



Vlaams
Parlement

ingediend op **36** (2015-2016) – Nr. 1
28 oktober 2015 (2015-2016)

Verslag

van het Rekenhof

Rekeningenboek over 2014



Rekeningenboek over 2014



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, oktober 2015



Rekenhof

Rekeningenboek over 2014



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 13 oktober 2015
Vlaams Parlement, 36 (2015-2016) – Nr. 1

Samenvatting	7
Inleiding	13
1 Opbouw van het rekeningenboek over 2014	14
2 Controlestrategie en toepassing van single audit	15
3 Eerste toepassing van ESR2010	17
 Hoofdstuk 1	
Begrotingsuitvoering door de Vlaamse overheid – algemeen beeld	19
1.1 Geconsolideerd begrotingsresultaat en vorderingensaldo	20
1.2 Ontvangsten	24
1.3 Uitgaven	27
1.4 Schuld	34
 Hoofdstuk 2	
Begrotingsuitvoering op beleidsdomeinniveau	39
2.1 Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid	40
2.2 Bestuurszaken	41
2.3 Financiën en Begroting	43
2.4 Internationaal Vlaanderen	53
2.5 Economie, Wetenschap en Innovatie	55
2.6 Onderwijs en Vorming	61
2.7 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	66
2.8 Cultuur, Jeugd, Sport en Media	76
2.9 Werk en Sociale Economie	80
2.10 Landbouw en Visserij	84
2.11 Leefmilieu, Natuur en Energie	87
2.12 Mobiliteit en Openbare Werken	92
2.13 Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed	99
2.14 Hogere Entiteiten	106
 Hoofdstuk 3	
Resultaten van diepteonderzoeken	109
3.1 Toepassing ESR2010 door de Vlaamse overheid	110
3.2 Kas- en schuldbeheer van de Vlaamse overheid	126
3.3 Budgettaire impact van alternatieve financieringsprojecten	139
3.4 Beheer van huuruitgaven door het agentschap Facilitair Bedrijf	155
3.5 Vorderingensaldo van de Vlaamse lokale overheden en engagementen van Vlaanderen in het kader van het stabiliteitsprogramma	160
3.6 Verwerking en transparantie van de stromen binnen de Vlaamse Belastingdienst	168
3.7 Transparantie en financiële impact van de activiteiten van de Participatiemaatschappij Vlaanderen	182
3.8 Studentenvoorzieningen bij de hogescholen	195
3.9 Uitvoering van de armoede- en schuldbemiddelingsdecreten	199
3.10 Projectsubsidies bij de agentschappen met rechtspersoonlijkheid in het beleidsdomein WVG	210
3.11 Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek: wisselwerking tussen het agentschap en het Eigen Vermogen	214
3.12 Renovatie-, verbeterings- en aanpassingspremies in Vlaanderen	220

Bijlage 1

Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen	228
---	-----

Bijlage 2

Stand van uitvoering van de vroegere aanbevelingen	237
--	-----

In zijn rekeningenboek presenteert het Rekenhof aan het Vlaams Parlement de bevindingen uit zijn controle op de rekeningen van de Vlaamse ministeries, diensten met afzonderlijk beheer en rechtspersonen. De rekeningen 2014 zijn de eerste rekeningen waarin de Vlaamse overheid het nieuwe Europese rekeningensysteem ESR2010 moest toepassen. Deze toepassing loopt dan ook als een rode draad door het rekeningenboek.

Geconsolideerd beeld van de begrotingsuitvoering

In een eerste hoofdstuk geeft het Rekenhof een vooral cijfermatig, Vlaamsbreed beeld van de begrotingsuitvoering in 2014. Het toont daarin ook de overgang van de totale begrotingsontvangsten en -uitgaven naar de ESR-geconsolideerde ontvangsten en uitgaven en analyseert de samenstelling ervan. Het Rekenhof komt voor 2014 uit op een gecorrigeerd Vlaams vorderingensaldo, dat is het verschil tussen de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid, van min 664,9 miljoen euro. De geconsolideerde brutoschuld van de Vlaams overheid liep eind 2014 op tot 18.763,1 miljoen euro.

Het tweede boekhoofdstuk overziet de begrotingsuitvoering 2014 door de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. Die sloot voor de belangrijkste entiteiten nauw aan bij de raming. In een aantal kaderstukjes vestigt het Rekenhof voor de meeste beleidsdomeinen de aandacht op specifieke controleresultaten. Zo spoorde het Financiën en Begroting nogmaals aan tot een meer tijdige betaling van facturen. Het wees er dit departement ook op dat de projectfinanciering voor een VMM-bouwproject niet strookte met de beleidsintenties en dat het te financieren bedrag werd verhoogd door de keuze van vastgoedcertificaten, met een hogere rente dan bij een klassieke financiering.

In het beleidsdomein Economie Wetenschap en Innovatie wees het Rekenhof onder meer op de aanslepende renovatie van de geregionaliseerde plantentuin in Meise. Voor het beleidsdomein Welzijn Volksgezondheid en Gezin onderzocht het Rekenhof andermaal de wijze waarop het Vlaams Zorgfonds belegt. Het stelde vast dat de Vlaamse Regering sinds vorig jaar een meer risicovolle portefeuillesamenstelling heeft toegestaan. Voor Cultuur Jeugd Sport en Media was de fusie tussen de opera en het ballet van Vlaanderen in 2014 bijzonder. Het Rekenhof merkte daarbij op dat de verschillen in het personeelsstatuut de werkbaarheid op de werkvloer bemoeilijken.

Ondanks inspanningen van het ministerie blijft Mobiliteit en Openbare Werken aanzienlijke verwijlrenten genereren door laattijdige betalingen. Bovendien blijft het totaal van de openstaande vorderingen bij het Vlaams Infrastructuurfonds nog verder aangroeien door de moeizame afwerking van schadedossiers en discussies met de federale belastingadministratie. Ten slotte wijst het Rekenhof er het beleidsdomein Ruimte Wonen en Onroerend Erfgoed nogmaals op dat de vastleggingskredieten voor restauratiepremies ruim ontoereikend zijn om aan de huidige verbintenissen te kunnen voldoen en dat de alsmaar groeiende openstaande verbintenissen de reële beleidsruimte in het beleidsveld Onroerend Erfgoed ernstig in het gedrang brengen.

Diepteonderzoeken

Naar aanleiding van de rekeningencontrole heeft het Rekenhof ook een aantal diepteonderzoeken uitgevoerd bij een selectie van overheidsentiteiten.

Zo onderzocht het Rekenhof de toepassing door de Vlaamse overheid van ESR2010, dat sinds september 2014 ESR95 vervangt als centraal referentiekader voor de sociale en economische statistieken van de Europese Unie. Het stelde vast dat de Vlaamse overheid zich onvoldoende intern heeft georganiseerd om conform ESR2010 te rapporteren aan Europa. Ze hanteert bovendien haar eigen consolidatiekring en neemt niet alle instellingen tijdig in de ESR-consolidatie op. In de ESR-geconsolideerde rapportering aan het Vlaams Parlement ontbreken tal van correcties en toelichtingen, zodat het parlement geen zicht heeft op de gegevens die Europa over de Vlaamse overheid ontvangt.

Het Rekenhof onderzocht ook het kas- en schuldbeheer van de Vlaamse overheid. Dat heeft een degelijke decretale basis, die echter nog niet volledig is uitgewerkt. Zo heeft de Vlaamse overheid de agentschappen nog niet verplicht tot een centraal schuldenbeheer. Andere knelpunten zijn de operationalisering van het kas- en schuldbeheer, die, onder meer, nog een duidelijke sturing en een normenkader mist, en de rapportering. Het ministerieel rapport aan het Vlaams Parlement bevat bijvoorbeeld onvoldoende geconsolideerde informatie of informatie over pps-investeringen. Het Rekenhof is van oordeel dat een eventuele verdere centralisering van het liquiditeitenbeheer van de instellingen per instelling moet worden onderzocht.

Uit zijn onderzoek van de lopende alternatieve financieringsprojecten concludeerde het Rekenhof dat die de Vlaamse schuld eind 2014 met 2.984,1 miljoen euro verhoogden. De verdere afwerking van de lopende programma's voor scholen en weginfrastructuur zal de schuld nog doen aangroeien. De Vlaamse overheid heeft de investeringskosten en schulden nog niet conform de Europese richtlijnen in haar boekhouding en jaarrekeningen verwerkt. Rekening houdend met de al gesloten projecten, evolueert de financiële impact van de periodiek te betalen vergoedingen voor de Vlaamse overheid van 2.310,3 miljoen euro per legislatuur tot ruim 4.181 miljoen euro per legislatuur. De beoogde budgettaire spreiding zal de meerjarenbegrotingen nog tientallen jaren feitelijk belasten.

Het Agentschap Facilitair Bedrijf (AFB) kan terugvallen op duidelijke beleidsdoelstellingen voor de facilitaire dienstverlening en compact en concreet omschreven processen voor het vastgoedbeheer in het bijzonder. Een steekproef van het Rekenhof wees echter uit dat het beheer van huuruitgavendossiers in de praktijk te wensen overlaat. Daarbij doen zich drie structurele problemen voor: onvolledige dossiers, onvoldoende kennis van de huurcontracten en onvoldoende standaardisatie ervan.

Hoewel Vlaanderen er zich toe verbonden heeft de Vlaamse lokale besturen de begrotingsdoelstellingen te doen naleven, heeft het daartoe geen specifieke maatregelen genomen. Bovendien ontsnappen een aantal entiteiten die volgens ESR tot de overheid behoren, aan zijn toezicht. Vlaanderen geeft geen prioriteit aan een ESR-matige opvolging van het resultaat van zijn lokale besturen. De verbetering van de kwaliteit en de tijdigheid van de rekeningen van de lokale overheden moet – in het bijzonder met het oog op de rapporteringsverplichtingen van het INR aan Europa – een aandachtspunt blijven.

De uniforme verwerking van alle belastingen en heffingen in het Vlaams Fiscaal Platform (VFP) komt de efficiëntie, effectiviteit en klantgerichtheid ten goede. Het Rekenhof vond dan ook geen significante tekortkomingen in de verwerking of rapportering erover door de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel). Wel stroomt nog onvoldoende gedetailleerde informatie door van het VFP naar Orafin, waardoor de rapportering uit dat systeem niet altijd transparant is. Een ander knelpunt is

de overdracht van de registratie- en erfbelasting naar de Vlaamse overheid. Die heeft geleid tot vertragingen in de inkohiering en inning. Er worden evenwel acties ondernomen om de achterstand weg te werken.

Het Rekenhof onderzocht voorts de transparantie en financiële impact van de activiteiten van PMV. Ondanks een gedeeltelijke clustering van haar uitgebreide diensten en activiteiten, kent PMV een complexe structuur van dochtervennootschappen en interne business units, en zijn haar eigenlijke investeringsactiviteiten versnipperd. Tot op heden kon PMV nog maar een beperkt aantal meerwaarden op investeringen realiseren. Bij gebrek aan een geconsolideerde jaarrekening van de PMV-groep en een transparant jaarverslag ontvangt het Vlaams Parlement geen systematische gestructureerde verantwoording over de diverse activiteiten van de PMV-groep, noch over de financiële resultaten of de maatschappelijke meerwaarde ervan.

Het onderzoek van de studentenvoorzieningen bij de hogescholen wees uit dat de hogescholen verschillen onderling sterk wat bestuur, beheer, werking en rapportering van en over de sociale voorzieningen betreft, alsook in de toekenning van sociale toelagen aan de studenten. Dat is vooral een gevolg van hun autonomie. Echter, ook binnen eenzelfde hogeschool is een gelijkwaardige behandeling niet altijd gegarandeerd door een gebrek aan objectieve procedures en instructies.

De Vlaamse Regering heeft in de periode 2009-2014 de budgettaire middelen voor armoedebestrijding en schuldbemiddeling verviervoudigd. De jaarlijkse begrotingstoelichtingen geven echter nauwelijks cijfermatige duiding over de aanwending ervan. De acties in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019 zijn onvoldoende meetbaar geformuleerd en budgetramingen ontbreken vaak. De uitvoering van het armoededecreet vertoont een aantal duidelijke pijnpunten. Zo worden de middelen voor vormings- en begeleidingsinitiatieven onvoldoende efficiënt ingezet. Daarenboven is er een groot risico dat de lokale besturen de middelen voor lokale kinderarmoedebestrijding vanaf 2016 daarvoor niet meer gebruiken wegens hun financiële problemen. Ook zijn niet alle OCMW's bereid actief te participeren aan de samenwerkingsverbanden voor schuldbemiddeling.

De toekenning van projectsubsidies door de agentschappen met rechtspersoonlijkheid in het beleidsdomein Welzijn Volksgezondheid en Gezin biedt blijkens onderzoek van het Rekenhof vooralsnog weinig garanties op een gelijke behandeling van alle aanvragers. Daarbuiten zijn ook de interne controle op de subsidieaanwending en -afrekening, de boekhoudkundige aanrekening van de subsidies en de rapportering over de projectevaluaties pijnpunten.

Het Rekenhof stelde ook vast dat de keuze van de Vlaamse Regering het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO) op te splitsen in een intern verzelfstandigd agentschap zonder een eigen vermogen mét rechtspersoonlijkheid, met gelijklopende takenpakketten en een onduidelijke bevoegdheidsverdeling, onduidelijkheid en inefficiënties creëert op diverse vlakken. Zo is het vaak onduidelijk op de begroting van welke subentiteit investeringen en werkingsuitgaven moeten worden aangerekend. Bovendien belemmert de tweeledige structuur een duidelijke en consistente rapportering over de kostprijs en samenhang van de activiteiten en onderzoeksprojecten.

Ten slotte onderzocht het Rekenhof de renovatie-, verbeterings- en aanpassingspremies in Vlaanderen. Het concludeerde dat Wonen-Vlaanderen erin slaagde het succes van de renovatiepremie en de verbeterings- en aanpassingspremie in Vlaanderen administratief op te vangen, op een aantal piekmomenten na ingevolge aanzuigeeffecten die de wijzigende regelgeving creëerde. De

regelgeving zelf vertoont wel enkele zwaktes. Zij hanteert bijvoorbeeld een vrij ruime doelgroepbepaling. Meer problemen veroorzaken de procesbeheersing, die zich beperkt tot kwantitatieve indicatoren, en het gebrek aan handhavingscontroles. Wonen-Vlaanderen meet vooralsnog ook te weinig het doelbereik of de efficiëntie van de subsidiëring. De stopzetting van de fiscalisering van de renovatiepremie in september 2014 en het getalm met de introductie van een nieuwe regeling, creëerden tijdelijk een rechtsvacuüm.

1 Opbouw van het rekeningenboek over 2014

Uitgangspunt van dit rekeningenboek is het geconsolideerd beeld van de uitvoering van de begroting 2014 door de Vlaamse overheid.

In hoofdstuk 1 belicht het Rekenhof de uitvoering van de begroting 2014 door de Vlaamse overheid in haar geheel: ministeries, DAB's en rechtspersonen. Enerzijds toont het de overgang van de totale begrotingsontvangsten en -uitgaven naar de ESR-geconsolideerde ontvangsten en uitgaven. Anderzijds situeert het daarbij als aanvulling op zijn verslag over de algemene rekeningen 2014¹, de belangrijkste ontvangsten en uitgaven van de diverse beleidsdomeinen ten opzichte van de geconsolideerde begrotingsuitvoering. Een afzonderlijk deelhoofdstuk is gewijd aan de Vlaamse schuldpositie in 2014.

Hoofdstuk 2 van dit rekeningenboek biedt per beleidsdomein een overzicht van de begrotingsuitvoering 2014 door de belangrijkste entiteiten. Voor alle besproken entiteiten heeft het Rekenhof ten aanzien van hun rekeningen over 2014, controleactiviteiten uitgevoerd. De resultaten van deze activiteiten zijn telkens vermeld. Ook deze deelhoofdstukken gaan uit van een geconsolideerd beeld per beleidsdomein. Ten opzichte van de begrotingsuitvoering zijn overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen en schuldverrichtingen geëlimineerd. Informatie over instellingen met een belangrijke overheidstaak die in 2014 niet mee geconsolideerd werden, maar waarvoor het Rekenhof op grond van zijn bevoegdheden toch controleactiviteiten heeft uitgevoerd, is aan de overzichten toegevoegd. De grafieken die de beleidsdomeinen in kaart brengen zijn opgemaakt op grond van de aanwending van de geconsolideerde betaalkredieten 2014. Een aantal kaderstukken belichten voor de meeste beleidsdomeinen enkele specifieke bevindingen die uit de financiële controles voortvloeiden. Zij bevatten soms ook resultaten van opvolgingsonderzoeken met betrekking tot diepteonderzoeken uit vorige jaren.

In de marge van zijn rekeningencontroles heeft het Rekenhof aan de Vlaamse overheidswerking in 2014 ook een aantal diepteonderzoeken gewijd. Het heeft deze diepteonderzoeken geselecteerd op grond van eigen monitoring en risicoanalyse. Hoofdstuk 3 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Een aantal van deze diepteonderzoeken, zoals die over ESR2010, kasbeheer en alternatieve financiering, zijn beleidsdomeinoverschrijdend.

Bijlage 1 toont de evolutie in de rekeningvoorzetting door de diverse Vlaamse rechtspersonen en de ontvangst van de bedrijfsrevisorale controleresultaten sinds de publicatie van het verslag over de algemene rekeningen in juli 2015. Bijlage 2 schetst ten slotte de stand van zaken wat betreft de uitvoering door de geauditeerden en ministers van een selectie van vroegere aanbevelingen van het Rekenhof.

De website van het Rekenhof (www.rekenhof.be) bevat meer detailcijfers over de begrotingsuitvoering 2014, alsook over de resultaten van de individuele rekeningencontroles ten aanzien van de Vlaamse rechtspersonen. Zij bevat ten slotte een bijlage met meer details over de diverse onderdelen van de PMV-groep, onderwerp van een diepteonderzoek.

¹ Vlaams Parlement, 36-A (2014-2015) – Nr. 1 van 22 juli 2015.

2 Controlestrategie en toepassing van single audit

Naar aanleiding van het rekendecreet koos het Rekenhof voor een nieuwe financiële controlestrategie, waarbij het vertrekt van een geconsolideerde aanpak van de controle en maximaal gebruik maakt van de controleresultaten van andere controleactoren. Daarbij besteedt het in zijn controle op de uitvoering van de begroting aandacht aan de begrotingsaccenten van de Vlaamse Regering en aan de opmerkingen die het al bij zijn begrotingsonderzoek heeft geformuleerd. Het stuurt zijn financiële controles zowel bij de ministeries als bij de rechtspersonen vanuit een geïntegreerd risicomodel.

In het rekeningenboek wil het Rekenhof volgens die controlestrategie een globaal beeld geven van de begrotingsuitvoering door de Vlaamse overheid, zowel op een geconsolideerd niveau als op beleidsdomeinniveau:

- In eerste instantie focust het op het getrouwe beeld van de financiële rapportering. Daarbij wil het aangeven in welke mate de financiële rapportering van de Vlaamse overheid minstens op hoofdlijnen de resultaten van de uitvoering van de begroting en de werkelijke financiële toestand nauwkeurig weergeeft, overeenkomstig de geldende boekhoudprincipes en de bepalingen van de begroting en het rekendecreet. Het Rekenhof geeft aan welke nuances of correcties nodig zijn voor een juiste lezing van de financiële rapportering die de Vlaamse overheid heeft voorgelegd. Vanaf 2020 moet het de algemene rekening van de Vlaamse overheid op dat vlak formeel certificeren. Dat moet voor het Vlaams Parlement en andere stakeholders een kwaliteitsgarantie vormen voor de betrouwbaarheid van de financiële informatie die wordt verstrekt, ook in een Europese context.
- In tweede instantie geeft het rekeningenboek duiding over de wijze waarop de Vlaamse overheid de begroting inhoudelijk heeft uitgevoerd in de diverse beleidsdomeinen. Vooral financiële aspecten zoals kredietaanwending, werking van de interne controle, wettelijkheid van bepaalde verrichtingen, impact op het vorderingensaldo en actuele knelpunten voor de begroting van het afgelopen jaar, worden daarbij beknopt toegelicht of beoordeeld (zie vooral hoofdstuk 2).
- In laatste instantie diept het rekeningenboek enkele actuele of specifieke financiële problemen verder uit (diepteonderzoeken).

De integratie van het single-auditconcept in de controles van het Rekenhof steunt op een optimale afstemming met de controleactiviteiten van de controleactoren en duidelijke afspraken met, onder meer Audit Vlaanderen en het Instituut van de Bedrijfsrevisoren.

De single-auditafspraken 2014 zijn door het departement Financiën en Begroting van de Vlaamse Gemeenschap, het Rekenhof en het Instituut van de Bedrijfsrevisoren goedgekeurd en op 13 februari 2015 als mededeling ter attentie van de Vlaamse Regering gebracht. De afspraken gelden voor alle entiteiten onder het toepassingsgebied van het rekendecreet². Zij zullen jaarlijks worden geactualiseerd. De afspraken verminderen de eigen verantwoordelijkheden van het Rekenhof of de bedrijfsrevisor niet: de bedrijfsrevisor blijft verantwoordelijk voor een correcte certificering van de individuele jaarrekening; het Rekenhof voor de kwaliteit

² Het betreft de entiteiten die nominatief zijn opgenomen in artikel 4, §1, 1° en 2°, en de entiteiten opgenomen in artikel 4, §2, die behoren tot de consolidatieperimeter Vlaamse overheid met sectorcode S13.12 conform de lijst opgenomen in de begroting.

van zijn controles op de budgettaire ontvangsten en uitgaven, en een passende rapportering aan het Vlaams Parlement.

In de afspraken single audit gaf het Rekenhof aan met welke *materialiteitsgrenzen* het rekening houdt bij de controle, zowel op het niveau van de groep als geheel, als op het niveau van de groepsonderdelen. Zo kan het Rekenhof mee bepalen in welke mate van detail een groeps-onderdeel gecontroleerd zal worden en beslissen over de ondergrens voor de rapportering van controlebevindingen. Het heeft de groepsmaterialiteit vastgesteld op 100 miljoen euro op grond van de ESR-uitgaven. Een geconsolideerde uitvoeringsrekening van de begroting die meer dan 100 miljoen euro afwijkingen bevat, geeft dus geen getrouw beeld. Die groeps-materialiteit gebruikt het Rekenhof ook om de financieel significante groepsonderdelen te selecteren. Op basis van de aangepaste begroting 2014 waren er in de consolidatieperimeter 35 entiteiten (ministeries, DAB's én rechtspersonen) die op grond van hun financieel belang voor de groep, significant waren. Zij stonden in voor meer dan 90% van de geconsolideerde budgettaire uitgaven en vereisten een volkomen controle.

Voor de controle van de individuele jaarrekeningen heeft het Rekenhof de groepsmaterialiteit omgerekend naar een materialiteit op entiteitsniveau. Met behulp daarvan zette het zijn auditmiddelen in. Waar de bedrijfsrevisor een lagere materialiteit toepaste, bouwde het Rekenhof voort op zijn controleresultaten. Gebruikte hij een hogere materialiteit, dan overwoog het Rekenhof extra controles.

Voor niet significante groepsonderdelen bepaalde het Rekenhof geen materialiteit op entiteitsniveau, aangezien zij minder zwaar doorwogen in de geconsolideerde uitvoeringscijfers van de begroting. De afspraken over single audit bepaalden wel een *grenswaarde* van 5 miljoen euro. Alle opmerkingen met een (gezamenlijke) impact van 5 miljoen euro en alle opmerkingen die de bedrijfsrevisor als materieel beoordeelde, moesten aan het Rekenhof worden meegedeeld. Die informatie verwerkte het Rekenhof in zijn beoordeling van de correctheid van de geconsolideerde uitvoeringscijfers van de begroting.

In de afsprakennota hebben de partijen zich ertoe verbonden de rapporteringsdeadlines van het rekendecreet te halen. Daartoe vond in januari-februari 2015 een planningsoverleg tussen bedrijfsrevisor en Rekenhof plaats voor de audit van significante groepsonderdelen. Vervolgens verbonden de bedrijfsrevisoren zich ertoe uiterlijk op 31 maart 2015 het Rekenhof op de hoogte te brengen van opmerkingen, fouten en correcties met een invloed op de (geconsolideerde) ESR-rapportering van de Vlaamse overheid (*early warning*). In een closing meeting hebben de bedrijfsrevisoren de resultaten van hun rekeningencontroles met het Rekenhof besproken voor de significante rechtspersonen, waarbij het Rekenhof inzage in de werkdossiers kon bekomen. Ten slotte bezorgden de bedrijfsrevisoren tegen 21 april 2015 hun auditverslagen, samen met de gecertificeerde jaarrekeningen 2014, aan het departement Financiën en Begroting, dat deze stukken op zijn beurt doorstuurde naar het Rekenhof en Audit Vlaanderen.

Voor 31% (9 van de 29) van de significante rechtspersonen, voornamelijk in het departement WVG, was voor 2014 geen revisor aangesteld, zodat het Rekenhof een aangepaste rekeningencontrole diende uit te voeren. Het Rekenhof heeft de toepassing van single audit bij de rekeningcontrole 2014 geëvalueerd. Het deed daarbij onder meer de volgende vaststellingen:

- voor 60% (12 van de 20) van de gecontroleerde entiteiten vond een planningsoverleg plaats tussen Rekenhof en revisor. Dat is relatief veel, aangezien de afsprakennota pas in februari 2015 door alle partijen werd ondertekend.
- Bij 65% (13 van de 20) van de gecontroleerde entiteiten vond een closing meeting plaats.
- In 65% (13 van de 20) van de significante dossiers heeft het Rekenhof het verslag van de revisor tijdig ontvangen.

Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de single audit aanpak van de rekeningencontrole 2014 in meer dan de helft van de dossiers voor een duidelijke meerwaarde heeft gezorgd, maar dat nog verdere acties en afspraken nodig zijn om alle vooropgestelde doelstellingen van single audit te bereiken.

3 Eerste toepassing van ESR2010

Het Europees Systeem van nationale en regionale Rekeningen (verordening nr. 2223/96 van 26 juni 1996) krijgt steeds meer aandacht als referentie voor de financiële verantwoording en begroting van overheden. Naar aanleiding van het rekendecreet van 8 juli 2011 heeft de Vlaamse overheid de ESR-rapportering verder geïntegreerd in haar financiële verantwoording. Sinds 2012 geschiedt de aanrekening en financiële verantwoording voor ESR ook op transactiebasis, zoals gebruikelijk is voor de economische aanrekening en verantwoording in de balans en de resultatenrekening. In het rekeningenboek over 2012 heeft het Rekenhof daarom de overgang van kasbasis naar transactiebasis in de ESR-uitvoeringsrekeningen van de begroting onderzocht³.

Sinds september 2014 is de vernieuwde ESR2010-methodiek van toepassing: de aangepaste begroting 2014 en de uitvoeringsrekening van de begroting 2014 moesten op die basis worden opgesteld. ESR2010 wijzigt de voorstellingswijze van een aantal specifieke overheidsuitgaven, zoals de kapitalisatie van onderzoeks- en ontwikkelingskosten, overgedragen pensioenverplichtingen en effectiseringstransacties. De nieuwigheden in ESR2010 impliceren ook een verruiming van de consolidatieperimeter van de overheid en een strengere classificatie van alternatieve financieringen en voorwaardelijke investeringsbijdragen.

In dit rekeningenboek over 2014 heeft het Rekenhof bijzondere aandacht besteed aan de toepassing van ESR2010 bij de Vlaamse overheid, de impact van de resultaten van de Vlaamse lokale besturen op het ESR-vorderingensaldo en de budgettaire impact van de geherklasseerde alternatieve financieringen. Over de impact van de verruimde consolidatieperimeter heeft het Rekenhof al een eerste maal gerapporteerd in zijn verslag over de algemene rekeningen 2014. De toerekening van ontvangsten en uitgaven aan het juiste jaar vormt een blijvend aandachtspunt bij de controle van de nauwkeurigheid van de begrotingsuitvoering door de Vlaamse ministeries en rechtspersonen. Met die aandachtspunten wil het Rekenhof de financiële rapportering van de Vlaamse overheid aan het Vlaams Parlement en Europa duiden en nuanceren. Het wil er de Vlaamse overheid ook toe aanzetten (op korte termijn) de kwaliteit van de financiële rapportering verder te verbeteren en in overeenstemming te brengen met de meest moderne normen.

³ Zie *Overflow en toepassing van de aanrekeningsregels in 2012* in het rekeningenboek over 2012, Vlaams Parlement, 36 (2013-2014) – Nr. 1, p. 17 en volgende.

Hoofdstuk 1

Begrotingsuitvoering
door de Vlaamse overheid –
algemeen beeld

1.1 Geconsolideerd begrotingsresultaat en vorderingensaldo

De geconsolideerde rekening 2014 steunt op de uitvoeringscijfers uit de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap (voor de ministeries en diensten met afzonderlijk beheer) en op de uitvoeringscijfers uit de individuele jaarrekeningen van de geconsolideerde rechtspersonen. De Vlaamse overheid heeft in 2014 voor het geheel van de ministeries, DAB's en rechtspersonen een negatief vorderingensaldo van 664,9 miljoen euro gerapporteerd. De onderstaande tabel toont het aandeel van elk beleidsdomein in dit resultaat.

(in miljoen euro)

Beleidsdomein	ONTVANGSTEN			UITGAVEN			SALDO	
	2014 begroting	2014 uitvoering	%	2014 begroting	2014 uitvoering	%	2014 Begroting	2014 Uitvoering
DAR	19,5	19,9	102,1%	146,8	143,3	97,6%	-127,3	-123,4
BZ	15,4	15,8	102,6%	2.868,4	2.867,2	99,9%	-2.853,0	-2.851,4
FB	25.775,5	25.613,6	99,4%	453,5	369,8	81,5%	25.322,0	25.243,8
IV	10,8	12,3	113,8%	182,7	176,3	96,5%	-171,9	-164,0
EWI	261,7	333,8	127,6%	1.399,3	1.394,1	99,6%	-1.137,6	-1.060,3
OV	142,3	140,1	98,5%	10.891,7	10.862,7	99,7%	-10.749,4	-10.722,6
WVG	215,6	218,7	101,4%	4.085,1	4.073,6	99,7%	-3.869,1	-3.854,9
CJSM	239,4	247,1	103%	1.318,4	1.309,0	99,3%	-1.079,6	-1.061,8
WSE	125,6	115,4	91,9%	1.586,1	1.535,0	96,8%	-1.460,5	-1.419,5
LV	22,1	20,9	94,6%	181,4	183,9	101,4%	-158,9	-163,1
LNE	219,6	194,7	88,7%	851,9	812,5	95,4%	-632,6	-617,8
MOW	486,2	510,7	105,0%	3.058,6	3.235,5	105,8%	-2.572,4	-2.724,8
RWO	15,9	3,3	20,8%	846,2	820,7	97,0%	-830,3	-817,3
HE	0	2,2	nvt	129,6	126,0	97,2%	-129,6	-123,8
Totaal	27.549,6	27.448,5	99,6%	27.999,7	27.909,6	99,7%	-450,2	-461,0
Extra comptabele correcties							Onderbenutting	4
							Alternatieve financiering VIPA	-312,8
							Herclassificatie VMSW	207,2
							Overheidsactiva binnen kader PPS	-91,5
							Sluis Terneuzen	120,0
							Andere	16,0
Vorderingensaldo							2,1	-664,9

De tabel geeft de geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten en -uitgaven 2014 weer. De uitvoeringscijfers worden vergeleken met de geconsolideerde begrotingscijfers die naar aanleiding van de tweede begrotingsaanpassing⁵ 2014 aan het Vlaams Parlement zijn meegedeeld.

Het definitieve vorderingensaldo was negatiever dan geraamd. Dat is vooral te wijten aan een hogere aanwending van kredieten dan voorzien (een onderaanwending van 90,1 miljoen euro in plaats van 633,4 miljoen euro), lagere ontvangsten (-101,1 miljoen euro) en meer pps-pro-

⁴ De onderaanwending is verrekend in de uitvoeringscijfers van de uitgavenkredieten.

⁵ Deze ramingen stemmen niet overeen met de definitieve begrotingskredieten, aangezien nog geen rekening is gehouden met de kredietoverdrachten van vorige jaren en met de herverdelingen. Vooralsnog rapporteert de Vlaamse overheid de definitieve kredieten wel in de individuele jaarrekeningen, maar niet geconsolideerd.

jecten⁶, die ingevolge het strenger Europese toezicht budgettair moesten worden aangerekend (-152,3 miljoen euro). Het voorschot voor de sluis van Terneuzen is niet in de berekening van het vorderingensaldo meegeteld. Dat heeft een positieve impact van 120 miljoen euro⁷.

Het vervolg van dit hoofdstuk geeft een inzicht in de belangrijkste ontvangsten- en uitgavenstromen van de Vlaamse overheid. De analyse van de geconsolideerde cijfers betreft de ontvangsten en uitgaven gerapporteerd in de economische hergroepering van de begrotingsverrichtingen afsluiting 2014 van de Vlaamse Gemeenschap, die het Rekenhof op 29 april 2015 heeft ontvangen. De analyse houdt verder geen rekening met de bijkomende extracomptabele correcties die nodig zijn om vanuit de economische hergroepering het vorderingensaldo te berekenen. De geconsolideerde ontvangsten en uitgaven zijn nettocijfers, waarbij overgedragen saldi, interne stromen, kapitaalverrichtingen en schuldverrichtingen zijn geëlimineerd. De entiteiten die de Vlaamse overheid buiten de consolidatieperimeter houdt, worden in deze analyse als derde partijen beschouwd.

Het Rekenhof heeft tijdens zijn rekeningencontroles diverse opmerkingen geformuleerd met een impact op het vorderingensaldo. Die opmerkingen heeft het samengevat in zijn verslag over de algemene rekeningen 2014 van de Vlaamse Gemeenschap⁸. Dit rekeningenboek gaat op een aantal van die opmerkingen meer uitvoerig in.

Een bijzonder aandachtspunt bij de rekeningencontrole 2014 was de correcte toerekening van de budgettaire ontvangsten en uitgaven aan het jaar waarop zij betrekking hebben. Het verslag over de algemene rekeningen illustreerde aan de hand van verscheidene voorbeelden dat zowel bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de diensten met afzonderlijk beheer, als bij de Vlaamse rechtspersonen problemen inzake jaarafgrenzing voorkwamen, die samen een significante impact hadden op het vorderingensaldo. Hoofdstuk 2 geeft daarvan bijkomende voorbeelden.

De onderstaande tabel biedt inzage in de overgang van de totale ontvangsten naar de ESR-geconsolideerde ontvangsten.

⁶ Bij de tweede begrotingsaanpassing 2014 werd alleen de impact van Scholen voor Morgen ingecalculleerd.

⁷ Zie het verslag van het Rekenhof over de algemene rekeningen 2014 van de Vlaamse Gemeenschap, Vlaams Parlement, 36-A (2014-2015) – Nr. 1, van 22 juli 2015.

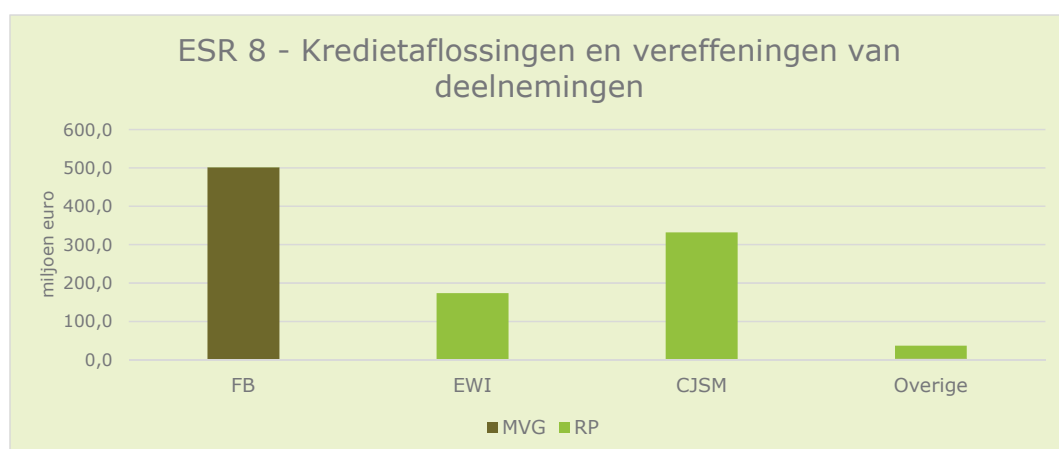
⁸ Vlaams Parlement, 36-A (2014-2015) – Nr. 1 van 22 juli 2015, p. 10-11.

(In miljoen euro)

	2014 uitvoering	Interne verrichtingen	Extra comptabele correcties	Interne stromen	ESR 8	ESR 9	ESR geconsolideerde ontvangsten
DAR	85,4	25,0	0	40,5	0,0	0	19,9
BZ	91,4	0,3	0	75,2	0,0	0	15,9
FB	27.266,1	922,2	11,3	163,3	501,6	54,2	25.613,6
IV	181,6	52,1	0	115,9	1,3	0	12,3
EWI	2.023,0	635,5	0	880,0	173,6	0,1	333,8
OV	624,5	128,2	0	350,1	6,1	0	140,1
WVG	2.906,4	150,5	0	2.537,2	0,0	0	218,7
CJSM	1.167,4	100,8	0	487,5	331,9	0	247,1
WSE	955,3	215,1	0	624,8	0	0	115,4
LV	124,3	13,8	0	89,6	0	0	20,9
LNE	922,6	234,9	-6,8	493,1	6,6	0	194,8
MOW	2.689,6	175,0	13,8	1.972,9	17,2	0	510,7
RWO	92,2	39,1	0	44,1	3,5	2,2	3,3
HE	96,6	0	0	91,5	2,8	0	2,2
Totaal	39.226,3	2.692,7	18,3	7.965,7	1.044,6	56,5	27.448,5

De eliminatie van de interne verrichtingen is een technische correctie, waarbij de verrekeningen met andere dienstjaren (overgedragen of over te dragen overschotten en tekorten) en de opnemingen uit en de stijvingen van reservefondsen uit de uitvoeringscijfers worden weggefilterd.

De geconsolideerde rekening geeft alleen de verrichtingen van de Vlaamse overheid met derde partijen weer. Alle verrichtingen tussen entiteiten van de Vlaamse overheid onderling worden weggelaten. De werkings- en investeringsdotaties die de rechtspersonen en diensten met afzonderlijk beheer ontvangen van de ministeries, of van andere entiteiten uit de groep, worden geëlimineerd. Normaliter heeft deze eliminatie geen resultaatsimpact, omdat aan ontvangsten- en aan uitgavenzijde eenzelfde bedrag wordt geschrapt.



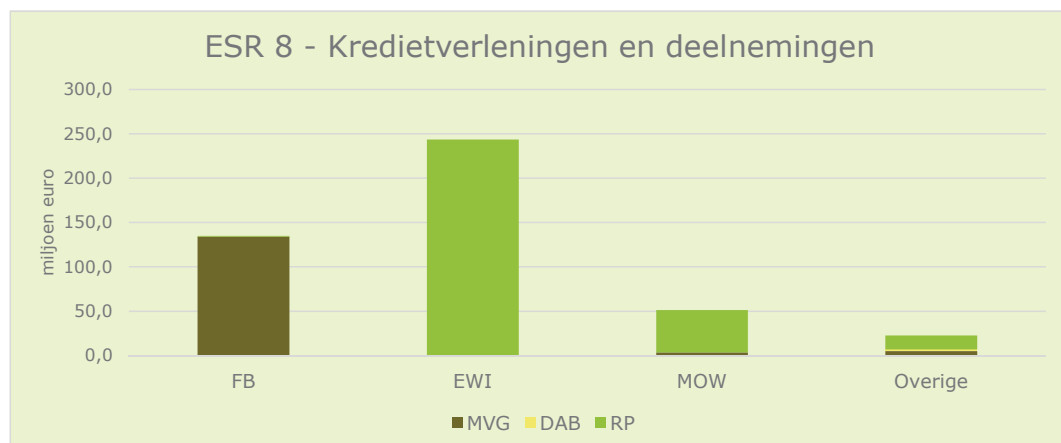
De ESR8-ontvangsten betreffen de kredietaflossingen en vereffeningen van deelnemingen. In begrotingsjaar 2014 ging het vooral over de gedeeltelijke terugbetaling van de KBC-steun (500 miljoen euro) langs het departement Financiën en Begroting en de verkoop van de beleggingsportefeuille van het VRT-pensioenfonds (331,9 miljoen euro). De geconsolideerde ondernemingen uit het beleidsdomein EWI hebben 173,5 miljoen euro gerealiseerd. Die ontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij de Limburgse Reconversie maatschappij (51,8 miljoen euro), de Participatiemaatschappij Vlaanderen (41,0 miljoen euro), PMV re Vinci (30,2 miljoen euro) en LRM Mijnen (20,8 miljoen euro).

De ESR9-ontvangsten bevatten de opname van overheidsschuld. In 2014 heeft de nv Diestsepoort 54,2 miljoen euro obligaties uitgegeven, waarop het Vlaamse Gewest via het departement Financiën en Begroting heeft ingetekend.

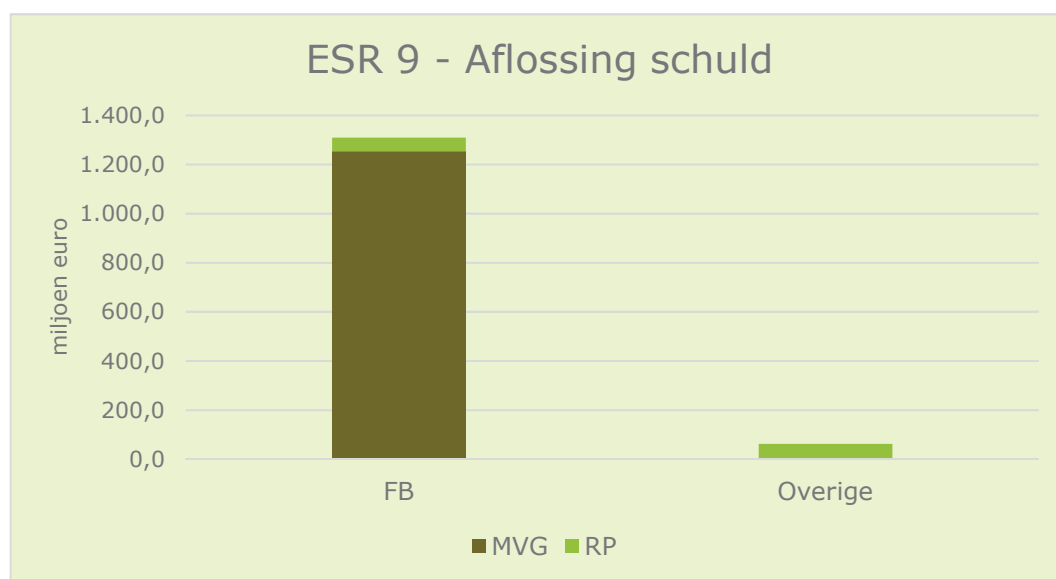
De onderstaande tabel biedt inzicht in de overgang van de totale uitgaven naar de ESR-geconsolideerde uitgaven. Evenals bij de ontvangsten zijn bij de uitgaven de interne verrichtingen en de interne stromen geëlimineerd.

(In miljoen euro)

	2014 uitvoering	Interne verrichtingen	Extra comptabele correcties	Interne stromen	ESR 8	ESR 9	ESR geconsolideerde uitgaven
DAR	208,6	24,1	0	41,3	0	0	143,3
BZ	2.941,6	1,2	0	73,1	0,0	0	2.867,3
FB	2.924,4	942,3	0	166,9	135,0	1.310,4	369,8
IV	349,6	54,5	0	115,6	3,3	0	176,3
EWI	3.139,8	642,4	0	859,3	243,4	0,6	1.394,1
OV	11.350,2	126,9	0	342,5	0	18,2	10.862,7
WVG	6.463,1	-144,3	0	2.533,8	0	0,1	4.073,5
CJSM	2.169,8	379,0	0	481,7	0	0,2	1.309,0
WSE	2.386,4	218,2	0	631,2	2,0	0	1.535,0
LV	304,2	28,9	0	91,3	0,0	0	183,9
LNE	1.534,4	228,8	0	486,7	6,3	0	812,6
MOW	5.397,7	97,5	18,4	1.952,3	51,3	42,6	3.235,5
RWO	912,7	41,5	0	43,7	6,8	0	820,7
HE	221,8	0	0	91,5	4,2	0	126,1
Totaal	40.304,4	2.641,0	18,4	7.910.938	452,4	1.372,0	27.909,6



De ESR8-uitgaven betreffen de kredietverleningen en deelnemingen. Het departement Financiën en Begroting investeerde 54,2 miljoen euro in de vastgoedcertificaten van de nv Diestsepoort en stortte kapitaal in de Participatiemaatschappij Vlaanderen (57,5 miljoen euro), Finlab (12,5 miljoen euro) en Via-Invest (9,8 miljoen euro). De rechtspersonen van het beleidsdomein EWI investeerden 243,4 miljoen euro. Het betreft onder meer een schuldher-schikkingsoperatie, waarbij de nv Gigarant leningen verschaftte in ruil voor de vrijgave van verstrekte waarborgen (63,5 miljoen euro) en verrichtingen van de Limburgse Reconversie-maatschappij (57,9 miljoen euro), LRM Mijnen (32,9 miljoen euro) en Participatiemaatschap-pij Vlaanderen (30,0 miljoen euro). In het beleidsdomein MOW bedroegen de kredietverle-ningen en deelnemingen 47,7 miljoen euro, waarvan Via-Invest 31,3 miljoen euro voor zijn rekening nam.



Het departement Financiën en Begroting loste de in 2014 vervallende schijf van de EMTN-schuld (1.250,0 miljoen euro) af en de nv Diestsepoort herfinancierde haar lening bij de bank (56,4 miljoen euro) met de uitgifte van obligaties.

1.2 Ontvangsten

1.2.1 Ontvangsten via FB en Vlabe

Het departement Financiën en Begroting en het IVA Vlaamse Belastingdienst realiseren samen meer dan 99% van de ontvangsten van de Vlaamse middelenbegroting. De belangrijkste ontvangsten zijn opgenomen in slechts zes begrotingsartikelen, die samen meer dan 25 miljard euro bedroegen. De begrotingsgegevens van het departement bevatten de ontvangsten die de federale overheid doorstortte (dotaties en federaal geïnde belastingen). De ontvangsten van de zelf geïnde belastingen vallen onder de entiteit Vlaamse Belastingdienst (Vlabe). Het programma schuld bevatte bovendien een ontvangst van 500 miljoen miljard euro uit de terugbetaling door KBC van de Vlaamse overheidssteun die deze financiële instelling ontving tijdens de financiële crisis van 2009.

De onderstaande tabel toont de realisatie van de belangrijkste middelenbegrotingsartikelen.

(In miljoen euro)

	Raming 2014	Uitvoering 2014	Aanre- nings- correctie 2014	Uitvoering na aanre- kenings- correctie 2014	%	Uitvoering na aanre- kenings- correctie 2013
Ministerie FB	26.264,1	26.114,1	-11,3	26.102,8	99,4	27.274,3
Departement FB	24.900,0	24.742,9	-11,3	24.731,8	99,4	25.908,7
Algemeen en schuld	545,7	544,6		544,6	99,8	2.077,9
Terugbetaling KBC	501,2	501,3		501,3	100,0	1.750,0
Dividend financiële instelling-KBC	0,0	0,0		0,0	0,0	297,8
Andere (onder andere Terugbetalingen VMSW)	44,5	43,3		43,3	97,3	30,1
Inkomensoverdrachten van de federale overheid voor gemeenschapsaangelegenheden	13.723,4	13.681,4		13.681,4	99,7	13.393,9
Gedeelde belastingen	13.060,5	13.019,5		13.019,5	99,7	12.741,4
Compensatie kijk- en luistergeld (artikel 47bis BFW)	585,6	584,8		584,8	99,9	580,5
Andere	77,2	77,1		77,1	99,9	72,0
Inkomensoverdrachten van de federale overheid voor gewestaangelegenheden	6.526,8	6.531,6		6.531,6	100,1	6.501,0
Samengevoegde belastingen	6.250,4	6.255,3		6.255,3	100,1	6.224,6
Artikel 35 BFW (tewerkstellingsprogramma's)	261,6	261,6		261,6	100,0	261,6
Andere	14,8	14,8		14,8	99,8	14,8
Gewestelijke belastingen, nog geïnd door de federale overheid	4.104,0	3.985,2	-11,3	3.973,9	97,4	3.935,9
Registratierechten op overdrachten	1.934,5	1.884,6	+134,5	2.019,0	104,4	1.880,3
Registratierechten op hypotheek	129,5	131,1	+21,2	152,3	117,6	143,6
Schenkingsrechten	305,8	290,9	+10,7	301,6	98,6	284,1
Successierechten en recht van overgang bij overlijden	1.640,4	1.597,5	-180,5	1.417,0	86,4	1.543,6
Andere (om spelen en weddenschappen)	93,6	81,1	+2,9	84,0	89,7	84,3
Vlaamse Belastingdienst	1.364,1	1.371,2		1.371,2	100,5	1.365,5
Gewestelijke belastingen, geïnd door Vlabe	1.349,7	1.353,3		1.353,3	100,3	1.343,6
Verkeersbelasting	993,2	997,1		997,1	100,7	985,8
Belasting op inverteerstelling	200,2	197,4		197,4	94,1	201,8
Onroerende voorheffing	103,8	104,6		104,6	104,4	103,7
Eurovignet	52,5	54,1		54,1	103,0	52,3
Gewestbelastingen (planbatenheffing, leegstandsheffingen)	14,4	17,9		17,9	124,6	21,9
Ontvangst lange termijnleningen	718,9	0,0		0,0	0,0	0,0
DAB Veiling Emissierechten	0,0	0,00		0,00	0,0	36,4
Rechtspersonen FB binnen consolidatie	12,7	163,3	-151,2	12,1	95,3	20,5

De totale ontvangsten voor het ministerie Financiën en Begroting daalden ten opzichte van 2013 met meer dan 1 miljard euro. De oorzaak daarvan lag in de lagere terugbetaling van de staatsteun door KBC en het ontbreken van een dividend voor het begrotingsjaar 2014.

De ontvangsten uit de gedeelde belastingen vielen 40 miljoen euro lager uit dan geraamd en sloten aan bij de federale raming, die uitging van geactualiseerde parameters. Het Rekenhof heeft op die overschatting al in zijn begrotingsverslag van 14 november 2014 gewezen¹⁰.

⁹ De aanrekeningscorrectie wordt uitgevoerd om ook voor de federaal geïnde gewestbelasting te komen tot een aanrekening op transactiebasis.

¹⁰ Vlaams Parlement, 16 (2014-2015) – Nr. 1 van 14 november 2014 – Onderzoek van de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2014 en de Vlaamse begroting voor 2015.

De aanrekeningen van de in 2014 nog federaal geïnde registratierechten, schenkingsrechten en successierechten waren 108 miljoen euro lager dan de raming in de begroting. De belangrijkste oorzaak daarvan waren de lagere ontvangsten voor de successierechten door de tijdelijke blokkering van de aangiftdossiers ingevolge de overname van de inning van successierechten door de Vlaamse belastingdienst.

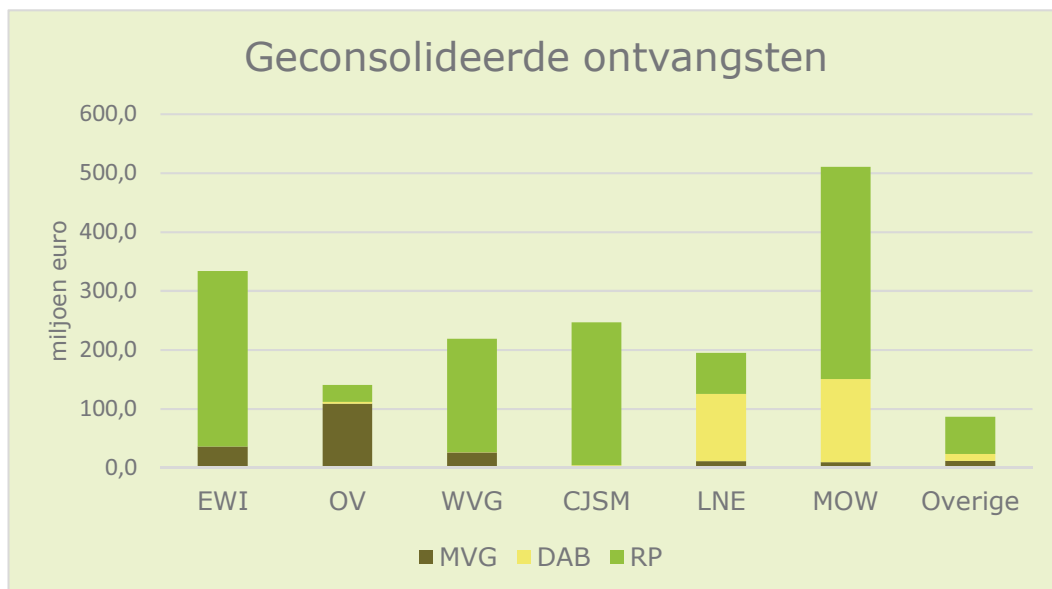
De registratierechten kenden een hogere ontvangst dan geraamd door het effect van de verlaagde woonbonus, waardoor eind 2014 meer transacties plaatsvonden.

De hervorming van de woonbonus leidde in januari 2015 (federale ontvangsten van december 2014) tot meer dan een verdubbeling van de ontvangsten uit registratierechten, een verhoging met meer dan 150 miljoen euro, die de matige ontvangsten van voordien meer dan neutraliseerde. In de eerste maanden van 2015 vielen de ontvangsten logischerwijze terug.

De overname van de successierechten en de federale blokkering van de vereffening van de aangiftes die ermee gepaard ging, hadden tot gevolg dat de ontvangsten uit federale doorstortingen in het eerste trimester van 2015 aanzienlijk lager uitvielen dan in het eerste trimester van 2014. Een aantal tekortkomingen hebben geleid tot een achterstand in de inkohiering en inning, die Vlabel evenwel in de tweede helft van 2015 nog kan inhalen¹¹.

1.2.2 Ontvangsten andere beleidsdomeinen

De onderstaande tabel toont de uitvoering van de ontvangstenbegroting per beleidsdomein, exclusief de ontvangsten die gerealiseerd worden door het departement Financiën en Begroting en het intern verzelfstandigd agentschap Vlaamse belastingdienst (Vlabel):



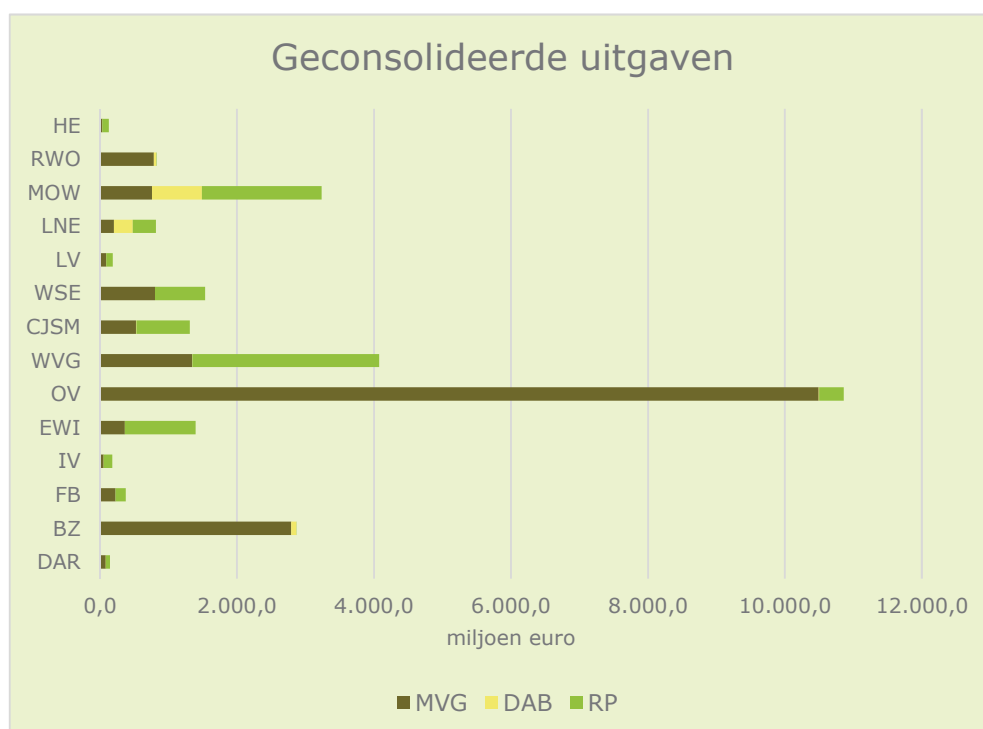
De belangrijkste ontvangstenstromen buiten FB situeren zich bij de geconsolideerde rechtspersonen van de beleidsdomeinen MOW, CJSM, WVG, EWI en LNE, bij de DAB's van MOW en LNE en in het ministerie van OV. Deze eigen ontvangstenstromen vertegenwoordigen samen 1.645,2 miljoen euro op een Vlaamsbreed totaal van 1.731,7 niet FB-ontvangsten.

¹¹ Zie hoofdstuk 3.6 in dit boek: Verwerking en transparantie van de stromen binnen de Vlaamse Belastingdienst.

Het grootste ontvangstenblok vormen de rechtspersonen van MOW. De belangrijkste ervan, exclusief de interne stromen (dotaties), situeerden zich in 2014 bij De Lijn (184,5 miljoen euro voornamelijk vervoersontvangsten) en de dienst met afzonderlijk beheer Loodswezen (75,1 miljoen euro voornamelijk loodsgelden). Verder droegen ook de DAB VIF (59,7 miljoen euro onder meer concessie- en schadevergoedingen), Tunnel Liefkenshoek (54,7 miljoen euro tolgeden), De Scheepvaart (38,3 miljoen euro scheepvaartrechten, retributies en concessies), Waterwegen en Zeekanaal (28,7 miljoen euro scheepvaartrechten, retributies en concessies) en de BAM (36,7 miljoen euro concessievergoeding van Liefkenshoektunnel) in belangrijke mate bij tot de MOW-ontvangsten. De ontvangsten in CJSM betreffen vooral De VRT. De omroep boekte 199,0 miljoen euro eigen ontvangsten, vooral uit commerciële communicatie en boodschappen van algemeen nut. De geconsolideerde WVG-ontvangsten bedroegen in 2014 218,7 miljoen euro en situeerden zich hoofdzakelijk bij Kind en Gezin, met 155,6 miljoen euro eigen ontvangsten. Zij bestonden vooral uit ouderbijdragen uit inkomensgerelateerde opvang, kinderdagverblijfopvang en diensten voor opvanggezinnen. De eigen ontvangsten van EWI (333,8 miljoen euro) situeren zich vooral bij de rechtspersonen (297,5 miljoen euro). PMV re Vinci (52,0 miljoen euro), VITO (50,9 miljoen euro, onder meer verkopen van onderzoeken), het FWO (50,9 miljoen euro bijdragen van de federale overheid en tussenkomsten van de sociale zekerheid), het VIB (38,3 miljoen euro verkopen van onderzoeken), het Hermes-fonds (20,6 miljoen euro terugvorderingen van ondernemingen en vermogensheffingen) en PMV (20,5 miljoen euro voor dienstverlening en financiële opbrengsten) realiseren hiervan bijna 80%. Het ministerie van OV (109,0 miljoen euro) boekt vooral ontvangsten uit terugvorderingen van wedden. De eigen ontvangsten van het beleidsdomein LNE (194,8 miljoen euro) komen vooral van DAB Minafonds (114,8 miljoen euro onder meer voor diverse milieuheffingen).

1.3 Uitgaven

De onderstaande tabel toont per beleidsdomein de geconsolideerde uitgaven van de ministeries, DAB's en rechtspersonen binnen de consolidatiekring.



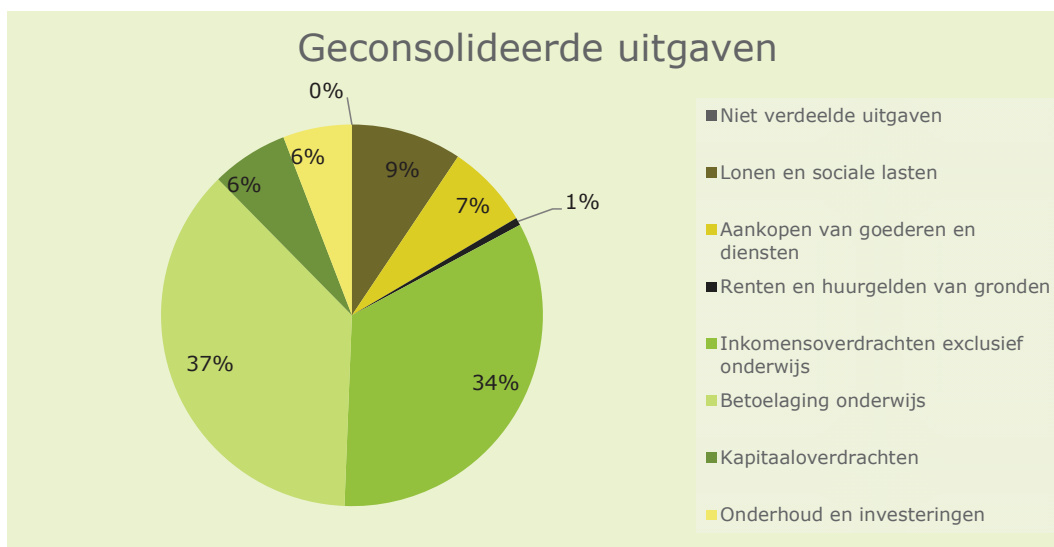
De mate van verzelfstandiging in de Vlaamse overheid, dat is de mate waarin overheidsentiteiten los van het ministerie overheidstaken beheren, kan bijgevolg als volgt worden voorgesteld, waarbij het ministerie het minst en de rechtspersonen het meest verzelfstandigd zijn:



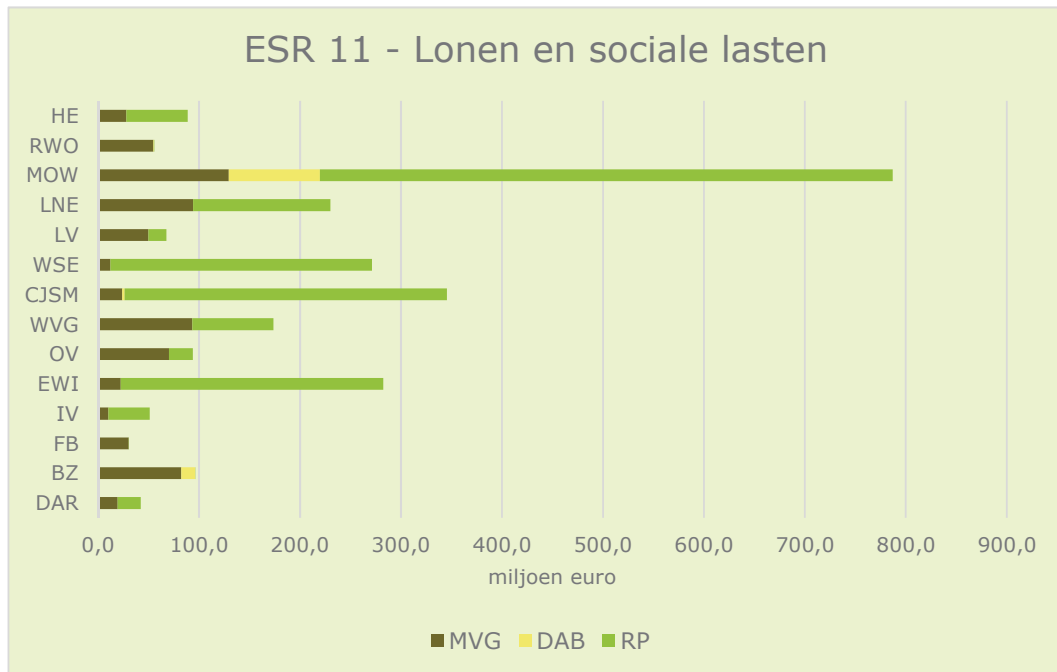
Op grond van de ESR-rubricering kan naar de aard van de uitgaven een uitsplitsing worden gemaakt. Het Rekenhof heeft de ESR-geconsolideerde uitgaven samengevat in de volgende categorieën:

- ESR 11 – lonen en sociale lasten
- ESR 12 – aankopen van niet-duurzame diensten en goederen
- ESR 2 – renten en huurgelden van gronden
- ESR 3+4 – inkomensoverdrachten
- ESR 5+6 – kapitaaloverdrachten
- ESR 14 + ESR 7 – onderhoud en investeringen

De onderstaande tabel toont het relatieve aandeel van de ESR-geconsolideerde uitgavenrubrieken (in miljoen euro).



De onderstaande alinea's verstrekken bij elk van deze categorieën een bondige toelichting over de inhoud van de uitgaven en de beleidsdomeinen en entiteiten die ervoor verantwoordelijk zijn.

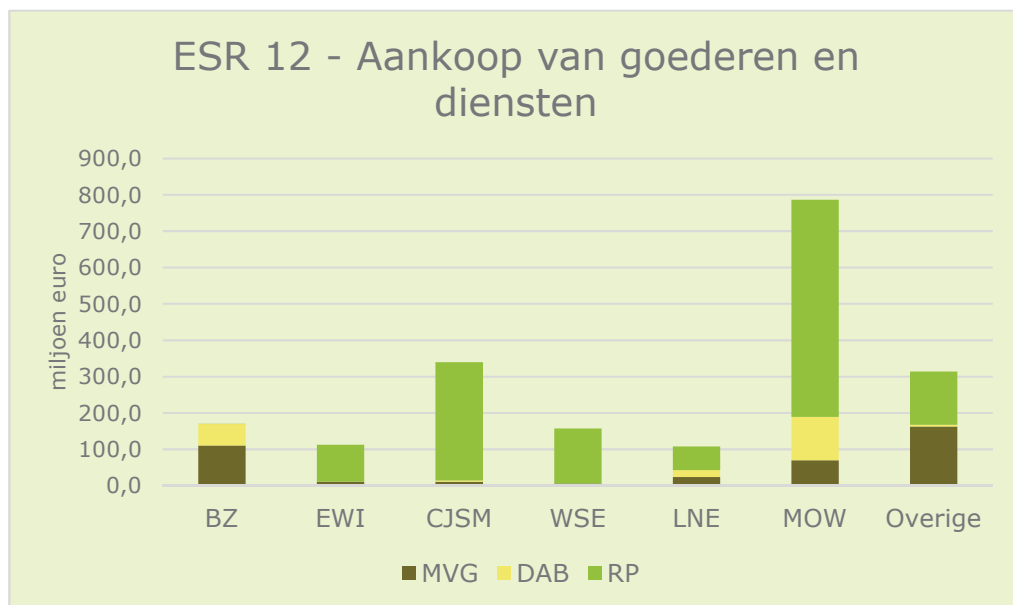


De lonen en sociale lasten (2.615,5 miljoen euro) omvatten de weddenlast van de ministeries (720,1 miljoen euro), de DAB's (106,8 miljoen euro) en de rechtspersonen (1.788,6 miljoen euro). De wedden van onderwijs zijn hier niet in begrepen, maar worden beschouwd als een inkomensoverdracht (zie de grafiek op de vorige bladzijde).

Het beleidsdomein MOW droeg 30% van deze uitgavencategorie. Binnen het ministerie gaf het departement MOW 41,0 miljoen euro uit aan lonen en sociale lasten, het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust 16,4 miljoen euro en het Agentschap Wegen en Verkeer 71,8 miljoen euro. De DAB Loodswezen en de DAB Vloot besteedden respectievelijk 58,3 miljoen euro en 31,9 miljoen euro aan personeelskosten. De weddenlast van De Lijn bedroeg 475,0 miljoen euro, terwijl Waterwegen & Zeekanaal en De Scheepvaart respectievelijk 53,3 miljoen euro en 33,5 miljoen euro aanrekenden.

De top-18 bij de rechtspersonen vertegenwoordigt 1.612,5 miljoen euro of 90% van de lonen en sociale lasten die de rechtspersonen aanrekenden. Behalve de al vermelde rechtspersonen uit het beleidsdomein MOW, betreft het de VDAB (248,8 miljoen euro), de VRT (191,2 miljoen euro), het FWO (98,5 miljoen euro), de VITO (71,3 miljoen euro), de VMM (62,0 miljoen euro), het Vlaams Parlement (60,6 miljoen euro), het Pensioenfonds VRT (56,8 miljoen euro), het VIB (44,5 miljoen euro), de VLM (44,1 miljoen euro), het BLOSO (33,2 miljoen euro), FIT (27,5 miljoen euro), het Kunsthuis (26,3 miljoen euro) en de OVAM (23,9 miljoen euro).

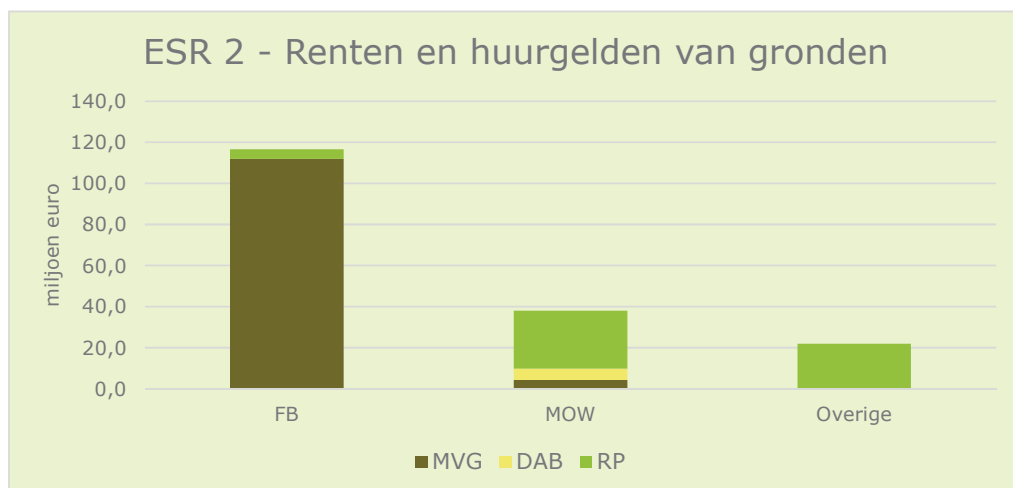
Buiten het beleidsdomein MOW, zijn de entiteiten in de ministeries met de hoogste personeelskosten: het IVA Jongerenwelzijn (62,6 miljoen euro), het departement LNE (42,0 miljoen euro), het Agentschap voor Natuur en Bos (36,9 miljoen euro), het departement BZ (29,7 miljoen euro), het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (26,2 miljoen euro), het Agentschap voor Onderwijsdiensten (21,7 miljoen euro) en de Vlaamse Belastingdienst (21,0 miljoen euro).



De ministeries hebben 392,1 miljoen euro aankopen van diensten en diverse goederen aangerekend. Het agentschap Facilitair Bedrijf uit het beleidsdomein BZ besteedde daarvan 98,2 miljoen euro. Het departement MOW, het agentschap Wegen en Verkeer en het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust gaven samen 69,6 miljoen euro uit.

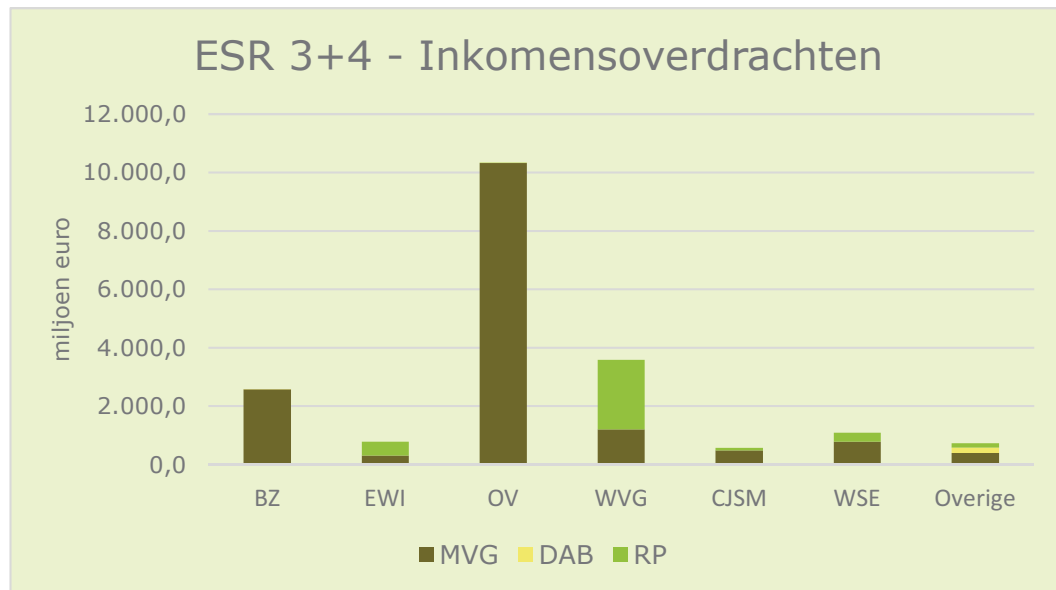
De aankopen van niet-duurzame goederen en diensten bij de DAB's (206,4 miljoen euro) situeren zich vooral bij de DAB VIF (85,7 miljoen euro), de DAB ICT (46,7 miljoen euro), de DAB Vloot (28,1 miljoen euro) en de DAB Minafonds (19,3 miljoen euro).

De top-18 bij de rechtspersonen vertegenwoordigt 1.250,5 miljoen euro of 90% van de aankopen van goederen en diensten die de rechtspersonen aanrekenden. Het betreft De Lijn (542,3 miljoen euro), de VRT (278,3 miljoen euro), de VDAB (146,7 miljoen euro), de VMM (36,4 miljoen euro), het VIB (27,3 miljoen euro), het BLOSO (25,5 miljoen euro), de nv Tunnel Liefkenshoek (22,9 miljoen euro), Toerisme Vlaanderen (22,6 miljoen euro), de VITO (21,8 miljoen euro), het AGIV (20,7 miljoen euro), Kind & Gezin (20,6 miljoen euro), Waterwegen & Zeekanaal (17,7 miljoen euro), FIT (17,1 miljoen euro), de VLM (14,0 miljoen euro), het Vlaams Parlement (13,4 miljoen euro), de OVAM (11,8 miljoen euro) en het GO! (11,5 miljoen euro).



Het beleidsdomein FB boekte 116,6 miljoen euro financiële kosten, waarvan het departement FB 109,7 miljoen euro aanrekende als rente verbonden aan schulden (zie ook 1.4).

De financiële kosten van het beleidsdomein MOW (38,0 miljoen euro) betreffen enerzijds de rente verbonden aan schulden, vooral van de nv Tunnel Liefkenshoek (11,2 miljoen euro) en de BAM (8,3 miljoen euro), en anderzijds de verwijlntresten en intresten door vonnis of dading, vooral van de DAB VIF (5,6 miljoen euro).



De inkomensoverdrachten (of werkingssubsidies) zijn ESR-matig opgedeeld in inkomensoverdrachten aan andere sectoren (ESR 3) en inkomensoverdrachten binnen de overheidssector (ESR 4). De bovenstaande grafiek combineert beide, na eliminatie van de interne stromen. In 2014 voerde de Vlaamse overheid 19.679,5 miljoen euro inkomensoverdrachten uit. Het is de grootste uitgavenpost van de geconsolideerde uitvoeringsrekening. 16.079,3 miljoen euro werd uitgegeven door de ministeries, 188,6 miljoen euro door de DAB's en 3.411,6 miljoen euro door de rechtspersonen.

Het beleidsdomein OV besteedde 10.336,4 miljoen euro: 7.585,0 miljoen euro was bestemd voor de financiering van het kleuter- en leerplichtonderwijs en 1.638,0 miljoen euro ging naar de financiering van het hoger onderwijs. De financiering van het deeltijds kunstonderwijs en het volwassenenonderwijs bedroeg 609,3 miljoen euro en 445,6 miljoen euro was bestemd voor de ondersteuning van het beleidsveld.

In het beleidsdomein BZ kende het agentschap Binnenlands Bestuur 2.473,8 miljoen euro toe aan de steden en gemeenten, verdeeld over het gemeentefonds (2.244,1 miljoen euro), de Elia-compensatie (83,0 miljoen euro) en het stedenfonds (146,7 miljoen euro). Naar inburgering en integratie ging 52,8 miljoen euro en het provinciefonds kreeg 37,2 miljoen euro.

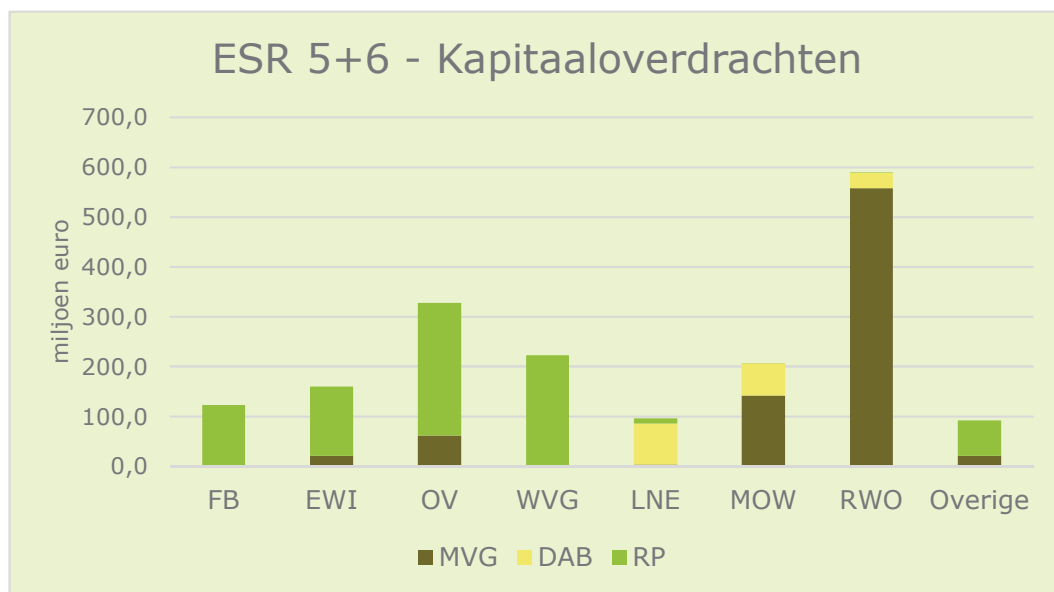
De inkomensoverdrachten van het beleidsdomein WVG bedroegen 3.593,3 miljoen euro, waarvan 1.206,9 miljoen euro werd uitgekeerd door het ministerie (departement WVG en agentschap Zorg en Gezondheid) en 2.386,4 miljoen euro door de rechtspersonen. Het ministerie besteedde 151,4 miljoen euro aan het programma welzijn (onder meer welzijnswerk 89,4 miljoen euro, Vlaams Intersectoraal Akkoord Social Profit 24,2 miljoen euro en armoe-

debestrijding en samenlevingsopbouw 14,0 miljoen euro) en 1.055,5 miljoen euro aan het programma thuis- en ouderenzorg (onder meer gezinszorg 546,8 miljoen euro, dotatie aan het Vlaams Zorgfonds 216,3 miljoen euro, thuiszorg 107,0 miljoen euro en animatiewerking in rusthuizen 43,2 miljoen euro). Bij de rechtspersonen keerden Kind & Gezin, het Fonds Jongerenwelzijn en het VAPH respectievelijk 619,9 miljoen euro, 376,3 miljoen euro en 1.390,1 miljoen euro uit als inkomensoverdracht.

In het beleidsdomein WSE ging 1.086,6 miljoen euro naar inkomensoverdrachten. Het departement besteedde 412,7 miljoen euro aan het programma werk (onder meer gesubsidieerde contractuelen 267,4 miljoen euro en Vlaamse werkervaringsmaatregelen met ESF-cofinanciering 53,1 miljoen euro) en 364,6 miljoen euro aan het programma sociale economie (onder meer beschutte werkplaatsen 260,2 miljoen euro en sociale werkplaatsen 72,1 miljoen euro). Daarbuiten gaven ook de VDAB en Syntra Vlaanderen respectievelijk 255,2 miljoen euro en 54,0 miljoen euro uit als inkomensoverdracht.

De inkomensoverdrachten van het beleidsdomein CJSM bedroegen 571,4 miljoen euro. Daarvan ging 37,1 miljoen euro naar het transversaal cultuurbeleid, 188,9 miljoen euro naar sociaal-cultureel werk, 164,0 miljoen euro naar kunsten en erfgoed en 67,8 miljoen euro naar jeugd. BLOSO kende 57,3 miljoen euro toe en het Vlaams Audiovisueel Fonds 24,9 miljoen euro.

Het beleidsdomein EWI gaf 776,8 miljoen euro uit, 305,2 miljoen euro via het ministerie en 471,6 miljoen euro via de rechtspersonen. De inkomensoverdrachten van het ministerie betroffen onder meer diverse bijzondere onderzoeksfondsen aan industrie en universiteiten (189,0 miljoen euro) en steun aan strategische onderzoekscentra (86,2 miljoen euro). Het Hermesfonds keerde 67,5 miljoen euro uit en het IWT en het FWO kenden respectievelijk 283,6 en 119,9 miljoen euro toe.

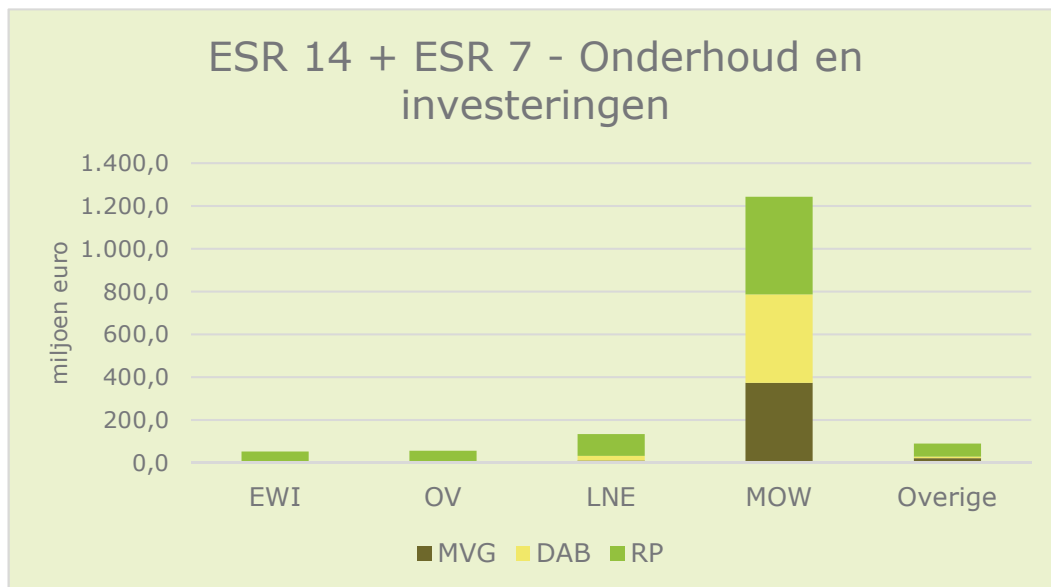


De economische hergroepering splitst de kapitaaloverdrachten (of investeringssubsidies) uit in kapitaaloverdrachten aan andere sectoren (ESR 5) en kapitaaloverdrachten binnen de overheidssector (ESR 6). De bovenstaande grafiek combineert beide, na eliminatie van de interne stromen. In 2014 besteedde de Vlaamse overheid 1.815,2 miljoen euro aan kapitaaloverdrach-

ten. 808,3 miljoen euro werd uitgegeven door de ministeries, 177,6 miljoen euro door de DAB's en 829,3 miljoen euro door de rechtspersonen.

Het aandeel van het beleidsdomein RWO bedroeg 589,2 miljoen euro. Het agentschap Wonen besteedde 475,0 miljoen euro, waarvan 334,0 miljoen euro ging naar de VMSW en 101,0 miljoen euro werd uitgekeerd als renovatie-, verbeterings- of aanpassingspremie (zie 3.12). De uitgaven van het agentschap Onroerend Erfgoed beliepen 72,1 miljoen euro en de DAB Fonds ter Bestrijding van de Uithuiszetting gaf 31,1 miljoen euro uit.

Het Financieringsfonds voor de Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven uit het beleidsdomein FB kende 122,6 miljoen euro toe aan diverse investeringsprojecten (waarvan 102,9 miljoen euro ging naar het wegwerken van gevaarlijke punten), terwijl de DAB Minifonds uit het beleidsdomein LNE daaraan 82,3 miljoen euro besteedde. De kapitaaloverdrachten in het beleidsdomein OV situeren zich vooral bij AGIO (266,4 miljoen euro) en bij het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen (48,8 miljoen euro). In het beleidsdomein WVG betreft het vooral de kapitaaloverdrachten van het VIPA (215,8 miljoen euro). In het beleidsdomein EWI verliepen de kapitaaloverdrachten langs het Hermesfonds (117,3 miljoen euro), het Agentschap Ondernemen (20,9 miljoen euro) en de Herculesstichting (20,6 miljoen euro). Het beleidsdomein MOW trok 206,2 miljoen euro uit voor kapitaaloverdrachten, 141,9 miljoen euro langs het departement MOW (waarvan 120 miljoen euro als voorschot werd betaald aan Nederland voor de bouw van de sluis van Terneuzen) en 64,2 miljoen euro langs de DAB Vlaams Infrastructuurfonds.



De voorgaande grafiek combineert de ESR 14-uitgaven (561,0 miljoen euro) met de ESR 7-uitgaven (1.073,5 miljoen euro). ESR 14 betreft het herstel en niet waardevermeerderend onderhoud van wegen- en waterbouwkundige werken, terwijl ESR 7 betrekking heeft op de investeringen van de Vlaamse overheid. Ongeveer 80% van deze uitgaven situeren zich in het beleidsdomein MOW (1.244,0 miljoen euro, waarvan 745,4 miljoen euro investeringen en 561,0 miljoen euro onderhoud). Het ministerie en de DAB VIF besteedden samen 374,8 miljoen euro aan het programma waterwegen en maritieme toegang, en 413,2 miljoen euro aan het programma wegen en verkeer. Bij de rechtspersonen zijn de belangrijkste investeringen terug te vinden bij De Lijn (196,6 miljoen euro), Waterwegen & Zeekanaal (59,3 miljoen euro)

onderhoud en 164,1 miljoen euro investeringen), De Scheepvaart (74,5 miljoen euro) en de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (23,5 miljoen euro).

De investeringen van het beleidsdomein LNE (133,8 miljoen euro) zijn hoofdzakelijk uitgevoerd door de Vlaamse Landmaatschappij (50,6 miljoen euro), de OVAM (30,2 miljoen euro), de VMM (21,5 miljoen euro) en DAB Minafonds (20,5 miljoen euro). Het beleidsdomein OV investeerde langs GO! (49,0 miljoen euro), terwijl de investeringen van het beleidsdomein EWI (51,3 miljoen euro) zich vooral situeerden bij PMV re Vinci (31,8 miljoen euro) en de VITO (9,6 miljoen euro).

1.4 Schuld

1 Uitstaande schuld van de rechtspersoon Vlaamse overheid¹²

De Vlaamse Regering heeft op 12 mei 2015 het jaarlijks rapport over het gevoerde beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer 2014 aan het Vlaams Parlement bezorgd¹³. De onderstaande tabel toont de samenstelling van de uitstaande schuld van de Vlaamse overheid op 31 december in de periode 2010-2014 volgens de eindrekening van de Vlaamse overheid.

(In miljoen euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
(Middel)lange termijn	5.173,6	5.596,1	5.079,7	4.023,3	2.766,7
EMTN	5.170,0	5.370,0	4.670,0	3.620,0	2.370,0
Bankleningen ¹⁴	3,6	226,1	294,7	288,3	281,7
Private leningen ¹⁵	0	0	115,0	115,0	115,0
Investeringsfonds lokale besturen	0	0	0	0	0,6
Korte termijnschuld (BCP)	399,1	221,1	363,4	0	0
Directe uitstaande schuld	5.572,7	5.817,1	5.443,1	4.023,3	2.767,3
Directe kasschuld	1.036,0	831,2	1.050,8	434,8	1.911,8
Indirecte schuld	2,7	2,5	2,4	2,2	1,9
Totale schuld	6.611,4	6.650,8	6.496,3	4.460,3	4.681,0
Evolutie t.o.v. vorig jaar	+8,2%	+0,6%	-2,3%	-31,3%	+4,9%

Bron: Vol 10 Algemene Rekening 2014

In 2014 bereikte een EMTN-lening van 1,25 miljard euro haar vervaldag. De Vlaamse overheid heeft dat bedrag enerzijds geherfinancierd met 500 miljoen euro terugbetaling van KBC en anderzijds met het kaskrediet, dat met bijna 1,5 miljard euro steeg tegenover eind 2013.

¹² Ministeries en DAB's, exclusief rechtspersonen.

¹³ Vlaams Parlement, 32 (2014-2015) – Nr. 1 van 12 mei 2015. 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.

¹⁴ De leningen die de Vlaamse overheid heeft overgenomen van de Vismijn Oostende (eind 2014 nog 2,9 miljoen euro) en van de Gemeentelijke Holding (215,4 miljoen euro eind 2014) en de lening voor Amoras.

¹⁵ Toegekend door de nv BAM (100 miljoen euro) en de nv Finindus (15 miljoen euro).

De algemene toelichting bij de begrotingscontrole 2014 raamde het kaskrediet eind 2014 op 0,94 miljard euro. Uit de rekening 2014 blijkt dat de kasschuld bijna 1 miljard euro meer bedroeg, vooral door het begrotingstekort in 2014 (in plaats van het verwachte evenwicht) en de vroegere uitbetaling van de onderwijssalarissen voor de maand december¹⁶.

Net als in vorige jaren, rapporteren de algemene rekening en het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer verschillende lange-termijnschuldtotalen. In het rapport ontbreekt namelijk de lening voor project Amoras, die loopt tot 31 augustus 2026¹⁷. Het rapport vermeldt deze schuld van 59,8 miljoen euro wel bij de geconsolideerde schuld¹⁸.

2 Geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse overheid

De onderstaande tabel overziet de geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse overheid. Het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer vergelijkt de geconsolideerde schuld 2014 niet met vorige jaren, het rapport van de interne auditor doet dat wel. De totalen van beide rapporteringen komen overeen.

(in miljoen euro)

	2011	2012	2013	2014
Schuld op korte termijn	970,1	1.336,4	413,5	1.861,7
Schuld op lange termijn	5.596,1	4.908,4	3.855,8	2.603,2
Totaal directe schuld	6.566,2	6.244,8	4.269,4	4.464,9
Huisvestingsmaatschappijen	6.700,6	7.368,7	7.781,0	9.010,2
VIPA	945,6	1.072,3	1.836,2	2.130,4
Geconsol. vennsch. S13 sept 2014	1.091,2	930,4	857,3	862,6
Geconsol. vennsch. S13 mrt 2014	59,2	137,3	195,2	162,6
PPS	172,6	301,3	482,2	711,3
Gesubsidieerde schoolinfrastructuur	410,6	411,3	396,4	384,1
Universiteiten en hogescholen	328,2	338,1	351,1	390,3
Totaal Indirecte schuld	10.553,5	11.288,4	12.524,2	14.298,2
Totaal geconsolideerde schuld	17.119,7	17.533,3	16.793,5	18.763,1

Bron: *Geconsolideerde schuld Vlaamse overheid volgens interne auditor*¹⁹

Het Rekenhof merkte in zijn verslag over de algemene rekening 2014²⁰ op dat deze tabel netcijfers weergeeft. De leningen die entiteiten binnen de consolidatieperimeter onderling aangingen, komen niet tot uiting. Dat maakt het moeilijker de cijfers te vergelijken met de

¹⁶ Een van de maatregelen van de akkoorden van sectorale sociale programmatie voor de sector onderwijs. De betrokken salarissen werden uitbetaald op 31 december 2014 in plaats van 1 januari 2015.

¹⁷ Ook de begrotingen leggen de aflossingen van de Amoraslening niet ten laste van Titel III (Schuld), maar van de werkingskosten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken. De rentelasten worden eveneens aangerekend als werkingskosten bij dit beleidsdomein. De Vlaamse Regering bevestigde de opmerking van het Rekenhof daarover bij de begrotingscontrole 2013.

¹⁸ De algemene rekening vermeldt 63,5 miljoen euro. Volgens een aflossingstabel die MOW ter beschikking van het Rekenhof stelde bedroeg de schuld eind 2014 61,4 miljoen euro.

¹⁹ Rapport van 1 juni 2015 (KDW/MVW/15/audit 2014).

²⁰ Vlaams Parlement, 36-A (2014-2015) – Nr. 1, van 22 juli 2015.

jaarrekeningen van de betrokken instellingen. De minister van Financiën en Begroting argumenteerde dat de Vlaamse overheid voor de berekening van haar geconsolideerde schuld dezelfde methodiek toepast als het Instituut voor Nationale Rekeningen, dat ook alleen deze nettocijfers vermeldt. Nochtans gaven het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer over 2013 en de algemene toelichting bij de tweede begrotingscontrole 2014 wel de interrelaties weer. De voorstellingswijziging bemoeilijkte dus ook de vergelijking van begrotingsgegevens met uitvoeringsgegevens voor 2014:

- Voor de BAM vermeldt het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2014 een schuld van 168,5 miljoen euro. Die schuld is echter ten opzichte van de nv Tunnel Liefkenshoek, die ook tot de consolidatiekring behoort. Voor een correcte stand van de geconsolideerde schuld, mag de administratie geen rekening houden met dit bedrag.
- Voor de universiteiten en hogescholen is de schuld 40 miljoen euro hoger dan in het rapport bij de tweede begrotingscontrole.
- LAK Invest heeft volgens het rapport een schuld van 32,9 miljoen euro. De balans van deze instelling vermeldt 34,6 miljoen euro. Het verschil is gelijk aan de interne lening die PMV LAK Invest verstrekke door op 18 van de 355 vastgoedcertificaten in te tekenen. In tegenstelling tot het rapport 2013, heeft het rapport 2014 geen correctie aangebracht voor de intekening van het Vlaams Zorgfonds op de vastgoedcertificaten van LAK Invest. Deze instelling tekende in op 80 van de 355 certificaten²¹.

3 Kostprijs van de schuld

Een overzicht van de kosten verbonden aan het schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap, blijkt uit de ordonnancerings op het programma van de schuld. Het budget voor de schuld-kosten bedroeg 112,0 miljoen euro. Daarop werd in totaal 110,2 miljoen euro aangerekend. Daarbuiten was er nog het budget van 1.253,615 miljoen euro voor de kapitaalaflossingen van de (middel)lange termijnschuld. Daarop vond de aanrekening plaats van de aflossing van de EMTN-lening voor 1,25 miljard euro.

4 Gewaarborgde schuld

De onderstaande tabel overziet de evolutie van de uitstaande schuld met een gemeenschap of gewestwaarborg²².

²¹ Het is onduidelijk waarom die inschrijving in 2013 wel als interne lening werd meegeteld en in 2014 niet.

²² Deze waarborgen omvatten behalve de waarborgen aan die 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.

(In miljoen euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Waarborgen aan (lokale) overheden	1.239,9	1.176,6	1.111,2	988,6	899,6
De Watergroep	105,3	143,4	150,7	153,9	160,8
Stad Antwerpen	671,8	611,6	545,6	473,0	393,8
Cross Border Lease	89,8	92,7	90,0	87,0	99,2
Andere (onder ander De Lijn, Universiteiten, FRGE)	373,0	328,8	325,0	274,7	245,8
Waarborgen gedekt door activa	7.196,5	8.008,6	8.658,8	9.515,3	10.993,9
Sociale Huisvesting	653,5	752,5	736,5	642,4	673,3
EVA VI Maatschappij Sociaal Wonen	2.265,1	2.687,7	3.125,6	3.408,7	4.260,9
Vlaams Woningfonds	2.187,6	2.280,4	2.446,7	2.604,5	3.025,9
IVA AGION (infrastructuur onderwijs)	199,8	224,0	248,7	254,7	269,1
IVA VIPA (infrastructuur welzijnsinst.)	1.386,4	1.551,7	1.711,5	2.234,6	2.373,0
Beheersmaatsch. Antwerpen Mobiel nv	193,2	193,2	192,5	184,5	168,4
Project Brabo	47,2	80,8	111,9	111,1	110,2
Andere (Domus Flandria, Tunnel Liefkenschhoek, Scholen van Morgen, Deurganckdoksluis)	263,8	238,4	85,5	74,9	113,1
Economische waarborgen	1.149,9	1.150,7	957,5	1.070,9	930,1
Waarborgbeheer nv	512,0	583,3	582,1	563,2	546,6
Gigarent nv	342,6	299,0	130,9	285,8	175,5
Arkimedesfonds	120,5	120,5	120,5	120,5	120,5
Andere (FIVA, VLIF,VIB,IMEC, Microfinanciering)	174,7	147,9	124,0	101,4	87,4
Rest	0,5	0,4	0,2	0,1	0,1
VZW de gezinsbond	0,5	0,4	0,2	0,1	0,1
Totaal	9.578,8	10.336,3	10.727,7	11.574,9	12.823,6
Evolutie ten opzichte van vorig jaar	+15,2%	+7,9%	+3,8%	+7,9%	+10,7%

De gewaarborgde schuld nam in 2014 toe van 11,5 tot 12,8 miljard euro. De belangrijkste stijging situeert zich in het domein van de sociale huisvesting. Het rapport noemt als belangrijke oorzaken de lage intrestvoeten en de strengere bankvoorwaarden.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de ontvangen bijdragen voor de toekenning van de gewest- en gemeenschapswaarborg. De entiteiten ontvangen ook bijdragen die ze op hun eigen begroting aanrekenen.

(In miljoen euro)

Begrotingsjaar	Ontvangsten Ministerie	Ontvangsten rechtspersonen
2010	9,4	Niet opgenomen in schuldrapport
2011	14,6	25,9
2012	27,7	16,1
2013	4,6	22,3
2014	15,2	24,1

Bron: Rekening van de ontvangsten 2010-2014 Ministerie Vlaamse Gemeenschap en rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer van de betrokken jaren.

²³ Naar aanleiding van de invoering van het rekendecreet wijzigde het aanrekeningsmoment voor de ontvangsten. Sinds 2012 gaat het om geboekte in plaats van effectief geïnde ontvangsten.

De uitwinningen halveerden ten opzichte van 2013, vooral dankzij minder uitwinningen bij de nv Waarborgbeheer en Gigarant in vergelijking met 2013. Structureel situeren de meeste uitwinningen zich in de nv Waarborgbeheer. De onderstaande tabel toont het uitwinningspercentage bij de nv, in combinatie met de terugwinningen en de ontvangen waarborgpremies:

(In miljoen euro)

Jaar	Gewaarborgd bedrag	Uitwinningen	Terugwinningen	Waarborgpremies	Saldo	Uitwinningspercentage
2010	512,0	28,1	6,1	5,0	-17,0	5,5%
2011	583,3	21,7	10,4	5,1	-6,2	3,7%
2012	582,1	23,9	7,8	3,9	-12,2	4,1%
2013	563,2	35,1	10,0	3,9	-21,2	6,2%
2014	546,6	20,8	8,9	3,6	-8,3	3,8%

Bron: Tabel 20 en 21 rapport 2014 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer

Ook het te financieren saldo daalde sterk, maar vertoonde nog altijd een negatieve waarde. Het negatieve saldo kan worden aangezuiverd vanuit de begroting²⁴.

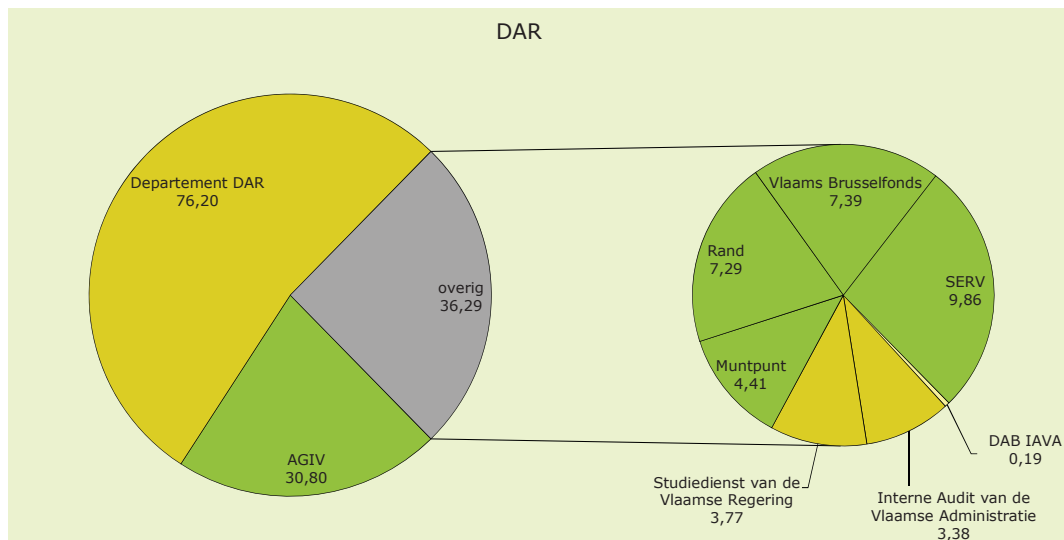
²⁴ Artikel ECo-1ECA2Z-IS, programma EC218.

Hoofdstuk 2

Begrotingsuitvoering op beleidsdomeinniveau

2.1 Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Het beleidsdomein DAR deed in 2014 143,3 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, d.w.z. 0,5% van de totaliteit van de geconsolideerde Vlaamse uitgaven. De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



In 2014 had de beslissing tot reorganisatie van de Vlaamse overheid een grote impact op het beleidsdomein. Zij bracht een fusie met het beleidsdomein Bestuurszaken tot Kanselarij en Bestuur mee, inclusief een herverkaveling van de diensten en de agentschappen. De impact van die gebeurtenis zal echter maar tot uiting komen in de rekeningen over de volgende jaren. De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ministerie

De begrotingsuitvoering 2014 sloot in het beleidsdomein nauw aan bij de begroting. Bij het ministerie situeerde de grootste onderaanwending zich bij de entiteit Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap (0,7 miljoen euro en een aanwending van 82%). De transformatie tot Audit Vlaanderen verliep immers budgettair trager dan verwacht. Behalve een aantal kleinere opmerkingen, merkte het Rekenhof vooral de schending van de regelgeving op de overheidsopdrachten door het departement op bij een consultancyopdracht voor ongeveer 250.000 euro²⁵.

Subsidies aan vzw Kazerne Dossin

Sinds 2014 worden de subsidies aan de vzw Kazerne Dossin, ter uitvoering van een aanbeveling van het Rekenhof, geconcentreerd bij één beleidsdomein. Er is geopteerd dat te doen bij het beleidsdomein DAR, en niet bij het beleidsdomein CJSM.

²⁵ Splitsing van de opdracht, te korte tijdspanne voor de indiening van offertes en overschrijding van het contractueel plafondbedrag. Voor een deelopdracht werd zelfs het met een bijakte verhoogde plafondbedrag overschreden.

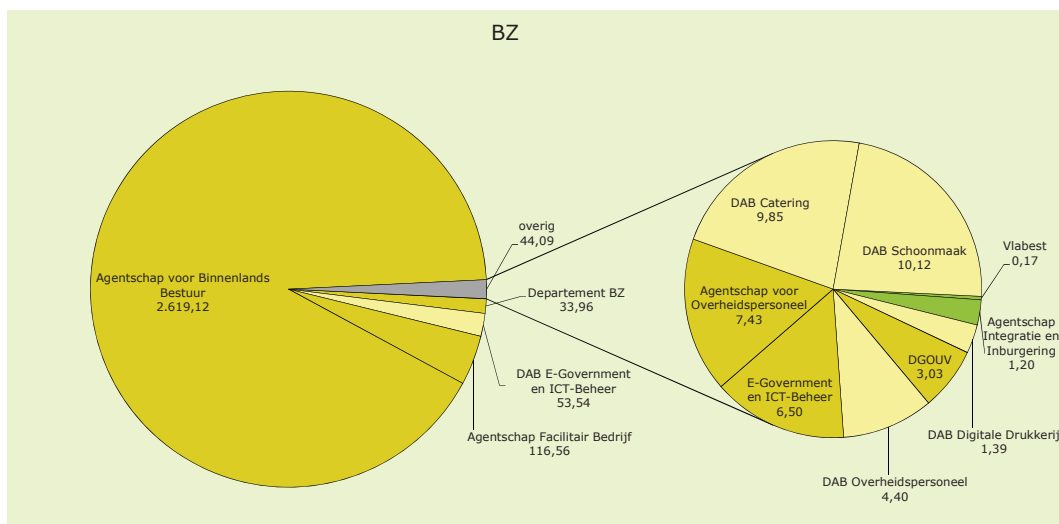
AGIV

Het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV) heeft in 2014 30,6 miljoen euro ontvangsten en 32,1 miljoen euro uitgaven geboekt, wat leidde tot een tekort van 1,5 miljoen euro. Dat bracht het gecumuleerd overschot eind 2014 terug tot 12,4 miljoen euro. Op grond van een risicoanalyse besliste het Rekenhof tot een controle van de jaarrekening 2014 van het AGIV. Het merkte op dat het AGIV een aantal kosten niet schraagde met verantwoordingsstukken. Deze kosten kunnen bijgevolg niet worden beschouwd als bestuurlijke uitgaven. Het AGIV dient ze dan ook terug te vorderen. Het betreft onder meer 18.000 euro kosten die een personeelslid met een visakaart van het agentschap betaalde. Het Rekenhof vroeg ook aan de minister te bevestigen of alle kosten (60.000 euro) voor activiteiten in het kader van de pensionering van hetzelfde personeelslid, kunnen worden gekwalificeerd als bestuurlijke uitgaven²⁶.

De minister van Financiën antwoordde stappen te zullen ondernemen om de onvoldoende bewezen kosten terug te vorderen en te zullen onderzoeken in hoeverre de pensioneringskosten als verantwoordbaar kunnen worden beschouwd.

2.2 Bestuurszaken

Het beleidsdomein BZ was in 2014 goed voor een geconsolideerd uitgaventotaal van 2.867,26 miljoen euro of 10,3% van de totaliteit van de geconsolideerde Vlaamse uitgaven. Daarvan beheerde het agentschap voor Binnenlands Bestuur het leeuwendeel (2.619,12 miljoen euro of 91,3%). Deze uitgaven waren voornamelijk bestemd voor de programma's Lokale en regionale besturen en Stedenbeleid. De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

²⁶ Voor elke bestuurlijke uitgave moet een bestuur kunnen verantwoorden dat ze niet onrechtmatig is en evenredig met het belang van de Vlaamse Gemeenschap dat er mee behartigd wordt.

Ministerie De financiële uitvoering van de begrotingen sloot voor het beleidsdomein Bestuurszaken nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Bij het departement deed zich een budgetoverschrijding voor, te wijten aan de overschrijding met 7,1 miljoen euro op het begrotingsartikel voor de pensioenbijdragen van de Vlaamse overheid aan de PDOS (Pensioendienst voor de Overheidssector). Een herberekening door de PDOS in 2014 deed de factuur voor de regio stijgen met 7 à 8 miljoen euro per jaar, tot 14 miljoen euro. Het stedenbeleid kende een onderaanwending van 2,6 miljoen euro²⁷. Het Rekenhof merkte bij zijn rekeningencontrole voorts op dat het ministerie het saldo 2014 aan het gemeente- en aan het provinciefonds van 75 miljoen euro op 2015 aanrekende in plaats van op 2014.

De gebeurtenis die in 2014 de grootste impact had op het beleidsdomein, was de beslissing tot reorganisatie van de Vlaamse overheid. Voor het beleidsdomein betekende dat de fusie met Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid tot Kanselarij en Bestuur, inclusief een herverkaveling van de diensten en de agentschappen. De impact van die gebeurtenis zal echter maar tot uiting komen in de volgende jaren. Wel al zichtbaar in 2014, was de afbouw van het provinciefonds met 55 miljoen euro, van 92 tot 37 miljoen euro.

Binnen bestuurszaken was al een reorganisatietraject aan de gang. In 2014 fuseerde het Agentschap Facilitair Management met de Entiteit e-government en ICT-Beheer tot het Agentschap Facilitair Bedrijf. In 2014 werden ook de nodige stappen ondernomen met het oog op de effectieve start van het Agentschap Integratie en Inburgering door de inkanteling van de integratie- en inburgeringsdiensten op 1 januari 2015 en de huizen van het Nederlands op 1 juli 2015.

In het rekeningenboek 2013 heeft het Rekenhof gemeld dat het Agentschap voor Facilitair Management naliet 48 miljoen euro vaste activa in aanbouw na hun voltooiing in de balans van de Vlaamse overheid over te boeken naar hun definitieve activarekening. Het grootste deel van dat bedrag vond zijn oorsprong in facturen van vóór 2010. Voor het VAC Hasselt, dat al in gebruik is sinds 2004, stond bijvoorbeeld nog steeds een saldo van 13 miljoen euro geboekt als actief in aanbouw. Aangezien in de loop van 2014 geen toewijzingen plaatsvonden, dringt het Rekenhof opnieuw aan op een snelle toewijzing aan de correcte vast actiefrubriek van het openstaande saldo op de rubriek activa in aanbouw. Ook voor de inrichtingswerken van gebouwen waarvan de Vlaamse overheid geen eigenaar is en die toch in het actief van de Vlaamse overheid zijn opgenomen, zijn de aangekondigde correcties nog niet uitgevoerd.

Het rekeningenboek over 2013 meldde dat een aantal saldi op orderekeningen niet aansloten bij de werkelijkheid, zoals dat op rekening BEo-8Xo9o2 (fictieve rekening voor ambtenarenweden). Eind 2014 bedroeg het saldo op deze orderekening 616 miljoen euro, wat niet overeenkomt met de effectieve schuld voor de ambtenarenlonen (volgens de boekhoudsleutelto-talen in Orafin ongeveer 150 miljoen euro). Wat het niet bestemde saldo van 218.120,65 euro bij de DAB Overheidspersoneel betreft, beloofde de minister op 11 september 2014 dat deze gelden op korte termijn een bestemming zouden krijgen. Eind 2014 was deze toewijzing nog niet geschied. Ook voor andere orderekeningen, die het rekeningenboek over 2013 vermeldde, dienden nog verschillende saldi een correcte bestemming te krijgen.

²⁷ Vooral van het begrotingsartikel voor stadsvernieuwing. De administratie heeft weinig greep op het betaalritme, aangezien ze afhankelijk is van de snelheid waarmee de werken opschieten en dus van de snelheid waarmee de steden vorderingen kunnen indienen.

In zijn verslag uit 2013 over de onderhouds- en investeringswerken aan gebouwen door het Agentschap Facilitair Management formuleerde het Rekenhof een aantal aanbevelingen voor een tijdige en correcte betaling, zoals: doorlooptijden onder controle houden, dossiers beter beheren en betalingstermijnen respecteren. Het agentschap nam structurele maatregelen. Het slaagde er zodoende in de doorlooptijden sterk in te korten. Voor het respecteren van de betalingstermijnen blijft het echter een knelpunt dat in Orafin de correcte gewenste betaaldatum niet wordt ingevoerd. Er is ook gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de dossiers, maar op dat vlak zijn nog verdere inspanningen nodig²⁸.

Naar aanleiding van de rekeningencontrole 2014 had het Rekenhof nog bijzondere aandacht voor de huuruitgaven van het Agentschap Facilitair Bedrijf. De resultaten van deze controle staan onder punt 3.4.

Informatie VI. Op grond van zijn risicoanalyse heeft het Rekenhof vooral aandacht besteed aan de jaarrekeningen van de DAB Informatie Vlaanderen. De fusie tussen de entiteit e-government en ICT-Beheer (e-IB) en het Agentschap Facilitair Management zal vanaf 2015 voor de DAB Informatie Vlaanderen een aantal vroegere opmerkingen remediëren²⁹. De opvolging en het beheer van het vast actief vinden echter nog altijd in een extracomptabele toepassing plaats en niet in Orafin. Daardoor geven noch de inventaris van de DAB, noch de algemene rekening van de Vlaamse overheid een correct beeld van de werkelijkheid van het vermogen. Ondanks beloftes naar aanleiding van de opmerkingen van het Rekenhof over de jaarrekening 2013, bleef de DAB voorts inkooporders voor recurrente uitgaven boeken op het moment dat hij de factuur ontving, in strijd met het rekendecreet. Wegens een vertraagde dossierstroom en ontoereikende vereffeningskredieten kon de DAB ten slotte niet alle prestaties die in 2014 werden geleverd, ook effectief in 2014 aanrekenen. Op die manier schoof ongeveer 1 miljoen euro facturen door naar het volgende begrotingsjaar. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 24 augustus 2015 verduidelijkingen verstrekt bij de opmerkingen. Het Rekenhof zal in zijn rekeningencontrole 2015 toetsen of de DAB het beheer en de opvolging van zijn vast actief in Orafin heeft geoptimaliseerd en of het vereffeningskrediet toereikend was.

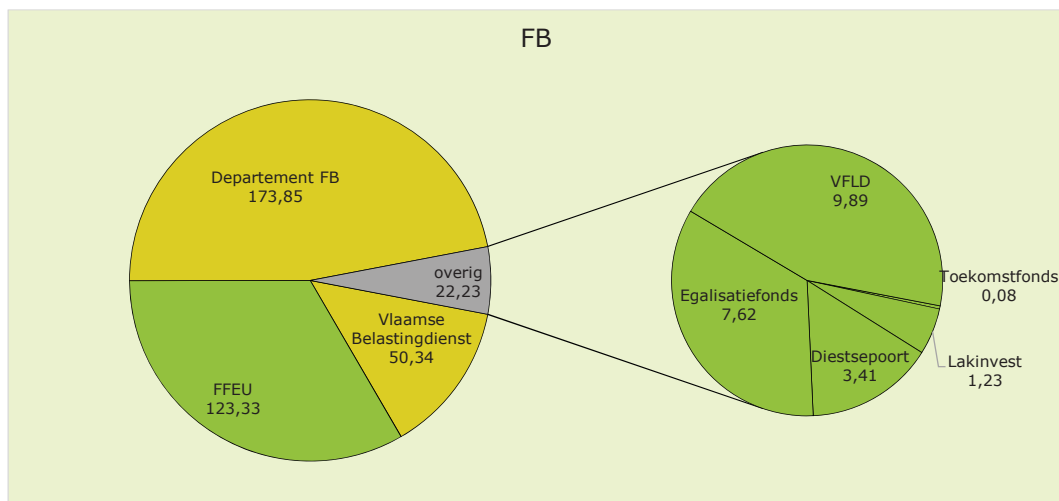
Antwoord Op 11 september 2015 heeft de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur geantwoord dat een aantal maatregelen zijn genomen om aan de opmerkingen van het Rekenhof tegemoet te komen. Het Rekenhof zal dit opvolgen bij zijn controle van de rekeningen over 2015.

2.3 Financiën en Begroting

Het beleidsdomein FB deed in 2014 369,8 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 1,3% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. Daar tegenover staat dat het beleidsdomein instond voor 25.613,6 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (93,3% van de totale Vlaamse geconsolideerde ontvangsten). De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.

²⁸ In sommige dossiers ontbraken documenten, andere dossiers bevatten verkeerde documenten. De regelgeving op de overheidsopdrachten legt tal van termijnen op, die alleen kunnen worden nageleefd en gecontroleerd als alle relevante data worden geregistreerd. In de onderzochte dossiers was dat vaak niet het geval.

²⁹ Zo zal de begroting apparaatsuitgaven onderscheiden van beleidsuitgaven en de budgetopvolging van de uitgaven zal niet meer extracomptabel plaatsvinden.



De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Betaalgedrag ministerie

In 2013 stelde de Vlaamse Regering een maximale tijdige betaling tegen 1 januari 2015 en de maximale digitale overdracht van factuurinformatie vanaf 2017 voorop³⁰. In dat licht onderzocht het Rekenhof het betaalgedrag van het Departement FB en de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) in 2014 op basis van de bestaande rapportering³¹. Het stelde vast dat deze entiteiten respectievelijk 20% en 14% van alle facturen te laat betaalden. Zij verwerkten respectievelijk 54 en 59% van de facturen middels intelligent scannen. Voor deze facturen daalde het percentage te late betalingen tot respectievelijk 19 en 9%. Deze procedure had dus alleen bij Vlabel een duidelijk positieve invloed op de tijdigheid van betaling. Beide entiteiten boekten beterschap in vergelijking met 2013. Vlabel halveerde het aantal te late betalingen, het departement realiseerde een daling van 3%. Het departement dient dan ook de inspanningen inzake intelligent scannen op te drijven³² en moet bijkomende maatregelen treffen om te komen tot een maximale tijdige betaling. De huidige rapportering maakt alleen een onderscheid tussen tijdig en te laat betaalde facturen. Zij kan het beste een bijkomend onderscheid maken naargelang het aantal dagen te laat. Steekproefcontroles wezen immers uit dat veel facturen slechts één dag te laat werden betaald.

Departement Het departement Financiën en Begroting en het IVA Vlaamse Belastingdienst realiseren samen meer dan 99% van de ontvangsten van de Vlaamse middelenbegroting. De begrotingsgegevens van het departement bevatten de ontvangsten die de federale overheid doorstortte (dotaties en federaal geïnde belastingen). De ontvangsten van de zelf geïnde belastingen

³⁰ VR 2013 1207 DOC.0735. Als tussenstap naar een e-invoicingsysteem kunnen de administraties sinds 22 juni 2013 facturen inscannen, waarbij zij automatisch in Orafin worden ingebracht door middel van de optical character recognition (OCR) waarmee Orafin automatisch facturen aanmaakt. De workflow wordt daarna doorlopen op basis van het gedigitaliseerd document.

³¹ Managementrapport *Percentage Te Late Betalingen*, parameter exclusief orde- en thesaurierekeningen.

³² Pas in de loop van 2015 heeft het de eerste facturen verwerkt met e-invoicing.

vallen onder de entiteit Vlaamse Belastingdienst (Vlabel). De uitgaven van het departement waren in verhouding tot de ontvangsten relatief beperkt. Behalve de schuldgerelateerde uitgaven, zijn de participaties en provisies de belangrijkste budgetrubrieken.

De begrotingscontrole 2014 heeft de provisies in het beleidsdomein als volgt bijgesteld:

(In miljoen euro)

	Vastleggingskrediet	Vereffeningskrediet
Strategisch actieplan Limburg in het kwadraat (SALK)	0,0	5,0
Indexprovisie vakantiegeld	7,5	7,5
Buffer extra uitgaven	187,8	187,8
Competitiviteitsprovisie	166,0	83,0
Responsabiliseringsbijdrage	68,9	68,9
Wegbeprijzing	0,6	1,0
Onverdeeld	0,5	0,5
Krediet 2014	431,3	353,7
Overdracht vorige jaren	109,0	0,0
Totaal krediet	540,3	353,7
Besteding provisie (via herverdelingen)	-223,9	-181,5
Niet aangewend	316,4	172,2
Over te dragen naar 2015	192,4	0,0

- In 2013 voorzag de Vlaamse Regering in een provisie van 24 miljoen euro (beleidskrediet) voor de uitvoering van het strategisch actieplan Limburg in het kwadraat (SALK). In 2013 werd hiervan al 7,3 miljoen euro vastgelegd. Het overgedragen saldo van 16,7 miljoen euro werd in 2014 verdeeld over diverse Limburgse investeringsprojecten (onder meer in vrijetijdseconomie, woningrenovatie en kinderarmoedebestrijding). Het betaalkrediet van 5 miljoen euro voor 2014 werd middels herverdeling volledig besteed.
- Het departement gebruikte de buffer voor extra uitgaven deels voor de voorfinanciering van de nieuwe sluis te Terneuzen (80 miljoen euro beleidskrediet en 120 miljoen euro betaalkredieten). Het kende ook 6,2 miljoen euro (beleidskredieten) toe aan het Fonds voor Culturele Infrastructuur ter financiering van fase 2 van het masterplan van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen.
- De competitiviteitsprovisie ging onder meer naar restauratiedossiers van onroerend erfgoed (14,1 miljoen euro), de versterking van bestaande innovatie-instrumenten (26 miljoen euro), bodemsanering en rioleringssubsidies langs het Minafonds (17,5 miljoen euro), compensatie aan bedrijven voor indirecte emissiekosten (26 miljoen euro) en de versterking van het aanbod in de kinderopvang (9 miljoen euro).
- De provisie voor de verhoging van de responsabiliseringsbijdrage (68,9 miljoen euro) bleef in 2014 onaangewend.

Het Vlaams Gewest heeft langs het departement FB 134,2 miljoen euro geïnvesteerd in participaties en kredietverleningen.

(In miljoen euro)

	Vastleggingskrediet	Vereffeningskrediet
Krediet 2014 voor participaties	0,2	195,2
Overgedragen kredieten van vorige jaren	659,1	0,0
Totaal krediet	659,3	195,2
Bestedingen	-139,4	-134,2
Niet aangewend	519,9	61,0
Over te dragen naar 2015	499,9	0,0

Zo tekende het voor 54,2 miljoen euro in op de obligaties die de nv Diestsepoort uitgaaf. De Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) vroeg 57,5 miljoen euro kapitaal op: 55 miljoen euro had nog betrekking op vroegere kapitaalverhogingen en was bestemd voor de Vlaamse Erfgoedkluis (5 miljoen euro), Flanders Care Invest (5 miljoen euro), TINA-fonds (25 miljoen euro) en Arkimedes II (20 miljoen); 2,5 miljoen euro betrof een eerste storting van 25% voor een bijkomende kapitaalverhoging van 10 miljoen euro bij Arkimedes II. Daarbuiten heeft het Vlaams Gewest de aandelen van het Participatiefonds Vlaanderen nv tegen een inbrengwaarde van 1 euro in PMV ingebracht. Via Invest nv vroeg 9,8 miljoen euro kapitaal op. Ten slotte tekende het Vlaams Gewest ook in op een kapitaalverhoging van 50 miljoen euro bij de nv Finlab, waarvan het onmiddellijk 12,5 miljoen euro betaalde. De in 2013 voorziene kapitaalverhoging van 100 miljoen euro in de Limburgse Reconversiematschappij in het kader van het SALK ging niet door. In plaats daarvan kreeg de LRM een lening van 100 miljoen euro van PMV. Na een eerste opname van 20 miljoen euro in 2013, heeft de LRM in 2014 bijkomend 40 miljoen euro opgenomen. De investeringen voor SOFI (10 miljoen euro) en niet nader omschreven pps-projecten (30 miljoen euro) waarin de begroting voorzag, werden in 2014 nog niet gerealiseerd.

Vlabel Vlaanderen int langs de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) zelf ontvangsten, zoals verkeersbelasting en onroerende voorheffing. In 2010 onderzocht het Rekenhof de werkmethode voor de inning van de onroerende voorheffing en in het rekeningenboek over 2013 rapporteerde het over zijn opvolgingsonderzoek met de klemtoon op de boekhouding. In het kader van zijn rekeningencontrole 2014 onderzocht het Rekenhof de verwerking en transparantie van de gegevensstromen in Vlabel, alsook de registratie in de boekhouding van de Vlaamse overheid ervan. Het richtte zich daarbij vooral op de onroerende voorheffing en de verkeersbelasting. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen onder punt 3.6.

FFEU Het Financieringsfonds voor Schuldaufbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU) heeft in 2014 122,6 miljoen euro ontvangsten en 127,2 miljoen euro uitgaven geboekt, wat leidde tot een tekort van 4,6 miljoen euro, dat het gecumuleerd overschot eind 2014 terugbracht tot 434,7 miljoen euro.

Het Rekenhof heeft een simulatie gemaakt van de uitvoeringsrekening van de begroting 2014. Enerzijds blijkt daaruit een overschrijding van in totaal 26 miljoen euro, vooral met betrekking tot projecten van MOW (40 miljoen euro). De toelichting bij de deelrekeningen geeft geen verklaring voor de overschrijding. Anderzijds bleven ook een aantal projectkredieten onderbenut, zoals die voor het project GO! De toelichting bij dat project bevat een gedetailleerd overzicht van de verschillende deelprojecten, maar verklaart de onderbenutting van de vereffeningskredieten niet. Bovendien vermeldt de jaarrekening een vastlegging van 23,2 mil-

joen euro³³, terwijl de toelichting 17,4 miljoen euro vermeldt. In antwoord op de opmerkingen bij de jaarrekening 2013 beloofde de Vlaamse minister van Begroting en Financiën de leidend ambtenaren van de verschillende projecten te zullen wijzen op de ontoereikende toelichtingen. Zij deed dat echter niet.

De doorlooptijden van de verschillende maatschappelijke investeringsprojecten zijn zeer lang. Het uitstaande bedrag aan investeringsprojecten is met 26 miljoen euro gestegen ten opzichte van 2013 en bedroeg eind 2014 198,9 miljoen euro. Het Rekenhof heeft een overzicht van projecten van minstens vijf jaar oud met een belangrijk niet-uitgevoerd gedeelte aan de leidend ambtenaar van het FFEU bezorgd.

Het bedrag aan verwijlinteressen bleef in 2014 op hetzelfde, hoge niveau als in 2013. Het FFEU belooft al een paar jaar onbetwiste factuurgedeelten op de vervaldag te zullen betalen om de verwijlinteressen te verminderen, maar bij controle kon het FFEU geen lijst voorleggen met facturen waarvoor het deze procedure volgde. Het Rekenhof heeft andermaal aangedrongen op maatregelen om de doelstellingen van de Vlaamse Regering d.d. 12 juli 2013 inzake maximaal tijdige en digitaal verwerkte betalingen te halen³⁴.

De beleidsnota 2014-2019 Financiën en Begroting stelde dat de begroting transparanter moet worden en naar een prestatiebegroting moet evolueren. Zij vermeldt echter niet het FFEU onder de instellingen in het beleidsdomein waarvan de structuur zou worden herbekeken. Uit contacten met de administratie van het FFEU centraal bleek dat ook het FFEU bezig is met een optimalisering van zijn werking. De huidige FFEU-structuur roept inderdaad een aantal vragen op:

- Het protocol van de sociale huisvesting is al enkele jaren geleden uitgevoerd met kredieten van een andere rechtspersoon, namelijk het VMSW.
- De DAB VIF heeft de studies voor de wegwerking van zwarte punten aangerekend, terwijl het FFEU de effectieve investeringen boekte. Dat ondermijnt een klaar beeld over welke begrotingsmiddelen aan welke uitgaven worden besteed.
- Het actief wordt gefinancierd door het FFEU en wordt met veel vertraging³⁵ en niet per activum geboekt en opgevolgd in Orafin. Zo vindt noch in Orafin, noch bij het FFEU een detailopvolging van de activa plaats.
- Het FFEU centraal heeft geen hiërarchische relatie met de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de projectuitvoering.
- Belangrijke investeringswerken (bijvoorbeeld het kanaal Gent Terneuzen³⁶) worden opgesplitst over verschillende begrotingen: de voorfinanciering van 120 miljoen euro verloopt langs de algemene uitgavenbegroting en vanaf 2016 verloopt een bedrag van maximaal 59,5 miljoen euro langs het FFEU.

De Vlaamse minister van Begroting en Financiën heeft op 1 september 2015 geantwoord dat het beleidsdomein een nieuwe berekeningsmethode hanteert voor de opmaak van de prognose.

³³ Als omschrijving van de vastlegging wordt 'vastlegging FFEU' vermeld. Door deze algemene omschrijving geeft de vastleggingstabel niet weer op welke projecten de vastlegging betrekking heeft.

³⁴ Beslissing van de Vlaamse Regering 2013 1207 DOC0735/1.

³⁵ Eind 2014 bedroeg de achterstand van de boekingen in de module vast actief 208 miljoen euro.

³⁶ Zie de beslissing van de Vlaamse Regering 2014 1912 DOC 1422-1.

ses van het vereffeningskrediet om overschrijding van kredieten tegen te gaan. De minister is van oordeel dat al voldoende inspanningen werden geleverd om de ontoereikende toelichting te verbeteren. Het Rekenhof heeft nochtans opgemerkt dat de toelichting ontbrak voor een aantal projecten met een lange doorlooptijd³⁷. Volgens de minister zal het FFEU vanaf 2016 gebruik maken van het boekhoudsysteem Orafin en zodoende ook van de mogelijkheden tot digitale factuurverwerking en activa-updating. Verder zou worden gewerkt aan een optimalisatie van het beheer van de projecten en kredieten die langs het FFEU verlopen. Het Rekenhof zal dat bij zijn controle van de rekeningen 2015 opvolgen.

VFLD

Het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) heeft in 2014 40,6 miljoen euro ontvangsten en 11,7 miljoen euro uitgaven geboekt, wat leidde tot een overschot van 29,0 miljoen euro. Dat bracht het gecumuleerd overschot eind 2014 op 202,0 miljoen euro. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de toelichting bij de jaarrekening 2014 van het fonds nog altijd niet het totaal vermeldde van de schadeclaims tegen de Vlaamse overheid die het fonds kunnen belasten. De minister antwoordde op 1 september 2015 dat zij vindt dat een vermelding van dat totaal niets toevoegt aan de inschatting van de toekomstige risico's van het VFLD en geen meerwaarde biedt voor de weergave van het getrouw beeld van de werkelijkheid van het VFLD.

In 2014 voerde het VFLD nog een betaling van 7,1 miljoen euro uit voor de prefinanciering van de scholenbouw in de stad Antwerpen, die het al op de begroting 2013 aanrekende. Het Rekenhof ging op 18 februari 2014 akkoord met de tenlasteneming door het VFLD, maar stelde dat het aangewezen was in de regelgeving expliciet de procedure te verankeren om bij dringendheid of budgettekort bij de beleidsdomeinen, vanuit het VFLD het volledige bedrag uit te betalen op voorwaarde van gedeeltelijke terugbetaling bij de volgende begrotingsronde. De minister van Financiën en Begroting antwoordde op 18 juli 2014 dat aan die aanbeveling was tegemoetgekomen, aangezien de beslissing van de Vlaamse Regering vermeldde hoeveel het beleidsdomein aan het VFLD moest terugbetalen. Het Rekenhof blijft echter aandringen op een wijziging van de regelgeving. De huidige minister kondigde een aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 1995 op dit vlak aan.

Egalisatiefonds

De VZW Egalisatiefonds Responsabiliseringsbijdrage van de Vlaamse Gemeenschap – Vlaams Pensioenfonds heeft in 2004 4,9 miljoen euro ontvangsten en 7,6 miljoen euro uitgaven geboekt, wat resulteerde in een tekort van 2,7 miljoen euro en een gecumuleerd overschot eind 2014 van 271,4 miljoen euro. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat het ESR-vorderingensaldo 2014 van de vzw 264.000 euro of 11% minder gunstig was dan begroot, doordat de inkomsten uit beleggingen tegenvielen en de vzw de makelaarslonen voor Fortis in 2013 en 2014 niet budgetteerde. Ook ontbrak een budget voor de uitgaven van roerende voorheffing. Bovendien stemden de begrotingscijfers in de jaarrekening niet overeen met die bij de begrotingscontrole 2014. Het overgedragen saldo, het over te dragen saldo en de kredieten op ESR-code 12.50 vertoonden verschillen.

Op grond van een beslissing van 27 september 2013 van de toenmalige Vlaamse minister van Financiën en Begroting boekte het pensioenfonds de aan- en verkopen van geldbeleggingen niet budgettair³⁸, omdat deze transacties niet in de begroting worden opgenomen, afhankelijk zijn van opportuniteiten, voor grote afwijkingen kunnen zorgen tussen begroting en uitvoeringsrekening en geen invloed hebben op het ESR-vorderingensaldo. Deze werkwijze brengt

³⁷ Onderwijs en Vorming (2001) en fietspaden (2009).

³⁸ De aanhef van de beslissing vermeldt dat deze werkwijze onder meer ook wordt gebruikt bij het Zorgfonds.

mee dat gerealiseerde meer- of minderwaarden niet worden geregistreerd in de begrotingsboekhouding. Voor het Vlaams Pensioenfonds betekent dat een afwijking van 1,1 miljoen euro tussen het economisch en het budgettair resultaat. Het Rekenhof heeft aanbevolen de aangelegenheid te onderzoeken en duidelijke boekhoudregels op te stellen, die alle instellingen met gelijkaardige verrichtingen uniform kunnen toepassen.

De minister van Financiën en Begroting antwoordde op 17 juli 2015 dat de instructies van de Vlaamse overheid worden gevolgd. Deze instructies zijn echter niet opgenomen op de daarvoor bestemde website, zoals voorzien in de beslissing van de Vlaamse Regering³⁹ met betrekking tot de handleiding over de boekhoudregels met toepassing van het rekendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Publicatie op deze site draagt nochtans bij tot een uniforme toepassing van de regels.

Diestsepoort Diestsepoort nv heeft in 2014 58,9 miljoen euro ontvangsten en 60,2 miljoen euro uitgaven geboekt. Het sloot het boekjaar aldus met een tekort van 1,2 miljoen euro en bracht het gecumuleerd overschot eind 2014 terug tot 0,3 miljoen euro. De belangrijkste transacties van Diestsepoort nv betreffen entiteiten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Aangezien de nv tot dezelfde consolidatiekring behoort, dient zij daarvoor de specifieke ESR-codes te gebruiken, opdat de reconciliatie tussen beide jaarrekeningen correct kan verlopen. De nv deed dat in 2014 niet altijd. Zo gebruikte het verkeerde codes voor de aflossing van de lening aan het departement Financiën en Begroting en de aanrekeningen van de rente daarbij, alsook voor de verrichtingen in het kader van de inrichtingswerken van het VAC Leuven. In haar antwoord van 17 juli 2015 beloofde de minister van Financiën en Begroting vanaf het begrotingsjaar 2015 de correcte codes te zullen gebruiken.

LAK Invest LAK INVEST nv heeft in 2014 2,1 miljoen ontvangsten en 2,1 miljoen uitgaven geboekt. Het had een klein tekort, dat het gecumuleerd overschot eind 2014 terugbracht tot 12,0 miljoen euro. Het Rekenhof stelde een aantal kleine kredietoverschrijdingen vast. De controle gaf ook aanleiding tot enkele opmerkingen bij de herfinanciering van een VMM-gebouw met vastgoedcertificaten door de nv LAK INVEST (zie kaderstuk).

Financiering van VMM-gebouw met vastgoedcertificaten

Om in een nieuw gebouw voor de Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM) te voorzien, is in 2010 door middel van een overheidsopdracht een publiek-private samenwerking opgestart. Voor de uitvoering is op 3 november 2010 de nv LAK INVEST opgericht⁴⁰. Op 17 november 2010 verwierf de Participatie Maatschappij Vlaanderen (PMV), via haar vastgoedvennootschap PMV re Vinci nv, 49% van de aandelen in LAK INVEST, die optrad als bouwheer van het project. Sinds die datum verhuurt LAK INVEST het op die datum nog op te richten gebouw aan de VMM voor een periode van 27 jaar. Op 25 januari 2011 ontving LAK INVEST een lening van 20,8 miljoen euro met als eindvervaldag 31 maart 2012 voor de oprichting van het VMM-gebouw. Door een vertraging in het bouwproces werd de einddatum 30 september 2012. Ook steeg het bouwkrediet tot 21,8 miljoen euro.

³⁹ VR 2011 2312 MED 598.

⁴⁰ Bestaande uit de nv Grondbank The Loop, de nv Banimmo en AGSOB. Het maatschappelijk kapitaal bedroeg 2,26 miljoen euro. Op 17 december 2012 bracht een kapitaalvermindering van 1,76 miljoen euro het kapitaal op 0,5 miljoen euro, zonder vernietiging van aandelen.

Na de voorlopige oplevering op 30 april 2012, werd PMV via PMV re Vinci nv enig aandeelhouder van LAK INVEST. Op 22 oktober 2012 werd beslist het aflopende krediet te herfinancieren met de uitgifte van vastgoedcertificaten⁴¹. De definitieve oplevering van het gebouw en de installaties vond plaats op 3 december 2014.

Financiering met vastgoedcertificaten

Op 22 oktober 2012 bracht LAK INVEST een prospectus uit voor de uitgifte van 35,5 miljoen euro vastgoedcertificaten ter herfinanciering van de bouwlening (355 certificaten van elk 100.000 euro). De PMV organiseerde de uitgifte. Dit bedrag vertegenwoordigde de marktwaarde van het goed (33,8 miljoen euro), de vordering op de huurder voor de financiering van de inrichtingswerken (0,9 miljoen euro), verrichtingskosten (0,8 miljoen euro) en werkingsmiddelen. Aangezien de herfinanciering van de bouw met vastgoedcertificaten de oorspronkelijke lening van 21,8 miljoen euro verhoogde tot de geschatte waarde op dat moment, zijnde 35,5 miljoen euro, financierde LAK INVEST meer dan 10 miljoen euro extra. Dit bedrag staat sindsdien op zicht- en spaarrekeningen, die in 2014 een intrestvergoeding van 0,4% opleverden.

Kostenefficiëntie

Door de bouw van het VMM-gebouw toe te vertrouwen aan LAK INVEST heeft de Vlaamse Regering geen gebruik gemaakt van haar eigen positie op de kapitaalmarkt. Bovendien werd door de keuze voor vastgoedcertificaten het te financieren bedrag opgedreven van 21,8 miljoen euro naar 35,5 miljoen euro (de marktwaarde + de transactiekosten). Het Rekenhof heeft een vergelijking gemaakt tussen de kostprijs van de financiering via vastgoedcertificaten en een klassieke financiering, waarbij het een aantal parameters heeft gebruikt uit de rapporten Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer van de Vlaamse overheid. In 2012 sloot de Vlaamse overheid een lange termijnlening af met een rentevoet van 3% of 43 basispunten boven de OLO rente. Bij de vorige lange termijnleningen was de marge 49⁴² en 51⁴³ basispunten. De OLO rente op 27 jaar (looptijd financiering via vastgoedcertificaten) bedroeg op 22 oktober 2012⁴⁴ 3,29%. Indien daarop een marge wordt genomen van 50 basispunten op basis van de hierboven aangehaalde leningen wordt een rente van 3,79% bekomen.

De onderstaande tabel geeft een vergelijking van de kostprijs van de vastgoedcertificaten volgens de gegevens uit de prospectus en een reguliere bulletlening⁴⁵.

⁴¹ Het doel van de vennootschap werd daarvoor gewijzigd. Voor de periode van 30 september 2012 tot aan de uitgifte van vastgoedcertificaten op 15 december 2012 werd een overbruggingsfinanciering toegestaan.

⁴² Lening van 750 miljoen euro op 4 jaar en lening van 1,25 miljard op 7 jaar.

⁴³ Lening van 1,25 miljard euro op 5 jaar.

⁴⁴ Datum prospectus vastgoedcertificaten.

⁴⁵ De terugbetaling van de hoofdsom gebeurt op het einde van de looptijd van de lening. Tussentijds gebeuren enkel betalingen van intresten op de hoofdsom.

	Vergoeding vastgoedcertificaten				Simulatie intresten en volgens prospectus kapitaalaflossing reguliere bulletlening van 21,8 miljoen euro over 27 jaar tegen rente van 3,79% (3,29%+ 0,50%)
	Kapitaal ⁴⁶		Intresten		
	Raming	Uitvoering	Raming	Uitvoering	
2013	874.720	876.463	860.875	876.798	826.220
2014	842.770	848.292	906.315	929.118	826.220
2015	846.320		936.845		826.220
2016	850.225		972.700		826.220
2017	854.485		1.002.875		826.220
2018	858.745		1.026.660		826.220
2019	863.360		1.064.290		826.220
...	...	...	...	...	
2038	691.540		1.956.760		826.220
2039	15.568.880		321.275		⁴⁷ 22.626.220
Totaal	35.240.850		36.036.405		44.107.940

Uit deze tabel blijkt dat de constructie via vastgoedcertificaten duurder is dan een financiering via een gebruikelijke bulletlening. Bij een meer gebruikelijke⁴⁸, kortere financieringsperiode, zou de kostprijs van een gebruikelijke bulletlening nog lager liggen. De oorzaak van deze duurdere financiering ligt hoofdzakelijk aan het grotere bedrag dat opgehaald wordt voor financiering en de hogere rentevergoeding. Er wordt in de vastgoedprospectus immers een Internal Rate of Return voorzien van 4,5%. De onderstaande punten temperen enigszins de hogere kostprijs van de financiering via vastgoedcertificaten:

- Aangezien PMV (S1312) en het Zorgfonds (S1314) inschreven op deze vastgoedcertificaten⁴⁹, recupereren deze instellingen op het geconsolideerde niveau van de Vlaamse overheid een deel van de kostprijs. In totaal hebben zij ingeschreven op 27% van de vastgoedcertificaten. Deze recuperatie dient wel genuanceerd te worden aangezien PMV en Zorgfonds dit bedrag ook op een andere manier hadden kunnen doen renderen.
- Indien de Vlaamse overheid eigenaar zou zijn, zouden een aantal kosten voor rekening zijn van de Vlaamse overheid, terwijl die nu in mindering gebracht worden van de opbrengst voor de eigenaars van de vastgoedcertificaten. In 2014 ging het om een bedrag van 78.000 euro.
- Het bedrag dat extra gefinancierd werd via vastgoedcertificaten, wordt belegd via spaarrekeningen binnen LAK Invest. In 2014 werd daarvoor een renteopbrengst van 0,4% geboekt.

⁴⁶ De vergoeding voor het kapitaalgedeelte voor het jaar 2039 wordt berekend zoals beschreven in punt 6.2 van het sta-tuut van het certificaat "LAK VMM Gent".

⁴⁷ Terugbetaling hoofdsom + intresten

⁴⁸ De lange termijnleningen van de centrale overheid hebben een maximale looptijd van 10 jaar.

⁴⁹ PMV schreef in op 18 en het Zorgfonds op 80 van de 355 uitgegeven certificaten.

In een reactie gaf LAK INVEST een aantal redenen⁵⁰ voor de keuze voor vastgoedcertificaten. In deze reactie ontbreekt een cijfermatige vergelijking tussen een aantal financieringsvormen.

De financiering omzetten in een uitgifte van vastgoedcertificaten strookt niet met een aantal bepalingen uit de beleidsnota 2009-2014 van Financiën en Begroting⁵¹. Die bood voor PPS-structuren net de mogelijkheid een beroep te doen op overheidsfinanciering, zoals voor de nv Diestsepoort. Zij pleitte bovendien voor een eenvoudige en efficiënte financiering, en voor kostenbesparende centralisatie⁵². De beleidsbrief stelde ten slotte dat constructies om PPS-projecten buiten de overheidsuitgaven te houden, nooit ten koste mochten gaan van kostenefficiëntie en transparantie en dat grote projectfinanciering ook in de post-crisisperiode zeer duur blijven ten opzichte van de klassieke financiering. Bovendien zou de Vlaamse overheid bij een klassieke financiering eigenaar worden van het gebouw bij het aflopen van de lening, terwijl dat niet het geval is bij een financiering met vastgoedcertificaten.

Besluit

De projectfinanciering voor het VMM-bouwproject strookt niet met de beleidsintenties sinds 2009, het te financieren bedrag werd verhoogd door de keuze van vastgoedcertificaten en de rente is hoger dan bij een klassieke financiering.

Aanbeveling

Toekomstige projecten moeten de principes van centrale financiering volgen die de recentste beleidsnota's hebben vastgelegd en afwijkingen daarvan vergen een uitvoerige verantwoording.

Antwoord van de minister

De minister van Financiën en Begroting bezorgde het Rekenhof op 17 juli 2015 een uitgebreide toelichting, onder meer over de beweegredenen van PMV om voor vastgoedcertificaten te kiezen. Zij heeft evenwel geen argumenten aangereikt die konden leiden tot een standpuntwijziging van het Rekenhof.

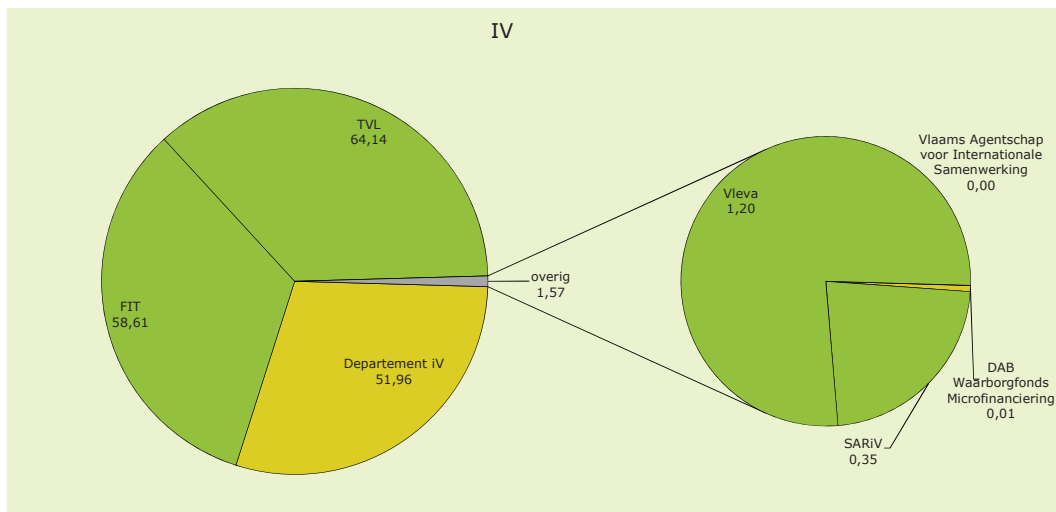
⁵⁰ Recuperatie van middelen door PMV, mogelijkheid tot ophalen van bijkomende middelen, overdragen van investeringsrisico's aan derden, betrokken blijven bij beheer vastgoed en verwerking op ESR neutrale manier.

⁵¹ Deze principes werden herhaald in de beleidsnota 2014-2019.

⁵² De kostprijs van het opzetten van de financiering met vastgoedcertificaten bedroeg immers 0,8 miljoen euro, wat neerkomt op meer dan 2% van het te financieren bedrag.

2.4 Internationaal Vlaanderen

Het beleidsdomein IV deed in 2014 176,29 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor 0,6% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. De geconsolideerde ontvangsten bedroegen 12,28 miljoen euro. De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



Sinds 1 april 2014 is het intern verzelfstandigd agentschap VAIS als een afdeling opgenomen in het departement IV, zodat het ministerie IV sindsdien nog alleen uit het departement bestaat. De twee belangrijkste rechtspersonen in het beleidsdomein, Toerisme Vlaanderen (TVL) en het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen – Flanders Investment and Trade (FIT), vertegenwoordigen samen bijna 70% van de uitgaven van het beleidsdomein IV. Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 voorziet in de afschaffing van de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARIV). Hoewel die afschaffing pas plaatsvond met ingang van 1 juli 2015, besliste de SARIV al in zijn laatste plenaire vergadering op 22 september 2014 zijn adviesverlening stop te zetten. Het departement en het FIT ressorteren onder de minister-president, die bevoegd is voor het buitenlands beleid. TVL ressorteert onder de Vlaamse minister van Toerisme.

De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ministerie De geconsolideerde uitgaven van het departement IV stegen in 2014 slechts met 5,66 miljoen euro, niettegenstaande de integratie van het VAIS, dat in 2013 nog 31,8 miljoen euro geconsolideerde uitgaven deed. De beperkte stijging is hoofdzakelijk te wijten aan de overheveling naar de begroting van Toerisme Vlaanderen van de kredieten voor de samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en de vzw KMDA, en van de subsidie voor de vernieuwbouw van de Koningin Elisabethzaal, in 2013 samen goed voor 22,5 miljoen euro. De reorganisatie leverde echter geen besparing van personeelskosten op. Die kosten stegen zelfs licht (met 0,9%).

TVL

Toerisme Vlaanderen (TVL) heeft in 2014 68,2 miljoen euro ontvangsten en 64,1 miljoen euro uitgaven geboekt, wat resulteerde in een overschot van 4,1 miljoen euro. Dat verhoogde het gecumuleerde overschot eind 2014 tot 49,6 miljoen euro. Het Rekenhof kon voor TVL de principes van single audit niet toepassen, aangezien het agentschap pas op 20 maart 2015 een bedrijfsrevisor heeft aangesteld en het nog geen rapport heeft ontvangen.

De btw-administratie heeft medio 2014 het btw-verhoudingsgetal voor Toerisme Vlaanderen, een gemengd btw-plichtige, herzien en voor de periode 2011-2014 een regularisatie van bijna 2 miljoen euro gevorderd, exclusief boetes en verwijlinteressen. Gelet op de materialiteit van deze bedragen en de budgettaire impact ervan, heeft het Rekenhof aanbevolen periodiek het toegepaste btw-verhoudingsgetal na te zien.

Het agentschap heeft in 2014 inspanningen geleverd om zijn balansposten uit te zuiveren en transparanter te maken. De correctieboekingen gaven aanleiding tot een aantal balansbewegingen, waarvan een aantal impact hadden op het resultaat.

In de toelichting bij zijn jaarrekening rapporteerde TVL over de prestatiebegroting die het sinds 2014 voert, waarbij het zijn vier beleidsdoelstellingen heeft gekoppeld aan vier begrotingsartikelen. Dat leidde tot een rapportering op het niveau van de strategische doelstellingen in het jaarondernemingsplan. Een aantal belangrijke impulsprogramma's, zoals 100 Jaar Grote Oorlog, Vlaamse Kunststeden-Brussel, Kust of Fietsen in Vlaanderen steunen echter op verschillende strategische doelstellingen. Het Rekenhof beoordeelt het feit dat een prestatiebegroting werd opgesteld als positief maar het detail is nog onvoldoende.

De boekhouding van Toerisme Vlaanderen is in 2014 grondig geherstructureerd en ondergebracht in de MOD DAR iV. Het is voor de organisatie echter nog onduidelijk welke activiteiten de drie nieuwe gemeenschappelijke dienstencentra bij de Vlaamse overheid (boekhoudkantoor, sociaal secretariaat en dienstencentrum voor facilitaire ondersteuning) zullen overnemen.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 24 augustus 2015 geantwoord dat het btw-verhoudingsgetal zal worden opgevolgd, zodat de instelling niet meer voor verrassingen zal komen te staan. Ook zal de uitzuivering van de balans worden voortgezet en de rapportering daarop afgestemd. Ten slotte zal voor de gemeenschappelijke dienstencentra per entiteit een instapdatum met stappenplan worden afgesproken.

FIT

Flanders Investment and Trade (FIT) heeft in 2014 57,8 miljoen euro ontvangsten en 59,6 miljoen euro uitgaven geboekt, wat resulteerde in een tekort van 1,7 miljoen euro. Dat bracht het gecumuleerd overschot eind 2014 terug tot 4,3 miljoen euro. Het Rekenhof heeft een summier rekeningencontrole uitgevoerd, die geen aanleiding heeft gegeven tot opmerkingen. De bedrijfsrevisor had onder meer aandacht voor de integratie van de MOD-diensten in het beleidsdomein. Die is in 2014 van start gegaan en bestaat uit twee projecten die parallel worden uitgevoerd: de integratie van de MOD-binnenland in de MOD DAR-IV en het Expertisecentrum Buitenlands Netwerk. Concreet betekent dit netwerk dat FIT alle dienstverlening voor personeel in het buitenland zal aanbieden aan alle vertegenwoordigers van Vlaanderen in het buitenland (dus niet alleen het buitenlands netwerk van FIT), als gevolg van de zeer diverse en complexe reglementering in de verschillende landen. Het is nog onduidelijk welk gevolg de oprichting van de drie gemeenschappelijke dienstencentra bij de Vlaamse overheid

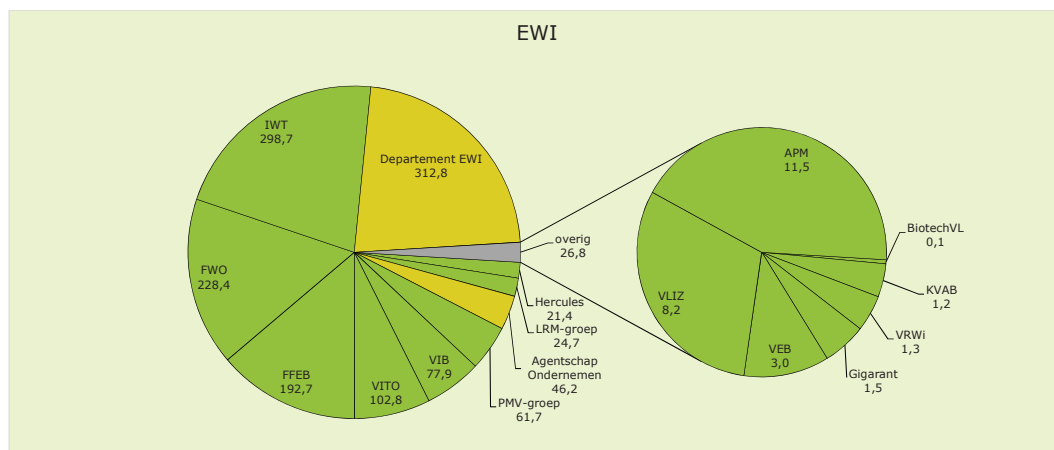
(boekhoudkantoor, sociaal secretariaat en dienstencentrum voor facilitaire ondersteuning) daarbij zal hebben.

Exportbevordering door Flanders Investment and Trade (FIT)

Het Rekenhof onderzocht de hefboomen waarmee Flanders Investment and Trade (FIT) de export door Vlaamse ondernemingen wil bevorderen⁵³. De doelstellingen voor exportbevordering zijn uitgewerkt in de beheersovereenkomst 2011-2015 met FIT. Zij zijn niet altijd een weergave van de toenmalige doelstellingen op beleidsniveau, die op hun beurt soms niet eenduidig waren geformuleerd. Ook in de recente beleidsnota 2014-2019 zijn de exportdoelstellingen in het algemeen onvoldoende toetsbaar geformuleerd. Van de drie exportbevorderende hefboomen van FIT subsidies, acties en consults – zijn de subsidiestelsels het minst aangepast aan de beleidsaccenten, namelijk focus op groeilanden en preferente bedrijfssectoren. Uit het klantentevredenheidsonderzoek uit 2013 bleek dat nagenoeg alle ondernemingen in de toekomst nog met FIT willen samenwerken.

2.5 Economie, Wetenschap en Innovatie

Het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie deed in 2014 ruim 1.394,1 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 5,0% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. Het zorgde ook voor 333,8 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 1,2% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting). De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

⁵³ Vlaams Parlement, Document 37-G, Nr 1, van 18 augustus 2015.

Departement Wetenschappelijk onderzoek en innovatie waren ook in 2014 speerpunten in het departementaal subsidiebeleid. De begrotingsprogramma's EE *Wetenschappelijk onderzoek: Excellentie voor alles* en EF *Meer innovatie en kennisvalorisatie* bevatten respectievelijk 484,7 en 427,9 miljoen euro vereffeningskredieten. Het departement wendde die kredieten nagenoeg volledig aan en spendeerde ongeveer 179 miljoen euro aan de strategische onderzoekscentra (zie kaderstuk).

Betoelaging strategische onderzoekscentra (SOC)

De SOC (VITO, Imec, iMinds, VIB en Flanders Make) zijn zeer verscheiden. Alle SOC ontvangen op grond van een convenant een basistoelage, die afhangt van de vervulling van key performance indicatoren (KPI), waarvan het departement jaarlijks de realisatie controleert. De SOC behalen telkens alle KPI over de gehele duur van de convenant.

Transparantie over de bedrijfsopbrengsten: publieke en private financiering

In 2014 bedroegen de toegezegde basistoelagen aan de SOC 169,1 miljoen euro. Buiten de basistoelage ontvingen het VIB en iMinds respectievelijk nog 0,9 en 0,8 miljoen euro extra uit addenda bij de convenanten (SALK middelen). Het VITO ontving nog een referentietoelage van 8,6 miljoen euro. De SOC genereren ook inkomsten van semipublieke en private aard. De jaarlijkse financiële rapportering van de SOC aan de Vlaamse Regering en de controleverslagen van het departement onderscheiden echter niet exact het publieke en private aandeel in de financiering van de SOC. Uit een bevraging van de ICA-ROS-databank blijkt dat het IWT in 2014, behalve de basistoelagen, aan de SOC 17,1 miljoen euro rechtstreeks heeft uitbetaald, en 4,9 miljoen euro indirect aan SOC als onderzoekspartner of onderaannemer via bedrijven of andere derden. Er zijn ook geldstromen tussen de SOC onderling en tussen SOC en universiteiten, en deelnemingen in het SOFI-fonds, bestemd voor de spin-off's van de SOC. Belangrijk zijn ook de ad hoc kapitaalsubsidies, waaronder die aan het Imec bijvoorbeeld een recurrent karakter vertonen. Grote Research and Technology Organisations, waaronder het Imec en iMinds, presenteren zich als contractonderzoeksorganisaties en boeken alle indirecte overheids-subsidies onder contractonderzoeksinkomsten (bijvoorbeeld geormerkte bijdragen of projectgebonden financiering). Het Imec nam in zijn jaarverslag 2013 aan de Vlaamse overheid alleen de structurele financiering of de basistoelage van de Vlaamse Regering op (13%) en niet de indirecte financiering vanwege de Vlaamse overheid. Het aandeel financiering door de overheid is groter dan blijkt uit de financiële rapportering. Het Rekenhof concludeert dat de SOC in hun jaarlijkse financiële verslaggeving aan het Vlaams Gewest de verschillende componenten van hun bedrijfsopbrengsten eenduidig dienen te rubriceren en te definiëren⁵⁴.

⁵⁴ Als voorbeeld kan de rubricering van de inkomsten door de Earto (European Association of Research and Technology Organisations) gelden, of de financiële rapportering door de universiteiten over de componenten van de vierde geldstroom. Naar analogie met het hoger onderwijs kunnen het departement EWI of de regeringscommissarissen bij de SOC jaarlijks rapporteren over de werking en financiële gezondheid van de SOC.

Imec-investeringsproject transitie naar 450 mm-wafer

Het project tot volledige ontwikkeling van de 450mm-wafer transitie⁵⁵ kost ongeveer 1 miljard euro. Daarvan zal het Vlaams Gewest 10% (100 miljoen euro) financieren voor de bouw van de cleanroom. Europa zal eveneens 10% financieren, de Imec-partners de rest. Het Vlaams Gewest heeft voor de bouw van de cleanroom in 2012 en 2013 respectievelijk 20,0 en 10,1 miljoen euro kapitaalsubsidies verstrekt. In 2014 verhoogde het bovendien zijn deelneming in de nv Finlab met 50 miljoen euro. Deze dochter-nv verstrekte Imec vervolgens een lening tegen marktprijs van 50 miljoen euro voor de bouw van de cleanroom.

Het project houdt een aantal risico's in. Over de engagementen van Europa bestaat onzekerheid wegens besparingen op onderzoeksgelden ten voordele van het Europees Fonds voor Strategische Investerings. Het succes van de transitie hangt bovendien af van de verwachte cash-instroom, die evolueren met de halfgeleidermarkt, en van de financiële solvabiliteit van de kernpartners. Wellicht zijn slechts drie spelers op korte termijn geneigd de transitie naar 450 mm te maken. De cashflow-tabellen die het Imec heeft voorgelegd ter ondersteuning van het financieel plan, zijn niet door een onafhankelijke revisor geattesteerd en de gegevens die het Imec aan de administratie heeft verstrekt over de engagementen van en onderhandelingen met de privépartners, zijn weinig concreet. Mocht het transitieproject niet doorgaan, moet Imec de Vlaamse overheid een alternatief plan voorleggen voor het gebruik van de nieuwe cleanroom. Dat kan voor de Vlaamse overheid bijkomende kosten meebrengen, zoals de waardevermindering van zijn deelneming in Finlab nv of de noodzaak om bijkomend te moeten tussenkomen in de bouwkosten. De bouwkosten voor de cleanroom zijn intussen opgelopen tot 108 miljoen euro.

Ondernemen In 2014 heeft het Agentschap Ondernemen 8,3 miljoen euro meer ontvangen (27,1 miljoen euro) dan begroot (18,8 miljoen euro). Het heeft onder meer 8,1 miljoen euro meer ontvangen voor het Fonds voor de Waarborgregeling van de nv Waarborgbeheer. Dit fonds is in 2014 opgericht om de premies en recuperaties in het kader van het waarborgbeheer te ontvangen. Eind 2013 had de nv Waarborgbeheer nog 8,1 miljoen euro middelen voor de betaling van de uitwinningen. Dat bedrag werd in 2014 in het fonds gestort, maar was niet opgenomen in de begroting. Voor de netto-verliesfinanciering voor de nv Waarborgbeheer was 18,9 miljoen euro begroot, maar dat krediet moest niet worden aangesproken. De premies en recuperaties in het kader van de waarborgen die de nv beheert, werden gestort in het bovengenoemde begrotingsfonds en volstonden voor de uitwinningen in 2014. De uitstaande waarborgen daalden in 2014 van 563,2 tot 546,6 miljoen euro.

⁵⁵ De overstap naar een grotere diameter van de siliciumsubstraten (wafers) waarop de elektronische componenten worden gefabriceerd.

Hermesfonds Het Hermesfonds – Fonds voor Flankerend Economisch Beleid (FFEB) heeft nagenoeg al zijn betaalkredieten in 2014 aangewend. Dat was echter maar mogelijk door op het einde van het jaar de 16,5 miljoen euro overblijvende kredieten te herverdelen naar de kredieten voor de compensatiesubsidiëring van de indirecte emissiekosten⁵⁶. Eind december betaalde het fonds daarvoor nog 25,4 miljoen euro. De herverdeling vertekende de begrotingsuitvoering van het fonds. Zelfs na deze betaling, restte nog een openstaande schuld van ongeveer 24 miljoen euro, die het fonds tegen eind juni 2015 moest betalen. De vereiste kredieten kwamen er pas met de aangepaste begroting 2015⁵⁷. Bij de controle van de jaarrekening heeft het Rekenhof opgemerkt dat de balanspost *overige vorderingen* (63,6 miljoen euro) 6,5 miljoen euro vorderingen bevat met een onbekende bestemming. De rubriek bevat bovendien in totaal 24,1 miljoen euro vorderingen met een negatief bedrag. Deze voorstelling kan de jaarrekening vertekenen. De balansposten *handelsvorderingen* en *handelsschulden op ten hoogste één jaar* bevatten transacties van vóór 2012, die voortvloeiden uit de fusie van het Vlaams Agentschap Ondernemen met het Agentschap Economie. De onderliggende documenten verklaren niet al deze boekingen. Deze balansposten bleven voorts al enkele jaren ongewijzigd. Het Rekenhof heeft geconcludeerd dat de juiste financiële toestand van het Hermesfonds dan ook onzeker is.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting ging op 17 juli 2015 akkoord met de opmerkingen van het Rekenhof en gaf de nodige onderrichtingen om de problemen op te lossen.

IWT Het agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) boekte eind 2014 een begrotingsoverschot van 15,2 miljoen euro, vooral dankzij de kredietlijn van de Vlaamse Regering voor onderzoek en ontwikkeling en innovatiesteun waarvan 9,1 miljoen euro niet werd aangewend. De bedrijfsrevisor heeft, in tegenstelling tot de voorgaande jaren, de jaarrekening 2014 zonder voorbehoud kunnen beoordelen.

FWO Door besparingen ontving het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO) in 2014 van de federale overheid 23 miljoen euro minder dan begroot. Daarenboven ontving het FWO voor de recuperatie van bedrijfsvoorheffing voor postdoctorale onderzoekers 11 miljoen euro minder dan begroot. Deze tegenvallers werden opgevangen door een verhoogde overdracht vanuit de sociale zekerheid van 24 miljoen euro voor recuperatie van RSZ en voor de teruggave in het kader van de bevordering van de werkgelegenheid van een bepaalde categorie van mandaathouders. Het FWO diende eind maart 2015 zijn jaarrekening in zonder bedrijfs-economische rekening. Het keurde pas in juni de bedrijfseconomische jaarrekening goed.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting beloofde op 27 juli 2015 de jaarrekening in het kader van het rekendecreet en de statutaire jaarrekening op een controleerbare wijze met elkaar aan te sluiten.

⁵⁶ Het Europese emissiehandelssysteem verplicht ondernemingen emissierechten in te leveren. De elektriciteitssector kan CO₂-kosten doorrekenen in de elektriciteitsprijs. Daardoor verschuift de last van de aankoop van emissierechten naar de verbruikers. Grote elektriciteitsafnemers verliezen zo concurrentiekracht, wat deze subsidies compenseren.

⁵⁷ De problematiek is ook uitgebreid aan bod gekomen bij het onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2015 door het Rekenhof, Vlaams Parlement, 20-A (2014-2015) – Nr. 1.

Regionalisering van de Plantentuin Meise

De vijfde staatshervorming van 2001 impliceerde de overdracht van de Nationale Plantentuin van België aan de Vlaamse overheid. Op 1 januari 2014 startte het extern verzelfstandigd Agentschap Plantentuin Meise. De federale Staat heeft daarbij het wetenschappelijk patrimonium, waarvan het eigenaar bleef, in bruikleen gegeven. De personeelsleden die op 1 januari 2014 respectievelijk tot de Nederlandse en Franse taalrol behoorden, zijn overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap. De personeelsleden van het vroegere Eigen Vermogen zijn allen geïntegreerd in het EVA. Naar aanleiding van deze overdracht heeft het Rekenhof een onderzoek uitgevoerd naar de investeringen en de personeelsoverdracht.

In de periode van veertien jaar tussen de beslissing en de effectieve overdracht bleven een aantal noodzakelijke investeringen en onderhoudswerken onuitgevoerd, waardoor een aantal gebouwen tot verval kwamen. Vlaanderen heeft een masterplan uitgewerkt dat met 100 miljoen euro investeringen de plantentuin tegen 2026 in zijn eer moet herstellen. De begrotingskredieten lieten in 2014 nog niet toe met de uitvoering van het plan te starten. De Vlaamse overheid ontving voor de plantentuin in 2014 een dotatie van 6,6 miljoen euro van de federale overheid, maar deze middelen kwamen in de algemene middelen van de Vlaamse overheid terecht. De plantentuin ontving in 2014 van de Vlaamse overheid alleen haar reguliere werkingsdotatie van 10,8 miljoen euro, die niet volstond om de renovatiewerken te starten. Pas in 2015 heeft de plantentuin van FFEU specifiek voor de renovatie 5 miljoen euro ontvangen. Het Rekenhof beveelt dan ook aan het Agentschap Plantentuin Meise voldoende kredieten ter beschikking te stellen om de infrastructuur te herstellen en de wetenschappelijke taken in goede omstandigheden te kunnen uitvoeren overeenkomstig de bedoeling van de Vlaamse Regering.

De overdracht van de personeelsleden van de federale overheid verliep moeizaam. Pas eind mei 2014 hadden de Vlaamse personeelsleden zekerheid over hun verloning. Daarenboven zijn er verschillen met hun Franstalige ex-collega's. Ook andere werkmodaliteiten verschillen naargelang van de taalgroep van de ex-personeelsleden van de federale plantentuin. De jaarrekening bevat geen toelichtende informatie over de loonkosten voor het personeel dat onder de toepassing van het personeelsstatuut van de Franse Gemeenschap valt.

Door zijn laattijdige aanstelling heeft de bedrijfsrevisor zijn oordeel over de jaarrekening pas in augustus 2015 afgeleverd. Hij heeft een oordeel met voorbehoud gegeven voor de jaarrekening van het agentschap. De bedrijfsrevisor heeft opmerkingen geformuleerd bij de waardering van het vast actief van het agentschap. Tevens heeft hij de loonkost niet kunnen verifiëren met de fiscale aangifte. Ten slotte merkt hij op dat in de jaarrekening de waarde van het wetenschappelijk patrimonium niet wordt toegelicht.

VITO

De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) deed in 2014 4,5 miljoen euro minder uitgaven dan begroot. De ESR-rubrieken tonen echter grote verschuivingen, vooral tussen personeelskosten en investeringen. Zij zijn hoofdzakelijk het gevolg van de activeringswijze voor de kosten van onderzoek en ontwikkeling (O&O). De begroting voorzag in 30 miljoen euro voor investeringen in O&O. Na de begrotingsopmaak is echter gebleken dat ESR2010

alleen O&O die bij derden is aangekocht, als investering beschouwt. De personeelskosten voor eigen O&O moest de VITO dus niet als investeringen, maar als lonen en sociale lasten boeken. De rekening kon zodoende maar 5,7 miljoen euro O&O-investeringen rapporteren. De uitvoeringsrekening bevat voorts een aantal onzekerheden, die pas in 2015 invulling zullen krijgen. Enerzijds is een rechtszaak hangende over de 8,1 miljoen euro voorschotten die de VITO betaalde voor de ontwikkeling van een UAV-vliegtuig, die niet verloopt zoals gepland. Anderzijds heerst onduidelijkheid over de 8,8 miljoen euro fiscale recuperatie van de bedrijfsvoorheffing voor onderzoekers. Beide zijn niet aangerekend. Over de fiscale recuperatie van de bedrijfsvoorheffing is inmiddels een gunstige beslissing genomen. De aanrekening ervan zal in het uitvoeringsjaar 2015 plaatsvinden.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 17 juli 2015 meer duiding gegeven ter verantwoording van de gehanteerde methodes.

PMV en LRM Bij de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en de Limburgse Reconversiematschappij (LRM) wijken de begrotingen en de begrotingsuitvoeringen sterk af. PMV heeft in 2014 voor 160,7 miljoen euro uitgaven begroot en 142,6 miljoen uitgevoerd. Voor LRM is dit respectievelijk 54,5 miljoen euro begroot en voor 78,4 miljoen euro uitgevoerd. De begroting steunt op een aantal inschattingen op het moment van de opmaak. De kredietaflossingen door bedrijven in de begroting zijn gebaseerd op de aflossingstabellen van op dat moment uitgegeven leningen. De PMV en LRM analyseren ook strategisch de dossiers die in het uitvoeringsjaar tot een exit zouden kunnen leiden. Deze inschattingen kunnen tijdens de begrotingsuitvoering volledig wijzigen. Het Rekenhof heeft weliswaar opgemerkt dat de PMV en de LRM zich op verschillende gronden baseren voor de afwaardering van participaties. Zo boekte PMV een dossier waarin ook de LRM een belang heeft, volledig af, terwijl de LRM dat maar voor 50% deed. Op het Vlaamse consolidatieniveau, zou beter een zelfde waarderingsbeleid gelden.

In 2014 is de ESR-consolidatiekring sterk uitgebreid. Dit heeft tot gevolg dat tal van ondernemingen behorende tot de PMV-groep in de consolidatiekring van de Vlaamse overheid werden opgenomen. Het Rekenhof heeft een diepteonderzoek uitgevoerd naar de transparantie en financiële impact van de activiteiten van de groep rond de PMV⁵⁸.

Gimvindus Het Rekenhof heeft de rekeningen 2011 tot en met 2014 van Gimvindus gecontroleerd. Het heeft daarover apart gerapporteerd volgens zijn protocol van 21 december 1994 met het Vlaams Gewest⁵⁹.

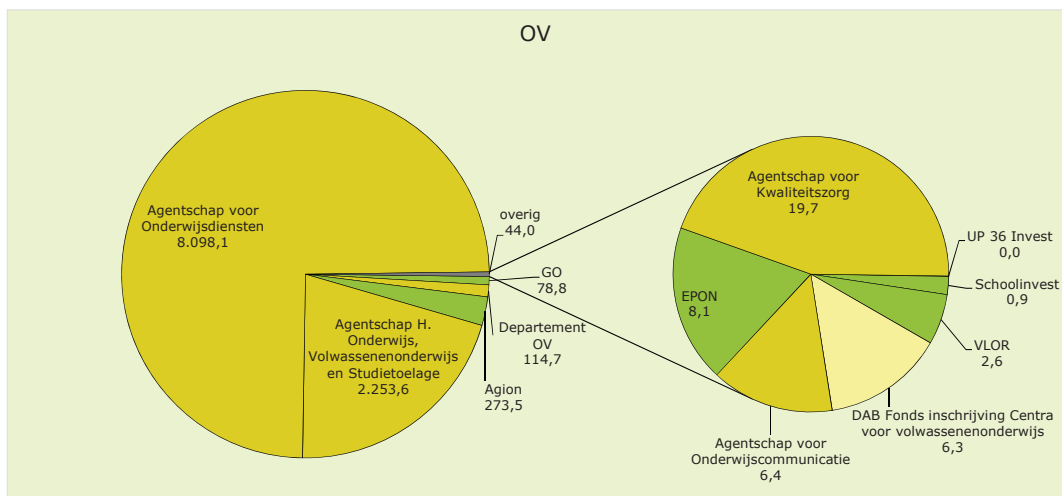
Hercules De initiële uitgavenbegroting 2014 verleende de Herculesstichting een vastleggingsmachtiging van 22,3 miljoen euro. De tweede begrotingsaanpassing verhoogde dat bedrag tot 32,1 miljoen euro. De Herculesstichting ging in 2014 uiteindelijk 47,9 miljoen euro engagementen aan en overschreed dus de machtiging met 15,8 miljoen euro.

⁵⁸ Zie punt 3.7 van dit rekeningenboek.

⁵⁹ Vlaams Parlement, 37-I (2014-2015) – Nr. 1 van 10 september 2015.

2.6 Onderwijs en Vorming

Het beleidsdomein OV deed in 2014 10.862,7 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 38,9% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. Het is daarmee het grootste beleidsdomein. Het zorgde ook voor 140,1 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten⁶⁰ (ongeveer 0,5% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting). De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



Werden nog niet geconsolideerd: het Instituut voor Tropische Geneeskunde, de Universitaire Faculteit Protestantse Godgeleerdheid Brussel, de Evangelische theologische faculteit, de Vlaamse Interuniversitaire Raad, de Vlaamse Hogescholenraad en de associaties. De universiteiten en de hogescholen werden evenmin in de consolidatieperimeter 2014 verrekend omdat, aldus de toelichting bij de algemene uitgavenbegroting 2014, het administratieve begrotingsproces van deze instellingen zich, net als in 2013, nog in een groeitraject bevindt⁶¹.

De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ministerie

Het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgODi) en het Agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen (AHOVOS) waren in 2014 samen goed voor ruim 95% van de geconsolideerde onderwijsuitgaven. Het Rekenhof heeft zijn controle dan ook vooral op deze entiteiten gericht. De Vlaamse minister van Onderwijs verklaarde in de Commissie voor Onderwijs naar aanleiding van de tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014, dat de automatische kostendrijvers kenmerkend zijn voor de onderwijsbegroting.

⁶⁰ Waarvan ongeveer de helft terugvorderingen van onverschuldigde salarissen en vergoedingen van het onderwijzend personeel.

⁶¹ Verslag over de algemene rekeningen 2014 van de Vlaamse Gemeenschap, juli 2015. Daarin wordt gesteld dat volgens de berekeningswijze van de PBT-kennisgeving van 15 april 2015 de opname van universiteiten en hogescholen in de consolidatieperimeter een invloed heeft op het vorderingsaldo van ± 29,0 miljoen euro.

AgODi

De loon- en werkingskredieten voor het basisonderwijs en het secundair onderwijs vertegenwoordigden in 2014 samen 7.491,9 miljoen euro (89% van de geraamde AgODi-kredieten). Deze kredieten waren nauwkeurig begroot en gaven slechts aanleiding tot een onderaanwending voor de lonen (geraamd op 6.541,8 miljoen euro) en de werking (geraamd op 950,1 miljoen euro) van respectievelijk 3,8 miljoen euro (0,058% van het krediet) en 0,3 miljoen euro (0,032% van het krediet)⁶².

Werkingsbudgetten gewoon basis- en secundair onderwijs

Het Rekenhof onderzocht de werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs⁶³. Sinds het schooljaar 2008-2009 kent de Vlaamse overheid aan de scholen van het gewoon basis- en secundair onderwijs werkingsbudgetten toe op grond van leerlingen- en schoolkenmerken. Uit het onderzoek van het Rekenhof bleek dat de berekening van de werkingsbudgetten complex is en weinig transparant, maar correct verloopt. Het toezicht op de aanwending van de werkingsmiddelen is voor bijsturing vatbaar. De overheid beschikt niet over een methode om een globaal zicht te krijgen op de aanwending van de werkingsbudgetten. Het Rekenhof heeft op basis van de besteding door de scholen onderzocht of de weging van de school- en leerlingenkenmerken in de financiering adequaat is. De aanwending van de werkingsbudgetten blijkt slechts beperkt afhankelijk te zijn van de leerlingenkenmerken.

Het (AgODi) betaalde de werkingstoelagen voor het schooljaar 2014-2015 met een voorschot in januari 2015 en een saldo in juni 2015. Het agentschap rekent de werkingstoelagen budgettair en bedrijfseconomisch aan op kasbasis, in plaats van ze pro rata te spreiden over het schooljaar. Het algemene aanrekeningsprincipe van het rekendecreet stelt nochtans dat kosten moeten worden toegerekend aan de periode waarop zij betrekking hebben⁶⁴.

In zijn septemberverklaring op 23 september 2013 verklaarde de minister-president dat de CAO's voor het onderwijs onverkort zouden worden uitgevoerd. Voor de cao's onderwijs voorzag de initiële begroting 2014 in 122,0 miljoen euro provisies. De aangepaste begroting 2014 heeft dit provisioneel cao-krediet ter uitvoering van de protocollen van de cao's X, IV en III, verdeeld over verschillende begrotingsartikelen. De betrokken cao's houden personeelsmaatregelen in, inclusief een verhoging van de eindejaarstoelage.

De maatregelen uit de bovenstaande cao's kregen alle uitvoering. Tezelfdertijd werden voor de onderwijssector de besparingen uitgevoerd ingevolge het raamakkoord van 23 november 2012, dat voorzag in een besparingsregeling zonder koopkrachtverlies voor het onderwijspersoneel. Deze besparingsmaatregel kon worden gerealiseerd door het vakantiegeld voor sommige personeelsleden te verminderen en tegelijkertijd de eindejaarstoelage te verhogen met eenzelfde bedrag. Voor die verhoging werd een deel van het budget aangesproken dat de Vlaamse Regering voor de onderwijscao's had uitgetrokken. Van die initiële 122,0 miljoen euro

⁶² Ook voor de andere loonkredieten (zoals voor de CLB's, het DKO, de pedagogische begeleiding en de inspectie) was er slechts een geringe afwijking tussen raming en realisatie.

⁶³ Vlaams Parlement, 37-F (2014-2015) – Nr. 1.

⁶⁴ Verslag over de algemene rekeningen 2014 van de Vlaamse Gemeenschap, Rekenhof, juli 2015.

werd 77,1 miljoen euro toegewezen voor de uitvoering van het raamakkoord en de resterende 44,9 miljoen euro voor de uitvoering van de cao's.

De minister-president beloofde in zijn septemberverklaring ook het onderwijs te versterken door het masterplan secundair onderwijs in de praktijk te brengen⁶⁵, het technisch onderwijs met het STEM-actieplan te promoten en de zijinstroom te vergemakkelijken⁶⁶. De eerste twee punten hadden in 2014 geen materiële budgettaire impact. In 2014 kon evenmin een definitieve regeling voor de zijinstroom worden getroffen. De Vlaamse Regering diende immers het ontwerpbesluit van 14 april 2014 te herwerken na opmerkingen van de Raad van State.

AHOVOS Het AHOVOS raamde de lonen voor het volwassenenonderwijs nauwgezet op 364,4 miljoen euro en bereikte een realisatiegraad van 99,4%. Ook de basisfinanciering van het hoger onderwijs (1.612,1 miljoen euro werkelijke uitgaven tegenover een raming van 1.612,9 miljoen euro) en de studiefinanciering (raming en werkelijke uitgave beide 152,6 miljoen euro) toonden geen noemenswaardige afwijkingen⁶⁷. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het AHOVOS de twaalfde schijf van de werkingsuitkeringen 2014 voor de universiteiten (70,8 miljoen euro) budgettair pas in resultaat heeft genomen in het begrotingsjaar 2015. Het heeft nochtans het saldo van de werkingstoelagen voor de hogescholen correct aangerekend ten laste van het begrotingsjaar 2014.

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft in haar antwoord van 24 september 2015 deze werkwijze beaamd. Vanaf het begrotingsjaar 2015 zal de twaalfde schijf worden aangerekend in hetzelfde begrotingsjaar.

AGION De minister-president vermeldde in zijn septemberverklaring dat de investeringen in scholenbouw op peil zouden blijven of zelfs zouden toenemen. Bij de bespreking van de initiële begroting in de Commissie voor Onderwijs⁶⁸ vermeldde de Vlaamse minister van Onderwijs de verdere afbouw van de wachtlijsten met de reguliere middelen voor scholenbouw. Bij AGION stegen de principiële akkoorden voor het niet-hoger onderwijs (vrij en officieel) in 2014 tot 242,7 miljoen euro. Dat betekende een stijging met 15,9 miljoen euro tegenover 2013. Het hoge aantal principiële akkoorden leidde in 2014 niet direct tot een hoog betalingsniveau. De uitvoeringsrekening van de begroting 2014 meldde 240,42 miljoen euro voor het niet-hoger onderwijs, tegenover 227,02 miljoen euro in 2013. Die berekening bevat echter een boekhoudkundige correctie van 30,3 miljoen euro voor de jaarafgrenzing. Die correctie bedroeg in 2013 maar 9,4 miljoen euro.

Eind 2014 stond nog een saldo van 531,1 miljoen euro principiële akkoorden open, waarvoor tijdens de realisatie van de bouwwerken in de toekomst voldoende financiële middelen beschikbaar zullen moeten zijn. Eind 2014 telde de totale wachtlijst voor het vrij en officieel gesubsidieerd onderwijs 1.782 dossiers, voor een geraamd subsidiebedrag van 2,7 miljard euro.

⁶⁵ Het regeerakkoord 2009-2014 stelde op p. 26: Het secundair onderwijs wordt vernieuwd op basis van een breed draagvlak bij alle stakeholdersgroepen.

⁶⁶ Het regeerakkoord 2009-2014 stelde op p. 25: Er zullen initiatieven genomen worden zodat mensen met praktijkervaring vanuit de privésector gemakkelijker kunnen overstappen naar het onderwijs. Hiervoor moeten de nodige middelen worden voorzien.

⁶⁷ AHOVOS heeft het Rekenhof meegedeeld dat 4,5 miljoen euro goedgekeurde dossiers eind 2014 nog niet waren betaald. De betaling geschiedde begin 2015.

⁶⁸ Vlaams Parlement, 15 (2013-2014) – Nr. 3-H.

Het aantal dossiers op de wachtlijst steeg in 2014 met 301 tegenover 2013, maar het geraamde subsidiebedrag bleef nagenoeg ongewijzigd. De onderstaande tabel toont de evolutie van de wachtlijst.

(In miljoen euro)

	2011	2012	2013	2014
Aantal	2650	2621	⁶⁹ 1481	1782
Geraamd bedrag	2640	2671	2702	2709

Om de wachtlijsten een halt toe te roepen, heeft de Vlaamse Regering naar de alternatieve financieringsbron DBFM (Design, Build, Finance and Maintain) gegrepen⁷⁰. Op de DBFM-operatie kunnen zowel scholen van het gesubsidieerd onderwijs, als van het GO! intekenen. Medio 2014 werd de eerste van 165 scholen in het kader van de DBFM-operatie *Scholen van Morgen* opgeleverd. Vanaf de oplevering is de school gedurende een periode van 30 jaar een beschikbaarheidsvergoeding verschuldigd, die het AGIO (gedeeltelijk) subsidieert. Het AGIO betaalde daarvoor in 2014 0,5 miljoen euro subsidies uit.

GO!

De rekening die het departement Financiën en Begroting op 31 maart 2015 aan het Rekenhof bezorgde bevatte niet het gedeelte *consolidatie van de jaarrekeningen van de scholengroepen*. Deze geconsolideerde rekening heeft het departement pas op 29 september 2015 bezorgd. In de centrale GO!-uitvoeringsrekening 2014 sloot het overgedragen overschot uit vorige boekjaren (83,9 miljoen euro) niet aan met het over te dragen overschot in de uitvoeringsrekening 2013 (56,1 miljoen euro). Daardoor is het over te dragen overschot van het boekjaar in de uitvoeringsrekening 2014 evenmin correct. Voorts heeft het Rekenhof opnieuw vragen gesteld bij de waarde van de bedrijfseconomische boekhouding van het centrale niveau en de beperkte toepassing van de principes van het dubbel boekhouden. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 29 juni 2015 geantwoord dat de geconsolideerde jaarrekening niet eerder kon worden overgelegd door de timing waarin het bijzonder decreet van het Gemeenschapsonderwijs voorziet⁷¹. Het GO! zou het overgedragen saldo dan ook in de jaarrekening 2015 aanpassen. Het zou ook werk maken van de inventarisatie van de vaste activa en de principes van dubbel boekhouden.

De tweede aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 2014 voorzag voor het GO! in 74,6 miljoen euro betalingskredieten voor infrastructuur: 7,9 miljoen euro voor eigenaarsonderhoud, 12,3 miljoen euro voor kleine infrastructuurwerken en 54,5 miljoen euro voor grote infrastructuurwerken⁷². Het krediet voor deze grote werken steeg ten opzichte van de initiële begroting 2014 met 18,4 miljoen euro, vooral omdat Onderwijs een beter zicht kreeg op de evolutie van de dossiers. Zo was 11,0 miljoen euro extra nodig voor capaciteitsdossiers die een snellere uitvoering kenden. Eind 2014 werden voor 66,9 miljoen euro bouw dossiers goedgekeurd, waarvoor in 2014 66,4 miljoen euro betalingskredieten werden uitgetrokken. Volgens

⁶⁹ De sterke daling van het aantal dossiers tussen 2012 en 2013 komt door een wijziging van de berekeningsmethode van de wachtlijst. Tot 2012 werden ook de kortlopende dossiers meegerekend. Aangezien die dossiers op korte tijd worden behandeld en de bedragen ervan beperkt zijn, werden ze vanaf 2013 niet meer meegerekend. Daarom daalde het aantal dossiers sterk terwijl het bedrag nagenoeg gelijk bleef.

⁷⁰ Zie ook het artikel over publiek-private samenwerking (punt 3.3).

⁷¹ Artikel 46, §2, van het bijzonder decreet van het gemeenschapsonderwijs bepaalt: Elk jaar voor 30 april dienen de scholengroepen een goedgekeurde jaarrekening over het voorgaande begrotingsjaar in bij de Raad. Artikel 46, §3 stelt: Elk jaar voor 30 september dient de Raad een goedgekeurde jaarrekening over het voorgaande jaar in bij de Regering.

⁷² In 2013 was voor grote infrastructuurwerken 19,4 miljoen euro uitgetrokken.

het GO! was er voor eigenaarsonderhoud en kleine infrastructuurwerken een betalingskrediettekort van 20,0 miljoen euro, gelet op de werkelijke kosten. Ook voor de grote infrastructuurwerken waren de budgetten ontoereikend om te voldoen aan de noden. Daarom schoof het GO! een aantal werken die in 2014 in voorbereiding waren, door naar 2015.

In tegenstelling tot het AGION, legt het GO! geen wachtlijsten aan. Het GO! berekende dat de grote infrastructuurwerken iets meer dan 2 miljard euro middelen vereisten. De bovengenoemde DBFM-operatie heeft een kortstondige impuls gegeven, maar structureel rest er volgens cijfers van het GO! een onderfinanciering van ongeveer 100,0 miljoen euro per jaar.

UZ Gent

Het Rekenhof heeft de jaarrekening van het UZ Gent pas op 10 september 2015 ontvangen. Het heeft zijn controle bijgevolg gebaseerd op de officiële rekening die het UZ Gent bezorgde. Volgens die rekening heeft het UZ Gent zijn bedrijfseconomische jaarrekening afgesloten met een balanstotaal van 467,4 miljoen euro en een nettowinst van het boekjaar van 30,4 miljoen euro. De bedrijfsrevisor heeft op 29 juni 2015 een voorbehoud geformuleerd aangaande de overwaardering van het eigen vermogen door de opname van investeringen die worden gefinancierd via het investeringsfonds, onvoldoende procedures om de tijdige en correcte erkenning van de resultaten van de onderzoeksprojecten in de resultatenrekening tot uitdrukking te brengen, een onderwaardering van het resultaat door rechtstreekse boeking van onderzoeksactiviteiten op de beschikbare reserves en een gebrek aan afdoende interne controle op het nieuw tarificatie- en facturatiepakket. De bedrijfsrevisor heeft eveneens de aandacht gevestigd op de onzekerheid die voortvloeit uit de problematiek van de raming van de inhaalbedragen. Op vraag van het Rekenhof heeft het UZ Gent op 30 juni 2015 ook een officiële ESR-uitvoeringsrekening voorgelegd.

Toelagen en vergoedingen in het UZ Gent

In zijn rekeningenboek over 2013 heeft het Rekenhof een aantal aanbevelingen geformuleerd naar aanleiding van zijn onderzoek van de toelagen en vergoedingen in het UZ Gent. De reactie van het UZ Gent op deze aanbevelingen heeft geleid tot een opvolgingsonderzoek. Dat wees uit dat het UZ Gent voor bepaalde aanbevelingen een voorstel tot statutenwijziging aan de vakbonden heeft voorgelegd, maar dat het nog geen akkoord kon bereiken. Op andere aanbevelingen is het UZ Gent ingegaan: het heeft de controle-rapporten verder ontwikkeld en screent momenteel de artsendossiers. Deze acties zijn positief, maar een aantal aanbevelingen wachten nog op uitvoering. Het Rekenhof zal hun uitvoering opvolgen bij een volgende rekeningencontrole.

Universiteiten Hogescholen

Het Rekenhof controleerde de rekeningen 2014 van de universiteiten summier. Deze controle gaf geen aanleiding tot opmerkingen. Het Rekenhof heeft bij zijn rekeningencontrole 2014 bijzondere aandacht besteed aan de toepassing van de aanrekeningsregels van het ESR₂₀₁₀⁷³. Het Rekenhof controleerde de rekeningen van de hogescholen niet, maar onderzocht de studentervoorzieningen bij de hogescholen⁷⁴.

⁷³ Zie punt 3.1 van dit rekeningenboek.

⁷⁴ Zie punt 3.8 van dit rekeningenboek.

2.7 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Het beleidsdomein WVG deed in 2014 4.073,54 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 14,6% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. Het is daarmee een van de grotere beleidsdomeinen. Het zorgde ook voor 218,66 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 0,8% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting). De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



De samenstelling van het beleidsdomein verschilde in 2014 niet van die in 2013. Buiten de consolidatiekring 13.12 bevindt zich nog het IVA Vlaams Zorgfonds (355,2 miljoen euro uitgaven) en EVA's openbaar psychiatrisch zorgcentrum Geel (OPZ Geel) en openbaar psychiatrisch zorgcentrum Rekem (OPZC Rekem). Zij waren goed voor respectievelijk 66,6 miljoen euro en 43,0 miljoen euro uitgaven. Ze ontvingen van de Vlaamse Gemeenschap dotaties van respectievelijk 6,9 miljoen euro en 7,5 miljoen euro. De overige middelen komen van de federale overheid.

De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ministerie

De uitgaven van het departement WVG stegen met 35,7 miljoen euro (1,2%) tot 2.931,0 miljoen euro door een stijging van de interne stromen met 17,4 miljoen euro enerzijds en van de werkingsuitgaven en toelagen met 18,7 miljoen euro anderzijds. Vooral de toelage aan het Vlaams Zorgfonds steeg (+ 18,3 miljoen euro). Ook ging 4,5 miljoen euro bijkomende middelen naar lokale kinderarmoedebestrijding en verhuisde het budget van 7,7 miljoen euro voor de Centra Integrale Gezinszorg naar het Fonds Jongerenwelzijn⁷⁵. De niet gebruikte departementale vastleggingskredieten namen in 2014 met 4,5 miljoen euro (57,8%) toe tot 12,3 miljoen euro, vooral door late kredietherschikkingen en een algemene verlaging van het voorschottenpercentage voor toelagen.

⁷⁵ Zie ook het artikel over de uitvoering van de armoede- en schuldbemiddelingsdecreten in dit rekeningenboek.

De uitgaven van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG) stegen met 25,5 miljoen euro (3%) tot 857,9 miljoen euro, vooral ingevolge de interne staatshervorming. Die had onder meer een stijging van de kredieten voor het thuis- en ouderenzorgbeleid tot gevolg: 7,3 miljoen euro middelen voor gezins- en thuiszorg werd overgeheveld uit het Provinciefonds, het urencontingent thuiszorg verhoogde met 1,79% en de VIA-4-akkoorden voor de social- en non-profitsector werden uitgevoerd⁷⁶. De niet gebruikte vastleggingskredieten van het VAZG daalden eind 2014 met 7,9 miljoen euro (5,3%) tot 141,7 miljoen euro, vooral door de uitzuivering van de oudere, ongebruikte vastleggingskredieten en een optimale aanwending van de vereffeningskredieten voor preventief gezondheidsbeleid.

Het Rekenhof heeft een selectie van 102 transacties uit 2014 met bijhorende verbintenissen gecontroleerd, voor in totaal 5,7 miljoen euro. De uitgavencontrole was vooral gericht op niet-gereguleerde subsidies en overheidsopdrachten. Het aantal fouten (6) bij de budgettaire en boekhoudkundige aanrekeningen is sterk verminderd ten opzichte van vorige jaren.

Eén van de uitdagingen voor het VAZG is de verdere uitbouw van thuiszorgondersteunende ouderenzorginitiatieven, zoals centra voor kortverblijf en dagverzorgingscentra, opdat zorgbehoevende ouderen langer thuis kunnen blijven wonen. De onderstaande tabel illustreert de evolutie van het aantal erkende centra en het aantal verblijfeenheden.

Toestand op	Centra voor kort verblijf		Dagverzorgingscentra	
	Erkende verblijfsgelegenheden	Erkende centra	Erkende verblijfsgelegenheden	Erkende centra
1 januari 2011	1.166	253	1.618	117
1 januari 2012	1.450	77?	1.771	131
1 januari 2013	1.562	333	1.998	151
1 januari 2014	1.761	370	78-	211
1 augustus 2015	2.051	405	-	223

De centra voor kortverblijf en dagverzorging zijn verbonden aan erkende woonzorgcentra. Sinds 17 december 2012 kunnen ook erkende diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg een dagverzorgingscentrum uitbaten. Het is de bedoeling op middellange termijn te komen tot één dergelijk centrum per gemeente.

Een andere uitdaging op het vlak van ouderenzorgbeleid is de geleidelijke uitbreiding van het contingent subsidiabele uren gezinszorg. De onderstaande tabel toont de evolutie van dit urencontingent en de effectief gesubsidieerde uren gezinszorg.

⁷⁶ In het kader van de interne staatshervorming is in 2014 12,8 miljoen euro middelen uit het Provinciefonds overgegaan naar het beleidsdomein WVG. De middelen zijn op de eerste plaats gebruikt voor de schrapping van de RSZ-vermindering die werd ingehouden op de subsidies aan de private diensten gezinszorg (6,6 miljoen euro) en de verhoging van de subsidie-enveloppes voor de centra voor algemeen welzijnswerk, de centra voor geestelijke gezondheidszorg en de dagverzorgingscentra (2,2 miljoen euro).

⁷⁷ Niet geregistreerd in het informaticaprogramma Vesta.

⁷⁸ Vanaf 17 december 2012 worden dagverzorgingscentra niet meer geprogrammeerd in verblijfsseenheden.

jaar	Uren-contingent	Uitbreiding	Aangroei (%)	Effectief gesubsidieerde uren	Aanwendings-percentage
2011	16.638.242	291.712	1,78	15.483.488	93,06
2012	16.966.775	328.533	1,97	15.880.481	93,60
2013	17.323.914	357.139	2,10	16.134.957	93,14
2014	17.633.631	309.717	1,79	16.406.979	93,04
2015	17.420.313	-213.318	-1,21	-	-

In de periode 2011-2014 steeg het in budget voorziene urencontingent jaarlijks met circa 2%. Dat was onvoldoende om de programmatieachterstand weg te werken. Voor 2014 was de programmatie vastgesteld op 22.010.024 uren. De vermindering in 2015 kadert in de besparingspolitiek van de huidige Vlaamse Regering. Bijkomend schommelt het aanwendingspercentage rond de 93%, vooral door de lagere realisatiegraad bij de openbare gezinszorgdiensten.

Instellingen met rechtspersoonlijkheid

Het Rekenhof kon voor de instellingen met rechtspersoonlijkheid die aan het beleidsdomein WVG verbonden zijn de principes van single audit niet toepassen, aangezien voor 2014 nog geen bedrijfsrevisor was benoemd voor het beleidsdomein.

VAPH

De rekeningen 2014 van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap gaven blijkens de controle van het Rekenhof een getrouw beeld van de werkelijkheid. Het Rekenhof formuleerde geen materiële opmerkingen. De uitvoering van de begroting sloot nauw aan bij de begrotingscijfers, met een uitvoeringspercentage van de subsidie-uitgaven van 99,6%.

Het VAPH stond in 2014 voor de uitdagingen de wachtlijsten weg te werken door uitbreidingsbeleid en geleidelijk de zorgvernieuwing in te voeren⁷⁹. 1.238,8 miljoen euro op een totaal van 1.422,6 miljoen euro VAPH-uitgaven hadden betrekking op Zorg. Daarvan ging 629,2 miljoen euro naar Zorgvernieuwing, 596,5 miljoen euro naar de residentiële sector en 17,8 miljoen euro naar de ambulante sector. Zorgvernieuwing betreft de voorzieningen die in het kader van de introductie van het *regelluw* kader⁸⁰, van de residentiële en ambulante sector zijn overgeheveld naar multifunctionele centra (MFC), het flexibel meerderjarigenaanbod (FAM), de rechtstreeks toegankelijke hulpverlening (RTH) en de ambulante begeleiding in punten (APU). De uitgaven voor sociale omkadering betreffen de individuele materiële bijstand (IMB) en de persoonlijke assistentiebudgetten (PAB). Zij bedroegen in 2014 respectievelijk 32,9 miljoen euro en 91,4 miljoen euro.

De meerjarenbegroting 2010-2014 beloofde 145,5 miljoen euro uitbreidingsmiddelen voor het zorgvernieuwings- en uitbreidingsbeleid in de sector van personen met een handicap. In 2014 werd de laatste 27,24 miljoen euro van deze middelen toegekend. De uitbreidingsmiddelen gingen in 2014 enerzijds naar projecten uit de VIPA-buffer (zorg) en anderzijds naar persoonsvolgende zorg: RTH (zorg), PAB (sociale omkadering) en persoonsvolgende convenanten (PVC, zorg).

⁷⁹ Bij de zorgvernieuwing, die gerealiseerd moet zijn tegen 2020, wordt ingezet op preventie, inclusie, een basisfinancieringssysteem, zorggarantie, een gedereguleerd kader en een zorgzame samenleving.

⁸⁰ In voorbereiding van het decreet persoonsvolgende financiering (PVF) dat op 25 april 2014 werd goedgekeurd. In 2015 en 2016 zullen de resterende residentiële en ambulante instellingen overschakelen naar MFC en FAM.

De uitgaven in de sector zorg en de PAB namen door dit uitbreidingsbeleid in 2014 dus weer toe, met respectievelijk 23,8 en 11,2 miljoen euro. De overheveling van pleegzorg naar FJW compenseerde die toename bij zorg met 8,9 miljoen euro. Behalve de 4,9 miljoen euro uitbreidingsmiddelen voor de PAB, werd ook de geschatte vrijgekomen marge door de opstart van het werkkapitaal van 7,5 miljoen euro ingezet⁸¹, en werden ook VIA4-middelen toegekend. De onderstaande tabel met klantenaantallen illustreert de toename van de ondersteuning van personen met een handicap door het uitbreidingsbeleid.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Klanten zorg in natura (excl. convenanten)	34.256	36.009	37.907	39.773	41.587	43.479
Actieve PAB's	1.704	1.808	1.900	2.075	2.248	2.545

Bronnen: zorgregierapport 31/12/2014 en jaarverslag 2014

Ondanks het uitbreidingsbeleid bleef het aantal actieve vragen van meerderjarigen in 2014 licht aangroeien. Volgens het zorgregierapport van eind 2014 stagneerden de zorgvragen op 11.122. Bij de PAB namen zij echter met 181 toe, tot 2.848 vragen. De cijfers 2012-2014 over minderjarigen zijn niet meer vergelijkbaar door de invoering van de intersectorale toegangspoort (ITP).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Actieve vragen van meerderjarigen						
PAB				2.135	2.667	2.848
Zorg	7.793	9.663	10.832	11.499	11.170	11.122
Actieve vragen van minderjarigen						
PAB				607	625	? ⁸²
Zorg	4.706	5.684	6.169	6.611	4.727	3.960

Bronnen: zorgregierapporten 31/12/2012, 31/12/2013 en 31/12/2014

De wachtlijsten waren in 2014 nog significant. De meerjarenbegroting 2015-2019 voorziet in 330,0 miljoen euro middelen voor nieuw beleid in de sector personen met een beperking, in functie van de uitvoering van decreet PVF.

(in miljoen euro)

	Trap 1 (BOB ⁸³ + RTH)		Trap 2 (nietRTH)	totaal PmH
	BOB	RTH		
2015		10,0	30,0	40,0
2016	9,0		9,0	18,0
2017	43,8	11,0	54,8	109,5
2018	22,8		47,2	70,0
2019		35,5	57,0	92,5
TOTAAL		132,0	198,0	330,0

⁸¹ Het werkkapitaalsysteem is op 1 januari 2013 ingevoerd. Budgethouders krijgen een kapitaal van 5/12den van het jaarbudget uitgekeerd en vervolgens terugbetaling na kostenbewijs. Zo kwam een budgettaire marge vrij die in het vorige systeem geblokkeerd was, ook al werd het niet aangewend.

⁸² Deze informatie wordt niet meer geregistreerd: contactpersonen van minderjarigen kunnen de vraag tot activeren van een PAB krijgen als er middelen voor zijn, maar voor PAB worden geen instroomlijsten bijgehouden, daar dit niet aan voorziening gekoppeld is.

⁸³ Basisondersteuningsbudget.

Volgens de minister zullen in 2020 in totaal 120.000 personen een beperking en een ondersteuningsnood hebben, van wie er 70.000 zullen voldoen aan de criteria voor trap 1 en 50.000 aan de criteria voor trap 2⁸⁴. Met de 75,5 miljoen euro BOB voor de periode 2016-2018 kan de minister 20.982 personen ondersteunen. Van die groep staan momenteel 11.500 personen op de centrale registratie zorgvragen (CRZ). Bovendien kan het zijn dat een deel van deze groep een grotere ondersteuningsnood heeft dan kan worden opgelost met een BOB. Over de 34,5 miljoen euro voor trap 1 in 2019 wordt pas beslist na evaluatie.

Met de 198 miljoen euro middelen voor trap 2 zouden maximum 4.950 mensen kunnen worden geholpen. De wachtlijst voor PAB en Zorg zal dus niet volledig opgelost zijn, maar het aantal personen met een ondersteuning komt in de buurt van de vooropgestelde 50.000 personen die voldoen aan de criteria voor trap 2.

K&G

De rekeningen 2014 van Kind en Gezin geven geen volledig beeld van de werkelijkheid, daar de instelling subsidiesaldi budgettair niet aanrekende. Dat maakte voor 2014 een verschil van 5,6 miljoen euro inkomsten en 27,3 miljoen euro uitgaven. Daarbuiten zal K&G organisatoren van voorschoolse opvang die door de nieuwe subsidieregeling de eerste jaren verliezen lijden, compenseren⁸⁵. Het heeft de kosten van die maatregel, voor 2014 op 2,9 miljoen euro geschat⁸⁶, bedrijfseconomisch noch budgettair geboekt. De Vlaamse minister van Financiën antwoordde op 8 juli 2015 dat ze het niet eens was, gelet op het onderscheid tussen onvoorwaardelijke en voorwaardelijke subsidies. Als de toekenning van een subsidie onderworpen is aan voorwaarden, wordt de subsidie pas aangerekend op het moment dat die voorwaarden zijn vervuld. Het Rekenhof blijft echter bij zijn standpunt⁸⁷.

Kind en Gezin boekte in 2014 155,6 miljoen euro eigen ontvangsten, voornamelijk uit ouderbijdragen. De uitgaven (720,8 miljoen euro) bestaan voornamelijk uit toelagen kinderopvang (539,1 miljoen euro), toelagen maatschappelijke positie van het kind (62,6 miljoen euro), lonen en sociale lasten (61,8 miljoen euro), werkingsmiddelen (20,6 miljoen euro) en toelagen preventieve zorgverlening (18,1 miljoen euro). In plaats van het begrote overschot van 0,5 miljoen euro, boekte K&G uiteindelijk een tekort van 9,6 miljoen euro en overschreed het zijn budget met 12,5 miljoen euro. Het tekort is volgens de instelling vooral te wijten aan de afrekening van het eerste kwartaal van 2014, die nog in 2014 zelf plaatsvond in plaats van in 2015 (10,1 miljoen euro). Voorts onderschatte K&G het bedrag voor groepsopvang om een begroting in evenwicht te kunnen indienen. De financiële bijdragen van de gezinnen lopen volgens K&G achter op de evolutie van de uitgaven voor kinderopvang. Het Rekenhof concludeert dat K&G de kosten van de creatie van opvangplaatsen accuraat heeft begroot, maar dat het de kostprijs van de invoering van het nieuwe decreet voorschoolse kinderopvang wat minder precies inschatte.

⁸⁴ Het decreet persoonsvolgende financiering (PVF) voorziet twee trappen: trap 1, een basisondersteuningsbudget (BOB) voor mensen met een beperkte ondersteuningsnood en trap 2, een persoonsvolgend budget (PVB) voor mensen die meer intensieve of gespecialiseerde ondersteuning nodig hebben.

⁸⁵ Ministerieel besluit van 23 april 2014. De overgangsmaatregel ter compensatie bedraagt 75% van het verschil in 2014 (zijnde 100% voor drie kwartalen), 90% in 2015, 60% in 2016 en 30% in 2017.

⁸⁶ De begrotingsaanpassing 2015 voorzag al in 5,9 miljoen euro omdat de saldi lager uitvielen.

⁸⁷ Namelijk dat de kosten van de subsidiesaldi en van de compensatiemaatregel moeten worden opgenomen in de bedrijfseconomische en budgettaire rekeningen.

K&G stond in 2014 voor de uitdaging bijkomende opvangplaatsen te realiseren en het nieuwe decreet voorschoolse kinderopvang in te voeren. De onderstaande tabel toont de evolutie van het aantal kinderopvangplaatsen en de ingezette budgetten.

	Aantal opvangplaatsen	Geplande middelen voor extra plaatsen (in miljoen euro)
2009	83.154	
2010	86.427	5,7
2011	88.346	4,2
2012	89.726	18,3
2013	90.548	2,9
2014	91.838	13,6

Vlaanderen heeft zijn oude doelstelling gehaald tegen 2016 opvang voor 50% van de 0-3-jarigen te realiseren. Sommige regio's vergen nog een inhaalbeweging, maar de toekenning van het uitbreidingsbeleid houdt daar rekening mee.

Het nieuwe decreet voor voorschoolse kinderopvang belooft opvang tegen 2020 voor ieder kind dat daar nood aan heeft. Volgens Kind en Gezin zijn daarvoor nog ongeveer 17.500 extra plaatsen nodig. Het nieuwe decreet en het uitbreidingsbeleid veroorzaakten in 2014 stijgingen van zowel de ouderbijdragen (+6,7 miljoen euro) als de uitgaven voor de kinderopvang (+39,9 miljoen euro). Er is niet alleen de bovengenoemde compensatiemaatregel, maar naar eigen schatting ongeveer 80% van de organisatoren ontvingen in 2014 meer subsidies dan voorheen. Het subsidiebesluit van 22 november 2013 voorzag ook in overgangsmaatregelen. Zo is voor de zelfstandige kinderdagverblijven met IKG een groeipad voorzien dat in totaal 74 miljoen euro zal kosten bij een gelijkblijvend aantal plaatsen. Aangezien de Vlaamse Regering nog bijkomende plaatsen moet creëren, zal de toepassing van het decreet de komende jaren veel uitbreidingsmiddelen vereisen.

VIPA

De rekeningen 2014 van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden geven geen getrouw beeld van de werkelijkheid, doordat de instelling de alternatief gefinancierde investeringsprojecten maar boekt a rato van de jaarlijkse gebruikstoelagen. In 2014 verwittigde het INR het VIPA dat de voorwaardelijkheid van de gebruikstoelagen te zwak was om de spreiding in de tijd te verantwoorden. Het eiste daarom de aanrekening in één keer van het kapitaalgedeelte van de gebruikstoelagen. Het VIPA paste zijn aanrekeningswijze niet aan⁸⁸, maar het departement Financiën en Begroting corrigeerde de schuld extracomptabel op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap op grond van de VIPA-gegevens. De onderstaande tabel toont de correcties voor de periode 2008-2014.

⁸⁸ Op aanraden van het departement heeft het VIPA de schuld wel opgenomen in de staat van de openstaande verbintenissen van zijn jaarrekening, in plaats van op de balans. De jaarrekening bevat een uitgebreide toelichting over deze schuld.

Schuld op 31 december 2008	109,4 miljoen euro
Toename schuld 2009	308,9 miljoen euro
Toename schuld 2010	421,2 miljoen euro
Toename schuld 2011	106,1 miljoen euro
Toename schuld 2012	126,7 miljoen euro
Toename schuld 2013	763,9 miljoen euro
Toename schuld 2014	294,2 miljoen euro
Totale schuld op 31 december 2014	2.130,4 miljoen euro

De schuldpositie van de overheid nam aldus toe met ruim 2,1 miljard euro⁸⁹. Omwille van het getrouw beeld van de financiële positie, het vermogen en de resultaten van het VIPA, is het Rekenhof van mening dat het VIPA de bovenstaande correcties zowel in zijn bedrijfseconomische, als in zijn budgettaire rekeningen moet boeken. De minister heeft zich in haar antwoord van 8 juli 2015 beperkt tot een herhaling van de gebruikte methodiek.

Het VIPA stond in 2014 vooral voor de uitdaging de investeringen in zorginfrastructuur op peil te houden. De vastleggingen voor investeringen met klassieke financiering namen in 2014 echter af van 32,2 tot 17,0 miljoen euro en de toegekende principiële akkoorden voor investeringen met alternatieve financiering daalden met 76,5 miljoen euro tot 265,4 miljoen euro. De investeringen bleven dus geenszins op het peil van 2013. In 2015 is er overigens helemaal geen budget meer voor investeringssubsidies voor zorginfrastructuur. Nochtans zijn de noden hoog. Eind 2014 kenden de sectoren ouderen- en thuiszorgvoorzieningen, ziekenhuizen en voorzieningen voor personen met een handicap de volgende wachtlijsten:

Ontvankelijke dossiers	2013	2014
Ouderen- en thuiszorgvoorzieningen	384.852.909	⁹⁰ 1.049.716.891
Voorzieningen personen met een handicap	74.139.598	85.494.282
Ziekenhuizen	1.064.663.753	1.009.174.649
Totaal	1.523.656.260	2.144.385.823

Het VIPA boekte in 2014 een overschot van 6,7 miljoen euro, terwijl het een nul-saldo had gebudgetteerd. Enerzijds haalde het 0,7 miljoen euro meer inkomsten uit de waarborgbijdragen, anderzijds gaf het in de klassieke en alternatieve sectoren respectievelijk 3,6 miljoen euro en 2,1 miljoen euro minder uit dan begroot.

Om de investeringen mogelijk te maken kent het VIPA ook waarborgen toe. De onderstaande tabel toont dat de gewaarborgde schuld op vijf jaar tijd meer dan verdubbelde (in miljoen euro).

⁸⁹ De toekomstige gebruikstoelagen wegen bijgevolg alleen voor het intrestgedeelte nog op het vorderingensaldo.

⁹⁰ De aangekondigde stopzetting van het oude financieringssysteem veroorzaakte de toename van de wachtlijst bij de ouderen- en thuiszorgvoorzieningen.

	Nieuwe waarborgen	Waarborgpositie
2009	387,8	1.170,0
2010	273,6	1.396,2
2011	216,1	1.550,4
2012	235,8	1.711,5
2013	⁹¹ 611,1	2.234,6
2014	370,2	⁹² 2.477,5

Om de investeringen verder te bevorderen heeft de Vlaamse Regering de waarborgregeling in 2014 versoepeld door de invoering van de faciliteringswaarborg. Zij breidde de mogelijkheid tot waarborgverstrekking zonder subsidies bij de begrotingscontrole 2015 nog uit tot alle sectoren van het VIPA-decreet. Het Rekenhof waarschuwt ervoor dat een hogere waarborgpositie ook een groter risico op waarborguitwinning meebrengt.

Zorgfonds

Het IVA Vlaams Zorgfonds bevindt zich buiten de consolidatiekring 13.12. Het fonds besteedde in 2014 355,2 miljoen euro aan, vooral, de subsidiëring van de werking van de zorgkassen en de tenlastenemingen in het kader van de zorgverzekering. Het boekte 139,2 miljoen euro eigen ontvangsten (104 miljoen euro ledenbijdragen, 29,5 miljoen euro beleggingsopbrengsten en 5,3 miljoen euro administratieve boeten). De rekeningen 2014 geven blijkens de controles van het Rekenhof een getrouw beeld van de werkelijkheid.

Het Zorgfonds stond in 2014 voor de uitdaging de groeivoet van de dossiers correct in te schatten, opdat het alle tenlastenemingen correct kon uitbetalen, alsook de reserves goed te beheeren in functie van toekomstige uitgaven.

Het Vlaams Zorgfonds boekte een resultaat dat 4,4 miljoen euro hoger is dan gebudgetteerd, voornamelijk door minder tenlastenemingen (2,5 miljoen euro). Het schatte de groeivoet dus iets te hoog in⁹³. In 2014 namen de kosten voor tenlastenemingen toe met 12,4 miljoen euro, vooral door meer mantel- en thuiszorgdossiers (toename met 3,3% in plaats van de geschatte groei van 4,9%) en meer dossiers voor residentiële zorg (1.336 dossiers meer, tegenover een geschatte toename met 4.327 dossiers).

Aantal dossiers	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mantel/thuiszorg	118.918	129.868	138.803	145.357	150.259	157.317	162.491
Residentiële zorg	69.481	70.975	71.412	72.072	72.539	74.113	75.449
Totaal	188.399	200.843	210.215	217.429	222.798	231.430	237.940

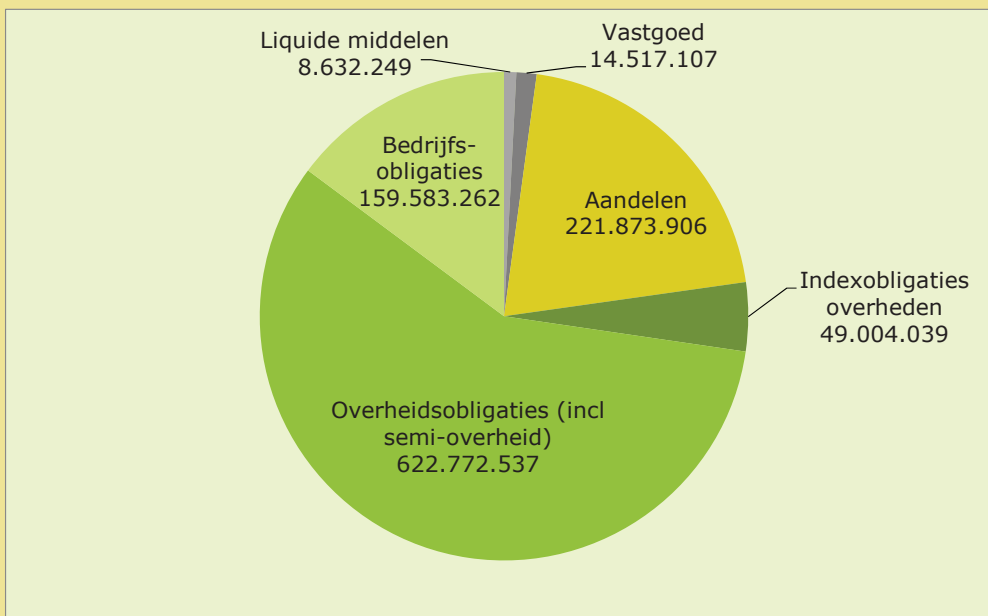
⁹¹ In 2013 waren er enkele zeer grote ziekenhuisdossiers.

⁹² Inclusief 102,4 miljoen euro leningcontracten onder de faciliteringswaarborg.

⁹³ Al bij al is deze uitdaging goed begroot. De groeivoet is immers moeilijk in te schatten.

Beleggingen en liquide middelen Vlaams Zorgfonds

Eind 2014 bedroegen de beleggingen en liquide middelen van het Vlaams Zorgfonds⁹⁴ 1.076,4 miljoen euro. Zij zijn verdeeld over de onderstaande categorieën (in euro):



De marktwaarde van de aandelenportefeuille bedroeg 221,9 miljoen euro of 20,6% van het totaal. Net als vorig jaar heeft het fonds dus de maximumgrens overschreden voor beleggingen in aandelen, die de Vlaamse Regering op 14 juli 2006 heeft vastgelegd op 20%. Bij de jaarrekening 2013 had het Rekenhof opgemerkt dat het Zorgfonds een jaar de tijd had om de grenzen weer te respecteren⁹⁵.

Op 6 maart 2015 wijzigde de Vlaamse Regering haar beleggingsstrategie. Het fonds mag voortaan geen aandelen meer bijkopen zodra 20% van het reservefonds uit aandelen bestaat, maar het mag tot 25% beleggen in aandelen als de overschrijding van de 20%-norm voortvloeit uit fluctuaties van de marktwaarde van de beleggingsportefeuilles. De Vlaamse Regering heeft bovendien in het compartiment zorgverzekering van de institutionele bevek Vladubel een dividend-aandelenklasse gecreëerd, die de waarde van de aandelen van het Zorgfonds in deze bevek zal doen dalen. Met die strategiewijzigingen, voldoen de beleggingen van het fonds aan alle normen.

Het risico van de extern beheerde staats- en bedrijfsobligatieportefeuille van het Vlaams Zorgfonds, met een marktwaarde van 782,4 miljoen euro, nam in 2014 licht toe. Het aandeel van de effecten in deze portefeuille met een rating tussen BBB+ en BB steeg van 35,42% eind 2013 tot 37,07% eind 2014 door het grotere aandeel overheidsobligaties en semi-overheidsobligaties van Spanje en Italië (21,5% in 2013, 24,3% in 2014). Een kleiner aandeel bedrijfsobligaties met ratings tussen BBB+ en BB compenseerde dat risico gedeeltelijk.

⁹⁴ Gewaardeerd tegen marktwaarde, dus inclusief gelopen rente. Onder de liquide middelen zijn alle liquide middelen opgenomen, dus ook die welke geen deel uitmaken van het reservefonds.

⁹⁵ Tenzij de marktomstandigheden niet goed zijn.

FJW

Het Rekenhof stelde vast dat, ondanks inspanningen om op vraag van de vorige bedrijfsrevisor diverse kosten en opbrengsten bedrijfseconomisch aan te rekenen, FJW in 2014 toch nog een aantal kosten onterecht niet bedrijfseconomisch en budgettair heeft aangerekend. Zo ontbreekt de aanrekening van 31,3 miljoen euro saldibetalingen in het kader van de enveloppefinanciering. De Vlaamse minister van Financiën antwoordde op 6 juli 2015 dat ze het daarmee niet eens was, gelet op het onderscheid tussen onvoorwaardelijke en voorwaardelijke subsidies. Als de toekenning van een subsidie onderworpen is aan voorwaarden, wordt de subsidie pas aangerekend op het moment dat die voorwaarden zijn vervuld. Het Rekenhof blijft echter bij zijn standpunt.

Het FJW gaf in 2014 388,7 miljoen euro uit, vooral aan voorschotten op de enveloppefinanciering voor de EMK-instellingen⁹⁶ (220,6 miljoen euro), voorschotten voor pleegzorg (54,6 miljoen euro), voorschotten op de enveloppefinanciering van onthaal-, oriëntatie- en observatiecentra (26,3 miljoen euro) en afrekeningen voor 2013 (29,5 miljoen euro). Het FJW behaalde zodoende een positief resultaat van 3,5 miljoen euro, 2,8 miljoen euro beter dan gebudgetteerd. Het fonds heeft zijn uitgaven dus goed begroot.

Het FJW stond in 2014 voor de uitdaging de wachtlijst volledig weg te werken en het decreet integrale jeugdhulp uit te voeren, met de start van de intersectorale toegangspoort op 1 april 2014. Bovendien diende het nog het pleegzorgdecreet uit te voeren.

Het jaarverslag 2014 van het FJW maakte voor het eerst melding van wachtlijsten in de jeugdhulp. De wachtlijsten zouden 7.427 aangemelde kinderen en jongeren bevatten. Om deze wachtlijsten weg te werken zal ook jongerenwelzijn de komende jaren bijkomende uitbreidingsmiddelen nodig hebben.

Het decreet integrale jeugdhulp veranderde de jeugdhulp grondig. Een aantal maatregelen had een invloed op de rekeningen. Zo ging de intersectorale toegangspoort⁹⁷ op 1 april 2014 definitief van start. Het VAPH droeg daarvoor het budget voor de multidisciplinaire verslagen van minderjarigen over (1,6 miljoen euro). Het FJB zette daarbuiten het experimenteel modulair kader (EMK) en zijn enveloppefinanciering, die het decreet invoerde, verder. In 2014 was 95% van de voorzieningen overgeschakeld. Op 1 januari 2015 schakelde ook de rest van de voorzieningen over. Sinds 2014 worden ook de onthaal-, oriëntatie- en observatiecentra en de centra voor integrale gezinszorg (CIG's) gemoduleerd en gefinancierd met een enveloppe. Het departement droeg de CIG's in 2014 over (7,6 miljoen euro).

Om aan meer vragen te kunnen voldoen, zette het FJW in 2014 weer extra middelen in: 3,5 miljoen euro extra voor VIA4, knelpuntdossiers, ondersteuning van pleegplaatsingen, internaten en preventieve sociale actie.

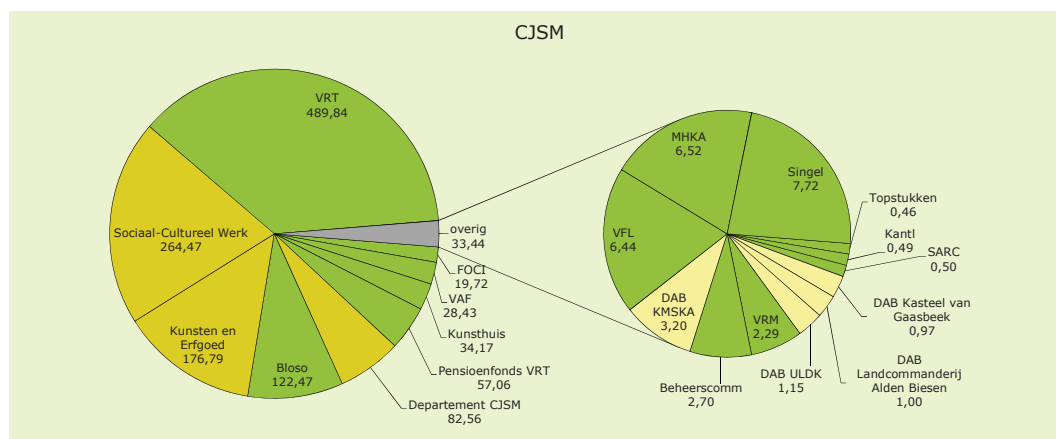
De inwerkingtreding van het pleegzorgdecreet heeft de pleegzorgdiensten gecentraliseerd in vijf provinciale diensten en de doelgroep verruimd. Voortaan behoren ook meerderjarigen met een handicap of psychiatrische problematiek tot het doelpubliek. Daarvoor verhuisden de pleegzorgmiddelen van het VAPH en K&G naar het FJW. Dat deed de inkomensoverdrachten bij FJW toenemen met ruim 10 miljoen euro.

⁹⁶ Experimenteel modulair kader.

⁹⁷ Elke hulpvraag van een minderjarige voor niet rechtstreeks toegankelijke hulp moet eerst een beoordeling krijgen van deze toegangspoort.

2.8 Cultuur, Jeugd, Sport en Media

Het beleidsdomein CJSM deed in 2014 1.309,0 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 4,7% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. Het zorgde ook voor 247,1 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 0,9% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting). De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ministerie In 2014 heeft het Rekenhof ten aanzien van het ministerie CJSM 221 transactiecontroles uitgevoerd voor een totaalbedrag van 7,5 miljoen euro. In 10% van de dossiers heeft het kleine tekortkomingen vastgesteld, die het met de administratie heeft besproken.

SCW/Volw. De twee grootste kredieten met betrekking tot volwassenen betreffen de werking en toelagen voor sociaal cultureel volwassenenwerk (53,7 miljoen euro) en voor het lokaal cultuurbeleid (103,3 miljoen euro). Het eerste krediet wordt aangewend voor de subsidiëring van de sociaal-culturele organisaties voor volwassenenwerk. In 2014 werd 100% van het budget besteed. Het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid trad op 1 januari 2014 in werking. Het leidde tot een nieuwe manier van subsidiëren, die uitgaat van de krachtlijnen van de bestaande regelgeving, maar de gemeenten meer autonomie biedt om een cultuurbeleid op maat te voeren. Aan de hand van beleidsprioriteiten⁹⁸ ondersteunt de Vlaamse Gemeenschap de steden en gemeenten bij de uitbouw van hun lokaal cultuurbeleid. In 2014 subsidieerde de Vlaamse overheid aldus 284 gemeenten, 2 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Het beschikbare krediet werd volledig aangewend.

⁹⁸ De gemeenten moeten een kwalitatief en duurzaam lokaal cultuurbeleid voeren, een laagdrempelige bibliotheek organiseren, aangepast aan de hedendaagse behoeften, en een cultuurcentrum organiseren.

Wat het sociaal-cultureel werk voor de jeugd betreft, ging in 2014 32,5 miljoen euro naar werkingssubsidies voor landelijke georganiseerde jeugdverenigingen, cultuureducatieve verenigingen en informatie- en participatieverenigingen, alsook naar een aantal bijzondere organisaties⁹⁹ en projectsubsidies. Om een lokaal jeugdbeleid te voeren, ontvingen ook de gemeentebesturen subsidies. In 2014 trok de Vlaamse Regering daarvoor een budget van 21,3 miljoen euro uit, dat zij nagenoeg volledig besteedde.

Subsidiëring van Jeugdverenigingen

Het Rekenhof voert momenteel een audit uit van de subsidiëring van Jeugdverenigingen. De ondersteuning van verenigingen in de jeugdsector door middel van subsidies, is een van de belangrijkste instrumenten voor het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid. De begroting 2014 bevatte daarvoor 33,61 miljoen euro vastleggingskredieten. Het Rekenhof onderzoekt de rechtmatigheid en doelgerichtheid van de subsidiëring en de resultaten ervan. Het auditverslag zal begin 2016 aan de minister worden bezorgd en later als afzonderlijk rapport aan het Vlaams Parlement. In 2014 stond het agentschap Sociaal Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen in voor de uitvoering van de subsidiering. Na de fusie van 1 april 2015, is deze taak geïntegreerd in het departement CJSM.

Kunsten en Erfgoed

In 2014 besteedde Kunsten en Erfgoed 98,2 miljoen euro aan de subsidiëring van kunstenorganisaties, kunstencentra, festivals, concertorganisaties, muziekclubs, muziekensembles, werkplaatsen, kunsteducatieve organisaties, sociaal-artistieke organisaties, periodieke publicaties en steunpunten ter uitvoering van het kunstendecreet van 2 april 2004. In 2014 ontvingen 256 organisaties een subsidie. Voor de realisatie in 2014 van de strategische doelstellingen *participatie en diversiteit*, *e-cultuur en digitalisering* en *internationaal cultuurbeleid* ging, onder meer, 29,6 miljoen euro (100% van het budget) naar de structurele subsidiëring van de culturele erfgoedsector. In 2014 werd ook een dotatie van 24,4 miljoen euro toegekend aan Kunsthuis Opera Vlaanderen Ballet Vlaanderen (zie kaderstuk).

⁹⁹ Vzw Ambrassade, vzw Kenniscentrum Kinderrechten, vzw Vereniging Vlaamse Jeugddiensten, vzw Jint, vzw Kinderrechtencoalitie.

Kunsthuis Opera Vlaanderen Ballet Vlaanderen

Op 22 oktober 2014 heeft de toenmalige Vlaamse minister van Cultuur de nota *Verhoging synergie kunstinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap aan de Vlaamse Regering* voorgelegd, waarin hij een oproep deed tot de creatie van een meerwaarde door meer samenwerking en clustering. Zo moest de cluster van de Vlaamse Opera vzw en het Koninklijk Ballet van Vlaanderen leiden tot een meer rationele inzet van de beschikbare middelen en een maximalisatie van de kwaliteit, maatschappelijke relevantie en landelijke en internationale uitstraling van deze instellingen. Een transitie-manager heeft deze operatie voorbereid. Zij resulteerde, na de goedkeuring door de raden van bestuur van de Vlaamse Opera en het Koninklijk Ballet van Vlaanderen, op 1 januari 2014 in een inbreng om niet van het ballet in de opera. Daarbij werden alle activa en passiva en alle rechten en plichten overgedragen aan de opera, die sinds 1 februari 2014 *Kunsthuis Opera Vlaanderen Ballet Vlaanderen* heet.

Zowel de transitie-manager als de raden van bestuur van beide instellingen hebben opgemerkt dat het personeelsbeleid en de loon- en arbeidsvoorwaarden van de verschillende groepen personeelsleden bij de samenvoeging tot één rechtspersoon moesten worden geharmoniseerd. Een gespecialiseerd advocatenkantoor onderzocht de arbeidsrechtelijke gevolgen van de samenvoeging van de twee vzw's. Het bestudeerde zowel de hypothese van de oprichting van een nieuwe vzw, als de hypothese dat één vzw optreedt als ontvangende werkgever voor het personeel van de andere. De raad van bestuur koos op voordracht van de transitie-manager voor de tweede hypothese en duidde de Vlaamse Opera aan als ontvangende werkgever. Binnen één vzw is het immers perfect mogelijk twee onderscheiden personeelsgroepen te hebben, elk met eigen arbeidsvoorwaarden. Conform CAO 32bis traden de werknemers van het Koninklijk Ballet van Vlaanderen, zonder onderbreking in hun contract, in dienst van het Kunsthuis, dat zowel de individuele als de collectieve arbeids- en loonvoorwaarden moet respecteren.

De verschillen in het personeelsstatuut bemoeilijken echter de werkbaarheid op de werkvloer, want de arbeidsvoorwaarden van het Koninklijk Ballet van Vlaanderen zijn nog van toepassing op de ex-werknemers van deze instelling en kunnen niet wijzigen zonder hun akkoord. Vooral het verschil in werkduur, 35-uren per week voor de ex-werknemers van het Koninklijk Ballet tegenover 38-uren bij de Vlaamse Opera, leidt tot organisatorische problemen. Het Kunsthuis neemt nieuwe personeelsleden nu in dienst onder eigen loon- en arbeidsvoorwaarden en de directie werkt momenteel een voorstel uit om de verschillen in arbeidsvoorwaarden weg te werken. Het Kunsthuis streeft ernaar een regularisering en volledige eenmaking na de volgende beheersovereenkomst te verwezenlijken. De huidige beheersovereenkomst loopt tot 2017, maar er is momenteel nog geen akkoord over een hervorming. Het Kunsthuis wil de eenmaking in elk geval ten laatste in mei 2022 bereiken.

VRT

De Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT) ontving in 2014 11,8 miljoen euro minder dotaties dan verwacht en moest bijkomende besparingsmaatregelen treffen. Zo heeft de VRT het personeelsbestand in dit besparingstraject niet volledig ingevuld en in het kader van efficiëntiemaatregelen heeft het structureel bespaard op de werkingskosten. De uitgaven van de VRT waren begroot op 494,4 miljoen euro. De werkelijke uitgaven bedroegen 489,8 miljoen

euro. De minderuitgave ten opzichte van de begroting situeerde zich voornamelijk bij de personeelskosten. Ten opzichte van vorig jaar zijn de uitgaven met 5 miljoen euro toegenomen. Vooral de investeringsuitgaven stegen (in 2013 waren nog een aantal grote projecten uitgesteld). Ook in 2015 werd een kleinere dotatie voorzien voor de VRT.

*VRT-
pensioen-
fonds*

De decretale overdracht van de activa van het Pensioenfinancieringsorganisme Statutairen VRT (het pensioenfonds) was voorzien voor 2014, maar werd uitgesteld tot ten laatste 31 december 2015. Het pensioenfonds ging in 2014 verder met de verkoop van zijn beleggingen waar de Vlaamse overheid om vroeg, en plaatste de opbrengsten ervan op een CFO-rekening. De verkopen brachten in 2014 331,9 miljoen euro op (22,3 miljoen euro in 2013). Door de verkoop daalden de renteontvangsten. Met 312,5 miljoen euro activa tegenover 1.813,3 miljoen euro verplichtingen, had het VRT-pensioenfonds een tekort van 1.500,9 miljoen euro (1.042,5 miljoen euro in 2013). De Vlaamse Gemeenschap staat in voor het saldo van alle pensioenverplichtingen.

*BLOSO en
departement*

Het BLOSO en het departement hebben de kredieten voor sportinfrastructuur niet volledig aangewend. In totaal bleef 2,3 miljoen euro ongebruikt. Enerzijds hadden nog niet alle gemeenten eind 2014 bij het BLOSO al een afrekening ingediend voor de subsidiëring van kleinschalige sportinfrastructuur. Anderzijds vorderden de eigen infrastructuurwerken van het BLOSO minder goed dan verwacht. De vordering van de werken is moeilijk vooraf in te schatten. Het departement besteedde haar budget voor de subsidiëring van voetbalstadions, bovenlokale sportinfrastructuur en sportinfrastructuur van de particuliere sector niet volledig doordat begunstigden soms verantwoordingsstukken later indienden dan zij bij de begrotingsopmaak aangaven of omdat de bedragen lager lagen dan oorspronkelijk gecommuniceerd. In latere jaren zullen voldoende middelen voorhanden moeten zijn om de engagementen in sportinfrastructuur alsnog te honoreren.

Op 6 juli 2012 voerde de decreetgever een nieuwe regelgeving in voor de stimulatie en subsidiëring van lokaal sportbeleid. Zij trad op 1 januari 2014 in werking. Het decreet stelde vier beleidsprioriteiten¹⁰⁰ voorop als criteria voor subsidiëring. Gemeenten en steden dienen zelf 30% te co-financieren met eigen middelen. In 2014 heeft de Vlaamse overheid in dit verband voorschotten uitbetaald. In 2015 volgt de definitieve afrekening, na aanvaarding van de jaarlijkse verslagen van de lokale besturen door de minister en controle door het BLOSO. Nog op 1 januari 2014 is het tewerkstellingsdecreet van 8 november 2013¹⁰¹ in werking getreden, dat beoogt de professionalisering en tewerkstelling in de sportsector te stroomlijnen en te vergroten. Voor de uitvoering van dit decreet heeft het departement CJSM de middelen voor het ex-DAC¹⁰² overgeheveld.

¹⁰⁰ Kwalitatieve uitbouw van de sportverenigingen, kwaliteitsvolle jeugdsportbegeleiding, laagdrempelig beweeg- en sportaanbod en gelijke kansen.

¹⁰¹ Decreet van 8 november 2013 houdende het stimuleren, het coördineren en het subsidiëren van de tewerkstelling in de sportsector.

¹⁰² Derde Arbeidscircuit.

Sportinfrastructuur

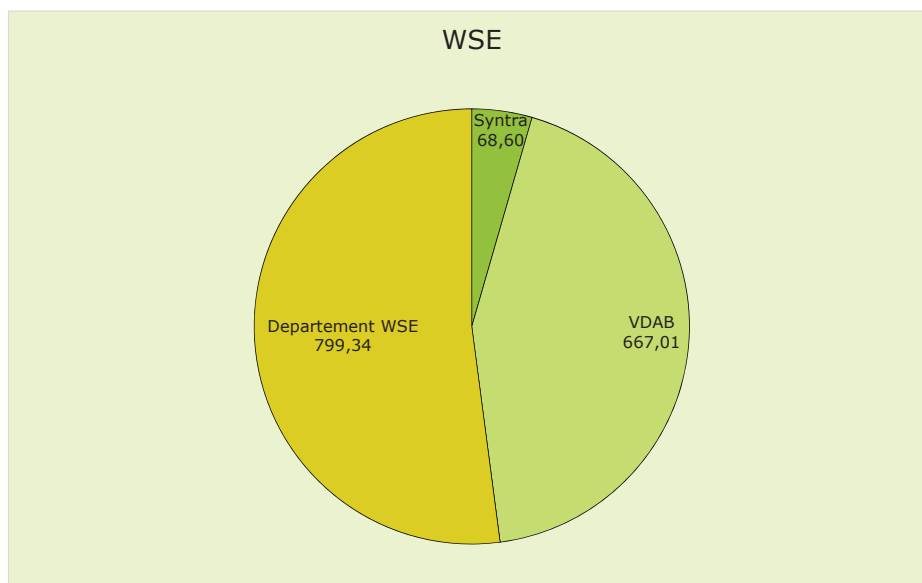
Het Rekenhof onderzocht in 2014 de investeringen in sportinfrastructuur door de Vlaamse Gemeenschap¹⁰³, meer bepaald investeringen in eigen BLOSO-sportinfrastructuur, investeringssubsidies en projecten alternatieve financiering. Het stelde vast dat de beleidsdoelstellingen voor sportinfrastructuur niet altijd voldoende zijn geoperationaliseerd om de uitvoering ervan te sturen. De subsidies steunen meestal op vooraf bepaalde criteria. Tevens heeft de Vlaamse Regering enkele ad-hoc-beslissingen genomen. Het investeringsproces in Bloso-sportcentra verloopt efficiënt, maar vertoont ook enkele tekortkomingen, onder andere bij de gunning. De selectie van projecten voor alternatieve financiering en de keuze van de private partners verlopen correct.

Antwoord

De Vlaams minister van Sport antwoordde op 28 september 2015. De minister deed mee voor de operationalisering en de uitvoering van de beleidsdoelstellingen voor sportinfrastructuur een aantal initiatieven te hebben genomen. Zo zullen de Bloso-centra worden geëvalueerd in functie van de bovenlokale invulling, zal er een globaal strategisch sportinfrastructuurplan worden uitgewerkt en zal één administratie instaan voor sport vanaf 1 januari 2016. Verder erkende de minister dat de betaalkalender voor sportinfrastructuurkredieten varieert in de tijd, maar hij beklemtoonde dat de vastleggingen vroeg of laat worden gehonoreerd.

2.9 Werk en Sociale Economie

Het beleidsdomein WSE deed in 2014 1.535,0 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 5,5% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. Het zorgde ook voor 115,4 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 0,4% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting). De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



¹⁰³ Document 37-A (2014-2015) – Nr. 1 (29 oktober 2014).

Op 1 juni 2014 zijn de activiteiten van het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie (VSAWSE) overgeheveld naar het departement Werk en Sociale Economie. Een herverdelingsbesluit wees de kredieten van het agentschap in 2014 toe aan bestaande of nieuw gecreëerde kredieten van het departement. De ontvangsten werden eveneens getransfereerd naar het departement¹⁰⁴. Ook de activiteiten van de vzw ESF-Agentschap Vlaanderen worden geïntegreerd in het departement WSE en de VDAB. Vanaf 1 januari 2016 zal het departement WSE aldus het operationeel programma 2014-2020 uitvoeren. Het ESF-Agentschap zal het operationeel programma 2007-2013 verder afwerken. Het ESF-Agentschap stelde in 2014 voor het eerst een volwaardige uitvoeringsrekening op. Hoewel het tot de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid behoort, zijn de uitvoeringscijfers niet in de ESR-consolidatie verrekend.

De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ministerie

De vorderingen van het departement bedroegen in 2014 slechts 1,5 miljoen euro, tegenover 10,4 miljoen euro begrote vorderingen. Het departement voerde immers een tegenboeking van 8,8 miljoen euro uit voor een vordering op de federale overheid uit een samenwerkingsakkoord over de meerwaardeneconomie, die het departement niet meer zal ontvangen ingevolge de bevoegdheidsoverdrachten van de zesde staatshervorming. Zonder die uitzonderlijke boeking, zouden de vorderingen 10,3 miljoen euro bedragen, zoals begroot en in lijn met de reguliere vorderingen 2013. De voornaamste ontvangsten waren de 6,2 miljoen euro uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor de cofinanciering in het kader van Vlaamse werkervaringsmaatregelen.

De totale uitgaven van het verruimde departement WSE waren begroot op 1.478,9 miljoen euro, inclusief de dotaties aan de te consolideren agentschappen, de VDAB en Syntra Vlaanderen (respectievelijk 554,5 miljoen euro en 67,7 miljoen euro). Het departement gaf daarvan 1.432,6 miljoen euro uit. Voor twee beleidskredieten was er een beperkte onderaankomst: 12,9 miljoen euro voornamelijk premies voor gesubsidieerde contractuelen (gesco's) en 11,1 miljoen euro subsidies aan het ESF-Agentschap in het kader van de Vlaamse cofinanciering. Ook de resterende 10,4 miljoen euro provisionele kredieten bleven ongebruikt. In 2013 gaf het departement 1.438,6 miljoen euro uit. De enige belangrijke mutaties betroffen de vermindering van de uitgaven voor het ESF-Agentschap met 24,0 miljoen euro en de toename van de kredieten voor maatwerken, in het bijzonder de beschutte werkplaatsen, met 13,8 miljoen euro.

Een belangrijk deel van de beleidskredieten ging naar het programma Werkgelegenheid. Hierin zijn de uitgaven begrepen van de loon- en omkaderingspremies voor de gesco's (276,4 miljoen euro), DAC-ers (16,2 miljoen euro) en doelgroepwerkers in de maatregel werkervaring (53,1 miljoen euro plus Europese cofinanciering), alsook de aanmoedigingspremies voor tijds-krediet of loopbaanonderbreking in de openbare, social profit en privésector (52,6 miljoen euro, waarvan 20,4 miljoen euro voor landingsbanen). Het programma Sociale Economie kende vooral uitgaven voor de ondersteuning van de sociale en beschutte werkplaatsen (respectievelijk 72,4 en 260,2 miljoen euro) en de lokale diensteneconomie voor doelgroepwerknemers (20,3 miljoen euro). Ten slotte bevatte de departementale begroting provisies voor

¹⁰⁴ Voor de analyse van de mutaties 2014 tegenover 2013 heeft het Rekenhof de uitvoeringscijfers van het agentschap over 2013 eveneens toegevoegd aan die van het departement.

de financiering van de tewerkstellingsplannen Alternatieven Jobkorting, Loopbaanakkoord en Werkgelegenheids- en Investeringsplan (WIP). De begrotingsopmaak voorzag in 19,7 miljoen euro, waarvan een herverdelingsbesluit 9,3 miljoen euro toewees aan de VDAB en Syntra Vlaanderen, zodat 10,4 miljoen euro ongebruikt bleef.

Het Rekenhof controleerde bij het ministerie een beperkte selectie van vereffeningen uit 2014. Het richtte zich in eerste instantie op de aanrekeningsregels. In geen van de gecontroleerde dossiers stelde het belangrijke tekortkomingen vast. Wel merkt het op dat het departement de afrekeningen van diverse toegekende subsidies pas in het volgende boekjaar heeft ontvangen en geboekt.

VDAB

De belangrijkste beleidsdomeinontvangsten situeerden zich bij de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). De dienst ontving 670,1 miljoen euro, 4,0 miljoen euro minder dan begroot en 11,4 miljoen euro meer dan in 2013. De VDAB bekam in totaal 557,1 miljoen euro dotaties van de Vlaamse overheid, 3,2 miljoen euro minder dan begroot, maar 5,2 miljoen euro meer dan in 2013. De werkings- en investeringsdotaties vertegenwoordigden daarvan 422,4 miljoen euro. De overige dotaties waren bestemd voor de uitvoering van de beleidsopdrachten en bevatten de tewerkstellingspremies 50+ (37,4 miljoen euro), de Vlaamse ondersteuningspremies voor personen met een handicap (VOP - 78,1 miljoen euro) en de opleidings- en loopbaanbegeleidingscheques (16,7 miljoen euro). De ontvangsten voor 50+premies stegen met 15,2 miljoen euro tegenover 2013, die voor de VOP-premies daalden met 7,1 miljoen euro. Voorts ontving de VDAB, zoals begroot, 12,2 miljoen euro van de federale overheid in het kader van het inschakelingsplan en 28,7 miljoen euro Europese middelen. Ten slotte verwierf de VDAB 72,2 miljoen euro eigen ontvangsten, 7,1 miljoen euro meer dan in 2013. De belangrijkste waren de factureringen voor premies individuele beroepsopleidingen (IBO) aan bedrijven. Zij bedroegen 56,5 miljoen euro, 9,4 miljoen euro meer dan in 2013.

De VDAB gaf in 2014 in totaal 667,0 miljoen euro uit, 7,1 miljoen euro minder dan begroot en 44,3 miljoen euro meer dan in 2013. De voornaamste uitgaven gingen naar personeelskosten (248,8 miljoen euro), werkingskosten (146,7 miljoen euro) en investeringen (16,3 miljoen euro), samen 411,8 miljoen euro. De dienst gaf 13,9 miljoen euro minder uit dan geraamd. Hij gaf in het bijzonder 15,7 miljoen euro minder werkingskosten uit¹⁰⁵ en 2,3 miljoen euro meer investeringskosten. In vergelijking met 2013 stegen de personeelskosten met 5,4 miljoen euro¹⁰⁶, ondanks een gestage vermindering van de personeelsaantallen. De investeringen daalden met 6,5 miljoen euro, vooral die in gebouwen. De werkingskosten daalden met 6,8 miljoen euro, vooral die voor ICT. Deze kosten dekken in grote mate de kerntaken van de VDAB: begeleiding van werkzoekenden, ondersteuning van werkgevers, loopbaandienstverlening aan burgers en de erkenning en versterking van competenties.

De VDAB verleende ook voor 255,2 miljoen euro diverse subsidies en tegemoetkomingen, 6,8 miljoen euro meer dan begroot en 39,1 miljoen euro meer dan in 2013. Het ging in het bijzonder om de ondersteuningspremies VOP (80,6 miljoen euro), tewerkstellingspremies 50+ (38,2 miljoen euro), IBO-premies (54,4 miljoen euro) en opleidings- en loopbaanbegeleidingscheques (15,6 miljoen euro). Tegenover 2013 namen de 50+premies toe met 13,2 miljoen

¹⁰⁵ Vooral voor ICT, provinciale projectprogrammatie, facility en functionele ondersteuning, ...

¹⁰⁶ Onder meer voor het instructiepersoneel en statutairen (barema's, anciënniteit, statutarisering van gescó's).

euro, zoals begroot, en de IBO-premies met 8,9 miljoen euro, iets meer dan begroot. De VOP-premies kenden met 3,3 miljoen euro in 2014 een zeer beperkte toename, die niet was begroot. De VDAB verstrekt pas sinds juli 2013 loopbaanbegeleidingscheques. De uitgaven ervoor stegen in 2014 met 5,4 miljoen euro. De subsidies voor personen met een handicap lagen met 33,1 miljoen euro in lijn met die in 2013 en met de begroting.

Gelet op het grote aandeel van de VDAB in het beleid, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht gehad voor de jaarrekening van deze rechtspersoon. De bedrijfsrevisor heeft een voorbehoud geformuleerd bij de jaarrekening 2014 van de VDAB omdat belangrijke transacties op het passief van de balans ontbraken. Zo boekte de VDAB geen voorziening ten bedrage van 12,9 miljoen euro voor niet opgenomen vakantiedagen, evenmin als schulden voor de tewerkstellingspremies 50+ en de VOP-premies, respectievelijk voor 9,7 miljoen euro en 21,8 miljoen euro. Het betreft de premies uitbetaald na het jaareinde, maar met onderliggende prestaties in 2014. De bedrijfsrevisor formuleerde ook een voorbehoud voor de geboekte kapitaalsubsidies, die in 2014 voor 5,1 miljoen euro bestonden uit herbestemde werkingsdotaties. Het Rekenhof heeft dezelfde opmerkingen meegedeeld aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting. Zij antwoordde op 17 juli 2015 dat de VDAB voor de niet geboekte vakantiedagenvoorziening zijn jaarrekening opstelde volgens de omzendbrief daarover en dat de dienst de VOP en 50+premies louter als een financiële prestatie beschouwt. Het aanrekeningsmoment is bijgevolg dat van de vaststelling van de VDAB-verplichting volgens het subsidiebesluit, en daarom boekt de VDAB de kosten van de premies in het kwartaal volgend op de tewerkstelling. Ten slotte bevestigde de minister dat de VDAB jaarlijkse extra (on)roerende investeringen financiert met werkingsmiddelen of eigen middelen en deelde nog mee dat een aangepaste begroting een correctere verdeling tussen werkings- en investeringstoelage zal weerspiegelen.

De bedrijfsrevisor en het Rekenhof hebben nog meer vaststellingen onder de aandacht van de VDAB gebracht, in het bijzonder het soms foutieve gebruik van de bedrijfseconomische boekhoudrekeningen en de budgettaire aanrekeningen, onvolkomenheden in de toelichtingen bij de jaarrekening en de laattijdige doorstroming van de te controleren financiële informatie. Het Rekenhof heeft de VDAB aanbevolen passende organisatorische maatregelen te treffen om de financiële informatie en de jaarrekening sneller ter beschikking te stellen, en de jaarrekening vollediger en correcter op te stellen, met toepassing van het rekendecreet en de handleiding over de boekhoudregels van het departement Financiën en Begroting.

Syntra Vl. De ontvangsten 2014 van het Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming – Syntra Vlaanderen bedroegen 68,6 miljoen euro en sloten nauw aan bij de begroting en de ontvangsten in het vorige jaar. Zij bevatten vooral een werkingsdotatie van 67,7 miljoen euro. Syntra Vlaanderen gaf ook 68,6 miljoen euro uit, enerzijds voor personeels- en werkingskosten (14,5 miljoen euro) en anderzijds voor toelagen en subsidies (54,0 miljoen euro, waarvan 52,6 miljoen euro werkings- en investeringssubsidies voor de Syntra lesplaatsen, de kerntaak van het agentschap). De uitgaven lagen in de lijn van de begroting en van de uitgaven 2013. Het Rekenhof heeft de jaarrekening 2014 van Syntra Vlaanderen gecontroleerd, maar had daarbij geen opmerkingen.

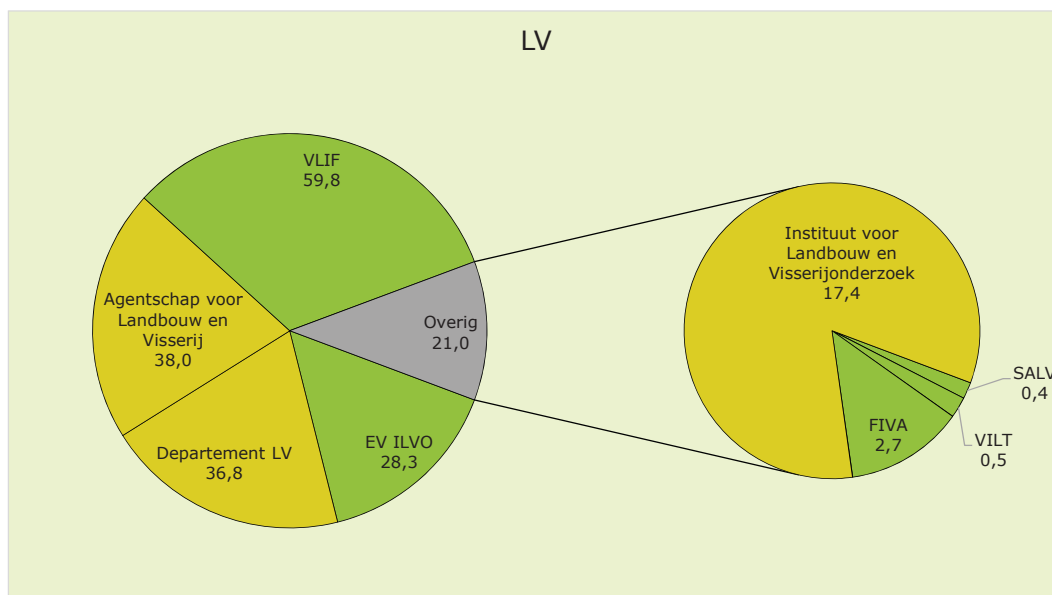
ESF-Agentschap Het ESF-Agentschap Vlaanderen vzw boekte 100,9 miljoen euro niet-geconsolideerde ontvangsten. Het ontving onder meer van de Europese Unie 80,2 miljoen euro en van de Vlaamse overheid 17,8 miljoen euro. Het ESF-Agentschap besteedde die middelen hoofdzakelijk aan het beheer en de uitvoering van de programma's van het Europese Sociaal Fonds (ESF) in

Vlaanderen. Het beheert daarnaast ook het Europees Integratiefonds (EIF) en het Europees Globalisatiefonds (EGF), evenals de bijhorende cofinancieringsmiddelen van de Vlaamse overheid. De vzw ontving 12,2 miljoen euro meer dan begroot doordat zij deze ontvangsten onderraamde en rente-inkomsten niet begrootte.

Het ESF-Agentschap deed 99,4 miljoen euro niet-geconsolideerde uitgaven. Voor personeels- en werkingskosten spendeerde het in totaal 6,7 miljoen euro. De overige uitgaven betroffen voornamelijk de verdeling van de ontvangen middelen naar de VDAB (59,1 miljoen euro) en Syntra Vlaanderen (2,9 miljoen euro), alsook aan bedrijven en vzw's (respectievelijk 9,3 en 17,5 miljoen euro). De totale uitgaven lagen weliswaar slechts 5,1 miljoen euro onder de begrote, maar kenden wel aanzienlijke kredietonderaanwendingen en kredietoverschrijdingen doordat de bij amendement ingediende begroting onzorgvuldig was opgesteld.

2.10 Landbouw en Visserij

Het beleidsdomein LV deed in 2014 183,9 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 0,8% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



Het grootste deel van het landbouwbeleid wordt op Europees niveau bepaald en gefinancierd. Het aandeel van de Europese steunmaatregelen is bijgevolg groter dan dat van de Vlaamse. Ambtenaren van het Vlaamse beleidsdomein LV voeren evenwel de Europese steunmaatregelen uit.

Het Vlaams Infocentrum Land- en Tuinbouw (VILT) behoort sinds 2014 tot de ESR-consolidatiekring van het beleidsdomein en is opgenomen in de geconsolideerde uitgaven. Het Fonds voor de Scheepjongens (0,2 miljoen euro uitgaven) behoort ook tot de consolidatiekring, maar is nog niet opgenomen in de Vlaamse geconsolideerde uitgaven. De vzw Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM) (23,5 miljoen euro gebudgetteerde uitgaven) valt sinds 2014 buiten de consolidatiekring.

De uitvoering van de begroting door het beleidsdomein LV sloot vrij goed aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Het ministerie heeft 4,8% van zijn kredieten ongebruikt gelaten, grotendeels variabele uitgavenkredieten. Bij de rechtspersonen overschreed het VLIF zijn kredieten met 1,27 miljoen doordat het een niet in de begroting voorziene minderwaarde op dubieuze vorderingen van 0,28 miljoen euro boekte en doordat de begroting het overgedragen saldo verkeerd voorstelde. De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ministerie Het ministerie LV heeft in 2014 vooral de fusie op 1 januari 2015 tussen het departement LV en het agentschap LV uitgewerkt (zie kaderstuk).

Fusie tussen departement en agentschap LV

In april 2014 heeft de Vlaamse Regering een transitimanager aangesteld die de fusie tussen het departement en het agentschap LV moet begeleiden volgens de richtlijnen in een conceptnota van september 2013. De fusie moet het beleid en de uitvoering sterker verbinden, efficiëntiewinst opleveren en de planlasten verminderen. De conceptnota vroeg ook minder detaillistisch in het beleidsveld actief te zijn en sterker in te zetten op digitalisering voor externe klanten, zij het altijd met oog voor de toekomstige besparingen. Op grond van een overzicht van de uitgevoerde processen en taken in de twee entiteiten, heeft het departement een nieuwe structuur uitgewerkt met acht afdelingen. Deze structuur is nog niet definitief. Binnen twee tot drie jaar zullen mogelijks een aantal afdelingen fuseren om de overheadkosten te verminderen. In functie van een efficiënt georganiseerde entiteit onderzoekt het departement nog welke management- en overlegorganen en andere beleidsorganen moeten blijven, kunnen wegvallen of nieuw moeten worden gecreëerd. Het fusiedepartement heeft in de volgende jaren nog tal van uitdagingen in het kader van de fusie: medewerkers moeten leren op een eenduidige manier te werken, eigen controles moeten worden afgebouwd terwijl Europa geen marge toestaat op de controles die het oplegt, met een ingeperkt IT-budget moet extra worden gedigitaliseerd, in 2015 gaan gewijzigde maatregelen in als gevolg van een nieuwe cyclus van zes jaar op grond van de EU-programma's voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en een personeelsbesparing van 90 VTE moet worden gerealiseerd.

VLIF Gelet op het budgettaire belang van het VLIF in het beleidsdomein, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht gehad voor de rekeningen 2014 van deze rechtspersoon. De belangrijkste taak van het VLIF is de toekenning en uitbetaling van steun aan landbouwers, coöperatieve vennootschappen en samenwerkingsverbanden van de landbouwers. Het VLIF verleent steun in de vorm van rentesubsidies en kapitaalpremies. Het heeft in 2014 in totaal 58,8 miljoen euro steun uitbetaald, tegenover 76,5 miljoen euro in 2013. De onderstaande tabel geeft een overzicht van deze steunverlening.

(In miljoen euro)

Uitgaven	Uitvoering 2014	Uitvoering 2013	Aandeel 2014	% 2014 t.o.v. 2013
Rentesubsidies	35,18	46,47	59,8%	75,7%
Verbetering	28,41	36,16	48,3%	78,6%
Eerste installatie	2,71	3,20	4,6%	84,7%
Regionale steun	2,61	3,77	4,4%	69,2%
Diversificatie	1,45	3,33	2,5%	43,5%
Kapitaalsubsidies	23,61	30,07	40,2%	78,5%
Investerings	15,55	19,04	26,5%	81,7%
Nieuwe vestiging	2,76	3,36	4,7%	82,1%
Diversificatie	1,78	2,88	3,0%	61,8%
Praktijkcentra	1,73	1,06	2,9%	163,2%
Agrovoeding	1,70	3,13	2,9%	54,3%
Health check	0,05	0,59	0,1%	8,5%
Startsteun samenwerkingsverbanden	0,04	0,01	0,1%	400%

Zowel de rentesubsidies als de kapitaalsubsidies daalden sterk tegenover 2013. Alleen de praktijkcentra en de samenwerkingsverbanden ontvingen meer steun dan in 2013. Bij de rentesubsidies is de daling met 24,3% het gevolg van het uitstel van de betalingen voor het vierde kwartaal van 2014 naar het eerste kwartaal van 2015 (14,8 miljoen euro). Gelet op de voorwaarden die het subsidiebesluit vermeldde, stonden die subsidies echter vast in 2014. Het VLIF diende ze in de rekeningen 2014 dan ook als kosten en uitgaven te boeken.

De daling van de kapitaalsubsidies met 21,5% was in realiteit nog groter, want het VLIF betaalde 3,2 miljoen euro kapitaalsubsidies 2015 in 2014 vervroegd uit. Na correctie daarvan, komt de daling tegenover 2013 op 32%. De subsidies die in 2014 nog niet voldeden aan de toekenning voorwaarden en het betaalschema uit het subsidiebesluit, mocht het VLIF echter pas in de resultatenrekening en in de uitvoeringsrekening van de begroting van 2015 opnemen. Bij kapitaalsubsidies kan de effectieve steun sterk verschillen van de toegekende, zodat het effectief opgevraagde en goedgekeurde steunbedrag moeilijk in te schatten is.

In 2014 heeft het VLIF 46,4 miljoen euro rentesubsidies en 18,3 miljoen euro kapitaalsubsidies principieel toegekend. Na de uitvoering 2014 stond nog 204,0 miljoen euro steun open. Het VLIF verwacht daarvan 77 miljoen euro te moeten vereffenen in 2015. Dat is meer dan waarin de aangepaste algemene uitgavenbegroting 2015 heeft voorzien (63,7 miljoen euro VEK).

(In miljoen euro)

Uitgaven	Open 1/1/2014	Nieuwe verbind.	Uitvoering 2014	Open 31/12/2014	Betaalkal. 2015
Rentesubsidies	144,46	46,41	35,18	155,69	50,00
Kapitaalsubsidies	51,94	18,25	23,16	48,36	27,03
Totaal	196,40	64,66	58,34	204,05	77,03

Het Rekenhof stelt zich vragen bij de reële omvang van het openstaande bedrag. Sommige landbouwers die investeringssteun hebben aangevraagd, vragen uiteindelijk niet de betaling ervan. Doordat het subsidiebesluit geen termijn bepaalt waarbinnen de begunstigde na de investeringsperiode uitbetaling moet vragen en verantwoordingsstukken moet bezorgen, is het moeilijk zich een realistisch beeld te vormen van de openstaande verplichtingen. Eenzelfde

problematiek ervaart ook het FIVA, dat evenmin een realistisch zicht op de werkelijke openstaande verplichtingen heeft.

Doordat het VLIF dubieuze debiteuren en terugbetalingen van het betaalorgaan Landbouw & Visserij de laatste tien jaar inconsistent heeft geboekt, kon het Rekenhof de correcte balanswaarde van de vorderingen niet controleren. Het VLIF dient dan ook een procedure voor de verwerking van dubieuze debiteuren op te stellen en een uitzuiveringsoperatie uit te voeren.

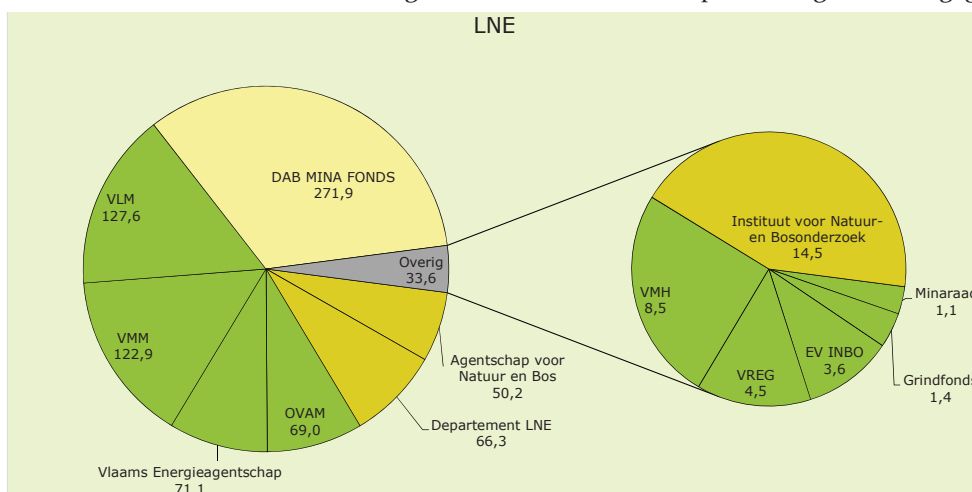
Een ander potentieel risico op het toekomstige resultaat van het VLIF vormen de borgstellingen voor leningen van landbouwers bij een kredietinstelling. In 2014 brachten die 0,7 miljoen euro kosten met zich. Deze jaarlijkse kosten zijn moeilijk in te schatten, want afhankelijk van het aantal landbouwers dat in moeilijkheden komt, de doorlooptijd van de afhandeling, de conjunctuur en de individuele situatie van de landbouwer. Het VLIF heeft weinig impact op deze factoren. Eind 2014 bedroeg het gewaarborgd totaal 46 miljoen euro. Het VLIF kende in 2014 maar 3,8 miljoen euro nieuwe borgstellingen toe, terwijl het gemachtigd was 40 miljoen euro toe te kennen. Het VLIF maakt dan ook bij voorkeur gebruik van andere steunmaatregelen.

EV ILVO

Voor de rechtspersoon Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (EV ILVO) heeft het Rekenhof geen afzonderlijke controle van de jaarrekening over 2014 uitgevoerd, gelet op het oordeel zonder voorbehoud van de bedrijfsrevisor¹⁰⁷. Wel heeft het de wisselwerking tussen het intern verzelfstandigd agentschap ILVO, dat onderdeel is van het ministerie, en de rechtspersoon EV ILVO nader geanalyseerd¹⁰⁸.

2.11 Leefmilieu, Natuur en Energie

Het beleidsdomein LNE deed in 2014 812,6 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 2,9% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. Het zorgde ook voor 194,8 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 0,7% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting). De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



¹⁰⁷ De bedrijfsrevisor heeft zich evenwel onthouden van een oordeel over de resultatenrekening en de vergelijkende cijfers van het voorgaande boekjaar.

¹⁰⁸ Zie punt 3.11 in dit boek.

Buiten de consolidatiekring zijn er nog het Eigen Vermogen OC-ANB en Sustainable Energy Ventures, samen goed voor 5,2 miljoen euro uitgaven, en de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (De Watergroep) met 690,8 miljoen euro uitgaven. Die instellingen hebben eigen ontvangsten en ontvangen geen dotaties van de Vlaamse overheid. Weliswaar ontvangt De Watergroep, zoals de overige Vlaamse drinkwatermaatschappijen, een toelage van het Vlaams Gewest om de bovengemeentelijke saneringsverplichting te kunnen naleven.

De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ministerie

Het ministerie realiseerde met 19,8 miljoen euro in 2014 nog niet de helft van de 40,5 miljoen euro begrote ontvangsten. Dat is nagenoeg volledig te wijten aan de lage opbrengsten uit de verkoop van rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) aan de nv Aquafin, die langs de VMM worden doorgestort. Van de 23 initieel begrote verkopen voor 27,3 miljoen euro, gingen er in 2014 slechts vijf door, voor in totaal 5,9 miljoen euro.

De belangrijkste uitgaven van het ministerie situeerden zich in het departement LNE. Dat vereffende in 2014 497,4 miljoen euro, waarvan 428,2 miljoen euro dotaties aan de te consolideren instellingen in het beleidsdomein en 2,7 miljoen euro aan instellingen buiten het beleidsdomein. Sinds 2013 vallen de uitgaven van het Vlaams Klimaatfonds onder de departementale uitgaven. In 2014 was daarvoor een saldo van 24,1 miljoen euro variabele kredieten beschikbaar, waarvan 7,2 miljoen euro ESR-matig aanrekenbaar in 2014. De begroting 2014 vermeldde echter in dit verband ontvangsten noch uitgaven. Op het Belgisch niveau was immers nog geen akkoord bereikt tussen de federale staat en de gewesten over de verdeling van de inkomsten uit de veiling van emissierechten (periode 2013-2020), noch over de lastenverdeling (verdeling van de reductie-inspanning en de internationale klimaatfinanciering).

De belangrijkste beleidskredieten van het ministerie situeerden zich bij het Vlaams Energieagentschap, met 72,6 miljoen euro begrote kredieten, 21,6 miljoen euro overgedragen kredieten, en 71,1 miljoen euro vereffeningen. Het grootste aandeel van de vereffeningen ging naar energie-efficiëntie op grond van het energiedecreet, dat aan de netbeheerders openbare dienstverplichtingen oplegde. Het betreft voornamelijk premies ter verbetering van de energieprestaties van een woning (50,8 miljoen euro) en de verplichting inzake energiescans (4,6 miljoen euro).

Het programma LDO Agentschap voor Natuur en Bos toonde een onderaanwending van 33%. Het agentschap gebruikte maar 53,8 van de 81,4 miljoen euro beschikbare kredieten, vooral doordat het maar 4,5 miljoen euro van de 30,8 miljoen euro beschikbare variabele kredieten voor het biodiversiteitsbeleid gebruikte. Deze kredieten¹⁰⁹ dienen hoofdzakelijk voor aankopen van bossen. Het bossencompensatiefonds is het voorwerp van een lopende audit van het Rekenhof.

Minafonds

De grootste ontvangsten in het beleidsdomein zijn die van de DAB Minafonds. Zij waren voor 2014 begroot op 335,6 miljoen euro en de vorderingen bedroegen 327,3 miljoen euro, waarvan een ontvangen dotatie van 217,6 miljoen euro. Zo kon de DAB beschikken over 27,9 miljoen euro ontvangsten meer dan in 2013, ondanks een daling van de dotatie met ruim 18 miljoen

¹⁰⁹ Deze zijn onbeperkt overdraagbaar naar de volgende jaren.

euro. De eigen ontvangsten lagen met 108 miljoen euro immers ruim 46 miljoen euro hoger dan in 2013, toen de DAB 61,6 miljoen euro corrigerende waardeverminderingen boekte. In 2014 betroffen de belangrijkste eigen ontvangsten de vorderingen van milieuheffingen en -boetes, beheerd door de OVAM, VMM en VLM (respectievelijk 27,9, 63,4 en 5,4 miljoen euro aanrekeningen). Daarin zijn waardeverminderingen begrepen met een netto positieve impact van 2,9 miljoen euro, ongeveer één miljoen euro per beherend agentschap (zie kaderstuk).

Waardeverminderingen op vorderingen van milieuheffingen en -boetes

De DAB Minafonds heeft met de agentschappen OVAM, VMM en VLM samenwerkingsprotocollen gesloten voor een correcte en tijdige boeking van vorderingen van milieuheffingen en -boetes. Die traden op 1 januari 2013 in werking. De toepassing van het rekendecreet resulteerde in 2013 ook in de boeking van 61,6 miljoen euro waardeverminderingen voor dubieuze en oninbare vorderingen, waarvan 54,6 miljoen euro voor de vorderingen tot eind 2011¹¹⁰. In 2014 beïnvloedden de waardeverminderingen de vorderingen positief met 2,8 miljoen euro (2,9 miljoen euro toevoegingen en 5,7 miljoen euro terugnemingen).

De waardeverminderingen 2013 leidden niet tot bijzondere opmerkingen¹¹¹. De waardeverminderingen 2014 bevatten enerzijds wijzigingen in de waardeverminderingen 2013 door annuleringen of inningen van de vorderingen in 2014. Voor deze boekingen werkte de DAB een passende werkwijze uit, die hij consequent toepaste. Hij legde de boekingen voor aan het departement Financiën en Begroting, dat echter geen gevolg gaf aan zijn vraag om goedkeuring. De OVAM en de VLM leverden de vereiste informatie voor de boekingen, alsook voor de opvolging van de openstaande vorderingen 2014. De VMM kon door informaticaproblemen alleen totaalbedragen op grond van ramingen verstrekken. Voor de heffingen die de VMM beheerde, zijn de gegevens in de uitvoeringsrekening 2014 van de DAB dan ook onzeker. Anderzijds diende de DAB nieuwe waardeverminderingen te boeken voor in 2014 dubieus of oninbare geworden vorderingen. Hij deed dat echter niet omdat het departement Financiën en Begroting geen goedkeuring verstrekke en omdat de informatie van de VMM ontoereikend was. De impact op de vorderingen in de uitvoeringsrekening 2014 is onduidelijk, maar de netto correctie in 2015 zal wellicht beperkt zijn.

Het Minafonds boekt waardeverminderingen overigens niet altijd op de juiste bedrijfseconomische en budgettaire rekeningen, door beperkingen in Orafin en het ontbreken van adequate richtlijnen in de handleiding over de boekhoudregels van het departement Financiën en Begroting.

Het Rekenhof heeft het Minafonds aanbevolen met de agentschappen afspraken te maken voor een tijdige en correcte doorstroming van de financiële informatie en rapporteringen. De DAB Minafonds dient de samenwerkingsprotocollen in die zin te herzien.

¹¹⁰ Met correctie van het ESR-vorderingensaldo.

¹¹¹ Weliswaar volgden de agentschappen verschillende benaderingen voor de afwaarderingen van niet geïnde vorderingen, maar de uiteenlopende samenstelling van de openstaande vorderingen verantwoordden dat.

Het Rekenhof heeft al bij zijn rekeningencontroles 2012 en 2013 opgemerkt dat de DAB Minafonds diverse prestaties en leveringen niet in het correcte boekjaar, overeenkomstig het reken-decreet, boekte. Dat bleek ook zo te zijn in 2014. De geboekte *te ontvangen facturen* bedroegen eind 2014 slechts 0,8 miljoen euro, terwijl de DAB in het eerste kwartaal 2015 daarbuiten nog 6,0 miljoen euro facturen aanrekende met factuurdatum 2014. Steekproefsgewijs dossieronderzoek wees uit dat de gefactureerde prestaties of leveringen wel degelijk overwegend betrekking hadden op 2014. Ook hadden facturen met factuur- en boekingsdatum in 2015, soms betrekking op 2014, zonder dat de DAB ze in 2014 opnam onder *te ontvangen facturen*.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 21 september 2015 geantwoord dat de DAB Minafonds in 2015 de nodige afspraken zal maken over de boeking van de vorderingen en waardeverminderingen. Het doorschuiven van een aantal kosten met betrekking tot 2014 naar het begrotingsjaar 2015 verklaarde ze hoofdzakelijk door budgettekorten.

Agent-schappen

De ontvangsten van de geconsolideerde rechtspersonen (342,2 miljoen euro), waartoe sinds 2014 ook de Vlaamse Milieuholding¹¹² (VMH) en het Eigen Vermogen Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (EV INBO) behoren, bevatten vooral dotaties (269,5 miljoen euro). Met 72,7 miljoen euro lagen de eigen ontvangsten ruim 46 miljoen euro hoger dan die in het voorgaande jaar en bereikten zij weer het niveau van 2012. De VLM inde daarvan 34,5 miljoen euro (21,2 miljoen euro meer dan in 2013), vooral investeringsbijdragen van lokale overheden (15,2 miljoen euro) en inkomsten uit de verkoop van gronden (6,9 miljoen euro). De eigen ontvangsten van de OVAM bedroegen 15,3 miljoen euro (4 miljoen euro meer dan in 2013), waarvan 11,9 miljoen euro uit bodemattesten. De hogere retributies kwamen er pas in juni 2013 (50 in plaats van 34 euro) en hadden dus pas in 2014 effect voor een volledig jaar. Daarenboven deden zich in september en oktober onvoorziene pieken voor door de verminderde fiscale aftrek van de woonbonus vanaf 2015. De eigen ontvangsten van de VMH bedroegen 10,1 miljoen euro. Zij betroffen ontvangen dividenden van Aquafin. De VMM boekte in 2014 8,9 miljoen euro eigen ontvangsten, 7,5 miljoen euro meer dan in 2013. 5,9 miljoen euro resulteerde uit RWZI-verkopen.

De belangrijkste agentschappen van het beleidsdomein binnen de consolidatie, de VMM, VLM en OVAM, gaven in 2014 samen 329,3 miljoen euro uit. Die uitgaven waren overwegend bestemd voor personeels- en werkingskosten (respectievelijk 98,4, 58,1 en 35,7 miljoen euro). Bij de controle van de rekeningen 2014 besteedde het Rekenhof in hoofdzaak aandacht aan de opvolging van de opmerkingen en aanbevelingen die het bij voorgaande rekeningencontroles formuleerde. Voor de OVAM leidde dat niet tot opmerkingen. Voor de VLM formuleerde het Rekenhof enkele boekhoudtechnische opmerkingen.

VMM

Het Rekenhof heeft de VMM bij zijn rekeningencontrole over 2013 aanbevolen passende organisatorische maatregelen uit te werken en de ingestelde procedures te herzien voor een tijdige en correcte registratie van jaaroverschrijdende boekhoudverrichtingen. In 2014 registreerde de VMM echter evenmin alle jaaroverschrijdende verrichtingen tijdig en correct, ondanks een striktere toepassing en opvolging van de bestaande procedures. De VMM kon de procedures pas herzien na de aanpassing van zijn softwarepakket en de opleiding van de betrokkenen. De gewijzigde procedures kwamen er pas in februari 2015 en zullen bijgevolg pas een effect heb-

¹¹² Het Rekenhof heeft de rekeningen van de VMH gecontroleerd tot en met de rekening 2014. Het rapporteerde daarover afzonderlijk aan het Vlaams Parlement overeenkomstig het protocol van 21 september 1994 met het Vlaams Gewest. Vlaams Parlement, 37-H (2014-2015) – Nr. 1 van 10 september 2015.

ben vanaf de jaarrekening 2015. Het Rekenhof vroeg de VMM erop toe te zien dat de gewijzigde procedures ten volle worden toegepast. Op 18 september 2015 trad de minister van Begroting en Financiën de opmerking van het Rekenhof bij. Zij deelde mee dat de VMM de opvolging van de gewijzigde ontvangstenprocedure verder zal bewaken, met bijzondere aandacht voor een formalisering ervan voor de directieraad. In de instructies voor de jaarafsluiting 2015 zal dit nogmaals aan alle gebruikers worden gecommuniceerd.

*De
Watergroep*

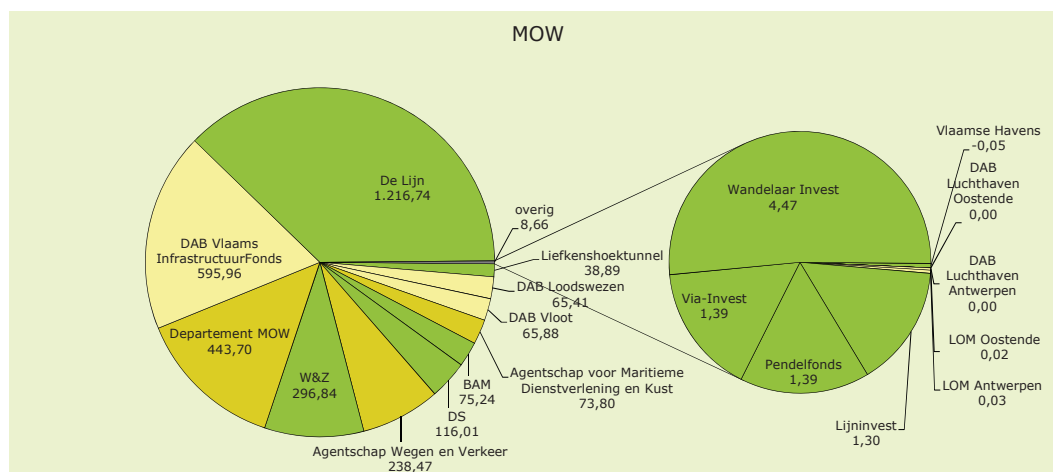
De belangrijkste ontvangsten van De Watergroep waren de 495,1 miljoen euro eigen ontvangsten, in het bijzonder uit waterverkoop en saneringsbijdragen, samen goed voor 437,8 miljoen euro. Voor de bovengemeentelijke saneringen inde De Watergroep ook een werkings-toelage van de DAB Minafonds van 41,2 miljoen euro. De opbrengsten van leningen lagen in 2014 met 62,9 miljoen euro bijna 48 miljoen euro hoger dan in 2013. De overnames van het gemeentelijk waterbedrijf Hoeilaart begin 2014 en de Intercommunale Watermaatschappij (IWM) eind 2014, eisten daarvan het leeuwendeel op.

De Watergroep gaf 690,8 miljoen euro uit, 64,1 miljoen meer dan in 2013. De 492,7 miljoen euro werkings- en personeelsuitgaven maakten ruim 70% van de totale uitgaven uit. Zij bedroegen in 2013 nog 507,8 (81%). De investeringsuitgaven, gefinancierd met leningen, bedroegen 169,3 miljoen euro, bijna het dubbele van die in 2013 (89,7 miljoen euro). In vergelijking met voorgaande jaren, sloot de uitvoering van de begroting in 2014 nauwer aan bij de begroting. Toch deden zich nog overschrijdingen voor van zowel de werkings- en personeelsbudgetten (met 4,8 miljoen euro of 1%) als het investeringsbudget (14,1 miljoen euro of 9%). De overschrijding van het investeringsbudget volgt uit een onderschatting van de overgenomen activa van de waterdienst Hoeilaart (6 miljoen euro) en de eindejaarsafrekeningen van de reguliere investeringen (9,6 miljoen euro).

De bedrijfsrevisor heeft een voorbehoud bij de jaarrekening geformuleerd over de uitsplitsing over de subcategorieën in de jaarlijkse ESR-rapportering. Bij de jaarrekening 2013 merkte het Rekenhof op dat De Watergroep voor de gewijzigde waarderingsregels geen ministeriële goedkeuring kon voorleggen en dat de groep onterecht 543,4 miljoen euro voorzieningen voor pensioenen van de personeelsleden en hun rechthebbenden aanhield, gelet op de eind 2011 decretaal verleende gewestwaarborg. Beide aangelegenheden werden in 2014 in orde gebracht. Enerzijds ging de Vlaamse minister van Begroting en Financiën op 5 maart 2015 akkoord met de aanpassing van de bestaande waarderingsregels met ingang van 1 januari 2014. De belangrijkste verandering betreft de inkorting van de afschrijvingsduur van de drinkwater- en rioolleidingen tot 45 jaar, zonder behoud van een restwaarde. Anderzijds heeft De Watergroep de voorziening voor pensioenen teruggenomen: het gedeelte aangelegd via de resultatenrekening werd via het uitzonderlijk resultaat teruggenomen, het gedeelte aangelegd via het eigen vermogen werd ook via het eigen vermogen teruggenomen.

2.12 Mobiliteit en Openbare Werken

Het beleidsdomein MOW deed in 2014 ruim 3.235,5 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 11,6% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. Het beleidsdomein zorgde ook voor 510,7 miljoen geconsolideerde ontvangsten (circa 1,9% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting). De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.



De inbreng van MOW-entiteiten in de consolidatiekring van de Vlaamse overheid wijzigde in 2014 sterk ingevolge het ESR2010¹¹³. Zo behoren de DAB's regionale luchthavens van Oostende en Antwerpen sinds 2014 tot de consolidatiekring, maar ging hun DAB-beheersstructuur tegelijk in de loop van 2014 over naar een structuur met een luchthavenontwikkelingsmaatschappij (LOM) en een luchthavenexploitatie maatschappij (LEM). De overheid bleef via de LOM instaan voor de aanleg en instandhouding van de luchthaveninfrastructuur, de LEM nam de exploitatie van de luchthaven in concessie. De definitieve (boekhoudkundige) opheffing van beide DAB's zal echter pas in 2015 plaatsvinden. Voor 2014 dienden de regionale luchthavens van Oostende en Antwerpen zowel een DAB- als een LOM-rekening op te maken¹¹⁴.

In 2014 kwamen bovendien een aantal rechtspersonen die werden opgericht in het kader van alternatieve financieringsprojecten¹¹⁵, de consolidatiekring aanvullen. Het gaat om Via-Invest, Nautinvest¹¹⁶ en Wandelaar Invest, met geconsolideerde uitgaven van respectievelijk 1,4 miljoen, 0,2 miljoen en 4,5 miljoen euro. Ook de nv Tunnel Liefkenshoek werd in 2014 in de consolidatiekring opgenomen (38,9 miljoen euro geconsolideerde uitgaven). Ten slotte behoren nog het Eigen Vermogen Flanders Hydraulics, de Vlaamse Stichting Verkeerskunde en de nv Site Kanaal sinds 2014 tot de Vlaamse perimeter, doch ze werden nog niet in de ESR geconsolideerde rekening verwerkt. Hun geconsolideerde uitgaven bedroegen respectievelijk 1,9 miljoen, 5,6 miljoen en 0,03 miljoen euro.

¹¹³ Zie punt 3.1 in dit boek.

¹¹⁴ De geconsolideerde uitgaven van de LOM's Antwerpen en Oostende bleven in 2014 beperkt tot respectievelijk 0,03 miljoen en 0,02 miljoen euro en de DAB's gaven respectievelijk 4,7 miljoen en 9,8 miljoen euro uit.

¹¹⁵ Zie punt 3.3 in dit boek.

¹¹⁶ Toegevoegd aan het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie.

De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ontvangsten MOW inde in 2014 510,7 miljoen euro geconsolideerde eigen ontvangsten, waarvan 360,1 miljoen euro door de rechtspersonen en 141,4 miljoen euro door de DAB's. De globale ontvangsten van het beleidsdomein stegen met 12,7% (57,6 miljoen euro). De ontvangsten van de rechtspersonen stegen met 60,4 miljoen euro (20,2%). De stijging komt uitsluitend door de uitbreiding van de overheidsperimeter met onder meer nv Tunnel Liefkenshoek (54,8 miljoen euro ontvangsten) en Wandelaar Invest (11,0 miljoen euro ontvangsten). De ontvangsten van de DAB's daalden met 2,8 miljoen euro (1,9%). Als alleen de instellingen in beschouwing worden genomen die al in 2013 deel uitmaakten van de consolidatieperimeter, daalden de ontvangsten van de rechtspersonen zelfs met 11,4 miljoen euro.

Ministerie Een aanzienlijk deel van de kredieten van het ministerie bestaat uit dotaties aan instellingen in het beleidsdomein. Deze interne stromen vertegenwoordigen 1.911,4 miljoen euro (bijna 72% van de totale uitgaven van het ministerie). De Lijn en het VIF nemen daarvan het grootste deel voor hun rekening (respectievelijk 1.080,6 en 497,2 miljoen euro). Van de resterende 756,0 miljoen euro geconsolideerde uitgaven van het ministerie, gaf het departement 443,7 miljoen euro uit, het agentschap Wegen en Verkeer 238,5 miljoen euro en het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust 73,8 miljoen euro. Deze uitgaven gingen vooral naar onderhoud en onderhoudsbaggerwerken in de havens en maritieme toegangen (234,0 miljoen euro), naar wegenonderhoud en winterdienst (148,7 miljoen euro) en naar betalingen van uitgevoerde werken die Nederland doorfactureerde aan Vlaanderen (138,6 miljoen euro). Voor wegenonderhoud en winterdienst daalden de uitgaven met 13,2 miljoen euro tegenover 2013 en bleef ongeveer 10% van het krediet ongebruikt door een tijdelijke blokkering van de kredieten als gevolg van de regeringsvorming¹¹⁷ en door de zachte winter. Nederland factureerde 127,2 miljoen euro meer door dan in 2013, maar het ministerie betaalde daarvan 120,0 miljoen euro eind 2014 als bijdrage voor de voorbereidingskosten en als voorschot voor de realisatiekosten van het nieuwe sluisproject in Terneuzen. Het ministerie heeft deze bijdrage integraal aangerekend als kapitaaloverdracht aan het buitenland. Nochtans gaat het grotendeels om een voorschot en ware een aanrekening als kredietverlening aan het buitenland correcter geweest. Overigens heeft het Vlaams Gewest weinig impact op de voortgang en facturatie van de werken op Nederlands grondgebied. Ten slotte merkte het Rekenhof op dat het ministerie de subsidies aan het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen voor baggerwerken niet op de juiste ESR-code en economische rekening aanrekende.

¹¹⁷ Wat aanleiding gaf tot latere vastleggingen en minder vereffeningen.

Laattijdige aanrekening van facturen en verwijlintresten bij het ministerie

Door de laattijdige aanrekening van prestaties geeft de algemene rekening voor het ministerie geen volledig en actueel beeld van de begrotingsuitvoering en is de leveranciersschuld onderschat. Het Rekenhof heeft zijn vroegere controlebevindingen op dat vlak opgevolgd voor de uitvoering 2014 van de belangrijkste begrotingsprogramma's voor Wegen en Verkeer (MH) en voor Waterwegen (MI). Het stelde vast dat het ministerie MOW op deze programma's ten minste 114 miljoen euro prestaties van 2014 laattijdig aanrekende¹¹⁸. De laattijdige aanrekeningen met betrekking tot 2013 bedroegen 127 miljoen euro. Dat bracht in 2014 ook de laattijdige betaling van 24,7% van de prestaties mee, wat 4,8 miljoen euro aan verwijlintresten veroorzaakte, tegenover 4,6 miljoen euro in 2013. Het ministerie doet nochtans al jaren inspanningen om laattijdige betalingen te beperken. Het bouwt zijn dossieropvolgingssysteem eDelta stapsgewijze verder uit, maar de meeste afdelingen van het Agentschap Wegen en Verkeer registreren sommige aankopen en contractwijzigingen met financiële implicaties nog in afzonderlijke systemen en achteraf nogmaals in het boekhoudsysteem Orafin. Pas na de aanpassingen begin 2015 kan eDelta de opvolging van alle aspecten van schuldvorderingen en facturen beheren. Voor verwijlintresten en dadingen bestaat nog geen geïntegreerde registratie. Een belangrijke evolutie is de mogelijkheid vanaf 2015 alle schuldvorderingen van bij ontvangst te registreren, in plaats van na afloop van alle administratieve controles. Als alle diensten van het ministerie die mogelijkheid volledig en consequent toepassen, moet het mogelijk zijn op het einde van het jaar nog te ontvangen of te betalen facturen nauwkeurig weer te geven.

VIF Het VIF ontving in 2014 499,7 miljoen euro dotaties, en boekte 59,7 miljoen eigen ontvangsten. Eind 2014 had het echter nog 198,6 miljoen euro openstaande vorderingen, waaronder de sinds 2005 achtergestelde lening van 176,5 miljoen euro aan de BAM. Van de resterende 22,1 miljoen euro openstaande vorderingen was eind 2014 66% meer dan een jaar vervallen.

¹¹⁸ Prestaties met betrekking tot 2014, aangerekend op de algemene uitgavenbegroting en VIF-begroting 2015 (tot 30 juni 2015).

Openstaande vorderingen bij de DAB Vlaams Infrastructuurfonds

In zijn rekeningenboek over 2013 rapporteerde het Rekenhof over zijn onderzoek van de vorderingen 2013 bij het VIF. Het stelde vast dat de DAB de vorderingen in de voorbije jaren met veel vertraging inde, door juridische geschillen of procedurele vertragingen in schadedossiers, maar ook door een gebrek aan opvolging van de openstaande vorderingen. De regelgeving bleek op dat vlak vaag te zijn en concrete richtlijnen ontbraken. Het VIF pakte openstaande en vervallen vorderingen bijgevolg dispaaraat aan. Ten slotte waren ook de tijdigheid en volledigheid van de vorderingen in de boekhouding niet gegarandeerd.

Een opvolgingsonderzoek wees uit dat het aandeel van meer dan een jaar vervallen vorderingen in het geheel van de openstaande vorderingen eind 2014 was gestegen van 45% in 2013 tot 66%. De oorzaak lag nog altijd gedeeltelijk bij aanslepende problemen, zoals de discussie met de federale belastingadministratie over het verschuldigd zijn van roerende voorheffing door de nevenbedrijven op een deel van de concessievergoeding, en de moeizame afhandeling van schadedossiers en aslastendossiers. Uit een beperkte steekproef van in 2014 openstaande vorderingen, bleek dat het gebrek aan duidelijke regelgeving en richtlijnen nog steeds procedureproblemen gaf, onder meer inzake de opvolging van de vorderingen, de verzending van herinneringen, ingebrekestellingen en interne communicatie tussen de diensten.

Het Rekenhof stelde voor de begrotingsjaren 2012 en 2013 al vast dat het VIF een groot aantal transacties, die onder meer betrekking hadden op kosten verbonden aan de uitvoering van overheidsopdrachten, niet aanrekende in het begrotingsjaar waaraan de facturen waren verbonden, maar pas in het daaropvolgende begrotingsjaar. Daardoor schoof het een gedeelte van de uitgaven door en was de leveranciersschuld in werkelijkheid structureel hoger dan uit de rekeningen bleek. Die trend zette zich in 2014 nog sterker door. Doordat de aanvaarde leveringen en prestaties niet tijdig in het boekhoudsysteem werden geregistreerd, was de leveranciersschuld eind 2014 minstens met 50,4 miljoen euro onderschat¹¹⁹. De Vlaamse minister van Begroting en Financiën heeft op 1 september 2015 gemeld dat het ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken een globaal plan van aanpak heeft uitgewerkt, dat maatregelen bevat om de herverdeling van kredieten, laattijdige betalingen en verwijlintresten te beperken.

In 2014 heeft het VIF 601,8 miljoen euro vastgelegd, ruim 53 miljoen minder dan in 2013. Het vereffende 603,0 miljoen euro, 47,4 miljoen euro meer dan in 2013. De uitgaven voor wegenbouwkundige werken door het IVA Wegen en Verkeer¹²⁰ (286,8 miljoen euro) daalden tegenover 2013 met bijna 50 miljoen euro, maar maken nog altijd 47,6% van de totale vereffeningen door het VIF in 2014 uit. De verbintenissen voor deze investeringen stegen met bijna 10%, tot 377,5 miljoen euro. Het VIF legde nog slechts 3,1 miljoen euro vast voor investeringsbijdragen in fietspaden, doortochten en veilige schoolomgevingen, een terugval met bijna 93%. De vereffeningen daarvan kenden met 33,4 miljoen euro een lichte daling. De Vlaamse overheid

¹¹⁹ Het VIF heeft in het eerste kwartaal 2015 voor de programma's MH en MI (inclusief het vroegere programma MG) respectievelijk ongeveer 36,0 miljoen euro en 14,4 miljoen euro uitgaven met betrekking tot 2014 en vroeger, aangerekend. Vorig jaar ging het om respectievelijk 32,1 en 13,1 miljoen euro.

¹²⁰ Zoals structureel onderhoud, (her)aanleg van wegen, ontsluiting van industriezones en plaatsing van geluidswerende voorzieningen.

vereffende ook 14,3 miljoen euro (bijna 24% minder) investeringen in de bevordering van de doorstroming van het openbaar vervoer.

Het VIF ging in 2014 62,4 miljoen euro verbintenissen aan voor investeringen in en buiten-gewoon onderhoud van de zeehavens en de maritieme toegangswegen (ruim 34 miljoen euro minder dan in 2013), terwijl de vereffeningen van die investeringen met 46,5 miljoen euro stegen, tot 84,1 miljoen euro. De havens ontvingen samen nog 14,1 miljoen euro subsidies voor investeringen aan haveninterne basis- en uitrustingsinfrastructuur en 23,0 miljoen euro subsidies voor, onder meer, het onderhoud en de exploitatie van de sluizen, kanaaldokken en zwaaikommen. Samen is dat 13,3 miljoen euro meer dan in 2013. De verbintenissen voor deze subsidies bedroegen respectievelijk 2,8 en 22,2 miljoen euro, samen ruim 16 miljoen euro minder. Voor het geïntegreerd kustbeheer en werken in het kader van het masterplan Kustveiligheid betaalde het VIF 52,5 miljoen euro (33,1 miljoen euro meer) en legde het 25,2 miljoen euro vast (6,1 miljoen euro minder).

In 2012 had het VIF 54,7 miljoen euro vastgelegd voor de ondertunneling van de R11 bij de luchthaven Antwerpen. In de loop van 2014 heeft het daarop voor het eerst aangerekend (10,1 miljoen euro). Terwijl het in 2013 nog 20 miljoen euro verbintenissen aanging en 20 miljoen euro facturen boekte voor wegenprojecten in het kader van het stationsomgevingsproject Mechelen (geprefinancierd door de NMBS), waren er in 2014 daarvoor geen kredieten ingeschreven¹²¹. De beschikbaarheidsvergoedingen die het agentschap Wegen en Verkeer vereffende in het kader van de alternatieve financieringsprojecten Noordelijke wegontsluiting luchthaven Zaventem, Kempense Noord-Zuidverbinding, Vervollediging zuidelijke tak R4 Gent en Brabo I (niet-tramgedeelte) stegen van 7,0 miljoen euro in 2013 tot 25,0 miljoen euro in 2014.

Loodswezen Het Loodswezen registreerde in 2014 70,7 miljoen euro ontvangsten uit loodsgelden, ongeveer 1 miljoen euro minder dan in 2013. De evolutie van de loodsgelden hangt sterk samen met de economische ontwikkelingen (evolutie van de handel, schaalvergroting van schepen, ...). De overige ontvangsten van de DAB kwamen vooral uit de afrekening voor 2013 in het kader van de samenwerking met Nederland.

De DAB kampt al sinds 2009 met een aanzienlijke betalingsachterstand door de inkomsten-daling wegens minder trafiek ingevolge de economische crisis. De uitvoeringsrekening van de DAB vertoonde eind 2014 een over te dragen tekort van 13,0 miljoen euro, het resultaat van het overgedragen tekort uit 2013 (12,4 miljoen euro) en het jaartekort (0,6 miljoen euro). Eind 2014 had de DAB weliswaar bijna 12,6 miljoen euro openstaande vastgestelde rechten en 9,2 miljoen euro op zijn bankrekening, maar hij had ook nog 61,0 miljoen euro te betalen facturen. Dat resulteerde uiteindelijk in een werkelijk tekort van 39,2 miljoen euro. Dat aanzienlijke tekort kwam niet tot uiting in de uitvoeringsrekening 2014. In haar antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof bij de tweede begrotingsaanpassing 2012 stelde de Vlaamse Regering dat zij voor een structurele oplossing van deze betalingsachterstand een aantal scenario's zou onderzoeken. Tot vandaag trof zij echter geen maatregelen.

De Lijn Door een tariefverhoging en het succes van sms-tickets stegen de nettovervoerontvangsten van De Lijn met 1,8 miljoen euro, ondanks een daling van het geraamde aantal reizigers met 1,4% en een daling van de forfaitaire tegemoetkomingen van openbare besturen en derden

¹²¹ In 2013 werd zowel het deel voor 2013 als dat voor 2014 gereserveerd.

door de krappe budgettaire situatie van veel steden en gemeenten. Extra middelen haalde De Lijn ook uit de verkoop van MOBIB-kaarten (4,1 miljoen euro meer dan in 2013). Om het tramproject Livan 1 met een bijkomende tramwissel aan te sluiten op het tramproject Brabo 1, ontving De Lijn in 2014 bijkomend ook 3,5 miljoen euro¹²².

De Lijn besteedde 540,4 miljoen euro aan algemene werkingskosten, 10,7 miljoen euro meer dan in 2013. De toename wordt onder meer verklaard door 3,5 miljoen euro voor uitzendkrachten, consultancy, selectie en opleiding in het kader van het reorganisatieproject *De Lijn van de Toekomst* en 3,1 miljoen euro voor de ingebruikname van de tramwissel Livan 1. De brandstofkosten daalden met 4,4 miljoen euro door een prijsdaling en, in mindere mate, een daling van het aantal kilometers en verbruikte liters. De personeelsuitgaven van De Lijn bedroegen 476,1 miljoen euro. Zij namen af met 2,8 miljoen euro ten opzichte van 2013 door de opgelegde besparingsmaatregelen. Tegenover 2013 slonk het personeelsbestand met 37,9 VTE. De Lijn vereffende 196,6 miljoen euro investeringen, 3,5% meer dan begroot en 18,9 miljoen euro meer dan in 2013. De grootste ervan betroffen werken aan stelplaatsen, spoorvernieuwingen, aankopen van lagevloertrams en (hybride) bussen en de implementatie van het nieuwe registratie-, ticketing- en boordcomputersysteem (Retibo) op de voertuigen. De Lijn sloot 2014 af met een budgettair overschot van 27,7 miljoen euro en bracht het over te dragen tekort zodoende op 19,8 miljoen euro.

Het Rekenhof steunde zijn controle op de jaarrekening van De Lijn op de controles door de bedrijfsrevisor op de begrotings- en de bedrijfseconomische rekeningen. De bedrijfsrevisor formuleerde geen voorbehoud, maar wel een aantal toelichtingen¹²³.

De Lijn sloot het boekjaar 2014 af met een bedrijfseconomisch resultaat in evenwicht. Dat evenwicht is volgens het Rekenhof slechts een benadering van het werkelijke economische resultaat, aangezien De Lijn een aantal eenmalige effecten in rekening heeft gebracht¹²⁴.

In september 2014 herklasseerde het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) een aantal pps-projecten van De Lijn (Brabo I, Livan I en stelplaats Tongeren). De Lijn heeft de beschikbaarheidsvergoedingen van die projecten bij gebrek aan richtlijnen, in haar bedrijfseconomische rekening 2014 integraal als kosten geboekt, zoals in voorgaande jaren. Bovendien heeft zij de investering en de openstaande schuld niet in de balans tot uiting gebracht. Zij heeft de totale financiële impact van de pps-projecten wel expliciet in de toelichting vermeld. Uit correspondentie met het departement Financiën en Begroting bleek dat pps-herwerkingen op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap dienden plaats te vinden. Het Rekenhof herhaalt dat de financiële rapportering aan het parlement maximaal moet sporen met de nationale en

¹²² Daarvan boekte De Lijn 3,1 miljoen euro als opbrengst en nam zij 0,4 miljoen euro gespreid in resultaat gedurende de uitvoering van het project Livan 1.

¹²³ Zij hadden in hoofdzaak betrekking op: de boekhoudkundige verwerking van pps-constructies, de entreevergoeding bij een pps-verrichting, leasing, niet uitbetaalde kapitaalsubsidies en bepaalde pensioenverplichtingen, 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 en de investeringen, het niet opstellen van een meerjarenbegroting en de rapportering over de beheersovereenkomst.

¹²⁴ De financiering van eigen investeringen met de concessievergoeding van LijnCom, de toewijzing van toekomstige investeringen aan meeropbrengsten, de overdracht van een deel van de exploitatiedotatie voor een correcte matching, de aanleg van een voorziening voor pensioenverplichtingen en een aantal correcties op de vaste activa in aanbouw met resultaatsimpact.

regionale rekeningen¹²⁵. Om transparantieredenen moet de ESR-consolidatie van de Vlaamse overheid ook aansluiten bij de individuele jaarrekeningen van de Vlaamse rechtspersonen. Door de correcties op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap gaf de individuele jaarrekening van De Lijn de impact van de pps-projecten op de financiële toestand en resultaten van De Lijn niet weer overeenkomstig de geldende internationale boekhoudnormen. Het Rekenhof heeft daarom aanbevolen te herklasseren op het niveau van de individuele jaarrekeningen. Het Rekenhof stelde ten slotte vast dat de bijkomende toelichting bij de jaarrekening 2014 de bouwkosten van de diverse pps-projecten niet consistent weergaf¹²⁶.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting sloot zich in haar antwoord van 19 augustus 2015 aan bij de bevindingen van het Rekenhof en deelde mee dat zij haar administratie de opdracht heeft gegeven een methodologische nota voor de boeking van pps-projecten op te stellen en toe te passen bij de afsluiting 2015.

De Scheepvaart

In 2014 verkocht De Scheepvaart 16,6 miljoen euro gronden, waaronder een bedrijventerrein te Ham Zwartenhoek voor 12,5 miljoen euro. Inkomsten uit concessies, bezettingsrechten en vergunningen bedroegen 4,1 miljoen euro, 12% minder dan in 2013. De verdere afbouw van de Luikse staalnijverheid veroorzaakte een verdere trafiekdaling met 2,4% op het kanalenet van De Scheepvaart en bracht het scheepvaartrechtentotaal op 0,8 miljoen euro.

De Scheepvaart vereffende in 2014 71,5 miljoen euro investeringen, 13,4 miljoen euro meer dan in 2013. Zij betaalde onder meer de ontwikkelingskosten voor het bedrijventerrein Ham Zwartenhoek terug aan de LRM. De voornaamste investeringen bestonden uit stabiliteitswerkzaamheden aan dijken en brugverhogingen. De Scheepvaart sloot 2014 af met een positief begrotingssaldo van 1,2 miljoen euro en bracht het over te dragen overschot op 15,3 miljoen euro.

Ook in 2014 rekende De Scheepvaart een aantal transacties¹²⁷ laattijdig aan bij gebrek aan voldoende vastleggingskredieten. Daardoor zijn de uitgaven in de uitvoeringsrekening en het overzicht van de openstaande verbintenissen onderschat met ongeveer 4,1 miljoen euro. Dat is een daling met 2,6 miljoen euro tegenover de onderschatting in 2013.

De Scheepvaart rekende alle nieuwe concessieovereenkomsten uit 2014 correct aan¹²⁸. Zij rekende alle overige concessieovereenkomsten, van vóór 2014, voor het volledige bedrag aan in het begrotingsjaar waarin zij de betalingen ontving. Daardoor ontstond een afgrenzingsfout van ongeveer 1,7 miljoen euro ontvangsten, die De Scheepvaart pas in het begrotingsjaar 2015 mocht aanrekenen¹²⁹.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting sloot zich op 19 augustus 2015 aan bij de bevindingen van het Rekenhof.

W&Z

De eigen ontvangsten van Waterwegen & Zeekanaal (W&Z) bestonden in hoofdzaak uit 13,4 miljoen euro watervangretributies en 6,7 miljoen euro inkomsten uit concessieovereen-

¹²⁵ Advies aan De Lijn van 24 maart 2015 met als kenmerk N 09-3.708.645 B1.

¹²⁶ Zie de inventarisatie en budgettaire impact van de alternatieve financieringsprojecten, punt 3.3 in dit boek.

¹²⁷ Onder meer bij de uitvoering van de overheidsopdrachten.

¹²⁸ Zij droeg ongeveer 0,4 miljoen euro over omdat die betrekking had op het volgende begrotingsjaar.

¹²⁹ Vorig jaar bedroeg de afgrenzingsfout op de concessieontvangsten ongeveer 1,8 miljoen euro.

komsten. De positieve kentering in de trafiek op het kanalenet van W&Z heeft zich in 2014 voortgezet. Het goederenvervoer nam toe met 0,5%; het containervervoer met 20%. De trafiekverhoging bracht de scheepvaartrechten op 1,4 miljoen euro, een stijging met 17% tegenover 2013. W&Z kwam tegemoet aan de vraag van het Rekenhof te ontvangen facturen budgettair aan te rekenen. Zodoende vereffende de instelling 48,1 miljoen euro meer investeringen dan in 2013 (21% meer dan gebudgetteerd). Zij bracht het investeringstotaal op 164 miljoen euro en sloot 2014 af met een negatief begrotingsresultaat van 71,2 miljoen euro. Daarmee bracht zij het over te dragen tekort op 18,4 miljoen euro. Het Rekenhof, noch de bedrijfsrevisor, had opmerkingen bij de rekeningen 2014 van W&Z.

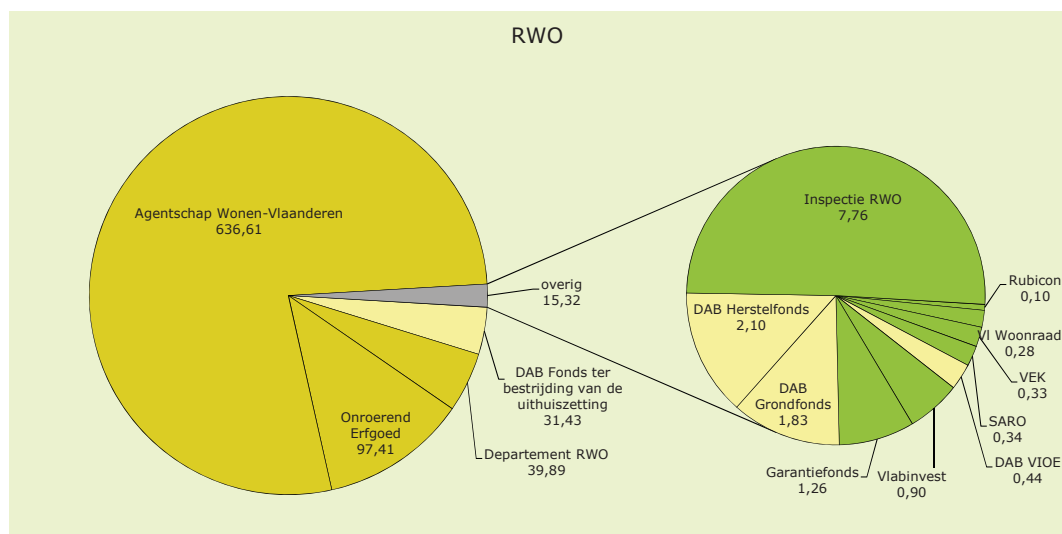
BAM/TLH De ontvangsten van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) omvatten voornamelijk rente-inkomsten op termijnrekeningen (4,5 miljoen euro). Als gevolg van de opname van de nv Tunnel Liefkenshoek (TLH) in de consolidatiekring van de Vlaamse overheid, zijn de interne stromen tussen BAM en TLH, zoals de retributie voor de Liefkenshoektunnelconcessie, geëlimineerd. Het gebruik van de Liefkenshoektunnel kende in 2014 overigens een record met bijna 7,9 miljoen voertuigen. Voor het eerst sinds de start van de uitbating zijn meer dan 3 miljoen vrachtwagendoortochten geregistreerd. De totale omzet van TLH bedroeg, exclusief schaduwtoel¹³⁰, 50,6 miljoen euro, dat is 1,7% meer dan in 2013.

Op 19 december 2014 trad de dading in werking die de BAM en Noriant op 24 oktober 2014 overeenkwamen. De BAM betaalde Noriant een stopzettings- en verbrekingsvergoeding van 37,2 miljoen euro en verwierf voor 5,1 miljoen euro ook het gebruiksrecht van Noriant voor het ontwerp van Linkeroever en Scheldetunnel. De BAM vereffende 23,5 miljoen euro investeringen, waarvan 12,1 miljoen euro voor studies (inclusief het referentieontwerp van Noriant), 7,2 miljoen euro voor grondverwervingen en 4,3 miljoen euro voor het spoorbruggenproject. Mede door de dading met Noriant sloot de BAM haar uitvoeringsrekening af met een negatief resultaat van 33,6 miljoen euro. Dat bracht het over te dragen tekort op 18,5 miljoen euro. TLH sloot zijn uitvoeringsrekening af met een negatief resultaat van 0,2 miljoen euro. De bedrijfsrevisoren bij de BAM en TLH formuleerden geen voorbehoud en de controle van het Rekenhof gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

2.13 Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed

Het beleidsdomein RWO verrichtte in 2014 voor een bedrag van 820,67 miljoen euro aan ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 2,94% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2014. Het zorgde ook voor 3,3 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 0,01% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting). De onderstaande grafiek toont de samenstelling van het beleidsdomein op grond van de geconsolideerde uitgaven in 2014 (vereffeningen). Daarbij is het aandeel ministerie en DAB's geel en het aandeel rechtspersonen groen weergegeven.

¹³⁰ Een betaling per voertuigpassage vanwege de Vlaamse overheid aan de tunnel exploitant in het kader van de concessie.



De samenstelling van het beleidsdomein verschilde in 2014 niet van die in 2013. Buiten de consolidatiekring 13.12 bevonden zich tot september 2014 nog de EVA's Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) en Vlaams Woningfonds (VWF). De VMSW gaf in 2014 ruim 2.681,65 miljoen euro uit; het VWF 130,4 miljoen euro.

Consolidatie van VMSW, VWF en erkende kredietmaatschappijen

In 2014 werden de nationale rekeningen van de EU-lidstaten aangepast aan het ESR₂₀₁₀. Een van de wijzigingen was de verruiming van de perimeter van de overheid. Daardoor zijn de VMSW, en andere sociale woonactoren, zoals het Vlaams Woningfonds en de erkende kredietmaatschappijen sinds 30 september 2014 geklasseerd in de sector overheid. Hun schulden maakten voordien alleen deel uit van de gewaarborgde schuld van de Vlaamse overheid. Door de herklasseringen behoren ze nu ook tot de geconsolideerde schuld. De VMSW, het VWF en de EKM's hadden eind 2014 aldus respectievelijk een aandeel van 5.969 miljoen euro, 3.041 miljoen euro en 730 miljoen euro in de geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse overheid (18.763 miljoen euro). De EKM's verstrekken sociale hypotheekleningen tegen een voordelig tarief voor bescheiden woningen. Zij hebben weliswaar een begroting ingediend, maar worden nog niet effectief in de Vlaamse consolidatieperimeter verrekend, omdat het administratieve begrotingsproces van deze instellingen zich nog in een groeitraject bevindt¹³¹. Mocht dit wel gebeurd zijn, zouden deze instellingen een positief effect hebben op het ESR-vorderingensaldo van ongeveer 4 miljoen euro.

¹³¹ De erkenningscriteria in het laatste erkenningsbesluit (bv. een groter eigen vermogen) werken schaalvergroting door fusies bij de maatschappijen in de hand. Voor het boekjaar 2014 zijn nog 18 jaarrekeningen ingediend. Op korte tijd is het aantal vennootschappen meer dan gehalveerd.

De grootste uitdaging in het beleidsveld Wonen is het bereiken van het bindend sociaal objectief, het bijkomend aanbod sociale huur- en koopwoningen en kavels dat een gemeente moet realiseren volgens het decreet grond en pandenbeleid. Het Rekenhof heeft daaraan een afzonderlijke audit gewijd¹³² (zie kaderstuk).

Sociale woningen: beleid en financiering

Het Rekenhof heeft onderzocht of er in Vlaanderen een degelijk onderbouwd en geconcretiseerd beleid inzake sociale huisvesting is en of de doelstellingen en financiële middelen op elkaar zijn afgestemd. Het concludeerde dat een duidelijke globale visie of beleidskader voor wonen in het algemeen en voor sociale huisvesting in het bijzonder, ontbreken. Bijkomende sociale huurwoningen, een belangrijke doelstelling, komen er minder snel dan vooropgesteld en de realisatie van bijkomende sociale koopwoningen dreigt te worden bemoeilijkt door de recente afschaffing van de subsidies. Als reactie op het rapport kondigde de Vlaamse minister van Wonen alvast maatregelen aan.

De onderstaande alinea's lichten de begrotingsuitvoering door de grootste entiteiten in het beleidsdomein toe.

Ministerie

Het Rekenhof richtte zijn rekeningencontrole 2014 ten aanzien van het ministerie vooral op het Agentschap Wonen-Vlaanderen, dat met 636,6 miljoen euro instond voor meer dan driekwart van de geconsolideerde beleidsdomeinuitgaven. Het had daarbij geen rekening-technische opmerkingen. Bij zijn rekeningencontrole had het bijzondere aandacht voor de renovatie-, verbeterings- en aanpassingspremie, de meest omvangrijke subsidie die Wonen-Vlaanderen verstrekt. De resultaten van dit diepteonderzoek zijn opgenomen onder punt 3.12 van dit rekeningenboek.

Het Rekenhof had ook aandacht voor de werking van de DAB's Grondfonds, Vlaams Huurgaratiefonds en Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed (VIOE).

Bij de DAB Grondfonds stelde het vast dat slechts 1,7 van de 5,9 miljoen euro begrote plan-schade-uitgaven werd aangewend (29%). De specifieke schadevergoedingskredieten (3,8 miljoen euro) kenden zelfs maar een aanwending van 10%. De administratie wees erop dat zij begroot op grond van de gerechtelijke pleitdatatabel. Zij zou inmiddels initiatieven hebben genomen ter voorbereiding van het instrumentendecreet dat de beleidsnota Omgeving 2014-2019 aankondigde. Dat zou tal van ruimtelijke instrumenten, waaronder de compenserende vergoedingen (bijvoorbeeld planbaten en schade), op elkaar afstemmen.

¹³² Vlaams Parlement, 37-E (2014-2015) – Nr. 1.

De aandacht van het Rekenhof voor het Vlaams Huurgarantiefonds kaderde in de opvolging van het diepteonderzoek naar de huurgarantieregeling waarover het in zijn rekeningenboek over 2013 rapporteerde (zie kaderstuk).

Vlaamse huurgarantieregeling

De Vlaamse Regering heeft een huurgarantieregeling ingevoerd om verhuurders van woningen aan private huurders met subsidies te beschermen tegen verlies aan huurinkomsten ingevolge niet-betaling van verschuldigde huur en om huurders te beschermen tegen uithuiszetting. Daarvoor trad op 1 januari 2014 de DAB Vlaams Huurgarantiefonds in werking¹³³. Sinds 1 januari 2014 kan elke verhuurder zich contractueel bij het fonds aansluiten tegen betaling van een aansluitingsbedrag van 75 euro. Voor 2014 werden 18.000 aansluitingen verwacht. Het fonds ontving echter slechts 24.300 euro aansluitingskosten en op 30 juni 2015 waren er nog maar 445 verhuurders aangesloten. Tot die datum ontving het fonds 571 aanvragen tot aansluiting, waarvan het er 67 weigerde; de rest was op die datum nog in onderzoek. Het fonds ontving ook 24 vragen tot tegemoetkoming. Het had drie dossiers afgehandeld (samen 5.206 euro). Eind 2014 boekte, de DAB een over te dragen saldo van 5,3 miljoen euro, hoofdzakelijk onbestede dotaties¹³⁴. De 0,4 miljoen euro werkingskosten in 2014 hadden vooral betrekking op investeringskosten voor het informaticaplatform. Wonen-Vlaanderen en het kabinet Wonen kondigden eind 2014 al aan de lage respons te zullen onderzoeken. Ook de terugvorderingsregeling, die tot op heden niet in werking is getreden, zal worden herbekeken. Daarbij stelt zich het probleem van de (tijdige) beschikbaarheid van cruciale gegevens (bijvoorbeeld leefloon, werkloosheids- of ziekte-uitkering).

Ten slotte onderzocht het Rekenhof in het kader van de DAB Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed (VIOE) de druk die de wachtlijsten voor restauratiepremies op de beleidsruimte voor Onroerend Erfgoed leggen (zie kaderstuk).

¹³³ Decreet van 23 december 2011 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2012 (hoofdstuk 9) en besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 houdende instelling van een tegemoetkoming van het Fonds ter Bestrijding van de Uithuiszettingen.

¹³⁴ De dotatie 2014 bedroeg 1.594.000 euro.

VIOE: invloed van de wachtlijst voor restauratiepremies op de beleidsruimte

De begrotingsaanpassing 2015 voorzag in 70,5 miljoen euro vastleggingskredieten voor erfgoedpremies¹³⁵, waarvan 45,8 miljoen euro voor gewone en meerjarige restauratiepremieovereenkomsten. Deze vastleggingskredieten zijn ruim ontoereikend. Enerzijds stond op 30 juni 2015 nog 384,1 miljoen euro gewone (klassieke) restauratiedossiers op de wachtlijst¹³⁶. Anderzijds is er nog 84,3 miljoen euro aan verbintenissen uit twaalf meerjarige subsidieovereenkomsten¹³⁷. De totale, openstaande verbintenissen groeiden aldus aan van 143,2 miljoen euro eind 2012 tot 468,4 miljoen euro op 30 juni 2015. Dat brengt de reële beleidsruimte in het beleidsveld Onroerend Erfgoed ernstig in het gedrang. De verbintenissen buiten begroting zijn inmiddels al tienmaal groter dan het huidige krediet voor de gewone en meerjarige restauratiepremieovereenkomsten. De volgende twee legislaturen zullen dan ook een groot deel van de vastleggingskredieten moeten gebruiken om te voldoen aan de engagementen van de vorige legislatuur.

De premietoekenning geschiedt in de regel chronologisch volgens aanvraagindiening, maar in de praktijk is dat eerder de uitzondering en hebben dossiers met structurele voorafnames¹³⁸ voorrang. De administratie verwacht, uitgaande van een substantiële stijging van de vastleggingskredieten in de volgende jaren, de laatste restauratiepremies tegen 2022 te kunnen betalen. Vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur is de termijn tussen subsidieaanvraag en definitieve toekenning en betaling dan ook onredelijk lang. Opname op de wachtlijst zou volgens de minister overigens nog geen verbintenis inhouden¹³⁹. Het Rekenhof merkt daarbij op dat het dossier op het moment van de ontvankelijkheidsverklaring al zo ver is gevorderd dat een toekenning van de premie redelijkerwijze mag worden verwacht. In de laatste drie jaar zijn dan ook maar drie dossiers van de wachtlijst gehaald en dat alleen doordat de aanvragers afzagen van de premie. Nagenoeg alle dossiers op de wachtlijst kunnen dus ooit op subsidiëring rekenen. Dat blijkt ook uit een intern planningsdocument van de administratie.

¹³⁵ De nieuwe onroerende erfgoedregelgeving maakt geen onderscheid meer tussen monumentenzorg, landschapszorg en archeologiebeleid. De budgetten zijn samengevoegd tot één begrotingsartikel (NFO-1NFA2AI-WT).

¹³⁶ Van 3 dossiers had men op dat moment het premiebedrag nog niet kunnen berekenen.

¹³⁷ De decreetgever bood de administratie op 27 maart 2009 de mogelijkheid meerjarige restauratiecontracten te sluiten en gefaseerd vast te leggen over de jaren. De 12 lopende meerjarenovereenkomsten hebben een budgettair effect tot 2024: zij vereisen in 2015 ongeveer 17 miljoen euro vastleggingskrediet en van 2016 tot 2024 gecumuleerd nog ongeveer 67,3 miljoen euro.

¹³⁸ Volgens artikel 11.2.6 van het onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014. In 2015 gelden voorafnames voor erfgoedpremies bij de bijzondere procedure voor: dringende dossiers, meerjarige overeenkomsten, eigenaar-bewoner, investeringsdossiers, bijwerken, beveiligingswerken, dwingende cofinanciering, actualisaties en vooronderzoeken. (aangepast met bijkomende maatregelen volgens het ministerieel besluit van 16 maart 2015 tot bepaling van bijkomende structurele voorafnames voor de toekenning van de erfgoedpremie volgens de bijzondere procedure).

¹³⁹ Verslag Commissie Onroerend Erfgoed 28 mei 2015 p. 10 (19-A (2014-2015) – Nr. 2-C). Correct ingediende aanvragen voor een restauratiepremie zou het agentschap Onroerend Erfgoed alleen procedureel ontvankelijk verklaren en in chronologische volgorde van ontvankelijkheid opnemen op de wachtlijst.

VMSW

Het EVA VMSW gaf in 2014 ruim 2.681,65 miljoen euro uit en boekte 2.681,54 miljoen euro ontvangsten. 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. De uitvoering van de begroting 2014 resulteerde in een overschot van 0,2 miljoen euro. De begrotingsaanpassing ging nog uit van een overschot van 193,0 miljoen euro. Het verschil is grotendeels te wijten aan verschuivingen in de financiële begroting (-245,0 miljoen euro) en in de rekening-courant van de sociale huisvestingsmaatschappijen (+39,5 miljoen euro):

- De grote verschuiving in de financiële begroting was vooral het gevolg van een lager dan voorziene opname van leningen (-169,8 miljoen euro) en een hogere uitbetaling van verstrekt krediet, zowel voor de realisatie van sociale woonprojecten (-65,9 miljoen euro) als aan particulieren in het kader van de bijzondere sociale leningen (-18,6 miljoen euro). Had de in december nog opgestarte leningopname nog in 2014 kunnen plaatsvinden, dan zou de begrotingsuitvoering weinig hebben afgeweken van de herziene begroting.
- De positieve verschuiving in de begroting van de rekening-courant van de SHM's volgt vooral uit meer verkoopsofbrengsten van sociale koopwoningen. De financiële gezondheid van de SHM's is onderwerp van een diepteonderzoek dat het Rekenhof in de loop van 2016 zal uitvoeren.

Fonds voor de financiering VMSW

Op 13 januari 2012 bepaalde de Vlaamse Regering nadere regels voor de bijdragen van de sociale woonactoren in de financiering van de VMSW. Zij droeg de VMSW op een intern financieringsfonds op te richten waarin de maatschappij alle inkomsten uit en uitgaven voor haar beheersvergoeding afzonderlijk diende te boeken. De VMSW mag voor haar werking jaarlijks 14,1 miljoen euro (te indexeren) uit het fonds halen. De onderstaande tabel toont de evolutie van de samenstelling van het fonds van 2012 tot 2014.

(in miljoen euro)

	2012	2013	2014	totaal
Afname uit fonds	14,1	14,3	14,4	42,8
Waardevermindering (-)/terugname (+)	-3,7	-3,6	+2,5	-4,8

Eind 2012 en 2013 nam de VMSW meer uit het fonds op, dan het fonds aan beheersvergoedingen ophaalde. De consolidaties van FS3-leningen waren immers nog niet op kruissnelheid. Daarom legde de raad van bestuur voor beide jaren een waardevermindering aan. Aangezien in 2014 meer beheersvergoedingen werden opgehaald dan er uit het fonds werd genomen, kon 2,5 miljoen euro van de waardevermindering worden teruggenomen. De positieve evolutie die het rekeningenboek over 2013 aankondigde, werd dus bevestigd. Op grond van de vastleggingen van leningen waarvoor de financiering nog niet is geconsolideerd, en de nog vast te leggen volumes van de uitvoeringsprogramma's tot en met 2020, becijferde de VMSW dat het fonds in de toekomst voldoende beheersvergoedingen zal innen, weliswaar met een onzekere spreiding, aangezien die afhangt van het moment van consolidatie.

De begroting 2014 voorzag ook in 9,2 miljoen euro voor de aankoop van gronden en gebouwen (7,0 miljoen euro voor aankopen langs het rollend grondfonds en 2,2 miljoen euro in het kader van het grond- en pandenbeleid (GPB). De VMSW gaf echter slechts 0,6 miljoen euro uit voor

aankopen in het kader van het GPB. Het stelde alle aankopen langs het rollend grondfonds uit tot er meer duidelijkheid zal zijn over de toekomst van dit fonds.

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 audit-principe, informatie uitgewisseld met het bedrijfsrevisoraat. De rekeningencontrole heeft niet tot opmerkingen geleid.

Voorraad gronden VMSW

Het rekeningenboek over 2012 rapporteerde over de grondvoorraad van de VMSW. Voor de gronden verworven langs sociale last¹⁴⁰ en langs het rollend grondfonds is het onderzoek geactualiseerd.

Gronden verworven via sociale last

Op 7 november 2013 vernietigde het Grondwettelijk Hof de uitvoering van de sociale last met terugwerkende kracht. Het deed daarmee de verplichte overname door de VMSW als laatste in de rij, teniet. In totaal had de VMSW op 31 december 2014 2,43 miljoen euro gronden *verplicht* gekocht. De gronden in voorraad kocht de VMSW tegen schattingsprijs. Door de vernietiging van de cascaderегeling loopt de VMSW voorlopig geen verplicht financieel risico meer. De maatschappij onderzoekt hoe ze op de huidige voorraad gronden een sociaal woonaanbod kan creëren. Zij heeft een erfpachtregeling al afgeblazen en onderzoekt momenteel hoe ze deze gronden kan verkopen aan de SHM's. Door de cascade waren de SHM's in eerste instantie niet in deze gronden geïnteresseerd, waarschijnlijk omdat de schattingsprijs boven het financieringsplafond lag. Boven dat bedrag kunnen ze namelijk geen gesubsidieerde lening bekomen.

Bij de begrotingsaanpassing 2015 heeft de Vlaamse Regering de VMSW gevraagd 10 miljoen euro woningen of gronden aan SHM's te verkopen. De vraag rijst of dat zonder verlies kan.

Gronden verworven langs het rollend grondfonds

In 2014 kocht of verkocht de VMSW geen enkele grond langs het rollend grondfonds. In totaal kocht het op die manier maar 12,77 miljoen euro gronden¹⁴¹. De problematische situatie van het rollend grondfonds kende het afgelopen jaar dus nauwelijks evolutie. Het protocol met uitvoeringsmodaliteiten is er nooit gekomen. Momenteel wordt onderzocht hoe het resterende deel van de machtiging (37,23 miljoen euro) toch kan worden besteed voor grondaankopen. Daarvoor zou een besluit in de maak zijn. De begrotingscontrole 2015 heeft de uitgaven van het rollend fonds alvast met 10 miljoen euro verminderd¹⁴².

¹⁴⁰ Artikel 4.2.20 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening verplichtte 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 woonorganisatie aanbieden voor sociale huisvesting. De ontwikkelaar kan ervoor opteren gronden aan te bieden die economisch en ruimtelijk gelijkwaardig zijn.

¹⁴¹ Op een totale machtiging van 50 miljoen euro eind 2014.

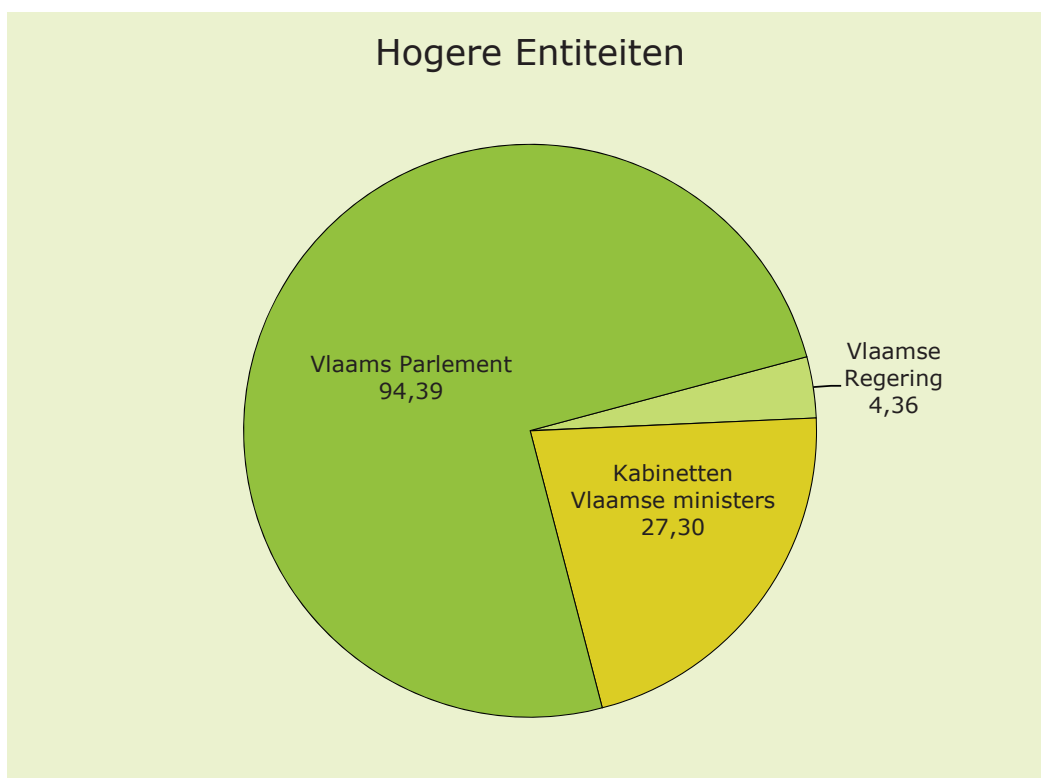
¹⁴² Om de beide voorgaande punten te kunnen financieren, is in een extra machtiging van 20 miljoen euro FS3-leningen voorzien.

VWF

Het Vlaams Woningfonds (VWF) kent sociale woonkredieten toe aan gezinnen en alleenstaanden met een reglementair begreënd inkomen voor de aankoop of het behoud van een woning of appartement, eventueel gecombineerd met werken, en voor werken aan een woning of appartement. Het koopt, verbouwt en saneert ook zelf woningen om ze vervolgens te verhuren. Het VWF behoort pas sinds eind 2014 tot de Vlaamse consolidatiekring. De rechtspersoon had voor 2014 geen begroting opgemaakt. Zijn administratief begrotingsproces bevindt zich nog in een groeitraject. Daarom hebben het Rekenhof en de bedrijfsrevisor geen uitspraak gedaan over de begrotingsuitvoering.

2.14 Hogere Entiteiten

Het beleidsdomein Hogere Entiteiten deed in 2014 126,05 miljoen euro geconsolideerde uitgaven, wat 0,47% van de totaliteit van de geconsolideerde Vlaamse uitgaven vertegenwoordigt. Het beleidsdomein kende via het Vlaams Parlement 2,22 miljoen euro begrotingsontvangsten.



In 2014 vond een regeringswissel plaats. Nadat op 25 juli 2014 de bevoegdheden van de leden van de nieuwe Vlaamse Regering waren bepaald, werden de overblijvende kredieten van de kabinetten van de vorige legislatuur overgeboekt naar de nieuwe kabinetten. In totaal ging het om iets meer dan 15 miljoen euro.

Behalve de kredieten, dienden ook de activa over te gaan naar de huidige kabinetten¹⁴³. De overboeking in Orafin vond echter nog niet plaats. Deze activa worden in extra-comptabele inventarissen bijgehouden. De module vast actief in Orafin boekt alleen de toevoegingen aan

¹⁴³ De procedure is beschreven in circulaire VR 2009/15 met betrekking tot de beschrijvende inventaris van de roerende goederen die ter beschikking gesteld worden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

de inventaris, niet buitengebruikstellingen of andere mutaties. Dat levert geen correct beeld op.

Om ontslagtoelagen uit te betalen aan de uittredende kabinetsleden, ontving de entiteit Vlaamse Regering extra kredieten. Dat verklaart de stijging van de uitgaven van deze entiteit tegenover 2013 van 2,75 tot 4,36 miljoen euro. De kredieten waren met 6,81 miljoen euro wel overschat.

Ondanks de doelstellingen die de Vlaamse Regering in haar beslissing van 12 juli 2013¹⁴⁴ formuleerde, met name de maximale tijdige betaling van facturen tegen 1 januari 2015¹⁴⁵ en de digitale aanlevering en verwerking van facturen tegen 1 januari 2017, betaalden de Vlaamse kabinetten in 2014 nog altijd bijna een op vier facturen te laat. De cel beheer kabinetskredieten gebruikte ook nauwelijks de mogelijkheid facturen sneller in Orafin te registreren door *intelligent scannen*¹⁴⁶. De weinige facturen¹⁴⁷ die zij op deze wijze registreerde, beïnvloedden het betaalgedrag in 2014 dan ook niet structureel.

Ten slotte is de verantwoordelijkheid voor de risicoanalyse en het risicomanagement bij het beheer van de kabinetskredieten nog niet formeel vastgesteld¹⁴⁸.

¹⁴⁴ VR 2013 1207 DOC.0735.

¹⁴⁵ Het Rekenhof dringt al jaren aan op een tijdige betaling van de facturen. Uit het Orafinrapport *betaalgedrag* blijkt al wel een lichte verbetering.

¹⁴⁶ Sinds 22 juni 2013 kunnen administraties facturen inscannen, waarbij zij automatisch in Orafin worden ingebracht door middel van de *optical character recognition* (OCR) waarmee Orafin automatisch facturen aanmaakt. De workflow wordt daarna doorlopen op basis van het gedigitaliseerde document.

¹⁴⁷ 103 facturen (1,6% van het totaal aantal facturen).

¹⁴⁸ Artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 betreffende controle en single audit stelt dat de leidend ambtenaar verantwoordelijk is.

Hoofdstuk 3

Resultaten van diepteonderzoeken

3.1 Toepassing ESR2010 door de Vlaamse overheid

Het Rekenhof onderzocht de toepassing door de Vlaamse overheid van ESR2010, dat sinds september 2014 ESR95 vervangt als centraal referentiekader voor de sociale en economische statistieken van de Europese Unie. Het Rekenhof stelde vast dat de Vlaamse overheid zich onvoldoende intern heeft georganiseerd om conform ESR2010 te rapporteren aan Europa. Ze hanteert bovendien haar eigen consolidatiekring en neemt niet alle instellingen tijdig in de ESR-consolidatie op. In de ESR-geconsolideerde rapportering aan het Vlaams Parlement ontbreken tal van correcties en toelichtingen, zodat het parlement geen zicht heeft op de gegevens die Europa over de Vlaamse overheid ontvangt.

1 Inleiding

Sinds 1 september 2014 vervangt een nieuw Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR2010) het oude systeem (ESR95)¹⁴⁹. Het ESR is een beleidsondersteunend, internationaal vergelijkbaar boekhoudkundig raamwerk voor de beschrijving van de Europese totaal-economie, de componenten ervan en de betrekkingen met andere economieën. ESR2010 bevat een hele reeks aanpassingen en verfijningen ten opzichte van ESR95. De meeste nieuwigheden kaderen in de verhoging van de economische en beschrijvende relevantie van het stelsel van nationale rekeningen in tijden van snelle economische veranderingen¹⁵⁰. ESR2010 is consistent met de mondiale richtlijnen voor nationale rekeningen¹⁵¹, maar richt zich meer op de omstandigheden en informatiebehoeften in de Europese Unie¹⁵². Het vormt aldus het centrale referentiekader voor de sociale en economische statistieken van de Europese Unie en haar lidstaten. In dit kader legt ESR2010 de lidstaten onder meer een aantal nieuwe rapporteringen op. De Vlaamse overheid diende de nieuwe richtlijnen toe te passen vanaf de uitvoeringsrekening 2014 en de begroting 2015. Europa verplicht de lidstaten er echter niet toe ook voor de eigen behoeften rekeningen overeenkomstig ESR2010 op te stellen. Vlaanderen tracht zoveel mogelijk de ESR logica door te trekken naar de eigen management informatiebehoefte. De ESR-begrippen wijken in bepaalde opzichten af van de begrippen die administratieve bronnen hanteren, bijvoorbeeld bedrijfsboekhoudingen of belastinggegevens. Dergelijke administratieve gegevens dienen vaak als bron voor de opmaak van de gewone jaarrekeningen, maar vergen een aanpassing voor gebruik in het ESR.

Naar aanleiding van de introductie van ESR2010 onderzocht het Rekenhof de omkadering en toepassing door de Vlaamse overheid van ESR in het algemeen en van de nieuwigheden in ESR2010 in het bijzonder.

¹⁴⁹ Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013, ter vervanging van verordening (EU) nr. 2223/96.

¹⁵⁰ Zo omvat ESR2010 meer kwartaalrapporteringsverplichtingen, die moeten toelaten sneller te reageren op veranderingssignalen.

¹⁵¹ Opgesteld onder de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties, het IMF, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, de OESO en de Wereldbank.

¹⁵² Het is bv. in overeenstemming gebracht met de begrippen en classificaties die veel andere Europese sociale en economische statistieken gebruiken.

2 Organisatie en omkadering op niveau van België

In België is het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) bevoegd voor de opmaak van de rapportering die de ESR2010-verordening vereist. Het moet de aangeleverde data controleren, corrigeren en consolideren tot op het gewenste niveau. Voor de sector overheid moet het INR bij de Algemene Gegevensbank (AGB) informatie verzamelen over de economische en functionele classificatie van de transacties.

Economische classificatie

De economische classificatie is belangrijk voor de opbouw van de nationale statistieken en beïnvloedt de begrotingsstructuur van de verschillende entiteiten van de centrale overheid¹⁵³. De economische codes berusten op een macro-economische structuur gebaseerd op het ESR en maken het mogelijk de ontvangsten en uitgaven te rapporteren alsook het vorderingensaldo te berekenen. Bedoeling van de rapportering is vooral te weten te komen wat de overheid concreet met de middelen heeft gedaan en naar wie het geld gaat alsook te weten te komen hoe de middelen tot stand komen en van wie het geld komt. Hierdoor krijgt men onder andere een antwoord op volgende vragen: komt de ontvangstenstroom hoofdzakelijk van de gezinnen of van de bedrijven; gaan de belangrijkste werkingsmiddelen naar de niet overheidssector of blijven ze binnen de overheid; gaan binnen de inkomensoverdrachten de middelen vooral naar instellingen zonder winstoogmerk of ook naar niet financiële instellingen; hoeveel inkomensoverdrachten gaan er naar de lokale Vlaamse overheid en hoeveel naar overheidsinstellingen buiten de Vlaamse overheid.

De economische classificatie van de overheid hergroepeert de verrichtingen volgens begrippen zoals: lopende uitgaven voor goederen en diensten, renten, inkomensoverdrachten, kapitaaloverdrachten, investeringen, kredietverleningen, deelnemingen en overheidsschuld. Zij maakt het eenvoudig de begrotingssaldi af te leiden (netto te financieren saldo en vorderingensaldo). De functionele classificatie hergroepeert de verrichtingen volgens de overheidsfuncties: algemeen overheidsbestuur, defensie, openbare orde en veiligheid, economische zaken, milieubescherming, huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen, gezondheidszorg, recreatie, cultuur en godsdienst, onderwijs en sociale bescherming.

De AGB¹⁵⁴ moet de statistieken over de overheidsfinanciën beheren, de uniforme opmaak ervan bewaken en toezien op de toepassing van eenvormige criteria bij de economische en functionele classificatie van overheidstransacties. De AGB verzamelt op haar beurt informatie bij het departement Financiën en Begroting van de Vlaamse overheid volgens het tijdschema en de vaste rapporteringsstructuur. De AGB hanteert dezelfde functionele classificatie als Europa, maar gebruikt een eigen codering voor de economische classificatie, die het INR moet

¹⁵³ Centrale overheid = federale overheid, gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies.

¹⁵⁴ Opgericht in 1991 middels een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gemeenschappen, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Gewesten. De AGB bestaat uit een werkgroep met een evenwichtige vertegenwoordiging van de betrokken entiteiten. Zij rapporteert aan de Interministeriële Conferentie van Financiën en Begroting. Een groep deskundigen staat de werkgroep bij. Daarbij horen ook vertegenwoordigers van het INR en het federale Planbureau.

transformeren naar ESR-rapportering. De AGB maakt een niet-geconsolideerde rapportering op het niveau van elke centrale overheid. Het INR vult aan met de gegevens van de lokale besturen¹⁵⁵ en consolideert tot op het gewenste niveau.

Het INR kan de rapportering niet opleggen aan de diverse overheden. Het werkt daarom vooral informeel met ze samen. Vooral met het departement Financiën en Begroting is er een intense samenwerking omwille van de strikte deadlines. Om toch op een meer formele manier een discussie te kunnen aangaan over lopende problemen en projecten, heeft het INR een protocol afgesloten op grond waarvan het kan communiceren met *single points of contact* in de overheden.

De AGB heeft de verwachte wijzigingen ingevolge de ESR2010-verordening in juni 2013 in een eerste infosessie gepresenteerd, maar stuurde pas op 24 juni 2014 met het oog op de opmaak van de begroting 2015 een nota naar de Vlaamse overheid over van de belangrijkste verwachte wijzigingen in de economische classificatie. Inmiddels heeft de AGB een aangepaste versie ter beschikking gesteld, waarop het departement Financiën en Begroting nieuwe instructies kan steunen.

De economische classificatie levert niet alle informatie op die ESR2010 vereist. Zij informeert over inkomsten, uitgaven, financiering en tekorten of overschotten, maar niet over overige economische stromen en balansen. Het INR startte de stapsgewijze opvraging van deze informatie in specifieke, additionele rapportering (zie onderstaande tabel). Het kon aldus al grote delen van het balanspassief samenstellen. In 2015 zal het vooral aandacht besteden de detailering van de activacomponenten. Het verschil in concept tussen ESR en de gehanteerde normen in de boekhouding bemoeilijkt de ontwikkeling van deze balansrapportering. ESR2010 vereist waardering van de balansposten tegen marktwaarde; de bedrijfseconomische boekhouding geeft vaak de historische waarde weer. Het INR vraagt deze rapportering niet altijd op langs de AGB, maar rechtstreeks bij de betrokken overheden. ESR95 bevatte immers al tal van deze rapporteringsverplichtingen¹⁵⁶.

Opgelegde rapportering	Deadline
Standaard- en niet standaard overheidsgaranties	mrt / aug
Publiek-private samenwerkingsprojecten / concessies / ESCO	15 feb / 15 aug
Financiële portefeuille van publieke entiteiten/mandaten	1 okt
Financiële gegevens van publieke entiteiten	1 okt
Componenten activa en passiva	45d na trimester 15 feb / 30 jun
Verkopen van vaste activa	15 feb / 15 apr
Gedelegeerde opdrachten en alternatieve financiering	15 feb / 15 apr
Informatie over specifieke instellingen, transacties en economische classificatie	Ad hoc

¹⁵⁵ Zie punt 3.5 in dit rekeningenboek.

¹⁵⁶ ESR2010 vraagt bijkomend een kwartaalrapportering over de niet-financiële rekeningen per sector, de financiële rekeningen van de overheid en de overheidsschuld (Maastrichtschuld), alsook een jaarrapport over de balansen voor niet-financiële activa en een driejaarlijks rapport over de verworven pensioenrechten in de sociale zekerheid.

Het Rekenhof kon niet nagaan of de rapporten die de AGB en het INR opvroegen, alle ESR2010-rapporteringsverplichtingen dekken. Immers, een conversietabel tussen de rapporteringsstructuur die België hanteert, en de structuur die Europa gebruikt, ontbreekt. Bovendien is het niet duidelijk welke van de opgevraagde rapporten kaderen in de ESR-verordening en welke beantwoorden aan andere verordeningen, zoals de verordeningen in het kader van buitensporige tekorten¹⁵⁷. Deze verordeningen, die de ESR-terminologie gebruiken, verplichten de lidstaten tweemaal per jaar (1 april en 1 oktober) Eurostat in kennis te stellen van de voorziene en feitelijke tekorten van de overheid en zijn subsectoren en van de omvang van de voorziene en feitelijke overheidsschuld. Ze moeten ook rapporteren over de uitgaven voor overheidsinvesteringen, (geconsolideerde) rente-uitgaven en het bruto binnenlands product¹⁵⁸.

De ESR2010-verordening bevat een definitie van de sector overheid waarvan een eenduidige interpretatie niet evident is¹⁵⁹. Daarom heeft ESR2010 specifieke criteria vastgelegd waarmee lidstaten kunnen bepalen of een instelling tot de overheid behoort of niet. De NBB heeft met de medewerking van de AGB-deskundigengroep een lijst opgesteld met de eenheden van de publieke sector. Daarmee wilde zij de kwaliteit van de aangeleverde rapportering verhogen, zodat zij het vorderingensaldo dat de AGB rapporteert, minder moet corrigeren. De bank bedoelde aanvankelijk deze lijst puur informatief, maar kwam tot het besef dat alleen een volledige en limitatieve lijst een divergerende interpretatie van de regels kan vermijden. Het INR gebruikt de lijst met publieke eenheden dan ook als leidraad voor de opmaak van de overheidsstatistieken die ESR2010 oplegt. Op 30 september 2014 heeft de NBB een eerste versie van deze lijst met toepassing van de nieuwe ESR2010-regels gepubliceerd. Zij toonde dan ook een aanzienlijke uitbreiding van de overheidssector. De meest recente lijst dateert van 17 april 2015. Zij steunt voor het eerst op een flexibeler formaat, dat ondernemingen concretiseert met het ondernemingsnummer. Dat maakt het weliswaar mogelijk de lijst met publieke eenheden digitaal naast het eigen leveranciersbestand te plaatsen en zo overheidsinstellingen automatisch te detecteren, maar is nog niet verfijnd genoeg om tot een volledig gedetailleerde economische classificatie te kunnen komen.

3 Organisatie en omkadering door de Vlaamse overheid

Vlaanderen verankerde gedeeltelijk de verplichtingen tot naleving van ESR voor de Vlaamse ministeries en de te consolideren rechtspersonen in het rekendecreet. Het decreet heeft het

¹⁵⁷ Verordening (EG) 479/2009 en verordening (EU) 679/2010.

¹⁵⁸ De verordeningen bevatten ook specifieke bepalingen over aan te leveren data en de controlemethodologie die de kwaliteit van de gegevens moet waarborgen. Ze creëren het recht onderliggende boekhoudkundige en budgettaire informatie op te vragen bij de deelstaatoverheden.

¹⁵⁹ Volgens verordening (EU) 549/2013 bestaat de sector overheid uit alle institutionele eenheden die tot de overige niet-marktproducenten behoren en waarvan de output, die voornamelijk gefinancierd wordt uit verplichte betalingen van eenheden die tot andere sectoren behoren, voor individueel of collectief verbruik is bestemd en/of alle institutionele eenheden die zich in hoofdzaak bezighouden met de herverdeling van het nationale inkomen in vermogen.

in dit verband over de ESR-consolidatiekring en de ESR-geconsolideerde rekening¹⁶⁰. Het verwijst voor de afbakening van de consolidatieperimeter naar de vroegere ESR95-verordening, en dus impliciet ook naar de nieuwe ESR2010-verordening. Het rekendecreet gelast de opmaak tegen 15 april na het begrotingsjaar van een geconsolideerde rekening volgens ESR95 voor alle Vlaamse rechtspersonen die onder de sectorcode 13.12 vallen. Uiterlijk tegen 15 september moet de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement het ontwerpdecreet voorleggen van de algemene rekening van de ministeries en van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur. Zij moet de ESR-geconsolideerde rekening ter kennisgeving aan dat ontwerp toevoegen. De Vlaamse overheid steunt deze ESR-geconsolideerde rekening op de economische hergroepering die ze bij de AGB indient.

Voor de semestriële en jaarrapportering aan de AGB en het INR heeft het departement Financiën en Begroting een rapporteringssjabloon opgemaakt. Het bevestigt verder bij Vlaamse overheidsentiteiten ad hoc om andere gegevens te verzamelen op verzoek van het INR. Het departement bezorgt alle betrokkenen instructies per e-mail en via zijn website Handleiding over de boekhoudregels. Deze instructies zijn beknopt en richten zich vooral op een correcte invulling van het rapporteringssjabloon. Het wijst instellingen ook per e-mail of brief op de instructies, biedt ad hoc ondersteuning bij vragen en organiseert informatiesessies voor nieuwe instellingen. Ten slotte analyseert het elk jaar de jaarrapportering van een selectie van rechtspersonen (zie verder).

Het rapporteringssjabloon voor de jaarrekeningen van de Vlaamse ministeries, DAB's en rechtspersonen bestaat uit een bedrijfseconomische rapportering, een budgettaire rapportering, een rapportering over de aansluiting tussen beide en een toelichting. Voor de semestriële rapportering geldt hetzelfde sjabloon, maar de entiteiten moeten dan niet alle rapporten invullen. Drie onderdelen van de budgettaire rapportering in de jaarrekening kaderen in de rapportering die de AGB oplegt: de economische hergroepering van de ontvangsten en de uitgaven, de functionele hergroepering van de uitgaven en de kruistabel economische-functionele hergroepering van de uitgaven. Een vierde onderdeel dient als input voor de Vlaamse consolidatie volgens de economische classificatie. Om de werklast te beperken bij de te consolideren rechtspersonen, heeft de Vlaamse Regering beslist een verkorte versie van het rapporteringssjabloon op te leggen vanaf de rapportering over 2014. Dat verkorte sjabloon omvat de bovenvermelde ESR-relevante onderdelen van de budgettaire rapportering.

De Vlaamse overheid heeft niet alle rapporten die de AGB en, vooral, het INR opvraagt in het rapporteringssjabloon van de jaarrekening opgenomen. Ook de website van het departement vermeldt deze additionele rapportering niet. Door het niet opnemen van de bijkomende informatie in de jaarrekeningen ontsnapt die informatie dan ook aan de recurrente financiële controle van het Rekenhof.

¹⁶⁰ Het rekendecreet en zijn twee uitvoeringsbesluiten kaderen in de algemene-bepalingenwet (ABW). Hoewel de ESR2010-verordening de lidstaten niet verplicht de interne statistieken volgens ESR2010 op te stellen, opteert de ABW ervoor het boekhoudplan en de aanrekenings- en waarderingsregels bij de ESR-verplichtingen te doen aansluiten waar mogelijk. De ABW voorziet ook in de oprichting van een Commissie voor de Openbare Comptabiliteit, die richtlijnen moest verstrekken. Die commissie is evenwel nog niet werkzaam.

De website is toegankelijk voor alle financiële medewerkers in de Vlaamse ministeries, DAB's en rechtspersonen. Zij bevat de meest recente tekst van de economische classificatie (maart 2009)¹⁶¹ en legt een verband met de bedrijfseconomische rekeningen. De beschikbare informatie is echter beperkt en de website geeft alleen een overzicht per bedrijfseconomische rekening van potentiële ESR-codes van de economische classificatie en een overzicht per ESR-code van potentiële bedrijfseconomische rekeningen. Zij legt niet uit hoe de ESR-codering in de praktijk werkt. Als een bedrijfseconomische rekening meer potentiële ESR-codes heeft, is het nodig dat op een compacte en duidelijke manier de essentie van de codering wordt uitgelegd, hetgeen thans niet altijd het geval is. Bovendien bemoeilijkt het gebrek aan een versiebeheer de opvolging van de meest actuele informatie door de departementen en rechtspersonen. Het departement Financiën en Begroting werkt de website evenmin altijd systematisch bij: de laatste wijziging dateert van 24 december 2013. De website bevat evenmin systematische informatie over de informele contacten en adviezen waarmee het departement de instellingen ondersteunt. Doordat ze aldus antwoorden op vragen niet met andere instellingen deelt, blijft het leereffect beperkt. Het departement Financiën en Begroting verspreidt evenmin op structurele wijze inzichten die voortvloeien uit informele adviesvragen aan het INR over de economische classificatie van een verrichting. De website bevat wel de lijst met publieke eenheden. Begin juli 2015 was dat echter nog altijd de lijst van 30 september 2014. De nieuwe lijst werd nog niet gepubliceerd, noch gecommuniceerd naar de betrokkenen in de Vlaamse overheid.

Het departement Financiën en Begroting analyseert de ingediende jaarrekeningen van een selectie van instellingen. De website *Repertorium Rechtspersonen*¹⁶² toont dat het departement aldus 36 van de 108 rekeningen over 2013 analyseerde. Het bezorgde de 36 betrokken rechtspersonen feedback, zij het vaak te laat om nog bruikbaar te zijn voor de opmaak van de begroting 2015. De analysesnota's en de brieven met feedback staan op de website repertorium rechtspersonen.

4 Toepassing van de ESR2010-aanrekenregels

Om tot een ESR2010-conform begrotingssaldo te komen moet het INR correcties uitvoeren op het vorderingensaldo. Zo moet het, onder meer, instellingen die beantwoorden aan de definitie van de overheidssector toevoegen of instellingen die dat niet doen uitsluiten, verrichtingen herkwalificeren en verschillen in boekingsmoment uitvlakken. De AGB neemt deze INR-correcties op in haar jaarverslag. De onderstaande tabel illustreert de gerapporteerde definitieve INR-correcties aangaande de Vlaamse Gemeenschap voor 2013.

¹⁶¹ Op 7 juli 2015 heeft de Algemene Gegevensbank een bijgewerkte versie van de economische classificatie ter beschikking gesteld. De Vlaamse overheid zou die in het najaar van 2015 verwerken in de website Handleiding van de boekhoudregels.

¹⁶² Het departement Financiën en Begroting heeft voor de rechtspersonen in de Vlaamse consolidatieperimeter een website opgezet met relevante informatie over de instellingen (contactgegevens, regelgeving, financiële informatie en controleverslagen).

(in miljoen euro)

Economische hergroepering	
Ontvangsten	28.823,4
Uitgaven	26.959,3
Netto te financieren saldo	1.864,1
Kredietaflossingen en deelnemingen ontvangsten	-1.784,9
Kredietaflossingen en deelnemingen uitgaven	52,3
Saldo conform economische hergroepering volgens Vlaamse overheid	131,6
Nationale rekeningen	
Correcties	-498,7
Verschillen in perimeter	183,2
Herclassificaties (maart 2014 en september 2014)	143,5
Universiteiten en hogescholen	27,7
PMV	8,2
Andere (onder meer PMV Re Vinci, Lak Invest, FWO)	3,8
Niet als zodanig geklasseerde financiële verrichtingen (onder meer Amoras)	3,2
Verschillen in boekingsmoment	-792,9
Mobilofonie	43,2
Belastingen op basis van vastgestelde rechten ¹⁶³	5,1
Tijdstip aanrekeningsbijdragen VIPA	-763,9
Overheidsactiva in kader van pps	-69,1
Gewestelijke belastingen (verschuiving met 1 maand)	105,4
Gebruik meer recente gegevens	-96,1
Subsidies exploitanten openbaar waternetwerk	-45,9
Aanrekening investeringen	28,4
Andere verschillen	107,8
UP 36 Invest	9,7
Verkeerde registratie vastgestelde rechten	36,1
Responsabiliseringsbijdrage pensioenen	62,0
Vorderingensaldo van de nationale rekeningen ESR2010 volgens INR	-367,1

Bron: Jaarverslag 2013 Algemene gegevensbank, september 2014, p. 77

De Vlaamse overheid laat de meeste noodzakelijke correcties over aan het INR, hoewel de wetgeving en de boekhoudnormen doorgaans toelaten die rechtstreeks in de interne boekhouding en jaarrekeningen te verwerken. Het Rekenhof heeft de boekhouding en jaarrekeningen van de Vlaamse overheid voor een aantal belangrijke aspecten voor de opmaak van een nauwkeurige ESR-geconsolideerde rekening nader onderzocht.

¹⁶³ ESR2010 voorziet in tijdelijke afwijkingen, maar België heeft hier geen gebruik van gemaakt. Met de diverse overheden zijn wel afwijkingen afgesproken, waardoor het INR correcties dient uit te voeren op de aangeleverde data voor onder andere fiscale ontvangsten en alternatieve financieringen.

4.1 *Toepassing van de gewijzigde consolidatieperimeter*

Het rekendecreet verwijst voor de opmaak van een geconsolideerde rekening expliciet naar de ESR-verordening. Dat betekent dat het decreet de ESR-sectorclassificatieregels oplegt. In België maakt de NBB met die regels de lijst met publieke eenheden op. Voor een verplicht gebruik van deze lijst van publieke eenheden ontbreekt echter een wettelijk kader. De Vlaamse overheid past dan ook een eigen consolidatieperimeter toe. Zij somt in het begrotingsdecreet de instellingen op die het rekendecreet volgens haar voor consolidatie bedoelt. Het INR moet bijgevolg correcties uitvoeren op de geconsolideerde rekening van de Vlaamse overheid om de Belgische overheidsstatistieken in overeenstemming met de ESR-regels te brengen. Zo corrigeert het INR voor de universiteiten en hogescholen, die de Vlaamse overheid niet in de consolidatieperimeter heeft opgenomen¹⁶⁴.

De Vlaamse deelstaatoverheid neemt niet tijdig alle entiteiten in de ESR-geconsolideerde rekening op, waardoor soms alleen de subsidiestroom naar die rechtspersonen in de ESR-consolidatie terechtkomt. Talrijke foutieve aanrekeningen brengen overigens met zich dat niet alle interne subsidiestromen tussen ministeries, DAB's en rechtspersonen uit de ESR-geconsolideerde rapportering zijn geëlimineerd. Het jaarverslag 2013 van de AGB vermeldde voor 2013 183,2 miljoen euro correcties. Het is wel niet duidelijk voor welke concrete instellingen het correcties uitvoerde. Het AGB-verslag vermeldt sommige correcties per instelling, andere groepeerde het per datum waarop de NBB een nieuwe versie van de lijst met publieke eenheden publiceerde. Het INR kan dan ook alleen in overleg proberen de perimeter gelijk te schakelen.

4.2 *Toepassing van de ESR-codes voor de economische classificatie*

Het Rekenhof heeft voor de uitvoeringscijfers van begrotingsjaar 2014 nazicht gedaan naar het correct toepassen van de economische classificatie door de Vlaamse ministeries, DAB's en rechtspersonen voor de inkomens- en kapitaaloverdrachten. Het Rekenhof heeft binnen de boekhouding van de Vlaamse ministeries, DAB's en rechtspersonen nagekeken of er geen uitgaven worden gerapporteerd buiten de overheidssector terwijl deze uitgaven bij de overheidssector dienen opgenomen te worden en of er geen uitgaven binnen de overheidssector zijn opgenomen die er geen zijn. Daarnaast is ook gekeken of alle classificaties binnen de overheidssector correct zijn opgenomen. Immers in deze rubriek worden ook de stromen met sociale zekerheidsinstellingen, lokale overheden, het gesubsidieerd autonoom onderwijs en andere institutionele overheden opgenomen. Het juist classificeren is belangrijk om het consolidatieproces op een efficiënte en correcte manier te kunnen uitvoeren. Er is in hoofdzaak gekeken naar het correct toepassen van het type tegenpartij en in beperkte mate het type ontvangst/uitgave.

¹⁶⁴ Vanaf 2017 zou de Vlaamse overheid de universiteiten en hogescholen in de consolidatie verwerken.

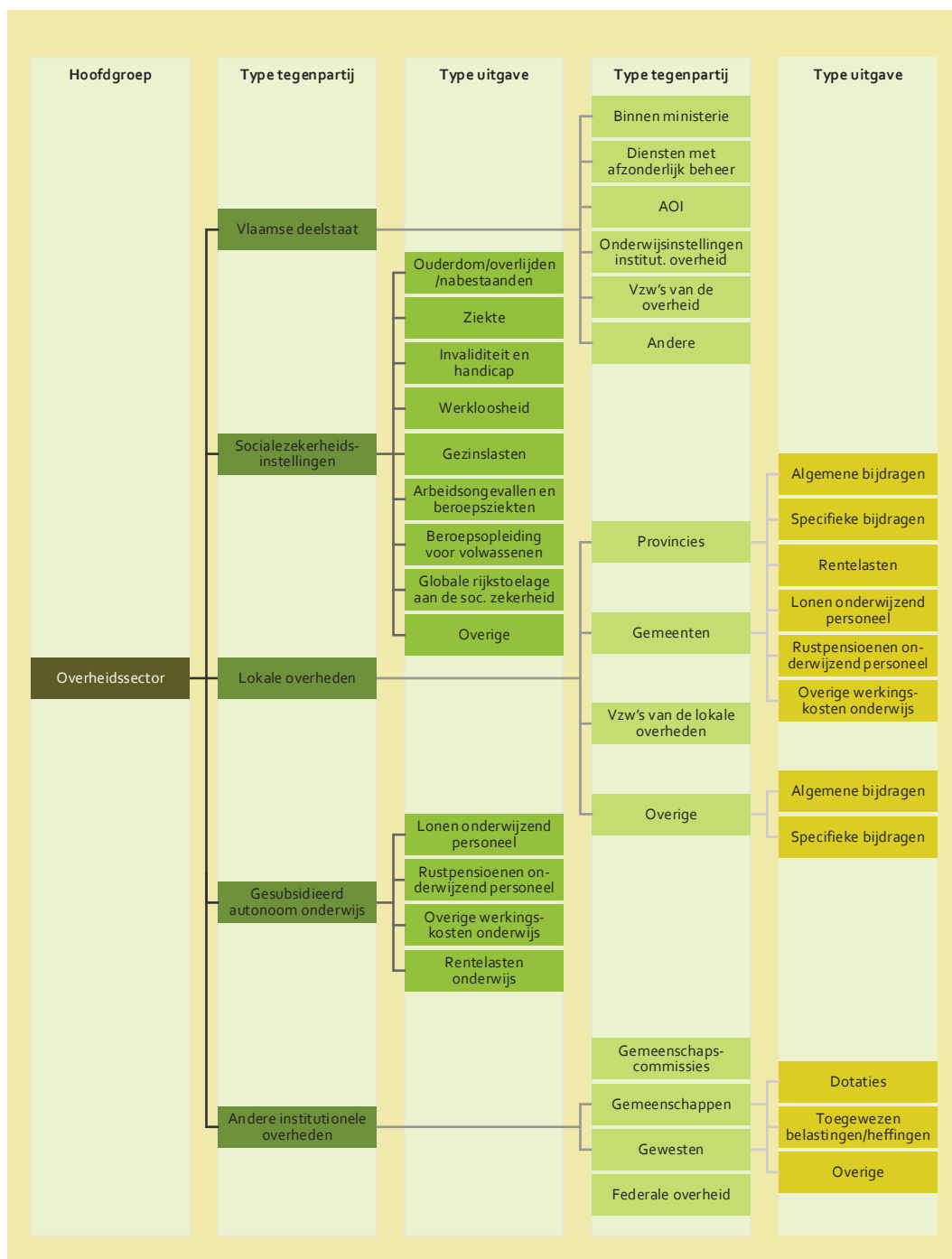
De Vlaamse ministeries, DAB's en rechtspersonen hebben soms problemen met de correcte toewijzing van de juiste codes uit de economische classificatie. Deze problemen zijn niet alleen een gevolg van de ESR2010-regelwijzigingen, maar ook van foutief toegepaste ongewijzigde regels. Het Rekenhof kan de totale impact op het vorderingensaldo van deze incorrecte classificaties niet berekenen. Het is onmogelijk deze impact te berekenen door het ontbreken van gedetailleerde informatie omtrent alle correcties die worden uitgevoerd op deze basisinformatie door het departement financiën en begroting, door de Algemene gegevensbank en door het INR. Afhankelijk van het al dan niet verwerken van sommige rechtspersonen in de ESR-geconsolideerde rekening en de wijze van financiering van die rechtspersonen kan de impact van de verkeerde codering op het ESR-vorderingensaldo soms ook heel beperkt zijn. Het Rekenhof heeft in zijn verslag over de algemene rekening 2014 aan de hand van een aantal belangrijke voorlopige correcties het ESR-vorderingensaldo voor de Vlaamse overheid weergegeven¹⁶⁵.

Voorbeeld van indeling: inkomensoverdrachten binnen de overheidssector

De opgelegde opdeling bemoeilijkt het afleiden van de ESR-code. Het volstaat niet alleen naar de bedrijfseconomische rekening te kijken, want die geeft meestal enkel een indicatie van het type uitgave, niet van het type tegenpartij. Dat vergt bijkomende informatie, zoals de leverancier. Een bijkomende moeilijkheid bestaat erin dat, afhankelijk van het type tegenpartij, soms een andere opdeling van het type uitgave wordt gemaakt. Louter op grond van de bedrijfseconomische rekening is het dus niet altijd mogelijk het type uitgave te determineren. Een en ander bemoeilijkt ook een automatische afleiding uit de beschikbare data in de bedrijfseconomische boekhouding.

Voor de hoofdgroep *inkomensoverdrachten binnen de overheidssector* maakt de codes-structuur eerst een onderscheid in vijf types tegenpartij. De types *sociale zekerheidsinstellingen* en *instellingen van het gesubsidieerd onderwijs* deelt hij verder op per type uitgave. De types *Vlaamse deelstaat*, *lokale overheden* en *andere institutionele overheden* worden eerst nog verder opgedeeld per subtype tegenpartij. Bepaalde subtypes tegenpartij worden nog verder opgedeeld per type uitgave, andere subtypes niet.

¹⁶⁵ Vlaams Parlement, 36-A (2014-2015) – Nr. 1 van 22 juli 2015



Het Rekenhof heeft wel uit een steekproef in de boekhouding 2014 van de Vlaamse ministeries, DAB's en rechtspersonen geconcludeerd dat het om een significante impact ging op de onderliggende rubrieken. De onderstaande tabel toont de globale impact op de hoofdrubrieken 3 en 4 (inkomensoverdrachten) en 5 en 6 (kapitaaloverdrachten) als alle foute classificaties worden samengenomen.

(In miljoen euro)

Niet aangepaste inkomens- en kapitaaloverdrachten	
3 – naar andere sectoren	- 333,6
4 – naar overheidssector	+333,6
41 – Deelstaat Vlaams	+ 878,6
42 – Sociale zekerheidsfondsen	+207,2
43 – Lokale overheden	-96,4
44 – Gesubsidieerde autonoom onderwijs	-572,6
45 – andere institutionele overheden	-83,2
5 – naar andere sectoren	-348,9
6 – naar overheidssector	+348,9
61 – Deelstaat Vlaams	+376,6
63 – Lokale overheden	-29,2
64 – Gesubsidieerde autonoom onderwijs	+1,5

De onderstaande tabel toont de belangrijkste tegenpartijen die verkeerdelijk buiten de deelstaat Vlaams werden gecatalogeerd.

(in miljoen euro)

Ten onrechte bij andere sectoren geplaatst	Rubrieken 3 en 4	Rubrieken 5 en 6
Vlaams Woningfonds	54,7	
Vlaams instituut voor Biotechnologie	45,6	
iMinds	30,0	
Vlaams audiovisueel fonds	18,7	
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen	16,6	338,9
Participatiefonds Vlaanderen		20,9
Luchthavens Oostende en Antwerpen		3,4
Ten onrechte bij andere overheid dan de Vlaamse geplaatst		
Katholieke universiteit te Leuven	359,7	
Vrije Universiteit Brussel	101,4	
Het Vlaams Parlement	91,5	
Odisee	20,8	
Karel de Grote – Hogeschool	13,1	

De regels toepassen die de AGB in de economische classificatie heeft uitgewerkt, is niet eenvoudig. De meeste codes betreffen een combinatie van type ontvangst of uitgave met type tegenpartij. Zij vloeien dus niet eenvormig voort uit de bedrijfseconomische rekeningen, maar vereisen ook informatie over de tegenpartij van de verrichting. Bovendien is het classificatie systeem niet altijd consistent en bijgevolg moeilijk automatiseerbaar. Tal van instellingen gebruiken dan ook verkeerde codes. De meeste koppelen elke bedrijfseconomische rekening vast aan één ESR-code. Enkele instellingen splitsen alleen de grote bedragen in bedrijfseco-

nomische rekeningen verder op per type tegenpartij¹⁶⁶. Veel instellingen beseffen niet dat het type tegenpartij in de codering een rol speelt. Entiteiten zoals de ministeries en DAB's, die elke boeking in de bedrijfseconomische boekhouding een ESR-code moeten meegeven, catalogeren de tegenpartijen niet altijd consistent en eenvormig. Een beperkt aantal instellingen heeft een degelijk automatisch coderingsmechanisme opgezet. Een aantal instellingen heeft de rapportering over de economische hergroepering van de ontvangsten en uitgaven geautomatiseerd in hun boekhoudpakket. De meeste echter stellen deze rapportering eenmaal per jaar manueel op voor hun jaarrapportering. Door de complexiteit bestaat een groot risico dat verschillende boekhoudkundige medewerkers de regels anders interpreteren zeker bij wijzigingen van de lijst met publieke eenheden die retroactief moeten worden toegepast en bovendien afwijken van de perimeter die de Vlaamse overheid hanteert.

4.3 *Toepassing van het registratiemoment*

De Vlaamse overheid rekent niet alle ontvangsten en uitgaven correct toe aan het jaar waarop ze betrekking hebben. De ESR₂₀₁₀-verordening bepaalt per type ontvangst en uitgave het tijdstip van aanrekening. Voor een aantal verrichtingen corrigeren het departement Financiën en Begroting en het INR het vorderingensaldo voor de gevallen waarin de bedrijfsboekhouding het registratiemoment anders interpreteerde dan voorgeschreven door ESR₂₀₁₀. Het INR voerde de belangrijkste correcties 2013 uit op, onder meer, de aanrekenbijdragen van het VIPA, de overheidsactiva in het kader van pps, de gewestelijke belastingen, subsidies aan exploitanten van het openbaar waternetwerk en mobilofonie. Het totaal van de correcties bedroeg 792,9 miljoen euro.

De website van het departement vermeldt de aanrekenregels voor alle ministeries, DAB's en rechtspersonen in de Vlaamse consolidatieperimeter, zij het alleen in algemene zin en zelden geconcretiseerd. De website legt onvoldoende nuances in de regels, die dan ook onvoldoende de verschillende registratiemomenten toelichten waarin ESR₂₀₁₀ voorziet.

Het verslag van het Rekenhof over de algemene rekeningen 2014 gaat in op de toepassing van het aanrekentijdstip door de ministeries, DAB's en rechtspersonen. Het Rekenhof heeft daarin een significante impact op het vorderingensaldo aangetoond van de verkeerde aanrekening van belastingen, dotaties, subsidiestromen en inkomende facturen. Tal van instellingen hanteerden in 2014 nog altijd het betalingstijdstip als registratiemoment. Partijen bij een inkomens- en kapitaaloverdracht interpreteren de regels voor het registratiemoment soms ook anders, wat consolidatieproblemen creëert. Het Rekenhof kon de totale impact van de verschuiving door incorrecte interpretaties niet kwantificeren, maar illustreerde in zijn verslag over de algemene rekeningen 2014 van de Vlaamse Gemeenschap met enkele voorbeelden uit diverse beleidsdomeinen dat de totale impact significant was.

¹⁶⁶ Er zijn ook instellingen die een vaste link leggen, maar bij de opmaak van de rapportering voor de grote bedragen analyseren of ze niet verder moeten opsplitsen. Dat leidt soms tot manuele correcties in hun boekhoudpakket of alleen in hun rapportering.

(in miljoen euro)

Verschillen in aanrekeningsmoment	
Gedeelde en samengevoegde belastingen en dotatie kijk- en luistergeld	- 69,0
Dotatie Gemeentefonds	+ 76,0
Werkingsuitkering universiteiten	+ 70,8
Agentschap voor onderwijsdiensten	Niet te berekenen
Loonsubsidie beschutte werkplaatsen	+ 13,5
Dotatie Herculesstichting	+ 2,2
Aanrekening facturen prestaties 2014 bij MOW	+ 67,7
Aanrekening facturen prestaties 2013 en vroeger bij MOW	-127,0
Enveloppefinanciering Fonds Jongerenwelzijn	+31,3
Subsidie Kind en Gezin	+21,7
Rente- en kapitaalsubsidies VLIF	+11,4

Bron: *Verslag over de Algemene rekeningen 2014 van de Vlaamse Gemeenschap – Rekenhof*

4.4 Toepassing van de pps-regels

Het Rekenhof heeft de toepassing van de regels voor publiek-private samenwerkingsverbanden onderzocht in zijn audit *Budgettaire impact van alternatieve financieringsprojecten*. Voor de meeste pps-projecten neemt de Vlaamse overheid de jaarlijks te betalen vergoedingen tijdens de contractuele gebruiksperiode op in zijn boekhouding en ESR-rapportering, hoewel Eurostat en het INR op basis van een toetsing van de contractvoorwaarden aan de ESR-verordening voor heel wat projecten een aanrekening van de investeringskost tijdens de bouwperiode in de ESR-rapportering van de Vlaamse overheid vragen. Het heeft zijn verslag daarover elders in het rekeningenboek opgenomen.

5 Financiële verantwoording aan het Vlaams Parlement

De ministeries, DAB's en rechtspersonen die het rekendecreet expliciet als te consolideren vermeldt, moeten een jaarrekening voorleggen, bestaande uit een balans en een resultatenrekening op basis van kosten en opbrengsten, alsook een uitvoeringsrekening van de begroting in dezelfde vorm als de begroting. Ze moeten ook rapporteren over de aansluiting tussen jaarrekening en uitvoeringsrekening en een toelichting verschaffen bij al deze rekeningen. Uiterlijk op 30 juni moet de Vlaamse Regering deze rapportering aan het Vlaamse Parlement bezorgen, samen met de opmerkingen van het Rekenhof en de antwoorden op die opmerkingen.

Uiterlijk tegen 15 april na het boekjaar moet de Vlaamse Regering volgens het rekendecreet een ESR-geconsolideerde rekening opstellen voor alle rechtspersonen onder de sectorale code 13.12 – Vlaamse overheid. De Vlaamse Regering interpreteert deze geconsolideerde rapportering als het rapport over de economische hergroepering van de ontvangsten, uitgaven en financiering die de AGB opvraagt. Ze beschikt over de nodige informatie over de begrotingsuitvoering die het heeft verzameld met het uitgebreide en verkorte rapporteringssjabloon voor de jaarrekeningen.

Uiterlijk op 15 september na het begrotingsjaar moet de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement een ontwerpdecreet voorleggen over de algemene rekening van de ministeries en van de begrotingsuitvoering van de Vlaamse rechtspersonen zonder raad van bestuur. Zij moet de ESR-geconsolideerde rekening ter kennisgeving aan dat ontwerp toevoegen. De ontwerpdecreten over de algemene rekeningen 2012 en 2013 waren laattijdig (respectievelijk op 9 december 2013 en 4 november 2014). Zij bevatten telkens een ESR-geconsolideerde rekening, maar de toelichting bij de begrotingsuitvoering beperkte zich tot een beschrijving van de kredietsoorten voor het geheel van de Vlaamse overheid. In zijn verslagen over deze algemene rekeningen merkte het Rekenhof dan ook op dat inhoudelijke duiding bij de begrotingsuitvoering per programma en een duiding over de realisatie van de begrotingsdoelstellingen ontbraken.

De ESR-geconsolideerde rekening die de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement bezorgt, is niet de uiteindelijke rapportering die het INR bij Eurostat indient. De Vlaamse overheid rapporteert met name de cijfers die ze indient bij de AGB. Bovendien krijgt het Vlaams Parlement geen afschrift van alle andere rapporteringen die de AGB en het INR opvragen en die het INR bij Eurostat indient na eventuele correcties. Er is dus geen openheid over de gegevens die worden gebruikt om aan Europa te rapporteren¹⁶⁷.

De ESR-geconsolideerde rekening die de Vlaamse Regering ter informatie aan het Vlaams Parlement overlegt, bevat nagenoeg geen toelichtingen, ook niet over het verband tussen het saldo volgens de begrotingsuitvoering en het ESR-vorderingensaldo. Zij verduidelijkt evenmin de rechtspersonen die de Vlaamse overheid bij de opmaak van de geconsolideerde rekening heeft betrokken (consolidatieperimeter). De consolidatie van de ESR-uitvoeringsrekeningen van de Vlaamse Gemeenschap, de DAB's en een aantal rechtspersonen volgt de economische hergroepering, met eliminatie van de interne stromen, saldi en reservefondsen. Echter, de Vlaamse overheid neemt er niet alle rechtspersonen van de Vlaamse deelstaatoverheid in op en vermeldt INR-correcties niet. Het Vlaams Parlement ontvangt dus niet dezelfde informatie als Eurostat, noch duiding over de verschillen tussen beide.

De ESR-geconsolideerde rekening die de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement overlegt, sluit evenmin aan met de rapportering over de onderliggende entiteiten. Het departement Financiën en Begroting brengt immers correcties aan die het niet terugkoppelt naar de onderliggende rekeningen en die het evenmin transparant toelicht in de rapportering aan het Vlaams Parlement¹⁶⁸.

In het jaarlijkse verslag over het kas-, schuld- en waarborgbeheer¹⁶⁹ rapporteert de Vlaamse Regering over de geconsolideerde schuldgraad van de Vlaamse overheid¹⁷⁰. Dat rapport vermeldt de schuld cijfers en voegt de effecten toe van de INR-herkwalificaties, die de Vlaamse overheid niet in de boekhoudingen van haar entiteiten heeft verwerkt.

¹⁶⁷ Europa presenteert de gegevens over de overheidsfinanciën in zijn *Government Finance Statistics*. Die rapportering is gestructureerd volgens inkomens, uitgaven, tekorten en overschotten, financiering, overige economische stromen en balansen. Voor de lidstaat België worden de gegevens niet voor de deelstaten afzonderlijk weergegeven.

¹⁶⁸ Als antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof over de algemene rekening 2014, heeft de Vlaamse overheid op basis van de beschikbare gegevens de overstap van begrotingssaldo naar vorderingensaldo weergegeven.

¹⁶⁹ Vlaams Parlement, 32 (2014-2015) – Nr. 1, verslag van de Vlaamse Regering over het kas-, schuld- en waarborgbeheer 2014.

¹⁷⁰ Het rapport over de schuld 2014 werd tijdig gepubliceerd, in mei 2015.

Voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van de financiële rapporteringen over de Vlaamse rechtspersonen werkt het Rekenhof samen met de bedrijfsrevisoren, aan wie het rekendecreet een certificerings- en beoordelingsopdracht van de jaarrekeningen, begrotingsuitvoering en ESR-uitvoeringsrekeningen heeft opgelegd. De algemene rekeningen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de jaarrekeningen van rechtspersonen waarbij geen bedrijfsrevisor actief is, beoordeelt het Rekenhof zelf. Het beschikt daarbij niet altijd tijdig over alle nodige detailinformatie om de relatie tussen de jaarrekening, uitvoeringsrekening van de begroting, het begrotingssaldo en het vorderingensaldo volgens de economische hergroepering nauwkeurig te reconstrueren en aan te sluiten met de cijfers van de nationale rekeningen.

6 Conclusies

Hoewel het nieuwe ESR₂₀₁₀ sinds september 2014 van toepassing is, hebben noch de Algemene Gegevensbank, noch het departement Financiën en Begroting van de Vlaamse overheid de wijzigingen ervan al definitief en gedetailleerd in instructies verwerkt. De Vlaamse overheid heeft zich nog onvoldoende intern georganiseerd om tijdig alle vereisten en nieuwigheden van ESR₂₀₁₀ in zijn rapportering te verwerken. De handleiding over de boekhoudregels van het rekendecreet en de economische classificatie van ESR₉₅ bieden te weinig ondersteuning voor een correcte toewijzing van de financiële stromen in functie van de sectorindeling van de tegenpartijen en het departement Financiën en Begroting begeleidt de rechtspersonen weinig efficiënt. De Vlaamse overheid laat de meeste noodzakelijke correcties dan ook over aan het INR, hoewel de wetgeving en de boekhoudnormen doorgaans toelaten die rechtstreeks in de interne boekhouding en jaarrekeningen te verwerken.

Hoewel het rekendecreet voorziet in een volledig ESR-geconsolideerde rapportering, hanteert de Vlaamse overheid een eigen consolidatiekring die niet geheel overeenstemt met die voor de Europese rapportering. Bovendien neemt zij niet tijdig alle entiteiten van de Vlaamse deelstaatoverheid in de ESR-geconsolideerde rekening op, waardoor soms alleen de subsidiestroom naar die rechtspersonen in de ESR-consolidatie terechtkomt. Talrijke foutieve aanrekeningen brengen overigens met zich dat niet alle interne subsidiestromen tussen ministeries, DAB's en rechtspersonen uit de ESR-geconsolideerde rapportering zijn geëlimineerd. Het departement Financiën en Begroting corrigeert dat niet altijd in zijn rapportering aan de AGB. Fouten sluipen ook nog altijd in de toerekening van belangrijke verrichtingen aan het juiste begrotingsjaar, zo blijkt uit diverse controles van het Rekenhof.

Overeenkomstig het rekendecreet deelt de Vlaamse overheid de ESR-geconsolideerde rapportering aan het Vlaams Parlement mee, zij het met enige vertraging. Die rapportering betreft echter de gegevens die de Vlaamse overheid aan de AGB bezorgt. Zij vloeit voort uit de boekhouding van de Vlaamse overheid en de jaarrekeningen van een aantal rechtspersonen waarin tal van noodzakelijke correcties ontbreken. Bovendien verstrekt de Vlaamse overheid geen toelichtingen bij de samenstelling van de cijfers of het verband tussen het begrotingsresultaat volgens de algemene rekening en het INR-gecorrigeerde ESR-vorderingensaldo. Het Vlaams Parlement is dus niet goed geïnformeerd over de gegevens die Europa over de Vlaamse overheid ontvangt.

7 Aanbevelingen

- De Vlaamse overheid moet er met gedetailleerde instructies en een gecoördineerde, intensieve begeleiding (handleiding, website, adviezen) voor zorgen dat alle betrokken rechtspersonen conform ESR₂₀₁₀ rapporteren. Zij moet aanpassingen ook sneller in instructies aan de betrokken entiteiten omzetten en de handleiding regelmatig actualiseren.
- Het departement Financiën en Begroting moet een betere, gedetailleerder controle op de interne stromen tussen de instellingen in de consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid organiseren en ervoor zorgen dat de betrokken instellingen fouten rechtzetten voor de indiening van de definitieve jaarrekeningen bij Europa.
- De Vlaamse overheid moet alle ESR₂₀₁₀-rapporten opnemen in de rapporteringen die zij aan het Rekenhof bezorgt, om een volkomen controle op de getrouwheid mogelijk te maken.
- De Vlaamse overheid moet de noodzakelijke correcties aan de ESR₂₀₁₀-rapportering zelf ter hand nemen, terugkoppelen naar de onderliggende individuele rekeningen en transparant rapporteren aan het Rekenhof en het Vlaams Parlement. Eventuele verschillen tussen de ESR-geconsolideerde rekening aan het Vlaams Parlement en de gecorrigeerde nationale rekeningen van het INR moet de Vlaamse overheid voldoende toelichten.

3.2 Kas- en schuldbeheer van de Vlaamse overheid

Het kas- en schuldbeheer van de Vlaamse overheid heeft een degelijke decretale basis, die echter nog niet volledig is uitgewerkt. Zo heeft de Vlaamse overheid de agentschappen nog niet verplicht tot een centraal schuldenbeheer. Ander knelpunten zijn de operationalisering van het kas- en schuldbeheer, die onder meer nog een duidelijke sturing en een normenkader mist, en de rapportering. Het ministerieel rapport aan het Vlaams Parlement bevat bijvoorbeeld onvoldoende geconsolideerde informatie of informatie over pps-investeringen. Het Rekenhof is van oordeel dat een eventuele verdere centralisering van het liquiditeitenbeheer van de instellingen per instelling moet worden onderzocht.

1 Inleiding

Het kas-, schuld- en waarborgbeheer¹⁷¹ van de Vlaamse Gemeenschap is een taak van het beleidsdomein Financiën en Begroting, waarvoor de Vlaamse minister van Financiën en Begroting bevoegd is. Hij heeft die bevoegdheid gedeeltelijk gedelegeerd naar de leidend ambtenaar van het departement¹⁷². Hij mag een operationeel comité samenstellen en de werking ervan regelen. Dat comité mag binnen de klijntlijnen die de minister bepaalt, autonoom beslissen over beleggingen, ontleningen en het gebruik van afgeleide financiële producten. De leidend ambtenaar (secretaris-generaal) van het departement heeft de uitvoering van de kas- en schuldbeheerbeslissingen verder gedelegeerd aan de leiding van de afdelingen Beleidsondersteuning, Begroting en Financiële Operaties (front-office) en Financiële Diensten en Rapportering (back-office). De minister of het operationeel comité neemt de beslissingen, die mede bepaald worden door de contractuele voorwaarden op de financiële rekening bij de kassier.

De Vlaamse overheid omvat behalve ministeries en diensten met afzonderlijk beheer (DAB's) ook rechtspersonen. Zij voeren een eigen thesauriebeheer of een gecentraliseerd thesauriebeheer met cash-pooling bij het Centraal Financieringsorgaan (CFO), eveneens beheerd door het departement Financiën en Begroting. De onderstaande tabel toont de ESR-ontvangsten en -uitgaven in deze drie groepen volgens begrotingsaanrekening 2014¹⁷³.

¹⁷¹ Het Rekenhof rapporteerde over het waarborgbeheer van de Vlaamse overheid in zijn rekeningenboek over 2011 (Vlaams Parlement, 36 (2012-2013) Nr. 1, p. 67).

¹⁷² Ministerieel besluit van 30 juni 2006, artikel 2, 4°.

¹⁷³ Deze tabel steunt op de gegevens gebruikt voor de bepaling van het ESR-vorderingensaldo en dus niet op de kasstromen. Hij bevat niet de gegevens van onder meer de VMSW en het VWF. De verrichtingen van deze instellingen worden met een extra-comptabele correctie opgenomen in het vorderingensaldo. De verrichtingen op orde- en thesaurierekeningen zijn evenmin opgenomen, aangezien de algemene rekening die niet apart rapporteert.

(In miljoen euro)

	Ministeries en DAB's	Rechtspersonen in CFO	Rechtspersonen buiten CFO	Totaal
ESR gecorrigeerde ontvangsten	26.080,7	1.003,2	364,7	27.448,6
Dotaties binnen consolidatiekring	934,8	6.518,1	507,7	7.960,6
Luchthavens Antwerpen en Oostende	13,8	0	0	13,8
Correctie gewestbelasting	11,3	0	0	11,3
Deelnemingen (ESR 8)	505,0	342,0	197,5	1.044,5
Leningen (ESR 9)	0	0	56,5	56,5
Totale ontvangsten	27.545,6	7.863,3	1.126,4	36.535,3
ESR gecorrigeerde uitgaven	19.654,9	7.563,3	691,4	27.909,6
Dotaties binnen consolidatiekring	7.787,1	10,3	115,2	7.912,6
Luchthavens Antwerpen en Oostende	14,5	0	0	14,5
Correctie Amoras	4,8	0	0	4,8
Deelnemingen (ESR 8)	144,7	9,4	298,3	452,4
Overheidsschuld (ESR 9)	1.252,8	21,0	98,3	1.372,1
Totale uitgaven	28.858,8	7.604,0	1.203,2	37.666,0

Sinds 1 februari 2012 oefent ING de kassiersfunctie¹⁷⁴ uit voor de Vlaamse ministeries en het CFO. Het lopende kassierscontract verleent de opdrachtnemer de exclusieve rechten op, onder meer, de materiële verwerking van de ontvangsten en uitgaven en het financieel beheer van de Vlaamse ministeries en het CFO. Het financieel beheer houdt de terbeschikkingstelling in van kasfaciliteiten van 2,25 miljard euro (Vlaamse Gemeenschap) en 750 miljoen euro (CFO), alsook de uitvoering van beleggingsopdrachten op een termijn van maximum zeven dagen. De gezamenlijke kredietlijn voor de Vlaamse Gemeenschap en het CFO nam met het lopende contract toe van 2 tot 3 miljard euro.

De rechtspersonen buiten het CFO hebben eigen afspraken met verschillende bankiers. Zo voorziet ING voor VMSW in een eigen systeem van cashpooling, waarbij de bank saldi en interestberekeningen van de diverse bankrekeningen hergroepeert op één rekening.

Het CFO vormt een cashpool van alle bankrekeningen van de aangesloten instellingen. Het doel is hoofdzakelijk intrestoptimalisatie, centraal (schuld)beheer en de mobilisering van eventuele reserves bij de agentschappen. Door de centralisering van kasoverschotten kan de Vlaamse overheid haar nood aan externe financiering beperken. Zo vermijdt zij dat de Vlaamse ministeries leningen moeten aangaan, terwijl andere agentschappen belangrijke sommen beleggen. De aangesloten agentschappen houden geen grote kasoverschotten aan en ontvangen hun dotaties pas op hun financiële rekening als de kaspositie van de gehele cashpool dat vereist. Dan transfereert de cashpool van de Vlaamse ministeries financiële middelen naar de CFO-cashpool. Boekhoudkundig schrijven de agentschappen een vordering in op de Vlaamse overheid vanaf de datum van de ondertekening van het ministeriële dotatiebesluit.

¹⁷⁴ Het contract loopt van 1 februari 2012 tot en met 31 januari 2016. Voorheen waren de kassierscontracten voor de Vlaamse ministeries en het CFO respectievelijk gegund aan Dexia en KBC.

Naar aanleiding van de bespreking van een conceptnota voor nieuwe regelgeving over de centralisatie van financiële overschotten en ontleningen bij de Vlaamse overheid en instellingen, heeft het Rekenhof in de Commissie Financiën en Begroting op 16 april 2013¹⁷⁵ voorgesteld deze problematiek te integreren in een gepland onderzoek over het thesauriebeheer. In dit onderzoek ging het na hoe het thesauriebeheer is georganiseerd en of dat op wetmatige en optimale wijze wordt gevoerd. Ook onderzocht het een mogelijke uitbreiding van de centralisering van het thesauriebeheer tot meer rechtspersonen in de consolidatiekring.

2 Omkadering

Decretale omkadering

Het kas-, schuld- en waarborgbeheerdecreet van 4 februari 2004 (KSW-decreet)¹⁷⁶ en het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 verlenen het kas- en schuldbeheer van de Vlaamse overheid en het centraal kas- en schuldbeheer van de Vlaamse rechtspersonen een decretale basis:

- Het KSW-decreet bepaalt een aantal algemene doelstellingen en beperkingen voor het kas-, schuld- en waarborgbeheer¹⁷⁷, maar laat de concretisering ervan door operationele normen in principe aan de Vlaamse Regering over¹⁷⁸. De decreetgever voorzag wel in de mogelijkheid de normbepaling in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld bij een schuldgraad van meer dan 15%, naar zich toe te trekken of bijkomende normen op te leggen¹⁷⁹. Hij heeft daar echter nog geen gebruik van gemaakt.
- Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (KBB), dat de Vlaamse rechtspersonen heeft hervormd, heeft ook de decretale basis gelegd voor het centrale thesauriebeheer¹⁸⁰. De rechtspersonen die buiten de hervorming vielen, maar voordien al onder het centraal thesauriebeheer ressorteerden, blijven dat bij overgangsmaatregel¹⁸¹. De decreetgever voorzag ook voor de strategische adviesraden¹⁸² en sommige eigen vermogens in cashpooling.

¹⁷⁵ Vlaams Parlement, 1939/2 (2012-2013).

¹⁷⁶ Decreet van 4 februari 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

¹⁷⁷ Artikel 4. Niet alleen het thesauriebeheer door de administratie moet aan deze doelstellingen voldoen, maar ook de beslissingen van de Vlaamse Regering. In zijn advies over de Gemeentelijke Holding stelde het Rekenhof dat de ministeriële beslissing in 2011 40 miljoen euro (commercial paper) te beleggen, voorbijging aan de doelstellingen van het decreet (Vlaams Parlement, 40 (2011-2012) – Nr. 1).

¹⁷⁸ In tegenstelling tot het vorige decreet van 1997.

¹⁷⁹ Artikel 5 van het KSW-decreet van 4 februari 2004.

¹⁸⁰ Artikel 10, §4, en artikel 24 van dit kaderdecreet stellen dat de publiekrechtelijk intern en extern verzelfstandigde agentschappen kunnen worden verplicht hun financiële rekeningen en hun beleggingen onder te brengen bij een kredietinstelling die de Vlaamse Regering aanwijst en dat de Vlaamse Regering gemachtigd is daarvoor de modaliteiten te bepalen.

¹⁸¹ Artikel 38 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

¹⁸² Artikel 3, derde lid van het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden.

De Vlaamse Regering heeft op 3 februari 2006 de modaliteiten voor het centraal kasbeheer bepaald¹⁸³. Zo moet de Vlaamse minister van Financiën en Begroting jaarlijks de lijst vaststellen van agentschappen die in het volgende jaar tot de CFO-cashpool zullen behoren. De lijst voor 2014 vermeldt zestig rechtspersonen. Zij bevat enerzijds niet alle entiteiten die de Vlaamse Regering met haar besluit beoogde. Zo bleven de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (publiekrechtelijk EVA) en het Vlaams Zorgfonds (IVA met rechtspersoonlijkheid) buiten het CFO. Anderzijds traden enkele instellingen toe die tot de ruimere ESR-consolidatie van de Vlaamse overheid behoren, zoals de Herculesstichting en het Muhka.

Het KSW-decreet voorziet ook in de mogelijkheid het beheer van de schulden te centraliseren (leningen, effecten, financiële derivaten en financiële leasing) in naam van en voor rekening van de agentschappen met rechtspersoonlijkheid. De memorie van toelichting stelt dat als criterium voor een eventuele verplichte aansluiting bij dit centraal schuldbeheer kan gelden: een begroting die volgens ESR95 moet worden geconsolideerd met de begroting van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest. Een dergelijke verplichting zou de Vlaamse Regering in staat stellen de conformiteit met supranationaal opgelegde normering (Maastricht criteria) beter te bewaken en de expertise inzake schuldbeheer te centraliseren bij één entiteit, naar analogie met het centraal thesauriebeheer. Het KBB voorzag er overigens al in 2003 in dat agentschappen verplicht kunnen worden de Vlaamse Gemeenschap als lasthebber aan te wijzen voor hun financieringen. Voor geen van beide decretale bepalingen heeft de Vlaamse Regering echter al een uitvoeringsbesluit getroffen. Het regeerakkoord van de lopende legislatuur en de beleidsnota van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting voorzien evenwel in een uitbreiding van het centraal kas- en schuldbeheer.

Strategie en operationele normen

Het KSW-decreet beklemtoont transparantie en controleerbaarheid van het thesauriebeheer. Het consequent volgen van een duidelijke strategie en normenkader en duidelijke beslissings- en controleprocedures zijn daarbij belangrijk. De reglementering van het kas- en schuldbeheer verwijst voor de vaststelling van de strategie naar twee instanties. Zij maakt enerzijds melding van een strategisch comité en anderzijds van eventueel door de minister vast te stellen krijtlijnen. Het strategisch comité is gedefinieerd als *het orgaan dat belast is met het bepalen van het strategisch kader en de krijtlijnen inzake het kas- en schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap*. Het bestaan, de samenstelling en de werking van dit strategisch comité is onduidelijk. Ook de minister blijkt geen krijtlijnen te hebben geformuleerd. Er kon derhalve geen expliciete en eenduidige strategie voor het kas- en schuldbeheer worden voorgelegd.

Het KSW-decreet kwam tot stand door een resolutie van het Vlaams Parlement¹⁸⁴. In diezelfde resolutie werd aanbevolen dat een instantie, onafhankelijk van het uitvoeringsorgaan dat verantwoordelijk is voor het dagelijkse kas-, schuld- en waarborgbeheer, adequate operationele normen zou formuleren gelinkt aan de decretaal bepaalde doelstellingen en beperkingen. Die normen dienden duidelijke en meetbare criteria te bevatten die een ondubbelzinnige evalua-

¹⁸³ Besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2006 houdende de modaliteiten tot invoering van het centraal kasbeheer voor de Vlaamse verzelfstandigde agentschappen opgericht ingevolge het decreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

¹⁸⁴ Resolutie van 23 mei 2001 betreffende de evaluatie van het decreet van 16 december 1997 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap.

tie van de naleving van de decretale doelstellingen en beperkingen mogelijk maken. De meest voor de hand liggende instantie voor de vaststelling van operationele normen is wellicht het strategisch comité. Ook de managementovereenkomst 2011-2015 verwijst behalve naar het ondernemingsplan, naar het strategisch comité voor de normering van de in de overeenkomst opgenomen doelstelling inzake schuldbeheer. Het departement kon echter geen normenkader voorleggen, ook niet op basis van een ondernemingsplan of beslissing van het strategisch comité.

De beslissingen inzake kas- en schuldbeheer zijn in eerste instantie de bevoegdheid van de minister van Financiën en Begroting, maar de minister delegeerde dat naar een operationeel comité¹⁸⁵. De secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting moest de samenstelling en de werking van het operationeel comité regelen. Bij de audit kon de administratie daarover geen expliciete besluitvorming voorleggen. De informele wijze waarop het operationeel comité werkzaam is, vermindert de transparantie en controleerbaarheid van zijn beslissingen.

3 Organisatie- en procesrisico's

Een samenwerkingsprocedure tussen front office en back office regelt de validatie van de financiële transacties (beleggingen, ontleningen en afgeleide producten) en de interne rapportering daarover. Deze procedure is recent aangepast aan de nieuwe structuur van het departement. Zij kan de transparantie en controleerbaarheid van de transacties bevorderen, maar wordt niet consequent gevolgd. Zo bleek onder meer dat de afgesproken driemaandelijke rapportering ontbreekt met het overzicht van en alle nuttige informatie over de uitgevoerde transacties.

De agentschappen sturen wekelijkse e-mails met ramingen van ontvangsten en uitgaven, die het front office (de dienst Financiële Operaties) manueel in Excel verwerkt. De grote flexibiliteit van het programma is een voordeel, maar houdt ook risico's in. Hyperlinks en macro's hebben de verwerking van de ramingen weliswaar deels geautomatiseerd, maar het risico op fouten blijft bestaan. De gevolgen daarvan zijn door de lage intrestvoet en grote kredietlijn relatief beperkt. Een stijging van de interest of een herziening van het kassierscontract kunnen de kostprijs voor de Vlaamse overheid echter doen toenemen. Ook bij een CFO-doorstorting naar de agentschappen maakt het Front Office verscheidene bestanden nog manueel op¹⁸⁶.

De maandelijke kasrapportering kan het back office (de dienst Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer) niet automatiseren, aangezien het die moet opbouwen met verscheidene gegevensbronnen. Ondanks de ingebouwde (manuele) controlemaatregelen, blijft het risico op foutieve data transfert bestaan.

Het front office beheerst in de praktijk de algemene en financiële risico's, maar documenteert zijn risicobeheersing niet formeel. Dat kan problemen stellen bij de eventuele afwezigheid van sleutelpersonen.

¹⁸⁵ Ingevolge ministerieel besluit van 30 juni 2006 binnen bepaalde bij het besluit vastgestelde beperkingen.

¹⁸⁶ Zoals transactienota's.

Het front office en het back office bestaan beide uit een diensthoofd en een beperkt aantal medewerkers. De kennis van de werking van de dienst of van het hele proces is vaak geconcentreerd bij het diensthoofd. Onverwachte, langdurige afwezigheden van een diensthoofd kunnen de continuïteit van de werking in het gedrang brengen.

De betrokken ambtenaren van het departement Financiën en Begroting relativeren de vastgestelde lacunes inzake strategie, normen en procedures door te verwijzen naar de beperkte activiteit die het kas- en schuldbeheer sinds enkel jaren kent, onder meer ingevolge de begrotingsdoelstelling van nominaal evenwicht. Het departement vangt beperkte fluctuaties van het kassaldo op met de faciliteiten waarin het kassierscontract voorziet. Voor het operationeel comité werd in de loop van de audit een ontwerpbesluit van de waarnemend secretaris-generaal voorgelegd, dat de samenstelling en werking van dit comité zou regelen.

4 Rapportering

4.1 *Interne auditor*

De controle over de naleving van de decretale doelstellingen en beperkingen berust bij de interne auditor van het kas-, schuld- en waarborgbeheer. Hij moet ook het systeem van de interne controle evalueren. Tot op heden zijn er geen specifieke audits over de interne controle van het KSW geweest. In 2013 en 2014 vonden geen specifieke beleggingen en financieringen plaats die noopten tot specifieke auditactiviteiten. De interne auditor heeft een audit over de risicobeheersmaatregelen beloofd zodra de Vlaamse overheid haar normen zal hebben geoperationaliseerd in duidelijke en meetbare criteria.

De activiteiten van de interne auditor beperkten zich in de voorbije periode tot een nauwgezet nazicht van de kwaliteit van de rapporteringen over het kas- en schuldbeheer, een grondig nazicht van alle waarborgdossiers in de sector van de huisvesting, de evaluatie van het *stilzitten* (bij gebrek aan ontleningen en beleggingen) van de administratie in 2013 en 2014 en een nazicht van de betaalde en toerekenbare intresten.

De interne auditor moet binnen de drie maanden na het einde van ieder begrotingsjaar rapporteren aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting over de uitgevoerde controle- en adviestaken. Over 2010 en 2011 heeft de vorige interne auditor niet gerapporteerd. De huidige interne auditor rapporteerde over 2012, 2013 en 2014, zij het telkens pas na de decretale tijdslimiet van 31 maart¹⁸⁷. Zijn rapporten over 2013 en 2014 volgden zelfs na de rapporten kas-, schuld- en waarborgbeheer (KSW-rapporten), in weerwil van de decretaal vastgelegde chronologie: eerst het jaarverslag van de interne auditor aan de minister en pas daarna het KSW-rapport van de minister aan het Vlaams Parlement. Het is immers logisch dat de minister bij zijn finale rapportering aan het Vlaams Parlement over de bevindingen van de interne auditor moet beschikken.

In een reactie op het ontwerp van dit verslag stelde de interne auditor voor dat de administratie haar ontwerp van KSW-rapport iets vroeger aan hem zou overleggen, opdat de decretale termijnen kunnen worden gerespecteerd. Hij wees in dit verband echter tegelijk op het

¹⁸⁷ Respectievelijk op 29 april 2013, 4 juni 2014 en 1 juni 2015

probleem van de afstemming van de schuldgegevens met de NBB en het INR, die hun eigen publicatietermijnen hebben. Eventueel dienen de decretale termijnen te worden aangepast aan deze evolutie.

4.2 Rapportering aan Vlaams Parlement

De Vlaamse Regering moet het Vlaams Parlement jaarlijks uiterlijk tegen 15 mei rapporteren over het gevoerde beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest. Bij een letterlijke interpretatie van de onderliggende decretale bepaling¹⁸⁸ zou de Vlaamse Regering zich kunnen beperken tot rapportering over het beheer door de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap. Het begrip overheid evolueerde in de context van de Europese begrotings- en schuldnormen echter naar een consolidatie van deze rechtspersoon met de verzelfstandigde overheidsentiteiten.

Het KSW-rapport 2014 informeerde maar gedeeltelijk over het kas-, schuld- en waarborgbeheer op het niveau van de geconsolideerde Vlaamse overheid:

- Het rapport bood een overzicht van de geconsolideerde schuld eind 2014, maar vergeleek niet met de voorgaande jaren. De interne auditor rapporteert nochtans vergelijkend vanaf 2011 over de geconsolideerde schuld, zoals gevraagd door het INR. De onderstaande tabel overziet deze rapportering¹⁸⁹.

(In miljoen euro)

	2011	2012	2013	2014
Schuld op korte termijn	970,1	1.336,4	413,5	1.861,7
Schuld op lange termijn	5.596,1	4.908,4	3.855,8	2.603,2
Totaal directe schuld	6.566,2	6.244,8	4.269,4	4.464,9
Huisvestingsmaatschappijen	6.700,6	7.368,7	7.781,0	9.010,2
VIPA	945,6	1.072,3	1.836,2	2.130,4
Geconsol. vennsch. S13 sept 2014	1.091,2	930,4	857,3	862,6
Geconsol. vennsch. S13 mrt 2014	59,2	137,3	195,2	162,6
PPS	172,6	301,3	482,2	711,3
Gesubsidieerde schoolinfrastructuur	410,6	411,3	396,4	384,1
Universiteiten en hogescholen	328,2	338,1	351,1	390,3
Totaal Indirecte schuld	10.553,5	11.288,4	12.524,2	14.298,2
Totaal geconsolideerde schuld	17.119,7	17.533,3	16.793,5	18.763,1

- Het KSW-rapport geeft evenmin een overzicht van de geconsolideerde reserves en beleggingen. Sommige instellingen binnen de consolidatieperimeter houden nochtans belangrijke kasreserves aan (bijvoorbeeld BAM, Vlaams Woningfonds, Gigarant en PMV)¹⁹⁰. Hun evolutie speelt een belangrijke rol in het thesauriebeheer van de Vlaamse overheid.
- Het KSW-rapport informeert niet gelijkwaardig over de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap en de ermee geconsolideerde entiteiten. Voor de schulden en beleggingen van de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap vermeldt het de individuele voorwaarden (bedrag,

¹⁸⁸ Artikel 21 van het KSW-decreet.

¹⁸⁹ Bron: rapport Interne auditor van 1 juni 2015 (KDW/MVW/15/audit 2014).

¹⁹⁰ Zie tabel 3 – overzicht liquiditeiten buiten de ministeries en CFO.

looptijd, intrestpercentage), voor de schulden die worden aangegaan buiten de rechtspersoon Vlaamse Gemeenschap geeft het deze parameters niet weer.

- Het KSW-rapport biedt een overzicht van met pps gerealiseerde investeringen. Het wil daarmee een indicatie geven *met hoeveel de Vlaamse directe schuld (zonder andere financieringsbronnen) zou zijn gestegen indien deze investeringen volledig op het reguliere budget waren aangerekend*¹⁹¹. Een aantal pps-projectgegevens die essentieel zijn voor een inschatting van hun impact op het kas- en schuldbeheer, ontbreken echter, zoals beschikbaarheidsvergoeding¹⁹², periode, eventuele onderhoudskosten, betrokken partijen, gekoppelde waarborgen, ... Die gegevens worden grotendeels verstrekt in het jaarlijks verslag aan het Vlaams Parlement over de alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen.
- Het KSW-rapport 2014 hield in zijn overzicht van de geconsolideerde bruto-schuld van de Vlaamse overheid (tabel 13) geen rekening met de leningen die entiteiten binnen de consolidatieperimeter onderling aangingen, in tegenstelling tot het KSW-rapport 2013. Deze voorstellingswijze belemmert de transparantie en bemoeilijkt de afstemming met de gegevens in de jaarrekeningen.
- Voor sommige Vlaamse openbare instellingen geeft het KSW-rapport de overige schulden weer¹⁹³. Voor het ministerie, de DAB's¹⁹⁴ en een aantal andere instellingen¹⁹⁵ doet het dat niet. Het rapport creëert aldus verwarring met de rapportering voor de geconsolideerde schuld door het INR, dat dergelijke bedragen niet bevat.

Voorts stemt het departement de extra-comptabele rapportering over de bruto-schuld vooralsnog niet af met de gegevens van de geconsolideerde balans en resultatenrekening. De beleidsbrief 2012-2013 had nochtans deze geconsolideerde rapportering middels de tool *Financial Consolidation Hub* (FCH) in het vooruitzicht gesteld. De beleidsnota 2014-2019 gaf echter aan dat de FCH limieten had en dat een nieuwe consolidatietool noodzakelijk is.

Ten slotte wijst het Rekenhof erop dat de toegepaste consolidatieperimeter in het KSW-rapport ruimer is dan die bij de berekening van het vorderingensaldo. Bij de berekening van het vorderingensaldo gaat de administratie uit van de entiteiten die zijn opgenomen in de lijst *de eenheden van de publieke sector van de Nationale Bank van België met code S.13.12 (Deelstaat-overheid – Deel Vlaamse Gemeenschap)*¹⁹⁶.

4.3 Website Financiën en Begroting

Naast het jaarlijkse KSW-rapport informeert het departement Financiën en Begroting ook via zijn website op regelmatige basis over een aantal kerncijfers van de Vlaamse overheidsfinanciën, onder meer de evolutie van de ontvangsten en uitgaven, van het netto te financieren saldo en van de Vlaamse schuld, alsook over het lokaal pact, het schuldrapport, de verwijlin-

¹⁹¹ KSW-rapport over 2014 – tabel 19.

¹⁹² Percentage, de opsplitsing ervan in kapitaal en intresten, enz.

¹⁹³ Deze overige schulden komen meestal overeen met de stand van de balansrekening 47/48 bij de instellingen.

¹⁹⁴ De overige schulden bij het ministerie en DAB's bedroegen 238 miljoen euro.

¹⁹⁵ VMSW (461 miljoen euro) en Vlaams Woningfonds (23 miljoen euro).

¹⁹⁶ Zie ook 3.4 van het verslag over de algemene rekening 2014 van de Vlaamse overheid.

tresten, pps en rating. De periode waarover gerapporteerd wordt voor deze rubrieken is echter niet altijd consistent.

5 Verdere centralisering van het kas- en schuldbeheer

Het regeerakkoord en de beleidsnota van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting voorzien voor de huidige legislatuur in een uitbreiding van het centraal kas- en schuldbeheer. Het regeerakkoord 2014 stelt dat de Vlaamse overheid binnen haar consolidatiekring financiële overschotten maximaal wil inzetten voor de verlaging van haar schuldpasitie en rentekosten. Zij wil financiële rekeningen waar mogelijk samenbrengen in het gecentraliseerd kasbeheer en beleggingen maximaal oriënteren naar Vlaams overheidspapier. Bij de federale overheid zou zij de vrijstelling van roerende voorheffing bepleiten voor entiteiten binnen de perimeter van de Vlaamse overheid die beleggen in Vlaams overheidspapier. In zijn beleidsnota 2014-2019 stelde de Vlaamse minister van Financiën en Begroting dat de Vlaamse overheid de financieringskosten verder kan drukken door de financiering van haar geconsolideerde entiteiten in te passen in haar actief centraal schuldbeheer, in overleg met de betrokken entiteiten en ministers, alsook met de federale minister van Financiën, onder andere rekening houdend met de problematiek van de roerende voorheffing. Bijkomend zou ook een optimalisatie van de intrestkosten en -opbrengsten door de samenbrenging van kasoverschotten¹⁹⁷ en kastekorten de bruto geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid beperken.

De vorige minister stelde in zijn beleidsnota 2009-2014¹⁹⁸ al te zullen ijveren voor centralisatie van de financiering van de Vlaamse Gemeenschap. Niet-vrijstelling van de roerende voorheffing zou deze centrale financiering niet in de weg staan. Volgens de beleidsnota was projectfinanciering toen 60 tot 80 basispunten duurder dan rechtstreekse overheidsfinanciering. De nota verwees naar een studie die concludeerde dat centralisatie 10 basispunten goedkoper zou zijn. Ondanks deze intenties gingen onder andere LAK Invest en Wandelaar Invest¹⁹⁹ in de betrokken periode een aantal decentrale projectfinancieringen aan.

Op 16 april 2013 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement een conceptnota over nieuwe regelgeving voor de centralisatie van financiële overschotten en ontleningen bij de Vlaamse overheid en instellingen²⁰⁰. De toenmalige secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting formuleerde toen echter enkele kritische bedenkingen bij een eventuele uitbreiding van het centraal kas- en schuldbeheer en de inzet van de reserves van de te consolideren instellingen. De Vlaamse minister van

¹⁹⁷ De laatste paragraaf van punt 1.1.5 van de beleidsbrief 2010-2011 Financiën en Begroting, Stuk 757 (2010-2011) ingediend op 27 oktober 2010, stelt dat de administratie de mogelijkheden bestudeert om te komen tot een centraal beleggingsbeheer. De Vlaamse overheid heeft in het verleden toekomstgerichte fondsen opgericht om haar budgettaire beleid op (zeer) lange termijn minder conjunctuurafhankelijk te maken. Deze fondsen zijn, elk individueel, actief op de financiële markten. Een groepering van deze bevragingen kan tot een belangrijke kostenbesparing aanleiding geven. Ondanks deze intenties van een paar jaar geleden worden de belangrijkste liquiditeiten en beleggingen nog steeds decentraal beheerd.

¹⁹⁸ Vlaams Parlement, 199 (2009-2010) ingediend op 26 oktober 2009.

¹⁹⁹ Zie verder onder het punt dat handelt over de financiële schulden. Op het moment van het afsluiten van de schuld behoorden deze instellingen nog niet tot de consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid. Via PMV had de Vlaamse overheid wel een meerderheids participatie in deze instellingen.

²⁰⁰ Vlaams Parlement, 1939 (2012-2013) – Nr. 3.

Financiën vatte deze bedenkingen nadien in een antwoord op een parlementaire vraag als volgt samen²⁰¹:

- de tegeldemaking van activa bij instellingen met lange-termijnbeleggingsdoelstellingen kan financiële verliezen teweegbrengen;
- het gratis ter beschikking stellen van financiële middelen zonder tegenprestatie door instellingen die fiscaal onder de vennootschapsbelasting vallen, kan leiden tot herkwalficatie en extra belastingen;
- het Vlaams Parlement heeft enkele entiteiten specifiek opgericht om hun lange-termijnverplichtingen in het kader van risicobeheersing te matchen met hun activa.

Het Rekenhof is het eens met het uitgangpunt dat een verdere centralisering van kas- en schuldbeheer in principe leidt tot een betere schuldbeheersing en de optimalisatie van interestkosten en -opbrengsten. Het waarschuwt tegelijk voor de bovengenoemde aandachtspunten. Het voegt daaraan toe dat een uitbreiding van het centraal beheer van de liquiditeiten en financiële reserves ook bijkomend gespecialiseerd personeel in het departement Financiën en Begroting vereist. Deze overwegingen vergen in elk geval verder, diepgaand onderzoek bij de verschillende entiteiten die tot het CFO kunnen toetreden.

In dit verband onderzocht het Rekenhof de liquiditeiten van de onderstaande entiteiten, die momenteel nog niet bij het CFO zijn aangesloten. Zij vertegenwoordigen samen 2,5 miljard euro of 73,5% van het totaal aan liquiditeiten buiten het CFO²⁰².

(in miljoen euro)

Entiteit	liquiditeiten
Vlaams Zorgfonds	872,0
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel – BAM	414,6
Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen VWF	293,7
Gigant NV	263,3
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen FWO	214,3
ESF – Agentschap ESF	168,9
Participatie Maatschappij Vlaanderen – PMV	147,5
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen – VMSW	125,7

Het concludeerde dat een aantal agentschappen inderdaad zijn opgericht met een specifiek (financieel) doel, dat de centralisatie van hun liquiditeiten en financiële reserves niet evident maakt. Zo maakt het Vlaams Zorgfonds, dat over de grootste liquiditeiten beschikt, deel uit van de sociale zekerheid (S 13.14) en kreeg het bij decreet de opdracht financiële reserves aan te leggen en te beheren met het oog op de dekking van toekomstige uitgavenverplichtingen²⁰³.

²⁰¹ Antwoord op de parlementaire vraag nr. 258 van 20 december 2013 "Meerjarenraming – Inzetten van reserves te consolideren instellingen".

²⁰² Het totaal bedraagt 3,4 miljard euro.

²⁰³ Artikel 6, punt 3 van het decreet van 7 mei 2004 tot omvorming van het Vlaams Zorgfonds tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid en tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999.

Voor andere entiteiten ligt centralisering van hun kas- en schuldbeheer meer voor de hand:

- De BAM, die eind 2014 over 414 miljoen euro beleggingen en liquiditeiten in haar balans-klasse 5 beschikte, is een van de entiteiten die het Vlaams Parlement heeft opgericht om hun lange-termijnverplichtingen in het kader van risicobeheersing te matchen met hun activa²⁰⁴. Aangezien de BAM sinds september 2014 echter deel uitmaakt van de consolidatiekring, rijst de vraag naar het nut van het bijhouden van deze liquiditeiten en beleggingen²⁰⁵.
- Bij de begrotingsaanpassing 2015 is voor het VWF en de VMSW de aanzet gegeven naar centralisatie van hun ontleningen. Over een samenbrenging van hun kasoverschotten en kastekorten bevatten recente begrotingsdocumenten of beslissingen van de Vlaamse Regering echter geen sporen. De VMSW, die nochtans een eigen bankier heeft, deed eind 2014 een beroep op het departement Financiën en Begroting om een tijdelijk kastekort te vermijden. Het departement stelde tijdelijk 40 miljoen euro ter beschikking. Opname van deze instellingen in het CFO zou een centrale opvolging van de kasbehoeften naar de banken toe mogelijk maken en tijdelijke overschrijvingen overbodig maken.
- Ook in de PMV-groep hebben een aantal instellingen belangrijke kasoverschotten, die eventueel efficiënter kunnen worden beheerd.

Het Rekenhof onderzocht behalve de liquiditeiten ook de financiële schulden en de kostprijs van decentrale financiering. Deze entiteiten in de onderstaande tabel vertegenwoordigen samen 11,3 miljard euro of 92,6% van het totaal aan schulden buiten het CFO²⁰⁶.

(in miljoen euro)

Entiteit	17 – Schulden
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen – VMSW	5.896,9
Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen VWF	2.855,7
AquaFin	1.594,1
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel – BAM	328,9
Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening – VMW	237,3
Tunnel Liefkenshoek	152,9
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen – FWO	127,4
Elk zijn huis	119,4

Uit het onderzoek bij de twee grootste ontleners, de VMSW en het VWF, is gebleken dat zij zich de afgelopen jaren aan minder gunstige voorwaarden konden financieren dan de centrale Vlaamse overheid.

²⁰⁴ Oprichtingsdecreet van 13 december 2002. Artikel 4 bepaalt dat de BAM als opdracht heeft: de financiering, de realisatie, het beheer en de exploitatie van verkeersinfrastructuur in de Antwerpse regio.

²⁰⁵ Er werd om die reden op 10 december 2014 een voorstel tot opheffing van het oprichtingsdecreet van de nv BAM ingediend.

²⁰⁶ Het totaal bedraagt 12,2 miljard euro.

Enkele andere financieringen die in die periode decentraal werden opgezet, waren eveneens duurder dan de centrale financiering:

- LAK Invest: de financiering met vastgoedcertificaten is uitvoerig besproken naar aanleiding van de controle op de jaarrekening 2014²⁰⁷.
- Wandelaar Invest²⁰⁸ heeft vier aandeelhoudersleningen van 1,6 miljoen euro afgesloten met een looptijd van 16 jaar²⁰⁹ tegen een rentevoet van 9%. Op een lening met dezelfde looptijd zou het departement ongeveer 4,8% betaald hebben²¹⁰, dus ongeveer 5 miljoen euro minder²¹¹.

6 Conclusies

Het kas- en schuldbeheer van de Vlaamse overheid heeft een degelijke decretale basis, die echter nog niet volledig is uitgewerkt. Zo is de eventuele verplichting van een centraal schuldenbeheer voor de agentschappen nog hangende. Vooral de operationalisering van het centraal kas- en schuldbeheer laat nog te wensen over. De samenstelling en werking van zowel het strategisch als het operationeel comité zijn onduidelijk en een duidelijk normenkader en een ondernemingsplan ontbreken. Er zijn wel procedures voor de activiteiten van de front en back offices uitgewerkt, maar die worden niet altijd consequent gevolgd. De risicobeheersing staat op punt, maar wordt onvoldoende gedocumenteerd. De vele manuele verwerkingen houden overigens risico's op fouten in.

Een ander knelpunt is vooralsnog de rapportering over het kas- en schuldbeheer. Enerzijds vult de interne auditor zijn controletaak louter ad hoc in en rapporteert hij te laat om nog te kunnen worden opgenomen in het rapport van de minister aan het Vlaams Parlement, anderzijds geeft dit ministerieel rapport onvoldoende geconsolideerde informatie: het bevat geen vergelijking van de geconsolideerde schuld met vorige jaren, noch een overzicht van geconsolideerde reserves en beleggingen, en het rapporteert minder gedetailleerd over geconsolideerde entiteiten of pps-investeringen.

De discussie over een eventuele uitbreiding van het gecentraliseerd kas- en schuldbeheer sleept al sinds 2010 aan. Het recentste regeerakkoord en de beleidsnota's voorzien een dergelijke uitbreiding, maar de secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting formuleerde in 2013 enkele waarschuwingen. Ook het Rekenhof is van oordeel dat de wenselijkheid van een eventuele verder centralisering van het liquiditeitenbeheer van de instellingen per instelling moet worden onderzocht.

²⁰⁷ Zie p. 49-52 in dit boek.

²⁰⁸ Wandelaar Invest is een 25% dochteronderneming van Nautinvest, die op haar beurt een dochter is van het Vlaamse Gewest en PMV.

²⁰⁹ Van 25 augustus 2011 tot 31 december 2027.

²¹⁰ Gelet op de marge van 50 basispunten boven de OLO.

²¹¹ Aangezien een van de ontleners Nautinvest is, wordt een deel van de extrakosten gerecupereerd. Deze recuperatie vergt nuanceren, want Nautinvest kon dit bedrag ook op een andere manier investeren.

7 Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering moet meer aandacht te hebben voor de uitwerking van een expliciete strategie en een duidelijk normenkader voor het thesauriebeheer.
- De interne auditor dient zijn verslag overeenkomstig het KSW-decreet uiterlijk op 31 maart na het begrotingsjaar aan de minister voor te leggen, opdat de minister diens bevindingen kan opnemen in zijn rapportering aan het Vlaams Parlement.
- De Vlaamse minister van Financiën en Begroting dient in het rapport aan het Vlaams Parlement over het gevoerde beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer gelijkwaardige informatie op te nemen voor de Vlaamse Gemeenschap en de rechtspersonen in de consolidatiekring. Hij moet in het bijzonder ook aandacht besteden aan geconsolideerde gegevens over de reserves en beleggingen.
- De optie tot verdere centralisering van het kas- en schuldbeheer vergt een omzichtige aanpak en een onderzoek per te consolideren instelling. Zij vereist ook een eventuele bijstelling van de beperkte personeelscapaciteit van het departement Financiën en Begroting.

3.3 Budgettaire impact van alternatieve financieringsprojecten

De lopende alternatieve financieringsprojecten verhoogden de Vlaamse schuld eind 2014 met 2.984,1 miljoen euro. De verdere afwerking van de lopende programma's voor scholen en weginfrastructuur zullen de schuld nog doen aangroeien. De Vlaamse overheid heeft de investeringskosten en schulden nog niet conform de Europese richtlijnen in haar boekhouding en jaarrekeningen verwerkt. Rekening houdend met de al gesloten projecten, evolueert de financiële impact van de periodiek te betalen vergoedingen voor de Vlaamse overheid van 2.310,3 miljoen euro per legislatuur tot ruim 4.181 miljoen euro per legislatuur. De beoogde budgettaire spreiding zal de meerjarenbegrotingen nog tientallen jaren feitelijk belasten.

1 Inleiding

Om binnen de budgettaire beleidsruimte invulling te geven aan een aantal maatschappelijke behoeften, is de Vlaamse Regering de voorbije jaren diverse investeringsprogramma's en -projecten gestart met alternatieve financiering. Zij wilde een aantal belangrijke investeringen immers versneld realiseren door niet alleen een beroep te doen op de knowhow van privaatrechtelijke ondernemingen, maar ook op hun (pre)financiering. Tegelijk streefde ze naar ESR-neutraliteit, dus geen invloed op het vorderingensaldo en de schuldgraad van de Vlaamse overheid, en naar een spreiding van de budgettaire impact van de investeringsprojecten over de economische levensduur van de investeringen²¹².

In het licht van het verstrengd toezicht op de statistische informatie over de overheidsfinanciën door Eurostat en de invoering van het ESR2010 vanaf 2014, heeft het Rekenhof de budgettaire impact van alternatieve financieringsprojecten onderzocht en de transparantie van de rapportering erover aan het Vlaams Parlement. Het richtte zich in eerste instantie op alle investeringen in infrastructuur waarvan de Vlaamse overheid of haar rechtspersonen de financiering grotendeels dragen of ondersteunen en waarvan de financiering zich over een langere periode spreidt.

2 Inventaris van alternatieve financieringsprojecten

Het Rekenhof heeft de alternatieve financieringsprojecten met een mogelijke impact op de begrotingsuitvoering 2014 of de meerjarenbegroting 2015-2019 geïnventariseerd. Vele van de beschikbare cijfergegevens zijn echter eenduidig noch correct (zie verder punt 5). Deze inventaris is ook een momentopname, want tal van cijfers wijzigen tijdens de looptijd van de projecten. Bij de opmaak van de tabellen in dit rapport ging het Rekenhof dan ook met omzichtigheid en enig voorbehoud met deze cijfers om.

²¹² De financiering betreft daarbij geen rechtstreekse aanrekening op de reguliere begroting van het lopende jaar of een algemene overheidslening, maar een financiering op project- of programmaniveau. Vaak ligt de juridische eigendom tijdens de constructiefase en een groot deel van de exploitatiefase bij een private partner. De investeringen kunnen bedoeld zijn voor de Vlaamse overheid of voor organisaties die de Vlaamse overheid ondersteunt met subsidies. De economische eigendom van de investeringen ligt tijdens de gebruikperiode dan ook meestal bij de Vlaamse overheid of de gesubsidieerde organisaties.

(In miljoen euro)

Beleids- domein	Project/ programma	Agentschap	Fase	Investe- rings- kosten ²¹³
WVG	Alternatieve financiering zorgsector	VIPA	Bouw/Exploitatie	²¹⁴ 2.806,5
	Serviceflats BEVAK	IVA Zorg/Gezondh.	Exploitatie	37,2
BZ	Vlaamse administratieve centra (Leuven, Brugge, Gent)	IVA Facilitair Bedrijf	Exploitatie	²¹⁵ 165,7
RWO	Pps Wonen	VMSW	Exploitatie	14,4
OV	Inhaalbeweging schoolinfrastructuur (Scholen van Morgen)	AGIO (Schoolinvest)	Bouw/Exploitatie	²¹⁶ 1.500,0
CJSM	Vlaams Sportinfrastructuurplan	Departement CJSM	Exploitatie	125,9
MOW	Noordelijke wegontsluiting luchthaven Zaventem	AWV (Via-Invest)	Exploitatie	48,3
	Kempense Noord-Zuidverbinding	AWV (Via-Invest)	Exploitatie	171,1
	Vervollediging zuidelijke tak R4 Gent	AWV (Via-Invest)	Exploitatie	74,6
	Noord-Zuidverbinding Houthalen-Helchteren	AWV (Via-Invest)	Voorbereiding	452,9
	Omvorming A11 havenrandweg Zuid naar Zeebrugge	AWV (Via-Invest)	Bouw	483,7
	Rondweg N60 Ronse	AWV (Via-Invest)	Voorbereiding	174,2
	Optimalisatie noordelijk deel R0 – Zone Zaventem	AWV (Via-Invest)	Voorbereiding	142,6
	Ombouw R4-Oost en R4-West tot primaire wegen	AWV (Via-Invest)	Voorbereiding	187,0
	Omvorming N8 Veurne-Ieper	AWV (Via-Invest)	Voorbereiding	106,2
	Verhoging 15 bruggen Albertkanaal	DS (Via-Invest)	Voorbereiding	²¹⁷ 103,0
	Doortocht Brugge – vernieuwing Dam(me)poortsluis	W&Z (Via-Invest)	Voorbereiding	39,0
	Doortocht Brugge vernieuwing Steenbruggebrug	W&Z (Via-Invest)	Voorbereiding	11,2
	Stelplaatsen Gent-Wissenhage	De Lijn	Voorbereiding	87,1
	Stelplaats Tongeren	De Lijn	Exploitatie	7,5
	Stelplaats Oostende	De Lijn	Bouw	32,0
	Stelplaatsencluster 1 Brugge, Overijse, Zomergem	De Lijn	Exploitatie	30,1
	Stelplaatsencluster 2 Leuven_noord, Sint-Niklaas, Hasselt	De Lijn	Bouw	56,3
	Tramlijnverlenging Livan I (premetro + P&R)	De Lijn (Lijninvest)	Exploitatie	²¹⁸ 65,5
	Tramlijnverlenging Spartacus 1 (Hasselt-Maastricht)	De Lijn (Lijninvest)	Voorbereiding	145,4
	Tramlijnverlengingen Brabo I	De Lijn + AWV (Lijn-invest)	Exploitatie	²¹⁹ 124,6
	Tramlijnverlengingen Brabo II	De Lijn + AWV	Bouw	²²⁰ 95,3
	Tramlijnverlengingen Brabantnet	De Lijn	Voorbereiding	²²¹ 406,3
	Sluis Deurganckdok	Vlaamse Havens	Bouw	311,6
	Amoras	Departement MOW	Exploitatie	128,9
	Vlaamse beloodsingsvloot ²²²	MDK (Nautinvest)	Exploitatie	99,5
FB	Kilometerheffing voor vrachtwagens	Viapass IRE	Bouw	168,6
IV	Inhaalbeweging jeugdverblijfinfrastructuur in Vlaanderen	Toerisme VI.	Bouw ²²³	4,0

²¹³ Totale investeringskosten volgens het contract, exclusief BTW en bijkomende kosten; reële kosten als het project of programma zich in de exploitatiefase bevindt.

²¹⁴ Totale subsidiekost voor de Vlaamse Gemeenschap. De totale investeringswaarde inclusief BTW bedraagt 4.190,6 miljoen euro. Op basis van de gegevens per 31/12/2014 bedraagt de subsidiekost 2.879,0 miljoen euro.

²¹⁵ Investeringskosten voor VAC Leuven en Gent (inclusief btw, inrichting, studiekosten en intercalaire intresten). Voor VAC Brugge is geen nauwkeurige investeringswaarde beschikbaar.

²¹⁶ Investeringsvolume. In beschikbaarheidsvergoeding: kapitaalgedeelte 2.088,7 miljoen euro waarvan 782,9 miljoen euro maintenance, intrestgedeelte 1.223,5 miljoen euro, eenmalige vergoeding voor intercalaire intresten 36,7 miljoen euro en eenmalige vergoeding voor prijsherziening 33,0 miljoen euro. Totaal 3.381,9 miljoen euro, exclusief btw. Op al deze posten, behalve op het intrestgedeelte, is btw toepasbaar.

²¹⁷ Kostprijs volgens De Scheepvaart. Het rapport alternatieve financiering stelt 89,25 miljoen euro, excl. btw.

²¹⁸ Contractuele bouwkosten 63,3 miljoen euro en 2,2 miljoen euro bijkomende investeringen via afzonderlijke overheidsopdrachten. Bijkomend in de investeringskosten op te nemen zijn: 4,2 miljoen euro voor, onder meer, entreevergoedingen en boscompensatie, en 3,5 miljoen euro voor de aansluiting van Livan op Brabo 1.

²¹⁹ Bouwkosten tramgedeelte 83,6 miljoen euro en weggedeelte 41,0 miljoen euro (inclusief entreevergoedingen).

²²⁰ Bouwkosten 84,7 miljoen euro (tramgedeelte) en 10,6 miljoen euro (weggedeelte) volgens De Lijn. De minister vermeldde in de commissievergadering van 16 juni 2015 respectievelijk 86,6 miljoen euro en 11,8 miljoen euro.

²²¹ In deze kosten zijn de investeringen ten laste van het AWV of de gemeenten niet begrepen.

²²² In de loop van 2011 en 2012 nam de DAB Vloot drie beloodsingsvaartuigen en een moederschap in gebruik. De DAB huurt deze schepen van Wandelaar Invest, die ze op haar beurt leaset van Belfius Lease Services.

²²³ Betreft alleen Brasschaat (rest klassiek of DBF met afbetaling 90%-10%). Voorlopige oplevering in juli 2015.

Gelet op hun financieel belang, heeft het Rekenhof zijn onderzoek toegespitst op de alternatieve financieringsprojecten in het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, de kilometerheffing, het programma Scholen voor Morgen en het alternatieve VIPA-financieringsprogramma:

- Het VIPA subsidieert 458 aparte deelprojecten. Deze projecten betreffen ziekenhuizen en voorzieningen voor ouderen en voor personen met een handicap. Eind 2014 waren de werken voor 445 projecten gestart of al beëindigd. Een jaar na de start van de werken is het VIPA een gebruiksvergoeding verschuldigd, gebaseerd op 60% van de begrensde bouwkosten. Het moet deze vergoeding twintig jaar lang betalen.
- Het programma voor de scholenbouw bestaat uit 165 aparte deelprojecten. Op 30 juni 2015 waren drie scholen opgeleverd. Vanaf de oplevering is een beschikbaarheidsvergoeding verschuldigd, die het AGIO subsidieert. Het subsidiepercentage is afhankelijk van het onderwijsnet en -niveau. De DBFM-toelage bedraagt 100% voor de GO!-instellingen, 81,5% voor de instellingen van het gesubsidieerd basisonderwijs en 71,5% voor de instellingen van andere onderwijsniveaus, CLB's en internaten. De onderhoudskosten worden voor de instellingen van het gesubsidieerd onderwijs 90% gesubsidieerd. De Vlaamse Regering overweegt inmiddels een tweede DBFM-programma voor scholenbouw op te starten.
- De Vlaamse overheid laat weginfrastructuurprojecten opzetten door Via-Invest, een samenwerkingsverband tussen het Agentschap Wegen en Verkeer en PMV, dat ook kapitaalparticipaties neemt in de projectvennootschappen. De Lijn laat een aantal tramlijnen aanleggen of verlengen, vaak langs haar dochtervennootschap Lijninvest. Waar een tramlijnverlenging gepaard gaat met een wegrenovatie, draagt ook het Agentschap Wegen en Verkeer een gedeelte van de beschikbaarheidsvergoedingen. Voor de bouw van een reeks nieuwe busstelplaatsen sluit De Lijn DBFM-overeenkomsten met private partners. Voor de stelplaats in Oostende heeft zij zo'n overeenkomst gesloten met de NMBS. De Lijn zal de kosten (aankoop gronden, bouw, studies, financiering, ...) over een periode van vijftien jaar aan de NMBS terugbetalen. Amoras ten slotte is een project dat baggerspecie uit de Antwerpse haven verwerkt en bergt. De bouw van de installaties werd deels gefinancierd met een lening die de aannemer aanging, en deels door de Vlaamse overheid. De aannemer staat ook in voor de exploitatie van de installatie gedurende vijftien jaar.

Voor een aantal MOW-projecten is de financieringsvorm nog onzeker, zoals voor het Antwerps Coördinatiecentrum voor de scheepvaart, de sluis en de tramtunnel van het Strategisch Haveninfrastructuurproject (SHIP) in Zeebrugge, de Royerssluis en de wegverbindingen A102 en R1bis. Die projecten zijn daarom niet opgenomen in dit verslag. Voor andere investeringen, zoals het kustverdedigingsplan, de sluis in de Gentse kanaalzone, is de initieel geplande alternatieve financiering verlaten. Om die redenen komt ook het Oosterweelproject niet in de inventaris voor.

3 Financiële rapportering volgens ESR2010

Bij alternatieve financieringen realiseert een private partner op vraag van een overheid doorgaans publieke infrastructuur middels lange-termijncontracten. Zij hebben vaak de vorm van dienstverleningscontracten, waarbij de private partner infrastructuur realiseert en die vervolgens voor een langere periode ter beschikking van een overheidsdienst stelt.

Gebruik van alternatieve financiering door de Vlaamse overheid

Als alternatief voor een klassieke overheidsopdracht

Een klassieke overheidsopdracht valt onmiddellijk ten laste van de reguliere begroting. Een pps kan het voordeel van een spreiding van de investeringskosten in de tijd bieden. De overheid besteedt daarbij het ontwerp, de bouw, de financiering en soms het onderhoud of de exploitatie van specifieke, op haar vraag gerealiseerde infrastructuur uit aan een geselecteerde private partner, en betaalt daarvoor periodiek beschikbaarheidsvergoedingen.

Als alternatief voor investeringssubsidies

De overheid betaalt de gesubsidieerde voorwaardelijke investeringsbijdragen, waarmee zij de infrastructuur afbetaalt of dienstverlening door de private partner vergoedt met periodieke betalingen (bijvoorbeeld de alternatieve financiering van zorginfrastructuur door het VIPA, de alternatieve financiering van scholen, het sluisproject Deurganckdok,).

Als concessie

De overheid doet in principe geen periodieke betalingen, maar de eindgebruiker betaalt een concessievergoeding aan de private partner die de infrastructuur realiseert en exploiteert in opdracht van de overheid²²⁴.

Deze formules komen ook voor in combinatie met een overheidsparticipatie of borgstelling door de Vlaamse overheid. De boekhoudkundige verwerking van de alternatieve financieringsprojecten kan verschillen naargelang van de structuur van de financiering.

3.1 Klasseringscriteria en randvoorwaarden volgens ESR2010

Sinds 2014 moeten de EU-lidstaten de nationale rekeningen opstellen volgens ESR2010, de nieuwe versie van het Europees rekeningenstelsel²²⁵. Die ligt weliswaar in het verlengde van het oude ESR95, maar houdt een aantal conceptuele aanpassingen in, onder meer op het vlak van de overheidsperimeterbepaling, publiek-private partnerschappen en investeringsbijdragen door de overheid.

²²⁴ De Vlaamse Regering beoogde deze formule voor de Oosterweelverbinding.

²²⁵ Zie ook punt 3.1 in dit rekeningenboek.

ESR2010: conceptuele vernieuwingen

Voor de bepaling van de overheidsperimeter past het ESR2010 een verruimde definitie toe, waarbij de klemtoon verschuift van de kwantitatieve criteria²²⁶ naar een aantal kwalitatieve criteria²²⁷. Zo gaat het ESR2010 ervan uit dat een overheidsproducent die uitsluitend aan de overheid verkoopt en de enige leverancier is van de diensten in kwestie, een niet-marktproducent is, tenzij hij concurreert met een particuliere producent. Vennootschappen die de overheid zelf heeft opgericht om alternatieve financieringsprojecten voor te bereiden en te structureren, zoals Via-Invest, Lijninvest, Schoolinvest en Vlaamse Havens, maken voor ESR2010 deel uit van de overheidsperimeter. Ook een overheids-participatie of -winstdeling in een projectvennootschap kan voor ESR2010 een argument zijn om het alternatieve financieringsproject in de overheidsperimeter te situeren.

Zoals bij leaseconstructies²²⁸, rekent het ESR2010 de infrastructuur en de bijbehorende schulden die publiek-private partnerschappen realiseren, toe aan de eenheid die de meeste risico's draagt en vermoedelijk de meeste baten uit de activa ontvangt. De beoordeling daarvan moet rekening houden met bouwrisico's, beschikbaarheidsrisico's, vraagrisico's, restwaarde- en verouderingsrisico's, financierings- of verleningsgaranties door de concessiegever en eventuele beëindigingsclausules ten voordele van de exploitant. ESR2010 gaat ervan uit dat geen van deze risico's feitelijk wordt overgedragen in het geval van meerderheidsfinancieringen, garanties die het grootste gedeelte van de financiering dekken of clausules die bij beëindiging op initiatief van de exploitant voorzien in een compensatie van het grootste gedeelte van de middelen die de financier beschikbaar stelde. Alle feiten en omstandigheden moeten samen een beeld geven van de onderliggende economische relaties en hoe de rekeningen die het beste weergeven. Recente kritische beoordelingen door Eurostat en het Instituut voor Nationale Rekeningen (INR) van de risicoverdeling en (ontworpen) contractuele bepalingen leidden in 2014 tot herklassering van diverse projecten als overheidsinvesteringen. De investeringskosten moeten dan in de overheidsbegroting komen tijdens de bouwperiode, in plaats van gespreid over de volledige contractperiode.

Volgens het ESR2010 omvatten investeringsbijdragen de kapitaaloverdrachten van de overheid voor de volledige of gedeeltelijke financiering van de aankoop van vaste activa. Het beschouwt de jaarlijkse overheidsbetalingen aan ondernemingen die betrekking hebben op de aflossing van schulden die de ondernemingen aangingen voor de uitvoering van investeringsprojecten van de overheid, als investeringsbijdragen. In een methodologische nota over investeringsbijdragen²²⁹ voegde het INR daaraan toe dat bij voorwaardelijke investeringsbijdragen, waarbij de jaarlijkse bijdrage afhangt van parameters zoals de bezettingsgraad van de activa, de voorwaardelijkheid al zeer groot moet zijn

²²⁶ Zoals het bezit van meer dan de helft van de stemgerechtigde aandelen en zeggenschap (in de raad van bestuur, in belangrijke comités, bij de benoeming van belangrijke personeelsleden). De Europese Verordening Nr. 549/2013 met betrekking tot ESR2010, somt in punt 2.38 de criteria op.

²²⁷ Europese Verordening Nr. 549/2013 met betrekking tot ESR2010, punt 20.23 tot 20.28.

²²⁸ Bij operationele lease blijft de juridische eigenaar ook de economische eigenaar en neemt de leasegever het geleasede actief op in de balans, bij financiële lease wordt de juridische eigenaar (leasegever) niet als economische eigenaar (leasener) beschouwd en neemt de leasener het geleasede actief op in de balans.

²²⁹ Exclusief rentesubsidies, tenzij die niet kunnen worden afgesplitst van de kapitaalaflossing. In dat geval moet het totale bedrag als investeringsbijdrage worden geregistreerd.

alvorens die een rol kan spelen in de registratie van de investeringsbijdrage. Als het duidelijk is dat de overheid voor meer dan 50% tegemoetkomt, moet de schuld economisch bij de overheid worden geregistreerd. Ook de combinatie met een overheidsgarantie kan leiden tot de registratie van een schuld als overheidsschuld.

3.2 Projectherklasseringen

Eurostat en het INR hebben de voorbije jaren over een aantal alternatieve financieringsprojecten adviezen gegeven op grond van ESR95 en de toenmalige interpretatie ervan. De activa konden toen op de balansen van de betrokken privé-partners worden geregistreerd en moesten niet in de overheidsrekeningen komen. ESR2010 bracht sinds vorig jaar een aantal nieuwe adviezen en standpunten van Eurostat en het INR mee over de klassering van entiteiten en alternatieve financieringsprojecten. In het kader van de *Excessive Deficit Procedure* (EDP)²³⁰ heeft Eurostat in februari 2014 uitvoerig overlegd met het INR, onder meer over de bepaling van de overheidsperimeter, de systemen van alternatieve financiering en de analyse van pps-contracten. In tegenstelling tot andere Europese lidstaten, heeft België de meeste pps-projecten noch in de overheidsbalans geklasseerd, noch voorgelegd aan Eurostat. België heeft de pps-contracten ook specifiek opgezet of aangepast in functie van de beoogde ESR-neutraliteit. Eurostat en het INR beslisten daarom samen een aantal contracten opnieuw te onderzoeken en de contractbepalingen nauwkeurig te toetsen aan de meest recente versie van de Eurostat-handleiding. Dat gaf aanleiding tot een reeks herklasseringen²³¹:

- 1 In mei 2014 heeft Eurostat een nieuw standpunt bekendgemaakt over de registratie van het scholenbouwinvesteringsprogramma volgens ESR2010. Voor het project Scholen van Morgen oordeelde het dat de Vlaamse overheid het grootste deel van het financieel projectrisico draagt, zodat zij de activa en bijhorende schulden moet opnemen in haar rekeningen²³².
- 2 In juni 2014 deelde het INR het VIPA mede dat het de voorwaardelijke investeringsbijdragen niet gespreid in de tijd mocht aanrekenen, aangezien het voorwaardelijk karakter ervan bijzonder laag was. De economische realiteit is veeleer het ontstaan van een betalingsverplichting zodra de onderliggende activa tot stand zijn gekomen, zodat het VIPA de investeringsbijdrage in haar geheel moet aanrekenen²³³. De Vlaamse Regering besliste in 2015 naar aanleiding van die consolidatie van het subsidieprogramma binnen de overheidsschuld, de gesubsidieerde instellingen de mogelijkheid te geven onder bepaalde voorwaarden te opteren voor een eenmalige subsidiebetaling²³⁴.

²³⁰ Procedure bij buitensporige tekorten.

²³¹ Het Rekenhof baseerde zich voor de stand van zaken op de adviezen die betrokken instellingen en administraties ter beschikking stelden of die publiek beschikbaar waren, de toelichtingen bij de initiële en aangepaste begrotingsontwerpen voor 2015 en de periodieke lijsten van de NBB met de eenheden van de publieke sector. Het kon voor dit onderzoek geen beroep doen op een exhaustieve lijst van adviezen, die het aan de betrokken ministers had gevraagd. Het heeft dan ook geen duidelijkheid over het aantal verleende adviezen in het kader van ESR2010, en dus evenmin over de volledigheid van zijn overzicht. Zo is in het eindrapport over de *EDP dialogue and ad hoc visits to Belgium* van februari 2014 sprake van een analyse door Eurostat van de contracten Kempense Noord-Zuidverbinding en Vervollediging zuidelijke tak R4 Gent (Via-Invest), Brabo I en Livan I, maar daar heeft het Rekenhof geen verdere informatie over.

²³² Ares(2014)1541585-14/05/2014.

²³³ INR-advies van 19 juni 2014 met referentie T/INR/2014/005919.

²³⁴ Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2015 tot regeling van de eenmalige uitbetaling van de alternatieve investeringssubsidies, verstrekt door het VIPA.

- 3 Voor het geplande Oosterweelproject waarbij de BAM als concessiegever en de Tunnel Liefkenshoek (TLH) als concessienemer zouden optreden, oordeelde Eurostat in juli 2014 dat de Vlaamse overheid alle activa en passiva van de TLH in haar rekeningen moest consolideren, aangezien de TLH volledig eigendom van de overheid is en overheidsconcessies als enige activiteit heeft. Eurostat haalde daarvoor nog bijkomende argumenten aan: de rechtstreekse en de gewaarborgde financiering door de Vlaamse overheid, de beperkte risico's en baten voor de concessienemer, geen automatische sancties tegen de concessienemer die zijn engagementen niet nakomt, en de afwezigheid van een exhaustieve lijst met gevallen van overmacht. Naar aanleiding van dat standpunt is de Vlaamse Regering afgestapt van de concessieformule. Zij droeg de organisatie van het project en de tolheffing aan de BAM op en zal de financiering in de Vlaamse begroting opnemen.
- 4 De INR-analyse zorgde in het najaar 2014 nog voor de herklassering van een aantal bijkomende projecten, zoals de tramlijnen Brabo I en Livan I en de stelplaats Tongeren.
- 5 Op 3 maart 2015 wees Eurostat ook het Via-Investproject *A11 havenrandweg zuid naar Zeebrugge* principieel aan de overheid toe. De belangrijkste argumenten daarvoor waren de participatie van de overheid in de SPV en de stemrechten in de raad van bestuur, en het mechanisme waarbij de beschikbaarheidsvergoedingen kunnen variëren naargelang van het verkeersvolume. Via-Invest wil de contractuele bepalingen op die punten wijzigen om een definitieve herklassering te vermijden. In een advies van mei 2015 beschouwde het INR ook het Via-Investproject *Rondweg N60 Ronse* als overheidsactiva wegens de overheidsparticipatie en een aantal contractbepalingen die het risico naar de overheid verschuiven.
- 6 Naar aanleiding van de EDP-notificatie van april 2015 voegde het INR de stelplaatsen *Brugge-Overijse-Zomergem* en de Via-Investprojecten *Noordelijke wegontsluiting Zaventem*, *Vervollediging zuidelijke tak R4 Gent* en *Kempense Noord-Zuidverbinding* toe aan de Vlaamse overheidsperimeter. Uit een recente lijst met de eenheden van de publieke sector blijkt dat nu ook de nv Deurganckdoksluis tot de overheid behoort.

Herklassering in de nationale rekeningen impliceert dat het INR enerzijds het investeringsbedrag met terugwerkende kracht toevoegt aan het ESR-vorderingensaldo van de begrotingsjaren tijdens de bouwperiode. Anderzijds vermindert het in de gebruiksperiode het ESR-vorderingensaldo met het bouwkostgedeelte in de betaalde beschikbaarheidsvergoedingen of subsidies. Zo vermijdt het een dubbele belasting van het vorderingensaldo. Ook de bijhorende schulden komen bij de projectaanvang bij de overheidsschuld en die overheidsschuld daalt vervolgens in de volgende jaren volgens de aflossing. Zo ontstaan pieken in het overheidstekort en de overheidsschuld bij aanvang van de alternatieve financieringsprojecten en volgen positieve correcties in latere jaren.

De onderstaande tabel toont de voorstelling van de lopende pps-projecten in de nationale rekeningen 2014 (april 2015).

(in miljoen euro)

Project/ programma in uitvoering	Beschikbaarheidsvergoeding 2014	Correctie vorderings-saldo 2014 ²³⁵	Impact op schuld graad ²³⁶	ESR-correctie
Alternatieve financiering zorgsector	180,3	²³⁷ -474,5	2.130,4	geherklasseerd sinds 2014
Inhaalbeweging schoolinfrastructuur	0,45	-76,3	173,0	geherklasseerd sinds 2014
Noordelijke wegontsluiting luchthaven Zaventem	5,7	0	55,2	geherklasseerd sinds 2014
Kempense Noord-Zuidverbinding	9,3	-69,1	196,4	geherklasseerd sinds 2014
Vervollediging zuidelijke tak R4 Gent	5,8	-53,2	106,0	geherklasseerd sinds 2014
Omvorming A11 Zeebrugge	bouwfase	-	-	Mogelijk geherklasseerd in 2015
Stelplaats Tongeren	0,6	0	6,0	geherklasseerd sinds 2014
Stelplaats Oostende	bouwfase	-	-	geen standpunt gekend
Stelplaatsen cluster 1	4,3	0	31,3	geherklasseerd sinds 2014
Stelplaatsen cluster 2	bouwfase	-	-	geen standpunt gekend
Tramlijnen Livan I	bouwfase	-35,5	66,5	geherklasseerd sinds 2014
Tramlijnen Brabo I	19,2	0	76,9	geherklasseerd sinds 2014
Tramlijnen Brabo II	bouwfase	-	-	geen standpunt gekend
Sluis Deurganckdok	bouwfase	-	-	geherklasseerd sinds 2015
Amoras	7,1	3,9	59,8	geherklasseerd sinds 2014
Vlaamse beloodsingsvloot	11,5	consolidatie van Wandelaar Invest	82,6	geherklasseerd sinds 2014
Kilometerheffing	bouwfase	-	-	Geen standpunt gekend

Voor de geherklasseerde projecten heeft het INR het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse overheid gecorrigeerd: het verplaatste de investeringsuitgaven naar de bouwperiode en verminderde het ESR-vorderingensaldo bijkomend met de bouwkosten 2014. Behalve voor het project Amoras en de alternatieve financieringen van het VIPA, heeft het evenwel het vorderingensaldo nog niet gecorrigeerd met de kapitaalaflossingen die begrepen zijn in de beschikbaarheidsvergoedingen die de Vlaamse overheid heeft aangerekend.

De schuldgraad van de Vlaamse overheid nam toe met de investeringsuitgaven van de geherklasseerde projecten. Voor de programma's en projecten die zich nog in de bouwfase bevinden, zal de schuldgraad van de Vlaamse overheid de komende jaren aanzienlijk toenemen, onder meer door de verdere realisatie van de Via-Investprojecten en de Scholen van Morgen.

Het Rekenhof ging na hoe de Vlaamse overheid en haar rechtspersonen de periodiek verschuldigde betalingen voor de lopende alternatieve financieringsprojecten boekhoudkundig hebben verwerkt voor de financiële rapportering in het kader van het rekendecreet. De onderstaande tabel biedt een overzicht van zijn bevindingen daarbij.

²³⁵ Cijfers en informatie op basis van de INR-overgangstabel tussen cijfers VG en gepubliceerde cijfers INR voor 2014.

²³⁶ Gecumuleerde schuld volgens de algemene toelichting bij de aangepaste begroting 2015.

²³⁷ Deel gebruikstoelage aangerekend door het VIPA (180,3 miljoen euro) en correctie op het niveau van de Vlaamse overheid (294,2 miljoen euro). Na herklassering vonden in 2014 ook 1.836,2 miljoen euro correcties plaats op 2008 tot en met 2013 door de Vlaamse overheid.

(in miljoen euro)

Project/ programma in uitvoering	Entiteit Vlaamse overheid	Aangepaste begroting 2014	uitvoeringsrekening 2014	Aangepaste begroting 2015	Balans 2014 Vl. overheid	Balans projectvennootschap met overheids-participatie
Alternatieve financiering zorgsector	VIPA	182,4	180,3	²³⁸ 199,4	Niets geboekt	
Inhaalbeweging school-infrastructuur	Agion	0,8	0,5	5,3	Niets geboekt	Scholen van Morgen investeringen 162,5, schulden 204,1
Noordelijke wegontsluiting luchthaven Zaventem	AWV	4,9	5,7	48,5	Niets geboekt	Via Zaventem investeringen 56,5, schulden 59,0
Kempense Noord-Zuidverbinding	AWV		9,3		Niets geboekt	Via Noord Zuid Kempen investeringen 194,0, schulden 205,3
Vervollediging zuidelijke tak R4 Gent	AWV		5,8		Niets geboekt	Via R4-Gent investeringen 92,5, schulden 92,8
Omvorming A11 Zeebrugge	AWV		Nog niet in gebruik			Via A11 investeringen 147,3, schulden 163,3
Brabo I	De Lijn AWV		19,2		Niets geboekt	Brabo 1 investeringen 97,4, schulden 155,98
Brabo II	De Lijn AWV	+13,0	Nog niet in gebruik	+13,0		
Livan I	De Lijn			6,6	Niets geboekt ²³⁹	Livan investeringen 52,2, schulden 48,4
Stelplaats Tongeren	De Lijn	5,0	0,6	5,0	Niets geboekt ²⁴⁰	
Stelplaatsen cluster 1	De Lijn		4,3		Niets geboekt ²⁴¹	
Stelplaatsen cluster 2	De Lijn		Nog niet in gebruik			
Sluis Deurganckdok	Dept MOW Vl. Havens		Nog niet in gebruik		te consolideren vanaf 2015	Deurganckdoksluis investeringen 198,2, schulden 155,4
Amoras	Dept MOW	29,0	²⁴² 53,4	29,0	Extra-comptabel in alg. rekening	
Vlaamse beloodsingsvloot	DAB Vloot	11,5	11,5	10,7	te consolideren vanaf 2014	Wandelaar Invest investeringen 85,0, schulden 84,6
Kilometerheffing	Dept FB					
Totaal		246,6	290,6	317,5		

De agentschappen van de Vlaamse overheid hebben de periodiek verschuldigde vergoedingen doorgaans voor hun jaarlijkse totale impact tijdens de gebruiksfase in hun financiële rapportering opgenomen. De aangepaste begroting 2014 bevatte 246,6 miljoen euro vereffeningskredieten voor de beschikbaarheidsvergoedingen en subsidies. De aangepaste begroting 2015 bevat daarvoor 317,5 miljoen euro. In de ESR-uitvoeringsrekeningen 2014 van de Vlaamse overheid en van de betrokken overheidsagentschappen werd voor 290,6 miljoen euro vergoedingen aangerekend.

²³⁸ Zonder rekening te houden met de in 2015 en 2016 geplande eenmalige betaling van het kapitaal aan sommige gesubsidieerden. Voor 2015 wordt de impact van deze maatregel geschat op een afname van de kosten met 18,9 miljoen euro.

²³⁹ Volgens toelichting: impact investeringen 63,3 miljoen euro, schulden 175,2 miljoen euro.

²⁴⁰ Volgens toelichting: impact investeringen 6,9 miljoen euro, schulden 11,1 miljoen euro.

²⁴¹ Volgens toelichting: impact investeringen 28,8 miljoen euro, schulden 82,1 miljoen euro.

²⁴² Inclusief variabele exploitatiekosten.

De balansen van de Vlaamse overheid en de betrokken overheidsagentschappen bevatten de investeringen en bijbehorende schulden niet, niettegenstaande het INR de meeste lopende projecten heeft geherklasseerd vanaf 2014. Voor zover het Rekenhof kon nagaan, komen de investeringen en schulden wel tot uiting in de jaarrekeningen van de privaatrechtelijke projectvennootschappen. De betrokken overheidsentiteiten hebben hun aanrekening in de ESR-uitvoeringsrekeningen 2014 nog niet aangepast aan de recente standpunten van Eurostat en het INR. Bij de integratie van deze uitvoeringsrekeningen in de nationale rekeningen van de overheid, moet het INR daardoor correcties aanbrengen.

De boekhoudregels van de Vlaamse overheid bieden weinig houvast voor de verwerking van alternatieve financieringsprojecten. Het rekendecreet heeft ESR₂₀₁₀ toepasselijk verklaard en het mogelijk gemaakt, los van de contractuele betalingsverplichtingen, in de uitvoeringsrekeningen van de begroting ESR-conform aan te rekenen. De overheid kan de bouwkosten als investeringsuitgaven of kapitaaloverdracht registreren tijdens de bouwfase of bij de contractsluiting. De jaarlijkse gebruiksvergoedingen moet ze opsplitsen in een onderhouds- en financieringsgedeelte, dat ze als lopende uitgave moet aanrekenen, en een gedeelte kapitaalaflossingen, dat ze als financiële verrichting buiten het ESR-vorderingensaldo kan aanrekenen. De investering en de bijbehorende schuld kan ze als een financiële leasing op de balans registreren.

De begrotingen 2014 (aanpassing) en 2015 (initieel en aanpassing) tonen de herklasseringen ingevolge ESR₂₀₁₀ en het verstrengd Europees toezicht alleen in de algemene toelichting. Zij geeft de invloed ervan op het vorderingensaldo en de schuldgraad alleen extracomptabel weer op het niveau van de globale Vlaamse overheid, met slechts een beknopte verklaring. Ze hebben de herklasseringen niet vertaald naar de krediettabellen van de centrale overheid of de betrokken instellingen.

De jaarrekeningen van de Vlaamse rechtspersonen vermelden de herklasseringen van september 2014 en maart 2015 alleen in de toelichting. Het VIPA heeft nog geen corresponderende registratie in de ESR-uitvoeringsrekening en balans van de betrokken entiteit uitgevoerd doordat het departement Financiën en Begroting heeft geadviseerd de openstaande schuld op te nemen in de staat van de openstaande verbintenissen²⁴³.

AGION neemt in zijn jaarrekening de subsidiëring van de beschikbaarheidsvergoedingen die de scholen verschuldigd zijn, als ESR-uitgaven op. Vanaf de jaarrekening 2014 vermeldt het de geraamde totale subsidie op de beschikbaarheidsvergoeding van de projecten waarvoor het al individuele contracten heeft afgesloten, in volume 15 van de toelichting bij de jaarrekening, onder de staat van de mogelijke schuldverplichtingen. De jaarrekening 2014 vermeldt 1,2 miljard euro voor 57 individuele contracten. Om de transparantie en leesbaarheid van de rekeningen van de Vlaamse overheid te verhogen, zou het AGION het project Scholen van Morgen moeten opnemen in de boekhouding, in plaats van het extracomptabel te verwerken. Het zou bijvoorbeeld in de bouwfase uitgaven in de uitvoeringsrekening van de begroting kunnen

²⁴³ De correcties die het INR vroeg, zijn geboekt op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap en niet in de rekening van het VIPA. Omwille van het getrouw beeld van de financiële positie, het vermogen en de resultaten van het VIPA, is het Rekenhof van mening dat het VIPA de correcties zowel in zijn bedrijfseconomische, als in zijn budgettaire rekeningen had moet boeken. Het heeft dat opgemerkt bij zijn rekeningencontrole van het VIPA. De minister ging in haar antwoord niet in op de opmerking.

boeken naargelang de vordering van de werken en het subsidiepercentage²⁴⁴. Het kan dan de subsidiëring van de financierings- en onderhoudscomponent jaarlijks in de uitvoeringsrekening opnemen onder ESR-code 43 gedurende 30 jaar.²⁴⁵

De projecten zijn wel zichtbaar in de balansen van de projectvennootschappen: als investeringen, bestellingen in uitvoering, voorraden of lange-termijnvorderingen. Ook de schulden van de projectvennootschap komen daarin tot uiting. Het INR corrigeert weliswaar het vorderingensaldo van de overheid bij de opmaak van de nationale rekeningen voor de geherklasseerde projecten. Om dubbelstellingen te vermijden, moeten de economische statistieken van de private sector eenzelfde correctie ondergaan.

4 Budgettaire impact in meerjarenperspectief

4.1 Meerjarenverbintenissen

Alternatieve financieringsprojecten betreffen vaak lange-termijnverbintenissen. Rekening houdend met de beoogde en feitelijke budgettaire spreiding, is een decretale machtiging ervan voorafgaand aan de contractsluiting vereist. Voor geen van de lopende projecten is de meerjarenverbintenis immers echter langs vastleggingskredieten integraal gebudgetteerd. De diverse begrotingsdecreten bevatten voor een aantal projecten wel machtigende bepalingen, zoals een begrenzing van de jaarlijkse vergoedingen, maar zij vermelden geen meerjarentotalen. Bovendien bestaat soms onduidelijkheid over de toe te passen indexering op dergelijke machtigingen. Sommige van deze machtigingen zijn tijdig goedgekeurd, andere pas na de contractsluiting. Voor een aantal andere projecten ontbreekt een decretale machtiging. Voor de projecten behorende tot de laatste twee categorieën wordt de begrotingsbevoegdheid van de decreetgever dan ook miskend.

4.2 Impact op de meerjarenramingen

Door hun lange looptijd, de omvang van de investeringen en de invloed van de financieringscomponent kunnen alternatieve financieringsprojecten een belangrijke impact hebben op de beleidsruimte. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de budgettaire impact per legislatuur bij een aangehouden budgettaire spreiding volgens de gebruiks- of beschikbaarheidsvergoedingen²⁴⁶. De bijkomende eenmalige vergoedingen en bijkomende kosten zijn niet in de tabel verrekend.

²⁴⁴ Conform reguliere subsidiëring langs ESR-code 66.

²⁴⁵ GO! behoort tot de consolidatieperimeter (sector 13.12) en wordt geconsolideerd. De instellingen van het vrij gesubsidieerd (basis- en secundair) onderwijs worden ook als eenheden van de publieke sector beschouwd en behoren dus tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid. Bij gebrek aan voldoende gegevens over hun begrotingen en hun saldi houden de begrotingscijfers van de Vlaamse overheid daarmee geen rekening.

²⁴⁶ Op basis van het recente verslag over de alternatieve financiering en andere documenten (bijvoorbeeld Masterplan).

(in miljoen euro)

Project/ programma	2015 tot 2019	2020 tot 2024	2025 tot 2029	2030 tot 2034	2035 tot 2039
Exploitatiefase	1.608,0	2.090,4	1.962,9	1.374,9	913,3
Alternatieve financiering zorgsector	1.037,9	1.048,2	1.006,7	475,7	10,3
Schoolinfrastructuur (Scholen van Morgen) ²⁴⁷	10,4	248 446,0	500,0	500,0	500,0
Noordelijke wegontsluiting luchthaven Zaventem	28,1	28,7	29,3	30,0	30,6
Kempense Noord-Zuidverbinding	94,3	96,4	98,5	100,6	102,8
Vervollediging zuidelijke tak R4 Gent	41,8	42,5	43,3	44,1	44,9
Stelplaats Tongeren	3,1	3,5	3,8	4,2	3,6
Stelplaatsen cluster 1	21,5	23,7	26,2	28,9	26,4
Livan I	40,0	45,7	50,5	55,7	61,5
Brabo I	101,1	111,6	123,1	135,7	133,2
Amoras ²⁴⁹	172,3	186,6	70,0		
Vlaamse beloodsingsvloot	57,5	57,5	11,5		
Bouwfase	660,7	922,1	939,7	612,8	472,8
Omvorming A11 havenrandweg Zuid naar Zeebrugge	124,1	270,9	277,2	284,1	291,7
Stelplaats Oostende	11,4	16,7	16,7	5,3	
Stelplaatsen cluster 2	18,9	31,3	32,5	33,8	35,2
Brabo II	94,2	95,0	105,1	115,7	127,8
Sluis Deurganckdok (subsidie)	72,2	90,3	90,3	90,3	18,1
Kilometerheffing	339,9	417,9	417,9	83,6	
Vorbereidingsfase	41,6	1129,6	1278,7	1338,5	1397,8
Noord-Zuidverbinding Houthalen-Helchteren		247,9	298,1	305,3	312,7
Rondweg N60 Ronse		99,0	101,4	103,9	106,4
Optimalisatie noordelijk deel R0 – Zone Zaventem		46,2	78,2	79,7	81,2
Ombouw R4-Oost en R4-West tot primaire wegen		80,9	101,7	102,2	101,7
Omvorming N8 Veurne-Ieper		54,7	58,6	59,7	60,9
Bruggen Albertkanaal ²⁵⁰	3,0	52,7	53,8	56,0	56,0
Dammepoortsluis		39,0	39,0	40,5	40,5
Steenbruggebrug		11,5	11,5	12,0	12,0
Stelplaats Gent-Wissenhage	2,2	66,4	68,1	70,0	72,1
Spartacustramlijn Hasselt-Maastricht ²⁵¹	36,4	110,3	113,9	117,8	122,2
Tramlijnen Brabantnet ²⁵²		321,0	354,4	391,4	432,1
Totaal alle fasen	2.310,3	4.142,1	4.181,3	3.326,2	2.783,9

²⁴⁷ Bij de oplevering van de scholen is ook een eenmalige vergoeding verschuldigd voor intercalaire interesten en prijssherzeningen, die AGION ook betoelaagt.

²⁴⁸ Gegevens alleen beschikbaar voor de jaren 2021 en 2022 (telkens 100 miljoen euro). De bedragen van de volgende jaren gaan uit van hetzelfde bedrag, daar het project dan op kruissnelheid is en een machtiging van 100 miljoen euro per jaar werd verleend. Het eerste project zal maar de 30-jarige termijn hebben doorlopen medio 2034. Dan zullen geen beschikbaarheidsvergoedingen meer verschuldigd zijn.

²⁴⁹ Terugbetaling van de lening die de aannemer aanging (7,1 miljoen per jaar gedurende 15 jaar) én exploitatiekosten voor de verwerking en het storten van het slib op basis van het aantal ton. Het deel van de kosten dat betrekking heeft op het onderhoud kan niet worden bepaald. De geraamde exploitatiekosten bedragen 22 miljoen euro per jaar (te indexeren), maar in 2014 lagen de werkelijke kosten veel hoger. Vanaf 2016 zouden deze kosten weer dalen, doch ramingen zijn niet beschikbaar. Het Rekenhof ging dan ook uit van 22 miljoen per jaar (basis 2006) en een herzieningscoëfficiënt van 2% per jaar. Tot op heden was deze coëfficiënt in de praktijk echter hoger.

²⁵⁰ Volgens het antwoord van De Scheepvaart aan het Rekenhof. Het rapport over alternatieve financiering meldt andere cijfers.

²⁵¹ Dit project omvat zowel de traminfrastructuur, als de stelplaats Hasselt, beperkt tot het tramgedeelte. Het Rekenhof stelt vast dat de jaarlijks toegepaste indexatie bij deze raming veel lager ligt dan gebruikelijk.

²⁵² Raming door het Rekenhof op grond van de verhouding investeringen-BBV bij Livan (13,89%), Brabo I (15,88%) en STL 1 (15,2%).

De cijfers van het VIPA houden geen rekening met de mogelijke terugbetalingen in één keer door de voorzieningen van het kapitaalgedeelte van de alternatieve financiering. De decreetgever heeft die mogelijkheid medio 2015 gecreëerd²⁵³ omdat het VIPA tot dan rentekosten moest vergoeden die merkelijk hoger lagen dan de rente op de directe Vlaamse schuld, terwijl het volledige kapitaalgedeelte door de strengere interpretatie van het INR volledig in de begroting moest worden aangerekend. Eventuele vervroegde terugbetalingen door de voorzieningen zou ook de uitstaande waarborgen doen dalen. De opbrengst van dit optimaliseringstraject, zijnde het verschil tussen de rentekosten die het VIPA niet meer zou moeten vergoeden en de huidige rentekosten op de directe schuld, zou in 2015 16 miljoen euro bedragen²⁵⁴.

Volgens de beoogde budgettaire spreiding en de planning van de projecten, zal de impact op de vastleggingskredieten en de vereffeningskredieten grotendeels gelijk lopen. Als de contractuele bepalingen ongewijzigd blijven, zal de impact op de kastoestand grotendeels gelijklopen met de tot nog toe beoogde, budgettaire spreiding. De impact van de alternatieve financieringsprojecten op het ESR-vorderingensaldo en de schuldgraad kan de komende jaren nog sterk evolueren ingevolge eventuele nieuwe interpretaties of beoordelingen door het INR en Eurostat van de lopende projecten, alsook door de concretisering van de projecten die nog in voorbereiding zijn. Los van dergelijke wijzigingen, leggen de alternatieve financieringsprojecten de komende 30 tot 35 jaar beslag op een deel van de beschikbare budgettaire ruimte van de Vlaamse overheid. Een accurate, actuele en transparante rapportering is dan ook onontbeerlijk voor de toekomstige jaarlijkse en meerjarenbegrotingen en voor de beleidsplannen.

5 Kwaliteit van de kostprijs- en budgetinformatie

De diverse rapporteringen over pps-projecten²⁵⁵ geven voor eenzelfde project vaak afwijkende informatie²⁵⁶, zonder duidelijke reden. Soms kan worden verondersteld dat de verschillen in gehanteerde concepten en definities de afwijkingen verklaren, of het feit dat de informatieverzameling telkens een momentopname is²⁵⁷, maar vaak ontbreekt daarover duiding. In andere gevallen kan voor de verschillen geen verklaring worden vooropgesteld. Zo verklaarde de Vlaamse minister van Openbare Werken op 26 februari 2015 in de commissie MOW dat de beschikbaarheidsvergoeding voor de Noord-Zuid Kempen 23 miljoen euro per jaar bedraagt, terwijl het verslag over alternatieve financiering van 27 maart 2015 gewaagt van 18,9 miljoen euro. Dat creëert verwarring en wijst op de nood aan meer correcte, duidelijke en geduide gegevens.

De Vlaamse Regering diende het jaarlijks verslag 2014 over de alternatieve financieringsprojecten pas op 27 maart 2015 bij het Vlaams Parlement in, terwijl de administratie de gegevens ervoor al in de zomermaanden van 2014 samenbracht. Sommige projecten waren in de tussentijd wellicht zo geëvolueerd dat de informatie in het verslag achterhaald was. Het Rekenhof stelde dan ook voor een aantal projecten verschillen vast tussen de gegevens in het verslag en

²⁵³ Eerste begrotingsaanpassing 2015.

²⁵⁴ Interestkosten in de gebruikstoelagen (21,3 miljoen euro) min tegemoetkoming in de verbrekingsvergoeding (2,4 miljoen euro) en intrest van de overheidsschuld (2,9 miljoen euro).

²⁵⁵ De informatie aan het Vlaams Parlement, contractuele documenten, interne documenten van de entiteiten, antwoorden op vragen van het Rekenhof, documenten van het kenniscentrum pps, ...

²⁵⁶ Bijvoorbeeld over de voorbereidingskosten, de bouw- en gerelateerde kosten, de beschikbaarheidsvergoedingen.

²⁵⁷ Waardoor prijzen en bedragen kunnen wijzigen als gevolg van scopeaanpassingen van het project, contractwijzigingen, economische factoren zoals inflatie, rentestijgingen, materiaalkosten, en andere.

de gegevens die het zelf inzamelde in februari-maart 2015. Zo deelde De Scheepvaart andere geraamde beschikbaarheidsvergoedingen mee voor de bruggen over het Albertkanaal²⁵⁸. Het Rekenhof stelde vast dat een aantal projecten ook tijdens de bouw- of exploitatiefase regelmatig verrekeningen kennen met een invloed op de financiële gegevens, die geen aanleiding hebben gegeven tot een aanwijsbare aanpassing van de gegevens in het jaarlijks verslag.

Soms verschillen de gegevens in het jaarlijks verslag ook van die in andere documenten, zoals het verslag over het kas- en schuldbeheer. Dit verslag vermeldt bijvoorbeeld 23,25 miljoen euro investeringskosten voor de eenvoudige sporthallen, terwijl het verslag over alternatieve financiering 32,40 miljoen euro aangeeft. Voor de kilometerheffing vermeldt het verslag 271,02 miljoen euro investeringskosten en het verslag over alternatieve financiering 206,57 miljoen euro. Voor Via-Invest I loopt het verschil in de vermelde bedragen zelfs op tot 252 miljoen euro.

6 Informatievoorziening aan het Vlaams Parlement

De Vlaamse Regering informeert het Vlaams Parlement vooral met het al genoemde jaarlijkse verslag over de projecten die met alternatieve financiering zijn of worden gerealiseerd. Dat verslag vloeit voort uit een resolutie van 30 mei 2007. Daarbuiten is er ook een periodieke rapportering over het Masterplan 2020, dat twee projecten met alternatieve financiering bevat die niet in het jaarlijkse verslag staan (Brabo I en II).

De projecten met alternatieve financiering hebben een steeds belangrijker wordende impact op de toekomstige begrotingen. De meerjarenraming 2015–2020 bevat echter bijzonder weinig informatie over de beschikbaarheidsvergoedingen. Alleen een onvolledige en niet geheel correcte tabel in het verslag over de alternatieve financiering biedt het Vlaams Parlement in beperkte mate inzicht in de impact van alternatieve financiering op toekomstige begrotingen. De (toelichtingen) bij de jaarlijkse begrotingen bevatten meestal weinig informatie over de verschuldigde beschikbaarheidsvergoedingen. Soms biedt pas de samenlezing van opeenvolgende toelichtingen daar een zicht op²⁵⁹.

In zijn evaluatie van het vierde verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering signaleerde het Rekenhof een positieve evolutie, maar ook een aantal blijvende aandachtspunten. De informatie in het recente alternatieve financieringsverslag 2014 is nog altijd onvolledig. Zo ontbreekt een lopend project met alternatieve financiering voor de bouw van een stelplaats te Oostende door De Lijn. Het is daarenboven onduidelijk op welke grond het verslag projecten opneemt die zich in een voorbereidingsfase bevinden. Zo vermeldt het de projecten van Via-Invest II, maar niet de drie tramlijnen van het Brabantnet, die ook in voorbereiding zijn en bovendien volgens het regeerakkoord beslist. Het verslag bevat in elk geval geen exhaustieve inventaris van alternatief gefinancierde uitgaven, nochtans het uitgangspunt van de resolutie van het Vlaams Parlement en het advies van het Rekenhof.

²⁵⁸ Volgens het verslag bedroegen de bouwkosten 108 miljoen euro, inclusief btw, terwijl De Scheepvaart 103,25 miljoen euro vermeldde, exclusief btw. De geraamde beschikbaarheidsvergoedingen zouden in 2040 volgens verslag 11,2 miljoen euro bedragen en volgens De Scheepvaart 11,9 miljoen euro.

²⁵⁹ Het Rekenhof stelde al vroeger dat ook de begrotingsdocumenten informatie over de beschikbaarheidsvergoedingen moeten bieden (Toetsing van de vierde rapportage over alternatieve financiering en pps aan de aanbevelingen van het Rekenhof, Vlaams Parlement, 37-M (2010-2011) – Nr. 1).

Bij sommige projecten met alternatieve financiering wordt een belangrijk deel van de kosten niet met jaarlijkse gebruiksvergoedingen, maar met mijlpaalvergoedingen betaald, of gerealiseerd langs afzonderlijke overheidsopdrachten. Voor sommige projecten preciseert het verslag dat (bijvoorbeeld de mijlpaalvergoeding bij de kilometerheffing), voor andere niet (bijvoorbeeld de afzonderlijke contracten bij Livan of de grote verrekeningen bij Amoras). Ondanks soms uitgebreide informatie in het verslag, blijft het beeld van de financiële impact van sommige projecten voor het Vlaams Parlement aldus onvolledig.

De periodieke verslagen over het kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Regering besteden steeds meer aandacht aan projecten met alternatieve financiering, aangezien steeds meer projecten moeten worden opgenomen in de geconsolideerde schuld. De gegevens in dit rapport beperken zich echter tot de investeringskosten.

7 Conclusies

Bij de Vlaamse overheid lopen diverse alternatieve investeringsprogramma's met een gespreide financiering. In diverse beleidsdomeinen zijn nog projecten in voorbereiding en sommige projecten worden bijgestuurd, zodat de projectinventaris regelmatig wijzigt. In 2014 heeft het INR de meeste lopende projecten geherklasseerd. Dat vergde een retroactieve correctie van het ESR-vorderingensaldo: tijdens de bouwperiode moest het worden verhoogd met de totale projectbouwkosten en tijdens de gebruiksperiode moet het worden verminderd met het kapitaalgedeelte in de jaarlijkse gebruiksvergoedingen. Mede rekening houdend met de herklasseringen van april 2015, verhoogden de lopende alternatieve financieringsprojecten de Vlaamse schuld eind 2014 met 2.984,1 miljoen euro. De verdere afwerking van de lopende programma's voor scholen en weginfrastructuur zullen de schuld nog doen aangroeien.

Ondanks de herklasseringen, heeft de Vlaamse overheid de investeringskosten en schulden niet in haar boekhouding en jaarrekeningen verwerkt. Extracomptabele correcties van het INR blijven bijgevolg nodig. Het ESR₂₀₁₀ laat een verwerking naar analogie met financiële leasing toe, maar Vlaanderen heeft die mogelijkheid nog niet in zijn boekhoudhandleiding opgenomen.

Rekening houdend met de al gesloten projecten, evolueert de financiële impact van de periodiek te betalen vergoedingen voor de Vlaamse overheid van 2.310,3 miljoen euro per legislatuur tot ruim 4.181 miljoen euro per legislatuur. De beoogde budgettaire spreiding zal de meerjarenbegrotingen nog tientallen jaren feitelijk belasten.

Het parlement ontvangt veel, doch geen eenduidige noch volledige, informatie. De jaarlijkse rapportering over alternatieve financiering bevat niet alle projecten en de informatie in de begroting, jaarrekeningen en toelichtingen is niet altijd accuraat, volledig en inzichtelijk.

8 Aanbevelingen

- De Vlaamse overheid en haar agentschappen moeten, in overleg met het INR en de private partners, de investeringen en bijhorende schulden voor de projecten die het INR heeft geherklasseerd, correct aanrekenen op de overheidsbalans en in de overheidsbegroting. Het ESR-vorderingensaldo en de schuldgraad van de overheid moeten aldus alle verbin-

tenissen en verplichtingen van bij de contractsluiting of de bouwfase weerspiegelen en extracomptabele correcties onnodig maken.

- De Vlaamse Regering moet in haar rapportering over alternatieve financiering aan het Vlaams Parlement komen tot een eenduidige en volledige voorstelling van de projecten. Zij moet de budgettaire impact van de alternatieve financieringsprogramma's ook duidelijk en volledig opnemen in de begroting en de rekeningen van de Vlaamse overheid.
- De Vlaamse overheid moet zorgen voor een uniforme analyse en voorstelling van de kostprijsgegevens van de alternatieve financieringsprojecten, opdat zij de cijfers tijdig en correct kan weergeven en toelichten ten behoeve van het Vlaams Parlement en de diverse advies- en controle instanties.
- De Vlaamse overheid moet de meerjarenramingen op grond van constant beleid aanvullen met de budgettaire impact van de meerjarige investeringsprogramma's waartoe de Vlaamse Regering al principieel heeft beslist.

9 Antwoord van de Vlaamse minister van Onderwijs over Scholen van Morgen

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 2 oktober 2015 geantwoord dat verschillende beleidsdomeinen bij deze problematiek betrokken zijn en een globale aanpak zich opdringt. Het opnemen van de investeringsuitgaven in de uitvoeringsrekening van de begroting van AGION tijdens de bouwfase heeft tot gevolg dat AGION afhankelijk is van informatie waarover het zelf niet beschikt en die het niet kan controleren. AGION is evenmin de investeerder, noch de verantwoordelijke voor de uitvoering van de werken. Verder stelt de Vlaamse minister van Onderwijs dat wegens het aantal betrokken rechtspersonen en het feit dat het contract met Scholen van Morgen nv werd gesloten door de Vlaamse Regering, een opname van de investeringskosten op centraal niveau van de Vlaamse begroting op zijn plaats is.

3.4 Beheer van huuruitgaven door het agentschap Facilitair Bedrijf

Het Agentschap Facilitair Bedrijf (AFB) kan terugvallen op duidelijke beleidsdoelstellingen voor de facilitaire dienstverlening en compact en concreet omschreven processen voor het vastgoedbeheer in het bijzonder. Een steekproef van het Rekenhof wees echter uit dat het beheer van huuruitgavendossiers in de praktijk te wensen overlaat. Daarbij doen zich drie structurele problemen voor: onvolledige dossiers, onvoldoende kennis van de huurcontracten en onvoldoende standaardisatie ervan.

1 Inleiding

De Vlaamse Regering heeft het Agentschap Facilitair Bedrijf (AFB) op 11 juni 2004 opgericht als intern verzelfstandigd agentschap in het beleidsdomein Bestuurszaken²⁶⁰ (nu Kanselarij en Bestuur) om Vlaams overheidsbreed diverse facilitaire diensten te verlenen. Zo kunnen Vlaamse overheidsentiteiten een beroep doen op het AFB voor het administratieve beheer van hun vastgoedportefeuille of voor advies en ondersteuning op maat bij deelaspecten van vastgoedbeheer. In dit kader onderzocht het Rekenhof in het bijzonder de processen voor huuruitgaven²⁶¹. Het controleerde de naleving van de huurcontracten en de werkinstructies, uitgaande van de ordonnancerings in het begrotingsjaar 2014.

2 Visie en doelstellingen

Het AFB kan terugvallen op een duidelijke visie en duidelijke beleidsdoelstellingen voor de facilitaire dienstverlening. In de beheersovereenkomst 2011-2015 met de Vlaamse Regering gaf het zijn algemene visie te kennen te willen uitgroeien tot hét kenniscentrum voor facilitair management en daarin het eerste aanspreekpunt te zijn voor alle entiteiten van de Vlaamse overheid. Het agentschap vertaalde die visie in de beheersovereenkomst in vier strategische hoofddoelstellingen en vijf ondersteunende strategische doelstellingen, die het verder concretiseerde in 21 dienstverleningen. Eén ervan slaat op het vastgoedbeheer. Het AFB staat in voor het administratieve beheer van de meer dan honderd gebouwen²⁶² die ambtenaren van verschillende entiteiten huisvesten. Naargelang het type gebouw, de eigendomssituatie en de specifieke context maakt het per gebouw afspraken met alle betrokken partijen. De processen van dit administratief beheer van het vastgoed zijn compact en concreet omschreven.

²⁶⁰ Gewijzigd met het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juli 2014.

²⁶¹ Het aangeboden administratief beheer wordt uitgevoerd door het team Vastgoedbeheer van de afdeling Vastgoed en omvat voornamelijk: het huurcontract met de eigenaar onderhandelen, bijkomende of latere onderhandelingen met de eigenaar coördineren, huur en huurlasten opvolgen en betalen, verzekeringen afsluiten, opvolgen en betalen en de onroerende voorheffing en andere taksen opvolgen en betalen.

²⁶² Sommige gebouwen worden beheerd door AFB, maar de betalingen ervoor gebeuren op kredieten van de bezettende entiteit. Die gebouwen vielen buiten het onderzoek.

3 Budget

Het huurbudget²⁶³ 2014 bedroeg 74,4 miljoen euro. Het bedrag was volgens de toelichting bij de begroting bestemd voor de betaling van de huuruitgaven van 83 gebouwen. Volgens de titel van de basisallocatie was dat bedrag ook bestemd voor belastingen op gebouwen in eigendom.

Hoewel de beheersovereenkomst 2011-2015 zero-based budgettering van het huurbudget voorschrijft, gaat het AFB voor de begrotingsopmaak uit van de realisaties van jaar x-2 en corrigeert het deze cijfers naargelang zich wijzigingen in de huuruitgaven opdringen.

Het AFB heeft het huurbudget 2014 nagenoeg volledig gebruikt (99,94%). Het heeft daarenboven bij ontoereikendheid van het huurbudget op het einde van het jaar in 2013 en 2014 nog respectievelijk 3,3 en 0,7 miljoen euro huuruitgaven vereffend met zijn variabel krediet²⁶⁴, dat daar echter niet voor bestemd is. Dat krediet is dienstig voor uitgaven voor gebouwen in eigendom van de overheid (artikel 19 van het programmadecreet van 21 december 1990)²⁶⁵. De aanrekening van huuruitgaven op verschillende begrotingsartikelen beperkt de transparantie van het huurbudget.

Het AFB kan de onderramingen van budget beter detecteren door nauwgezet per huurcontract in het begin van het jaar voorafgaande inkooporders te maken in het Orafinsysteem. Huurgelden en belastingen, vooral onroerende voorheffing, kan het AFB in het begin van het jaar per contract vastleggen (met voor de huur later een verhoging voor de indexering). Huurlasten kan het vastleggen na de afrekening van het voorgaande jaar.

4 Organisatie en werking

In het AFB staat het team Vastgoedbeheer, onderdeel van de afdeling Vastgoed, in voor de opvolging van de huurders. Het personeelskader ervan werd eind 2014 volledig ingevuld en gestabiliseerd, na een hoog personeelsverloop. De beheers- en betalingsprocessen binnen het team zijn voldoende uitgetekend en gedocumenteerd in de vernieuwde module vastgoedbeheer²⁶⁶. Het AFB zal de performantie van het vastgoedbeheer vanaf 2016 opvolgen met vier indicatoren: responstijd, doorlooptijd, verwijlntresten en klantentevredenheid. De responstijd op de vragen van het Rekenhof was een veelvoud van de geplande responstijd opgenomen in de indicator. De keuze van verwijlntresten als indicator voor de opvolging van efficiëntie en kwaliteit is vatbaar voor kritiek. Het AFB betaalt immers slechts verwijlntresten als de verhuurder daar expliciet om verzoekt, niet als ze contractueel verschuldigd zijn. Contractueel verschuldigde verwijlntresten zijn een betere indicator.

²⁶³ Begrotingsartikel BFo-1BFC2C-WT bestaande uit één basisallocatie BF512.

²⁶⁴ Begrotingsartikel BFo-1BFC4D-WT.

²⁶⁵ De programmatoelichtingen bij de begrotingen 2013 en 2014 stellen dat het variabel krediet in het bijzonder gebruikt zal worden voor de bewaking van de VAC's Antwerpen en Hasselt en het Boudewijngebouw, alsook voor de VAC-uitgaven die niet met de recurrente kredieten kunnen worden gedragen. De uitsluiting van huuruitgaven is logisch omdat het normaliter gaat om langdurige contracten, het is dan onzinnig de nodige kredieten ervoor te laten afhangen van een variabel en dus onzeker krediet. Op het variabel krediet worden nog tal van andere uitgaven aangerekend. In 2014 waren de voornaamste aanrekeningen voor IMALSO (0,7 miljoen euro), onroerende voorheffing Phoenix (0,5 miljoen euro), Technisch beheer Boudewijn (0,4 miljoen euro), FMIS (0,4 miljoen).

²⁶⁶ Medio juni 2015 gaat de interne toepassing *Facilitair Management Informatie Systeem* (FMIS) in productie. Hierin zullen de door het AFB beheerde vastgoedcontracten en een vastgoedbeheermodule worden opgenomen.

Een steekproef van het Rekenhof wees uit dat het dossierbeheer weinig optimaal verloopt, vooral bij gebrek aan voldoende kennis van de huurcontracten bij het team Vastgoedbeheer, wellicht ingevolge het genoemde personeelsverloop:

- Het AFB werkt met elektronische dossiers, maar die zijn vaak onvolledig²⁶⁷ en ongestructureerd. Het AFB verstrekt in Orafin te weinig informatie bij de ordonnanties of vult velden inconsistent in.
- Hoewel het AFB streeft naar een efficiënte werking door zo uniform mogelijke huurcontracten, verschillen die contracten sterk²⁶⁸. Zij bevatten soms bepalingen die eenzijdig in het voordeel van de verhuurder zijn, evenals tegenstrijdige bepalingen die niet uitvoerbaar zijn²⁶⁹. Voor de belastingen en taksen ten laste van de huurder zijn de betalingsmodaliteiten divers en vaak onvolledig. Zo ontbreken dikwijls bepalingen over de betalingstermijn of de bij de schuldvordering te voegen stavingstukken. Voorts identificeert het AFB gehuurde ruimtes in de contracten onvoldoende, wat controle op de gevorderde onroerende voorheffing bemoeilijkt²⁷⁰.
- Het AFB betaalt huurfacturen zonder veel controle op de naleving van de contractuele bepalingen. Het Rekenhof vond fouten zoals dubbele betalingen voor eenzelfde periode, betalingen voor niet meer gehuurde panden, indexeringsfouten²⁷¹, foute huurkortingen en semesterbetalingen in plaats van de contractuele kwartaalbetalingen. Ook bij de huurlasten maakt het AFB fouten. Het controleert afrekeningen niet, brengt provisies bij de afrekening niet in mindering, betaalt onjuiste provisies of past de provisies niet aan de reële uitgaven aan zoals contractueel bepaald²⁷². De quotiteiten²⁷³ in de afrekening zijn ten slotte niet altijd de contractueel bepaalde.
- Het Rekenhof controleerde een steekproef van 148 betalingen. In 115 gevallen (78%) betaalde het AFB vijf of meer dagen te vroeg. In 29 gevallen (20%) vond de betaling laattijdig plaats. De gemiddelde termijnoverschrijding bedroeg 36 kalenderdagen. Het AFB houdt dan ook geen rekening met de betalingstermijn bij de invoer in Orafin of hanteert daarbij een verkeerde datum²⁷⁴. Overigens zijn schuldvorderingen en facturen vaak ongedateerd, zodat de bepaling van een correcte uiterste betalingsdatum onmogelijk is.

²⁶⁷ De meest cruciale stukken die ontbreken zijn huurcontracten of addenda en het detail bij de afrekening van de huurlasten.

²⁶⁸ Meest opvallend zijn een aantal contracten rond dezelfde locatie waar feitelijk met dezelfde verhuurder gehandeld wordt en sommige bepalingen toch sterk van elkaar verschillen.

²⁶⁹ Zo bepalen contracten de huurlastprovisies voor het jaar x+1 als de afrekening voor het jaar x plus maximaal 5%, terwijl die afrekening kan worden ingediend tot eind x+1. Bepaalde contracten voorzien in provisies voor de periodes 01/04 – 30/09 en 01/10 – 31/03, terwijl de afrekening geschiedt per kalenderjaar.

²⁷⁰ Zo betaalde het AFB jarenlang de voorheffing voor een volledig gebouw, terwijl het maar een gedeelte ervan huurde. Inmiddels vordert het agentschap het te veel betaalde terug.

²⁷¹ Het AFB berekent de indexering ook anders naargelang het moment van huurindexering. Vindt de indexering plaats op de eerste dag van de maand, dan rekent het in maanden, zo niet dan rekent het in dagen.

²⁷² In een contract betaalde het 217.800 euro provisies per semester, terwijl er voor 2012 en 2013 respectievelijk overschotten waren van 147.549 en 110.708 euro.

²⁷³ Een quotiteit is het aandeel in de gemeenschappelijke lasten.

²⁷⁴ Het kan in Orafin nochtans de gewenste betaaldatum invoeren. Al in zijn verslag over de onderhouds- en investeringswerken aan gebouwen door het Agentschap voor Facilitair Management van 10 september 2013, formuleerde het Rekenhof de aanbeveling dat het AFM moet toezien op het respecteren van de betalingstermijnen.

- Bij de concentratiebeweging in Gent met de verhuis van diverse locaties naar het VAC Gent, heeft het AFB twee contracten laattijdig opgezegd, zodat het uiteindelijk respectievelijk 33.000 en 152.000 euro wederverhursingsvergoedingen moest betalen.
- In 33 van de grondig onderzochte dossiers (21%) betaalde het AFB een verkeerd bedrag. In totaal bedroeg het te veel betaalde 222.565 euro, waarvan 171.189 euro voor huurlasten²⁷⁵, 26.543 euro voor een dubbel betaalde wederverhursingsvergoeding en 24.834 euro huur²⁷⁶.

De doorlooptijden tot de betaling waren dan weer redelijk. Uit de steekproef bleek gemiddeld 22 dagen te verstrijken tussen inkooporder en betaling. Voor dossiers met een schuldvordering of factuur verstreek gemiddeld 39 dagen tussen factuurontvangst en betaling.

5 Boekhoudkundige verwerking

Alle kosten en opbrengsten moeten worden geboekt in het boekjaar waarop ze betrekking hebben, dit geldt zowel voor gesplitste kredieten als voor variabele kredieten. In de steekproefdossiers rekende het AFB 21 bedragen op een foutief begrotingsjaar aan. In 17 gevallen geschiedde de aanrekening verkeerdelijk ten laste van 2014 (voor in totaal 2.258.116 euro). Op 2013 en 2015 werd respectievelijk 2.282.132 euro en 402.469 euro ten onrechte aangerekend. Bovendien rekende het vier huuruitgaven ten onrechte aan op het variabel krediet (1,79 miljoen euro) en drie ordonnanties op een verkeerde basisallocatie (1,27 miljoen euro). Ook wat betreft de ESR-aanrekening loopt het in sommige dossiers fout²⁷⁷. Voorts blijkt het AFB enkele specifieke huurderswerken niet correct op de balans te hebben geboekt:

- Het heeft de huurdersinrichtingswerken voor de VAC's Leuven en Brugge niet geactiveerd op de balans en nam evenmin de financieringsverbintenissen als schuld op in de balans. Bovendien heeft het de jaarlijkse annuïteit niet uitgesplitst in een kapitaal- en intrestgedeelte²⁷⁸.
- Het team vastgoedbeheer rekende de roerende leasinguitgaven voor de plaatsing van de zonnepanelen in het VAC Leuven integraal als een huuruitgave aan, terwijl dit het kapitaalgedeelte moest activeren en afschrijven. Het mocht dus alleen de intrestlasten als huuruitgave aanrekenen.

Het Rekenhof stelde ten slotte vast dat het team vastgoedbeheer bij de afrekening van provisiekosten en opbrengsten van eenzelfde leverancier compenseerde. Dit bemoeilijkt de aanrekening op het juiste begrotingsjaar.

6 Conclusies

Het AFB kan terugvallen op een duidelijke visie en duidelijke beleidsdoelstellingen voor de facilitaire dienstverlening en compact en concreet omschreven processen voor het vastgoedbeheer. Een steekproef wees echter uit dat het dossierbeheer in de praktijk te wensen overlaat.

²⁷⁵ Acht betalingen, waarvan vijfmaal de provisie die niet in mindering gebracht werden bij de afrekening en tweemaal een provisie die hoger lag dan toegelaten.

²⁷⁶ 24 betalingen, waarvan er een goed was voor 19.529,5 euro, wegens het ontbreken van een contactuele basis voor de indexering. Elf betalingen sloegen op kleine bedragen door de berekening van de indexaanpassing op grond van dagen in plaats van maanden.

²⁷⁷ Huurgelden van gebouwen vergoed binnen de overheidssector zijn ESR-matig ten laste van 12.22 en niet 12.12.

²⁷⁸ Het Rekenhof heeft deze opmerking al in het rekeningenboek 2012 gemaakt, maar zij is zonder gevolg gebleven.

Het team Vastgoedbeheer maakt fouten bij alle aspecten van de beheers- en betalingsprocessen. Die tekortkomingen gaan in essentie steeds terug op drie structurele problemen: onvolledige dossiers, onvoldoende kennis van de huurcontracten en onvoldoende standaardisatie van de huurcontracten. Voorts concludeerde het Rekenhof nog dat het huurbudget niet volgens de zero-based budgetting methodiek zoals afgesproken in de beheersovereenkomst wordt opgemaakt en dat de binding tussen begrotingsopmaak en begrotingsuitvoering zwak is. De jaarafgrenzing bij de boekhoudkundige verwerking van de huuruitgaven is niet sluitend.

7 Aanbeveling

Het AFB moet dringend maatregelen treffen om zijn dossierbeheer te optimaliseren: het moet de elektronische dossiers structureren en vervolledigen, huurcontracten uniformiseren en verbeteren, de contractnaleving controleren, een nauwgezet kasbeheer voeren, preciezer betalen en huuruitgaven boekhoudkundig correct aanrekenen.

8 Antwoord van de minister

De minister heeft op 3 september 2015 geantwoord dat de aanbevelingen ter harte zullen worden genomen. Er zijn onder meer toezeggingen voor een synchronisatie van het archief, het werken met een zero-based budget, een versterking van het personeel bij het team Vastgoedbeheer, het werken met zo uniform mogelijke contracten en een aanpassing van de indicator verwijlinteresten voor de opvolging van efficiëntie en kwaliteit.

3.5 Vorderingensaldo van de Vlaamse lokale overheden en engagementen van Vlaanderen in het kader van het stabiliteitsprogramma

Hoewel Vlaanderen er zich toe verbonden heeft de Vlaamse lokale besturen de begrotingsdoelstellingen te doen naleven, heeft het daartoe geen specifieke maatregelen genomen. Bovendien ontsnappen een aantal entiteiten die volgens ESR tot de overheid behoren, aan zijn toezicht. Vlaanderen geeft geen prioriteit aan een ESR-matige opvolging van het resultaat van zijn lokale besturen. De verbetering van de kwaliteit en de tijdigheid van de rekeningen van de lokale overheden moet – in het bijzonder met het oog op de rapporteringsverplichtingen van het INR aan Europa – een aandachtspunt blijven.

1 Europees begrotingskader en Belgische invulling

Als lid van de Europese Unie en de Eurozone heeft België zich ertoe geëngageerd de Europese normen inzake begrotingssaldo en overheidsschuld na te leven. Europa beoordeelt de overheidsfinanciën op geconsolideerd (Belgisch) niveau, maar intern worden de inspanningen verdeeld over alle subsectoren van de overheid (federale staat, gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden). De basis daarvoor vormt het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013²⁷⁹.

Voor de lokale overheden bepaalt dit akkoord dat elke partij zich ertoe verbindt in de uitoefening van haar bevoegdheden en toezicht, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen uit het akkoord naleven. Aangezien de Gewesten in de regel bevoegd zijn voor het toezicht op de lokale overheden, komen deze taak en bevoegdheid grotendeels hen toe en dienen zij in principe het verschil te compenseren als de lokale overheden hun budgettaire doelstellingen niet behalen, tenzij dit het gevolg is van maatregelen van de federale overheid.

Afspraken over de verdeling van de inspanningen worden jaarlijks vastgelegd in het stabiliteitsprogramma, dat België in april moet indienen bij de Europese Commissie. Ter voorbereiding daarvan formuleert de Hoge Raad van Financiën (HRF) als onafhankelijke begrotingsinstelling aanbevelingen over het begrotingstraject op middellange termijn. Begrotingsdoelstellingen worden vastgelegd voor de gezamenlijke overheid, en verdeeld tussen de entiteiten I (federale overheid en sociale zekerheid) en II (Gemeenschappen, Gewesten en lokale overheden). Het stabiliteitsprogramma moet in beginsel worden goedgekeurd in het Overlegcomité. De stabiliteitsprogramma's leggen tot nu toe telkens een globale budgettaire doelstelling vast voor het geheel van de Belgische lokale overheden, dus niet verdeeld over de toezichthoudende overheden. De norm in het stabiliteitsprogramma is bovendien niet formeel goedgekeurd in het Overlegcomité. Zelfs goedgekeurd door het Overlegcomité, hebben deze normen geen bindend karakter. Er is immers in geen penaliserende voorziening: de naleving ervan is een zaak van politieke verantwoordelijkheid. De Raad van de Europese Unie heeft in zijn aanbeveling over het Belgische nationale hervormingsprogramma 2015 geadviseerd overeenstemming te bereiken over een afdwingbare verdeling van de begrotingsdoelstellingen over alle overheden.

²⁷⁹ Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.

De HRF heeft voor het stabiliteitsprogramma 2015-2019 aanbevolen dat de lokale besturen hun begrotingsresultaat structureel moeten verbeteren met 0,05% van het bbp in 2015 en 2016 en met 0,04% van het bbp voor 2017 en 2018. Voor de hele periode 2015-2019 rest aldus een minimaal tekort van 0,1% van het bbp. De HRF acht dat tekort aanvaardbaar, rekening houdend met de investeringscyclus van de lokale besturen. De Vlaamse Regering heeft akte genomen van deze norm voor het geheel van de lokale besturen.

Over de realisaties dient eveneens aan Europa te worden gerapporteerd. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), dat behalve de nationale rekeningen, inclusief de rekeningen van de overheid, verscheidene statistieken opstelt om te voldoen aan de Europese verplichtingen. Eurostat controleert de nationale rekeningen. Dat kan leiden tot de formulering van een voorbehoud of, uiteindelijk, wijzigingen. De Europese Commissie evalueert de naleving van de criteria.

2 Sector lokale overheid en toezicht daarop

Het ligt niet exhaustief vast welke entiteiten als lokale overheid kunnen worden geclassificeerd. Behalve gemeenten, provincies, OCMW's²⁸⁰, politie- en hulpverleningszones²⁸¹, poliers en wateringen, maken ook alle andere publieke lokale entiteiten die geen marktdiensten aanbieden, er deel van uit. Door de toepassing van ESR₂₀₁₀ vallen daar ook tal van samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) en verzelfstandigde entiteiten onder (bijvoorbeeld autonome gemeentebedrijven). ESR₂₀₁₀ voerde immers een verruimde definitie van de overheidsperimeter in. Voor een volledig beeld van de entiteiten die tot de overheidsperimeter behoren, voert het INR jaarlijks bevestigingen uit. Zo vraagt het alle publieke lokale entiteiten naar hun participaties in andere ondernemingen en mandatarissen in vzw's. Het INR vraagt ook kwantitatieve en kwalitatieve gegevens op, opdat het voor elk van deze entiteiten de sectorclassificatie kan toetsen aan de kwantitatieve en kwalitatieve criteria uit ESR₂₀₁₀. De classificatie van een entiteit buiten de overheid moet overigens de toets van Eurostat doorstaan.

Vlaanderen moet erop toezien dat de Vlaamse lokale besturen hun budgettaire verplichtingen naleven, terwijl de perimeter overheid alsmaar groter wordt en de sector lokale overheid alsmaar meer entiteiten omvat waarover Vlaanderen weinig of geen zeggenschap heeft, zoals politie- en hulpverleningszones, gemeentelijke vzw's, vennootschappen waarin autonome gemeentebedrijven belangen hebben, en andere. Zo dreigt een discrepantie te ontstaan tussen wat de Europese Unie als overheid beschouwt, en het bereik van het toezicht op de verzelfstandigde entiteiten door het Gewest. Die discrepantie is vanuit beheersstandpunt niet houdbaar.

3 Boekhouding lokale overheden en ESR

De opmaak van de overheidsrekeningen en de bepaling van het ESR-saldo vereisen voldoende gedetailleerde boekhoudinformatie over de transacties, die kan worden omgezet naar ESR-

²⁸⁰ Exclusief de door hen beheerde ziekenhuizen en rusthuizen.

²⁸¹ De federale overheid is bevoegd voor deze zones en oefent het toezicht uit. Afwijkingen in hun resultaat moeten worden toegeschreven aan de federale overheid.

ontvangsten en -uitgaven. Sinds 2014 heeft Vlaanderen het boekhoudsysteem de *beleids- en beheerscyclus* (BBC) veralgemeend voor gemeenten, OCMW's en provincies.

ESR versus BBC en vroeger

Voor de invoering van BBC kende Vlaanderen verschillende boekhoudregels voor gemeenten, OCMW's en provincies. Voor de gemeenteboekhouding ontwikkelde het INR een overgangstabel waarin het de economische codes uit het budgettaire luik van de gemeenteboekhouding een-op-een verbond met de ESR-categorieën van ontvangsten en uitgaven. Het ESR vorderingensaldo werd dan berekend door uit het saldo van de gewone dienst een aantal schuldontvangsten en -uitgaven te halen en dat resultaat te verhogen met de ontvangsten en uitgaven van de buitengewone dienst, met uitzondering van de rekeningen die te maken hebben met de schuld en de overboekingen. De graad van detail in de boekhoudsystemen van de OCMW's en provincies was echter te laag om een correcte vertaling naar ESR toe te laten. Zo rapporteerden deze entiteiten in het bijzonder de ontvangsten op een te geaggregeerd niveau, zonder onderscheid tussen de stromen van hogere overheden en die van andere entiteiten. Om tot een benaderend resultaat te komen, moest gebruik worden gemaakt van gegevens uit andere bronnen, in het bijzonder van andere overheden. Bij deze boekhoudsystemen stelde zich bovendien nog het probleem van het registratiemoment (vastlegging).

Doordat BBC afstapt van het onderscheid tussen gewone en buitengewone dienst en registreert op transactiebasis, sluit BBC als boekhoudsysteem nauwer aan bij ESR dan de vroegere boekhoudsystemen van de lokale overheden. Conceptueel sluit het resultaat op kasbasis, dat belangrijk is om het financieel evenwicht in BBC aan te tonen, ook aan bij het ESR-resultaat, aangezien de overgedragen saldi en de aanleg van bestemde gelden daarin niet meetellen. Toch blijven er verschillen tussen het resultaat volgens BBC en dat volgens ESR. Het belangrijkste is dat voor het ESR-vorderingensaldo geen rekening houdt met schuldaflossingen en nieuwe leningen. Ook kwalificeert ESR sommige verrichtingen anders dan BBC, waardoor hun impact verschilt. Bij wijze van voorbeeld: ESR beschouwt kapitaalparticipaties, die normaliter geen impact hebben op het ESR-resultaat, als kapitaaloverdrachten en dus uitgaven als er onvoldoende financieel rendement van wordt verwacht. De opbrengsten uit de verkoop van niet-financiële activa, zoals het rioolnetwerk, beschouwt ESR in de regel niet als ontvangsten. Ontvangsten uit de reorganisatie van de gemeentelijke belangen in de kabel- en energiedistributie, die de gemeenten als dividenden boeken, beschouwt ESR niet als ontvangsten, maar als terugtrekking van kapitaal. Ook langetermijncontracten als pps en concessies geven aanleiding tot aanpassingen bij de conversie van BBC naar ESR.

BBC legt deze besturen een financieel saldo in evenwicht op, maar dat saldo verschilt conceptueel van het ESR-vorderingensaldo. Zo worden bijvoorbeeld opgenomen leningen en hun aflossingen louter als financiële transacties beschouwd, zonder impact op het vorderingensaldo, in tegenstelling tot BBC, dat ze bij de ontvangsten en uitgaven rekent. Omdat de BBC gebaseerd is op transacties, er geen scheiding is tussen de gewone en buitengewone begroting en de overgedragen saldi bij de berekening van de autofinancieringsmarge voor de beoordeling van het structurele evenwicht niet meetellen, sluit het BBC wel dichter aan bij ESR dan vroegere boekhoudsystemen.

Daar de financiële evenwichtsverplichtingen niet voor alle entiteiten in eenzelfde mate gelden, bestaat het risico dat lokale besturen financieringsconstructies opzetten of satellietoverheidsentiteiten oprichten om te kunnen voldoen aan de financiële evenwichtsverplichtingen van BBC. Die constructies zijn echter zelden ESR-neutraal.

Het INR besteedt in de rekeningen van de lokale besturen bijzondere aandacht aan de identificatie van de economische sector van de tegenpartij. Het stelde immers vast dat de lokale besturen daar weinig aandacht aan besteden.

Het INR converteert de BBC-rekeninggegevens naar ESR. Het resultaat van deze semi-automatische berekening is echter slechts het startpunt van een ESR-matige opmaak van de lokale overheidsrekening, die nog tal van zogenaamde overgangscorrecties vergt (zie verder).

4 Aansturing vorderingssaldo lokale besturen

Vlaanderen heeft er zich in het samenwerkingsakkoord toe verbonden de Vlaamse lokale besturen de afgesproken budgettaire doelstellingen voor de lokale overheid te doen naleven. Zoals hierboven vermeld, heeft Vlaanderen op een aantal van die besturen weinig of geen vat. Voor de andere besturen zou Vlaanderen wel allerlei instrumenten kunnen inzetten om de doelstellingen te doen naleven: het zou bijvoorbeeld zelf akkoorden kunnen sluiten met de bedoelde besturen, regelgeving uitvaardigen of via het toezicht sturen of ingrijpen. Dit is echter tot nu toe niet gebeurd; in de regels in verband met het toezicht is die mogelijkheid ook niet voorzien. Er werden met de besturen geen afspraken gemaakt over hoe zij gezamenlijk de doelstellingen moeten naleven noch werden er individuele normen of verplichtingen opgelegd op ESR-niveau aan besturen. Het vaststellen van dergelijke normen is beleidsmatig noch praktisch eenvoudig. Het opleggen van een positief ESR-saldo aan ieder individueel bestuur is onnodig drastisch is en zou nefaste gevolgen kunnen hebben voor de investeringen van de lokale besturen, maar dit betekent niet dat geen enkel initiatief mogelijk is²⁸².

Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) tracht wel een benaderend ESR-saldo te berekenen op grond van de begrotingen en meerjarenplannen, maar door de aanzienlijke verschillen tussen begroting en begrotingsuitvoering geeft dat een onrealistisch beeld. Zo realiseerden de lokale besturen maar ongeveer 45% van de investeringen waarin de laatste begrotingswijziging voorzag. De begrotingen geven daardoor een ongunstiger ESR-saldo dan de rekeningen. Ook het INR acht begrotingen en meerjarenplannen van lokale besturen onbruikbaar voor de bepaling van de financiële situatie en het vorderingensaldo van de lokale sector. Nochtans streefde de Vlaamse overheid bij de invoering van BBC ook naar meer realistische begrotingen²⁸³.

Het ABB volgt trouwens de evolutie van de financiën van de lokale overheden in de eerste plaats BBC-matig op, en maar in mindere mate ESR-matig. De besturen waarover het geen

²⁸² Zo kunnen de gemeenten hun begrotingen en rekeningen ook in ESR opstellen, een eventueel negatief ESR-begrotingssaldo moet worden gemotiveerd en aanvaard door de toezichthoudende overheid.

²⁸³ Vlaanderen rekende op dit gunstige effect van BBC doordat het voor de uitgaven niet meer nodig is *voorzichtigheidsmarges* op alle niveaus te hanteren en het de bedoeling is rekening te houden met een *historische onderbenuttingsgraad*. Het is nog te vroeg om te oordelen of dat inderdaad zal worden gerealiseerd, ook al doordat de lokale besturen nog moeten leren omgaan met deze manier van plannen, begroten en rapporteren. De minister verwacht wel dat BBC op termijn zal leiden tot exactere ramingen. Zeker wat de exploitatie-uitgaven betreft, zou er nu al een verbetering zichtbaar zijn.

zeggenschap heeft, volgt het niet rechtstreeks op. Het ziet geldstromen van en, vooral, naar de verzelfstandigde entiteiten alleen in de rekeningen van bijvoorbeeld gemeenten.

Het ABB past op de rekeningen een aantal rekenkundige, logische en consistentiecontroles toe, maar richt zich daarbij niet op het ESR-resultaat. Het ESR-saldo vaststellen is soms ook problematisch. Het ABB berekent weliswaar het ESR-saldo op grond van de rekeningen, maar zijn berekening verschilde in het verleden van die van het INR. Daarnaast had het ABB ook geen volledig zicht op de berekening en de correcties van het INR. De contacten tussen het ABB en het INR zijn ondertussen intenser geworden en het INR communiceert nu volledig transparant aan het ABB over de berekening van het ESR-vorderingsaldo in al zijn aspecten (resultaat automatische berekening, overgangscorrecties en individuele correcties). Bovendien stuurt het ABB ook jaarlijks op vraag van het INR een vragenlijst naar alle lokale besturen voor aanvullende informatie over garanties, participaties en mandaten, kwalitatieve en kwantitatieve gegevens voor publieke ondernemingen die (nog) niet in de overheidssector geclassificeerd zijn²⁸⁴, lange-termijncontracten zoals pps-constructies, concessies, financiële leasings en ESCO-contracten.

5 ESR-resultaatsbepaling voor de Vlaamse lokale besturen

Twee maal per jaar (in maart en in september) stelt het INR de overheidsrekeningen op in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten. In september worden deze rekeningen gepubliceerd, samen met het geheel van de nationale rekeningen.

In maart beperkt de berekening zich tot de vier recentste vorige jaren. Aangezien de lokale besturen hun jaarrekeningen maar eind juni moeten bezorgen aan het ABB, zijn die nog niet beschikbaar voor de notificatie van maart voor het jaar $t-1$ ²⁸⁵. Dat betekent dat voor de notificatie van maart gebruik moet worden gemaakt van externe bronnen²⁸⁶.

Voor de notificatie van september kan de berekening wel steunen op de individuele rekeningen van de lokale besturen. Daarvoor bezorgen de toezichthoudende overheden midden augustus de beschikbare rekeninggegevens van de lokale besturen. Voor de entiteiten die ook tot de lokale overheidssector behoren, maar niet aan toezicht zijn onderworpen (intercommunales, en dergelijke) verzamelt het INR zelf de gegevens (jaarrekeningen in de Balanscentrale). Voor de publicatie over de rekeningen 2013 was in september 2014 slechts een dekkingsgraad²⁸⁷ bereikt van 75% voor de gemeenten en 61% van de OCMW's. Gegevens over de politiezones waren zelfs nog niet beschikbaar. De dekkingsgraad van de lokale besturen is de voorbije jaren wel stelselmatig toegenomen, zodat het INR momenteel in september wel een vrij accurate inschatting kan maken van het voorgaande jaar, die bovendien aan de Europese rapporteringverplichtingen voldoet. Het INR heeft vanaf 2013 wel ramingen van de vorderingsaldi van de lokale besturen opgesplitst per toezichthoudende overheid en per type lokaal bestuur

²⁸⁴ Het INR gebruikt deze informatie om te bepalen of een publieke entiteit buiten dan wel binnen de overheidssector geclassificeerd dient te worden.

²⁸⁵ Voor de voorgaande jaren kan wel een actualisatie plaatsvinden ten gevolge van een vollediger dekking van de beschikbare gegevens, een wijziging in de overheidsperimeter, en dergelijke.

²⁸⁶ DIBISS-gegevens voor de lonen, gegevens van de FOD Financiën voor de opcentiemen onroerende voorheffing en personenbelastingen, jaarrekeningen van ondernemingen voor ontvangen dividenden, gegevens over de overdrachten van hogere overheden,...

²⁸⁷ Op basis van het aantal inwoners, dus enigszins gecorrigeerd voor het belang van de gemeente.

gepubliceerd maar niet voor het laatste jaar omdat de gegevens te onvolledig zijn. Ook zit in die ramingen nog een aandeel dat niet uitsplitsbaar is (structurele correcties in verband met belastingen en geldstromen tussen de verschillende overheidsniveaus).

De verbetering van de dekkingsgraad en van de kwaliteit van de gegevens blijft een belangrijke zorg van het INR. Het was trouwens ook een van de belangrijkste aandachtspunten in de *EDP-dialogue visit* van Eurostat op 27 juni 2012. Een mogelijke denkpiste om sneller over betere gegevens te kunnen beschikken, bestaat erin gebruik te maken van de kwartaalrapportering die de lokale besturen moeten opmaken in het kader van de sixpackmaatregelen, op voorwaarde dat die rapportering kwaliteitsvol en volledig is. De kwaliteit van die gegevens is volgens het INR op dit moment echter zo laag, dat ze onbruikbaar zijn.

Zoals al aangegeven, is het mogelijk middels een overgangstabel de individuele rekeningen die BBC aanlevert, om te zetten naar ESR en een semiautomatische berekening van het vorderingensaldi te maken. Om tot het definitief ESR-saldo te komen, voert het INR evenwel nog overgangscorrecties uit op grond van de evoluerende instructies en interpretaties van Eurostat²⁸⁸.

6 Vaststelling aandeel per bestuursniveau

Het toezicht op de naleving van de begrotingsdoelstellingen door de Vlaamse lokale besturen, komt in beginsel het Vlaams Gewest toe. De HRF heeft in juli 2015 (voorlopige) cijfers over de budgettaire evoluties van de lokale overheden gepubliceerd, echter zonder opsplitsing per toezichthoudende overheid. In de evaluatie van de begrotingsresultaten heeft de HRF evenmin een dergelijke opsplitsing gemaakt.

Het is nochtans belangrijk afwijkingen door lokale besturen ingevolge beslissingen van de federale overheid te kunnen afsplitsen. Immers, van in het begin is afgesproken dat het Gewest daarvoor niet verantwoordelijk is. Het overlegcomité van 17 juli 2013 besliste daarom de Nationale Bank van België vóór eind oktober een analyse te vragen van de resultaten van de verschillende onderdelen van de lokale overheden, met duiding van de verantwoordelijkheid van elk van de beleidsniveaus (entiteiten I en II). Op 6 oktober 2013 heeft het overlegcomité die beslissing herroepen. Het besliste toen dat de minister van Financiën de HRF om een dergelijke analyse diende te vragen. Dat ligt in de lijn van wat het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 dat dit aan de HRF opdraagt²⁸⁹. Het akkoord bepaalt dat de HRF daarbij in geval van afwijkingen van de begrotingsdoelstellingen door de lokale overheden, het aandeel moet identificeren voortvloeiend uit de nieuwe impact van de maatregelen genomen door de Federale Overheid en waarvoor de Gewesten en Gemeenschappen niet verantwoordelijk zijn.

In maart 2014 heeft de HRF in dit kader een *Verslag over de budgettaire evolutie van de Lokale Overheden* gepubliceerd. De publicatie²⁹⁰ bevat een grondige analyse van de financiële stro-

²⁸⁸ Zie hiervoor de kadertekst over de door te voeren herkwalificaties om tot het ESR-resultaat te komen.

²⁸⁹ Merkwaardig is wel dat het overlegcomité van 29 april 2015 teruggrijpt naar zijn eerste beslissing van 17 juli 2013 en de omschrijving daarin van de taak van de Nationale Bank van België (NBB).

²⁹⁰ In die publicatie interpreteert de HRF haar opdracht als volgt: *bij de vastlegging van het begrotingstraject van de Lokale Overheden, is het dus van belang de verwachte evolutie te kennen en te identificeren van de belangrijkste financiële stromen tussen de Lokale Overheden en de overige overheden alsmede de nieuwe weerslag, voor zover die verwacht wordt en rechtstreeks en aanzienlijk is, van door de Federale regering genomen maatregelen.*

men tussen de lokale besturen enerzijds en de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen anderzijds. De raad kwam echter tot de conclusie dat tal van elementen de begrotingstoestand van de lokale overheden beïnvloeden (politieke keuzes van lokale autoriteiten, de economische context, demografische evoluties of beslissingen door andere overheidsniveaus), zodat het niet mogelijk is de budgettaire weerslag van de maatregelen van de federale overheid af te zonderen. Ondanks het gebruik van verschillende statistische bronnen, ontbraken volgens de HRF bovendien nog elementen om een totaalbeeld te verkrijgen van de sector van de lokale overheden.

Ook mét voldoende gegevens is de bepaling van het federale aandeel complex en delicaat. Het is immers onduidelijk welke maatregelen in aanmerking komen: maatregelen met een impact op de financiële stromen tussen de beleidsniveaus, maatregelen die de lokale besturen bijkomende taken opleggen zonder voldoende bijkomende middelen of allerlei maatregelen met een positieve of negatieve impact op de ontvangsten en uitgaven van de lokale besturen (bijvoorbeeld indexsprong, besparingen in de sociale zekerheid die leiden tot meer hulpvragen bij de OCMW's, verhoging van de pensioenleeftijd²⁹¹). Van veel maatregelen is het trouwens moeilijk de financiële effecten exact te becijferen. Bovendien kunnen lokale besturen de impact van maatregelen zelf compenseren. Zo kunnen zij een wijziging van de berekeningsbasis voor opcentiemen compenseren met een wijziging van de aanslagvoet.

Behalve met maatregelen, kan de federale overheid nog op andere manieren het resultaat van de lokale overheden beïnvloeden. Zo verhoogde voornamelijk een vertraging in de inkohiering van de personenbelasting in 2014 het tekort van de lokale besturen²⁹² ondanks een daling van de primaire uitgaven. Het federaal Planbureau schatte de weerslag van die vertraging op 369 miljoen euro (0,1% van het bbp). Na de correctie voor het inkohieringstempo stabiliseerde het structureel saldo van de lokale overheden²⁹³. De impact van maatregelen van de federale overheid afzonderen uit het resultaat van de lokale besturen is dus een complexe taak, die zonder nadere omschrijving van wat wordt bedoeld met *nieuwe impact van maatregelen* voor velerlei interpretaties vatbaar is.

7 Conclusies

Hoewel Vlaanderen er zich toe verbonden heeft de Vlaamse lokale overheden de begrotingsdoelstellingen zoals bepaald in het stabiliteitsprogramma te doen naleven heeft het daartoe geen specifieke maatregelen genomen: het heeft geen afspraken gemaakt met de sector of met individuele besturen, trad niet regelgevend op en het grijpt niet in via zijn toezicht. Voor besturen die de BBC moeten toepassen, gelden wel financiële evenwichtsvereisten maar die zijn niet zondermeer gelijk te stellen met een evenwicht volgens ESR. Bovendien heeft Vlaanderen geen greep op tal van entiteiten die bij de lokale overheden gerekend worden, inzonderheid de entiteiten die nauw verbonden zijn met, vooral, de gemeenten, zoals gemeentelijke vzw's en andere entiteiten waarin lokale besturen rechtstreeks of onrechtstreeks belangen hebben.

²⁹¹ Een dergelijke maatregel heeft positieve én negatieve gevolgen: de negatieve impact van de hogere loonkosten voor oudere werknemers versus de positieve invloed op de werkgeversbijdrage voor het pensioen van statutairen en de mogelijk lagere responsabiliseringsbijdrage voor sommige besturen.

²⁹² Volgens het advies van de HRF Recente budgettaire evoluties en evaluatie ten opzichte van de doelstellingen van 10 juli 2015.

²⁹³ Het stabiliteitsprogramma stelde evenwel een verbetering met 0,2% van het bbp voorop.

Vlaanderen volgt het resultaat van zijn lokale besturen ook maar in beperkte mate op: de jaarrekeningen worden niet specifiek met het oog op het ESR-saldo gecontroleerd; de talrijke correcties die het INR uitvoert op grond van wijzigende instructies van Eurostat bemoeilijken overigens de resultaatsbepaling op grond van de rekeningen. Ook het vaststellen van het aandeel in het resultaat dat toe te schrijven is aan de nieuwe impact van maatregelen van de federale overheid – en waarvoor Vlaanderen niet verantwoordelijk is – lijkt voorlopig onmogelijk. Ten slotte zijn de kwartaalrapporteringen van de lokale besturen van geringe kwaliteit, in die mate dat ze onbruikbaar zijn voor het INR en het ABB.

8 Aanbevelingen

- De Vlaamse overheid dient voor de lokale entiteiten die de Europese Unie als overheid beschouwt en waarvoor geen andere overheid bevoegd is, een kader te creëren dat haar toelaat haar engagement voor het doen naleven van de budgettaire verplichtingen na te komen. Behalve de inspanningen die zij van de lokale besturen verwacht concretiseren, en het toepassingsgebied van BBC verruimen naar andere entiteiten (onder andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) kan vooral gedacht worden aan bijkomende maatregelen om ontwijkingsmechanismes tegen te gaan: de evenwichtsverplichtingen van BBC uitbreiden naar de verzelfstandigde entiteiten of op een geconsolideerd niveau vaststellen, de toezichtregels heroverwegen, de verzelfstandiging aangepast benaderen.
- Om het resultaat van de lokale besturen beter te monitoren en op te volgen, dient Vlaanderen de kwaliteit van de aangeleverde gegevens te bewaken: degelijke kwartaalstaten zouden ABB toelaten de evoluties bij de lokale overheden tijdens de uitvoering in het jaar zelf op te volgen en het INR toelaten reeds in maart een vrij accurate inschatting van het financieringssaldo van de lokale besturen voor het voorgaande jaar te maken. De termijn voor het indienen van voorlopige rekeningen in te korten, zoals de minister overweegt (zie punt 9), kan hiervoor ook dienstig zijn. Vlaanderen dient de lokale besturen in ieder geval bewust te maken van het belang van tijdige, correcte en volledige kwartaalrapporteringen en van het correct gebruik van de economische sectorcodes, wat van bijzonder belang is voor het INR om de nationale rekeningen vast te stellen.
- De Vlaamse Regering dient met de andere overheden te overleggen om de afspraken in het samenwerkingsakkoord verder uit te werken, zodat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de begrotingsdoelstellingen van de lokale besturen worden uitgeklaard en vastgelegd.

9 Antwoord van de minister

De minister van Binnenlands Bestuur heeft op 16 september 2015 geantwoord. Het Rekenhof heeft het antwoord in de bovenstaande tekst verwerkt. Zij onderstreepte onder meer dat de kwartaalrapporteringen die de lokale besturen moeten opmaken in het kader van de sixpack-maatregelen, niet het voorwerp uitmaken van het bestuurlijk toezicht. Zij ziet veeleer een oplossing in het inkorten van de termijn waarbinnen de (voorlopige) rekeningcijfers moeten worden ingediend. De controles op de rekeningen zullen na de opstartfase van BBC ook strikter gebeuren en uitgebreid worden met grondigere boekhoudkundige steekproeven.

3.6 Verwerking en transparantie van de stromen binnen de Vlaamse Belastingdienst

De uniforme verwerking van alle belastingen en heffingen in het Vlaams Fiscaal Platform (VFP) komt de efficiëntie, effectiviteit en klantgerichtheid ten goede. Het Rekenhof vond dan ook geen significante tekortkomingen in de verwerking of rapportering erover door Vlabel. Wel stroomt nog onvoldoende gedetailleerde informatie door van het VFP naar Orafin, waardoor de rapportering uit dat systeem niet altijd transparant is. Een ander knelpunt is de overdracht van de registratie- en erfbelasting naar de Vlaamse overheid. Die heeft geleid tot vertragingen in de incohiering en inning. Er worden evenwel acties ondernomen om de achterstand weg te werken.

1 Inleiding

Het Rekenhof onderzocht de verwerking en transparantie van de gegevensstromen in de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel), alsook de registratie in de boekhouding van de Vlaamse overheid ervan. Het richtte zich vooral op de onroerende voorheffing en de verkeersbelasting²⁹⁴. Het onderzoek beperkte zich tot de globale stromen binnen Vlabel. Er werden dus geen individuele dossiers nagekeken op een correcte verwerking binnen de diverse modules van het Vlaams Fiscaal Platform (VFP).

Vlabel is een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid²⁹⁵, dat instaat voor de incohiering, inning en invordering van de Vlaamse belastingen, de fiscale controle op deze belastingen en de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen. Het is onder meer bevoegd voor de onroerende voorheffing, de verkeersbelasting²⁹⁶, de leegstandsheffing²⁹⁷ en de planbatenheffing. De vijfde staatshervorming heeft daar de registratiebelastingen en erfbelasting vanaf 1 januari 2015 aan toegevoegd. Sindsdien is het organisatiemodel van Vlabel afgestemd op de workflow van de processen. Voor de incohiering en taxatie werkt de dienst met aparte, gespecialiseerde pijlers. Voor de inning en invordering is er synergie met de overige afdelingen. Dat bracht efficiëntere bedrijfsprocessen mee.

Deze gewestelijke belastingen vertegenwoordigen 5,5 miljard euro of 14,6%²⁹⁸ van de middelen voor het begrotingsjaar 2015. De onderstaande tabel biedt een overzicht²⁹⁹.

²⁹⁴ Het beperkte zijn onderzoek naar de registratiebelastingen en erfbelasting tot de overgang van de federale overheid naar het Vlaams Gewest.

²⁹⁵ Op 11 juni 2004 bij ministerieel besluit opgericht.

²⁹⁶ Vlabel staat in voor de inning van de jaarlijkse verkeersbelasting, belasting op inverteerstelling (BIV) en het eurovignet. Het eurovignet is geen voorwerp van dit onderzoek.

²⁹⁷ Vlabel is alleen bevoegd voor leegstandsheffing op bedrijfsgebouwen en verkrottingsheffing op woningen en gebouwen. De leegstandsheffing op woningen is met het decreet van 27 maart 2009 overgeheveld naar de gemeenten.

²⁹⁸ De ESR gecorrigeerde middelen voor begrotingsjaar 2015 bedragen volgens de begrotingsaanpassing 2015 37,6 miljard euro.

²⁹⁹ De cijfers uit Orafin stemmen niet overeen met die uit het VFP aangezien in Orafin, in tegenstelling tot in het VFP, een globale minderwaarde wordt geboekt. Zie ook punt 2.1.

(In duizenden euro)

	Uitvoering 2012	Uitvoering 2013	Uitvoering 2014	Raming 2015 ³⁰⁰
Jaarlijkse verkeersbelasting	957.334	986.340	997.120	999.549
Belasting op inverkeerstelling	209.749	201.780	197.427	200.544
Onroerende voorheffing	98.339	103.750	104.633	107.100
Eurovignet	51.471	52.333	54.092	53.954
Leegstandsheffing	11.369	15.650	10.767	6.410
Planbatenheffing	4.456	6.232	7.094	3.100
Duurzaam budgettair en fin. beleid	33	14	30	-
Registratiebelastingen	-	-	-	2.536.326
Erfbelasting	-	-	-	1.595.905
Totaal	1.332.751	1.366.099	1.371.162	5.502.888

Het VFP is het overkoepelend ICT-platform voor de verwerking van alle heffingen die Vlabeel int of zal innen. Het ondersteunt alle basisprocessen van Vlabeel³⁰¹. Alle belastingen en heffingen die Vlabeel int, kennen een uniforme aanslag-, innings- en invorderingsprocedure, wat de efficiëntie, effectiviteit en klantgerichtheid ten goede komt. De werking en de onderzochte rapporteringsmogelijkheden van het VFP vertonen geen significante risico's. Wel stelde het Rekenhof vast dat niet alle informatie voorhanden was die vereist is voor een snelle en gedetailleerde rapportering (zie punt 2.2).

In 2011 schatte Audit Vlaanderen de maturiteit van Vlabeels organisatiebeheersing in het algemeen positief in³⁰². Dat wil zeggen dat de beheersmaatregelen gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en toegepast zijn. Eind 2014³⁰³ merkte het wel op dat een grondige evaluatie aangewezen zou zijn *eens Vlabeel terug enige stabiliteit in haar werking zou hebben verworven*. Vlabeel heeft zijn risicomanagement vooralsnog niet geformaliseerd in een procedure³⁰⁴.

2 Onroerende voorheffing

Vlabeel is sinds 1999 verantwoordelijk voor de correcte inning van de onroerende voorheffing voor de onroerende goederen die in het Vlaams gewest gelegen zijn. Het registreert de inkoop, inning en de opvolging van de individuele dossiers in het VFP en bezorgt maandelijks de totalen aan het departement Financiën en Begroting (FB), dat ze boekt in de boekhouding van de Vlaamse overheid met grootboekboekingen.

³⁰⁰ Raming 2015 na eerste begrotingscontrole.

³⁰¹ De verwerking van authentieke gegevensbronnen tot ingekohierde aanslagen, de inning, invordering en boeking van ontvangen gelden, de ontvangst van reacties en bezwaarschriften en de verzending van de beslissing. Alleen de leegstandsheffing op bedrijfsgebouwen verloopt niet langs het VFP (geen deel van dit onderzoek).

³⁰² Auditopdracht 1001 043 van 13 mei 2011 – Validatie maturiteitsniveau Organisatiebeheersing bij Vlabeel.

³⁰³ Beleidsgericht rapport van 12 december 2014. Dit rapport geeft voor alle entiteiten een stand van zaken op 30 september 2014 inzake interne controle, organisatiebeheersing en knelpunten.

³⁰⁴ Artikel 4 van het besluit Single Audit van 7 september 2012 meldt dat de leidend ambtenaar verantwoordelijk is voor de risicoanalyse en het risicomanagement op het niveau van de entiteit.

2.1 Ontvangsten Vlaamse overheid

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onroerende voorheffingsaanrekeningen voor 2013 en 2014 volgens het VFP.

(In duizenden euro)

Aanrekening onroerende voorheffing ³⁰⁵	2013		2014		2015
Economische rekening / ESR code / Omschrijving	Raming	Uitvoering	Raming	Uitvoering	Raming ³⁰⁶
734120 37.10 Geboekte vorderingenhoofdsom		98.979		100.764	
734120 37.10 Oninbaarstellingen		-111		-133	
734120 37.10 Gerealiseerde onwaarden		-314		-363	
734130 37.10 Rechtsplegingsvergoeding		106		123	
734900 36.80 Teruggevorderde inningskosten		703		565	
751001 38.10 Andere intresten ³⁰⁷		4.741		4.014	
Totaal geboekte vorderingen	99.392	104.104	103.810	104.969	107.100
Ontvangsten op vooraf geboekte vorderingen		98.857		100.181	
Contante ontvangsten (RP vergoeding + diverse kosten inning + andere intresten)		5.550		4.701	
Totaal ontvangsten		104.107		104.882	
Saldo openstaande vorderingen einde jaar ³⁰⁸		6.296		6.384	

Het Rekenhof stelde vast dat het VFP niet altijd aansluit met de boekhouding in Orafin. Zo boekt het departement FB hoofdsommen, oninbaarstellingen en gerealiseerde onwaarden globaal in Orafin³⁰⁹, dat daardoor geen sporen bevat van de oninbaarstellingen en gerealiseerde onwaarden. Een aparte economische rekening voor deze boekingen zou de transparantie van de rapportering vergroten³¹⁰. Bovendien boekt het departement behalve de effectieve afboekingen van de vorderingen als *oninbaar*, jaarlijks nog een globale minderwaarde als *niet inbaar gedeelte van de onroerende voorheffing*³¹¹. Het berekent deze correctie als een percentage van de geboekte vordering en boekt ze bovenop de effectieve oninbaarstellingen en onwaarden die aan individuele dossiers zijn verbonden. Aangezien geen afstemming plaatsvindt tussen de boeking van de globale minderwaarde in Orafin en de boekingen in het VFP van dossiergebonden onwaarden en oninbaarstellingen, worden individuele minderwaarden dubbel geboekt. De globale minderwaardeboeking kan daarom beter vervangen worden door een trapsgewijze afwaardering op basis van de ouderdomsbalans³¹².

Het departement boekt de onroerende voorheffing zowel voor natuurlijke personen als voor bedrijven ESR-matig op code 37.10 (directe belastingen afkomstig van bedrijven, kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen), terwijl het de ontvangsten van de natuurlijke personen dient toe te rekenen aan code 37.20 (directe belastingen ten laste van gezinnen en

³⁰⁵ Artikel CEo-gCDBAJ-OW.

³⁰⁶ Raming 2015 na eerste begrotingscontrole.

³⁰⁷ De intresten en boeten worden hier geboekt voor zowel de Vlaamse overheid, provincies en gemeenten. Voor 2014 bedraagt de verhouding intresten – vordering 0,14% (4 miljoen euro vs. 2,9 miljard euro).

³⁰⁸ Eindsaldo van het jaar x-1 plus geboekte vorderingen van het jaar x min gerealiseerde ontvangsten jaar x.

³⁰⁹ Op de economische rekening 734 120.

³¹⁰ Cfr. SSA-advies 2013/6, dat stelt dat regularisaties en annulaties op een aparte bedrijfseconomische subrekening moeten worden geboekt door vermindering van de opbrengsten in het jaar van de vaststelling ervan.

³¹¹ In 2013 en 2014 ging het respectievelijk om 354.000 euro en 335.901 euro.

³¹² Zie 4.3 – saldo openstaande vorderingen.

vzw's ten behoeve van de gezinnen). Het rekent voorts intresten en boeten aan op code 38.10 (overige inkomensoverdrachten van bedrijven), terwijl de ESR-richtlijn een opsplitsing van de inkomensoverdrachten voorschrijft tussen de codes 38.10 tot 38.50, naargelang de sector waar de overdracht vandaan komt.

Orafin registreert alleen de hoofdsom van de incohiering als vordering. Het rekent intresten, inningskosten en rechtsplegingsvergoedingen pas aan op het moment dat Vlabel ze effectief int, ook al volgt Vlabel deze dossiers individueel op in het VFP. Zo geeft de algemene rekening geen correct beeld van de werkelijke toestand van de in te vorderen bedragen. Het openstaande intrestensaldo in het VFP bedroeg begin april 2015 meer dan 9,3 miljoen euro.

Ongeveer 3%³¹³ van de vorderingen, ongeveer 3 miljoen euro, wordt niet in het betrokken jaar aangerekend, maar in een volgend kalenderjaar. Dat is in strijd met het rekendecreet, dat bepaalt dat elke verrichting moet worden gehecht aan het boekjaar waarin ze zich voordoet.

2.2 Doorstorting naar gemeenten en provincies

Behalve de ontvangsten voor eigen rekening, int de Vlaamse overheid ook de opcentiemen die gemeenten en provincies heffen op de basisbelasting onroerende voorheffing, een van hun belangrijkste inkomstenbronnen. Elke provincie en gemeente bepaalt vrij de hoogte ervan. De Vlaamse overheid stort ze na inning door aan de betrokken gemeente en provincie. Zij staat de gemeenten, agglomeraties en provincies in dit verband ook voorschotten toe³¹⁴ van 95% van hun begrote jaarontvangsten. Eind mei van het jaar dat volgt op het aanslagjaar, berekent en vereffent zij de saldi. Deze doorstortingen hebben geen weerslag op het budgettaire of economisch resultaat, maar wel op het kasresultaat. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de betrokken aanrekeningen 2013 en 2014 volgens het VFP.

(In miljoen euro)

Opcentiemen	Provincies		Gemeenten	
	2013	2014	2013	2014
Vorderingen	522,7	536,8	2.166,2	2.273,4
Oninbaarstellingen	-3,4	-2,3	-16,4	-9,8
Onwaarden	-10,2	-8,9	-42,2	-37,3
Totaal vorderingen	509,1	525,7	2.107,6	2.226,3
Totaal ontvangsten	511,4	525,8	2.115,4	2.222,9
Doorstortingen naar provincies	510,8	531,2	2.133,3	2.265,4
Effect op kaspositie	0,6	-5,5	-17,9	-42,5
Openstaande vorderingen per einde jaar	44,4	44,3	202,5	206,0

Het departement FB rekent de kasontvangsten voor de gemeenten en provincies budgettaire aan op een orderekening³¹⁵ in afwachting van de doorstorting. De begrotingsdecreten machtigden tot nog toe op deze orderekeningen in het negatief te gaan om de voorschotten te kunnen uitbetalen. Orafin voorziet daarvoor in een fictief krediet, dat wordt geannuleerd zodra de ontvangsten gerealiseerd zijn. Deze annulering vond echter niet consequent plaats, waardoor het beschikbare krediet dat Orafin weergeeft, te hoog is. Het budgettaire saldo op deze orderekening steeg zodoende in de begrotingsboekhouding van de Vlaamse overheid eind

³¹³ Beschouwde begrotingsjaren zijn 2013 en 2014.

³¹⁴ Op grond van artikel 3.1.0.0.4, §5, van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013.

³¹⁵ CEo-8C0907-02 voor de gemeenten en CEo-8C0906-02 voor de provincies.

2014 voor de gemeenten tot 2,6 miljard euro en voor de provincies tot bijna 800 miljoen euro. Zowel Vlabel als het departement FB erkennen dat dit niet de correcte stand van zaken is. Door het te hoge budgettaire saldo in Orafin, diende FB geen gebruik te maken van de decreta-
 tale machtiging die voor 2014 een negatieve stand toestond³¹⁶. Het departement FB en Vlabel hebben beloofd in de loop van 2015 de correcte stand te bepalen en correcties uit te voeren.

Alle verrichtingen met betrekking tot de gemeenten en provincies komen in de economische boekhouding op tussenrekening 499 999 terecht. Het saldo op deze rekening bedroeg eind 2014 465 miljoen euro. Een groot deel daarvan betreft de opcentiemen. Bij zijn controle op de algemene rekening 2013 heeft het Rekenhof aanbevolen de rekening om transparantieredenen op te splitsen per belasting en soort van begunstigde. Om daaraan tegemoet te komen heeft FB bij de jaarrekening 2014 een bijlage gevoegd met een uitsplitsing per budgettaire aanrekening. Die biedt echter weinig meerwaarde, aangezien zij voor een belangrijk deel³¹⁷ van dit saldo 000000 als budgettaire aanrekening vermeldt.

2.3 Wachtrekeningen en andere orderekeningen

FB plaatst gelden die het niet onmiddellijk kan toewijzen aan een vordering, tijdelijk op een wachtrekening. Volgens het VFP bedroeg het wachtgeld voor de onroerende voorheffing eind 2014 iets meer dan 1 miljoen euro. Dat bedrag zou moeten overeenstemmen met het budgettaire saldo op de wachtrekening onroerende voorheffing (CEo-8Co355-02) en het deel van de balanstussenrekening 499 999 dat kan toegewezen worden aan dit artikel. Dat budgettaire saldo bedroeg eind 2014 430 miljoen euro, maar het relevante saldo op de balanstussenrekening blijkt niet uit de boekhouding.

Behalve de wachtrekening, was er eind 2014 nog een budgettair saldo van 0,9 miljoen euro beschikbaar op de rekening voor derdengelden onroerende voorheffing (CEo-8Co937-02). Ook voor deze rekening is de correcte stand onduidelijk en ontbreken correctieboekingen.

3 Verkeersbelasting

Vlabel staat sinds 2011 ook in voor de inning van de verkeersbelasting in Vlaanderen. Het gaat om de jaarlijkse verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling (BIV), de aanvullende verkeersbelasting³¹⁸ en het eurovignet³¹⁹. Net als bij de onroerende voorheffing, verlopen de incohiering, de inning en de opvolging van de individuele dossiers langs het VFP en bezorgt Vlabel maandelijkse totalen aan het departement FB, dat ze inboekt in de boekhouding met grootboekboekingen.

³¹⁶ Artikel 154 van de algemene uitgavenbegroting 2014.

³¹⁷ 319 van de 465 miljoen euro is geboekt op budgettaire code '000000'. De reden hiervan is een ondoorzichtige Orafin conversie van 2009 naar 2010.

³¹⁸ Ook wel eens LPG-taks genoemd en van toepassing op personenauto's, auto's voor dubbel gebruik en minibussen waarvan de motor, gedeeltelijk of tijdelijk, aangedreven wordt met vloeibaar petroleumgas of andere vloeibare koolwaterstofgassen.

³¹⁹ Het eurovignet komt niet aan bod in dit diepteonderzoek.

3.1 Ontvangsten Vlaamse overheid

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de aanrekeningen van de jaarlijkse verkeersbelastingen en inverteerstellingsbelastingen voor 2013 en 2014 volgens het VFP.

(In duizenden euro)

Aanrekening verkeersbelastingen ³²⁰ Economische rekening / ESR-code / Omschrijving	2013		2014		2015 Raming ³²¹
	Raming	Uitvoering	Raming	Uitvoering	
734610 / 36.60 / niet geautomatiseerde voertuigen		1.092.660		1.101.218	
734610 / 36.60 / oninbaarstellingen		-1.427		-3.163	
734610 / 36.60 / gerealiseerde onwaarden		-95.499		-93.116	
734130 / 37.10 / onroer. voorheffing rechtspleging		8		16	
748000 / 38.10 / boetes (excl. belastingverhoging)		494		727	
734900 / 36.90 / teruggevorderde inningskosten		39		199	
751001 / 38.10 / andere intresten ³²²		532		395	
Totaal geboekte vorderingen	979.013	996.807	993.204	1.006.276	999.549
Gereel. ontvangsten op voorafgeboekte vorderingen		999.068		1.003.976	
Contante ontvangsten (inningskosten + intresten)		1.073		1.337	
Totaal ontvangsten		1.000.141		1.005.313	
Saldo openstaande vorderingen einde jaar		192.097		193.261	

(In duizenden euro)

Aanrekening belasting inverteerstelling Economische rekening / ESR-code / Omschrijving	2013		2014		2015 Raming ³²³
	Raming	Uitvoering	Raming	Uitvoering	
734620 / 36.60 / niet geautomatiseerde voertuigen		208.445		204.417	
734620 / 36.60 / oninbaarstellingen		-389		-942	
734620 / 36.60 / gerealiseerde onwaarden		-4.050		-4.158	
748000 / 38.10 / boetes (excl. belastingverhoging)		123		216	
734900 / 36.90 / teruggevorderde inningskosten		6		29	
751001 / 38.40 / andere intresten ³²⁴		634		423	
Totaal geboekte vorderingen	214.506	204.769	200.203	199.985	200.544
Gereel. ontvangsten op voorafgeboekte vorderingen		207.274		200.874	
Contante ontvangsten (inningskosten + intresten)		763		669	
Totaal ontvangsten		208.037		201.543	
Saldo openstaande vorderingen einde jaar		46.381		44.824	

Zoals bij de onroerende voorheffing, stelt zich ook bij de verkeersbelasting het probleem van de dubbele boeking van de minderwaarden. Gelet op het groter gedeelte dat bestemd is voor de Vlaamse overheid, is ook het bedrag van de geraamde minderwaarden groter. Voor de verkeersbelasting ging het in 2013 om 10,5 miljoen euro en in 2014 om 9,2 miljoen euro. Voor de BIV bedroeg het geboekte bedrag aan minderwaarden voor 2013 en 2014 respectievelijk 3 miljoen euro en 2,6 miljoen euro. De ontvangen rechtsplegingsvergoeding voor de verkeersbe-

³²⁰ Artikel CEo-gCDBAG-OW.

³²¹ Raming na eerste begrotingscontrole 2015.

³²² De intresten en boeten worden hier geboekt voor zowel de Vlaamse overheid, provincies en gemeenten. Voor 2014 bedraagt de verhouding intresten – vordering 0,03% (0,4 miljoen euro vs. 1,2 miljard euro).

³²³ Raming na eerste begrotingscontrole 2015.

³²⁴ De intresten en boeten voor zowel de Vlaamse overheid als de gemeenten. Voor 2014 bedraagt de verhouding intresten – vordering 0,03% (0,4 miljoen euro vs. 1,2 miljard euro).

lastig boek het departement FB overigens op de economische rekening voor de onroerende voorheffing. Dat is weinig transparant.

Het departement rekent ook de intresten en boeten voor de verkeersbelasting volledig aan op de ESR-codes 38.10 (bedrijven) en 38.40 (gezinnen), terwijl de ESR-richtlijn een opsplitsing voorschrijft tussen de ESR-codes 38.10 tot 38.50 naargelang de sector waar de overdracht vandaan komt.

Net als bij de onroerende voorheffing, registreert Orafin alleen de hoofdsom van de inkohiering als vordering. De intresten, inningskosten en rechtsplegingsvergoedingen rekent het departement pas aan op het moment dat Vlabel ze effectief int. Daardoor geeft de algemene rekening geen correct beeld van de werkelijk in te vorderen bedragen. Het openstaande saldo aan intresten bedroeg in het VFP begin april 2015 meer dan 1,7 miljoen euro.

FB rekende in 2013 en 2014 ongeveer 6% van de vorderingen niet aan in het betrokken jaar, maar in een volgend jaar. Voor de verkeersbelasting gaat het om ongeveer 60 miljoen euro en voor de BIV om ongeveer 12 miljoen euro.

3.2 Doorstorting naar gemeenten en provincies

De Vlaamse overheid int behalve de ontvangsten voor eigen rekening, ook de opcentiemen die de gemeenten heffen op de basisbelastingen verkeersbelasting en inverkeerstelling.

(In duizenden euro)

Opcentiemen	Verkeersbelasting		Inverkeerstelling	
	2013	2014	2013	2014
Vorderingen	105.406	106.268	3.399	3.422
Oninbaarstellingen	-117	-279	-2	-8
Onwaarden	-9.315	-9.070	-180	-188
Totaal vorderingen	95.974	96.919	3.217	3.226
Totaal ontvangsten	96.329	96.738	3.173	3.250
Openstaande vorderingen per einde jaar	18.874	19.055	621	597
Doorstorting naar provincies	103.404	96.737	5.199	3.251
Effect op kaspositie	-7.075	1	-2.026	-1

FB rekent deze verrichtingen budgettair aan op twee orderekeningen³²⁵ en economisch op tussenrekening 499 999. Deze boekingen hebben geen weerslag op het budgettair en economisch resultaat. Zij hebben alleen een kasimpact. Voor 2014 waren de ontvangsten en uitgaven op deze rekeningen ongeveer in evenwicht. Net zoals voor de onroerende voorheffing, slaagt Vlabel er ook voor de verkeersbelasting niet in het correcte budgettaire saldo te bepalen en is de tussenrekening onvoldoende opgesplitst.

3.3 Wachtrekeningen en andere orderekeningen

Zoals bij de onroerende voorheffing, plaatst FB gelden die het niet onmiddellijk kan toewijzen aan een vordering, tijdelijk op een wachtrekening. Volgens het VFP bedroeg het wachtgeld voor de verkeersbelasting eind 2014 bijna 5 miljoen euro. Het VFP-bedrag zou moeten

³²⁵ CEo-8C0942-02 voor de geautomatiseerde voertuigen (BIV) en CEo-8C0943-02 voor de niet-geautomatiseerde voertuigen (jaarlijkse verkeersbelasting).

overeenstemmen met het budgettaire saldo op de wachtrekening verkeersbelasting (CEo-8Co359-02) en het relevante deel van de balansrekening 499 999. Het budgettaire saldo bedroeg eind 2014 50 miljoen euro, maar het saldo op de balansrekening met betrekking tot deze wachtrekening blijkt niet uit de boekhouding. In de loop van 2014 heeft FB deze wachtrekening al met 364 miljoen euro bijgesteld.

4 Procesoverschrijdende opmerkingen

4.1 Vorderingen op balans

Het departement FB boekt alle openstaande VFP-vorderingen op rekening 400 003, met uitzondering van de vordering leegstand woningen, die het op rekening 400 005 boekt. Het totaal openstaand saldo op beide rekeningen moet dus overeenstemmen met de gegevens in het VFP. De onderstaande tabel overziet de openstaande vorderingen in het VFP op 31 december 2014.

(In duizenden euro)

Rubriek	Bedrag
Onroerende voorheffing gemeenten	205.953
Onroerende voorheffing provincies	44.319
Onroerende voorheffing Vlaamse gemeenschap	6.384
Verkeersbelasting gemeenten	19.055
Verkeersbelasting Vlaamse gemeenschap	193.262
BIV Vlaamse gemeenschap	44.824
Eurovignet	11.093
Vernieuwingsfonds (LSB)	44.168
Vernieuwingsfonds (LSB), manuele opvolging	10.100
Planbatenheffing	3.696
Niet geautomatiseerde voertuigen	6.946
Totaal	589.800

Het VFP-totaal komt niet overeen met het saldo op de rekening 400 003. Vlabel noch het departement FB konden het verschil van 0,8 miljoen euro verklaren. De rekening 400 005 (leegstand woningen) sloot evenmin aan met de VFP-gegevens. Het verschil bedroeg daar 0,2 miljoen euro. Tijdens de controles van de algemene rekeningen 2013 en 2014 merkte het Rekenhof op dat de ouderdomsbalans voor deze openstaande vorderingen ontbrak. De minister reageerde niet op dit punt.

4.2 Opbouw van kredieten op orderekeningen

Het departement FB stijft de verschillende orderekeningen voor de verwerking van de verrichtingen met derden, zoals gemeenten en provincies, wanneer het de ontvangst effectief realiseert. Zo kan het alleen een bedrag doorstorten dat het effectief heeft ontvangen. In principe verwerkt het alle ontvangsten, dus ook die op de orderekeningen, in de module debiteuren van Orafin. Deze module bevat een automatische link tussen de gerealiseerde en toegewezen ontvangst en de geboekte vordering. De opbouw van de kredieten geschiedt met andere woorden automatisch als een ontvangst gekoppeld wordt aan een vordering op een orderekening. Aangezien het departement de vorderingen en ontvangsten op het VFP niet verwerkt langs de module debiteuren, maar rechtstreeks in het grootboek, ontbreekt deze systeemcontrole.

Het opgebouwde budget moet evenwel gelijk zijn aan de gerealiseerde ontvangsten op het betrokken ordeartikel. De onderstaande tabel vergelijkt de opgebouwde budgetten met de gerealiseerde ontvangsten van een aantal orderekeningen:

(In duizenden euro)

Artikel	Opgebouwde budgetten	Gerealiseerde ontvangsten volgens VFP	Verschil
8C090600 Onroerende voorheffing: opcentiemen provincies	525.763	525.763	0
8C090700 Onroerende voorheffing: opcentiemen gemeenten	1.637.891	2.222.891	-585.000
8C094200 Verkeersbelasting geautomatiseerde voertuigen – gemeenten	96.738	96.738	0
8C094300 Verkeersbelasting niet-geautomatiseerde voertuigen – gemeenten	3.250	3.250	0
8C095300 Planbatenheffing	10.929	8.723	2.206

Voor de planbatenheffingen heeft de Vlaamse overheid 2,2 miljoen euro meer budget opgebouwd dan zij gerealiseerde ontvangsten boekte. Voor de opcentiemen onroerende voorheffing heeft zij 585 miljoen euro minder budget opgebouwd. Er is dus nood aan een procedure om de opgebouwde budgetten periodiek te doen overeenstemmen met de VFP-gegevens.

4.3 Saldo openstaande vorderingen

Bij zijn controle op de algemene rekening 2014 heeft het Rekenhof een analyse gemaakt van de openstaande vorderingen op de balans van de Vlaamse overheid. Een belangrijk deel ervan wordt opgevolgd in het VFP. De onderstaande tabel toont de ouderdomsbalans van de openstaande vorderingen volgens het VFP

(In duizenden euro)

	< 2010	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal
Onroerende voorheffing	32.175	9.706	10.804	15.279	34.759	153.932	256.656
Verkeersbelasting en BIV	5.954	7.349	8.179	10.138	15.532	209.989	257.141
Eurovignet	1	13	209	280	72	1.380	1.955
Vernieuwingsfonds	15.424	3.163	5.263	7.005	10.755	12.013	53.623
Planbatenheffing						1.256	1.256
Niet geaut. voertuigen	208	353	325	519	573	4.967	6.946
Totaal	53.763	20.584	24.781	33.222	61.691	383.538	577.577
% afwaardering ³²⁶	100%	80%	60%	40%	20%	0%	
Afwaardering	-53.763	-16.467	-14.868	-13.289	-12.338	0	-164.488
Netto boekwaarde	0	4.117	9.912	19.933	49.353	383.538	413.090

De vervaldatum van een groot deel van de vorderingen is al geruime tijd overschreden, waardoor de inbaarheid van deze oudere vorderingen twijfelachtig is. De Vlaamse overheid heeft tot nu toe geen waardevermindering voor dubieuze vorderingen uitgevoerd. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de boekwaarde van de vorderingen aanzienlijk overschat is. De balans van de Vlaamse overheid geeft dus geen realistisch beeld van de vorderingen, aangezien zij het geschatte risico op niet-betaling niet in aanmerking neemt. De onderste lijnen in de

³²⁶ Deze percentages zijn slechts een voorstel van het Rekenhof en kunnen aangepast worden. Het doel is de werkelijkheid zo goed mogelijk te weerspiegelen.

bovenstaande tabel geven weer hoe een trapsgewijze afwaardering tot een meer realistische voorstelling zou kunnen leiden.

5 Registratiebelasting en erfbelasting

Sinds 1 januari 2015 is Vlabel bevoegd voor de inkohiering, inning en invordering van de registratie- en erfbelastingen, die jaarlijks ongeveer vier miljard euro eigen fiscale ontvangsten langs het VFP opleveren. Dat bracht voor Vlabel een verdubbeling van het personeelsbestand mee en vergde de integratie van de belastinggegevens en -processen in het VFP. Het Rekenhof onderzocht vooral de overdracht van de dossiers, rechten en schulden van het federale naar het gewestelijke niveau³²⁷. De onderstaande tabel toont de evolutie van de betrokken begrotingsontvangsten. Het betreft de federaal doorgestorte bedragen in 2013 en 2014 en de Vlabel-aanrekeningen op de begroting (raming en uitvoering 2015).

(In miljoen euro)

	Uitvoering 2013	Uitvoering 2014	Raming 2015 ³²⁸	Uitvoering 2015 ³²⁹
Inning door FOD Financiën				
Registratiebelasting (verkoop- en verdeelrecht)	1.858,7	1.884,6		342,4
Registratiebelasting op hypotheekvestigingen	143,6	131,1		35,1
Schenkingsrechten	279,3	290,9		40,8
Totaal Registratiebelasting	2.281,6	2.306,6		418,4
Erfbelasting	1.478,1	1.597,5		212,4
Inning door Vlabel				
Registratiebelastingen			2.536,3	434,8
Erfbelastingen			1.595,9	365,4
Totaal	3.759,8	3.904,1	4.132,2	1.431,0

Orafin maakt geen onderscheid tussen het verkooprecht, het recht op hypotheekvestiging, het verdeelrecht en de schenkbelasting. De rapportering is op dit vlak dan ook niet transparant.

5.1 Overdracht openstaande registratie- en erfbelasting

In 2014 kwamen de Federale Overheidsdienst Financiën (FOD Financiën) en Vlabel de wijze van overdracht overeen in een protocol³³⁰. Een ander protocol³³¹ bevatte de afspraken over de uitwisseling van de gegevens uit de patrimoniuminformatie. Ten slotte trad in april 2015 de

³²⁷ De personeelsmigratie, de integratie in de Vlaamse Codex Fiscaliteit en de vestiging en inkohiering van de belasting in de concrete dossiers kwamen niet aan bod in dit onderzoek.

³²⁸ Raming 2015 na eerste begrotingscontrole.

³²⁹ Uitvoering 2015 tot en met mei 2015 uit Orafin.

³³⁰ Protocol tussen Vlabel en FOD Financiën betreffende de overdracht van de dienst van belastingen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, 4° en 6° tot 8° van de BFW. Het nog bestaand samenwerkingsakkoord van 7 december 2001 betreffende de uitwisseling van informatie ... en overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van door de Gewesten voorgeno- men wijzigingen aan de gewestelijke belastingen ..., is nog van toepassing.

³³¹ Protocol tussen Vlabel en FOD Financiën betreffende de uitwisseling van patrimoniuminformatie in het kader van de overdracht van de dienst van belastingen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, 4° en 6° tot 8° van de Bijzondere Financieringswet (verder BFW).

samenwerkingsovereenkomst³³² van 18 april 2014 tussen de federale staat en de gewesten met betrekking tot de coördinatiestructuur voor patrimoniuminformatie in werking. Deze protocollen zijn alle tijdig afgesloten.

De onderstaande tabel toont de aanrekeningen van de registratiebelastingen van 2013 tot mei 2015 volgens de algemene rekeningen 2013 en 2014 en de aanrekeningen in Orafin met afsluitdatum 15 juni 2015.

(In miljoen euro)

Registratie-belastingen ³³³	jan	febr	mrt	april	mei	juni-dec	eindtotaal
2013	225,6	183,3	156,6	181,3	167,9	1.366,9	2.281,6
2014	252,1	183,4	164,3	195,6	151,3	1.359,9	2.306,6
2015	418,4	64,5	87,4	153,9	128,9	-	853,2
Via FOD Financiën	418,4	-	-	-	-	-	418,4
Via Vlabel	0,0	64,5	87,4	153,9	128,9	-	434,8
Verhouding Vlabel 2015 t.o.v. ontv. 2014	0%	35%	53%	79%	85%		

Op 12 juni 2015 kende Orafin de eerste boekingen van registratiebelastingen 2015. Het departement FB wees ze retroactief toe aan de juiste boekhoudperiode. De laatste rij uit de tabel toont dat de inkohieringen gaandeweg evolueerden naar de vroegere federale (doorgestorte) ontvangsten. Er dient evenwel nog een inhaaloperatie uitgevoerd te worden.

De volgende tabel overziet de aanrekeningen van de erfbelasting van 2013 tot mei 2015 volgens dezelfde bronnen.

(In miljoen euro)

Erfbelasting	jan	febr	mrt	april	mei	juni-dec	eindtotaal
2013	132,9	112,9	115,4	113,3	119,6	884,0	1.478,1
2014	207,5	133,7	114,6	116,6	101,7	923,5	1.597,5
2015	184,1	8,3	81,0	203,5	101,0	-	577,8
Via FOD Financiën	184,1	4,5	5,4	17,2	1,2	-	212,4
Via Vlabel	0	3,8	75,6	186,3	99,8	-	365,4
Verhouding Vlabel 2015 t.o.v. ontv. 2014	0%	3%	66%	160%	98%		

Ook de eerste boekingen van erfbelastingen 2015 vonden pas in juni 2015 in Orafin plaats. Zij werden eveneens retroactief toegewezen aan de juiste boekhoudperiode. De inkohieringen liggen in de lijn van de vroegere federale (doorgestorte) ontvangsten. Ook hier is een inhaaloperatie vereist.

³³² Samenwerkingsovereenkomst van 18 april 2014 (*Belgisch Staatsblad* van 25 september 2014) tussen de federale Staat (instemming bij wet van 27 juni 2014, *Belgisch Staatsblad* van 3 juli 2014), het Vlaams Gewest (instemming decreet 19 december 2014, *Belgisch Staatsblad* van 16 januari 2015), het Waals Gewest (instemming decreet 26 februari 2015, *Belgisch Staatsblad* van 9 maart 2015) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (instemming ordonnantie 19 maart 2015, *Belgisch Staatsblad* van 2 april 2015) met betrekking tot de Coördinatiestructuur voor patrimoniuminformatie.

³³³ Omdat de begrotingsboekhouding vanaf 2015 geen onderscheid meer maakt tussen de verschillende registratiebelastingen (verkooprecht, verdeelrecht, recht op hypotheekvestiging en schenkbelasting), geeft de tabel voor de vergelijking tussen de jaren een globaal bedrag weer voor de registratiebelastingen.

5.2 ESR-correctie

De ESR-rapportering vereist een correctie van de ontvangsten op het niveau van de ESR-consolidatie. Tot eind 2014 werden de registratiebelastingen in Orafin pas ingeboekt op het moment van de (kas)ontvangst. Rekening houdend met de doorstorting van de federale ontvangsten van december in de maand januari van het volgende jaar, was dus een correctie van één maand nodig. Voor 2014 betekende dat een extra ESR-ontvangst van 166,3 miljoen euro, wat het totaal aangerekende bedrag registratiebelastingen voor het begrotingsjaar 2014 op 2.473 miljoen euro bracht. De onderstaande tabel toont het detail van de ESR-correctie op de registratiebelasting voor het begrotingsjaar 2014.

(In duizenden euro)

	Uitvoering januari 2014	Uitvoering januari 2015	ESR-correctie
Registratiebelasting (verkoop- en verdeelrecht)	207.986	342.445	134.459
Hypotheekrechten	13.924	35.129	21.205
Schenkingsrechten ³³⁴	30.168	40.847	10.679
ESR correctie Registratiebelasting	252.078	418.421	166.343

De aanrekening van de erfbelasting moest voor de ESR-rapportering met drie maand worden gecorrigeerd vanaf de ontvangst van de betaling door de Vlaamse overheid: één maand voor de doorstorting door de federale overheid, en twee maanden voor de periode tussen het ontstaan van de erfbelasting (indiening van de aangifte) en de betaling. De ESR-correctie bedroeg voor 2014 ongeveer -180 miljoen euro en was als volgt samengesteld:

(In duizenden euro)

Aard correctie	Bedrag
Ontvangsten januari t.e.m. maart 2014 ³³⁵	-455.720
Fiscale regularisaties februari en maart 2014	26.446
Ontvangsten januari t.e.m. half februari 2015 ³³⁶	186.345
Correctie inning Vlabel ³³⁷	62.509
ESR correctie Erfbelasting	-180.420

De overname heeft de ESR-ontvangsten 2014 negatief beïnvloed. Zonder de overname zouden de federaal verzonden betalingsuitnodigingen immers tot federale ontvangsten hebben geleid in januari en februari 2015, die ESR-matig zouden zijn aangerekend in 2014. Door de inlassing van de sperperiode viel die kasstroom weg en telde 2014 minder ESR-ontvangsten. Vanaf het

³³⁴ Het Rekenhof stelde vast dat de schenkingsrechten foutief aangerekend worden op ESR code '36.50 – Winsten van fiscale overheidsmonopolies of van openbare bedrijven met een monopolistisch karakter'. De correcte ESR-groep voor schenkingsrechten is groep 56, waarbij een onderverdeling gemaakt wordt naargelang van de schuldenaar van de belasting. In de meeste gevallen zal de te gebruiken ESR code 56.50 zijn. In de begrotingsraming in Orafin wordt het budget wel geraamd op de ESR groep 56.

³³⁵ Voor de reguliere erfbelasting wordt rekening gehouden met een betalingstermijn van drie maanden, waardoor de in Orafin gerealiseerde ontvangsten van de periode januari tot en met maart 2014 aangerekend worden op 2013.

³³⁶ De ontvangsten doorgestort door de FOD Financiën in januari 2015 en de eerste helft van februari 2015 (186,3 miljoen euro) hebben betrekking op 2014. Het totale bedrag aan aangerekende ontvangsten in Orafin tot 15 juni 2015 bedraagt 212 miljoen euro, wat ca. 26 miljoen euro meer is. Dit verschil wordt verklaard door ontvangsten na half februari 2015 met betrekking tot fiscale regularisaties van dossiers met betrekking tot 2014 waarvoor geen aanrekeningscorrectie meer gebeurt.

³³⁷ Dit is het bedrag dat door Vlabel in 2015 werd ontvangen, betaald door de notarissen als provisie voor erfbelastingen verschuldigd ingevolge laattijdig ingediende aangiften. Die provisies zullen worden aangerekend op de nieuw aan te maken kohieren, maar hebben in principe betrekking op 2014.

einde van de sperperiode in 2015 steunt de begrotingsaanrekening op de datum van de incohiering, met een betaaltermijn van in principe twee maanden. Na de aanvankelijke vertraging en de daaropvolgende inhaalbeweging zal dat tot meer ESR-ontvangsten in 2015 leiden: de incohieringen van de historische dossiers (die zonder wijziging federale ontvangsten in januari en februari 2015 zouden hebben meegebracht) krijgen nu immers ook een aanrekening in 2015. De wijziging heeft dus de ESR-ontvangsten 2014 negatief beïnvloed (min de historische dossiers), maar zal de ESR-ontvangsten 2015 positief beïnvloeden (plus historische dossiers).

De rapportering uit Orafin staat niet toe de incohieringen van de historische dossiers en die van de nieuwe dossiers op te splitsen. Alleen een duidelijke opsplitsing van de VFP-gegevens kan een verdere opvolging van de historische dossiers en een gefundeerde raming van de begrotingsontvangsten van de volgende jaren mogelijk maken.

5.3 *Achterstand bij de incohiering en de inning*

Een aantal tekortkomingen hebben geleid tot een achterstand in de incohiering en inning, die Vlabel evenwel in de tweede helft van 2015 nog kan inhalen:

- Vlabel heeft de ICT-toepassingen nog niet volledig bijgewerkt en de extractiebestanden zijn soms te ruim en onvolledig³³⁸. Er is bijgevolg een risico op onvolledigheid en Vlabel dient dan ook de papieren dossiers te raadplegen.
- Het protocol voor de gegevensuitwisseling kent geen toepassing. De federale toepassingen zijn niet meer toegankelijk en worden niet meer bijgewerkt wat het Vlaams Gewest betreft. De overgang van de vroegere opdeling in aangiften- en schuldvorderingenopvolging naar de opdeling dossierbemiddeling (opvolging, behandeling aangiften) en incohiering verloopt daardoor niet vlot.
- Vlabel moet de controle-informatie per dossier opvragen met een mail of in de toepassing *consultimmo*, die op dit ogenblik echter nog niet efficiënt werkt.
- Vlabel krijgt bij de federale doorstortingen onvoldoende informatie. De doorstortingen geschieden evenmin met maandelijkse stortingen per kantoor, zoals het protocol bepaalt. Dat leidt tot veel manueel zoekingswerk bij Vlabel. Een bedrag van 62,5 miljoen euro dat betrekking had op de historische dossiers, werd met de aanrekeningscorrectie toegewezen aan 2014. Op 15 juni 2015 stond nog 55 miljoen euro op een wachtrekening, in afwachting van incohiering. Doorgaans kon Vlabel het ontvangen bedrag wel al koppelen aan een concreet dossier.
- Het is, zoals gesteld, niet duidelijk in welke mate de ontvangsten 2015 betrekking hebben op historische dossiers, aangezien de saldi van de overgedragen rechten niet zijn ingeladen en de overgedragen rechten dus dossier per dossier moeten worden ingekohierd.

6 Conclusies

De uniformisering van de verwerking van alle belastingen en heffingen in het Vlaams Fiscaal Platform komt de efficiëntie, effectiviteit en klantgerichtheid ten goede. Het Rekenhof vond dan ook geen significante tekortkomingen in de verwerking of rapportering erover door Vlabel. Weliswaar stroomt nog onvoldoende gedetailleerde informatie door van het VFP naar Orafin voor een boekhoudkundige verwerking en reconciliatie tussen beide systemen. Daar-

³³⁸ Zij zijn nuttig zijn als controle-instrument, maar niet als boekhoudtool.

door is de rapportering uit Orafin niet altijd transparant. Het departement stelde correcties in het vooruitzicht, die zullen toelaten de gegevens uit het VFP en Orafin aan te sluiten. De Orafinrapportering geeft evenmin altijd een beeld van de werkelijkheid, onder meer door het niet boeken van waardeverminderingen voor dubieuze vorderingen, de contante aanrekening van intresten, inningskosten en rechtsplegingsvergoedingen en het incorrecte saldo op de orderekeningen met ontvangsten voor de gemeenten en provincies. Bovendien zijn niet alle ontvangsten toegewezen aan het juiste begrotingsjaar. Ten slotte veroorzaakte de overdracht van de registratie- en erfbelasting naar de Vlaamse overheid veel problemen, met vertragingen in de inkohiering en inning tot gevolg. Vlabel en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting ondernemen momenteel acties om de achterstand in de tweede helft van 2015 weg te werken.

7 **Aanbevelingen**

- Vlabel moet de informatiestroom uit het VFP naar het departement FB en Orafin optimaliseren en voldoende detailleren, onder meer op het vlak van het onderscheid tussen de soorten belastingen en de soorten begunstigden en de opsplitsing van hoofdsommen, oninbaarstellingen en gerealiseerde onwaarden, maar ook inzake wacht- en orderekeningen. Wat de registratiebelasting betreft, moet Vlabel de historische dossiers afsplitsen en hun berekening doorgeven aan het departement.
- Vlabel en het departement FB moeten bijzondere aandacht besteden aan de correcte toerekening van de vorderingen aan een begrotingsjaar. Het is daarbij belangrijk dat het departement FB de intresten en andere invorderingskosten in Orafin boekt op het moment dat Vlabel ze vordert van de belastingplichtige, en niet meer op het moment dat Vlabel ze effectief int.
- Vlabel en het departement FB dienen het saldo van de openstaande vorderingen aan te passen aan de werkelijke toestand en lang openstaande vorderingen systematisch af te boeken, dit zonder hun inningsinspanningen te verminderen.

3.7 Transparantie en financiële impact van de activiteiten van de Participatiemaatschappij Vlaanderen

Ondanks een gedeeltelijke clustering van haar uitgebreide diensten en activiteiten, kent PMV een complexe structuur van dochtervennootschappen en interne business units, en zijn haar eigenlijke investeringsactiviteiten versnipperd. Tot op heden kon PMV nog maar een beperkt aantal meerwaarden op investeringen realiseren. Bij gebrek aan een geconsolideerde jaarrekening van de PMV-groep en een transparant jaarverslag ontvangt het Vlaams Parlement geen systematische gestructureerde verantwoording over de diverse activiteiten van de PMV-groep, noch over de financiële resultaten of de maatschappelijke meerwaarde ervan.

1 Inleiding

De Participatiemaatschappij Vlaanderen nv (PMV) is een privaatrechtelijk vormgegeven, extern verzelfstandigd agentschap (EVA). De investeringsmaatschappij is een naamloze vennootschap van privaat recht met het Vlaams Gewest als enige aandeelhouder. PMV is naar eigen zeggen een *doe- en durfbedrijf*, dat samenwerkt met marktpartijen. Zij voert opdrachten uit én neemt eigen initiatieven. PMV pioniert in tal van investeringsdomeinen, heeft oog voor de lange termijn en investeert duurzaam in toekomstgerichte bedrijven en projecten.

Het Rekenhof heeft de diverse activiteiten van PMV en de verbonden vennootschappen geanalyseerd, alsook de financiering en de resultaten van de PMV-groep. Daarbij had het ook aandacht voor de financiële risico's van de groep en ging het de impact ervan na op de Vlaamse overheid. Aansluitend heeft het onderzocht hoe de PMV-groep rapporteert aan haar verschillende stakeholders³³⁹.

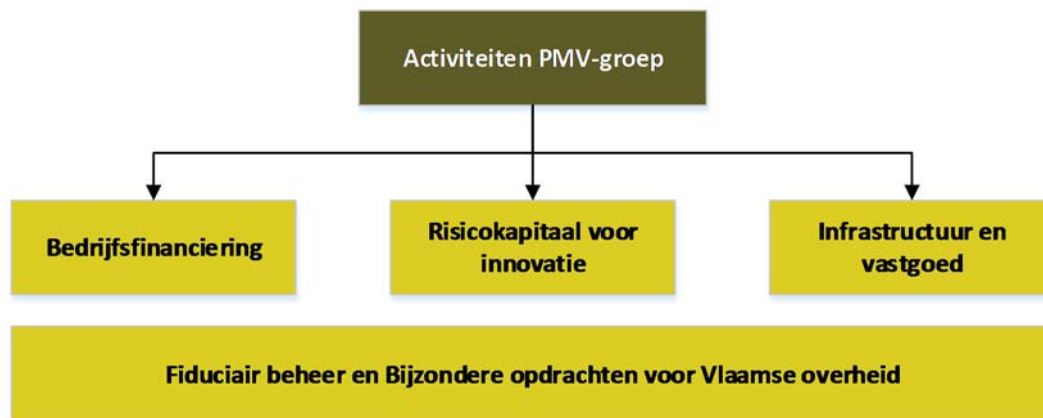
2 Structuur van de activiteiten en organisatiestructuur

Volgens het decreet van 7 mei 2004 betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid kan PMV participeren in vennootschappen, verenigingen, samenwerkingsverbanden en andere juridische entiteiten of ze zelf oprichten, eventueel samen met anderen. Bovendien kan PMV initiatieven en projecten initiëren, opstarten of uitbouwen, al dan niet met het oog op de realisatie van publiek-private samenwerking in alle bevoegdheidsdomeinen. Ook kan PMV bijzondere opdrachten van de Vlaamse Regering uitvoeren, waarbij afzonderlijke overeenkomsten met het Vlaams Gewest de uitvoeringsmodaliteiten, verantwoordelijkheden, kostendekking en vergoedingen regelen.

³³⁹ Tijdens het onderzoek verliep de informatie-uitwisseling met de PMV-groep niet optimaal. Niettegenstaande diverse contacten met het management en de tijdige voorlegging van een duidelijke vragenlijst, ontving het Rekenhof de gevraagde informatie van PMV laattijdig, traag en fractioneel.

2.1 Activiteitenclusters

De PMV-groep brengt zijn activiteiten onder in organisatorische eenheden of clusters. Het onderstaande schema³⁴⁰ geeft die clusters weer. De belangrijkste activiteitenclusters hebben betrekking op het bedrijfsleven of specifiek ondernemerschap, risicokapitaal voor innoverende ondernemingen, infrastructuurprojecten (zowel voor publieke doeleinden als voor energie en duurzame ontwikkeling) en vastgoedprojecten. In diverse publicaties en presentaties clustert PMV zijn activiteiten niet altijd op eenzelfde wijze, wat verwarring creëert.



Daarbuiten verleent PMV financieel advies en beheert zij tegen betaling participaties van het Vlaams Gewest fiduciair. Deze participaties staan niet in de balans van PMV of de PMV-groep en PMV heeft er evenmin de investeringsbeslissing voor genomen.

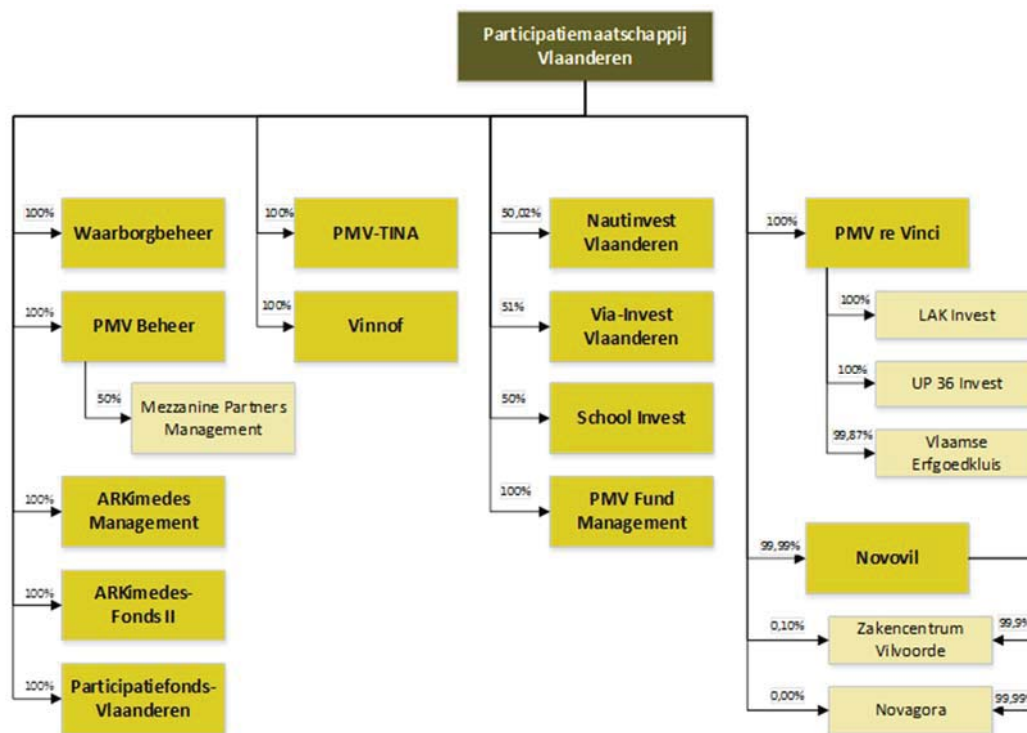
Voor de uitoefening van zijn investeringsactiviteiten, zowel in de publieke als in de private sector, gebruikt PMV meestal kapitaalparticipaties, leningverstrekkingen of waarborgen. Op activiteit- of productniveau hebben alleen de ARKimedesregeling, de waarborgregeling, de Winwinlening en Gigarant een decretaale grondslag. Andere investeringsactiviteiten en projecten voert PMV uit op eigen initiatief of in opdracht van het Vlaamse Gewest langs samenwerkingsovereenkomsten met de Vlaamse Regering of afspraken met diensten van de Vlaamse overheid, maar buiten een specifiek decretaal kader.

2.2 Organisatiestructuur

De Vlaamse Regering delegeerde verscheidene economische initiatieven aan PMV. In het verleden streefde zij ernaar voor iedere nieuwe activiteit een afzonderlijk fonds of vennootschap op te richten, ervan uitgaand dat afzonderlijke namen en merken het eenvoudiger zouden maken de betrokken doelgroep te bereiken. Dat heeft echter geleid tot een niet transparant geheel van vennootschappen. Voor een aantal activiteiten opereert de PMV-groep bovendien in samenwerkingsstructuren met andere agentschappen van de Vlaamse overheid of werkt ze samen met private investeringsfondsen. Daarbuiten heeft PMV activiteiten of maatregelen toevertrouwd aan een aantal interne business units. Die zijn onderdeel van het moederbedrijf en groeperen zich doorgaans rond een bepaalde activiteit, productgroep of technologie

³⁴⁰ Een meer uitgebreid schema en een analyse van de belangrijkste activiteiten zijn beschikbaar als bijlage op de website www.rekenhof.be.

(bijvoorbeeld KidsInvest, CultuurInvest, ...). De business units hebben een grotere mate van zelfstandigheid, die een positief rendement moet opleveren. Hoewel PMV heel wat activiteiten heeft ondergebracht in dochtervennootschappen, publiceert zij vennootschapsrechtelijk geen groepsrekening. Zij stuurt alle activiteiten intern wel aan met een groepsmanagement-comité.



In het voorjaar van 2015 heeft de PMV groep een oefening opgestart met als doel het product-aanbod en het aantal juridische entiteiten te vereenvoudigen en te beperken. Zij gaat daarbij uit van de regel dat haar balans centraal moet staan, tenzij specifieke redenen (juridisch-technische of andere) afzondering van activiteiten in een afzonderlijke vennootschap rechtvaardigen.

Het Rekenhof merkt op dat PMV voor eenzelfde onderneming participaties rechtstreeks kan aanhouden én onrechtstreeks langs de fondsen waarin zij participeert. PMV heeft bovendien raakvlakken met de Limburgse Reconversiematschappij (LRM). Dat maakt de aandeelhoudersstructuur van de overheidsinvesteringen bijzonder ingewikkeld en bemoeilijkt de analyse van de bedragen die de Vlaamse Overheid, rechtstreeks en via onder meer PMV en LRM, heeft geïnvesteerd in bepaalde ondernemingen³⁴¹.

³⁴¹ Zoals blijkt uit diverse plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement was de totale investering van de Vlaamse overheid in het Electrawindsdossier niet meteen duidelijk (zie onder Handelingen Plenaire vergadering 12 (zittingsjaar 2013-2014) van 4 december 2013).

3 Investeringsactiviteiten van de PMV-groep

De onderstaande alinea's lichten de waarderingsmethodiek van de huidige PMV-portefeuille toe en bevatten een financiële analyse van de drie activiteitenclusters: bedrijfsfinanciering, risicokapitaal voor innovatie en infrastructuur en vastgoed. De analyse is een momentopname en heeft betrekking op de cijfers van 2014. Het is belangrijk voor ogen te houden dat de werkelijke waarde van een onderneming kan verschillen van de boekhoudkundige waarde³⁴². PMV neemt de participaties en leningen in de portefeuille van haar groepsondernemingen in de jaarrekening op tegen de historische aanschaffingswaarde of eigen vermogenswaarde. Zij houdt dus geen rekening met niet-gerealiseerde meerwaarden. Daarentegen verwerkt zij niet-gerealiseerde minderwaarden wel boekhoudkundig, zoals trouwens verplicht door de Belgische boekhoudwetgeving. Waardecorrecties bij fondsen past PMV alleen toe als hun contractueel voorziene investeringsperiode achter de rug is of als het fonds voor meer dan de helft is geïnvesteerd. In die gevallen past zij een waardevermindering toe als het eigen vermogen is gedaald tot onder de 60% van het ingelegde kapitaal. Voor interne analysedoeleinden vertrekt PMV wel van het marktwaardeprincipe (fair value), waarbij zij rekening houdt met zowel niet-gerealiseerde minderwaarden als niet-gerealiseerde meerwaarden.

De onderstaande tabel vat de PMV-investeringen per activiteitencluster samen. Een meer gedetailleerde analyse van de belangrijkste investeringsactiviteiten per cluster is opgenomen in bijlage 2 en op de internetsite van het Rekenhof.

(in miljoenen euro)

Activiteitencluster en instrumenten	geplaatst kapitaal	gestort kapitaal	toegezegde leningen	Geboekte waardevermindering	Waarborgen
Bedrijfsfinanciering	140,3	76,0	109,2	3,2	Gewest-waarborgen
Risicokapitaal innovatie	165,2	147,5	19,8	17,4	28,1
Infrastructuur	71,7	66,6	12,2	0,0	1,3
Vastgoed	83,4	68,4	8,5	0,0	16,6
Energie	70,6	67,5	12,2	28,2	
TOTAAL	531,2	426	161,9	48,8	46,0

3.1 Bedrijfsfinanciering

De belangrijkste activiteiten voor bedrijfsfinanciering zijn die met de ARKimedesfondsen, die de 100%-PMV-dochtervennootschap ARKimedes Management nv beheert tegen een beheersvergoeding. ARK staat voor de Activering van Risicokapitaal. Met ARKimedes neemt PMV significante minderheidsbelangen in zogenaamde ARKIV's. Dat zijn private fondsen die investeren in beloftevolle kmo's, meer bepaald sterk groeiende ondernemingen. Beide ARKimedes-fondsen hebben een investeringsbudget van 110 miljoen euro³⁴³. De beheersvennootschap participeert zelf voor 1,69% in ARKimedesfonds 1, waarbij de private investeerders een nagenoeg volledige waarborg van de Vlaamse overheid genieten: 90% waarborg op het kapitaal van

³⁴² Evenmin mag uit het oog worden verloren dat de investeringen behalve een passende financiële return, ook een maatschappelijk rendement nastreven. Voorbeelden zijn: de creatie of het behoud van werkgelegenheid, de verbetering van de mobiliteit, de aanpak van problemen inzake wonen of infrastructuur, de realisatie van milieuprojecten en zorgprojecten, de verhoging van productiviteit en groei, energie-efficiëntie, ...

³⁴³ Het kapitaal van ARKimedesfonds 2 werd in 2015 verhoogd met 50 miljoen euro.

75 miljoen euro en 100% op de obligatielening van 35 miljoen euro. De aldus aan te spreken gewestwaarborg beloopt 47,6 miljoen euro op basis van de jaarcijfers 2014. Het ARKImedes-fonds 2 daarentegen is volledig in handen van PMV zelf, wat ook uit de jaarrekening van PMV blijkt. De waarderingsregels die PMV hanteert, houden in dat zij in de bedrijfseconomische boekhouding eventuele (tijdelijke) waardeverminderingen niet registreert (zie hoger). Het Rekenhof heeft een berekening gemaakt van het tussentijdse resultaat. Op 31 december 2014 was er een voorlopige intering van 13,4 miljoen euro of 34,65%³⁴⁴ op het totaal geïnvesteerde kapitaal van 38,7 miljoen euro.

PMV financiert zelf ook in groeiende bedrijven met een beperkt aantal kapitaalparticipaties (5,5 miljoen euro), achtergestelde leningen (Groeimezzanine, 19,7 miljoen euro), het Fonds Vlaanderen Internationaal (1,3 miljoen euro) en het fonds Mezzanine Partners (3,5 miljoen euro), dat wordt beheerd door de 100%-PMV-dochtervennootschap PMV Beheer nv. PMV moest 2,3 miljoen euro niet-gerealiseerde waardeverminderingen voor de achtergestelde leningen in zijn boekhouding opnemen. Voorts heeft PMV een lening verstrekt aan de Limburgse Reconversiemaatschappij (LRM) van 100 miljoen euro (waarvan 60 miljoen euro opgenomen), alsook tot 2019 ingetkend op een obligatielening van Vitrufin (voormalig Ethias Finance) voor 27,4 miljoen euro voor de overname van Dexia-aandelen. Verder heeft PMV ook een kapitaalparticipatie van 18 miljoen euro in het VITO.

Een derde groep producten in de cluster bedrijfsfinanciering zijn de waarborgregelingen. PMV heeft daarvoor twee programma's, die verlopen via enerzijds de 100%-PMV-dochter Waarborgbeheer nv en anderzijds via Gigarant nv voor waarborgen boven 1,5 miljoen euro. PMV beheert 175,5 miljoen euro Gigarantwaarborgen, 547,4 miljoen euro kleinere gewestwaarborgen volgens de nieuwe waarborgregeling en 2,7 miljoen euro oude gewestwaarborgen. De financiële risico's liggen volledig bij de Vlaamse overheid: de premies en verliesfinanciering zijn sinds 2014 ingebed in een begrotingsfonds van het ministerie EWI. Daarin worden de premies en de recuperatie van uitwinningen gestort waarmee de uitwinningen worden betaald. In 2014 zijn voor waarborgbeheer 21 miljoen euro waarborgtussenkomsten betaald, terwijl 8,9 miljoen euro kon worden gerecupereerd en 3,6 miljoen euro premies werden geïnd. Waarborgbeheer nv beheert ook de Winwinlening voor rekening van de Vlaamse overheid.

3.2 *Risicokapitaal voor innovatie*

In de activiteitencluster risicokapitaal voor innovatie heeft PMV twee 100%-dochter-vennootschappen, PMV-Tina en het Vlaams Innovatiefonds (Vinnof), waarlangs zij respectievelijk 75 en 35 miljoen euro investeert middels kapitaalparticipaties. TINA investeert in consortia van bedrijven en kennisinstellingen om de Vlaamse economie te transformeren, te innoveren en te accelereren. De beschikbare jaarrekeningen van een aantal vennootschappen waarin TINA investeert, tonen een voorlopige (niet gerealiseerde) intering van 10,4 miljoen euro op het totaal geïnvesteerde kapitaal. Vinnof verstrekt zaai kapitaal in Vlaanderen aan innovatieve starters en jonge ondernemingen in hun initiële groeifase. Daarvoor heeft PMV al 8,4 miljoen euro waardeverminderingen in zijn jaarrekening opgenomen. PMV heeft ook rechtstreekse kapitaalparticipaties in ondernemingen waarin ook PMV-Tina en Vinnof een participatie houden, wat de complexe structuur van de PMV-groep onderstreept.

³⁴⁴ Deze berekening steunt op de officieel voorgelegde cijfers, maar niet alle ARKIV's hebben cijfers ingediend. Met die ARKIV's is geen rekening gehouden.

PMV heeft zelf 41 miljoen euro minderheidsparticipaties in een aantal Life Sciences en Cleantech fondsen, die zich op het einde van de investeringsperiode bevinden. Volgens de tussentijdse resultaten hebben sommige fondsen al 23% tot 32% ingeteerd op het geïnvesteerde kapitaal. Enerzijds bieden een aantal participaties weinig garanties op recuperatie van de oorspronkelijke investeringsinleg. Zo heeft PMV voor één van die fondsen al een waardevermindering geboekt van 5,8 miljoen euro. Anderzijds bieden andere fondsen het vooruitzicht op een rendement van 14,8% tot 17,9% van de investering.

Ten slotte heeft PMV in die cluster een aantal kleinere, eigen producten, waaronder de Innovatiemezzanine (2,3 miljoen euro), Cultuurinvest (3,5 miljoen euro), Kidsinvest (3,3 miljoen euro), het Sociaal Investeringsfonds SIFO (4,1 miljoen euro) en Flanders Care Invest (0,9 miljoen euro). Met deze producten verstrekt PMV hoofdzakelijk achtergestelde leningen, die ze soms heeft omgezet in kapitaalparticipaties.

3.3 *Infrastructuur en vastgoed*

In de activiteitencluster infrastructuur en vastgoed investeert PMV vooral ten behoeve van diverse overheden. PMV heeft voor de realisatie van infrastructuurprojecten met publiek-private samenwerking (pps), samen met het Agentschap Wegen en Verkeer, het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust en het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs, de dochtervennootschappen Via-Invest (42,3 miljoen euro), Schoolinvest (20,1 miljoen euro) en Nautinvest Vlaanderen (0,8 miljoen euro) opgericht. Die participeren samen met private partners in specifieke projectvennootschappen. Voor het beheer van de participaties ontvangt PMV geen beheersvergoeding van de Vlaamse overheid, maar de PMV-dochters genereren inkomsten uit de specifieke projectvennootschappen: vergoedingen voor dienstverlening, interesten op achtergestelde leningen en dividenden of meerwaarden op kapitaalparticipaties. De specifieke projectvennootschappen ontvangen beschikbaarheidsvergoedingen van de Vlaamse overheid voor de gerealiseerde infrastructuurprojecten. Daarin zijn de inkomsten voor de PMV-dochters verrekend.

Conform de bedrijfsstrategie en gemaakte afspraken heeft PMV de participaties van Via-Invest in *Via Zaventem* en *Via Noord-Zuid Kempen* te koop aangeboden aan PMF Infrastructure Fund. De effectieve overdracht zal in de loop van 2015 plaats vinden. PMF Infrastructure Fund wordt beheerd door de 100%-PMV-dochter PMV Fund Management. Het fonds heeft een looptijd van 37 jaar en een investeringsperiode van 6 jaar. Het beoogt op termijn 120 miljoen euro participaties. PMV heeft rechtstreeks 14,76% in PMF Infrastructure Fund, wat een investering in kapitaal betekent van 2,5 miljoen euro.

PMV investeert ook in publiek vastgoed en gebiedsontwikkeling langs haar dochtervennootschappen PMV re Vinci (76,7 miljoen euro) en Novovil (6,4 miljoen euro). PMV re Vinci bezit het kantoorgebouw van PMV en participeert nagenoeg volledig in LAK Invest en Up 36 Invest (eigenaars van overheidsgebouwen) en de Vlaamse Erfgoedkuis. Zij houdt ook minderheidsparticipaties aan in brownfieldprojecten van de Vlaamse of lokale overheid. Ook hier heeft PMV ook een aantal rechtstreekse kapitaalparticipaties genomen en leningen verstrekt.

Een bijzonder onderdeel vormen de activiteiten van PMV in de energiesector. Daarbij houdt PMV een aantal middelgrote en kleine minderheidsparticipaties aan voor 48,9 en 13,9 miljoen euro, heeft zij voor 3,9 miljoen euro leningen verstrekt en zegde zij 7,8 miljoen euro toe in het

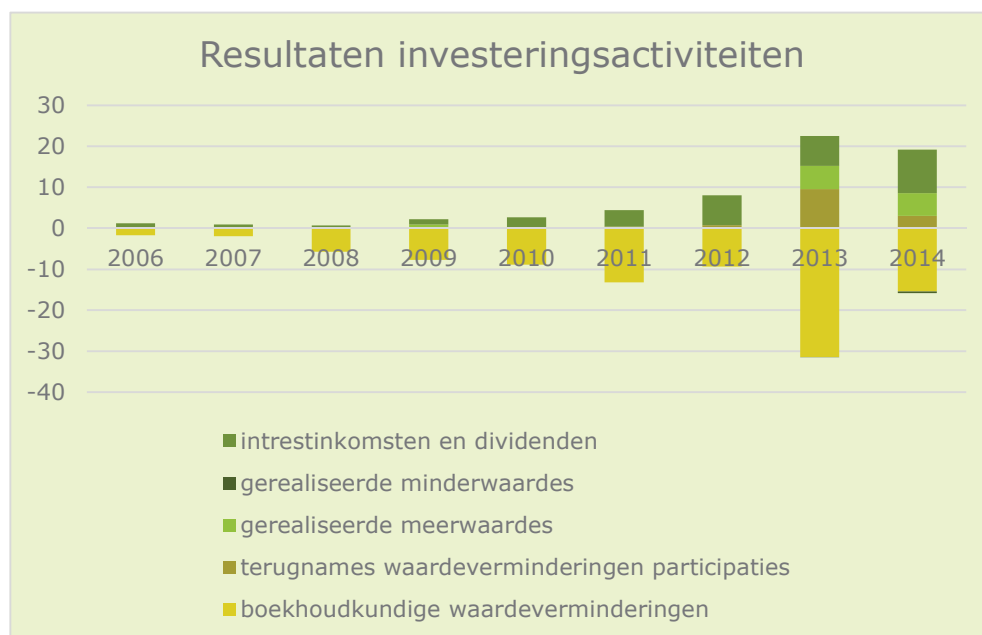
klimaatfonds Future Carbon Fund³⁴⁵. PMV heeft enkele belangrijke investeringen in zijn jaarrekening volledig moeten afwaarderen. Zo heeft PMV voor een van die fondsen al een waardevermindering geboekt van 5,8 miljoen euro (zie ook punt 3.2 – risicokapitaal voor innovatie). Ook voor de klimaatinvestering heeft PMV een waardevermindering moeten boeken. In de energiesector heeft PMV in totaal 28,3 miljoen euro waardeverminderingen moeten boeken op een investeringsbedrag van bijna 70 miljoen euro.

3.4 Resultaten van de investeringsactiviteiten

Volgens het PMV-management is de maturiteit van de participaties van groot belang voor een analyse van de waarde en zijn de investeringen in participaties pas op kruissnelheid gekomen vanaf 2007-2008. Het gros van de participaties van PMV en haar entiteiten zijn blijkbaar nog niet matuur genoeg om te worden verkocht. Het management wees er ook op dat PMV voornamelijk minderheidsparticipaties neemt, waarbij exits meestal de instemming van andere aandeelhouders vereisen.

De onderstaande grafiek toont het globale financiële resultaat van PMV bij de verkoop van participaties of de tussentijdse niet-gerealiseerde boekhoudkundige waardecorrecties van de investeringen. De stijging in investeringsactiviteiten in recente jaren bracht ook een stijging van waardeverminderingen met zich. Winstgevend verkopen van participaties moeten echter de historische verliezen in de volgende jaren compenseren. Volgens de interne *fair value* waarderingsmethodiek zouden overigens een aantal tussentijdse meerwaarden boekhoudkundig niet zijn uitgedrukt: een meerwaarde van 5,8 miljoen euro in drie ondernemingen op het niveau van PMV, een meerwaarde van 11,6 miljoen euro voor een bedrijf op het niveau van PMV-Tina en een meerwaarde van 4 miljoen euro voor vier bedrijven op het niveau van Vinnof. In die specifieke fondsen moeten meerwaarden minderwaarden compenseren. Bij Vinnof worden de historische verliezen echter onvoldoende gecompenseerd om rendabel te zijn.

(in miljoen euro)



³⁴⁵ PMV heeft reeds een waardevermindering geboekt van 75% van de reeds opgevraagde contributies van 4,9 miljoen euro.

Het Rekenhof stelt vast dat PMV door haar hoeveelheid participaties in verschillende activiteitenclusters, in de mogelijkheid verkeert in hetzelfde boekjaar zowel waardeverminderingen aan te leggen als terug te nemen. Zo kan de maatschappij grote verliezen in de ene activiteit enigszins compenseren met terugnames of uitzonderlijke opbrengsten uit andere activiteiten, zonder dat de activiteiten een onderlinge band hebben. In 2013 kon PMV de registratie van de significante waardevermindering voor Electrawinds bijvoorbeeld gedeeltelijk compenseren met een grote terugname van eerder geboekte (niet gerealiseerde) waardeverminderingen op het Vlaams Innovatiefonds (Vinnof). PMV heeft er als reactie op gewezen dat de boekingen in verband met de terugnames of uitzonderlijke opbrengsten niet arbitrair plaatsvinden en dat zij door de statutaire auditors worden getoetst op hun economische realiteit.

4 Financieringsbronnen

Voor de financiering van zijn investeringsactiviteiten kan PMV een beroep doen op het maatschappelijk kapitaal, dat de Vlaamse overheid als enige aandeelhouder ter beschikking stelt. PMV kan leningen aangaan, alsook inkomsten verwerven uit dienstverlening en bijzondere opdrachten voor de Vlaamse overheid. Zij genereert ten slotte middelen uit investeringsactiviteiten en uit het beheer van liquiditeiten.

4.1 *Kapitaal PMV*

De Vlaamse overheid is enige aandeelhouder en heeft volgens de jaarrekening 2014 van PMV 818,5 miljoen euro kapitaal onderschreven, waarvan zij 620,4 miljoen euro heeft volgestort. Dat stemt overeen met de gegevens in de algemene rekening van de Vlaamse overheid. Een gedeelte van het onderschreven kapitaal is bedoeld voor het geheel van de activiteiten van PMV, andere delen heeft de Vlaamse Regering toegekend voor specifieke activiteiten.

PMV heeft een gedeelte van de toegekende kapitaalverhogingen overgedragen aan dochtervennootschappen die specifieke instrumenten beheren. Eind 2014 heeft PMV aldus 373,1 miljoen euro (waarvan nog 94,4 miljoen euro moet worden volgestort) van haar maatschappelijk kapitaal overgedragen aan dochtervennootschappen, die daarmee investeringen uitvoeren. Met het overige kapitaal voert PMV zelf investeringen uit. Een gedeelte van het kapitaal dat PMV niet onmiddellijk investeert, blijft beschikbaar voor korte-termijnbeleggingen en thesaurieverrichtingen. Eind 2014 was dat 147,5 miljoen euro, bijna een kwart van het vermogen. Eind 2013 was dat nog 194,7 miljoen euro.

Daarbuiten heeft de Vlaamse Regering in 2015 beslist het Vlaams Energiebedrijf (VEB) onder te brengen in de PMV-groep. Het regeerakkoord kondigde deze beslissing al aan. De Vlaamse Regering wil het kapitaal van het VEB verminderen met 150 miljoen euro en PMV een kapitaalverhoging van 150 miljoen euro toekennen, waarvan zij 37,5 miljoen euro in 2015 zal storten. De Vlaamse Regering tekent ook in op een kapitaalverhoging van 50 miljoen euro bij PMV om het kapitaal van het ARKImedesfonds 2 te verhogen. Zij zal deze kapitaalverhogingen financieren met een herschikking van de voorziene kredieten in de algemene uitgavenbegroting³⁴⁶.

³⁴⁶ De kredieten die voorzien waren om de kapitaalverhoging van 5 augustus 2011 van PMV te storten (100,3 miljoen euro) zullen daarvoor gedeeltelijk worden aangewend. De andere volstortingen van het kapitaal worden dus verder in de tijd opgeschoven. Er is een volstortingsplanning, maar die is onderhevig aan de kredietbeschikbaarheid en de noden van PMV.

4.2 *Vreemd vermogen*

PMV nv doet nauwelijks een beroep op vreemd vermogen om haar investeringsactiviteiten te financieren. PMV mag om haar opdrachten te vervullen nochtans schulden aangaan, aangezien de maatschappij als naamloze vennootschap onder de wetgeving van het vennootschapsrecht ressorteert. Ondernemingen onder beheer van PMV doen wel een beroep op externe financiering. Zo blijft bijvoorbeeld de obligatielening van 35 miljoen euro voor ARKImedes 1 buiten de jaarrekening van PMV.

4.3 *Vergoeding voor bijzondere en beheersopdrachten*

Het decreet van 7 mei 2004 betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid machtigt de Vlaamse Regering speciale opdrachten voor het beheer van diensten of participaties toe te vertrouwen aan PMV. De samenwerkingsovereenkomst uit 2011 tussen PMV en de Vlaamse overheid bepaalt dat PMV drie types van activiteiten kan uitvoeren: autonome investeringsactiviteiten³⁴⁷, het beheer van diensten en participaties en bijzondere opdrachten. Bijzondere opdrachten³⁴⁸ kaderen in specifieke doelstellingen en hebben betrekking op alle relevante beleidsdomeinen, terwijl beheersopdrachten voor diensten in het verlengde liggen van de investeringsactiviteiten van PMV. Afsprakennota's specificeren deze dienstverlenende activiteiten.

De Vlaamse overheid stelt PMV voor de toegekende opdrachten geen werkingsdotatie ter beschikking. Doorgaans stelt zij evenmin financiële rendementscriteria voor de werking van PMV voorop, gelet op het doel van de vennootschap en de aard van de opdrachten. Voor de uitvoering van de bijzondere en de beheersopdrachten ontvangt PMV twee types vergoedingen:

- Voor een aantal opdrachten ontvangt PMV een jaarlijkse forfaitaire vergoeding, berekend op grond van specifieke criteria³⁴⁹.
- Voor andere opgedragen activiteiten ontvangt PMV een vergoeding op grond van de tijdsbesteding.

PMV baseert volgens het management haar tarifiering op haar kostenstructuur en conformeert de tarieven die zij aanreket op een benchmarking van de tarieven die gerenommeerde juridische adviseurs en internationaal georganiseerde consultancygroepen hanteren. PMV wijst erop dat de tarieven werden besproken met en goedgekeurd door de Vlaamse overheid. Er vond evenwel geen, marktbevraging bij externe partijen plaats. Een risico op overtarifiering kan ontstaan doordat de samenwerkingsovereenkomst tussen PMV en de Vlaamse overheid geen maximum bepaalt voor de operationele kosten ten opzichte van de ingebrachte overheidsmiddelen.

³⁴⁷ De eigen initiatieven van PMV inzake participaties, (ont)leningen, waarborgen, ...

³⁴⁸ Bijzondere opdrachten betreffen voornamelijk vooronderzoek, advies en begeleiding bij pps-opdrachten.

³⁴⁹ Voor het beheer van de participaties wordt een jaarlijkse forfaitaire vergoeding berekend op grond van de omvang van de participatie en het type bestuurdersmandaat.

4.4 Bedrijfs- en financiële resultaten

De jaarrekening van PMV vermeldt onder de bedrijfsopbrengsten de volgende inkomsten: ontvangen rente op belegd vermogen, inkomsten uit beheersactiviteiten of specifieke opdrachten, valorisaties van bestaande PMV-participaties. Zij bedroegen in 2014 9,2 miljoen euro en evolueren in stijgende lijn. In haar rekeningenplan heeft PMV haar bedrijfsopbrengsten opgedeeld in studieopbrengsten en prestaties voor dochterondernemingen (5,7 miljoen euro) en beheervergoedingen (1,5 miljoen euro), zonder verdere opdeling of specificaties. Daarbuiten heeft PMV onder de andere bedrijfsopbrengsten 2 miljoen euro doorfacturaties³⁵⁰ geboekt.

PMV maakt in haar financiële verantwoording geen onderscheid tussen de beheers- en bijzondere opdrachten enerzijds en de autonome investeringsactiviteiten anderzijds. De gepubliceerde jaarrekening en toelichting van PMV illustreren evenmin welk inhoudelijk onderscheid de investeringsmaatschappij maakt tussen de verschillende opbrengstenrekeningen. Uit de aggregaties op het niveau van de proef- en saldibalans maakt het Rekenhof op dat de dienstverlenende activiteiten van PMV ongeveer 35% van de totale opbrengsten in beslag nemen. De resterende 65% van de opbrengsten bestaat uit financiële en uitzonderlijke opbrengsten.

PMV haalt meer dan een derde van haar inkomsten uit allerlei diensten die ze op vraag aan de Vlaamse overheid verstrekt, hoewel het Vlaams Gewest toch 100% eigenaar van PMV is. Ook besteedt PMV zelf een aantal diensten uit, onder meer aan advocatenkantoren en consultants. PMV verhaalt deze beheerskosten op de Vlaamse overheid. In vergelijkbare investeringsmaatschappijen vormen opbrengsten uit verstrekte leningen en thesauriemiddelen, en verwezenlijkte meerwaarden bij de verkoop van participaties het gros van de courante opbrengsten, terwijl dienstverlening voor derden een vrij marginale omvang heeft.

De bedrijfskosten bedroegen eind 2014 18,5 miljoen euro, waarvan 9,5 miljoen euro personeelskosten (52%). Het aandeel van de personeelskosten (voor 70 VTE gemiddeld) in de investeringsactiviteiten en beheersopdrachten is onduidelijk voor de Vlaamse overheid.

Ten slotte heeft PMV een historische geldbuffer geërfd van de Vlaamse overheid. Zij heeft deze gelden passief belegd, in afwachting van een nuttige bestemming. Eind 2014 stonden ongeveer 75 miljoen euro geldbeleggingen en 73 miljoen euro liquide middelen op de balans. Dat leverde de investeringsmaatschappij in 2014 ongeveer 4,8 miljoen euro renteopbrengsten op. Gelet op de lage interestvoeten op de financiële markten, kan een snellere bestemming van deze gelden in rendabele projecten een opportuniteit zijn.

5 Financiële verantwoording

5.1 Rapporteringsafspraken

De samenwerkingsovereenkomst met het Vlaams Gewest verplicht PMV de toezichthoudende minister halfjaarlijks te informeren over de activiteiten van de vennootschap, de voorlegging van het budget, de meerjarenplanning en de (half)jaarlijkse cijfers op voordracht van de raad van bestuur. Uitzonderlijke feiten of gebeurtenissen met een wezenlijk belang moet de maatschap-

³⁵⁰ Het betreft de doorfacturatie van kosten van externe prestaties, erelonen, personeelskosten (vooral PMV-groep) en diverse kleinere kosten.

pij onverwijld aan de minister rapporteren. PMV voert de afgesproken semestriële rapportage aan de toezichthoudende minister echter niet formeel uit en bezorgt evenmin periodieke verantwoordingsverslagen aan het Vlaams Parlement. In de praktijk is er geen globale periodieke rapportering aan de Vlaamse overheid, nochtans de enige aandeelhouder van de investeringsmaatschappij. Volgens het management zijn er wel tweewekelijks informele besprekingen met het kabinet. De enige vorm van formele publieke verantwoording over de uitgevoerde activiteiten aan het Vlaams Parlement zijn de antwoorden op mogelijke parlementaire vragen.

Overigens zetelt geen regeringscommissaris in de raad van bestuur van PMV, noch in haar deelentiteiten. De Vlaamse Regering benoemt als enige aandeelhouder wel de leden van de raad van bestuur.

5.2 *Transparantie van de financiële rapportering*

PMV en haar entiteiten rapporteren aan het brede publiek met hun jaarrekening en jaarverslag. De raad van bestuur van PMV stelt een jaarrekening op met een balans, een resultatenrekening en een toelichting volgens een algemeen rekeningenschema en met toepassing van de waarderingsregels. Hij heeft een commissaris-revisor aangesteld die de rekeningen jaarlijks reviseert en een controleverklaring aflevert. PMV dient haar goedgekeurde jaarrekening jaarlijks in bij de Nationale Bank.

De jaarrekening bevat de participaties waarvoor PMV al stortingen heeft verricht, maar geeft geen details over de kredietverleningen en engagementen. Zij rapporteert evenmin over de schuld- en vermogenspositie van de talrijke deelentiteiten en bevat geen detail van de grootboekrekeningen. De interpretatie die het management aan de grootboekrekeningen geeft, kan bijgevolg moeilijk worden achterhaald.

De PMV-groep is niet wettelijk verplicht een geconsolideerde jaarrekening in te dienen en te publiceren. Zij maakt die evenwel op voor intern gebruik en het management legt ze informatief over aan de raad van bestuur. De bedrijfsrevisor-commissaris controleert de geconsolideerde rekening niet. Zodoende kan niet officieel worden vastgesteld hoeveel schulden en bezittingen de PMV-groep bezit, noch hoeveel het geconsolideerd jaarlijks resultaat bedraagt, na eliminatie van de interne aanrekeningen of doorfacturaties.

De jaarrekening van PMV maakt evenmin een onderscheid tussen de fiduciaire en dienstverlenende activiteiten enerzijds, en de autonome eigen investeringsactiviteiten van de maatschappij anderzijds. Doordat PMV de resultaten van beide activiteiten niet boekhoudkundig splitst, bestaat een potentieel risico op kruissubsidiëring, waarbij PMV het resultaat van autonome activiteiten mogelijk aanzuivert met dat van de dienstverlenende en beheersactiviteiten. Het Rekenhof verwijst concreet naar de rollende fondsen op de balans, waar een dergelijke problematiek zich stelde³⁵¹. Het merkt ook op dat PMV de evolutie of waarde van de verstrekte waarborgen die zij beheert in naam en ten laste van de Vlaamse overheid, niet in haar eigen rapporteringen toelicht³⁵².

³⁵¹ In het verleden genereerde de aangehouden participaties niet de vereiste inkomsten om de uitgaven op het *rollend fonds courante inkomsten en uitgaven* volledig te dekken. Daartoe werd ingeteerd op het nog beschikbare saldo op het *rollend fonds participaties*.

³⁵² Wel rapporteert PMV minstens eenmaal per jaar aan het departement Financiën en Begroting haar financiële schulden in een overzicht van de aangehouden deposito's, schuldbewijzen en leningen door de entiteiten in de PMV-groep.

Het jaarverslag dat PMV publiceert, geeft een cijfermatig overzicht per rubriek van de balans en belicht beknopt de significante feiten van de resultatenrekening. Het geeft ook in een afzonderlijk deel een alfabetisch overzicht van de activiteiten en investeringen. De interne en externe onderverdelingen van PMV zijn daarbij onoverzichtelijk en de voorstelling van de verschillende projecten en investeringen is weinig logisch. Het jaarverslag is ook onvolledig: niet alle activiteiten komen aan bod, de geleverde informatie is selectief en de beheerstaken voor rekening van de Vlaamse overheid komen nauwelijks aan bod.

5.3 ESR-rapportering

Sinds 2014 behoort PMV nv tot de ESR-consolidatiekring van de Vlaamse overheid. Dat had implicaties voor de financiële rapporteringsverplichtingen³⁵³. De begrotingen en ESR-rapporteringen van PMV en een aantal PMV-dochtervennootschappen vermeldten op hoofdlijnen wel een aantal financiële stromen, maar gaven geen inzicht in de vermogenstoestand en risico's van de PMV-groep. De positieve impact op het ESR-vorderingensaldo 2014 van PMV en haar dochtervennootschappen bedraagt netto 44 miljoen euro³⁵⁴. De begrotingsuitgaven 2014 beliepen in totaal 301,4 miljoen euro waarvan 108 miljoen euro kapitaalparticipaties en 25,5 miljoen euro schuldaflossing, die niet worden meegeteld bij de bepaling van het ESR-vorderingensaldo. De totale begrotingsontvangsten beliepen 338,3 miljoen euro.

Op jaarlijkse basis dient PMV aan het INR voor elke investering verantwoording af te leggen over de ESR-8-classificatie. Daartoe moet het voor de kapitaalsinvesteringen op confidentiële wijze informatie bezorgen, zoals investeringsbedrag, deelnemingspercentage en private investeerders. Voor de leningen moet het bedragen, private deelnemers aan de financieringsronde en een aantal leningkenmerken vermelden.

6 Conclusies

PMV voert een uitgebreid geheel van diensten en activiteiten uit. Dat pakket is grotendeels historisch gegroeid, deels op vraag van de Vlaamse Regering en deels op eigen initiatief. Behalve de activiteiten als investeringsmaatschappij, voert PMV advies- en dienstverlening uit en beheert ze een omvangrijke aandelenportefeuille van de Vlaamse overheid. Ondanks een gedeeltelijke clustering van de activiteiten, kent PMV een onoverzichtelijk complexe structuur van dochtervennootschappen en interne business units. Zij werkt bovendien samen met externe investeringsfondsen. In sommige ondernemingen participeert PMV zowel rechtstreeks als onrechtstreeks langs verschillende fondsen waarin PMV ook zelf participeert. Er zijn bovendien raakvlakken met andere overheidsentiteiten, die ook in dergelijke fondsen hebben geïnvesteerd. Dat maakt het bijzonder complex om de financiële positie, resultaten en risico's voor de overheid vast te stellen.

De eigenlijke investeringsactiviteiten van PMV zijn versnipperd. PMV heeft de afgelopen jaren enerzijds een aantal investeringen boekhoudkundig afgewaardeerd. Volgens een analyse

³⁵³ Voor de ESR-rapportering 2014 werden de volgende PMV-groepsentiteiten voor het eerst opgenomen in de ESR-consolidatie: PMV nv, Waarborgbeheer, PMV Beheer, ARKimedees Management, ARKimedees Fonds, PMV-TINA, Vinnof, Nautinvest Vlaanderen, Via-Invest Vlaanderen, School Invest, PMV re Vinci, LAK In-vest, UP36 Invest, Vlaamse Erfgoedkuis, Novovil, Novagora. Voor Participatiefonds-Vlaanderen wordt de eerste rapportering opgemaakt in 2015. De volgende entiteiten behoren niet tot de ESR-consolidatie: PMV Fund Management en Zakencentrum Vilvoorde.

³⁵⁴ 114 miljoen euro voor het ESR-vorderingensaldo relevante ontvangsten minus 70 miljoen euro relevante uitgaven.

van de beschikbare financiële informatie hebben tussentijdse minderwaarden de investering in sommige fondsen al verder aangetast. Anderzijds kon PMV nog maar een beperkt aantal meerwaarden op investeringen realiseren. Er dient wel rekening te worden gehouden met de fase in de maturiteitscyclus.

Het grootste deel van de PMV-middelen bestaat uit kapitaal dat de Vlaamse overheid als enige aandeelhouder heeft onderschreven. PMV schuift dat deels door naar haar diverse dochtervennootschappen. In tegenstelling tot andere investeringsmaatschappijen, doet PMV nagenoeg geen beroep op vreemd vermogen. PMV heeft het kapitaal van de Vlaamse overheid niet volledig op lange termijn geïnvesteerd, maar voor een kwart ook in klimaatfondsen, aandelen, effecten, termijndeposito's en liquiditeiten, die inkomsten opleveren.

Voor het beheer van de fondsen, waarborgen en aandelen van de Vlaamse overheid vraagt PMV een vergoeding, zo ook voor haar advies- en dienstverlening. De diensten die PMV tegen betaling levert voor projecten van andere entiteiten van de Vlaamse overheid, kunnen voor die agentschappen bijkomende kosten meebrengen. In tegenstelling tot een aantal Vlaamse overheidsentiteiten uit andere beleidsdomeinen, ontvangt PMV voor de toegekende opdrachten geen werkingsdotatie van de Vlaamse overheid, eventueel gekoppeld aan resultaatsverbintenissen.

PMV rapporteert niet formeel over haar globale activiteiten aan de toezichthoudende minister, noch aan het departement EWI. Het Vlaams Parlement ontvangt evenmin een periodieke verantwoording van de minister. PMV maakt alleen een jaarrekening en een jaarverslag op. Die geven nagenoeg geen informatie over de waarborgen en verbintenissen, noch over sommige aandelenportefeuilles van de Vlaamse overheid of van de diverse PMV-dochtervennootschappen. PMV maakt in haar financiële verantwoording evenmin een onderscheid tussen de beheers- en bijkomende opdrachten voor de Vlaamse overheid enerzijds en de autonome investeringsactiviteiten anderzijds. Door het ontbreken van een geconsolideerde jaarrekening van de PMV-groep en van een transparant jaarverslag, bestaat er geen systematische gestructureerde verantwoording over de diverse activiteiten van de PMV-groep, noch over de financiële resultaten of maatschappelijke meerwaarde van de talrijke activiteiten en diensten van de PMV-groep.

7 Aanbevelingen

- Het nieuwe management van PMV moet in overleg met de Vlaamse Regering en met de andere betrokken agentschappen van de Vlaamse overheid, waar mogelijk, de voorgenomen rationalisatie en structuurvereenvoudiging op korte termijn realiseren, rekening houdend met haar kerntaken en maatschappelijke opdracht.
- De financiële verantwoording van PMV dient te worden verruimd en inzichtelijker te worden gemaakt, opdat transparant kan worden gerapporteerd aan het Vlaamse Parlement over alle verbintenissen die de PMV-groep in eigen naam of voor rekening van anderen beheert, alsook over de bereikte financiële resultaten en risico's van de diverse activiteiten van de PMV-groep.
- De Vlaamse Regering moet de afspraken over de vergoedingen en de kostenefficiëntie van de dienstverlening van PMV evalueren.

3.8 Studentenvoorzieningen bij de hogescholen

De hogescholen verschillen onderling sterk wat bestuur, beheer, werking en rapportering van en over de sociale voorzieningen betreft, alsook in de toekenning van sociale toelagen aan de studenten. Dat is vooral een gevolg van hun autonomie. Echter, ook binnen eenzelfde hogeschool is een gelijkwaardige behandeling niet altijd gegarandeerd door een gebrek aan objectieve procedures en instructies.

1 Inleiding

De hogescholen bieden de studenten in een aantal werkvelden studentenvoorzieningen aan om een gelijkwaardige deelname aan het hoger onderwijs te bevorderen³⁵⁵. De Vlaamse Gemeenschap draagt met de sociale toelagen bij in de financiering ervan. De sociale toelagen bedroegen in 2014 voor alle hogescholen samen 24,5 miljoen euro. Het Rekenhof heeft onderzocht of de hogescholen het decreet studentenvoorzieningen³⁵⁶ respecteren op het vlak van de financiering, het bestuur en beheer en de werking en rapportering. Het controleerde ook de facturatie en de opvolging van openstaande vorderingen van leningen en voorschotten op studiefinanciering. Ten slotte bekeek het de toekenning van financiële steun aan de studenten. 2013 was een jaar van fusies, waarbij werd gezocht naar een plaats in het organigram. Zowel de studentenvoorzieningen als de hogescholen waarin ze opereren, getuigen van een positieve dynamiek ter verbetering van de (financiële) processen.

2 Financiering en beheer

Het decreet heeft voor de financiering van de studentenvoorzieningen een totaalenveloppe uitgewerkt met regels voor de verdeling over de hogescholen. Het Rekenhof heeft geen gebreken vastgesteld op het vlak van de bepaling en verdeling van de totaalenveloppe.

Het decreet heeft de hogescholen opgedragen voor het bestuur en beheer van de studentenvoorzieningen een *stuvoraad* op te richten. Het Rekenhof heeft de huishoudelijke reglementen van deze raden onderzocht en stelde vast dat zij vrij goed beantwoorden aan de decretale vereisten. Weliswaar varieert hun mate van detail sterk en bevat een kwart van de reglementen kleine onvolkomenheden³⁵⁷. De stuvoraden komen ook regelmatig samen³⁵⁸. De hogescholen vullen de rol van de stuvoraden echter op uiteenlopende wijze in: het aantal vergaderingen en de inhoud van de verslagen variëren sterk. Daarbij is de positie van het diensthoofd van de dienst studentenvoorzieningen soms onduidelijk³⁵⁹.

³⁵⁵ Voeding, huisvesting, sociale dienstverlening, medische en psychologische dienstverlening, vervoer en studentenwerking. In het onderzoek kwam vooral het werkveld sociale dienstverlening aan bod.

³⁵⁶ Decreet van 29 juni 2012 betreffende de studentenvoorzieningen in Vlaanderen. Sinds 1 oktober 2013 is deze regelgeving gecodificeerd in de Codex Hoger Onderwijs.

³⁵⁷ Op het vlak van het bezorgen van de documenten, de termijn van het mandaat van de voorzitter en de ondervoorzitter en de wijze van vervanging bij ontslag van de leden.

³⁵⁸ Behalve in vier hogescholen met overgangsproblemen wegens fusies.

³⁵⁹ In sommige hogescholen nam het diensthoofd actief deel aan de vergaderingen, zonder lid van de raad te zijn.

3 Planning en rapportering

Beleidsplan

Alle hogescholen beschikken over een beleidsplan voor de periode 2014-2018. Hoewel zij bij de opmaak ervan de leidraad van de Vlaamse Regering volgden en dus een zekere mate van standaardisatie hanteerden, zijn de beleidsplannen zeer divers. Zo ontbreekt soms een schematische voorstelling van de organisatie en de inbedding daarin van de studentenvoorzieningen. De hogescholen nemen evenmin altijd alle opbrengsten op in de lijst met financiële middelen die zij buiten de sociale toelage ter beschikking stellen van de studentenvoorzieningen³⁶⁰. Geen van de beleidsplannen ontving een schriftelijke goedkeuring van de Vlaamse minister van Onderwijs.

In het beleidsplan moeten de hogescholen hun strategische en operationele doelstellingen per werkveld aangeven. Daarbij zijn er grote verschillen in aantallen doelstellingen, de mate van detaillering en de formulering. De operationele doelstellingen zijn doorgaans weinig SMART³⁶¹ geformuleerd. De hogescholen dienen daarvoor meetbare indicatoren te ontwikkelen en drempels te bepalen³⁶².

Ten slotte tonen de beleidsplannen niet altijd het volledige beeld van de studentenvoorzieningen. Sommige hogescholen zetten namelijk ook op een werkveld in zonder dat langs de dienst studentenvoorzieningen te doen. Het beleidsplan vermeldt dat werkveld dan niet.

Begroting en jaarverslag

De tool die de regeringscommissarissen hebben ontwikkeld heeft een grote uniformiteit meegebracht in de rapportering over de (meerjaren)begroting en het financiële jaarverslag. Inhoudelijk blijven er echter grote verschillen bestaan in de mate waarop de hogescholen op bepaalde werkvelden inzetten. Ook deze rapportering geeft een vertekend beeld, doordat zij alleen focust op het luik studentenvoorzieningen. Zij behandelt dus niet de investeringen of personeelskosten die de hogeschool ten laste van haar werkingsuitkering heeft gefinancierd, noch eventuele overheadkosten.

De hogescholen rapporteerden ook uiteenlopend in de toelichtingen bij de begroting of de commentaren in het jaarverslag. De inhoudelijke toelichting varieerde van een bijna loutere cijferherhaling tot een beschrijving van de kosten per werkveld. De hogescholen gebruiken de jaarverslagen dus wellicht niet in dezelfde mate als beheersinstrument.

³⁶⁰ Regelmatig bevatten de jaarrekeningen opbrengsten die het beleidsplan niet vermeldde.

³⁶¹ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

³⁶² Op het moment van het onderzoek had slechts één hogeschool dat al gedaan.

4 Werking

Facturatie

Het Rekenhof onderzocht een willekeurige steekproef van telkens twintig facturen per hogeschool. Het stelde geen grote problemen vast³⁶³.

Opvolging van openstaande vorderingen

De hogescholen hadden eind 2013 en 2014 samen respectievelijk 2,2 en 2,3 miljoen euro vorderingen op studenten openstaan. Daarvan betrof ongeveer 1,3 miljoen euro voorschotten op de studietoelage. De scholen inden in 2014 maar 1,3 miljoen euro van het openstaand saldo eind 2013 (58%)³⁶⁴, terwijl zij eind 2013 slechts 1,7% afboekten wegens definitieve oninbaarheid.

Een aantal hogescholen kon geen ouderdomsbalans van de vorderingen voorleggen, doordat zij alleen boeken op een algemene rekening, en niet per debiteur, of doordat zij vorderingen uit oude boekhoudsystemen niet overdroegen. Een aantal van de wel bezorgde ouderdomsbalansen toonde een verschil tussen het totale openstaande bedrag van deze lijst en dat in de proef- en saldibalans. Het Rekenhof concludeerde dan ook dat de opvolging van de vorderingen bij een aantal hogescholen voor verbetering vatbaar is. Vorderingen staan soms lang open alvorens de scholen actie ondernemen en vaak stroomt informatie onvoldoende door wegens een gebrekkige communicatie tussen de dienst boekhouding en de dienst studentenvoorzieningen. De hogescholen beschikken niet alle over een opvolgingsprocedure of instructies aangaande als oninbaar te beschouwen vorderingen. De hogescholen die de openstaande vorderingen wel performant opvolgden, konden dat vaak dankzij een verregaande automatisering. Andere scholen vinden dat te opdringerig en opteren voor een zachtere aanpak (bijvoorbeeld telefonisch contact). Nog andere stellen dat hun boekhoudsysteem geen volledige automatisatie toelaat.

Gelijke behandeling van studenten

De hogescholen kenden 5.883 toelagen (2,5 miljoen euro) en 1.608 leningen (1,0 miljoen euro) toe³⁶⁵. Ze verstrekten 2.314 voorschotten (2,1 miljoen euro) op de studietoelage van de Vlaamse Overheid (cijfers per hogeschool in bijlage 3)³⁶⁶. Het Rekenhof controleerde in iedere hogeschool 20 dossiers³⁶⁷.

³⁶³ Wel merkte het Rekenhof op dat facturen soms nog aan de oude rechtspersoon waren gericht, van voor de inkanteling van studentenvoorzieningen in de hogescholen. Soms vermeldden facturen een foutieve grootboekrekening of droegen zij geen rechtmatige handtekening. Bestelbonnen werden wel eens laattijdig opgemaakt.

³⁶⁴ De invordering bedroeg 67% wat de voorschotten betreft.

³⁶⁵ Het decreet bepaalt (artikel 21): Materiële steun kan verleend worden door vervangende en aanvullende financiële tegemoetkomingen, leningen en kortingen aan de studenten te verstrekken voor de algemene en specifieke studiekosten van de student, alsook door studentenjobs en advies daarover aan te bieden. Aan studenten kan daarenboven bijkomende financiële steun verleend worden als ze in het kader van hun opleiding deelnemen aan internationale mobiliteit.

³⁶⁶ Het gaat om cijfers voor 2013. De cijfers voor 2014 waren bij de controle ter plaatse nog niet bekend.

³⁶⁷ In de twee hogescholen met een sociale toelage kleiner dan 0,5 miljoen euro waren dit slechts tien dossiers.

De autonomie van de hogescholen bracht grote verschillen mee in de mate waarin hogescholen studenten sociaal ondersteunen. Voor sommige verschillen is er een logische verklaring. Zo kent een hogeschool zonder eigen huisvesting gemakkelijker huurtoelagen toe of verstrekt een hogeschool met eigen therapeuten geen toelagen voor psychosociale hulp. Voor andere verschillen is de reden echter onduidelijker. Het Rekenhof is van mening dat studenten aan eenzelfde hogeschool eenzelfde behandeling moeten krijgen. Dat was in verscheidene hogescholen niet zo om diverse redenen:

- het gebrek aan een actuele, hogeschoolbrede procedure die alle vormen en modaliteiten van financiële ondersteuning beschrijft en gevalideerd is door de stuvoraad;
- het gebrek aan een objectieve minvermogensheidtoets;
- het gebrek aan een objectieve berekeningswijze voor de toelage.

Daarbuiten ontbrak in een beperkt aantal dossiers een berekening van de toelage, een overeenkomst met de student³⁶⁸ of een motivering voor afwijkende procedures, bijvoorbeeld over de studievoortgang. De onvolledigheid van de dossiers heeft ook te maken met het gebrek aan voorschriften voor de dossiersamenstelling.

5 Conclusie

De hogescholen verschillen onderling sterk wat bestuur, beheer, werking en rapportering van en over de sociale voorzieningen betreft en formuleren hun operationele doelstellingen onvoldoende SMART in hun beleidsplannen. Voorts is de opvolging van de openstaande vorderingen bij sommige hogescholen (vooral hogescholen met een lage graad van boekhoudautomatisering) voor verbetering vatbaar.

In de toekenning van sociale toelagen verschillen de hogescholen sterk. Dat is onder meer een gevolg van hun autonomie. Ook binnen een hogeschool was een gelijkwaardige behandeling niet gegarandeerd door een gebrek aan objectieve procedures en instructies, bijvoorbeeld over de minvermogensheidtoets of steunberekening.

6 Aanbevelingen

- Aangezien studentenvoorzieningen een gelijkwaardige deelname aan het hoger onderwijs moeten bevorderen, is het aangewezen te onderzoeken in hoeverre het beheer, de werking en de rapportering ter zake, met respect voor de autonomie van de hogescholen, meer uniform kan worden.
- Beleidsplannen en begroting dienen een volledig beeld te geven van de inspanningen van de hogeschool op de sociale werkvelden, en meetbare indicatoren moeten een degelijke opvolging mogelijk maken. Zo is het noodzakelijk de verwevenheid van het werkveld voeding tussen studentenvoorzieningen en hogescholen te onderzoeken.
- De opvolging van de vorderingen moet steunen op een duidelijke procedure en een geautomatiseerd boekhoudpakket, opdat invorderingsstappen tijdig plaatsvinden.

³⁶⁸ Dat is belangrijk om, onder meer, eventuele terugbetalingsmodaliteiten te kunnen opleggen.

3.9 Uitvoering van de armoede- en schuldbemiddelingsdecreten

De Vlaamse Regering heeft in de periode 2009-2014 de budgettaire middelen voor armoedebestrijding en schuldbemiddeling verviervoudigd. De jaarlijkse begrotingstoelichtingen geven echter nauwelijks cijfermatige duiding over de aanwending ervan. De acties in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019 zijn onvoldoende SMART geformuleerd en budgetramingen ontbreken vaak. De uitvoering van het armoededecreet vertoont een aantal duidelijke pijnpunten. Zo worden de middelen voor vormings- en begeleidingsinitiatieven onvoldoende efficiënt ingezet. Daarenboven is er een groot risico dat de lokale besturen de middelen voor lokale kinderarmoedebestrijding vanaf 2016 daarvoor niet meer gebruiken wegens hun financiële problemen. Ook zijn niet alle OCMW's bereid actief te participeren aan de samenwerkingsverbanden voor schuldbemiddeling.

1 Inleiding

De Vlaamse Regering heeft van armoedebestrijding een topprioriteit gemaakt omdat 11,8% van de Vlamingen in 2009 onder de armoedegrens leefde. Armoedebestrijding is een inclusief beleid met een integrale, gecoördineerde aanpak, vertaald in een vijfjarig actieplan armoedebestrijding 2010-2014. Een beleidsintentie die nauw samenhangt met armoedebestrijding, is het aanbod van kwaliteitsvolle schuldbemiddeling. Het armoededecreet³⁶⁹ en het schuldbemiddelingsdecreet³⁷⁰ vormen het wettelijk kader voor beide beleidsintenties. Het Rekenhof heeft vooral de subsidieprocessen van beide decreten onderzocht. De afdeling Welzijn en Samenleving (AWS) van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) voert deze processen uit. De middelen ervoor zijn in de begroting van het departement WVG tijdens de vorige legislatuur nagenoeg verviervoudigd. Vooral de budgetten voor de coördinatie van het armoedebestrijdingsbeleid en voor schuldbemiddeling³⁷¹ kenden een sterke groei. De jaarlijkse begrotingstoelichtingen voor WVG geven echter nauwelijks cijfermatige duiding over de aanwending van de beleidskredieten voor de armoede- en schuldbemiddelingsdecreten. De onderstaande tabel overziet de evolutie van de vereffeningskredieten en effectieve uitgaven in de periode 2010-2014.

³⁶⁹ Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding en uitvoeringsbesluit van 15 mei 2009.

³⁷⁰ Decreet van 24 juli 1996 houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van de instellingen van schuldbemiddeling en tot subsidiëring van een Vlaams Centrum Schuldenlast en uitvoeringsbesluit van 25 maart 1997.

³⁷¹ Door de subsidiëring van de samenwerkingsverbanden voor schuldbemiddeling vanaf 2011.

(in miljoen euro)

	2010		2011		2012		2013		2014		2015
	Begr.	Uitv.	Begr.	Uitv.	Begr.	Uitv.	Begr.	Uitv.	Begr.	Uitv.	Begr.
Coördinatie armoedebestrijdingsbeleid ³⁷²	0,3	0,2	2,3	1,2	2,7	2,6	2,6	2,4	7,7	7,7	7,6
Armoedebestrijding ³⁷³	3,0	2,7	2,9	2,8	4,0	3,9	4,2	4,1	4,1	4,0	4,1
Schuldbemiddeling ³⁷⁴	0,4	0,3	0,9	0,8	1,1	1,0	1,6	1,6	1,8	1,7	1,6
Totaal	3,7	3,3	6,1	4,9	7,7	7,5	8,4	8,0	13,6	13,5	13,3
Evolutie t.o.v. 2010	100		165		210		229		370		363

2 Armoedebestrijding: beleidskader

Het Vlaams armoedebestrijdingsbeleid kadert in de Europa 2020-strategie en het samenwerkingsakkoord tussen de verschillende Belgische bestuursniveaus van 1998. Het armoededecreet uit 2003 biedt een structureel kader voor het Vlaamse beleid met, onder meer, een coördinerend minister, een Vlaamsbreed vijfjaarlijks actieplan, een permanent armoedeoverleg en beleidsparticipatie van mensen in armoede. In haar beleidsnota 2015-2019 stelde de coördinerend minister voor armoedebestrijding dat de uitvoering van het armoededecreet nog niet heeft geleid tot een duurzame verbetering van de armoedesituatie in Vlaanderen. Zij beloofde een evaluatie, die echter nog niet is gestart.

Een vijfjarig actieplan is het belangrijkste instrument van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid. De Vlaamse Regering heeft op 9 juli 2010 het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014 (VAPA) goedgekeurd³⁷⁵. Het omvatte 194 acties, uitgewerkt in actiefiches. De Vlaamse Regering rapporteert jaarlijks aan het Vlaams Parlement over de uitvoering van het plan. Verschillende adviesorganen merkten op dat het actieplan geen duidelijke prioriteiten bevatte. De Vlaamse Regering heeft daarom op 29 april 2011 twaalf beleidsprioriteiten gedefinieerd en het actieplan uitgebreid met een programma voor kinderarmoedebestrijding. Vanaf het tweede voortgangsrapport heeft zij de acties geordend rond 13 strategische en 52 operationele doelstellingen, die zij echter niet koppelde aan de beleidsprioriteiten. De functioneel bevoegde ministers namen de doelstellingen evenmin over in hun beleidsbrieven. Voor het laatste actiejaar (2014) is geen voortgangsrapport opgemaakt, doordat administratie en stakeholders bezig waren met de voorbereiding van het nieuwe actieplan.

Op 3 juli 2015 heeft de Vlaamse Regering het VAPA 2015-2019 goedgekeurd³⁷⁶. Het nieuwe actieplan is opgebouwd rond de strategische en operationele doelstellingen van de beleidsnota Armoedebestrijding 2015-2019. Aan de operationele doelstellingen koppelde dit plan 17 specifieke doelstellingen, geconcretiseerd in acties die zij uitwerkte in actiefiches. Het plan groepeerde de acties per sociaal grondrecht. De acties zijn duidelijk gekoppeld met de strategische doelstellingen, maar veel minder met de operationele doelstellingen. Bovendien zijn niet alle

³⁷² De coördinerende minister voor armoedebestrijding beheert dit budget.

³⁷³ De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin beheert dit budget.

³⁷⁴ De nominatieve subsidie voor het Vlaams Centrum Schuldenlast is ingeschreven in het begrotingsartikel voor armoedebestrijding, de middelen voor de samenwerkingsverbanden voor schuldbemiddeling echter in het begrotingsartikel voor welzijnswerk.

³⁷⁵ En op 29 juli 2010 ingediend bij het Vlaams Parlement (Vlaams Parlement, 637 (2009-2010) – Nr. 1).

³⁷⁶ Het actieplan bevat ook een korte evaluatie van het VAPA 2010-2014.

acties SMART³⁷⁷ geformuleerd of hebben een concrete budgetraming. Het nieuwe actieplan biedt evenmin een overzicht van de Vlaamse overheidsentiteiten die effectief zijn betrokken bij de uitvoering ervan. De Vlaamse Regering heeft het VAPA 2015-2019 voor een ex-post adviesverlening overgemaakt aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en de stakeholders. Zij besliste voortaan tweejaarlijks de voortgang te zullen rapporteren (dus voor het eerst op 1 april 2017). Het armoedebesluit moet nog in die zin worden aangepast.

Het Permanent Armoedeoverleg is het formeel overlegorgaan dat het armoedebestrijdingsbeleid opvolgt. Enerzijds vindt een horizontaal overleg tussen de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid plaats. De coördinerende minister heeft de werking ervan nog niet formeel geregeld. Anderzijds organiseert elk beleidsdomein een verticaal overleg met de doelgroep. Blijkens het jaarlijkse VAPA-voortgangsrapport hebben niet alle beleidsdomeinen een verticaal overleg opgezet.

3 Subsidiëring van het armoedebestrijdingsbeleid

Het departement WVG kent voor armoedebestrijding de volgende subsidies toe:

Gereguleerde werkingssubsidies

Het armoededecreet en -besluit voorzien in een structurele financiering van drie beleidsondersteunende organisaties: het Vlaams Netwerk, de VWAWN en de vzw De Link.

- Het Vlaams Netwerk is de koepelorganisatie van de verenigingen waar armen het woord nemen. Zij werkt met een vijfjarig meerjarenplan en een overeenkomst met de Vlaamse Regering voor de uitvoering ervan. Het departement WVG kent een jaarlijkse subsidie-enveloppe toe op grond van een jaarplan, waarvan de strikte goedkeuringstiming in de praktijk niet wordt gehaald.
- De Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen (VWAWN) bestonden in 2014 uit 50 lokale en 2 bovenlokale erkende verenigingen, die zes decretale opdrachten uitvoeren, waaronder armen samenbrengen en het woord geven³⁷⁸. Erkende verenigingen met lokale werking ontvangen jaarlijks 46.240 euro, erkende verenigingen met bovenlokale werking 65.000 euro. De controle van de werkingsverslagen 2013 leidde tot aanmaningen van vijf verenigingen zich te conformeren aan de erkennings- en werkingscriteria.
- Op 6 mei 2004 is de vzw De Link erkend als organisatie voor de coördinatie van of de toeleiding tot de opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede en sociale uitsluiting. Voor de realisatie van haar opdrachten ontvangt de vzw subsidies uit drie beleidsdomeinen: WVG, Onderwijs en Vorming en Werk en Sociale Economie. In 2013 zijn deze subsidies toegekend met een overkoepelend subsidiebesluit, maar sinds 2014 terug met afzonderlijke besluiten. Het departement WVG subsidieert de vzw op basis van een jaarlijkse activiteitenplanning. Die bevat evenwel strategische noch operationele doelstellingen. Een pijnpunt is dat de opleiding tot *ervaringsdeskundige in armoede en sociale uitsluiting*, gelet op de beperkte uitstroom, nog onvoldoende efficiënt is. Een ander pijnpunt is dat organisaties en lokale besturen moeilijk te stimuleren zijn om ervaringsdeskundigen aan te werven.

³⁷⁷ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

³⁷⁸ Er kunnen maximaal 52 verenigingen erkend worden.

Niet-gereguleerde werkingssubsidies

Drie initiatieven die vormings-, ondersteunings- en begeleidingsactiviteiten aan armoedeverenigingen aanbieden krijgen facultatieve werkingssubsidies. In 2011 heeft de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aangedrongen op een gemeenschappelijk actieplan. Dat leidde tot een afsprakennota over samenwerking, maar niet tot het gevraagde actieplan.

Projectsubsidies

Projectsubsidies kunnen langs een oproepprocedure of ad hoc worden toegekend aan overheidsinstellingen en vzw's die actief zijn in de armoedebestrijding. De projecten moeten een experimenteel, aanvullend of vernieuwend karakter hebben en aan maatschappelijk relevante behoeften beantwoorden. De bevoegde minister moet volgens het armoedebesluit jaarlijks de thema's van de projecten vastleggen. In de praktijk geschiedt dat echter niet, onder meer doordat bij het begin van het jaar niet alle projectoproepen duidelijk zijn afgebakend. Het Rekenhof heeft de oproepprocedures voor projectsubsidies doorgelicht. Het deed daarbij onder meer de volgende vaststellingen:

- De selectiedocumenten informeren niet altijd voldoende duidelijk over de ontvankelijkheidsanalyse.
- Bij de oproep 2012 voor lokale kinderarmoedebestrijding kregen de beoordelingscriteria een ongelijk gewicht, zonder dat de administratie deze afwijking motiveerde.
- De coördinerende minister week bij de uiteindelijke selectie van de oproepen voor lokale kinderarmoedebestrijding soms af van de rangschikking om eigen beleidsaccenten te leggen.
- Door de late bekendmaking van de oproepen voor preventieve gezinsondersteuning konden de projecten pas medio 2012 starten terwijl de subsidieperiode begin 2012 aanving.
- De oproepen voor lokale kinderarmoedebestrijding en preventieve gezinsondersteuning overlapt elkaar enigszins.
- De duur van een project is meestal te kort om een lokaal bestuur te stimuleren het project structureel in te bedden³⁷⁹.
- Niet alle lokale besturen hebben een duidelijke beleidsvisie op armoede- en kinderarmoedebestrijding. Door hun financiële problemen schrappen zij in de financiële ondersteuning van organisaties die werkzaam zijn op het vlak van armoedebestrijding.
- Subsidies, beleidsvisie en regelgeving over kinderarmoedebestrijding vanuit de Vlaamse overheid en de provincies dienen op elkaar te worden afgestemd. Het is belangrijk dat subsidiërende overheden weten wie wat subsidieert en met welke doelstellingen.

Het armoedebesluit gelastte de bevoegde minister de aanvraag- en beoordelingsprocedure voor projectsubsidies te regelen, maar een dergelijk ministerieel besluit bleef uit. Het departement WVG stelt aanvraagjablonen ter beschikking, maar projectaanvragers gebruiken die niet altijd. Het risico bestaat dan ook op onvolledige aanvraagdossiers. Het Rekenhof heeft de

³⁷⁹ De laatste drie bedenkingen volgen uit de evaluatie die het AWS in 2013 uitvoerde op vraag van de coördinerende minister over de uitvoering van projecten uit de oproepen 2011 en 2012.

belangrijkste subsidiedossiers voor ad-hocprojecten uit de periode 2011-2014 onderzocht. Het deed daarbij onder meer de volgende vaststellingen:

- In de adviesvragen aan de Inspectie van Financiën toont het departement WVG onvoldoende aan of de projecten effectief een experimenteel, aanvullend of vernieuwend karakter hebben. Zij legt evenmin het verband tussen het project en de actiepunten van het VAPA.
- De doorlooptijd voor de goedkeuring van een subsidiebesluit is soms lang, zodat een voorschot pas lang na aanvang van de subsidieperiode kan worden betaald.
- Eind 2014 zijn projectsubsidies waarvan de subsidiabele periode aanving op 1 januari 2015 nog aangerekend op begrotingskredieten 2014.

Subsidies voor steunpunten armoedebestrijding

De Vlaamse overheid subsidieert twee steunpunten actief in armoedebestrijding:

- Het Interfederaal Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting is opgericht ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 9 mei 1998³⁸⁰. Een evaluatie in 2012 toonde de nood aan een actualisatie van de samenwerkingsovereenkomst aan. De opdrachten van het steunpunt alsook artikelen moesten worden aangepast. Er was daarover echter geen politieke consensus.. Het steunpunt stelt tweejaarlijks een verslag op dat oorspronkelijk een evaluatie-instrument van het armoedebeleid zou zijn, maar in de praktijk focust op de uitoefening van de sociale grondrechten. De Vlaamse Regering legt de verslagen over aan het Vlaams Parlement en de SERV. De regionale overheden zouden ook personeelsleden naar het steunpunt detacheren, maar dit gebeurt niet meer. In 2014 bedroeg de bijdrage van de Vlaamse overheid 87.000 euro.
- De Vlaamse Regering erkende op 10 november 2011 het Vlaams Armoedesteunpunt (VLAS) als steunpunt voor het beleidsthema armoede en bepaalde de opdrachten ervan in een beheersovereenkomst met een meerjarenplan en -begroting. Het VLAS is een samenwerkingsverband tussen onderzoekscentra van de Universiteit Antwerpen, de KU Leuven en de Karel de Grote Hogeschool. Het ontvangt een basisfinanciering van 400.000 euro van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie en een cofinanciering van 200.000 euro van het departement WVG. Vlak na de erkenning bleek een belangrijk onderzoeksinstituut van de Universiteit Gent in het samenwerkingsverband te ontbreken. Aangezien het wettelijk niet meer mogelijk was dit instituut als officiële partner op te nemen, heeft de coördinerende minister met de Universiteit Gent een onderzoeksovereenkomst voor 63.000 euro jaarlijks gesloten, die het als afzonderlijk werkpakket in het meerjarenplan en de begroting van het steunpunt integreerde. Zo verhoogde de minister informeel de cofinanciering die de Vlaamse Regering vaststelde en werd het wettelijk vastgelegde werkingsbudget van 8,5 miljoen euro voor de steunpunten overschreden. Het subsidievoorschot voor het laatste uitvoeringsjaar 2015 is aangerekend op de begroting 2014, waardoor de voorschotten voor de laatste twee uitvoeringsjaren ten laste van de begroting 2014 vallen.

Subsidies voor lokale kinderarmoedebestrijding

Het programmadecreet van 20 december 2013 heeft een luik over de subsidiëring van lokale kinderarmoedebestrijding aan het armoededecreet toegevoegd dat de projectmatige finan-

³⁸⁰ Tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid.

ciering van de lokale kinderarmoedebestrijding vanaf 1 januari 2014 structureel verankerde. Dit subsidiëeringsmechanisme creëert een systeem van trekkingsrechten waarop lokale besturen een beroep kunnen doen voor hun lokaal kinderarmoedebestrijdingsbeleid. Dit beleid moeten zij integreren in hun strategische meerjarenplanning. Vijf procent van de middelen gaat naar de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de overige 95% wordt verdeeld op basis van de kinderarmoedebarmometer van een gemeente. Deze barometer wordt bepaald aan de hand van zeven indicatoren, waaronder de kansarmoede-index van Kind en Gezin en de onderwijs kansarmoede-indicator voor het kleuteronderwijs. De coördinerende minister heeft in februari 2014 een lijst met de subsidiebedragen per gemeente bekendgemaakt. Na onderzoek van de subsidieaanvragen heeft zij een budget van 4,41 miljoen euro verdeeld tussen 71 lokale besturen.

Op 11 mei 2015 heeft de Vlaamse Regering bij het Vlaams Parlement een ontwerp van decreet ingediend dat 7 sectorale subsidies ten voordele van de lokale besturen, waaronder de subsidies voor lokale kinderarmoedebestrijding, wil samenbrengen in een aanvullende dotatie aan het Gemeentefonds³⁸¹. Vanaf 2016 zullen de lokale besturen niet meer gebonden zijn aan hun engagementen van hun subsidieaanvraag waardoor hun beleidsvrijheid groter wordt. Het risico bestaat dat de subsidies die initieel bedoeld waren voor de beleidsprioriteit kinderarmoedebestrijding een andere aanwending krijgen.

Ook het Strategisch Actieplan voor Limburg in het Kwadraat 2013-2019 (SALK) voorziet in 2,6 miljoen euro voor de bestrijding van kinderarmoede in dertien Limburgse gemeenten. Iedere gemeente ontvangt vanaf 2014 gedurende 4 jaren een subsidie van 50.000 euro. Met deze subsidie moeten ze een kinderarmoedeplan opstellen en een coördinator aanduiden. De gemeenten zijn geselecteerd op grond van een nog niet definitieve versie van de kinderarmoedebarmometer, waarbij slechts vier van de zeven definitieve indicatoren zijn gebruikt. Hun subsidieaanvraag is onderdeel van de aanvraag voor subsidies voor lokale kinderarmoedebestrijding. De SALK-subsidies worden niet geïntegreerd in de aanvullende dotatie aan het Gemeentefonds.

Op initiatief van de coördinerende minister is op 15 oktober 2013 een Kinderarmoedefonds opgericht. De Koning Boudewijnstichting beheert dat fonds. Sinds 2013 kent de Vlaamse overheid een nominatieve subsidie van 200.000 euro aan het fonds toe. Uit de eerste rapportering blijkt dat de Vlaamse overheid (voorlopig) de belangrijkste financier is.

4 Schuldbemiddelingsbeleid

Samenwerkingsverbanden van schuldbemiddelingsinstellingen

In zijn beleidsnota 2009-2014 engageerde de Vlaamse minister van Welzijn, Gezin en Gezondheid zich ertoe de toegang tot en de kwaliteit van schuldbemiddeling voor mensen met schuldenoverlast te verhogen. Op grond van een onderzoek en na overleg met de federatie van de centra voor algemeen welzijnswerk en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) heeft de minister het kader bepaald voor de financiering van kwalitatieve schuldbemiddeling en preventie van schuldenlast. Alleen regionale samenwerkingsverbanden van

³⁸¹ Vlaams Parlement, 357 (2014-2015) - Nr. 1. De overige 6 sectorale subsidies zijn de subsidies voor cultuur, jeugd, sport, flankerend onderwijs, ontwikkelingssamenwerking en integratie.

erkende instellingen voor schuldbemiddeling in het werkingsgebied van een Centrum Algemeen Welzijnswerk (CAW) komen in aanmerking. Bijna alle OCMW's en alle CAW's hebben een erkende instelling voor schuldbemiddeling. Deze samenwerkingsverbanden zijn in de periode 2011-2013 eerst projectmatig via een open oproepprocedure gesubsidieerd.

Het mozaïekdecreet van 21 juni 2013 verankerde vanaf 1 januari 2014 deze subsidiëring structureel in het schuldbemiddelingsdecreet. De subsidiëringsprocedure is uitgewerkt in het schuldbemiddelingsbesluit. Dat besluit heeft de opdrachten en de samenstelling van een samenwerkingsverband vastgelegd. Een uitdrukkelijke subsidiëeringsvoorwaarde is dat een samenwerkingsverband het erkende CAW met alle OCMW's en VWAWN in zijn werkgebied moet verenigen. De minister kan daar wel afwijkingen op toestaan. De samenwerkingsverbanden moesten een beleidsplan voor de periode 2014-2015 en een subsidieaanvraag voor 2014 bij het departement WVG indienen tegen 31 maart 2014. Het volgende beleidsplan loopt over een periode van vijf jaar. Niet alle samenwerkingsverbanden bleken aan de samenstellingsvereiste te voldoen. Vooral in de provincie Vlaams-Brabant en in Brussel-Hoofdstad wensten een aantal OCMW's en VWAWN geen actief lid te zijn. De minister heeft voor deze samenwerkingsverbanden een afwijking toegestaan. Aangezien de Vlaamse overheid over geen effectief drukingsmiddel beschikt om OCMW's en VWAWN te overtuigen aan een samenwerkingsverband te participeren, is er een reëel risico dat de toegestane afwijkingen een permanent karakter krijgen. In één verband hebben de partners een samenwerkingsakkoord gesloten, in de andere verbanden is de samenwerking informeel geregeld. Voor de subsidiëring van de samenwerkingsverbanden was in 2014 een budget van 1,25 miljoen euro voorhanden, verdeeld volgens bevolkingsaantallen in de CAW-werkgebieden. Dat verdelingsmechanisme staat niet expliciet in het schuldbemiddelingsbesluit.

Vlaams Centrum Schuldenlast

Ter uitvoering van het schuldbemiddelingsdecreet werd op 17 oktober 2011 het Vlaams Centrum Schuldenlast (VCS) opgericht³⁸². De opdrachten van het centrum zijn decretaal vastgelegd. Zijn belangrijkste opdracht is de opleiding van de schuldbemiddelaars van de erkende instellingen voor schuldbemiddeling. Volgens het decreet ontvangt het centrum een werkingssubsidie op grond van een jaarplanning. Het schuldbemiddelingsbesluit heeft dat echter verruimd tot een meerjarenplan, zonder dat het decreet in die zin werd aangepast. Voor zijn eerste werkingsjaar 2012 heeft het VCS alleen een jaarplan opgesteld voor de periode 2013-2015 een meerjarenplan met bijhorende jaarplannen. Bij de goedkeuring van het eerste meerjarenplan wees het departement WVG het centrum erop dat het zijn vormingsactiviteiten onvoldoende openstelde voor nieuwe leden en geïnteresseerden. Het VCS ontvangt een werkingssubsidie van 374.000 euro.

Het centrum formuleert beleidsaanbevelingen over schuldenlast in overleg met een werkgroep, waarvan de samenstelling decretaal is vastgelegd. De werkgroep dient onder meer vertegenwoordigers van de leveranciers van elektriciteit, aardgas en water te omvatten. De Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven heeft echter ondanks diverse verzoeken van het centrum nog geen vertegenwoordiger aangeduid. Ook de Centrale voor Kredieten aan Particulieren van de Nationale Bank van België neemt om neutraliteitsredenen niet deel.

³⁸² Het VCS is de opvolger van het Vlaams Centrum Schuldbemiddeling dat sinds 1998 werkzaam was als een samenwerkingsverband tussen de VVSG en het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

5 Subsidiebetaling

De betalingsmodaliteiten voor reguliere werkingssubsidies of -enveloppes zijn vastgelegd in uitvoeringsbesluiten (VWAWN, samenwerkingsverbanden voor schuldbemiddeling), (beheers)overeenkomsten (Vlaams Netwerk) of toekenningsbesluiten (De Link, VCS). Uitvoeringsbesluiten bieden de gesubsidieerde organisaties echter meer financiële en juridische zekerheid. Sinds 2014 werkt het departement voor bijna alle subsidies met een voorschotbetaling van 80% en een saldobetaling van 20%³⁸³. Het wijkt daarbij soms af van contractuele of reglementaire betalingsregelingen. Zo bepaalt de samenwerkingsovereenkomst met het Interfederaal Steunpunt dat de Vlaamse overheid haar financiële bijdrage tegen eind maart integraal moet betalen. In 2014 heeft het departement slechts 80% van de bijdrage uitbetaald en het zal de resterende 20% pas in 2015 betalen, na goedkeuring van het verantwoordingsdossier. In 2014 heeft het evenmin het met het Vlaams Netwerk overeengekomen betalings-schema gerespecteerd.

Over de betalingsprocedure merkte het Rekenhof nog het volgende op:

- Voorschotten werden soms enkele maanden vóór de aanvang van de subsidieperiode betaald, andere dan weer laattijdig (VLAS en lokale kinderarmoedebestrijding).
- De administratie betaalde de subsidiesaldi van de eerste projectoproep voor samenwerkingsverbanden voor schuldbemiddeling al uit vóór de ontvangst en goedkeuring van de subsidieverantwoordingen.
- De lange doorlooptijden voor de administratieve controle op de financiële verantwoordingen (zes tot acht maanden) leiden tot laattijdige uitbetaling van saldi (Vlaams Netwerk, VLAS, VCS en samenwerkingsverbanden voor schuldbemiddeling).

6 Subsidieverantwoording

De AWS heeft het principe van functiescheiding in haar organisatie verfijnd. Een financieel team maakt de subsidiebesluiten en adviesnota's aan de Inspectie van Financiën op, betaalt subsidies uit en controleert de financiële verantwoordingsdossiers. De andere afdelingsteams behandelen de inhoudelijke aspecten van de subsidiedossiers. Zij evalueren onder meer jaarplannen, subsidieaanvragen en inhoudelijke verantwoordingen. Voor de subsidieprocessen is een afspraken- en procedurehandboek voorhanden. Het financieel team beschikt alleen voor het nazicht van de financiële verantwoordingen voor de reguliere subsidies over een vrij summiere controlehandleiding, maar niet voor projectsubsidies. Momenteel is een dossieropvolgingssysteem in ontwikkeling, waarvoor procesbeschrijvingen zijn opgemaakt.

De verantwoording van de onderzochte subsidies valt onder de toepassing van verschillende regelgevingen. Het Rekenhof heeft de financiële verantwoordingsdossiers onderzocht en deed daarbij onder meer de volgende vaststellingen:

³⁸³ In enkele subsidiedossiers heeft de Inspectie van Financiën aangedrongen op uitbetaling van het voorschot in twee schijven van 40%.

Vlaams Netwerk, vzw De Link en VCS

- Vlaams Netwerk, vzw De Link en VCS moeten een minimumpercentage van hun subsidie aan personeelskosten besteden, maar alleen het Vlaams Netwerk toont in haar financiële verslaggeving aan dat zij deze norm haalt.
- De regelgeving staat reserves toe, maar de financiële verslagen lichten de boekhoudkundige verwerking ervan onvoldoende toe. De maximale reserve bedraagt het dubbele van dit voor algemeen welzijnswerk en samenlevingsopbouw.
- Het Vlaams Netwerk en vzw De Link boekten in 2012 en 2013 negatieve bedrijfsresultaten, vooral door verlieslatende projectsubsidies. Hun financiële verslagen geven geen toelichting over de verdeling van de kosten en opbrengsten over de activiteitencentra.
- De balansen van het Vlaams Netwerk en vzw De Link bevatten bestemde fondsen, waarvoor de toelichting bij hun jaarrekening onvoldoende informatie geeft.
- Zorginspectie merkte bij de controle van de boekhouding van vzw De Link en het VCS op dat het aantal afgerekende VTE in hun jaarrekening soms hoger ligt dan het aantal subsidiabele VTE.

VWAWN

- Sommige VWAWN gebruiken de rapporteringsmodellen van het departement WVG niet of voegen geen overzicht van de ontvangen subsidies toe.
- De vele gerapporteerde nulsaldi doen vermoeden dat niet alle VWAWN-boekhoudingen betrouwbaar zijn. Sommige verenigingen vullen de uitgesplitste resultatenrekening onvolledig in of verdelen personeelskosten niet correct over de activiteitencentra. Zij geven evenmin toelichting over de verdeling van de opbrengsten en de kosten over de activiteitencentra.
- De VWAWN rapporteren niet altijd correct over de tewerkstellingsgegevens en de loonkosten van het reguliere VWAWN-personeel kent soms uitschieters tot 70% boven het gemiddelde.
- De doorlooptijd voor de controle op de subsidieverantwoordingen is lang.

Projectsubsidies

- De verantwoordingen voor projectsubsidies worden geregeld te laat ingediend. Het departement WVG heeft daarvoor geen sanctiemogelijkheden.
- Vele gesubsidieerden dateren hun uitgaven niet, zodat het financieel team niet kan nagaan of kosten binnen de subsidieperiode vallen. Overigens schrapt het team niet altijd kosten die buiten de subsidieperiode vallen.
- De WVG-entiteiten berekenen het subsidiesaldo niet op uniforme wijze. Daardoor heeft het departement WVG voor sommige projecten rond preventieve gezinsondersteuning een lager saldo uitbetaald dan Kind en Gezin of een hoger bedrag teruggevorderd.
- De gesubsidieerden verwerken de loonsubsidies voor doelgroepwerknemers niet altijd uniform en transparant in hun projectverantwoording.
- Overschotten op projectsubsidies worden niet altijd of soms laat teruggevorderd.
- De toekenningsbesluiten leggen projectverlengingen niet altijd in addenda vast.

7 Conclusies

De Vlaamse Regering heeft van armoedebestrijding een topprioriteit gemaakt en de budgettaire middelen voor armoedebestrijding en schuldbemiddeling in de begroting van het departement WVG verviervoudigd. De jaarlijkse begrotingstoelichtingen voor WVG geven echter nauwelijks cijfermatige duiding over de aanwending van deze beleidskredieten en het vijfjarig Vlaams Actieplan Armoedebestrijding, het belangrijkste instrument van het armoedebestrijdingsbeleid, bevat onvolkomenheden: budgetramingen ontbreken en acties zijn onvoldoende SMART geformuleerd. Ook het Permanent Armoedeoverleg is als beleidsinstrument nog niet optimaal ingevuld. De samenwerkingsovereenkomst van 5 mei 1998 over het Interfederaal Steunpunt is dan weer niet meer voldoende actueel.

De uitvoering van het armoededecreet vertoont een aantal duidelijke pijnpunten. Zo kent de projectsubsidies voor een te korte periode toe, worden de middelen voor vormings- en begeleidingsinitiatieven onvoldoende efficiënt ingezet, is er weinig interesse voor de tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting en is er binnen bepaalde segmenten van de Vlaamse overheid weinig belangstelling voor de armoedeproblematiek. Daarenboven is er een groot risico dat de lokale besturen de middelen voor lokale kinderarmoedebestrijding vanaf 2016 daarvoor niet meer zullen gebruiken. Ze schrappen nu al vaak wegens financiële problemen in de financiële ondersteuning van armoedebestrijdende organisaties.

Niet alle OCMW's zijn bereid actief te participeren aan de samenwerkingsverbanden voor schuldbemiddeling wat een rem kan zijn voor het Vlaamse schuldbemiddelingsbeleid. Ook stelt het VCS zijn vormingsactiviteiten onvoldoende open voor andere doelgroepen dan schuldbemiddelaars.

Het departement WVG wijkt soms af van contractuele of reglementaire betalingsregelingen. Het betaalt nu eens voortijdig, dan weer laattijdig. De subsidieverantwoording kampt ten slotte met onvoldoende en onbetrouwbare informatie, een ontoereikende interne controle, lange doorlooptijden en een gebrekkige terugvordering van subsidieoverschotten.

8 Aanbevelingen

- Beleidsdocumenten moeten transparante en cijfermatige duiding geven over het Vlaamse armoedebestrijding- en schuldbemiddelingsbeleid. Daarbij is het aangewezen de middelen voor armoedebestrijding in een afzonderlijk begrotingsartikel onder te brengen.
- De Vlaamse overheid moet bij de bijsturing van het nieuwe Vlaams Actieplan Armoedebestrijding in 2017 elke actie concreet budgetteren, voldoende SMART formuleren en koppelen aan een operationele doelstelling. Het actieplan moet een overzicht bieden van alle betrokken entiteiten en de acties waaraan zij participeren.
- De Vlaamse overheid dient acties te ontwikkelen om de tewerkstelling van opgeleide ervaringsdeskundigen in armoede en sociale uitsluiting te stimuleren en de doorstroom van cursisten naar de feitelijke beroepsopleiding te verhogen. Ieder beleidsdomein dat rechtstreeks betrokken is bij de armoedeproblematiek dient een verticaal armoedeoverleg te organiseren.

- Bij de evaluatie van projectaanvragen moet de overheid nagaan of ze wel degelijk experimenteel, aanvullend of vernieuwend, maatschappelijk relevant en uitvoerbaar zijn.
- De Vlaamse overheid dient te overwegen de vzw De Link te subsidiëren op basis van een meerjarenplan met strategische en operationele doelstellingen en een gemeenschappelijk subsidiebesluit. Tevens is het aangewezen na te gaan hoe de middelen voor vormings- en begeleidingsinitiatieven rond de armoedeproblematiek efficiënter kunnen worden ingezet.
- De Vlaamse overheid dient het schuldbemiddelingsbeleid verder te optimaliseren door de OCMW's aan te moedigen actief te participeren aan de samenwerkingsverbanden voor schuldbemiddeling en het VCS er toe aan te zetten haar vormingsactiviteiten zoveel mogelijk voor alle geïnteresseerde doelgroepen open te stellen.
- Projectsubsidies met een recurrent karakter dienen in de reguliere regelgeving te worden geïntegreerd.
- De aanrekeningsprincipes van het Rekendecreet moeten correct worden toegepast.
- De interne financiële controle bij de AWS dient te worden geoptimaliseerd. Goede controlehandleidingen en een risicoanalyse zijn daarvoor nuttige instrumenten. Bij belangrijke tekortkomingen in de subsidieverantwoordingen dient de Zorginspectie te worden ingeschakeld.

9 Antwoord van de minister

De coördinerende minister voor armoedebestrijding heeft op 1 oktober 2015 geantwoord dat zij in de volgende begrotingen meer aandacht zal besteden aan de cijfermatige duiding over de aanwending van de beleidskredieten voor de armoede- en schuldbemiddelingsdecreten in de jaarlijkse begrotingstoelichtingen voor WVG. Zij stelde tevens dat bij de opvolging en bijsturing van het VAPA in 2017 nogmaals aan de betrokken kabinetten en entiteiten zal worden gevraagd hun acties zo SMART mogelijk te formuleren. Voorts heeft de beperkte interesse voor de tewerkstelling van ervaringsdeskundigen volgens de minister te maken met de onbekendheid van deze beroepscategorie en de relatief grote financiële investering die hun aanwerving vergt. De minister beloofde ten slotte dat zij de lokale besturen blijvend zal stimuleren in te zetten op kinderarmoedebestrijding, onder meer via de ondersteuning van de lerende netwerken.

3.10 Projectsubsidies bij de agentschappen met rechtspersoonlijkheid in het beleidsdomein WVG

De toekenning van projectsubsidies door de agentschappen met rechtspersoonlijkheid in het beleidsdomein WVG biedt vooralsnog weinig garanties op een gelijke behandeling van alle aanvragers. Daarbuiten zijn ook de interne controle op de subsidieaanwending en -afrekening, de boekhoudkundige aanrekening van de subsidies en de rapportering over de projectevaluatiepunten.

1 Inleiding

In het verleden heeft het Rekenhof diverse grote (gereguleerde) subsidiestromen onderzocht in de instellingen met rechtspersoonlijkheid. Ook de bedrijfsrevisor richtte zich bij de rekeningencontrole vooral op de grote subsidiestromen. Kleinere projectsubsidies zijn nog niet onderworpen aan een dergelijke externe controle. Deze subsidies houden nochtans een hoog controlerisico in, mede doordat zij weinig routinematig zijn. Bij zijn rekeningencontrole 2014 heeft het Rekenhof zich daarom op kleine tijdelijke, alsook op kleine facultatieve projectsubsidies gericht die in 2014 werden toegekend. Het onderzocht of de instellingen bij de toekenning ervan het principe van gelijke behandeling respecteerden, of de interne controle op de subsidieaanwending en -afrekening goed is georganiseerd, of de boekhoudkundige verwerking correct geschiedt en of evaluaties door de subsidiërende overheid tot rapportering leiden.

2 Gelijke behandeling

Het FJW aanvaardt de meeste projecten op grond van het bijzondere jeugdbijstandsbesluit van de Vlaamse Regering³⁸⁴. Dat besluit laat echter ruimte voor willekeur. Het maakt namelijk een behandeling mogelijk per aanvraag en verplicht niet tot een onderlinge vergelijking van projectaanvragen³⁸⁵. Het FJW kan dus per project beslissen, in afstemming met het agentschap Jongerenwelzijn en het kabinet. Het FJW volgt overigens niet altijd de procedure die het bijzondere jeugdbijstandsbesluit voorschrijft. Bovendien aanvaardde het dat twee projecten de maximumtermijn van vijf jaar overschreden zonder de daarvoor vereiste goedkeuring van de minister. De subsidiebesluiten en -contracten van het FJW zijn ten slotte in meer dan de helft van de gevallen laattijdig ondertekend.

Bij het VAPH duidde het kabinet vijf van de dertien onderzochte projecten aan³⁸⁶. In die gevallen kon het VAPH geen gelijke behandeling aantonen. Bovendien kon het voor de meeste van deze projecten niet aantonen dat de procedure uit het bijzondere subsidiebesluit³⁸⁷ werd

³⁸⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, artikel 56. Dit besluit is op 14 februari 2014 gewijzigd.

³⁸⁵ De tekst luidt: Aan een of meer inrichtende machten kan ten laste van het Fonds en binnen de begrotingskredieten, op hun vraag, een subsidie worden verleend.

³⁸⁶ Samen goed voor 23,8% van het totale subsidiebedrag.

³⁸⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 1995 tot vaststelling van de voorwaarden en maatregelen volgens welke het VAPH bijzondere subsidies aan voorzieningen kan toekennen, zoals gewijzigd door het besluit van 17 december 2010.

gerespecteerd op vlak van de formele bevestiging³⁸⁸. De VAPH-projectoproepen wijken soms ook af van de voorwaarde in het besluit dat de begunstigde een erkende VAPH-voorziening moet zijn.

Bij Kind en Gezin is de gelijke behandeling bij de toekenning van subsidies voor door kraamklinieken georganiseerde infoavonden *Kind op Komst*³⁸⁹ niet meer gegarandeerd. Kind en Gezin heeft met de kraamklinieken samenwerkingsovereenkomsten gesloten, die door hun vernieuwing inmiddels afwijkende informatie en subsidiebedragen bevatten³⁹⁰. Sinds 2008 en in afwachting van een vernieuwd regelgevend kader voor hun werking, ontvangen de pre-natale steunpunten jaarlijks op grond van een aanvraag en een besluit van de administrateur-generaal een facultatieve subsidie. Daarbuiten werd ook bij Kind en Gezin een project door het kabinet aangeduid, zonder dat de instelling een gelijke behandeling kon aantonen, en zijn de subsidiebesluiten ook vaak laattijdig ondertekend.

Specifieke vragen rezen ten slotte over de overeenkomst voor onbepaalde duur die Kind en Gezin in 2002 sloot met het VBJK voor adviesverlening over het beleid inzake het jonge kind, wetenschappelijk onderbouwde projecten, de levering van didactisch materiaal en de uitgave van een kwaliteitsvol tijdschrift voor kinderopvang. Deze opdracht houdt namelijk voor een deel de levering van goederen en diensten in die ten goede komt aan de eigen werking van Kind en Gezin, en niet het algemeen belang. Zij is dus onderworpen aan de wetgeving op overheidsopdrachten. En zelfs al sluit Kind en Gezin de overeenkomst in het kader van een subsidie, dan is het nog een goede praktijk die opdracht op regelmatige basis toe te kennen in het kader van een oproep.

3 Interne controle

Om dubbele of verkeerde betalingen te voorkomen is een goede opvolging van de projecten noodzakelijk. Dat is blijkens het onderzoek niet altijd het geval. Zo volgt het FJW de betalingen op in een overzicht dat de contractuele bepalingen van de projecten niet bevat (subsidiebedrag, projectlooptijd, voorschotten- en saldiregeling, verantwoordingstermijn). Een projectopvolgingssysteem is bij het VAPH naar verluidt nog in ontwikkeling.

Als het de bedoeling is reservevorming met subsidieoverschotten toe te staan, moet het onderliggende besluit dat in het kader van de gelijke behandeling bij voorkeur vastleggen en moeten de subsidieverstrekkers de bepalingen ervan correct naleven. Het bijzondere jeugdbijstandsbesluit heeft niet in de mogelijkheid tot reservevorming voorzien, maar het FJW neemt die mogelijkheid voor projecten met een lange looptijd op in het projectcontract. Voor een project dat die mogelijkheid niet kreeg vorderde het fonds overigens het niet aangewende subsidiegedeelte niet terug. Volgens het FJW mocht het subsidiesaldo in het volgende jaar nog worden aangewend. In een ander dossier berekende het fonds de reserve foutief³⁹¹. Bij het VAPH bevat het onderliggende besluit evenmin bepalingen over reservevorming. Deze instel-

³⁸⁸ In een paar gevallen werd de subsidie per e-mail bevestigd, na expliciete vraag van de aanvrager.

³⁸⁹ Op 18 december 1996 door de toenmalige raad van bestuur van Kind en Gezin goedgekeurd.

³⁹⁰ De afwijking tot het door Kind en Gezin jaarlijks vastgelegde bedrag is immaterieel en wordt voor deze kraamklinieken bijgepast.

³⁹¹ op basis van de gecumuleerde bepaling en niet op basis van de bepaling van de reservevorming van het jaar.

ling stond het ene project in hun laatste werkingsjaar niet gebruikte middelen van vorige jaren nog aan te wenden, maar weigerde dat aan een ander project.

De financiële controle moet voor iedere instelling uniform zijn en bij voorkeur steunen op een interne handleiding³⁹². Het Rekenhof stelde echter onderlinge verschillen vast:

- Het FJW bepaalt de financiële verantwoording contractueel. De verantwoording³⁹³ bestaat onder meer uit een genummerde lijst van de bewijsstukken met telkens de vermelding van het bedrag. Om de afgrenzing binnen de projectperiode te kunnen nagaan zouden ook de factuurdatum en prestatiedatum moeten worden gevraagd. De financiële controles door het FJW worden echter niet geformaliseerd en zijn summier. Het fonds vraagt geen bijkomende stukken op als de projectenverantwoording te beperkt is³⁹⁴. Het verwierp in geen enkel onderzocht dossier kosten. De administratie bevestigde dat zij vooral de verhouding personeelskostenwerkkosten controleert.
- De financiële verantwoording bestaat bij het VAPH uit een eindrekening op jaarbasis met de originele facturen of betalingsbewijzen. Het begrip eindrekening vergt daarbij verduidelijking. Ook de financiële controles bij het VAPH zijn niet geformaliseerd en summier. In geen enkel onderzocht dossier werden kosten verworpen. Tweemaal werd het volledige saldo uitbetaald omdat de verantwoorde kosten in de buurt lagen van de begrote kosten³⁹⁵. In een ander geval vond de saldoafrekening plaats³⁹⁶ zonder dat het VAPH de gedetailleerde verantwoordingsstukken had ontvangen. Verder bevatten facturen van partnerorganisaties waarmee de gesubsidieerde samenwerkt, soms te weinig detail om te kunnen nagaan of ze in overeenstemming zijn met de werkelijke personeels- of werkkosten.
- K&G vorderde het niet aangewende deel van een subsidie niet terug, hoewel het contract daarin voorzag.

Het VAPH hield door personeelsgebrek geen rekening met de vereiste van voldoende functiescheiding. Tot februari 2015 berustte de controle op de subsidieaanwending en de goedkeuring van de subsidie-uitbetaling bij dezelfde persoon.

4 Boekhoudkundige aanrekening

De subsidieverstrekker moet zijn subsidies aanrekenen in overeenstemming met het reken-decreet en de handleiding over de boekhoudregels. De aanrekeningsregels voor subsidies zijn nog altijd niet verduidelijkt, maar bepalen wel dat de ontvanger en de verlener op hetzelfde moment hetzelfde bedrag moeten aanrekenen. De subsidieontvanger moet zijn subsidies, inclusief de subsidiesaldi, aanrekenen in het jaar waarop zij betrekking hebben. De wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen legt dat op. De meeste van de onderhavige gesubsidieerden moeten aan deze wet voldoen, aangezien zij beantwoorden aan de criteria voor grote vzw's. De *handleiding uniforme boekhouding op basis van*

³⁹² Zij kan ook overgelaten worden aan het financieel team van de afdeling Zorginspectie. Sinds 1 januari 2015 maakt dat deel uit van het departement WVG. Voorheen was dit een aparte IVA.

³⁹³ Daarbuiten bestaat zij ook uit een overzicht van de kosten en opbrengsten en een voor waar en echt verklaarde schuld-vordering.

³⁹⁴ Zo ontbreekt in de begrotingen en begrotingsuitvoeringen soms een volledig overzicht van de inkomsten (overige subsidies). In die gevallen moeten het fonds de uitgaven over de inkomsten verdelen.

³⁹⁵ In een geval 99.363 euro op 100.000 euro verantwoord.

³⁹⁶ Op basis van het financiële overzicht middels een inhouding op het voorschot van het tweede werkingsjaar.

de *vzw-wet*, op 13 maart 2006 uitgegeven door de administraties van Jeugdbijstand, Kind en Gezin en het VAPH³⁹⁷, verduidelijkt dat. De verplichting tot gelijktijdige aanrekening voor hetzelfde bedrag brengt mee dat ook de subsidieverstrekende instelling de subsidie moet aanrekenen in het jaar waarop zij betrekking heeft, inclusief het geschatte subsidiesaldo. De instellingen doen dat echter niet altijd:

- Het FJW, het VAPH³⁹⁸ en Kind en Gezin-adoptie rekenen de subsidie-uitgaven voor projecten die het boekjaar overschrijden niet correct toe aan het jaar waarop de subsidie betrekking heeft. De impact is niet materieel.
- Kind en Gezin-kinderopvang rekent de subsidies aan de pedagogische en taalondersteunende organisaties³⁹⁹, alsook aan de nieuwe ondersteuners zelfstandige kinderopvang evenmin correct toe. De impact daarvan is materieel.
- Kind en Gezin rekent ten slotte de subsidiesaldi budgettair niet toe aan het jaar waarop ze betrekking hebben⁴⁰⁰. Ook daarvan was de impact niet materieel.

5 Evaluatie

Het Rekenhof kon de evaluaties bij het FJW en het VAPH niet beoordelen, aangezien deze instellingen geen formele evaluatieverslagen opmaken en rapporteren aan de administrateur-generaal of het raadgevend comité. Waar zij stuurgroepen oprichtten, zijn wel notulen beschikbaar.

6 Conclusies

De toekenning van projectsubsidies door de agentschappen met rechtspersoonlijkheid in het beleidsdomein WVG biedt vooralsnog weinig garanties op een gelijke behandeling van alle aanvragers. Bovendien vertoont de interne controle op de subsidieaanwending en -afrekening bij de diverse instellingen hiaten op het vlak van een gestructureerde projectopvolging, reservvorming, financiële controles en functiescheiding. De boekhoudkundige aanrekening van de subsidies geschiedt niet altijd overeenkomstig de handleiding over de boekhoudregels. Ten slotte rapporteren het FJW en het VAPH nauwelijks over hun projectevaluaties.

7 Aanbeveling

- Een periodieke projecttoekenning door middel van een oproep met duidelijke selectiecriteria dient een gelijke behandeling van projectsubsidieaanvragers te garanderen. Als er uitzonderlijk toch nood is aan de toekenning van een bijkomend project, moet steeds een aanvraag worden ingediend volgens de bepalingen van het onderliggende besluit van de Vlaamse Regering, opdat de aanvraag kan worden getoetst aan de criteria die erin zijn opgenomen.

³⁹⁷ Zij legt duidelijk uit dat de subsidieontvangende instelling het subsidiesaldo moet inschatten en inboeken in het jaar waarop het betrekking heeft. Ook het periodiciteitsprincipe moet worden toegepast: alle kosten en opbrengsten van een periode moeten worden opgenomen in de boekingsperiode middels overlopende rekeningen.

³⁹⁸ Het VAPH haalde aan dat dit een te grote werklast voor een kleine impact meebrengt.

³⁹⁹ De subsidie werd voor twee jaar toegekend.

⁴⁰⁰ Het Rekenhof merkte dat al op bij de rekeningencontrole 2014 van Kind en Gezin. De minister van Financiën antwoordde op 8 juli 2015 dat zij daarmee niet akkoord ging.

3.11 Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek: wisselwerking tussen het agentschap en het Eigen Vermogen

De keuze van de Vlaamse Regering het ILVO op te splitsen in een intern verzelfstandigd agentschap zonder en een eigen vermogen mét rechtspersoonlijkheid, met gelijklopende takenpakketten en een onduidelijke bevoegdheidsverdeling, creëert onduidelijkheid en inefficiënties op diverse vlakken. Zo is het vaak onduidelijk op de begroting van welke subentiteit investeringen en werkingsuitgaven moeten worden aangerekend. Bovendien belemmert de tweeledige structuur een duidelijke en consistente rapportering over de kostprijs en samenhang van de activiteiten en onderzoeksprojecten.

1 Inleiding

Het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO) bestaat uit twee subentiteiten: een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid (IVA ILVO) en een eigen vermogen met rechtspersoonlijkheid (EV ILVO):

- Het IVA ILVO is een multidisciplinaire onderzoeksinstelling met vier eenheden⁴⁰¹ die beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek en de daaraan verbonden dienstverlening voor een duurzame landbouw en visserij uitvoert en coördineert.
- Het EV ILVO verricht wetenschappelijk onderzoek, expertises en dienstverlening op het vlak van landbouw en visserij, al dan niet in opdracht van derden, en beheert het eigen vermogen.

De opdeling in twee entiteiten deed bij vorige controles op het vlak van financiering vragen rijzen en de wisselwerking tussen beide kende niet altijd een consequente en transparante toepassing. Daarom onderzocht het Rekenhof de aanrekeningen van het EV en het IVA. Het ging de financiële transparantie van beide entiteiten na, alsook de correcte weerspiegeling ervan in de corresponderende rapporteringen⁴⁰².

Het IVA ILVO ontvangt een basisfinanciering uit de administratieve begroting van het beleidsdomein LV voor werking, investeringen en personeel. Bovendien vloeien nog middelen voort uit het beheer van domeingoederen. Ook het EV ILVO ontvangt dotaties uit de algemene uitgavenbegroting, maar de meeste inkomsten haalt het uit projectonderzoek⁴⁰³, analyses, expertises en de verkoop van landbouwproducten. De verhouding IVA-EV benadert 40%-60%. Voor de uitvoering 2014 en de begroting 2015 bedragen de uitgavenkredieten respectievelijk 18,2 en 17,4 miljoen euro voor het IVA en 28,3 en 24,7 miljoen euro voor het EV.

⁴⁰¹ Plant, Technologie & Voeding, Dier en Landbouw & Maatschappij. Elke eenheid is onderverdeeld in onderzoeksdomeinen.

⁴⁰² De audit hield tevens een controle van de wettigheid, volledigheid en transparantie van de aanrekening van ontvangsten en uitgaven in. Daaruit bleek dat beide entiteiten van het ILVO een aantal elementaire bepalingen uit de wetgeving op de overheidsopdrachten niet naleefden en informele adviezen en sommige beginselen van behoorlijk bestuur onnauwkeurig opvolgden. De belangrijkste bevindingen op dit vlak zijn aan het ILVO en de toezichthoudende minister bezorgd.

⁴⁰³ Voor Europese instanties, FOD's, het IWT en de industrie.

2 Omkadering

De Vlaamse Regering heeft het IVA ILVO opgericht bij besluit van 9 december 2005. Het EV-ILVO werd op 23 december 2005 decretaal ingesteld bij het IVA⁴⁰⁴. Op 16 februari 2007 heeft de Vlaamse Regering de werking, het beheer en de boekhouding van het EV ILVO geregeld. De beheersovereenkomst 2011-2015 van het IVA ILVO met de Vlaamse minister van Landbouw stelt onder meer dat de juridische entiteiten IVA en EV onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Zij hebben weliswaar een aparte begroting en aparte personeelsbestanden.

In het kader van Beter Bestuurlijk Beleid, dat een uniforme, transparante en coherente structuur van de Vlaamse administratie voorstond, voorzag een decreet van 7 mei 2004 in de totstandkoming van een IVA mét rechtspersoonlijkheid. Dit decreet is echter niet in werking getreden. Het ministerieel comité BBB koos om budgettaire redenen⁴⁰⁵ voor een IVA zonder rechtspersoonlijkheid, onder het gezag van de minister en met een aansturing bij beheersovereenkomst. Aansluitend motiveerde het comité uitvoerig waarom de bijkomende instelling van een eigen vermogen noodzakelijk was:

- de mogelijke recuperatie van de BTW op geleverde goederen en diensten;
- de historische overweging dat het ILVO resulteert uit twee federale wetenschappelijke instellingen met elk een eigen vermogen, dat flexibiliteit meebracht⁴⁰⁶;
- de mogelijkheid tot actieve deelname aan de onderzoeksmarkt⁴⁰⁷;
- herkenbaarheid als afzonderlijke entiteit als troef om samenwerkingscontracten te sluiten met externe partners, zoals andere onderzoeksinstellingen en universiteiten;
- flexibiliteit in beheer van inkomsten en uitgaven door bijvoorbeeld contractuele indienstneming, gekoppeld aan budgettaire autonomie;
- de mogelijkheid snel te reageren om overbruggings-, pre- en cofinanciering van projecten mogelijk te maken.

Het management ziet het ILVO als een holding met twee subentiteiten, waarvan de juridische structuur flexibiliteit mogelijk maakt om heel snel wetenschappelijk te antwoorden op nieuwe vragen. Enerzijds biedt het IVA een sterke statutair ingevulde ruggengraat, die doorlopende kennis en expertise kan inzetten, anderzijds kan het EV soepel participeren in competitief onderzoek.

3 Bevoegdheidsafbakening

De beheersovereenkomst, de dagelijkse praktijk en tal van interne en externe documenten en brochures bevestigen dat de beide ILVO-entiteiten één geheel vormen. De respectievelijke regelgevingen omschrijven de bevoegdheden van beide entiteiten op gelijkaardige wijze, zij het voor het IVA vrij uitgebreid en voor het EV meer beknopt. Geen enkel document bakent de taken of expliciete bevoegdheden voor de ILVO-entiteiten af. Investerings- en werkings-

⁴⁰⁴ Decreet van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006, hoofdstuk 18.

⁴⁰⁵ Met als de voornaamste reden het vermijden van meerkosten verbonden aan de pensioenlasten.

⁴⁰⁶ Het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek (CLO) en het Centrum voor Landbouweconomie (CLE), twee wetenschappelijke instellingen die bij de regionalisering van het federale naar het Vlaamse niveau verhuisden.

⁴⁰⁷ Een groot aandeel van de activiteiten van het ILVO bestaat uit specifieke onderzoeksprojecten.

uitgaven worden op beide begrotingen aangerekend en gelijkaardige uitgaven belasten deels de algemene uitgavenbegroting en deels de begroting van het eigen vermogen. Een effectieve procedure voor een structureel aanrekeningsonderscheid ontbreekt.

4 Boekhouding

Het IVA verwerkt zijn financiële stromen langs Orafin. De administrateur-generaal en de afdelingshoofden beheren het personeelsbudget en het investerings- en werkingsbudget. De verwerking in Orafin geschiedt echter respectievelijk door de personeelsdienst van de managementondersteunende diensten (MOD) van het departement LV en de boekhouddienst van het IVA. Het EV verwerkt zijn financiële verrichtingen in het boekhoudpakket ExpertM/Plus, waarop de processen en goedkeuringsstromen van Orafin niet van toepassing zijn. De meeste onderzoekscontracten bevatten een budget voor personeels-, werkings- en investeringskosten. Het EV wijst alle kosten en opbrengsten in zijn boekhouding analytisch toe aan het corresponderende project. Jaarlijks stelt de beheerscommissie⁴⁰⁸ de begroting vast en maakt zij de jaarrekening van het EV, na controle door de bedrijfsrevisor, op.

In Orafin verlopen alle financiële afhandelingen verplicht over één rekening. Het EV ILVO beschikt daarentegen over zes financiële rekeningen (één per eenheid en één voor de keuring van spuittoestellen (gemandateerde opdracht)), wat vooral de opvolging van de facturen en ontvangsten vergemakkelijkt. Het EV ILVO voert een uitgebreide analytische boekhouding, waarbij de projectopvolging⁴⁰⁹ van groot belang is.

Het departement LV droeg de centrale boekhouding op 8 augustus 2014 op een studienota op te maken voor de integratie van de boekhoudactiviteiten van het ILVO. Aanleiding was de beslissing van de Vlaamse Regering van 20 april 2013 voor zoveel mogelijk entiteiten in de consolidatiekring te streven naar een maximale aansluiting bij Orafin. Orafin 2010 maakte het immers mogelijk meer overheidsentiteiten met afzonderlijke rechtspersoonlijkheid en een eigen boekhouding aan te sluiten. Enerzijds biedt een uniforme boekhoudkundige verwerking op Vlaams niveau langs Orafin voordelen, anderzijds biedt het boekhoudpakket ExpertM/Plus tal van belangrijke extra mogelijkheden en voordelen en is het volgens de studienota beterkoop.

In tegenstelling tot de begrotingsopmaak, die steunt op een effectieve samenwerking tussen de dienst boekhouding van het IVA en de MOD van het departement, vindt voor de boekhoudkundige activiteiten van het EV geen dergelijk overleg plaats. Voor het boekhoudkundig beheer van bepaalde IVA-activiteiten, met name voor personeelsaangelegenheden en de boekhoudkundige verwerking van vaste activa, vindt wel overleg met de MOD plaats.

Ten minste eenmaal per jaar moet een door de minister aangeduid ambtenaar de boekhouding van het EV ILVO nakijken. Tot 2012 voerde de dienst boekhouding van het departement deze externe controle uit. Sinds 2013 ziet een bedrijfsrevisor de jaarrekening van het EV ILVO na. In zijn rapportering over 2013 merkte de bedrijfsrevisor voor diverse uitgavenstromen een gebrek aan transparantie op. Hij motiveerde daarom de overheveling bij dotatiebesluit van de

⁴⁰⁸ Ingesteld bij artikel 40 van het oprichtingsdecreet. De minister stelt de leden aan voor maximum vijf jaar.

⁴⁰⁹ In 2014 liepen ongeveer 300 wetenschappelijke projecten, die op bepaalde tijdstippen, meestal jaaroverschrijdend, financieel worden afgerekend.

IVA-middelen voor de werkings- en investeringsuitgaven van de Vlaamse overheid, die worden aangerekend op de algemene uitgavenbegroting, naar het EV ILVO, zoals dit al is geschied voor enkele specifieke toelagen⁴¹⁰. Aangezien het EV ILVO behoort tot de consolidatiekring van de Vlaamse overheid, zou deze overheveling geen invloed op de algemene ESR-uitvoering hebben. Overigens zou de samenvoeging van het IVA en het EV volgens de bedrijfsrevisor kunnen leiden tot efficiëntiewinst⁴¹¹, kostenbesparingen⁴¹² en een grotere transparantie⁴¹³.

5 Personeel

Het IVA telt 240,60 VTE⁴¹⁴ en het EV 303,95 VTE⁴¹⁵, respectievelijk gefinancierd vanuit de algemene uitgavenbegroting en door dotaties, projectfinanciering en eigen middelen binnen het EV. Het EV stelt geen ambtenaren tewerk, alle medewerkers hebben er een privé-statuuut. Het ILVO wijst de personeelsleden toe aan de concrete onderzoeksprojecten op grond van hun technische en wetenschappelijke competenties en beschikbaarheid, maar ook op grond van de contracten voor projecten die het uitvoert langs een extern financieringskanaal. De organisatie beschikt niet over een algemeen richtinggevend kader voor de toewijzing van personeel aan permanente of specifieke projecten.

De statutaire personeelsleden van het IVA ILVO moeten in principe het algemeen kennisniveau van het ILVO in stand houden. Zij moeten de permanente kennis opbouwen en ter beschikking stellen van het beleid. Zij schrijven voornamelijk de projecten uit, bereiden ze voor en begeleiden ze. Zij zijn ook nauw betrokken bij de valorisatie van de projectresultaten. Het EV-personeel voert de projecten uit volgens de contractuele bepalingen. De rapporteringen⁴¹⁶ over de projectpersoneelskosten maken echter geen onderscheid naargelang de begroting waaruit de personeelsmiddelen komen.

6 Patrimonium

De dualiteit van het ILVO heeft ook gevolgen voor de patrimoniumopbouw, die na de regionalisering een weinig transparante financiering kende. Zo heeft het EV ILVO in een recent verleden een melkveestal gebouwd met een dotatie van de Vlaamse overheid, op gronden die

⁴¹⁰ Toelagen voor onderzoek en ontwikkeling naar meer duurzame landbouwsystemen, logistieke en operationele ondersteuning van de kwaliteitscontrole in de plantaardige sector, de door de EU verplichte datacollectie en adviestaken, referentietaken leefmilieu en ten slotte toelagen voor biologische monitoring.

⁴¹¹ De opvolging van één begroting en één boekhouding kan leiden tot een hogere MOD-efficiëntie en een betere stroomlijning van de werking van het ILVO. De omvorming naar één boekhouding maakt ook een verdere centralisatie mogelijk. Voor de leveranciers is het bijvoorbeeld niet altijd duidelijk aan wie ze moeten factureren.

⁴¹² Bijvoorbeeld door de samenvoeging van de taken van het personeel op de boekhouding

⁴¹³ De entiteiten gebruiken bijvoorbeeld een gezamenlijke voorraad laboratoriummateriaal en delen de energiekosten. Eén boekhouding zou dan ook een beter inzicht in de kostenstructuur geven. Voor een juist beeld van alle uitgaven per kostensoort, moeten momenteel rapporten getrokken en samengevoegd worden uit Orafin én uit Expert/M Plus. Eén jaarrekening zou een duidelijk en direct beeld geven van alle kosten van het IVA én het EV (behalve de personeelskosten van het IVA).

⁴¹⁴ Voltijdse equivalenten: 196,20 statutair en 44,40 contractueel.

⁴¹⁵ De vooropgestelde koppenbesparingen in de begroting 2015 heeft invloed op het personeel van het IVA en niet op dat van het Eigen Vermogen.

⁴¹⁶ De werkings- en loonkosten worden tijdens de uitvoering van projecten gerapporteerd aan de financierders in opgelegde sjablonen en op contractueel vastgelegd tijdstippen.

nog eigendom van de federale overheid waren⁴¹⁷. De verzekering daarvoor belastte dan weer de eigen middelen van het EV ILVO. Ten slotte ontbreekt voor deze vrij grote investering een patrimoniale boeking bij een van de ILVO-entiteiten.

7 Rapportering

Het IVA ILVO en het EV ILVO rapporteren, overeenkomstig de beheersovereenkomst en het oprichtingsdecreet, gezamenlijk over de wetenschappelijke output⁴¹⁸, onder meer in het activiteitenverslag, op de website en in de wetenschappelijke databank PURE. Het Rekenhof vroeg de inventaris op van de permanente en specifieke onderzoeksprojecten in de periode 2012-2014, opgesplitst naargelang financiering langs het IVA of het EV. Uit deze inventaris blijkt dat een groot aantal overheidsinstanties als mede- of exclusieve financieringsbron optraden. Het ILVO kon de informatie overigens niet opsplitsen per entiteit. Het stelde dat het IVA doorgaans langlopend onderzoek financiert, aangezien dat in het algemeen zorgt voor de instandhouding van het algemene kennisniveau, en dat het EV specifieke onderzoeksprojecten met een kortere uitvoeringstermijn en meer stringente deadlines financiert.

Het ILVO splitst de rapportering over investeringen wel op tussen het IVA en het EV. Het EV neemt alle investeringen ten laste die kaderen in een onderzoeksproject dat aangerekend wordt op zijn middelen. Investeringen in het kader van de permanente kennisopbouw verlopen meestal langs het budget van het IVA.

De tweeledige structuur van het ILVO brengt in het algemeen de duidelijkheid en consistentie van de rapportering in het gedrang. Enerzijds werken de beide entiteiten in tal van zaken samen en kennen ze vaak aansturing als één geheel, wat zich onder andere vertaalt in een gezamenlijk activiteitenverslag en een gedeelde website. Anderzijds hebben ze specifieke, afzonderlijke verplichtingen inzake financiële verantwoording. Zo moet het IVA als onderdeel van de Vlaamse overheid bijdragen in de opmaak van de jaarlijkse algemene rekening en moet het EV volgens het rekendecreet een bedrijfseconomische en budgettaire jaarrekening voorleggen. Die specifieke verantwoordingen worden net door de samenwerking bemoeilijkt. De koppeling tussen de afzonderlijke financiële rapporteringen en het geïntegreerde activiteitenverslag is overigens onvoldoende duidelijk.

8 Conclusies

De keuze van de Vlaamse Regering het ILVO op te splitsen in een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid (IVA ILVO) en een eigen vermogen met rechtspersoonlijkheid (EV ILVO), met gelijklopende takenpakketten en een onduidelijke bevoegdheidsverdeling, creëert onduidelijkheid en inefficiënties op diverse vlakken. Zo is het vaak onduidelijk op de begroting van welke subentiteit investeringen en werkingsuitgaven moeten worden aangerekend en ontbreekt het in de onderscheiden boekhoudingen voor diverse uitgavenstromen aan transparantie. Voorts wijst het ILVO personeel soms ad hoc toe aan permanente of specifieke projecten. Het kon de inventaris van die permanente en specifieke onderzoeks-

⁴¹⁷ Pas op 1 januari 2015 definitief van het federale naar het Vlaamse niveau overgedragen, waarmee het EV hier in feite een investering voor rekening van de Vlaamse overheid uitvoerde.

⁴¹⁸ De filosofie van de wetgever bestond erin de entiteiten als één geheel te bekijken.

projecten in de periode 2012-2014 overigens niet opsplitsen naargelang de financiering langs het IVA of het EV verliep. Ten slotte belemmert de tweeledige structuur met aansturing als één samenwerkend geheel een duidelijke en consistente rapportering over de kostprijs en samenhang van de activiteiten en onderzoeksprojecten van de beide entiteiten. Het ILVO brengt een geïntegreerd activiteitenverslag voor beide entiteiten, maar het verband met de afzonderlijke financiële rapporteringen is onvoldoende duidelijk.

9 Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering zou nut en noodzaak van de duale organisatiestructuur van het ILVO opnieuw moeten evalueren en beoordelen.
- Als de Vlaamse Regering ervoor kiest de duale organisatiestructuur te behouden, moet het ILVO het verband tussen zijn activiteiten, de organisatiestructuur en de financiële verantwoording verduidelijken om een beter inzicht te bieden in zijn kostenstructuur en financiering.
- Waar mogelijk, moet het ILVO zijn boekhouding en organisatiebeheersing optimaliseren om de efficiëntie verder te kunnen verhogen.

10 Antwoord van de minister

De Vlaams minister van Natuur antwoordde op 16 september 2015 dat het IVA ILVO en het EV ILVO binnen de huidige wettelijke bepalingen een maximale inhoudelijke samenwerking nastreven, wat zich uit in een gezamenlijke inhoudelijke rapportering en een aparte begrotings- en financiële rapportering. De minister ging echter niet in op de geformuleerde aanbevelingen aangaande een evaluatie van de bestaande duale structuur en de daaraan gekoppelde mogelijke aanpassingen.

3.12 Renovatie-, verbeterings- en aanpassingspremies in Vlaanderen

Wonen-Vlaanderen slaagde erin het succes van de renovatiepremie en de verbeterings- en aanpassingspremie in Vlaanderen administratief op te vangen, op een aantal piekmomenten na ingevolge aanzuigeffecten die de wijzigende regelgeving creëerde. De regelgeving zelf vertoont wel enkele zwaktes. Zij hanteert bijvoorbeeld een vrij ruime doelgroepbepaling. Meer problemen veroorzaken de procesbeheersing, die zich beperkt tot kwantitatieve indicatoren, en het gebrek aan handhavingscontroles. Wonen-Vlaanderen meet vooralsnog ook te weinig het doelbereik of de efficiëntie van de subsidiëring. De stopzetting van de fiscalisering van de renovatiepremie in september 2014 en het getalm met de introductie van een nieuwe regeling, creëerden tijdelijk een rechtsvacuüm.

1 Inleiding

De Vlaamse overheid ondersteunt met renovatiepremies en verbeterings- en aanpassingspremies (VAP) minder vermogende eigenaars die de eigen woning wensen te renoveren⁴¹⁹:

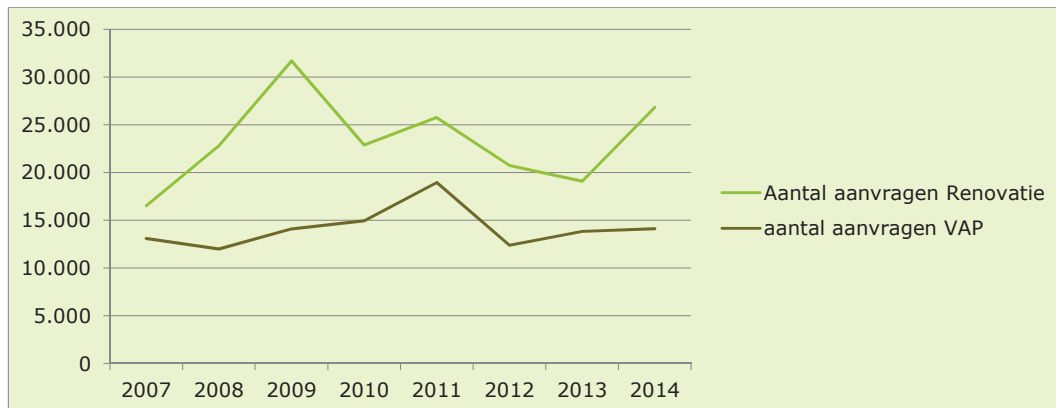
- Met de renovatiepremie subsidieert zij eenmalige en fundamentele ingrepen die woningen voor ten minste tien jaar⁴²⁰ bouwfysisch en technisch op een basiskwaliteitsniveau moeten brengen. De premie dekt 20 of 30% van de investering, met een maximum van 10.000 euro. De reglementering is opgeheven op 1 december 2014 en een nieuwe regeling is in het vooruitzicht gesteld (zie punt 7).
- Met de verbeteringspremie subsidieert de Vlaamse overheid 50% van werkzaamheden die de basiswoonkwaliteit van de woning verbeteren. Ook huurders kunnen deze premie aanvragen. Per soort werk zijn minimum- en maximumbedragen vastgesteld⁴²¹. De aanpassingspremie richt zich op bejaarde personen (65+). Zij ondersteunt de bewoner of verhuurder (via een sociaal verhuurkantoor (SVK)) bij aanpassingswerkzaamheden aan de woning. De premie bedroeg in 2014 50% van de goedgekeurde facturen, met een maximum van 1.250 euro en een minimum van 600 euro.

In 2014 bedroeg de gemiddelde renovatiepremie 5.591 euro. De gemiddelde VAP bedroeg 1.183 euro. De begroting 2014 bevatte daarvoor 101,3 miljoen euro kredieten, waarvan ongeveer 90% voor de renovatiepremie. Het krediet werd nagenoeg volledig gebruikt. De onderstaande grafiek toont de jaarlijkse aantallen dossiers sinds 2007 (inclusief weigeringen).

⁴¹⁹ Besluiten van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 (renovatiepremie), inmiddels opgeheven, en 18 december 1992 (verbeterings- en aanpassingspremie). Ook eigenaars die hun woning voor minstens negen jaar verhuren langs een sociaal verhuurkantoor (SVK), komen voor deze premies in aanmerking.

⁴²⁰ Slechts één renovatiepremie per tien jaar kan worden bekomen.

⁴²¹ Binnen een periode van 10 jaar zijn maximum drie aanvragen mogelijk, telkens voor een ander onderdeel. Na een verbeteringspremie kan nog een renovatiepremie worden aangevraagd. Het omgekeerde kan niet, met uitzondering van verbeteringspremies om overbewoning tegen te gaan.



De renovatiepremie en de VAP waren succesvol. Wonen-Vlaanderen behandelde sinds 2007 ongeveer 300.000 premieaanvragen. In 2009, 2011 en 2014 piekte het aantal aanvragen. In 2009 kwam dat door de inperking van de renovatiepremie⁴²². In 2011 lieten veel mensen nog gauw werken uitvoeren toen een terugschroefing van de federale belastingverminderingen voor energiebesparende maatregelen werd aangekondigd, ook al wijzigde die niets aan de renovatiepremie. Ook vroegen in 2011 nog 3.500 mensen de verbeteringspremie voor dakisolatie aan, die in 2012 werd afgeschaft. In 2014 bracht de aangekondigde wijziging van de reglementering ten slotte weer een aanzuigeffect mee. Naar verwachting zullen deze dossiers pas tegen september 2015 behandeld zijn, wat langer is dan de wettelijke doorlooptijd van 7 maanden⁴²³.

2 Kwaliteit van de regelgeving

Het Rekenhof stelde een aantal knelpunten in de regelgeving vast. Zo staat de toekenning van een renovatiepremie eens in de tien jaar op gespannen voet met de doelstelling van de premie, met name een woning zijn bouwfysische en technische basiskwaliteit teruggeven. Een beperkte renovatie belemmert immers tien jaar lang een vervollediging van de renovatie.

Niet alleen staan de premies los van een totaalrenovatie van een woning, de regelgeving is bovendien vrij ingewikkeld, in het bijzonder de opsplitsing in renovatiepremies en VAP. Daardoor kunnen alleen aanvragers die de reglementering zeer goed kennen en hun renovatie spreiden in de tijd, de maximale premie bekomen⁴²⁴. In de commissievergadering Wonen van 23 mei 2013⁴²⁵ stelde de minister dat zij in 2012 deze kwestie had voorgelegd aan een werkgroep ad hoc, maar dat de integratie van beide premies om budgettaire redenen niet of nog niet haalbaar was. Het Rekenhof heeft deze studie opgevraagd. Het blijkt om een interne oefening te gaan, die geen officieel karakter had en niet werd verspreid.

⁴²² Vanaf oktober 2009 werd voor elke categorie van werken een maximumbedrag ingevoerd en werd voor de hogere inkomens het premiepercentage verlaagd van 30% naar 20%.

⁴²³ Volgens artikel 9 van het BVR van 2 maart 2007 (opgeheven).

⁴²⁴ Wie eerst de verbeteringspremies aanwendt en nadien een renovatie aanvraagt kan, als hij voldoende tijd tussen de aanvragen laat, tot ongeveer 18.000 euro premies bekomen.

⁴²⁵ Commissievergadering 26 nr. C211 – WON18 (2012-2013) – 23 mei 2013, p. 26.

Ten slotte rijzen vragen over de doelgroepbepaling. Voor de renovatiepremie komen ongeveer 80% van alle inkomens in aanmerking en blijken maar weinig privé-verhuurders de mogelijkheid op subsidiëring aan te grijpen die verhuuring via een SVK biedt⁴²⁶.

3 Kwaliteit van het subsidieproces

Het Rekenhof onderzocht of Wonen-Vlaanderen voor alle stappen in het subsidiëringsproces procedures heeft uitgewerkt overeenkomstig de regelgeving. Het stelde vast dat decentrale provinciale diensten van Wonen-Vlaanderen de aanvragen van renovatiepremies en VAP op een gelijkaardige manier verwerken en dat de stappen in dit verwerkingsproces beantwoorden aan de wetgevende bepalingen, op enkele onvolkomenheden na:

- Wonen-Vlaanderen talmt soms met de bijwerking van zijn interne vademecums per premiesoort⁴²⁷ en in de tussentijd zijn de medewerkers aangewezen op interne mails, opleidingsmomenten, de twee aangestelde coördinatoren en teamvergaderingen.
- Een overgangsperiode voor aanpassingen aan de reglementering ontbreekt doorgaans en dat zorgt voor problemen. In zijn jaarverslag over 2009 maakte de Vlaamse Ombudsdienst de Vlaamse overheid hierop ook attent.
- De huidige verwerking van de aanvragen benadeelt zelfstandigen. Wonen-Vlaanderen verwerpt immers facturen met melding *BTW te voldoen door medecontractant*, zelfs als de aanvrager kan aantonen dat de werken betrekking hebben op het privégedeelte van de woning.
- Het proces verhindert niet dat aanvragers van verbeteringspremies die volledig gesubsidieerd worden (50% met een VAP en 50% met een premie van een intercommunale), maar niet aan het minimumbedrag komen voor bepaalde werken, soms een beroep doen op een firma die de prijs kunstmatig verhoogt (tot soms het dubbele). Wonen-Vlaanderen is op de hoogte van dit probleem. Wonen-Vlaanderen onderzoekt momenteel of er tegen dit misbruik kan worden opgetreden.

4 Premietoekenning en -uitbetaling

Ruim 80% procent van de aanvragen voor de renovatiepremie en ruim 75% procent van de aanvragen voor de VAP leidden tot uitbetaling. Het Rekenhof stelde vast dat een goede voorafgaande begeleiding van aanvragers cruciaal is. Zij kunnen deze premies immers pas aanvragen na de uitvoering van de werken. Gemeenten met een goede woonloketwerking tellen dan ook het laagste aantal weigeringen⁴²⁸. Een aanvrager moet ook vooraf weten of voor de woning die hij wil aankopen en renoveren, al voorheen een renovatiepremie werd uitbetaald⁴²⁹, maar de decentrale dienst van de provincie verstrekt die informatie niet aan aanvragers die nog niet beschikken over een zakelijk recht op de woning⁴³⁰.

⁴²⁶ Uit het jaarverslag over 2013 blijkt dat minder dan 1% van de premies naar deze categorie gaat.

⁴²⁷ Zo werd versie 16 van het vademecum RENO pas einde februari 2015 met de aanpassingen van het ministerieel besluit van 19 mei 2014 geactualiseerd. Ook de versie van de vademecums op het extranet wordt met vertraging aangepast. In april 2015 dateerde de laatste actualisatie op extranet van de vademecums van augustus 2014.

⁴²⁸ Zeker bij de VAP, die zich richten tot ouderen en verbouwers met een laag inkomen, maakt een goede begeleiding veel verschil.

⁴²⁹ Immers, pas na tien jaar kan een nieuwe renovatiepremie aangevraagd worden.

⁴³⁰ Overigens leidt onjuiste informatie van Wonen-Vlaanderen op dit vlak niet tot automatische subsidietoekenning.

Een knelpunt vormen dossiers van doe-het-zelvers. Deze dossiers zijn voor Wonen-Vlaanderen enerzijds arbeidsintensief⁴³¹, doordat zij veel facturen en kastickets bevatten die onderzoek vergen. Anderzijds behoort deze groep aanvragers precies tot de laagste inkomens, die het meeste behoefte aan de premie hebben.

5 Dossieropvolging en handhavingscontrole

Opvolging

De decentrale diensten van Wonen Vlaanderen gebruiken de database SPW en zijn bevragingmodule Qlickview voor de automatische berekening van de subsidies en voor standaardrapportering, maar minder als dossieropvolgingssysteem of specifiek bevragingsinstrument, naar verluidt omdat zij op die vlakken minder gebruiksvriendelijk zijn⁴³².

De gecontroleerde dossiers bevatten vaak niet of onvolledig ingevulde checklists. Deze fysieke checklist zijn evenwel van geen belang meer, aangezien zij werden vervangen door in te vullen velden in SPW. Na invulling van de velden beslist het programma automatisch of aan de voor de premie vereiste voorwaarden al dan niet is voldaan. Ook bevatten de dossiers weinig bewijsstukken: stukken worden bij aanvragers slechts opgevraagd als databanken die niet kunnen leveren. Het feit dat de dossiers weinig outprints bevatten, maakt de interne en externe controle op de correcte behandeling van de aanvragen meer arbeidsintensief. Een controlespoor van deze toezichtcontroles is noodzakelijk.

Controle ter plaatse

De technische controleurs controleren weinig ter plaatse⁴³³. Wonen-Vlaanderen heeft het gewenst niveau van handhavingscontrole dan ook niet gedefinieerd. De controleurs geven voorrang aan de verplichte en tijdsgebonden controles, zoals die in het kader van de woonkwaliteitsbewaking. Voor het overige richten zij hun controles vooral op de verificatie van de ingediende facturen. Zij voegen plaatsbezoekverslagen toe aan de papieren dossiers, zonder ze elders te registreren, zodat het juiste aantal en hun informatiewaarde beperkt blijft.

De tweedelijnscontrole door de afdeling Toezicht van de Inspectie RWO is nagenoeg verwaarloosbaar⁴³⁴. Na de premietoekenning gaat deze afdeling vooral na of de gefactureerde werkzaamheden effectief zijn uitgevoerd.

Sommige afdelingen organiseerden een bijzondere steekproef met onderzoeken ter plaatse, de zogenaamde *screenings*. Zij vonden voor het laatst plaats in 2011 en leverden significante

⁴³¹ Ongeveer 45% van de dossiers betreffen doe-het-zelvers, maar hun budgettaire impact bedraagt maar 5 à 6%.

⁴³² In de praktijk gebruiken sommige decentrale diensten daarvoor een eigen Access-database. De sporadische rapporten op maat worden uitbesteed aan de coördinator in Brussel. Ook Audit Vlaanderen merkte naar aanleiding van een procesaudit renovatiepremies in 2011-2012 op dat de rapporteringsmogelijkheden van SPW (en Qlickview) onvoldoende gekend waren.

⁴³³ Geraamd op 1 à 2% van de gevallen.

⁴³⁴ Van begin 2010 tot eind 2014 controleerde zij 84 dossiers op een totaal van ongeveer 190.000 dossiers.

informatie op over misbruiken. Zij verhoogden ook de zichtbaarheid van controle op het terrein. Door tijdsgebrek kregen zij sinds 2011 geen vervolg meer⁴³⁵.

6 Opvolging van het doelstellingsbereik en rapportering

De beheersovereenkomst 2011-2015 met de Vlaamse Regering legt het IVA Wonen-Vlaanderen de strategische organisatiedoelstelling op de woonkwaliteit te bewaken en te verbeteren *opdat elke woning voldoet aan de minimale normen inzake veiligheid, gezondheid en woonkwaliteit*. De onderzochte subsidies kaderen in deze strategische organisatiedoelstelling. Het IVA heeft ze geconcretiseerd⁴³⁶ als operationele organisatiedoelstelling 3.1 in het jaarlijks ondernemingsplan: *ervoor zorgen dat de rechthebbenden hun aanspraken op de renovatiepremie en de verbeterings- en aanpassingspremie (kunnen) laten gelden en instaan voor een tijdige, juiste en gerechtvaardigd aanvraagafhandeling en betaling van de premie*. Het IVA heeft daarvoor een aantal indicatoren gedefinieerd, die het jaarlijks moet opvolgen en meten: percentage dossiers dat de maximale behandelingstermijn (7 maanden) overschrijdt; gemiddelde behandelingstermijn tussen volledige aanvraag en eerste betaling; gemiddelde behandelingstermijn vergeleken met een referentiejaar; totaal aanvragen per maand; aantal beroepen dat binnen de wettelijke termijn van 3 maand is behandeld en gemiddelde behandelingstermijn per gedecentraliseerde dienst tegenover gemiddelde behandelingstermijn. Wonen-Vlaanderen meet dus alleen de tijdigheid van de aanvraagafhandeling en betaling – uit die meting blijkt dat de doorlooptijden thans onder controle zijn, maar dat personeelsverminderingen⁴³⁷ leiden tot een verhoogde doorlooptijd. Het IVA heeft echter geen indicatoren die toelaten de waarheidsgetroouwheid van de aanvragen en de juiste behandeling door de dossierbehandelaars of de technische controleurs op te volgen. Op dit vlak kan de procesbeheersing worden verbeterd.

Wonen-Vlaanderen zou het doelbereik ook kunnen volgen op overlegfora: het overleg met de teamcoaches (aanspreekpunten) (OPA)⁴³⁸ en de tweemaandelijks stafvergaderingen met de diensthoofden. De OPA-vergaderingen zijn echter in de startblokken blijven steken⁴³⁹. Ook de stafvergaderingen focussen vooral op doorlooptijden en, bij gelegenheid, de oorzaken voor toenemende percentages weigeringen. Het is onduidelijk in welke mate ze zich ook richten op procesverbeteringen.

⁴³⁵ Ook Audit Vlaanderen wees in 2011-2012 op het tekort aan handhavingscontroles.

⁴³⁶ De Vlaamse Regering keurde op 5 december 2014 de nota 'Opvolging van doelstellingen in de regeerperiode 2014-2019' goed, waarin wordt beslist dat de beheers- en managementovereenkomsten vanaf 2015 worden geïntegreerd in de jaarlijkse ondernemingsplannen met een meerjarige component. Er wordt daarom een nieuw model voorzien voor het ondernemingsplan. Dit beschrijft nog steeds de doelstellingen die de entiteit het komende jaar wil realiseren, samen met de acties die daartoe opgezet worden. Het ondernemingsplan blijft de basis vormen voor de planning en de evaluatie van de leidend ambtenaar. De jaarrapportering is enkel bedoeld voor de functioneel bevoegde minister.

⁴³⁷ Het personeelsbestand krimpt in als gevolg van besparingsmaatregelen. Personeelsleden die met pensioen gaan worden niet vervangen. In elke decentrale dienst verdwijnt er minstens één personeelslid, in de decentrale provinciale dienst Limburg zelfs vier in 2015. Als er organisatorisch of reglementair niets verandert, zal dat tot gevolg hebben dat er nog minder tijd beschikbaar is om onderzoeken ter plaatse te organiseren. Het is nu al duidelijk dat de doorlooptijden steeds groter worden. Het probleem situeert zich vooral bij de onderzoekers.

⁴³⁸ Dit kwam in de plaats van het Interprovinciaal overleg (IPO), dat werd opgeheven wegens te veel deelnemers om puur op dossierniveau te overleggen over technische problemen.

⁴³⁹ Er waren slechts twee overlegmomenten (19 december 2013 en 17 juni 2014). In geen ervan kwamen de renovatiepremies of VAP ter sprake. De vergaderingen gingen vooral over huursubsidies.

Wonen-Vlaanderen maakt ten slotte jaarlijks een rapport over de klachtenbehandeling. Van de 181 in 2014 geregistreerde klachten hadden er 32 betrekking op de renovatiepremie en 14 op de VAP. Daarvan achtte het er 21 ongegrond. Het rapport behandelt vooral ad-hocproblemen en bevat geen specifieke aanbevelingen voor de onderhavige premies⁴⁴⁰.

7 Fiscalisering van de renovatiepremie

Eind 2014 heeft de Vlaamse minister van Wonen de fiscalisering van de renovatiepremie aangekondigd. Dat houdt de vervanging in van de subsidie door een fiscaal aftrekbaar systeem voor de personenbelasting (met spreading over 3 jaar)⁴⁴¹. In het licht van deze wijziging verminderde de initiële begroting 2015 het krediet van ongeveer 90 miljoen euro tot bijna 21 miljoen euro, het bedrag nodig om de resterende renovatiepremies uit te betalen (aangevraagd vóór 1 december 2014). Bij de begrotingsaanpassing 2015 werd daar 54 miljoen euro aan toegevoegd voor de nog ongeveer 15.000 dossiers die eind 2014 werden ingediend. De stopzetting van de oude reglementering op 1 december 2014 bracht immers een aanzuigeffect mee, dat eventuele besparingen, nochtans doel van de wijziging, in 2015 tenietdeed. Overigens is de fiscalisering juridisch nog geen feit⁴⁴². Dat creëerde na de opheffing van het oude systeem rechtsonzekerheid. Bij gebrek aan reglementering en overgangsregelingen bij de invoering van nieuwe reglementering, hebben particulieren immers geen garanties dat hun huidige renovatiewerken in aanmerking zullen komen voor steun. Begin juli 2015 nam de Vlaamse Regering de principiële beslissing de denkpiste van de fiscalisering te verlaten, aangezien was gebleken dat het voordeel van de belastingvermindering onvoldoende kon worden benut door de doelgroep van de renovatiepremie. Een nieuwe subsidieregeling die de premie behoudt, is in ontwerp.

8 Conclusies

De renovatiepremie en de verbeterings- en aanpassingspremie hadden veel succes en Wonen-Vlaanderen slaagde erin, op een aantal piekmomenten na, de grote aantallen aanvragen te verwerken binnen een aanvaardbare tijd, mede dankzij correcte processen en een degelijke budgettering. Het Rekenhof stelt wel enkele vragen bij de regelgeving, die onder meer een afstemming op totaalrenovatie van de woning mist en een ruime doelgroepbepaling hanteert. Knelpunten zijn echter de procesbeheersing, die zich beperkt tot kwantitatieve indicatoren, en het gebrek aan handhavingscontroles. Wonen-Vlaanderen meet ten slotte alleen de tijdigheid van de aanvraagafhandeling en betaling. Het controleert noch de waarheidsgetrouwheid van de aanvragen, noch de juiste behandeling door de dossierbehandelaars of de technische controleurs en kan aldus geen uitspraken doen over het doelbereik of de efficiëntie van de subsidiëring. De stopzetting van de renovatiepremie in september 2014 en het getalm met de introductie van een nieuwe regeling, creëerden tijdelijk een rechtsvacuüm.

⁴⁴⁰ Op de overname van de aanbevelingen van de Vlaamse Ombudsman na, dat alle premieaanvragen en de communicatie erover met de pc moeten kunnen.

⁴⁴¹ Eind 2014 stelde de minister dat de fiscalisering alleen een spreading in de tijd zou impliceren en dat aan het maximumbedrag noch aan de voorwaarden zou worden geraakt (actuele vraag nr. 20 (2014-2015) in de plenaire vergadering van 8 oktober 2014).

⁴⁴² De beleidsnota Wonen 2014-2019 vermeldde dat de fiscalisering zou worden onderzocht, maar dat het systeem op basis van gecontroleerde facturen behouden zou blijven.

9 Aanbevelingen

- Het is aangewezen te onderzoeken of de regelgeving niet kan worden vereenvoudigd en efficiënter gemaakt. Ook in het licht van de personeelsbesparingen is dit onderzoek dringend.
- Bij de uitvaardiging van nieuwe reglementering moet aandacht gaan naar voldoende overgangsmaatregelen om de rechtsonzekerheid als gevolg van het feit dat een premie slechts na de werken kan worden aangevraagd, op te vangen.
- Wonen-Vlaanderen moet onderzoeken hoe het behalve kwantitatieve indicatoren ook kwalitatieve indicatoren, die de juistheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van het proces monitoren, in het jaarondernemingsplan kan opnemen. Een sterkte-zwaktebarometer bijhouden, met mogelijkheden tot verbetering van het proces en de doelbereiking, is aangewezen.
- Wonen-Vlaanderen moet het gewenste niveau van handhavingscontroles definiëren en respecteren om onterechte of te hoge premies te vermijden en eventuele misbruiken te ontmoedigen.

10 Antwoord van de minister

Op 22 juli deelde het Rekenhof zijn controlebevindingen mee aan de minister van Wonen, met een afschrift aan, onder meer, de administrateur-generaal van Wonen-Vlaanderen. Zij antwoordden respectievelijk op 26 augustus en 18 augustus 2015. Het Rekenhof heeft met deze antwoorden rekening gehouden.

BIJLAGE 1

Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen

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 certificering 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 departement Financiën en Begroting heeft het Rekenhof een elektronische en papieren uitvoeringsrekening van de 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. Op de afsluitingsdatum van dit boek had het Rekenhof twintig van de 201 rekeningen nog niet ontvangen.

Voor de goedkeuring van de rekeningen door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft het departement 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 reken-decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de certificering door de bedrijfsrevisoren van de jaarrekeningen aan het Rekenhof dient te bezorgen tegen 21 april.

Nvt = niet van toepassing

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ⁴⁴³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
01 DAR			
Vlaams Brusselfonds	27-03-2015	30-03-2015	Nvt
Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV)	30-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
VZW De Rand	30-03-2015	31-03-2015 ⁴⁴⁴	Zonder voorbehoud
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)	11-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Muntpunt	30-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Toegankelijk Vlaanderen	30-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
Audit Vlaanderen	02-03-2015	03-03-2015	Nvt
02 BZ			
VLABEST	Niet gedateerd	30-03-2015	Nvt
Agentschap voor Integratie en Inburgering	30-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
Jobpunt Vlaanderen	30-03-2015	Niet ontvangen	Niet ontvangen
DAB Catering	20-03-2015	31-03-2015	Nvt
DAB Schoonmaak	20-03-2015	31-03-2015	Nvt
DAB Digitale Drukkerij	10-03-2015	31-03-2015	Nvt
DAB Overheidspersoneel	30-03-2015	07-04-2015	Nvt
DAB Informatie Vlaanderen	02-03-2015	03-03-2015	Nvt
03 FB			
FFEU	17-04-2015	30-03-2015	Nvt
VFLD	17-04-2015	31-03-2015	Nvt
Vlaams Toekomstfonds	17-04-2015	31-03-2015	Nvt
Egalisatiefonds	11-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
NV LAK Invest	27-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
NV Diestsepoort	16-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
DAB Veiling Emissierechten	10-03-2015	31-03-2015	Nvt
04 IV			
Toerisme Vlaanderen	19-03-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen (FIT)	31-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen	26-03-2015	31-03-2015	Nvt
Vzw Vlaams-Europees Verbindingsagentschap	30-03-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
Toerisme Vlaanderen	19-03-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
DAB Fonds Microfinanciering	13-02-2015	03-03-2015	Nvt
05 EWI			
Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT)	23-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Algemene Dienstenvennootschap nv	Niet gedateerd	31-03-2015	Zonder voorbehoud
ARKIMEDES Management nv	19-03-2015	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud

⁴⁴³ Voor de DAB's vermeldt de tabel in deze kolom de datum van de rekeningen.

⁴⁴⁴ De ontvangen jaarrekening van vzw De Rand betreft een niet ondertekende versie.

⁴⁴⁵ Het Rekenhof ontving de ESR-jaarrapportering volgens het verkort schema op de vermelde datum en de bedrijfseconomische jaarrekening op 29 april 2015.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ⁴⁴³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
ARKIMEDESfonds I nv		Niet ontvangen	
ARKIMEDESfonds II nv	19-03-2015	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud
Biotech Fonds Vlaanderen nv	30-03-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
Brustem Industriepark (BIP) nv		02-04-2015 ⁴⁴⁶	Niet ontvangen
Flanders Drive CVOA SO		Niet ontvangen	Niet ontvangen
Fonds voor Flankerend Economisch Beleid (FFEB Hermes)	26-03-2015	31-03-2015	Nvt
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO)	25-03-2015 ⁴⁴⁷	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Gigarant nv	Niet gedateerd	30-03-2015 ⁴⁴⁵	Niet ontvangen
GIMVINDUS	Niet gedateerd	02-04-2015	Niet ontvangen
Greenville nv	Niet gedateerd	31-03-2015	Niet ontvangen
Herculesstichting	27-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Het Waterschei Project		02-04-2015 ⁴⁴⁸	Niet ontvangen
iMinds vzw	Niet gedateerd	31-03-2015 ⁴⁴⁷	Niet ontvangen
iVenture nv	Niet gedateerd	01-04-2015 ⁴⁴⁷	Niet ontvangen
KMOFIN II nv	Niet gedateerd	27-04-2015 ⁴⁴⁹	Zonder voorbehoud
KMOFIN nv	Niet gedateerd	27-04-2015 ⁴⁴⁹	Zonder voorbehoud
Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten (KVAB)	26-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
Limburgse Reconversie-	Niet gedateerd	27-04-2015 ⁴⁴⁹	Maatschappij nv (LRM)
Zonder voorbehoud			
LRM beheer nv	Niet gedateerd	27-04-2015 ⁴⁴⁹	Zonder voorbehoud
Mijnen nv	Niet gedateerd	27-04-2015 ⁴⁴⁹	Zonder voorbehoud
Mijnschade en Bemaling Limburgs Mijngedebied nv		Niet ontvangen	
NOVAGORA nv	17-03-2015	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud
NOVOVIL nv	17-03-2015	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud
Participatiefonds Vlaanderen		Niet ontvangen	
Participatiemaatschappij Vlaanderen nv (PMV)	Niet gedateerd	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud
Plantentuin Meise	30-03-2015	31-03-2015	Voorbehoud ⁴⁵⁰
PMV Beheer nv ⁴⁵¹	27-03-2015	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud
PMV re Vinci nv	Niet gedateerd	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud
PMV-TINA cva	Niet gedateerd	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud
Site-Ontwikkeling Vlaanderen nv	30-03-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
STROOMinvest cultuur investeringsfonds Limburg		Niet ontvangen	Niet ontvangen
Terra Energy Holding nv		Niet ontvangen	Niet ontvangen

⁴⁴⁵ Alleen nota over begrotingsresultaat.

⁴⁴⁷ Geen bedrijfseconomische jaarrekening voorgelegd.

⁴⁴⁸ Alleen nota over begrotingsresultaat.

⁴⁴⁹ Een voorlopige versie werd ontvangen op 31-03-2015.

⁴⁵⁰ Voorbehoud over de waardering van gebouwen, de informatie over de personeelskosten en het wetenschappelijk patrimonium.

⁴⁵¹ Textiel Vlaanderen is opgenomen in de jaarrekening van PMV Beheer nv.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ⁴⁴³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Vlaams Energiebedrijf nv (VEB)	Niet gedateerd	30-03-2015	Zonder voorbehoud ⁴⁵²
Vlaams Innovatiefonds (VINNOF)	25-03-2015	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud
Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ)	Niet gedateerd	09-04-2015	Nvt
Vlaams Interuniversitair Instituut voor de Biotechnologie (VIB) vzw	30-03-2015	31-03-2015 ⁴⁴⁷	Niet ontvangen
Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek nv (VITO)	10-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Vlaamse Participatiemaatschappij nv (VPM)		Niet ontvangen	Niet ontvangen
Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie (VRWI)	30-03-2015	30-03-2015	Nvt
Waarborgbeheer nv	Niet gedateerd	31-03-2015 ⁴⁴⁵	Zonder voorbehoud
06 OV			
Agentschap voor Infrastructuur- werken in het onderwijs	18-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Vlaamse Interuniversitaire Raad		Niet ontvangen	Niet ontvangen
Vlaamse Hogescholenraad	27-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Vlaamse Onderwijsraad	23-04-2015	31-03-2015	Nvt
Universitair Ziekenhuis Gent		10-09-2015	2 verschillende oordelen ⁴⁵³
Het Gemeenschapsonderwijs	21-03-2015	31-03-2015 ⁴⁵⁴	Nvt ⁴⁵⁵
VZW Epon	17-03-2015	31-03-2015	3 verschillende oordelen ⁴⁵⁶
School Invest	25-03-2015	31-03-2015 ⁴⁵⁷	Niet ontvangen
UP 36 Invest	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁷	Ontvangen ⁴⁵⁸
Stichting Vlaamse Schoolsport	01-04-2015	01-04-2015 ⁴⁵⁹	Zonder voorbehoud ⁴⁶⁰
Universiteit Gent	03-04-2015	30-03-2015	3 verschillende oordelen ⁴⁶¹
Universiteit Antwerpen	31-03-2015	31-03-2015 ⁴⁶²	Zonder voorbehoud
Universiteit Hasselt	14-03-2015	31-03-2015 ⁴⁶²	Zonder voorbehoud
Vrije Universiteit Brussel	31-03-2015	31-03-2015 ⁴⁶²	Zonder voorbehoud
Katholieke Universiteit Leuven	31-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud

⁴⁵² De certificeringsverklaring is niet opgesteld volgens de bepalingen in het rekendecreet.

⁴⁵³ Oordeel met voorbehoud over de jaarrekening, verslag van niet-bevinding over jaarrekening volgens rekendecreet, oordeel met voorbehoud over naleving van relevante wet- en regelgeving (ontwerp) en ESR-rapportering (ontwerp).

⁴⁵⁴ Dit betreft de datum van ontvangst van de rekening van het centraal niveau. De geconsolideerde jaarrekening werd pas ontvangen op 29 september 2015.

⁴⁵⁵ Bij het Gemeenschapsonderwijs is er een college van accountants, maar dat geeft geen verklaring over de jaarrekening.

⁴⁵⁶ Oordeel zonder voorbehoud over de jaarrekening 2014, geen oordeel over de naleving van de relevante wet- en regelgeving en een oordeel met voorbehoud over de ESR-rapportering.

⁴⁵⁷ Het betreft enkel het verkorte rapporteringssjabloon (dat vooral gaat over de ESR-uitvoeringsrekening). Via officiële weg werd de statutaire jaarrekening verkregen. Voor UP 36 Invest was dit inclusief het oordeel van de bedrijfsrevisor (oordeel zonder voorbehoud).

⁴⁵⁸ Langs officiële weg.

⁴⁵⁹ Het betreft enkel het verkorte rapporteringssjabloon (dat vooral gaat over de ESR-uitvoeringsrekening).

⁴⁶⁰ In strijd met artikel 9, §4, §5 en §6 van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende controle en single audit, stelde de bedrijfsrevisor geen drieledig controleverslag op.

⁴⁶¹ Oordeel met voorbehoud over de jaarrekening, verslag van niet-bevinding over jaarrekening volgens rekendecreet, oordeel zonder voorbehoud over naleving van relevante wet- en regelgeving en ESR-rapportering.

⁴⁶² Het betreft enkel het verkorte rapporteringssjabloon (dat vooral gaat over de ESR-uitvoeringsrekening). Bij de controle ter plaatse werd een volledige, door de raad van bestuur goedgekeurde, jaarrekening ontvangen.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ⁴⁴³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Faculteit voor Protestantse Godgeleerdheid Brussel	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
Evangelische Theologische Faculteit	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
Instituut voor Tropische Geneeskunde	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
VZW Associatie KU Leuven		Niet ontvangen	Niet ontvangen
VZW Associatie Universiteit en Hogescholen Antwerpen		Niet ontvangen	Niet ontvangen
VZW Associatie Universiteit Gent		Niet ontvangen	Niet ontvangen
VZW Associatie Universiteit – Hogescholen Limburg		Niet ontvangen	Niet ontvangen
VZW Universitaire Associatie Brussel		Niet ontvangen	Niet ontvangen
Instellingen van autonoom onderwijs		Niet ontvangen	Niet ontvangen
Odisee	Datum niet gekend	30-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
LUCA School of Arts	10-04-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
Erasmushogeschool Brussel	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
Artesis Plantijn	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
Karel de Grote-Hogeschool	Datum niet gekend	30-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
Thomas More Mechelen-Antwerpen	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
Hogere Zeevaartschool	30-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
Thomas More Kempen	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
Hogeschool PXL	Datum niet gekend	30-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
Hogeschool Gent	27-03-2015	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Zonder voorbehoud
Hogeschool Sint-Lucas Brussel	10-04-2015	31-03-2015 ⁴⁶³	Niet ontvangen
Hogeschool West-Vlaanderen	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
UC Leuven Unesco lerarenopleidingen (Groep T)	10-04-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
UC Leuven vzw (KH Leuven)	10-04-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
UC Limburg (KH Lim)	10-04-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
Katholieke Hogeschool Vives Noord	10-04-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
Katholieke Hogeschool Vives Zuid	Datum niet gekend	31-03-2015 ⁴⁵⁹	Niet ontvangen
Arteveldehogeschool	01-04-2015	31-03-2015	Niet ontvangen
DAB Fonds Inschrijvingsgelden Centra Volwassenenonderwijs	26-02-2015	03-03-2015	Nvt
07 WVG			
Fonds Jongerenwelzijn	18-06-2015 ⁴⁶⁴	31-3-2015	Revisor nog niet benoemd
Kind en Gezin	03-06-2015 ⁴⁶⁵	30-3-2015	Revisor nog niet benoemd
Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Geel	09-03-2015	30-3-2015	Zonder voorbehoud
Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Rekem	01-04-2015	31-3-2015	Zonder voorbehoud

⁴⁶³ Het betreft hier enkel de statutaire jaarrekening en niet het verkort rapporteringssjabloon.

⁴⁶⁴ Onder voorbehoud van goedkeuring door de revisor.

⁴⁶⁵ Onder voorbehoud van goedkeuring door de revisor.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ⁴⁴³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap	Datum niet gekend ⁴⁶⁶	30-3-2015	Revisor nog niet benoemd
Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden	03-06-2015 ⁴⁶⁷	31-3-2015	Revisor nog niet benoemd
Vlaams Zorgfonds	25-03-2015 ⁴⁶⁸	30-3-2015	Revisor nog niet benoemd
Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België	Niet goedgekeurd	31-3-2015	Nvt
DAB Centrum voor Informatie en Communicatie en Vorming	26-02-2015	3-3-2015	Nvt
08 CJSJM			
Vlaamse Radio- en Televisie- omroeporganisatie (VRT)	23-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Agentschap ter Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en Openlucht recreatie (BLOSO)	Datum niet gekend	31-03-2015	Zonder voorbehoud
Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI)	27-03-2015	31-03-2015	Nvt
Topstukkenfonds	27-03-2015	30-03-2015	Nvt
Vlaamse Regulator voor de Media	11-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Vlaams fonds voor de Letteren	18-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
Strategische adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media	Datum niet gekend	30-03-2015	Nvt
Kunsthuis Opera Vlaanderen Ballet Vlaanderen	30-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Museum voor Hedendaagse Kunsten Anwerpen	24-03-2015	01-04-2015	Zonder voorbehoud ⁴⁶⁹
De Singel Beheerscommissie Kunstcampus	Datum niet gekend	12-05-15 ⁴⁷⁰	Niet ontvangen
Vlaamse Audiovisueel Fonds	31-03-2015	01-04-2015	Voorbehoud ⁴⁷¹
Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde	02-04-2015	27-04-2015 ⁴⁷⁰	Zonder voorbehoud ⁴⁷²
Pensioenfonds VRT voor statutairen	30-04-2015	31-03-2015 ⁴⁷³	Zonder voorbehoud ⁴⁷⁴
Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme	31-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
Vereniging van Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra		Niet ontvangen	Niet ontvangen
DAB Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen	26-03-2015	31-03-2015	Nvt

⁴⁶⁶ Ondertekend door administrateur-generaal maar niet gedateerd, datum goedkeuring minister is niet gekend.

⁴⁶⁷ Onder voorbehoud van goedkeuring door de revisor.

⁴⁶⁸ Goedkeuring door administrateur-generaal, datum goedkeuring minister is niet gekend.

⁴⁶⁹ In strijd met artikel 9, §4, §5 en §6 van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende controle en single audit, stelde de bedrijfsrevisor geen drieledig controleverslag op.

⁴⁷⁰ Het betreft enkel het verkorte rapporteringssjabloon (dat vooral gaat over de ESR-uitvoeringsrekening).

⁴⁷¹ Wat betreft het verslag over de jaarrekening conform het rekendecreet en de uitvoeringsbesluiten. Oordeel zonder voorbehoud wat betreft de jaarlijkse ESR-rapportering, met onthouding over het overgedragen saldo van vorige boek-jaren.

⁴⁷² Verslag van de accountant.

⁴⁷³ Het betreft enkel het verkorte rapporteringssjabloon (dat vooral gaat over de ESR-uitvoeringsrekening). De statutaire jaarrekening werd bij de instelling bekomen.

⁴⁷⁴ Wat betreft de statutaire jaarrekening. Daarbuiten stelde de bedrijfsrevisor alleen een controleverslag op overeenkomstig artikel 9, §5, van het besluit van de Vlaamse Regering betreffende controle en single audit.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ⁴⁴³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
DAB Kasteel – Domein van Gaasbeek	12-03-2015	31-03-2015	Nvt
DAB Uitleendienst kampeer-materiaal voor de Jeugd	24-03-2015	31-03-2015	Nvt
DAB Cultureel Centrum van de Vlaamse Gemeenschap Landcommanderij Alden Biesen	12-03-2015	31-03-2015	Nvt
09 WSE			
VDAB	24-03-2015	30-03-2015	Voorbehoud ⁴⁷⁵
Vlaams Agentschap voor Ondernemingsvorming – Syntra Vlaanderen	24-04-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
ESF-Agentschap Vlaanderen	25-03-2015	Niet ontvangen ⁴⁷⁶	Zonder voorbehoud ⁴⁷⁷
10 LV			
EV ILVO	25-03-2015	30-3-2015	Zonder voorbehoud
FIVA	22-4-2015 ⁴⁷⁸	27-4-2015	Nvt
Fonds voor Scheepjongens	Datum niet gekend	30-3-2015	Nvt
SAR LV	Datum niet gekend	30-3-2015	Nvt
VILT	30-3-2015	31-3-2015	Nvt
VLIF	Datum niet gekend	30-3-2015	Nvt
11 LNE			
OVAM	24-03-2015	31-03-2015	Nvt
VMM	30-03-2015	31-03-2015	Nvt
Grindfonds	Niet gedateerd	31-03-2015	Nvt
VLM	25-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
VREG	20-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
VMW (De Watergroep)	27-03-2015	30-03-2015	Voorbehoud ⁴⁷⁹
SAR Minaraad	05-03-2015	30-03-2015	Nvt
EV INBO	03-04-2015	03-04-2015	Nvt
OC-ANB	25-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
VMH	25-03-2015	30-03-2015	Niet ontvangen
Sustainable Energy Ventures	25-03-2015	31-03-2015	Zonder voorbehoud
DAB Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur (Minafonds)	17-03-2015	31-03-2015	Nvt
12 MOW			
Vlaamse Vervoermaatschappij	25-3-2015	30-3-2015 ⁴⁸⁰	Zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf
Waterwegen en Zeekanaal NV	11-3-2015	30-3-2015	Zonder voorbehoud
NV De Scheepvaart	19-3-2015	30-3-2015	Zonder voorbehoud

⁴⁷⁵ Voorbehoud over de aanrekening van premies en de niet opgenomen vakantiedagen.

⁴⁷⁶ Het ESF-Agentschap Vlaanderen diende op 30-03-2015 een verkorte jaarrekening 2014 in bij het departement Financiën en Begroting, maar die werd niet doorgestuurd naar het Rekenhof.

⁴⁷⁷ Verklaring over de statutaire vzw-jaarrekening.

⁴⁷⁸ Goedkeuring door leidend ambtenaar; goedkeuring door de bevoegde minister is niet gekend.

⁴⁷⁹ Voorbehoud over de uitsplitsing over de subcategorieën in de ESR-rapportering.

⁴⁸⁰ Het Rekenhof ontving de toelichting bij de balans en de resultatenrekening (met onder meer de impact van de alternatieve financieringsprojecten) op 27 april 2015.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ⁴⁴³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Pendelfonds	31-3-2015	1-4-2015	Nvt
EV Flanders Hydraulics	27-3-2015	30-3-2015	Nvt
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel NV	27-3-2015	31-3-2015	Zonder voorbehoud
NV Vlaamse Havens	Datum niet gekend	30-3-2015 ⁴⁸¹	Zonder voorbehoud
NV Lijninvest	24-3-2015	30-3-2015	Zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf
Tunnel Liefkenshoek NV	25-3-2015	31-3-2015	Zonder voorbehoud
LOM Antwerpen NV	Datum niet gekend	1-4-2015	Nvt
LOM Oostende-Brugge NV	Datum niet gekend	1-4-2015	Nvt
Nautinvest Vlaanderen	24-3-2015	31-3-2015 ⁴⁸²	Zonder voorbehoud
Site Kanaal	8-4-2015	1-4-2015 ⁴⁸³	Zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf
Via-Invest Vlaanderen	3-4-2015	13-4-2015 ⁴⁸⁴	Niet ontvangen
Wandelaar Invest NV	24-3-2015	31-3-2015 ⁴⁸⁵	Niet ontvangen
Vlaamse Stichting Verkeerskunde	30-4-2015	31-3-2015	Nvt
DAB Loodswezen	Datum niet gekend	19-3-2015	Nvt
DAB Luchthaven Antwerpen	12-3-2015	31-3-2015	Nvt
DAB Luchthaven Oostende	Datum niet gekend	7-4-2015	Nvt
DAB Vlaams Infrastructuurfonds	3-3-2015	31-3-2015	Nvt
DAB Vloot	20-3-2015	31-3-2015	Nvt
13 RWO			
VOIA Garantiefonds voor Huisvesting	25-03-2015	31-03-2015	Nvt
VOIA Vlabinvest	25-03-2015	31-03-2015	Nvt
VOIA Rubiconfonds	09-03-2015	30-03-2015	Nvt
EVA VMSW	24-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
SAR Vlaamse Woonraad	24-02-2015	30-03-2015	Nvt
Sar Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed	30-03-2015	30-03-2015	Nvt
Domus Flandria NV	18-03-2015	30-03-2015	Zonder voorbehoud
Vlaamse Erfgoedkluis	onbekend	31-03-2015	Zonder voorbehoud
Vlaams Woningfonds	22-04-2015	26-05-2015 ⁴⁸⁶	Zonder voorbehoud over jaarrekening, geen oordeel over uitvoeringsrekening begroting
De Erkende kredietmaatschappijen	onbekend	Niet ontvangen	Niet ontvangen
Brabantse vastgoedmaatschappij	onbekend	Niet ontvangen	Niet ontvangen

⁴⁸¹ Het Rekenhof ontving voor de ESR-jaarrapportering het verkort schema, maar geen statutaire jaarrekening.

⁴⁸² Het Rekenhof ontving voor de ESR-jaarrapportering het verkort schema, maar geen statutaire jaarrekening. Nautinvest Vlaanderen bezorgde de statutaire jaarrekening officieus op 29 april 2015.

⁴⁸³ Het Rekenhof ontving voor de ESR-jaarrapportering het verkort schema, maar geen statutaire jaarrekening.

⁴⁸⁴ Het Rekenhof ontving voor de ESR-jaarrapportering het verkort schema, maar geen statutaire jaarrekening.

⁴⁸⁵ Het Rekenhof ontving voor de ESR-jaarrapportering het verkort schema, maar geen statutaire jaarrekening.

⁴⁸⁶ Het Vlaams Woningfonds was niet verplicht een begroting 2014 op te maken, vandaar dat er geen uitspraak wordt gedaan over de uitvoering van de begroting. De jaarrekening 2014 werd ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad van Bestuur van 22 april 2015.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op ⁴⁴³	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Eerste Vlaamse Effectisering	onbekend	Niet ontvangen ⁴⁸⁷	Niet ontvangen
DAB Grondfonds	12-02-2015	18-02-2015	Nvt
DAB Herstelfonds	03-03-2015	19-03-2015	Nvt
DAB Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed	25-02-2015	03-03-2015 ⁴⁸⁸	Nvt
DAB Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting	28-01-2015	13-02-2015	Nvt
DAB Fonds ter bestrijding van Uithuiszettingen	28-01-2015	18-02-2015	Nvt

⁴⁸⁷ De activiteit van deze vennootschap werd opgedoekt. Op 28 maart 2012 werd de NV EVE (Eerste Vlaamse Effectisering) verkocht aan Patronale Life.

⁴⁸⁸ Verbeterde rekening van 19 maart 2015 ontvangen op 31 maart 2015.

BIJLAGE 2

Stand van uitvoering van de vroegere aanbevelingen

De onderstaande tabel overziet de stand van uitvoering van de aanbevelingen die het Rekenhof heeft geformuleerd in vorige rekeningenboeken en bij zijn begrotingsonderzoeken. De tweede kolom bevat een evaluatie van de informatie in de beleidsbrieven over de uitvoering van de aanbevelingen. Die kolom is uiteraard alleen ingevuld voor de aanbevelingen waarvoor de Vlaamse Regering al de kans heeft gehad te rapporteren in de beleidsbrieven⁴⁸⁹.

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.
P. Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport										
Beleidsbrief Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie										
Ontvangsten en uitgaven van het ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1										
1	Bij beleidsvoorbereidend of beleidsrelevant onderzoek is het aangewezen de functies van wetenschappelijk adviseur, beleidsadviseur en vertegenwoordiger van belangengroepen duidelijk te onderscheiden. Het adviesproces moet bovendien een volledige belangendeclaratie en aandacht voor eventuele vooringenomenheid garanderen. Het departement kan de onafhankelijkheid van de beleidsevaluatie bewaken door bij de inschakeling van externe expertise of consultancy de Principals for integrity in public procurement van de OESO te hanteren.							X	X	
Boekhoudregistratie bij het ESF-Agentschap rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1										
1	Het ESF-Agentschap moet de verrichtingen in de balans en resultatenrekening registreren op transactiebasis en niet op kasbasis.							X	X	
Subsidiëring competentiepolen voor innovatie, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1										
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.							X		
2	De overeenkomsten moeten de doelstellingen en prestatie-indicatoren meer als resultaatverbintenissen formuleren.							X		
3	De Vlaamse Regering dient te overwegen bij de toekenning van steun gebruik te maken van impactanalyse en, eventueel, een innovatietoets.							X		
4	De Vlaamse Regering dient het Vlaams Parlement voldoende te betrekken bij het innovatiebeleid door de opmaak van het innovatiebeleidsplan waarin het innovatiedecreet heeft voorzien.							X		
5	De processen voor financiële opvolging en controle vergen uitwerking en de controle op de financiering steunt bij voorkeur op een risicomodel.							X		

⁴⁸⁹ Dus niet voor de aanbevelingen uit de rekeningenboeken over 2012 en 2013 of het onderzoek van de begrotingen 2014 en 2015. In 2014 werden ingevolge de regeringswissel immers geen beleidsbrieven gesteld.

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
Begrotingsuitvoering, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014 – 2015) – Nr. 1								
1	Inzichtelijke en objectieve procedures hanteren bij de kwantitatieve en kwalitatieve beoordeling van de steun aan individuele ondernemingen				X			
2	Meer investeren in kennisopbouw over het bedrijfsleven en de sectoren waarin ze werkzaam zijn, en waken over de onafhankelijkheid van interne en externe adviezen				X			
3	Alhoewel een zekere vertrouwelijkheid nodig is in de behandeling van steun aan individuele ondernemingen moet ook in deze de open data norm worden toegepast, zodat het parlementaire controle en transparantie worden gewaarborgd.				X			
Opstart van het Strategisch Actieplan Limburg in het Kwadraat (SALK), rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014 – 2015) – Nr. 1								
1	De definitieve ESF- en EFRO-middelenverdeling moet rekening houden met de potentiële projecten en steunen op afspraken met de verschillende actoren over de cofinanciering.				X			
2	De actoren moeten tijdig betalingsmiddelen ter beschikking stellen.				X			
Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	De VDAB moet de budgettering van de VOP-kosten verbeteren en in gelijke tred houden met wijzigingen in de reglementering.	X						
2	De Vlaamse Regering dient de mankementen in de regelgeving op te vangen in een besluitaanpassing. Zij dient er daarbij over te waken dat geen afbreuk kan worden gedaan van de doelstellingen door verregaande interpretaties van de regels.			X				
3	De VDAB dient de reglementering meer nauwgezet toe te passen, met een gelijke behandeling van alle begunstigen.			X				
4	De VDAB dient te voorzien in bijkomende controle op oversubsidiëring.			X				
5	De VDAB dient zijn registratiesystemen af te stemmen op de gewenste beleidsinformatie.	X						
6	De dienst dient de registratie in zijn jaarrekening te corrigeren.				X ⁴⁹⁰			
L. Homans, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding								
Beleidsbrief Bestuurszaken								
Jaarverslagen van de Vlaamse openbare rechtspersonen, rekeningenboek over 2008, Stuk 36-A (2009-2010) – Nr. 1								
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

⁴⁹⁰ De VDAB handhaaft zijn registratiesysteem van de premies in de jaarrekening.

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
-	Over financiële gegevens moet in het jaarverslag uniformer worden gerapporteerd. Een minimumvereiste is dat het jaarverslag toelichting geeft bij de uitvoering van de begroting en bij het financieel plan dat is opgenomen in de beheersovereenkomst, aangevuld met bedrijfseconomische informatie over de financiële toestand en resultaten.			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
Onderhouds- en investeringswerken aan gebouwen door het Agentschap voor Facilitair Management, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1								
1	Het AFM moet de doorlooptijden met structurele aanpassingen onder controle houden, onder meer door te werken met een uniek werkdoossier.	X						
2	Het AFM moet de betalingstermijnen strikt respecteren en onbetwiste gedeelten in dossiers met betwistingen onverwijld betalen om verwijlinteresten te vermijden.				X			
Begrotingsuitvoering, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014 – 2015) – Nr. 1								
1	De entiteiten in het beleidsdomein moeten de openstaande vorderingen meer gestructureerd beheren en actiever opvolgen.				X			
2	Het ministerie van Bestuurszaken moet de aanrekeningregels ter uitvoering van het rekendecreet nauwgezet naleven.				X			
3	Het ministerie moet budgettaire en economische boekhouding van de orderekeningen beter aansluiten met de openstaande schulden op het jaareinde en liggende of derdegelden onverwijld een bestemming geven.				X			
4	Het Rekenhof herhaalt de vorig jaar gestelde aanbeveling de inrichtingswerken huurder voor het VAC Brugge en Leuven boekhoudkundig correct te verwerken.				X			
5	Voor een getrouw beeld van het vermogen dient het ministerie de vastgoedbank en de module vast actief op elkaar af te stemmen. Vaste activa in aanbouw dient het bij de ingebruikname over te boeken naar de correcte vaste activarubriek.	X						
6	De DAB Overheidspersoneel moet zijn rapporteringen over zijn reservefonds in overeenstemming brengen met elkaar. Hij moet de middelen van de vzw Sociale Dienst van de Vlaamse Overheid op de derden-geldenrekening een bestemming geven.	X						
Provinciegouverneurskosten, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014 – 2015) – Nr. 1								
1	De verschillende bevoegdheidsniveaus moeten de verdeling van de gouverneurskosten herzien op grond van een weging van de taken die elk bestuursniveau aan de provinciegouverneurs heeft toegewezen. Zij moeten die verdeling in een akkoord verankeren.				X			
2	De Vlaamse Regering dient te specificeren wat zij precies bedoelt met de in artikel 60 van haar besluit van 5 maart 2004 vermelde kosten die voortvloeien uit het representatieve karakter van de functie van provinciegouverneur.	X						
3	De gouverneurs dienen te waken over het zuinig gebruik van overheidsmiddelen en zij moeten voor kosten waarvoor zij terugbetaling vragen, de band met de uitoefening van hun ambt aantonen.	X						

		Stand van uitvoering			Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold. Onvold.
G. Bourgeois, Minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed							
Beleidsbrief Onroerend Erfgoed							
Beleidsruimte voor monumentenzorg, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1							
1	Het is aangewezen de sectorale bepaling dat meerjarenovereenkomsten gespreid in de tijd kunnen worden vastgelegd, te heroverwegen in het licht van het rekendecreet.				X		
Beleidsbrief Internationaal Vlaanderen							
Rollende fondsen van de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1							
1	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.			X			
Begrotingsuitvoering, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014 – 2015) – Nr. 1							
1	Het ministerie moet de praktijk van de uitgaven voor actieve representatie door de VVR aanpassen aan de regelgeving.			X			
2	Het ministerie dient meer aandacht te besteden aan de verantwoording van restaurantkosten en bij georganiseerd of frekwent hotelgebruik in eenzelfde stad, de markt correct te bevragen.			X			
B. Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn							
Beleidsbrief Vlaamse Rand							
Subsidies voor diverse initiatieven in de Vlaamse Rand, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1							
1	De CVR moet enkele aspecten in haar richtlijnen voor de subsidiëring van lokale initiatieven in de Vlaamse Rand duidelijker omschrijven of aanvullen, bv. wat de subsidiëring van kleine projecten voor een beperkt publiek in de faciliteitengemeenten betreft.				X		X
2	De CVR moet in haar beoordelingen van de aanvragen duidelijk aangeven of de aanvrager voldoet aan alle subsidievoorwaarden en de voorgestelde subsidiebedragen objectief motiveren, rekening houdend met subsidies van andere actoren in het Randbeleid.				X		X
3	De CVR dient voor alle steunvormen inhoudelijke werkingsverslagen en transparante financiële verantwoordingen op te leggen, die zij ook daadwerkelijk moet controleren bij de afrekening.			X			X
4	De verschillende actoren van het Randbeleid dienen meer informatie met elkaar uit te wisselen en hun subsidies en ondersteuning op elkaar af te stemmen.				X		X
Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken							
Ontvangsten en uitgaven van het ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1							
1	Een gestructureerd dossieropvolgingssysteem, gekoppeld aan de boekhouding, dient de budgettaire opvolging van werken te onderbouwen. De projectverantwoordelijken moeten toezien op de betrouwbaarheid van de financiële informatie in deze opvolgingssystemen.			X			X
Onderhoud en verbruik van elektrische installaties voor het Vlaamse wegennet, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1							
1	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.			X			
2	De inventarisatie van de wegaanhorigheden, in het bijzonder die van verlichtingspalen, moet vervolledigd worden.			X			

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
3	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.			x				
Openstaande vorderingen bij de DAB Vlaams Infrastructuurfonds, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	De Vlaamse overheid moet de richtlijnen inzake tijdigheid en volledigheid van de facturatie verfijnen en de handleiding over de boekhoudregels verder aanvullen en verduidelijken.			X				
2	Het ministerie MOW moet de inhoudelijke en organisatorische richtlijnen verder concretiseren en kenbaar maken aan het personeel zodat de openstaande vorderingen efficiënter worden geïnd. De toepassing van die richtlijnen moeten nauwgezet worden opgevolgd. De communicatie moet verbeteren tussen de operationele diensten, de juridische dienst en de boekhouding zodat openstaande vorderingen correcter kunnen worden opgevolgd en de boekhouding actueel kan worden gehouden.			X				
Laattijdige aanrekening van facturen en verwijlntresten bij het ministerie MOW, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	De Vlaamse overheid moet maatregelen treffen om de actuele betalingsachterstand en openstaande schuld zichtbaar te maken in de financiële verantwoording door aangepaste afsluitingsprocedures voor het boekjaar, optimalisering van de aanrekeningsmogelijkheden op vereffeningskredieten op basis van correcte Orafinrapporten en de vervollediging van de leveranciersschuld door het boeken van de nog te ontvangen facturen.			X				
2	Het ministerie MOW moet maatregelen treffen op het vlak van informatiedoorstroming en registratie-instructies, zodat alle geleverde prestaties worden geregistreerd en de eraan verbonden uitgaven tijdig worden aangerekend, op grond van hetzij goedgekeurde facturen, hetzij een raming van te ontvangen facturen, conform de aanrekeningsregels van het rekendecreet.			X				
3	Het ministerie MOW moet het gebruik van eDelta en eRIO veralgemenen voor het beheer en opvolging van alle overheidsopdrachten waardoor een uniek systeem voor actuele, volledige en uniforme managementrapportering beschikbaar wordt.			X				
4	De coördinerende diensten van de Vlaamse overheid moeten in overleg met, onder meer, het ministerie MOW een concreet stappenplan afspreken voor de realisatie van de digitalisering van het betalingsproces.			X				
Beleidsbrief Toerisme								
Onkostenvergoedingen bij Toerisme Vlaanderen, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1								
1	TLV dient het principe van de functiescheiding door te trekken tot op het niveau van zijn administrateur-generaal en zijn directeurs bij de buitenlandkantoren.			X				
2	TVL dient zijn interne controle op de verantwoording van het kredietkaartgebruik en onkostennota te versterken en meer corrigerend op te treden.			X				
3	TVL dient de bestaande regelingen te optimaliseren (bv. de reserveringswijze en kostenrapportering bij buitenlandse dienstreizen) en te respecteren (bv. de circulaire over buitenlandse dienstreizen).			X				
4	De Vlaamse overheid dient de regelgeving te verduidelijken en te vervolledigen op het vlak van telethuiswerk en van de vergoeding van onkosten van personeelsleden met een standplaats in het buitenland.				X			

		Stand van uitvoering			Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold. Onvold.
A. Turtelboom, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie							
Beleidsbrief Financiën en Begroting							
Jaarverslagen van de Vlaamse openbare rechtspersonen, rekeningenboek over 2008, Stuk 36-A (2009-2010) – Nr. 1							
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 uniformer worden gerapporteerd. Een minimumvereiste is dat het jaarverslag toelichting geeft bij de uitvoering van de begroting en bij het financieel plan dat is opgenomen in de beheersovereenkomst, aangevuld met bedrijfseconomische informatie over de financiële toestand en resultaten.			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
ESR-vorderingensaldo 2009 van de Vlaamse Gemeenschap, rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1							
1	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 ⁴⁹¹			x
Vlaams waarborgbeheer, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1							
1	Hoewel de Vlaamse overheid al initiatieven voor risicobeheersing bij haar waarborgverlening heeft genomen, is die risicobeheersing nog niet optimaal en zijn verdere beheersingsmaatregelen nodig.			x			x
2	De decreetgever geeft bij voorkeur aan welke elementen de verantwoording of toelichting aan het Vlaams Parlement bij een voorgestelde waarborgverlening moet bevatten, bv. een motivering van de instrumentkeuze, kosten-batenanalyse of lijst met risico's.				x		x
3	De beleidsdomeinen moeten de afdeling FIM tijdig en volledig informeren en de afdeling moet het informaticasysteem over leningen verfijnen, om onder meer de kwaliteit van het jaarverslag kas-, schuld- en waarborgbeheer te verhogen.				x		x

⁴⁹¹ Deze aanbeveling blijft belangrijk: nog altijd wordt de begroting vrijwel uitsluitend gestuurd op grond van het ESR-vorderingensaldo. De SERV heeft gewerkt aan een structurele norm voor de begroting, maar die wordt nog niet toegepast.

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
4	De Vlaamse overheid moet het Vlaams Parlement regelmatig informeren over de waarborgen die zij verschaft (bedrag, potentiële evolutie van het risico, gevolgen van een wijziging in de economische realiteit, beheersingsmaatregelen, ...) en over de financiële consequenties van een eventuele daling van de kredietrating van Vlaanderen of van de huizenprijzen.			X			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 doelstellingenkoppeling van de programma's verbeterd (niveau beleidsdomein/beleidsveld) om daarna af te dalen naar de doelstellingenkoppeling 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 organisatiedoelstellingen (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	
Overflow en toepassing van de aanrekeningsregels in 2012, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1								
1	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.			X				
2	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.			X				
3	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.			X				
Inning van verkeersbelastingen: migratie naar VLABEL en integratie in het Vlaams Fiscaal Platform, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1								
1	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.			X				

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
2	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.			X				
3	Hoewel het facturatieproces is verbeterd, vergt het optimalisatie om een correcte en tijdige betaling te garanderen.			X				
4	De administratie dient haar boekhouding zo te organiseren dat ze tijdige, accurate en volledige informatie kan geven over de projectkosten.			X				
5	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.			X				
6	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.			X				
Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2013, Stuk 16 (2012-2013) – Nr. 1								
1	Het Rekenhof beveelt aan met de aangekondigde overkoepelende visie op de programmastructuur van de begroting te streven naar een definitieve begrotingsindeling om de continuïteit van de begrotingen te bevorderen.			X			X	
2	Het Rekenhof beveelt aan het project optimalisering en vernieuwing financieel instrumentarium, waarbij de uitgaven van de Vlaamse rechtspersonen analytisch worden ingedeeld, en de hierboven aangehaalde herziening van de programmastructuur van de ministeries op elkaar af te stemmen en gelijktijdig te implementeren.			X			X	
Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2013, Stuk 20 (2012-2013) – Nr. 1								
1	Het Rekenhof beveelt aan de begrotingsruiters en hun motivering systematisch te evalueren met het oog op een minder complex en beter verantwoord begrotingsdecreet. Elke begrotingsruiter moet expliciet worden gemotiveerd in de verantwoording bij de decreetsbepalingen. Begrotingsruiters die niet op een duidelijke en deugdelijke wijze kunnen worden gemotiveerd of waarvan de motivering is achterhaald, worden in de toekomst beter niet meer gebruikt. Begrotingsruiters waarvan uit de motivering blijkt dat ze een permanente regeling nastreven, worden beter vervangen door een bepaling in een normatief decreet.			X			X	
Openstaande vorderingen bij de DAB Vlaams Infrastructuurfonds, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	De Vlaamse overheid moet de richtlijnen inzake tijdigheid en volledigheid van de facturatie verfijnen en de handleiding over de boekhoudregels verder aanvullen en verduidelijken.			X				
Laattijdige aanrekening van facturen en verwijlntresten bij het ministerie MOW, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr.1								
1	De Vlaamse overheid moet maatregelen treffen om de actuele betalingsachterstand en openstaande schuld zichtbaar te maken in de financiële verantwoording door de aangepaste afsluitingsprocedures voor het boekjaar, optimalisering van de aanrekeningsmogelijkheden op verreffingskredieten op basis van correcte Orafinrapporten en de vervollediging van de leveranciersschuld door het boeken van de nog te ontvangen facturen.			X				

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
2	De coördinerende diensten van de Vlaamse overheid moeten in overleg met, onder meer, het ministerie MOW een concreet stappenplan afspreken voor de realisatie van de digitalisering van het betalingsproces.			X				
Uitgavencyclus Orafin en boeking in de module crediteuren, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	De Vlaamse Regering dient erover te waken dat alle entiteiten van de Vlaamse overheid onverwijld instappen in de uitgetekende maatregelen voor een maximale tijdigheid van factuurbetaling. Zij dient bovendien te voorzien in flankerende maatregelen.			X				
2	De Vlaamse overheid dient de interne controle op de goedkeuringsstromen voor de Orafinmodule crediteuren aan te scherpen door een aantal technische aanbevelingen van het Rekenhof in de praktijk te brengen.			X				
Onderzoek van de begroting voor 2014, Stuk 16 (2013-2014) – Nr. 1								
1	In de toekomst dient in de algemene toelichting bij de ontwerpbegroting en in de beleidsbrief ruim aandacht te worden besteed aan de Europese begrotingsvereisten.			X				
2	Het groeitraject van het begrotingsproces van ruim dertig instellingen, waaronder de universiteiten en hogescholen, die wel al een begroting hebben ingediend, maar nog niet in de Vlaamse consolidatieperimeter zijn verrekend, dient duidelijk te omschreven en in de tijd beperkt.			X				
Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2014 en de Vlaamse begroting voor 2015, Stuk 16 (2014-2015) – Nr. 1								
1	Het blijft belangrijk dat een duidelijke doelstelling voor de beheersing van de schuld wordt vooropgesteld. Het is raadzaam de algemeen geformuleerde doelstelling uit het regeerakkoord zo vlug mogelijk te concretiseren en het beleid inzake de geconsolideerde Vlaamse schuld daarop af te stemmen. Het is ook aan te bevelen over de doelstelling overleg te plegen met de federale overheid en de andere gemeenschappen en gewesten, aangezien die zal moeten worden ingepast in de globale doelstelling inzake schuldontwikkeling van de gezamenlijke Belgische overheid, die aan Europees vastgestelde normen moet voldoen.				X			
2	In de algemene toelichting ontbreekt informatie over de stand en de evolutie van waarborgen en van verplichtingen buiten begroting inzake PPS en alternatieve financiering.				X			
3	Bij de opmaak van de beleidsbrieven 2016 moet voldoende aandacht worden geschonken aan een adequate opvolging van de vormvoorschriften om de slaagkansen van een duidelijke koppeling tussen beleids- en begrotingsdocumenten te bevorderen. Dat is een belangrijke voorwaarde voor de evolutie naar een prestatiebegroting.				X			
4	In de programmatoelichtingen bij de begroting, naast informatie over doelstellingen en prestatie-indicatoren, dient ook blijvend aandacht te worden besteed aan volledige en nauwkeurige informatie over de ingezette middelen en instrumenten. Doordat een overzicht van de uitgaven op het niveau van de basisallocaties is weggevallen, is de informatie over de middelen soms moeilijk te achterhalen.				X			
Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2015, Stuk 20-A (2014-2015) – Nr. 1								
1	De berekening van de correcties die onder de noemer effect versprengd begrotingstoezicht op het vorderingensaldo worden toegepast, dienen in de algemene toelichting gedetailleerd te worden toegelicht en waar mogelijk vervangen door een effectieve consolidatie van de betrokken entiteiten.				X			

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
2	In verband met de beheersing van de schuld herhaalt het Rekenhof de aanbevelingen die het heeft geformuleerd bij het onderzoek van de initiële begroting 2015: - Die algemeen geformuleerde doelstelling zo vlug mogelijk te concretiseren en het beleid inzake de geconsolideerde Vlaamse schuld daarop af te stemmen; - Over de doelstelling overleg te plegen met de federale overheid en de andere gemeenschappen en gewesten, aangezien die zal moeten worden aangepast in de globale doelstelling inzake schuldontwikkeling van de gezamenlijke Belgische overheid, die aan Europees vastgestelde normen moet voldoen; - Het hoofdstuk Financieel Beheer van de algemene toelichting uit te breiden tot een hoofdstuk dat een algemener beeld schetst van de evolutie van de zogenaamde contingent liabilities wordt toegelicht, zoals waarborgen en opbouw van off-budgetverplichtingen in het kader van PPS en alternatieve financiering.				X			
Beleidsbrief Energie								
Energiefonds: systeemgericht onderzoek van de belangrijkste ontvangsten- en uitgavenprocessen, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1								
1	Het VEA dient na te gaan welke maatregelen vereist zijn om een eventuele nieuwe structurele achterstand in de afhandeling van de handavingsdossiers na 2013 te vermijden, rekening houdend met de impact van decretale bijsturingen van de energieprestatie-regelgeving, zoals de voorafberekening van de EPB-eisen.			X			X	
2	Het VEA moet de procesbeschrijvingen over de handavingsprocedure vervolledigen en de controleprocedures verder informatiseren.			X			X	
3	Het VEA moet de controles ter plaatse op een waarheidsgetrouwe rapportering over de EPB-eisen versterken.			X			X	
Beleidsbrief Hogere entiteiten								
Begrotingsuitvoering, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1								
1	De kabinetten moeten voor de leasing van wagens de richtlijnen van de betrokken circulaire in acht nemen, in het bijzonder wat kilometercontingent en contractduur betreft. Bij contractswijzigingen zij het beste advies vragen aan het agentschap Facilitair Management.			X				x
Begrotingsuitvoering, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1								
1	Het administratieve organisatieproces voor de correcte verwerking en tijdige betaling van de inkomende facturen dient te verbeteren.			X				
Begrotingsuitvoering, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014 – 2015) – Nr. 1								
1	De kabinetten dienen de loonkosten bij de aanwerving van een kabinetslid onmiddellijk vast te leggen voor de vermoedelijke duur van de werkperiode.				X			
2	De kabinetten moeten bij de detacherende overheid de ranginschaling van de gedetacheerde personeelsleden opvragen en die informatie aan de kanselarij meedelen.				X			
J. Vandeuren, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin								
Beleidsbrief 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	

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
Ontvangsten en uitgaven van het ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1								
1	Het ministerie moet de overheidsopdrachtenprocedures nauwgezet naleven.			X			X	
Begrotingsuitvoering , rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	Het ministerie WVG dient zijn interne controle te versterken op het vlak van overheidsopdrachtenbeheer, de uitvaardiging van subsidiebesluiten, reservevorming, de budgettaire vastlegging, dossier-doorlooptijden en terugvorderingen.				X			
Uitvoering van de vierde Vlaamse intersectorale akkoorden voor de social- en non-profitsectoren, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	De Vlaamse overheid dient de intersectorale social-profitakkoorden als beleidsinstrument te evalueren, waarbij zij onder meer de impact op de regelgeving, de subsidiëeringsmechanismen, de administratieve werklast voor de overheid en de praktische uitvoerbaarheid toetst en nagaat of geen volwaardige alternatieven voorhanden zijn.				X ⁴⁹²			
2	De partijen moeten bij de voorbereiding van intersectorale akkoorden de praktische uitvoerbaarheid van de maatregelen grondig evalueren om te vermijden dat zij achteraf een andere invulling dan initieel bedoeld moeten krijgen. Zij moeten tevens zoeken naar de meest efficiënte en effectieve uitvoeringswijze.				X ⁴⁹³			
3	De overheid en de sociale partners dienen er nauwlettend op toe te zien dat zij voor een eventueel volgend akkoord over betrouwbare tewerkstellings- en loongegevens kunnen beschikken. Budgetsimulaties voor weddegerelateerde maatregelen dienen te steunen op exacte loonparametergegevens. Zij moeten alle factoren met een rechtstreeks looneffect incalculeren.			X				
4	Er moet worden gestreefd naar een globale monitoring van alle VIA-maatregelen uit het akkoord voor de private sector. Ook de effecten van de maatregelen voor de openbare sector dienen effectief te worden gemonitord. De sociale partners moeten net als de Vlaamse overheid over de uitvoering van iedere (deel)maatregel rapporteren aan de centrale evaluatiegroep.				X ⁴⁹⁴			
5	De akkoorden dienen duidelijk aan te geven op welke sectoren de voorgestelde maatregelen betrekking hebben (private of openbare). Het eventueel volgende akkoord dient aan te geven of de VIA-4 uitbreidingsmiddelen cumulatief zijn met reguliere uitbreidingsbudgetten.				X ⁴⁹⁵			
6	Begrotingsdocumenten dienen voldoende duiding te geven over de concrete invulling van de sectorale uitbreidingsmiddelen.				X ⁴⁹⁶			
VAPH: persoonsgebonden budgetten en persoonsvolgende convenanten, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	Het VAPH dient er in de toekomst voor te zorgen dat de regelgeving steeds up-to date is.			X				
2	Voor de toekomstige financiering van personen met een handicap in het kader van de zorgregie is er nood aan één geïntegreerd systeem voor alle soorten voorzieningen, met een eenmalige gegevensinvoer en automatische controles. In afwachting daarvan moet het VAPH de procedures met andere afdelingen afstemmen om dubbele financiering te voorkomen.			X				

⁴⁹² Kan pas uitgevoerd worden bij een volgend akkoord.

⁴⁹³ Kan pas uitgevoerd worden bij een volgend akkoord.

⁴⁹⁴ Kan pas uitgevoerd worden bij een volgend akkoord.

⁴⁹⁵ Kan pas uitgevoerd worden bij een volgend akkoord.

⁴⁹⁶ Kan pas uitgevoerd worden bij een volgend akkoord.

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
3	De classificatie van PVC in de boekhouding geschiedt bij voorkeur op één afzonderlijk artikel.			X				
4	Dat betalingen in PVC-dossiers soms verscheidene derden vermelden, moet worden vermeden om het risico op fouten te minimaliseren.			X				
J. Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw								
Beleidsbrief Omgeving								
DAB Minafonds: uitgaven van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1								
1	Het decreet en de uitvoeringsbesluiten inzake de subsidiëring aan de erkende natuur- en milieuverenigingen vergen een grondige herziening.			X ⁴⁹⁷		X		
DAB Minafonds: uitgaven van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	Het reglementair kader voor de subsidies aan de lokale besturen ter bevordering van de afvalpreventie en selectieve inzameling van afvalstoffen vergt herziening, bijsturing en aanvulling.			X				
2	De OVAM dient de procedure van subsidiëtoekenning aan de lokale besturen en voor haar vroege kredietvastlegging te wijzigen voor een efficiëntere kredietaanwending.			X				
3	De OVAM dient voor de subsidiëringen van kringloopcentra en ophalers van dierlijk afval te zorgen voor een strikte toepassing of een herziening van de termijnen.			X				
4	De OVAM en de DAB Minafonds dienen de doorlooptijden van de subsidiedossiers in te korten en de documentenstroom efficiënter te organiseren.			X				
Beleidsbrief Landbouw en Visserij								
Ontvangsten en uitgaven van het Vlaams ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1								
1	Het ILVO moet meer aandacht schenken aan de mededingingsverplichting			X			X	
2	Het departement en het Agentschap voor Landbouw en Visserij moeten de subsidiebesluiten passender opmaken en meer aandacht hebben voor een correcte en uitgebreide verantwoording van saldobetalingen.			X		X		
3	Het ministerie moet de reserveaanleg en de voorschotbepaling bij werkingssubsidies regelen en controlemechanismen inbouwen om dubbele betalingen en financieringsoverlapping te vermijden.				X	X		
Begrotingsuitvoering, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	Het VLIF dient de uitzuivering van zijn debiteurenadministratie zo snel mogelijk te finaliseren.			X				
2	Het FIVA dient de gesubsidieerde projecten proactief op te volgen en zijn interne controle te versterken. Het dient hierbij de voorschottenregeling voor de Vlaamse cofinanciering bij EVF-betoelaging verder te optimaliseren.				X			

⁴⁹⁷ Op 25 april 2014 werd het decreet goedgekeurd dat wijzigingen aanbrengt aan het Natuur- en Bosdecreet. De goedkeuring zorgt ervoor dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van start kan gaan. Na inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving (uitvoeringsbesluit voorzien najaar 2014/voorjaar 2015) zullen onder andere de kredieten inzake de subsidiëring van erkende natuur- en milieuverenigingen mogelijks gefocust worden op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
S. Gatz, Vlaams minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel								
Beleidsbrief Cultuur								
Ontvangsten en uitgaven van het ministerie rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1								
1	Het ministerie moet haar inspanningen om de kwaliteit van de interne controle te verbeteren, voortzetten en intensifiëren. Het moet onder meer maatregelen treffen voor een nauwgezet afstemming tussen de documenten waarop de subsidieverlening steunt, alsook aan de verantwoording daarover. Het ministerie moet in de toekomst foutieve uitbetalingen en de opvraging van bijkomende verantwoording aan een begunstigde nadat de betaling al plaatsvond, vermijden.			x		x		
2	Het ministerie moet meer zorg besteden aan de opstelling van overeenkomsten en aan de controle op de naleving van de contractueel bepaalde voorwaarden van de overheidsopdrachten.			x		x		
Beleidsbrief Jeugd								
Beheer van tenten door de DAB Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013-2014) – Nr. 1								
1	Ontvangstmeldingen of een online-aanvraagmogelijkheid kunnen onzekerheid bij vroege aanvragers vermijden.	x						
H. Crevits, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Onderwijs								
Beleidsbrief Onderwijs								
Ontvangsten en uitgaven van het ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1								
1	Het ministerie moet haar inspanningen om de kwaliteit van de interne controle te verbeteren, voortzetten en intensifiëren, onder meer door de instelling van een algemeen intern dateringssysteem voor voorgelegde verantwoordingsstukken.			x		x		
2	Het ministerie moet de regelmatigheid van offertes consistent beoordelen en de voorschriften inzake borgstelling bij overheidsopdrachten correct toepassen.			x		x		
3	Bij meer subsidiestromen naar eenzelfde subsidiërekker dient het ministerie dubbele subsidiëring tegen te gaan. Daarbij zou een kruispunt databank met alle subsidiestromen, in samenwerking met andere subsidieverstrekkers, een nuttig instrument zijn.			X		x		
Begrotingsfonds voor inschrijvingsgelden Deeltijds Kunstonderwijs, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013-2014) – Nr. 1 ⁴⁹⁸								
1	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.			X ⁴⁹⁹				
2	De Vlaamse Regering moet de inningsmodaliteiten van de inschrijvingsgelden vastleggen in een uitvoeringsbesluit.			X ⁵⁰⁰				

⁴⁹⁸ De aanbevelingen in verband met het onderzoek van de inschrijvingsgelden Deeltijds Kunstonderwijs (DKO) zijn niet opgenomen in de beleidsbrief 2013-2014 van Onderwijs waardoor het Vlaams Parlement niet werd geïnformeerd over de intenties van de onderwijsadministratie ten aanzien van deze aanbevelingen. Met een nota van 1 oktober 2014 heeft de onderwijsadministratie een stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen geschetst.

⁴⁹⁹ In het onderwijsdecreet XXIV is een regeling ingeschreven die de geldstromen tussen de onderwijsadministratie en de DKO-instellingen sterk vereenvoudigt. Aan de DKO-scholen van het officieel en vrij gesubsidieerd onderwijs wordt op een bepaald moment in het schooljaar één factuur bezorgd. Het factuurbedrag is het resultaat van de verrekening tussen het verschuldigd inschrijvingsgeld en het tegoed aan werkingstoelagen. De GO!-scholen vereffenen het volledig inschrijvingsgeld, hun dotatieregeling blijft ongewijzigd. Omdat de berekeningsbasis van het inschrijvingsgeld verschoven is naar een vorig schooljaar is het factuurbedrag volledig geverifieerd en zal als vastgesteld recht in het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid worden geregistreerd. De nieuwe Vlaamse Regering dient nog een datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling vast te stellen.

⁵⁰⁰ Aan de nieuwe decretale regeling dienen weinig inningsmodaliteiten te worden toegevoegd. Vooral de vaststelling van de betalingsdatum is van belang. De Vlaamse Regering zal die datum bepalen samen met de datum van inwerkingtreding van de nieuwe decretale regeling.

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
3	De verificatieverslagen moeten voldoende transparant zijn over de saldoberekening van de inschrijvingsgelden.			X ⁵⁰¹				
4	Het is wenselijk dat het AgODi een (financiële) sanctioneringsbevoegdheid heeft tegenover de DKO-schoolbesturen, zoals het dat in het volwassenenonderwijs heeft.			X ⁵⁰²				
5	Het AgODi dient de schooladministratiepakketten voor het DKO aan een kwaliteitscontrole te onderwerpen en eventueel een globale certificeringsprocedure ervoor in te stellen.			X ⁵⁰³				
Vlaamse hogescholen: aankoopstructuur- en procedures, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	De hogescholen moeten het onafhankelijk karakter van recent gecreëerde centrale aankoopdiensten veilig stellen.				X			
2	De hogescholen moeten de aankoopprocedures en de overheidsopdrachtenregelgeving ook voor kleinere aankopen nauwgezet volgen.				X			
3	De hogescholen versterken best hun interne controle met een interne auditdienst en een auditcomité.			X				
4	De installatie van een echt contractmanagementsysteem is aange- wezen.			X				
5	De hogescholen dienen een methode te ontwikkelen om de oppor- tuniteit van raamovereenkomsten op associatieniveau te evalueren.				X			
6	Het gebruik van de uitzonderingsgronden voor de onderhande- lingsprocedure zonder bekendmaking moet formeel en materieel worden gemotiveerd.				X			
7	De hogescholen moeten opdrachten zorgvuldig voorbereiden en duidelijk het onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria res- pecteren.				X			
8	De hogescholen dienen de nodige aandacht te besteden aan de formele en materiële motivering van de selectie- en gunningsbe- slissingen.				X			
9	Een contractuele duurtijd van meerjarige overeenkomsten van meer dan vier jaar kan slechts in uitzonderlijke gevallen en vergt een behoorlijke motivering.				X			
10	De hogescholen moeten bij groepsaankopen de nodige aandacht schenken aan kwaliteits- en prijzencontrole.				X			
Toelagen en vergoedingen in het UZ Gent, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014 – 2015) – Nr. 1								
1	Het UZ Gent moet de rechtspositieregeling van zijn personeel ver- volledigen en aanpassen wat betreft de vergoeding voor zwaar belaste secretariaten, de vergoeding voor ziekenhuishelper, de wachtvergoeding voor niet-medisch personeel en de kliniekvergoeding.			X				
2	Het UZ Gent mag de toelagen en vergoedingen alleen toekennen als de vooropgestelde toekenningsvoorwaarden zijn vervuld. Het mag personeelsleden niet bij dading ontslaan van deze voorwaarden.			X				
3	Het UZ Gent dient de manuele input van gegevens te beperken. Automatisatie mag evenwel geen afbreuk doen aan de toepassing van de toekenningsvoorwaarden voor toelagen.			X				
4	Het UZ Gent dient de conclusies uit de beperkte steekproef toe te passen op haar volledige personeelsbestand.			X				

⁵⁰¹ De saldibetalingen zullen na de inwerkingtreding van de nieuwe decretale regeling verdwijnen.

⁵⁰² De onderwijsadministratie zal deze aanbeveling nog onderzoeken, onder andere in het kader van de planlast.

⁵⁰³ De onderwijsadministratie zal afhankelijk van de beschikbare budgetten in 2015 een audit uitvoeren over de dienstver-
lening van alle softwareleveranciers en de werking van hun pakketten.

		Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
		Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
Rapportering over sociale en fiscale lasten op centraal betaalde onderwijsslone, rekeningenboek over 2013, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1								
1	Het onderwijsministerie dient de RSZ-verrichtingen te integreren in de geautomatiseerde salarisadministratie en manuele RSZ-verrichtingen te beperken.			X				
2	De loonverwerkingsdiensten werken met een veelheid aan documenten. Het manueel overbrengen van sommige cijfergegevens van het ene naar het andere document dient te worden vermeden.			X				
3	Het onderwijsministerie dient de sociale schulden te boeken op grond van de eigen salarisadministratie, zodat het regelmatig de overeenstemming met de gegevens die het van de RSZ en de belastingdiensten ontvangt, kan toetsen. Het vraagt ook best saldobestemmingen aan de RSZ en de belastingdiensten.			X				
4	Het onderwijsministerie dient regelmatig de aansluiting te maken tussen de brutolonen volgens de RSZ-aangiften en Oradin.			X				

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.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be