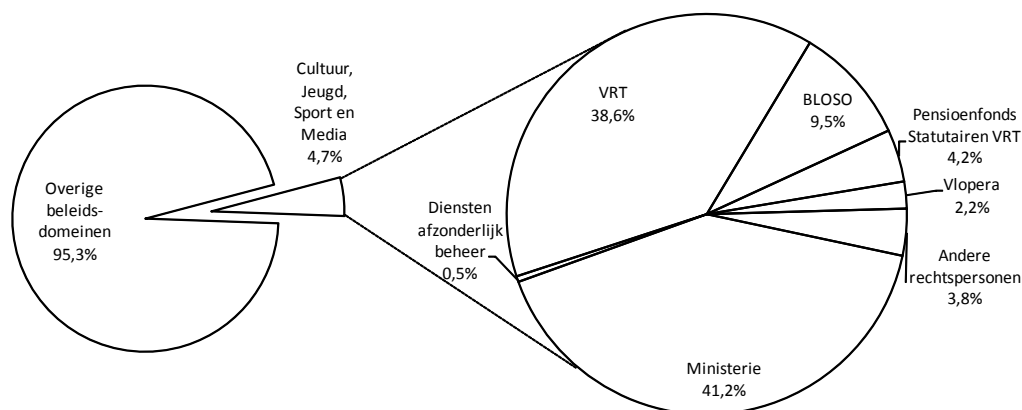
Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Hoofdstuk

10

10.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012

Het beleidsdomein CJSM deed in 2012 ruim 1.262,4 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 4,7% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012²²⁹. Het beleidsdomein zorgde ook voor 261,7 miljoen geconsolideerde ontvangsten (bijna 1% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit:

- het departement CJSM, dat het beleid verbindt, ondersteunt, optimaliseert en innoveert op het gebied van cultuur, jeugd, sport en media,
- het IVA Sociaal-cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, dat als missie heeft het stimuleren van een rijk en gedifferentieerd aanbod aan sociaal-culturele activiteiten die op niet-commerciële basis worden georganiseerd, ter bevordering van de algemene ontwikkeling van alle burgers - kinderen, jongeren en volwassenen - en ter verhoging van de maatschappelijke en culturele participatie,
- het IVA Kunsten en Erfgoed, dat als uitvoerder van het beleid van de Vlaamse Regering actief bijdraagt aan de ontwikkeling van een kwalitatief en divers (professioneel) kunsten- en cultureel-erfgoedlandschap.

De totale werking van het ministerie CJSM bestond in 2012 uit 519,8 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 21,1 miljoen geconsolideerde ontvangsten.

De rechtspersoon VRT, die de openbare omroepfunctie uitvoert, gaf in 2012 bijna 487,8 miljoen euro uit (561,9 miljoen euro inclusief overflow). De VRT stond ook in voor de belangrijkste geconsolideerde ontvangsten in het beleidsdomein. De omroep boekte 190,2 miljoen euro eigen ontvangsten, waaronder 39,7 miljoen euro uit radioreclame, 25,8 miljoen euro uit distributieakkoorden en 16,8 miljoen euro sponsoring.

In het beleidsveld Sport is het IVA BLOSO de belangrijkste entiteit. Het gaf in 2012 bijna 120,9 miljoen euro uit aan, onder meer, sportinfrastructuurprojecten, Vlaamse sportfederaties en de subsidiëring van het Sport voor Allen-beleid.

De beheersovereenkomst 2012-2016 zal de overdracht aan de Vlaamse Gemeenschap mee-

²²⁹ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

brengen van de pensioenverplichtingen tegenover de statutaire personeelsleden van de VRT. Het pensioenfonds werd in 2012 voor de eerste maal opgenomen in de consolidatie en deed in dat jaar 54,6 miljoen uitgaven. Met 351 miljoen euro activa tegenover 1.496 miljoen euro verplichtingen, had het Pensioenfinancieringsmechanisme Statutairen VRT eind 2012 een tekort van 1.145 miljoen euro, waarbij de Vlaamse Gemeenschap instaat voor het saldo van alle pensioenverplichtingen.

De vzw Vlaamse Opera nam in 2012 bijna 27,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor haar rekening. Een aantal kleinere rechtspersonen deden samen 47,7 miljoen geconsolideerde uitgaven: de VOI's Fonds voor Culturele Infrastructuur, Topstukkenfonds, Vlaams Fonds voor de Letteren en Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde; het publiekrechtelijke EVA Vlaamse Regulator voor de Media; de vzw's Museum voor Hedendaagse Kunst Antwerpen en De Singel; en een strategische adviesraad, alsook het Koninklijk Ballet van Vlaanderen.

In het beleidsdomein waren ook enkele diensten met afzonderlijk beheer werkzaam: Kasteel van Gaasbeek, Landscommanderij Alden Biesen, Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen en Uitleendienst kampeermateriaal voor de Jeugd. Zij waren in 2012 samen goed voor amper 5,9 miljoen euro geconsolideerde uitgaven.

Buiten de consolidatiekring is ook nog de vzw Vlaams Audiovisueel Fonds aan het beleidsdomein verbonden, dat in opdracht van de Vlaamse overheid de Vlaamse audiovisuele creatie ondersteunt. Dat fonds spendeerde in 2012 ongeveer 15,2 miljoen euro, waarvoor het een dotatie van 14,9 miljoen euro ontving.

10.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(In duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroot 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	989	1.236	125%		1.446
Diensten met afzonderlijk beheer	6.875	6.613	96,2%	653	6.036
Rechtspersonen	724.634	773.998		78.408	645.541
VRT	549.803	557.902	101,5%	72.065	462.237
BLOSO	123.384	130.783	106,0%	4.137	113.937
Andere	51.447	85.312		2.205	69.367

De geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij de VRT. De eigen ontvangsten van de VRT waren voor 2012 begroot op 181,9 miljoen euro en er werden 190,2 miljoen euro eigen ontvangsten gerealiseerd. Deze overschrijding van de eigen ontvangsten is onder andere te danken aan de hogere ontvangsten uit commerciële communicatie (2,3 miljoen euro) en uit distributiecontracten (1,8 miljoen euro). Verder bleek de ontvangen BTW hoger dan geraamd (1,8 miljoen euro).

(In duizenden euro)

	Begroting 2012	Overdracht	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	1.053.292	12.544	1.045.705	98,1%	82.384	963.321	980.909
HB0 Departement CJSM	571.964	9.835	566.245	97,3%	77.356	488.889	516.365
HA Apparaatkredieten	11.079	236	10.922	96,5%	1.168	9.754	9.801
HC Algemeen	50.664	552	50.405	98,4%	36	50.369	83.577
HF Sport	130.029	8.743	125.159	90,2%	4.493	120.666	114.926

	Begroting 2012	Overdracht	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
HH Media	380.192	304	379.758	99,8%	71.659	308.099	308.061
HC0 Sociaal-Cultureel Werk	259.040	1.395	257.622	98,9%	757	256.865	248.984
HA Apparaatkredieten	5.833	0	5.582	95,7%	649	4.933	5.031
HD Soc-Cult Werk Volw.	182.254	1.225	181.538	98,9%	6	181.532	181.931
HG Jeugd	70.953	170	70.502	99,1%	102	70.400	62.022
HD0 Kunsten en Erf- goed	215.539	1.313	215.250	99,3%	3.495	211.755	209.353
HA Apparaatkredieten	8.758	0	8.623	98,5%	1.015	7.608	7.560
HE Kunsten en Erfgoed	206.781	1.313	206.627	99,3%	2.480	204.147	201.793
HE0 Agentschap KMSK	6.748	0	6.587	97,6%	776	5.811	6.207
HA Apparaatkredieten	3.811	0	3.650	95,8%	419	3.231	3.199
HE Kunsten en Erfgoed	2.937	0	2.937	100,0%	357	2.580	3.008
DAB's	7.375		6.513	88,3%	653	5.860	5.834
KMSKA	4.099		3.498	85,3%	357	3.141	3.108
CC Alden Biesen	1.339		1.166	87,1%	128	1.038	1.040
Kasteel van Gaasbeek	1.046		972	93,0%	76	896	903
ULDK	891		877	98,5%	92	785	783
Rechtspersonen	742.714		818.733		80.170	738.563	626.877
VRT	549.654		561.860	102,2%	74.067	487.793	453.583
BLOSO	123.858		124.887	100,8%	4.006	120.881	109.039
Pensioenfondsen Statutai- ren VRT	n/b		54.557	n/B	0	54.557	n/b
Vlopera	27.969		29.431	105,2%	1.866	27.565	26.976
FOCI	17.432		16.451	94,4%	0	16.451	14.003
deSINGEL	9.767		10.488	107,4%	0	10.488	9.331
Ballet van Vlaanderen	n/b		7.455	n/b	0	7.455	n/b
MHKA	5.874		6.159	104,9%	0	6.159	5.682
Vlaams Fonds voor de Letteren	3.865		3.684	95,3%	25	3.659	3.956
VRM	2.716		2.398	88,3%	164	2.234	2.275
SAR Cultuur	581		565	97,2%	42	522	446
KANTL	447		421	94,2%	0	421	n/b
Topstukkenfonds	551		378	68,5%	0	378	1.586

Ministerie

Vóór de overdracht naar het FFEU, lag het bedrag van de nieuwe inkooporders en vereffeningen respectievelijk 2,3% en 1,9% lager dan de vooropgestelde kredieten. Bij het departement CJSM kenden de kredieten van het programma HF Sport (125,2 miljoen euro vereffeningkredieten) de laagste aanwending. De vereffeningkredieten ervoor werden maar voor 90,2 % aangesproken, vooral doordat in 2012 geen concrete dossiers voor de financiering van voetbalstadions werden opgestart, de vorderingen voor gesubsidieerde particuliere sportinfrastructuur trager dan verwacht verliepen en de administratie de projectafrekeningen voor gesubsidieerde sportinfrastructuur van lokale overheden trager dan gepland ontving. Ook de vastleggingskredieten van het programma HF Sport werden maar voor 86,6% gebruikt²³⁰, vooral door dossier specifieke problemen met geselecteerde initiatieven voor de bouw van multifunctionele voetbalstadions, het uitblijven van een beleidsmatig kader voor de subsidiëring van sportinfrastructuur van de particuliere sector²³¹ en een wijziging in het betaalritme van de kredieten voor de uitvoering van het decreet betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering²³².

²³⁰ De niet gebruikte kredieten bedroegen 19.124.353 euro op een totaal van 142.486.354 euro.

²³¹ Een begrotingsruiter droeg de onbelaste kredieten eind 2011 al over naar 2012. Het beleidskader moet rekening houden met een studie over de behoefte aan structurele bovenlokale trainingsinfrastructuur in het kader van het Topsportactieplan III (2013-2016).

²³² Uitgaven voor het laatste kwartaal werden wat hun vastlegging betreft verschoven naar het volgende jaar, waarin ze effectief worden betaald.

Bij het agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen stegen de vereffeningen op het programma Jeugd met 8,4 miljoen euro (13,5%) tegenover 2011, voornamelijk door de overheveling van de middelen voor de financiering van de ex-DAC projecten van het programma HD Sociaal-Cultureel Werk voor Volwassenen naar het programma HG Jeugd.

VRT

Door hogere inkomsten uit radioreclame, de distributieakkoorden, de samenwerking rond programma's en kleine overschotten op andere rubrieken zijn de ontvangsten uit *verkopen aan bedrijven* in 2012 4,8 miljoen euro (3,7%) hoger dan begroot. De VRT kon rekenen op 363,77 miljoen euro dotaties, inclusief 71,4 miljoen euro voor de overflow en inclusief de knipperlichtdotatie (2,9 miljoen), doordat in 2011 de inkomsten uit radioreclame niet werden behaald. De VRT gaf in 2012 3,1 miljoen euro (1,5%) meer aan personeel uit dan geraamd (215,3 miljoen euro tegenover 212,2 miljoen euro) door een correctie bij de overflow²³³. Voor het pensioenfonds statutairen werd 8,1 miljoen euro geboekt, zoals voorzien in de beheersovereenkomst 2012-2016. De VRT gaf 283,1 miljoen euro uit aan algemene werkingskosten, de belangrijkste post bij de exploitatie-uitgaven, 2,8% meer dan voorzien in het budget (275,4 miljoen euro) door de aankoop van sportrechten, die hoger was dan voorzien. De VRT vereffende 18,1 miljoen euro investeringen, 10,3% minder dan waarin het gewijzigde plan voorzag. Enkele projecten werden uitgesteld tot 2013 (HD-project en radioproductiesysteem) of geschrapt (voornamelijk verbouwings- en renovatieprojecten). De omroep sloot 2012 af met een ESR-matig tekort van net geen 4 miljoen euro, terwijl de begroting voorzag in een overschot van 149.000 euro, een verschil dus van 4,1 miljoen euro. De overflowcorrectie voor het dubbel vakantiegeld en voor het belastingkrediet R&D verklaart daar ongeveer 2 miljoen euro van en de voorraadstijging bij de sportrechten 2,1 miljoen euro. De VRT neemt deze uitgaven bedrijfseconomisch in kost bij hun verbruik (uitzending), maar moet ze ESR-matig financieren bij de aankoop in 2012. Het overgedragen overschot uit 2011 bedroeg 52,3 miljoen euro. Rekening houdend met het verlies van 3,9 miljoen euro, draagt de VRT een saldo van 48,4 miljoen euro over naar 2013.

BLOSO

BLOSO gaf in 2012 23 miljoen euro algemene werkingskosten uit, 0,6 miljoen euro minder dan begroot, vooral ingevolge de opgelegde besparingen (uitgestelde aankopen). Voor nieuwbouw overschreed BLOSO dan weer de raming van 6,7 miljoen euro uitgaven met 4,1 miljoen euro, vooral door de duurdere en sneller uitgevoerde werken aan de sporthal te Brugge. Tegenover 2011 valt vooral de stijging van de exploitatiesubsidies aan overheidsbedrijven op met 16 % (4,8 miljoen euro). Eind 2012 bedroegen deze uitgaven 35,7 miljoen euro. De stijging is het gevolg van de nieuwe subsidieaanrekening sinds 2011. Het BLOSO liep daarmee vooruit op het nieuwe rekendecreet. In de uitvoeringsrekening 2012 heeft BLOSO dus zowel de subsidievoorschotten 2012 opgenomen als de saldi voor de subsidies 2011, terwijl in 2011 alleen de subsidievoorschotten in de uitvoeringsrekening van de begroting werden opgenomen. BLOSO boekte in 2012 een positief begrotingsresultaat van 5,9 miljoen euro.

Andere

Het FoCI ontving in 2012 geen dotatie en moest interen op het van 2011 overgedragen overschot van 43,4 miljoen euro. Het fonds boekte in 2012 dan ook een negatief resultaat van 16,4 miljoen euro, wat het over te dragen saldo terugbracht tot 27,0 miljoen euro.

²³³ Het dubbel vakantiegeld statutairen was ten onrechte in de begroting niet voorzien.

10.3 Controlebevindingen

VRT

Gelet op het grote aandeel van de VRT in de uitvoering van de begroting 2012 van het beleidsdomein, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht gehad voor de jaarrekening van deze rechtspersoon. Het heeft daarbij, met toepassing van het single auditprincipe, een joint audit met het bedrijfsrevisoraat uitgevoerd op grond van een risicoanalyse. Tevens heeft het bij de rekeningencontrole 2012 een follow-up verricht van het onderzoek naar de personeelscyclus dat het bij de jaarrekening 2011 uitvoerde. Dat onderzoek resulteerde niet in bijzondere opmerkingen.

Ministerie

Wat het ministerie betreft heeft het Rekenhof 1.135 transacties uit 2012 geselecteerd en gecontroleerd voor een bedrag van 28,7 miljoen euro. In 104 van de gecontroleerde dossiers (9,2%) ontdekte het onvolkomenheden die zeer divers van aard zijn. Zo rekende het transacties foutief in het boekhoudsysteem aan, mede door technische beperkingen van Orafin. Ook ontbrak soms een wettelijke rechtsgrond of was het betaalde volgens de geldende reglementering niet verschuldigd. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de controle op de financiële verantwoording van de uitgaven een aantal tekortkomingen vertoonde. Voorts week de uitvoering van enkele overheidsopdrachten af van de reglementaire of besteksbepalingen²³⁴ en bij de uitbetaling van subsidies aanvaardde het ministerie verscheidene keren niet-subsidieerbare kosten²³⁵. Het vroeg daarbij soms pas bijkomende verantwoordingen nadat de betaling al plaatsvond. Het ministerie heeft, niettegenstaande de al geleverde inspanningen, enkele vroegere aanbevelingen van het Rekenhof niet volledig uitgevoerd.

Het ministerie heeft al inspanningen geleverd om de kwaliteit van de interne controle te verbeteren. Zo heeft het IVA Kunsten en Erfgoed geïnvesteerd in de opmaak van een kwaliteitsplan en procesverantwoordelijken aangesteld. Het moet die inspanningen echter voortzetten en intensifiëren. Het moet onder meer maatregelen treffen voor een nauwgezetter afstemming tussen de documenten waarop de subsidieverlening steunt en de verantwoording daarover. Het moet ook nog meer zorg besteden aan de opstelling van overeenkomsten. Ten slotte moeten de betrokken IVA's onverwijld de aangekondigde structurele maatregelen treffen tegen de opstelling van gebrekkige subsidiebesluiten.

- *Participatiedecreet*

Een specifiek aandachtspunt was de invulling door het IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen en het departement van de participatiedecreetbepalingen. Zo subsidieert het agentschap soms maar één activiteit, terwijl de regelgeving er drie vereist. Bovendien vermelden het aanvraagformulier, de website van het agentschap, de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet, de administratieve nota's aan de minister en de notificatiebrieven aan de begunstigden niet eenduidig de aanwendingsvoorwaarden. De begunstigden moeten een resultatenrekening met commentaar indienen en de bewijsstukken alleen voor controle ter beschikking houden, terwijl het regeringsbesluit stelt dat subsidiabele kosten aangetoond moeten zijn. Ten slotte maakt de Vlaamse Regering geselecteerde initiatieven niet bekend en keurt de administratie de aanvragen van de

²³⁴ Zo stelde het Rekenhof in een viertal gevallen vast dat de opdracht al werd uitgevoerd vóór de ondertekening van de overeenkomst. In verscheidene dossiers verantwoordden de opdrachtnemers-universiteiten de aangerekende overheadkosten niet of vermeldden zij geen overheadpercentage in de overeenkomst. De administratie acht dit geen schending van de overheidsopdrachtenreglementering. Zij volgt daarbij ten onrechte het advies van een ander IVA.

²³⁵ Zo aanvaardde het ministerie ten onrechte als subsidiabel: kosten voor infrastructuurwerken die niet onder de doelstelling van een cultureel-erfgoedproject kunnen vallen, kosten buiten de looptijd van het project of na de afrekening, kosten die niet (uitsluitend) de gesubsidieerde activiteiten betreffen, facturen die niet duidelijk zijn.

lokale initiatiefnemers voor de organisatie van een vormingsactiviteit niet expliciet goed. De administratie kondigde aan dat de minister nog in 2013 een ontwerp van decreetswijziging aan het parlement zou voorstellen, met aandacht voor inhoudelijke bijsturingen, procedures en praktische modaliteiten, wat de dossierafhandeling vanaf 2014 zou moeten verbeteren.

- *Topsportevenementen*

Een ander aandachtspunt was de subsidiëring van topsportevenementen. Het Rekenhof stelde vast dat toekenningsbesluiten nalaten overzichten van inkomsten en uitgaven te vragen. Deze besluiten stellen een subsidievermindering of -terugvordering overigens voor als een mogelijkheid, terwijl het om een verplichting gaat. Occasioneel verleende de administratie een subsidiebedrag dat de begrote kosten overtrof of aan een subsidietrekker die niet de vereiste vzw-vorm had.

BLOSO

De controle van de rekeningen 2012 van het BLOSO gaven geen aanleiding tot opmerkingen van het Rekenhof. Wel nam het Rekenhof akte van het voorbehoud dat de bedrijfsrevisor formuleerde over, onder meer, de classificatie van de brutolonen van het AOP-personeel onder de algemene werkingskosten²³⁶.

10.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering

Met zijn 1.262,4 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein CJSM tot de middelgrote beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Het ministerie kende een onderaanwending van de uitgaven van ruim 20 miljoen euro. De grote rechtspersonen in het beleidsdomein, de VRT en het BLOSO boekten respectievelijk een begrotingstekort van 4 miljoen euro en een begrotingsoverschot van 5,9 miljoen euro. Het leeuwendeel van het budget in het beleidsdomein gaat, behalve naar het ministerie, naar de VRT. Deze entiteiten droegen dan ook het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. De controles op de verantwoordingen van de begrotingsuitvoering door de diverse entiteiten in het beleidsdomein leverden een aantal opmerkingen op. Zo vertoonde de controle op de financiële verantwoording van uitgaven, ondanks inspanningen van het ministerie om de kwaliteit van de interne controle te verbeteren, nog vaak tekortkomingen, onder meer wat de subsidiëring van topsporters betreft. Speciale aandacht had het Rekenhof voor de invulling van de participatiedecreetbepalingen, die, mede door onduidelijke regelgeving, met tal van onzorgvuldigheden gepaard ging.

10.5 Beheer van tenten door de DAB Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd

10.5.1 Inleiding

Naar aanleiding van berichtgeving over het tekort aan tenten bij jeugdbewegingen in de zomermaanden en de parlementaire aandacht daarvoor, heeft het Rekenhof het beheer door de DAB Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd (ULDK) onderzocht in het kader van zijn rekeningencontrole 2012²³⁷. Het ging in de eerste plaats na of deze dienst het uitleenreglement

²³⁶ Aangezien het BLOSO deze tijdelijke personeelsleden rechtstreeks tewerkstelt, hoorden deze kosten volgens de bedrijfsrevisor onder code 11.11 thuis.

²³⁷ De ULDK moet instaan voor de uitlening van kampeermateriaal, prioritair aan het jeugdwerk, volgens artikel 43, §1 van het decreet van 19 december 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2009. De ULDK is niet de enige betrokkene. De aankoop van het materiaal berust bij het agentschap Sociaal Cultureel Werk en het Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI) staat in voor het onderhoud van de drooginstallatie.

correct toepast. Dat reglement bevat immers maatregelen om het tententekort te beperken. De tentverhuur piekt telkenjare in de maanden juli en augustus. De andere maanden ligt een grote voorraad tenten ongebruikt opgeslagen. Mede dankzij de samenwerkingsovereenkomst met het ministerie van Defensie is het aantal geweigerde tentaanvragen de laatste jaren gedaald. In 2012 werden 111 aanvragen op een totaal van 1.161 initieel geweigerd wegens uitputting van de voorraad (9,6%). In 2011 en 2010 was dat nog respectievelijk 128 en 165. Na uitputting van alle alternatieven bleef in 2012 uiteindelijk maar 2,8% van de aanvragen oningewilligd.

10.5.2 Aankoopbeleid

De ULDK beheerde in 2012 2.187 seniortenten en 3.277 patrouilletenten. Het kon echter maar 2.172 seniortenten en 2.875 patrouilletenten dagelijks beschikbaar stellen, enerzijds doordat de verhuurdienst een kleine reserve aanhoudt en anderzijds door de afzonderlijke aankoop van tentzeilen, buiten de andere onderdelen, zoals tentstokken, waardoor een aantal tenten onvolledig is. Honderden nieuwe tentzeilen liggen zodoende al jarenlang ongebruikt in het magazijn. Onder meer door een foute inschatting van de ijzerprijs beschikt de UDLK dan weer over te veel tentharingen.

10.5.3 Behandeling van de aanvraagdossiers

Het Rekenhof onderzocht 35 aanvraagdossiers uit 2012. Het stelde vast dat de ULDK zich flexibel en klantvriendelijk opstelt in zijn toepassing van het uitleenreglement:

- Er is een soepele evaluatie van de ontleningsduur.
- In drie gevallen kende de dienst laattijdig aangevraagd materiaal toe.
- Als de voorraad het toelaat, leent de dienst in de zomermaanden ook materiaal uit aan andere dan jeugdverenigingen, onderwijsinstellingen en overheden of aan grote evenementen, in weerwil van de reglementbepalingen.
- De ULDK aanvaardt flexibel klachten over het ontleende materiaal. Wegens tijdgebrek controleert de dienst in de zomermaanden de tentzeilen bij inlevering niet, hoewel het uitleenreglement daartoe verplicht. De tenten worden dan vaak onmiddellijk weer uitgeleend.
- De dienst maakt niet altijd gebruik van de mogelijkheid in bepaalde omstandigheden administratiekosten aan te rekenen.
- Hij past bij betalingsvertragingen de verwijlrestregeling niet toe.

Het beheer van de ULDK vertoont een aantal sterktes:

- Aanvragen na 1 februari krijgen meestal binnen de week al antwoord. Vroege aanvragen moeten daarentegen de verdelingsplanning afwachten.
- De ULDK tracht doorgaans het aantal deelnemers en het gevraagde materiaal af te wegen en steunt op die afweging om de toekenningen in de drukste periode te beperken. Het hanteert daarbij vrij consequent de eigen, officiële norm (maximale slaapruimte voor anderhalf keer het aantal deelnemers).
- De afhaling en inlevering van materiaal gaat vrij nauwgezet gepaard met een correcte documentondertekening.
- De facturatie vond doorgaans ruimschoots binnen de reglementaire termijn plaats en de gefactureerde huurgelden en schadevergoedingen waren doorgaans correct.

Het Rekenhof detecteerde echter ook enkele tekortkomingen²³⁸:

²³⁸ Tijdens het onderzoek deelde de ULDK het Rekenhof mee dat hij vanaf 2013 ontvangstmeldingen zal versturen aan aanvragers met een gekend mailadres en een inventaris zal opstellen. Ook inzake de buitengebruikstelling en de inspecties werden concrete maatregelen in het vooruitzicht gesteld.

- De vroege aanvragers ontvangen geen ontvangstmeldingen, wat onzekerheid creëert.
- Een online-aanvraag is vooralsnog niet mogelijk.
- De ULDK voerde in 2012 slechts één inspectie ter plaatse uit.
- Na het verhuurseizoen worden tenten hersteld of buitengebruik gesteld. In 2012 werden bv. 80 seniortenten en 19 patrouilletenten buiten gebruik gesteld op voorstel van de tentenherstellers. De ploegbaas beslist zonder verantwoordingsdocument.
- De ULDK houdt geen tenteninventaris bij en houdt geen jaarlijkse fysieke stocktelling.
- Omdat natte tentzeilen sneller stuk gaan, beschikt de ULDK over een speciale drooginstallatie op maat. De dienst gebruikt die echter zelden of nooit²³⁹. Aan de installatie zijn behalve de aankoopkosten (ongeveer 320.000 euro) ook kosten verbonden voor een telefoonlijn en het jaarlijks verplichte onderhoud (1.375 euro in 2012).
- Bij ontstentenis van een controle op de ingeleverde tentzeilen bestaat het risico dat de ULDK eventuele schade niet ontdekt.

10.5.4 Conclusies

Het beheer van kampeermateriaal door de ULDK kent een aantal sterktes. De dienst stelt zich soepel en klantvriendelijk op bij de interpretatie van het uitleenreglement. Het tententekort tijdens de piekperiode wordt mede veroorzaakt door tekortkomingen in het aankoopbeleid, die meebrachten dat honderden tentzeilen jarenlang onbruikbaar waren bij gebrek aan toebehoren. Bovendien gebruikt de dienst een dure drooginstallatie op maat niet wegens onhandig en inefficiënt. Verbeteringen zijn ten slotte ook mogelijk op het vlak van controle, inventarisering en inspectie.

10.5.5 Aanbevelingen

- De ULDK en het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen dienen een beter gecoördineerd en zorgvuldiger aankoopbeleid van tentmaterialen te voeren.
- De ULDK dient een tenteninventaris en een jaarlijkse fysieke stocktelling te houden.
- Gelet op de niet geringe waarde van een tentzeil dienen buitengebruikstellingen gepaard te gaan met een versterkte, gedocumenteerde interne controle, met toepassing van het vierogenprincipe.
- Ontvangstmeldingen of een online-aanvraagmogelijkheid kunnen onzekerheid bij vroege aanvragers vermijden.

10.5.6 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Jeugd heeft op 30 september 2013 meegedeeld dat een aantal problemen uit 2012 in 2013 al een oplossing kregen. Zo zou de ULDK in 2013 wel degelijk inspecties te velde hebben georganiseerd en zouden de contracten met betrekking tot de droogloods zijn opgezegd. Ook zou de ULDK vanaf de herstellingen van 2012 een duidelijke tentenstock bijhouden. Vanaf de ontleningen 2013 zouden twee personen op gedocumenteerde wijze over de buitengebruikstellingen beslissen. Voortaan zouden alle aanvragers ten slotte elektronische ontvangstmeldingen ontvangen dankzij een nieuw reserveringsprogramma. Pas vanaf 2015 zou het ook mogelijk worden online te reserveren. Een controle van de tentzeilen bij inlevering acht de minister, zeker in de zomerperiode, praktisch onhaalbaar, gelet op het grote aantal inleveringen en uitleningen per dag. De opmerkingen van het Rekenhof over het aankoopbeleid vinden volgens de minister hun oorsprong in de bestellingen uit 2008 en zouden geleidelijk bijgestuurd en uitgevlakt worden.

²³⁹ Omdat de installatie in een relatief vochtige ruimte staat zonder droogblazers en niet handig in gebruik is.

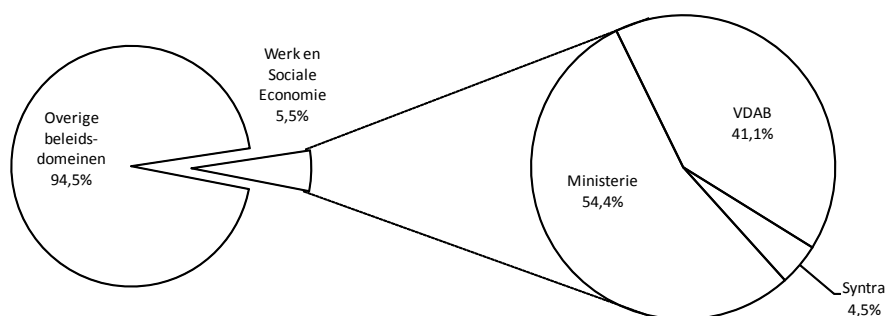
Werk en Sociale Economie

Hoofdstuk

11

11.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012

Het beleidsdomein Werk en Sociale Economie deed in 2012 ruim 1.471,3 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 5,5% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012²⁴⁰. Het beleidsdomein zorgde ook voor 107 miljoen geconsolideerde ontvangsten (0,4% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit:

- het departement Werk en Sociale Economie, dat instaat voor de voorbereiding, handhaving en evaluatie van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid en een coördinerende rol vervult bij organisatiebrede opdrachten,
- het IVA Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (VSAWSE), dat instaat voor de ondersteuning en versterking van de werkgelegenheid in de reguliere sector, de non-profitsector en de sociale economie in Vlaanderen. Met verschillende tewerkstellingsprogramma's, erkenningen en subsidies draagt het bij tot de bevordering van de werkgelegenheid.

De totale werking van het ministerie WSE bestond in 2012 uit 800,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 4,1 miljoen geconsolideerde ontvangsten. De uitgaven betroffen vooral de loon- en omkaderingspremies die het VSAWSE betaalt in het kader van de GESCO- en DAC-reglementering, de aanmoedigingspremies voor tijdskrediet of (thematische) loopbaanonderbreking, de ondersteuning van beschutte en sociale werkplaatsen, werkervaringsprojecten en lokale diensteneconomie.

De belangrijkste rechtspersoon in het beleidsdomein is de VDAB. Dit agentschap biedt arbeidsbemiddeling, training en opleiding en loopbaanbegeleiding aan. De dienst gaf in 2012 604,5 miljoen euro uit, waaronder 435,8 miljoen euro voor loon-, werkings- en investeringskosten. Deze kosten dekken in belangrijke mate de kerntaken van de VDAB: begeleiding van werkzoekenden, ondersteuning van werkgevers, loopbaandienstverlening aan burgers en de erkenning en versterking van competenties. Voor de aanpak van specifieke doelgroepen doet de VDAB steeds meer een beroep op privé-partners. Ongeveer 91,9 miljoen euro van de bovenvermelde loon- en werkingskosten gaat naar de samenwerking met derden. Buiten de bemiddelings- en begeleidingsactiviteiten verschaft de VDAB ook opleidingscheques en een aantal (loon)premies, zoals de Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap (VOP) of de tewerkstellingspremie 50+. De dienst ondersteunt ook de individuele beroepsopleiding in de onderneming (IBO). Hij gaf in het kader van deze *sociale prestaties* 168,7 miljoen euro uit.

²⁴⁰ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

De VDAB realiseerde ook de belangrijkste geconsolideerde ontvangsten in het beleidsdomein. Hij boekte 102,3 miljoen euro eigen ontvangsten, waaronder 61,6 miljoen euro uit facturaties allerhande (bv. voor IBO, opleidingen of webdiensten) en uit terugvorderingen van tewerkstellingspremies 50+. Voor de uitvoering van Europese projecten ontving de VDAB 30,1 miljoen euro. In het kader van het inschakelingsplan ontvangt hij jaarlijks 10,5 miljoen euro van de federale overheid. De verkoop van vaste activa en de inning van verwijlrenten bij verkoopfacturen bracht 0,1 miljoen euro op. Tot slot beschikt de VDAB over ruime budgettaire saldi. Het begin 2012 beschikbare saldo van 148,5 miljoen euro liep tegen het jaareinde op tot 176 miljoen euro.

Het agentschap voor Ondernemersvorming – Syntra Vlaanderen nam in 2012 66 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor haar rekening. Het agentschap financierde daarmee de regionale syntra-lesplaatsen. 50,7 miljoen euro betrof doorstortingen aan de regionale syntra ter dekking van de lonen van de lesgevers en de werkingskosten van de aangeboden opleidingen. 15,1 miljoen euro ging naar de eigen loon-, werkings- en investeringskosten van Syntra Vlaanderen. Het agentschap betaalde 0,2 miljoen euro vergoedingen aan vakdeskundigen, zelfstandige leersecretarissen en reiskosten van leerlingen. De eigen ontvangsten beperkten zich tot 0,4 miljoen euro. Daarbij hoorden een beperkt aantal Europese ontvangsten.

In het beleidsdomein is ook het ESF-Agentschap Vlaanderen actief, een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap dat wel tot de consolidatiekring behoort, maar momenteel nog geen ESR begroting, noch een uitvoeringsrekening van de begroting opmaakt. Het agentschap is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de programma's van het Europees Sociaal Fonds (ESF) in Vlaanderen. Het beheert ook het Europees Integratiefonds (EIF) en het Europees Globalisatiefonds (EGF). Europa heeft voor de programmaperiode 2007-2013 voorzien in 468,9 miljoen euro ESF-middelen. Dat komt neer op een jaargemiddelde van 67 miljoen euro. Deze middelen moeten worden aangevuld met Vlaamse en private cofinanciering. De Vlaamse begroting bevatte in 2012 24 miljoen euro cofinanciering voor ESF-projecten. De Vlaamse cofinanciering verloopt in belangrijke mate ook langs de institutionele partners (het ministerie, de VDAB, de Dienst Beroepsopleiding, Syntra Vlaanderen en de SERV). De budgetten van het EIF en EGF zijn beperkter: het agentschap ontving daarvoor 0,8 miljoen euro uit de Vlaamse begroting.

11.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(in duizenden euro)

Ontvangsten	Begroting 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	20.283	4.174	21%	6	20.396
Rechtspersonen	723.617	733.026	101,3%	34.925	660.565
VDAB	654.744	665.763	101,7%	33.709	596.336
Syntra Vlaanderen	68.873	67.263	97,7%	1.216	64.229

De ontvangsten van het ministerie lagen met 4,2 miljoen euro duidelijk onder de raming van 20,3 miljoen euro:

- Enerzijds derfde het 9,1 miljoen euro van de federale overheid in het kader van het samenwerkingsakkoord met de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap. Een avenant bij het

akkoord van 2005 bracht de financiering voor het begrotingsjaar 2009 in 2012 op 8,8 miljoen euro²⁴¹. De federale overheid zal dat bedrag in de loop van 2013 betalen.

- Anderzijds derfde het in 2012 6,2 miljoen euro Europese middelen voor werkervaringsprojecten. Het ministerie ontving die in 2012 opgevraagde middelen immers maar begin januari 2013. Het zal in 2013 wellicht een dubbele ontvangst van Europese middelen voor werkervaringsprojecten realiseren.

De belangrijkste beleidsdomeinontvangsten situeren zich echter bij de VDAB. Die ontving van de Vlaamse overheid een dotatie van 563,5 miljoen euro, 10,8 miljoen euro meer dan begroot door de combinatie van de gewijzigde aanrekeningsregels voor kapitaaldotaties en een toewijzing van minder middelen uit de provisie Werk²⁴². De VDAB registreerde in 2012 zowel de investeringsdotaties voor 2011 als die voor 2012, maar rapporteerde deze eenmalige dubbelbetaling niet als overflow, zodat hij een te hoge overflowdotatie bekwam en, bijgevolg, een belangrijke budgettaire meerontvangst. Verder ontving de VDAB, zoals begroot, 10,5 miljoen euro van de federale overheid in het kader van het inschakelingsplan. De dienst ontving ook 30,1 miljoen euro Europese middelen, 0,9 miljoen euro minder dan geraamd. De overige ontvangsten uit o.a. facturaties van IBO, opleidingen, verwijlinteressen en desinvesteringen overtroffen met 1,1 miljoen euro de raming. De hogere ontvangsten in 2012 tegenover 2011 hebben te maken met de verhoogde dotatie van de Vlaamse overheid om redenen van indexeringen, een bijpassing voor opleidingscheques en tewerkstellingspremies 50+, en de eenmalige versnelling van de uitgaven door het rekendecreet.

Het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming – Syntra Vlaanderen ontving een dotatie van 66,8 miljoen euro. Dat was (inclusief overflow) 3,3 miljoen euro meer dan in 2011 door indexeringen. De eigen ontvangsten waren met 0,4 miljoen euro beperkt. De afwijking tegenover de geraamde ontvangsten is te wijten aan minderontvangsten voor Europese projecten.

(in duizenden euro)

Uitgaven	Begroot in 2012	Overgedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	1.479.855	43.511	1.422.013	93,3%	37.524	1.384.489	1.363.489
<i>JBO Departement WSE</i>	<i>699.885</i>	<i>43.091</i>	<i>660.622</i>	<i>88,9%</i>	<i>36.126</i>	<i>624.496</i>	<i>607.105</i>
A Apparaatkredieten	10.462	305	10.160	94,4%	1.006	9.154	9.435
JB Provisies	35.904	21.448	0	0,0%	0	0	0
JD Werk	653.071	17.690	650.176	96,9%	35.120	615.056	597.441
JE Sociale Economie	448	3.648	286	7,0%	0	286	230
<i>JCO VI. Subsidieagentschap WSE</i>	<i>779.969</i>	<i>420</i>	<i>761.391</i>	<i>97,6%</i>	<i>1.398</i>	<i>759.993</i>	<i>756.384</i>
JA Apparaatkredieten	10.186	11	9.375	91,9%	1.398	7.977	8.444
JD Werk	413.982	0	402.964	97,3%	0	402.964	406.315
JE Sociale Economie	355.801	409	349.053	98,0%	0	349.053	341.626
Rechtspersonen	716.027	0	705.439	98,5%	34.909	670.530	647.067
VDAB	647.154	0	638.193	98,6%	33.708	604.485	582.838
<i>Syntra Vlaanderen</i>	<i>68.873</i>	<i>0</i>	<i>67.246</i>	<i>97,6%</i>	<i>1.201</i>	<i>66.045</i>	<i>64.229</i>

Ministerie

Het belangrijkste uitgavenprogramma van het departement WSE omvatte de dotaties aan de VDAB en Syntra Vlaanderen (94% van JD Werk). Zij stegen in 2012 door indexeringen en de toegekende overflow. Blijkbaar zijn niet alle dotaties vereffend. Van de onderaanwending van 20,6 miljoen euro op programma JD Werk had 17,7 miljoen euro betrekking op dotaties: 3,5

²⁴¹ Decreet van 2 mei 2013 houdende instemming met het aanhangsel van 4 oktober 2012 bij het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardenoeconomie.

²⁴² Algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap – JBO-1JBG2Z-PR.

miljoen euro verantwoorde investeringsdotaties 2011 van de VDAB die niet correct in het boekhoudpakket Orafin werden geregistreerd en 14,2 miljoen euro dotaties 2005 die de VDAB bij gebreke aan kostenverantwoording al lang niet meer claimt, maar die jarenlang ten onrechte in Orafin bleven openstaan en werden overgedragen. In 2013 zijn de dotaties 2005 uiteindelijk definitief geannuleerd. De overige 2,9 miljoen euro onderaanwending van programma JD Werk betrof subsidies voor evenredige arbeidsdeelname en diversiteit. De gerapporteerde onderaanwending bij de dotaties berust dus op technische fouten in het boekhoudsysteem van het ministerie. In werkelijkheid heeft het de dotaties 2012 volledig aan de agentschappen toegewezen.

Het ministerie boekte ook een overschot bij de provisies. Begrotingsherschikkingen en herverdelingen brachten deze provisies voor vooral maatregelen die met de sociale partners in diverse werkgelegenheidsakkoorden werden uitgewerkt (werkgelegenheids- en investeringsplan (WIP), het loopbaanakkoord en alternatieven voor de afschaffing van de jobkorting) op het jaareinde op 57,3 miljoen euro.

(In duizenden euro)

	Begroting 2012	BC 2012	Herverdeling	Overdracht 2012
WIP	11.544	11.544	- 6.500	5.044
Loopbaanakkoord	30.000	26.000		26.000
Alternatieven jobkorting	23.400	23.400	-3.367	20.033
Totaal	64.944	60.944		51.077
	Overdracht 2011	1e herverdeling	2e herverdeling	Overdracht 2012
Restprovisie	3.622	-438	-150	3.034
WIP 2010/2011	17.826		-14.585	3.241
Totaal	21.448			6.275

- Het WIP dateert al van december 2009 en de WIP-middelen zijn toegewezen aan maatregelen en acties. In 2012 is een belangrijk aandeel overgedragen aan de uitvoerders. De overgedragen resterende 8,3 miljoen euro zal in 2013 verder worden aangewend.
- Het loopbaanakkoord kwam pas in het voorjaar van 2012 tot stand. Daar dit akkoord bij de begrotingsopmaak nog niet op punt stond, werd in een algemene provisie van 30 miljoen euro voorzien (met 4 miljoen euro verminderd bij de begrotingscontrole). Het loopbaanakkoord raamde het voor 2012 benodigde budget op 3,475 miljoen euro, aangevuld met 2,025 miljoen euro cofinanciering van Europese projecten. Een inschrijving van 26 miljoen in 2012 was dan ook ruimer dan waarin het akkoord uiteindelijk voorzag. Uiteindelijk werden in 2012 nog geen middelen overgedragen aan de uitvoerders, doordat de maatregelen nog op gang moesten komen. Het akkoord zal dan ook pas in 2013 en 2014 op kruissnelheid komen²⁴³.
- Ook de maatregelen waarin het VESOC-akkoord van december 2011 voorzag als alternatieven voor de jobkorting kwamen in 2012 nog niet op kruissnelheid. De begrotingsopmaak 2012 ging uit van een jaarlijks budget van 23,4 miljoen euro, terwijl dat zich in het opstartjaar 2012 volgens financieel plan van het akkoord zou beperken tot 10,2 miljoen euro en ook de volgende jaren lager zou zijn²⁴⁴. In de praktijk werd in 2012 uiteindelijk maar 3,4 miljoen euro effectief aangewend.

Het Rekenhof concludeert dat de begrotingsopmaak onvoldoende rekening hield met de budgetten en de groeipatronen waarin de financiële plannen van de diverse akkoorden voorza-

²⁴³ Voor 2013 en 2014 voorziet het loopbaanakkoord in een jaarbudget van 20,95 miljoen euro aangevuld met 4,05 miljoen euro cofinanciering voor Europese projecten.

²⁴⁴ Het VESOC-akkoord raamde de maximaal benodigde middelen overigens voor 2013 op 18,2 miljoen euro en voor 2014 op 22,8 miljoen euro.

gen²⁴⁵ en buffers creëerde voor regulier beleid. Van de 57,3 miljoen euro die naar 2013 is overgedragen, betreft maar 22 miljoen euro de werkgelegenheidsakkoorden. 35,3 miljoen euro is onbelast en betreft een zuivere provisie zonder specifieke bestemming.

Ook het uitvoeringspercentage van het programma JE Sociale Economie lag met 7% laag ten gevolge een oude overdracht van 3,6 miljoen euro²⁴⁶ die in 2013 werd weggeboekt.

De uitgaven van het Vlaams Subsidieagentschap WSE (voor GESCO's, DAC, aanmoedigingspremies, beschutte en sociale werkplaatsen, invoegbedrijven, lokale diensteneconomie e.a.) lagen in lijn met deze van vorig jaar. Met een benutting van 98% bleek de raming accuraat te zijn.

VDAB

De VDAB heeft in totaal 9 miljoen euro minder besteed dan begroot. Het gaf 2,5 miljoen euro minder uit voor personeelskosten dan geraamd, maar nog altijd 8,9 miljoen euro meer dan in 2011²⁴⁷. De werkingskosten bedroegen 12,9 miljoen euro meer dan geraamd, vooral door mindere uitgaven in de samenwerking met derden. Die samenwerkingsuitgaven stegen nochtans met 5,7 miljoen euro tegenover 2011. De uitgaven voor sociale prestaties (premiestelsels, opleidingscheques, IBO) lagen dan weer 6,1 miljoen euro hoger dan begroot. Enerzijds lagen de uitgaven voor tewerkstellingspremies 50+ 4,2 miljoen euro lager dan begroot²⁴⁸ en er werd 2,6 miljoen euro minder uitgegeven bij IBO. Anderzijds overschreed de VDAB met 12 miljoen euro de kredieten voor personen met een arbeidshandicap (VOP). Tegenover 2011 stegen de uitgaven voor sociale prestaties met 7 miljoen euro door de jaarlijks stijgende VOP-uitgaven. De VDAB boekte uiteindelijk een budgettair resultaat van het boekjaar van 27,6 miljoen euro. Dat leidde tot een gecumuleerd over te dragen saldo van 176 miljoen euro.

Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen

Syntra Vlaanderen heeft in totaal 1,6 miljoen euro minder uitgegeven dan begroot. De loon- en werkingskosten bleven onder de raming door een voorzichtig personeelsbeleid en meer deeltijds werken. Ook de werkings- en investeringssubsidies voor de lesplaatsen, de kerntaak van het agentschap, lagen met 50,7 miljoen euro licht onder het geraamde bedrag.

11.3 Controles en controlebevindingen

Ministerie

Het Rekenhof heeft voor het ministerie een selectie van 148 transacties uit 2012 met bijhorende verbintenissen gecontroleerd, voor in totaal 38.689 duizend euro. Het richtte zich in eerste instantie op de aanrekeningsregels. In geen van de gecontroleerde dossiers stelde het ernstige onduidelijkheden of fouten vast.

VDAB

Gelet op het grote aandeel van de VDAB in de uitvoering van de begroting 2012 van het beleidsdomein, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht gehad voor de jaarrekening van deze rechtspersoon. Het heeft daarbij, met toepassing van het single auditprincipe, een controle

²⁴⁵ Overigens kennen de uitvoering en uitvoering van dergelijk akkoorden doorgaans vertragingen in de tijd.

²⁴⁶ Het betreft restbedragen van tot 2005 aan plaatselijke vzw's en steden toegewezen subsidies in het kader van het actieplan lokale diensteneconomie in centrumsteden, die na saldering teruggevorderd zijn of niet uitgekeerd werden.

²⁴⁷ Vooral door verhoogd pensioenbijdragen voor statutairen, indexaanpassingen, endogene groei, het sectoraal akkoord voor de ambtenaren en de omzetting naar statutaire benoemingen.

²⁴⁸ En rekening houdend met de terugvorderingen zelfs 5,67 miljoen euro.

in overleg met het bedrijfsrevisoraat uitgevoerd. De bedrijfsrevisor heeft op 4 juli 2013 een verklaring met voorbehoud afgelegd bij de jaarrekening, waarbij het Rekenhof zich aansluit. Het voorbehoud werd gegeven omdat belangrijke transacties langs het passief van de balans ontbraken:

- Zo liet de VDAB na een provisie voor niet opgenomen vakantiedagen te boeken. Die is nodig om het alsmaar toenemende aantal opgespaarde vakantiedagen, dat eind 2012 51.805 dagen bedroeg en een kostprijs van ongeveer 10,4 miljoen euro vertegenwoordigde, in de jaarrekening tot uiting te brengen.
- De VDAB registreert de tewerkstellingspremies 50+ als kost of uitgave op het moment van betaling, terwijl het rekendecreet de aanrekening gebiedt aan het boekjaar waarop de prestatie betrekking heeft. Er rijzen dus vragen over de aanrekening van de premies die de VDAB in het eerste kwartaal van 2013 betaalde voor tewerkstellingen die al in 2012 plaatsvonden.
- Dezelfde vragen rijzen bij de aanrekening van de Vlaamse ondersteuningspremies voor personen met een arbeidshandicap (VOP). De VDAB had meer bepaald een schuld moeten inboeken voor de kwartaalbetalingen in februari 2013 als die betrekking hadden op arbeidsprestaties van 2012.

Buiten deze opmerkingen merkte het Rekenhof nog op dat de overflowdotatie van de VDAB (33,9 miljoen euro) geen rekening hield met 2 miljoen euro pensioenlastuitgaven van 2011 en de kapitaaldotatieontvangst 2011 van 15,8 miljoen euro, die volgens de oude aanrekeningsregels pas in de rekening 2012 werd geregistreerd. De overflowdotatie had bijgevolg 20,1 miljoen euro moeten bedragen in plaats van 33,9 miljoen euro. De overschatting van deze dotatie verklaart deels het positieve budgettaire jaarresultaat.

ESF-Agentschap Vlaanderen

Het Rekenhof wees er al meermaals op dat het ESF-Agentschap wel tot de consolidatiekring behoort, maar geen ESR-rapportering opmaakt. Daardoor is het momenteel onmogelijk het agentschap op te nemen in de consolidatie. In het rekeningenboek over 2011 meldde het Rekenhof bovendien dat het agentschap nog hoofdzakelijk op kasbasis boekte en diverse verrichtingen ten onrechte buiten balans registreerde. Het agentschap heeft sindsdien geen actie ondernomen om tegemoet te komen aan deze opmerkingen van het Rekenhof.

11.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 1.471,3 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein WSE tot de middelgrote beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Het Rekenhof stelde vast dat het ministerie een provisie van 57,3 miljoen euro heeft aangelegd voor de uitvoering van werkgelegenheidsakkoorden waarvan echter 35,3 miljoen euro door overraming onbestemd is, zodat het ministerie aldus een zuivere buffer opbouwde. Gelet op het belang van de VDAB in het beleidsdomein, heeft het Rekenhof zijn controle mede op de rekeningen van dat agentschap gericht. Het plaatst, samen met de bedrijfsrevisor vraagtekens bij de volledigheid van de schuldpositie, wat resulteerde in een voorbehoud bij de financiële rapportering. Bovendien leidde een overschatting van de overflowdotatie met 13,8 miljoen euro tot een positief jaarresultaat en een over te dragen saldo dat is opgelopen tot 176 miljoen euro. Tot slot wijst het Rekenhof er andermaal op dat het ESF-Agentschap Vlaanderen tot de consolidatiekring behoort, maar nog altijd geen ESR-rapportering opmaakt, zodat het niet mee kan worden geconsolideerd.

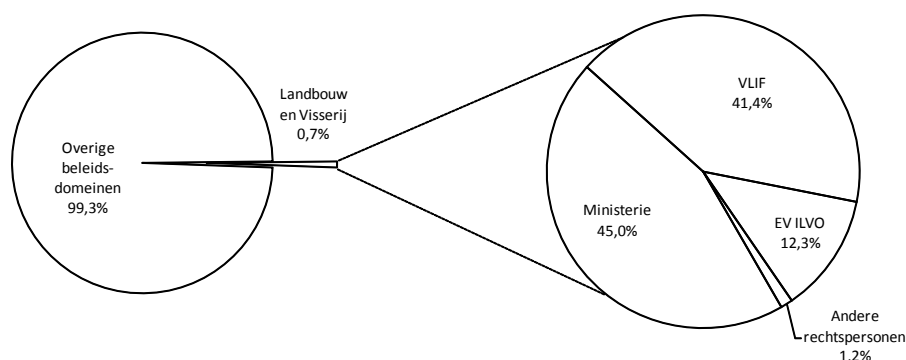
Landbouw en Visserij

Hoofdstuk

12

12.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012

Het beleidsdomein Landbouw en Visserij (LV) deed in 2012 ruim 198,7 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 0,7% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012²⁴⁹. Het beleidsdomein zorgde ook voor 23,2 miljoen geconsolideerde ontvangsten (bijna 0,1% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit:

- het departement Landbouw en Visserij, dat instaat voor de beleidsvoorbereiding en -evaluatie, de aansturing en opvolging van de beleidsuitvoering, de coördinatie en integratie van de begroting, het informatiemanagement voor het beleidsdomein en het uitvoeren van managementondersteunende dienstverlening;
- het Agentschap voor Landbouw en Visserij, dat het beleid inzake landbouw en visserij uitvoert;
- het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO), dat beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek en de daaraan verbonden dienstverlening met het oog op een duurzame landbouw en visserij uitvoert en coördineert.

De totale werking van het ministerie LV bestond in 2012 uit 89,4 miljoen euro geconsolideerde uitgaven (45% van de totale uitgaven van het beleidsdomein) en 2,3 miljoen geconsolideerde ontvangsten.

Wat de bijdrage van de rechtspersonen tot het beleidsdomein betreft, namen het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) en het Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (EV ILVO) de hoofdmoot voor hun rekening.

Het VLIF, dat de investeringen en vestigingen in de Vlaamse land- en tuinbouwsector ondersteunt, realiseerde in 2012 82,3 miljoen euro geconsolideerde uitgaven (41,4% van de totale uitgaven in het beleidsdomein). Buiten de ontvangen dotatie boekte het ook 2,7 miljoen euro eigen ontvangsten, nl. terugvorderingen van uitbetaalde steun en recuperaties van uitbetaalde VLIF-waarborgen.

Het EV ILVO, een afsplitsing van het ILVO met rechtspersoonlijkheid, werd eind 2005 decretaal opgericht om het ILVO toe te laten vlotter contracten met derden te verkrijgen en te realiseren. Dit eigen vermogen gaf in de loop van 2012 geconsolideerd 24,5 miljoen euro uit (12,3% van de totale corresponderende landbouwigtingen). Daartegenover stonden 18,4

²⁴⁹ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

miljoen ontvangsten na consolidatie. Deze ontvangsten bevatten behalve de verkoop van niet-duurzame goederen en diensten (6,8 miljoen euro) en van eigen teeltgoederen (1,1 miljoen euro) ook inkomensoverdrachten van EU-instellingen (3,1 miljoen euro) en de federale overheid (5,4 miljoen euro).

De resterende rechtspersonen van het beleidsdomein die binnen de consolidatiekring vallen, zijn het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquacultuursector (FIVA) en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SAR LV). Zij namen respectievelijk 2,1 en 0,4 miljoen euro van de geconsolideerde uitgaven voor hun rekening. Hun geconsolideerde ontvangsten waren klein (18,6 duizenden euro).

Hoewel de vzw's Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM) en Vlaams info-centrum land- en tuinbouw (VILT) deel uitmaken van de consolidatiekring van het beleidsdomein Landbouw en Visserij, werden ze voor 2012 uit de consolidatieperimeter gehaald, daar de administratieve begrotingsprocessen voor deze instellingen zich nog in een te pril groeitraject bevonden. Het VLAM is een in 2004 decretaal opgericht privaatrechtelijk EVA dat instaat voor de promotie van de Vlaamse producten van de landbouw, tuinbouw, visserij en agro-alimentaire sector. Het VILT is een vzw waarin zowel de Vlaamse overheid als privé-organisaties zijn vertegenwoordigd. Door middel van informatie en communicatie wil deze vzw op een onafhankelijke manier een betere kennis van en begrip voor de Vlaamse land- en tuinbouw bevorderen en stimuleren.

12.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(in duizenden euro)

Ontvangsten	Begroting 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	1.430	2.305	161,2%		2.122
Rechtspersonen	79.799	85.769	107,5%	983	89.779
VLIF	54.653	57.039	104,4%		64.320
EV ILVO	24.731	28.321	114,5%	956	22.359
Andere	415	409	98,6%	27	3.100

De inkomsten van het departement LV lagen met 2,3 miljoen euro ruim 61% hoger dan voorzien bij de begrotingsopmaak. Met deze stijging werd rekening gehouden bij de opmaak van de begroting 2013. Vooral de rechtspersonen genereerden ontvangsten, bijna 86 miljoen euro. Zij zijn nagenoeg uitsluitend door het VLIF en het EV ILVO gerealiseerd. Ook zij inden meer dan begroot. Tegenover 2011 registreerden de rechtspersonen opvallend minder ontvangsten. Zowel het VLIF als het FIVA ontvingen lagere dotaties, respectievelijk 10 (15%) en 2,9 (100%) miljoen euro en moesten interen op hun overgedragen resultaat.

(in duizenden euro)

Uitgaven	Begroot	Overgedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	160.748	8.467	157.722	93,2%	8.560	149.162	158.896
KBO Departement LV	50.815	5.937	48.994	86,3%	3.541	45.453	47.813
KA Apparaatkredieten	24.016	231	23.542	97,1%	2.799	20.743	20.502
KD Landbouw-, Visserij- en Plattelandsbeleid	26.799	5.706	25.452	78,3%	742	24.710	27.311
KCO Agentschap voor Landbouw en Visserij	90.682	2.488	89.443	96,0%	3.182	86.261	93.367
KA Apparaatkredieten	21.252	0	20.568	96,8%	2.360	18.208	18.167

Uitgaven	Begroot	Overgedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
KE Uitvoering Landbouw- en Plattelandsbeleid	69.430	2.488	68.875	95,8%	822	68.053	75.200
KDO Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek	19.251	42	19.285	100,0%	1.837	17.448	17.716
Rechtspersonen	110.646		110.599	100,0%	983	109.616	87.992
VLIF	82.613		82.321	99,6%		82.321	62.953
EV ILVO	24.731		25.434	102,8%	952	24.482	22.440
Andere	3.302		2.844	86,1%	31	2.813	2.599

Ministerie

De onderbenutting in programma KD Landbouw-, Visserij- en Plattelandsbeleid is deels te verklaren door de afwachtende houding van het departement tegenover het nemen van grotere engagementen (bv. overheidsopdrachten voor studies) in het licht van de zich voor 2012 aankondigende besparingen. Dossiers die het departement naar het jaareinde toe vastlegde, brachten soms geen eerste betaalschijf meer in 2012 mee. De *lagere* besteding is ook te wijten aan de variabele kredieten die in de berekening werden opgenomen. De besteding van deze kredieten hangt immers samen met de eraan toegewezen ontvangsten. Het overgedragen beschikbaar saldo van het Fonds Gemeenschappelijk Landbouwbeleid blijft beschikbaar voor uitzonderlijke uitgaven (bv. EU-sancties). In vergelijking met 2011 tonen de programma's KD en KE duidelijk minder uitgaven. De genoemde dotatieverminderingen aan het FIVA en het VLIF, gecompenseerd door de intering op hun gerealiseerde overgedragen resultaten, hadden daar een groot aandeel in.

VLIF

Eind 2012 werd nog een late begrotingswijziging aangevraagd, o.a. een dotatieverhoging met 17,9 miljoen euro. De goedkeuring vond echter laattijdig plaats, zodat de extra middelen niet meer in 2012 werden toegekend. Het VLIF voerde wel de corresponderende uitgaven uit, waardoor het 2012 afsloot met een begrotingstekort van 15,2 miljoen euro. Er werd voor geopteerd dit budgettaire tekort bij de begrotingsaanpassing 2013 te regulariseren.

EV ILVO

De uitvoeringsrekening van de begroting van het EV ILVO vertoonde geen grote afwijkingen. De jaarrekening lichtte bovendien de afwijkingen die zich toch voordeden, voldoende toe. Zo stelde het Eigen Vermogen door het hoger aantal projecten meer werknemers tewerk dan begroot, wat resulteerde in een toename van de betaalde lonen en sociale lasten en een overschrijding met 310 duizend euro, maar ook compenserende meerontvangsten. Het EV ILVO gaf 7,2 miljoen euro algemene werkingskosten uit, 0,7 miljoen euro minder dan begroot, door opgelopen vertragingen bij de geplande bouw van een melkstal. Wat de inkomensoverdrachten aan het buitenland en de verwerving van overige investeringsgoederen betreft, werden respectievelijk 368 (100%) en 332 (40%) duizend euro meer uitgegeven dan begroot. In het eerste geval ontving het EV voor het EU-project MEMO voorschotten die het op zijn beurt naar de andere buitenlandse partners dienden door te storten, al was de doorstorting niet begroot. Het EV kocht ook onvoorzien twee tractoren ingevolge dringend noodzakelijke vervangingen wegens defecten aan de bestaande exemplaren.

12.3 Controles en controlebevindingen

Ministerie

Voor de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van LV heeft het Rekenhof een selectie van 170 transacties gecontroleerd voor een totaalbedrag van 11 miljoen euro. In 19 dossiers (11%)

heeft het onduidelijkheden of fouten vastgesteld. Het Rekenhof stelde geen relevante tekortkomingen vast in de aanrekening in het boekhoudsysteem. Het stelde wel beperkte tekortkomingen vast bij de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten op het vlak van de mededinging, de naleving van de algemene aannemingsvoorwaarden en de verantwoording van de prestaties bij het ILVO. De subsidiedossiers vertoonden enkele onvolkomenheden op het vlak van de volledigheid van subsidiebesluiten, de naleving van de subsidievoorwaarden en de summiere verantwoordingen bij saldobetalingen. Ook ten aanzien van het opzet en de naleving van interne procedures of de uitbouw van de organisatiebeheersing, kwamen een aantal tekortkomingen aan het licht. Bij enkele transactiecontroles ontbrak bv. een intern controleverslag. Een algemene en daarbij aansluitende vaststelling is dat er vooralsnog onvoldoende interne controle is op meervoudige subsidiëring. De administratie heeft daarvoor nog altijd geen gecoördineerde aanpak uitgewerkt.

Rechtspersonen

Op basis van risicoanalyse heeft het Rekenhof beslist de jaarrekeningen 2012 van de rechtspersonen in het beleidsdomein niet aan een verdere controle te onderwerpen.

12.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 198,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein LV tot de kleine beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De uitvoering van de begroting sloot behoorlijk aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten, al moet het VLIF nauwer opvolgen dat begrotingsaanpassingen en kredietherschikkingen tijdig en correct worden aangeleverd en goedgekeurd. Het ministerie droeg het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. De controles van het Rekenhof leverden maar een beperkt aantal, relatief kleine opmerkingen op.

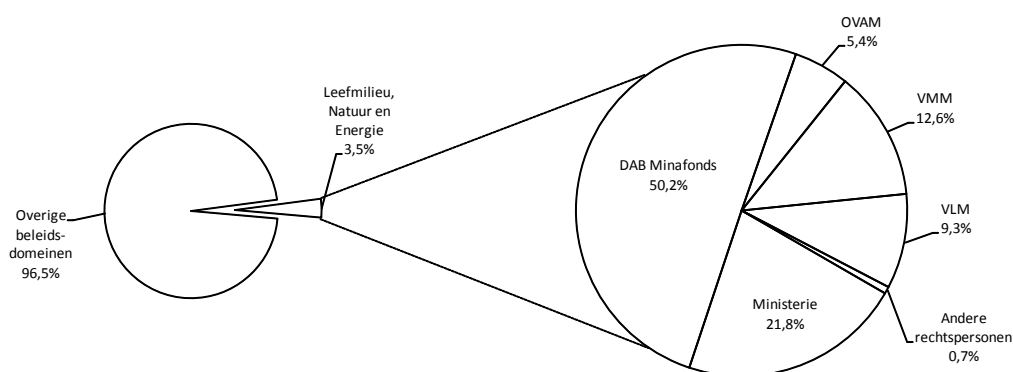
Leefmilieu, Natuur en Energie

Hoofdstuk

13

13.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2012

Het beleidsdomein LNE deed in 2012 ruim 937,6 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 3,5% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012²⁵⁰. Het beleidsdomein zorgde ook voor 218,6 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (bijna 1% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit de volgende entiteiten:

- het departement LNE staat in voor de beleidsvoorbereiding en –implementatie, handhaving van de regelgeving en beleidsevaluatie, en neemt daarbij een coördinerende rol op ten opzichte van interne en externe partners op lokaal, nationaal en internationaal niveau;
- het IVA Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) staat in voor het beleid, het duurzaam beheer en de versterking van natuur, bos en groen in Vlaanderen, en werkt daarvoor samen met verscheidene partners;
- het IVA Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) treedt op als Vlaams onderzoeks- en kenniscentrum voor de natuur en het duurzame beheer en gebruik ervan;
- het IVA Vlaams Energieagentschap (VEA) staat in voor de evaluatie, voorbereiding en uitvoering van een duurzaam energiebeleid.

De totale werking van het ministerie bestond in 2012 uit 204,3 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 13,7 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.

Met 470,7 miljoen euro bedragen de geconsolideerde uitgaven van de DAB Minafonds ongeveer de helft van het beleidsdomein. De Minafondsuitgaven voor milieu en natuur worden beheerd door het departement én de agentschappen van het beleidsdomein (de OVAM, de VMM, de VLM en het ANB). De belangrijkste ervan gaan naar de aanleg van gemeentelijke rioleringen en de bouw van kleinschalige waterzuiveringsinstallaties (88,3 miljoen euro), de werkingstoelagen aan de drinkwatermaatschappijen (256,8 miljoen euro, waarvan 67,3 miljoen euro als voorschot 2013), de milieuconvenants en samenwerkingsovereenkomsten met de Vlaamse gemeenten en provincies (29,4 miljoen euro) en de aankoop van gronden en investeringsuitgaven in ANB-domeinen (20,4 miljoen euro). De DAB stond ook in voor de belangrijkste geconsolideerde ontvangsten van het beleidsdomein, in het bijzonder milieuheffingen tegen de verontreiniging door afvalstoffen (de OVAM) en meststoffen en nitraten (de VLM) of ter bescherming van de oppervlaktewateren en het grondwater (de VMM).

Bij de geconsolideerde rechtspersonen is het IVA Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) met 118,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven veruit de belangrijkste. Een groot deel van deze

²⁵⁰ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

uitgaven gaat naar het operationeel beheer van watersystemen, in het bijzonder waterbouwkundige werken en het beheer van onbevaarbare waterlopen.

De geconsolideerde uitgaven van het IVA Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) zijn met 50,9 miljoen euro beperkter. Zij gaan vooral naar ambtshalve bodemsanereringen en verwijderingen van afvalstoffen. Daarvoor ontvangt de OVAM dotaties van de DAB Minafonds.

Het EVA Vlaamse Landmaatschappij (VLM) heeft met 86,7 miljoen euro ook een belangrijk deel in de geconsolideerde uitgaven. De VLM verricht enkele specifieke uitgaven, die zijn ondergebracht in diverse deelbegrotingen, waaronder de mestbank, natuurinrichting, landinrichting, de grondenbank en ruilverkaveling.

Ten slotte vertegenwoordigen de VOI A Grindfonds, het EVA Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) en de SAR Minaraad samen nog 6,5 miljoen euro van de geconsolideerde uitgaven.

Buiten de consolidatiekring zijn er nog de eigen vermogens OC-ANB en EV INBO, samen goed voor 10,8 miljoen euro uitgaven, en de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (VMW, nu De Watergroep) met 705,3 miljoen euro uitgaven. Die instellingen hebben eigen ontvangsten en krijgen geen dotaties van de Vlaamse overheid. Weliswaar ontvangt de VMW, zoals de overige Vlaamse drinkwatermaatschappijen, een toelage van het Vlaams Gewest om de bovengemeentelijke saneringsverplichting te kunnen naleven²⁵¹.

Ten slotte zijn er in het beleidsdomein LNE nog de nv's Vlaamse Milieuholding (VMH) en Aquafin. De VMH is in handen van het Vlaams Gewest. De holding is voor 100% aandeelhouder van de nv Aquafin, die belangrijke budgetten beheert voor de waterzuivering op gewestelijk niveau²⁵². De dividendenstroom van Aquafin naar de VMH komt toe aan de DAB Minafonds.

13.2 Begrotingsuitvoering in 2012

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(In duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroot 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	72.265	73.023	101,0%		151.841
LBO Departement Leefmilieu, Natuur en energie	61.029	64.456	105,6%		144.438
Andere	19.291	14.995	77,7%		13.716
Diensten met afzonderlijk beheer	540.263	486.084	90,0%	9.221	424.961
Minafonds	540.263	486.084	90,0%	9.221	424.961
Rechtspersonen	365.961	377.643	103%	49.711	410.009
VMM *	198.263	216.243	109,1%	34.908	248.640
VLM	97.428	97.877	100,5%	10.003	96.838
Ovam *	63.503	57.023	89,8%	4.496	58.108
Andere	6.767	6.500	96,1%	304	6.423

* excl. opnemingen uit reservefondsen.

²⁵¹ De bovengemeentelijke saneringsplicht wordt uitgevoerd door de nv Aquafin en deels gefinancierd door de vervuiler in de drinkwaterfactuur, deels door een gewesttoelage van de DAB Minafonds.

²⁵² Volgens het laatste door de Vlaamse Regering goedgekeurde financieel verslag van de nv Aquafin over 2011, factureerde Aquafin in totaal 358,6 miljoen euro (excl. BTW) aan de drinkwatermaatschappijen, waarvan 232,4 miljoen euro werkingsuitgaven en 125,4 miljoen euro investeringsuitgaven (beiden excl. BTW).

De beleidsdomeinontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij de DAB Minafonds. De dotaties aan de DAB bedroegen 366,7 miljoen euro²⁵³. De eigen ontvangsten van de DAB waren voor 2012 begroot op 173,6 miljoen euro, terwijl de vorderingen slechts 119,4 miljoen euro bedroegen. Het verschil is vooral het resultaat van een verschillende interpretatie van de aan te rekenen vorderingen bij de opstelling van de begroting en de uiteindelijke rapportering van de uitvoeringscijfers²⁵⁴. Ook bevatte de begroting 6,7 miljoen euro dividenden van de VMH, die de DAB maar boekte in 2013, bij de uitbetaling ervan. De stijging van de ontvangsten 2012 tegenover 2011 met 61,1 miljoen euro is het resultaat van de daling met ongeveer 20 miljoen euro voor de bovenvermelde elementen en de toename van de dotaties met 80,7 miljoen euro.

De ontvangsten van het ministerie bestonden in 2012 en 2011 overwegend uit de VMM-doorstorting van de verkoopopbrengsten van de rioolwaterzuiveringsinstallaties aan de nv Aquafin, respectievelijk 57,9 miljoen en 139,9 miljoen euro²⁵⁵. De eigen ontvangsten van het ministerie bleven dus beperkt (15,1 miljoen euro). De meeste waren bestemd voor het bossencompensatiefonds (ANB) en het energiefonds (VEA).

De ontvangsten van de geconsolideerde rechtspersonen bevatten voor het grootste deel dotaties. De eigen ontvangsten waren relatief klein (21,5 miljoen euro²⁵⁶). De relatief hoge overflowontvangsten van de rechtspersonen bestaan uit de extra ontvangen werkingsdotaties voor de personeelskosten en, vooral, de aanrekeningen van de nog aanzienlijke, te ontvangen investeringsdotaties van 2011 en vroeger. Aangezien niet alle investeringsdotaties waren begroot, verklaart dat ook de gerapporteerde hogere vorderingen en de toename van het begrotingsoverschot bij die instellingen eind 2012.

(In duizenden euro)

UITGAVEN	Begroot 2012	Overgedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	763.096	88.001	760.475	89,4%	-6.404	766.879	652.069
LBO Departement LNE	620.201	18.764	604.759	94,6%	-14.046	618.805	534.419
LA Apparaatkredieten	50.819	607	48.089	93,5%	6.606	41.483	40.642
LC Algemeen	564.764	18.158	552.127	94,7%	-20.798	572.925	493.777
LE Energie	4.618	0	4.543	98,4%	146	4.397	0
LC0 Inst. Natuur- en Bosonderz.	16.316	18	15.547	95,2%	1.538	14.008	13.557
LA Apparaatkredieten	12.285	0	11.852	96,5%	1.337	10.515	10.242
LD Natuur, Bos en Groen	4.031	18	3.695	91,2%	201	3.494	3.315
LD0 Agentsch. Natuur en Bos	63.899	26.938	60.461	66,6%	5.464	54.997	52.173
LA Apparaatkredieten	45.268	0	45.003	99,4%	5.337	39.666	39.500
LD Natuur, Bos en Groen	18.631	26.938	15.458	33,9%	127	15.331	12.673
LE0 Vlaams Energieagentschap	62.681	42.281	79.708	75,9%	640	79.068	51.921
LA Apparaatkredieten	5.645	0	5.330	94,4%	563	4.767	4.224
LE Energie	57.036	42.281	74.378	74,9%	77	74.301	47.696
DAB's	538.963	0	513.271	95,2%	9.221	504.050	427.846
Minafonds	538.963	0	513.271	95,2%	9.221	504.050	427.846
Rechtspersonen	372.997	0	344.917	92,5%	18.817	326.100	417.796
VMM *	194.372	0	185.443	95,4%	8.923	176.520	254.861

²⁵³ De tweede begrotingscontrole 2012 voorzag in een dotatie uit de algemene uitgavenbegroting van 290,7 miljoen euro. In december 2012 werden nog dotaties toegekend voor 76 miljoen euro, enerzijds door herverdeling van een provisioneel krediet van 25 miljoen euro en anderzijds door toekenning van een toelage aan de DAB Minafonds van 51 miljoen euro, beide uit begrotingsartikelen van de algemene uitgavenbegroting 2012 van Financiën en Begroting (CBo/1CB-G-2-Z/PR *provisie* en CBo/1CC-G2Z-IS *werking en toelagen – doelgericht fiscaal beleid*).

²⁵⁴ Zie controlebevindingen bij de rekeningen 2012 van de DAB Minafonds, in punt 3 van dit hoofdstuk.

²⁵⁵ Diezelfde bedragen staan dus ook in de VMM-begroting als ontvangst voor de verkoop van de RWZI's en als uitgave voor de doorstorting.

²⁵⁶ Voor de VMM zonder de ontvangsten voor de verkoop van de RWZI's (57,9 miljoen euro).

UITGAVEN	Begroot 2012	Over gedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
VLM	107.166	0	99.131	92,5%	6.918	92.213	94.722
Ovam *	63.070	0	53.610	85,0%	2.721	50.889	61.840
Andere	8.389	0	6.733	80%	255	6.478	6.373

(*) excl. stijving reservefondsen

De belangrijkste uitgaven van het ministerie situeren zich in het departement LNE, met 604,8 miljoen euro vereffeningen, waarvan 532,3 miljoen euro dotaties aan de te consolideren instellingen van het beleidsdomein LNE en 2,1 miljoen euro aan instellingen buiten het beleidsdomein. De meeste dotaties komen uit het programma LC: de dotatie aan de DAB Minafonds (315,7 miljoen euro) en de werkings- en investeringsdotaties aan de agentschappen OVAM (21,4 miljoen euro), VMM (134,4 miljoen euro) en VLM (54,9 miljoen euro). De dotaties aan de SAR Minaraad (1,4 miljoen euro) komen uit het programma LA en die aan de VREG (4,5 miljoen euro) uit het programma LE van het departement LNE. Daarbuiten kent ook het ANB uit het programma LD nog dotaties toe aan de VLM (3,3 miljoen euro).

De belangrijke kredieten van het ministerie situeren zich bij het VEA, programma LE, met 57,0 miljoen euro begrote kredieten, 42,3 miljoen euro overgedragen kredieten, en 74,4 miljoen euro vereffeningen. Voor energie-efficiëntie was voor 2012 in 49,5 miljoen euro vastleggings- en vereffeningskredieten voorzien op grond van het energiedecreet van 8 mei 2009 en het onderliggende energiebesluit van 19 november 2010²⁵⁷, dat de netbeheerders openbare dienstverplichtingen oplegde: het (laten) uitvoeren van energiescans en sociale dakisolatieprojecten, en de toekenning van premies voor rationeel energiegebruik. In 2012 kende het VEA aldus 50,7 miljoen euro vergoedingen toe. De niet-gebruikte kredieten zijn door een bijzondere bepaling wel overdraagbaar naar het volgende begrotingsjaar.

De kredieten van het ANB dienen o.m. voor de verwerving van gronden voor bebossing door het bossencompensatiefonds. Voornamelijk wegens onvoldoende beschikbare terreinen in Vlaanderen bleef de aanwending van de kredieten laag.

De vereffeningkredieten van de DAB Minafonds kenden geen overschrijdingen en weinig onderaanwendingen²⁵⁸. De onderaanwendingen situeerden zich vooral bij de dotaties aan de OVAM voor ambtshalve bodemsaneringen en de verwijdering van afvalstoffen, en bij de aankoop van gronden door het ANB voor rekening van het Minafonds, waarvoor extra vereffeningskredieten ter beschikking werden gesteld, die niet volledig werden aangewend. De sterke toename van de begrotingsuitvoering 2012 tegenover die in 2011, met 85,4 miljoen euro, komt vooral door de werkingstoelagen aan de drinkwatermaatschappijen, die in 2012 met 105,3 miljoen euro toenamen tot 256,8 miljoen euro. In die toename is de 67,3 miljoen euro begrepen die de DAB eind december 2012 betaalde als voorschot op de werkingstoelage 2013. De belangrijkste uitgavendalingen betroffen de dotatie aan de OVAM voor saneringen (9,6 miljoen euro) en de investeringsbijdragen voor gemeentelijke rioleringen (5,2 miljoen euro)²⁵⁹. Ten slotte verliepen ook de dotaties aan enkele LNE-agentschappen langs de DAB Minafonds, met name die aan de OVAM (23,8 miljoen euro), de VMM (0,5 miljoen euro) en de VLM (9,7 miljoen euro).

De agentschappen OVAM, VMM en VLM gaven elk in totaal ongeveer 10 miljoen euro minder uit dan begroot. Een belangrijk gedeelte van de minderuitgaven deed zich voor in de werkingkosten, voor respectievelijk 1,8 miljoen, 3,7 miljoen en 2,5 miljoen euro. Daarbuiten wa-

²⁵⁷ Beide met inwerkingtreding op 1 januari 2011.

²⁵⁸ Weliswaar waren er, vooral naar het jaareinde, verscheidene kredietherverdelingen met een besluit van de Vlaamse Regering of een ministerieel besluit en sinds 2012, met toepassing van het rekendecreet, ook langs de verkorte autonome managementprocedure.

²⁵⁹ In 2011 waren nog voor 18 miljoen euro extra vereffeningskredieten toegekend en uitgevoerd. De vermindering in 2012 deed zich niet voor bij de vastleggingskredieten, met een nagenoeg ongewijzigde uitvoering van 110 miljoen euro.

ren de begrote investeringsuitgaven vaak hoger dan de realisaties: de OVAM gaf 7,2 miljoen euro minder uit voor saneringswerken en verwijderingen, de VMM spendeerde in totaal 3 miljoen euro minder aan diverse investeringsuitgaven en de VLM deed 3,1 miljoen euro minder investeringen in bouwkundige werken. De VLM gaf ook 1,5 miljoen euro minder uit voor gebruikers- en kapitaalschade.

13.3 Controlebevindingen

Ministerie

Het Rekenhof heeft in het ministerie een beperkte, gerichte selectie van transacties uit 2012 met bijhorende verbintenissen gecontroleerd. Het heeft 275 transacties uit 2012 geselecteerd en gecontroleerd. In 38 van de gecontroleerde dossiers (13,81%) ontdekte het onduidelijkheden of fouten. Deze controle heeft geleid tot, onder meer, de onderstaande vaststellingen.

- Het ministerie had soms problemen met de toepassing van enkele van de nieuwe aanrekeningsregels. Zo kon het de foutieve ESR-aanrekening van grondaankopen voor overstromingsgebieden op oudere vastleggingen achteraf niet corrigeren en boekte het boetes verkeerdelijk als kostenverminderingen. Het ANB gebruikte dan weer enkele foutieve economische rekeningen, doordat het pas laat de creatie door het IVA Centrale Accounting van nieuwe economische rekeningen had vastgesteld. Ook de ESR-aanrekening van (waterbouwkundige) investeringen op domeinen van derden is sinds de invoering van het rekendecreet nog onduidelijk²⁶⁰.
- Het ministerie respecteerde bij aankopen van materiaal of diensten soms onvoldoende de mededingingsregels. Zo huurde het INBO op regelmatige basis een ICT-dienstverlener in zonder een mededinging te organiseren en beperkte het de prijsvragen voor de aankoop van voertuigen tot één merk en model. Het INBO splitste ook een bestelling van telemetrisch materiaal op, waardoor de wettelijke drempel voor de toepassing van de algemene aannemingsvoorwaarden niet werd overschreden. Het VEA gebruikte de onderhandelingsprocedure ten onrechte om bijkomende diensten te gunnen bij een al opgeleverde opdracht en herhaalde een dienstenopdracht die het oorspronkelijk buiten mededinging had toegewezen.
- Het ministerie betaalde soms subsidies uit zonder dat het over een toereikende, voorafgaande verantwoording beschikte.
- Het ministerie liep om diverse redenen verwijlntresten op: door een foutieve factuurklassering, door de laattijdige betaling van een schadevergoeding ingevolge een vonnis, door de laattijdige bezorging door het Agentschap voor Facilitair Management (AFM) van een pv van oplevering, enz. Voor het ministerie bedroegen de in 2012 betaalde verwijlntresten bijna 71 duizend euro; in 2011 was dat nog 158 duizend euro.
- Het ministerie leefde niet altijd het principe van de gelijke behandeling van de inschrijvers na. Met een bijakte werd een contract voor het ANB door het AFM verlengd zonder dat in een clause of optie tot verlenging was voorzien.
- Het ministerie verstrekke bij overheidsopdrachten niet altijd adequate informatie, wat een objectieve gunning bemoeilijkte. Zo liet het ANB bij een algemene offertevraag voor de levering van een voertuig suggesties (opties) toe, terwijl het vrije varianten verbod.
- Het ministerie volgde niet altijd nauwgezet de goedkeuringsprocedures. Zo ging het departement door de stilzwijgende verlenging van een onderhoudscontract voor software een

²⁶⁰ Volgens het Rekenhof is een opsplitsing aangewezen tussen de eigen investeringen (ESR-code 7) en co-financiering (ESR-code 6).

verbintenis aan vóór de registratie in Orafin. Het INBO startte een goedkeuringsprocedure op nadat de opdracht uitgevoerd en gefactureerd was.

Het Rekenhof detecteerde geen relevante tekortkomingen en zwakheden in het opzet of de naleving van de interne procedures of in de uitbouw van de organisatiebeheersing, maar de interne controle heeft een aantal van de bovengenoemde fouten niettemin niet ontdekt.

DAB Minafonds

Gelet op het grote aandeel van de DAB Minafonds in het beleidsdomein, heeft het Rekenhof de rekeningen over 2012 van deze DAB aan een grondig onderzoek onderworpen. Daaruit resulteren een aantal bedenkingen inzake de overflowverwerking.

- De DAB raamde in totaal 9,2 miljoen euro overflowontvangsten: 45,5 miljoen euro overflowontvangsten die de OVAM, VMM en VLM beheren, min 36,3 miljoen euro overflowdotatie uit de algemene uitgavenbegroting. De overflowontvangsten slaan op openstaande, nog inbare vorderingen die de rechtspersonen volgens de nieuwe aanrekeningsregels in 2011 tot de ontvangsten hadden moeten rekenen. Eind december 2011 stond echter nog 93,2 miljoen euro open. De raming kwalificeerde dus impliciet ongeveer de helft van de nog openstaande vastgestelde rechten als oninbaar. De uitvoeringscijfers vermelden in totaal maar 7,7 miljoen euro overflowontvangsten, zijnde de in 2012 effectief geïnde vorderingen van vóór einde 2011.
- De DAB-rekeningen vermelden in totaal 9,2 miljoen euro gebudgetteerde én effectieve overflowvereffeningen. De DAB kon van de vereffeningen echter meestal geen opgave verstrekken, bij ontstentenis van een aangepaste rapportering. Aan 11,1 miljoen euro vereffeningen voegde de DAB de omschrijving overflow toe. De administratie deelde mee dat die vermelding onvolledig en onbetrouwbaar was. Nochtans wees steekproefsgewijze dossieronderzoek uit dat bijna alle betrokken dossiers wel degelijk overflowuitgaven betroffen. Verder onderzoek wees uit dat ook nog 1,6 miljoen euro uitgaven voor grondaankopen tot de overflow behoren, die niet zo zijn gerapporteerd. De effectieve overflow op de uitgavenartikelen is dus hoger dan gerapporteerd in de uitvoeringscijfers.

De DAB paste de aanrekeningsregels van het nieuwe rekendecreet nog onvoldoende toe. Hij boekte nauwelijks te ontvangen facturen, hoewel hij in 2013 verscheidene facturen met datum 2012 aanrekende. De DAB werkte evenmin met overlopende rekeningen. Aan de ontvangstenzijde rekende hij het dividend van de VMH van 6,5 miljoen euro, dat in 2012 betaalbaar werd gesteld, pas bij de uitbetaling in 2013 aan.

De DAB telde de 94,4 miljoen euro eind 2011 openstaande vorderingen – waarvan dus een groot gedeelte oninvorderbaar is – bij het overgedragen saldo, dat 214,2 miljoen euro bedroeg. Dat leverde een overschat gecorrigeerd gecumuleerd saldo van de voorbije jaren van 308,6 miljoen euro op. Het Rekenhof beveelt de DAB dan ook aan de invorderbaarheid van de nog openstaande vorderingen te evalueren en het begrotingssaldo aan te passen. Daarbij dient de DAB passende procedures uit te werken om de geraamde, oninbare vorderingen op te volgen en consistent te registreren in de uitvoeringsrekening.

De Vlaamse Minister van Financiën en Begroting gaf op 1 augustus 2013 enkele toelichtingen bij de overflowboekingen van de DAB en gaf aan dat de DAB de aangegeven verbeterpunten al deels toepaste en verder zou toepassen. De DAB zou ook samen met het IVA Centrale Accounting en de agentschappen nagaan hoe hij waardeverminderingen op grond van de invorderingsgraad van de oude vastgestelde rechten kan boeken en het begrotingssaldo kan corrigeren.

OVAM, VMM en VLM

Bij de agentschappen OVAM, VMM en VLM heeft het Rekenhof de jaarrekeningen 2012 gecontroleerd voor hun voorlegging aan het IVA Centrale Accounting. Daarbij besteedde het vooral aandacht aan de vaststelling van en rapportering over de overflow in de uitvoeringsrekening van de begroting. Het stelde vast dat de agentschappen niet altijd met alle overflow-ontvangsten en –uitgaven rekening hielden of dat die ontvangsten en uitgaven niet altijd correct waren. In het bijzonder betrof het de kapitaalsubsidies bij de VMM en de VLM. Daar de agentschappen de gevraagde correcties in de voorgelegde rekeningen hadden uitgevoerd, formuleerde het Rekenhof geen opmerkingen.

VMW

Ten aanzien van de rekeningen 2012 van De Watergroep (VMW) heeft het Rekenhof een controle uitgevoerd, die zich vooral toespitste op de rapportering van een voorziening voor de pensioenen van de personeelsleden en hun rechthebbenden van 537,4 miljoen euro. In 2011 bedroeg deze voorziening maar 284 miljoen euro. Zij nam dus toe met 253,4 miljoen euro. Om aan de toekomstige pensioenverplichtingen te kunnen voldoen, vormde de VMW deze voorziening in 2007 met middelen die ze haalde uit een economische waardering van haar drinkwaterleidingen. Ook voor de toename van de voorziening in 2012 haalde de VMW voor 236,2 miljoen euro op louter boekhoudkundige wijze middelen uit een herwaardering van vaste activa, meer bepaald haar drinkwateraftakkingen. Enerzijds is deze voorziening dus grotendeels een louter boekhoudkundige creatie, waartegenover geen echte middelen staan waarmee de maatschappij effectief toekomstige pensioenverplichtingen kan betalen. Anderzijds was een dergelijke pensioenvoorziening in 2012 ook niet meer nodig. De decreetgever heeft immers op 21 december 2011²⁶¹ de gewestwaarborg aan de pensioenverplichtingen van de VMW gekoppeld en had op 17 december 1997²⁶² reeds bepaald dat de VMW de uitbetaling van haar pensioenen garandeert en hiervoor de nodige financiële middelen reserveert. Hieraan komt de VMW tegemoet door de stelselmatige verhoging van de werkgeversbijdrage voor de pensioenen. Overigens zal de jaarlijkse boeking van een *service cost*, voor 2013 geraamd op 13 miljoen euro, ook in de volgende boekjaren een blijvende negatieve resultaatimpact hebben.

13.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 937,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein LNE tot de middelgrote beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten, al waren er minder bosaankopen, minder vergoedingen voor energie-efficiëntie en minder investeringen bij de OVAM. Het leeuwendeel van het budget in het beleidsdomein ging, behalve naar het ministerie, naar de DAB Minafonds en naar de werkings- en investeringsdotaties van de OVAM, de VMM en de VLM. Deze entiteiten droegen dan ook het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. Zij leverden voor de meeste entiteiten opmerkingen op over de toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels ingevolge het rekendecreet en voor de DAB Minafonds over de rapportering van de overflow. Het ministerie volgde niet altijd de wetgeving op de overheidsopdrachten: het kocht materiaal of diensten aan buiten mededinging, volgde niet altijd nauwgezet de goedkeuringsprocedures en gaf inadequate informatie wat een objectieve gunning bemoeilijkte. Ook betaalde het soms subsidies uit zonder toereikende verantwoording. Voorts is het gecumuleerde begrotingssaldo van de DAB Minafonds overschat door de toevoeging van oninbare vorderingen en houdt de VMW een niet langer vereiste voorziening voor pensioenen aan.

²⁶¹ Decreet van 21 december 2011 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012, artikel 56.

²⁶² Decreet van 17 december 1997 betreffende de rustpensioenen toegekend aan de vastbenoemde en tot de stage toegelaten personeelsleden van de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening en betreffende de overlevingspensioenen toegekend aan de rechtverkrijgenden van die personeelsleden.

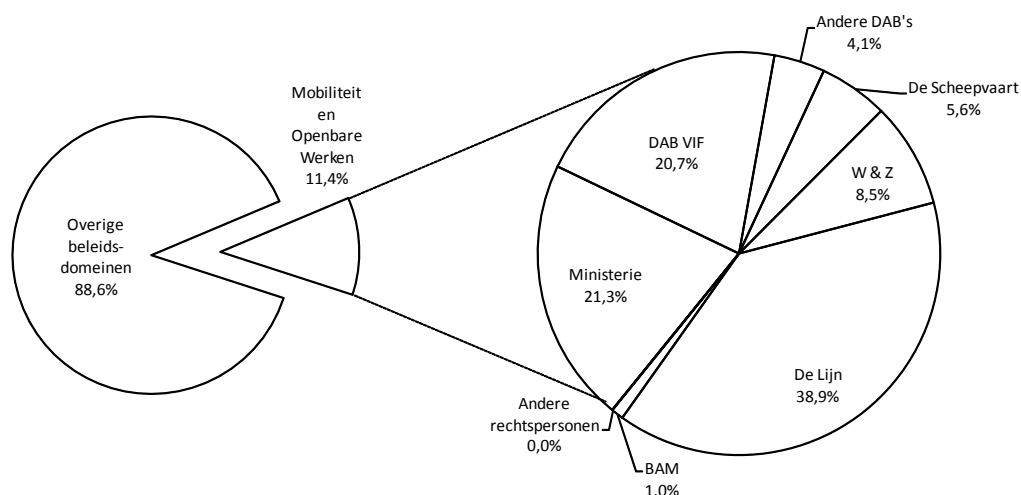
Mobiliteit en Openbare Werken

Hoofdstuk

14

14.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012

Het beleidsdomein MOW deed in 2012 ruim 3.064,6 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 11,4% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012²⁶³. Het beleidsdomein zorgde ook voor 639,0 miljoen geconsolideerde ontvangsten (ca. 2,3% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit:

- het departement MOW, dat zorgt voor actieve ondersteuning bij de beleidsvoering, zowel voor mobiliteit en verkeersveiligheid, als voor investeringen in en beheer en exploitatie van de transport- en de haveninfrastructuur;
- het IVA Maritieme Dienstverlening en Kust, dat instaat voor vlot en veilig scheepvaartverkeer van en naar de Vlaamse havens, verantwoordelijk is voor de beveiliging van de Vlaamse Kust tegen overstromingen en ijvert voor een geïntegreerd en duurzaam beheer van de kustzone;
- het IVA Wegen en Verkeer, dat verantwoordelijk is voor het beheer, het onderhoud en de optimalisatie van het Vlaams wegenpatrimonium, en voor de organisatie van het verkeer op het wegennet met het oog op een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit in Vlaanderen.

De totale werking van het ministerie MOW bestond in 2012 uit 652,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 11,5 miljoen geconsolideerde ontvangsten.

De rechtspersoon De Lijn, die instaat voor het gemeenschappelijk openbaar stads- en streekvervoer in Vlaanderen, vertegenwoordigde 1.192,4 miljoen euro (38,9% van de totale geconsolideerde MOW-uitgaven). De ontvangsten na consolidatie bedroegen 191,2 miljoen euro.

Ook de dienst met afzonderlijk beheer Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) speelt een belangrijke rol in het beleidsdomein. Het beheert de middelen voor investeringen in en structureel onderhoud van de Vlaamse wegen- en waterwegeninfrastructuur. In 2012 gaf het VIF 633,9 miljoen euro uit, terwijl de ontvangsten na consolidatie bijna 61 miljoen euro bedroegen.

Verder namen de rechtspersonen De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal, die elk in hun werkingsgebied moeten instaan voor een duurzaam, dynamisch en commercieel beheer

²⁶³ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

van waterwegen en watergebonden gronden, respectievelijk 170,2 en 259,1 miljoen euro van de geconsolideerde uitgaven voor hun rekening. Daartegenover stonden respectievelijk 60,3 en 61,8 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.

De resterende rechtspersonen in het beleidsdomein die binnen de consolidatiekring vallen, zijn de BAM, die in 2012 30,2 miljoen euro geconsolideerde uitgaven vertegenwoordigde, het Pendelfonds, dat 0,8 miljoen euro uitgaf, en de nv's Vlaamse Havens en Lijninvest, die in 2012 nog geen ESR-rapportering hebben voorgelegd.

Behalve het VIF behoren nog enkele andere diensten met afzonderlijk beheer tot het beleidsdomein: Loodswezen, Vloot en de regionale luchthavens van Oostende en Antwerpen. Beide luchthavens behoren weliswaar niet tot de consolidatiekring. De andere DAB's vertegenwoordigden in 2012 ongeveer 125,3 miljoen euro geconsolideerde uitgaven.

De nv's Via-Invest, Nautinvest en Tunnel Liefkenshoek zijn verbonden aan het beleidsdomein, maar maken geen deel uit van de consolidatiekring. Via-Invest is opgericht om *missing links* in de Vlaamse weginfrastructuur weg te werken, Nautinvest investeert in nautische en watergebonden projecten (bv. een nieuwe Vlaamse beloodsingsvloot). Tunnel Liefkenshoek is een dochteronderneming van de BAM, die het beheer en de uitbating van de derde Schelde-oeververbinding in Antwerpen op zich neemt.

14.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten. De toepassing van het rekendecreet in 2012 zorgde voor een aanpassing van de aanrekeningsregels, waardoor de cijfers 2011 en 2012 niet volledig vergelijkbaar zijn.

(in duizenden euro)

ONTVANGSTEN	Begroting 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	10.046	11.549	115%	0	9.056
MB0 Departement MOW	1.165	517	44%		750
MA Apparaatkredieten	365	461	126%		608
MC Algemeen	200	2	1%		60
MG Haven- en waterbeleid en Maritieme toegang	600	54	9%		82
MC0 Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust	8.861	10.991	124%		8.283
MD0 Agentschap Wegen en Verkeer	20	41	204%		23
DAB	927.420	921.822	99,4%	105.959	786.585
Loodswezen	102.241	88.114	86,2%	8.442	85.114
Luchthaven Antwerpen	7.770	7.731	99,5%	241	6.393
Luchthaven Oostende	12.544	12.063	96,2%	524	11.802
Vlaams Infrastructuurfonds	738.379	749.045	101,4%	91.655	624.083
Vloot	66.486	64.869	97,6%	5.097	59.193
Rechtspersonen	1.849.637	1.863.103	100,7%	136.491	1.659.916
Pendelfonds	2.454	2.454	100,0%	0	2.454
De Scheepvaart	250.550	260.023	103,8%	21.008	121.231
Waterwegen en Zeekanaal	299.953	293.703	97,9%	12.080	309.361
De Lijn	1.296.680	1.306.923	100,8%	103.403	1.226.600
BAM	n/b	137.782		0	

De ontvangsten van het ministerie waren in 2012 met 11,5 miljoen euro ongeveer 15% (1,5 miljoen euro) hoger dan geraamd. Voor het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust liep het verschil tussen de geraamde en de werkelijke ontvangsten (bijna 11 miljoen euro) zelfs op

tot meer dan 2,1 miljoen euro. Dat komt door ongeveer 1,2 miljoen euro ontvangen VBS²⁶⁴-vergoedingen van oktober tot december 2011 die pas in 2012 werden aangerekend, en ruim 1 miljoen euro ontvangsten uit Nederland van de Schelderadarketen. De algemene ontvangsten en de ontvangsten voor het haven- en waterbeleid van het departement, hoofdzakelijk terugbetalingen voor de uitgaven van het Vlaams Gewest voor het herstel van schade aan havens en waterwegen veroorzaakt door derden, bleven daarentegen onder de ramingen.

De belangrijkste ontvangsten van het beleidsdomein, exclusief de interne stromen (dotaties), situeren zich bij De Lijn (191,2 miljoen euro) en de BAM (132,9 miljoen euro). Verder droegen vooral Waterwegen en Zeekanaal (61,8 miljoen euro), De Scheepvaart (60,3 miljoen euro), en de diensten met afzonderlijk beheer Loodswezen (73,2 miljoen euro) en VIF bij tot de globale ontvangsten van het beleidsdomein.

- Het VIF registreerde in 2012 behalve een dotatie van 688,1 miljoen euro bijna 61 miljoen euro eigen ontvangsten. De dienst met afzonderlijk beheer had eind 2012 nog 202,5 miljoen euro openstaande vorderingen, waaronder een sinds 2005 achtergestelde lening van 176,5 miljoen euro aan de BAM. Ongeveer de helft van de bijna 26 miljoen resterende openstaande vorderingen waren eind 2012 meer dan een jaar vervallen. Tegenover 2011 stegen de openstaande vorderingen met 6,5 miljoen euro, waarvan 5,4 miljoen euro ten aanzien van de nevenbedrijven langs de snelwegen.
- Door een abonnementverhoging en meer controle op zwartrijden stegen de nettovervoersontvangsten van De Lijn, ondanks een daling van het aantal reizigers met 0,9%, met 4 miljoen euro. Zonder overflowdotatie zou De Lijn 30,5 miljoen euro toelagen minder hebben ontvangen ten opzichte van 2011.
- Door de economische crisis daalde de trafiek op het kanalenet en konden De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal minder scheepvaartrechten innen. In 2012 namen de dotaties en investeringsbijdragen van De Scheepvaart toe met 124,6 miljoen euro tot 202,1 miljoen euro door de gesubsidieerde overname van de Noorderlaanbrug van de BAM (31,8 miljoen euro), de nieuwe aanrekeningsregels (47,1 miljoen euro) en de overflowdotatie (21,3 miljoen euro). Ook de lopende ontvangsten stegen (bv. uit vergunningen of watervangen).
- De ontvangsten van Waterwegen en Zeekanaal daalden met 15,7 miljoen euro, ondanks een overflowdotatie van 12,1 miljoen euro. De daling in de lopende ontvangsten is toe te schrijven aan een uitzonderlijke ontvangst in 2011 van een dadingsom (3 miljoen euro).
- De BAM behoort sinds 2012 tot de ESR-consolidatiekring. De instelling stelde een uitvoeringsrekening op conform het door het agentschap Centrale Accounting aangereikte ESR-sjabloon. Daarin rekende zij 137,8 miljoen euro ontvangsten aan, waarvan 98,99 miljoen euro uit de overdracht van de Van Cauwelaertsluis en de Noorderlaanbrug aan respectievelijk het Gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen en De Scheepvaart, die voor die aankoop subsidies ontvingen. Om die subsidiëring mogelijk te maken, verstrekke de BAM een lening van 100 miljoen euro over drie jaar en tegen 2,04% aan het Vlaams Gewest²⁶⁵. De overige ontvangsten waren een retributie voor de Liefkenshoekunnelconcessie (16,2 miljoen euro), renteontvangsten (17,6 miljoen euro) en de beheersvergoeding van het Vlaams Gewest voor de algemene kosten, waaronder de fietspaden en het contractmanagement van Brabo I (4,9 miljoen euro).

²⁶⁴ Verkeersbegeleidingssysteem.

²⁶⁵ De BAM rekende die lening in zijn uitvoeringsrekening als uitgave aan.

(in duizenden euro)

UITGAVEN	Begroot in 2012	Overge- dragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	3.008.708	114.681	2.966.411	95,0%	373.820	2.592.591	2.461.758
<i>MB0 Departement MOW</i>	<i>2.578.393</i>	<i>114.627</i>	<i>2.573.718</i>	<i>95,6%</i>	<i>316.637</i>	<i>2.257.081</i>	<i>2.111.985</i>
MA Apparaatkredieten	54.412	630	49.734	90,4%	5.711	44.023	43.751
MB Provisies	1.000	0	0	0,0%	0	0	0
MC Algemeen	759.861	0	759.697	100,0%	91.655	668.042	579.095
MD Technisch Ondersteu- nende Diensten en Lucht- havens	20.894	22.034	18.863	43,9%	914	17.949	16.532
ME Gemeenschappelijk Vervoer	1.113.935	6.012	1.113.775	99,4%	144.701	969.074	973.542
MF Algemene infrastruc- tuur en Verkeersbeleid	15.256	0	12.750	83,6%	0	12.750	14.343
MG Haven- en waterbeleid en Maritieme toegang	613.035	85.951	618.899	88,5%	73.656	545.243	484.722
<i>MC0 Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust</i>	<i>134.508</i>	<i>0</i>	<i>125.932</i>	<i>93,6%</i>	<i>20.991</i>	<i>104.941</i>	<i>112.277</i>
MA Apparaatkredieten	21.666	0	20.604	95,1%	2.272	18.332	17.889
MI Mar. Dienstverlening en Kust	112.842	0	105.328	93,3%	18.719	86.609	94.387
<i>MD0 Agentschap Wegen en Verkeer</i>	<i>295.807</i>	<i>54</i>	<i>266.761</i>	<i>90,2%</i>	<i>36.192</i>	<i>230.569</i>	<i>237.497</i>
MA Apparaatkredieten	97.629	54	97.330	99,6%	10.902	86.428	85.816
MH Wegen en Verkeer	198.178	0	169.431	85,5%	25.290	144.141	151.681
DAB	978.936	0	915.995	93,6%	105.959	810.036	826.951
Loodswezen	102.241	0	97.684	95,5%	8.442	89.242	91.245
Luchthaven Antwerpen	8.636	0	6.794	78,7%	241	6.553	5.608
Luchthaven Oostende	13.569	0	11.731	86,5%	524	11.207	12.683
Vlaams Infrastructuurfonds	778.904	0	733.376	94,2%	91.655	641.721	668.048
Vloot	75.586	0	66.410	87,9%	5.097	61.313	49.367
Rechtspersonen	1.813.054	0	1.778.764	98,1%	129.193	1.649.571	1.587.731
Pendelfonds	3.040	0	789	26,0%	0	789	2.724
De Scheepvaart	200.032	0	191.144	95,6%	20.764	170.380	145.742
Waterwegen en Zeekanaal	292.053	0	273.357	93,6%	14.040	259.317	274.641
De Lijn	1.317.929	0	1.313.474	99,7%	94.389	1.219.085	1.164.624
BAM	n/b		130.227				

Ministerie

Het ministerie gebruikte ongeveer 95% van de voorziene vereffeningskredieten (vóór de overdracht naar het FFEU). Een groot deel ervan bestaat uit dotaties aan de instellingen in het beleidsdomein. Zo gaat nagenoeg het volledige bedrag op programma ME–Gemeenschappelijk vervoer naar De Lijn. Het leeuwendeel van programma MC–Algemeen gaat naar het VIF en ruim de helft van programma MG–Haven- en waterbeleid en maritieme toegang betreft werkings- en investeringsdotaties voor De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal. Het programma MG toont verder een zeer lage aanwending van het krediet van 85,9 miljoen euro dat werd overgedragen voor de terugbetalingen aan Nederland voor investeringsuitgaven in de Westerschelde (slechts 1 miljoen euro aangerekend). Het Vlaams Gewest heeft weinig impact op de voortgang en facturatie van de werken op Nederlands grondgebied. Het droeg het kredietsaldo over naar 2013. Ook van programma MD–Technische ondersteunende diensten en luchthavens droeg het 22 miljoen euro over naar 2013 voor de kapitalisatie van de luchthavenontwikkelingsmaatschappijen. Daar werd in 2012 evenmin gebruik van gemaakt in afwachting van de concrete start van de ontwikkelings- en exploitatiemaatschappijen voor de luchthavens van Antwerpen, Oostende en Wevelgem.

Het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust gebruikte maar 93,3% van het programma MI door een van een vertraagd investeringsritme van een aantal Schelderadarketenprojecten, die het in samenspraak met Nederland uitvoert.

Op programma MH liet het Agentschap Wegen en Verkeer 14,5% van het vereffeningskrediet onaangewend. Vooral de middelen voor wegenonderhoud en winterdienst kenden een lagere aanwending in 2012 dan geraamd, onder meer als gevolg van vertragingen in de centrale registratie van inkomende facturen.

Vlaams Infrastructuurfonds

Het VIF vereffende in 2012 733,4 miljoen euro en legde 672 miljoen euro vast. Ongeveer de helft daarvan ging naar wegenbouwkundige werken door het IVA Wegen en Verkeer (bv. heraanleg van wegen, structureel onderhoud, geluidswerende schermen). Fietspaden, doortochten en veilige schoolomgevingen kostten 37,9 miljoen euro; de bevordering van de doorstroming van het openbaar vervoer 18,6 miljoen euro (vrije busbanen, verkeerslichtenbeïnvloeding, bushaltes). Slechts 1 miljoen euro ging naar de aanpak van gevaarlijke punten, waarvan de financiering echter vooral langs het FFEU verloopt. In 2012 legde het VIF ook 54,7 miljoen euro vast voor de ondertunneling van de R11 bij de luchthaven Antwerpen, maar eind 2012 waren daarop nog geen facturen aangerekend. Verder boekte het VIF 53,1 miljoen euro facturen voor investeringen in spoorweginfrastructuur en ging het voor 20 miljoen euro verbintenissen aan voor wegenisprojecten in het kader van het stationsomgevingsproject in Mechelen. In het kader van het haven- en waterbeleid ging 88,6 miljoen euro (12% van de totale VIF-uitgaven in 2012) naar baggerwerken, sluizen en kaaimuren, wegen in havengebied, enz. Voor de Antwerpse haven legde het VIF 52,3 miljoen euro vast, voor Zeebrugge 16,1 miljoen euro, voor Oostende 5,8 miljoen euro en voor Gent 2,5 miljoen euro (investeringen en buitengewoon onderhoud). De havens ontvingen samen ook 22,9 miljoen euro subsidies voor investeringen aan haveninterne basis- en uitrustingsinfrastructuur, en 23,8 miljoen euro subsidies voor het onderhoud en de exploitatie van de sluizen, kanaaldokken en zwaaikommen. In 2012 betaalde het VIF ten slotte 2,9 miljoen euro verwijlntresten, 0,9 miljoen euro meer dan in 2011.

DAB Loodswezen

De uitvoeringsrekening van de DAB Loodswezen vertoonde eind 2012 een over te dragen tekort van 9,7 miljoen euro, dat resulteerde uit het overgedragen tekort van 2011 (0,1 miljoen euro) en het jaartekort (9,6 miljoen euro). Eind 2012 had de DAB weliswaar bijna 6 miljoen euro openstaande vastgestelde rechten en 8,5 miljoen euro beschikbaar op bankrekening, maar hij had ook nog 48,8 miljoen euro te betalen facturen, wat uiteindelijk resulteerde in een werkelijk tekort van 34,3 miljoen euro. Dit aanzienlijke tekort kwam niet tot uitdrukking in de uitvoeringsrekening 2012. De aanzienlijke betalingsachterstand is veroorzaakt door een daling van de inkomsten voortvloeiend uit de trafiekdaling door de economische crisis sinds 2009.

De Lijn

De Lijn besteedde 552,9 miljoen euro aan algemene werkingskosten, 24,1 miljoen euro meer dan in 2011, vooral door de stijging van de brandstofkosten. Dat vertaalde zich ook in hogere uitgaven voor exploitanten. Door de oplevering van enkele pps-projecten (tramverlengingen Brabo 1 en stelplaatsen) diende De Lijn in 2012 12,5 miljoen euro beschikbaarheidsvergoedingen te betalen. De personeelsuitgaven bedroegen 557 miljoen euro, een toename met 12,2 miljoen euro ten opzichte van 2011 ten gevolge van, ondermeer, een indexoverschrijding. Tegenover de aangepaste begroting daalden de personeelsuitgaven met 9,4 miljoen euro door een daling van het aantal VTE met 117 personen. De Lijn vereffende 139,8 miljoen investeringen, 3% meer dan begroot. De grootste ervan betroffen grondaankopen, werken aan gebouwen en aankopen van vervoermaterieel. De Lijn sloot 2012 af met een budgettair tekort van 6,5 miljoen euro en bracht zo het over te dragen tekort op 91,8 miljoen euro. Zij rekende het surplus aan overflowdotatie van 9 miljoen euro aan als een over te dragen overschot, wat uiteindelijk leidt tot een globaal positief budgettair resultaat van het begrotingsjaar.

De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal

De Scheepvaart vereffende 111,3 miljoen euro investeringen waarvan 31,8 miljoen euro voor de overname van de Noorderlaanbrug van de BAM. De Scheepvaart sloot 2012 af met een positief begrotingsaldo van 68,9 miljoen euro en bracht het over te dragen overschot daarmee op 62,4 miljoen euro. Waterwegen en Zeekanaal vereffende 116,1 miljoen euro investeringen, 10% minder dan gebudgetteerd, vooral door weerverlet. Het boekte in 2012 een positief begrotingsresultaat van 20,35 miljoen euro en bracht daarmee zijn over te dragen resultaat op 106,22 miljoen euro.

BAM²⁶⁶

De BAM vereffende 16,1 miljoen euro investeringen, waarvan 7 miljoen euro voor studies en 6,8 miljoen euro voor het spoorbruggenproject. De uitvoeringsrekening van BAM sloot af met een positief resultaat van 7,6 miljoen euro. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting trad op 22 oktober 2013 de bevindingen van het Rekenhof bij.

14.3 Controles en controlebevindingen

Ministerie

Het Rekenhof controleerde een selectie van 270 transacties, voor een totaal van 13,8 miljoen euro). In 45 (16,7%) van de gecontroleerde dossiers stelde het onduidelijkheden of fouten vast. Een aantal ervan betrof de regelmatigheid van de aanrekening. Zo bleven enkele oude vastleggingen openstaan, werden enkele facturen aangerekend op verkeerde kredieten, ontbraken voor enkele subsidiedossiers voorafgaandelijke vastleggingen en werd een ontvangst geboekt als een contant recht. Het Rekenhof stelde ook enkele tekortkomingen vast in de organisatiebeheersing: verwijl in restvorming door laattijdige betalingen of doordat onvoldoende kredieten beschikbaar waren, lange doorlooptijden voor het vastleggingsproces bij verrekeningen²⁶⁷ en betalingsvertragingen doordat de jaarlijkse eindafrekening van een onderhoudscontract onvoldoende en te laat rekening hield met de bijzonder sterk stijgende prijs van een bepaalde post. Bijzondere aandacht had het Rekenhof voor een geschil tussen een aantal rederijen en het Vlaams Gewest over de rechtsgeldigheid van de VBS-vergoeding. Na een jarenlange impasse werden in 2012 een aantal dadingen getroffen. In drie dossiers leidde een dading tot de betaling van, in het totaal, 8,6 miljoen euro. In een ander dossier betaalde de rederij in het kader van een afbetalingsplan al meer dan 1 miljoen euro. Voor één rederij, die nog altijd een vordering van 6,4 miljoen euro weigerde te betalen, heeft het Vlaams Gewest de burgerlijke procedure geactiveerd.

Rekenplichtigheid

Het Rekenhof had ook bijzondere aandacht voor de rekenplichtigheid in het beleidsdomein. Sinds 2008 is de rekenplichtigheid in de Vlaamse Gemeenschap samengebracht bij de centrale rekenplichtigen. Een aantal afzonderlijke rekenplichtigen bleef echter bestaan, met name bij de DAB's Vloot, Loodswezen, Luchthaven Antwerpen en Luchthaven Oostende. Zij bleven alle noodzakelijke rekenplichtige handelingen stellen. Met de invoering van het reken-decreet is de reglementaire basis voor deze rekenplichtigen echter weggevallen²⁶⁸. Zodoende ontstond vanaf 1 januari 2012 een discrepantie tussen de regelgeving en de situatie de facto. Het rekendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten regelden evenmin de rekenplichtigheid voor

²⁶⁶ De officiële rekening is pas op 8 oktober 2013 voorgelegd.

²⁶⁷ Het Agentschap Wegen en Verkeer zou onderzoeken hoe de goedkeuringsflow sneller kan.

²⁶⁸ Een besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2012 ter uitvoering van het rekendecreet heeft namelijk een aantal bepalingen geschrapt in de diverse besluiten over het financieel en materieel beheer van een aantal Vlaamse DAB's, waaronder die over de rekenplichtigheid in de vier DAB's.

de goederenmagazijnen van MOW (warenrekenplichtigheid). De bestaande regelgeving van de warenrekeningen is nochtans sterk verouderd en biedt formeel geen rechtsgrond voor het dienstorder over het nieuwe elektronisch beheer van de magazijnen. Bovendien zijn in de voorbije jaren een aantal rekeningen niet aan het Rekenhof voorgelegd. Zowel in het ministerie als in het IVA Centrale Accounting lopen initiatieven om de rekenplichtigheid in de DAB's en de magazijnen alsnog te regelen en om de achterstand in de warenrekeningen in te lopen en de procedures ervoor te actualiseren. Een werkgroep rond rekenplichtigheid kwam in oktober 2013 samen.

VIF

Gelet op het budgettaire belang van het VIF, heeft het Rekenhof de jaarrekening 2012 van deze DAB gecontroleerd. Het stelde vast dat het VIF daarin de in 2012 aangerekende verbintenissen berekenende door bij de inkooporders een negatieve overdracht van 248.649,46 euro te tellen. Daardoor was er geen aansluiting met het inkoopordersrapport uit Orafin. Voorts paste het VIF de nieuwe aanrekeningsregels van het rekendecreet nog onvoldoende toe. Enerzijds raamde het de overflowkredieten voor de programma's MG-Haven- en waterbeleid en maritieme toegang en MH-Wegen en verkeer op grond van de gekende dossiers op slechts 81,7 miljoen euro, terwijl uit een steekproef van het Rekenhof bleek dat op deze programma's minimaal 119,9 miljoen euro transacties aangerekend werden die verwezen naar facturen of prestaties van 2011 of vroeger. Anderzijds rekende het VIF in 2013 nog facturen aan die verbonden waren aan 2012. De DAB registreerde niet alle inkomende facturen onmiddellijk bij ontvangst centraal, zodat het departement geen volledig overzicht had van alle openstaande schuldverplichtingen bij rekeningafsluiting. Hoewel de DAB inspanningen leverde om die verplichtingen vollediger in kaart te brengen, kende hij de precieze schuldpositie op het jaareinde dus niet nauwkeurig en schoof hij een aantal schuldverplichtingen ten onrechte naar het volgende begrotingsjaar door. De impact daarvan op het begrotingssaldo is niet gekend.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 8 juli 2013 het verschil verklaard tussen het inkoopordersrapport uit Orafin en de jaarrekening van het VIF. Hij heeft ook een verklaring gegeven voor de verkeerde raming van de overflowkredieten en voor de laattijdige aanrekening op het einde van 2012. Hij heeft daarbij verwezen naar de organisatie van het VIF, die nog niet is aangepast aan de nieuwe aanrekeningsregels van het rekendecreet, en verdere optimalisatie in het vooruitzicht gesteld.

De Lijn

Overeenkomstig het rekendecreet en het besluit van de Vlaamse Regering betreffende controle en single audit, steunde het Rekenhof voor zijn controle op de jaarrekening van De Lijn in belangrijke mate op de controles door de bedrijfsrevisor van de begrotings- en de bedrijfseconomische rekeningen. Die formuleerde geen voorbehoud, maar wel enkele toelichtingen²⁶⁹. De Lijn heeft het boekjaar 2012 in evenwicht afgesloten. Daarvoor heeft zij onder meer eenmalige effecten in rekening gebracht:

- De Lijn heeft de extra overflowdotatie niet in de resultatenrekening verwerkt, maar heeft 5,4 miljoen euro aan de kapitaalsubsidies toegewezen en 138,5 miljoen euro aan het overgedragen resultaat. Zij heeft zodoende de methodiek toegepast die de minister vooropstelde. In de uitvoeringsrekening heeft De Lijn het surplus aan overflowdotatie van 9 miljoen euro aangerekend als een over te dragen overschot.

²⁶⁹ Zij hebben in hoofdzaak betrekking op: de boekhoudkundige verwerking van pps-constructies, leasing, niet uitbetaalde kapitaalsubsidies, de overflowdotatie, concessievergoedingen van een dochtervennootschap, bepaalde pensioenverplichtingen en een betrokken vordering op het Vlaams Gewest; de toelichting bij de jaarrekening en afwijkende waarderingsregels; de administratieve organisatie inzake financiële rapportering en begrotingsopvolging, de voorraadinventarisatie, de afrekening van de exploitanten en de volledigheid van het contractenbestand; het niet opstellen van een meerjarenbegroting en de rapportering over de beheersovereenkomst; de naleving van de regelgeving inzake openbare aanbesteding.

- De Lijn erkende een opbrengst van 2,5 miljoen euro uit niet ontwaarde, voorverkochte vervoersbewijzen in de periode 2006-2012.
- De Lijn financierde 2,5 miljoen euro eigen investeringen voor klanten, zoals mediacampanes en het Lijninfo-callcentrum, met de concessievergoeding die zij van haar dochtervennootschap nv Lijncom vorderde, gelet op de beperkte voortgang in de uitvoering van de projectdiensten. De Lijn nam een gelijkaardige beslissing in 2011. Deze werkwijze stemt niet overeen met het afgesloten protocol.
- De Lijn mag de eigen meerontvangsten in vergelijking met de ESR-ontvangsten van 2006 aanwenden voor investeringsbehoeften²⁷⁰. De Lijn besliste in 2012 ook de kosten voor reizigersbehoud, en dus ook de daaraan gekoppelde ontvangsten, bij aanhoudende besparingsronden in die meerontvangsten op te nemen. Door deze gewijzigde berekeningswijze kon De Lijn bijkomend 0,5 miljoen euro meeropbrengsten van 2012 aan toekomstige investeringen toewijzen.
- De Lijn heeft een bijkomende voorziening van 1 miljoen euro aangelegd voor de afrekening van exploitanten. Zij wil zo het resterende risico dekken dat wordt gevormd doordat nog niet alle dossiers zijn verrekend op grond van ondertekende akkoordverklaringen.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft zich op 8 juli 2013 aangesloten bij de bevindingen van het Rekenhof.

De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal

Ook voor de controle op de rekeningen 2012 van De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal steunde het Rekenhof in belangrijke mate op de controles door de bedrijfsrevisor van de begrotings- en de bedrijfseconomische rekeningen en de toelichting daarbij. De bedrijfsrevisor van Waterwegen en Zeekanaal legde een verklaring af zonder voorbehoud met een toelichtende paragraaf bij de vennootschapsrechtelijke jaarrekening, meer bepaald over de verwerking in de boekhouding van de overgedragen vakantiedagen. De bedrijfsrevisor van De Scheepvaart heeft een goedkeurende verklaring afgelegd. De controle van het Rekenhof gaf voor beide instellingen geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

14.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 3.064,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein MOW tot de grotere beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Het ministerie kende een onderaanwending van de overdraagbare uitgavenkredieten voor de werken aan de Westerschelde en de Schelderadarketen in samenwerking met Nederland. Een andere onderbenutting voor de onderhoudsuitgaven van de wegen van bijna 30 miljoen euro hing onder meer samen met vertragingen in de centrale registratie van inkomende facturen. De rechtspersonen in het beleidsdomein realiseerden in 2012 alle een positief begrotingsresultaat. Het leeuwendeel van het budget in het beleidsdomein ging, behalve naar het ministerie, naar het VIF en De Lijn. Deze entiteiten droegen dan ook het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. Het Rekenhof stelde bij het ministerie vooral aanrekeningsfouten en gebreken aan de organisatiebeheersing vast. Het wees in het bijzonder op de nood tot regeling van de warenrekenplichtigheid. Ook ten aanzien van de rekenplichtigen bij een aantal diensten met afzonderlijk beheer ontbreekt sinds het rekendecreet een regeling. Specifiek over het VIF, merkte het Rekenhof op dat de nieuwe aanrekeningsregels nog niet volwaardig werden toegepast. De Lijn heeft ten slotte haar resultaat in evenwicht gehouden door een aantal eenmalige effecten.

²⁷⁰ Krachtens een beslissing van de Vlaamse Regering van 16 februari 2007.

14.5 Onderhoud en verbruik van elektrische installaties voor het Vlaamse wegennet

14.5.1 Inleiding

Op het programma MH Wegen en Verkeer, basisallocatie MH202, worden het onderhoud van de elektrische en elektromechanische installaties²⁷¹ langs de Vlaamse wegen en het elektriciteitsverbruik voor de verlichting aangerekend²⁷². Het Rekenhof onderzocht de aanbesteding van de onderhoudsopdrachten, de contracten voor het elektriciteitsverbruik van onder meer de autowegverlichting en de uitvoering van deze opdrachten en contracten.

(in duizenden euro)

	2010	2011	2012
Budget vastleggingskredieten	50.103	50.403	49.144
Uitvoering vastleggingskredieten	50.052	50.385	48.736
Budget vereffeningskredieten	49.425	46.625	57.86
Uitvoering vereffeningskredieten	39.916	46.547	53.050
%	80,8%	99,8%	91,7%
Betalings energieverbruik	15.024	18.872	19.889
Betalings totaal	39.907	46.320	48.101
%	37,7%	40,7%	41,4%

14.5.2 Onderhoud van elektromechanische installaties

Aanbestedingsproces

De afdeling Elektromechanica en Telematica (EMT) van het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) is verantwoordelijk voor de onderhoudsbestekken en verkiest vooral de procedure van de openbare aanbesteding. Het aanbestedingsproces wordt grotendeels ondersteund door ISO-procedures. Zij past de onderhandelingsprocedure alleen toe in de wettelijke uitzonderingsgevallen. Het Rekenhof onderzocht de aanbesteding van negen gunningsdossiers en deed daarbij onder meer de volgende vaststellingen:

- Tot eind 2009 kwalificeerde de EMT de onderhoudsbestekken meestal als aannemingen van werken. Na opmerkingen van de Inspectie van Financiën in een individueel gunningsdossier, kwalificeerde zij ze als aannemingen van diensten. Het Rekenhof is echter van oordeel dat de toetsing van de juridische kwalificatie, gelet op het belang ervan voor de procedures, het best per opdracht afzonderlijk plaatsvindt.
- De typetekst voor de onderhoudsbestekken bevat zowel selectie- als gunningscriteria voor de technische bekwaamheid van de opdrachtnemer en zijn personeel. De toetsingen aan deze criteria hebben echter een andere finaliteit. Een selectie criterium mag bijgevolg niet als gunningscriterium worden gebruikt, wat kan leiden tot onwettigheid van de gunningsprocedure.
- De kwaliteit van de rapportering over de toetsing aan de selectiecriteria in de gunningsverslagen van de afdeling EMT varieert sterk. Een toetsing van elk selectie criterium afzonderlijk bevordert de objectiviteit van de gunningsverslagen.

²⁷¹ Het gewone onderhoud omvat alle werken die op korte termijn gepland zijn en regelmatig moeten worden uitgevoerd. Het elektromechanische onderhoud betreft o.m. verkeerslichten, wegverlichting, inwendig verlichte signalering en afbakening, installaties van verkeersbeïnvloeding door het openbaar vervoer, uitrustingen van kunstwerken (tunnels, pompstations, enz.), praatpalen, weerstations, bewakings- en detectieapparatuur voor het verkeer, roodlichtcamera's, aswegers, enz.

²⁷² Het elektriciteitsverbruik wordt in het programma MH202 in het boekhoudprogramma van Orafin verkeerdelijk aangerekend op de economische rekening 616055 - Onderhoud- en herstellingskost: autosnelwegen, wegen en fietspaden.

- Vijf van de negen onderzochte gunningsdossiers (56%) vertoonden een prijsafwijking in min of meer van meer dan 15% tegenover de ramingen²⁷³, volgens de afdeling EMT onder meer doordat de projectingenieurs niet altijd voldoende kennis hebben om in de snel evoluerende sectoren van elektromechanica en telematica gunningsprocedures degelijk voor te bereiden. De techniek van de marktverkenning kan daarbij een hulpmiddel zijn.
- Mede bij gebrek aan richtlijnen, voeren de projectingenieurs het prijsonderzoek niet altijd zorgvuldig uit.
- In twee dossiers plaatste de afdeling EMT de opdracht niet wegens de eigen onderschatting van het effect van bepaalde kostenelementen.
- De afdeling EMT legt doorgaans niet het goedgekeurde inschrijvingsbedrag voor één onderhoudsjaar boekhoudkundig vast, maar het bedrag waarin het fysisch jaarprogramma voor de opdracht voorziet²⁷⁴.

Onderhoudsproces

De onderhoudsbestekken voor elektromechanische en telematische installaties onderscheiden drie types onderhoud: preventief (opgedragen bij aanvangsbevel of algemeen dienstbevel), correctief (meestal na een oproep van het Vlaams Tunnel- en Controlecentrum) en aanpassingsonderhoud (ook opgedragen bij dienstbevel). Het Rekenhof deed aangaande het onderhoudsproces onder meer de volgende vaststellingen:

- De aannemers komen niet altijd hun verplichtingen op het vlak van de kwaliteitsborging na. Zo houden zij niet altijd het kwaliteitssysteem bij waarvoor ze een maandelijkse vergoeding ontvangen en leggen ze niet altijd voor de aanvang van de werken het kwaliteitshandboek voor als het bestek dat vraagt. Ze dienen evenmin altijd hun week- en dagplanning in. De afdeling EMT dringt op dit vlak niet aan wegens het relatieve nut voor het toezicht.
- De afdeling EMT vergoedt de aannemers nog alleen volgens de werkelijk geleverde prestaties, omdat het forfaitaire vergoedingensysteem meestal duurder bleek te zijn. Het forfaitaire vergoedingensysteem biedt nochtans de mogelijkheid resultaatgerichte eisen aan de onderhoudsaannemer te stellen. Bij dergelijke omniumcontracten bestaat het risico dat een aannemer een dringende oproep en herstelling aanrekent als *nutteloze interventie*, waarvoor hij een vaste vergoeding ontvangt. De afdeling EMT heeft daar geen sluitende controle op.
- De overheid garandeert soms een minimumafname en een maandelijks maximumbedrag aan bestellingen. De aannemer kan in principe opdrachten die deze maandelijkse drempel overschrijden, weigeren. De territoriale wegenafdelingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de onderhoudsopdrachten beschikken niet over een tool voor de opvolging van deze engagementen.
- De aannemers slagen er om diverse redenen niet altijd in het preventief onderhoud uit te voeren volgens de vooropgestelde planning (weersomstandigheden, wegenwerken, de onbeschikbaarheid van materialen die het bestuur moet leveren, werken met onderaannemers). Zij bezorgen bovendien de contractuele verantwoordingsdocumenten, zoals werkbonnen, inspectieverslagen en bezoekfiches) niet altijd tijdig aan het bestuur.

²⁷³ Bij een onderzoek van de overheidsopdrachten ten laste van het Vlaams Infrastructuurfonds in 1999 stelde het Rekenhof bij 21% van de aanbestedingsdossiers een afwijking in min of meer van meer dan 15% vast. Stuk 36 (2000-2001) – Nr. 1, p. 460.

²⁷⁴ Als het totale bedrag van de goedgekeurde offerte lager is dan het bedrag waarin het fysisch jaarprogramma voor de opdracht voorziet, legt de afdeling het goedgekeurde inschrijvingsbedrag boekhoudkundig vast.

- De toezichters passen niet altijd de procedurestappen in de afhandeling van dringende oproepen in de databank voor de opvolging van defectoproepen consciëntieus toe. De toezichters vergeten soms de oproepen af te sluiten; de aannemer registreert niet altijd de definitieve herstelling en sommige toezichters geven geen voorlopig verslag. Telefonische oproepen van de toezichter worden bovendien niet geregistreerd. Daardoor is de controle op de factuur nadien moeilijk.
- Door de hoge werklast blijft het toezicht op het terrein beperkt²⁷⁵. Ook de streefcijfers voor de uitvoering van steekproefcontroles op het onderhoud worden niet altijd gehaald. Het toezicht op investeringswerken gaat vaak voor op de onderhoudinspecties.
- In de praktijk passen de wegenafdelingen voor inbreuken het toepasselijke strafbeding niet toe. Soms maken zij de aannemer er met een proces-verbaal van vaststelling op attent dat hij contractuele verplichtingen niet nakomt, maar vaak ook niet²⁷⁶. De leidend ambtenaren blijken voor de toepassing van de sanctiebepalingen een ruime vrijheid en appreciatiebevoegdheid te hebben.
- Een intern onderzoek van het AWV bracht in 2012 een aantal knelpunten op het vlak van de inventarisatie en inspectie van wegaanhorigheden aan het licht: geen uniformiteit in de bestaande inventarissen, geen databankkoppeling, onvoldoende detail, onvoldoende actualisatiemogelijkheden, een disparate registratie van inspectieresultaten. Daarom startte het AWV het IIR-project op (Inventarisatie, Inspectie en Rapportering van wegaanhorigheden)²⁷⁷, dat op termijn een gerichter onderhoud en een betere controle op de uitgevoerde werken moet toelaten.

Betalingsproces

De afdeling EMT heeft ISO-procedures met flowcharts voor de afhandeling van betalingsdossiers voor overheidsopdrachten. Het documentatiesysteem van het AWV daarentegen bevat geen algemene procedure of instructie voor de administratieve en boekhoudkundige afhandeling van betalingsdossiers voor overheidsopdrachten. De territoriale wegenafdelingen beschikken alleen over een algemene instructie voor investeringsprojecten, die ook van toepassing is op onderhoudscontracten, maar die weinig gedetailleerd is. De dossierbehandelaars van de territoriale wegenafdelingen beschikken evenmin over een richtlijn voor de samenstelling van hun betalingsdossiers.

Het Rekenhof stelde voorts vast dat de afdeling EMT niet met zekerheid kon nagaan of een aantal uitgebleven betalingen die een aannemer meldde, niet voorheen toch waren betaald via een maandstaat.

In 2011 en 2012 betaalde de afdeling EMT in totaal respectievelijk 78 duizend euro en 94 duizend euro verwijlrenten²⁷⁸. De oorzaken van de laattijdige betaling waren de trage opmaak van een verrekening en het uitblijven van de behandeling van een schuldvordering wegens reorganisatie van de afdeling.

14.5.3 Elektriciteitsverbruik

De elektriciteitscontracten van 2009 en 2011 omvatten zowel het elektriciteitsverbruik van de wegverlichting en andere elektromechanische installaties, als het elektriciteitsverbruik van de

²⁷⁵ Het bestuur kan de kwaliteit van de uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden weliswaar ook evalueren aan de hand van de specifieke kwaliteitsrapporten in het opvolgingssysteem.

²⁷⁶ Een proces-verbaal is de eerste verplichte stap in het sanctioneringsproces.

²⁷⁷ Het project is het rechtstreekse gevolg van het omvallen van twee verlichtingspalen langs de E 19 in februari 2011.

²⁷⁸ Volgens de notulen van de stafvergadering van 26 februari 2013. De intresten voor 2012 zijn berekend op 15 kalendermaanden.

gebouwen van verschillende Vlaamse overheden. De Afdeling Expertise Verkeer en Telematica (EVT) is verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces en treedt op als opdrachtcentrale voor de territoriale afdelingen van het AWW, maar ook, onder meer, de VDAB, het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, enz.²⁷⁹. Behalve de financiële en betalingsprocessen, onderzocht het Rekenhof ook het verbruiksproces. Het steunde daarbij op de gegevens van de afdeling EVT over de laatste drie jaar.

Aanbestedingsproces

De Vlaamse Gemeenschap of de elektriciteitsmaatschappij kan de elektriciteitscontracten na één jaar opzeggen. Deze jaarlijkse opzegbaarheid en de onmogelijkheid om op die korte tijds-spanne de administratiekosten voor, onder meer, de digitalisering van facturen of de opname van de aansluitingen af te schrijven, maken dat kleinere maatschappijen niet naar de contracten meedingen. Dat heeft mogelijk een hogere kostprijs tot gevolg.

De afdeling EVT bood bij de contractvernieuwing in 2011 aan andere Vlaamse overheidsinstellingen dan die welke al deelnamen aan het contract 2009, niet de mogelijkheid in te tekenen. Een uitbreiding van het aantal aansluitingspunten had wellicht nochtans meer concurrentiële prijzen kunnen opleveren.

De prijszetting voor de contracten betreft alleen de energietarieven en de dienstverlening. Andere kosten, zoals transport- en distributiekosten, bijdragen voor groenestroomcertificaten en warmtekrachtkoppeling, alsook heffingen en bijdragen, zijn er niet in opgenomen. Een aantal van die kosten stegen in 2011 en 2012 sterk. Dat blijkt ook uit de totale kostprijs zoals vermeld in bovenstaande tabel.

Positief is dat de afdeling EVT voortaan geen bepaalde technologie in de bestekken meer oplegt, maar de inschrijvers verschillende technologieën laat voorstellen, waaruit ze die met de interessantste terugverdieneffecten kan kiezen.

Betalingsproces en inventarisatie

De leverancier stuurt de facturen rechtstreeks naar de verschillende Vlaamse overheidsentiteiten. Voor het AWW brengt dat halfmaandelijks tot 6.000 facturen en creditnota's mee. Volgens de opdracht 2011 waren er in totaal 8.000 aansluitpunten, waarvan 5.000 van het AWW zelf. Elk aansluitingspunt wordt apart gefactureerd en een digitaal datasysteem registreert voor het AWW het verbruik per punt. De territoriale afdelingen van het AWW of de afdeling EMT moeten de juistheid controleren van de hoeveelheden per aansluitingspunt die de distributienetbeheerder opgeeft. De afdeling EVT genereert betaallijsten per territoriale afdeling²⁸⁰. Volgens de afdeling zijn er weinig facturatieproblemen. Tot op heden bestond nochtans het risico op dubbele betalingen, maar recente wijzigingen in de databank hebben dat risico voor de toekomst ingeperkt. Het Rekenhof heeft de facturatie van een steekproef van aansluitpunten gecontroleerd. Het deed daarbij de volgende vaststellingen:

- De afdeling EVT kond niet altijd de redenen opgeven van plotse veranderingen in energieverbruik of langdurig nulverbruik.
- De inventaris van de aansluitingspunten is niet volledig bijgewerkt. Zo kon de afdeling EMT in het registratiesysteem ABBAmelda geen volledige verklaring geven over de bijna 600 onbenoemde aansluitingspunten op de EVT-lijst die haar waren toegewezen.
- De inventarisatie en de meettechnieken zijn vooralsnog niet ver genoeg gevorderd om specifieke verbruiksdetails op te leveren, bv. over de wegverlichting op autosnelwegen.

²⁷⁹ Deze laatstgenoemde overheden zijn niet bij het onderzoek betrokken.

²⁸⁰ De andere entiteiten buiten het AWW handelen de facturen autonoom af, zonder tussenkomst van de afdeling EVT.

Lichtplan

Middels een lichtplan wilde de Vlaamse overheid het elektriciteitsverbruik langs de Vlaamse autosnelwegen reduceren. Behalve een vermindering van de wegverlichting, bevat dat plan ook maatregelen zoals *realtime* verkeersmonitoring, investering in wegmarkering, bebakening en LED-verlichting, een beter onderhoud, enz. De afdeling EVT schatte in dat het minverbruik 10% kon bedragen voor alle verlichting en 15% voor de autosnelwegen. Het besparingseffect van het minverbruik van de wegverlichting zou heden stabiel zijn en volledig gerealiseerd, met uitzondering van het markerings- en bebakeningseffect. Een eindevaluatie van het lichtplan en de berekeningen van de afdeling EVT zullen maar eind 2013 volgen. Het Rekenhof merkt alvast op dat de berekeningen van de besparingen op het energieverbruik in het kader van de evaluatie van het lichtplan voorsnog te veel op ramingen en onzekerheden steunt, en te weinig op detailgegevens en -metingen. In dit verband is een correcte eindevaluatie niet vanzelfsprekend.

14.5.4 Conclusies

De afdeling EMT staat in voor de aanbesteding en opvolging van de onderhoudscontracten voor elektromechanische wegininstallaties. Zij kiest weliswaar altijd voor de meest ruime mededinging, maar het aanbestedingsproces vertoont toch een aantal zwaktes: zo gebruikt het selectie- en gunningscriteria door mekaar, zijn de gunningsverslagen niet altijd kwaliteitsvol en is het prijsonderzoek soms onzorgvuldig. Tijdens de uitvoering van de contracten laat de afdeling na de aannemers die hun verplichtingen niet nakomen, te sanctioneren. De opvolging, de inventarisering en het toezicht door de afdeling zijn overigens niet sluitend. Het betalingsproces mist ten slotte voldoende gedetailleerde procedures.

De afdeling EVT staat in voor de elektriciteitscontracten voor, onder meer, de wegininstallaties. De jaarlijkse opzegbaarheid van deze contracten beperkt blijkbaar de mededinging. Bovendien is de inventaris van de aansluitingspunten onvolledig. Het gebrek aan voldoende verfijnde meettechnieken en verbruiksdetails verhindert voorsnog een onderbouwde evaluatie van de uitvoering van het Vlaams lichtplan.

14.5.5 Aanbevelingen

- De afdeling EMT dient maatregelen te treffen opdat haar projectingenieurs de onderhoudsopdrachten en beoordelingscriteria juist kwalificeren, de onderhoudskostprijzen nauwkeuriger bepalen, prijsoffertes zorgvuldig onderzoeken en degelijke gunningsverslagen opstellen.
- De afdeling EVT dient te streven naar een zo ruim mogelijke mededinging naar elektriciteitscontracten en een zo ruim mogelijke inschrijving op deze contracten door overheidsinstellingen.
- De inventarisatie van de wegaanhorigheden, in het bijzonder die van verlichtingspalen, moet vervolledigd worden.
- De afdeling EVT moet streven naar meer verfijnde meettechnieken om de energiebesparing correct en gedetailleerd mee te kunnen berekenen, voor zover dit technisch en economisch haalbaar is.

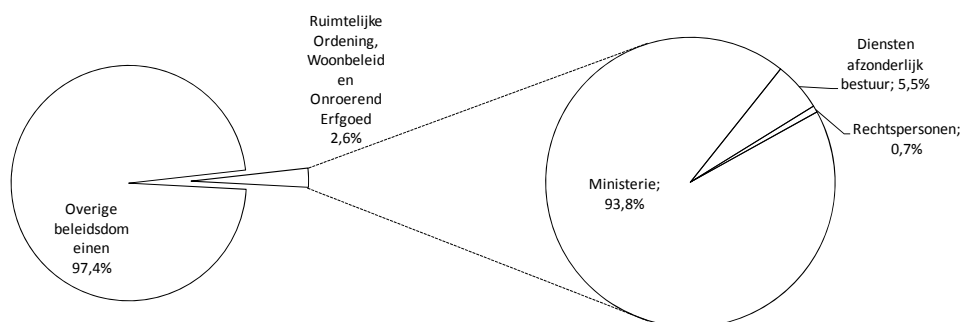
Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed

Hoofdstuk

15

15.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012

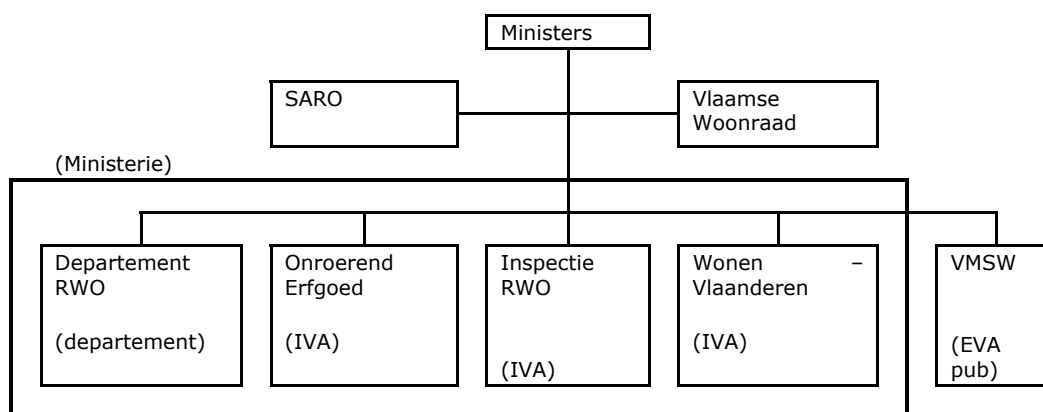
Het beleidsdomein RWO deed in 2012 ruim 703,6 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 2,6% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2012²⁸¹. Het beleidsdomein zorgde ook voor 19,3 miljoen geconsolideerde ontvangsten.



Het beleidsdomein bestaat uit drie beleidsvelden die ressorteren onder drie ministers:

- ruimtelijke ordening ressorteert onder de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport;
- wonen ressorteert onder de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie;
- onroerend erfgoed ressorteert onder de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand.

De onderstaande grafiek geeft de organisatie van het beleidsdomein weer.



Het departement RWO voert voor het beleidsveld ruimtelijke ordening de gehele beleids-cyclus uit, met uitzondering van het toezicht. Het IVA Onroerend Erfgoed neemt voor het beleidsveld onroerend erfgoed de uitvoerende taken waar, met uitzondering van het toezicht, en doet ook de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. In concreto inventari-seert, onderzoekt, beschermt, beheert en ontsluit het onroerend erfgoed. Het IVA Wo-nen Vlaanderen verzekert in het beleidsveld Wonen de kwaliteitsbewaking, beheert de subsidies voor particulieren (bv. renovatiepremies) en doet aan beleidsvoorbereiding en

²⁸¹ Het Rekenhof heeft daarvoor de geconsolideerde cijfers 2012 van het IVA Centrale Accounting uitgesplitst over de verschillende beleidsdomeinen. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen, schuldverrichtingen en de gerapporteerde overflow geëlimineerd.

–evaluatie. Het IVA Inspectie RWO zorgt voor de handhaving in het beleidsdomein, het toezicht op de actoren die het woonbeleid uitvoeren (huisvestingsmaatschappijen, gemeenten, kredietinstellingen,...) en het toezicht op de aanwending van subsidies. Het controleert echter niet de andere IVA's, bv. bij de toekenning van subsidies.

De totale werking van het ministerie RWO bestond in 2012 uit 703,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven. Het IVA Wonen-Vlaanderen nam daarvan ruim 80% voor zijn rekening. Het beleidsveld Wonen is veruit het belangrijkste onderdeel in het beleidsdomein.

In het beleidsdomein waren ook enkele diensten met afzonderlijk beheer werkzaam: het Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan van de Sociale Huisvesting, het Fonds ter Bestrijding van Uithuiszettingen, het Grondfonds, het Herstelfonds en de DAB Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed. Zij waren in 2012 samen goed voor 38,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven, waarvan het Urgentieplan de grootste is (33 miljoen euro uitgaven).

Het EVA Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (EVA VMSW) steunt de realisatie en het beheer van sociale woonprojecten (planning, financiering,...) en verstrekt sociaal hypothecair krediet aan particulieren. De VMSW bevindt zich buiten de consolidatiekring. Haar cijfers zijn dus niet opgenomen in de bovenstaande geconsolideerde beleidsdomeingegevens. De rechtspersoon gaf in 2012 bijna 1.666 miljoen euro uit en boekte 1.684 miljoen euro ontvangsten. De uitvoering van de begroting 2012 resulteerde in een overschot van 18 miljoen euro. De belangrijkste uitgavenposten waren de verstrekking van goedkope leningen aan particulieren en sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en de terugbetalingen van kapitaal en interesten op bankschulden en schulden bij de Vlaamse overheid.

In het beleidsdomein waren ook nog andere rechtspersonen werkzaam: de VOI A Vlabinvest, de VOI A Garantiefonds voor Huisvesting, de VOI A Rubiconfonds en de twee strategische adviesraden: de SARO (Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed) en Vlaamse Woonraad. Zij waren in 2012 samen goed voor 9,4 miljoen euro uitgaven.

15.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2012. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

(in duizenden euro)

Ontvangsten	Begroting 2012	Vorderingen 2012	%	Overflow	Ontvangsten 2011
Ministerie	6.576	13.046	198%	0	6.652
DAB	46.858	45.899	97,9%	0	51.225
Rechtspersonen	15.365	15.364	99,9%	41	12.713

De geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij de DAB Urgentieplan Sociale Huisvesting (32,5 miljoen euro).

(in duizenden euro)

Uitgaven	Begroot ²⁸²	Over- gedragen	Vereffend in 2012	%	Overflow (OF)	Vereffend excl. OF	Vereffend in 2011
Ministerie	763.747	25.102	718.643	91,1%	7.057	711.586	661.068
NCO Departement RWO	29.845	18	26.322	88,1%	1.571	24.751	332.154
NA Apparaatkredieten	15.582	18	14.177	90,9%	1.571	12.606	17.688
ND Ruimtelijke Ordening	14.263	0	12.145	85,1%	0	12.145	9.315
NE Woonbeleid	0	0	0		0	0	296.892
NF Onroerend Erfgoed	0	0	0		0	0	8.259
ND0 Agentschap RO- Vlaanderen	27.718	13.305	22.465	54,8%	1.377	21.088	102.334
NA Apparaatkredieten	14.486	0	13.660	94,3%	1.377	12.283	20.509
ND Ruimtelijke Ordening	13.232	13.305	8.806	33,2%	0	8.806	11.119
NF Onroerend Erfgoed	0	0	0	0,0%	0	0	70.705
NE0 Agentschap Wonen- Vlaanderen	597.953	10.455	576.265	94,7%	1.663	574.602	219.531
NA Apparaatkredieten	16.764	247	14.741	86,7%	1.663	13.078	9.551
NE Woonbeleid	581.189	10.208	561.525	94,9%	0	561.525	209.979
NF0 VI. Instit. voor On- roer. Erfgoed	99.087	1.325	85.100	84,8%	1.525	83.575	0
NA Apparaatkredieten	18.180	0	17.927	98,6%	1.485	16.442	0
NF Onroerend Erfgoed	80.907	1.325	67.173	81,7%	40	67.133	0
NG0 Inspectie RWO	9.145	0	8.490	92,8%	921	7.569	7.050
DAB		0		92,8%		0	
Fonds Uithuiszettingen	3.087		0		0	0	(*)
Urgentieprogramma Huis- vesting	33.238	0	32.911	0,0%	0	32911	33.030
Instituut Onroerend Erf- goed	1.565	0	1.190	99,0%	113	1077	8.820
Herstelfonds	3.284	0	2.271	76,0%	0	2271	1.682
Grondfonds	6.065	0	2.379	69,2%	0	2379	1.355
Rechtspersonen		0		39,2%		0	
Vlabinvest	8.832		6.349		0	6.349	6.367
Rubiconfonds	2.344	0	1.224	71,9%	0	1.224	62
Garantiefonds voor Huis- vesting	1.249	0	1.249	52,2%	0	1.249	1.085
Vlaamse Woonraad	265	0	283	100,0%	10	273	270
SAR RWO	390	0	318	106,8%	30	288	279

*Opgericht in 2012

Ministerie

Op het niveau van het departement en de agentschappen ziet het uitvoeringspercentage van de vereffeningskredieten er als volgt uit: NCO 88,1%, NDO 54,8%, NFO 84,8% en NEO 94,7%. De administratie heeft enkele onderaanwendingen verklaard:

- In het beleidsveld Ruimtelijke Ordening situeert de onderaanwending van de VEK kredieten zich enerzijds bij de ICT-kredieten, waarvoor de facturen soms lang op zich lieten wachten en waarvan de uitvoering soms afweek van de oorspronkelijke planning. Anderzijds kon het ministerie vastleggingen die het pas in de 2e helft van 2012 nam in 2012 niet meer vereffen.
- Voor het beleidsveld Wonen is de onderaanwending van de VEK kredieten in hoofdzaak te wijten aan de betaalkalenders, die niet goed zijn of kunnen worden afgestemd op de werkelijkheid.
- In het beleidsveld Onroerend Erfgoed deed zich een sterke onderaanwending voor van het vereffeningskrediet voor archeologiebeleid (NFO/INF-C-2-F/WT). Het krediet werd

²⁸² Inclusief overdrachten.

maar voor 31 % gebruikt door discussies over de subsidiëring van het PEC Ename die de uitbetaling van voorschotten verhinderde. Die problemen zouden inmiddels opgelost zijn. Bij monumentenzorg veroorzaakte vooral uitstel of vertraging bij de indiening van afrekeningen voor restauratiepremies vermoedelijk de onderaanwending (NFO/INF-C-2-G/WT), volgens de administratie door het effect van de crisis. Het eigen aandeel in de restauratie bedraagt voor privé eigenaars 60% en voor kerkfabrieken en gemeenten 10%.

VMSW

De VMSW sloot de uitvoering van haar operationele begroting 2012 af met een tekort van 8,87 miljoen euro in plaats van het begrote tekort van 6,60 miljoen euro, mede door een bijkomende besparing door de Vlaamse overheid van 200.000 euro op haar jaarlijkse storting ter compensatie voor de onttrekking van 20 miljoen euro aan de VMSW als alternatief voor de sale-and-rent-backoperatie uit 2005²⁸³. De VMSW boekte ook 2,4 miljoen euro minder beheersvergoedingen²⁸⁴, eensdeels doordat de nieuwe aanrekeningsregels ertoe noopten de nog verschuldigde beheersvergoedingen voor 2008 en 2009 integraal in de uitvoering op te nemen (1,2 miljoen euro), anderdeels doordat de VMSW het gedeelte van de vergoeding dat zij in 2012 nog niet effectief kon innen, niet in de uitvoering mocht opnemen (-3,7 miljoen euro).

De VMSW sloot haar financiële begroting 2012 af met een tekort van 74,2 miljoen euro, tegenover een geraamd overschot van 59,3 miljoen euro. De uitgaven voor de kredietverlening aan de sociale huisvestingsmaatschappijen lagen 43,1 miljoen euro hoger en de SHM betaalden 4,7 miljoen euro minder terug op de leningen dan geraamd. De reële netto-inkomsten lagen ook 116 miljoen euro lager dan geraamd doordat de verkoopopbrengsten van 33,7 miljoen euro OLO's niet in de begroting waren opgenomen en de VMSW 133,3 miljoen euro minder schulden opnam.

De VMSW sloot de uitvoering van haar begroting verhuurde woningen en gronden in 2012 af met een tekort van 11 miljoen euro, tegenover het geraamde tekort van 29 miljoen euro. In 2012 kocht de maatschappij 9,5 miljoen euro gronden (incl. kosten), 17,4 miljoen euro minder dan geraamd. De herziene begroting nam echter de volledige, nog beschikbare machtiging van het Rollend Grondfonds²⁸⁵ op.

De uitvoering van de VMSW-begroting van SHM-middelen toonde een middelenstijging van de SHM's²⁸⁶ met 112,0 miljoen euro, terwijl de begroting een daling van 14,7 miljoen euro raamde.

²⁸³ In het kader van de sale-en-rent-backoperatie werd in 2005 aanvankelijk beslist de administratieve zetel van de VMSW te verkopen. Uiteindelijk werd een andere maatregel genomen (VR/PV/2004/49-punt 6A en doc. VR/2004/10012/Doc.1312A): in ruil voor het onttrekken van 20 miljoen euro uit het fonds van de eigendomssector zou de VMSW jaarlijks voor een periode van 18 jaar een compensatie ontvangen.

²⁸⁴ Vanaf 2012 bestaande uit een vergoeding voor de dienstverlening gekoppeld aan de leningen die de VMSW verstrekt, een vergoeding voor de ondersteuning van verhuuractiviteiten en een vergoeding voor de ondersteuning van verkoopactiviteiten. Die vergoedingen worden in een fonds gestort, waaruit de VMSW jaarlijks een bedrag kan opnemen (in 2012 14,1 miljoen euro). Eind 2012 bleek echter meer uit het fonds genomen dan opgehaald. Het fonds vertegenwoordigde slechts 10,4 miljoen euro. Het had dus een eind 2012 een negatief saldo. Een verklaring ligt in het feit dat er minder leningen werden geconsolideerd dan verwacht. De VMSW legde een voorlopige provisie aan.

²⁸⁵ Grond sociale last en Rollend Grondfonds (zie verder punt 13.5).

²⁸⁶ De sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) plaatsen de middelen die ze niet meteen nodig hebben bij de VMSW op een rekening-courant. In 2005 boekte de VMSW het negatieve rekening-courantsaldo voor zeven sociale huisvestingmaatschappijen over een interestneutrale rekening-courant op lange termijn, die zou worden aangezuiverd met overschotten op de gewone rekening-courant overeenkomstig werkafspraken met maatschappijen. Eind 2012 hadden nog drie maatschappijen een negatief saldo van samen 860.302,86 euro uitstaan. Vijf maatschappijen hadden samen een negatief saldo van 1.691.945,63 euro op de gewone rekening-courant. In 2012 kwam er een vernieuwde aanpak met een striktere opvolging van de terugbetaling. Op dit ogenblik worden acht huisvestingsmaatschappijen opgevolgd in de begeleidingscommissie.

15.3 Controles en controlebevindingen

Ministerie

Wat het departement betreft, controleerde het Rekenhof een selectie van 808 transacties uit 2012, voor in totaal 32,21 miljoen euro. De controles leidden tot de volgende conclusies:

- Er zijn ernstige aanwijzingen dat een openstaande vordering van 59,3 miljoen euro op de VMSW zonder voorwerp is.
- De openstaande vorderingen voor tussenkomsten door het waarborgfonds (4,2 miljoen euro) zijn in grote mate oninbaar. Bovendien rekende het ministerie intresten nog altijd aan als contante in plaats van vastgestelde rechten²⁸⁷.
- Bij een subsidiedossier voor een project ter ondersteuning van lokaal woonbeleid bleken de kosten en opbrengsten van ter beschikking gesteld personeel niet uit de resultatenrekening.
- Een beperkte controle van acht subsidiedossiers voor gebouwaanpassingen in het kader van de planmatige realisaties van sociale woonprojecten, bleek dat het ministerie in twee gevallen ten onrechte meerwerken niet subsidieerde en een boete wegens vertraging niet verrekende²⁸⁸.
- Het ministerie gedoogde meermaals dat aannemers geen borgtocht stelden.
- De administratie Wonen volgt blijkens opvolgingscontroles thans de overfinanciering van de IGS-projecten door Wonen-Vlaanderen, de provincies en de gemeenten goed op.

DAB Herstelfonds

Sinds opstart Orafin in 2010 werden tot half 2012 geen nieuwe wachtgelden geboekt. Volgens een lijst van eind augustus 2013 stonden nochtans al 157.396,13 euro ontvangsten op een wachtrekening bij de centrale rekenplichtige, die nog niet waren toegewezen aan de DAB Herstelfonds. Medio 2012 heeft de DAB drie nieuwe orderekeningen gecreëerd: voor waarborgen, voor voorlopige dwangsommen en voor de overige wachtgelden. Het is de bedoeling de openstaande ontvangsten daaraan toe te wijzen tegen eind 2013.

VMSW

Gelet op het grote aandeel van de VMSW in het beleid, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht gehad voor de jaarrekening van deze rechtspersoon. Het heeft daarbij, met toepassing van het single auditprincipe, informatie uitgewisseld met het bedrijfsrevisoraat. Het heeft bij deze rekeningencontrole gewezen op een verkeerde boeking van het resultaat. De jaarrekening vermeldt een toevoeging aan de wettelijke reserves van 1.104.538 euro. De winst van het boekjaar bedroeg echter 689.666 euro en volgens haar statuten diende de VMSW dat bedrag toe te voegen aan de overige reserves.

²⁸⁷ De administratie antwoordde dat over de aanrekening van intresten tot op heden de concrete instructies ontbreken die het IVA Accounting in het vooruitzicht heeft gesteld.

²⁸⁸ Op 11 oktober 2013 antwoordde Wonen-Vlaanderen dat de Vlaamse Regering het procedurebesluit Wonen principieel heeft goedgekeurd op 19 juli 2013 en dat de definitieve goedkeuring voor dit najaar is. Dat besluit zal voorzien in een eenvoudigere en transparantere procedure voor de planning, programmatie en realisatie van sociale woonprojecten. Het moet tegemoetkomen aan de aanbeveling van het Rekenhof tot verbetering van de organisatiebeheersing voor de subsidieberekening van grote projecten.

15.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 703,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein RWO tot de middelgrote beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. Het EVA VMSW, dat niet tot de consolidatiekring behoort, vertegenwoordigde in 2012 1.666 miljoen euro uitgaven. Beide samen vertegenwoordigen dus meer dan 2 miljard euro. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Het ministerie boekte een uitvoeringspercentage van 91,1%. De grote rechtspersoon bij dit beleidsdomein, de VMSW, boekte een begrotingsoverschot van 18 miljoen euro. Het leeuwendeel van het geconsolideerde budget in het beleidsdomein ging naar het IVA Wonen-Vlaanderen. Samen droegen deze twee instellingen het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. Die mondden uit in een reeks aanbevelingen die het Rekenhof rechtstreeks aan het ministerie richtte en de vaststelling dat de reserves van de VMSW verkeerd waren geboekt.

15.5 Grondvoorraad van de VMSW

15.5.1 Inleiding

De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) beschikt over een grondvoorraad, die bestaat uit:

- *onbebouwde gronden bestemd voor overdracht naar het openbaar domein*, zijnde gronden die na het bouwrijp maken van een terrein overblijven en die de VMSW als openbaar domein aan openbare besturen overdraagt;
- *restgronden*, zijnde gronden die door hun oppervlakte of ligging niet meer van nut zijn voor sociale huisvesting;
- *onontwikkelbare gronden*, zijnde gronden die volgens hun stedenbouwkundige bestemming niet onmiddellijk in aanmerking komen voor bebouwing;
- *gronden verworven langs sociale last*²⁸⁹;
- *gronden verworven langs het rollend grondfonds*²⁹⁰, een specifiek budget waarmee de VMSW dure gronden kan aanwenden voor sociale doeleinden.

De onderstaande tabel toont de boekhoudwaarde van deze gronden op 31 december 2012.

Rekening	Omschrijving	waarde (euro)
35000000	Onbebouwde terreinen (bestemd voor overdracht naar openbaar domein en restgronden en onontwikkelbare gronden)	37,64
35000201	Gronden sociale last	798.173,09
35001000	Rollend grondfonds	12.183.834,46

²⁸⁹ Art. 4.1.25 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

²⁹⁰ Bij decreet van 23 december 2011 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid en van diverse bepalingen van andere decreten die betrekking hebben op het grond- en pandenbeleid, werd het decreet Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997 gewijzigd (Artikel 33,34 en 42) en de rechtsgrond voor het rollend grondfonds tot stand gebracht. Dat werd verder uitgewerkt in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2012 tot bepaling van de nadere regeling met betrekking van het rollend grondfonds.

15.5.2 Grondenoverdracht openbaar domein, restgronden en onontwikkelbare gronden

De VMSW boekt de gronden bestemd voor overdracht naar het openbaar domein, de restgronden en de onontwikkelbare gronden in haar voorraad. Zij boekt de openbaar domeingronden tegen 0,02 euro per grond. Op 31 december 2012 vertegenwoordigde dat in totaal 0,22 euro voor 209.012,54 m² grond. De restgronden en onontwikkelbare gronden boekt de maatschappij doorgaans tegen 1 euro. Op 31 december 2012 betekende dat 37,42 euro voor 55.010,66 m².

In 2012 bleek dat de inventaris van de gronden van de cel onroerende transacties niet aansloot bij de boekhoudkundige inventaris²⁹¹. Op vraag van de commissaris-revisor trachtten de boekhouddienst, de cel onroerende transacties en de cel interne audit van de VMSW de verschillen uit te klaren. Enerzijds corrigeerden zij diverse fouten. Anderzijds blijft er vooralsnog het probleem van de gronden die niet zijn opgenomen in de boekhoudinventaris wegens zogezegd geen waarde. Twee ervan verkocht de VMSW in 2012 voor in totaal 14.621,44 euro. De VMSW staat bijgevolg voor de uitdagingen de openbaar domein- en restgrondenvoorraad actueel te houden door alle gronden, ook die schijnbaar zonder waarde, boekhoudkundig te registreren en de historisch niet geïnventariseerde kleine gronden te inventariseren.

15.5.3 Gronden verworven via sociale last

Artikel 4.2.20 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening verplicht verkavelaars of bouwheren een sociaal woonaanbod te verwezenlijken volgens op hun projecten toepasselijke percentages. Het grond- en pandendecreet bepaalt voor de uitvoering van deze sociale lasten een cascadesysteem: de individuele projectontwikkelaar moet een aantal panden van zijn project aan een sociale woonorganisatie²⁹² aanbieden voor sociale huisvesting. De ontwikkelaar kan ervoor opteren gronden aan te bieden die economisch en ruimtelijk gelijkwaardig zijn. Tot heden werden een tweehonderdtal gronden aangekocht door lokale woonorganisaties. In laatste instantie moet de VMSW de panden aankopen die geen sociale woonorganisatie wil kopen. De VMSW gaat ervan uit dat zij ongeveer 20% van het aanbod verplicht zal moeten aankopen.

De VMSW heeft tot 30 juni 2013 een achttal gronden *verplicht* aangekocht in het kader van de grondverwerving langs sociale lasten, voor ongeveer 1,58 miljoen euro. Voor vier andere gronden is de aankoopprocedure lopende, maar werd de aankoopakte nog niet verleden. Voor een dertigtal gronden is nog geen aankoopprocedure lopende, maar is al duidelijk dat de VMSW ze in laatste instantie zal moeten aankopen.

Op deze gronden moet de VMSW binnen de vijf jaar een sociaal woonaanbod creëren. Zij onderzoekt momenteel of zij de gronden niet met een zogenaamde *design en build* formule kan aanbieden in één overheidsopdracht, die de geografisch gespreide gronden bundelt tot één project. Na de ontwikkeling van de woningen zal zij voor het beheer, de verhuur en de verkoop ervan dezelfde werkwijze hanteren als die voor de aankoop van in natura gerealiseerde sociale huurwoningen: zij zal de grond en de woning in beheer geven aan de sociale huisvestingsmaatschappijen en financieren met een sociale FS3-lening of een marktconforme lening aangaan en verhuren langs de sociale verhuurkantoren.

Het Rekenhof merkt op dat de VMSW een verplicht financieel risico loopt, mede doordat zij geen aanspraak kan maken op een financiële tegemoetkoming langs de gewestelijke sociale correctie²⁹³.

²⁹¹ Het Rekenhof vermeldde deze problematiek in zijn brief van 20 juni 2000, met kenmerk N12-1.854.703 B1.

²⁹² Sociale huisvestingsmaatschappijen, het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, de sociale verhuurkantoren of een huurdersbond.

²⁹³ Hoofdstuk 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten bepaalt de parameters van deze correctie.

15.5.4 Gronden verworven via het rollend grondfonds

Begin 2011 heeft de decreetgever het takenpakket van de VMSW uitgebreid met het beheer van een rollend grondfonds, waarmee de VMSW in gemeenten met hoge grondprijzen gronden dient aan te kopen voor de realisatie van een, in hoofdzaak, sociaal woonaanbod, in combinatie met een andere bestemming, zoals zorgvoorziening, studentenhuisvesting, bescheiden woonaanbod en andere functiegebonden gebouwen. De VMSW moet die gronden na aankoop strategisch ontwikkelen en doorverkopen aan sociale huisvestingsmaatschappijen en andere ontwikkelaars. Territoriaal kunnen aankopen plaatsvinden in de 39 Vlaams-Brabantse gemeenten van het werkgebied van Vlabinvest²⁹⁴ of in één van de overige gemeenten met een gemiddelde bouwgrondprijs per vierkante meter boven de mediaan.

Voor een sluitende opvolging van de uitgaven en ontvangsten van het rollend grondfonds heeft de VMSW een apart financieringsfonds voor grondaankopen gecreëerd. Het rollend grondfonds kan volgens de beleidsbrief van de minister²⁹⁵ beschikken over 50 miljoen euro. De Vlaamse begrotingen bevatten daarvoor verbintenis- en leningsmachtigingen (met gewestwaarborg) van 10 miljoen euro in 2011, 15 miljoen euro in 2012, 15 miljoen euro in 2013 en 10 miljoen euro in 2014. Ten minste 10 miljoen euro is bestemd voor grondaankopen ten behoeve van Vlabinvest, dat door ESR-implicaties nog nauwelijks tot grondaankopen kwam²⁹⁶. Aangezien de VMSW buiten de consolidatiekring valt, verlopen de Vlabinvest-aankopen langs haar rollend grondfonds ESR-neutraal.

In de praktijk koopt de VMSW alleen gronden aan die onmiddellijk ontwikkelbaar zijn²⁹⁷. Tot 30 juni 2013 verwierf de VMSW met het rollend grondfonds gronden in zes locaties: drie buiten het Vlabinvestgebied voor een totale aankoopprijs van ongeveer 6,4 miljoen euro en drie Vlabinvestaankopen voor in totaal nog eens 6,4 miljoen euro. De lopende projecten zijn vrij goed gespreid. Alleen in de provincie Limburg ontbreekt nog een project, maar daar zijn er nog relatief veel bouwgronden tegen lage prijzen beschikbaar. Vier van deze locaties betreffen woonuitbreidingsgebieden. Dat volgt uit de voorwaarde dat de minimumoppervlakte een halve hectare moet bedragen (met uitzondering van de Vlabinvestgronden).

Het Vlaams Gewest verstrekt een rentesubsidie die de financieringskosten dekt van de leningen die de VMSW aangaat. Het agentschap Wonen-Vlaanderen betaalt driemaandelijks die rentesubsidie op grond van een VMSW-overzicht van de leningen met vervaldag in het lopende kwartaal. De VMSW heeft in afwachting van de leningopname²⁹⁸ grondaankopen al met eigen middelen geprefinancierd. Op 31 december 2012 heeft zij voor deze geprefinancierde uitgaven in haar boekhouding een intrestvordering geboekt van 38.974,25 euro. Zij liep daarmee vooruit op het protocol met de Vlaamse minister van Wonen over, onder meer, de werkingskosten en de prefinancieringskosten die de VMSW kan aanrekenen op het fonds, de verkoopmodaliteiten en de aanwending van eventuele fondsreserves. Medio 2013 was dat protocol nog in opmaak.

²⁹⁴ In het Vlabinvestgebied moet de VMSW de middelen van het rollend fonds aanwenden volgens hoofdstuk II van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 genomen doelstellingen.

²⁹⁵ Stuk 1780 (2012-2013) – nr. 1, p. 17.

²⁹⁶ Vlabinvest is een Vlaamse Openbare Instelling type A, die binnen de ESR-consolidatiekring valt en over een beperkt budget voor grondaankopen beschikt (1,12 miljoen euro in 2010, 1,26 miljoen euro in 2012 en 1,98 miljoen euro in 2013. Het stelde deze aankopen in het verleden meermaals noodgedwongen uit tot volgende begrotingsjaren.

²⁹⁷ Bij een grondaankoop hoeft deze grond niet per se onmiddellijk in aanmerking te komen voor bebouwing. De volgende gronden komen ook in aanmerking: een grond in woonuitbreidingsgebied, een grond die volgens de huidige bestemming van het gewestplan niet onmiddellijk voor woningbouw in aanmerking komt, maar waarvoor een ruimtelijk structuurplan of een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan een woonbestemming op grond van een principebeslissing van een gemeente, provincie of de Vlaamse Overheid in het vooruitzicht stelt, en, tot slot, een grond gelegen in een ontsluitbare woonzone.

²⁹⁸ Op 5 april 2013 nam de VMSW een eerste lening van 25 miljoen euro op, met een looptijd van 20 jaar.

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de VMSW met haar rollend fonds voor een aantal onzekerheden staat. Zo is het nog onduidelijk of het rollend karakter van de aan- en verkoop van gronden, beschreven in de beleidsbrief Wonen 2012-2013, zal kunnen leiden tot een volledige recuperatie en herinvestering van het aangewende kapitaal. Voorlopig heeft de VMSW nog geen gronden verkocht. De administratie onderzoekt nog hoe zij de verkoopprijs moet bepalen. Het is weliswaar niet de bedoeling met de verkoop van de gronden winsten te realiseren, maar de verkoopprijs moet minstens alle kosten van de VMSW bevatten. De VMSW overweegt ook een extra indexeringsformule om de koopkracht te bewaren in de periode tussen aankoop en verkoop. Die kan dure gronden nog duurder maken.

Voorts doorkruist een erfpachtregeling in Vlabinvestgebied het rollend karakter van het fonds: er is immers geen doorverkoop maar wel de betaling van een erfpachtvergoeding gedurende de looptijd van het contract. Ook is het onduidelijk of de rentesubsidie van het Vlaams Gewest mee moet worden verrekend in de verkoopprijs. Ten slotte zal de VMSW de risico's moeten beheersen die gepaard gaan met grondaankopen in het algemeen (bv. procedurele problemen inzake ruimtelijke ordening of de annulering van bouwplannen).

15.5.5 Besluit

Twee recente ontwikkelingen, de uitbreiding van haar taken tot de aankoop van gronden voor sociale woningen in gemeenten met hoge grondprijzen langs een rollend grondfonds en de verplichte aankoop van sociale-lastgronden die sociale woonorganisaties niet willen kopen, zullen de grondvoorraad van de VMSW in de toekomst doen toenemen. Hieraan zijn vooralsnog een aantal onzekerheden verbonden. Zo is het enerzijds nog niet duidelijk in welke mate het rollend fonds zijn kapitaal zal kunnen recupereren na wederverkoop. Anderzijds moet nog blijken of de VMSW op de minder interessante sociale-lastengronden op een rendabele wijze sociale woningen zal kunnen realiseren.

15.6 Beleidsruimte voor monumentenzorg

15.6.1 Inleiding

De Vlaamse overheid verstrekt restauratiepremies om het onroerend erfgoed weer in goede staat te brengen. Zij doet dat op twee wijzen, met gewone of klassieke restauratiepremies en met meerjarenovereenkomsten voor restauratie.

Bij de klassieke restauratiepremies verloopt de afhandeling in vier fases:

- De subsidieaanvrager legt een aanvraagdossier over aan de provinciale afdeling van Onroerend Erfgoed, die oordeelt over de ontvankelijkheid ervan. Ontvankelijke dossiers stuurt de afdeling door naar Onroerend Erfgoed Brussel, die een tweede controle uitvoert, het aandeel van het Vlaams Gewest in de restauratiekosten berekent en het dossier voorlegt aan de minister en inschrijft op de restauratieprogrammatie²⁹⁹.
- De minister bepaalt op grond van de reglementering³⁰⁰ en de programmatielijst waarin de administratie een prioritering voorstelt, de subsidies en de bijhorende vastleggingen. De

²⁹⁹ De restauratieprogrammatie beperkt de ministeriële toekenning van restauratiepremies tot de daarvoor bestemde kredieten (art. 3, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 houdende vaststelling van het premiestelsel voor restauratiewerkzaamheden aan beschermde monumenten). Bij gebrek aan een kader, bestaat de programmatie in een door de minister goedgekeurd plan voor de uitvoering van het betrokken begrotingsartikel. Daarin selecteert hij de dossiers die voorrang moeten krijgen. De andere ontvankelijke dossiers komen bij ontoereikende kredieten op een wachtlijst. De programmatie wordt twee- tot viermaal per jaar bijgestuurd. Zie ook het verslag van het Rekenhof over het onderzoek van de restauratie- en onderhoudspremies voor onroerend erfgoed van 30 oktober 2007, Stuk 37-A (2001-2008) nr. 1.

³⁰⁰ In hoofdzaak: het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2001 houdende vaststelling van het premiestelsel voor restauratiewerkzaamheden aan beschermde monumenten.

aanvrager ontvangt vervolgens schriftelijk het ministerieel besluit tot subsidietoekenning. Deze betekening van de voorlopige premie houdt voor Onroerend Erfgoed een vastleggingsengagement in.

- De subsidietrekker bezorgt een aanbestedingsdossier langs de provinciale afdeling aan Onroerend Erfgoed Brussel, dat de uiteindelijke subsidie berekent. De minister keurt het aanbestedingsdossier goed, waarna het op de restauratieprogrammatie komt voor de vastlegging van het definitieve subsidiebedrag.
- De minister beslist over het definitief toegezegde subsidiebedrag en de vastlegging ervan, en kent de subsidie toe op grond van het gunningsbedrag. Na het aanvangsbevel kunnen de werken starten en volgt de uitbetalingen in voorschotten. Na de indiening van de schuldvordering volgt de uitbetaling van het eindsaldo.

Voor restauraties die een grote meerjareninvestering vergen, kan de minister een subsidie toekennen met een meerjarenpremieovereenkomst. In dit aanvullend systeem kent hij subsidies gespreid toe. Daarbij is de subsidietrekker zeker zijn van zijn jaarlijks toegezegd subsidiebedrag. De minister moet een dergelijke meerjarige subsidietoekenning aan de Vlaamse Regering voorstellen in een meerjarig ontwerpprotocol. Hij schrijft het goedgekeurde protocol in de restauratieprogrammatie in voor de ramingen van de restauratie tijdens het eerste jaar. In de subsidiebetekening hebben deze dossiers prioriteit op de klassieke subsidiedossiers die nog niet zijn betekend. De eerstejaarssubsidie wordt dan ook onmiddellijk toegekend en vastgelegd. Die werkwijze herhaalt zich jaarlijks voor de duur van de overeenkomst. Verder verloopt de procedure zoals bij de klassieke dossiers.

15.6.2 Gewone restauratiepremedossiers

Het Vlaams Parlement machtigde de minister bevoegd voor onroerend erfgoed voor 2012 initieel 47.132.000 euro vastleggingen te nemen voor klassieke en meerjarenrestauratiepremies. Dat bedrag was ontoereikend om de restauratiepremedossiers op de programmatie 2012 en voorgaande jaren vast te leggen. Eind 2012 werd een vierde (eind)programmatie opgemaakt, met een eindberekening van de kredietaanwending in het begrotingsjaar en een lijst van dossiers die op de wachtlijst werden geplaatst in afwachting van de nieuwe kredieten voor het volgende jaar. Met deze programmatie berekende de administratie het bedrag dat zij in de volgende jaren nog moet vastleggen.

Restauratiepremedossiers op de wachtlijst op 31 december 2012				
Initieel VAK progr. 2012	VAK na krediet-herschikking	Openstaand bedrag voor vastlegging	% t.o.v. initieel budget ³⁰¹	% t.o.v. budget na kredieterschikking
47.132.000 euro	61.571.000 euro	88.674.141,92 euro*	218,77%	144,02%

* Zonder kredietverschuiving: 103.113.141,92 euro

Eind 2012 stond 88.674.141,92 euro open voor de vastlegging van 252 dossiers, een bedrag dat financieel alleen extracomptabel wordt opgevolgd. Dat is 144% tegenover het budget voor 2012 na kredietaanpassing en 218,77% tegenover het initiële budget. Door het tekort aan vastleggingskredieten werd dat bedrag doorgeschoven naar het volgende jaar, waarin het de vrije krediet- en beleidsruimte van de minister beperkt. Het tekort schaadt soms ook de verwachting van de subsidieaanvrager binnen een redelijke termijn daadwerkelijk een subsidie te ontvangen. Zo wachtten eind 2012 drie dossiers al sinds 2009 op een subsidietoezegging³⁰². Dat

³⁰¹ Het initieel budget geldt als ijkpunt aangezien het door het Vlaams parlement gemachtigd is en de grondslag vormt voor het ministeriële beleid.

³⁰² Tongeren, St. Martinuskerk, 746.774,62 euro subsidieerbaar, waarvan 596.374,21 euro door het Vlaams Gewest (ontvankelijk verklaard op 29 oktober 2009); Tongeren, Medarduskerk, 572.256,49 euro subsidieerbaar, waarvan 457.004,03 euro door hete Vlaams Gewest (ontvankelijk verklaard op 9 november 2009) en Grobbendonk, Oude pastorie, 401.653,03 euro subsidieerbaar, waarvan 320.760,10 euro door het Vlaams Gewest (ontvankelijk verklaard op 27 november 2009).

lange wachten heeft ook financiële consequenties. De regelgeving voor monumentenzorg³⁰³ bepaalt immers dat de subsidieaanvrager in afwachting van de subsidietoekenning met eigen middelen de instandhouding van het erfgoed moet prefinancieren. Naarmate de tijd verstrijkt kunnen ook de kosten stijgen door kostprijsactualisatie, bijkomende en aanvullende werken, nieuwe vereiste restauratiewerken door verdere aftakeling³⁰⁴ en extra planningsproblemen.

Een formeel beoordelingskader op grond waarvan de minister bij de vaststelling van de restauratieprogrammatie kiest wie in aanmerking komt voor een onmiddellijke subsidietoezegging en vastlegging bestaat niet. Het is ook onduidelijk in welke mate de minister daarvoor vaste selectiecriteria hanteert.

15.6.3 Meerjarige subsidieovereenkomsten

De decreetgever bood de administratie Onroerend Erfgoed in sectorale regelgeving³⁰⁵ de mogelijkheid het totale bedrag van de verplichtingen die voortvloeien uit die overeenkomsten, gefaseerd vast te leggen over de jaren heen. De administratie heeft dan ook verscheidene langlopende verbintenissen, die zij niet in hun totaliteit vooraf heeft ingeschreven in de begroting of die ze niet voor het totale bedrag heeft vastgelegd in de boekhouding. Uit interne meetstaten blijkt in welke mate eind 2012 nog verplichtingen openstonden voor vastlegging in een volgend jaar.

Meerjarige subsidieverbintenissen op 31 december 2012				
Initieel VAK programmatie 2012	VAK na krediet- herschikking	Openstaand bedrag voor vastlegging	% t.o.v. initieel budget	% t.o.v. budget na kredietherschikking
47.132.000 euro	61.571.000 euro	54.450.968,68 euro	115%%	88,43%

Eind 2012 stond 54.450.968,68 euro open voor vastlegging. Dat is 115% van het initieel budget volgens de programmatie 2012 en 88,43% tegenover het aangepast budget voor 2012. De administratie bezorgde een overzicht met veertien meerjarige subsidietoezeggingen, waarvan enkele de legislatuur overschrijden. Ook deze overschrijdingen beperken de vrije krediet- en beleidsruimte voor de volgende minister. Hij zal in de volgende legislatuur immers een deel van de vastleggingskredieten moeten gebruiken om te voldoen aan de engagementen van de huidige legislatuur.

Deze aanzienlijke impliciete schuld in de monumentenzorg is niet in de boekhouding terug te vinden: de administratie houdt de financiële verplichtingen louter extracomptabel en dus ontoegankelijk voor derden bij. Zij neemt alleen de verplichtingen voor het lopende jaar langs de programmaties in de boekhouding op. Daardoor ontbreekt een getrouw beeld van de financiële toestand van monumentenzorg in de Vlaamse overheid.

Het Vlaams Parlement heeft op 27 maart 2009, vóór het rekendecreet van kracht werd, bepaald dat de kredieten in het kader van een meerjarige subsidieovereenkomst kunnen worden vastgelegd op jaarbasis³⁰⁶. De vraag rijst of deze budgettaire bepaling uit de sectorale wetgeving overeind kan blijven in het licht van het rekendecreet van 8 juli 2011. Dat stelt dat verbintenissen onmiddellijk moeten worden vastgelegd voor het totale bedrag, ongeacht de

³⁰³ Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten, gewijzigd bij besluit(en) van de Vlaamse Regering van 23 juni 2006, 5 juni 2009 en 4 december 2009.

³⁰⁴ De meerkosten wegens tijdsverloop zijn onder voorwaarden subsidieerbaar, maar de subsidies dekken niet de volledige meerkosten.

³⁰⁵ Artikel 98, 3° van dit decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen en handhavingsbeleid, brengt een wijziging aan in het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten (artikel 11, §8, 2^{de} lid van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten).

³⁰⁶ Artikel 11, §8, 2^{de} lid van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten.

uitvoeringstermijn³⁰⁷, tenzij het gaat om *recurrente* verbintenissen waarvan de gevolgen zich over verscheidene jaren strekken³⁰⁸. Volgens de Inspectie van Financiën kunnen de meerjarige restauratiepremies niet als recurrente verbintenissen worden beschouwd³⁰⁹. Met de huidige protocols schuift de Vlaamse Regering dan ook belangrijke bedragen naar de toekomst door zonder machtiging van het parlement.

Ook bij de meerjarige subsidieovereenkomsten rijst ten slotte de vraag hoe de minister de dossiers ervoor selecteert³¹⁰.

15.6.4 Besluit

Eind 2012 stond in totaal 143.125.110,6 euro open voor de vastlegging van restauratiepremies. Dat is 232,46% in vergelijking met het budget na kredietverschuiving en 334,3% ten opzichte van het initiële krediet. Dat omvangrijk bedrag heeft een aanzienlijke impact op de financiële toestand van monumentenzorg in de Vlaamse overheid en op de vrije krediet- en beleidsruimte van de minister. Aangezien het niet wordt verantwoord in de begrotingsdocumenten of de rekeningen, heeft het Vlaams Parlement geen getrouw beeld van deze toestand. Bovendien is het niet duidelijk welke criteria de minister hanteert om dossiers te prioriteren of te selecteren voor een klassieke restauratiepremie of een meerjarenpremieovereenkomst.

15.6.5 Aanbevelingen

- In de begrotingen en rekeningen dient te worden aangegeven welke klassieke restauratiepremiédossiers op de wachtlijst worden geplaatst, voor welke dossiers een meerjarige subsidieovereenkomst werd gesloten en hoeveel openstaande verplichtingen er zijn.
- Het is aangewezen de sectorale bepaling dat meerjarenovereenkomsten gespreid in de tijd kunnen worden vastgelegd, te heroverwegen in het licht van het rekendecreet.
- De keuze van de restauratieprojecten die subsidies zullen krijgen, dient deugdelijk te worden gemotiveerd en het Vlaams Parlement dient daarover te worden geïnformeerd.

Op 11 oktober 2013 heeft het Agentschap Onroerend Erfgoed gereageerd op deze aanbevelingen. Het zal in eerste instantie voorstellen in de memorie van toelichting bij de begroting (zowel bij de opmaak als bij de begrotingsaanpassing) te laten opnemen hoe groot de wachtlijst op dat moment bedraagt. Het Agentschap vindt het echter niet aangewezen de integrale wachtlijst op te nemen, aangezien dat geen toegevoegde waarde biedt inzake de begrotingsimplicaties. Het Agentschap zal voorts in de beleidsaanbevelingen opnemen dat meerjarige subsidieovereenkomsten inderdaad het best worden vastgelegd voor de totaliteit van de ver-

³⁰⁷ Artikel 28, §1, 3^{de} lid van het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof.

³⁰⁸ Artikel 10, §1 en 2, en artikel 28, §1, 2^{de} lid, van het rekendecreet van 8 juli 2011.

³⁰⁹ Nadat de inspectie op 4 augustus 2010 in zijn advies bij het rekendecreet opmerkte dat het begrip *recurrent* onduidelijk was, stelde de Vlaamse minister van Financiën en Begroting in een nota aan de Vlaamse Regering dat het om bv. huurovereenkomsten ging. De Vlaamse regering voegde er in de memorie van toelichting aan toe dat de bepaling onder meer ook van toepassing was op de beschikbaarheidsvergoedingen voor pps en op de alternatieve financiering. Op 27 mei 2009 adviseerde de Inspectie van Financiën dat meerjarige toezeggingen die jaarlijks worden vastgelegd, een substantiële voorafname van toekomstige beleidskredieten (voor restauratiepremies) inhouden, die (slechts) in de toekomst in de begroting zullen worden ingeschreven. Zij achtte deze aanpak dan ook budgettair niet orthodox (p. 4 van het advies aangaande de protocolovereenkomst inzake de meerjarenplanning van de herstructurering en restauratie van de vroegere mijnsite van Beringen en aangaande de protocolovereenkomst inzake de meerjarenplanning voor de tweede restauratiefase van het Europacollege te Brugge, met kenmerk KDW/MVW/09/00319bis).

³¹⁰ Hij moet daarbij de meerjarenpremieovereenkomst afwegen tegen de klassieke restauratiepremie, voorlegging aan het Vlaams Parlement voor subsidiëring op naam langs de algemene uitgavenbegroting of voor een volledig decretale bescherming wegens de grote investering niet beter (zoals het Ijzermonument te Diksmuide).

bintenissen in het jaar waarin het engagement wordt gesloten. Ten slotte zal het voorstellen de wijze waarop de programmatie in een bepaald begrotingsjaar wordt ingevuld, op te nemen in de memorie van toelichting bij de begroting (zowel bij de opmaak als bij de begrotingsaanpassing).

Voorlegging van de rekeningen van DAB's en Rechtspersonen

Bijlage

1

De onderstaande tabel overziet de timing voor de rekeningaflegging waarin het rekendecreet van 8 juli 2011 voorziet.

Jaar x+1	Actie
31 maart	Vlaamse Regering en Vlaamse rechtspersonen bezorgen algemene rekening en jaarrekeningen aan Rekenhof
15 april	Vlaamse Regering bezorgt geconsolideerde jaarrekening aan Rekenhof
21 april	Vlaamse Regering bezorgt certificatie door bedrijfsrevisoren van jaarrekeningen aan Rekenhof
31 mei	Rekenhof bezorgt opmerkingen aan Vlaamse Regering en Vlaamse rechtspersonen
21 juni	Vlaamse Regering antwoordt aan Rekenhof
30 juni	Rekenhof bezorgt opmerkingen en antwoord aan Vlaams Parlement
15 september	Vlaamse Regering dient ontwerpdecreet over algemene rekening (met consolidatie) in
31 oktober	Vlaams Parlement sluit algemene rekening decretaal af
Niet bepaald	Rekenhof publiceert de rekeningen in zijn boek

Het IVA Centrale Accounting heeft het Rekenhof tegen 31 maart 2013 een elektronische en papieren uitvoeringsrekening van diensten met afzonderlijk beheer en de elektronische jaarrekeningen van de meeste agentschappen bezorgd, met uitzondering van de jaarrekeningen van de privaatrechtelijke EVA's. De onderstaande tabel biedt een overzicht van deze voorlegging. Voor 2012 houdt de tabel nog geen rekening met de Vlaamse universiteiten, hogescholen (met inbegrip van de wetenschappelijke inrichtingen) en associaties, die weliswaar ook tot de geconsolideerde Vlaamse overheid behoren. Bij wijze van overgangsmaatregel zijn die entiteiten in 2012 echter nog niet begrepen in de ESR-geconsolideerde rapportering van de Vlaamse overheid. Pas bij de eerste begrotingscontrole 2013 heeft zij de begrotingen van de universiteiten en hogescholen ter informatie meegedeeld aan het Vlaams Parlement, zonder ze evenwel op te nemen in de consolidatie.

Voor de goedkeuring van de rekeningen door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft het IVA Centrale Accounting met het Rekenhof afspraken gemaakt, die evenwel bij de afsluiting van dit rapport nog niet volledig waren uitgevoerd. Het Rekenhof beschikte zodoende nog niet over alle officiële goedkeuringen door alle bevoegde overheden (raden van de bestuur, de Vlaamse minister van Financiën en Begroting of de toezichthoudende ministers). Het rekendecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de certificatie door de bedrijfsrevisoren van de jaarrekeningen aan het Rekenhof dient te bezorgen tegen 21 april. Tot op 20 mei 2013 ontving het Rekenhof, zoals gesteld in de inleiding, echter maar de helft van deze verklaringen (20/40).

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ³¹¹	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
01 DAR			
Vlaams Brusselfonds	22-03-13	29-03-13	Niet van toepassing
AGIV	12-03-13	29-03-13	Voorbehoud
VZW De Rand	22-03-13	29-03-13	Goedkeurend
SERV	13-03-13	29-03-13	Goedkeurend
DAB IAVA	20-02-13	11-03-13	
02 BZ			
VLABEST	09-04-2013	11-04-2013	Niet van toepassing
DAB Catering	20-03-2012	05-04-2013	
DAB Schoonmaak	20-02-2013	11-03-2013	
DAB Digitale Drukkerij	11-03-2013	20-03-2013	
DAB Overheidspersoneel	Niet gedateerd	02-04-2013	
DAB Informatie Vlaanderen	20-03-2013	02-04-2013	
03 FB			
FFEU	Niet gedateerd	29-03-2013	Niet van toepassing

³¹¹ Voor de DAB's vermeldt de tabel in deze kolom de datum van de rekeningen.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ³¹¹	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
VFLD	Niet gedateerd	29-03-2013	Niet van toepassing
Toekomstfonds	Niet gedateerd	29-03-2013	Niet van toepassing
Egalisatiefonds (Vlaams Pensioenfondsen)		Niet ontvangen	
NV Diestsepoort		Niet ontvangen	
04 IV			
VAIO - FIT	27-03-2013	29-03-2013	Zonder voorbehoud
Toerisme Vlaanderen	22-03-2013	29-03-2013	Nog geen verklaring bekend
SARiV	15-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
Vlaams-Europees Verbindingsagentschap vzw	19-04-2013	28-03-2013	Zonder voorbehoud (alleen over bedrijfseconomische jaarrekening)
DAB Waarborgfonds Microfinanciering	20-02-2013	20-03-2013	
05 EWI			
Hermesfonds	18-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
IWT	22-03-2013	29-03-2013	Onthouding
Herculesstichting	28-02-2013	29-03-2013	Goedkeurend
VRWI	28-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
VITO	12-03-2013	29-03-2013	Goedkeurend
VIB		Niet ontvangen	Nog geen verklaring bekend
FWO		02-04-2013 ³¹²	Zonder voorbehoud (alleen over bedrijfseconomische jaarrekening)
KVAB	28-03-2013	04-04-2013	Goedkeurend
Waarborgbeheer	ongedateerd	08-10-2013 ³¹³	Zonder voorbehoud over bedrijfseconomische jaarrekening
NV Gigant		Niet ontvangen	
VLIZ		Niet ontvangen	
06 OV			
VLOR	14-03-2013	29-3-2013	Niet van toepassing
Agion	26-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
GO !	08-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing ³¹⁴
UZ Gent	24-06-2013 (raad van bestuur)	18-07-2013	Voorbehoud, met toelichtende paragraaf
Vzw Epon		Niet ontvangen	
Instituut voor Tropische Geneeskunde		Niet ontvangen	
Universitaire Faculteit Protestantse Godgeleerdheid Brussel		Niet ontvangen	
Evangelische theologische faculteit		Niet ontvangen	
Vzw's 'Sociale Voorzieningen' van instellingen van autonoom onderwijs		Niet ontvangen	
Vlaamse Interuniversitaire Raad		Niet ontvangen	
Vlaamse Hogescholenraad		Niet ontvangen	
DAB Inschrijvingsgelden Centra voor Volwassenenonderwijs	28-02-2013	11-03-2013	
07 WVG			
Fonds Jongerenwelzijn	Niet goedgekeurd	29-03-2013	Nog geen verklaring bekend

³¹² Voorlopige rekening.

³¹³ Alleen ESR-rapportering.

³¹⁴ Bij het Gemeenschapsonderwijs is er een College van Accountants, maar dat geeft geen verklaring over de jaarrekening.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ³¹¹	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Kind en Gezin	Niet goedgekeurd	29-03-2013	Nog geen verklaring bekend
OPZ Geel	Niet goedgekeurd	29-03-2013	Voorbehoud en toelichtende paragraaf
OPZ Rekem	Niet goedgekeurd	29-03-2013	Nog geen verklaring bekend
VAPH	Niet goedgekeurd	24-04-2013 (aanpassing)	Nog geen verklaring bekend
VIPA	Niet goedgekeurd	29-03-2013	Nog geen verklaring bekend
Vlaams Zorgfonds	Niet goedgekeurd	29-03-2013	Nog geen verklaring bekend
Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België		Niet ontvangen	
DAB CICOV	Niet gekend	20-03-2013	
08 CJSM			
VRT	25-3-2013	29-03-2013	Zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf
BLOSO	Goedgekeurd, datum niet gekend	29-03-2013	Voorbehoud bij ESR-rapportering
FoCI	13-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
Topstukkenfonds	15-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
VRM	21-03-2013	29-03-2013	Zonder voorbehoud
VFL	06-03-2013	04-04-2013	Verslag niet bekend
SAR CJSM	21-03-2013	29-03-2013	
Vlaamse opera	28-03-2013	29-03-2013	
MUHKA	26-03-2013	08-10-2013	
De Singel	Niet gekend	08-10-2013	
Vlaams Audiovisueel Fonds		Niet ontvangen	
Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal-en Letterkunde	20-03-2013	08-10-2013	
Pensioenfondsv VRT voor statutairen		Niet ontvangen	
DAB KMSKA	15-02-2013	14-03-2013	
DAB Kasteel – Domein van Gaasbeek	12-02-2013	11-03-2013	
DAB Uitleendienst kampeermateriaal voor de Jeugd	Niet gekend ³¹⁵	25-03-2013	
DAB Landcommanderij Alden Biesen	15-02-2013	11-03-2013	
09 WSE			
VDAB	26-03-2013	29-03-2013	Voorbehoud
Syntra Vlaanderen	22-03-2013	29-03-2013	Goedkeurend
ESF-Agentschap Vlaanderen	07-06-2013	Niet ontvangen	Zonder voorbehoud, met toelichtende paragraaf
10 LV			
EV ILVO	18-03-2013	27-03-2013	Niet van toepassing
FIVA	24-04-2013	28-03-2013	Niet van toepassing
SAR LV	25-03-2013	27-03-2013	Niet van toepassing
VILT		Niet ontvangen	Nog geen verklaring bekend
VLAM	14-06-2013	28-06-2013	Zonder voorbehoud (alleen over bedrijfseconomische jaarrekening)
VLIF	24-04-2013	28-03-2013	Niet van toepassing
11 LNE			
OVAM	25-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
VMM	02-04-2013	29-03-2013 ³¹⁶	Niet van toepassing
Grindfonds	04-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing

³¹⁵ Initiële rekening goedgekeurd op 4 maart 2013. De datum van goedkeuring met betrekking tot de aangepaste rekening is niet gekend.

³¹⁶ Datum ontvangst digitale jaarrekening die overeenstemt met de goedgekeurde jaarrekening.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ³¹¹	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
VLM	27-03-2013	29-03-2013	Goedkeurend
VREG	29-03-2013	29-03-2013	Zonder voorbehoud, met toelichtende paragraaf
De Watergroep (VMW)	16-04-2013	08-05-2013	Voorbehoud m.b.t. ESR-uitvoeringsrekening
SAR Minaraad	28-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
EV INBO	12-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
OC-ANB	28-02-2013	29-03-2013	Goedkeurend
DAB MINAFONDS	12-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
12 MOW			
VVM – De Lijn	20-03-2013	29-03-2013	Zonder voorbehoud, met toelichtende paragraaf
Waterwegen en Zeekanaal NV	13-03-2013	29-03-2013	Zonder voorbehoud, met toelichtende paragraaf (enkel over bedrijfseconomische jaarrekening)
NV De Scheepvaart	13-03-2013	29-03-2013	Verklaring zonder voorbehoud
Pendelfonds	10-06-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
EV Flanders Hydraulics	Datum niet gekend	29-03-2013	Niet van toepassing
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel NV	Niet gedateerd	08-10-2013 ³¹⁷	Zonder voorbehoud, met toelichtende paragraaf (enkel over bedrijfseconomische jaarrekening)
NV Vlaamse Havens		Niet ontvangen	Nog geen verklaring bekend
NV Lijninvest		Niet ontvangen	Zonder voorbehoud, met toelichtende paragraaf (enkel over bedrijfseconomische jaarrekening)
DAB Loodswezen	28-02-2013	11-03-2013	Niet van toepassing
DAB Luchthaven Antwerpen	26-03-2013	02-04-2013	Niet van toepassing
DAB Luchthaven Oostende	05-03-2013	15-03-2013	Niet van toepassing
DAB Vlaams Infrastructuurfonds	27-03-2013	05-04-2013	Niet van toepassing
DAB Vloot	28-02-2013	11-03-2013	Niet van toepassing
13 RWO			
VOIA Garantiefonds voor Huisvesting	21-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
VOIA Vlabinvest	21-02-2012	29-03-2013	Niet van toepassing
VOIA Rubiconfonds	Niet gekend	29-3-2012	Niet van toepassing
EVA VMSW	26-03-2013	04-04-2013	Goedkeurend
SAR Vlaamse Woonraad	25-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
SAR Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed	27-03-2013	29-03-2013	Niet van toepassing
DAB Grondfonds	27-02-2013	11-03-2013	Niet van toepassing
DAB Herstelfonds	27-02-2013	11-03-2013	Niet van toepassing
DAB Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed	18-03-2013	02-04-2013	Niet van toepassing
DAB Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting	21-02-2013	11-03-2013	Niet van toepassing
DAB Fonds ter Bestrijding van Uithuiszettingen	21-02-2013	11-03-2013	Niet van toepassing

³¹⁷ Controle gebaseerd op officiële rekening van 4 september 2013.

Stand van uitvoering van de vroegere aanbevelingen

Bijlage

2

De onderstaande tabel overziet de aanbevelingen die het Rekenhof formuleerde in zijn rekeningenboeken over 2009 en 2010, en in zijn onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2012. Enerzijds geeft de tabel de mate aan waarin het Rekenhof de aanbeveling als uitgevoerd beschouwt. Anderzijds geeft de tabel aan in hoeverre de betrokken ministers in hun recente beleidsbrieven informatie over de uitvoering van de aanbevelingen hebben opgenomen. De website van het Rekenhof bevat ook een overzicht van de aanbevelingen uit het rekeningenboek over 2011. Deze aanbevelingen zijn in dit boek niet opgenomen, omdat het Rekenhof de bewindslui voldoende tijd wil geven voor de uitvoering van de aanbevelingen en omdat de ministers voor deze recente aanbevelingen nog niet de kans kregen informatie over de uitvoering ervan in hun beleidbrieven op te nemen.

Uitg = uitgevoerd		IU = in uitvoering		(On)Vold = (on)voldoende						
NmR = niet meer relevant		? = geen informatie								
				Stand van uitvoering			Informatie in beleidsbrief			
				Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
Diverse beleidsdomeinen										
Jaarverslagen van de Vlaamse openbare rechtspersonen, rekeningenboek over 2008, Stuk 36-A (2009-2010)										
1	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:					x		x		
	- De agentschappen moeten verantwoording afleggen over de ingezette middelen, de geleverde prestaties en de behaalde beleidseffecten, en die resultaten vergelijken met de vooropgestelde doelstellingen in de begroting en de beheersovereenkomst.					x		x		
	- De jaarrapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst moet, al dan niet in verkorte vorm, in het jaarverslag worden geïntegreerd.					x		x		
	- Over financiële gegevens moet in het jaarverslag uniform 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.					x		x		
	- 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.					x		x		
	- Algemene informatie over het beleidsveld moet duidelijk worden gescheiden van informatie over de werking van het agentschap.					x		x		
Controle van de ontvangsten (wachtrekeningen, derdengelden, begrotingsfondsen, Europese subsidies en publicatieopbrengsten in acht beleidsdomeinen), rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1										
1	Het contractbeheer bij de verkoop van publicaties moet verbeteren. Meer algemeen dient de interne controle bij het debiteurenbeheer in diverse beleidsdomeinen te worden versterkt.					x		x ³¹⁸		
3 Financiën en Begroting										
ESR-vorderingensaldo 2009 van de Vlaamse Gemeenschap, rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1										
9	Aangezien een begrotingsnormering die uitsluitend op het ESR-vorderingensaldo steunt, niet volstaat om de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te garanderen, moet de Vlaamse Regering ook de verbintenissen en de financiering van participaties die de schuld doen toenemen, normeren in functie van hun budgettaire implicaties. Een Vlaamse begrotingsnorm zou overigens betrekking moeten hebben op alle entiteiten die deel uitmaken van de Vlaamse overheid.							x ³¹⁹		
								x		

³¹⁸ Deels uitgevoerd volgens de beleidsbrief van de minister van Ruimtelijke Ordening

<i>Uitg = uitgevoerd</i>		<i>IU = in uitvoering</i>		<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>				
<i>NmR = niet meer relevant</i>		<i>? = geen informatie</i>						
		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
Vlaams Fiscaal Platform: inning van de leegstandsheffing bedrijfsruimten, rekeningenboek over 2008, Stuk 36-A (2009-2010) – Nr. 1								
1	De Vlaamse Regering moet verder werk maken van een unieke Vlaamse belastingcodex.			X ³²⁰			X	
4	VLABEL dient de verschillende opvolgingssystemen per afzonderlijke belasting op het einde van het jaar te reconciliëren en op een gereconciileerde of reconcilieerbare manier te rapporteren.			X ³²¹			X	
6	VLABEL zou in zijn jaarverslagen ook moeten rapporteren over de bedragen die het voor rekening van de gemeenten int.			X			X ³²²	
17	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.			X ³²³				X
Controle van de ontvangsten (wachtrekeningen, derdengelden, begrotingsfondsen, Europese subsidies en publicatieopbrengsten in acht beleidsdomeinen), rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1								
1	Enkele reglementeringen inzake de Centrale Invorderingscel vergen aanpassing of verduidelijking en de werking en interne controle van die cel kan nog verbeteren.			X			X	
Inkohiering en inning van de onroerende voorheffing (Thematisch financieel onderzoek), rekeningenboek over 2010, Stuk 36 (2011-2012) – Nr. 1								
1	VLABEL dient de relevantie en meetbaarheid van de indicatoren in de beheersovereenkomst in overweging te nemen. Deze indicatoren moeten in voldoende mate uit het ICT-systeem volgen om vergissingen of bewerkingen te vermijden en de informatie zo actueel mogelijk te houden.			X			X	
2	Openstaande items in de ontwikkeling van het VFP vergen een snelle afhandeling, met een maximale bescherming van de rechten van de Vlaamse overheid in het kader van het outsourcingcontract.	X					X	
3	Het is aangewezen dat VLABEL met de AAPD een protocol of samenwerkingsovereenkomst sluit en met deze federale dienst een goede samenwerking en communicatie opzet.			X			X	
4	De beslissingsmatrix vergt nog een verdere optimalisatie.	X					X	
5	Het is aangewezen behalve de indicatoren over de nieuwe en afgehandelde bezwaarschriften ook de evolutie van het aantal meer dan zes maanden oude bezwaarschriften en hangende rechtszaken (per instantie) op te volgen, inclusief de betwiste bedragen. De opvolging van de evolutie van de aantallen is voorzien in de nieuwe beheersovereenkomst.			X			X	
6	VLABEL dient prioriteit te geven aan bezwaardossiers met hoge betwiste bedragen, om hoge moratoriumintresten te vermijden.	X					X	
7	De regelgeving en procedures moeten regelmatig op hun efficiëntie worden getoetst en eventueel bijgestuurd, bv. de complexe proportionele vermindering wegens improductiviteit van materieel en outillage. VLABEL dient deze regelgeving en procedures verder toe te lichten op zijn website. In afwachting van een vereenvoudiging van de regelgeving dient VLABEL bij bezwaarschriften wegens improductiviteit zo snel mogelijk op te treden en de verantwoordingsstukken op te vragen.			X			X	
8	Gelet op het groot aantal fouten in de perequatiedossiers, dient VLA-BEL deze dossiers systematisch verder te controleren.	X					X	
9	Aangekondigde beleidsmaatregelen dienen de nodige aandacht te krijgen, bv. inzake de sociale verhuurkantoren.				X		X	

³¹⁹ Deze aanbeveling blijft belangrijk: nog altijd wordt de begroting vrijwel uitsluitend gestuurd op grond van het ESR-vorderingsaldo. De SERV heeft gewerkt aan een structurele norm voor de begroting, maar die wordt nog niet toegepast.

³²⁰ De minister heeft in zijn beleidsbrief maatregelen aangekondigd. De Vlaamse Regering is met de uitvoering gestart.

³²¹ De minister heeft in de beleidsbrief het belang van deze aanbeveling onderstreept.

³²² De beleidsbrief bevat de belofte hierover te rapporteren vanaf het verslag over 2011, dat is het eerstkomende jaarverslag.

³²³ Een bevraging over de boekhouding 2011 toonde aan dat Vlabel de analytische component bijna niet gebruikt

Uitg = uitgevoerd		IU = in uitvoering		(On)Vold = (on)voldoende			
NmR = niet meer relevant		? = geen informatie					
		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief	
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Onvold.
Onderzoek naar het beheer van schadedossiers door het VFLD (Thematisch financieel onderzoek), rekeningenboek over 2010, Stuk 36 (2011-2012) – Nr. 1							
1	Door een betere definiëring van de gebruikte terminologie in zijn nieuwe regelgeving op te nemen kan het VFLD verkeerde interpretaties door de beleidsdomeinadministraties voorkomen.		x				x
2	Het VFLD kan in toekomstige bevragsingsfiches de beleidsdomeinen verzoeken de procentuele kans op veroordeling voor alle schadedossiers in te schatten.			x			x
3	De Vlaamse overheid heeft nood aan een centrale databank waarin de status van geschillendossiers kan worden geconsulteerd.						x
4	Dankzij een redelijke raming van de schadelast van de hangende geschillen, zou het VFLD gesplitste kredieten in haar begroting kunnen opnemen en voorzieningen aanleggen in de bedrijfseconomische rekening.						x
Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2012, Stuk 16 (2011-2012) – Nr. 1							
1	Het Rekenhof beveelt aan duidelijker richtlijnen te hanteren voor de koppeling van begrotingskredieten aan doelstellingen en sturing te geven aan de evolutie naar een prestatiebegroting. Daarbij wordt het best eerst de doelstellingskoppeling van de programma's verbeterd (niveau beleidsdomein/beleidsveld) om daarna af te dalen naar de doelstellingskoppeling van de begrotingsartikelen of deelprogramma's (niveau organisatievorm/entiteit). Het is raadzaam de programma's te koppelen met de beleidsdoelstellingen (beleidsnota of -brief) en de begrotingsartikelen te koppelen met uit de beleidsdoelstellingen afgeleide organisatie-doelstellingen (beheers- of managementovereenkomst).			x			x
2	Meer eenduidigheid in het begrippenkader en de methodiek van doelstellingformulering en verdere concretisering van de doelstellingen door genormeerde en meetbare indicatoren (herneming aanbevelingen geformuleerd bij het onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2011 – Stuk 20 (2010-2011) – Nr.1).			x			x
5 Economie, wetenschappen en Innovatie							
Hermesfonds: overdrachten van het Vlaams Agentschap Ondernemen, rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1							
2	De jaarrekening moet in haar verplichte toelichting uitzonderlijke boekingswerkzaamheden uitleggen en zo een correcte lezing en interpretatie waarborgen.			x ³²⁴		x	
IWT: tekort aan betaalkredieten, rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1							
3	Het IWT moet alle ontvangen verantwoordingen in zijn jaarrekening verwerken en de uitstaande schuld duidelijk rapporteren.			x		x	
4	Het IWT dient zijn dossieropvolgingssysteem en zijn gebruik daarvan te verfijnen om zijn werking op grond van managementinformatie beter te stroomlijnen. Het moet ook dringend projectopvolgingsprocedures uitwerken.			x		x	
5	Het IWT moet lopende projecten en terugbetalingen van achtergestelde leningen punctueler opvolgen. Het moet begunstigden aansporen tot tijdige verantwoording en terugbetaling en moet de eigen behandelingstermijnen bewaken.			x		x	
6 Onderwijs en Vorming							
Toepassing van de nieuwe boekhoudregelgeving bij de Vlaamse universiteiten, rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1							
1	De universiteiten dienen hun waarderingsregels te vervolledigen, voldoende te detaileren en nauwgezet op te volgen.			x			x
2	Zonder afbreuk te doen aan de keuzevrijheid die het boekhoudbesluit biedt, moet de VLIR (commissie Financiële Directeuren) concrete afspraken maken over:			x			x
	- de correcte classificatie van een aantal grootboekrekeningen en subrubrieken in de balansrubrieken;			x			x
	- de waardering van het onroerend patrimonium;			x			x
	- de berekening van de vakantiegeldvoorziening;			x			x
	- de berekening van de te ontvangen facturen;			x			x

³²⁴ Bijkomende toelichtingen worden voorbereid, maar zijn nog niet opgenomen in toelichting bij de jaarrekening.

Uitg = uitgevoerd NmR = niet meer relevant		IU = in uitvoering ? = geen informatie		(On)Vold = (on)voldoende			
		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief	
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold. Onvold.
- de voorstellingswijze van het eigen vermogen;				x			x
- de werkwijze om onderzoeksprojecten te matchen;				x			x
- een aanpassing van de eerdere aanbevelingen over de overlopende rekeningen en de boekingen langs afdeling VIII.				x			x
3	De universiteiten moeten aandacht besteden aan de volledigheid en juistheid van hun kapitaalsubsidies, waarborgen en rechten en verplichtingen buiten balans.			x			x
4	De universiteiten dienen de voorzieningen aan te leggen die het boekhoudbesluit vereist.			x			x
UZ Gent: kostenrekeningen (Thematisch financieel onderzoek), rekeningenboek over 2010, Stuk 36 (2011-2012) – Nr. 1							
1	Het UZ Gent dient de bestaande richtlijnen op te nemen in een reglement voor kosten eigen aan de werkgever dat op de instelling in haar geheel van toepassing is. Dat reglement kan rekening houden met de onderscheiden personeelscategorieën.			x			x
2	Het ziekenhuis moet verantwoordingsstukken opvragen die het beroepskarakter van de gemaakte kosten duidelijk aantonen.			x			x
3	Het UZ Gent mag restaurantkosten in België alleen terugbetalen mits originele btw-ontvangstbewijzen zijn voorgelegd.			x			x
4	Kosten voor werkgebonden vergaderingen die, al dan niet met externen, in een restaurant plaatsvinden, mag het UZ Gent maar terugbetalen als het beschikt over een duidelijke situatieschets die aangeeft wie de kosten heeft gemaakt, wie de begunstigten waren en voor welke activiteit de kosten werden gemaakt, ongeacht de manier van betaling.			x			x
5	Bij aankopen van relatiegeschenken moet duidelijk blijken wie de begunstigten zijn en of zij behoren tot het personeelskader.			x			x
6	Aankopen van dranken, kantoormeubilair en computermateriaal moeten centraal plaatsvinden om prijsvoordelen te bekomen.			x			x
7	Het UZ Gent moet duidelijk bepalen waarvoor het de forfaitaire onkostenvergoeding toekent.			x			x
7 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin							
Zorg- en gezondheidssubsidies met opbrengsten van de Nationale Loterij, rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) - Nr. 1							
1	Het regeringsbesluit en de circulaires dienen aan een aanvraag dezelfde vereisten te stellen op het vlak van bij te voegen stukken.			x			x
5	De administratie dient nauwgezet te controleren of de kosten uit de aanvraag subsidiabel zijn, opdat ze de subsidie correct kan bepalen.			x ³²⁵			x
8 Cultuur, Jeugd, Sport en Media							
Controle van de ontvangsten (wachtrekeningen, derdengelden, begrotingsfondsen, Europese subsidies en publicatieopbrengsten in acht beleidsdomeinen), rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1							
1	Een aantal ontvangsten op wachtrekeningen, onder meer bijdragen voor de filmkeuring, dienen na verscheidene jaren nog altijd een definitieve bestemming te krijgen.			x		x	
Subsidies ter ondersteuning van de circuskunsten in Vlaanderen (Kleine gereguleerde subsidies), rekeningenboek over 2010, Stuk 36 (2011-2012) – Nr. 1							
1	De adviezen van de commissie moeten een duidelijke toetsing van de aanvragen aan alle decretale subsidievoorwaarden en kwaliteitscriteria inhouden. Zij moeten de voorgestelde bedragen duidelijk toelichten.			x			x
2	De subsidiebesluiten moeten de subsidiedoeleinden duidelijk formuleren en de overeenkomsten met festivals moeten beantwoorden aan de voorschriften uit het uitvoeringsbesluit.			x			x
3	Alle dossiers moeten financiële-controlespoor van de administratie bevatten, alsook een evaluatie van de projectuitvoering die aangeeft of de begunstigde de subsidievoorwaarden heeft nageleefd en de subsidies heeft aangewend voor de juiste doeleinden.			x**			x

³²⁵ Sinds 2010 werd geen projectoproep meer gedaan voor de toekenning van subsidies uit de winst van de Nationale Loterij.

<i>Uitg = uitgevoerd</i>		<i>IU = in uitvoering</i>		<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>			
<i>NmR = niet meer relevant</i>		<i>? = geen informatie</i>					
		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief	
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold. Onvold.
BLOSO: verantwoording van de subsidies aan gemeenten en provincies (Thematisch financieel onderzoek), rekeningenboek over 2010, Stuk 36-A (2011-2012) – Nr. 1							
1	Bij zijn controle op de subsidies die de gemeenten en provincies uitbetaalden, dient het BLOSO behalve op de grootboekrekeninguittreksels, ook te steunen op de betalingsbewijzen, die de volledigheid en juistheid garanderen.	x					x
2	Het BLOSO dient erover te waken dat de gemeenten en provincies de subsidies uitkeren overeenkomstig hun eigen reglementen.	x					x
3	Het BLOSO dient de gemeenten en provincies de werkelijke uitgaven per subsidiedoelgroep te vragen, in plaats van een loutere verklaring te aanvaarden dat de minimumbedragen per categorie zijn gehaald.		x				x
4	De regelgeving moet voldoende duidelijkheid verschaffen over de doelstellingen per doelgroep. Het decreet is op dat vlak duidelijker voor de provincies dan voor de gemeenten.		x				x
5	De regelgeving moet ook duidelijkheid verschaffen over de kostensoorten die in aanmerking komen voor de verschillende subsidiedoelgroepen.		x				x
13 Ruimtelijke Ordening Wonen en Onroerend Erfgoed							
Vlaams Fiscaal Platform: inning van de leegstandsheffing bedrijfsruimten, rekeningenboek over 2008, Stuk 36-A (2009-2010) – Nr. 1							
1	Het RO-agentschap zou zijn administratieve dossiers moeten digitaliseren.		x ³²⁶				
14 Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid							
Subsidies voor zorgboerderijen en demonstratieprojecten (Kleine gereguleerde subsidies), rekeningenboek over 2010, Stuk 36 (2011-2012) – Nr. 1							
1	Gelet op het succes van zorgboerderijen bij onderwijs- en welzijnsinstellingen, kan de Vlaamse Regering de bestaande financiering en samenwerking tussen enerzijds de beleidsdomeinen Landbouw en Visserij en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, en anderzijds Onderwijs en Vorming evalueren en zo nodig bijsturen.			x			x
2	De rechtspositie van de diverse partijen bij een zorgboerderijovereenkomst moet duidelijk geregeld worden. De bedrijfspolissen moeten de uitbatingsactiviteiten van een zorgboerderij uitdrukkelijk verzekeren.			x			x
15 Leefmilieu en Natuur							
DAB Minafonds – Uitgaven van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) (Thematisch financieel onderzoek), rekeningenboek over 2010, Stuk 36-A (2011-2012) – Nr. 1							
1	Het ANB moet de uitgavendossiers van de DAB Minafonds zorgvuldiger beheren, administratief beter opvolgen en degelijk archiveren.			x ³²⁷			x
2	Het agentschap en het departement LNE moeten maatregelen nemen om hun interne controletaken meer nauwgezet uit te oefenen.			x ³²⁸			x
3	De problemen met de boekhoudkundige registratie (de aanrekeningen en de inventaris van vaste activa), die sterk verbonden zijn met de implementatie van Orfin 2010, dienen een beleidsdomeinoverschrijdende oplossing te krijgen.			x			x

³²⁶ De aanbeveling is niet meer relevant door de opheffing van het agentschap.

³²⁷ Het Rekenhof voert thans een controle uit naar de uitgaven 2013 beheerd door het ANB voor de DAB Minafonds op basis van steekproefsgewijs geselecteerde individuele dossiers.

³²⁸ Het Rekenhof voert thans een controle uit naar de uitgaven 2013 beheerd door het ANB voor de DAB Minafonds op basis van steekproefsgewijs geselecteerde individuele dossiers.

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.
Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



DRUK

Albe De Coker

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be