



Vlaams
Parlement

ingediend op **36** (2014-2015) – Nr. 4
1 juni 2015 (2014-2015)

Verslag

namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken
uitgebracht door Mathias De Clercq en Joris Vandenbroucke

over het Rekeningenboek van het Rekenhof
over 2013

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Lies Jans

Vaste leden:

de heer Björn Anseeuw, de dames Annick De Ridder, Lies Jans, de heren Bert Maertens, Jan Peumans, Paul Van Miert;
mevrouw Karin Brouwers, de heren Lode Ceyssens, Dirk de Kort, mevrouw Martine Fournier;
de heren Mathias De Clercq, Marino Keulen;
de heren Renaat Landuyt, Joris Vandenbroucke;
de heer Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

de heren Koen Daniëls, Jos Lantmeeters, Lorin Parys, Ludo Van Campenhout, Jan Van Esbroeck, Herman Wynants;
de dames Caroline Bastiaens, An Christiaens, de heer Jenne De Potter, mevrouw Cindy Franssen;
de heer Bart Somers, mevrouw Emmily Talpe;
de dames Yasmine Kherbache, Ingrid Lieten;
mevrouw Ingrid Pira.

Documenten in het dossier:

36 (2014-2015) – Nr. 1: Rekeningenboek van het Rekenhof
– Nr. 2 en 3: Verslagen

INHOUD

1. Toelichting door Kris Neven, eerste-auditeur-revisor van het Rekenhof	4
1.1. Het beleidsdomein MOW 2013 geconsolideerd	4
1.2. Begrotingsuitvoering en controlebevindingen	4
1.3. Openstaande vorderingen DAB VIF	5
1.4. Laattijdige aanrekening facturen en intresten van het Departement MOW	6
1.5. Aanbevelingen	7
2. Bespreking	7
Gebruikte afkortingen	9

Bijlage: zie [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be

De Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken besprak op 2 april 2015 het Rekeningenboek over 2013 van het Rekenhof¹, meer bepaald de begrotingsuitvoering in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken.

Het verslag werd toegelicht door Kris Neven, eerste-auditeur-revisor van het Rekenhof. Zijn presentatie, met tal van tabellen, is te vinden op de [dossierpagina](http://dossierpagina.vlaamsparlement.be) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Toelichting door Kris Neven, eerste-auditeur-revisor van het Rekenhof

Kris Neven schetst in zijn toelichting een globaal beeld van de kwaliteit van de financiële rapportering en van het financieel en budgettair beheer door het beleidsdomein MOW in 2013, met bijzondere aandacht voor het VIF en de facturen van het ministerie. Hij merkt op dat het gaat om geconsolideerde cijfers, waaruit de verrichtingen tussen het ministerie en de rechtspersonen zijn geëlimineerd.

1.1. Het beleidsdomein MOW 2013 geconsolideerd

MOW vertegenwoordigt met bijna 3 miljard euro ongeveer 11% van de Vlaamse overheid. De ontvangsten bedragen bijna 450 miljoen euro, waarvan een groot aandeel van De Lijn. Uit een diagram dat de spreker toont, blijkt dat De Lijn samen met het VIF ook voor het grootste deel van de uitgaven zorgt. Volledigheidshalve merkt hij op dat de regionale luchthavens in 2014 zijn omgevormd tot luchthavenontwikkelingsmaatschappijen en daardoor voortaan binnen de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid vallen. Sinds 2013 geldt dat laatste ook voor Lijninvest en NV Vlaamse Havens en vanaf 2014 voor Nautinvest, Via-Invest en Tunnel Liefkenshoek.

Daarop presenteert hij een tabel met de ontvangsten in miljoen euro, waarin voor elke entiteit de raming voor 2013 wordt vergeleken met de uitvoering, en die weer met de uitvoering in 2012. Een tweede tabel toont hetzelfde voor de uitgaven, waarna de spreker nader ingaat op elke entiteit.

1.2. Begrotingsuitvoering en controlebevindingen

Het grootste deel van het budget van het departement bestaat uit dotaties aan de DAB's en de rechtspersonen. Het Rekenhof stelt vast dat de uitgaven voor de maritieme toegang laattijdig zijn aangerekend op de begroting (net als de facturen in beide agentschappen), en dat de vergoeding aan Haven Antwerpen voor de zeesluizen hoger ligt dan het afgesproken maximum en dan de marktprijs. Het Rekenhof dringt er dan ook op aan de tarieven marktconform te maken. De spreker herinnert ook aan het onderzoek van het Rekenhof uit 2013 over de luchthavenconcessies².

In het Agentschap Wegen en Verkeer stelt het Rekenhof voor wegenonderhoud een toename van de kredieten, maar ook onderbenutting vast. Bij de contracten in het beheer van de wegverlichting en de verkeerslichten worden vroegere kredietvastleggingen oneigenlijk gebruikt om nieuwe verbintenissen te betalen.

Bij het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust vallen vooral de hogere uitgaven voor onderhoud op.

¹ Verslag van het Rekenhof. Rekeningenboek over 2013 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 36/1).

² Verslag van het Rekenhof over de aanstelling van een exploitant voor de luchthavens Oostende-Brugge en Antwerpen (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 40/1) en het verslag van de bespreking in de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken op 19 december 2013 (*Hand.* VI.Parl. 2013-14, C87-OPE6).

DAB Vlaams Infrastructuurfonds heeft nog voor 200 miljoen euro vorderingen openstaan. Zowel de dotatie als het uitgavenbudget waren lager dan het jaar voordien. Ook hier weer is er sprake van laattijdige aanrekening. De spreker attendeert tevens op de verwijlintresten, ten belope van ruim 3 miljoen euro.

DAB Loodswezen kreeg een hogere dotatie, maar door de betalingsachterstand loopt zijn tekort op tot ongeveer 34 miljoen euro, rekening houdend met zowel openstaande vorderingen als schulden.

In de kredietraming van DAB Vloot is een overgedragen saldo van 52 miljoen euro begrepen.

De Lijn heeft met 176 miljoen euro vrij aanzienlijke ontvangsten, die door een tariefverhoging 6 miljoen hoger liggen dan in 2012. Werkingskosten en investeringsuitgaven stegen minder dan geraamd. De bedrijfsrevisor, met wie het Rekenhof intensief samenwerkt in het kader van de single audit, maakt geen voorbehoud bij de jaarrekening, maar merkt in zijn verslag wel eigenaardigheden op, die het beeld evenwel niet vertekenen. Eens te meer is de begroting van De Lijn in evenwicht dankzij eenmalige effecten. De interne controle op dochter LijnCom, die onder meer zorgt voor de reclame-inkomsten, is zwak. De spreker herinnert ook aan een afzonderlijk auditverslag van het Rekenhof over de besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten³.

Waterwegen en Zeekanaal had een negatief begrotingsresultaat. De bedrijfsrevisor tekende voorbehoud aan bij het doorschuiven van een kleine 43 miljoen euro aan uitgaven naar de begroting voor 2014.

Ook bij De Scheepvaart is sprake van een negatief resultaat en van laattijdige aanrekening, zij het beperkt tot een kleine 7 miljoen euro.

Bij BAM maakte de bedrijfsrevisor geen voorbehoud. Het verschil met 2012 heeft te maken met de verkoop van infrastructuur in dat jaar.

1.3. Openstaande vorderingen DAB VIF

Vervolgens gaat de spreker nader in op de openstaande vorderingen van het VIF. Hij presenteert een tabel uit het Rekeningenboek, aangevuld met de meest recente informatie over 2014, die echter nog niet gedetailleerd gecontroleerd is. In de cijfers wordt abstractie gemaakt van de dotatie van ruim 526 miljoen euro uit de algemene begroting, die perfect op schema is doorgestort, en van een openstaande vordering bij BAM op grond van een grondverkoop uit 2004, waarover nog geen terugbetalingsplan is afgesproken. Het blijkt dat van de jaaromzet, die schommelt van een kleine 50 tot ruim 60 miljoen euro, op het einde van het jaar een kleine tot ruim 20 miljoen euro openstaat, dus ruim een derde. Bedrijfseconomisch staan de vorderingen gemiddeld 120 dagen open voor ze worden geïnd, terwijl een normale betalingstermijn 30 tot 60 kalenderdagen bedraagt.

In de loop van het onderzoek door het Rekenhof, dat in 2012 begon, werden een aantal zaken opgelost maar niet alle. Problematisch blijven de tankstations langs de autosnelwegen, waarmee sinds 2008 en nog altijd gediscussieerd wordt over de aanrekening van roerende voorheffing op de concessievergoeding. Ook staan nog een aantal vergoedingen voor schade aan het wegennet open en blijft de inning van boetes voor overgewicht moeizaam. Wel opgelost zijn een vordering

³ Verslag van het Rekenhof over besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn (Parl.St. VI.Parl. 2013-14, nr. 37-A/1 en 2).

uit 2004 op de NMBS, de vordering van een betwiste retributie en een vergeten concessie op Haven Zeebrugge, de afboeking van reeds in 2011 door de curator gesignaleerde, oninbare vorderingen voor watercaptatie, de inning van een subsidievordering op de EU en van een retributievordering op Belgacom voor inname van het openbaar domein.

Het Rekenhof komt tot de bevinding dat de boekhoud- en invorderingsregels te vaag zijn, dat er lacunes zijn in hun toepassing en dat de opvolgingsprocedure vrij technisch is, maar organisatorisch of inhoudelijk geen extra informatie geeft aan de betrokken ambtenaren. Wat de opvolging betreft, overschrijdt 70% van de vorderingen de vervaldag, deden zich heel wat annuleringen en inningen voor tijdens het onderzoek, is er een gebrek aan uniformiteit en centrale opvolging. Het Rekenhof concludeert dat er geen garantie is dat alle vorderingen op tijd in de boekhouding worden opgenomen, die dus geen volledig beeld geeft van de begrotingsuitvoering.

1.4. Laattijdige aanrekening facturen en intresten van het Departement MOW

Voorts gaat de spreker dieper in op de laattijdige aanrekening van aankoopfacturen en de daarmee gepaard gaande verwijlintresten. Sinds 2012 worden aankopen niet langer aangerekend op kas- maar op transactiebasis: facturen moeten worden aangerekend op het begrotingsjaar waarop de prestaties betrekking hebben. Voor de overgang werden toen overflowkredieten in de begroting ingeschreven, die niet meetelden voor het ESR-vorderingsaldo. Bij laattijdige aanrekening worden facturen van het ene naar het volgende begrotingsjaar doorgeschoven, waardoor in het jaar zelf een deel van de leveranciersschuld verborgen blijft. Dat leidt tot zwak crediteurenbeheer, onduidelijke budgetopvolging en verwijlintresten van 8,5%.

Het onderzoek van het Rekenhof spitste zich toe op de belangrijkste programma's binnen MOW. In de begroting zijn ze goed voor ongeveer 1,5 miljard euro, zo blijkt uit een tabel die de spreker projecteert en waarbij hij opmerkt dat het in 2015 vanzelfsprekend om begrote en nog niet om uitgevoerde uitgaven gaat. Analyse leert dat een belangrijk, zij het dalend, deel van de aangerekende facturen betrekking blijft hebben op een vroeger begrotingsjaar in de plaats van het jaar waarin de prestaties werden geleverd. In 2013 bijvoorbeeld ging het om 123 miljoen euro. Blijkbaar volstond de overflowoperatie in 2012 niet om de volledige achterstand weg te werken.

Een probleem is ook dat een aantal facturen bij de afsluiting van het boekhoudjaar nog niet de hele interne goedkeuringsprocedure heeft doorlopen. Bij andere zijn er betwistingen met de aannemers. Het gevolg daarvan is dat voor 2014 bijvoorbeeld alleen al voor MOW een bedrag van 127 miljoen euro niet meegerekend is in de som van openstaande facturen in de algemene jaarrekening van de Vlaamse overheid. De leveranciersschuld is dus in belangrijke mate vertekend, concludeert de spreker.

Zijn volgende tabel toont de evolutie van de betaalde verwijlintresten, die schommelen tussen 3 en 5 miljoen euro per jaar, waarvan MOW 90% voor zijn rekening neemt. Over de verschuldigde verwijlintresten is geen specifieke informatie beschikbaar, al moeten die in dezelfde orde van grootte liggen, gezien de gewoonte in het beleidsdomein om ambtshalve alle verschuldigde verwijlintresten te betalen. Hij merkt op dat doorschuiven van facturen naar een ander begrotingsjaar niet altijd een laattijdige betaling impliceert. Het percentage dat wel laattijdig wordt betaald (met overschrijding van de vervaldag), schommelt tussen 20 en 25%.

Op maat van MOW is een specifiek dossieropvolgingssysteem (eDelta) met rapporteringsmodule (eRio) ontwikkeld. De toepassing van het dossieropvolgingssysteem is verplicht maar feitelijk dispaars, wat de opvolging van prestaties, nauwkeurige kredietraming en efficiënt budgetbeheer door het management bemoeilijkt, zeker omdat het boekhoudsysteem alleen volledig afgehandelde dossiers bevat. De Vlaamse Regering besliste in 2013 stapsgewijs naar elektronische facturatie over te schakelen met het oog op tijdige betaling. Met MOW zijn wel nog verdere detailafspraken nodig over de toepassing.

1.5. Aanbevelingen

Tot slot beveelt het Rekenhof aan dat de Vlaamse overheid betere richtlijnen geeft over tijdigheid, volledigheid en boekhoudkundige verwerking van de inning van vorderingen. Specifiek in MOW moet werk worden gemaakt van betere opvolging en communicatie. Wat de aanrekening van facturen betreft, beveelt het aan dat de overheid de verborgen schuld zichtbaar maakt in boekhouding en jaarrekening en dat zij verdere stappen zet naar elektronische facturatie. In MOW beveelt het betere informatiedoorstroming en aanvullende registratie-instructies aan en het veralgemeende gebruik van het opvolgings- en rapporteringssysteem.

2. Bespreking

Mathias De Clercq vraagt, vanuit de gedeelde bekommernis over verwijlntresten en crediteurenbeheer, of binnen het beleidsdomein al acties zijn geïnitieerd. Waarom komt de digitalisering zo moeilijk op gang?

Björn Rzoska merkt op dat de meest pertinente vragen over deze kwestie moeten gesteld worden aan de verantwoordelijken voor het beleid en het beleidsdomein, maar die zijn er niet. Hij noemt de trage digitalisering, de weliswaar dalende maar nog niet verdwenen en zeer dure verwijlntresten, en de betalingstermijnen. Heeft het Rekenhof er zicht op dat 2014 beter was?

Marino Keulen ziet in het Rekenhof een belangrijke bondgenoot, van wie de opmerkingen aankomen, zo verzekert hij. Neemt het ondertussen tekenen van vooruitgang waar, al kan men dergelijke processen in de praktijk nooit helemaal beheersen? Zijn er onderdelen van MOW waar dat duidelijk niet het geval is en waar men dringend vooruit moet?

Kris Neven bevestigt dat de laattijdige betalingen niet nieuw zijn en al jaren meegaan. Hij stelt wel vast dat MOW inspanningen doet in de vermindering van verwijlntresten. De discussies met de aannemers van overheidsopdrachten over de verrekening van aanvullende werken vormen een moeilijk te beheersen probleem. Zeker positief is dat MOW de intresten systematisch berekent en uitbetaalt. In beleidsdomeinen waar dat niet gebeurt, krijgt het Rekenhof daar moeilijker zicht op.

Verder is veel energie gestopt in de ontwikkeling van de vermelde systemen eDelta en eRio, waarlangs inmiddels een groot deel van de overheidsopdrachten verloopt, maar niet alle. Volgens de laatste informatie zijn begin 2014 nog een aantal aanvullingen ontwikkeld en stappen meer en meer afdelingen in. Om de administratie alert te houden, blijft het Rekenhof daar jaar na jaar op wijzen en volgt het ook de opvolging van zijn aanbevelingen op. De komende weken wordt dat verder uitgevoerd voor begrotingsjaar 2014.

Het beleidsdomein MOW zat vanwege zijn omvang niet in de proeffase van de digitaliseringsbeslissing van de regering. Een van de problemen op de weg naar digitale facturen, afgezien van het gesignaleerde probleem van de onvolledige invoering van dossiers, is de afstemming op het vlak van informatica.

Wat de laattijdigheid betreft, zijn stappen gezet om verrichtingen duidelijker in kaart te brengen en instructies gegeven om sneller te betalen, maar het fenomeen heeft ook te maken met de omvang en complexiteit van overheidsopdrachten. Hij herinnert zich de ambitie van de administratie van twintig jaar geleden om onder de honderd miljoen frank per jaar aan verwijlntrest te raken, die nog altijd niet bereikt is.

Wat 2014 betreft, publiceert het Rekenhof zoals altijd zijn verslag over de algemene rekening vlak voor het parlementaire zomerreces en zijn rekeningenboek in oktober.

Lies JANS,
voorzitter

Mathias DE CLERCQ
Joris VANDENBROUCKE,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
DAB	Dienst met Afzonderlijk Beheer
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
EU	Europese Unie
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
VIF	Vlaams Infrastructuurfonds