

stuk **36** (2012-2013) – Nr. 3
ingediend op 24 januari 2013 (2012-2013)

Verslag

van het Rekenhof

Rekeningenboek over 2011

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Matthias Diependaele

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Eric Van Rompuy.

Vaste leden:

de heer Dirk de Kort, mevrouw Griet Smaers, de heren Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;
de heren Felix Strackx, Erik Tack, Christian Verougstraete;
de heren Dirk Van Mechelen, Sas van Rouveroi;
de heren Ludo Sannen, Bart Van Malderen;
de heren Matthias Diependaele, Kris Van Dijk;
de heer Lode Vereeck.

Plaatsvervangers:

de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Johan Sauwens, Peter Van Rompuy;
de heer Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers, de heer Wim Wienen;
de heren Marino Keulen, Bart Tommelein;
de heren Patrick Janssens, Bart Martens;
de heren Marc Hendrickx, Jan Peumans;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Bart Caron.

Stukken in het dossier:

- 36** (2012-2013) – Nr. 1: Rekeningenboek van het Rekenhof
– Nr. 2: Verslag namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen

INHOUD

I. Toelichting door de heer Jan Debucquoy, raadsheer	4
II. Repliek van de heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport	7
III. Bespreking	8
Gebruikte afkortingen	10
Bijlage: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting besprak op 15 januari 2013 het Rekeningenboek van het Rekenhof over 2011 (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 36/1). Namens het Rekenhof nam raadsheer Jan Debucquoy deel aan de vergadering. De Power-Pointpresentatie van het Rekenhof is te vinden op de [dossierpagina](#) van dit stuk op [www.vlaamsparlement.be](#).

I. TOELICHTING DOOR DE HEER JAN DEBUCQUOY, RAADSHEER

De heer *Jan Debucquoy*, raadsheer, merkt op dat het nieuwe Rekeningendecreet in voege is vanaf 1 januari 2012. Op dit Rekeningenboek over de rekeningen van 2011 is het dus nog niet van toepassing. Krachtens de nieuwe Europese regelgeving moet voortaan sneller aan Europa worden gerapporteerd over de cijfers. Dat wordt mogelijk dank zij de single audit waarover de Vlaamse Regering onlangs een besluit heeft getroffen. Tevens vraagt Europa dat de cijfers worden gevalideerd door externe controle. Samenwerking met andere controleactoren is dus noodzakelijk.

Het Rekenhof pleit in zijn audit altijd voor een betere koppeling tussen de beleidsbegroting en de financiële cyclus. Het zal ook proberen in de toekomst om een betere koppeling te maken met de uitvoering van de begroting. Momenteel loopt er een enquête over de publicaties van het Rekenhof. Het Rekenhof verwacht veel van de input van de leden van het Vlaams Parlement. Daarmee zal rekening worden gehouden bij de vernieuwing van het Rekeningenboek. Het is de bedoeling om het Vlaams Parlement sneller en beter te informeren.

Het eerste deel van het Rekeningenboek is het algemene gedeelte met de algemene rekening. Het tweede deel bevat de uitvoering van de begroting per beleidsdomein, met bijzondere aandachtspunten. Dit vergemakkelijkt de bespreking in de verschillende commissies van het Vlaams Parlement. Deze commissie is bevoegd voor drie verschillende beleidsdomeinen, namelijk Hogere Entiteiten, de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR) en het Departement Financiën en Begroting.

De algemene rekening 2011 is de laatste die opgesteld werd volgens het oude concept. Het gaat om niet-geconsolideerde cijfers. Er wordt ook geen rekening gehouden met de ESR 95 waardoor de cijfers weinig relevant zijn voor het beleid. De algemene rekening werd dit jaar wel tijdig ingediend, maar er zijn wel wat kleine fouten ingeslopen die intussen werden rechtgezet, in onderling overleg tussen het Rekenhof en het Departement Financiën en Begroting. Het Rekenhof heeft al een positief advies gegeven over het (ontwerp)decreet houdende de eindregeling van de begroting 2011 dat binnenkort zal worden ingediend.

De besluiten over de herverdeling van kredieten worden soms te laat ingediend en zijn soms gebrekkig. Er wordt echter beterschap beloofd. In de toekomst zal het Rekenhof ook sneller geïnformeerd zijn over de herverdelingsbesluiten omdat het een rechtstreekse link zal hebben met de website van het Departement Financiën en Begroting.

Vanaf 2012 zal het Vlaams Parlement eindelijk een ESR-geconsolideerde algemene rekening krijgen. Vanaf dit jaar zal die worden ingediend als bijlage bij de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap.

Het begrotingsjaar 2011 van de Vlaamse Gemeenschap werd afgesloten met een licht positief saldo van 88,7 miljoen euro. Er was dus een begrotingsevenwicht. De ontvangsten zijn sterker gestegen dan de uitgaven. Men is er ook in geslaagd om de impact van het verlies van de uitwinning van de Gemeentelijke Holding op te vangen. Het ging om een negatieve impact van 265 miljoen euro. Dat is deels verwerkt bij de tweede begrotingscontrole. Dit is ook het eerste jaar dat er een dividend was van KBC. De Vlaamse Gemeenschap heeft een kapitaalparticipatie van 3,5 miljard euro. Jaarlijks zou er een dividend van 8,5 percent

uitgekeerd worden als KBC een dividend uitkeert aan zijn aandeelhouders. In een persbericht van 10 december 2012 heeft KBC aangekondigd dat het in de eerste helft van 2013 een terugbetaling zou doen van 1,17 miljard euro, vermeerderd met de boete van 50 procent. Het saldo van 2,33 miljard euro zou terugbetaald worden in een periode 2014-2020, in zeven gelijke delen van 0,33 miljard euro, telkens vermeerderd met een boete van vijftig procent. KBC behoudt zich het recht voor om die terugbetaling eventueel sneller te doen.

In de periode van 2008 tot 2010 was het kasresultaat sterk negatief, ten gevolge van de bankencrisis en van de sterke negatieve economische groei in 2009. In 2011 was er een positief saldo. Men hoefde in 2011 dus niet meer te lenen om het kastekort te dekken. De schuld is in 2011 gestabiliseerd (7,4 miljard euro). Ten opzichte van 2010 was er een stijging van 9 miljoen euro.

Het Rekenhof maakt zich wel zorgen over de sterke groei van de gewaarborgde schuld. Drie factoren spelen daarin een rol. De gewaarborgde schuld in de sociale huisvesting bedroeg 6,2 miljard euro in 2011, tegen 3,8 miljoen euro in 2007. De tweede belangrijkste stijger is het VIPA, waar de gewaarborgde schuld evolueerde van 634 miljoen euro in 2007 naar 1,5 miljard euro in 2011. De derde sterke stijger is de economische waarborg. Ten gevolge van de slechte conjunctuur in 2009 en 2010 zijn de mogelijkheden voor de economische waarborg immers vergroot.

De toekomst ziet er ook niet zo goed uit. Volgens het strategisch comité zou het totale gewaarborgde bedrag in 2014 stijgen tot 13,4 miljard euro en in 2015 tot 18,9 miljard euro. De cijfers van het Masterplan Antwerpen zijn daarin niet vervat. De sterke stijging van de komende jaren is vooral te wijten aan de pps-scholen (nv Scholen van Morgen), die momenteel niet vervat is in deze cijfers, aan het volledig operationeel worden van VIPA2 en aan het feit dat Gigarant dan op kruissnelheid komt. Het totale gewaarborgde bedrag voor alle Belgische overheden samen bedraagt 21,4 percent van het bbp van 2010. In 2011 is dat gezakt tot 18,4 percent. Dat is nog altijd dubbel zo hoog als het Europese gemiddelde. Bovendien heeft België nog altijd de vijfde hoogste overheidsschuld van Europa. Alleen Ierland, Cyprus, Griekenland en Italië doen het slechter. In 2011 is de uitwinning sterk gestegen door de 225 miljoen euro voor de Gemeentelijke Holding. Abstractie makend van de uitwinning door Gemeentelijke Holding, schommelt de uitwinning in de laatste jaren tussen de 20 en de 30 miljoen euro per jaar.

Redenen genoeg om een horizontaal onderzoek te doen naar de manier waarop de Vlaamse Regering waarborgen verstrekt. Dat artikel van het Rekeningenboek zal hij nu toelichten.

Vooreerst heeft het Rekenhof gekeken naar het regelgevend kader. Het Kas-, Schuld- en Waarborgdecreet regelt dit heel goed. Dit decreet gaat uit van het principe van zuinig beheer en van het streven naar een optimale transparantie. Per waarborg moet er een voorafgaandelijke decretale machtiging zijn. De looptijd en het maximumbedrag worden beperkt. Er dient een bijdrage te worden betaald en het is mogelijk om de interesten te beperken. Er worden echter heel wat waarborgen verstrekt door specifieke decretale regelingen die minder goed zijn uitgewerkt dan het Kas-, Schuld- en Waarborgdecreet. Soms wordt dit decreet zelfs buitenspel gezet, zoals bij het Masterplan Antwerpen en bij de DBFM-schoolgebouwen.

Het Rekenhof heeft ook nagegaan wie er verantwoordelijk is voor het verstrekken van de waarborgen en het beheer ervan. Vóór het decreet Beter Bestuurlijk Beleid was dit gecentraliseerd bij het Departement Financiën en Begroting. Sindsdien is dat gedecentraliseerd: ieder beleidsdomein is dus verantwoordelijk voor de waarborgen die het geeft. Dat is achteraf beschouwd een spijtige evolutie.

De organisatiebeheersing per beleidsdomein is over het algemeen onvoldoende. Vaak ontbreken de procesbeschrijvingen. Over het algemeen worden de risico's onvoldoende in kaart gebracht. Als men dat toch doet, dan beperkt men zich meestal tot de financiële gezondheidsrisico's en houdt men geen rekening met niet-financiële aspecten zoals management, personeelsverloop en sociale schulden. Het strategisch comité van de Vlaamse Gemeenschap treedt te weinig sturend op. De interne auditor is onvoldoende actief.

Het Rekenhof heeft ook nagegaan in welke mate de Vlaamse Gemeenschap de risico's bewaakt. Het eerste grote risico dat moet beperkt worden is dat van de ratingverlaging. Hoe meer waarborgen de overheid verstrekt, hoe groter de kans dat de rating verlaagd wordt. Sommige waarborgdossiers zijn ook afhankelijk van de rating. Bij een ratingverlaging kan dit onmiddellijk uitgewonnen worden. Dat is met name het geval voor de cross-border lease die de Vlaamse overheid heeft overgenomen van sommige gemeenten. Ook bij de nv Scholen van Morgen zijn de financiële lasten afhankelijk van de rating van de Vlaamse Gemeenschap. De ratingverlaging van 2011 leidt vanaf 2014 tot een verhoging van de financiële lasten met 3,3 miljoen euro. Ook het Vlaams Woningfonds is gebonden aan de rating van de Vlaamse Gemeenschap.

Bij alle waarborgen bestaat er een risico op waarborguitwinning. Dat risico is zeker reëel voor de nv Waarborgbeheer, de gespecialiseerde dochter van PMV. Gezien het stijgende aantal faillissementen is er al vaak waarborg uitgewonnen. De Vlaamse Regering heeft echter maatregelen genomen om dat risico te beperken, onder meer rond kredietdifferentiatie. Op basis van de analyses van de bank zal men een verschillend waarborgbedrag verstrekken of een verschillend premiepercentage hanteren naargelang de doelgroep en het risico. Dat zou al een positief effect van 3 of 4 miljoen euro hebben op de financiële lasten. Vermits men moet proberen om iedere aanvrager gelijk te behandelen, doet men er goed aan de risicodifferentiatie te reglementeren. Door het stijgende aantal aanvragen kan het huidige controleniveau echter niet meer worden gehandhaafd.

Een derde risico vormen de dalende vastgoedprijzen. Dat risico bedreigt de gewestwaarborgen voor de erkende kredietmaatschappijen voor sociale woningbouw. Het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening heeft daarop geanticipeerd door een aanpassing van de regelgeving en door beschermende maatregelen. Er werd een optimalisatiebesluit genomen dat bijkomende maatregelen oplegt aan de kredietmaatschappijen. Door een wijziging van het erkenningsbesluit worden de kredietmaatschappijen meer geresponsabiliseerd. Zo vermindert het risico dat teveel lasten worden doorgeschoven naar de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof heeft ook de informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement onderzocht. Het stelde vast dat het niet duidelijk is welke informatie de Vlaamse Regering moet bezorgen aan het Vlaams Parlement. Onlangs heeft de Vlaamse Regering in het programmadecreet een artikel laten opnemen waardoor diverse actoren ertoe kunnen worden verplicht te rapporteren aan het Departement Financiën en Begroting. Dat is een stap vooruit. De huidige rapportering bevat vaak fouten. Die zijn te wijten aan de onvolkomenheden van het informaticasysteem inzake het kas-, schuld- en waarborgbeheer.

De conclusie is dat de waarborgregeling binnen de Vlaamse overheid heterogeen en onvolledig is en dat ze heel wat afwijkingen kent. Het toenemende bedrag brengt risico's met zich mee die beter beheerst dienen te worden. Daartoe dient de Vlaamse Regering bijkomende beheersmaatregelen te nemen. Men moet ook nagaan hoe de informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement kan worden verbeterd. De rapportering over het kas-, schuld- en waarborgbeheer moet worden vervolledigd.

De begrotingsuitvoering door de beleidsdomeinen blijkt in 2011 nauw aan te sluiten bij de ramingen. Dat wijst op de kwaliteit van de begrotingsramingen en op de slagkracht

van de departementen om de kredieten uit te putten. Er is nog altijd vooruitgang inzake interne controle en organisatiebeheersing. Het decreet Beter Bestuurlijk Beleid heeft dan misschien niet geleid tot een administratieve vereenvoudiging van de Vlaamse overheid, het heeft wel geleid tot inspanningen inzake organisatiebeheersing. De leidende ambtenaren worden beter geresponsabiliseerd.

Voor 2011 heeft het Rekenhof gerapporteerd per beleidsdomein. Meerdere beleidsdomeinen doen inspanningen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Toch zijn er in alle beleidsdomeinen nog kleine onvolkomenheden. Sommige uitgaven worden te laat vastgelegd in het Orafinsysteem en zijn de gegevens van de betalingskalender bijgevolg onvolledig. Dergelijke betalingskalender is opgenomen in Orafin om beter te kunnen bewaken dat alle facturen en subsidies op tijd worden betaald. Dit is tevens een krachtig instrument om de kredieten fijner in te schatten. Vaak worden de betalingsvoorwaarden in het kader van de reglementering van de overheidsopdrachten niet volledig nageleefd. Dat geldt zeker voor de boetes en de waarborgen. Een overheidsopdrachtgever mag pas betalen na het einde van de werken, maar vaak betaalt men vóór de oplevering. Ook bij de berekening van de nalatigheidsinteressen worden er heel wat fouten gemaakt. De controle op de subsidievoorwaarden is ondermaats. De aankooppolitiek is vaak minder efficiënt: veel zaken worden aangekocht buiten mededinging en men maakt te weinig gebruik van raamcontracten. Er wordt ook niet systematisch een advies gevraagd aan de Inspectie van Financiën.

Voor de beleidsdomeinen die onder deze commissie vallen is er voor 2011 niets bijzonders te melden. Enkele jaren geleden had het Rekenhof aanbevelingen geformuleerd rond de kabinetten. Op dat vlak is er verbetering merkbaar. Het dossierbeheer wordt nu gecentraliseerd door de cel kabinetten bij DAR. Er is ook verbetering inzake de gunning van contracten. Vroeger waren er heel wat vragen bij sommige consultancyopdrachten.

Voor het beleidsdomein Algemeen Regeringsbeleid zijn er geen specifieke opmerkingen. Er is wel aandacht voor de subsidies voor diverse initiatieven in de Vlaamse Rand, maar daarvoor is deze commissie niet bevoegd. Voor het beleidsdomein Financiën en Begroting wijst de spreker op de onderaanwending van de kredieten economisch overheidsinstrumentarium. De geplande kapitaalparticipaties en kredietverleningen worden vertraagd uitgevoerd. Dat geldt voor het Vlaams Energiebedrijf waarvoor een bedrag van 200 miljoen euro was voorzien in de begroting 2011. Ook een aantal pps-projecten heeft vertraging opgelopen.

Bij het FFEU blijken er minder verwijlinteressen te zijn. Het Vlaams Fonds Lastendelging geeft geen totaalbeeld weer van alle claims tegen de Vlaamse overheid. Het Vlaams Toekomstfonds heeft nog altijd geen duidelijke beleggingsstrategie. Zowel het Vlaams Toekomstfonds als het Vlaams Zorgfonds investeren in een fonds van Dexia en PMV dat privaat kapitaal aanbrengt voor pps (DG Infra Yield). Dat is een risicovolle belegging. Het is ook bizar als de private middelen bij een pps-project in feite publieke middelen zijn. Het Rekenhof zal voor 2013 het thesauriebeheer onder de loep nemen. Het zal horizontaal nagaan hoe het thesauriebeleid per beleidsdomein en per instelling wordt beheerd.

II. REPLIEK VAN DE HEER PHILIPPE MUYTERS, VLAAMS MINISTER VAN FINANCIËN, BEGROTING, WERK, RUIMTELIJKE ORDENING EN SPORT

Minister *Philippe Muyters* stelt vast dat het Rekenhof het heeft over het gebrek aan informatieplicht voor het Vlaamse waarborgbeheer. Hij herinnert aan een bepaling van het programmadecreet bij de begroting voor 2013 dat de vrijblijvendheid vervangt door een verplichte rapportering. De rapporteringslijnen vanuit de beleidsdomeinen naar de afdeling Financieel Management worden dus versterkt.

Vanaf september 2012 wordt het kas-, schuld- en waarborgproces door het Departement Interne Controle aan een onderzoek onderworpen. Dat moet leiden tot een stappenplan om de procedures voor risicobeheersing waar nodig nog te verbeteren in de loop van 2013.

Het Rekenhof vroeg om het rapport te stofferen met extra informatie. Het gaat hier om nuttige aanvullingen die ook in een volgende versie van het rapport zullen worden opgenomen.

Bij een ratingverlaging worden de schuld- en waarborgposities altijd samen bekeken. De versnelde terugbetaling door KBC zou een positief effect kunnen hebben op de totale situatie, ook voor de waarborgen die nog moeten worden aangegaan.

Er is sprake van een onderaanwending van de kredieten voor de ESR 8-kapitaalparticipaties. De vertraging op een aantal domeinen kan misschien worden verklaard door het feit dat men er streng op toeziet dat de kapitaalparticipaties effectief als ESR 8 kunnen worden beschouwd.

Er is een jaarlijkse bevraging over de claims naar de Vlaamse overheid. De kritiek wordt voor een stuk opgevangen door het feit dat de nieuwe regels zorgen voor een grotere responsabilisering van de betrokken departementen naar het Vlaams Fonds voor de Lastendelging. De Vlaamse Regering zal de opmerkingen van het Rekenhof zeker ter harte nemen. Waar mogelijk werden de gevraagde maatregelen al genomen.

III. BESPREKING

De heer *Dirk Van Mechelen* ziet de opmerkingen over het verhoogde risico van de waarborgen als de rode draad in dit verslag van het Rekenhof. Daardoor stijgt ook het risico op uitwinning. Hij vraagt hiervoor meer aandacht in deze commissie. De minister is bereid om, naar aanleiding van de rapportage over het Kas-, Schuld- en Waarborgdecreet, te zorgen voor een uitbreiding van de informatie tussen de klassieke waarborgregeling die gestuurd wordt vanuit het Departement Financiën en Begroting en de ad-hocwaarborgregelingen die decretaal verankerd zijn. Die laatste zouden mee opgenomen worden in het kas-, schuld- en waarborgdecreet. Het is de bedoeling de risico's in te schatten en na te gaan wat men kan doen. Zijn fractie kan daar achter staan.

Mevrouw *Griet Smaers* vindt dat deze commissie er over moet waken dat het volgende rapport opnieuw ingaat op de aanbevelingen rond het waarborgbeheer.

Hoe reageert de minister op de opmerking van het Rekenhof dat de controle op het waarborgbeheer niet altijd even diepgaand is wegens gebrek aan personeel en inzet?

De heer *Eric Van Rompuy* stelt vast dat het waarborgbedrag fors gestegen is. Daarvoor is natuurlijk een economische verklaring. Volgens de ratingbureaus Standard & Poor's en Moody's is de rating ook gekoppeld aan de federale kredietwaardigheid die afhangt van internationale gegevens. De federale rating is beter dan vroeger, maar heeft niettemin effecten op Vlaanderen. Hij vindt het zorgwekkend dat het Departement Financiën en Begroting uitgaat van de hypothese van een ratingverlaging, wat per trap een opwaarts effect van vijf tot tien basispunten zou hebben op de interestlast.

Minister *Philippe Muyters* antwoordt dat de monitoring vanuit het departement moet leiden tot een stappenplan naar verbetering. Zo kunnen de risico's beter worden ingeschat en beheerst.

Paniek is uit den boze. Men moet een duidelijk onderscheid maken tussen verschillende soorten van waarborgen, zoals ook de heer Debucquoy heeft gezegd. De belangrijkste

waarborgen zijn veilig. Bij de waarborgen aan gemeenten is de uitwinning bijvoorbeeld zo goed als nihil. In sommige gevallen staat er iets tegenover de waarborgen. In de sector van de sociale huisvesting zijn dat de woningen. Bij de economische projecten is het risico natuurlijk groter. Met het ondersteunen van de bedrijven wil men echter de economie stimuleren. Abstractie makend van de Gemeentelijke Holding, is er op dit ogenblik een bedrag van 20 tot 30 miljoen euro aan uitwinningen op een totaal bedrag van 7 miljard euro.

Eric VAN ROMPUY,
voorzitter

Matthias DIEPENDAELE,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

bbp	bruto binnenlands product
DAR	Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
DBFM	Design Build Finance Maintain
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
FFEU	Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven
OraFin	Oracle Financials
PMV	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
pps	publiek-private samenwerking
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden