



Vlaams
Parlement

ingediend op **36** (2015-2016) – Nr. 3
17 februari 2016 (2015-2016)

Verslag

namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken
uitgebracht door Paul Van Miert en Mathias De Clercq

over het Rekeningenboek

van het Rekenhof

over 2014

Samenstelling van de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken:

Voorzitter: Lies Jans.

Vaste leden:

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

Plaatsvervangers:

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

Documenten in het dossier:

- 36** (2015-2016) – Nr. 1: Rekeningenboek van het Rekenhof
– Nr. 2: Verslag namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting

INHOUD

I.	Toelichting door het Rekenhof	4
1.	De financiële controlestrategie van het Rekenhof	4
1.1.	Principes	4
1.2.	Invalshoeken	4
1.3.	Het Rekeningenboek over 2014	5
1.4.	Andere publicaties van het Rekenhof over MOW	5
2.	Het beleidsdomein MOW in de geconsolideerde Vlaamse overheid	6
2.1.	Ontvangsten MOW	6
2.2.	Uitgaven MOW	6
3.	Controlebevindingen begrotingsuitvoering 2014 beleidsdomein MOW	7
3.1.	Entiteiten beleidsdomein MOW	7
3.2.	Ministerie MOW	7
3.3.	Vlaams Infrastructuurfonds	7
3.4.	DAB Loodswezen	8
3.5.	De Lijn	8
3.6.	Waterwegbeheerders	8
3.7.	BAM en Tunnel Liefkenshoek	8
3.8.	Conclusies begrotingsuitvoering MOW	9
4.	Toepassing ESR2010 door de Vlaamse overheid	9
4.1.	Omkadering niet efficiënt	9
4.2.	Correcties door INR nodig	9
4.3.	Rapportering aan het Vlaams Parlement ontoereikend	9
5.	Budgettaire impact alternatieve financiering	10
5.1.	Alternatieve financiering	10
5.2.	ESR2010	10
5.3.	Budgettaire verwerking van alternatieve financieringen	11
5.4.	Aanbevelingen	11
II.	Bespreking	12
	Gebruikte afkortingen	16
	Bijlage: zie de dossierpagina van dit stuk op www.vlaamsparlement.be .	

De Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken besprak op 28 januari 2016 het Rekeningenboek over 2014 van het Rekenhof (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 36/1).

Het Rekeningenboek over 2014, en meer bepaald de begrotingsuitvoering over 2014 door het beleidsdomein MOW, werd toegelicht door Hilde François, raadsheer, en door Kris Neven, eerste-auditeur-revisor van het Rekenhof. Zij vertoonden daarbij een presentatie, met tal van tabellen en cijfers, die is opgenomen op de [dossierpagina](#) van dit stuk op www.vlaamsparlement.be.

I. Toelichting door het Rekenhof

1. De financiële controlestrategie van het Rekenhof

Hilde François, raadsheer bij het Rekenhof, verduidelijkt dat het Rekenhof naar aanleiding van het Rekendecreet gekozen heeft voor een nieuwe financiële controlestrategie, gebaseerd op vijf principes.

1.1. Principes

Vooreerst spelen het begrotingsonderzoek en de begrotingsanalyse een sturende rol. Daarbij wordt er maximaal aandacht besteed aan de begrotingsaccenten van de regering, zoals nieuw beleid, besparingsmaatregelen en eenmalige operaties maar ook aan de opmerkingen van het Rekenhof bij de begroting.

Een tweede principe is dat er gestreefd wordt naar een controle op het niveau van de geconsolideerde Vlaamse overheid. Door het Rekendecreet is het aantal te controleren instellingen namelijk drastisch toegenomen, werden de rapporterings-deadlines ingekort en worden veel instellingen al gecontroleerd door een bedrijfs-revisor. Omdat een volkomen controle op het niveau van de entiteiten dus niet langer mogelijk is, streeft het Rekenhof naar een volkomen controle op het niveau van de geconsolideerde Vlaamse overheid.

Ook het singleauditconcept wordt geïntegreerd in de controles van het Rekenhof. Het Rekenhof steunt daarbij maximaal op de controleresultaten van andere controleorganen, zoals de Inspectie van Financiën, bedrijfsrevisoren en Audit Vlaanderen.

Ten slotte wil het Rekenhof vooral rekening houden met de informatiebehoefte van het Vlaams Parlement. Daarom zal het bij het begrotingsonderzoek prioritair aandacht besteden aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen in de begroting. Bij de controles voor het Rekeningenboek probeert het om de terugkoppeling te maken tussen de begrotingsuitvoering en de beleidsprioriteiten in de begroting.

1.2. Invalshoeken

Bij de financiële controle worden er drie invalshoeken gehanteerd. Vooreerst zal het Rekenhof het getrouw beeld van de cijfers controleren, dat wil zeggen nagaan of de Vlaamse Regering correcte informatie geeft aan het Vlaams Parlement. Daarbij probeert het alleen te rapporteren over belangrijke aangelegenheden die een vertekend beeld zouden kunnen geven van de werkelijkheid.

Het hof wenst voorts meer duiding te geven bij de uitvoering van de begroting.

Het zal ten slotte bijzondere aandacht besteden aan onderwerpen met een bijzondere relevantie voor het Vlaams Parlement.

1.3. Het Rekeningenboek over 2014

Dan gaat raadsheer Hilde François in op de structuur van het Rekeningenboek. Het boek geeft een geconsolideerde beeld van de begrotingsuitvoering 2014 door de Vlaamse overheid.

Hoofdstuk 1 geeft een algemeen beeld van de begrotingsuitvoering door de Vlaamse overheid in zijn geheel, op basis van de ESR-rubrieken. Dat is een aanvulling op het controleverslag bij de Algemene Rekening 2014 (*Parl.St. VI.Parl. 2014-15, nr. 36-A/1*).

Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de begrotingsuitvoering per beleidsdomein en geeft duiding en analyse. In een aantal kaderstukken wordt ingegaan op specifieke controlebevindingen en wordt de opvolging nagegaan van eerdere opmerkingen van het Rekenhof bij diepteonderzoeken.

Hoofdstuk 3 gaat dieper in op een aantal belangrijke bevindingen van het Rekenhof bij zijn diepteonderzoeken bij financiële controles over 2014.

Het Rekeningenboek bevat ook twee bijlagen. Bijlage 1 geeft een stand van zaken van de rekeningaflegging door de rechtspersonen en van de ontvangst van de controleresultaten van de bedrijfsrevisoren.

Voor het beleidsdomein MOW heeft de Vlaamse overheid de rekeningen van de rechtspersonen op het beleidsdomein tijdig ingediend. Acht op de tien controleverklaringen van de bedrijfsrevisoren zijn binnengekomen. De bedrijfsrevisoren hebben geen enkel voorbehoud geformuleerd bij de jaarrekeningen 2014 van de rechtspersonen.

Bijlage 2 gaat dieper in op de opvolging van de aanbevelingen van het Rekenhof. In het beleidsdomein MOW zijn er een aantal relevante aanbevelingen in uitvoering. Vlaams minister Hilde Crevits had in haar beleidsbrief 2013-2014 (*Parl.St. VI.Parl. 2013-14, nr. 2225/1*) voldoende gerapporteerd over een aantal verbeterpunten in het dossieropvolgingssysteem van de investeringen van het Departement MOW.

Drie aanbevelingen zijn nog volop in uitvoering: de opvolging van onderhoud en verbruik van de elektrische installaties van het wegennet, de precieze opvolging van de openstaande vorderingen bij het VIF en de tijdige aanrekening van facturen bij het ministerie.

1.4. Andere publicaties van het Rekenhof over MOW

Het Rekenhof heeft ook nog een aantal andere publicaties uitgebracht die specifiek bestemd zijn voor deze commissie. Het Hof geeft commentaar bij de halfjaarlijkse voortgangsrapportage rond het Masterplan 2020¹.

In 2016 zal het Rekenhof ook rapporteren met drie publicaties rond thematische onderzoeken: een audit van de baggerwerken, een audit van de verrekeningen bij nv De Scheepvaart en een audit over fietspaden in Vlaanderen.

¹ Zie bijvoorbeeld: verslag van het Rekenhof over het verslag van de Vlaamse Regering over het Masterplan 2020. Negende voortgangsrapportage (*Parl.St. VI.Parl. 2014-15, nr. 63/8*).

2. Het beleidsdomein MOW in de geconsolideerde Vlaamse overheid

Kris Neven, eerste-auditeur-revisor van het Rekenhof, deelt mee dat de geconsolideerde rekening 2014 steunt op twee elementen: de uitvoeringscijfers van de algemene rekening van de Vlaamse Gemeenschap voor wat de ministeries en de Diensten met Afzonderlijk Beheer betreft en de uitvoeringscijfers van de jaarrekeningen van de rechtspersonen. Het geheel van de Vlaamse overheid vertoont in 2014 een negatief vorderingensaldo van ruim 665 miljoen euro. Dat is iets negatiever dan oorspronkelijk geraamd.

De verschillende soorten uitgaven van de Vlaamse overheid zijn ingedeeld volgens de ESR-rubrieken. De economische hergroepering van 2014 moet toelaten om het beleidsdomein duidelijk te situeren in het geheel van de Vlaamse overheid.

2.1. Ontvangsten MOW

De ontvangsten hebben voor 99 percent betrekking op fiscale ontvangsten van de Vlaamse overheid binnen het beleidsdomein Financiën en Begroting en op overdrachten van de federale overheid.

De overige ontvangsten zijn specifiek voor de verschillende beleidsdomeinen. Het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken realiseert toch een aantal specifieke ontvangsten, namelijk de scheepvaartrechten en de vervoersontvangsten van De Lijn.

2.2. Uitgaven MOW

Met betrekking tot de uitgaven toont Kris Neven een aantal tabellen (te vinden in de bijlage bij dit document). De tabel 'Begrotingsuitvoering 2014: uitgaven MOW' stelt het geheel van de uitgaven voor op geconsolideerd niveau. Na eliminatie van een aantal dubbeltellingen vertegenwoordigt het beleidsdomein een budget van ruim 3,2 miljard euro, op een totaal van bijna 28 miljard euro voor het totaal van de Vlaamse overheid.

De lonen en sociale lasten liggen het hoogst voor het beleidsdomein MOW (tabel 'ESR11 – Lonen en sociale lasten'). Binnen het beleidsdomein Onderwijs gaat het immers om loonsubsidies en die zijn niet opgenomen in de grafiek.

Ook voor de aankopen van goederen en diensten (tabel 'ESR12 – Aankoop van goederen en diensten') neemt MOW het belangrijkste aandeel voor zijn rekening. De uitgaven voor interesten en subsidies zijn minder belangrijk voor dit beleidsdomein.

Ten slotte zijn er nog een aantal kapitaaloverdrachten (tabel 'ESR5+6 – kapitaaloverdrachten'), onder meer naar het buitenland. Het gaat onder andere om doorfacturaties van Nederland in het kader van de Westerschelde.

Typisch voor het beleidsdomein MOW zijn de specifieke onderhouds- en investeringsuitgaven voor infrastructuur (tabel 'ESR14 + ESR7 – onderhoud en investeringen'). Zowel het departement als de DAB's en de rechtspersonen spelen daarin een prominente rol.

De kredietverlening en de deelnemingen (tabel 'ESR8 – kredietverleningen en deelnemingen') hebben onder andere betrekking op participaties. Voor het beleidsdomein MOW spelen de participaties aan de projectvennootschappen van Via-Invest daarin een rol.

3. Controlebevindingen begrotingsuitvoering 2014 beleidsdomein MOW

3.1. Entiteiten beleidsdomein MOW

De spreker toont twee taartdiagrammen (zie bijlage, dia 'Entiteiten beleidsdomein MOW (H2/12)'). Een ervan geeft een overzicht van de belangrijkste entiteiten binnen het beleidsdomein. Het departement, de intern verzelfstandigde agentschappen en de DAB's zijn voorgesteld in het geel, en de rechtspersonen in het groen.

Bij de overgang naar het systeem ESR2010 werden er een aantal extra entiteiten opgenomen binnen het beleidsdomein die dus ook toegevoegd werden aan de consolidatiekring. Het gaat onder meer over Via-Invest, Nautinvest, Wandelaar Invest en de al lang bestaande naamloze vennootschap Tunnel Liefkenshoek.

Kris Neven overloopt de belangrijkste controlebevindingen per entiteit.

3.2. Ministerie MOW

Voor het ministerie MOW, zijnde het Departement MOW, het Agentschap Wegen en Verkeer en het Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust bestaan de uitgaven voor 72 percent uit dotaties naar de andere rechtspersonen.

De uitgaven ten aanzien van derden hebben vooral betrekking op onderhoud en investeringen voor de havens en de maritieme toegangswegen, het wegenonderhoud en de winterdienst.

Er zijn ook betalingen voor werken die Nederland uitvoert voor rekening van Vlaanderen. Daarbij gaat het over investeringen in de Westerschelde en om een aantal projecten rond maritieme infrastructuur. Eind 2014 heeft de Vlaamse overheid een voorschot gegeven voor het project van de sluis van Terneuzen, in overeenstemming met de afspraken met Nederland. Dat werd correct toegerekend aan de begroting, maar in de rubricering werd het ten onrechte meegenomen als uitgave ten laste van het ESR-vorderingensaldo van de Vlaamse overheid, terwijl het eigenlijk slechts om een voorschot ging.

Een belangrijk knelpunt met betrekking tot het ministerie blijft de laattijdige aanrekening van facturen en de verwijlintersten. Het gaat om bijna een kwart van de facturen die in 2014 te laat zijn aangerekend. Zo werd ruim 114 miljoen euro van de uitgaven van 2014 doorgeschoven naar het jaar 2015. Op eenzelfde manier werd er 127 miljoen euro doorgeschoven van 2013 naar 2014. De verborgen schuld die niet tijdig geregistreerd was, is dus lichtjes gedaald.

Een laattijdige aanrekening betekent meestal ook een laattijdige betaling en verwijlintersten. In 2014 werd er voor bijna 5 miljoen euro aan verwijlintersten betaald, ondanks de jarenlange inspanningen op dat vlak. Het ministerie bouwt het dossieropvolgingssysteem eDelta stapsgewijze verder uit. Het was de bedoeling om in 2015 alle schuldvorderingen bij ontvangst te registreren en niet na afloop van de administratieve controles. Als die procedure systematisch wordt toegepast, zouden alle openstaande verplichtingen duidelijk in de rekeningen opgenomen moeten zijn en zou de vertraging in de aanrekening volledig weggewerkt moeten zijn. Bij de controles over het jaar 2015 zal het Rekenhof onderzoeken of het ministerie die doelstelling effectief heeft kunnen realiseren.

3.3. Vlaams Infrastructuurfonds

Voor het VIF werd er in 2014 iets minder budget vastgelegd dan in 2013 en werd er iets meer budget vereffend. Ook daar bestaat echter het probleem van het

verschuiven van de betalingen in de tijd, zodat de leveranciersschuld in werkelijkheid veel groter is dan uit de rekening blijkt.

Een extra aanslepend probleem is de opvolging van de openstaande vorderingen, aan de ontvangstenzijde. In 2013 bedroeg het aandeel van meer dan een jaar vervallen vorderingen 45 percent; in 2014 is het geëvolueerd naar 66 percent. Dat heeft te maken met juridische geschillen, procedurele vertragingen bij schadedossiers, een gebrek aan opvolging en vage regelgeving. Sommige vorderingen die al meer dan een jaar vervallen zijn, zijn nog altijd niet geïnd.

3.4. DAB Loodswezen

Bij de DAB Loodswezen is er sinds 2009, door een belangrijke trafiekdaling, een betalingsachterstand ontstaan. Er blijven eind 2014 nog 61 miljoen euro te betalen facturen openstaan. Het werkelijke tekort bedraagt dus bijna 40 miljoen euro, in plaats van 13 miljoen euro zoals blijkt uit de uitvoeringsrekening.

In 2012 heeft de vorige minister al maatregelen beloofd, maar die hebben nog altijd geen effect gehad.

3.5. De Lijn

De netto vervoersontvangsten van De Lijn zijn gestegen, ondanks een lichte daling van het aantal reizigers.

De Lijn sluit af met een budgettair overschot van ruim 27 miljoen euro en met een bedrijfseconomisch resultaat dat perfect in evenwicht is. Dat evenwicht werd echter bereikt door een aantal eenmalige ingrepen.

De bedrijfsrevisor heeft hierover een goedkeurende verklaring gegeven, maar heeft opgemerkt dat sommige specifieke elementen meer toelichting vergen. Het gaat onder meer om de aanrekening van beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van publiek-private samenwerkingsprojecten. Die werden integraal als kosten geboekt, maar de openstaande schuld werd niet in de balans weergegeven.

3.6. Waterwegbeheerders

Bij De Scheepvaart is er een daling van de inkomsten en een stijging van de investeringen. Ook hier is er het probleem van laattijdige aanrekening, omwille van een tekort aan vastleggingskredieten.

Bij Waterwegen en Zeekanaal NV is er een stijging van de ontvangsten en een inhaalbeweging voor de openstaande facturen. Dat laatste heeft wel gewogen op het eindresultaat.

3.7. BAM en Tunnel Liefkenshoek

Ten slotte is er nog de BAM en de nv Tunnel Liefkenshoek. De interne relaties tussen beide vennootschappen zijn correct geëlimineerd bij de ESR-consolidatie.

Door een aanhoudende stijging van de trafiek in de Liefkenshoektunnel is het rendement van de dochtervennootschap van BAM blijven stijgen.

De moedervennootschap BAM had in 2014 een negatief resultaat. Dat was onder andere te verklaren door de dadingsvergoeding van 42 miljoen euro die de BAM heeft moeten betalen aan Noriant.

3.8. Conclusies begrotingsuitvoering MOW

Het beleidsdomein MOW is dus goed voor een significant aandeel van de personeelsuitgaven, de werkingskosten en de investeringen van de Vlaamse overheid.

Het Rekenhof ziet belangrijke verbeterpunten inzake de financiële verantwoording.

Door de laattijdige aanrekening bij het ministerie MOW, het VIF, de DAB Loodswezen en De Scheepvaart is er een belangrijke verborgen schuld. Bij De Lijn gebeurde er een aantal eenmalige ingrepen en werden de beschikbaarheidsvergoedingen aangerekend als werkingsuitgaven.

Ook de openstaande vorderingen, de laattijdige aanrekeningen die leiden tot betalingsachterstand en verwijlinteressen, blijven belangrijke knelpunten.

4. Toepassing ESR2010 door de Vlaamse overheid

De eerste-auditeur-revisor gaat nog in op twee bijzondere onderzoeken in het begrotingsjaar 2014: de toepassing van ESR2010 door de Vlaamse overheid en de budgettaire impact van de alternatieve financiering.

In september 2014 is het nieuwe ESR2010 in werking getreden, in de plaats van het vroegere ESR95. Dat is een beleidsondersteunend raamwerk om de Europese economieën te beschrijven en om de diverse componenten ervan over de verschillende landen te kunnen vergelijken. Het onderzoek van het Rekenhof daaromtrent wordt uitvoeriger toegelicht in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.²

4.1. Omkadering niet efficiënt

De Vlaamse overheid heeft de omkadering van dat nieuwe systeem niet efficiënt aangepakt. De omzetting van de Europese verordening³ in boekhoudafspraken gebeurde vrij laattijdig en de begeleiding door het Vlaamse Departement Financiën en Begroting was niet erg structureel.

4.2. Correcties door INR nodig

Daardoor heeft het INR in zijn rapportering voor Europa talrijke correcties moeten doorvoeren. Die hadden onder meer te maken met de strengere beoordeling van de alternatieve financieringsprojecten, de beperkte toepassing van de consolidatieoefening binnen de Vlaamse overheid die nog niet is afgestemd op de sectorindeling opgelegd door het INR, een aantal aanrekeningsfouten die de consolidatie bemoeilijkten en problemen bij het aanrekeningsmoment. Dat heeft het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid negatief beïnvloed.

4.3. Rapportering aan het Vlaams Parlement ontoereikend

Het Rekenhof stelt vast dat de Vlaamse Regering bij de rekeningaflegging, in tegenstelling tot de begroting, weinig toelichting geeft aan het Vlaams Parlement. Er is ook een belangrijke discrepantie tussen de rapportering aan het Vlaams

²Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 36/2.

³Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB L174 van 26.6.2013).

Parlement en de rapportering aan Europa. De correcties van het INR zijn niet opgenomen in de rapportering aan het Vlaams Parlement.

5. Budgettaire impact alternatieve financiering

5.1. Alternatieve financiering

Een belangrijk knelpunt bij de toepassing van ESR2010 is de budgettaire impact van de pps-projecten. Met die alternatieve financiering wil de Vlaamse Regering een aantal investeringsdoelen versnellen. Een belangrijke randvoorwaarde die de Vlaamse Regering zichzelf had opgelegd was de ESR-neutraliteit. Dat betekent dat het mogelijk moest zijn om de investeringsuitgaven budgettair te spreiden. Het verstrengde toezicht van het INR en Eurostat in het kader van ESR2010 was voor het Rekenhof de aanleiding voor een nader onderzoek.

Het hof heeft eerst een inventaris opgemaakt van alle lopende projecten van de Vlaamse overheid. Het grootste deel van de alternatieve financieringsprojecten blijkt zich te situeren binnen Welzijn, Scholenbouw en in het beleidsdomein MOW. Binnen MOW gaat het om de realisatie van missing links in het wegennet, tramlijnprojecten, stelplaatsen voor De Lijn, brugverhogingen over het Albertkanaal, de Deurganckdoksluis, het project AMORAS en de beloodsingsvloot. Daarnaast zijn er nog een aantal andere alternatieve financieringsprojecten in voorbereiding waarbij het soms nog niet duidelijk is of ze wel zullen doorgaan, en zo ja, of dat zal zijn op basis van alternatieve financiering. Voor het Oosterweel-project heeft de Vlaamse Regering bijvoorbeeld al beslist om geen gebruik te maken van alternatieve financiering, maar om het klassiek aan te rekenen op de begroting.

Alternatieve financiering betekent eigenlijk dat een private partner op vraag van de Vlaamse overheid publieke infrastructuur realiseert en dit middels een dienstverleningscontract van lange termijn. Dat contract geldt dan als alternatief voor een klassieke overheidsopdracht of voor een investeringssubsidie. De alternatieve financiering kan ook de vorm krijgen van een concessieovereenkomst, zoals initieel de bedoeling was voor het Oosterweelproject.

5.2. ESR2010

Het verstrengde toezicht van het INR en van Eurostat heeft gevolgen op drie vlakken. De consolidatieperimeter van de Vlaamse overheid breidt uit, doordat een aantal participatie- en projectvennootschappen binnen de overheidskring worden opgenomen. Individuele projecten worden soms bij de overheid gerekend omdat er volgens de nieuwe interpretaties van het INR en Eurostat onvoldoende risico-overdracht is naar de private partner. Ook de voorwaardelijkheid van een aantal investeringssubsidies is doorprikt, bijvoorbeeld voor de projecten van het beleidsdomein Welzijn.

In 2014 zijn er, ten gevolge van het verstrengde toezicht, heel wat herklasseringen geweest van lopende projecten. In het beleidsdomein MOW werden de wegontsluiting in Zaventem, de Kempense Noord-Zuidverbinding, R4 Zuid, een aantal stelplaatsen van De Lijn, tramlijnen, het AMORAS-project en de beloodsingsvloot geherklasseerd door het INR. Ook voor de Oosterweelverbinding is er een negatief advies geweest.

Het Rekeningenboek heeft in hoofdstuk 3.3⁴ een aantal overzichten opgenomen die het effect op de schuldgraad en het ESR-vorderingensaldo weergeven. Die herklasseringen leiden voor het beleidsdomein MOW tot een verhoging van de

⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 36/1, p. 139 e.v.

overheidsschuld met ruim 680 miljoen euro. Het ESR-vorderingensaldo verbetert door die herklasseringen: een gedeelte van de beschikbaarheidsvergoedingen wordt namelijk weggenomen uit het lopende boekjaar en toegevoegd aan de begrotingsresultaten van de bouwperiode van die projecten.

5.3. Budgettaire verwerking van alternatieve financieringen

Het Rekenhof heeft ook gekeken naar de budgettaire verwerking. Het hof stelt vast dat de Vlaamse Regering de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding voor de lopende projecten blijft registreren, zoals oorspronkelijk gepland. In werkelijkheid liggen de betaalde vergoedingen echter hoger dan de budgetten die daarvoor zijn uitgetrokken in het begin van het jaar.

De beschikbaarheidsvergoedingen zijn ook moeilijk traceerbaar in de begroting en in de jaarrekeningen van verschillende entiteiten. De correcties door het INR gebeuren voorlopig alleen in de ESR-statistieken. De Vlaamse begroting en de Vlaamse rekeningaflegging zijn niet aangepast aan de nieuwe manier van werken. Daardoor is de schuld ook onvoldoende zichtbaar in de overheidsboekhouding.

De alternatieve financieringsprojecten hebben tevens een invloed op de beleidsruimte. De betalingen voor de beschikbaarheidsvergoedingen worden gespreid in de tijd, soms zelfs over 35 jaar. Voor het beleidsdomein MOW komt dat neer op een beslag van 250 tot 500 miljoen euro per jaar op de beschikbare beleidsruimte. De onzekere projecten en de klassieke investeringsprojecten, zoals de Oosterweelverbinding, zijn daarbij nog niet meegerekend.

De door het Rekenhof verzamelde bedragen moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het Hof heeft namelijk veel verschillen vastgesteld in de kostprijsinformatie. Er worden heel uiteenlopende definities van kostprijs gebruikt en de kostprijsinformatie veroudert snel. De Vlaamse Regering vermeldt ook heel uiteenlopende cijfers in zijn verschillende documenten.

Het Vlaams Parlement beschikt over heel wat informatie rond de alternatieve financiering. De Vlaamse Regering maakt jaarlijks een verslag op over de alternatieve financieringsprojecten, maar sommige projecten zijn daar niet in opgenomen, bijvoorbeeld de projecten uit het Masterplan 2020, waarvoor er een aparte voortgangsrapportage⁵ is.

De kostprijs van de projecten is moeilijk traceerbaar in de begroting, de meerjarenraming en in de financiële verantwoording. De Vlaamse Regering geeft nauwelijks toelichting bij de kostprijs van die verschillende alternatieve financieringsprojecten. De schuld is alleen terug te vinden in het verschil tussen het kas- en het schuldbeheer.

5.4. Aanbevelingen

Op basis van zijn onderzoek formuleert het Rekenhof de volgende aanbevelingen. Het hof vindt dat de investeringsuitgaven en de bijbehorende schuld van de geherklasseerde alternatieve financieringsprojecten passend moeten worden weergegeven in de begroting en in de overheidsrekeningen. De correcties mogen niet buiten de boekhouding worden gehouden.

⁵Verslag van de Vlaamse Regering over het Masterplan 2020 (halfjaarlijks – *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 63/1-e.v.).

Voorts kan het jaarlijks verslag over alternatieve financiering⁶ vollediger en eenvoudiger worden voorgesteld, zeker op het vlak van budgettaire informatie. Die budgettaire informatie zou ook in de begroting zelf beter moeten worden toegelicht.

In de meerjarenraming zouden alle projecten moeten worden vermeld, niet alleen de projecten die in uitvoering zijn, maar ook de projecten waarover de Vlaamse Regering principieel al een positieve beslissing heeft genomen.

Over het algemeen stelt het Rekenhof vast dat de toelichting bij de begroting veeleer beperkt is en dat de financiële toestand in werkelijkheid iets minder rooskleurig is dan blijkt uit de financiële verantwoording.

II. Bespreking

Mathias De Clercq gaat in op de thematiek van de verwijlinteressen bij MOW. In het Rekeningenboek 2013 somt het Rekenhof een aantal oorzaken op voor de laattijdige betalingen binnen MOW. De dossiers zijn soms onvolledig. Door een laattijdige boekhoudkundige verwerking en aanrekening is er onvoldoende zicht op de schuld aan de leveranciers. De informatietoepassing eDelta wordt niet in alle entiteiten op een uniforme manier gebruikt en het managementrapporteringssysteem eRio bevat geen volledige informatie over de opdrachten, de openstaande verplichtingen en de lopende dossiers. Het hof formuleert een aantal interessante aanbevelingen: betere boekhoudprocedures, een actuele, volledige en uniforme managementrapportering, maatregelen om prestaties tijdig aan te rekenen en een concreet stappenplan voor de digitalisering van het betalingsproces.

In het Rekeningenboek 2014 gaat het Rekenhof opnieuw in op het betaalgedrag en op de verwijlinteressen van MOW. Ondanks de inspanningen om het betaalgedrag te verbeteren, zijn er nog altijd problemen met het financieel beheer, de rapportering en de dossieropvolging. Op 26 februari 2015 heeft hij de minister daarover ondervraagd.⁷ De minister heeft daarop geantwoord dat er inderdaad nog altijd ruimte is voor verbetering. Hij heeft ook een aantal ambities verwoord. Het is de bedoeling om te evolueren naar een uniform rapporteringssysteem. De schuldvorderingen in het kader van overheidsopdrachten vormen volgens hem het grootste probleem.

In 2014 heeft de Vlaamse overheid in totaal 6,9 miljoen euro aan verwijlinteressen betaald, waarvan 5,7 miljoen euro voor MOW. Dat is 83 percent van het totaal. In de eerste drie kwartalen van 2015 liggen de verwijlinteressen al lager. Het probleem ligt vooral bij het VIF, W&Z en het departement. Ondanks de inspanningen om tijdiger te betalen, wordt nog een aanzienlijk deel van de facturen te laat betaald. De toename in 2014 was mede te verklaren door een inhaalbeweging bij het wegwerken van dossiers die het voorwerp uitmaakten van betwistingen.

Hoe schat het Rekenhof de verbetering van 2015 in? Begin 2015 zouden er bij MOW stappen zijn gezet voor een beter budgettair beheer. Indien alle entiteiten binnen het ministerie consequent gebruik zouden maken van dat systeem, dan zou men tegen eind 2015 een beter zicht moeten hebben op de uitstaande facturen. Hij wil weten wat de stand van zaken is. Welke entiteiten maken er vooruitgang en welke niet?

⁶Verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 52/1 en 2).

⁷Vragen om uitleg VI.Parl. 2014-15, nr. 1174.

Een van de aanbevelingen van het Rekeningenboek over 2013 had betrekking op de digitalisering van het betaalproces, meer specifiek over het intelligent scannen als tussenstap naar de algemene elektronische facturatie, die vanaf 1 januari 2017 zou worden ingevoerd. Die digitalisering kan een uitgesproken positieve impact hebben op de doorlooptijd. In die zin vond hij het vreemd dat begin 2014 nog geen enkele entiteit van MOW begonnen was met het intelligent scannen. Begin 2015 waren er al enkele entiteiten. Hoe evalueert het Rekenhof de voortgang met betrekking tot de digitalisering binnen het departement. Kan het een vergelijking maken met andere beleidsdomeinen?

De verwijlinteressen hebben vooral te maken met drie entiteiten, namelijk VIF, W&Z en het departement. Hoe evalueert het Rekenhof de progressie binnen deze drie entiteiten? Hoever staan deze entiteiten met de digitalisering van het proces? Heeft het Rekenhof het plan van MOW voor een meer tijdige factuurbetaling kunnen inkijken? Zo ja, hoe evalueert het dit plan?

Dirk de Kort stelt vast dat dit rapport van het Rekenhof over MOW vrij kritisch is. Bijna elke entiteit krijgt opmerkingen, herhaalde en nieuwe.

Door de nieuwe ESR-interpretatie moeten heel wat pps-constructies mee worden opgenomen in de consolidatiekring, namelijk Via-Invest, Nautinvest, Wandelaar Invest, de regionale luchthavens en de Vlaamse Stichting Verkeerskunde. Daarom stelt hij voor om een themacommissievergadering te organiseren over de financiering van de publieke infrastructuur. Pps-constructies kunnen een mogelijkheid bieden voor investeringen in de publieke infrastructuur. De eurocommissaris heeft aan Eurostat de opdracht gegeven om daarvoor een aantal modelcontracten uit te werken. Daarna moet deze commissie zich bezinnen over de vraag of het goed zou zijn om met die methodiek te werken.

Bij iedere bespreking maakt het Rekenhof opmerkingen over het VIF en de DAB Loodswezen. Daarom denkt hij dat er een vertegenwoordiger van die diensten aanwezig zou moeten zijn bij deze besprekingen. Er moeten duidelijke richtlijnen worden uitgewerkt. Er moet ook worden gerapporteerd over de digitalisering die het betalen van verwijlinteressen moet voorkomen. In de uitvoeringsrekeningen van het DAB voor 2014 spreekt men over een over te dragen tekort van 13 miljoen euro. Het resultaat van het overdragen tekort uit 2013 bedraagt ongeveer twaalf miljoen euro. Er is ook nog 12,6 miljoen euro aan openstaande vastgestelde rechten. Dat resulteert in een werkelijk tekort van 39 miljoen euro. Het is onduidelijk welke scenario's men wil volgen bij het uitwerken van structurele oplossingen.

Björn Rzoska beaamt dat het rapport heel kritisch is. Bepaalde opmerkingen komen jaar na jaar terug. Het rapport komt op 2 februari 2016 ook aan bod in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting. Hij sluit zich aan bij de opmerking van Dirk de Kort dat vertegenwoordigers van de betrokken diensten in het parlement zouden moeten reageren op de opmerkingen van het Rekenhof. Hij betreurt ook dat de ter zake bevoegde minister niet aanwezig is.

Het rapport van het Rekenhof bevestigt zijn bevindingen over pps en alternatieve financiering. De rapportering aan het parlement is niet transparant en onvolledig. Zelfs het Rekenhof, de auditdienst van het Vlaams Parlement, moet de informatie bijeen puzzelen uit verschillende documenten om een totaaloverzicht te krijgen. Het parlement moet hierover meer transparantie krijgen.

Voorts wil hij weten of het Rekenhof initiatieven neemt om de aanbevelingen over de alternatieve financiering af te leveren bij de bevoegde ministers. Hij sluit zich aan bij het voorstel van Dirk de Kort om de financiering van publieke investeringen te bespreken in de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken.

In het buitenland is er al een parlementaire evaluatie gebeurd van de alternatieve financiering. Op basis daarvan werden er criteria uitgewerkt voor dergelijke projecten. In Vlaanderen is het hoog tijd voor een dergelijke operatie. In de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting zal hij alle voor- en nadelen van de alternatieve financiering tegen het licht te houden. Hij zal daarbij gebruik maken van de informatie in dit rapport. De vaststellingen moeten ook getoetst worden bij de administratie en bij de politieke verantwoordelijken.

Paul Van Miert sluit zich aan bij de vragen van Mathias De Clercq over digitalisering. Uit de cijfers die hij bij minister Annemie Turtelboom heeft opgevraagd voor het jaar 2015, blijkt dat het Departement MOW gemiddeld 88 dagen te laat betaalt. Het gemiddelde van alle departementen ligt op 75 dagen. In die zin is het Departement MOW niet echt een uitschieter. In 2014 was de gemiddelde betalingsachterstand bij MOW nog 134 dagen. Kan men uit die daling van de gemiddelde achterstand opmaken dat er belangrijke inspanningen werden geleverd op dat vlak? Hij beseft wel dat het bedrag van de verwijlinterest ook samenhangt met de hoogte van de te betalen factuur.

Marino Keulen begreep uit het Rekeningenboek over 2013 dat het evenwicht bij De Lijn toen werd bereikt met een aantal eenmalige ingrepen. Die vaststelling wordt herhaald voor 2014. Is er dan een structureel probleem? Is er bij De Lijn dan zoveel ruimte voor eenmalige ingrepen? Wat als dat niet meer kan?

Kris Neven zegt nog niet te beschikken over de definitieve uitvoeringscijfers voor het volledige begrotingsjaar 2015 voor de laattijdige aanrekeningen en de laattijdige betalingen. De Vlaamse overheid heeft op dat vlak echter al belangrijke inspanningen gedaan, en zeker bij de entiteiten van het beleidsdomein MOW. Het dossieropvolgingssysteem eDelta wordt stapsgewijze verfijnd. Het is maar als alle afdelingen het nieuwe systeem gebruiken voor al hun facturaties, dat een structurele verbetering mogelijk is. De ambtenaren-generaal van de Vlaamse overheid hebben nu beslist om het systeem eDelta vanaf 2017 in alle beleidsdomeinen te gebruiken.

Voor de digitalisering geldt een gelijkaardige opmerking. Bepaalde beleidsdomeinen nemen het voortouw, maar het beleidsdomein MOW moet nog een inhaalbeweging doen. Dat gebeurt stapsgewijs. Het was alleszins de bedoeling om in de loop van 2015 vooruitgang te boeken met het intelligent scannen. Het Rekenhof zal daarover rapporteren bij de analyse van de begrotingsuitvoering 2015.

Er is een plan voor het verder terugdringen van de verwijlinteresten. De systematische afhandeling van het onbetwiste gedeelte van een aantal facturen zal daar zeker toe bijdragen. Ook de tijdige registratie van alle schuldvorderingen op het moment dat ze worden ontvangen, en niet meer op het moment dat ze volledig zijn afgehandeld, zal een stap in de goede richting zijn.

In het Rekeningenboek over 2014 zijn er cijfers opgenomen van laattijdige aanrekeningen ten bedrage van 114 miljoen euro. Het gaat om prestaties van 2014 die pas in 2015 zijn aangerekend. Die cijfers zijn in de zomer van 2015 aan het licht gekomen. Op het einde van het jaar 2015 had men weet van een bedrag van ongeveer 180 miljoen euro aan laattijdige facturen. In het tweede semester van 2015 zijn er dus ook nog heel wat achterstallige facturen geregistreerd. Voor de toestand op het einde van 2015 verwijst hij naar de analyses die het Rekenhof de komende weken zal doen.

Hilde François merkt op dat de thematiek van achterstand van betalingen, verwijlinteresten en openstaande vorderingen ook consequent aan bod komt in

het verslag over de algemene rekeningen.⁸ Daarover zal het Rekenhof normalerwijs tegen 30 juni 2016 rapporteren. In het Rekeningenboek wordt het ook in detail geanalyseerd in de hoofdstukken over de beleidsdomeinen. Bij de algemene rekeningen komt dat echter onvoldoende aan bod, want die moeten een getrouw beeld geven van de rekeningen van de Vlaamse overheid. Tegen 2020 moet het Rekenhof certificeren over het getrouw beeld van de rekeningen.

Kris Neven zegt dat het onderzoek van het Rekenhof bevestigt dat het tekort bij de DAB Loodswezen in werkelijkheid groter is dan uit de uitvoeringsrekeningen blijkt. Het Rekenhof wacht af of de door de minister aangekondigde maatregelen inderdaad een effect zullen hebben.

Inzake pps en alternatieve financiering heeft het Rekenhof de voorbije jaren steeds gepleit voor een grotere transparantie. Het hof wil de inhoudelijke keuze van de Vlaamse Regering voor alternatieve financiering niet betwisten. De consequenties van die financieringswijze moeten echter transparant en volledig meegedeeld worden aan het Vlaams Parlement.

De Lijn doet in de bedrijfseconomische jaarrekening altijd een aantal boekhoudkundige aanpassingen. Die aanpassingen vallen binnen de marges van de afgesproken boekhoudkundige regels. Dat heeft te maken met een bepaling uit een vroegere beheersovereenkomst die stelde dat De Lijn een rekening moest kunnen voorleggen die minstens in evenwicht is. Het bereikte evenwicht blijft echter kunstmatig. De eigenlijke verrichtingen van De Lijn kennen een normaal verloop. Soms gebeuren er meer investeringen, soms minder. Dat blijkt ook uit het budgettaire saldo dat schommelt van jaar tot jaar.

Na tussenkomsten van diverse leden besluit commissievoorzitter *Lies Jans* dat bij de bespreking van de komende edities van het Rekeningenboek van het Rekenhof zal gevraagd worden dat ook de betrokken minister deelneemt aan de bespreking. De minister wordt verondersteld dan ook toelichting te geven over de opvolging van de aanbevelingen van het Rekenhof door de verschillende MOW-entiteiten.

Lies JANS,
voorzitter

Paul VAN MIERT
Mathias DE CLERCQ,
verslaggevers

⁸Verslag van het Rekenhof over de algemene rekeningen 2014 van de Vlaamse Gemeenschap (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 36-A/1-2).

Gebruikte afkortingen

AMORAS	Antwerpse Mechanische Ontwatering, Recyclage en Applicatie van Slib
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
DAB	Dienst met Afzonderlijk Beheer
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
Eurostat	statistical office of the European Union
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
Noriant	tijdelijke handelsvereniging NOordelijke RIng ANTwerpen (aannemers-combinatie)
nv	naamloze vennootschap
PB	Publicatieblad van de Europese Unie
pps	publiek-private samenwerking
VIF	Vlaams Infrastructuurfonds
W&Z	Waterwegen en Zeekanaal nv