



Rekenhof



# Rekeningenboek over 2013



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement  
*Brussel, oktober 2014*





Rekenhof

# Rekeningenboek over 2013



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 20 oktober 2014  
Vlaams Parlement, Stuk 36 (2014-2015) – Nr. 1



# Inhoud

Hoofdstuk 1	7
<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
Hoofdstuk 2	11
<b>Hogere Entiteiten</b>	<b>11</b>
Hoofdstuk 3	15
<b>Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid</b>	<b>15</b>
Hoofdstuk 4	21
<b>Bestuurszaken</b>	<b>21</b>
Hoofdstuk 5	33
<b>Financiën en Begroting</b>	<b>33</b>
Hoofdstuk 6	63
<b>Internationaal Vlaanderen</b>	<b>63</b>
Hoofdstuk 7	69
<b>Economie, Wetenschap en Innovatie</b>	<b>69</b>
Hoofdstuk 8	83
<b>Onderwijs en Vorming</b>	<b>83</b>
Hoofdstuk 9	115
<b>Welzijn, Volksgezondheid en Gezin</b>	<b>115</b>
Hoofdstuk 10	141
<b>Cultuur, Jeugd, Sport en Media</b>	<b>141</b>
Hoofdstuk 11	151
<b>Werk en Sociale Economie</b>	<b>151</b>
Hoofdstuk 12	169
<b>Landbouw en Visserij</b>	<b>169</b>
Hoofdstuk 13	177
<b>Leefmilieu, Natuur en Energie</b>	<b>177</b>
Hoofdstuk 14	195
<b>Mobiliteit en Openbare Werken</b>	<b>195</b>
Hoofdstuk 15	221
<b>Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed</b>	<b>221</b>
Bijlage 1	236
<b>Voorlegging van de rekeningen van DAB's en rechtspersonen</b>	<b>236</b>

Bijlage 2	242
<b>Stand van uitvoering van de vroegere aanbevelingen</b>	<b>242</b>

#### INHOUDSOPGAVE FINANCIËEL-THEMATISCHE ONDERZOEKEN

4.6	Provinciegouverneurskosten	30
5.5	Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer	45
5.6	Uitgavencyclus Orafin en boeking in de module crediteuren	53
7.6	Opstart van het Strategisch Actieplan Limburg in het Kwadraat (SALK)	78
8.5	Vlaamse hogescholen: aankoopstructuur- en procedures	92
8.6	Toelagen en vergoedingen in het UZ Gent	100
8.7	Impact van de inkanteling van academische hogeschoolopleidingen op de jaarrekening 2013 van de universiteiten	104
8.8	Rapportering over sociale en fiscale lasten op centraal betaalde onderwijslonen	111
9.6	Uitvoering van de vierde Vlaamse intersectorale akkoorden voor de social- en non-profitsectoren	128
9.7	VAPH: persoonsgebonden budgetten en persoonsvolgende convenanten	134
11.5	Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap	158
13.5	DAB Minafonds: uitgaven van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)	188
14.5	Openstaande vorderingen bij de DAB Vlaams Infrastructuurfonds	207
14.6	Laattijdige aanrekening van facturen en verwijlrenten bij het ministerie MOW	214
15.5	Verzekering Gewaarborgd Wonen	227
15.6	Fonds voor de financiering van de VMSW	228
15.7	Grondvoorraad van de VMSW	229
15.8	Reële beleidsruimte onroerend erfgoed	230
15.9	Vlaamse huurgarantieregeling	232



# Inleiding

Hoofdstuk

1

Het verslag van het onderzoek van de algemene rekeningen 2013 geeft op een globale wijze een overzicht weer van de uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap in 2013. Het verslag is op 15 juli 2014 aan het Vlaams Parlement voorgelegd en toegelicht in de commissie Algemeen Beleid, Financiën en Begroting op 14 oktober 2014.

Het rekeningenboek over 2013 gaat dieper in op dat verslag en geeft per beleidsdomein een gedetailleerd overzicht van:

- de begrotingsuitvoering in 2013,
- de resultaten van de controle op de rekeningen van de Vlaamse rechtspersonen,
- financieel-thematische onderzoeken.

#### *Actualisatie van de cijfers in het verslag van het Rekenhof over de algemene rekeningen 2013*

In het verslag houdende de algemene rekeningen 2013 zijn de cijfers met betrekking tot het geconsolideerde vorderingensaldo van de Vlaamse Gemeenschap opgesteld overeenkomstig de ESR95-methodologie die op dat moment van toepassing was.

Vanaf september 2014 moet de nieuwe Europese standaard ESR 2010 worden toegepast als referentiekader voor de opmaak van de nationale rekeningen. Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) heeft de bestaande ESR95-statistieken herwerkt om ze in overeenstemming te brengen met de nieuwe standaard ESR 2010. In zijn publicatie *ESR 2010 – Het nieuwe referentiekader voor de nationale rekeningen* van september 2014 beschrijft het INR omstandig welke veranderingen de overschakeling naar ESR 2010 met zich brengt.

Een aantal van die wijzigingen hebben een belangrijke impact op het vorderingensaldo en de geconsolideerde schuldpositie van de Vlaamse overheid.

- De definitie van de perimeter van de overheid wordt verruimd, waardoor het aantal entiteiten met de sectorclassificatie *deelstaatoverheid* aanzienlijk uitbreidt. In de lijst van de eenheden van de overheidssector van april 2014 werden de meeste entiteiten van de investeringsgroepen PMV en LRM geïntegreerd binnen de sector Vlaamse deelstaatoverheid (S13.12). In de recente lijst van september 2014 wordt de Vlaamse overheid verder uitgebreid met de sociale huisvestingsmaatschappijen (VMSW en VWF) en de erkende kredietmaatschappijen (EKM's).
- De investeringen van sommige publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS) moeten voortaan op de balans van de overheid worden aangerekend op het moment waarop de investeringen plaatsvinden in plaats van op het moment dat de beschikbaarheidsvergoeding wordt gefactureerd.
- Voorwaardelijke investeringsbijdragen moeten voortaan worden aangerekend op het ogenblik dat de verplichting tot betaling ontstaat. Meestal valt dat samen met het moment waarop het onderliggende investeringsproject is uitgevoerd. Die wijziging zorgt ervoor dat de projecten inzake alternatieve financiering van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) niet langer gespreid in resultaat kunnen worden genomen, maar al op het moment van de investering moeten worden aangerekend.

Zoals blijkt uit de volgende tabel, hebben de aanpassingen bij de overschakeling van ESR<sub>95</sub> naar ESR 2010 een aanzienlijk impact op het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid.

Vorderingensaldo 2013 (in miljoen euro)	
ESR 1995 (verslag over de algemene rekeningen)	187,1
ESR 2010 (berekening INR van september 2014)	-363,4
Daling van het vorderingensaldo	-550,5
Betreft vooral:	
• Uitbreiding van de consolidatieperimeter	147,6
• Universiteiten en hogescholen	27,7
• Responsabiliseringsbijdrage	62,0
• VIPA	-763,9
• Overige PPS	-69,1
• Telefonielicenties	43,2



# Hogere Entiteiten

Hoofdstuk

2

## 2.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2013

Het beleidsdomein Hogere Entiteiten deed in 2013 123,81 miljoen euro geconsolideerde uitgaven, wat 0,46% van de totaliteit van de geconsolideerde Vlaamse uitgaven vertegenwoordigt. Hiervan had 91,23 miljoen euro (73,6%) betrekking op de werking van het Vlaams Parlement en 2,75 miljoen euro (2,2%) betrof algemene werkingskosten van de Vlaamse regering. Het beleidsdomein Hogere Entiteiten kende geen begrotingsontvangsten.

## 2.2 Begrotingsuitvoering in 2013

(In miljoen euro)

	Krediet na 1BC	Herv 2013	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	125,83	0,00	125,83	123,81	98,4%	119,75
Kabinetkredieten	30,52	0,50	31,02	29,83	96,2%	28,78
Vlaamse ministers						
VPo Vlaams Parlement	91,23	-	91,23	91,23	100,0%	88,22
VRo Vlaamse Regering	4,09	-0,50	3,59	2,75	76,7%	2,75

De uitvoeringcijfers van de begroting 2013 sluiten nauw aan bij de geraamde kredieten en zijn gelijkmatig verdeeld over de negen ministeriële kabinetten. De grootste uitgaven bestonden uit loonbetalingen. Binnen de perken van de kabinetbegroting wordt het salaris van het gedetacheerd en aangesteld kabinetpersoneel vastgesteld bij de aanwerving<sup>1</sup>.

## 2.3 Controlebevindingen

Gelet op de geringe financiële impact van de kabinetuitgaven op de totaliteit van de geconsolideerde Vlaamse uitgaven, voerde het Rekenhof een beperkt aantal transactiecontroles uit. Zij betroffen in de eerste plaats de gedetacheerde personeelsleden van buiten de Vlaamse Gemeenschap. Het Rekenhof onderzocht een aantal ministeriële detacherings- en ontslagbesluiten op hun rechtmatigheid en hun financiële vertaling in het boekhoudsysteem Orafin. Dat leidde tot de volgende bevindingen:

- De kabinetten hebben een aantal te betalen lonen voor gedetacheerde personeelsleden laattijdig vastgelegd, met name op het ogenblik dat de detacherende instanties hun vordering bezorgden. Dat had overschrijdingen van een drietal loonbudgetten tot gevolg<sup>2</sup>, ondanks het besluit van 13 december 2013 dat 504.000 euro provisies herverdeelde. De administratie beloofde dit probleem te analyseren en op te lossen.
- De informatie aan de kanselarij over de detachering is soms onvolledig. Zo ontbreekt vaak informatie over de ranginschaling, die van belang is voor de berekening van de eindejaars-toelage op het salariscomplement<sup>3</sup>. Ook komt het voor dat de kanselarij niet op de hoogte is van afwijkende bepalingen die terugvordering uitsluiten. Doordat het detacheringsbe-

<sup>1</sup> Artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

<sup>2</sup> 1VID2Z-LO (31.056,53 euro VAK), V10-1VK12Z-LO (11.436,73 euro VAK) en VJ0-1VHB2Z-LO (22.175,61 euro VAK en 4.756,87 euro VEK).

<sup>3</sup> Artikel 20, §3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot organisatie van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering.

sluit dan ten onrechte de terugvorderingsparagraaf bevat, kan dat leiden tot een onnodige budgetreservatie.

Het Rekenhof drong al vorig jaar aan op een tijdige betaling van de facturen. Een steekproef wees uit dat de tijdige betaling van de facturen ook in 2013 een probleem vormde. De kabinetten nuanceerden dat de indiening per kwartaal of de antidatering van facturen door enkele grote leveranciers, dit beeld deels vertekent.

## **2.4 Conclusies**

De financiële uitvoering van de begroting toont een tekort op drie loonartikelen, vooral door de laattijdige vastlegging van lonen van gedetacheerde personeelsleden. Bovendien is de communicatie tussen de kabinetten en de kanselarij onvolledig inzake gedetacheerde personeelsleden.

## **2.5 Aanbevelingen**

- De kabinetten dienen de loonkosten bij de aanwerving van een kabinetslid onmiddellijk vast te leggen voor de vermoedelijke duur van de werkperiode.
- De kabinetten moeten bij de detacherende overheid de ranginschaling van de gedetacheerde personeelsleden opvragen en die informatie aan de kanselarij meedelen.

## **2.6 Reactie van de ministers**

Alleen de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Media en Brussel heeft geantwoord. Hij deelde op 18 september 2014 mede dat hij met de aanbeveling over de verwerking van de loonkosten rekening zal houden.



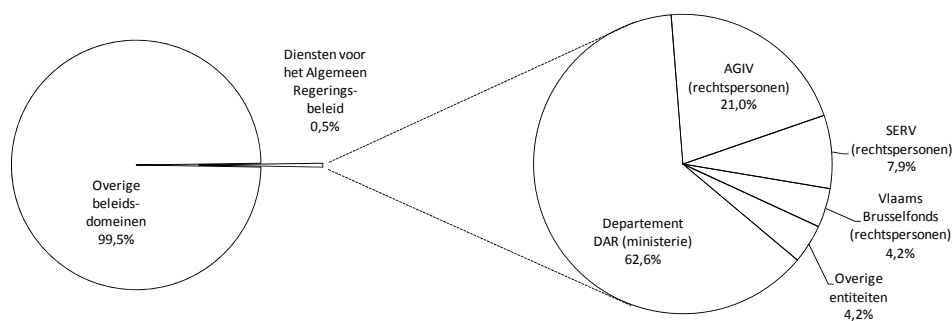
# Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Hoofdstuk

3

### 3.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2013

Het beleidsdomein DAR deed in 2013 133,4 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, d.w.z. 0,5% van de totaliteit van de geconsolideerde Vlaamse uitgaven.



Het beleidsdomein bestaat uit een departement en twee intern verzelfstandigde agentschappen, de Interne audit van de Vlaamse administratie (IAVA, sinds 1 januari 2014 Audit Vlaanderen) en de Studiedienst van de Vlaamse Regering, die samen het ministerie vormen. Dat ministerie stond in 2013 in voor ongeveer 66,8% van de geconsolideerde uitgaven (89,2 miljoen euro), waarvan ruim 57 miljoen euro bestemd was om de banden met Brussel en de Vlaamse rand aan te halen, vooral door de financiering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de structurele subsidiëring van een aantal vzw's. Ruim 17 miljoen euro ging naar het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV), dat Vlaanderen digitaal in kaart moet brengen. Buiten het ministerie telt het beleidsdomein nog de DAB IAVA en een aantal afzonderlijke rechtspersonen: het Vlaams Brusselfonds, het AGIV, de vzw De Rand, de vzw Muntpunt en de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV), die fungeert als strategische adviesraad bij het sociaal-economisch overleg. Deze rechtspersonen stonden in 2013 voor een totaal uitgavenbedrag van 44,3 miljoen euro, waarvan het AGIV 28,0 miljoen euro (63,0%) voor zijn rekening nam. De ontvangsten van het beleidsdomein waren beperkt tot 12,4 miljoen euro, waarvan 12,0 miljoen euro (96,5%) bij de rechtspersonen.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie van Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein DAR van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

(In miljoen euro)

Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal	
Ontvangsten			0,16	0,27
interne verrichtingen (ESR 08)			0,00	0,00
interne stromen (ESR 46/66)			0,00	0,00
<b>ESR-ontvangsten</b>			<b>0,16</b>	<b>0,27</b>
Uitgaven			123,33	0,04
interne verrichtingen (ESR 03)			0,00	0,00
interne stromen (ESR 41/61)			-34,17	0,00
<b>ESR-uitgaven</b>			<b>89,17</b>	<b>0,04</b>
				67,84
				68,27
				-21,57
				-34,28
				11,99
				12,42
				191,22
				-22,23
				-35,57
				44,21
				133,42

### 3.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2013. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

#### Ontvangsten

*(In miljoen euro)*

	Raming	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	0,17	0,16	91,2%	0,21
Diensten met Afzonderlijk Beheer Interne Audit	0,50	0,27	55,0%	0,10
Rechtspersonen binnen consolidatie	45,95	46,27	100,7%	49,20
AGIV	29,21	29,44	100,8%	34,14
SERV	10,23	10,32	100,7%	10,57
Vlaams Brusselfonds	6,51	6,51	100,0%	4,49
Rechtspersonen buiten consolidatie	6,97	7,17	102,8%	
De Rand	6,97	7,17	102,8%	GUR 2012
Muntpunt <sup>4</sup>	Geen gegevens	Geen gegevens	–	GUR 2012

*GUR 2012 = geen uitvoeringsrekening 2012*

De beleidsdomeinontvangsten situeren zich nagenoeg volledig bij de rechtspersonen binnen de consolidatiekring, waarvan 68% bij het AGIV. De totale ontvangsten (53,87 miljoen euro) komen nagenoeg overeen met het geraamde bedrag (53,59 miljoen euro). Dat is ook zo voor de individuele entiteiten, met uitzondering van de DAB Interne Audit, die in zijn eerste volledige werkingsjaar de helft van de geraamde ontvangsten realiseerde.

#### Uitgaven

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv. 2013	Overdrachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012
Ministerie	125,38	0,11	0,03	18,30	143,82	123,34	85,8%	136,54
ABo Departement DAR	119,03	0,10	0,01	8,28	137,43	117,73	85,7%	130,24
AA Apparaatkredieten	25,68	0,08	0,01	0,39	26,16	25,06	95,8%	27,09
AD Duurzame Ontwikkeling	0,90	-	-	-	0,90	0,79	87,8%	0,90
AE Publiek-Private Samenwerking	0,25	0,02	-	0,04	0,30	0,26	86,7%	0,24
AF Geografische Informatie	17,45	-	-0,01	17,33	34,77	17,44	50,2%	20,72
AG Coördinatie Brussel	50,54	-	-0,13	0,50	50,91	50,40	99,6%	48,28
AH Coördinatie Vlaamse Rand	6,34	-	-	-	6,34	6,33	99,8%	6,27
AI Gelijke Kansen	5,06	-	0,13	-	5,19	5,17	99,6%	4,53
AL Kanselarij, Communicatie en Vlaamse Infolijn	12,82	0,00	0,01	0,03	12,85	12,29	95,6%	22,23

<sup>4</sup> De vzw Muntpunt werd opgericht op 25 augustus 2011 als gezamenlijk initiatief van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse overheid om een gemeenschappelijk informatie-, communicatie- en promotiebeleid te voeren voor de bewoners en bezoekers van Brussel. Het kreeg de vorm van een extern verzelfstandigd agentschap (EVA).

(In miljoen euro)

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv. 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoe- ring 2012
ACo Interne Audit Vlaamse Administratie	2,32	-	-	-	2,32	2,18	94,0%	2,42
AA Apparaatkredieten	2,32	-	-	-	2,32	2,18	94,0%	2,42
ADo Studiedienst Vlaamse Regering	4,04	0,00	0,02	0,02	4,08	3,42	83,8%	3,88
AA Apparaatkredieten	3,48	-	0,02	-	3,50	3,12	89,1%	3,57
AN Studiedienst Vlaamse Regering	0,56	0,00	-	0,02	0,58	0,30	51,7%	0,32
Diensten met Afzonderlijk Beheer	0,60	-	-	-	0,60	0,04	6,7%	0,00
ACJ DAB Interne Audit	0,60	-	-	-	0,60	0,04	6,7%	0,00
Rechtspersonen binnen consolidatie	48,59	-	-2,00	-	46,59	45,61	97,9%	56,89
AGIV	31,20	-	-2,00	-	29,21	29,37	100,5%	31,01
Vlaams Brusselfonds	7,16	-	-	-	7,16	5,67	79,2%	15,41
SERV	10,23	-	-	-	10,23	10,57	103,3%	10,47
Totaal	174,57	0,11	-1,97	18,30	191,01	168,99	88,5%	193,43

Het ministerie gebruikte 85,8% van zijn vereffeningskredieten. De onderaanwending (20,5 miljoen euro) situeert zich vooral in programma AF (17,3 miljoen euro). De oorzaak zijn de overgedragen kredieten voor de AGIV-dotatie. Zij werden in september 2013 geannuleerd toen na onderzoek bleek dat de overdracht geen voorwerp meer had. De DAB Interne Audit had in zijn eerste volledige werkingsjaar nagenoeg geen uitgaven. Kredietoverschrijdingen deden zich voor bij de agentschappen AGIV en SERV. Beide instellingen compenseerden deze overschrijding met hogere eigen ontvangsten.

### 3.3 Controlebevindingen

#### Ministerie

Wat het departement betreft, stelde het Rekenhof bij zijn transactiecontroles een aantal foute aanrekeningen in het boekhoudsysteem vast. Bij het beheer van de openstaande vorderingen dient er vooral sneller te worden geageerd.

Openstaande vastleggingen dienen periodiek kritisch gescreend en zo nodig geannuleerd te worden om een correcte inschatting te kunnen maken van de vereiste betaalkredieten.

De toekenning van subsidies en de controle op de afrekening ervan blijft, zoals in het verleden al werd opgemerkt, in een aantal gevallen vatbaar voor kritiek. Over het begrotingsjaar 2011 voerde het Rekenhof een onderzoek uit naar de subsidies voor diverse initiatieven in de Vlaamse Rand. Een van de aanbevelingen was dat de cel Vlaamse Rand voor alle steunvormen inhoudelijke werkingsverslagen en transparante financiële verantwoordingen moest opleggen en dat zij die afrekeningen ook daadwerkelijk moest controleren. De subsidiebesluiten werden echter ook in 2013 niet aangepast en de controle op de afrekeningen blijft voor verbetering vatbaar.

Het probleem van de versnipperde ondersteuning van het Museum Felix De Boeck langs een veelvoud aan subsidiestromen is ook in 2013 blijven bestaan, met gevolgen voor de financiële transparantie.

### *Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV)*

Op grond van het budgettaire belang van het AGIV in het beleidsdomein DAR, heeft het Rekenhof de jaarrekening 2013 van dit agentschap grondig gecontroleerd. De bedrijfsrevisor heeft een verklaring zonder voorbehoud bij die jaarrekening afgeleverd. Het Rekenhof heeft zich daarbij aangesloten en had geen bijkomende opmerkingen.

### *VZW De Rand*

Het Rekenhof onderschrijft het voorbehoud dat de bedrijfsrevisor formuleerde omdat het begrotingsresultaat niet volledig conform de ESR-richtlijnen werd bepaald. Ook dient de toelichting bij de jaarrekening overeenkomstig artikel 45 van het rekendecreet de verschillen te verklaren tussen het begrotingsresultaat en het bedrijfseconomisch resultaat. Bijkomend merkte het Rekenhof op dat voor de organisatie van het Gordelfestival in 2013 een bijkomende subsidie werd toegekend van 100.000 euro, die de vzw onvoldoende verantwoordde in de afrekeningsstaat en waarvan zij het niet verantwoorde bedrag niet heeft teruggestort. Ten slotte liet de verantwoording van de toegekende middelen voor onderhoud te wensen over: het jaarverslag bevat weliswaar een opsomming van gedane onderhoudswerkzaamheden, maar niet de bedragen die toelaten te beoordelen of de voorziene middelen voor onderhoud volledig aangewend zijn. De Vlaamse minister van Begroting en Financiën heeft op 14 augustus 2014 remediëringsacties voor al deze punten gemeld.

## **3.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering**

De financiële begrotingsuitvoering van het beleidsdomein DAR sloot aan de ontvangstenzijde goed aan bij de begroting, maar toonde aan de uitgavenzijde een onderaanwending van 11,5% (22 miljoen euro), vooral door de overdracht van de AGIV-dotatie die zonder voorwerp bleek en in de loop van 2013 werd geannuleerd. Van het beleidsdomeinbudget ging 90,4% naar het ministerie en naar het AGIV. Deze entiteiten, samen met vzw De Rand, droegen dan ook het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. De controle op het ministerie leverde een aantal opmerkingen op, inzonderheid over de trage opvolging van ontvangstendossiers, de omgang met vastleggingen en onvoldoende controle op de subsidieafrekeningen. De cel coördinatie Vlaamse Rand van het ministerie gaf voorts geen gevolg aan vroegere aanbevelingen. Bij de rechtspersonen bevestigde het Rekenhof het bedrijfsrevisorale voorbehoud over het gebrek aan conformiteit van de rapportering door de vzw De Rand met de ESR-richtlijnen.

## **3.5 Aanbevelingen**

- De cel Vlaamse Rand dient inspanningen te leveren voor betere controle op de aanwending van subsidies.
- De vzw De Rand moet overeenkomstig de ESR-richtlijnen rapporteren.



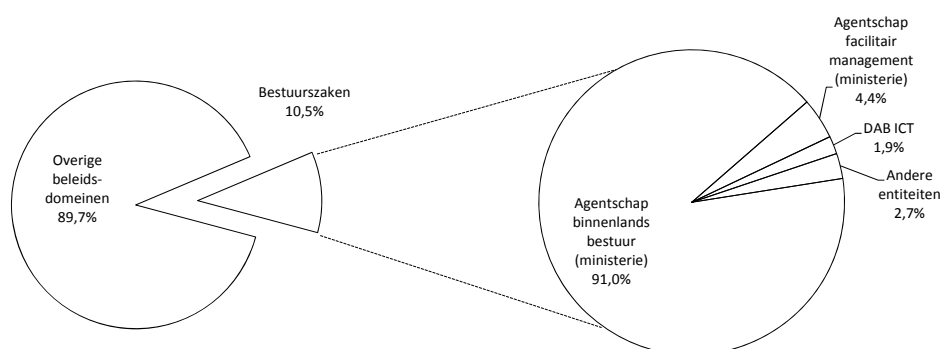
# Bestuurszaken

Hoofdstuk

4

#### 4.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2013

Het beleidsdomein Bestuurszaken is onder meer bevoegd voor de volgende beleidstaken: personeels- en organisatieontwikkeling in de Vlaamse overheid, ICT, facilitaire dienstverlening en vastgoedbeheer, binnenlandse aangelegenheden en inburgeringsbeleid. Voor de uitvoering van dat beleid is het beleidsdomein BZ georganiseerd in een aantal entiteiten binnen het ministerie (departement Bestuurszaken, agentschap voor Binnenlands Bestuur, agentschap voor Overheidspersoneel, agentschap voor Facilitair Management, e-Government en ICT-beheer), vijf DAB's (Overheidspersoneel, Schoonmaak, Catering, Digitale drukkerij, Informatie Vlaanderen) en twee afzonderlijke rechtspersonen: de Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken (Vlabest) en het EVA Jobpunt Vlaanderen<sup>5</sup>.



Het beleidsdomein BZ was in 2013 goed voor een geconsolideerd uitgaventotaal van 2.838,03 miljoen euro, waarvan het agentschap voor Binnenlands Bestuur het leeuwendeel beheert (2.584,73 miljoen euro of 91,0%). Deze uitgaven waren voornamelijk bestemd voor het programma BH – Lokale en regionale besturen en BI – Stedenbeleid, waarmee de Vlaamse overheid als toezichthoudende overheid helpt bij de creatie van een financieel draagvlak voor de lokale besturen. Lokale besturen kunnen in dit verband een beroep doen op het gemeentefonds, provinciefonds en stedenfonds. Daarbuiten voorziet het agentschap voor Binnenlands Bestuur nog in ongeveer 60 miljoen euro voor de uitvoering van het inburgerings- en integratiebeleid (BJ – Inburgering). De totale apparaatskredieten voor het ministerie BZ bedroegen 81,45 miljoen euro. De geconsolideerde ontvangsten voor 2013 beliepen in totaal 17,74 miljoen euro, waarvan de diverse DAB's er 7,58 miljoen euro inden.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein BZ van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

<sup>5</sup> Deze rechtspersoon maakt geen deel uit van de consolidatie.

(In miljoen euro)

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
ontvangsten	10,15	77,27	0,49	87,91
interne verrichtingen (ESR o8)	0,00	0,00	-0,30	-0,30
interne stromen (ESR 46/66)	0,00	-69,69	-0,19	-69,88
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>10,15</b>	<b>7,58</b>	<b>0,00</b>	<b>17,74</b>
uitgaven	2.829,75	77,99	0,49	2.908,22
interne verrichtingen (ESR o3)	0,00	0,00	-0,31	-0,31
interne stromen (ESR 41/61)	-69,88	0,00	0,00	-69,88
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>2.759,87</b>	<b>77,99</b>	<b>0,17</b>	<b>2.838,03</b>

## 4.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

### Ontvangsten

(In miljoen euro)

	Raming	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	7,45	10,16	136,3%	15,34
BBo Gouverneurs en arrond.-com.	0,12	0,13	115,8%	4,53
BCo Departement BZ	0,56	0,49	88,3%	0,27
BDo Agentschap Binnenl. Bestuur	5,33	5,40	101,2%	6,62
BEo Agentschap voor Overheidspers.	0,27	0,30	111,9%	0,24
BFo Agentschap voor Facil. Manag.	1,17	3,83	326,3%	3,65
BHo E government en ICT Beheer	-	-	-	0,04
Diensten Afzonderlijk Beheer	79,32	77,27	97,4%	76,71
BEH DAB overheidspersoneel	5,55	4,27	76,9%	4,91
BFB DAB Schoonmaak	10,20	10,13	99,3%	10,01
BFC DAB Catering	9,47	8,96	94,7%	8,79
BFD DAB Digitale Drukkerij	1,24	1,30	104,5%	1,44
BHJ DAB Informatie Vlaanderen	52,86	52,61	99,5%	51,56
Rechtspersonen	0,19	0,19	100,8%	0,19
Vlabest	0,19	0,19	100,8%	0,19
Jobpunt Vlaanderen	-	-	-	-

De ontvangsten voor het beleidsdomein BZ werden gebudgetteerd op 86,96 miljoen euro. Het beleidsdomein verwezenlijkte 0,6 miljoen euro meer ontvangsten (87,62 miljoen euro). Bij de DAB's lagen de ontvangsten 2 miljoen euro lager dan geraamd, terwijl ze bij het ministerie de raming met 2,7 miljoen euro overstegen. De meerontvangsten bij het ministerie komen uit de verkoop van twee onroerende goederen: het deel van de Vlaamse overheid in het provinciehuis van Antwerpen (1,9 miljoen euro) en een gebouw te Sint-Niklaas (0,7 miljoen euro). De DAB Overheidspersoneel boekte minderontvangsten doordat hij niet meer fungeert als tussenpersoon bij de afname van bestellingen van opleidingen door de andere diensten van de Vlaamse overheid (rechtstreekse facturatie in plaats van doorfacturatie).

## Uitgaven

(In miljoen euro)

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoe- ring 2013	%	Uitvoe- ring 2012 excl overflow
Ministerie	2.826,24	4,80	12,96	6,89	2.850,89	2.829,83	99,3%	2.780,44
BBo Gouverneurs en arrondissementscommissarissen	9,00	0,11	-	0,42	9,53	8,96	94,1%	7,33
BCo Departement BZ	28,78	0,09	-0,75	0,01	28,13	26,88	95,6%	28,51
BDo Agentschap voor Binnenlands Bestuur	2.590,68	0,42	0,37	1,02	2.592,49	2.584,74	99,7%	2.549,13
o.m. BH Lokale en regionale besturen	2.351,48	-	-	-	2.351,48	2.351,30	100,0%	2.322,88
o.m. BI Stedenbeleid	154,42	-	-	-	154,42	150,90	97,7%	146,15
o.m. BJ Inburgering	59,58	-	0,59	-	60,18	59,27	98,5%	57,09
BEo Agentschap voor Overheidspersoneel	10,83	0,27	0,01	0,07	11,18	10,68	95,5%	10,30
BFo Agentschap voor Facilitair Management	127,47	3,91	13,32	5,37	150,07	139,50	93,0%	126,58
BHo E-government en ICT-Beheer	59,49	-	0,01	0,00	59,50	59,07	99,3%	58,57
Over te dragen kosten BFo Agentsch. Fac. Management	12,45	-	-	-	12,45	12,37	99,3%	11,28
DAB	82,94	-	0,01	-	82,95	78,01	94,0%	79,88
BEH DAB Overheidspersoneel	5,55	-	-	-	5,55	3,26	58,7%	4,54
BFB DAB Schoonmaak	11,78	-	0,00	-	11,78	10,17	86,3%	9,90
BFC DAB Catering	10,30	-	0,00	-	10,30	9,39	91,2%	8,99
bfd DAB Digitale Drukkerij	1,52	-	-	-	1,52	1,38	90,9%	1,14
BHJ DAB Informatie Vlaanderen	53,80	-	0,01	-	53,80	53,80	100,0%	55,31
Rechtspersonen	0,19	-	-	-	0,19	0,17	93,4%	0,18
Vlabest	0,19	-	-	-	0,19	0,17	93,4%	0,18

De uitgaven voor het beleidsdomein BZ werden gebudgetteerd op 2.850,89 miljoen euro. Daarvan heeft BZ 99,3% effectief in 2013 besteed. De DAB Overheidspersoneel heeft maar 58,7% van zijn werkingskredieten gebruikt doordat hij niet meer fungeerde als tussenpersoon bij de afname van bestellingen van opleidingen door de andere diensten van de Vlaamse overheid.

### 4.3 Controlebevindingen

#### *Beleidsdomeinbreed*

##### *Beheer en opvolging van openstaande vorderingen*

Het beleidsdomein Bestuurszaken had eind 2013 ongeveer 1.500 vorderingen voor in totaal 3,8 miljoen euro openstaan. Het Rekenhof onderzocht daarom hoe het beleidsdomein zijn

debiteurenbeheer organiseerde en of de opvolging van de openstaande vorderingen sluitend is. Het onderzoek leidde onder meer tot de volgende opmerkingen:

- Onbetwiste en opeisbare vorderingen die onbetaald blijven, moeten in principe worden overgelegd aan de administratie Niet-Fiscale Invordering van de federale overheidsdienst Financiën<sup>6</sup>, maar het beleidsdomein doet dat niet meer.
- Het dossierbeheer is vaak ongestructureerd en onvolledig. Een aantal dossiers is onvindbaar, onderliggende stukken zijn summier of niet opgenomen als bijlage in Orafin. Papieren dossiers opvragen is problematisch.
- De gegevensuitwisseling en communicatie tussen de betrokken diensten zijn minimalistisch en leiden soms tot de creatie van nieuwe vorderingen.
- Het beleidsdomein verklaart een aantal vorderingen oninvorderbaar met het oog hun annulatie, maar de annulatie van een vordering kan alleen bij kwijtschelding door de decreetgever of bij verjaring<sup>7</sup>. Het ministerie verwacht het begrip *annuleren*, dat impliceert dat de vordering ophoudt te bestaan, met het begrip *afboeken* (boekhoudkundige waardevermindering). Het verklaart vorderingen overigens gemakkelijk oninvorderbaar: jarenlang verwaarloosde dossiers zijn niet per definitie oninvorderbaar.
- BZ volgt openstaande vorderingen na het verzenden van drie aanmaningsbrieven door het departement Financiën en Begroting niet meer op. Het omzeilt de aanmaningscyclus door oude vorderingen een vervaldatum in 2015 te geven. Het grijpt evenmin in bij chronische wanbetalers, bv. bij appartementsverhuur en personeelsdetachering, waarvan de oudste openstaande vordering teruggaat tot respectievelijk 2001 en 2008.
- 0,4 miljoen euro vorderingen die bij de conversie naar Orafin 2010 foutief zouden zijn toegewezen aan het beleidsdomein, stonden eind 2013 nog open op een orderekening.
- De doorlooptijd tussen vorderingenontvangst en toewijzing aan het ontvangstenartikel duurt lang (in 2013 gemiddeld 14,8 dagen voor de 951 niet automatisch toegewezen ontvangsten<sup>8</sup>).

Een aantal vastgestelde problemen zijn beleidsdomeinoverschrijdend en kunnen het beste centraal worden geregeld door het departement Financiën en Begroting. Zij hebben voornamelijk betrekking op het ontbreken van regelgeving en duidelijke instructies voor de behandeling en boekhoudkundige verwerking van oninvorderbare vorderingen en de technische omkadering voor het debiteurenbeheer. Deze vaststellingen zijn daarom opgenomen bij het beleidsdomein Financiën en Begroting.

### *Orderekeningen*

In het beleidsdomein BZ transiteren belangrijke bedragen<sup>9</sup> over orderekeningen, vooral aanrekeningen van ambtenarenwedden. Er staan ook nog saldi op enkele andere orderekeningen

---

<sup>6</sup> Tenzij werd bepaald dat het CIC (Centrale Invorderingscel) bevoegd is voor de gedwongen invordering.

<sup>7</sup> Bij de betaling van een verjaarde, maar niet geannuleerde vordering moet de overheid niet terugstorten. De vordering bestaat immers nog. Is de vordering geannuleerd, dan moet de overheid terugbetalen.

<sup>8</sup> Voor de terugbetaling van een dubbele betaling in 2010 vond de toewijzing van de ontvangst pas in 2014 plaats, na vragen van het Rekenhof.

<sup>9</sup> In 2013 ongeveer 1,5 miljard euro boekingen in debet en credit.

die nog een definitieve bestemming moeten krijgen of waarvoor nog boekhoudkundige correcties nodig zijn. Het Rekenhof heeft daarbij enkele opmerkingen:

- Simultaan met de aanrekeningen van de schulden voor de wedden op een economische rekening van de rubriek 45, vindt ook een boeking op orderekening BEo-8Xo9o2-02 plaats (een fictieve rekening voor de aanrekening van ambtenarenwedden)<sup>10</sup>. De saldi op deze rekeningen komen echter niet overeen. De orderekening vermeldde eind 2013 606 miljoen euro, terwijl het totaal van de schulden voor ambtenarenlonen maar 128 miljoen euro bedroeg. Het departement Financiën en Begroting volgt deze orderekening boekhoudkundig op. Het kan de openstaande schulden niet altijd aansluiten met onderliggende dossiers. In 2014 zijn inmiddels een aantal correcties uitgevoerd. Tegen eind 2014 zou de aansluiting verzekerd zijn.
- Een aantal saldi op orderekeningen van het beleidsdomein BZ wacht al geruime tijd op de toewijzing van een juiste bestemming. Zij sluiten bovendien niet aan met de gegevens uit het rapport boekhoudsleuteltotalen.

Begrotingsartikel	Omschrijving	Beginsaldo 2014 volgens rapport beschikbare middelen	Beginsaldo 2014 volgens rapport boekhoudsleuteltotalen
BCo-8Xo500-02	Liggende gelden	19.523,65	- 13.232,31
BCo-8Xo900-02	Derdengelden	138.327,53	54.801,60
BDo-8Xo900-02	Derdengelden	150,00	150,00
BFo-8Xo900-02	Derdengelden	124.811,13	0
BCo-8Xo362-02	Ongeïdentificeerde ontvangsten <sup>11</sup>	11.159,08	8.651,40

#### *Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur*

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, heeft op 11 september 2014 medegedeeld dat de nodige procedures zullen worden aangeleverd om het beheer van openstaande vorderingen verder te optimaliseren.

#### **Ministerie**

##### *Provincie- en Gemeentefonds en Eliacompensatie*

De grootste uitgavenstroom in het beleidsdomein betreft de algemene financiering van de lokale besturen. De afdeling Lokale en Provinciale Besturen, Financiën en Personeel van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur verdeelt 2,3 miljard euro (82% van het totaal voor BZ) aan het Provinciefonds, het Gemeentefonds en de Eliacompensatie. Het agentschap groepeerde deze drie betalingsstromen in een proces *financieringsstromen*. Het Rekenhof onderzocht daarin de berekening van de fondsen, alsook de finale aanrekeningen en betalingen. Het deed daarbij de volgende vaststellingen:

- Het berekeningssysteem van de administratie leidt tot een correcte betaling en registratie van de financiële verrichtingen in Orafin, met een toereikende interne-controlestructuur.

<sup>10</sup> Voor de aanrekening van de hospitalisatieverzekering wordt een specifieke orderekening gebruikt, nl. BEo-8Bo919-02. De schuld met betrekking tot de hospitalisatieverzekering bedraagt eind 2013 volgens de balans (economische rekening 459100) 1.854 euro. Het saldo op de specifieke orderekening sluit niet aan met dit bedrag.

<sup>11</sup> Volgens het exceptierapport *niet toegewezen ontvangsten* zijn alle ontvangsten van eind 2013 toegewezen.

- Het agentschap rekent het definitieve saldo van de gemeenten in het Gemeentefonds en van de provincies in het Provinciefonds niet aan volgens het rekendecreet. Aangezien de jaarlijkse dotatie al gekend is bij de aanvang van het boekjaar, kan het agentschap het definitief aandeel of de saldobetaling aanrekenen op het boekjaar, ongeacht de verdere uitsplitsing naar de lokale besturen. De aanrekeningmomenten op het niveau van de Vlaamse overheid en op het niveau van de provincies en lokale en plaatselijke besturen zou dan samenvallen, wat nu niet het geval is.
- Het agentschap verschoof de aanrekening van het definitieve saldo van de provincies in het Provinciefonds voor 2013 zonder motivering bij de opmaak van de begroting 2014 naar het begrotingsjaar 2015. Dat leidde tot een debudgettering van 3,2 miljoen euro. In de jaarrekeningen 2013 van de provincies werd dit bedrag wel als opbrengst opgenomen.

#### *Beheer en opvolging van gebouwen in de module Vaste Activa*

De gebouwen van het Agentschap voor Facilitair Management zijn als vast actief voor 229 miljoen euro gewaardeerd op de balans van de Vlaamse overheid. Het Rekenhof onderzocht of de module Vast Actief een getrouw beeld geeft van de gebouwen in eigendom en stelde vast dat dit niet het geval was:

- Bepaalde gebouwen die in de vastgoeddatabase staan als gebouw in volle eigendom, zijn niet opgenomen in de vaste activa, terwijl de inrichtings- of herstellingswerken aan die gebouwen dat wel zijn. Zo staat het Vlaams huis in Londen in de vastgoeddatabase als gebouw in volle eigendom, terwijl Orafin het onder gebouwen in leasing klasseert.
- Het Agentschap voor Facilitair Management liet na 48 miljoen euro vaste activa in aanbouw na hun voltooiing in de geconsolideerde balans van de Vlaamse Overheid over te boeken naar hun definitieve activarekening, waarop de afschrijvingsregels konden worden toegepast. Het grootste deel van dit bedrag vindt zijn oorsprong in boekingen van meer dan tien jaar geleden<sup>12</sup>.
- Bepaalde inrichtingswerken kennen nog afschrijving terwijl de Vlaamse overheid geen eigenaar meer is van het gebouw.
- Verschillende vaste activa hebben eenzelfde, onduidelijke omschrijving *convexmpt* en kunnen dus niet individueel worden opgevolgd.
- Het AFM activeert kleine herstellings- of onderhoudswerken die voor het gebouw geen waardevermeerdering inhouden.
- De module vaste activa geeft geen overzichtelijk beeld van de boekwaarde van de gebouwen in eigendom doordat het AFM verschillende activalijnen die handelen over hetzelfde actievum bijna altijd apart activeert<sup>13</sup>.

#### *Gehuurde en verhuurde onroerende goederen*

Het ministerie rekende de huuropbrengsten van verhuurde onroerende goederen<sup>14</sup> net zoals vorig jaar niet op het correcte boekjaar aan<sup>15</sup>, in strijd met het rekendecreet en circulaire IVA CENACC/2013.

---

<sup>12</sup> Bv. een saldo van 13 miljoen euro voor het VAC Hasselt, dat al in gebruik is sinds 2004.

<sup>13</sup> Zo komt Alden Biesen in de categorie gebouwen 38 keer voor als individueel actief.

<sup>14</sup> Voor ongeveer een bedrag van 220 duizend euro

<sup>15</sup> Langs overlopende rekening 493000 (Over te dragen opbrengsten).

De huurdersinrichtingswerken voor het VAC Leuven en Brugge zijn nog altijd niet geactiveerd, hoewel het Rekenhof daar vorig jaar al op aandrong. De huurdersinrichtingswerken voor het VAC Gent (13,3 miljoen euro) zijn correct opgenomen in het vast actief.

De voorafbetaling van 1,65 miljoen euro huur en de inrichtingswerken m.b.t. het jaar 2014 voor het VAC Leuven op het begrotingsfonds Onroerende Goederen, had een aanrekening op het verkeerde begrotingsjaar tot gevolg. Bovendien staat het oprichtingsdecreet van het begrotingsfonds alleen de aankopen van eigendommen en de financiering van infrastructuurwerken toe. Recurrente uitgaven zoals huur en huurdersinrichtingswerken kunnen dus niet op dit fonds worden aangerekend.

*Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur*

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, heeft op 11 september 2014 medegedeeld dat de nodige procedures zullen worden aangeleverd om het beheer van de opvolging van gebouwen in de module vaste activa verder te optimaliseren.

#### ***Diensten met afzonderlijk beheer***

Op grond van een voorafgaande risicoanalyse heeft het Rekenhof vooral aandacht besteed aan de jaarrekeningen over 2013 van de DAB Catering en de DAB Informatie Vlaanderen.

Het stelde daarbij vast dat het bedrag van het reservefonds van de DAB Catering in de uitvoeringsrekening 2013 niet overeenstemde met dat van het reservefonds in het rapport beschikbare middelen. Het over te dragen saldo van de DAB daalde in 2013 van 829.000 euro tot 418.000 euro. De openstaande verbintenissen, 690.000 euro, overtroffen aldus het over te dragen saldo. Daarbuiten gaf de module Vaste Activa ook voor deze DAB geen getrouw beeld van het vermogen. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting antwoordde op 9 juli 2014 dat de vereiste correcties van het reservefonds zullen plaatsvinden in het begrotingsjaar 2014.

De DAB Informatie Vlaanderen heeft de opmerkingen die het Rekenhof stelde bij de rekeningencontrole 2012 niet geredimeerd. In 2013 heeft de DAB bovendien frequent de ontvangstdatum van schuldvorderingen en facturen, alsook de betalingstermijn foutief in Orafin ingevoerd. Dat leidde tot foute informatie aan het management over het betaalgedrag van de DAB. Ten slotte schoof de DAB wegens ontoereikendheid van het vereffeningskrediet 2013 ten minste drie miljoen euro facturen door naar 2014. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 18 juli 2014 bij de opmerkingen verduidelijkingen verstrekt. Het Rekenhof zal op grond daarvan een aantal bijkomende steekproeftests uitvoeren bij de rekeningencontrole 2014 van de DAB.

Ten aanzien van de andere DAB's wees het Rekenhof erop dat de bedragen van het reservefonds van de DAB Overheidspersoneel in de uitvoeringsrekening en in het rapport beschikbare middelen niet in overeenstemming waren. Het merkte ook op dat een saldo van 218.120,65 euro van de vzw Sociale Dienst van de Vlaamse overheid, dat eind 2012 op een derdengeldenrekening was geplaatst, onverwijld een bestemming dient te krijgen nu in het geschil over verschuldigde RSZ-bijdragen een beslissing is genomen. De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur stelde in zijn antwoord van 11 september 2014 ook dat correcties aan het bedrag van het reservefonds van de DAB Overheidspersoneel zullen plaatsvinden.

#### 4.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering

De financiële uitvoering van de begrotingen sloot voor het beleidsdomein Bestuurszaken nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten, op enkele meeropbrengsten uit verkopen van onroerende goederen en enkele minderuitgaven door de DAB Overheidspersoneel na.

Beleidsdomeinbreed merkte het Rekenhof vooral het gebrekkige beheer van de openstaande vorderingen op. Daardoor stonden eind 2013 nog ongeveer 1.500 vorderingen open. In tweede instantie wees het Rekenhof erop dat de gegevens van de budgettaire boekhouding en de economische boekhouding voor de orderekeningen in het beleidsdomein niet overeenstemden.

Bij het ministerie onderzocht het Rekenhof de algemene financiering van de lokale besturen, grootste uitgavenstroom. Het stelde vast dat het berekeningssysteem tot een correcte registratie in Orafin leidt, maar dat het ministerie het saldo 2013 van het Provincie- en Gemeentefonds niet correct op 2013 aanrekende. Het ministerie volgt voorts haar vast actief onvoldoende op en rekt huuropbrengsten niet correct aan. Het voerde ten slotte de aanbevelingen van het voorgaande jaar voor de boekhoudkundige verwerking van de inrichtingswerken voor het VAC Brugge en Leuven niet uit.

Bij de diensten met afzonderlijk beheer wees het Rekenhof op enkele inconsistenties in de rapportering over het bedrag van het reservefonds van de DAB Overheidspersoneel en op de middelen van de vzw Sociale dienst van de Vlaamse overheid die bij deze DAB op een bestemming wachten.

#### 4.5 Aanbevelingen

- De entiteiten in het beleidsdomein moeten de openstaande vorderingen meer gestructureerd beheren en actiever opvolgen.
- Het ministerie van Bestuurszaken moet de aanrekeningregels ter uitvoering van het reken-decreet nauwgezet naleven.
- Het ministerie moet budgettaire en economische boekhouding van de orderekeningen beter aansluiten met de openstaande schulden op het jaareinde en liggende of derdengelden onverwijld een bestemming geven.
- Het Rekenhof herhaalt de vorig jaar gestelde aanbeveling de inrichtingswerken huurder voor het VAC Brugge en Leuven boekhoudkundig correct te verwerken.
- 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.
- 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 derdengeldenrekening een bestemming geven.

## 4.6 Provinciegouverneurskosten

### *Inleiding*

Naar aanleiding van vaststellingen bij zijn controle op de rekeningen van de provincies, heeft het Rekenhof de verdeling van de provinciegouverneurskosten tussen het federale, Vlaamse en provinciale niveau onderzocht.

### *Vaststellingen*

Er bestaan geen eenduidige afspraken over welke provinciegouverneurskosten de provincie draagt: sommige provincies dragen kosten die de Vlaamse of de federale overheid in andere provincies dragen. Bovendien beschikte maar één provincie over precieze richtlijnen over welke kosten als representatiekosten aanvaardbaar zijn. Aangezien de gouverneur geen eigen bevoegdheid heeft in provinciale aangelegenheden, kan hij alleen optreden met een machtiging van de deputatie of op grond van een provincieraadsbesluit. Geen enkele provincie heeft echter al een dergelijk besluit getroffen.

Voor representatiekosten ten laste van de Vlaamse overheid ontvangen de gouverneurs een forfaitaire vergoeding. De administratie betaalt echter sommige ingediende representatiekosten los van dat forfait terug. Zij verwijst daarvoor naar artikel 60 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004, dat het in algemene termen heeft over: *alle kosten die voortvloeien uit het representatieve karakter van de functie*. Voor sommige van de aanvaarde kosten werd de band met de uitoefening van de functie echter niet aangetoond.

### *Aanbevelingen*

- 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.
- 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.
- 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.

### *Reactie van de deputaties*

Het Rekenhof bracht de deputaties van de Vlaamse provincies op 14 februari 2012 op de hoogte van de onderzoeksresultaten. De deputaties bevestigden dat met de andere bestuursniveaus geen afspraken bestaan over de kostenverdeling. De meeste provincies meldden wel informele afspraken over de kosten die zij ten laste nemen.

### ***Reactie van de minister***

Het Rekenhof heeft de onderzoeksresultaten op 4 juni 2012 ook medegedeeld aan de Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur, die op 28 augustus 2012 antwoordde dat de Vlaamse overheid elke gouverneur werkingsmiddelen ter beschikking stelt, rekening houdend met de verdeling van het provinciefonds. De gouverneur kan deze kredieten aanwenden volgens de noden van de dienst. De minister toonde zich voorts bereid in overleg met de andere bestuursniveaus de kostenverdeling af te stemmen en te optimaliseren. Hij zou bovendien het departement Bestuurszaken de opdracht geven het begrip *representatiekosten* nader te specificeren op grond van bestaande definities, opsommingen en deontologische codes.

### ***Opvolging van het onderzoek***

Op 15 oktober 2013 vroeg het Rekenhof de minister om de stand van verdere invulling van het begrip representatiekosten en van het overleg tot afstemming van de kostenverdeling. Daarop is geen antwoord gekomen. De noodzaak tot overleg en afstemming was inmiddels ook gebleken uit de audit over de vergoedingen en toelagen aan het personeel van de FOD Binnenlandse Zaken, die het Rekenhof in 2013 uitvoerde. Deze audit wees uit dat de federale overheid de toelagen voor, onder meer vanuit de provincie gedetacheerde, kabinetsmedewerkers van de gouverneurs betaalde op grond van een verouderd koninklijk besluit<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Koninklijk besluit van 13 januari 1969 tot toekenning van de jaarlijkse toelagen aan de ambtenaren en beambten gehecht aan het kabinet van de provinciegouverneurs en de vicegouverneur van de provincie Brabant. Dit KB dateert dus van voor de regionalisering van de bevoegdheden inzake binnenlands bestuur.



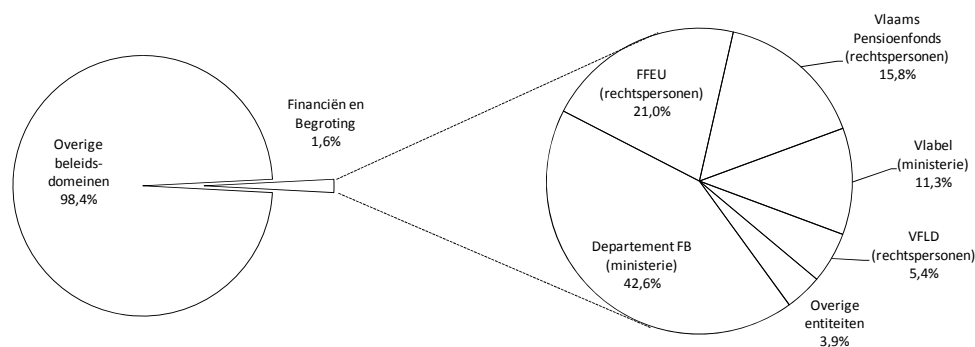
# Financiën en Begroting

Hoofdstuk

# 5

## 5.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2013

De ESR-geconsolideerde uitgaven van het beleidsdomein Financiën en Begroting bedroegen in 2013 440,5 miljoen euro, dit is ongeveer 1,6% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgaven 2013. Daar tegenover staat dat het beleidsdomein instond voor 25.556,3 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (94,5% van de totale Vlaamse geconsolideerde ontvangsten).



Het ministerie Financiën en Begroting bestond in 2013 uit:

- het departement Financiën en Begroting, een beleidsvoorbereidende entiteit die verantwoordelijk is voor de algemene beleidsondersteuning inzake financiën, begroting en fiscaliteit; de opmaak en opvolging van de begroting en het kas-, schuld en waarborgbeheer van de Vlaamse overheid;
- het IVA Vlaamse Belastingdienst (VLABEL), een beleidsuitvoerende entiteit die instaat voor de inning en invordering van de Vlaamse belastingen, de fiscale controle van deze belastingen, de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen en de inning van retributies;
- het IVA Centrale Accounting<sup>17</sup>, een beleidsuitvoerende entiteit die instaat voor het garanderen van de betrouwbaarheid, correctheid, volledigheid en tijdigheid van de gegevens over begrotingsuitvoering en boekhouding.

De totale werking van het ministerie FB bestond in 2013 uit 241,5 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 25.524,3 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.

De Vlaamse overheid rekende de gewestbelastingen die de federale overheid inde, op de begroting 2013 aan naarmate zij die ontving. Voor de overgang naar de ESR-ontvangsten, heeft zij een aanrekeningscorrectie<sup>18</sup> toegepast van drie maanden voor de successierechten<sup>19</sup>, twee maanden voor het eurovignet en één maand voor de andere belastingen (tijdsverschil federale inning/Vlaamse ontvangst). De aanrekeningscorrectie bedroeg 21,63 miljoen euro voor de registratierechten en de hypotheekrechten, 4,76 miljoen euro voor de schenkingsrechten, 65,50 miljoen euro voor de successierechten en 4,21 miljoen euro voor de andere belastingen.

<sup>17</sup> Op 1 februari 2014 opgeheven. Het departement Financiën en Begroting heeft de taken overgenomen.

<sup>18</sup> In de algemene rekening 2012 verrekenende de Vlaamse overheid die correctie al in de begrotingsontvangsten zelf, om tegemoet te komen aan het in 2012 in werking getreden rekendecreet. Zij verliet die handelwijze weer in 2013. De nu weer gevolgde werkwijze met ESR-aanrekeningscorrecties maakt op een transparante manier de overgang van de federale begrotingsontvangsten naar de Vlaamse begrotingsontvangsten en, vervolgens, na de aanrekeningscorrectie, naar de Vlaamse ESR-ontvangsten.

<sup>19</sup> De overheid vermindert de ontvangsten van januari-maart 2014 met die van januari-maart 2013. Het resultaat is de aanrekeningscorrectie voor 2013. Zij kan in theorie zowel positief als negatief zijn. Door de hoge regularisatieontvangsten, federaal geïnd in december 2013 en doorgestort in januari 2014 was de correctie voor januari hoog.

Dat verklaart de verschillen tussen de uitvoeringsrekening 2013 en de ESR-ontvangsten 2013. De ESR-aanrekening van de belastingontvangsten ligt dus ruim 96 miljoen euro hoger.

De ontvangsten en uitgaven van de DAB Veiling Emissierechten bedroegen 36,4 miljoen euro of, na aanrekeningscorrectie, respectievelijk 11,5 miljoen euro<sup>20</sup> en 800 euro<sup>21</sup>.

De rechtspersonen gaven in 2013 geconsolideerd 198,9 miljoen euro uit. Hun eigen ontvangsten beperkten zich na consolidatie tot 20,5 miljoen euro. Het FFEU, het Vlaams Pensioenfonds en het VFLD stonden in voor het grootste deel van de budgettaire verrichtingen<sup>22</sup>. Het FFEU recycleert onbenutte begrotingskredieten en bestemt die voor eenmalige investeringsuitgaven. Het Vlaams Pensioenfonds kapitaliseert als egalisatiefonds gelden en verdeelt die om de verplichtingen inzake de responsabiliseringsbijdrage voor ambtenarenpensioenen na te komen. Het VFLD financiert een gedeelte van de zogenaamde *lasten van het verleden*.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein FB van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

*(In miljoen euro)*

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
Ontvangsten	27.178,18	36,42	851,72	28.066,31
interne verrichtingen (ESR 08)	0,00	0,00	-573,89	-573,89
interne stromen (ESR 46/66)	0,00	0,00	-256,81	-256,81
Deelnemingen (ESR 8)	-1.750,00	0,00	-0,56	-1.750,56
aanrekening belastingen en emissierechten	96,09	-24,87	0,00	71,22
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>25.524,27</b>	<b>11,55</b>	<b>20,46</b>	<b>25.556,27</b>
Uitgaven	1.583,27	36,42	851,72	2.471,40
interne verrichtingen (ESR 03)	0,00	0,00	-644,45	-644,45
interne stromen (ESR 41/61)	-256,81	-36,42	-5,09	-298,32
Deelnemingen (ESR 8)	-32,30	0,00	-1,24	-33,55
Schuld (ESR 9)	-1.052,61	0,00	-2,00	-1.054,61
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>241,54</b>	<b>0,00</b>	<b>198,93</b>	<b>440,47</b>

## 5.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

### Ontvangsten

Het departement Financiën en Begroting en het IVA Vlaamse Belastingdienst realiseren samen meer dan 99% van de ontvangsten van de middelenbegroting. De belangrijkste ontvangsten zijn opgenomen in slechts zes begrotingsartikelen, die samen meer dan 25 miljard euro

<sup>20</sup> Aanrekeningscorrectie gebaseerd op het advies van het INR van 24 september 2013 (zie website INR).

<sup>21</sup> De DAB stort zijn ontvangsten grotendeels door aan het Vlaams Klimaatfonds, in overeenstemming met artikel 20 van het decreet van 9 november 2012 houdende diverse bepalingen betreffende financiën en begroting. Die uitgave is een interne stroom binnen de Vlaamse overheid, die de consolidatie neutraliseert.

<sup>22</sup> Daarbuiten zijn er nog het Vlaams Toekomstfonds, de nv Diestsepoort en de nv Gigarant. Het volume van hun verrichtingen was in 2013 beperkt.

bedroegen. Ze hadden betrekking op vier programma's (CC, CI, CJ, CK) en droegen bij tot drie doelstellingen:

Entiteit / Programma	A = Transparant, efficiënt en duurzaam budgettair en financieel beleid	Doelstellingen D = Doelgericht fiscaal beleid	E = Efficiënte en effectieve inning en invordering van de belastingen in eigen beheer
Entiteit CBo – departement Financiën en Begroting			
Progr. CI – Algemene ontvangsten van de federale overheid afkomstig, voor gemeenschapsaangelegenheden CBo/9CI-G-A-A/OW			
Progr. CK – Algemene ontvangsten van de federale overheid afkomstig, voor gewestaangelegenheden CBo/9CK-G-A-A/OW      CBo/9CK-G-A-D/OW			
Entiteit CEo – IVA Vlaamse Belastingdienst			
Progr. CC – Algemeen CEo/9CC-G-A/T-D/OW			
Progr. CJ – Algemene ontvangsten uit eigen inning, voor gewestaangelegenheden CEo/9CJ-G-A-D/OW      CEo/9CJ-G-A-E/OW			

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 (Vlabel).

Het programma schuld (CG) bevatte bovendien een ontvangst van meer dan 2 miljard euro, in het bijzonder door de terugbetaling door KBC van 1,75 miljard euro Vlaamse overheidssteun die deze financiële instelling ontving tijdens de financiële crisis van 2009.

Op artikelniveau was de informatie van de middelenbegroting beperkt. Daarom heeft het Rekenhof de ontvangsten voor het beleidsdomein in de onderstaande tabel verder uitgesplitst. De tabel omvat ook de begrotingsontvangsten van de DAB Veiling Emissierechten en de rechtspersonen die tot het beleidsdomein behoren.

	Raming	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012
Ministerie	29.804,37	27.178,18	91,2%	25.959,78
CBo Departement FB	27.124,63	25.812,08	95,2%	24.627,03
CA Apparaatkredieten	0,20	0,26	130,0%	0,18
CC Algemeen	7,00	5,60	80,0%	7,87
<i>Opbrengst vergoeding gewestwaarborg (CBo 9CC005)</i>	-	4,64		7,73
<i>Diverse opbrengsten</i>	-	0,97		0,14
CG Schuld	3.393,07	2.072,00	61,1%	1.189,56
<i>Terugbetaling KBC (CBo 9CG008)</i>	1.749,00	1.750,00	100,1%	-
<i>Dividenden financiële instelling – KBC (CBo 9CG009)</i>	321,61	297,80	100,1%	297,80
<i>Door VMSW verschuldigd aandeel in aflossingslasten van leningen aangegaan door VMSW (CBo 9CG005)</i>		12,60		14,00
<i>Door VMSW verschuldigd aandeel in rentelasten van leningen aangegaan door VMSW (CBo 9CG004)</i>		11,52		12,11

(In miljoen euro)

(In miljoen euro)

	Raming	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012
<i>Autonoom kas- en schuldbeheer (CBo 9CG001)</i>		0,09		0,65
<i>Ontvangst leningen (CBo-6CGGLA-OL)</i>	1.322,46	-	0,00%	865,00
CI Algemene ontvangsten federale overheid voor gemeenschapsaangelegenheden	13.395,27	13.393,91	100,0%	13.316,77
<i>Gedeelde belastingen (CBo 9C1005 49)</i>	12.741,37	12.741,37	100,0%	12.664,39
<i>Compensatie kijk- en luistergeld (art.47bis bijzondere financieringswet (CBo 9C1000 49)</i>	580,49	580,49	100,0%	577,66
<i>Financiering van het universitair onderwijs voor buitenlandse studenten (art 62 bijz. financieringswet) (CBo 9C1001 49)</i>	36,58	36,76	100,5%	37,90
<i>Aandeel in de winst van de Nationale Loterij art.62bis bijzondere financieringswet (CBo 9C1002 49)</i>	36,83	35,30	95,8%	36,82
CK Algemene ontvangsten van de federale overheid afkomstig, voor gewest-aangelegenheden	10.329,09	10.340,31	100,1%	10.112,65
<i>Samengevoegde belastingen (CBo 9CK012)</i>	6.224,55	6.224,55	100,0%	6.178,80
<i>Registratierechten (CBo 9CK000)</i>	1.942,84	1.858,72	95,7%	1.857,02
<i>Successierechten en recht van overgang bij overlijden (CBo 9CK014)</i>	1.382,27	1.478,13	106,9%	1.320,07
<i>Schenkingsrechten (CBo 9CK013)</i>	274,08	279,35	101,9%	261,05
<i>Art. 35 bijzondere wet van 16 januari 1989 (tewerkstellingsprogramma's) (CBo 9CK008)</i>	261,56	261,56	100,0%	261,56
<i>Hypotheekrechten (CBo 9CK001)</i>	152,16	143,57	94,4%	145,09
<i>Belasting op de automatische ontspannings-toestellen (CBo 9CK005)</i>	32,65	30,96	94,8%	30,46
<i>Belasting op spelen en weddenschappen (CBo 9CK004)</i>	23,48	28,38	120,9%	23,14
<i>Eurovignet (CBo 9CK007)</i>	20,81	20,21	97,1%	20,70
<i>Personeel verkeersgerelateerde belastingen (CBo 9CK010)</i>	14,69	14,82	100,9%	14,72
<i>Diverse opbrengsten</i>	-	0,06		0,05
CEo Vlaamse Belastingdienst	1.357,28	1.366,10	100,6%	1.332,75
CJ Algemene ontvangsten uit eigen inning, voor gewestaangelegenheden	1.348,08	1.344,20	99,7%	1.316,89
<i>Verkeersbelasting (CEo 9CJ203)</i>	979,01	986,34	100,7%	957,33
<i>Belasting op inverkeerstelling (CEo 9CJ204)</i>	214,51	201,78	94,1%	209,75
<i>Onroerende voorheffing (CEo 9CJ200)</i>	99,39	103,75	104,4%	98,34
<i>Eurovignet (CEo 9CJ205)</i>	55,17	52,33	94,8%	51,47
CC Algemeen	9,20	21,90	238,0%	15,86
<i>Heffingen leegstand en verkrotting (CEo 9CC201)</i>	4,47	15,65	350,1%	11,37
<i>Planbatenheffing (CEo 9CC203)</i>	4,73	6,23	131,7%	4,46
<i>Diverse opbrengsten</i>	-	0,01		0,03
Diensten met Afzonderlijk Beheer	36,42	36,42	100,0%	-
CBK DAB Veiling Emissierechten	36,42	36,42	100,0%	-*
Rechtspersonen binnen consolidatie	211,93	277,83	131,4%	-
FFEU	139,38	139,38	100,0%	111,25
VFLD	50,08	50,08	100,0%	56,86
Vlaams Pensioenfonds	10,45	73,08	699,3%	11,83
Vlaams Toekomstfonds	0,27	0,90	339,6%	0,31
Diestsepoort	5,03	6,11	121,6%	GUR
Gigant	6,74	8,27	122,8%	GUR

GUR = geen uitvoeringsrekening; \* = opgericht in 2013

*Ministerie – departement Financiën en Begroting*

De ontvangstenraming van het programma CG Schuld hield rekening met twee scenario's: KBC-terugbetaling of leningfinanciering bij niet-terugbetaling. De realisatie van het eerste scenario met een terugbetaling van 1,75 miljard euro verklaart de beperkte realisatie van het programma schuld (61%).

De samengevoegde en gedeelde belastingen (programma's CK en CI) volgden de verwachte evolutie. Zij stemden overeen met de raming en de federale uitgaven. Die ontvangsten bevatten voor het begrotingsjaar 2013 de voorlopig vastgestelde bedragen voor 2013 en de afrekening met betrekking tot 2012. Dit gebeurt ingevolge een consensus tussen de federale overheid en de gewesten en gemeenschappen over de interpretatie en uitvoering van de bijzondere financieringswet<sup>23</sup>. De ontvangsten voor het begrotingsjaar 2014 zullen dan de afrekening met betrekking tot 2013 bevatten. Ook de overige federale dotaties vertoonden een normale evolutie, zoals geraamd en overeenstemmend met de federale uitgaven.

De zwakke economische groei en de groeiende onzekerheid in de woningmarkt en de woonfiscaliteit verklaren de substantiële minderontvangsten bij de registratierechten en de hypotheekrechten. De grote meerontvangsten van successierechten zijn het gevolg van het relatief grote aandeel omvangrijke successies en het grote aantal regularisaties, waarvan de federale overheid de opbrengst heeft doorgestort in januari 2014.

*Ministerie – Vlaamse Belastingdienst*

De raming en begrotingsaanrekening van door Vlabel geïnde belastingen geschiedt op vorderingsbasis<sup>24</sup>. Vlabel brengt maandelijks de nieuwe inkohieringen in Orafin in, verminderd met de onwaarden ingevolge ingewilligde bezwaarschriften, en rekent ze op de begroting aan<sup>25</sup>. Het vermindert de raming en aanrekening nog met het historisch percentage van oninbaarstellingen. De aansluiting tussen de Orafinbestanden en de Vlabel-bestanden vergt nog een verdere oppuntstelling.

De meerontvangsten van onroerende voorheffing zijn vooral het gevolg van inkohieringen voor de aanslagjaren 2012 en vroeger. De minderontvangsten van belastingen op de inverteersstelling volgen uit de matige economische vooruitzichten, het ontbreken van het autosalon en een milieubewuster aankoopgedrag van de consument.

<sup>23</sup> De wet bepaalt dat de afrekening van begrotingsjaar x-1 in de begroting van het jaar x wordt opgenomen. De financieringswet van 17 december 2012 liet bij zijn inwerkingtreding op 1 januari 2013 de vordering ontstaan voor zowel het initieel bedrag 2013 als de vermoedelijke afrekening 2012. De rijksmiddelenbegroting heeft deze bedragen hernomen (wet van 4 maart 2013). De aanpassing van de rijksmiddelenbegroting (wet van 1 juli 2013), in werking getreden op 10 juli 2013, bevatte de aangepaste bedragen 2013 en de definitieve afrekening 2012. De vordering had in haar geheel betrekking op 2013. De bijzondere financieringswet legt de betalingen een maandelijks kalender op (1/12 per maand van het bedrag 2013, inclusief de afrekening 2012). Bij de inwerkingtreding van de aanpassing van de rijksmiddelenbegroting worden de bedragen in de kalender aangepast. De realiteit sluit dus aan bij de regeling van de bijzondere financieringswet. De aangepaste vordering wordt afgeboekt bij de ontvangst van de federale betalingen.

<sup>24</sup> Behalve voor het eurovignet, dat als contant recht wordt geboekt en aangerekend.

<sup>25</sup> Hogere inkomsten kunnen in theorie het gevolg zijn van snellere inkohieringen, maar ook van het uitstellen van de behandeling van bezwaarschriften of onregelmatige aanslagen. De inhaling van een achterstand in de afhandeling van bezwaarschriften kan dan weer tijdelijk tot lagere inkomsten leiden.

Ook de leegstandsheffing en de planbatenheffing leverden meerontvangsten op. De raming steunde nog op de verwachte inningen op grond van de inningen 2012, en niet op de vorderingsbasis (inkohiering) die het rekendecreet voorschrijft.

### *DAB Veiling Emissierechten en rechtspersonen*

De begrotingsontvangsten van de DAB Veiling Emissierechten bedroegen 36,4 miljoen euro, waarvan 11,5 miljoen euro ESR-matig aanrekenbaar (zie hoger).

### *Rechtspersonen*

De ontvangsten van de rechtspersonen bedroegen 277,8 miljoen euro, exclusief interne verrichtingen.

### *Uitgaven*

De onderstaande uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten en richt zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein.

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Overdrachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	817,89	5,36	-96,86	150,08	876,48	530,67	60,5%	646,97
CBo Departement FB	760,76	0,38	-97,11	146,34	810,37	476,64	58,8%	593,84
CA Apparaatkredieten	10,24	0,27	-0,14	1,39	11,75	9,06	77,1%	8,41
CB Provisies	235,90	-	-160,09	-	75,81	-	0,00%	-
CC Algemeen	90,17	0,10	11,12	5,58	106,96	52,27	48,9%	75,09
CD Economisch overheids-instrumentarium	214,95	-	-10,00	-	204,95	12,25	6,0%	68,38
CE Reservevorming voor toekomstige lasten	5,36	-	62,00	139,38	206,73	206,73	100,0%	116,61
CF Achterstallen	50,28	-	-	-	50,28	50,08	99,6%	50,42
CG Schuld	153,88	-	-	-	153,88	146,24	95,0%	274,93
CCo Centrale Accounting	4,20	-	0,15	0,16	4,50	4,33	96,2%	4,03
CA Apparaatkredieten	4,20	-	0,08	0,16	4,43	4,25	95,9%	4,03
CC Algemeen	0,00	-	0,08	-	0,08	0,08	100,0%	-
CEo Vlaamse Belastingdienst	52,92	4,99	0,11	3,58	61,60	49,70	80,7%	49,10
CA Apparaatkredieten	27,77	-	0,11	-	27,88	25,44	91,2%	24,61
CC Algemeen	25,15	4,99	-	3,58	33,72	24,26	71,9%	24,49
Terugbetaling lening Titel III	1.053,57	-	-	-	1.053,57	1.052,61	99,9%	1.452,62
DAB	36,42	-	-	-	36,42	36,42	100,0%	-
CBK Veiling Emissierechten	36,42	-	-	-	36,42	36,42	100,0%	-*
Rechtspersonen	173,15	-	-	-	195,12	207,26	106,2%	140,83
FFEU	115,60	-	-	-	115,60	95,46	82,6%	91,22
VFLD	50,08	-	-	-	50,08	25,94	51,8%	45,07
Vlaams Pensioenfonds	7,47	-	-	-	7,47	69,73	933,5%	1,90
Vlaams Toekomstfonds	2,90	-	-	-	2,90	1,31	45,2%	2,64
Diestsepoort	4,50	-	-	-	4,50	4,62	102,7%	GUR
Gigant	14,57	-	-	-	14,57	10,20	70,0%	GUR

GUR = geen uitvoeringsrekening; \* = opgericht in 2013

### Ministerie

De uitgaven van het ministerie waren in verhouding tot de ontvangsten relatief beperkt. Behalve de schuldgerelateerde uitgaven zijn de participaties en de provisies de belangrijkste budgetrubrieken.

Het ministerie realiseerde meer dan 1 miljard euro terugbetalingen van leningen. Dankzij de terugbetaling door de KBC van 1,75 miljard euro dienden deze leningen niet geherfinancierd te worden op lange termijn. De kosten voor de schuld (programma CG) bedroegen 146 miljoen euro, voornamelijk intresten<sup>26</sup>.

Het departement heeft 32,3 miljoen euro<sup>27</sup> geïnvesteerd in participaties, waarvan 31 miljoen euro kapitaalstortingen aan de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en 1,3 miljoen euro voor het aandeel van Agion in de kapitaalverhoging van de nv School Invest. De geplande kapitaalverhoging met 100 miljoen euro in de Limburgse Reconversie maatschappij (LRM) in het kader van het SALK<sup>28</sup> ging uiteindelijk niet door. In de plaats daarvan kende de PMV een lening van 100 miljoen euro toe, waarvan de LRM in 2013 een eerste schijf van 20 miljoen euro opnam. Het investeringsritme in de projecten van de PMV (o.m. TINA, Arkimedes, VIA-Invest, ...) verliep trager dan voorzien in de ramingen bij de begrotingscontrole. Volgens de bedrijfseconomische balans van de Vlaamse Gemeenschap bedroeg het al toegekende, maar nog niet opgevraagde kapitaal van de participaties 495,9 miljoen euro. De begrotingsboekhouding heeft deze impliciete schuld echter niet altijd correct verwerkt. Het openstaande bedrag op de betrokken begrotingsartikelen sluit daardoor niet aan met het saldo in de balans. Zo had het Vlaams Energiebedrijf eind 2013 150 miljoen euro kapitaal niet opgevraagd, terwijl daarvoor geen openstaande vastlegging was genomen.

De begrotingscontrole 2013 stelde de provisies in het beleidsdomein bij tot:

	<i>(In miljoen euro)</i>	
	Vastleggingskrediet	Vereffeningskrediet
Limburgplan	0,00	5,00
Indexprovisie vakantiegeld	17,16	17,16
Provisie dringende noden	100,00	0,00
VAK/VEK-provisie	150,00	150,00
SALK	24,00	0,00
Responsabiliseringsbijdrage	62,00	62,00
Wegbeprijzing	1,03	1,74
	354,19	235,90
Overdracht vorige jaren	10,31	0,00
Aanwending provisie (via herverdelingen)	-187,23	-160,09
Niet aangewend	177,27	75,81

<sup>26</sup> Voor de evolutie van de schuld en een detail van de schuldkosten voor 2013, zie het artikel Kas-, Schuld- en Waarborg-beheer in punt 5.5 van dit boek.

<sup>27</sup> Dit bedrag is verspreid over de programma's CC en CD van het departement.

<sup>28</sup> Strategisch Actieplan Limburg in het Kwadraat.

Met de VAK/VEK-provisie verhoogde de Vlaamse Regering de dotatie van de DAB Minafonds met 83,5 miljoen euro om *het huidige ritme van de bevoorschotting van de toelagen aan de drinkwatermaatschappijen te continueren*<sup>29</sup> en om het investeringsbudget van het Agentschap Facilitair Management bij te stellen met 13,3 miljoen euro voor de inrichtingswerken van de huurder in het Vlaams Administratief Centrum te Gent. De DAB VIF kreeg 20,0 miljoen euro bijkomend vastleggingskrediet in het kader van de samenwerkingsovereenkomst met Infrabel en de NMBS-holding ter financiering van de weginfrastructuur in het project stationsomgeving Mechelen. De SALK-provisie ging naar zes investeringsprojecten, vastgelegd voor in totaal 7,3 miljoen euro. De provisie voor de verhoging van de responsabiliseringsbijdrage (62,0 miljoen euro) werd herverdeeld naar de dotatie aan de vzw Vlaams Pensioenfonds.

#### *DAB Veiling Emissierechten en rechtspersonen*

De begrotingsuitgaven van de DAB Veiling Emissierechten bedroegen 36,4 miljoen euro. Zij bestonden vooral uit de doorstorting van de emissierechtenopbrengst aan het Vlaams Klimaatfonds.

#### *Rechtspersonen*

De uitgaven van de rechtspersonen bedroegen 207,2 miljoen euro, exclusief interne verrichtingen.

### **5.3 Controlebevindingen**

#### ***Opvolging en onin(vorder)baarheid van schuldvorderingen***

Bij de controle van het beleidsdomein Bestuurszaken stelde het Rekenhof vast dat de afboeking van oninbare of oninvorderbare schuldvorderingen onvoldoende is geregeld. De Grondwet staat alleen de wetgever toe belastingvrijstellingen of -vermindering toe te staan<sup>30</sup>. Het rekendecreet gebiedt een dubieuze vordering te boeken als er aanwijzingen zijn dat een bedrag niet inbaar is (art. 27, §2), of staat toe een vordering geheel of gedeeltelijk af te boeken<sup>31</sup> (art. 27, §3):

- als verantwoordingsstukken een correctie van de eerder geboekte vordering rechtvaardigen of uitdoving door verjaring aantonen<sup>32</sup>;

<sup>29</sup> Het Rekenhof heeft in zijn verslag over de algemene rekeningen 2013 van de Vlaamse Gemeenschap opgemerkt dat door deze beslissing een voorschot van 21,4 miljoen euro op de werkingstoelagen voor het eerste kwartaal 2014 werd aangerekend ten laste van de begroting 2013.

<sup>30</sup> Grondwet, art. 172, 2° lid.

<sup>31</sup> Omdat volgens het advies van de Raad van State alleen de wetgever vorderingen kan annuleren (cfr. grondwet), is de term *annulatie* vervangen door de algemene boekhoudkundige term *afboeking*. De toelichting bij artikel 27 van het rekendecreet stelde een afzonderlijk decreet in het vooruitzicht om de kwijtschelding en de niet-inning van de af te boeken vorderingen te regelen. Er is echter nog geen ontwerp van decreet ingediend.

<sup>32</sup> Een correctie, bv. een vermindering van een aanslag na een ingewilligd bezwaarschrift, houdt geen kwijtschelding of vrijstelling in, maar een aangepaste waardering van de openstaande vordering. Een correctie is ook mogelijk bij een definitieve waardevermindering ingevolge faillissement, collectieve schuldenregeling en bij schuldbemiddeling. Een door verjaring uitgedoofde schuld mag worden geannuleerd. De eventuele aansprakelijkheid van de rekenplichtige moet daarbij worden onderzocht. Bij verjaring blijft een natuurlijke verbintenis bestaan. Betaalt de schuldenaar alsnog, dan is de ontvangst alsnog verworven.

- als de invorderingsprocedure voor een niet-fiscale vordering onrendabel is volgens een beslissing van de Vlaamse Regering<sup>33</sup>, die daarvoor algemene richtlijnen diende uit te vaardigen, alsook eventueel een delegatieregeling;
- als de invorderingsprocedure voor een fiscale vordering waarvan het bedrag, met inbegrip van alle opcentiemen, verhogingen, boeten, intresten en kosten, maximaal 30 euro bedraagt, onrendabel is<sup>34</sup>.

De Vlaamse Regering heeft het rekendecreet uitgevoerd met twee besluiten, een voor de ministeries en DAB's<sup>35</sup> en een voor de rechtspersonen<sup>36</sup>. Beide voorzien ook in een budgettaire aanrekening van dubieuze-debiteurenboekingen en afboekingen. Beide besluiten delegeren bovendien aan de Vlaamse minister voor Begroting en Financiën de bevoegdheid de voorwaarden vast te stellen waaraan een vordering moet beantwoorden om als oninbaar afgeboekt te kunnen worden. Tot op heden ontbreekt echter een dergelijk ministerieel besluit. Aangezien de hogere norm de afboeking wegens oninvorderbaarheid al drie jaar geleden principieel regelde, leidt het ontbreken van de concrete uitvoerende normering niet noodzakelijk tot onmacht<sup>37</sup>. Het gevoerde beleid moet dan wel aan het gelijkheidsbeginsel kunnen worden getoetst aan de hand van de inhoudelijke, materiële en formele motivering van de beslissingen<sup>38</sup>. De verschillende diensten van de Vlaamse overheid kunnen hun oudere of slapende vorderingen het beste veralgemeend en geharmoniseerd overdragen aan de Centrale Invorderingscel, die met haar expertise per schuldenaar gezamenlijke vorderingen kan beheren.

De opvolging van vorderingen vertoont bovendien tekortkomingen:

- Vorderingen worden nooit als dubieuze vordering geboekt.
- De betrokken actoren geven een eigen invulling aan problemen doordat de intranetsite van Centrale Accounting (CA)<sup>39</sup> onvoldoende instructies geeft voor het beheer van de vorderingen en hun verwerking in Orafin, noch duidelijke definities van de gehanteerde begrippen.
- Orafin staat Centrale Accounting toe voor vorderingen die de betalingstermijn hebben overschreden, aanmaningsbrieven te sturen of de parameter invorderingsdienst te gebruiken. CA gebruikt deze parameter alleen om de vordering buiten zijn aanmaningscircuit te plaatsen, en eigen opvolging te weren. Een meer divers gebruik van de parameter zou nochtans nuttige informatie over de vordering opleveren<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> Het gelijkheidsprincipe en het respect voor de grondwet verhinderen in principe een kwijtschelding van de schuld. De schuldenaar kan immers na verloop van tijd weer vermogend worden. De afboeking is dus eigenlijk een boeking in onbepaald uitstel. De schuld kan alsnog later worden geannuleerd in het decreet dat de algemene rekening goedkeurt.

<sup>34</sup> Ook dit impliceert een boeking in onbepaald uitstel. De voorwaarden voor die afboeking zijn in de tekst van het decreet zelf omschreven.

<sup>35</sup> BVR van 14 oktober 2011 betreffende de boekhoudregels en de aanrekeningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries en diensten met afzonderlijk beheer en betreffende de controle op de vastleggingskredieten, in bijzonder art. 4, §3, 1° en 2°.

<sup>36</sup> BVR van 14 oktober 2011 betreffende de begroting en de boekhouding van de Vlaamse rechtspersonen, in bijzonder art. 12, §2, 1° en 2°.

<sup>37</sup> De (sub)delegatie aan en binnen VLABEL om deze beslissingen te nemen is trouwens wel geregeld.

<sup>38</sup> Ter informatie verwijst het Rekenhof naar zijn verslag van januari 2014 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers over fiscale maatregelen voor belastingplichtigen met betaalmoeilijkheden.

<sup>39</sup> Centrale Accounting is in 2014 opgegaan in het departement van het beleidsdomein Financiën en Begroting.

<sup>40</sup> Zo zou CA kunnen aangeven dat over de vordering discussie bestaat met de schuldenaar. MOW doet dat al in zekere mate door gebruik van de waarde *MOW Juridische dienst*. Een andere mogelijkheid is met de parameter te motiveren waarom een vordering nog niet is overgelegd aan een invorderingsdienst.

- Het streven van CA om de waarde *eigen opvolging* te weren leidt bij de operationele diensten tot ontwijkingsgedrag, bv. bij de inning van administratieve geldboetes inburgering<sup>41</sup>.

### **Ministerie – VLABEL**

Vlaanderen int langs de Vlaamse Belastingdienst (Vlabel) zelf ontvangsten, zoals verkeersbelasting en onroerende voorheffing. Vlabel int ook de onroerende voorheffing voor rekening van gemeenten en provincies. Zij ontvangen in het tweede semester van het jaar voorschotten tot 95% van de geraamde ontvangsten. Het saldo wordt verrekend met het eerste voorschot van het volgende jaar. Voor de Vlaamse Gemeenschap houdt dit in dat zij eerst uitgaven op een orderekening boekt, voor zij de ontvangsten int<sup>42</sup>. In 2010 onderzocht het Rekenhof de werkmethode voor de inning van de onroerende voorheffing. Een opvolgingsonderzoek met de klemtoon op de boekhouding gaf aanleiding tot de volgende bevindingen:

- Orafin biedt de mogelijkheid negatief te gaan op de orderekeningen van gemeenten en provincies door een fictief budget op te laden en dat nadien weer weg te boeken. De vorderingen van de onroerende voorheffing moeten daarbij een specifieke code krijgen om te voorkomen dat budget wordt gegenereerd. Foute boekingsrichtlijnen leidden in 2013 echter tot boekingen zonder die code. In het najaar 2014 zullen correcties plaatsvinden. De fout is louter budgettair en heeft geen impact op de betalingen aan de provincies en gemeenten.
- Orafin genereerde over de saldo-overdracht van 2012 naar 2013 op de orderekeningen tegenstrijdige informatie. Het rapport *beschikbare middelen* sloot niet aan met het saldo van de boekhoudsleuteltotalen. Ook dat zal in het najaar, na de aansluiting met de data van Vlabel, gecorrigeerd worden.
- In combinatie met deze orderekeningen gebruikt de economische aanrekening de algemene tussenrekening 49999, met een saldo van bijna 1 miljard euro. Het zou transparanter zijn die balansrekening op te splitsen per belasting en soort van begunstigde. Zo zouden de schulden aan gemeenten en provincies duidelijker tot uiting komen.
- In 1% van de aanslagbiljetten voor de onroerende voorheffing (ongeveer 30.000 gevallen) bevat het overschrijvingsformulier van de belastingsplichtige onjuiste gegevens (gestructureerde mededeling, bedrag), waardoor Vlabel vorderingen en ontvangsten niet onmiddellijk aan elkaar kan koppelen. Contactmogelijkheden met de betaler zijn nog niet beschikbaar (bv. telefoonnummer of emailadres).
- Orafin bevat detailinformatie over de uitgaven aan de gemeenten en provincies, maar detailinformatie over de belastingontvangsten moet Vlabel leveren<sup>43</sup>. Die doet voor de informatisering van de gegevens een beroep op CIPAL. De informatieverstrekking door Vlabel/CIPAL is echter ontoereikend. Zo ontbreken de gegevens voor de boeking van debiteuren en dubieuze debiteuren of voor de ouderdomsbalans van de vorderingen. Regularisaties/annulaties worden niet op een aparte bedrijfseconomische subrekening geboekt zoals voorzien in het SSA-advies 2013/06 met betrekking tot het boeken van regularisaties/annulaties bij belastingen en heffingen. Vlabel houdt geen dagboek bij. Ten slotte liep een manuele

<sup>41</sup> Een besluit van de Vlaamse regering van 12 september 2008 bepaalt er de aanmaningscyclus. De betalingstermijn wordt beïnvloed door vertaalvereisten. Hier is een oplossing in de maak in de vorm van een extra waarde voor de parameter invorderingsdienst.

<sup>42</sup> Het begrotingsdecreet laat dat toe (decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013 van 21 december 2012, art. 154).

<sup>43</sup> Gerealiseerde ontvangsten, vorderingen, oninbare bedragen,...

interventie in het informaticaproces bij CIPAL fout, met een mogelijke impact op de saldi aan gemeenten en provincies.

- Een controle van de CIPAL-facturen wees uit dat CIPAL voor Vlabel van januari tot mei 2013 gemiddeld 44,61 FTE<sup>44</sup> inzette, met een gemiddelde kostprijs die veel hoger was dan de loonkosten van het ICT-personeel met een ambtenarenstatuut. Deze loonkosten kwamen niet tot uiting doordat zij in het kader van het dienstencontract op de werkingskosten werden geboekt. Volgens de administratie zullen die kosten nog verder oplopen. Het is aangewezen eigen personeel in te zetten voor opdrachten met een permanent karakter.

### ***DAB Veiling Emissierechten***

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat de DAB de ESR-correcties beter in de eigen boekhouding opneemt. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 22 augustus 2014 geantwoord dat de DAB daar bij een eventuele volgende ontvangst rekening zal mee houden.

### ***Financieringsfonds voor Schuldafbouw en Eenmalige Investeringsuitgaven (FFEU)***

Doordat het uitvoeringsresultaat van bijna alle FFEU-projecten aanzienlijk afwijkt van het goedgekeurde budget, vertoont de uitvoeringsrekening 2013 een onderbenutting van 20 miljoen euro vereffeningskredieten. Het FFEU licht die onderbenutting nog altijd ontoereikend toe. Bovendien kennen het vastleggings- en uitvoeringsniveau van de investeringsprojecten een lange doorlooptijd. Eind 2013 waren de nog vast te leggen investeringsprojecten aangegroeid tot 250 miljoen euro en stegen de openstaande vastleggingen tot 172,6 miljoen euro. De verwijlintersten verdubbelden bijna ten opzichte van 2012 (771.000 euro). Dat is volledig te wijten aan het beleidsdomein MOW.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting antwoordde op 1 juli 2014 dat het FFEU geen hiërarchische relatie heeft met de leidende ambtenaren van de entiteiten die de projecten uitvoeren. Het zou de opmerkingen wel meedelen aan en bespreken met die entiteiten.

### ***VZW Egalisatiefonds Responsabiliseringsbijdrage van de Vlaamse Gemeenschap***

Bij gebrek aan een koninklijk besluit tot vaststelling van het bedrag van de verhoogde responsabiliseringsbijdrage en een akkoord tussen de verschillende overheden over deze bijdrage, dient het Vlaams Pensioenfonds budgettair niets aan te rekenen. Het moet de bijdragen voor 2012 en 2013 wel economisch in een voorziening boeken en die voorziening aanhouden<sup>45</sup>. Het Rekenhof heeft in dit verband om een verbeterde rekening van het Vlaams Pensioenfonds gevraagd.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 1 augustus 2014 correcties in de boekhouding en jaarrekening 2014 aangekondigd.

<sup>44</sup> Fulltime equivalenten.

<sup>45</sup> Met toepassing van de afspraken in de overlegcomités van 18 december 2012 en 2 juli 2013.

### ***Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD)***

Eenzijds vermeldde de toelichting bij de jaarrekening 2013 van het VFLD nog altijd niet het totale bedrag van alle claims tegen de Vlaamse overheid. Anderzijds overschatten de beleidsdomeinen de uitgaven 2013, wat resulteerde in een onderaanwending van de VFLD-uitgavenkredieten met bijna 32 miljoen euro.

Naar aanleiding van de prefinanciering van de scholenbouw in de stad Antwerpen via het VFLD stelde het Rekenhof dat het aangewezen is de procedure om bij hoogdringendheid of budgettekort bij de beleidsdomeinen, vanuit het VFLD het volledige bedrag uit te betalen mits gedeeltelijke terugbetaling bij de volgende begrotingsronde, expliciet in de regelgeving op te nemen.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting lichtte op 18 juli 2014 toe dat het VFLD het totale schadeclaimbedrag niet vermeldde omdat het niet instaat voor de totaliteit van die claims. Hij gaf bijkomende toelichtingen bij de onderaanwending van het uitgavenkrediet en meldde dat de Vlaamse Regering in haar beslissing vermeldde hoeveel elk beleidsdomein aan het VFLD moet terugbetalen.

## **5.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering**

Met 440,5 miljoen euro geconsolideerde uitgaven is het beleidsdomein Financiën en Begroting een relatief klein beleidsdomein. Het staat echter in voor 25.556,3 miljoen euro of 94,5% van de totale Vlaamse geconsolideerde ontvangsten en int ook ontvangsten voor derden, zoals de gemeenten en provincies. De controlebevindingen van het Rekenhof m.b.t. het ministerie houden vooral verband met tekortkomingen bij de invordering van ontvangsten. Zij houden onder meer verband met een tekort aan een ministeriële richtlijn en aan duidelijke instructies van Centrale Accounting. Deze bevindingen hebben geleid tot een aantal technische aanbevelingen aan het ministerie. Een opvolgingsonderzoek inzake de inning van de onroerende voorheffing door Vlabel bracht voorts een aantal fouten in de boekhoudkundige verwerking aan het licht, die in de rekeningen 2014 zullen worden rechtgezet.

Wat de rechtspersonen van het beleidsdomein betreft wijst het Rekenhof in het bijzonder op de toenemende doorlooptijd van de FFEU-projecten en de ontoereikende toelichting bij de onderaanwending van het investeringsbudget van het FFEU. Ook de verdubbeling van de verwijlrenten ingevolge de FFEU-projecten in het beleidsdomein MOW is een aandachtspunt.

## **5.5 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer**

### **5.5.1 Uitstaande schuld van de Vlaamse overheid**

De Vlaamse Regering heeft op 12 mei 2014 het jaarlijks rapport over het gevoerde beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer aan het Vlaams Parlement bezorgd<sup>46</sup>. De onderstaande tabel

---

<sup>46</sup> Stuk 32 (2013-2014) – Nr 1 van 12 mei 2014. 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.

toont de samenstelling van de uitstaande schuld van de Vlaamse overheid op 31 december in de periode 2009-2013 volgens de eindrekening van de Vlaamse overheid.

*(In miljoen euro)*

	2009	2010	2011	2012	2013
(Middel)lange termijn	5.000,0	5.173,6	5.596,1	5.079,7	4.023,3
• EMTN	5.000,0	5.170,0	5.370,0	4.670,0	3.620,0
• Bankleningen <sup>47</sup>	0	3,6	226,1	294,7	288,3
• Private leningen <sup>48</sup>	0	0	0	115,0	115,0
Investeringsfonds lokale besturen	0,7	0	0	0	0
Korte termijnschuld (BCP)	424,4	399,1	221,1	363,4	0
Directe uitstaande schuld	5.425,2	5.572,7	5.817,1	5.443,1	4.023,3
Directe kasschuld	681,7	1.036,0	831,2	1.050,8	434,8
Indirecte schuld	2,9	2,7	2,5	2,4	2,2
Totale schuld	6.109,8	6.611,4	6.650,8	6.496,3	4.460,3
Evolutie t.o.v. vorig jaar	+2,0%	+8,2%	+0,6%	-2,3%	-31,3%

Bron: Rapport 2013 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer

Het Rekenhof heeft daarbij opgemerkt<sup>49</sup> dat de lange-termijnschuld die het rapport Kas-, Schuld en Waarborgbeheer over 2013 vermeldt, verschilt van de lange-termijnschuld in de algemene rekening, doordat die ook de lening voor het project Amoras bevat (67,5 miljoen euro). Deze lening loopt tot 31 augustus 2026. Ook binnen de begroting worden de aflossingen van de Amoras-lening niet ten laste genomen van de kredieten op Titel III (Schuld), maar aangerekend op de werkingskosten van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken. De minister beloofde in zijn antwoord van 26 juni 2014 dat het departement Financiën en Begroting het project Amoras zal opnemen in de geconsolideerde schuld in het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer over 2014.

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de 3.620 miljoen euro openstaande EMTN-leningen op 31 december 2013 in volgorde van eindvervaldag:

*(In miljoen euro)*

Opgenomen bedrag	Opnamedatum	Intrestvoet	Jaarlijkse kostprijs	Eindvervaldag
1.250,0	30/03/2009	3,750%	47,0	31/03/2014
200,0	12/05/2011	3,332%	3,3	12/05/2015
1.250,0	20/07/2009	3,875%	48,4	20/06/2016
750,0	20/03/2012	3,000%	22,5	31/01/2018
30,0	10/03/2010	3,650%	1,1	10/03/2020
140,0	18/08/2010	3,115%	4,4	18/08/2020

Bron: Tabel 5 rapport 2013 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer

De overgenomen leningen van de Gemeentelijke Holding worden terugbetaald op de eindvervaldag, met uitzondering van de Belfuslening met vervaldag op 15 december 2022, die een jaarlijkse kapitaalsaflossing in december heeft van 2,43 miljoen euro.

<sup>47</sup> De bankleningen betreffen de leningen die de Vlaamse overheid heeft overgenomen van de Vismijn Oostende en van de Gemeentelijke Holding en de lening voor het project AMORAS.

<sup>48</sup> De private leningen zijn leningen toegekend door de nv BAM (100 miljoen euro) en de nv Finindus (15 miljoen euro).

<sup>49</sup> Verslag van het Rekenhof over de algemene rekeningen 2013 van de Vlaamse Gemeenschap, Stuk 36 (2014) – Nr. 1 van 15 juli 2014.

(In euro)

	Overgenomen bedrag	Intrestvoet	Jaarlijkse kostprijs	Eindvervaldag
ING	8.823.529	3,3190%	292.852	08/06/2015
Belfius	25.000.000	3,4820%	870.500	19/07/2015
Belfius	22.500.000	3,5700%	803.250	20/12/2015
ING	8.823.529	3,4835%	307.367	23/12/2015
Fortis	50.000.000	3,5930%	1.796.500	04/04/2016
Belfius	5.750.000	4,3240%	241.063	11/09/2019
Belfius	10.000.000	3,7830%	378.300	19/07/2020
Belfius	15.000.000	3,6560%	548.400	06/10/2020
Fortis	25.000.000	4,0650%	1.016.250	19/03/2021
Belfius	21.886.64	3,7680%	916.309	15/12/2022
Belfius	25.000.000	4,4550%	1.113.750	11/09/2026
<b>Totaal</b>	<b>217.783.422</b>		<b>8.284.541</b>	

Bron: Tabel 6 Rapport 2013 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer

Buiten deze leningen heeft de Vlaamse Regering bij beslissing van 5 juni 2009<sup>50</sup> de schulden op 1 januari 2010 overgenomen van de Stad Oostende met betrekking tot de vismijn, waarvan op 1 januari 2010 nog 3.854.891,94 euro uitstond. In 2013 is daarvan 177.696,68 euro afgelost. Het openstaand saldo kwam daardoor op 31 december 2013 nog op 3.050.226,60 euro. De onderstaande tabel geeft een detail van deze overgenomen leningen per financiële instelling:

(In euro)

Bank	Openstaand op 31.12.2013	Intrestvoet	Eindvervaldag
Belfius	380.472,10	3,278%	01/07/2024
BNP Paribas Fortis	1.109.479,08	4,06%	31/03/2025
KBC	75.750,76	5,85%	15/10/2028
KBC	1.484.514,66	5,25%	15/10/2028
<b>Totaal</b>	<b>3.050.226,60</b>		

Bron: Tabel 7 rapport 2013 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer

## 5.5.2 Geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse overheid

De onderstaande tabel overziet de geconsolideerde brutoschuld van de Vlaamse overheid. Hij houdt ook rekening met de financiële schulden bij de instellingen in de consolidatiekring van de Vlaamse overheid<sup>51</sup>.

(In miljoen euro)

	2010	2011	2012	2013
Directe uitstaande schuld	5.572,7	5.817,1	5.443,1	4.023,3
Directe kasschuld	1.036,0	831,2	1.050,8	434,8
Eigenlijke indirecte schuld	2,7	2,5	2,4	2,2
<b>Totale schuld Vlaamse Gemeenschap</b>	<b>6.611,4</b>	<b>6.650,8</b>	<b>6.496,3</b>	<b>4.460,3</b>
BAM	193,2	193,2	193,2	185,1
VMM De LIJN	548,8	508,0	387,1	290,8
VIB	8,6	8,1	7,1	13,7

<sup>50</sup> VR 2009 0506 Doc.0955

<sup>51</sup> De instellingen opgenomen op de lijst *De eenheden van de publieke sector* van de Nationale Bank van België met code S 1312 (Deelstaatoverheid-Deel Vlaamse Gemeenschap).

(In miljoen euro)

	2010	2011	2012	2013
Diestsepoort	63,8	60,5	58,8	56,8
LRM	75,0	50,0	50,0	70,0
Diverse instellingen (Kind en Gezin, Bloso, De Scheepvaart, VLIZ)	11,6	9,4	9,0	8,3
<b>Totale schuld Vlaamse Rechtspersonen</b>	<b>901,0</b>	<b>829,2</b>	<b>705,1</b>	<b>624,7</b>
LAK Invest	0	13,1	56,3	35,5
Wandelaar Invest	0	36,6	96,2	90,2
UP 36 Invest	0	0	0	18,2
Diverse instellingen (PMV Re Vinci, Nautinvest, Schoolinvest, Novovil, Novagora)	21,1	10,1	13,2	18,0
<b>Totale schuld PMV Dochters</b>	<b>21,1</b>	<b>59,9</b>	<b>165,7</b>	<b>161,9</b>
Universiteiten en hogescholen	342,3	328,2	338,1	351,0
Nationaal Waarborgfonds	213,9	187,9	163,9	131,8
DIGO	197,9	222,7	247,4	264,6
Gesubsidieerd Vrij onderwijs	411,8	410,6	411,3	396,4
<b>Totaal financiële schuld</b>	<b>8.287,6</b>	<b>8.278,6</b>	<b>8.116,5</b>	<b>5.994,2</b>
Interrelaties	76,0	52,7	186,4	210,9
<b>Geconsolideerde brutoschuld</b>	<b>8.211,6</b>	<b>8.224,9</b>	<b>7.930,1</b>	<b>5.783,3</b>

Bron: Tabel 18 Rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer<sup>52</sup>

Het Rekenhof heeft daarbij de volgende opmerkingen gemaakt<sup>53</sup>:

- De 185,1 miljoen euro schulden 2013 van de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) in de tabel houden geen rekening met de achtergestelde lening van 176,5 miljoen euro die het Vlaamse Gewest aan de BAM heeft verstrekt. De BAM heeft deze achtergestelde lening wel opgenomen in haar jaarrekening 2013. Vanaf 2014 zal deze schuld zowel in de tabel, als bij de interrelaties worden vermeld.
- Het verslag Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer vermeldt voor het Vlaams Instituut voor Biotechnologie (VIB) een financiële schuld van 13,7 miljoen euro, terwijl de jaarrekening 2013 slechts 7,1 miljoen euro vermeldt. Dat zal in jaarrekening 2014 worden rechtgezet.
- De schuld van de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen staat niet in de tabel, aangezien zij vooralsnog buiten de consolidatieperimeter valt. De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) had op 31 december 2013 een lange-termijnschuld van 5.133,7 miljoen euro, terwijl de lange-termijnschuld van het Vlaams Woningfonds op 31 december 2012<sup>54</sup> 2.447,7 miljoen euro bedroeg. Met de invoering van ESR 2010 in september 2014 wordt deze schuld retroactief opgenomen bij de geconsolideerde schuld van de Vlaamse overheid.

De aanpassingen bij de overschakeling van ESR 95 naar ESR 2010 hebben een aanzienlijke impact op de geconsolideerde schuldpositie van de Vlaamse overheid.

<sup>52</sup> De bruto schuld wordt in het rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer vanaf 2013 anders voorgesteld. De interrelaties worden apart vermeld. Er is ook een verduidelijkende tabel 17 toegevoegd. Het jaar 2009 wordt niet vermeld.

<sup>53</sup> Verslag van het Rekenhof over de algemene rekeningen 2013 van de Vlaamse Gemeenschap, Stuk 36 (2014) – Nr. 1 van 15 juli 2014.

<sup>54</sup> De jaarrekening 2013 is nog niet beschikbaar.

(in miljoen euro)

Uitstaande schuld op 31 december 2013	
ESR 1995 (verslag over de algemene rekeningen)	5.783,3
ESR 2010 (berekening INR van september 2014)	16.412,8
Toename van de schuld	+10.629,5
Betreft vooral:	
• Huisvestingsmaatschappijen (VMSW en VWF)	7.781,0
• Andere te consolideren instellingen (o.m. EKM's)	955,7
• VIPA	1.836,2
• PPS	209,9

### 5.5.3 Kostprijs van de schuld

Een overzicht van de kosten verbonden aan het schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap, blijkt uit de ordonnancements op het programma van de schuld. Het budget voor de schuld-kosten bedroeg 153,88 miljoen euro. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de aanrekeningen per basisallocatie. 7,64 miljoen euro bleef ongebruikt.

(In miljoen euro)

Basis-allocatie	Omschrijving	VEK Budget	Aanrekeningen
CBo-CG000	Allerhande kosten ivm thesaurie en schuldbeheer	1,14	0,59
CBo-CG002	Rente op overheidsschuld	150,43	143,93
CBo-CG004	Intrestlasten in toepassing van art 54 van de Bijzondere Wet van 16/1/89	2,00	1,42
CBo-CG008	Intrestlasten van leningen door universiteiten en UZ Gent voor financiering onroerende goederen	0,27	0,27
CBo-CG014	Inkomensoverdrachten binnen institutionele groep	0,05	0,03
Totaal		153,88	146,24

Bron: Eindrekening Vlaamse Gemeenschap 2013 vol 21a VEK en grootboek Orafin op niveau basisallocatie

- CBo-CG000-12 (allerhande uitgaven in verband met thesaurie-en schuldbeheer) bevat als belangrijkste aanrekening de 254.000 euro betalingen aan de ratingbureaus.
- CBo-CG002-21 (rente op overheidsschuld) bevat de intrestaanrekening van zowel de korte- als de lange termijnleningen:

*(In miljoen euro)*

	Lange termijn (>1 jaar)	Korte termijn (<1 jaar)	Kaskrediet	Diversen (vismijn, GH lokale besturen)	Totaal
2010	153,1	0,9	2,5	0,6	157,2
2011	167,1	5,8	2,8	1,4	177,1
2012 <sup>55</sup>	168,0	3,9	1,1	<sup>56</sup> 8,6	181,5
2013	137,7	0,0	0,1	8,6	<sup>57</sup> 146,3

Bron: Tabel 11 Rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer 2013

De kostprijs van het kaskrediet wordt berekend op basis van het EONIA-rentetarief (Euro Overnight Index Average), waarop de huisbankier een contractueel afgesproken aantal basispunten verrekent.

- Op CBo-CG004-21 (intrestlasten bijzondere wet van 16 januari 1989) worden de intresten aangerekend die de Vlaamse overheid moet betalen aan de federale overheid op het verschil tussen de ontvangen voorschotten en de afrekening van de daadwerkelijk toegewezen belastingopbrengsten. De aanrekening 2013 betreft de afrekening voor 2012.
- Op CBo-CG008-31 (intrestlasten leningen universiteiten) komen de intrestlasten op leningen die de universiteiten en het UZ Gent aangingen voor de financiering van onroerende investeringen. De belangrijkste aanrekening is de trimestriële betaling van een rentetoeelage aan het UZ Gent voor in totaal 314.126 euro. Het saldo van deze lening bedroeg eind 2013 11.441.247 euro. Ieder jaar betaalt de universiteit op 1 juli 2.860.309,52 euro af. Op 1 juli 2017 zal de lening volledig afbetaald zijn.
- CBo-1CG014-41 bevat de intrestbetalingen voor leningen die voortvloeien uit de waarborgregeling voor de schuldvorderingen in het kader van de ziekenhuiswet van 23 december 1963.

Buiten de basisallocaties in het programma Schuld is er ook CBo-CG000-91 voor de kapitaalaflossingen (Aflossing (middel) lange termijnschuld, titel III), met in 2013 een budget van 1.053,6 miljoen euro. Deze basisallocatie kende in 2013 twee aflossingsaanrekeningen van EMTN-leningen voor in totaal 1.052,6 miljoen euro. De aflossingen dienden niet geherfinancierd te worden op lange termijn dankzij de terugbetaling door KBC van 1,75 miljard euro. Hoewel de langetermijnlening voor het AMORAS-project in de bedrijfseconomische balans gecatalogeerd is als langetermijnlening, vonden de aanrekeningen van de aflossingen verkeerdelijk op begrotingsartikel MBo/IMG-E-2-C/WT plaats, in plaats van op titel III. Ook de rentelasten voor deze lening zijn op deze basisallocatie aangerekend<sup>58</sup>.

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

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

<sup>57</sup> Dit bedrag komt niet overeen met dat in de eindrekening 2013 (CBo-CG002) gelet op een correctie voor 2012 van 2,4 miljoen euro die werd uitgevoerd in 2013.

<sup>58</sup> Zie ook antwoord van de Vlaamse Regering op de opmerkingen van het Rekenhof bij de begrotingscontrole 2013.

#### 5.5.4 Gewaarborgde schuld

De onderstaande tabel overziet de evolutie van de uitstaande schuld met een gemeenschap- of gewestwaarborg<sup>59</sup>.

*(In miljoen euro)*

	2009	2010	2011	2012	2013
Waarborgen aan (lokale) overheden	1.338,76	1.239,90	1.176,56	1.111,21	988,61
De Watergroep	75,99	105,28	143,44	150,65	153,85
IVA Kind en Gezin	1,89	0,92	0	0	0,00
EVA VMM De Lijn	230,95	194,22	169,87	145,50	103,63
Universiteiten (Sociale sector)	34,74	30,83	26,99	23,23	19,47
UZ Gent	53,96	71,41	69,25	65,68	62,03
KMDA Dierentuin Antwerpen	2,00	1,50	1,00	0,50	0,00
EVA Syntra Vlaanderen	4,55	3,63	2,73	2,10	1,63
Stad Antwerpen	726,38	671,80	611,61	545,57	473,04
Cross Border Lease	83,3	89,81	92,74	90,04	86,01
Gemeentelijke Holding	125,00	62,50	0,00	0,00	0,00
FRGE	0,00	0,00	58,93	87,95	87,95
<b>Waarborgen gedekt door activa</b>	<b>6.165,80</b>	<b>7.196,50</b>	<b>8.008,63</b>	<b>8.658,78</b>	<b>9.515,33</b>
Sociale Huisvesting	469,87	653,48	752,53	736,50	642,42
Domus Flandria	140,17	122,75	103,80	85,53	63,32
EVA VI Maatschappij Sociaal Wonen	1.941,49	2.265,08	2.687,72	3.125,55	3.408,67
Vlaams Woningfonds	1.930,28	2.187,63	2.280,37	2.446,66	2.604,51
IVA AGION (infrastructuur onderwijs)	192,18	199,79	224,00	248,67	254,72
IVA VIPA (infrastructuur welzijnsinst.)	1.162,63	1.386,39	1.551,66	1.711,46	2.234,55
Liefkenshoektunnel nv	136,00	140,99	134,61	0,00	0,00
Beheersmaatsch. Antwerpen Mobiel nv	193,17	193,17	193,17	192,50	184,51
Project Brabo	0,00	47,21	80,78	111,91	111,07
<b>Economische waarborgen</b>	<b>807,69</b>	<b>1.149,86</b>	<b>1.150,71</b>	<b>957,52</b>	<b>1.070,85</b>
Waarborgbeheer nv	399,31	511,99	583,27	582,02	563,21
Gigant nv	125,00	342,63	298,97	130,90	285,76
Economische expansie	0,10	0,04	0,00	0,00	0,00
Scheepskredieten	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FIVA (Visserij en Aquicultuurfonds)	1,76	1,32	1,05	0,79	0,52
VLIF (VI. Landbouwinvesteringsfonds)	125,32	110,52	89,95	72,37	55,60
VIB (Vlaams Instituut Biotechnologie)	6,29	5,95	5,61	5,24	4,86
IMEC	26,93	56,88	51,19	45,51	40,25
Arkimedesfonds	120,53	120,53	120,53	120,53	120,53
NGO's	1,55	0,00	0,00	0,00	0,00
DAB Waarborgfonds Microfinanciering	0,90	0,00	0,14	0,12	0,12
<b>Rest</b>	<b>0,73</b>	<b>0,52</b>	<b>0,36</b>	<b>0,23</b>	<b>0,14</b>
VZW de gezinsbond	0,73	0,52	0,36	0,23	0,14
<b>Totaal</b>	<b>8.312,98</b>	<b>9.578,79</b>	<b>10.336,26</b>	<b>10.727,74</b>	<b>11.574,93</b>
Stijging tov vorig jaar	+13,5%	+15,2%	+7,9%	+3,8%	+7,9%

Bron: Tabel 19 rapport 2013 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer

De gewaarborgde schuld nam in 2013 toe van 10,7 miljard euro tot 11,5 miljard euro. Twee domeinen, Huisvesting en Welzijn, verstrekten meer waarborgen dan in 2012. De stijging in

<sup>59</sup> Zij 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.

deze domeinen is al enkele jaren aan de gang. Ook bij Gigarant verdubbelde het gewaarborgde bedrag.

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. Zo boekte de nv Gigarant in 2013 5 miljoen euro waarborgpremies als opbrengst.

*(In miljoen euro)*

Begrotingsjaar	Begrotingsartikel	Raming	Ontvangsten
2009	9CB0C3802	9,3	12,2
2010	CBo-CC005-38	5,5	9,4
2011	CBo-CC005-38	5,5	14,6
2012	CBo-CC005-38	8,1	<sup>60</sup> 7,7
2013	CBo-CC005-38	<sup>61</sup>	4,6

Bron: Rekening van de ontvangsten 2009-2013 Vlaamse Gemeenschap

De onderstaande tabel overziet per instelling de uitwinningen en terugwinningen sinds 2009.

*(In miljoen euro)*

Instelling	2009		2010		2011		2012		2013	
	Uit	Terug	Uit	Terug	Uit	Terug	Uit	Terug	Uit	Terug
Soc Huisvesting	0,049	0,090	0,07	0	0	0	0	0	0	0
Agion	0,012	0,012	0,019	0,019	0	0	0	0	0	0
FIVA	0,002	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VLIF	2,4	0	1,3	0,026	1,1	0,2	1,2	0,1	2,3	0,2
Waarborgbeheer	7,5	3,9	28,1	6,1	21,7	10,4	23,0	5,9	35,1	10,0
Microfinanciering	0	0	0	0,3	0	0	0	0	0	0
Gigarant	0	0	0	0	0	0	0	0	8,7	0
Gemeent. Holding	0	0	0	0	225	0	0	0	0	0
TOTAAL	10,0	4,0	29,5	6,1	247,9	10,6	24,2	6,0	46,1	10,2

Bron: Tabel 22 rapport 2013 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer

Structureel situeren de meeste uitwinningen zich in de nv Waarborgbeheer. De onderstaande tabel toont het uitwinningspercentage, in combinatie met de terugwinningen en de ontvangen waarborgpremies:

*(In miljoen euro)*

Jaar	Gewaarborgd bedrag	Uitwinningen	Terugwinningen	Waarborgpremies	Saldo	Uitwinningspercentage
2009	399,31	7,6	3,9	4,9	1,2	1,9%
2010	511,99	28,1	6,1	5,0	-17,0	5,49%
2011	583,27	21,7	10,4	5,1	-6,2	3,72%
2012	582,06	23,9	7,8	3,9	-12,2	4,11%
2013	563,21	35,1	10,0	3,9	-21,2	6,23%

Bron: Tabel 21 en 22 rapport 2013 Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> Sinds 2013 worden de ramingen op een hoger niveau dan dat van de basisallocatie goedgekeurd.

Het uitwinningspercentage steeg in 2013 met de helft. Het te financieren saldo door verliesfinanciering verdubbelde in 2013 bijna opnieuw, zoals in 2012. Sinds 2010 volstaan de ontvangen waarborgpremies en de terugwinningen voor de nv Waarborgbeheer niet meer om de uitwinningen te financieren. Het negatieve saldo wordt dan ook aangezuiverd langs begrotingsartikel ECo-1ECA2Z-IS, programma EC218. De onderstaande tabel toont de daarop aangerekende bedragen.

Jaar	<i>(In miljoen euro)</i>	
	Vereffeningskrediet	Uitvoering
2010	8,3	8,3
2011	21,5	21,5
2012	23,9	23,9
2013	23,9	23,9

*Bron: Eindrekening van betrokken jaren*

In 2013 waren er ook voor het eerst 8,7 miljoen euro uitwinningen bij de nv Gigarant.

De decreetgever heeft de Vlaamse Regering opgedragen een interne audit inzake kas- en schuldbeheer van de Vlaamse Gemeenschap te organiseren en te reglementeren<sup>62</sup>. Met ingang van 1 juli 2005 heeft de Vlaamse Regering daarvoor een inspecteur van financiën aangesteld. De interne auditor moet jaarlijks binnen de drie maanden na het einde van het begrotingsjaar aan de Vlaamse minister van Financiën rapporteren over de controle- en adviestaken die hij heeft uitgevoerd. Het verslag 2013 werd verstuurd op 4 juni 2014.

### 5.5.5 Reactie van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting

Op 26 juni 2014 heeft de Vlaamse minister van Financiën en Begroting in zijn antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof bij de algemene rekeningen 2013 ook een aantal verduidelijkingen verstrekt en maatregelen aangekondigd met betrekking tot het schuldbeheer:

- Zo stelde de minister dat voor de registratie van de schuld van de DAB Loodswezen t.o.v. het departement MOW een decretale machtiging zal worden gevraagd.
- Voorts deelde hij mee dat het departement Financiën en Begroting het project Amoras in het verslag 2014 zal opnemen in de geconsolideerde schuld. Het volgende rapport Kas-, Schuld- en Waarborgbeheer zal ook de schuld van Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) optrekken met de achtergestelde lening. Dat rapport zal ook het bedrag van de financiële schuld van het Vlaams Instituut voor Biotechnologie (VIB) corrigeren.

## 5.6 Uitgavencyclus Orafin en boeking in de module crediteuren

### 5.6.1 Inleiding

De algemene rekening van de Vlaamse overheid steunt op het boekhoudsysteem Orafin. Het Rekenhof onderzoekt dit systeem gefaseerd. In een voorgaand rekeningenboek rapporteerde het al over de doorlichting van de module budgettering<sup>63</sup>. Dit boek bevat een eerste rapport

<sup>62</sup> Artikel 16 van het decreet van 7 mei 2004 houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap.

<sup>63</sup> Rekeningenboek over 2011, stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1, p. 85-92.

over het gefaseerde onderzoek van de uitgavencyclus. Het biedt een overzicht van de geldstromen die in Orafin transiteren en hun afkomst. Vervolgens rapporteert het over het onderzoek van de module crediteuren. Het Rekenhof onderzocht in eerste instantie de betrouwbaarheid van de goedkeuringsstroom en het interne controlesysteem. Het onderzoek beperkte zich tot de geïnformatiseerde stroom in Orafin zelf.

## 5.6.2 Soorten uitgaven in Orafin en randsystemen

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de uitgaven voor de ministeries, DAB's en orde- en thesaurierekeningen langs de verschillende Orafinmodules. In totaliteit boekte de Vlaamse overheid in 2013 28,8 miljard uitgaven langs de module crediteuren.

*(In miljoen euro)*

Departementen	Crediteuren	Debiteuren	Global Inter-company	Handmatig	Kinderbijslag	Lonen	Spread sheet	Totaal
<b>Ministeries</b>								
BZ	2.685,52	0,00	70,00	-0,05	0,70	62,24	11,34	2.829,75
CJSM	958,89	0,00	4,15	0,00	0,27	23,14	0,27	986,72
DAR	104,45	0,00	0,96	0,00	0,20	17,57	0,16	123,33
EWI	1.044,97	0,00	0,14	0,00	0,27	21,68	-0,03	1.067,03
FB	522,30	0,14	0,20	-0,02	0,38	30,41	-22,75	530,66
IV	185,36	0,00	0,33	0,00	0,10	9,01	0,05	194,86
KAB	99,80	0,00	0,81	0,00	0,31	22,53	0,25	123,68
LNE	353,13	0,00	237,08	0,00	1,65	87,68	-17,17	662,37
LV	133,88	0,00	0,20	-0,04	0,76	48,50	0,28	183,58
MOW	1.864,04	0,00	527,25	0,00	2,32	127,88	2,68	2.524,17
OV	2.586,35	0,00	6,61	0,00	0,56	7.930,25	23,54	10.547,32
WSE	1.432,33	0,00	0,65	0,00	0,13	12,13	-7,44	1.437,80
WVG	3.723,20	0,00	0,65	0,00	1,25	90,38	0,01	3.815,50
RWO	600,80	0,00	40,63	0,00	0,72	53,36	0,10	695,61
Totaal	16.295,01	0,14	889,66	-0,11	9,61	8.536,78	-8,71	25.722,38
<b>DAB's</b>								
BZ	65,38	0,01	0,21	-0,85	0,12	13,08	0,03	77,99
CJSM	3,76	0,00	0,08	0,00	0,03	2,17	0,00	6,03
DAR	0,02	0,00	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,04
FB	0,00	0,00	36,42	0,00	0,00	0,00	0,00	36,42
IV	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
LNE	354,90	0,00	0,69	0,00	0,00	0,00	0,55	356,14
MOW	562,53	0,00	0,18	96,72	1,48	95,31	-7,44	748,77
OV	6,38	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,38
RWO	36,01	0,00	0,03	0,00	0,00	0,53	0,01	36,58
WVG	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,41
Totaal	1.029,38	0,01	37,61	95,86	1,63	111,11	-6,85	1.268,76

(In miljoen euro)

Departementen	Crediteuren	Debiteuren	Global Inter-company	Handmatig	Kinderbijslag	Lonen	Spread sheet	Totaal
<b>Orde en thesaurie</b>								
BZ	397,14	400,10	0,00	0,00	-11,24	-772,65	-10,68	2,67
CJSM	0,22	-0,48	0,00	0,00	0,00	0,03	0,09	-0,14
DAR	0,01	-0,03	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00
EWI	32,61	-32,81	-0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,31
FB	3.163,78	-26,65	0,01	0,00	0,00	-1,81	-2.714,55	420,78
IV	0,00	-0,09	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	-0,08
KAB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LNE	3,80	-2,83	0,58	0,00	0,00	0,00	-1,72	-0,17
LV	2,13	-2,07	0,03	0,00	0,00	0,01	0,00	0,09
MOW	0,24	-95,54	0,00	96,21	0,00	2,23	2,68	5,82
OV	7.933,04	-1,84	0,00	0,00	0,00	-7.875,72	-45,39	10,08
RWO	0,08	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,18
WSE	0,13	-0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
WVG	0,32	-0,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totaal	11.533,49	237,39	0,53	96,21	-11,24	-8.647,89	-2.769,56	438,92

#### Module crediteuren

De belangrijkste uitgavenstromen verloopt langs de module crediteuren. De Vlaamse overheid boekt enerzijds rechtstreeks uitgaven in de module. Deze uitgaven doorlopen een standaardprocedure: opmaak en goedkeuring van een bestelorder (optioneel)<sup>64</sup>, invoer van een inkooporder (of vastlegging), facturatie en betaling<sup>65</sup>. Anderzijds worden een aantal uitgaven in randsystemen verwerkt. De Vlaamse overheid boekt die uitgaven pas achteraf en globaal in Orafin. De randsystemen bevatten de details van het uitgavendossier. Zo volgt het randsysteem Vlimpers de wedden van de Vlaamse ambtenaren op. De wedden uitgaven komen globaal en rechtstreeks in het grootboek van Orafin terecht<sup>66</sup>. Er bestaan ook mengvormen: de huisvestingspremies worden bv. verwerkt in een randsysteem, maar de betalingen worden individueel in Orafin geboekt. De module Crediteuren koppelt elke factuur aan een leverancier in een rubriekstructuur:

<sup>64</sup> Aangezien de bestelorders optioneel zijn en niet altijd worden gebruikt, zijn ze in het onderzoek niet getest.

<sup>65</sup> De eigenlijke betalingen zijn evenmin getest, omdat daarvoor verschillende systemen worden gebruikt. Een afzonderlijke audit is daarvoor aangewezen.

<sup>66</sup> De betaling van de sociale zekerheidsbijdragen en de bedrijfsvoorheffing wordt in de module crediteuren verwerkt via orderekeningen. De randsystemen hebben een eigen, specifieke software. Een beoordeling ervan vergt telkens een afzonderlijk onderzoek. Ze vallen daarom evenmin onder de scope van de onderhavige audit.

(In miljoen euro)

Rubriek (aard leverancier)	Ministerie	Orde/thes.	DAB	Totaal
KBO – Kruispuntbank Ondernemingen – rechtspersonen	14.588,70	7.070,19	978,85	22.637,74
KSZ – Kruispuntbank Soc. Zekerheid – natuurlijke personen	151,65	1,94	31,63	185,23
VG – Vlaamse Gemeenschap – verzamelboekingen	1.241,92	4.458,36	0,02	5.700,29
VLP – Vlimpers – Werknemers Vlaamse Gemeenschap	6,61	-0,16	0,09	6,54
VOP – Geen van bovenstaande	306,12	3,16	18,80	328,09
Eindtotaal	16.295,01	11.533,49	1.029,38	28.857,88

In de rubriek *KBO – Kruispuntbank Ondernemingen – rechtspersonen* boekt de Vlaamse overheid facturen van leveranciers met een KBO-nummer (in principe elke rechtspersoon). Zo komt elke leverancier slechts eenmaal voor in het leveranciersbestand. De rubriek *KSZ – Kruispuntbank Sociale Zekerheid – natuurlijke personen* bevat de facturen van natuurlijke personen met een KSZ-nummer op basis van het rijksregisternummer. De leveranciersgroep *VG – Vlaamse Gemeenschap – verzamelboekingen* bevat de facturen waarvan een randsysteem de details bijhoudt. De betrokken individuele boekingen zijn dus niet onderworpen aan de reguliere Orafin-goedkeuringsstroom. Alleen het totaal komt in Orafin. De onderstaande tabel toont de belangrijkste leveranciers in deze groep.

(In miljoen euro)

	OV	WSE	Totaal
<b>Orde en thesaurie</b>			
Wedden onderwijzend personeel	4.454,86	0	4.454,86
<b>Ministerie</b>			
Werkingsstoelagen scholen	796,49	0	796,49
GESCO	0	191,52	191,52
Studietoelagen	149,87	0	149,87
DAC	0	28,95	28,95
AWAP – Aanmoedigingspremies <sup>67</sup> – landingsbanen	0	21,15	21,15
Vervoerskosten scholen	20,94	0	20,94
AWAP – Aanmoedigingspremies – privé sector	0	13,13	13,13
AWAP – Aanmoedigingspremies – openbare sector	0	13,08	13,08
AWAP – Aanmoedigingspremies – social profit	0	4,96	4,96
Totaal van bovenstaande selectie	5.422,17	272,80	5.694,97

Het Rekenhof heeft de belangrijkste uitgavenstroom voor deze leverancierssoort, de wedden van het onderwijzend personeel, in 2013 onderzocht, in het bijzonder de aansluiting van de in Orafin opgenomen verrichtingen met de fiscale en sociale rapporteringsverplichtingen van het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. Hierover wordt gerapporteerd binnen het beleidsdomein hoofdstuk Onderwijs en Vorming.

Het departement Financiën en Begroting heeft er geen zicht op of deze randsystemen de leveranciers kan individualiseren via KBO- of KSZ-nummer teneinde het gebruik van fictieve leveranciers uit te sluiten. Het departement stelt alleen dat alle randsystemen in principe een complete inhoudelijke validatie en goedkeuring moeten kennen, gelijkwaardig aan die in

<sup>67</sup> AWAP: Administratie Werk AanmoedigingsPremies (voor loopbaanonderbreking)

Orafin. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt bij het aanleverend systeem gelegd en wordt niet opgevolgd bij Financiën en Begroting.

In de rubriek *VLP – Vlimpers – Werknemers Vlaamse Gemeenschap* boekt de Vlaamse overheid de declaraties. Dat zijn schuldvorderingen die het personeelslid zelf inboekt. Deze boekingen doorlopen een volledige goedkeuringsstroom in Orafin.

De leveranciersrubriek *VOP – Geen van bovenstaande* ontvangt alle facturen die niet onder een van de andere rubrieken horen. Het betreft meestal facturen uit het buitenland. Een summiere steekproef wees uit dat deze rubriek ook leveranciers bevat die toch een KBO-nummer hebben. De helft van het aanrekeningstotaal op de rubriek VOP wordt gevormd door drie verkeerd gecatalogeerde leveranciers<sup>68</sup>. Het betreft uitbetalingen van dotaties en werkingstoelagen.

#### *Andere modules*

Voor de aanrekening van de beperkte kosten van het kaskrediet bij de huisbankier, maakt de Vlaamse overheid correct gebruik van de voor uitgaven ongebruikelijke module *debiteuren*. De interne verrekeningen van de ontvangsten en de uitgaven boekt de Vlaamse overheid in Orafin in de module *Global Intercompany*. Uit deze aanrekeningen volgt geen financiële stroom. Ze betreffen enerzijds dotaties aan de DAB's met boekhouding in Orafin en anderzijds uitgaven waarvan de schuldeiser een andere entiteit is van de rechtspersoon Vlaamse overheid die Orafin gebruikt, bv. leveringen van de DAB Catering aan andere ministeries of DAB's. De grootste aanrekening in de module *handmatig* situeert zich in het beleidsdomein MOW: de boeking in het grootboek van de vier DAB's waarvan Orafin de verrichtingen niet individueel, maar in periodieke verzamelboekingen, opneemt<sup>69</sup>. Een afzonderlijke *module* dient voor de kinderbijslagboekingen. Voor de lonen van de ambtenaren en onderwijzers is er een module *Lonen*. Voor de onderwijzers onderzocht het Rekenhof in 2013 de overeenstemming van de Orafingegevens met de gerapporteerde sociale en fiscale verplichtingen. In 2014 zullen correctieboekingen de saldi op de schuldenrekeningen voor de ambtenarenlonen in overeenstemming brengen met de werkelijke toestand. Ook de budgettaire aanrekening op de orderekeningen voor de lonen vergen nog correcties. Die hebben geen invloed op het ESR-vorderingensaldo 2013. Ten slotte biedt de module *Spreadsheet* de mogelijkheid allerhande aanrekeningcorrecties te boeken. Het Rekenhof heeft de belangrijkste daarvan bij de controle van de algemene rekeningen 2013 geanalyseerd.

### **5.6.3 Verwijlntresten-betaalgedrag**

De onderstaande tabel toont dat de verwijlntresten door laattijdige betalingen de laatste jaren sterk stegen (bedragen in euro). Ook in 2014 is nog geen verbetering merkbaar.

---

<sup>68</sup> Hermesfonds, Vlaamse Brusselfonds en Pendelfonds.

<sup>69</sup> DAB's Vloot, Loodswezen, Luchthaven Antwerpen, Luchthaven Oostende

	Kwrt1	Kwrt2	Kwrt3	Kwrt4	Eindtotaal	Evolutie
2010	28.017	591.717	1.635.126	406.836	2.661.696	
2011	539.885	410.476	513.017	1.321.335	2.784.713	+5%
2012	622.627	705.380	653.537	1.978.246	3.959.790	+42%
2013	551.987	1.426.067	687.710	2.119.024	4.784.788	+21%
2014	356.999	1.045.562	<sup>70</sup> 1.531.495			

Bron: Boekhoudsleuteltotalen Orafin

De Vlaamse Regering<sup>71</sup> heeft daarom de elektronische facturatie bij de diensten van de Vlaamse overheid en de Vlaamse instellingen ingevoerd, met de strategische doelstellingen alle inkomende facturen vanaf 1 januari 2017 digitaal te verwerken en te komen tot een maximale tijdige betaling tegen 1 januari 2015. Op operationeel vlak mag de Vlaamse overheid vanaf 2015 factuurinformatie digitaal overdragen. Vanaf 1 januari 2017 moet het dat maximaal doen. Vanaf 2015 moet het ook de financiële processen optimaliseren en moeten alle diensten werken met een financieel systeem dat een connectie heeft met het e-invoicingplatform. Dat platform moest tegen 1 januari 2014 opgezet zijn. Het moet facturen ontvangen en doorsturen naar Orafin.

Sinds enkele jaren scannen sommige entiteiten van de Vlaamse overheid al facturen in om ze in Orafin elektronisch raadpleegbaar te maken langs het documentmanagementsysteem DMS. De invoer van de verschillende velden in Orafin blijft echter manueel.

In juli 2013 startte ook de intelligente inscanning van facturen door een centrale postkamer in het beleidsdomein Financiën en Begroting. Deze inscanning zorgt samen met een vooraf ingevoerd inkooporder voor de automatische invulling van de velden in de module crediteuren. De onderstaande tabel toont per beleidsdomein het aantal facturen dat in de eerste helft van 2014 ingescand werd.

	DMS	Intelligent	Niet gescand	Totaal
Geen BD vermeld	265		477	742
DAR		1	1.769	1.770
BZ	5.224	7.202	4.990	17.416
FB	2.704	1.193	11.963	15.860
IV			1.324	1.324
EWI	4	296	2.738	3.038
OV	7.698		4.419	12.117
WVG	1	216	8.758	8.975
CJSM	5.237	1.507	1.816	8.560
WSE		25	2.526	2.551
LV	17	485	4.752	5.254
LNE	28	3.466	10.014	13.508
MOW	1	114	33.162	33.278
RWO	2	374	5.143	5.519
KAB	2.479	8	354	2.841
Totaal	23.660	14.887	94.205	132.753

Bron: Alle facturen uit rapport *Facturen per leverancier met status goedgekeurd*, met uitzondering van de facturen van entiteit NEO. Dat zijn facturen van huisvestingspremies die individueel opgeladen worden via een interface en niet worden ingescand in Orafin.

<sup>70</sup> Gegevens tot 31 augustus 2014.

<sup>71</sup> VR 2013 1207 DOC 0735/1.

Nog niet alle beleidsdomeinen zijn dus al in dit project ingestapt. Vooral MOW, dat verantwoordelijk is voor bijna alle verwijlintresten, moet nog een grote inspanning leveren. De Vlaamse overheid liet de beslissing te starten met intelligent scannen aan de inhoudelijke diensten over. Het stelde geen stappenplan voor de instap op.

Uit de managementrapportering blijkt dat het percentage laattijdige betalingen bij intelligent gescande facturen daalde. Toch zijn nog flankerende maatregelen nodig om het percentage verder te doen dalen en aan de tweede strategische doelstelling te voldoen tegen 1 januari 2015. De onderstaande tabel toont het betalingsgedrag in de eerste acht maanden van 2014.

Intelligent gescande facturen	1	2	3	4	5	6	7	8	Totaal
% Te Late Betalingen	18	13	14	10	15	16	15	19	15
% Tijdige Betalingen	82	87	86	90	85	84	85	81	85
Alle facturen	1	2	3	4	5	6	7	8	Totaal
% Te Late Betalingen	19	21	19	16	20	24	20	22	20
% Tijdige Betalingen	81	79	81	84	80	76	80	78	80

Bron: Rapporten Betaalgedrag- te late betalingen (exclusief orde en thesaurierekeningen).

In sommige gevallen ontbrak een vooraf ingevoerd inkooporder, waardoor een deel van het voordeel van intelligent scannen verdween. De overheid dient dan ook maatregelen te treffen om de voorafgaandelijke boeking van een inkooporder te maximaliseren. Bovendien was de ontvangstdatum bij manueel ingevoerde facturen soms onjuist. Het e-invoicingplatform was op 1 januari 2014 ten slotte nog niet operationeel. Volgens het departement Financiën en Begroting zal dat er pas op 1 januari 2015 zijn.

#### 5.6.4 Interne controle op de Orafin-goedkeuringsstroom

Het Rekenhof onderzocht de goedkeuringsstroom in de module crediteuren van de inkooporders (of vastleggingen)<sup>72</sup>, de inkomende facturen, de subsidie- en dotatiebetalingen en de onkostennota's van het personeel van de Vlaamse overheid (declaraties). Het betrokken interne-controlesysteem bestaat uit drie belangrijke actoren:

- De *budgethouder*<sup>73</sup> staat in voor de goedkeuring van de transactie na inhoudelijke controle (autorisaties, uitgavenverantwoording, dossiervolledigheid, ...) en de vastlegging van het budget. Bij facturen is de tussenkomst van de budgethouder enkel vereist indien het bedrag op de factuur niet overeenstemt met het bedrag op het inkooporder.
- De *boekhouder* staat in voor de boekhoudtechnische controle.
- De controleur van de vastleggingen (CVL) controleert of de uitgave wettelijk en reglementair is en of de kredieten niet worden overschreden<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Een inkooporder kan optioneel worden voorafgegaan door een bestelaanvraag. Omdat dit niet verplicht is, behalve voor gemeenschappelijke subsidiebesluiten, vielen bestelaanvragen buiten het onderzoek.

<sup>73</sup> Of zijn gedelegeerde (inhoudelijke controle) of aangestelde (goedkeuring na verificatie en invoer van goedgekeurde transacties).

<sup>74</sup> Bij facturen is in geen tussenkomst voorzien omdat de controle in principe al heeft plaatsgevonden bij de verificatie van het inkooporder en het bedrag daarvan niet kan worden overschreven door een automatische systeemcontrole in Orafin. Daarbuiten zijn er nog tal van reglementaire uitzonderingen op de controle van de CVL.

### *Algemene beoordeling van het concept*

Het Rekenhof stelde met de beschikbare documentatie een schema op van de goedkeuringsstroom voor de betrokken documenttypes. Het stelde vast dat deze stroom conceptueel voldoet aan de geldende normen. Er is voor alle documenttypes in diverse goedkeuringsstappen met verschillende uitvoerders voorzien. Er is variatie naargelang het documenttype, maar de keuze van de gevolgde stroom is telkens verantwoord. Een koppeling met eventuele voorgaande stappen laat toe een transactie doorheen het systeem te volgen. De controlestroom is ook degelijk gedocumenteerd met teksten, schermafdrukken en stroomschema's. De documentatie is voldoende toegankelijk langs het intranet van de Vlaamse overheid. De indruk bestaat dat de Vlaamse overheid voldoende opleiding en cursussen organiseert. De teksten zelf zijn soms voor verbetering vatbaar, zoals de beschrijvingen van de rollen en autorisaties.

### *Praktijktesten*

Het Rekenhof ging in een aantal testen ook de praktijk na. Het controleerde de beschikbare bestanden op: de doorlopende nummering in de goedkeuringsstroom, uniciteit (geen ongeoorloofde duplicaten), de opeenvolging van de controlestappen, functiescheiding en het autorisatiekarakter van de actoren. Bij het downloaden van de gegevens bleek dat zij niet altijd betrouwbaar of volledig waren. De Vlaamse overheid kent dat probleem en het staat op de lijst van vereiste aanpassingen aan Orafin. Het Rekenhof deed verder de volgende vaststellingen:

- De nummering van de inkooporders, facturen en onkostennota's liep niet door. Dit is het gevolg van een basiskeuze in Orafin: nummers van nog niet goedgekeurde documenten die de gebruiker weer verwijdert, zijn niet opnieuw bruikbaar. Dat aanpassen zou duur maatwerk meebrengen. In de gedownloadte gegevens ontbraken voorts declaraties die wel degelijk in Orafin bleken te bestaan.
- De duplicatentest leverde geen problemen op<sup>75</sup>.
- Een beperkt aantal problemen met controlestapvolgorde bij inkooporders is inmiddels verholpen of werd afdoende verklaard. Een aantal facturen droeg een factuurdatum van na de grootboekdatum. De Vlaamse overheid kon daarvoor een aanvaardbare verklaring geven.
- De Vlaamse overheid respecteert doorgaans het principe van de functiescheiding. Bij gebrek aan invoerdersgegevens in de bestanden, is het echter niet mogelijk na te gaan of de functiescheiding ook voor deze actor werd gerespecteerd. In een beperkt aantal gevallen en voor geringe bedragen waren de invoerder en de goedkeurder van declaraties eenzelfde persoon.
- De velden voor de goedkeuring door de budgethouder en de boekhouder bleven bij een relatief groot aantal inkooporders en facturen oningevuld. De Vlaamse overheid gaf daarvoor aannemelijke verklaringen<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> De duplicatentest was irrelevant bij onkostennota's aangezien een declaratie uit meer regels kan bestaan en het bestand met de goedkeuringsstroomgegevens al deze regels bevat. Een poging dit op te vangen met het uniek maken van de declaraties door gegevens van meer velden te gebruiken, bleek technisch onvoldoende betrouwbaar te zijn.

<sup>76</sup> Zo zouden inkooporders met correcties op bestemmingswijzigingen, gemeenschappelijke subsidiebesluiten of bepaalde revisies niet in de *gewone* goedkeuringsstroom voorkomen. Bovendien zouden veel facturen die zijn goedgekeurd in het randsysteem dat ze aanmaakte, geen goedkeuring in de module crediteuren meer krijgen. Mogelijke verklaringen bij onkostennota's zouden liggen in heropgestarte declaraties, die een nieuwe goedkeuring vergen, en *forfaitaire* declaraties, die geen goedkeuring behoeven.

- De autorisatietesten gaven in eerste instantie geen bevredigende resultaten. Ook na overleg met de Vlaamse overheid en onderzoek van een ouder Orafinrapporten bleek dat een beperkt aantal actoren goedkeuringen verrichtte zonder opgenomen te zijn in het bestand met actorengegevens, mogelijks door de soms onduidelijke codering in het bestand met gegevens over gebruikersrollen. De actorenbestanden vermelden overigens geen einddatum van hun bevoegdheden.
- Orafin steunt bijna uitsluitend op standaardinkooporders. De Vlaamse overheid gaf toe dat de autonome entiteiten niet altijd alle Orafinmogelijkheden gebruikt. Financiën en Begroting beschikt niet over de bevoegdheid de boekhoudcellen op dat vlak bij te sturen.
- De ontvangstdatum van de facturen was niet altijd correct ingevuld.

### 5.6.5 Conclusies

In het kader van een gefaseerd onderzoek van het boekhoudsysteem Orafin, onderzocht het Rekenhof de boekingen van inkooporders, facturen en onkostennota's in de module crediteuren. Het stelde vast dat de tijdige betaling van facturen de laatste jaren sterk achteruitgegaan is. De Vlaamse Regering heeft daarom een stappenplan naar elektronische facturatie en intelligente factuurscanning uitgewerkt, waarin echter nog niet alle beleidsdomeinen instapten. Onder meer MOW, dat bijna alle verwijlntresten veroorzaakt, ontbreekt nog. Bovendien zijn nog flankerende maatregelen nodig om tot een maximale tijdigheid van betaling te komen. Voorts stelde het Rekenhof een aantal tekortkomingen vast in de Orafin-goedkeuringsstromen en de interne controle daarop, die leidden tot een aantal technische systeemaanbevelingen en tot de noodzaak aan bijkomende steekproefcontroles.

### 5.6.6 Aanbevelingen

- 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.
- 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.



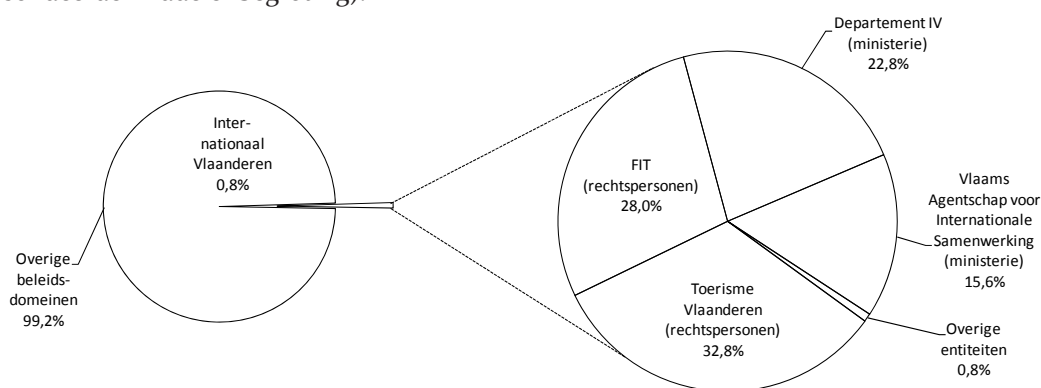
# Internationaal Vlaanderen

Hoofdstuk

6

## 6.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2012

Het beleidsdomein IV deed in 2013 203,3 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor 0,8% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het zorgde ook voor 7,9 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 0,03% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie IV bestaat uit:

- het departement, dat mee vorm geeft aan het internationale beleid van de Vlaamse Regering, de elf vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering aanstuurt en specifieke vergunningsopdrachten heeft voor de Vlaamse handel in strategische goederen en voor alle vergunningen in de toeristische sector;
- het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS), dat het ontwikkelings-samenwerkingsdecreet uitvoert en sensibiliseringsinitiatieven ondersteunt, vanuit zijn missie bij te dragen tot het dichtenvan de noordzuidkloof.

De totale werking van het departement bestond in 2013 uit 46,3 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 0,52 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten. Het VAIS realiseerde 31,8 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 0,43 miljoen euro ontvangsten.

De belangrijkste rechtspersoon in het beleidsdomein is Toerisme Vlaanderen (TVL), dat volgens zijn missie tegen 2020 samen met de toeristische actoren het toerisme in en naar Vlaanderen-Brussel op een duurzame manier dient te ontwikkelen tot een economische groeimotor. TVL gaf in 2013 66,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven uit en realiseerde 2,6 miljoen euro ontvangsten.

Het Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen – Flanders Investment and Trade (FIT) heeft als opdracht het internationaal ondernemen van Vlaamse bedrijven, in het bijzonder de KMO's, te bevorderen, buitenlandse investeringen aan te trekken naar Vlaanderen, internationaal ondernemerschap te stimuleren met oog voor duurzaamheid en ethiek en een uitmuntende dienstverlening aan te bieden aan zijn Vlaamse en buitenlandse klanten. Het gebruikte daarvoor in 2013 56,9 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en deed 4,2 miljoen euro ontvangsten.

Het departement, het VAIS en het FIT ressorteren onder de Minister-President, die bevoegd is voor het buitenlands beleid. TVL ressorteert onder de Vlaamse minister van Toerisme.

Ten slotte kent het domein nog enkele kleinere entiteiten. De DAB Fonds Microfinanciering ondersteunt met bijna 10.000 euro de microfinanciering in het Zuiden met als doel onder-

nemerschap en tewerkstelling te stimuleren door overheidswaarborgen te verlenen aan Vlaamse ontwikkelingsfondsen en door participaties te nemen in internationale investeringsfondsen actief op het vlak van microfinanciering. De Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARiV) beschikt over 0,36 miljoen euro voor het adviseren van de Vlaamse Regering bij de totstandkoming van haar buitenlands beleid, het beleid inzake internationaal ondernemen en internationale samenwerking en het toerismebeleid. De vzw Vlaams Europees Verbindingsagentschap (VLEVA) moet met 1,2 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven en 0,1 miljoen euro ontvangsten instaan voor Vlaamse belangenbehartiging op het Europese forum, netwerking, informatiedoorstroming, detectie en signalisering van relevante Europese ontwikkelingen en financieringsmogelijkheden, sensibilisering van het grote publiek over de Europese Unie en de promotie van Vlaanderen in Europa.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein IV van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

*(In miljoen euro)*

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
ontvangsten	0,98	0,25	178,40	179,63
interne verrichtingen (ESR 08)	0,00	0,00	-53,76	-53,76
interne stromen (ESR 46/66)	-0,02	-0,25	-116,65	-116,91
deelnemingen (ESR 8)	0,00	0,00	-1,04	-1,04
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>0,96</b>	<b>0,00</b>	<b>6,96</b>	<b>7,92</b>
uitgaven	194,86	0,01	178,40	373,27
interne verrichtingen (ESR 03)	0,00	0,00	-52,11	-52,11
interne stromen (ESR 41/61)	-116,77	0,00	-0,01	-116,78
deelnemingen (ESR 8)	-0,01	0,00	-1,04	-1,06
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>78,07</b>	<b>0,01</b>	<b>125,24</b>	<b>203,32</b>

## 6.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2013. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgavetabel bevat alleen de betaalkredieten.

### Ontvangsten

*(In miljoen euro)*

	Raming 2013	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	0,19	0,98	506%	1,68
DAB Microfinanciering	0,25	0,25	100%	0,25
Rechtspersonen binnen consolidatie	125,84	124,64	99%	132,32
Toerisme Vlaanderen	64,24	64,11	100%	72,93
FIT	60,02	58,96	98%	57,80
SAR IV	0,36	0,36	100%	0,35
VLEVA	1,22	1,22	100%	1,23

De ontvangsten bij het departement IV bedroegen in 2013 het vijfvoudige van wat was groot. Dat is in belangrijke mate te danken aan de ontvangsten op het artikel voor het Fonds Administratieve Toeristische Boetes, dat in 2013 is opgericht. De IVA Vlaamse Belastingdienst staat in voor de invordering van de administratieve geldboetes van 250 tot 25.000 euro ter uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende toeristische logies. Deze bevoegdheid lag voorheen bij Toerisme Vlaanderen.

Het programma DE Internationale Samenwerking van VAIS bracht meer ontvangsten op door de terugvordering van subsidies of bedragen voor de financiering van overeenkomsten voor ontwikkelingssamenwerking die de begunstigden niet of op onrechtmatige wijze aanwenden of waarvan zij de aanwending niet voldoende verantwoordden.

De DAB en de rechtspersonen van het departement IV realiseerden hun begrote ontvangsten nagenoeg volledig. Het aandeel van de dotaties bedroeg bij TVL ruim 61,5 miljoen euro, bij FIT 53,7 miljoen euro, bij het VLEVA 1,1 miljoen euro en bij de SARiV 0,36 miljoen euro.

### Uitgaven

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Overdrachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	197,01	1,59	0,11	0,37	199,08	194,86	98%	177,21
DBo Departement Internationaal Vlaanderen	164,74	0,11	0,06	0,13	165,04	162,80	99%	146,50
DCo VI. Agentschap voor Internat. Samenwerking	32,27	1,48	0,05	0,24	34,04	32,06	94%	30,71
Diensten met Afzonderlijk Beheer	2,31	0,00	0,00	0,00	2,31	0,01	0%	0
DCA DAB Microfinanciering	2,31	0,00	0,00	0,00	2,31	0,01	0%	0
Rechtspersonen binnen consolidatie	133,28	0,00	0,00	0,00	133,28	126,29	95%	122,58
Toerisme Vlaanderen	70,53	0,00	0,00	0,00	70,53	66,71	95%	64,69
FIT	61,18	0,00	0,00	0,00	61,18	58,00	95%	56,28
SAR IV	0,36	0,00	0,00	0,00	0,36	0,36	101%	0,35
VLEVA	1,22	0,00	0,00	0,00	1,22	1,21	100%	1,25

De uitgaven voor het beleidsdomein IV werden voor 2013 op 334,67 miljoen euro gebudgetteerd. Daarvan besteedde het beleidsdomein 321,16 miljoen euro effectief (96%).

TVL vermeldt in zijn uitvoeringsrekening van de begroting 64,1 miljoen euro ontvangsten en 66,7 miljoen euro uitgaven. Dat resulteerde in een tekort van 2,6 miljoen euro, dat het gecumuleerde overschot eind 2013 deed dalen tot 45,5 miljoen euro. Het balanstotaal bedroeg eind 2013 138,7 miljoen euro; het nettoverlies van het boekjaar 3,2 miljoen euro.

FIT ontving 59,0 miljoen euro en besteedde 58,0 miljoen euro. Met het overschot van 1,0 miljoen euro steeg het gecumuleerd overschot tot 6,0 miljoen euro. Het bedrijfseconomisch resultaat steeg weer tot 1,3 miljoen euro, na de daling in 2012 van 1,2 miljoen euro tot

120 duizend euro, hoofdzakelijk dankzij een stijging van de werkingsdotatie van 40,8 naar 42,2 miljoen euro. FIT behield de voorziening voor pensioenen op het niveau van 2012. Het sloot de bedrijfseconomische jaarrekening af met een balanstotaal van 20,6 miljoen euro.

De DAB Fonds Microfinanciering ten slotte besteedde minder dan 0,5% van het begrote bedrag, grotendeels doordat de procedure tot omvorming van het Waarborgfonds Microfinanciering tot een Fonds Microfinanciering, waarbij ook participaties in internationale fondsen mogelijk werden gemaakt, pas eind 2013 werd afgerond. Door de opgelopen vertraging kon de DAB de procedure voor de toekenning van participaties niet meer in 2013 beëindigen. Het lanceerde pas begin 2014 de oproep daarvoor.

### 6.3 Controlebevindingen

#### *Ministerie*

In zijn Rekeningenboek 2012 merkte het Rekenhof op dat de toepassing van de regelgeving op het gebruik van rollende fondsen door de VVR tal van tekortkomingen vertoonde. Die resulteerden deels uit de onvolmaaktheid en onvolledigheid van de regelgeving en deels uit de handelwijze van de vertegenwoordigers. Het Rekenhof heeft het departement aanbevolen de regelgeving op het gebruik van rollende fondsen door de VVR te actualiseren, te vervolledigen en zo aan te passen dat zij een daadwerkelijke controle mogelijk maakt. Op 19 september 2013 vervingen een ministerieel besluit<sup>77</sup> en een circulaire<sup>78</sup> de oude regeling<sup>79</sup>. Aan de vervanging van het dienstorder<sup>80</sup> werd in de zomer 2014 nog gewerkt. Dat dienstorder zou uiteindelijk ook tegemoetkomen aan de vraag van het Rekenhof om richtlijnen voor de maximale recuperatie van fiscale voordelen en de uitbouw van een sluitende opvolging ervan.

#### *Toerisme Vlaanderen (TVL)*

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat TVL voor 2013 geen bedrijfsrevisor heeft aangesteld en geen jaarverslag heeft voorgelegd. Bovendien was de reorganisatie van de managementondersteunende diensten van TVL in de Diensten voor Algemeen Regeringsbeleid (DAR) nog niet voltooid. Het formuleerde ook de aanbeveling voor financieringsprojecten zoals *100 jaar Grote Oorlog* extra-comptabele kredieten per jaardoelstelling op te maken. Op 19 augustus 2013 antwoordde de minister dat TVL niet verplicht is een bedrijfsrevisor aan te stellen, maar dat het niettemin een aanstellingsprocedure startte. Bovendien zou TVL geen financiële jaarverslagen opmaken, maar wel een jaarondernehmensrapport over de uitvoering van de beheersovereenkomst en een wiki-jaarverslag over de dagelijkse werking. De integratie van de managementondersteunende diensten in de DAR zou eind 2013 zijn afgerond en TVL zou

<sup>77</sup> Ministerieel besluit houdende vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de vergoedingen, toelagen en voordelen van de personeelsleden van het Departement Internationaal Vlaanderen die de Vlaamse Regering in het buitenland vertegenwoordigen.

<sup>78</sup> Uitvoering van het ministerieel besluit houdende vaststelling van het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de vergoedingen, toelagen en voordelen van de personeelsleden van het Departement Internationaal Vlaanderen die de Vlaamse Regering in het buitenland vertegenwoordigen.

<sup>79</sup> Circulaire DVO/BZ/P&O/2009/5 van 16 april 2009 betreffende vergoedingen en toelagen voor de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering in het buitenland – departement Internationaal Vlaanderen.

<sup>80</sup> Dienstorder CO/BB/ATT 97/01 van 14 mei 1997 betreffende rollend fonds – richtlijnen.

blijven zoeken naar verbetermogelijkheden voor zijn werking. Het zou ten slotte de financieringsprojecten opvolgen langs de jaardoelstellingen<sup>81</sup>.

#### **6.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering**

In het beleidsdomein IV heeft het Rekenhof zijn controles vooral toegespitst op de entiteiten FIT en TVL, die samen instaan voor 60% van de geconsolideerde uitgaven. Het heeft daarbij geen indicaties gevonden van structurele problemen. Bij het ministerie stelde het vast dat de uitgaven voor actieve representatie van de VVR niet in overeenstemming waren met de regelgeving: de berekening van de plafondbedragen voor de actieve representatie volgde de regelgeving niet en de VVR gebruikten de representatiekredieten onterecht ook voor restaurantuitgaven met niet externen. Ten slotte verantwoordden zij restaurantkosten onvoldoende en baseren zij hotelgebruik niet altijd op een correcte en gedocumenteerde marktbevraging.

#### **6.5 Aanbevelingen**

- Het ministerie moet de praktijk van de uitgaven voor actieve representatie door de VVR aanpassen aan de regelgeving.
- 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.

---

<sup>81</sup> Meer bepaald de doelstellingen *Evenementen in het kader van de herdenking 100 jaar Grote Oorlog en Internationale promotie om de herdenking van 100 jaar Grote oorlog bekend te maken*.

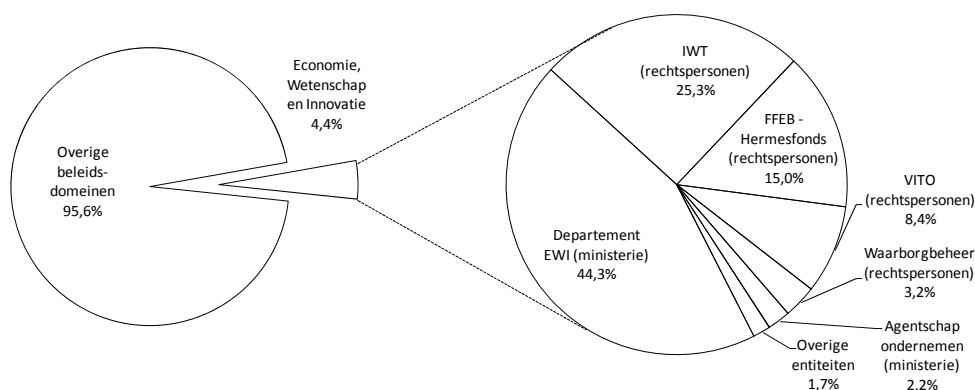
# Economie, Wetenschap en Innovatie

Hoofdstuk



## 7.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2013

Het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) is bevoegd over het gehele spectrum van economie, wetenschap en innovatie. Dit gaat van de universitaire financieringskanalen voor fundamenteel onderzoek tot en met de stimulering van op economische innovatie gerichte toepassingen van nieuwe technologieën. Het beleidsdomein deed in 2013 ruim 1.196,1 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 4,4% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het zorgde ook voor 142,7 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (0,5% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat enerzijds uit het departement EWI, dat instaat voor de voorbereiding, opvolging en evaluatie van het beleid. Het stimuleert wetenschappelijk onderzoek en de technologische innovatie en bevordert ondernemerschap en een positief klimaat in Vlaanderen. Anderzijds bestaat het ministerie ook uit het IVA Agentschap Ondernemen, dat het ondernemerschap aanmoedigt en ontwikkelt, de ondernemingen in hun concurrentiepositie ondersteunt en stimulerende omgevingsfactoren voor het ondernemen opbouwt. Bij de vervulling van deze missie speelt het agentschap in essentie een regisseursrol en ontplooit het actorrollen in complementariteit met de activiteiten van de private sector. De totale werking van het ministerie EWI bestond in 2012 uit 555,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 15,0 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.

Een aantal rechtspersonen staan het ministerie bij in de uitvoering van het beleid. Het Fonds voor Flankerend Economisch Beleid (FFEB), beter gekend als het Hermesfonds, omvat bijna alle middelen die het Agentschap Ondernemen aanwendt. In 2013 deed het bijna 179,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven. Het agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie (IWT) ondersteunde in 2013 met 302,5 miljoen euro geconsolideerde uitgaven bedrijven, onderzoeksinstellingen en onderzoekers om mee te bouwen aan de Vlaamse kennismaatschappij door innovatie te stimuleren en te faciliteren. De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), een strategisch onderzoekscentrum met 100,6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven in 2013, verschaft innoverende technologische oplossingen en geeft wetenschappelijk onderbouwde adviezen en ondersteuning om duurzame ontwikkeling te stimuleren aan het economisch en maatschappelijk weefsel in Vlaanderen.

Een aantal kleinere rechtspersonen, de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie, de Herculesstichting, en de nv Waarborgbeheer hebben in 2013 samen 57,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor hun rekening genomen. De Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en het Vlaams Energiebedrijf (VEB) werden in 2013 voor het eerst opgenomen in de con-

solidatiekring, maar deze integratie geschiedde extra-comptabel en berustte op hun geraamde bijdrage aan het vorderingensaldo van de Vlaamse overheid. Het Vlaams Energiebedrijf en de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten (KVAB) hebben alleen een economische rekening voorgelegd. De Participatiemaatschappij Vlaanderen heeft geen jaarrekening voorgelegd aan de Vlaamse overheid.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein EWI van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

*(In miljoen euro)*

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
ontvangsten	15,57	0,00	739,47	755,04
interne verrichtingen (ESR o8)	0,00	0,00	-107,84	-107,84
interne stromen (ESR 46/66)	-0,36	0,00	-502,93	-503,29
deelnemingen (ESR 8)	-0,23	0,00	-0,94	-1,17
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>14,97</b>	<b>0,00</b>	<b>127,76</b>	<b>142,74</b>
uitgaven	1.067,03	0,00	739,47	1.806,50
interne verrichtingen (ESR o3)	0,00	0,00	-80,33	-80,33
interne stromen (ESR 41/61)	-511,36	0,00	-16,23	-527,59
deelnemingen (ESR 8)	0,00	0,00	-2,52	-2,52
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>555,68</b>	<b>0,00</b>	<b>640,39</b>	<b>1.196,07</b>

Hoewel ook het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO), het Vlaams Interuniversitair Instituut voor Biotechnologie (VIB), de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, het Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ), de NV PMV re Vinci en de NV LAK Invest deel uitmaken van de consolidatiekring van het beleidsdomein, heeft de Vlaamse overheid ze voor 2013 nog uit de consolidatieperimeter gehaald, omdat hun administratieve begrotingsprocessen zich nog in een te pril groeitraject bevonden.

Buiten de consolidatiekring ondersteunen nog de Limburgse Reconversie­maatschappij (LRM) en de Vlaamse Participatiemaatschappij (VPM) voor dit beleidsdomein actief de ondernemingen.

## 7.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2013. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

## Ontvangsten

*(In miljoen euro)*

	Raming 2013	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	16,35	15,57	95%	15,68
EBo Departement EWI	13,03	13,02	100%	12,86
ECo Agentschap Economie	3,32	2,54	77%	2,82
Rechtspersonen binnen consolidatie	578,22	631,63	109%	426,00
IWT	291,08	291,90	100%	276,69
Hermesfonds	157,27	202,18	129%	19,60
VITO	101,79	108,90	107%	96,82
Waarborgbeheer	18,70	17,50	94%	14,35
Herculesstichting	8,06	9,83	122%	17,22
VRWI	1,32	1,32	100%	1,31
Vlaams Energiebedrijf	GUB			
PMV	GUB			
LAK Invest	GUB			
PMV Re Vinci	GUB			
Rechtspersonen buiten consolidatie	308,29	319,78	104%	224,77
Fonds Wetenschappelijk Onderzoek	228,12	229,55	101%	224,77
VIB vzw	70,91	80,04	113%	GUR
VLIZ	7,89	8,72	111%	GUR
Academie voor Wetenschap en Kunst	1,38	1,47	107%	GUR

*GUB = geen uitvoeringsgegevens beschikbaar; GUR = geen uitvoeringsrekening 2012*

In 2013 inde het ministerie 5% minder ontvangen dan geraamd. De ontvangsten daalden ook licht tegenover die van 2012. De geraamde ontvangsten daalden van 18,9 in 2011 tot 17,8 in 2012 en 16,4 miljoen euro in 2013. De minderontvangsten zijn voornamelijk te wijten aan een vertraging in de uitvoering van Europese projecten en bijzondere opdrachten van het Agentschap Ondernemen. Daardoor liepen de aanvragen en betalingen van volgende inkomstenschijven voor het variabel krediet ook vertraging op.

De rechtspersonen genereerden meestal meerinkomsten (binnen de consolidatiekring in totaal 55 miljoen euro meer dan begroot), vooral het Hermesfonds (45 miljoen euro meerontvangsten). Ook de stijging van de ontvangsten ten opzichte van 2012 is te danken aan het Hermesfonds, dat in 2013 weer kon rekenen op een normale toelage na de eenmalige intgering op de reserves in 2012. De meerontvangsten zijn voornamelijk te danken aan de boeking van een vordering van 19,4 miljoen euro op GM Belgium<sup>82</sup> en 22,9 miljoen euro correcties voor dubieuze debiteuren. Daarenboven ontving het fonds nog 4 miljoen euro uit de vereffening van de vzw's Begeleidingsfonds Boelwerf Vlaanderen en Begeleidingsfonds Vlaamse Scheepsbouw.

<sup>82</sup> Rekening houdend met, onder meer, de afspraken met het Havenbedrijf Antwerpen over de overname van de fabrieksterreinen, zal die vordering niet voor het volledige bedrag kunnen worden geïnd. Zie ook het antwoord van de minister-president op een parlementaire vraag in de commissie voor Economie, Economisch Overheidsinstrumentarium, Innovatie, Wetenschapsbeleid, Werk en Sociale Economie van 22 april 2014.

## Uitgaven

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoe- ring 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	1.071,78	1,96	0,02	6,92	1.080,67	1.067,04	98,7%	897,82
EBo Departement EWI	869,79	0,36	0,01	4,85	875,01	867,14	99,1%	851,45
EE Beleidsonder- steuning en academisch beleid	443,06	-	-	0,39	443,45	442,69	99,8%	421,59
EF Valorisatie en industriële beleid	386,50	-	-	1,64	388,13	387,70	99,9%	394,57
Rest	40,24	0,36	0,01	2,82	43,43	36,76	99,9%	35,29
ECo Agentschap	201,99	1,60	-	2,07	205,66	199,90	97,2%	46,36
Economie								
EA Apparaat- kredieten	20,89	1,24	-0,19	1,09	23,04	20,02	86,9%	18,78
EC Algemeen	33,84	0,36	0,19	0,98	35,36	32,62	92,2%	8,07
ED Economisch Ondersteuningsbeleid	147,26	-	-	-	147,26	147,26	100,0%	19,51
Rechtspersonen binnen consolidatie	696,29	-	-	-	696,29	669,34	96,1%	614,99
IWT	315,45	-	-	-	315,45	312,06	98,9%	284,88
Hermesfonds	201,35	-	-	-	201,35	185,77	92,3%	169,60
VITO	100,31	-	-	-	100,31	101,77	101,5%	100,90
Waarborgbeheer	42,62	-	-	-	42,62	37,71	88,5%	26,17
Herculesstichting	20,61	-	-	-	20,61	20,56	99,8%	29,61
VRWI	1,39	-	-	-	1,39	1,27	91,1%	1,32
Vlaams Energiebedrijf						0,94		GUR
PMV	GUB							
Lak Invest	GUB							
PMV Re Vinci	GUB							
Rechtspersonen buiten consolidatie	315,04	-	-	-	315,04	314,42	99,8%	0,00
Fonds Wetenschap- pelijk Onderzoek	228,64	-	-	-	228,64	226,07	98,9%	214,53
VIB vzw	76,97	-	-	-	76,97	79,32	103,1%	GUR
VLIZ	8,07	-	-	-	8,07	7,74	96,0%	GUR
Academie voor Wetenschap en Kunst	1,38	-	-	-	1,38	1,29	93,9%	GUR

*GUB = geen uitvoeringsgegevens beschikbaar; GUR = geen uitvoering 2012 beschikbaar*

## Ministerie

De vereffeningen 2013 sloten vrij goed aan bij de begroting. De kredieten voor het programma Economisch Ondersteuningsbeleid van het Agentschap Ondernemen namen sterk toe ten opzichte van 2012 door het weer op peil brengen van de toelage aan het Hermesfonds, dat in 2012 zijn reserves moest aanwenden (het overgedragen saldo daalde toen van 198,5 miljoen euro tot 44,1 miljoen euro).

### *Hermesfonds*

Met zijn begrotingsoverschot van 16,4 miljoen euro en een correctie van 4,4 miljoen euro bracht het Hermesfonds zijn gecumuleerd overschot eind 2013 op 64,9 miljoen euro. Het fonds liet 15,6 miljoen euro van de begrote kredieten ongebruikt, doordat ondernemingen minder investeringssteun vroegen ingevolge de trage groei van de economie.

### *IWT*

Het IWT tekende in de uitvoeringsrekening van de begroting voor 2013 een tekort op van 20,2 miljoen euro. Dat is volgens de bedrijfsrevisor voor 15,2 miljoen euro te wijten aan de impact van de foutieve afgrenzing van de kosten eind 2012. Het gecumuleerde overschot daalde in 2013 tot 4,5 miljoen euro.

### *VITO*

De VITO realiseerde in 2013 een begrotingsoverschot van 7,1 miljoen euro en kon daarmee het gecumuleerde overschot aandikken tot 9,6 miljoen euro.

### *FWO*

De vereffeningen 2013 sluiten bij het FWO vrij goed aan bij het begrote bedrag. Het fonds toonde op de uitvoeringsrekening 2012 een overschot van 3,3 miljoen euro. Het gecumuleerd overschot steeg in 2013 tot 9,7 miljoen euro.

## **7.3 Controlebevindingen**

### *Ministerie*

Het Rekenhof heeft een selectie van ontvangstendossiers, voor een totaal bedrag van 46,7 miljoen euro, gecontroleerd, waarvan 12,8 miljoen euro aangerekend op de begroting. Het andere gedeelte van het bedrag betreft ontvangsten in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), aangerekend op thesaurierekeningen. Het Rekenhof stelde geen onregelmatigheden vast.

Bij zijn controle op de uitgaven heeft het Rekenhof zich vooral gericht op het programma EE Beleidsondersteuning en Academisch beleid. Dat houdt 442,7 miljoen euro betalingen aan wetenschappelijke instellingen in<sup>83</sup>. De toelagen voor de bijzondere onderzoeksfondsen (BOF) vormen daarvan een groot deel. Sinds 2012 staan de kredieten ervoor niet meer bij het beleidsdomein Onderwijs en Vorming. De bevoegdheidsoverdracht verliep vlot. Het Rekenhof stelde in de uitgavendossiers van het programma geen grote fouten vast. Wel merkte het op dat de vastlegging van de toelagen aan de wetenschappelijke instellingen meestal in twee fasen geschiedt, wat de opvolging van de toelagen onnodig bemoeilijkt<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Voornamelijk het FWO, IWT en de universiteiten.

<sup>84</sup> Eerst wordt een groot gedeelte van de begrote toelage vastgelegd, en in de tweede helft van het jaar het resterende bedrag. Doorgaans gaat elke vastlegging ook gepaard met een betalingskalender voor de verschillende betalingsschijven.

Het Rekenhof heeft ook een onderzoek gewijd aan de strategische investerings- en opleidingssteun (SIOS) die de Vlaamse Regering toekent aan ondernemingen die omvangrijke strategische<sup>85</sup> beroepsinvesteringen of een omvangrijk opleidingsproject uitvoeren in het Vlaams Gewest<sup>86</sup>. Het IVA Agentschap Ondernemen bereidt de steunbeslissingen voor en volgt de uitvoering ervan op<sup>87</sup>. De onderstaande tabel toont de aantallen betrokken dossiers en vastleggingen in de periode 2010-2013.

*(In miljoen euro)*

	2010	2011	2012	2013
Krediet	41,1	41,04	41,04	41,04
Vastgelegd	39,43	48,58	29,72	41,04
Opleidingssteun			17,44	25,97
Investeringssteun			12,27	15,07
Aantal dossiers	47	70	43	42

*Bron: jaarverslagen.*

Het Rekenhof heeft een selectie van strategische steundossiers onderzocht. Het heeft daarin weinig concrete fouten of tekortkomingen vastgesteld, maar identificeerde wel enkele systeemzwaktes:

- Het Agentschap Ondernemen beschikt niet over voldoende inzichtelijke, objectieve procedures voor de beoordeling van de investerings- en opleidingsprojecten op hun potentieel (kanteleffect) en kan bijgevolg moeilijk inschatten of de steun tot additionele investeringen zal leiden.
- De formele beoordelingscriteria weerspiegelen niet het informeel proces dat aan de steunverlening voorafging, met overleg tussen aanvragers, administratie (Agentschap Ondernemen, FIT, IWT en kabinet) en derden (consultants en sectororganisaties). Volgens de Vlaamse Regering moet de minister voor een selectief beleid zoals de steunverlening aan individuele ondernemingen, op vertrouwelijke basis kunnen onderhandelen. Dat hypothekeert echter de transparantie en de parlementaire controle.
- De aanvrager moet voor aanvragen van superstrategische steun<sup>88</sup> behalve het kanteleffect ook het belang voor de Vlaamse economie aantonen. De minister heeft bij de beoordeling daarvan een grote discretionaire bevoegdheid omdat het direct verband tussen de formele criteria en de omvang van de steun wordt losgelaten. Daarbij bestaat het risico dat een eenmalig engagement quasi vanzelfsprekend leidt tot bijkomende engagements, waarbij de impact van de overheidsinterventie bij herstructureringen het regionaal economisch welzijn raakt (bijvoorbeeld in de autoassemblage sector).
- Het Agentschap Ondernemen beschikt over onvoldoende kennis van het Vlaamse bedrijfsleven om de minister degelijk te adviseren over het stimulerende effect van de door de ondernemingen aangevraagde steun. De adviezen en steunbeslissingen verwijzen dan ook vooral naar de argumenten van de gesteunde ondernemingen. Beroep doen op externe deskundigheid zou zowel de autonomie als de kwaliteit van de adviezen verhogen.

<sup>85</sup> Met strategisch wordt bedoeld: betrekking hebbend op een kantelmoment voor de onderneming.

<sup>86</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2008 tot toekenning van strategische investerings- en opleidingssteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest en de lijst van de sectoren die in aanmerking komen voor deze steun, gewijzigd bij besluit van 17 december 2010.

<sup>87</sup> De middelen komen uit het Hermesfonds.

<sup>88</sup> De grote steundossiers, zoals die voor de noodlijdende automobielsector.

- De strategische waarde van de ontvankelijke subsidieaanvraag wordt correct getoetst aan kwantitatieve bedrijfseconomische, sociale en ecologische criteria. Deze criteria zijn niet alle even relevant. Zo zegt de sociale balans weinig over de kwaliteit van een opleidingscyclus.

Bovendien vertoont de controle van het Agentschap Ondernemen bij de saldobetaling op de uitvoering van de gesubsidieerde prestaties tekortkomingen:

- De inspectie Economie gaat voor haar steekproefsgewijze controles niet uit van een risicoanalyse.
- Zij gaat bovendien niet systematisch na of het project ook andere steun verkreeg.
- De inspectie is niet betrokken bij de inhoudelijke controle die tot steuntoekenning heeft geleid.
- Bij gewijzigde omgevingsfactoren, tewerkstellingsevoluties of overnames en fusies vindt geen tussentijdse controle plaats.
- Er werd nog geen SIOS-steun teruggevorderd wegens het niet behalen van de opgelegde doelstellingen. Bij een sluiting van de onderneming in het kader van een sociaaleconomische herstructureringsoperatie met verlies van arbeidsplaatsen, is de kans op terugvordering van de SIOS-steun overigens gering<sup>89</sup>.

Ten slotte stelde het Rekenhof vast dat de Vlaamse overheid geen voorstander is van het voorstellen van de Europese Commissie<sup>90</sup> om de SIOS op een staatssteunwebsite te publiceren. Dit is in strijd met de beslissing van de Vlaamse regering waarbij 'Open data' de norm wordt binnen de Vlaamse overheid. Mits de juiste randvoorwaarden worden gecreëerd is de open data norm ook toepasbaar op investeringsdossiers.

Op 19 juli 2013 heeft de Vlaamse Regering de opvolger van SIOS, de Strategische Transformatie-steun (STS) goedgekeurd. Steunaanvragen konden worden ingediend vanaf 1 oktober 2013. In dit nieuwe steunsysteem zijn in 2013 evenwel nog geen dossiers beslist.

### *Hermesfonds*

Het Hermesfonds heeft een correctie in de jaarrekening uitgevoerd van ongeveer 4,4 miljoen euro voor voorgaande jaren, waarom het vroegere IVA Centrale Accounting had gevraagd. De correctie is noch in 2012, noch in 2013 geboekt. De correcties uitten zich alleen in een verschil tussen de afsluitsaldi van 2012 en de beginsaldi van 2013. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 24 juli 2014 aangegeven dat dit te wijten was aan een verkeerde interpretatie door het Hermesfonds van de richtlijnen van het IVA Centrale Accounting.

### *IWT*

De bedrijfsrevisor van het IWT heeft een voorbehoud geformuleerd bij de jaarrekening 2013 en een onthoudende verklaring afgelegd bij de vergelijkende cijfers van de resultatenrekening. De onthoudende verklaring volgde uit de vaststelling over de jaarrekening 2012 dat de instel-

<sup>89</sup> In het kader van twee herstructureringen in de automobielsector heeft de Vlaamse overheid grotendeels afgezien van de mogelijk terug te vorderen steun in het kader van afspraken van de overname van de fabrieksterreinen.

<sup>90</sup> De Europese Commissie eist dat in het tweede ontwerp van algemene groepsvrijstellingsverordening, maar de Vlaamse overheid vindt de verplichting alle informatie per begunstigde te publiceren op een website, te verregaand en onevenredig.

ling een gebrek aan interne procedures had voor een aantal fundamentele jaarrekeningrubrieken, met name de toerekening van projectsubsidies aan het juiste boekjaar en de beoordeling van de inbaarheid van achtergestelde leningen<sup>91</sup>. De bedrijfsrevisor erkende wel dat het IWT in 2013 heeft gewerkt aan noodzakelijke procedureaanpassingen. Een bijkomend onderzoek liet hem toe het effect van de foutieve kostenafgrenzing eind 2012 in te schatten: het zou het resultaat 2013 met 15,2 miljoen euro negatief hebben beïnvloed. Het IWT overschatte door de fout ook het eigen vermogen eind 2012 met dit bedrag. Het Rekenhof heeft zich bij de bevindingen van de bedrijfsrevisor aangesloten. Het heeft bijkomend opgemerkt dat het IWT ook *feitelijk* zijn vastleggingsmachtiging 2013 heeft overschreden, aangezien het de vastlegging van een project wegens ontoereikende middelen gedeeltelijk, voor 318.800 euro, heeft doorgeschoven naar 2014. Het IWT overschreed ook de uitgavenkredieten voor de ESR-rubrieken 3 en 5 (inkomenoverdrachten naar bedrijven en gezinnen buiten de overheidssector). Het bleef echter binnen zijn totaalbudget. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft de bevindingen van de bedrijfsrevisor op 9 juli 2014 toegelicht en beloofde dat het IWT zal trachten overschrijdingen van vastleggingsmachtigingen in de toekomst maximaal te vermijden.

#### VITO

Het Rekenhof wil er, samen met de bedrijfsrevisor, bij de jaarrekening 2013 van de VITO op wijzen dat de instelling de laatste drie jaar telkens 30 miljoen euro kosten voor onderzoek en ontwikkeling heeft geactiveerd als immateriële activa, met afschrijving op drie jaar. Zij compenseerde dit telkens met een gelijkwaardige registratie van een gedeelte van de werkingsdotatie als investeringsdotatie. Deze activering had aldus geen netto impact op het resultaat, maar verhoogde wel het eigen vermogen. De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft daarbij op 24 juli 2014 een toelichting verstrekt, waaruit het Rekenhof afleidt dat hij de activering aanvaardt.

#### FWO

De bedrijfsrevisor van het FWO heeft een voorbehoud geformuleerd bij de jaarrekening 2013. Het jaarrekeningsjabloon dat het departement Financiën en Begroting heeft aangereikt, omvat volgens de bedrijfsrevisor niet alle toelichtingen die het rekendecreet en zijn uitvoeringsbesluiten vereisen. De begrotingscijfers zijn volgens een cashmatige benadering opgemaakt terwijl de uitvoeringscijfers van de begroting in de uitvoeringsrekening op transactiebasis zijn weergegeven.

## 7.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering

In het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie heeft het Rekenhof zijn controles vooral toegespitst op het ministerie en het Hermesfonds, die samen instonden voor 72,2% van de geconsolideerde uitgaven. Het heeft bij het ministerie geen indicaties gevonden van structurele problemen op het vlak van financiële rapportering of de betoelaging van wetenschappelijke instellingen, maar een onderzoek van de strategische steunverlening aan ondernemingen langs het IVA Agentschap Ondernemen leidde tot de identificatie van een aantal systeemzwaktes. Die hebben vooral te maken met de toepassing van de beoordelingscriteria voor de steunaanvragen en het gebrek aan een degelijke administratieve controle op de sal-

<sup>91</sup> De cijfers voor 2012 in de resultatenrekening geven niet de realiteit weer.

dobetalingen. Wat de rechtspersonen in het beleidsdomein betreft, sloot het Rekenhof zich onder meer aan bij het voorbehoud dat de bedrijfsrevisor formuleerde bij de rekeningen 2013 van het IWT, waarbij een afgrenzingsfout uit voorgaande jaren het resultaat 2013 met ruim 15 miljoen euro negatief beïnvloedde. Het uitte ook zijn bezorgdheid over de opvolging van de begroting door het IWT. Bij het Hermesfonds stelde het een weinig transparante uitvoering van correctieboekingen vast.

## 7.5 Aanbevelingen

Met het oog op een voldoende transparante toekenning van transformatiesteun, de opvolger van de strategische investerings- en opleidingssteun, formuleert het Rekenhof de volgende aanbevelingen:

- inzichtelijke en objectieve procedures hanteren bij de kwantitatieve en kwalitatieve beoordeling van de steun aan individuele ondernemingen;
- meer investeren in kennisopbouw over het bedrijfsleven en de sectoren waarin ze werkzaam zijn, en waken over de onafhankelijkheid van interne en externe adviezen;
- alhoewel een zekere betrouwbaarheid 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.

## 7.6 Opstart van het Strategisch Actieplan Limburg in het Kwadraat (SALK)

### 7.6.1 Inleiding

Op 24 oktober 2012 deelde de Europese directie van Ford op een bijzondere ondernemingsraad mee dat ze de autofabriek in Genk uiterlijk op 31 december 2014 zal sluiten. Deze beslissing zal tot gevolg hebben dat direct en indirect ongeveer 10.000 arbeidsplaatsen zullen verdwijnen. De Vlaamse Regering heeft als reactie een taskforce opgericht die de acties moet voorbereiden voor de reconversie van Limburg. In de taskforce zijn de verschillende bestuursniveaus<sup>92</sup> en andere Limburgse actoren<sup>93</sup> vertegenwoordigd. Een expertengroep kreeg de opdracht op korte termijn een Strategisch Actieplan voor Limburg in het Kwadraat (SALK) uit te werken om een duurzame werkgelegenheid te bevorderen en het economisch herstel van de regio op lange termijn te realiseren. Op 1 februari 2013 heeft deze expertengroep zijn eindrapport aan de taskforce overgelegd. Het rapport bevat acties op korte termijn om de impact van de sluiting van Ford op de tewerkstelling te temperen, acties op lange termijn om het economisch weefsel te transformeren en acties op lange termijn om de juiste randvoorwaarden te scheppen voor de transformatie.

Na de publicatie van het rapport heeft de Vlaamse Regering samen met de taskforce beslist een uitvoeringsplan op te stellen. Dat plan moest concrete voorstellen uitwerken en ze aftoetsen met de lokale actoren in Limburg. Op 15 juli 2013 heeft de Vlaamse Regering dit plan goedgekeurd en aan de taskforce voorgelegd. Het plan loopt over de periode 2013-2019 en bevat een overzicht van de financiering door de verschillende bestuursniveaus.

<sup>92</sup> De Vlaamse Regering, de provincie Limburg, de stad Genk en de federale regering.

<sup>93</sup> Werkgeversorganisaties, vakbonden, sociaaleconomische organisaties en de Vlaamse Industrieraad.

Het Rekenhof ging na of de middelen effectief en tijdig beschikbaar zullen zijn voor de aangekondigde acties. Het nam het vermelde financieringsoverzicht als uitgangspunt. Het bekeek ook de tussenkomst van elk bestuursniveau in de SALK-uitvoering en de rapportering over de uitvoering.

### 7.6.2 Middelen voor het SALK

#### *Vlaamse Regering*

De Vlaamse Regering heeft voor de projecten van het SALK 81 miljoen euro vrijgemaakt. De begroting 2013 bevatte al een provisie van 24 miljoen euro voor de vastlegging van projecten<sup>94</sup>. In 2013 en 2014 heeft de Vlaamse Regering al een aantal projecten<sup>95</sup> goedgekeurd en op deze provisie vastgelegd. Zij verdeelde de provisie kredieten telkens naar de juiste plaatsen op de begroting. In een aantal gevallen liet de Vlaamse Regering de afhandeling van de projecten over aan agentschappen. De begroting 2014 bevat ook 5 miljoen euro vereffeningskredieten voor betalingen ingevolge de vastgelegde projecten. De begrotingsaanpassing zou bijkomende vereffeningskredieten verstrekken. Doordat in 2014 geen globale begrotingsaanpassing plaatsvond, moeten de diensten die al projecten hebben opgestart, betalingen doen met hun eigen middelen. Als ze niet snel over de vereiste vereffeningskredieten beschikken, kunnen naar het einde van het jaar overeenkomsten in het gedrang komen.

Het Hermesfonds zal het andere gedeelte van het bedrag dat de Vlaamse overheid voor het SALK heeft bestemd, 57,9 miljoen euro, toewijzen aan de projecten. Daarvoor zal het fonds de middelen aanwenden van een vastlegging uit 2011 voor steun aan Ford Genk, die nog niet zijn uitbetaald<sup>96</sup>. In de eerste helft van 2014 werd daarvan 47,5 miljoen euro opnieuw vastgelegd. Het is de bedoeling ook reguliere middelen aan te wenden voor SALK-doelstellingen, onder meer voor cofinanciering met de Europese fondsen.

De Ford-directie heeft met de Vlaamse overheid en de stad Genk een overeenkomst gesloten voor de overdracht voor 1 euro van het eigendomsrecht op de terreinen van de Ford-fabriek aan de Vlaamse overheid op 31 december 2015. De Vlaamse overheid kan echter al vanaf 1 januari 2015 beschikken over het exclusieve recht de site Ford Genk op de markt te brengen voor potentieel geïnteresseerde partijen. In ruil heeft de Vlaamse overheid haar steunterugvorderingseis<sup>97</sup> laten vallen en heeft de stad Genk haar vordering ten opzichte van Ford opgeheven. Het financieringsoverzicht vermeldt voor de overname van de terreinen geen bedrag.

#### *Europees Sociaal Fonds (ESF) en Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)*

Het uitvoeringsplan vermeldt respectievelijk 17,5 en 49 miljoen euro steun vanuit het ESF en het EFRO. Deze middelen maken deel uit van de middelen die België als lidstaat aan de Europese Commissie vroeg. De Europese goedkeuringsprocedure ervoor loopt nog. Een definitieve goedkeuring wordt verwacht tegen eind 2014. De beschikbaarheid van deze bud-

<sup>94</sup> Begrotingsartikel CBo/1CB-X-2-A/PR van de algemene uitgavenbegroting 2013.

<sup>95</sup> In 2013 werd 7,35 miljoen euro vastgelegd, in 2014 16,65 miljoen euro.

<sup>96</sup> Beslissing van de Vlaamse Regering van 9 december 2011, waarbij 57,9 miljoen euro provisioneel werd vastgelegd.

<sup>97</sup> In totaal ontving Ford Genk tussen 2002 en 2012 42,9 miljoen euro steun, waarvan het nog 7 miljoen euro zal terugbetalen.

getten is dus nog onzeker, maar er is een politieke consensus om ze voor het SALK vrij te maken. Aangezien de budgetten nog niet zijn goedgekeurd, kunnen nog geen projecten worden goedgekeurd waarin deze Europese fondsen mee participeren. De verdeling van de middelen over het ESF en het EFRO kan ook nog wijzigen, naargelang de noden van de diverse bestuursniveaus die kunnen rekenen op de middelen van deze fondsen. Een drastische wijziging van de middelenverdeling, bv. een sterke verhoging van de ESF-middelen ten koste van de EFRO-middelen, kan tot gevolg hebben dat niet voldoende projecten beschikbaar zijn of dat niet alle gunstig beoordeelde projecten kunnen doorgaan. De financiering uit beide fondsen vereist altijd cofinanciering met andere actoren (Vlaamse overheid, de provincie Limburg, de stad Genk en de projectuitvoerders). De verdeling van deze cofinanciering is onzeker. In het financieringsoverzicht komt dit niet tot uiting.

#### *Provincie Limburg*

De provincie Limburg heeft voor het SALK 50 miljoen euro vrijgemaakt uit haar reserves. Het provinciebestuur wees de budgetten toe in het meerjarenplan 2014-2018, maar verdeelde ze nog niet over de verschillende projecten in de financieringstabel van het SALK. Intussen startten al een aantal projecten en vond in 2013 een eerste betaling plaats, met name voor het project *Parkrangers*. Behalve deze middelen die het provinciebestuur specifiek voor de SALK-projecten bestemde, passen ook nog middelen uit het gewone budget in de SALK-doelstellingen. Het provinciebestuur zal de SALK-projecten per project opvolgen in een eigen opvolgingssysteem. Het zal deze gegevens ook inbrengen in het monitoringsysteem dat de Vlaamse overheid heeft uitgewerkt.

#### *Stad Genk*

De stad Genk heeft naar aanleiding van de fabriekssluiting 20 miljoen euro vrijgemaakt voor het SALK. Dat bedrag staat in het financieringsoverzicht van het SALK, zonder echter een verdeling over de opgenomen projecten. Intern heeft de stad deze verdeling wel gemaakt in haar meerjarig beleidsprogramma. Een aantal van deze projecten zijn ondertussen al gestart. De 20 miljoen euro zijn slechts een gedeelte van de middelen die de stad Genk wil vrijmaken voor projecten die de SALK-doelstellingen nastreven. Op dit ogenblik heeft de stad al ongeveer 37 miljoen euro toegewezen aan projecten in het kader van het SALK. Het verruimt deze middelen daarenboven nog met een deel van de compensatiemiddelen die de stad zal ontvangen van Vlaanderen en die zij zal toewijzen aan de versterking van het economisch en stedelijk stadswefsel (jaarlijks 5,7 miljoen euro vanaf 2016 gedurende minimum acht jaar).

#### *Federale regering*

De Vlaamse Regering heeft ook met de federale regering afspraken gemaakt om het verlies van de arbeidsplaatsen n.a.v. de sluiting van de Ford-fabriek op te vangen. Het financieringsoverzicht bevat daarover geen cijfers. Een aantal initiatieven kregen al uitvoering, zoals de overdracht van een terrein van Defensie aan de Regie der Gebouwen voor de bouw van een nieuwe gevangenis in Leopoldsburg. De Vlaamse Regering heeft bij de federale regering ook de vraag om erkenning van Limburg als steunzone ingediend, maar de concrete tenuitvoerlegging van deze maatregel moet nog worden goedgekeurd.

## *LRM*

Het SALK-uitvoeringsplan voorziet ten slotte in een aandeelhouderslening van 100 miljoen euro voor de Limburgse Reconversie Maatschappij (LRM) langs de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV). LRM heeft een eerste schijf van 20 miljoen euro in 2013 opgenomen<sup>98</sup>. In het regeerakkoord van de nieuwe Vlaamse regering is de bekrachtiging van de taak van de LRM in het SALK voorzien.

### **7.6.3 Opvolging van de uitvoering van het SALK**

Het uitvoeringsplan van het SALK bevat bepalingen over de opvolging van de uitvoering. De taskforce zal, ondersteund door het SALK-directiecomité, de uitvoering van het plan opvolgen, eventuele problemen detecteren en gepaste acties ontwikkelen. Zo nodig zal het directiecomité de problemen voorleggen aan de Vlaamse Regering en de bevoegde minister. Het rapport van de expertengroep stelde dat monitoring fundamenteel is voor het welslagen van het SALK. De Vlaamse Regering heeft in het uitvoeringsplan het voorstel goedgekeurd een zesmaandelijks voortgangsrapport op te maken. Zij heeft de monitoring toevertrouwd aan het departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR), dat al ervaring heeft met dergelijke opdrachten. Tot op heden is echter nog geen voortgangsrapport gepubliceerd en de projecten van de stad Genk zouden niet worden opgenomen in het monitoringsysteem, en dus evenmin in de voortgangsrapportering.

### **7.6.4 Conclusies**

In het uitvoeringsplan van het SALK kwamen de verschillende overheden acties overeen om het verlies aan arbeidsplaatsen door de nakende sluiting van de Fordfabriek in Genk op te vangen. Zij hebben daarvoor de nodige vastleggingsbudgetten vrijgemaakt. De Vlaamse Regering heeft al 71,5 miljoen euro SALK-projecten goedgekeurd en de eerste lokale projecten met steun van de provincie Limburg en de stad Genk zijn gestart. De beloofde Europese middelen zijn nog niet definitief goedgekeurd. De voorwaarden voor een opvolging van de SALK-uitvoering zijn gecreëerd, maar daarin is de bijdrage van de stad Genk niet geïntegreerd en een eerste voortgangsrapportering vond nog niet plaats.

### **7.6.5 Aanbevelingen**

- De Vlaamse overheid moet zo snel mogelijk de SALK-monitoring op punt stellen en de geplande rapportering uitvoeren. Zij moet daarin de acties van alle overheden opnemen.
- De definitieve ESF- en EFRO-middelenverdeling moet rekening houden met de potentiële projecten en steunen op afspraken met de verschillende actoren over de cofinanciering.
- De actoren moeten tijdig betalingsmiddelen ter beschikking stellen.

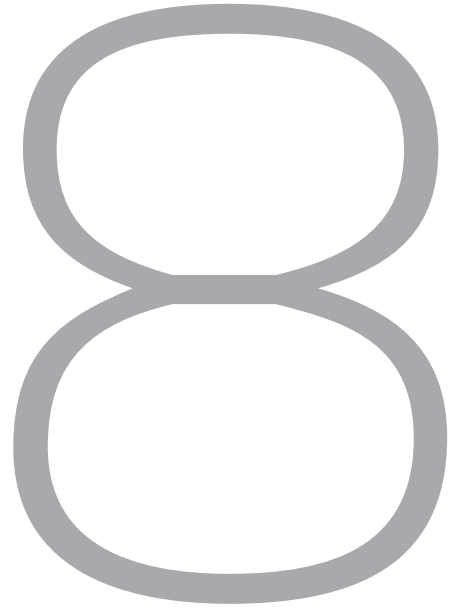
---

<sup>98</sup> Begrotingsartikel CB0/1CD-B-2-X/PA in de algemene uitgavenbegroting 2013.



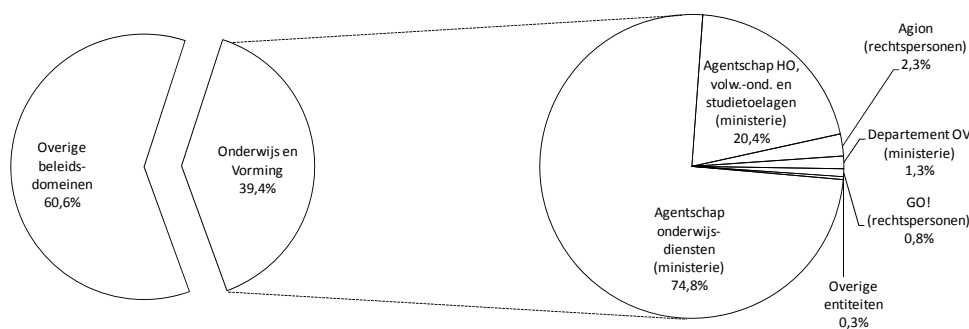
# Onderwijs en Vorming

Hoofdstuk



## 8.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2013

Het beleidsdomein OV deed in 2013 10.612,4 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 39,4% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het beleidsdomein zorgde ook voor 123,2 miljoen geconsolideerde ontvangsten (0,5% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit het departement Onderwijs en Vorming en de agentschappen voor Onderwijsdiensten (AgODi), voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen (AHOVOS), voor Onderwijscommunicatie (AOC) en voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV). De Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming staat in voor de aansturing, de voortgangsbewaking en de evaluatie van het Vlaamse onderwijsbeleid. Het departement ondersteunt de minister met een breed gamma beleidsondersteunende taken. Het AgODi zorgt ervoor dat meer dan 4000 scholen in Vlaanderen de middelen ontvangen om kwaliteitsvol onderwijs te organiseren. Elke maand betaalt AgODi het salaris van de leerkrachten uit alsook van de inspectie en het personeel van de centra voor leerlingenbegeleiding. Ouders en leerlingen kunnen er terecht met vragen over hun rechten en plichten in het onderwijs. Het agentschap fungeert ook als gesprekspartner van het beleid bij de totstandkoming en de toepassing van de regelgeving. Het AHOVOS verzorgt de dienstverlening aan het personeel, de instellingen, de studenten en de cursisten uit het hoger en het volwassenenonderwijs en betaalt school- en studietoelagen uit. Het AOC staat in voor de externe communicatie van het beleidsdomein met zijn verschillende doelgroepen: de professionele onderwijswereld, lerenden en hun ouders, en het brede publiek. Het AKOV heeft als missie het bevorderen van het kwaliteitszorgsysteem voor de onderwijs-, beroepsopleidings- en vormingstrajecten en voor de EVC-trajecten die leiden naar bewijzen van erkende kwalificaties. De totale werking van het ministerie OV bestond in 2013 uit 10.266,3 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 88,4 miljoen geconsolideerde ontvangsten. Het ministerie is zodoende de belangrijkste component in het beleidsdomein.

Verder zijn het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs (AGION) en het Gemeenschapsonderwijs (GO!) de belangrijkste entiteiten. Het AGION gaf in 2013 248,8 miljoen euro uit. Het GO!<sup>99</sup> nam in 2013 88,1 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor zijn rekening. De VLOR deed voor 2,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven.

<sup>99</sup> De cijfers over het GO! in dit hoofdstuk betreffen enkel het centrale niveau en dus niet de scholengroepen. Er was nog geen geconsolideerde jaarrekening van het GO! beschikbaar.

In het beleidsdomein was ook de dienst met afzonderlijk beheer Fonds Inschrijvingsgelden Centra voor Volwassenenonderwijs werkzaam. Hij was in 2013 goed voor 6,4 miljoen euro geconsolideerde uitgaven.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein OV van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

*(In miljoen euro)*

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
ontvangsten	109,32	6,38	409,77	525,46
interne verrichtingen (ESR o8)	0,00	0,00	-117,22	-117,22
interne stromen (ESR 46/66)	-20,94	-4,78	-280,29	-285,07
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>88,38</b>	<b>1,60</b>	<b>12,26</b>	<b>123,18</b>
uitgaven	10.547,32	6,38	409,77	10.963,46
interne verrichtingen (ESR o3)	0,00	0,00	-70,11	-70,11
interne stromen (ESR 41/61)	-280,99	0,00	0,00	-280,99
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>10.266,32</b>	<b>6,38</b>	<b>339,66</b>	<b>10.612,36</b>

Werden nog niet geconsolideerd: de vzw Epon, het Koninklijk Muziekconservatorium Gent, het Koninklijk Vlaamse Muziekconservatorium van Antwerpen, het Koninklijk Muziekconservatorium Brussel<sup>100</sup>, 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 2013 verrekend omdat, aldus de toelichting bij de algemene uitgavenbegroting 2013, *het administratieve begrotingsproces van deze instellingen zich nog in een groeitraject bevindt* (zie verder).

## 8.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2013. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

<sup>100</sup> Deze conservatoria zijn sinds 1 oktober 2013 een departement van de hogeschool geworden.

## Ontvangsten

*(In miljoen euro)*

	Raming 2013	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	111,81	109,32	98%	102,66
FBo Departement Onderwijs en Vorming	4,29	4,14	97%	6,71
FCo Agentschap voor Onderwijsdiensten	80,70	77,29	96%	70,60
FDo Agentschap hoger onderwijs en Volwassenenonderwijs	25,80	26,81	104%	24,97
FEo Agentschap voor Onderwijscommunicatie	0,52	0,62	120%	0,38
FHo Agentschap voor kwaliteitszorg in onderwijs en vorming	0,52	0,45	88%	-
Diensten met Afzonderlijk Beheer	6,38	6,38	100%	7,62
FDG DAB Fonds Inschrijvingsgelden	6,38	6,38	100%	7,62
Rechtspersonen binnen consolidatie	292,68	292,55	100%	330,40
Agion	230,39	229,49	100%	242,78
GO!	59,54	60,31	101%	84,87
VLOR	2,75	2,75	100%	2,75
Rechtspersonen buiten consolidatie				
Hogescholen en universiteiten				

De geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij het ministerie (terugvordering lonen, recuperatie geprefinancierde lonen, terugvordering studietoelagen, inschrijvingsgelden deeltijds kunstonderwijs, ...). De totale ontvangsten daalden in 2013 (408,2 miljoen euro) met 32,5 miljoen euro tegenover die van 2012, voornamelijk door dalende ontvangsten bij de DAB Fonds inschrijvingsgelden (-1,2 miljoen euro, de verminderde dotatie werd slechts deels gecompenseerd met hogere eigen ontvangsten), AGION (-13,3 miljoen euro) en het GO! (-24,6 miljoen euro). De dalingen bij AGION en het GO! zijn te wijten aan verminderde investeringsdotaties (respectievelijk -12,9 miljoen euro en -27,1 miljoen euro) om besparingsredenen. Zij hebben ertoe geleid dat zowel AGION als het GO! hebben ingeteerd op hun overgedragen saldo.

## Uitgaven

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoe- ring 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	10.525,28	85,06	-0,41	26,36	10.636,29	10.547,32	99,2%	10.363,03
FBo Departement OV	167,89	1,35	-1,14	0,51	168,62	145,13	86,1%	458,01
FA Apparaatkredieten	74,00	1,35	0,16	0,46	75,97	72,49	95,4%	73,97
FO Specifieke werking	72,14	0,00	0,85	0,00	72,99	70,10	96,0%	73,00
Rest	21,75	0,00	-2,15	0,05	19,65	2,55	13,0%	311,04
FCo Agentschap voor Onderwijsdiensten	8.141,12	77,30	-0,18	21,50	8.239,74	8.183,60	99,3%	7.751,16
FC Algemeen	32,26	0,00	0,01	0,00	32,27	32,14	99,6%	1,40
FK Infrastructuur	238,35	0,00	0,00	0,00	238,35	238,35	100,0%	20,29
FM Lonen onderwijs	6.831,07	77,30	0,04	21,50	6.929,91	6.875,25	99,2%	6.717,30
FN Werking onderwijs	995,21	0,00	0,00	0,00	995,21	994,28	99,9%	966,82
FO Specifieke werking	44,23	0,00	-0,23	0,00	44,00	43,59	99,1%	45,34

(In miljoen euro)

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoe- ring 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
FDo Agentschap HO en Volwassenenonderwijs	2.192,73	5,41	0,91	3,19	2.202,24	2.195,28	99,7%	2.132,06
FN Werking onderwijs	1.427,49	0,67	0,44	0,41	1.429,01	1.428,28	99,9%	1.403,44
FM Lonen onderwijs	355,90	0,12	1,30	0,01	357,32	357,00	99,9%	346,39
FO Specifieke werking	315,98	4,62	0,00	2,26	322,87	317,72	98,4%	316,55
FK Infrastructuur	83,88	0,00	0,00	0,00	83,88	83,88	100,0%	58,21
Rest	9,48	0,00	-0,82	0,51	9,16	8,40	92%	7,48
FEo Agentschap voor Onderwijscommunicatie	6,44	0,55	0,00	1,15	8,14	6,70	82,3%	5,45
FHo Agentschap voor kwaliteitszorg in OV	17,11	0,45	0,00	0,00	17,56	16,60	94,5%	16,35
DAB	5,79	0,00	0,58	0,00	6,38	6,38	100,0%	7,62
FDG DAB Fonds Inschrijvingsgelden	5,79	0,00	0,58	0,00	6,38	6,38	100,0%	7,62
Rechtspersonen binnen consolidatie	327,81	0,00	0,00	0,00	327,81	339,66	103,6%	332,87
Agion	249,56	0,00	0,00	0,00	249,56	248,77	99,7%	252,76
Go!	75,49	0,00	0,00	0,00	75,49	88,14	116,8%	77,38
VLOR	2,75	0,00	0,00	0,00	2,75	2,74	99,7%	2,73
Rechtspersonen buiten consolidatie								
Universiteiten en Hogescholen								

In het beleidsdomein Onderwijs en Vorming bedroegen de totale uitgavenkredieten 2013 10.970,5 miljoen euro. De totale uitgaven bedroegen volgens de uitvoeringsrekening 2013 10.893,4 miljoen euro (99,3%). Dat betekent een onderaanwending van 77,1 miljoen euro:

- Het programma FM Lonen Onderwijs kende een onderbenutting van 55,0 miljoen euro (0,8%)<sup>101</sup>. Volgens de administratie is dit een normale afwijking en is de realiteit niet perfect voorspelbaar.
- De departementale apparaatskredieten (FA) kenden een onderaanwending van 3,5 miljoen euro, waarvan 1,9 miljoen euro op de informatica-allocationen. In 2013 liepen grote informatieprojecten vertraging op, waardoor minder werd gefactureerd.
- De departementale infrastructuurkredieten (FK) bleven voor 16,7 miljoen euro ongebruikt. 1,7 miljoen euro ervan moest scholen toelaten in het kader van de capaciteitsproblematiek gebouwen in te huren en daarvoor een beschikbaarheidsvergoeding te ontvangen. In 2013 waren er geen dossiers. Een ander gedeelte van dit krediet (15 miljoen euro) betreft kapitaaloverdrachten aan AGION en GO! in het kader van infrastructuurcapaciteit. Door de strenge weersomstandigheden in het voorjaar van 2013 liep de bouw van schoolinfrastructuur vertraging op en er bleken uiteindelijk voldoende kredieten beschikbaar op de reguliere middelen.
- Het programma FO specifieke werking onderwijs van het departement werd voor 2,9 miljoen euro onaangewend door diverse oorzaken, onder meer het pas aanrekenen van een projectsaldo van 0,7 miljoen euro in 2014, de voorlopige opschorting van 0,1 miljoen euro simulaties voor de hervorming van het secundair onderwijs, goedkoper onderwijskundig we-

<sup>101</sup> Dat verhindert niet dat de afwijking bij de initiële begroting een stuk groter kan zijn.

tenschappelijk onderzoek en minder uitgaven voor internationale olympiades en Europese scholen.

- 5,1 miljoen euro bleef ongebruikt op het programma FO specifieke werking onderwijs van AHOVOS, waarvan 2,4 miljoen euro betrekking heeft op het recuperatiefonds dat instaat voor de betaling van school- en studietoelagen<sup>102</sup>. Volgens de administratie mocht zij de inkomsten van 2012 maar heraanwenden in 2013 tot beloop van de overdracht naar 2013 (2,3 miljoen euro). Zij verklaarde niet waarom de begrotingscontrole 2013 het voorziene hogere krediet niet aanpaste hoewel de overdracht 2012 toen al definitief was.
- Bij het AOC deed zich een onderaanwending van 1,4 miljoen euro (82%) voor doordat het een begrotingsfonds met een naar 2013 overgedragen saldo van 1,1 miljoen euro ingevolge afspraken met het departement Financiën en Begroting in 2013 niet mocht gebruiken.
- Het GO! overschreed zijn kredieten met 12,7 miljoen euro. Het moest meer uitgeven dan geraamd voor nieuwbouw (10,6 miljoen) doordat de Vlaamse overheid de aanrekening op de middelen *Grote Infrastructuurwerken* beperkte tot 85% van de uitgaven en door een verhoogd uitgavenritme ingevolge de verhoging van de machtiging voor reguliere werken en capaciteitsuitbreidingen. Voorts moest het GO! ook meer dotaties aan onderwijsinstellingen verstrekken (1,5 miljoen euro) door de 1 miljoen euro meer opbrengstverdelingen uit verhuringen, erfpachten en verkopen<sup>103</sup> en door de beslissing van eind 2013 tot storting van 0,5 miljoen euro aan scholengroep 9 (Ringscholen) in het kader van overnamewerken aan de scholen te Halle.

De totale uitgaven voor het beleidsdomein stegen, exclusief overflow, tegenover 2012 met 189,8 miljoen euro (1,8%). Voor het ministerie stegen de lonen onderwijs door de indexering, de vergrijzing van het onderwijzend personeel en de leerlingenevolutie (programma FM, stijging met 2,4% of 168,6 miljoen euro). De infrastructuuruitgaven daalden doordat GO! en AGION minder investeringssubsidies ontvingen (programma FK – daling met 35,0 miljoen euro)<sup>104</sup>. De uitgaven op het programma FN werking onderwijs kenden een min of meer normale stijging met 2,2% (52,3 miljoen euro). Bij de rechtspersonen in het beleidsdomein daalden de uitgaven van AGION met 4,0 miljoen euro doordat de weersomstandigheden de bouwwerken begin 2013 vertraagden en door vertragingen in de subsidieprocessen ingevolge een fusie van twee hogescholen. De GO!-uitgaven stegen met 10,8 miljoen euro, voornamelijk door de al vermelde nieuwbouwwitgaven en dotaties aan onderwijsinstellingen.

### 8.3 Controles en controlebevindingen

#### *Ministerie*

Het Rekenhof onderzocht de rapportering over de centraal betaalde onderwijslonen aan de sociale zekerheid en de fiscus. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen onder punt 8.8.

<sup>102</sup> Decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap. Meestal gaat het hier om rechtzettingen van betalingen die gebeurd zijn op een onbestaand/foutief rekeningnummer of een rekeningnummer dat is afgesloten.

<sup>103</sup> Op 23 november 2012 besliste de afgevaardigd bestuurder dat de opbrengsten uit verkopen van jaar X-2 in het jaar X mochten worden doorgestort samen met de opbrengsten uit verhuringen en zakelijke rechten van jaar X. Dat vergde een inhaalbeweging voor de doorstortingen uit verhuringen en zakelijke rechten van de jaren 2011 en 2012.

<sup>104</sup> Deels gecompenseerd door een intering op het overgedragen resultaat.

Op 5 februari 2013 heeft het Rekenhof de Vlaamse minister van Onderwijs een audit aangekondigd over de afstemming tussen het gewoon voltijds secundair onderwijs en arbeidsmarkt. Het onderzoek betreft het beleid van de Vlaamse Regering ter zake, de afstemming van de opleidingen op de arbeidsmarktbehoeften en de afstemming van de opleidingsinhoud op de vereiste beroepscompetenties. Het Rekenhof zal de resultaten van de audit in een afzonderlijk rapport aan het Vlaams Parlement voorleggen.

Op 4 juni 2013 kondigde het Rekenhof de Vlaamse minister van Onderwijs een audit aan over de onderwijspersoneelsstatuten. Het onderzoekt daarbij knelpunten in de rechtspositieregelingen. De auditresultaten zullen medio 2015 in een afzonderlijk rapport aan het Vlaams Parlement worden medegedeeld.

Op 22 oktober 2013 kondigde het Rekenhof de minister een audit aan over de toekenning en aanwending van de werkingsmiddelen van het gewoon basis- en secundair onderwijs. Het zal ook deze auditresultaten in 2015 in een afzonderlijk verslag aan het Vlaams Parlement mededelen.

#### *AGION*

De bedrijfsrevisor heeft een voorbehoud geformuleerd bij de jaarrekening 2013 omdat AGION de schuld tegenover een inrichtende macht pas heeft geboekt toen het de vorderingsstaat van de inrichtende macht goedkeurde, in plaats van op het moment van de ontvangst van de vorderingsstaat. Dat leidde tot een onderschatting met 9,5 miljoen euro van de schulden op korte termijn in de jaarrekening 2013 en van de kapitaaloverdrachten in de uitvoeringsrekening van de begroting.

#### *UZ Gent*

Het Rekenhof heeft de controle van de jaarrekening 2013 van het UZ Gent niet kunnen beëindigen, aangezien het departement Financiën en Begroting pas op 29 september 2014 de bedrijfeconomische jaarrekening 2013 van het UZ Gent bezorgde, opgesteld overeenkomstig de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987.

#### *Universiteiten*

Het Rekenhof controleerde de rekeningen 2013 van de universiteiten summier. Deze controle gaf geen aanleiding tot opmerkingen. Het Rekenhof deed evenwel een vaststelling i.v.m. de verklaringen van de bedrijfsrevisoren. De bedrijfsrevisor moet enerzijds een verklaring geven over de jaarrekening<sup>105</sup> en anderzijds in drie afzonderlijke verslagen de jaarrekening, de uitvoering van de begroting en de jaarlijkse ESR-rapportering certificeren<sup>106</sup>. Slechts één universiteit beschikte over alle verklaringen. Twee universiteiten ontvingen geen oordeel over de jaarrekening, één universiteit ontving over die jaarrekening een verslag van niet-bevinding. De bedrijfsrevisoren gaven alle universiteiten een oordeel over de ESR-rapportering<sup>107</sup>, maar

<sup>105</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 betreffende de boekhouding, de jaarrekening, het rekeningenstelsel en de controle voor de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

<sup>106</sup> Hoofdstuk 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 betreffende controle en single audit.

<sup>107</sup> In één geval met een voorbehoud (gebruik van een aantal onjuiste ESR-codes en foute cijfers over een schuldaflossing).

drie universiteiten ontvingen geen verslag over de uitvoering van de begroting. Deze verschillende werkwijzen bemoeilijken de onderlinge vergelijkbaarheid van de universiteiten. Het Rekenhof stelde overigens vast dat alle universiteiten de afspraken terzake volgden<sup>108</sup>. De onderstaande tabel schematiseert de verschillen.

Universiteit <sup>109</sup>	UAntwerpen	VUB	UGent	UHasselt	KU Leuven
Verklaring over jaarrekening op basis van besluit van 21 december 2007	X (*)	X (*)	X (*)	X (*)	X (**)
Oordeel over jaarrekening op basis van besluit van 7 september 2012	-	X (*)	Verslag van niet-bevinding**	-	X (*)
Oordeel over ESR-rapportering op basis van besluit van 7 september 2012	X (*)	X (*)	X (**)	X (**)	X (*)
Oordeel over uitvoeringsrekening van de begroting op basis van besluit van 7 september 2012	-	-	X (**)	-	X (*)

(\*) opgenomen in de jaarrekeningbundel

(\*\*) niet opgenomen in de jaarrekeningbundel

De universiteiten hebben in 2013 uiteenlopende ESR-rapporteringen aan het Rekenhof voorgelegd. De onderstaande tabel geeft daarvan een overzicht.

Universiteit	Rapportering en bemerkingen
UGent	De jaarrekeningenbundel bevat als bijlage de Jaarrekening UGent 2013 volgens ESR-rapportering. Het betreft de tabel van de ESR-codes met de bedragen.
KU Leuven	Deel 6 van de jaarrekening 2013 gaat over de <i>ESR-rapportering</i> . Het bevat behalve de rekening op zich (tabel met ESR-codes en bedragen) ook een berekening van het ESR-vorderingensaldo, een overzicht van relaties met te consolideren instellingen en een overzicht van de koppeling tussen de bedrijfseconomische rekeningen en de ESR-codes.
VUB	De VUB rapporteerde over de ESR-rekening via de verklaring van de bedrijfsrevisor: het nam bij de verklaringen van de bedrijfsrevisor ook diens tabel op die bij elke economische grootboekrekening vermeldde welk bedrag onder welke ESR-code viel. Daardoor is het niet duidelijk hoeveel bv. werd geregistreerd op ESR-code 11.11. Het vermelde bedrag betreft immers een saldo, samengesteld uit verschillende grootboekrekeningen. De rapportering maakt zelf geen som.
UAntwerpen	In de jaarrekening staat de ESR-rekening (lijst met codes en bedragen) onder hoofding 6.
UHasselt	Het jaarverslag 2013 rapporteerde niet over de ESR-rekening. De raad van bestuur keurde wel een ESR-uitvoeringsrekening goed en bezorgde die aan de dienst Certifiëring Rechtspersonen. Zij werd echter volgens de universiteit bewust niet opgenomen in het jaarverslag.

Het rekendecreet verplicht de universiteiten met het oog op ESR-consolidatie de consoliderende overheid een ESR-rekening te bezorgen. De dienst Certifiëring Rechtspersonen van de Afdeling Jaarrekening en Certifiëring vroeg de universiteiten hun ESR-uitvoeringsrekening 2013 per mail in te dienen. De universiteiten behoren in 2013 en 2014 echter nog niet tot de Vlaamse consolidatieperimeter omdat hun administratieve begrotingsproces zich nog in een

<sup>108</sup> Afspraken in de VLIR en met het vroegere IVA Centrale Accounting.

<sup>109</sup> Op 1 oktober 2013 vond de integratie van de HUB-KUBrussel in de KU Leuven plaats. Sindsdien oefent de KU Leuven de onderwijsbevoegdheden inzake de studiegebieden rechten, taal- en letterkunde en economische en toegepaste economische wetenschappen uit die voordien aan de HUB-KUBrussel toekwamen. De jaarrekening 2013 was de laatste jaarrekening die de HUB-KUBrussel voorlegde. Zij is niet afzonderlijk meer betrokken in dit overzicht.

groeitraject zou bevinden<sup>100</sup>. De verklaringen van de bedrijfsrevisoren bij de rekeningen 2013 doen evenwel blijken dat de universiteiten reeds zijn gevorderd in hun groeitraject.

Alle universiteiten volgden voor hun ESR-rapportering de VLIR-afspraken. Zij zetten de bedrijfseconomische proef- en saldibalans op het jaareinde over naar een ESR-rekening met conversietabel die door de VLIR is opgesteld, in overleg met de Vlaamse overheid. De concrete toepassing van deze omzetting verschilt echter bij de universiteiten.

- Sommige universiteiten splitsen de grootboekrekeningen niet op naar het soort debiteur, overeenkomstig de VLIR-afspraken. Dat veroorzaakte betwistbare koppelingen. Zo wезen deze universiteiten de opbrengstenrekeningen voor maatschappelijke dienstverlening of onderzoekscontracten waarvan de meeste opbrengsten van de overheidssector uit het buitenland komen (bv. rechtbanken of andere onderwijsinstellingen), integraal toe aan code 16.11 (verkoop aan bedrijven). Hetzelfde geldt voor kostenrecuperatierekeningen. De totale impact kon niet worden ingeschat. Andere universiteiten splitsen de bedrijfseconomische rekeningen wel op naar het soort debiteur, wat een correcter ESR-toewijzing toelaat.
- De universiteiten koppelen de grootboekrekeningen niet uniform aan ESR-codes voor de waardewijzigingen voor projecten in uitvoering, zoals de onderstaande tabel aantoont.

universiteit	grootboekrekening	ESR-code	naam	Bedrag (in euro)
UAntwerpen	7100000 – Waardewijz. projecten in uitvoering	02.99	Niet gebruikt	-5.415.997
VUB	710010 – Waardewijz. projecten in uitvoering	16.20	Verkoop van niet-duurzame goederen en diensten binnen de overheidssector	3.688.160
		16.11	Verkoop van niet-duurzame goederen en diensten aan andere sectoren dan de overheidssector – Aan bedrijven	6.931.093
		46.40	Inkomensoverdrachten binnen een institutionele groep – Van administratieve openbare instellingen (AOI)	605.631
UHasselt	710000 – Waardewijz. projecten in uitvoering	02.99	Niet gebruikt	-2.416.673
UGent	710000 – Diensten en projecten in uitvoering	02.99	Niet gebruikt	15.886.620
KU Leuven	7101XX00 7102XX00 7103XX00 (XXX-matching)	16.11	Verkoop van niet-duurzame goederen en diensten aan andere sectoren dan de overheidssector – Aan bedrijven	-458.098

## 8.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 10.612,4 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein OV tot de grote beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Het leeuwendeel van het budget in het beleidsdomein ging naar het ministerie, vooral naar

<sup>100</sup> Toelichting bij art. 86 van het decreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013. Er moest dus een ESR-rekening worden opgesteld met het oog op de consolidatie die nog niet wordt gerealiseerd.

lonen en werkingsuitkeringen. In dit kader lopen momenteel enkele onderzoeken van het Rekenhof, die in een afzonderlijk rapport aan het Vlaamse Parlement zullen worden medegedeeld. Wat de rechtspersonen betreft, richtte het Rekenhof zijn controles op de rekening van het UZ Gent. Bij het AGIO merkte de bedrijfsrevisor een foutieve aanrekening van een schuld tegenover een inrichtende macht op. Ten slotte bekeek het Rekenhof hoe de Vlaamse universiteiten zich voorbereidden op de nakende ESR-consolidatie. Het stelde vast dat de universiteiten voornamelijk een verschillende invulling geven aan de VLIR-afspraken over de ESR-codering.

## 8.5 Vlaamse hogescholen: aankoopstructuur- en procedures

### 8.5.1 Inleiding

In 2004 onderzocht het Rekenhof de toepassing van de hogescholenregelgeving bij een aantal Vlaamse hogescholen. Het stelde onder meer vast dat interne aankoopprocedures ontbraken of niet altijd werden gevolgd en dat de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving ontoereikend was. Veel hogescholen kenden nog een decentrale aankoopstructuur, niettegenstaande met schaalvergroting een meer adequate besteding van overheidsgelden werd beoogd. Bij wijze van opvolgingscontrole onderzocht het Rekenhof de aankoopstructuur en -procedures in vijf hogescholen, alsook een vijftal gunningdossiers per hogeschool voor aanneming van leveringen of diensten. Het Rekenhof selecteerde de volgende hogescholen voor zijn onderzoek<sup>111</sup>: de Hogeschool-Universiteit Brussel (HUB)<sup>112</sup>, de Plantyn Hogeschool Antwerpen (PA)<sup>113</sup>, de Katholieke Hogeschool Zuid-West Vlaanderen (KATHO)<sup>114</sup>, de Hogeschool Gent (HO Gent)<sup>115</sup> en de Katholieke Hogeschool Limburg (KHLim)<sup>116</sup>. In de loop van het onderzoek waren deze hogescholen onderhevig aan een aantal elkaar opeenvolgende evoluties. Zo fuseerden in 2013 en 2014 vier geselecteerde hogescholen tot grotere entiteiten, terwijl de vijfde hogeschool uit het onderzoek een ingrijpende reorganisatie uitvoerde. Het Rekenhof heeft de voorlopige resultaten van het onderzoek voorgelegd aan de gecontroleerde hogescholen.

### 8.5.2 Aankoopstructuur en schaalvergroting

#### *Centralisatie van de aankoopstructuur*

Onder impuls van het hogescholendecreet deed zich voor enkele jaren in het hogescholenlandschap een eerste fusiegolf voor, die aanleiding gaf tot schaalvergroting. De meeste gefuseerde hogescholen tonen daarbij een sterke tendens naar centralisatie en eenheid van bestuur van

<sup>111</sup> Selectieparameters: (1) meer departementen, verspreid over meer vestigingen; (2) gefuseerd tot zeer grote hogescholen in de regio; (3) evenredige vertegenwoordiging van inrichtende machten en (4) geografische spreiding.

<sup>112</sup> Sinds 1 januari 2014 is de fusie tussen HUB en KAHO Sint-Lieven juridisch gerealiseerd. Voordien bestond al een bestuurlijke principeovereenkomst en intensieve samenwerking tussen beide.

<sup>113</sup> De provinciale hogeschool Plantijn en de autonome hogeschool Artesis vormen samen sinds 2013 een nieuwe hogeschool, de Artesis Plantijn Hogeschool Antwerpen (AP).

<sup>114</sup> KATHO fuseerde in 2013 met Katholieke Hogeschool Brugge-Oostende (KHBO) tot katholieke hogeschool Vives.

<sup>115</sup> De Vlaamse autonome hogeschool HO Gent werd op 1 oktober 2013 een publiekrechtelijke hogeschool met een eigen organiek reglement (bijzonder decreet van 13 juli 2012 houdende regeling van de bestuurlijke organisatie en werking van sommige publiekrechtelijke hogescholen).

<sup>116</sup> Sedert 2013 vormt de KHLim een personele unie met de KH Leuven. Zij is op 1 april 2014 uitgebreid met Groep T.

de ondersteunende administratieve diensten. Zo neigen zij meestal tot een gecentraliseerde aankoopstructuur en -beleid. Zij beschouwen onder meer de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving als een specialisatie die om centralisatie vraagt. Geglobaliseerde aankopen kunnen door de schaalvoordelen bovendien de administratieve lasten verminderen. Eén hogeschool uit het onderzoek beschikte al bij de aanvang van het onderzoek over een volledig gecentraliseerde aankoopstructuur. Drie hogescholen kenden een gedeeltelijke centralisatie en richtten hun interne organisatiestructuur inmiddels meer op de beheersbaarheid van hun gedeeltelijk decentrale aankoopbevoegdheid<sup>117</sup>. Een vijfde hogeschool heeft een overwegend decentrale aankoopstructuur en centraliseert alleen belangrijke, regelmatig weerkerende aankopen<sup>118</sup>.

#### *Geïntegreerd beheerssysteem*

De centralisatie gaf in de meeste hogescholen ook aanleiding tot de installatie van een geïntegreerd financieel- en aankoopbeheerssysteem. Doorgaans volgen centrale financiële diensten de aankoopfacturen op. Waar de aankopen en factuurbehandeling op een verschillend niveau plaatsvinden, is een volledige en tijdige doorgave van de aankoopfacturen aan de financiële dienst belangrijk<sup>119</sup>. De centrale administratie van de hogeschool moet in dat geval het overzicht houden over alle aankoopfacturen, door ze zelf in ontvangst te nemen, te dateren en verder te distribueren naar de betrokken diensten.

#### *Vorming van associaties*

Onder impuls van de associatievorming is een tweede fusiegolf ontstaan, die zich tot op heden voortzet<sup>120</sup>. Een van de doelstellingen van deze tweede ontwikkeling is de verdere uitbouw van een vernieuwde aankoopstructuur en -procedure, in overeenstemming met de schaalvergroting. De omvang van de nieuwe structuren zal in veel gevallen aanleiding geven tot een meer intensieve opvolging en controle door het centrale niveau. Het belang van een gecentraliseerde interne auditdienst en een auditcomité zal dan ook toenemen.

#### *Impact structurele wijzigingen*

De uitbouw van de aankoopstructuur is geen statisch gegeven, maar een continu proces van verfijning en verbetering. De hogescholen notuleren hun bestuursvergaderingen over de voorgenomen bestuurs- en organisatiewijzigingen daarbij niet altijd duidelijk, nauwgezet en formeel. Zij passen evenmin altijd de interne procedures en richtlijnen aan de beslissingen aan of laten soms na ze regelmatig te actualiseren.

---

<sup>117</sup> Een ervan drukte de intentie uit regelmatig decentrale aankooporders te analyseren en te integreren in raamcontracten, om zo op termijn decentrale aankopen te beperken tot *afroeporders*.

<sup>118</sup> In deze hogeschool maakt de cel overheidsopdrachten geen deel uit van een aankoopdienst, maar fungeert zij louter als juridisch adviseur. De hogeschool meent dat haar gerichte interne organisatie- en controlestructuur de decentrale structuur even beheersbaar maakt als een centrale.

<sup>119</sup> Zeker voor de cel overheidsopdrachten, die in de meeste gevallen te maken heeft met grote contracten en dwingende betaaltermijnen, waaraan verwijlinteressen zijn gekoppeld.

<sup>120</sup> Vier van de onderzochte hogescholen waren tijdens het onderzoek in een fusieoperatie betrokken.

### 8.5.3 Automatisatie van het aankoopbeheer

Alle onderzochte hogescholen optimaliseren hun elektronische datatransfers en streven naar een doorgedreven elektronische verwerking van de aankoopprocessen in geïnformatiseerde bestanden die automatische aankoopdocumenten genereren. Sinds de recente fusieoperaties werken alle onderzochte hogescholen met digitale bestelsoftware, die gekoppeld is aan het boekhoudpakket<sup>121</sup>. Dat verlaagt het risico op vergissingen. Enkele hogescholen hanteren dat pakket ook bij de begrotingsopmaak en -opvolging en bij de boekhoudkundige registratie van investeringen en onderhoudskosten.

Alle onderzochte hogescholen ondersteunen sinds de recente fusieoperaties ook hun cellen overheidsopdrachten centraal. Zij doen dat met een softwarepakket dat indirect voorziet in een up-to-date procedurele controle op de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving. Twee hogescholen passen het pakket toe voor alle aankoopdossiers vanaf 8.500 euro; twee andere alleen voor grotere aankopen<sup>122</sup>. Een hogeschool hanteert het softwareprogramma ook als instrument voor interne controle.

Sinds de recente fusies beschikken twee hogescholen ook over een contractbeheerssysteem, dat werkt als knipperlichtsysteem voor aflopende en te vernieuwen overeenkomsten<sup>123</sup>.

### 8.5.4 Aankoopprocedures

Alle onderzochte hogescholen beschikken over een goedgekeurde aankoopprocedure of een draaiboek voor overheidsopdrachten, met gedetailleerde taakbeschrijvingen en verantwoordelijkheden voor de diverse fasen van een overheidsopdracht. Zij gebruiken ook modeldocumenten voor de aankoopprocedure<sup>124</sup>. De interne procedures voorzien doorgaans in functiescheiding, maar het is niet altijd duidelijk wie de behoeften bepaalt of wie het aankoopinitiatief moet nemen<sup>125</sup>. Bij de start van het onderzoek was de verantwoordelijke voor overheidsopdrachten in de meeste hogescholen nog geen deel van de organieke structuur. De hogescholen die in een fusieproces of reorganisatie waren betrokken, publiceerden in de loop van 2014 echter aangepaste organisatiestructuren<sup>126</sup>, die de verantwoordelijke voor over-

<sup>121</sup> Zo kan de financiële dienst onder meer borgstellingen centraal opvolgen, en nadien de borgtochten automatisch opnemen in de jaarrekening bij de rechten en plichten buiten balans.

<sup>122</sup> Deze hogescholen deelden de intentie mee geleidelijk uit te breiden tot kleinere aankopen. De vijfde hogeschool werkte ten tijde van het onderzoek nog niet met het softwarepakket, omdat haar aankoopdienst alleen verantwoordelijk was voor niet-patrimoniale aankopen. De gebouwen zijn in deze hogeschool eigendom van een andere overheid, die bevoegd is voor het beheer van alle patrimoniale zaken. Na de recente fusieoperatie bekam de nieuwe hogeschool een atypisch gebruiksrecht of vruchtgebruik op de gebouwen, zodat de nieuwe hogeschool – zoals voorheen – alleen dient in te staan voor het huurdersonderhoud.

<sup>123</sup> In de andere hogescholen blijft de verantwoordelijke voor de aankopen of de budgethouder vooralsnog verantwoordelijk voor de tijdige contractvernieuwingen. Deze hogescholen stelden weliswaar op termijn een contractbeheerssysteem te zullen installeren.

<sup>124</sup> Deze interne procedures, handleidingen en documenten zijn raadpleegbaar voor de betrokken personeelsleden.

<sup>125</sup> In de meeste hogescholen formuleert het departementshoofd of de budgethouder een voorstel van beslissing tot aankoop, waarna, naargelang de bestuursstructuur, de algemeen directeur, de algemeen beheerder, het bestuurscollege of het directiecomité formeel de beslissing treft. De boekhoudkundige *registratie* van de facturen is de verantwoordelijkheid van de financiële diensten van de hogescholen.

<sup>126</sup> In een aantal hogescholen uit het onderzoek waren de nieuwe structuren nog niet volledig goedgekeurd door het bestuursorgaan, maar in de praktijk wel al operationeel.

heidsopdrachten (in permanent dienstverband) opnamen. Een hogeschool kampte ten tijde van het onderzoek met een gebrek aan functiescheiding tussen de financiële dienst en de aankoopdienst<sup>127</sup>, maar loste dat in haar nieuwe organisatiestructuur op.

Op een aantal punten zijn de aankoopprocedures nog voor verbetering vatbaar:

- Het gunningsdraaiboek van een hogeschool bevatte bepalingen in strijd met de overheidsopdrachtenregelgeving. Een tweede hogeschool paste haar procedures niet regelmatig aan de meermaals gewijzigde overheidsopdrachtenregelgeving aan. In het exitgesprek beweerden alle hogescholen hun procedures en draaiboeken te hebben geactualiseerd in het licht van de nieuwe overheidsopdrachtenregelgeving, die tijdens het onderzoek in werking trad. Het Rekenhof onderzocht dit niet meer inhoudelijk.
- De delegatie van bevoegdheden was niet altijd duidelijk en soms achterhaald. Bovendien volgden de scholen de delegatieregels niet altijd nauwgezet, vooral bij kleine aankopen<sup>128</sup>. Eén hogeschool kende tijdelijke mandaten toe voor taken met een eerder permanent karakter<sup>129</sup>.
- De interne controle op de aankoopcyclus was in de vijf hogescholen niet even sterk uitgebouwd<sup>130</sup>. Twee hogescholen steunden vooral op de functiescheiding tussen aankoopdienst en financiële dienst. Ten tijde van het onderzoek had één hogeschool al een interne auditdienst en een auditcomité<sup>131</sup>. Tijdens het exitgesprek deelden nog drie andere hogescholen mee dat zij, gestuwd door de schaalvergroting van verdere fusies, recent een interne auditdienst en een auditcomité installeerden<sup>132</sup>. De vijfde hogeschool zou vooralsnog alleen een auditcomité hebben opgericht. Eén associatie wilde een mobiele interne auditdienst oprichten, die de leden kunnen inschakelen.
- Enkele hogescholen konden geen sjabloon voorleggen voor de parafering en autorisatie van documenten tijdens het registratieproces van de aankoop, waarmee kan worden nagegaan wie de transacties goedkeurde en of die volledig en correct werden geboekt en zorgvuldig afgehandeld<sup>133</sup>. Volgens deze hogescholen is het aantal gevolmachtigden beperkt en voldoende beheersbaar voor de toezichthouders.

---

<sup>127</sup> De aankoopverantwoordelijke werkte rechtstreeks onder het gezag van de directeur Financiën, wat de onafhankelijke werking van de aankoopdienst kon beperken.

<sup>128</sup> Een hogeschool vond de uitgewerkte delegatieregeling te formalistisch voor dossiers van minder dan 22.000 euro.

<sup>129</sup> Deze mandaten maakten in de realiteit deel uit van de organieke structuur van de hogescholen.

<sup>130</sup> Na het onderzoek van het Rekenhof in 2004 kondigde de minister een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering aan over de boekhouding, de jaarrekening en het rekeningstelsel en de controle ervan voor de instellingen voor hoger onderwijs (hogescholen, universiteiten en associaties), dat zou voorzien in de verplichting tot organisatie van een interne audit.

<sup>131</sup> De interne auditdienst heeft controlebevoegdheid bij de departementen en bij de centrale administratie van de hogeschool. Hij rapporteert volgens een dubbele rapporteringslijn op grond van een auditcharter: functioneel aan het auditcomité en administratief aan de algemeen directeur. Het auditcomité moet toezien op de naleving van de externe en interne regelgeving en op de toepassing van deugdelijk bestuur. Het rapporteert aan de raad van bestuur in het bestuurscollege.

<sup>132</sup> In een ervan zou de interne auditcel worden gevormd door een intern personeelslid met een gewijzigde opdracht, wat vragen oproept over de onafhankelijkheid van deze interne auditcel.

<sup>133</sup> De meeste onderzochte hogescholen maken gebruik van een digitaal autorisatie-instrument in een ondersteunend softwarepakket, al dan niet beperkt tot een aantal procedures.

### 8.5.5 Impact associatievorming en fusies

Behalve de fusies heeft ook de associatievorming een impact op het aankoopbeleid van de hogescholen. Een associatie is een samenwerkingsverband van instellingen voor hoger onderwijs, die meestal uit een universiteit en een of meer hogescholen bestaat. Deze associaties bieden onder andere de mogelijkheid gezamenlijk aankopen te doen<sup>134</sup>, om zo door de bundeling van de behoeften van verschillende leden in één overeenkomst, schaalvoordelen te genereren in de vorm van kortingen en betere prijzen. Een associatie kan tevens informerend optreden om haar leden van de voorwaarden van elkaars (afzonderlijke) aankoopovereenkomsten op de hoogte te brengen.

Alle onderzochte hogescholen maken deel uit van een associatie en hebben al ingetekend op aankopen op associatieniveau<sup>135</sup>. Door hun recente karakter en uitbouw met verschillende snelheden zijn de procedures en processen niet voor alle associaties identiek. Zo evolueren de leden van één associatie op termijn naar één geïntegreerd informatie- en besturingssysteem voor hun operationele processen. Daardoor ontstaat de mogelijkheid om op associatieniveau aankooptransacties en budgettaire bewegingen van de afzonderlijke entiteiten op te volgen en te beheren<sup>136</sup>. Associaties zonder centrale aankoopdienst wijzen over het algemeen voor elke groepsaankoop ad hoc een van de leden als beheerder aan.

Vaak berusten gegroepede aankopen op een raamovereenkomst, waarbij de latere bestellingen door de deelnemende entiteiten de concrete invulling bepalen volgens de voorwaarden van het raamcontract. Voor dergelijke aankopen moet een samenwerkingsovereenkomst best vooraf duidelijk de onderlinge verhouding en de modaliteiten vastleggen. Alle hogescholen wijzen op het belang van hun aankoopautonomie en een uitstapmogelijkheid voor dit type aankoopovereenkomsten.

Tot op heden hebben deze gezamenlijke aankopen op associatieniveau niet altijd de verwachtingen inzake prijs en kwaliteit ingelost. Hoewel ze meestal financieel voordelig waren, was er niet altijd een optimale afstemming op de specifieke behoeften van bepaalde deelnemers of vormde de grote regionale spreiding van de deelnemers een probleem voor de leverancier. De opdeling in percelen kan weliswaar de wensen en doelstellingen van alle intekenaars waarborgen, maar is een complexe en soms delicate evenwichtsoefening. Twee hogescholen stelden dat zij al meermaals betere voorwaarden konden afdwingen door zelf een overheidsopdracht te plaatsen. Doorgaans ervaren de hogescholen groepsaankopen op regionaal niveau<sup>137</sup> ook als positiever.

Bij de geselecteerde hogescholen ontbreken momenteel nog aangepaste processen of procedures om in kosten-batenanalyses na te gaan of een aankoop bij voorkeur langs de hogeschool zelf of langs de associatie plaatsvindt. Wel beweerde één hogeschool regelmatig steekproefs-

<sup>134</sup> In één associatie werd zelfs een aankoopcel geïnstalleerd op associatieniveau.

<sup>135</sup> Sommige van de onderzochte hogescholen hebben ook gezamenlijke aankopen gedaan in het kader van samenwerkingsverbanden met andere aanbestedende overheden of instanties, zoals de provincie, autonome gemeentebedrijven of havenbedrijven.

<sup>136</sup> Door de samenstelling en werking van de algemene vergadering van een associatie en haar leden kunnen de organisatiestructuren van de leden van de associatie worden gestroomlijnd.

<sup>137</sup> Met regionale entiteiten van de associatie of andere regionale instanties.

gewijs kosten-batenanalyses uit te voeren, door onder andere gebruik te maken van de uitgebreide databank in het ondersteunende softwareprogramma voor aankopen.

De verdere optimalisatie van raamcontracten kan alleen als een continue evaluatie plaatsvindt van de kwaliteit en prijs van de leveringen en diensten. Wel kan daarbij het risico ontstaan dat de vereiste van een doorgedreven kritische kwaliteitscontrole de incentive tot deelname aan groepsovereenkomsten op associatieniveau bij de leden ervan vermindert. Dat kan het schaalvoordeel in het gedrang brengen.

Volgens het Rekenhof geeft schaalvergroting doorgaans aanleiding tot positieve schaaffecten, maar kan zij ook negatieve effecten voor de afzonderlijke leden van de samenwerkingsverbanden meebrengen. Positieve schaalvoordelen bij het overkoepelende samenwerkingsverband mogen alvast geen aanleiding geven tot interne, organisatorische meerkosten bij de afzonderlijke samenstellende leden.

#### 8.5.6 Toetsing aan de overheidsopdrachtenregelgeving

Bij de toetsing van een beperkt aantal gunningsdossiers voor aanneming van levering of diensten voor elk van de vijf gecontroleerde hogescholen aan de Europese en Belgische overheidsopdrachtenregelgeving<sup>138</sup> kwam het Rekenhof tot de volgende bevindingen.

De gecontroleerde hogescholen passen de toepassingsvoorwaarden van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking op grond van artikel 17, §2, van de overheidsopdrachtenwet vrij goed toe, al maken zij wel af en toe fouten:

- Zo motiveerde een hogeschool het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking niet formeel en materieel.
- Een hogeschool splitste een opdracht in afzonderlijke opdrachten en haalde zo de drempel voor de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking.
- Verscheidene hogescholen voldeden niet of niet tijdig aan de schriftelijke informatieverplichting in het kader van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking.
- Twee hogescholen communiceerden de uitgangspunten voor een aantal onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking slechts op zeer beperkte, onnauwkeurige en algemene wijze in de uitnodiging aan de geraadpleegde leveranciers, zodat het precieze voorwerp ervan, de minimale voorschriften en de criteria voor de opdrachttoekenning onduidelijk

<sup>138</sup> De onderzochte dossiers ressorteren alle nog onder het toepassingsgebied van de oude overheidsopdrachtenregelgeving. Het betreft in het bijzonder de Richtlijn 2004/18/EG van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (hierna de Overheidsopdrachtenwet 1993) en haar uitvoeringsbesluiten, inzonderheid het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken (hierna het KB van 8 januari 1996) en het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en de concessies voor openbare werken (hierna het KB van 26 september 1996) alsmede de algemene aannemingsvoorwaarden voor aanneming van werken, leveringen en diensten die als bijlage zijn opgenomen bij het KB van 26 september 1996 (hierna de AAV).

bleven<sup>139</sup>. Omgekeerd maakte één hogeschool bij deze onderhandelingsprocedures een gedetailleerd bestek op met strenge vormvoorschriften, waardoor zij zich de flexibiliteit van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking ontnam.

Een aantal van de onderzochte bestekken bevatte een of meer ongeoorloofde bepalingen:

- Zo behield een hogeschool zich in het bestek op onrechtmatige wijze het recht voor tot vijf jaar na de besteldatum bijkomende bestellingen te doen bij de leverancier.
- Diverse hogescholen namen in bestekken selectiecriteria als gunningscriteria op, bv. criteria voor de bekwaamheid van de persoon van de inschrijver, zoals referenties en ervaring. Hoewel de zeer specifieke aard van de betrokken opdrachten het gebruik van een selectie criterium als gunningscriterium kan rechtvaardigen, bleek uit de dossierstukken niet dat voldaan was aan de voorwaarde die de rechtspraak aan dergelijke uitzonderingen koppelt<sup>140</sup>.
- Een hogeschool nam in een bestek een verbod op het beroep op onderaanneming op, terwijl de overheidsopdrachtenregelgeving dat principieel toestaat.
- Een hogeschool vermeldde in enkele dossiers uitdrukkelijk een bepaald merk of product, terwijl dat niet onontbeerlijk was voor het voorwerp van de opdracht.
- Een bestek bevatte een betalingstermijn van 60 dagen, in plaats van de 50 kalenderdagen die de algemene aannemingsvoorwaarden dwingend voorschrijven voor leveringen en diensten.
- Een hogeschool liet na de weging van de gunningscriteria te preciseren bij een opdracht waarvan het geraamde bedrag de Europese drempel overschreed.

Eenmaal de offertes zijn ingediend, zijn bij algemene of beperkte offerteaanvragen contacten met inschrijvers verboden, tenzij de aanbestedende overheid de inhoud van zijn offerte moet preciseren of aanvullen. Twee hogescholen onderhielden verstreckende contacten met de inschrijvers. Eén hogeschool regulariseerde zelfs alsnog een onregelmatige offerte.

De formele en materiële motivering van de gunningsbeslissing is niet altijd even deugdelijk. Zo bevat een gunningsverslag alleen een puntenvergelijking voor een bepaald gunningscriterium, zonder duidelijk toe te lichten hoe de offertes voor dit criterium werden vergeleken.

De meeste hogescholen participeerden in of sloten (raam)overeenkomsten waarvan de contractuele looptijd vier jaar overschrijdt. Dat dient te worden vermeden in het kader van de artikelen 32 en 37 van de wet van 15 juni 2006 betreffende de overheidsopdrachten, die in het voorjaar van 2013 in werking traden. In uitzonderlijke gevallen dient het bestuur de langere duurtijd behoorlijk te motiveren.

Bij sommige hogescholen sloten nieuwe overeenkomsten niet altijd aan op de voorafgaande, wat tot overbruggingsovereenkomsten of onregelmatige contractverlengingen noopte.

<sup>139</sup> Dat een aanbestedende overheid niet verplicht is een bestek op te stellen voor de onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking en de raadpleging van de leveranciers in beginsel vormvrij is, neemt niet weg dat de zij de algemene rechtsbeginselen van gelijkheid en transparantie moet naleven. Dat vereist o.m. de inschrijvers voldoende te informeren over een aantal elementaire uitgangspunten. Om redenen van bewijs is het aangewezen de objectieve criteria en regels schriftelijk op te nemen in een leidraad.

<sup>140</sup> Met name, dat door de toepassing van het gunningscriterium de intrinsieke kwaliteit van de offertes in het licht van de specificiteit van de opdracht op differentiërende wijze kan worden aangetoond.

### 8.5.7 Conclusies

Onder impuls van een tweede fusiegolf en associatievorming hebben vrijwel alle hogescholen de tendens ingezet naar meer gecentraliseerde aankoopstructuren. Dat ging meestal gepaard met de installatie van een geïntegreerd financieel- en aankoopbeheersysteem. Alle onderzochte hogescholen zetten stappen naar een elektronische verwerking van het aankoopproces, maar deze inspanning bleef meestal beperkt tot grotere aankopen.

In tegenstelling tot in 2004, beschikken alle onderzochte hogescholen inmiddels over vrij degelijke aankoopprocedures of gunningdraaiboeken voor overheidsopdrachten. Toch zijn die procedures nog voor verbetering vatbaar. De regels zijn niet altijd in overeenstemming met de wetgeving of worden niet altijd nauwgezet toegepast en de bevoegdheidsdelegatie is niet altijd duidelijk of actueel. Ook is de interne controle nog niet optimaal uitgebouwd.

De naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving door de hogescholen toont een positieve evolutie. Alle onderzochte hogescholen leven, zeker bij grotere aankopen, de overheidsopdrachtenregelgeving vrij nauwgezet na. Aankoopdossiers zijn soms echter onvolledig en aanbestedingsdocumenten zijn niet altijd zorgvuldig opgesteld. Het gebruik van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking en de selectie- en gunningsbeslissingen zijn niet altijd voldoende formeel en materieel gemotiveerd.

In de onderzochte hogescholen leidden de permanente wijzigingen in het hogeschoolandschap tot een hogere efficiëntie en een meerwaarde op het vlak van interne controle, procedures en aankoopvoorwaarden. Zo namen de gefuseerde hogescholen de best practices van elkaars aankoopstructuren over. Wel bestond in geen van de onderzochte hogescholen een duidelijk beleid of waren procedures aanwezig om aan gezamenlijke aankopen op associatieniveau deel te nemen. In de marge van de recente reorganisaties zouden de hogescholen ook al een aantal opmerkingen van het Rekenhof hebben geremedieerd.

### 8.5.8 Aanbevelingen

- Een regelmatige actualisatie van de interne aankoopprocedures blijft aangewezen. Ook moet de delegatie van bevoegdheden altijd duidelijk en actueel zijn.
- De hogescholen moeten het onafhankelijk karakter van recent gecreëerde centrale aankoopdiensten veilig stellen.
- De hogescholen moeten de aankoopprocedures en de overheidsopdrachtenregelgeving ook voor kleinere aankopen nauwgezet volgen.
- De hogescholen versterken best hun interne controle met een interne auditdienst en een auditcomité.
- De installatie van een echt contractmanagementsysteem is aangewezen.
- De hogescholen dienen een methode te ontwikkelen om de opportuniteit van raamovereenkomsten op associatieniveau te evalueren.

- Het gebruik van de uitzonderingsgronden voor de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking moet formeel en materieel worden gemotiveerd.
- De hogescholen moeten opdrachten zorgvuldig voorbereiden en duidelijk het onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria respecteren.
- De hogescholen dienen de nodige aandacht te besteden aan de formele en materiële motivering van de selectie- en gunningsbeslissingen.
- Een contractuele duurtijd van meerjarige overeenkomsten van meer dan vier jaar kan slechts in uitzonderlijke gevallen en vergt een behoorlijke motivering.
- De hogescholen moeten bij groepsaankopen de nodige aandacht schenken aan kwaliteits- en prijzencontrole.

## 8.6 Toelagen en vergoedingen in het UZ Gent

### 8.6.1 Inleiding

Het UZ Gent kent zijn personeelsleden diverse vergoedingen toe. Die vergoedingen, in totaal een 35-tal, vertegenwoordigden in 2012 en 2013 budgetten van respectievelijk 43 en 48 miljoen euro. In het kader van zijn controle op de jaarrekening 2013 van het UZ Gent heeft het Rekenhof steekproefsgewijze alle vergoedingen van 30 personeelsleden onderzocht. Het ging na of de vergoedingen een reglementaire basis hadden, rechtmatig werden toegekend en cumuleerbaar waren. Ten slotte keek het de bedragen ervan na. Tegelijk controleerde het Rekenhof in welke mate het UZ Gent uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen inzake toelagen en vergoedingen die het in 2005 formuleerde in het kader van zijn audit over de personeelsaangelegenheden van het UZ Gent. Toen ging het vooral na of de vergoedingen en toelagen een geldige rechtsgrond hadden.

Het UZ beheert de toelagen en vergoedingen grotendeels met behulp van twee geautomatiseerde systemen: SP-expert voor de tijdsregistratie en Easypay voor de loonberekening en de berekening van de toelagen en vergoedingen<sup>141</sup>. Enkele toepassingen verlopen nog niet geautomatiseerd. Zo geven artsen de vergoedingen voor medische interventies tijdens hun wacht nog door op papier en voert het UZ die arbeidstijden manueel in<sup>142</sup>. Aanvragen van fietsvergoedingen verliepen in 2013 nog langs een intranet-applicatie of op papier en werden manueel in Easypay ingebracht. Vanaf juni 2014 kennen ook deze vergoedingen een geautomatiseerde verwerking in SP-expert en overdracht naar Easypay.

<sup>141</sup> SP-expert registreert de arbeidstijden van het verplegend en administratief personeel (niet van de artsen) door middel van een badgesysteem. Deze gegevens worden maandelijks verwerkt en gecontroleerd op anomalieën. De tijdsregistratiegegevens met een financiële weerslag worden automatisch opgeladen in Easypay.

<sup>142</sup> Automatisatie is momenteel niet mogelijk, aangezien de artsen geen gebruik maken van SP-expert.

### 8.6.2 Opvolging van vroegere aanbevelingen<sup>143</sup>

#### *Vergoeding voor zwaar belaste secretariaten*

Het Rekenhof merkte in 2005 op dat het onduidelijk was op grond van welke criteria<sup>144</sup> een secretariaat als zwaar belast kon worden beschouwd. Het UZ heeft over deze criteria in zijn rechtspositieregeling nog steeds geen bepalingen opgenomen. De administratie meldde dat deze vergoeding zal verdwijnen bij de implementatie van de functieclassificatie. In het statuut zal opgenomen worden dat deze vergoeding een uitdovend karakter heeft, zodat dit niet meer aan nieuwe personeelsleden kan worden toegekend.

#### *Vergoeding voor ziekenhuishelper*

Het personeelsstatuut van het UZ Gent bepaalt alleen de begunstigden en de toekenningsvoorwaarden van de vergoeding voor ziekenhuishelper, maar niet het bedrag. Het personeelsstatuut was in 2014 op dit vlak nog niet aangevuld, maar het UZ Gent heeft zich geëngageerd dat alsnog te doen.

#### *Wachtvergoeding voor het niet-medisch personeel*

Het Rekenhof merkte op dat de rechtspositieregeling geen rechtsgrond bood aan de wachtvergoeding voor het niet-medisch personeel, die in de praktijk bestaat uit drie vergoedingen (semafoonwachtvergoeding, wachtvergoeding voor apothekers en wachtvergoeding voor directie verpleging). Ondanks beloftes schreef het UZ deze vergoedingen nog niet in de rechtspositieregeling in. Het meldde dat syndicale onderhandelingen daarover lopende zijn en dat in 2013 een gedetailleerde analyse werd gemaakt van alle bestaande systemen. Een generiek voorstel zou in onderhandeling zijn en later worden ingeschreven in het statuut.

#### *Compenserende vergoedingen en toelagen voor de leden van het managementcomité*

Tot op heden zijn de toekenningsmodaliteiten voor de compenserende vergoedingen en de toelagen voor de leden van het managementcomité nog altijd niet opgenomen in het personeelsstatuut. Deze vergoedingen worden volgens het UZ echter niet meer toegepast.

#### *Kliniekvergoedingen*

Het UZ Gent gebruikt bij de berekening van de kliniek- en wachtvergoeding voor de geldelijke anciënniteit nog altijd niet de overeenkomstige salaristrap in de salarisschaal van hoofd(docent), maar neemt het nog altijd de geldelijke anciënniteit die gebruikt wordt voor hun salaris. Het UZ Gent argumenteerde dat een andere werkwijze een terugval voor de artsen zou kunnen meebrengen, wat niet de bedoeling kan zijn. Het Rekenhof merkte voorts op dat het UZ de artsen die alleen een basiskliniekvergoeding genieten, niet evalueert, in strijd met het reglement. Ten slotte merkte het in 2005 op dat niet-vastbenoemde, erkende arts-specia-

<sup>143</sup> Enkel wat betreft hoofdstuk 10 'toelagen en vergoedingen' van het onderzoek van de personeelsaangelegenheden van het Universitair Ziekenhuis Gent (Stuk 37-D (2004-2005) – Nr. 1; 14 maart 2005)

<sup>144</sup> Het Rekenhof hanteerde bij zijn huidige controle de criteria *onregelmatige prestaties en overuren*.

listen en tandartsen een partiële kliniekvergoeding ontvingen zonder te hebben aangetoond dat ze een proefschrift hadden voorbereid. Deze voorwaarde is inmiddels geschrapt.

Het UZ Gent kwam wel tegemoet aan de opmerkingen over de evaluatie van de bijzondere kliniekvergoeding en de vergoeding voor klinische activiteit, alsook over de toekenning van de partiële kliniekvergoeding.

### 8.6.3 Nieuwe vaststellingen

#### *Vergoeding voor zwaar belaste secretariaten*

Het administratief en geldelijk statuut van het personeel van het UZ Gent bepaalt dat personeelsleden een vergoeding voor zwaar belaste secretariaten kunnen ontvangen voor de duur dat ze tewerkgesteld zijn op zwaar belaste secretariaten ter compensatie van de onregelmatige prestaties en de overuren die ze moeten presteren. Uit de tijdsregistratielijsten van SP-expert bleek echter dat niet werd voldaan aan de voorwaarden *onregelmatige prestaties* en *overuren*. Van de vijf personeelsleden die deze vergoeding in 2013 genoten waren er voor twee geen tijdsregistratiegegevens beschikbaar wegens gedetacheerd. De administratie meldde dat deze vergoeding zal verdwijnen bij de implementatie van de functieclassificatie. In het statuut zal opgenomen worden dat de vergoeding een uitdovend karakter heeft, zodat dit niet meer aan nieuwe personeelsleden kan worden toegekend.

#### *Kliniekvergoedingen*

Twee fouten in de anciënniteit hadden een invloed op de hoogte van de uitgekeerde kliniekvergoedingen. In één geval berekende het UZ Gent de anciënniteit zelfs tien jaar te hoog. Volgens de verantwoordelijken kwam dat doordat maar één persoon instond voor de inbreng van basisgegevens. Sinds 1 juli 2012 wordt de anciënniteit door een persoon vastgesteld, door een andere persoon ingevoerd en door een derde persoon gecontroleerd. Het UZ Gent zou de anciënniteit van alle artsen die voor 1 juli 2012 in dienst zijn getreden controleren tegen eind 2014 en eventuele fouten rapporteren.

#### *Toelage voor gevaarlijk, ongezond of hinderlijk werk*

Het UZ Gent kent aan de personeelsleden die zijn ingeschakeld in de technische wacht infrastructuur de toelage voor gevaarlijk, ongezond of hinderlijk werk automatisch toe als zij prestaties verrichten buiten de tijdspanne 8u-17u, ongeacht of de verrichte activiteiten wel degelijk gevaarlijk, ongezond of hinderlijk zijn. Het UZ stelde dat dit voor deze personen eerder een wachtvergoeding is tegen het tarief van de toelagen voor gevaarlijk, ongezond of hinderlijk werk. De administratie beloofde deze vergoeding te zullen uitzuiveren bij de implementatie van de functieclassificatie, waarvoor de onderhandelingen lopende zijn.

#### *Aanvullende UGent-vergoeding*

Het UZ Gent keerde in 2012 en 2013 respectievelijk 44 duizend euro en 22 duizend euro uit als aanvullende vergoeding aan personen met een basisloon van de UGent, omdat de weddeschalen daar lager liggen. Voor deze vergoeding ontbreekt echter een rechtsgrond. Een persoon uit de steekproef ontving voor de maanden juli en augustus 2013 zelfs een vergoeding UGent

terwijl die ook op de loonlijst van het UZ Gent stond. Deze cumulatie is in strijd met de gecommuniceerde voorwaarden. Het UZ Gent beloofde deze vergoeding niet meer te zullen toekennen zonder dat het reglement kliniekvergoedingen in een rechtsgrond heeft voorzien.

#### *Gedetacheerde personeelsleden*

Twee personen uit de steekproef ontvingen een basisloon en toelagen van het UZ Gent, hoewel zij gedetacheerd waren. Zodoende was niet aan de voorwaarden voor de toelagen voldaan.

#### *Vergoedingen bij dading*

Het UZ Gent sloot een dadingsovereenkomst met een personeelslid uit de steekproef, waarbij het hem alle toelagen en vergoedingen laat behouden, ongeacht of aan de voorwaarden nog wordt voldaan.

### **8.6.4 Conclusies**

Het UZ Gent kwam nauwelijks tegemoet aan de opmerkingen en aanbevelingen die het Rekenhof over toelagen en vergoedingen formuleerde in zijn rapport over de personeelsaangelegenheden in 2005. Wel zijn nog onderhandelingen lopende om verder tegemoet te komen aan die opmerkingen, waarbij het UZ Gent een tijdspad van realisatie aangeeft (in de loop van 2015). Samen met de nieuwe vaststellingen naar aanleiding van de rekeningencontrole 2013, leidt dit tot de conclusie dat de regeling van toelagen en vergoedingen in het UZ Gent nog onvolledig is en dat de controles door de personeelsadministratie daardoor ook zwaktes vertonen. Zo ontvangen zelfs gedetacheerde personen een basisloon en toelagen en sloot het UZ een dading die een personeelslid de facto vrijstelde van de toekenningsvoorwaarden.

Naar aanleiding van de reactie van het UZ Gent zal het Rekenhof in 2015 een opvolgingsonderzoek uitvoeren en daarover rapporteren in het volgende rekeningenboek.

### **8.6.5 Aanbevelingen**

- Het UZ Gent moet de rechtspositieregeling van zijn personeel vervolledigen en aanpassen wat betreft de vergoeding voor zwaar belaste secretariaten, de vergoeding voor ziekenhuis-helper, de wachtvergoeding voor niet-medisch personeel en de kliniekvergoeding.
- 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.
- 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.
- Het UZ Gent dient de conclusies uit de beperkte steekproef toe te passen op haar volledige personeelsbestand.

## 8.7 Impact van de inkanteling van academische hogeschoolopleidingen op de jaarrekening 2013 van de universiteiten

### 8.7.1 Inleiding

Op 19 juni 1999 ondertekende de Vlaamse minister van Onderwijs samen met 29 Europese ministers van Onderwijs de Bolognaverklaring met de bedoeling het hoger onderwijs in Europa te harmoniseren. Het structuurdecreet<sup>145</sup> introduceerde in Vlaanderen onder andere de bachelor-masterstructuur, de associatievorming en het onderscheid tussen academische en professionele opleidingen. Professioneel gerichte bacheloropleidingen mochten de hogescholen autonoom organiseren, academisch gerichte opleidingen (bachelor en master) slechts in associatie met een universiteit. Het integratiedecreet<sup>146</sup> heeft de academische hogeschoolopleidingen<sup>147</sup> vanaf het academiejaar 2013-2014 (1 oktober 2013) ingekanteld bij de universiteiten. Zij worden dus niet meer georganiseerd door de hogescholen. De onderstaande tabel illustreert in een aantal kerncijfers<sup>148</sup> de integratie per universiteit.

Universiteit	Aantal betrokken hogescholen	Extra studenten	Extra personeelsleden	Bedrijfsopbrengsten 2013 <sup>149</sup> (in miljoen euro)
UAntwerpen	3	4.200	800	237
VUB	1	600	60	222
UGent	3	6.500	600	569
UHasselt	2	2.000	180	72
KU Leuven <sup>150</sup>	9	10.000	1.000	818
Totaal	18	23.300	2.640	1.918

Regeringscommissarissen, bedrijfsrevisoren en interne-auditdiensten wezen op de risico's van de inkantelingsoperatie. Het Rekenhof onderzocht hoe de universiteiten verschillende aspecten van de inkanteling op hoofdlijnen hebben geregeld, wat de impact op de jaarrekening 2013 was en welke toekomstige kosten nog worden verwacht.

### 8.7.2 Financiële overeenkomsten universiteiten-hogescholen

De decreetgever liet de universiteiten en hogescholen relatief vrij in de onderlinge regeling van de inkanteling, maar het integratiedecreet verplicht ze een overeenkomst te sluiten met ten minste afspraken over de overdracht, terbeschikkingstelling en aanwending van de infrastructuur en onroerende goederen, alsook over financiële aangelegenheden zoals de afrekening van het vierde kwartaal van 2013. De universiteiten hebben deze verplichting op diverse

<sup>145</sup> Decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

<sup>146</sup> Decreet van 13 juli 2012 betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten.

<sup>147</sup> Uitgezonderd de academische kunstopleidingen en de academische opleidingen in de nautische wetenschappen.

<sup>148</sup> Het gaat niet om exacte cijfers, maar om een idee van de grootteorde. De gegevens steunen op gesprekken met vertegenwoordigers van de universiteiten. Mogelijks vermelden andere bronnen andere cijfers door een andere interpretatie. Zo kan het aantal betrokken hogescholen variëren door de talrijke fusies bij de hogescholen. Het aantal studenten kan variëren naargelang koppen of opleidingen worden geteld (een student kan meer opleidingen volgen).

<sup>149</sup> Het gaat hier om de bedrijfsopbrengsten van de gehele universiteit, dus niet enkel over het geïntegreerde deel.

<sup>150</sup> Op 1 oktober 2013 vond ook de integratie van de HUB-KU Brussel in de KU Leuven plaats.

wijze ingevuld<sup>151</sup>. Tijdens het onderzoek van het Rekenhof in mei-juni 2014, beschikte de VUB nog niet over een ondertekende overeenkomst met de betrokken hogeschool. De UAntwerpen had nog geen overeenkomst met één van de hogescholen doordat er nog geen overeenstemming was over alle punten. In beide gevallen werd echter een afrekening 2013 gemaakt op grond van een ontwerpovereenkomst of principenota. Het is aangewezen dat de universiteiten uiteindelijk zorgen voor ondertekende overeenkomsten.

### 8.7.3 Rapportering in de jaarrekening 2013

De universiteiten rapporteerden in hun jaarrekening op verschillende wijze over de inkanteling. Drie universiteiten zonderden de inkantelingsverrichtingen af. De UGent voerde een afzonderlijke boekhoudafdeling *geïntegreerde opleidingen* in, waarin zij alle verrekeningen met de hogescholen opnam. De UAntwerpen en de KU Leuven namen in hun jaarrekening een extra gedetailleerde rapportering op waarin zij het merendeel van de inkantelingsverrichtingen afzonderden. Deze twee universiteiten namen bovendien in de inleiding van hun jaarrekening een uitgebreide passage op waarin zij uiteenzetten hoe zij de effecten op hun balans en resultatenrekening hebben verwerkt. De UHasselt deed dat in mindere mate in de waarderingsregels. Alle universiteiten vermeldde in hun jaarrekening bij de bespreking van de verschillende afdelingen in diverse mate van detail de eventuele impact van de inkanteling.

### 8.7.4 Werkingsuitkering

De Vlaamse overheid financiert de werking van de hogescholen en universiteiten met de werkingsuitkeringen<sup>152</sup>. Zij bezorgde de werkingsuitkering voor 2013 nog volledig aan de hogescholen. Aangezien de opleidingen en bijhorende kosten inkantelden op 1 oktober 2013, moest een verrekening plaatsvinden voor het vierde kwartaal. Deze verrekening verschilde per universiteit door de vele instellingsspecifieke regelingen<sup>153</sup>. Zij werd meestal opgesplitst in drie luiken: personeel, infrastructuur en werkingsbudget opleidingen. De onderstaande paragrafen bespreken de verrekeningen voor infrastructuur en opleidingen per universiteit<sup>154</sup>. Het luik personeel, veruit de belangrijkste kost, is afzonderlijk behandeld (punt 8.7.6).

#### *UAntwerpen*

Met de ene hogeschool heeft de UAntwerpen een afrekening gemaakt voor het opleidingsbudget samen met de defiscaliseringsmiddelen en de academiseringsmiddelen. De universiteit kwam ook met de hogeschool overeen rekening te houden met de voorfinanciering door de hogeschool. De afrekening benadeelde de UAntwerpen daardoor uiteindelijk met 0,1 miljoen euro. Met de andere hogeschool sprak de UAntwerpen af dat zij beschikking kreeg over een vierde van het opleidingsbudget 2013 en de bijkomende academiseringsmiddelen. Zij boekte

<sup>151</sup> Soms waren er een beperkt aantal overeenkomsten met veel afspraken, soms waren er veel overeenkomsten met bijzondere afspraken, soms bevatten bijlagen de afspraken.

<sup>152</sup> Deze uitkering moet de gewone uitgaven voor onderwijs, onderzoek, maatschappelijke en wetenschappelijke dienstverlening, de financiering van investeringen, de afbetaling van leningen en de administratie van de instelling dekken.

<sup>153</sup> Soms is er een verrekening van de werkingsmiddelen met de defiscaliseringsmiddelen of met de academiseringsmiddelen, soms ook niet; de exploitatiekosten gebouwen krijgen soms een aparte verrekening; soms kan de inzapping onderscheiden worden; ...

<sup>154</sup> De tekst bevat voor de leesbaarheid een aantal vereenvoudigingen.

daarvoor 2,0 miljoen euro bedrijfsopbrengsten (74-rekening). Voor de gebouwen werd geen afrekening gemaakt, omdat de kosten en opbrengsten bij de hogeschool blijven.

#### *VUB*

De werkingsuitkering bleef volledig voor de hogeschool. Daarenboven vergoedde de VUB een deel van de centraal beheerde werkingskosten, zoals nutsvoorzieningen en onderhoudscontracten, en de departementaal beheerde werkingskosten (0,1 miljoen euro).

#### *UGent*

De UGent kwam met de hogescholen overeen dat zij het saldo van de werkingstoelagen voor 2013 doorstorten. Dat bracht de UGent 0,6 miljoen euro op. De universiteit sprak ook een regeling af voor de academiseringsmiddelen<sup>155</sup>, het aanmoedigingsfonds<sup>156</sup> en de defiscaliseringsmiddelen. Samen leverde dat de UGent 2,0 miljoen euro op. De universiteit vergoedde de hogescholen een deel van de exploitatiekosten van de gebouwen (1,3 miljoen euro).

#### *UHasselt*

De hogeschool droeg de niet opgebruikte budgetten voor werking en investering integraal en de indirecte/centrale budgetten voor drie twaalfden over aan de UHasselt, die daarvoor in de afdeling werking 0,3 miljoen euro opbrengsten boekte. De hogeschool droeg ook het eigendomsrecht van een gebouw over, samen met een vierde van het jaarbudget ervoor. De UHasselt boekte daarvoor ook de kosten in het laatste kwartaal. Voor de andere gebouwen vond geen verrekening plaats. Daarbij was ook het UHasselt-gebouw waarin een ingekantelde opleiding werd gehuisvest en waarvan de kosten dus ten laste van de UHasselt waren, maar de opbrengsten (werkingsuitkering) voor de hogeschool. Ten slotte betaalde de UHasselt een eenmalige vergoeding van 1,0 miljoen euro aan de hogeschool voor bepaalde vaste kosten die de hogeschool in de periode 2014-2018 niet kan overdragen of reduceren, ondanks de integratie en de fusie. De universiteit nam dat bedrag als uitzonderlijke kosten op in de bedrijfseconomische afdeling.

#### *KU Leuven*

De KU Leuven maakte met elke hogeschool een afrekening van de werkingsmiddelen, het aanmoedigingsfonds, de academiseringsmiddelen en de direct toewijsbare en indirecte kosten (inclusief personeelskosten) ten laste van de werking van de hogescholen voor het vierde kwartaal 2013. Zij boekte het saldo in als schuld of vordering aan of op de hogeschool. Dit betekende een positief saldo van 0,3 miljoen euro<sup>157</sup>.

<sup>155</sup> Het gecumuleerde saldo van 2013 verminderd met de aan de academiseringsmiddelen toegewezen statutaire lonen werd aan de UGent overgemaakt.

<sup>156</sup> Dit fonds voor de universiteiten en hogescholen moest de diversiteit en de gelijke kansen in het hoger onderwijs bevorderen.

<sup>157</sup> De opbrengsten en kosten (in essentie de inschrijvingsgelden die slaan op het vierde kwartaal en de personeelskosten van de contractuelen) m.b.t. de ingekantelde opleidingen die rechtstreeks in de boeken van de KU Leuven zijn beland, vallen hier buiten. Deze kosten en opbrengsten leidden tot een negatief saldo (meer uitgaven dan inkomsten) van 0,4 miljoen euro.

### 8.7.5 Inschrijvingsgelden

Alle universiteiten hebben de inschrijvingsgelden voor de ingekantelde opleidingen voor het academiejaar 2013-2014 volledig opgenomen in hun jaarrekening 2013, zonder proratering<sup>158</sup>. De onderstaande tabel toont de impact ervan. Alleen de UHasselt stortte een deel van de (be-grote) inschrijvingsgelden terug aan een hogeschool.

	<i>(in miljoen euro)</i>				
	UAntwerpen	VUB	UGent	UHasselt	KU Leuven
Impact	1,9	0,3	3	1	6,5

### 8.7.6 Personeel

#### *Integratiekader*

Het integratiekader bestaat uit de statutaire personeelsleden die de hogescholen overdroegen<sup>159</sup>. Zij vallen ten laste van de werkingsuitkering, die voor 2013 nog volledig naar de hogescholen ging. De universiteiten verwerkten deze overdracht op verschillende manieren in hun jaarrekening, zoals blijkt uit de onderstaande tabel. UAntwerpen, VUB en UHasselt boekten de kosten en opbrengsten wel, UGent en KU Leuven niet. Aangezien de kosten en opbrengsten gelijk zijn bij boeking, is er geen impact op het resultaat. Vanaf 2014 zullen alle universiteiten de personeelskosten boeken. De betaling voor deze personeelsleden verliep voor het vierde kwartaal van 2013 niet langs de universiteit, maar langs het ministerie van Onderwijs<sup>160</sup>.

Universiteit	UAntwerpen	VUB	UGent	UHasselt	KU Leuven
Impact op personeels-kost (miljoen euro)	4,2	0,8	6,4	1,5	13
Geboekt als kosten?	Ja	Ja	Neen	Ja	Neen
Geboekt als opbrengsten?	Ja (als bedrijfs-opbrengsten, niet als werkings-uitkering)	Ja, deels in afdeling werking en deels in afdeling BOF	Neen	Ja	Neen

#### *Contractuelen*

De universiteiten namen vanaf 1 oktober 2013 ook contractueel personeel over van de hogescholen. Alle universiteiten berekenden en betaalden zelf het salaris van deze personeelsleden. Zij verrekenen ze telkens, soms gedeeltelijk, met de hogescholen. Tegenover deze kosten staan dus ook opbrengsten<sup>161</sup>. De onderstaande tabel geeft de impact ervan weer<sup>162</sup>.

<sup>158</sup> Ook voor de gewone inschrijvingsgelden is er geen proratering.

<sup>159</sup> Artikel 71 van het integratiedecreet.

<sup>160</sup> Langs het celkrediet van de hogeschool, behalve bij de UAntwerpen, waar het een celkrediet op naam van de universiteit betrof.

<sup>161</sup> Zie evenwel voetnoot 18 inzake de boekingswijze.

<sup>162</sup> De methode van boeken verschilt van universiteit tot universiteit. De universiteiten boeken deze bedragen niet altijd als personeelskosten, bv. als zij een algemene verrekening maakten (in plaats van op grootboekniveau).

	<i>(in miljoen euro)</i>				
Universiteit	UAntwerpen	VUB	UGent	UHasselt	KU Leuven
Impact op personeelskost	0,8	0,1	0,6	0,1	2,0

### *Rangschikking in het zelfstandig academisch personeel van de universiteiten*

De universiteiten konden de leden van het onderwijzend personeel uit het integratiekader rangschikken in een graad van het zelfstandig academisch personeel (ZAP) of het administratief en technisch personeel van het universitaire kader. De hogescholen werden voor de personeelsleden nog gesubsidieerd langs de werkingsuitkering, maar bij de rangschikking in het ZAP kwamen deze personeelsleden op de loonlijst van de universiteit. Alleen de UGent zapte in 2013 in. De UGent betaalde 1,0 miljoen euro uit de eigen salarisadministratie en verrekende dat met de hogescholen. Bij de andere universiteiten vond de inzapping pas in 2014 plaats en was er dus geen invloed op de jaarrekening 2013.

### *Gemengde lijst*

Sommige personeelsleden van de hogescholen konden niet eenduidig worden toegewezen aan een ingekantelde academische opleiding of een professionele opleiding die bij de hogeschool bleef. Zij kwamen op een zogenaamde *gemengde lijst*. Het integratiedecreet voorzag in een financiële regeling voor deze lijst, maar de partners konden bij overeenkomst een andere regeling kiezen. De VUB volgt de regeling uit het decreet. Voor 2013 was er nog geen transfer naar de hogeschool. De andere universiteiten wijkten af van de standaardregeling. Bij UAntwerpen en UHasselt is er amper sprake van een gemengde lijst, daar nagenoeg iedereen werd toegewezen aan de universiteit of de hogeschool. De UGent kwam met haar hogescholen overeen ze nog een aantal jaar degressief een forfaitair bedrag te transfereren (in 2013 verrekende zij 0,5 miljoen euro). De KU Leuven herzielt de bijdrage voor de gemengde lijst jaarlijks naargelang de gewijzigde omstandigheden<sup>163</sup>.

## **8.7.7 Onderzoeksprojecten en saldi uit het verleden**

Voor de lopende onderzoeksprojecten (met einddatum na 1 oktober 2013) kenden alle universiteiten een gelijkaardige regeling<sup>164</sup>: zij bepaalden een saldo voor de onderzoeksprojecten<sup>165</sup> en boekten dat als een vordering of schuld in. Bij de UAntwerpen, UHasselt, UGent en VUB was de nettoimpact<sup>166</sup> beperkt (minder dan 0,3 miljoen euro), bij de KU Leuven bedroeg de opbrengst 2 miljoen euro.

Behalve bij de VUB, is er bij de universiteiten ook sprake van saldi uit het verleden<sup>167</sup>, voornamelijk uit afgelopen onderzoeksprojecten, maatschappelijke dienstverlening of middelen die de hogeschool de onderzoeksgroepen ter beschikking stelde. Niet alle universiteiten hebben

<sup>163</sup> Vervat in de afrekening van de werkingstoelagen.

<sup>164</sup> Soms met een kleine afwijking, bv. de verrekening van enkele projecten pas in 2014 of langs de werkingmiddelen.

<sup>165</sup> Een hogeschool kon voor een project meer kosten dan opbrengsten hebben (prefinanciering), maar kon ook meer opbrengsten dan kosten hebben.

<sup>166</sup> Netto: een afrekening van een universiteit met een hogeschool kan positief zijn en met een andere negatief.

<sup>167</sup> De terminologie verschilt: *saldo kassen* bij de UGent, *saldi van afgelopen onderzoeksprojecten* bij de UAntwerpen, *reserves* bij de UHasselt en *academische vermogenscomponent: bestemde fondsen* bij de KU Leuven.

al deze soorten saldi verrekend en binnen eenzelfde universiteit werden deze saldi evenmin met alle hogescholen verrekend. De onderstaande tabel geeft de impact van deze verrekeningen weer. De KU Leuven boekte de saldi, zoals vermeld in hun toelichting, niet langs het resultaat, zoals de andere universiteiten, maar langs het eigen vermogen.

*(in miljoen euro)*

Universiteit	UAntwerpen	UGent	UHasselt	KU Leuven
Impact	0,3	1,8	<0,1	5,8

### 8.7.8 Studentenvoorzieningen

De hogescholen ontvingen voor 2013 de sociale toelagen nog volledig. De ingekantelde studenten bleven meestal (gedeeltelijk) gebruik maken van de hogeschoolvoorzieningen, voornamelijk waar het onderwijs bleef plaatsvinden op de vroegere hogeschoolcampus. In andere gevallen organiseerde de universiteit de studentenvoorzieningen volledig. Alle universiteiten en hogescholen regelden de transfer van financiële middelen daarvoor op gelijke wijze in een protocol<sup>168</sup>: de sociale toelage komt toe aan de aanbieder van de voorziening. Als de universiteit dus de studentenvoorziening voor het vierde kwartaal van 2013 aanbood, transfereerde de hogeschool de uitkering ervoor naar de universiteit. Deze werkwijze zou ook worden gehanteerd vanaf 1 januari 2014<sup>169</sup>. De impact op de jaarrekening 2013 was beperkt. Zij bedroeg bij geen enkele universiteit meer dan 0,3 miljoen euro.

### 8.7.9 Terreinen, gebouwen, roerende goederen, ...

Vaak blijven de nieuwe studenten les volgen in gebouwen waarvan de hogeschool eigenaar is (of erfpachtnemer). Dan is een regeling voor deze gebouwen vereist. De UAntwerpen, UGent en KU Leuven kenden geen eigendomsoverdracht, maar werken met een gebruiksrecht (om niet bij UAntwerpen en UGent). Dat heeft geen impact op de balans 2013. Ook de VUB en UHasselt hanteren een gebruiksrecht voor bepaalde gebouwen, maar bij deze universiteiten vond voor sommige gebouwen ook een eigendomsoverdracht plaats. De VUB had deze overdracht nog niet gefinaliseerd in 2013, zodat ook daar nog geen impact op de balans 2013 bestond. De UHasselt kende al een definitieve eigendomsoverdracht én een overdracht van erfpacht. Dat gebeurde om niet. De UHasselt waardeerde deze gebouwen, zoals vermeld in de waarderingregels, niet op de balans. In de toekomst kunnen noodzakelijke investeringen in deze gebouwen aanzienlijke kosten meebrengen<sup>170</sup>.

Zowel de KU Leuven (zij het slechts één toestel), UGent, UAntwerpen als UHasselt namen roerende goederen over (wetenschappelijke apparatuur, uitrustingsgoederen, enz.). Bij de laatstgenoemde drie universiteiten gebeurde dat om niet. Bij de KU Leuven en de UGent was er een impact van respectievelijk 0,3 en 7,3 miljoen euro op het materieel vast balansactief. De UGent heeft meegedeeld dat ze de overgenomen activa niet fysiek controleerde, wat aan-

<sup>168</sup> Overeenkomstig artikel 8 van het decreet van 29 juni 2012 betreffende de studentenvoorzieningen in Vlaanderen.

<sup>169</sup> Dat heeft als gevolg dat de universiteiten aan de hogescholen zullen betalen voor het aanbieden van studentenvoorzieningen aan hun studenten op de hogeschoolcampus. Soms betreft het een forfaitair bedrag, soms een berekend variabel bedrag.

<sup>170</sup> Als een universiteit bv. beslist het hogeschoolgebouw aan te kopen of als een universiteit een nieuw lesgebouw wil bouwen voor ingekantelde studenten (in plaats van ze les te laten volgen in een gebouw van de hogeschool).

gewezen was gelet op de omvang van de operatie. De UAntwerpen en de UHasselt boekten de overgenomen activa niet, zoals zij vermeldden in de waarderingsregels. Nochtans hadden zij niet alle een boekwaarde nul. Een overname om niet had dus bij de ene universiteit een effect op de balans en bij de andere niet. De VUB kreeg een gebruiksrecht om niet op de betrokken roerende goederen.

#### 8.7.10 Toekomstige kosten

De UAntwerpen en de KU Leuven hebben voorzieningen<sup>171</sup> aangelegd voor toekomstige inkantelingskosten. Niet alle universiteiten verwachten dus nog waarschijnlijke of zekere kosten. De UAntwerpen heeft 3,1 miljoen euro inkantelingsvoorzieningen op de balans geplaatst: 0,5 miljoen euro voor verhuiskosten, 0,5 miljoen euro voor veiligheidsrisico's, 0,8 miljoen euro voor de afrekeningen 2013 met de hogescholen en 1,3 miljoen euro voor gebouwen. Bij de KU Leuven gaat het om 8,6 miljoen euro voor verwachte projectuitgaven (vooral voor aanpassingen aan de IT-systemen en beheers- en administratieve processen).

De afrekeningen van de universiteiten met de hogescholen waren niet altijd definitief. Soms steunden zij op voorlopige cijfers en zou een definitieve afrekening in 2014 volgen. De UAntwerpen en de VUB werkten (deels) op basis van een nog niet ondertekende overeenkomst en de UGent kende nog twistpunten over enkele afrekeningen. Gesprekken met universiteitsvertegenwoordigers wezen evenwel uit dat eventuele bijsturingen beperkt van draagwijdte zouden zijn. Het is aangewezen in ieder geval definitieve afrekeningen te maken.

#### 8.7.11 Besluit

De impact van de inkanteling was bij de ene universiteit groter dan bij de andere. De omvang van de operatie, maar ook instellingsspecifieke regelingen zijn daarbij determinerende factoren. De universiteiten verwerken identieke verrichtingen op verschillende wijze in hun jaarrekening, zoals de verwerking van de personeelskosten voor het integratiekader, de overname van vaste activa van de hogeschool of de saldi uit het verleden.

#### 8.7.12 Aanbevelingen

- De UAntwerpen en de VUB moeten zorgen voor ondertekende financiële overeenkomsten met de betrokken hogescholen.
- Wanneer de afrekening voor het vierde kwartaal 2013 op voorlopige basis gebeurde, dient een definitieve afrekening te volgen.
- Identieke verrichtingen dienen boekhoudkundig, met het oog op transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid, zoveel mogelijk op dezelfde manier te worden verwerkt.

---

<sup>171</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 betreffende de boekhouding, de jaarrekening, het rekeningenstelsel en de controle voor de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap, artikel 37, eerste lid: *De voorzieningen voor risico's en kosten beogen naar hun aard duidelijk omschreven verliezen of kosten te dekken die op de balansdatum waarschijnlijk of zeker zijn, maar waarvan het bedrag niet vaststaat.*

### 8.7.13 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 6 oktober 2014 geantwoord dat identieke verrichtingen boekhoudkundig inderdaad zoveel mogelijk op dezelfde manier moeten worden verwerkt. De minister zal de aanbeveling daarom aan de VLIR bezorgen met de vraag dat de universiteiten onderling afspraken maken voor volgende jaarrekeningen. Samen met de regeringscommissarissen wil de minister ten slotte ook bekijken hoe de andere aanbevelingen kunnen worden opgevolgd.

## 8.8 Rapportering over sociale en fiscale lasten op centraal betaalde onderwijslonen

### 8.8.1 Inleiding

Het Rekenhof heeft onderzocht of de cijfers in de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap (Orafin) over de onderwijslonen in overeenstemming zijn met andere bronnen, in het bijzonder van de sociale zekerheid en de belastingdiensten (bedrijfsvoorheffing)<sup>172</sup>. Het ging ook na of de onderwijsdiensten de betrokken sociale schulden binnen een redelijke termijn betaalden. Het onderzoek beperkte zich tot de centraal betaalde lonen, voornamelijk voor het personeel van het lager, secundair, deeltijds kunst- en volwassenenonderwijs, alsook van de centra voor leerlingenbegeleiding en van de statutaire personeelsleden van de hogescholen. De verwerking van de lonen berust bij het Agentschap voor de Onderwijsdiensten AgODi<sup>173</sup> en het departement Onderwijs en Vorming. Het gaat om de lonen van ongeveer 180.000 personeelsleden. In 2013 vertegenwoordigden zij 7 miljard euro.

### 8.8.2 Systeemzwaktes

Het Rekenhof stelde op grond van informatie uit interviews en documentanalyse een systeembeschrijving op. De analyse ervan leidde tot de identificatie van een aantal zwaktes:

- De loonverwerkingsdiensten werken met een veelheid aan documenten. Sommige cijfergegevens brengen zij manueel over van het ene naar het andere document. Dat verhoogt de kans op fouten.
- Niettegenstaande de enorme loonmassa hebben de belastingdiensten en de RSZ-diensten de laatste jaren nauwelijks controles ter plaatse in het ministerie uitgevoerd.
- De RSZ-verrichtingen vloeien niet rechtstreeks voort uit het computerprogramma dat de lonen berekent, maar verlopen volgens een apart circuit.
- Het ministerie boekt geen RSZ-schulden in op grond van de eigen salarisadministratie, maar van de voorschot- en afrekeningsgegevens die de RSZ en de belastingdiensten be-

<sup>172</sup> Het ministerie vernieuwt momenteel het salarissysteem. Deze vernieuwing zou in 2015-2016 klaar moeten zijn. Dit onderzoek heeft nog betrekking op het huidige systeem. Het Rekenhof heeft de RSZ-heffingen en bedrijfsvoorheffingsinhoudingen niet inhoudelijk geanalyseerd. Het controleerde bv. niet of op alle verloningscomponenten bedrijfsvoorheffing werd ingehouden, noch of de juiste percentages werden gebruikt voor de RSZ-heffingen.

<sup>173</sup> Ook al vallen het volwassenenonderwijs en de hogescholen onder AHOVOS.

zorgen. Dat heeft onder meer als gevolg dat het de patronale RSZ maar op kwartaalbasis inboekt, in plaats van maandelijks<sup>174</sup>.

- De loonverwerkingsdiensten corrigeren de RSZ sporadisch manueel. Aldus bestaat het risico op een afwijking tussen de salarisgegevens in het RSZ-systeem en het eigen loonberekenningsprogramma.
- Het ministerie vraagt de RSZ en de belastingdiensten geen bevestigingen van de openstaande schulden ter versterking van de eigen interne controle.

### 8.8.3 Gegevensaansluiting

Het Rekenhof stelde vast dat het salarissysteem een aantal brondocumenten genereert, die samengevat worden ingeboekt. De boekingen sloten daarbij aan bij de brondocumenten en met de loongegevens in de uitvoeringsrekening.

Ook de controle op de betalingssnelheid van de betrokken schulden leverde geen opmerkingen op.

Ten slotte kwamen de gegevens in de boekhouding overeen met die in de aangiften van bedrijfsvoorheffing en RSZ. Dat is logisch, aangezien het ministerie ze, zoals vermeld, boekt op grond van de documenten die de RSZ en de belastingdiensten bezorgen. Het Rekenhof vroeg daarom ook een verklarende lijst voor het verschil tussen de brutolonen op de RSZ-aangiften en Orafin. De administratie kon een dergelijke afstemming, nochtans een instrument van interne controle dat bijdraagt tot een betere beheersing van de juistheid en volledigheid van de salarisgegevens, niet voorleggen.

### 8.8.4 Conclusies

De loongegevens in de uitvoeringsrekening vloeien rechtstreeks en volledig voort uit het loonberekenningsprogramma van het onderwijsministerie en de RSZ- en bedrijfsvoorheffings-schulden in de boekhouding stemmen overeen met de gegevens van de RSZ en de belastingdiensten. Het ministerie betaalt deze schulden ook binnen een redelijke termijn. Niettemin vertoont het boekingsstelsel enkele zwakke punten.

### 8.8.5 Aanbevelingen

- Het onderwijsministerie dient de RSZ-verrichtingen te integreren in de geautomatiseerde salarisadministratie en manuele RSZ-verrichtingen te beperken.
- 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.
- 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

<sup>174</sup> Het is nochtans gebruikelijk loon-schulden aan werknemers, BV, RSZ, enz., maandelijks in te boeken op grond van de gegevens van de salarisadministratie en vervolgens de schuld te betalen met voorschotten en een afrekening.

RSZ en de belastingdiensten ontvangt, kan toetsen. Het vraagt ook best saldobestemmingen aan de RSZ en de belastingdiensten.

- Het onderwijsministerie dient regelmatig de aansluiting te maken tussen de brutolonen volgens de RSZ-aangiften en Orafin.

Het AgODi beloofde op 15 september 2014 zo goed als alle aanbevelingen te zullen meenemen bij een volgende fase van de invoering van het vernieuwd salarissysteem.



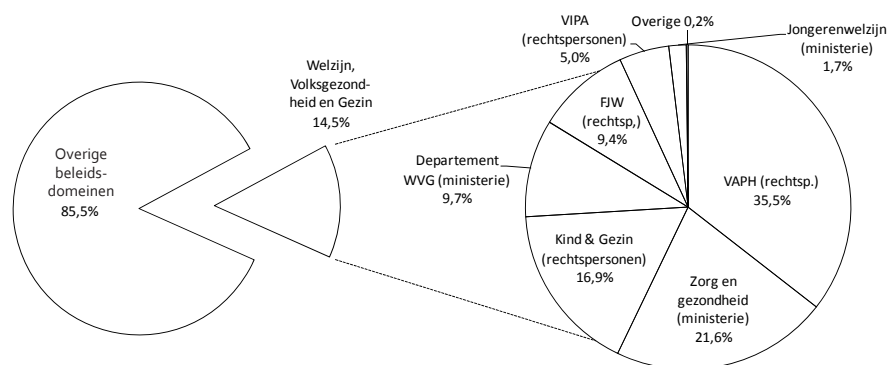
# Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Hoofdstuk

9

## 9.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2013

Het beleidsdomein WVG deed in 2013 3.911,0 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 14,5% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het is daarmee een van de grotere beleidsdomeinen. Het zorgde ook voor 208,1 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (ongeveer 0,8% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit:

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

De totale werking van het ministerie bestond in 2013 uit 1.299,2 miljoen euro geconsolideerde uitgaven. Het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid gaf 845,8 miljoen euro uit, waarvan 640,2 miljoen euro aan de erkende en/of gesubsidieerde thuiszorgvoorzieningen en -verenigingen. Het departement WVG en de agentschappen Jongerenwelzijn en Zorginspectie gaven respectievelijk 379,1 miljoen euro, 67,6 miljoen euro en 6,7 miljoen euro uit. De geconsolideerde ontvangsten van het ministerie bedroegen 20,1 miljoen euro.

Bij de rechtspersonen geeft het IVA Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) ongeveer de helft van de middelen uit. Het gaf in 2013 1.389,3 miljoen euro uit aan, onder meer, de residentiële en ambulante voorzieningen, persoonlijke assistentiebudgetten (PAB) en individuele materiële bijstand (IMB).

Het IVA Kind en Gezin (K&G) gaf 661,1 miljoen euro uit aan kinderopvang, preventieve gezinsondersteuning en adoptie.

Het IVA Fonds Jongerenwelzijn (FJW) nam 366,4 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor zijn rekening, voornamelijk voor de subsidiëring van erkende voorzieningen voor hulpverlening aan jongeren, pleegzorg en de werking en het onderhoud van de gemeenschapsinstellingen.

Ten slotte betaalde het IVA Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) 194,7 miljoen euro subsidies voor de financiering van infrastructuur in de welzijnssector, zowel in de klassieke vorm als in de vorm van gebruikstoelagen.

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

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein WVG van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

*(In miljoen euro)*

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
Ontvangsten	20,07	0,42	2.831,45	2.851,94
Interne verrichtingen (ESR 08)	0,00	0,00	-126,01	-126,01
Interne stromen (ESR 46/66)	0,00	-0,34	-2.517,44	-2.517,78
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>20,07</b>	<b>0,08</b>	<b>187,99</b>	<b>208,14</b>
Uitgaven	3.815,50	0,41	2.831,45	6.647,35
Interne verrichtingen (ESR 03)	0,00	0,00	-219,12	-219,12
Interne stromen (ESR 41/61)	-2.516,32	0,00	-0,80	-2.517,12
Schuld (ESR 9)	0,00	0,00	-0,11	-0,11
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>1.299,18</b>	<b>0,41</b>	<b>2.611,41</b>	<b>3.911,00</b>

Buiten de consolidatiekring 13.12 is er het IVA Vlaams Zorgfonds. Het besteedde 350,5 miljoen euro aan, vooral, de subsidiëring van de werking van de zorgkassen en de tenlastenemingen in het kader van de zorgverzekering.

Buiten de consolidatiekring zijn er ook de EVA's openbaar psychiatrisch zorgcentrum Geel (OPZ Geel) en openbaar psychiatrisch zorgcentrum Rekem (OPZC Rekem). Zij waren goed voor respectievelijk 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.

## 9.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

### Ontvangsten

*(In miljoen euro)*

	Raming 2013	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	22,43	20,07	89%	32,81
GBo Departement WVG	2,87	3,03	106%	12,91
GEo Zorg en gezondheid	19,57	17,04	87%	19,90
Diensten met Afzonderlijk Beheer	0,42	0,42	100%	0,53
GBF DAB CICOV	0,42	0,42	100%	0,53
Rechtspersonen binnen consolidatie	3.044,42	3.052,58	100%	2.865,75
FJW	363,67	363,51	100%	352,84
Kind en Gezin	667,22	664,37	100%	644,02
VAPH	1.482,84	1.477,63	100%	1.382,98
VIPA	197,03	199,93	101%	140,11
Vlaams Zorgfonds	333,66	347,15	104%	345,80

Het VIPA, het FJW, K&G, het VAPH en het Vlaams Zorgfonds ontvingen dotaties van respectievelijk 195,5 miljoen euro, 349,4 miljoen euro, 515,3 miljoen euro, 1.457,3 miljoen euro en 198,0 miljoen euro. De geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten (met eliminatie van de dotaties) bedragen 208,1 miljoen euro en situeren zich hoofdzakelijk bij Kind en Gezin. De eigen ontvangsten van Kind en Gezin bedroegen 149,1 miljoen euro. Zij bestonden vooral uit ouderbijdragen uit inkomensgerelateerde opvang, kinderdagverblijfofopvang en diensten voor opvanggezinnen. Exclusief de overflow, betekent dat een stijging met 1,0 miljoen euro ten opzichte van vorig jaar.

Het VAPH haalde 20,3 miljoen euro eigen inkomsten uit voornamelijk terugvorderingen na de afrekening van de dagprijsdossiers van residentiële instellingen en terugvorderingen van PAB's. De eigen ontvangsten daalden met 55,9 miljoen euro ten opzichte van 2012, vooral door het wegvallen van de eenmalige impact door de toerekening volgens het rekendecreet in 2012 (39,9 miljoen euro) en van de RSZ-afrekening met toepassing van de reglementering op de loonrecyclage, die in 2012 uitzonderlijk een extra jaar bevatte (7,5 miljoen euro). Bovendien daalden de inkomsten door de invoering van het werkkapitaal bij de PAB's. Terwijl het VAPH vorig jaar nog 9,4 miljoen euro te ontvangen inkomsten boekte voor de afrekening van deze dossiers, boekte het in 2013 een terugname van 9,1 miljoen euro ervan. De terugvorderingen in het kader van het werkkapitaal bedragen 1,9 miljoen euro.

Het agentschap Zorg en Gezondheid heeft 17,0 miljoen euro ontvangsten gerealiseerd, 2,5 miljoen euro minder dan geraamd en 2,9 miljoen euro minder dan vorig jaar. Het kon deze inkomsten moeilijk inschatten, aangezien het grootste deel bestaat uit de medefinanciering van het RIZIV in vaccins. De rest zijn terugvorderingen van subsidies. De medefinanciering van het RIZIV is afhankelijk van het aantal bestelde vaccins<sup>175</sup> en het moment van terugbetaling door het RIZIV. Beide zijn op het ogenblik van de begrotingsaanpassing moeilijk in te schatten. In 2012 werd nog 1,8 miljoen euro achtstallen voor vaccins van 2009-2010 ontvangen. Dat verklaart het verschil in inkomsten tussen 2012 en 2013.

<sup>175</sup> Vaccinatoren plaatsen zelf hun bestelling via Vaccinnet

De eigen inkomsten van FJW bedroegen 14,2 miljoen euro en bestonden uit bijdragen uit kinderbijslag (7,4 miljoen euro), terugvorderingen van onterecht uitbetaalde subsidies (3,1 miljoen euro) en een federale dotatie (3,4 miljoen euro). De inkomsten van het VIPA bedroegen 4,4 miljoen euro en bestonden vooral uit waarborgbijdragen. Deze bijdragen namen in 2013 sterk toe (+3,0 miljoen euro) door een paar grote ziekenhuisdossiers.

De 149,1 miljoen euro eigen ontvangsten van het Vlaams Zorgfonds bestaan uit ledenbijdragen (102,5 miljoen euro), effectief geïnde administratieve boeten (5,7 miljoen euro), de inboeking van de vordering administratieve geldboeten door de toepassing van het Rekendecreet (9,1 miljoen euro) en beleggingsopbrengsten (31,7 miljoen euro). De inboeking van de vordering administratieve geldboeten werd niet begroot. De werkelijk geïnde boetes lag 3,1 miljoen euro hoger dan begroot. De eigen inkomsten namen ten opzichte van 2012 toe met 8,2 miljoen euro door de inboeking in 2013 van de vordering administratieve geldboeten van 9,1 miljoen euro. De werkelijk geïnde boeten daalden met 1,4 miljoen euro.

### *Uitgaven*

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Overdrachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	3.832,91	15,66	-28,36	4,98	3.825,19	3.815,55	100%	3.492,35
GBo Departement WVG	2.939,27	0,09	-41,85	0,28	2.897,79	2.895,30	100%	2.650,72
GA Apparaat-kredieten	14,90	0,06	-0,27	0,21	14,90	14,33	96%	14,55
GB Provisies	91,41	-	-91,05	-	0,35	-	0%	-
GC Algemeen	324,88	0,03	25,29	0,07	350,27	348,70	100%	258,34
GD Gezondheidsbeleid en zorgbeleid voor gezinnen en ouderen	212,43	-	0,00	-	212,43	212,43	100%	218,60
GE Jongerenzorgbeleid	344,79	-	4,56	-	349,35	349,35	100%	340,80
GF Gezinsondersteunend beleid kinderen	511,23	-	4,02	-	515,24	515,24	100%	502,36
GG Beleid personen met een handicap	1.439,65	-	15,60	-	1.455,25	1.455,25	100%	1.316,07
GCo Inspectie WVG	6,99	-	-0,15	-	6,85	6,72	98%	6,36
GDo Jongerenwelzijn-apparaatskredieten	68,10	-	0,05	-	68,15	67,62	99%	63,57
GEo Zorg en gezondheid	818,56	15,57	13,58	4,70	852,41	845,91	99%	771,69
GA Apparaat-kredieten	13,86	-	0,02	-	13,88	13,50	97%	12,96
GD Gezondheidsbeleid en zorgbeleid voor gezinnen en ouderen	804,69	15,57	13,57	4,70	838,53	832,41	99%	758,73

(In miljoen euro)

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Overdrachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
DAB	0,58	-	-	-	0,58	0,41	70%	0,42
GBF DAB CICOV	0,58	-	-	-	0,58	0,41	70%	0,42
Rechtspersonen binnen consolidatie	2.964,37	-	-	-	2.964,37	2.962,80	100%	2.913,39
VAPH	1.395,53	-	-	-	1.395,53	1.390,07	100%	1.448,04
Kind en Gezin	668,83	-	-	-	668,83	661,24	99%	640,57
FJW	362,56	-	-	-	362,56	366,37	101%	349,61
Vlaams Zorgfonds	341,62	-	-	-	341,62	350,47	103%	337,84
VIPA	195,83	-	-	-	195,83	194,65	99%	137,34

### Departement WVG

De uitgaven van het departement stegen, exclusief overflow, met 244,6 miljoen euro tot 2.895,3 miljoen euro, voornamelijk door:

- De stijging van de interne stromen met 218,3 miljoen euro.
- De daling van de toelage aan het Vlaams Zorgfonds met 6,9 miljoen euro.
- De stijging van de uitgaven in het kader van welzijnswerk (artikel GBo-1GCD2D-WT) met 6,6 miljoen euro, vooral door indexatie (2,1 miljoen euro) en anciënniteit (0,2 miljoen euro) bij de Centra voor Algemeen Welzijnswerk, het uitbreidingsbeleid voor preventieve woonbegeleiding (1,5 miljoen euro), inclusieve ondersteuning voor personen met een handicap (0,5 miljoen euro), de toegekende VIA-4 middelen (1,0 miljoen euro) en overhevelingen (0,6 miljoen euro).
- De stijging van de uitgaven voor het Vlaams Intersectoraal Akkoord (artikel GBo-1GCD2E-WT) met 29,9 miljoen euro. In 2012 bleven deze uitgaven beperkt tot 3,8 miljoen euro. In 2012 was alleen het akkoord voor de private sector afgesloten. In 2013 kwam daar het akkoord voor de publieke sector bij. Het akkoord in de private sector voorzag in een jaarlijkse verhogingen van de bedragen. Bovendien worden de middelen voor de intersectorale maatregelen voor sociale maribel sinds 2013 geregeld met de sectorale sociale maribelfondsen. Door deze elementen namen de bijdragen voor de uitbouw van de tweede pensioenpijler in 2013 toe met 4 miljoen euro tot 6,7 miljoen euro. De uitgaven voor de intersectorale maatregelen voor de private sector namen in 2013 toe met 2,8 miljoen euro tot 3,4 miljoen euro. In 2013 ging 13,6 miljoen euro subsidies naar de openbare sector en 5,2 miljoen euro naar de uitvoering van de intersectorale maatregelen voor de sociale maribelfuncties uit VIA3 en VIA4 (zie punt 9.6).

De opgelegde besparingen deden de loonkosten bij het departement dalen tot 12,6 miljoen euro, ondanks indexering, vergrijzing en de uitvoering van het sectoraal akkoord. Een aantal gepensioneerden werd niet vervangen of vervangen door jongeren met een lager loon. De integrale jeugdhulp werd geleidelijk overgeheveld naar het agentschap Jongerenwelzijn. Het aantal tewerkgestelde VTE daalde van 208 eind 2012 tot 201 eind 2013. Het departement liet in 2013 2,2 miljoen euro ongebruikt.

### *Agentschap Jongerenwelzijn*

De uitgaven van het agentschap Jongerenwelzijn nemen in 2013 toe met 4,0 miljoen euro. De belangrijkste kosten, de loonkosten, stegen met 2,9 miljoen euro (4,9%) door de index (1,4 miljoen euro), de uitvoering van het sectoraal akkoord (0,6 miljoen euro), de aanwerving van 24 bijkomende consultants hulpverlener overeenkomstig de werklastnorm (0,6 miljoen euro), de overheveling van personeelsleden van het departement (0,2 miljoen euro) en de vergrijzing (0,2 miljoen euro). Het aantal VTE steeg van 1.173 tot 1.201.

### *Vlaams Agentschap Zorg en gezondheid*

De uitgaven stegen met 74,2 miljoen euro tot 845,9 miljoen euro. Vooral de uitgaven voor thuis- en ouderenzorgbeleid (GEO-1GDD2F-WT)<sup>176</sup> en ouderenzorgbeleid (GEO-1GDD2H-WT) stegen, samen met 64,2 miljoen euro, door indexering, de besteding van de VIA-4 middelen, het hogere urencontingent in de thuiszorg, en vooral de laag berekende voorschotten voor de thuiszorg in 2012<sup>177</sup> en de lage in 2012 uitbetaalde subsidiesaldo's voor 2011. Kleinere uitgavenstijgingen waren er bij het beleid van ziekenhuizen en de geestelijke gezondheidszorg door indexeringen, VIA-4-middelen en weddendrift (3,2 miljoen euro) en het preventieve gezondheidsbeleid door de index, 1,1 miljoen euro bijkomende middelen voor de start van dikkedarmkankeronderzoek en de late start van een aantal eind 2012 vastgelegde projecten (3,4 miljoen euro). Eind 2013 heeft het VAZG 1,6 miljoen euro projecten vastgelegd die pas in 2014 zullen starten, zodat het vereffeningskrediet 2013 niet werd overschreden. Een overschrijding was er wel voor het begrotingsartikel GEO-1GDD4E-WT (werking en toelagen – preventief gezondheidsbeleid) met 1,4 miljoen euro doordat het RIZIV de inkomsten 2012 voor het HPV-vaccin pas in 2014 aan de Vlaamse overheid stortte. Het agentschap heeft desondanks in 2013 de HPV-vaccinatie normaal uitgevoerd.

### *VIPA*

Het VIPA heeft zijn uitgaven vrij correct ingeschat. Het boekte een overschot van 1 miljoen euro. Dat bracht het overgedragen saldo op 44,5 miljoen euro. De uitgaven voor de klassieke financiering namen af met 6,7 miljoen euro (tot 39,9 miljoen euro), terwijl die voor alternatieve financiering stegen met 64,0 miljoen euro (tot 154,6 miljoen euro). De openstaande verbintenissen in de klassieke financiering daalden in 2013 met 7,9 miljoen euro (tot 94,5 miljoen euro) doordat ziekenhuizen, woonzorgcentra en personen met een handicap de voorbije jaren alternatief gefinancierd werden. Eind 2013 brachten de principiële akkoorden die al een aanvangsbevel van de werken kenden 179,9 miljoen euro jaarlijkse financiële verplichtingen mee<sup>178</sup>. Daarbij kwam nog ongeveer 9% principiële akkoorden die nog op een aanvangsbevel wachtten. De waarborgen op leningen in de klassieke en alternatieve financiering namen toe met 523 miljoen euro, tot 2.234,6 miljoen euro, door enkele grote ziekenhuisdossiers. De totale reserve van het waarborgfonds steeg met 4,3 miljoen euro, tot 18,2 miljoen euro. Daartegenover staat dat het VIPA voor bijna 15% van het openstaande bedrag gewaarborgde

<sup>176</sup> De begrotingsaanpassing verminderde de vereffeningskredieten met 10 miljoen euro. Het Rekenhof uitte bij de aangepaste begroting twijfels bij deze besparing. In december verhoogden herverdelingen het vereffeningskrediet weer met 5,6 miljoen euro. Uiteindelijk bleef 1,1 miljoen euro ongebruikt.

<sup>177</sup> Pp basis van werkingsjaar 2011 waarin de invulling van het urencontingent laag was.

<sup>178</sup> De gebruiksvergoeding is 1 jaar na het bevel van aanvang van de werken opeisbaar en wordt voor 20 jaar toegekend.

leningen een hypothecaire volmacht of, uitzonderlijk, een hypothecaire inschrijving heeft. Om het risico op uitwinning te beperken, licht het VIPA de jaarrekeningen van de voorzieningen jaarlijks door.

De klassieke sectoren kennen geen lange wachtlijsten. Het vastleggingskrediet 2014 (21,8 miljoen euro) volstaat om alle aanvragen van 2013 of ouder vast te leggen. De alternatieve financiering kende eind 2013 de volgende wachtlijst:

Niet ontvankelijke dossiers, ingediend 2013 of vroeger	60.389.000
Ontvankelijke dossiers 2014, ingediend 2013 of voeger	66.972.641
Ontvankelijke dossiers ouderen- en thuiszorgvoorzieningen	384.852.909
Ontvankelijke dossiers voorzieningen personen met een handicap	74.139.598
Ontvankelijke dossiers ziekenhuizen	1.064.663.753
Totaal	1.651.017.900

Het begrotingsdecreet 2014 staat de gebruikersbijdragen toe op kruissnelheid op te lopen tot 199,8 miljoen euro. Dat betekent dat in 2014 nog ongeveer 60 miljoen euro principiële akkoorden kunnen worden goedgekeurd. De alternatieve financiering zal volgens het regeerakkoord in de huidige legislatuur gewijzigd worden.

#### *FJW*

Het overgedragen resultaat van het FJW nam in 2013 af met 2,9 miljoen euro (tot 11,8 miljoen euro), wat in de lijn ligt van de begrote 3,4 miljoen euro intering. Tegenover 2012 stegen de kosten voor subsidiering van erkende voorzieningen, pleegzorg, gelijkgestelde voorzieningen, projectmatige initiatieven en wetenschappelijk onderzoek met 15,2 miljoen euro. De werkingsdotatie steeg met 15 miljoen euro om de indexeringen op te vangen (7,6 miljoen euro), het VIA-4-akkoord te financieren (5,2 miljoen euro), de weddendrift in de private instellingen op te vangen (1,6 miljoen euro) en de evolutie van de pleegplaatsingen op te vangen (0,6 miljoen euro). De investeringsdotatie daalde met 3,4 miljoen euro door de intering. De subsidiëringwijze veranderde voor een deel van de voorzieningen door de overstap naar de enveloppefinanciering van het Experimenteel Modulair Kader (EMK).

#### *Kind en Gezin*

De jaardotatie steeg voor Kind en Gezin in 2013 exclusief overflow met 18,6 miljoen euro (6,6%) tot 515,3 miljoen euro. Kind en Gezin diende in 2013 met 2,9 miljoen euro extra middelen bijkomende opvangplaatsen te creëren: 0,9 miljoen euro inkomensgerelateerde plaatsen (het kende 202 plaatsen toe) en 2 miljoen euro plaatsen in de erkende sector (het kende 210 plaatsen groepsopvang en 21 plaatsen gezinsopvang toe). Er werd nog 3,1 miljoen euro extra toegekend voor de verhoging van de vergoedingen in de zelfstandige sector, en 0,5 miljoen euro voor inclusieve opvang. Voor het VIA-4-akkoord kwam er, behalve de uitbreidingsmiddelen in de erkende sector, nog 2,5 miljoen euro dotatie bij voor diverse sectorale en intersectorale maatregelen. Het grootste deel van de dotatieverhoging ging naar de indexaanpassing (9,6 miljoen euro).

Het begrotingsresultaat 2013 was 7,8 miljoen euro beter dan voorzien. De ontvangsten van ouderbijdragen en de uitgaven voor de kinderopvangtoelagen lagen door een vertraagde start van plaatsen respectievelijk 2,9 miljoen euro en 9,1 miljoen euro onder de begrote cijfers.

Kind en Gezin onderschatte ook de eigen personeelskosten met 1,1 miljoen euro, vooral door later dan geplande indienstnemeningen, onverwachte uitdiensttredingen, het niet vervangen van personeelsleden en het nog niet volledig invullen van de middelen voor loopbaanpaden. De personeelskosten en werkingskosten daalden in 2013 met respectievelijk 5,6 miljoen euro en 1,1 miljoen euro, vooral door de 7,8 miljoen euro in 2012 aangerekende overflow. Exclusief de overflow, stegen de personeelskosten met 1,5 miljoen euro. De inkomensoverdrachten namen toe met 21,0 miljoen euro tot 577,1 miljoen euro. Vooral de enveloppefinanciering van de kinderdagverblijven (10,9 miljoen euro) en de financiële ondersteuning van de zelfstandige sector (7,6 miljoen euro) stegen sterk.

#### *VAPH*

In 2013 ontving het VAPH 148,3 miljoen euro meer dotaties, onder meer een eenmalige overflowdotatie van 73,6 miljoen euro voor de saldibetalingen van subsidies. Daarbuiten steeg de VAPH-dotatie met 27,4 miljoen euro voor indexering, 6,4 miljoen euro voor weddendrift, 2,2 miljoen euro voor de versnelling van het aanrekeningsmoment en 29,7 miljoen euro voor de intersectorale en sectorale maatregelen van VIA-4. Een deel van deze VIA-middelen is bedoeld voor uitbreidingen. Het VAPH ontving bijkomend nog 9,5 miljoen euro voor uitbreidingen. Het totaal bedrag van de toegekende uitbreiding bedroeg 30 miljoen euro. De uitbreidingsmiddelen gaan voornamelijk naar projecten uit de VIPA-buffer, rechtstreeks toegankelijke hulp, persoonlijke assistentiebudgetten en persoonsvolgende convenanten. Het VAPH behaalde een resultaat dat 16,7 miljoen euro beter was dan voorzien. Het boekte minder inkomsten dan geraamd bij de persoonlijke assistentiebudgetten en bij wettelijke subrogatie, respectievelijk 4,2 miljoen euro en 1,3 miljoen euro. De subsidie-uitgaven bleven 21,2 miljoen euro onder budget. De uitgaven in de residentiële sector en persoonlijke assistentiebudget lagen respectievelijk 10,7 miljoen euro en 4,5 miljoen euro onder het budget. Tegenover 2012 zorgde vooral de toerekening van de opbrengsten aan het juiste boekjaar voor de grootste verschillen (54 miljoen euro aan de inkomstzijde en 117,2 miljoen euro aan de uitgavenzijde). Zonder deze toerekeningen namen de kosten voor de diverse subsidiëring toe met 57,0 miljoen euro. Vooral de kosten in de residentiële sector namen toe. Het VAPH versterkte de personeelskaders en door VIA-4 stegen ook de kosten voor management en eindejaarspremies. Het afrekeningsritme bij de instellingen verhoogde en er waren meer middelen voor persoonlijke assistentiebudgetten en persoonsvolgende convenanten.

#### *Vlaams Zorgfonds*

Het Vlaams Zorgfonds behaalde een resultaat dat 4,6 miljoen euro beter was dan begroot, vooral door het niet begroten van de inboeking van de vordering voor administratieve geldboete van 9,1 miljoen euro bij de ontvangsten en de geschatte waardevermindering daarop van 5,8 miljoen euro bij de uitgaven. De beleggingsinkomsten, de geïnde boeten, maar ook de betaalde inkomensoverdrachten lagen respectievelijk 2,3 miljoen euro, 3,1 miljoen euro en 2,3 miljoen euro hoger dan begroot. De overschrijding van de inkomensoverdrachten aan de zorgkassen met 1,5 miljoen euro is te wijten aan het niet budgetteren van de saldibetalingen van de werkingssubsidies. De overschrijding bij de tenlastenemeningen met 0,8 miljoen euro is te wijten aan de te laag ingeschatte groeivoet van de tenlastenemeningen. De dotatie van het Vlaams Zorgfonds daalde met 6,9 miljoen euro tot 198,0 miljoen euro, door de gebudgetteerde 8 miljoen euro intering op het overgedragen resultaat. De inkomsten en uitgaven namen in 2013 toe door de gewijzigde aanrekeningen. De inkomsten uit ledenbijdragen bleven stabiel.

De uitgaven voor tenlastenemingen namen toe met 11,2 miljoen euro, vooral door meer mantel- en thuiszorgdossiers (+4,7%) en meer dossiers voor residentiële zorg (+1.574 dossiers of +2,2%). De eigen investeringen daalden door het wegvallen van het project Vlaamse sociale bescherming (4,7 miljoen euro) en de investeringssubsidie aan de Vlaamse Zorgkassen (2,2 miljoen euro).

Het digitaal platform zorgverzekering kostte sinds de start in 2010 9,1 miljoen euro<sup>179</sup>. Bovendien ontvingen de zorgkassen in 2011 en 2012 3,3 miljoen euro als tegemoetkoming in hun kosten voor dit platform. Een deel van deze uitgaven kaderde in het decreet Vlaamse Sociale Bescherming<sup>180</sup>. Besparingsoverwegingen stelden deze projecten echter uit. Eind 2012 sloot het Vlaams Zorgfonds ook een contract voor 2,0 miljoen euro aanpassingen aan de zorgfondstoepassing Zorba in het kader van de Vlaamse sociale bescherming. Door de stilleg van die projecten gingen de contractmiddelen naar andere aanpassingen aan Zorba.

### 9.3 Controlebevindingen

Gelet op het budgettaire belang van de rechtspersonen VAPH, Kind en Gezin, Vlaams Zorgfonds, FJW en VIPA heeft het Rekenhof zijn controles in het bijzonder op hun jaarrekeningen gericht. Bij deze controles paste het Rekenhof het single-auditprincipe toe. Het kreeg voor de jaarrekening inzage in de werkpapieren van de bedrijfsrevisor.

#### *Ministerie*

Het Rekenhof heeft 123 transacties uit 2013 met bijhorende verbintenissen voor controle geselecteerd, voor een totaalbedrag van 6.864 duizend euro (0,53%): 1.203 duizend euro ontvangsten (26 transacties) en 5.661 duizend euro uitgaven (97 transacties). In 61 (50%) van de gecontroleerde dossiers heeft het tekortkomingen of fouten vastgesteld<sup>181</sup>. De uitgavencontrole was vooral gericht op niet-gereguleerde subsidies en overheidsopdrachten. Het grootste gedeelte van de uitgaven van het ministerie heeft betrekking op gereguleerde subsidies. Ten opzichte van 2012 is het aantal foutieve budgettaire en boekhoudkundige aanrekeningen aanzienlijk gedaald, nl. van 70 naar 9. Dat wijst erop dat het ministerie in 2013 de interne controle op dit vlak op punt heeft gesteld.

Het Rekenhof stelde ook 26 tekortkomingen vast, voor een totaalbedrag van 1.404 duizend euro, waarbij de administratie essentiële wettelijke bepalingen of belangrijke principes niet (volledig) heeft toegepast<sup>182</sup>. De belangrijkste ervan betroffen de correcte toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving. Zo gunde WVG de meestal kleine dienstenopdrachten met de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking of in het kader van een raamovereenkomst. Daarbij ontbraken geregeld gunningsverslagen, gemotiveerde gunningsbeslissingen

<sup>179</sup> 3,5 miljoen euro ten laste van K&G en 0,25 miljoen euro ten laste van het VAZG.

<sup>180</sup> 0,5 miljoen euro ging naar de uitbreiding van het ledenbeheer, 1,4 miljoen euro naar de maximumfactuur in de thuiszorg en 0,6 miljoen euro naar gegevensuitwisseling tussen de diverse actoren (K&G, VAZG, rijksregister, kruispuntbank sociale zekerheid, diensten gezinszorg en aanvullende thuiszorg, vrijwillige oppashulp, diensten voor logistieke hulp, zorgkassen).

<sup>181</sup> In 2012 stelde het Rekenhof ongeveer hetzelfde foutenpercentage vast, nl. 53%.

<sup>182</sup> De wettelijkheid van de personeelsuitgaven en van de fiscale ontvangsten worden thematisch gecontroleerd, waarover het Rekenhof zo nodig afzonderlijk rapporteert.

en processen-verbaal. Het ministerie kondigde opdrachten niet altijd Europees aan en vermeldde in de bestelbrieven soms geen uitvoeringstermijnen. De correcte toepassing van deze regelgeving blijft dan ook een werkpunt. Dat subsidiebesluiten er soms pas na de aanvang van de subsidiabele periode komen, miskent de interne controle- en begrotingstechnische procedures en creëert voor de gesubsidieerde organisaties rechts- en financiële onzekerheid.

Het ministerie gaat ook onvoldoende na of de organisaties de voorwaarden inzake reservevorming naleven. Naar aanleiding van het uitvoeringsbesluit van 8 november 2013 met algemene subsidiëringsregels, zal op initiatief van de beleidsraad WVG een werkgroep trachten te komen tot één algemeen geldende interpretatie van de bepalingen over reservevorming in het beleidsdomein.

29 van de vastgestelde tekortkomingen (45%) heeft betrekking op de naleving van interne procedures of organisatiebeheersing. Zo respecteert het ministerie niet altijd de budgettaire vastleggingsprocedures en zijn de doorlooptijden voor de dossierafhandeling relatief lang. Soms vinden laattijdige of foutieve betalingen plaats. Terugvorderingsprocedures worden soms laat opgestart en de entiteiten informeren de boekhouding niet tijdig over te ontvangen Europese gelden.

#### *VAPH*

De bedrijfsrevisor heeft geen voorbehoud geformuleerd bij de initiële jaarrekening. Daarin had het VAPH de in 2013 ontvangen overflowdotatie bedrijfseconomisch in resultaat genomen onder de werkingsdotaties. De Vlaamse minister van Financiën heeft op 11 maart 2013 echter de verwerking van de dotatie langs het overgedragen resultaat gevraagd. Het VAPH heeft daarom zijn jaarrekening nog aangepast. Het Rekenhof heeft deze aanpassing op 5 mei 2014 ontvangen en gaat akkoord met de aanpassing. In het kader van zijn rekeningencontrole 2013 heeft het Rekenhof ook een onderzoek uitgevoerd naar de persoonsgebonden budgetten en de persoonsvolgende convenanten<sup>183</sup> (zie verder punt 9.7).

#### *Kind en Gezin*

De bedrijfsrevisor geeft een verklaring met voorbehoud bij de jaarrekening. Het voorbehoud betreft het ontbreken van een voorziening voor niet opgenomen vakantiedagen en het niet budgettair aanrekenen van de subsidiesaldi. Hoewel er geen duidelijke criteria bestaan voor de budgettaire aanrekening van subsidies, wijst het Rekenhof erop dat de Vlaamse minister van Financiën en Begroting het VAPH en het Vlaams Zorgfonds toestemming heeft gegeven hun saldi budgettair aan te rekenen. Kind en Gezin deed dat niet. Het rekende in 2013 bedrijfseconomisch 27,6 miljoen euro kosten en 5,6 miljoen euro opbrengsten voor subsidiesaldi aan. Het saldo van 22 miljoen euro had dus ook budgettair moeten zijn aangerekend.

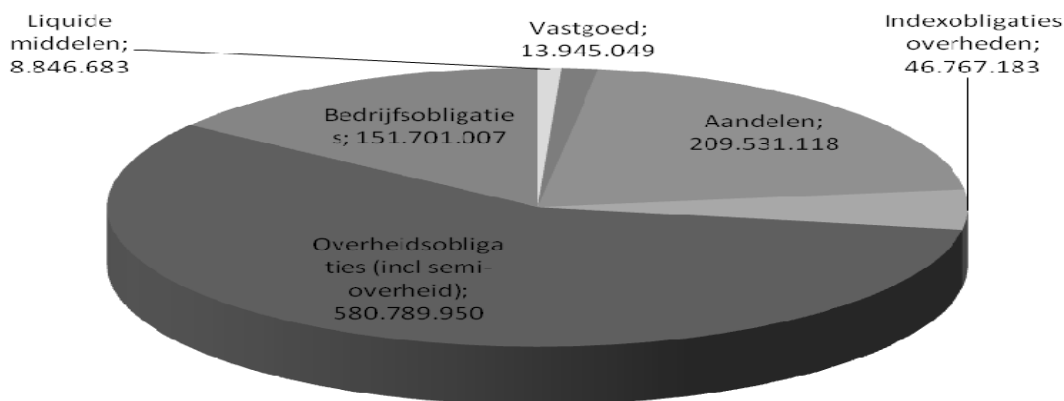
#### *Vlaams Zorgfonds*

De bedrijfsrevisor heeft geen voorbehoud geformuleerd. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat het aandeel van de aandelen (209,5 miljoen euro) eind 2013 20,7% van het totaal van de beleggingen en liquide middelen van het fonds bedroegen (1.011,6 miljoen euro), terwijl de Vlaamse

---

<sup>183</sup> De resultaten ervan zijn u in een afzonderlijk dossier voorgelegd.

Regering dat op 14 juli 2006 tot 20% begrensd. De onderstaande grafiek toont de beleggingen en liquide middelen van het fonds eind 2013<sup>184</sup> (bedragen in in euro).



Nog volgens deze beslissing heeft het Vlaams Zorgfonds een overgangperiode van één jaar<sup>185</sup> om de grenzen opnieuw te respecteren. Het fonds volgt de situatie nauw op en zal zo nodig ingrijpen. Ook het Rekenhof zal de situatie eind 2014 opvolgen.

Het risico van de extern beheerde staats- en bedrijfsobligatieportefeuille van het Zorgfonds (marktwaarde 703,1 miljoen euro) nam in 2013 toe. Het bouwde het aandeel bedrijfsobligaties overeenkomstig de beslissing van de Vlaamse Regering van eind 2011 verder op tot ongeveer 20% van de portefeuille. Daardoor verhoogde het aandeel van effecten met een rating tussen BBB+ en BB van 28,61% eind 2012 tot 35,42% eind 2013. Het aandeel van de PIIGS-landen<sup>186</sup> in de obligatieportefeuille bleef stabiel op 19,4%.

Het Vlaams Zorgfonds mag maximum 10% van zijn reserves beleggen in vastgoed. Het fonds koos voor beleggingen in het infrastructuurfonds DG Infra Yield (van 5,9 miljoen euro<sup>187</sup>) en in de vastgoedcertificaten LAK VMM Gent (8 miljoen euro). Het DG Infra Yield fonds heeft een achtergestelde lening toegekend aan de projectvennootschap Electrawinds Brugge NV. De vennootschap Electrawinds Brugge NV is volgens het DG Infra Yield fonds haar financiële verplichtingen tot nu toe nagekomen en het DG Infra Yield fonds verwacht dat de vennootschap dat ook in de toekomst zal doen. Zo niet, zou het Vlaams Zorgfonds ongeveer 0,6 miljoen euro kunnen verliezen (0,06% van het reservefonds).

Het Zorgfonds activeerde in 2013 softwarekosten zodra de prestaties geleverd waren in plaats van op het ogenblik van ingebruikname. Het is aangewezen dat het fonds de ingebruiknames van ontwikkelde modules vastlegt in een intern document om tot een juiste activering en afschrijving te kunnen komen.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting is op 18 juli 2014 akkoord gegaan met de opmerkingen van het Rekenhof. Hij meldde dat het Vlaams Zorgfonds een nota aan de Vlaamse

<sup>184</sup> De beleggingen zijn gewaardeerd aan marktwaarde, dus inclusief gelopen rente. Onder de liquide middelen worden alle liquide middelen opgenomen, dus ook deze die geen deel uitmaken van het reservefonds.

<sup>185</sup> Tenzij de marktomstandigheden ongunstig zijn.

<sup>186</sup> Minder kredietwaardige landen (Portugal, Ierland, Italië, Griekenland en, Spanje)

<sup>187</sup> Inclusief gelopen rente.

Regering zal voorbereiden met het voorstel flexibiliteit in te bouwen in de grenzen voor de spreiding van het reservefonds als de overschrijding louter het gevolg is van koersevoluities. Met betrekking tot de afschrijvingen op voorschotfacturen beloofde hij dat het Vlaams Zorgfonds de voorgestelde werkwijze zal volgen.

#### *FJW*

De bedrijfsrevisor heeft een voorbehoud geformuleerd bij de jaarrekening 2013 betreffende de administratieve organisatie. Hij stelde in het bijzonder dat het beheer en de opvolging van de verplichtingen of vorderingen aan en van de instellingen per boekjaar en van de tijdige, juiste en volledige registratie van de kinderbijslagen die het FJW toekomen geen gepaste controle toelaten van de waardering daarvan op het einde van het boekjaar. Het Rekenhof sluit zich hierbij aan en stelt vast dat deze bevinding al jarenlang is opgemerkt, zonder dat het Fonds er gevolg aan gaf.

Het Rekenhof merkte voorts op dat het FJW de vaste activa in aanbouw nog steeds rechtstreeks opneemt onder de investeringen en dus jaarlijks afschrijft zonder dat de activa al in gebruik zijn. Het fonds neemt ook de ontvangen investeringsdotaties in resultaat volgens het ritme van de investeringen. Daardoor zijn de vaste activa op de balans ondergewaardeerd, met een steeds negatiever nettoresultaat van het boekjaar als gevolg.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 9 juli 2014 voor 2014 een aantal verbeteringen aangekondigd, die het Rekenhof bij zijn volgende rekeningencontrole zal opvolgen.

#### *VIPA*

De controle van de rekeningen 2013 van het VIPA gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

#### *OPZ Geel en Rekem*

De bedrijfsrevisoren formuleerden voor beide instellingen een voorbehoud bij de jaarrekening en bij de ESR-uitvoeringsrekening van de begroting. De belangrijkste opmerkingen waren:

- Een verschil in de afschrijvingsregels door de ziekenhuiswetgeving en het rekendecreet leidde tot overschattingen van het resultaat van het boekjaar bij de OPZ Geel en Rekem met respectievelijk 56 duizend euro en 100 duizend euro, en van het eigen vermogen met respectievelijk 0,9 miljoen euro en 2,8 miljoen euro.
- Het OPZ Rekem baseert zijn aansluiting tussen het economisch resultaat en het begrotingsresultaat op het bedrijfseconomische resultaat, gerapporteerd overeenkomstig de wet op de ziekenhuizen van 10 juli 2008 en de bijhorende uitvoeringsbesluiten.

## **9.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering**

Het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin behoort met zijn aandeel van 14,5% in de totale geconsolideerde uitgavenbegroting 2013 tot de grotere beleidsdomeinen. Het heeft over het algemeen zijn uitgaven correct ingeschat. In een paar gevallen deden zich lichte overschrijdingen van de budgetten voor, vooral bij het Zorgfonds. Het Rekenhof heeft zijn contro-

les, behalve op het ministerie, vooral toegespitst op de rechtspersonen VAPH, Kind en Gezin, FJW, Vlaams Zorgfonds en VIPA wegens hun budgettair belang. Bij het ministerie stelde het vast dat de budgettaire aanrekening tegenover 2012 sterk verbeterd was. Werkpunten bleven echter de correcte toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving, de tijdigheid van de subsidiebesluiten, de controle op de naleving van de reservevormingsvoorwaarden, de budgettaire vastlegging, de lange dossierdoorlooptijden en de toepassing van de terugvorderingsprocedures. Bij de rechtspersonen bevestigde het Rekenhof het voorbehoud van de bedrijfsrevisor bij de rekeningen van Kind en Gezin en merkte het bijkomend het niet budgettair aangerekende subsidiesaldo van 22 miljoen euro op. Het Vlaams Zorgfonds overschreed met zijn beleggingen in aandelen de grens die de Vlaamse Regering oplegde. Het fonds belegde ook iets meer in risicovoller obligaties. Ook bij het FJW bevestigde het Rekenhof het bedrijfsrevisorale voorbehoud. Het merkte bijkomend de onjuiste bedrijfseconomische registratie van vaste activa in aanbouw en van de ontvangen investeringsdotaties op.

## 9.5 Aanbevelingen

- Het ministerie WVG dient zijn interne controle te versterken op het vlak van overheidsopdrachtenbeheer, de uitvaardiging van subsidiebesluiten, reservevorming, de budgettaire vastlegging, dossierdoorlooptijden en terugvorderingen.
- Het Vlaams Zorgfonds dient zijn beleggingsstrategie aan te passen aan de normen die de Vlaamse Regering daarvoor heeft gesteld.

## 9.6 Uitvoering van de vierde Vlaamse intersectorale akkoorden voor de social- en non-profitsectoren

### 9.6.1 Inleiding

De Vlaamse overheid sluit sinds 1998 met de werkgevers- en werknemersorganisaties periodiek een collectief sociaal akkoord voor de personeelsleden van de social-profitsector en de non-profitsector die op het vlak van reglementering en subsidiëring onder haar bevoegdheid vallen. Het betrokken personeel situeert zich grotendeels in de private sector, maar is ook in activiteiten en sectoren van de publieke sector vertegenwoordigd. Op 25 november 2011 en 24 mei 2013 keurde de Vlaamse Regering de vierde intersectorale akkoorden (VIA-4) goed voor respectievelijk de private sector en de openbare sector. Het akkoord voor de private sector geldt voor de periode 2011-2015, dat voor de openbare sector voor de periode 2012-2015<sup>188</sup>. Beide akkoorden richten zich voornamelijk op de sectoren zorg, welzijn, werk en het sociaal-cultureel werk. De maatregelen in de beide akkoorden focussen op uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de tewerkstelling en op koopkrachtverhoging. Het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) coördineert de uitvoering van beide akkoorden. Een administratieve werkgroep en een centrale evaluatiegroep volgen het akkoord voor de private

<sup>188</sup> De sociale partners uit de private sector waren enerzijds de werkgeverskoepel van de social-profitondernemingen (Verso) en anderzijds de vertegenwoordigers van de vijf paritaire comités die het Vlaamse social-profitlandschap bepalen. Het VIA-3-akkoord gold zowel voor de private als openbare sector. De sociale partners van de openbare sector waren echter niet betrokken bij de onderhandelingen. Daardoor konden sommige maatregelen niet zomaar worden toegepast in de openbare VIA-sectoren. Om deze problemen te vermijden is voor VIA-4 gekozen voor aparte onderhandelingen en afzonderlijke akkoorden.

sector op; een stuurgroep het akkoord voor de openbare sector. Het Rekenhof heeft per maatregel onder meer de onderbouwing van de akkoorden, de transparantie van de akkoorden en de omzetting in regelgeving, de budgettaire transparantie, de uitvoering en de opvolging van de VIA-4-maatregelen onderzocht. Het ging na hoe de betrokken WVG-entiteiten<sup>189</sup> de VIA-4-akkoorden uitvoeren: departement, Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid (VAZG), Kind en Gezin (K&G), Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) en Fonds Jongerenwelzijn (FJW).

### 9.6.2 Financieel belang

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de budgetten in beide akkoorden voor de uitvoering van de maatregelen (in euro).

Maatregelen	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Private sector<sup>190</sup></b>					
Intersectorale maatregelen	873.832	17.323.832	69.959.461	74.328.623	74.328.623
Functieclassificatie	0	500.000	500.000	500.000	500.000
Managementondersteuning ondernemingen	819.713	819.713	4.098.568	8.197.136	8.197.136
Managementondersteuning Verso	54.119	54.119	270.593	541.187	541.187
Harmonisatie verlof in beschutte werkplaatsen	0	0	1.344.398	1.344.398	1.344.398
Kwalitatieve versterking werknemersvertegenwoordiging	0	0	1.580.000	1.580.000	1.580.000
Koopkracht: Tweede pensioenpijler	0	0	3.875.000	3.875.000	3.875.000
Koopkracht: Uitbouw van de eindejaars-toelage tot een dertiende maand	0	15.950.000	58.290.902	58.290.902	58.290.902
Sectorale maatregelen kwaliteit	2.080.000	13.759.539	24.368.083	34.686.945	35.619.923
Gezinszorg	0	3.500.000	7.628.000	9.828.000	10.760.978
<i>Verhoging onregelmatige prestaties</i>	0	0	538.624	936.724	1.314.702
<i>Loonanomalie omkadering<sup>191</sup></i>	0	0	345.950	691.900	691.900
<i>Werkdrukvermindering begeleitend personeel</i>	0	1.835.000	2.858.426	3.204.376	3.204.376
<i>verhoging kilometervergoeding</i>	0	1.665.000	3.885.000	4.995.000	5.550.000
Gehandicaptenzorg	2.080.000	6.470.000	10.860.000	16.500.000	16.500.000
<i>Werkdrukvermindering – protocol van 21/2/11</i>	2.080.000	5.720.000	9.360.000	13.000.000	13.000.000
<i>Verbetering werknemersstatuut PAB/PGB<sup>192</sup> en verhoging forfait personeelskosten</i>	0	750.000	1.500.000	3.500.000	3.500.000
Jongerenwelzijn	0	0	1.129.473	2.258.945	2.258.945
<i>Werkdrukvermindering omkadering</i>	0	0	1.129.473	2.258.945	2.258.945
Kinderopvang	0	1.551.071	2.152.141	3.000.000	3.000.000
<i>Valorisatie coördinatoren IBO<sup>193</sup></i>	0	122.400	244.800	244.800	244.800
<i>Valorisatie coördinatoren DVO<sup>194</sup></i>	0	28.671	57.341	57.341	57.341

<sup>189</sup> De maatregelen in de andere beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid, voornamelijk Werk en Sociale Economie (WSE) en Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM), bleven buiten de scope van het onderzoek.

<sup>190</sup> Volgens de bijlage 8.1 aan het akkoord voor de private sector.

<sup>191</sup> Overbrugging van het verschil tussen de barema B1a en B1b voor het begeleitend personeel.

<sup>192</sup> Persoonlijk assistentiebudget en persoonsgebonden budget.

<sup>193</sup> Initiatieven voor buitenschoolse opvang.

<sup>194</sup> Publieke en private diensten voor opvanggezinnen.

Maatregelen	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Volwaardig werknemersstatuut onthaalouders</i>	0	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
<i>Werkdrukvermindering in de 3 werkvormen kinderopvang</i>	0	400.000	850.000	1.697.859	1.697.859
Sociale economie	0	2.238.468	2.598.469	3.100.000	3.100.000
Sectorale maatregelen uitbreiding	25.865.000	44.600.000	64.250.000	82.458.077	82.458.077
Gezinszorg	7.800.000	11.800.000	15.800.000	18.867.022	18.867.022
Gehandicaptenzorg	9.500.000	18.500.000	28.500.000	38.500.000	38.500.000
Jongerenwelzijn	1.000.000	2.000.000	3.000.000	3.491.055	3.491.055
Algemeen welzijnswerk	500.000	1.000.000	1.500.000	2.000.000	2.000.000
Kinderopvang	3.000.000	5.000.000	7.000.000	9.000.000	9.000.000
Sociale economie	1.700.000	3.700.000	5.700.000	7.700.000	7.700.000
Werk	1.315.000	1.400.000	1.400.000	1.400.000	1.400.000
Inburgering	1.050.000	1.200.000	1.350.000	1.500.000	1.500.000
Totaal budget private sector	28.818.832	75.683.371	158.577.543	191.473.645	192.406.622
<b>Openbare sector<sup>195</sup></b>					
Intersectorale maatregelen	0	491.757	14.994.673	16.995.209	16.995.209
Managementondersteuning	0	400.107	1.000.268	2.000.536	2.000.536
Werkdrukvermindering/ kwaliteitsverbetering	0	0	1.000.268	2.000.536	2.000.536
Functieclassificatie <sup>196</sup>	0	91.650	93.483	93.483	93.483
Koopkracht	0	0	12.900.654	12.900.654	12.900.654
Totaal VIA-4	28.818.832	76.175.128	173.572.216	208.468.854	209.401.831

De VIA-middelen vertonen in de periode 2011-2014 een sterke groei. In 2015 is er alleen nog een lichte stijging voor de sectorale kwaliteitsmaatregelen voor de gezinszorg. Voor de openbare sector waren in 2011 nog geen middelen beschikbaar, daar dat akkoord pas in 2013 werd afgesloten. De belangrijkste budgetten voor de private sector zijn bestemd voor de intersectorale maatregelen kwaliteit en koopkrachtverhoging en de sectorale uitbreidingsmaatregelen. 81,67% van het budget voor de intersectorale maatregelen gaat in 2014, wanneer beide akkoorden op kruissnelheid zijn, naar de private sector en 18,33% naar de openbare sector. Deze verdeling steunt op de tewerkstellingsgegevens van 1 januari 2010. In het VIA-4-akkoord voor de private sector is geen verdeelsleutel voor de verdeling van de sectorale middelen tussen de private en de openbare sector vastgelegd. Dit verschilt immers van subsector tot subsector.

Bij de intersectorale maatregelen voor de private sector is de budgettaire veruit belangrijkste maatregel de verhoging van de eindejaarspremie, in 2014 en 2015 goed voor 78,4% van het totale budget voor de intersectorale maatregelen. Voor de openbare sector is dit de koopkrachtverhoging. In 2014 en 2015 neemt deze maatregel 75,9% van het totale jaarbudget voor de openbare sector in beslag.

Het VIA-3-akkoord voorzag voor de sectorale uitbreidingsmaatregelen op kruissnelheid (2011) 84,22 miljoen euro, waarvan 62,7 miljoen euro voor de sectoren welzijn en sociale economie en 21,52 miljoen euro voor de socio-culturele sectoren. VIA-4 voor de private sector voorzag een totaalbudget voor de uitbreidingsmaatregel op kruissnelheid (2014) van 82,5 miljoen euro, volledig bestemd voor de sectoren welzijn en sociale economie. Voor de socio-culturele sec-

<sup>195</sup> Volgens de budgettaire overzichtstabel uit het akkoord voor de openbare sector (op 1 januari 2013 geïndexeerde bedragen).

<sup>196</sup> Dit budget is eigenlijk al begrepen in het budget voor de functieclassificatie uit het akkoord voor de private sector.

toren is er geen uitbreidingsbudget meer. Dit budget zou tegen eind 2014 de tewerkstelling in de welzijnssectoren met 2.190,4 bijkomende VTE moeten uitbreiden, wat volgens het akkoord overeenkomt met 3.067 nieuwe arbeidsplaatsen<sup>197</sup>. Deze VIA-maatregel is een onderdeel van het reguliere uitbreidingsbeleid in deze sectoren. Zo bestaat 49,8% van het uitbreidingsbudget gezinszorg uit VIA-middelen. Gezinszorg haalde de uitbreidingsnorm van VIA-4 al eind 2012 (het aantal verzorgende personeelsleden steeg met 658,57 VTE of 846 personeelsleden). Bij gehandicaptenzorg maken de VIA-middelen 31,1% van de totale uitbreidingsmiddelen uit. Ook daar zal de vooropgestelde norm van een tewerkstellingsgroei met 761,1 VTE wellicht gehaald worden. In de periode 2011-2014 bestaat respectievelijk 45,1%, 33,1% en 20,1% van de uitbreidingsbudgetten jongerenwelzijn, algemeen welzijnswerk en kinderopvang uit VIA-4-middelen.

### 9.6.3 Vaststellingen van het Rekenhof<sup>98</sup>

#### *Onderbouwing van de akkoorden*

Bij de onderhandelingen voor de VIA-akkoorden is de praktische uitvoerbaarheid van de maatregelen niet altijd voldoende getoetst, waardoor de akkoorden tijdens de uitvoeringsperiode bijsturingen of een andere invulling vergden. Zo moesten de partijen al na één jaar het akkoord over de intersectorale maatregelen voor de openbare sector op twee punten bijsturen: de lokale besturen waren door financiële problemen immers niet bereid een koopkrachtverhoging voor het voltallige personeelsbestand te financieren, zoals initieel voor hun VIA-personeelsleden gepland. Bovendien werd het koopkrachtbudget geheroriënteerd naar een traject met onthaalouders in een aantal lokale besturen.

Ook de budgetramingen misten soms accuratesse. Zo hield de budgetraming voor de budgettair belangrijke eindejaarspremiemaatregel geen of onvoldoende rekening met factoren zoals de invloed van de premieverhoging op het vakantiegeld van arbeiders of de loonverschillen tussen bedienden en arbeiders. De simulaties hebben geen onderscheid gemaakt tussen arbeiders en bedienden, maar gingen voor de berekening ervan uit dat alle werknemers van de paritaire comités een bediendestatuuut hadden. Volgens de loonparameter heeft echter 36,6% van deze werknemers een arbeidersstatuuut. De simulaties overschatten dus de brutolonen voor de arbeiders, waardoor het budget vanaf 2013 met 1,1 miljoen euro is overschat. Bovendien hield deze assumptie geen rekening met de rechtstreekse implicaties van de eindejaarspremiieverhoging op het vakantiegeld van de arbeiders<sup>199</sup>, wat in 2013 en 2014 1,4 miljoen euro meerkosten meebracht.

De VIA-partners gebruikten tijdens de onderhandelingen tewerkstellingsgegevens van 1 januari 2010 voor de budgetbepaling managementondersteuning, eindejaarspremiieverhoging en personeelsuitbreiding en voor de verdeling van de intersectorale middelen over de openbare en private sector. Er bleek een belangrijke overschatting van de tewerkstelling in de openbare socio-culturele VIA-sectoren. Een werkgroep met vertegenwoordigers van de so-

<sup>197</sup> Ook de kwaliteitsmaatregel werkdrukvermindering moet tegen 2014 351,2 bijkomende VTE of 492 nieuwe arbeidsplaatsen creëren, voornamelijk in de sectoren gehandicaptenzorg, jongerenwelzijn en kinderopvang.

<sup>198</sup> De resultaten van het onderzoek staan in extenso op de website van het Rekenhof ([www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)) onder de rubriek publicaties Vlaamse Gemeenschap, deelrubriek jaarlijkse boeken.

<sup>199</sup> Dat wordt immers berekend als een procentueel gedeelte van het bruto jaarloon inclusief eindejaarspremie.

ciale partners en de Vlaamse overheid kreeg de opdracht voorstellen te doen voor een meer efficiënte en systematische verzameling van tewerkstellings- en personeelsgegevens over de private en openbare VIA-sectoren. Vanaf juni 2013 lag deze werkgroep ruim een jaar stil, maar ondertussen is hij heropgestart. De werkgeverskoepel wilde voldoende waarborgen over de betrouwbaarheid van deze gegevens krijgen en wenste tevens de opmaak van een kosten-batenanalyse voor dit project. Zij wezen erop dat het akkoord voor de private sector stelt dat dit project voor hen niet mocht leiden tot bijkomende lasten.

### ***Transparantie van de akkoorden en omzetting in regelgeving***

De akkoorden zijn niet altijd voldoende duidelijk. Zo gaf het akkoord voor de private sector niet aan of deze middelen cumulatief zijn met de reguliere uitbreidingsbudgetten. Het gaf evenmin voldoende nauwkeurig aan of de sectorale maatregelen ook bestemd zijn voor de openbare sector. De inleiding van het akkoord voor de private sector stelt dat de sectorale maatregelen kwaliteit en uitbreiding alleen bestemd zouden zijn voor de private sector<sup>200</sup>, hoewel een opsplitsing onmogelijk is, aangezien de middelen gaan naar de voorzieningen die aan de erkenningscriteria voldoen, onafhankelijk van hun juridisch statuut.

De omzetting in regelgeving verloopt soms ook traag. Het VAPH heeft de PAB-maatregelen laattijdig uitgewerkt<sup>201</sup>, waardoor het budget 2013 niet volledig werd uitgeput. Dat vergde nieuwe onderhandelingen met de sector om deze middelen volledig te kunnen besteden. Een ander voorbeeld tonen de sectorale maatregelen kwaliteit voor gezinszorg, waar de functioneel bevoegde minister nog moet bepalen hoe de erkende openbare en private diensten moeten bewijzen dat ze de ontvangen toeslag(en) voor werkdrukvermindering effectief gebruikten voor de financiering van vervangend personeel in de dienst voor wie ze geen andere middelen verkregen. Bij gebrek aan dat besluit leggen de diensten momenteel daarover geen verantwoording af.

### ***Budgettaire transparantie***

De toelichtingen bij de begrotingen 2011 en 2012 vermeldde de VIA-4-middelen voor de private sector niet expliciet. In 2013<sup>202</sup> gaf de toelichting onvoldoende duiding bij de VIA-uitbreidingsmiddelen. Vanaf 2014 werden de intersectorale middelen wel rechtstreeks opgenomen in de begroting en voldoende toegelicht.

De sectorale uitbreidingsmiddelen zijn op budgettair vlak echter minder transparant. De concrete invulling ervan in de toelichting is ontoereikend doordat ze onvoldoende aangeeft of de budgetten cumulatief zijn met de reguliere uitbreidingsbudgetten. Zelfs de omzendbrieven maken vaak geen onderscheid tussen VIA-uitbreidingsmiddelen en reguliere uitbreidingsmiddelen. In de praktijk dienen de jaarlijks begrote VIA-4-uitbreidingsmiddelen meestal te worden geëvalueerd als onderdeel van de voorziene uitbreidingdoelstellingen van de meerjarenbegroting.

<sup>200</sup> De inleiding van het akkoord voor de openbare sector stelt daarentegen duidelijk dat de maatregelen kwaliteit en uitbreiding zowel voor de private als de openbare sector gelden en langs de sectorale subsidiëring ook voor beide sectoren zullen worden gefinancierd met de beschikbare middelen.

<sup>201</sup> Dat geschiedde met een besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2013.

<sup>202</sup> In het verslag over de initiële begroting 2013 verwees het Rekenhof onder andere naar een gebrek aan informatie over de aanwending van de VIA-4-kredieten.

### *Uitvoering van de maatregelen*

Op het vlak van de uitvoering deed het Rekenhof onder meer de volgende vaststellingen:

- niet alle projectsubsidies zijn onderbouwd met een gedetailleerde begroting en toelichting;
- de verantwoordingsmodaliteiten in subsidiebesluiten zijn niet of onvoldoende exhaustief omschreven; ze vermelden niet altijd de subsidiabele periode en de bestemming van het ongebruikte subsidiegedeelte;
- de afgevaardigde van de Vlaamse Regering oefent het toezicht op de uitvoering van de beheersovereenkomst met de fondsen voor bestaanszekerheid voor de tweede pensioenpijler niet effectief uit;
- door de late goedkeuring van de beheersovereenkomst met de fondsen voor bestaanszekerheid vond de betaling van de bijdrage 2012 voor de tweede pensioenpijler van de private sector een half jaar te laat plaats; de bijdrage 2011 is dan weer betaald zonder te beschikken over een goedgekeurde overeenkomst;
- in sommige sectoren houden de middelen voor managementondersteuning zeer kleine bedragen in, waarvan de verdeling vaak complexe berekeningen vereist en aanleiding geeft tot een verhoogde administratieve werklast;
- in tegenstelling tot het FJW, heeft K&G ervoor gekozen bij de op 1 april 2014 gewijzigde enveloppefinanciering voor kinderopvang van baby's en peuters, geen rekening te houden met de VIA-3 (werkdrukvermindering) en VIA-4-middelen, zodat over de verdeling van die middelen opnieuw met de sector moet worden onderhandeld.

### *Opvolging*

Bij een tussentijdse evaluatie van het vorige akkoord in 2009 wees het departement WSE op een gebrek aan monitoring en opvolging. Een aantal maatregelen voor de private sector worden nu wel gemonitord, maar een globale monitoring van alle maatregelen is er nog niet. Bovendien meten de beschikbare monitoringinstrumenten de impact van de VIA-maatregelen alleen indirect. Er vindt overigens nog altijd geen monitoring plaats van de maatregelen voor de openbare sector. De centrale evaluatiegroep wordt door de sociale partners onvolledig of niet geïnformeerd over de uitvoering van het akkoord voor de private sector, waardoor hij zich geen voldoende nauwkeurig beeld daarover kan vormen.

#### **9.6.4 Conclusie en aanbevelingen**

Het beleidsdomein WVG voert beide VIA-akkoorden vrij correct uit. Het Rekenhofonderzoek heeft wel de vaststelling van het departement WSE uit 2009 bevestigd dat het beleidsinstrument intersectorale akkoorden behalve een aantal onmiskenbare voordelen, ook belangrijke nadelen heeft. Dergelijke akkoorden bieden een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak van maatregelen. Zij houden echter onvoldoende rekening met de juridische vertaling van de maatregelen, de diversiteit aan subsidiëringwijzen en -mechanismen, de administra-

tieve lastenverhoging en de haalbaarheid van de aansturing van sommige maatregelen. Het Rekenhofonderzoek mondde onder meer uit in de volgende aanbevelingen<sup>203</sup>:

- De Vlaamse overheid dient de intersectorale social-profitakkoorden als beleidsinstrument te evalueren, waarbij zij onder meer de impact op de regelgeving, de subsidiëringsmechanismen, de administratieve werklast voor de overheid en de praktische uitvoerbaarheid toetst en nagaat of geen volwaardige alternatieven voorhanden zijn.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Begrotingsdocumenten dienen voldoende duiding te geven over de concrete invulling van de sectorale uitbreidingsmiddelen.

## 9.7 VAPH: persoonsgebonden budgetten en persoonsvolgende convenanten

### 9.7.1 Inleiding

Sinds enkele jaren worden persoonsvolgende financieringssystemen uitgebouwd, die de ondersteuning van personen met een handicap meer in handen geven van die personen zelf en hun netwerk. In het kader van zijn controle op de jaarrekening 2013 van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) onderzocht het Rekenhof twee van deze tijdelijke systemen: het persoonsgebonden budget (PGB) en de persoonsvolgende convenanten (PVC).

Het VAPH startte in oktober 2008 een experiment waarbij het een 170-tal personen uit de arrondissementen Halle-Vilvoorde en Antwerpen een persoonsgebonden budget toekende voor twee jaar<sup>204</sup>. De Vlaamse Regering heeft dit experiment jaarlijks verlengd, inmiddels tot eind 2014. Na de start ervan liet zij evenwel geen andere personen met een handicap meer toetreden. Voor zowel 2011 en 2012 bedroegen de kosten telkens 2,1 miljoen euro. In 2013 bleven de kosten ongeveer constant voor nog 126 lopende dossiers. De Universiteit Antwerpen

<sup>203</sup> Enkele meer technische aanbevelingen werden alleen aan de administratie bezorgd.

<sup>204</sup> Op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 november 2008 betreffende het opzetten van een experiment voor de toekenning van een persoonsgebonden budget aan bepaalde personen met een handicap.

begeleidde het experiment met wetenschappelijk onderzoek. De UA volgde en begeleidde de deelnemers gedurende twee jaar systematisch en publiceerde in februari 2011 een eindverslag, waarop een gedachtewisseling in de commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebelief volgde. Het PGB laat de persoon met een handicap zelf beslissen welke ondersteuning hij waar en wanneer koopt: persoonlijke assistenten, reguliere welzijnsdiensten, begeleiding of opvang in zorgvoorzieningen (zorgaanbieders-licentiehouders) of een combinatie daarvan<sup>205</sup>. De regels voor de PGB-houders liggen vast in richtlijnen, die regelmatig worden aangevuld, het recentst in november 2013. Er bestaan ook richtlijnen voor de zorgaanbieders-licentiehouders. De laatste versie daarvan dateert van december 2011.

In een persoonsvolgende convenant<sup>206</sup> kent het VAPH een zorgvrager met een prioritair te bemiddelen zorgvraag<sup>207</sup> een budget toe waarmee hij een individuele dienstverleningsovereenkomst kan afsluiten met een door het VAPH gesubsidieerde voorziening naar keuze. Het budget is persoonsvolgend: bij opzeg van de individuele dienstverleningsovereenkomst door een van de partijen, blijft het budget ter beschikking van de persoon met een handicap. De middelen zijn niet strikt gebonden aan de huidige erkenningen van de zorgaanbieders en wettelijk vastgelegde personeelsnormen<sup>208</sup>, maar de voorziening moet een overeenkomst sluiten met het VAPH. Als meer voorzieningen dezelfde persoon zorg bieden, moet de moedervoorziening ook een overeenkomst sluiten met de samenwerkende voorzieningen. De convenanten worden voor lange periodes gesloten. De voorbije jaren ging een vrij groot deel van de uitbreidingsmiddelen naar de toekenning van persoonsvolgende convenanten. Voor 2011 bedroegen de kosten 3,1 miljoen euro. In 2012 liepen ze op tot 6,6 miljoen euro. Voor 2013 worden 18,5 miljoen euro<sup>209</sup> kosten verwacht voor 543 lopende dossiers. De werking van de persoonsvolgende convenanten is vastgelegd in richtlijnen, die regelmatig worden aangevuld. De laatste aanpassing vond in augustus 2013 plaats.

Het Rekenhof onderzocht een steekproef van twintig PGB-dossiers en veertig PVC-dossiers uit 2012, waarvoor het VAPH niet alleen al voorschotten betaalde, maar ook al een afrekening maakte. Het ging na of de administratieve organisatie en de interne controle op de PGB en PVC voldoet en of de bedrijfseconomische en budgettaire aanrekeningen correct waren.

---

<sup>205</sup> Zoals bij andere vormen van VAPH-ondersteuning kan de begunstigde het PGB niet gebruiken als inkomen of voor woon- en leefkosten of de financiering van medische en paramedische behandelingen.

<sup>206</sup> Op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 houdende maatregelen om tegemoet te komen aan de noodzaak tot leniging van dringende behoeften van personen met een handicap.

<sup>207</sup> Sinds 2008 kenden de VAPH-convenanten *knelpuntdossiers* toe aan meerderjarigen voor oplossingen na noodsituaties of voor personen die al lang op een oplossing wachtten. Nu komt iedere meerderjarige met een dringende zorgvraag, en sinds 1 maart 2012 ook minderjarigen, in aanmerking voor een PVC. De terminologie convenant knelpuntdossier wordt sindsdien niet meer gebruikt.

<sup>208</sup> Het is namelijk niet meer de bedoeling de zorgvrager toe te leiden naar het klassieke VAPH-aanbod, maar meer vraaggestuurd te werken.

<sup>209</sup> De uitbetalingen in 2013 bedragen 13,5 miljoen euro en er wordt nog een kost van 5,0 miljoen euro verwacht.

### 9.7.2 Procedures

Er zijn uitgebreide geschreven procedures voor zowel het PGB als voor de PVC. Voor de aankoop van dienstencheques in het geval van PGB en voor de opschorting of stopzetting van het PGB en PVC vertonen de procedures en hun toepassing echter nog tekortkomingen:

- Voor dienstencheques is het bankuittreksel geen sluitend aankoopbewijs, aangezien de aankoper met *selfbanking* zelf een roepnaam aan een derde kan geven. Het fiscale attest vormt daarentegen wel een sluitend bewijs voor een PGB-afrekening.
- De PGB-procedures voorzien in een opschorting van het PGB als de begunstigde meer dan drie maanden opeenvolgend voltijds is opgenomen in een ziekenhuis, rust- en verzorgings-tehuis of revalidatiecentrum. Toch stond het VAPH de begeleiding van een persoon met een handicap toe tijdens een verblijf in een RVT en vervolgens een ziekenhuis van meer dan drie maanden. Als het VAPH dat mogelijk wil maken, moet het de richtlijnen aanpassen, voorwaarden vastleggen (bv. een doktersverklaring) en een beslissende instantie aanwijzen.
- Het VAPH betaalde voor een voorziening nog kosten terug voor begeleiding na het overlijden van een begunstigde. Het moet in zijn PGB-richtlijnen dan ook duidelijk bepalen welke kosten nog mogelijk zijn na het overlijden.
- In een ander dossier betaalde het VAPH een ontslagvergoeding boven het jaarbudget uit aan een persoon die zelf koos voor de stopzetting van zijn PGB. Deze mogelijkheid staat niet in de richtlijnen.
- In één PVC-dossier werden nog voor 4,5 maanden subsidies betaald na het overlijden van een persoon. Hiervoor werd heirkracht ingeroepen. Daarin is niet voorzien in de richtlijnen. Voor een gelijke behandeling van alle dossiers dienen daarvoor richtlijnen te worden uitgevaardigd.

### 9.7.3 Regelgeving

De regelgeving voor de PVC is verouderd. Zij stelt nog dat de raad van bestuur de convenanten moet goedkeuren. Sinds 1 april 2006 is het VAPH echter een IVA met rechtspersoonlijkheid en heeft het geen raad van bestuur meer. De Vlaamse minister van Welzijn neemt voortaan de beslissingen. Alleen een delegatiebesluit kan deze bevoegdheid overdragen, maar in de praktijk ondertekent de administrateur-generaal of een diensthoofd de convenanten zonder delegatiebesluit. Volgens de administratie is een aanpassing van de regelgeving niet prioritair, aangezien de convenantenregelgeving uitdovend is door de invoering van het decreet persoonsvolgende financiering.

### 9.7.4 Informatiebeheer

Het VAPH stelt de budgethouders en de instellingen modeldocumenten ter beschikking die voor een eenvormige informatiestroom zorgen. Voor het PGB verzamelt het alle belangrijke informatie in een databank, die up-to-date is. De berekening van de subsidies en de financiële opvolging geschiedt met Excel-sheets<sup>210</sup>. De belangrijkste informatie over de PVC staat in de zorgregieapplicatie. Ook de berekening van de subsidies en de financiële opvolging, inclusief

<sup>210</sup> De betalingen zijn terug te vinden in Feniks.

de betalingen geschieden via Excel-sheets<sup>211</sup>. Het gebruik van Excel-sheets daarbij verhoogt het risico op fouten. In de twintig PGB-dossier vond het Rekenhof twee dubbel betaalde facturen. Deze fouten waren echter niet materieel en werden door de administratie rechtgezet nadat het Rekenhof erop wees. In de Excel-sheets over de PVC vond het Rekenhof geen rekenfouten, maar de informatie in de opvolgingstabellen was niet altijd actueel. Zo meldde het opvolgingsbestand soms dat nog geen afrekening mogelijk was wegens ontbrekende informatie, terwijl die informatie ondertussen was aangeleverd en het saldo al uitbetaald. In een ander geval stemde het bedrag van de betaalde voorschotten niet overeen met het overzicht van de voorschotten. De administratie heeft erop gewezen dat rekening moet worden gehouden met het beperkt aantal dossiers en de nakende overgang naar persoonsvolgende financiering. De kosten voor verdere informatisering moeten afgewogen worden tegenover het risico.

### 9.7.5 Controle

De Zorginspectie voerde nog geen controles op het PGB en de PVC uit bij de begunstigden.

Het VAPH rekent de kostenstaten van het PGB na en kijkt de onderliggende stukken voor de directe kosten na (contracten, facturen en andere). Voor de indirecte kosten vraagt het steekproefsgewijze details en onderliggende stukken op. Op grond van de gestorte voorschotten en de aanvaarde kosten, maakt het de afrekening op. Bij de PVC controleert het VAPH de afrekeningen op de toekenning en het budget per begunstigde, de verhouding personeelskosten-werkingskosten en de onderliggende personeelskosten.

De afdeling controleert niet op eventuele dubbele financiering van personeelskosten, aangezien de afrekening van het PGB en de PVC plaatsvindt vóór de afrekening reguliere subsidies van de ambulante en residentiële voorzieningen. Het Rekenhof heeft dit bij zijn steekproef wel gecontroleerd. Het constateerde dat die controle gecompliceerd en tijdrovend is. Het heeft zich dan ook beperkt tot tewerkstellingspercentages boven de 20%. Daarbij merkte het verscheidene dubbele registraties op, die de controlediensten op de residentiële en ambulante afrekeningen zullen moeten weigeren.

De controle op de personeelskosten bij de PVC kan steunen op de loonfiches die de PVC-cel vraagt. Die fiches hebben echter niet altijd een formaat dat controle mogelijk maakt. De controle is overigens tijdrovend, aangezien vaak veel verschillende personeelsleden voor een klein percentage met de PVC-subsidies worden gefinancierd.

In enkele gevallen viel de startdatum van de ondersteuning die de afrekening vermeldt vóór de startdatum van het contract tussen de persoon met een handicap en de voorziening. Het VAPH aanvaardt deze vroegere startdatum zonder meer. Een extra controle is in dit geval nochtans aangewezen.

De administratie heeft erop gewezen dat ze streeft naar een meer geïntegreerd systeem, dat een strikte controle op dubbele financiering zal inhouden. De controle is volgens de administratie inderdaad arbeidsintensief, maar de kosten van de informatisering moeten worden afgewogen tegenover het risico.

---

<sup>211</sup> De betalingen zijn terug te vinden via Brutus.

### 9.7.6 Aanrekening

Het Rekenhof stelde geen aanrekeningsfouten vast. Het VAPH rekent de kosten van de afrekening op het jaareinde toe aan het juiste boekjaar.

Het VAPH rekent het PGB boekhoudkundig aan op een afzonderlijk begrotingsartikel, wat de opvolging ervan vereenvoudigt. Het begroot en rekent de PVC echter aan op twee verschillende artikelen, een voor ambulante instellingen en een ander voor residentiële instellingen. Dat onderscheid is voor de PVC echter irrelevant. Bovendien worden nog andere soorten convenanten op deze artikelen geboekt. Het totale bedrag van de uitgaven in het kader van de PVC blijkt dus niet uit de rekeningen<sup>212</sup>.

Voor eenzelfde dossier met PVC-betalingen gebruikt het VAPH soms verscheidene derden (crediteuren en debiteuren) met dezelfde naam. Voor het volledige bedrag van alle betaalde voorschotten in zo'n dossier moet het bijgevolg verschillende derden controleren, wat de kans op fouten vergroot.

### 9.7.7 Conclusie

De administratieve organisatie van de verstrekking van persoonsgebonden budgetten en persoonsvolgende convenanten vertoont een aantal sterktes. Zo heeft het VAPH de processen uitgeschreven en geautomatiseerd en hanteert het modeldocumenten. Weliswaar dient het nog een aantal processen te verfijnen en verhoogt het frequent gebruik van Exceltabellen een risico op invoerfouten of niet altijd actuele informatie. De budgettaire aanrekening verloopt foutloos, maar de convenantaanrekening is minder transparant. Een aandachtspunt daarentegen is de controle. De Zorginspectie voerde nog geen controles uit en het VAPH controleert niet op eventuele dubbele financiering van personeelskosten in de voorzieningen. Het Rekenhof detecteerde op dit vlak een verhoogd risico.

### 9.7.8 Aanbevelingen

- Het VAPH dient er in de toekomst voor te zorgen dat de regelgeving steeds up-to date is.
- Het VAPH moet de richtlijnen voor persoonsgebonden budgetten aanpassen inzake de aankoopbewijzen van dienstencheques<sup>213</sup> en de opschorting of stopzetting van het PGB<sup>214</sup>.
- Het VAPH moet in zijn richtlijnen voor persoonlijke convenanten bepalingen opnemen met betrekking tot kosten na het overlijden van een persoon met een handicap<sup>215</sup>.
- 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 een-

<sup>212</sup> De convenanten worden wel verder analytisch uitgesplitst, maar deze analytische component is niet aanwezig in de grootboekdetails van de begrotingsartikelen 832.57 en 832.67.

<sup>213</sup> De administratie bevestigde dat richtlijnen zullen worden aangepast en vanaf de afrekening 2014 toegepast.

<sup>214</sup> De administratie beloofde de richtlijnen te verfijnen.

<sup>215</sup> De administratie zal nadere bepalingen opnemen om een uniforme dossierafhandeling te waarborgen.

malige gegevensinvoer en automatische controles. In afwachting daarvan moet het VAPH de procedures met andere afdelingen afstemmen om dubbele financiering<sup>216</sup> te voorkomen.

- De classificatie van PVC in de boekhouding geschiedt bij voorkeur op één afzonderlijk artikel<sup>217</sup>.
- Dat betalingen in PVC-dossiers soms verscheidene derden vermelden, moet worden vermeden om het risico op fouten te minimaliseren<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Voor de multifunctionele centra voor jongeren (MFC), die in 2013 van start gingen en in 2014 nog uitgebreid worden, en voor het flexibel aanbod meerderjarigen (FAM), dat in 2014 van start zal gaan, is het risico op dubbele financiering niet meer aanwezig door de financiering op basis van personeelspunten.

<sup>217</sup> De administratie zal onderzoeken op welke wijze de classificatie kan worden gekoppeld aan een afzonderlijk artikel.

<sup>218</sup> De administratie beloofde de externe richtlijnen over betalingen ten aanzien van één PVC-dossier te zullen verstrengen. Voor de voorzieningen die onder het regelluw kader vallen zal dit de facto niet meer kunnen.



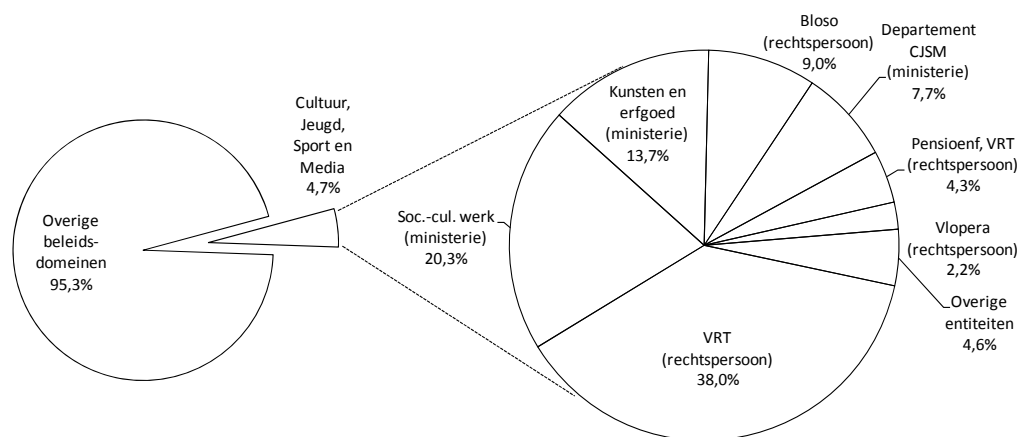
Cultuur, Jeugd,  
Sport en Media

Hoofdstuk

10

## 10.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2013

Het beleidsdomein CJSM deed in 2013 ruim 1.277,2 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor 4,7% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het beleidsdomein zorgde ook voor 236,8 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (bijna 1% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit:

- het departement CJSM, dat het beleid verbindt, ondersteunt, optimaliseert en innoveert op het gebied van cultuur, jeugd, sport en media,
- het IVA Sociaal-cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen, dat als missie heeft het stimuleren van een rijk en gedifferentieerd aanbod aan sociaal-culturele activiteiten die op niet-commerciële basis worden georganiseerd, ter bevordering van de algemene ontwikkeling van alle burgers – kinderen, jongeren en volwassenen – en ter verhoging van de maatschappelijke en culturele participatie,
- het IVA Kunsten en Erfgoed, dat als uitvoerder van het beleid van de Vlaamse Regering actief bijdraagt aan de ontwikkeling van een kwalitatief en divers (professioneel) kunsten- en cultureel-erfgoedlandschap,
- het IVA Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen.

De totale werking van het ministerie CJSM bestond in 2013 uit 537,3 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 0,7 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.

De rechtspersoon VRT, die de openbare omroepfunctie uitvoert, gaf in 2013 484,9 miljoen euro uit (487,8 miljoen euro in 2012, exclusief overflow). De VRT stond ook in voor de belangrijkste geconsolideerde ontvangsten in het beleidsdomein. De omroep boekte 188,8 miljoen euro (190,2 miljoen euro in 2012) eigen ontvangsten, waaronder 71,2 miljoen euro uit commerciële communicatie en boodschappen van algemeen nut, 38,4 miljoen euro uit ruilen, 34,2 miljoen euro uit BTW en 24,8 miljoen euro inkomsten uit het lineair aanbod.

In het beleidsveld Sport is het IVA BLOSO de belangrijkste entiteit. Het gaf in 2013 bijna 114,7 miljoen euro uit aan, onder meer, sportinfrastructuurprojecten, Vlaamse sportfederaties en de subsidiëring van het Sport voor Allen-beleid.

De beheersovereenkomst 2012-2016 zal de overdracht aan de Vlaamse Gemeenschap mee-brengen van de pensioenverplichtingen tegenover de statutaire personeelsleden van de VRT. Het pensioenfonds had in 2013 55,5 miljoen uitgaven. Met 337,2 miljoen euro activa tegenover 1.379,7 miljoen euro verplichtingen, had het Pensioenfinancieringsmechanisme Statutairen VRT eind 2013 een tekort van 1.042,5 miljoen euro, waarbij de Vlaamse Gemeenschap instaat voor het saldo van alle pensioenverplichtingen.

De vzw Vlaamse Opera nam in 2013 bijna 28,7 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor haar rekening. Een aantal kleinere rechtspersonen deden samen 50,2 miljoen geconsolideerde uitgaven: de VOI's Fonds voor Culturele Infrastructuur, Topstukkenfonds, Vlaams Fonds voor de Letteren en Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde; de publiekrechtelijke EVA Vlaamse Regulator voor de Media; de vzw's Museum voor Hedendaagse Kunst Antwerpen en De Singel; en een strategische adviesraad, alsook het Koninklijk Ballet van Vlaanderen.

In het beleidsdomein waren ook enkele diensten met afzonderlijk beheer werkzaam: Kasteel van Gaasbeek, Landscommanderij Alden Biesen, Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen en Uitleendienst kampeermateriaal voor de Jeugd. Zij waren in 2013 samen goed voor 6 miljoen euro geconsolideerde uitgaven.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein CJSM van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

*(In miljoen euro)*

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
Ontvangsten	0,75	6,31	832,25	839,31
Interne verrichtingen (ESR 08)	0,00	0,00	-125,84	-125,84
Interne stromen (ESR 46/66)	-0,05	-4,08	-450,25	-454,38
Deelnemingen (ESR 8)	0,00	0,00	-22,25	-22,25
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>0,70</b>	<b>2,22</b>	<b>233,91</b>	<b>236,84</b>
Uitgaven	986,72	6,03	832,25	1.825,00
Interne verrichtingen (ESR 03)	0,00	0,00	-96,45	-96,45
Interne stromen (ESR 41/61)	-449,44	0,00	-1,65	-451,08
Deelnemingen (ESR 8)	0,00	0,00	-0,09	-0,09
Schuld (ESR 9)	0,00	0,00	-0,16	-0,16
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>537,28</b>	<b>6,03</b>	<b>733,90</b>	<b>1.277,21</b>

Ook de vzw Vlaams Audiovisueel Fonds, dat in opdracht van de Vlaamse overheid de Vlaamse audiovisuele creatie ondersteunt, is aan het beleidsdomein verbonden. Dat fonds spendeerde in 2013 ongeveer 20,6 miljoen euro, waarvoor het een dotatie van 20,2 miljoen euro ontving. Het werd ten onrechte niet opgenomen in de consolidatie.

## 10.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

### Ontvangsten

*(In miljoen euro)*

	Raming	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl. overflow
Ministerie	1,24	0,75	61%	1,24
Diensten Afzonderlijk Beheer	6,62	6,31	95%	5,96
Rechtspersonen	679,78	706,85	104%	670,78
VRT	481,28	485,12	101%	485,84
Bloso	121,68	120,73	99%	126,65
Pensioenfonds VRT	17,07	38,82	227%	24,80
Vlopera	26,96	28,42	105%	26,06
De Singel (voorlopige gegevens)	10,38	10,84	104%	10,49
Ballet van Vlaanderen	7,83	7,86	100%	7,87
MUHKA	5,89	6,00	102%	6,02
VFL	4,70	4,87	104%	3,82
VRM	2,57	2,54	99%	2,50
SAR CJSM	0,54	0,54	100%	0,53
Topstukkenfonds	0,46	0,46	102%	0,55
KANTL	0,44	0,44	100%	0,42
FOCI	0,02	0,22	1344%	0,05
Rechtspersonen buiten consolidatie	20,00	20,47	102%	-
Vlaams Audiovisueel Fonds	20,00	20,47	102%	GUR

*GUR = geen uitvoeringsrekening 2012*

De geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij de VRT. De eigen ontvangsten van de VRT waren voor 2013 begroot op 185,0 miljoen euro en de instelling realiseerde 188,8 miljoen euro. De meerontvangsten zijn onder andere te danken aan de hogere ontvangsten uit commerciële communicatie en Boodschappen van Algemeen Nut (2,1 miljoen euro) en uit distributiecontracten (0,7 miljoen euro).

In het departement werd het initieel geraamde bedrag op het ontvangstenartikel voor de ondersteuning van beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie verhoogd met 189.000 euro tot het in 2012 gerealiseerde bedrag (639.000 euro). Het artikel dient voor de terugvordering van verschillende soorten subsidies, de verkoop van roerende vermogensgoederen en andere diverse opbrengsten. Deze ontvangsten zijn moeilijk te ramen en kunnen sterk schommelen tussen de verschillende jaren. In 2013 rekende het departement maar 123.393 euro aan, 516 duizend euro minder dan begroot.

De activa van het Pensioenfinancieringsorganisme Statutairen VRT (het pensioenfonds) moesten decretaal ten laatste op 1 augustus 2014 worden overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse Gemeenschap had het pensioenfonds gevraagd zijn beleggingen te verkopen en de opbrengsten ervan op een CFO-rekening te plaatsen. Eind 2013 is het pensioenfonds gestart met de verkopen en op 1 augustus 2014 heeft het de CFO-rekening overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap. Het pensioenfonds had de verkopen van de belegging (inclusief de gerealiseerde meer- en minderwaarden) niet gebudgetteerd. Die bedroegen 22,3 miljoen euro. Uiteindelijk realiseerde het pensioenfonds 21,8 miljoen euro meer ontvangsten dan gebudgetteerd. De Vlaamse Gemeenschap en het pensioenfonds hebben een over-

eenkomst opgesteld waardoor het pensioenfonds nog tot uiterlijk 31 december 2014 enkele praktische zaken waarneemt voor de Vlaamse Gemeenschap. Het pensioenfonds heeft nog één bankrekening om de lopende zaken af te handelen. Na de volledige overdracht aan de Vlaamse Gemeenschap zal het pensioenfonds worden vereffend.

De meerontvangsten van het FoCI vloeien voort uit de huuropbrengsten cinema Nova, de terugbetaling van de onroerende voorheffing 2012-2013, de terugvordering van de huur voor het tweede semester van het Vlaams-Marokkaans Culturenhuis Daarkom en de boetes wegens laattijdige storting van borg van aannemingen en van laattijdige werken en betalingsverschillen.

### *Uitgaven*

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv. 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl. overflow
Ministerie	985,57	0,53	9,39	4,81	1.000,29	986,77	98,6%	963,29
HBo Departement CJSM	497,40	0,43	8,52	4,40	510,74	501,17	98,1%	488,86
HH Media	308,44	-	-	-	308,44	308,11	99,9%	308,10
HF Sport	129,09	0,09	0,01	4,08	133,27	125,12	93,9%	120,67
HC Algemeen	49,16	0,05	9,09	0,08	58,37	57,77	99,0%	50,37
Rest	10,71	0,28	-0,57	0,24	10,66	10,17	95,4%	9,73
HCo Soc. – Cultureel Werk	262,33	0,03	0,00	0,04	262,41	260,45	99,3%	256,87
HA Apparaat-kred.	5,21	-	0,00	-	5,22	5,02	96,2%	4,93
HD Soc Cult Werk voor Volwassenen	186,12	0,03	-	0,04	186,20	185,98	99,9%	181,53
HG Jeugd	71,00	-	-	-	71,00	69,45	97,8%	70,40
HDo Kunsten en Erfgoed	219,80	0,07	0,87	0,36	221,10	219,38	99,2%	211,75
HE Kunsten – Erfgoed	211,98	0,07	-0,95	0,36	211,46	209,88	99,3%	204,14
Rest	7,82	-	1,82	-	9,63	9,50	98,6%	7,61
HEo Agentschap KMSK	6,04	-	-	-	6,04	5,76	95,4%	5,81
DAB	8,40	-	0,21	-	8,61	6,03	70,1%	5,86
HCJ ULDK	0,82	-	-	-	0,82	0,84	101,9%	0,79
HDD Kasteel Gaasbeek	0,89	-	0,21	-	1,10	0,92	83,3%	0,90
HDE Alden Biesen	1,30	-	-	-	1,30	0,99	76,5%	1,04
HEC KMSKA	3,40	-	-	-	3,40	3,28	96,6%	3,14
Rechtspersonen	739,63	-	-	-	739,63	735,80	99,5%	740,43
VRT	485,57	-	-	-	485,57	484,87	99,9%	487,79
Bloso	121,68	-	-	-	121,68	115,48	94,9%	120,88
Pensioenfonds VRT	54,27	-	-	-	54,27	55,50	102,3%	54,56
Vlopera	27,29	-	-	-	27,29	28,66	105,0%	29,43
FOCI	17,43	-	-	-	17,43	17,10	98,1%	16,45
De Singel (voorlopig)	10,38	-	-	-	10,38	10,84	104,4%	10,49
Ballet van Vlaanderen	8,34	-	-	-	8,34	8,62	103,4%	7,46
MUHKA	5,89	-	-	-	5,89	6,39	108,6%	6,16
VFL	4,53	-	-	-	4,53	4,79	105,8%	3,66
VRM	2,58	-	-	-	2,58	2,34	90,6%	2,23
Topstukkenfonds	0,7	-	-	-	0,68	0,18	26,0%	0,38

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv. 2013	Overdrachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl. overflow
SAR CJSM	0,54	-	-	-	0,54	0,58	107,7%	0,52
KANTL	0,46	-	-	-	0,46	0,46	100,0%	0,42
Rechtspersonen buiten consolidatie	20,07				20,07	20,62	102,7%	
VI. Audiovisueel Fonds	20,07				20,07	20,62	102,7%	GUB

*GUB = geen uitvoeringsrekening beschikbaar*

Het totale beschikbare vereffeningskrediet voor het ministerie daalde in 2013 met 65 miljoen euro en het gebruik ervan steeg van 98,1% in 2012 tot 98,6% in 2013.

#### *Departement CJSM*

De kredietaanwending op het programma HC Algemeen steeg in 2013 met 7,4 miljoen euro ten opzichte van 2012, vooral door tewerkstellingsmaatregelen ter uitvoering van de VIA-akkoorden. De ondersteuning van de begunstigde organisaties nam nl. met 8,3 miljoen euro toe. Kredietonderaanwendingen deden zich in 2013 vooral voor op de sportkredieten:

- Zo bleven de kredieten voor de voetbalstadions ongebruikt (175 duizend euro) doordat de Raad van State op 28 mei 2013 de oorspronkelijke beslissing van de Vlaamse Regering van 11 december 2009 vernietigde inzake de verwezenlijking van multifunctionele voetbalstadions in het Vlaamse en Brussels hoofdstedelijke Gewest in het licht van de kandidatuurstelling voor het WK voetbal 2018/2022. Op 19 juli 2013 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan de heroriëntering van het dossier voetbalstadions. Op 4 april 2014 nam ze een beslissing over de stadionprojecten die ondersteund zullen worden, op basis van een vernieuwde projectoproep. Dit impliceerde dat in 2013 geen subsidie voor de realisatie of verbouwing van voetbalstadions uitbetaald kon worden.
- De middelen voor de ondersteuning van sportinfrastructuur voor de particuliere sector toonden een onderaanwending van 63% (1.230 duizend euro). De begrotingsaanpassing 2013 hevelde middelen uit de Lotto-provisie over naar dit begrotingsartikel voor topsportinfrastructuur, maar de betrokken projecten werden in 2013 niet meer opgeleverd, zodat de betaalkalender verschoof naar 2014 en later.
- Daarnaast was er ook een onderaanwending van 602 duizend euro (52%) op de kredieten voor in 2008 vastgelegde infrastructuurprojecten die met uitstel te kampen kregen. De betaalkalender ervoor werd in de loop van 2013 aangepast.
- Ten slotte deed zich een onderaanwending voor van 492 duizend euro (39,2%) op de kredietlijn voor sportinfrastructuur voor de lokale overheden. Dit is grotendeels te wijten aan de uitgestelde realisatie van een klimhal in Puurs, die bij begrotingsaanpassing 2013 opgenomen werd in de begroting door herverdeling uit de Lotto-provisie.

#### *IVA Sociaal-cultureel werk*

In 2013 steeg de besteding voor sociaal-cultureel werk voor volwassenen met 4,4 miljoen euro in vergelijking met 2012, vooral door de indexering van de subsidies aan de actoren en de uit-

voering van de verbintenissen in het kader van de DAC-normalisatie (Derde Arbeidscircuit)<sup>219</sup>. Onderaanwendingen in het IVA Sociaal-cultureel werk hadden betrekking op de middelen voor de jeugd:

- Door het negatieve advies van de Inspectie van Financiën van 3 december 2013 over de aankoop van een drive-in-installatie voor de DAB Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd bleef 181 duizend euro ongebruikt.
- Bovendien werd bespaard op zendingen naar partnerlanden en daalden de ontvangsten van delegaties uit het buitenland. Dat leidde tot ongeveer 85 duizend euro minderuitgaven voor de internationale werking.
- Onderaanwendingen waren er ook op de subsidielijnen voor proeftuinen *brede school en armoede* en *grootschalige jeugdevenementen*<sup>220</sup>. Er werd beslist de proeftuinen niet voort te zetten na 2012. Op de begroting 2013 werden dus alleen nog de saldi van de projecten van het schooljaar 2012-2013 aangerekend. De (eerste) projectoproep voor grootschalige jeugdevenementen in 2013 resulteerde in slechts drie projectaanvragen, waarvan er maar twee werden goedgekeurd. Beleidsmatig werd beslist geen nieuwe projectoproepen meer te lanceren gelet op de geringe belangstelling. De begroting 2014 heeft daar al rekening mee gehouden.

#### *IVA Kunsten en Erfgoed*

Het Koninklijk Ballet van Vlaanderen is in 2013 in de consolidatieperimeter opgenomen. Daarvoor ontving het IVA Kunsten en Erfgoed via compensatie middelen. Het beschikbare vereffeningskrediet is na de begrotingsaanpassing volledig gebruikt.

*Beleidsprogramma 'internationaal en interregionaal cultuur-, kunsten- en erfgoedbeleid versterken' (binnen het departement CJSM en het IVA Kunsten en Erfgoed)*<sup>221</sup>

De begrotingsaanpassing 2013 introduceerde een nieuw beleidsprogramma dat met het oog op de evolutie naar een prestatiebegroting de middelen van zowel het departement als het IVA Kunsten en Erfgoed voor de strategische doelstelling *internationaal en interregionaal cultuur-, kunsten en erfgoedbeleid versterken* verzamelde in één overkoepelend beleidsprogramma.

#### *VRT*

De VRT gaf 246,2 miljoen euro uit aan algemene werkingskosten, de belangrijkste post bij de exploitatie-uitgaven, 3,6% meer dan begroot (237,7 miljoen euro) door schemaverhogende inkomsten, nieuwe programma's, hogere sportrechten en uitgaven voor technologische innovaties. De VRT vereffende 11,1 miljoen euro investeringen, 8,9 miljoen euro minder dan waarin het gewijzigde plan voorzag, doordat hij enkele projecten uitstelde<sup>222</sup>. De omroep sloot 2013 af met een ESR-matig overschot van 249 duizend euro, terwijl de begroting voorzag in een te-

<sup>219</sup> Er is immers bepaald dat voor de jaren 2013-2015 telkens ongeveer 500 duizend vereffeningskrediet zal worden ter beschikking gesteld om de aangegane verbintenissen op het overgedragen vastleggingskrediet te kunnen uitvoeren.

<sup>220</sup> Decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport.

<sup>221</sup> In de tabel met de uitgaven werd dit beleidsprogramma voor beide entiteiten opgenomen onder 'rest'.

<sup>222</sup> HD-project en verbouwingen van de regie van de Ketnetstudio, de vervanging van ENG-wagens en enkele aanpassingen van kantooromgevingen en renovatieprojecten.

kort van 4,3 miljoen euro. Het verschil wordt verklaard door het overschot op de ontvangsten (3,8 miljoen euro) en lagere uitgaven (0,7 miljoen euro). De VRT droeg 48,6 miljoen euro over naar 2014 (48,4 miljoen euro overgedragen overschot uit 2012 plus 249 duizend euro).

#### *Pensioenfonds VRT*

De eigen ontvangsten van het pensioenfonds bestaan uit 5,3 miljoen euro intresten op beleggingen, 8,3 miljoen euro patronale bijdragen, 2,9 miljoen euro werknemersbijdragen voor de statutaire werknemers en 22,3 miljoen euro opbrengsten van verkopen van activa<sup>223</sup>. De pensioenkosten namen tegenover 2012 met 2,0 miljoen euro toe (3,8%) tot 55,1 miljoen euro. Deze kosten lagen 1,5 miljoen euro hoger dan de raming.

#### *BLOSO*

De investeringsdotatie daalde in 2013 van 12 miljoen euro naar 7 miljoen euro, maar in 2012 had het BLOSO de investeringsdotatie 2010 ontvangen. De investeringsuitgaven daalden in 2013 met 7,8 miljoen euro tot 4,2 miljoen euro<sup>224</sup>.

#### *Koninklijk Ballet van Vlaanderen*

Het Koninklijk Ballet werd op 31 december 2012 opgenomen in de consolidatiekring. De wissel in de artistieke directie vanaf het seizoen 2012-2013 veroorzaakte een ongewone begroting en begrotingsuitvoering 2013. De late programmatie veroorzaakte hogere uitgaven en lagere inkomsten, aangezien de voorstellingen alleen in kleine zalen konden plaatsvinden en er geen internationale tournees waren.

### **10.3 Controlebevindingen**

#### *Ministerie*

Het Rekenhof heeft een gerichte steekproef van 138 transacties uit 2013 met bijhorende verbintenissen gecontroleerd, voor een totaalbedrag van 4,1 miljoen euro (waarvan 4 miljoen euro uitgaven). Het stelde geen tekortkomingen vast in de aanrekening in het boekhoudstelsel, noch ernstige onduidelijkheden of fouten in de gecontroleerde dossiers. De controles leverden een beperkt aantal relatief kleine opmerkingen op. Vier dossiers vertoonden onvolkomenheden, die evenwel de vereffening van de uitgaven niet belemmerden: een te beknopte afrekening van de personeelskosten in een subsidiedossier, een onvolledig ingevulde kosten-declaratie, een foutieve vermelding van de regelgeving in een subsidiebesluit en het gebrek aan overeenstemming tussen de verantwoordingsdeadline in het toekenningsbesluit en in de brief aan de subsidiebegunstigde. In vier andere dossiers vond de contractuitvoering plaats vóór de vastlegging of gunning van de opdracht.

<sup>223</sup> Aangerekend in klasse 8.

<sup>224</sup> In 2012 had het BLOSO echter het budget voor investeringsuitgaven overschreden door de snellere afwerking van de gymnastiekhal in het BLOSO-centrum Brugge.

De toekenningsbesluiten voor de subsidiëring van topsportevenementen vroegen ook in 2013, net als in 2012, nog altijd geen overzichten van inkomsten en uitgaven, nochtans een subsidiecriteria.

Het ministerie is al gedeeltelijk ingegaan op de vorige aanbevelingen van het Rekenhof ter verbetering van de interne controle. Een vorig specifiek aandachtspunt was de invulling door het IVA Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen en het departement van de participatiedecreetbepalingen. De aangekondigde decreetwijziging, die de dossierafhandeling vanaf 2014 zou moeten verbeteren, vond inmiddels plaats. Het gewijzigde uitvoeringsbesluit trad, samen met het aangepaste decreet, in werking op 1 juli 2014.

#### *VRT*

Gelet op het grote aandeel van de VRT in de uitvoering van de begroting 2013 van het beleidsdomein, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht gehad voor de jaarrekening van deze rechtspersoon. Het heeft daarbij, met toepassing van het single auditprincipe, een joint audit met de bedrijfsrevisor uitgevoerd op grond van een risicoanalyse. Deze audit bracht geen opmerkingen mee.

#### *Ministerie en BLOSO*

Het Rekenhof heeft tevens een audit uitgevoerd van de investeringen in sportinfrastructuur door de Vlaamse Gemeenschap. Vlaanderen realiseert op drie manieren sportinfrastructuur: met investeringen in eigen infrastructuur (Bloso-sportcentra), met investeringssubsidies voor particulieren en lokale besturen, en met alternatieve financiering van projecten van lokale besturen (Sportinfrastructuurplan). De begroting 2013 bevatte daarvoor 19,64 miljoen euro vastleggingskredieten. Het Rekenhof onderzocht de onderbouwing van het investeringsbeleid, de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering ervan en de mate waarin de resultaten werden geëvalueerd. De audit is in oktober 2014 als afzonderlijk rapport van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement bezorgd.

#### *Antwoord van de ministers*

Op 24 september 2014 antwoordde de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Media en Brussel dat hij de begrotingsuitvoering en controlebevindingen heeft doorgenomen. Hij deelde mede dat de administratie het aandachtspunt dat contracten soms vóór de vastlegging of gunning worden uitgevoerd, zal bekijken.

De Vlaamse minister van Sport deelde op 25 september 2014 mede dat hij de opmerking over de onvolledigheid van de toekenningsbesluiten voor de subsidiëring van topsportevenementen zal terugkoppelen naar de administratie.

## **10.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering**

De financiële uitvoering van de begrotingen sloot voor het beleidsdomein CJSM nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten, op enkele meeropbrengsten van de VRT en het pensioenfonds VRT, en enkele onderaanwendingen op de sportkredieten bij het departement en op de jeugdkredieten bij het IVA Sociaal-Cultureel Werk na. De VRT overschreed zijn al-

gemene werkingskosten, maar realiseerde minder investeringen en boekte aldus een klein ESR-matig overschot.

Een steekproef van dossiercontroles bij het ministerie bracht geen grote tekortkomingen aan het licht. Wel worden contracten soms uitgevoerd vóór de vastlegging of gunning van de opdracht en zijn de toekenningsbesluiten voor de subsidiëring van topsportevenementen nog altijd onvolledig. Het ministerie heeft inspanningen gedaan om aan de vorige aanbevelingen van het Rekenhof tegemoet te komen.

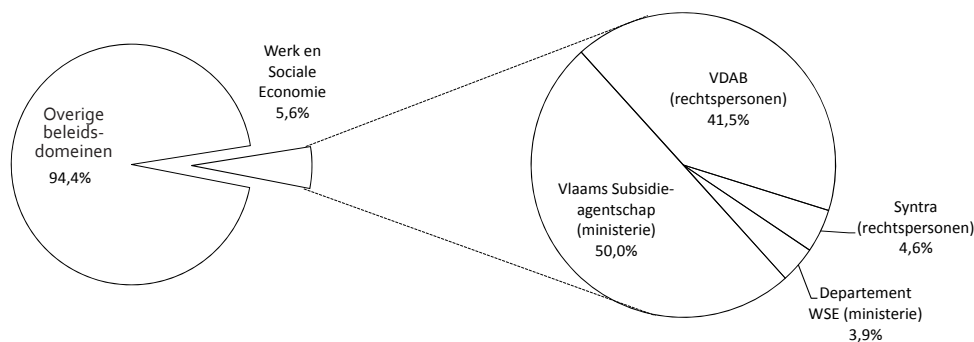
# Werk en Sociale Economie

Hoofdstuk

11

## 11.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2013

Het beleidsdomein Werk en Sociale Economie deed in 2013 ruim 1.499,7 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 5,6% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het beleidsdomein zorgde ook voor 136,1 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.



Het ministerie WSE bestond in 2013 uit:

- het departement Werk en Sociale Economie, dat instaat voor de voorbereiding, handhaving en evaluatie van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid en een coördinerende rol vervult bij organisatiebrede opdrachten,
- het IVA Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (VSAWSE), dat instaat voor de ondersteuning en versterking van de werkgelegenheid in de reguliere sector, de non-profitsector en de sociale economie in Vlaanderen. Met verschillende tewerkstellingsprogramma's, erkenningen en subsidies draagt het bij tot de bevordering van de werkgelegenheid.

Sinds 1 juni 2014 zijn de taken van het Vlaams Subsidieagentschap WSE geïntegreerd in het departement WSE.

De totale werking van het ministerie WSE bestond in 2013 uit 807,8 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 26,9 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten. De uitgaven betroffen vooral de loon- en omkaderingspremies die het VSAWSE betaalt in het kader van de GESCO- en DAC-reglementering, de aanmoedigingspremies voor tijdskrediet of (thematische) loopbaanonderbreking, de ondersteuning van beschutte en sociale werkplaatsen, werkervaringsprojecten en lokale diensteneconomie.

De belangrijkste rechtspersoon in het beleidsdomein is de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). Dat agentschap biedt arbeidsbemiddeling, training, opleiding en loopbaanbegeleiding aan. De dienst gaf in 2013 622,8 miljoen euro uit, waaronder 406,6 miljoen euro voor loon-, werkings- en investeringskosten. Deze kosten dekken in belangrijke mate de kerntaken van de VDAB: begeleiding van werkzoekenden, ondersteuning van werkgevers, loopbaandienstverlening aan burgers en de erkenning en versterking van competenties. Buiten de bemiddelings- en begeleidingsactiviteiten verschaft de VDAB ook opleidingscheques, een aantal (loon)premies, zoals de Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap (VOP – zie punt 11.5) of de tewerkstellingspremie 50+. Sinds juli 2013 verstrekt de VDAB ook loopbaancheques. De dienst ondersteunt

ten slotte de individuele beroepsopleiding in de onderneming (IBO). Hij gaf in het kader van deze sociale prestaties 216,1 miljoen euro uit.

De VDAB realiseerde ook de belangrijkste geconsolideerde ontvangsten in het beleidsdomein. Hij boekte 106,8 miljoen euro eigen ontvangsten. Voor de uitvoering van Europese projecten ontving de VDAB 31,2 miljoen euro. In het kader van het inschakelingsplan ontvangt hij jaarlijks 10,5 miljoen euro van de federale overheid. Tot slot beschikt de VDAB over ruime budgettaire saldi. Het begin 2013 beschikbare saldo van 176 miljoen euro liep tegen het jaareinde op tot 212 miljoen euro.

Het Agentschap voor Ondernemersvorming – Syntra Vlaanderen nam in 2013 bijna 69,2 miljoen euro geconsolideerde uitgaven voor zijn rekening. Het financierde daarmee de regionale Syntra-lesplaatsen. 53,4 miljoen euro betrof doorstorting aan de regionale Syntra ter dekking van de lonen van de lesgevers en de werkingskosten van de aangeboden opleidingen. 14,5 miljoen euro ging naar de eigen loon-, werkings- en investeringskosten van Syntra Vlaanderen. De eigen ontvangsten beperkten zich tot 2,4 miljoen euro.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein WSE van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

*(In miljoen euro)*

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
Ontvangsten	26,85	0,00	907,04	933,89
interne verrichtingen (ESR o8)	0,00	0,00	-179,14	-179,14
interne stromen (ESR 46/66)	0,00	0,00	-618,65	-618,65
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>26,85</b>	<b>0,00</b>	<b>109,24</b>	<b>136,09</b>
Uitgaven	1.437,80	0,00	907,04	2.344,84
interne verrichtingen (ESR o3)	0,00	0,00	-215,12	-215,12
interne stromen (ESR 41/61)	-627,97	0,00	0,00	-627,97
deelnemingen (ESR 8)	-2,00	0,00	0,00	-2,00
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>807,83</b>	<b>0,00</b>	<b>691,92</b>	<b>1.499,75</b>

In het beleidsdomein is ook het ESF-Agentschap Vlaanderen actief, een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap dat wel tot de consolidatiekring behoort, maar momenteel nog geen ESR begroting, noch een volwaardige uitvoeringsrekening van de begroting opmaakt. Het agentschap is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van de programma's van het Europees Sociaal Fonds (ESF) in Vlaanderen. Het beheert ook het Europees Integratiefonds (EIF) en het Europees Globalisatiefonds (EGF). Deze middelen moeten worden aangevuld met Vlaamse en private cofinanciering.

## 11.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2013. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

### Ontvangsten

*(In miljoen euro)*

	Raming 2013	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	27,89	26,85	96%	4,17
JBo Departement WSE	0,67	0,58	86%	0,75
JCo VI. Subsidieagentschap voor WSE	27,22	26,27	97%	3,42
JD Werk	14,22	13,62	96%	2,17
JE Sociale Economie	13,00	12,65	97%	1,24
Rechtspersonen binnen consolidatie	727,37	827,74	114%	698,10
Syntra	69,66	69,20	99%	66,05
VDAB	657,71	658,70	100%	632,05
Rechtspersonen buiten consolidatie				
ESF Agentschap	geen gegevens	99,84		GUR 2012

*GUR = geen uitvoeringsrekening*

De vorderingen van het subsidieagentschap voor het programma Werk lagen in 2013 aanzienlijk hoger dan in 2012. De ontvangsten vanuit het ESF voor de cofinanciering werkervaring (afrekening 2011) werden immers in 2012 niet meer toegewezen en zijn opnieuw ingeschreven in 2013. Ook de vorderingen van het subsidieagentschap voor het programma Sociale Economie stegen aanzienlijk tegenover 2012. In het kader van een samenwerkingsakkoord met de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, is de financiering voor het begrotingsjaar 2009 in 2012 op 8,8 miljoen euro<sup>225</sup> gebracht. De federale overheid heeft dat bedrag, waarin initieel al voorzien was voor 2012, in de loop van 2013 betaald.

De belangrijkste beleidsdomeinontvangsten situeren zich echter bij de VDAB. Die ontving van de Vlaamse overheid een dotatie van 551,89 miljoen euro, 3,49 miljoen euro minder dan begroot door een toewijzing van minder middelen uit de provisie Werk<sup>226</sup>. Verder ontving de VDAB, zoals begroot, 10,50 miljoen euro van de federale overheid in het kader van het inschakelingsplan. De dienst ontving ook 31,16 miljoen euro Europese middelen, 1,84 miljoen euro minder dan geraamd. De eigen ontvangsten van de VDAB, 64,95 miljoen euro, overstegen de raming met 6,24 miljoen euro door extra inkomsten uit individuele beroepsopleidingen in bedrijven, de activering van langdurig zieken en terugvorderingen van 50+-premies.

Syntra Vlaanderen ontving een dotatie van 66,76 miljoen euro. De eigen ontvangsten waren met 1,05 miljoen euro beperkt. Voor Europese projecten ontving het agentschap 1,39 miljoen euro, 0,52 miljoen euro minder dan geraamd.

<sup>225</sup> Decreet van 2 mei 2013 houdende instemming met het aanhangsel van 4 oktober 2012 bij het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie.

<sup>226</sup> Algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap – JBO-1JBGzZ-PR.

## Uitgaven

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herverd. 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	(In miljoen euro) %	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	1.483,76	3,96	18,17	4,54	1.510,42	1.438,57	95,2%	1.384,48
JBo Departement WSE	698,33	0,26	3,03	4,13	705,74	677,45	96,0%	624,50
JB Provisies	38,90	-	-13,86	-	25,04	-	0,0%	-
JD Werk	649,95	-	16,89	3,61	670,45	668,08	99,6%	615,06
Rest	9,48	0,26	0,00	0,51	10,25	9,36	91,3%	9,44
JCo Vlaams Subsidieagentschap	785,43	3,70	15,14	0,41	804,68	761,12	94,6%	759,99
JA Apparaats- kredieten	9,84	-	-	0,02	9,86	9,23	93,6%	7,97
JD Werk	415,18	-	5,06	-	420,23	399,32	95,0%	402,96
JE Sociale Economie	360,41	3,70	10,09	0,39	374,59	352,57	94,1%	349,05
Rechtspersonen binnen consolidatie	719,78	-	-	-	719,78	691,92	96,1%	670,53
VDAB	650,12	-	-	-	650,12	622,76	95,8%	604,48
Syntra Vlaanderen	69,66	-	-	-	69,66	69,16	99,3%	66,04
Rechtspersonen buiten consolidatie		-	-	-	-	98,47		
ESF Agentschap	geen gegevens					98,47		GUR 2012

GUR = geen uitvoeringsrekening

## Departement WSE

Met de provisie reserveerde het departement middelen voor de maatregelen in de diverse werkgelegenheidsakkoorden (WIP, VESOC akkoord over alternatieven van de jobkorting, loopbaanakkoord). De initiële begroting voorzag in 55,84 miljoen euro provisie (VEK). Bij de opmaak ervan was het al duidelijk dat dit meer was dan nodig volgens de financiële plannen van de akkoorden. De financieringstabellen vermeldden voor 2013 in totaal 41 miljoen euro. De provisie hielden dus een budgettaire vrije ruimte in van 14,8 miljoen euro. De eerste begrotingscontrole wees in het kader van het VESOC en het loopbaanakkoord 21,9 miljoen euro toe aan de VDAB en het subsidieagentschap WSE ter uitvoering van de vooropgestelde maatregelen. Zij vulde tevens de provisie aan met 5 miljoen euro voor de jeugdwerkloosheid. In december 2013 volgde een herverdelingsbesluit dat in het kader van de jeugdwerkloosheid 1,79 miljoen euro overmaakte aan het ESF-agentschap voor de jongerenwerkinlevingsprojecten. Verder gingen overeenkomstig het VESOC- en loopbaanakkoord nog 6,7 miljoen euro naar de VDAB en 5,13 miljoen euro naar het ESF-agentschap. Van de 41 miljoen euro voor de diverse akkoorden werd uiteindelijk dus 34 miljoen euro besteed, een onderaanwending van 7 miljoen euro. Van de 5 miljoen euro voor de jeugdwerkloosheid, werd in 2013 1,79 miljoen euro besteed, wat resulteerde in een overschot van 3,21 miljoen euro. De vrije ruimte van 14,8 miljoen gaf geen aanleiding tot belangrijke bestedingen in 2013. De totale onderaanwending beliep dus 25 miljoen euro.

De provisies bevatten in het verleden stelselmatig meer middelen dan uiteindelijk nodig. Daarom werd in 2013 besloten niet meer te voorzien in een begrotingsruiter voor de overdracht van het VEK. De begroting 2014 verminderde bovendien zowel het VAK als het VEK drastisch, tot 15,2 miljoen VAK en 19,7 miljoen VEK. Dat kon mede door een meer directe toewijzing van de middelen aan de agentschappen (VDAB, VSA WSE en ESF-agentschap). Niettemin voorziet de begroting 2014 net in iets minder middelen dan opvraagbaar volgens de diverse akkoorden. Vanaf 2014 is er dus geen sprake meer van vrije ruimte.

#### *Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie*

Het subsidieagentschap liet met 10,83 miljoen euro (3,1%) van het vereffeningskrediet voor gesubsidieerde contractuelen (GESCO) ongebruikt, wellicht mede door de economische crisis en de besparingsmaatregelen bij de lokale besturen. De lokale besturen zijn niet in staat om bij een tekort op de Vlaamse begroting de loonkosten zelf te prefinancieren. Het aantal GESCO's in een jaar blijft moeilijk te ramen. Voorschotten worden in principe berekend op de toegewezen contingenten. Wel volgt het agentschap tijdslijnen op en past het de hoogte van de voorschotten aan het gemiddelde van de voorbije twee à drie jaren aan.

De onderaanwending bij de aanmoedigingspremies met 7,47 miljoen euro is in hoofdzaak veroorzaakt door de gewijzigde federale reglementering, die de duurtijd van de loopbaanonderbreking heeft beperkt in de tijd en een effect op de latere pensioenberekening heeft ingevoerd. Dat leidde tot minder aanvragen. Het subsidieagentschap heeft het effect van de gewijzigde wetgeving in 2013 onderschat. De begroting 2014 heeft deze budgetten met 7,5 miljoen verminderd, het bedrag van de onderaanwending 2013. Ook de onderaanwending van de kredieten voor landingsbanen met 1,68 miljoen euro is te wijten aan een verstrenging van de federale wetgeving, die de maatregel minder interessant maakt.

De onderaanwending van de vereffeningskredieten voor beschutte werkplaatsen met 13,19 miljoen euro (3,9%) heeft te maken met de gedeeltelijke economische werkloosheid in de beschutte werkplaatsen. Daardoor verschuift de tegemoetkoming van de Vlaamse overheid naar de federale werkloosheidsvergoeding.

Van de gebudgetteerde middelen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen bleef 5,8 miljoen euro ongebruikt (71,5%), voornamelijk door vertraging in de uitvoering van een dienstenopdracht.

#### *VDAB*

De VDAB heeft in totaal 27,36 miljoen euro minder besteed dan begroot. Het gaf 4,61 miljoen euro minder uit voor personeelskosten dan geraamd door besparingen. De werkingskosten bedroegen 14,5 miljoen euro minder dan geraamd, vooral door minderuitgaven in de samenwerking met derden. De uitgaven voor sociale prestaties (premiestelsels, opleidingscheques, IBO) lagen 7,99 miljoen euro lager dan begroot. Ook de premies voor personen met een arbeidshandicap (VOP) lagen, voor het eerst, lager dan geraamd. De VDAB boekte uiteindelijk een budgettair resultaat van het boekjaar van 35,94 miljoen euro. Dat leidde tot een gecumuleerd over te dragen saldo van 211,99 miljoen euro.

### *Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming – Syntra Vlaanderen*

Syntra Vlaanderen heeft in totaal 0,49 miljoen euro minder uitgegeven dan begroot. De loon- en werkingskosten bleven onder de raming door een voorzichtig personeelsbeleid. Ook de werkings- en investeringssubsidies voor de lesplaatsen, de kerntaak van het agentschap, lagen 2,68 miljoen euro onder het geraamde bedrag.

## **11.3 Controles en controlebevindingen**

### *Ministerie*

Het Rekenhof heeft voor het ministerie een beperkte selectie van transacties uit 2013 met bijhorende verbintenissen gecontroleerd. Het richtte zich in eerste instantie op de aanrekeningsregels. In geen van de gecontroleerde dossiers stelde het ernstige onduidelijkheden of fouten vast.

### *VDAB*

De bedrijfsrevisor heeft een verklaring met voorbehoud afgelegd bij de jaarrekening 2013 van de VDAB. Het voorbehoud betrof het ontbreken van belangrijke transacties op het passief van de balans. De VDAB heeft een provisie voor niet opgenomen vakantiedagen niet geboekt, evenmin als schulden of provisies voor de tewerkstellingspremie 50+ en de Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap (VOP). De provisie voor niet opgenomen vakantiedagen zou in 2013 12,4 miljoen euro bedragen. De ontbrekende schuld in het kader van de tewerkstellingspremie 50+ bedraagt 9,5 miljoen euro en die in het kader van de VOP 19,9 miljoen euro.

De Vlaamse minister van Financiën heeft op 1 juli 2014 zijn standpunt herhaald dat de VDAB voor niet opgenomen vakantiedagen hoogstens een beperkte economische provisie van 12,4 miljoen euro zonder budgettaire aanrekening mag aanleggen. Hij bevestigde verder dat de aanrekening van premies op transactiebasis moet gebeuren en dat daarvoor een organisatiebrede actie nodig is.

### *Syntra Vlaanderen*

De bedrijfsrevisor heeft een verklaring zonder voorbehoud afgelegd bij de jaarrekening. Ook het Rekenhof heeft geen opmerkingen geformuleerd.

### *ESF-agentschap*

Het ESF-agentschap heeft voor het eerst een aanzet tot ESR-rapport opgemaakt. Aangezien het nog geen begroting opstelde, is er nog geen sprake van een volwaardige uitvoeringsrekening.

## **11.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering**

In het beleidsdomein WSE heeft het Rekenhof zijn controles vooral toegespitst op het ministerie en de VDAB, die samen instaan voor 95,4% van de geconsolideerde uitgaven. Het

heeft daarbij geen indicaties gevonden van structurele problemen op het vlak van financiële rapportering, met uitzondering van het ontbreken van enkele specifieke schulden in de jaarrekening van de VDAB. Wel uit het zijn bezorgdheid over de financiële rapportering van het ESF-agentschap met het oog op de ESR-consolidatie.

## 11.5 Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap

### 11.5.1 Inleiding

De Vlaamse ondersteuningspremie voor personen met een arbeidshandicap (VOP) is een van de bijzondere tewerkstellingsondersteunende maatregelen (BTOM)<sup>227</sup>. De loonpremie wil personen met een arbeidshandicap meer kansen bieden op de arbeidsmarkt. Personen met een indicatie van een arbeidshandicap<sup>228</sup> komen in aanmerking voor een BTOM. Zij moeten zelf een erkenning als persoon met een arbeidshandicap en een passende BTOM aanvragen. De steun gaat vervolgens naar de werkgever. Met de herstructurering in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid werd de VDAB vanaf 1 april 2006 bevoegd voor de tewerkstelling van personen met een handicap<sup>229</sup>. Sinds 1 oktober 2008 staat de dienst ook in voor de erkenning van personen met een arbeidshandicap. Het budget voor de VOP steeg van 40 miljoen euro in 2006 tot bijna 90 miljoen euro in 2014 ingevolge gewijzigde wetgeving en toekenningsprocedures. Het Rekenhof onderzocht de kwaliteit van de budgettering van de VOP en de effectiviteit van de wetswijzigingen om besparingsredenen. Het analyseerde ook de premietoekenning in de praktijk.

### 11.5.2 Evolutie van de wetgeving

De regelgeving wijzigde door de jaren heen meermaals. In 1975 waarborgde de CAO nr. 26<sup>230</sup> werknemers met een handicap lonen gelijkwaardig aan die van werknemers zonder handicap. De werkgever ontving een compensatie voor het rendementsverlies van 5 tot 50% van het loon<sup>231</sup>. Het precieze percentage werd jaarlijks bepaald na een bezoek van de sociale inspectie op het werkterrein. De toekenning van de premie was evenwel onbeperkt in de tijd. Om het aantal inspectiebezoeken en vertragingen door de jaarlijkse percentagebepaling tegen te gaan, startte de Vlaamse Regering in 1998 met de Vlaamse inschakelingspremie (VIP)<sup>232</sup>, die de werkgever zonder sociale inspectie en onbeperkt in de tijd recht gaf op een vast percentage

<sup>227</sup> Andere BTOM's zijn: omgevingsaanpassingen (bv. werkpost- of gereedschapsaanpassingen, verplaatsings- of verblijfstegemoetkomingen, vergoedingen voor tolkuren) en beschermde werkomgevingen (bv. maatwerkbedrijven).

<sup>228</sup> Een arbeidshandicap is: *elk langdurig en belangrijk probleem van deelname aan het arbeidsleven dat te wijten is aan het samenspel tussen functiestoornissen van mentale, psychische, lichamelijke of zintuigelijke aard, beperkingen bij het uitvoeren van activiteiten en persoonlijke en externe factoren.*

<sup>229</sup> Artikel 5, §1, 5°, a), en artikel 5, §2, van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van de VDAB. Vóór de VOP werden mensen met een arbeidshandicap gelijkaardig ondersteund langs CAO nr. 26 en de Vlaamse inschakelingspremie. Deze premies werden toegekend en betaald door VFSIPH.

<sup>230</sup> Deze CAO is ondertussen vervangen door CAO nr. 99 van 20 februari 2009

<sup>231</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 1995 tot vaststelling van de voorwaarden waarop het VFSIPH een loonsubsidie toekent aan de werkgevers die personen met een handicap tewerkstellen onder gewone arbeidsvoorwaarden.

<sup>232</sup> Besluit van de Vlaamse Regering d.d. 18 december 1998.

van 30% van het loon. De VDAB nam de betaling van de premies op 1 april 2006 over. Beide premies bestonden naast elkaar tot de komst van de VOP in 2008.

In 2008 initieerde de VDAB voor zijn nieuwe materie een nieuwe reglementering, die nog sterker inzette op de arbeidsintegratie van personen met een arbeidshandicap (PmAH)<sup>233</sup>. Enerzijds breidde de reglementering de erkenning van een PmAH uit<sup>234</sup>. Anderzijds verruimde zij het mogelijke gebruik van de loonpremie tot onderwijsinstellingen, lokale besturen, interimbureaus en zelfstandigen. De VOP wordt toegekend voor onbepaalde duur, zonder voorafgaand bezoek op de werkplaats, met een degressief percentage: het eerste jaar 40%, het tweede tot vierde jaar 30% en vanaf het vijfde jaar 20% van een geplafonneerd referenteloan<sup>235</sup>. Op gemotiveerde aanvraag kan de werkgever een verhoogde tegemoetkoming tot 60% van het (niet geplafonneerde) referenteloan bekomen. De nieuwe regelgeving bracht een aanzienlijke budgetverhoging mee.

Om besparingsredenen voerde de Vlaamse Regering in 2010 enkele wijzigingen in<sup>236</sup>: zij versnelde de afbouw van het premiebedrag<sup>237</sup>, ook de verhoogde premie werd onderhevig aan een maximumbedrag en de toekenning werd beperkt tot vijf jaar, eventueel meermaals verlengbaar met vijf jaar.

Het nieuwe maatwerkdecreet van 12 juli 2013, dat vooral het kader van de beschutte en sociale werkplaatsen hertekent, vereist weer een herziening van het besluit voor de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap. Een ontwerp van aangepast besluit was begin 2014 in opmaak. De VDAB wil in dit ontwerp een aantal bepalingen van de huidige VOP-reglementering herzien (bv. over de cumulatiemogelijkheid, de versoepeling van tijdelijke rechten en de beperking van de duur van de VOP tot de einddatum van het recht).

### 11.5.3 Budgettering en boekhoudkundige rapportering

De onderstaande tabel overziet de begrote en betaalde middelen, alsook de middelen die zijn toegewezen op grond van de geleverde prestaties.

---

<sup>233</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008, in werking getreden op 1 oktober 2008.

<sup>234</sup> Tot leerlingen van het buitengewoon secundair onderwijs (BUSO) en personen met een inkomensvervangende of integratietegemoetkoming, een verhoogde kinderbijslag, een invaliditeitsuitkering, een attest van arbeidsongeschiktheid afgeleverd door een federale instelling of een attest van een gespecialiseerde dienst of een arts.

<sup>235</sup> Het referenteloan is het brutoloon plus de verplichte werkgeversbijdragen RSZ en min de verminderingen op de werkgeversbijdragen RSZ. Het plafond ligt op het dubbele van het gemiddelde gewaarborgde minimummaandinkomen volgens de cao nr. 43. Voor zelfstandigen en interimkantoren geldt een aangepaste regeling (de artikelen 32 en 34-36), die echter maar een beperkt aantal dossiers betreft en niet verder is onderzocht. Voor de bestaande premies (CAO 26 en VIP) gold tot 30 september 2012 een overgangsmaatregel.

<sup>236</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 17 september 2010, met inwerkingtreding op 1 oktober 2010.

<sup>237</sup> Al vanaf het derde jaar wordt de premie beperkt tot 20%, ook voor de al lopende VOP's.

(in euro)

	Budget <sup>238</sup>	Betaling	Prestaties
2006 <sup>239</sup>	35.679.136	32.651.804	40.289.535
2007	49.892.112	43.612.571	45.915.829
2008	52.487.839	45.370.635	51.271.546
2009	53.567.790	61.517.276	60.913.209
2010	62.382.099	66.390.495	64.618.646
2011	60.622.155	66.882.298	68.907.184
2012	62.834.000	74.602.882	73.970.070
2013	82.486.000	74.493.771	74.411.519
2014	89.163.241		

De budgetten volgden de premie-evolutie niet. Van 2009 tot 2012 waren zij ontoereikend. In 2013 resulteerde een budgetverhoging dan weer in een overschot. De huidige manier van budgettering blijkt dus niet optimaal te zijn. De huidige raming bestaat in een eenvoudig model, waarbij het aantal dossiers, geraamd op grond van de voorbije acht effectief gekende kwartalen<sup>240</sup>, wordt vermenigvuldigd met het gemiddelde premiebedrag van het betrokken kwartaal in het voorgaande jaar. Daardoor werken evoluties maar traag door in het budget. Bovendien houdt de budgettering geen rekening met bestaande verbintenissen. Een andere werkwijze zou kunnen zijn een onderscheid te maken tussen het budget dat nodig is voor al toegekende premies en een budget voor nieuwe premies, en daarin wijzigingen in de regelgeving of andere belangrijke evoluties meteen verrekenen.

In de bovenstaande tabel geeft de kolom prestaties het VOP-totaalbedrag weer voor het betrokken jaar, los van het betalingsmoment. Het opvallende verschil tussen betaalde en gepresteerde kosten komt vooral doordat prestaties van het vierde kwartaal worden betaald in het eerste kwartaal van het volgende jaar, maar ook door correcties voor vroegere kwartalen en dossiers waarvan de goedkeuring aansleepte<sup>241</sup>. Bovendien stond de huidige betalingsprocedure, met een snellere betaling van prestaties, pas vanaf 2009 op punt<sup>242</sup>.

De VOP-betalingen namen door de jaren heen sterk toe, vooral in 2009, toen de nieuwe regelgeving, met de uitbreiding van het bereik het aantal dossiers met ruim een kwart deed stijgen<sup>243</sup>. Ook in 2010-2013 bleef het aantal premies toenemen, zij het met een steeds lager percentage<sup>244</sup>. Tegelijk daalde het gemiddelde premiebedrag vanaf 2010 door het effect van de

<sup>238</sup> Tot 2011 raamde de VDAB één bedrag voor alle BTOM. Pas vanaf 2012 scheidde de dienst de VOP-middelen budgettair af van de middelen voor de andere BTOM. Voor de vergelijking met de effectief betaalde VOP's heeft het Rekenhof voor de jaren 2006-2011 de middelen die besteed werden aan de andere BTOM (1,5 tot 2,3 miljoen euro op jaarbasis) in mindering gebracht van het totale budget.

<sup>239</sup> Het budget en de betalingen voor 2006 betreffen geen volledig jaar, daar de VDAB de loonpremies maar betaalde vanaf april. De premies volgens geleverde prestaties slaan wel op een volledig jaar.

<sup>240</sup> De begrotingsopmaak vindt plaats in het voorjaar van het jaar x-1, als slechts cijfers van de jaren x-2 en x-3 gekend zijn. Pas bij de begrotingsaanpassing van het jaar x kan een actualisatie volgen.

<sup>241</sup> Door laattijdige goedkeuringen moet de VDAB soms meer kwartalen tegelijk betalen.

<sup>242</sup> Voordien betaalde de VDAB vaak prestaties van verscheidene voorbije kwartalen. De bijlage bij dit verslag bevat een meer gedetailleerde tabel met informatie over de prestaties per kwartaal, met het aantal lopende en betaalde dossiers, evenals de gemiddelde premie per dossier.

<sup>243</sup> Van 5.507 dossiers in het derde kwartaal van 2008 tot 6.792 in het derde kwartaal van 2009 (+26,6%).

<sup>244</sup> In 2010 en 2011 telkens met 13%, in 2012 met 10% en in 2013 met nog ongeveer 8%.

wijziging in de regelgeving in 2010<sup>245</sup>. Die daling volstond echter niet om het budgettaire effect van de toegenomen premieaantallen te compenseren. Ondanks de blijvend toenemende budgetten, hadden de wetswijzigingen van 2010 toch effect. De VDAB berekende de besparing door de loonbegrenzing op 30,88 miljoen euro, vanaf de inwerkingtreding van de aanpassing in 2010 tot eind 2013. De besparing door de snellere degressiviteit van het percentage kwam voor 2013 neer op 3,56 miljoen euro. Een berekening van de effectieve degressiviteitsbesparing in de voorgaande jaren was moeilijker, gelet op de verschillende overgangsmaatregelen die nog van kracht waren. Het effect van de beperking van de premie in de tijd, is pas in het vierde kwartaal van 2013 zichtbaar geworden. De instroom was de voorbije jaren nog opmerkelijk hoger dan de uitstroom, wat de verhoging van het budget verklaart: elke nieuwe werknemer genereert een premie van 40%, terwijl een stopgezette premie maar 20% bespaart.

De VDAB verwerkt de premiekosten overigens niet correct in zijn balans, resultatenrekening en uitvoeringsrekening van de begroting. De VDAB registreert de premies op het moment van betaling, terwijl hij volgens het rekendecreet zijn verplichtingen moet boeken op transactiebasis. De dienst had in zijn balans een schuld of provisie moeten weergeven voor, onder meer, de prestaties die in het laatste kwartaal van het boekjaar werden verricht, maar pas in het volgende jaar worden vergoed. Het niet inboeken van een dergelijke schuld, voor 2013 19,9 miljoen euro, ontlokte de bedrijfsrevisor een voorbehoud bij de jaarrekening. De VDAB meldt in de toelichting bij de jaarrekening evenmin de openstaande toekomstige VOP-verbintenissen. Aangezien hij de premie toekent voor een periode van vijf jaar, zou hij een overzicht moeten weergeven van verwachte betalingen in de komende jaren.

#### 11.5.4 Premietoekenning<sup>246</sup>

##### *Regelgeving*

Het Rekenhof heeft in eerste instantie een aantal zwaktes in het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 geïdentificeerd:

- Het regeringsbesluit definieert een ruim aanbod mogelijke attesten die een indicatie van een arbeidshandicap geven, maar geeft de VDAB met de vermelding *personen met een attest van een door de VDAB aangewezen dienst* een toch ruime autonomie.
- De VDAB kan een recht van bepaalde duur toekennen (bv. twee jaar), maar dient niettemin vijf jaar lang een premie te betalen. Bovendien rijst de vraag of een recht van bepaalde duur in overeenstemming is met de definitie van een arbeidshandicap, die gewaagt van een *langdurig* probleem<sup>247</sup>, dat gekenmerkt wordt door een symbiose van mentale, psychische, lichamelijke of zintuiglijke functiestoornissen en beperkingen door persoonlijke en externe factoren.

<sup>245</sup> In het vierde kwartaal van 2010 beliep het gemiddelde premiebedrag nog 82% van het gemiddelde premiebedrag van hetzelfde kwartaal van 2009. Het gemiddelde liep tot heden verder terug tot nog slechts 74,9% van dat eind 2009, vooral doordat de oude CAO- en VIP-premies terugvielen op 20%.

<sup>246</sup> Het Rekenhof concentreerde zich op de toekenningsprocedure, terwijl de bedrijfsrevisor de betaalprocedure bekeek.

<sup>247</sup> De VDAB weigert in principe het recht voor niet uitbehandelde personen bij wie een verbetering mogelijk is. De dienst kent daarentegen wel tijdelijke rechten toe aan patiënten bij wie de ziekte-evolutie vaak ook onduidelijk is. De wetgeving stelt niet direct een beperking voor het niet uitbehandeld zijn. De vraag rijst hoe een weigering wegens niet-uitbehandeld staat tegenover een goedkeuring van een tijdelijk recht.

- De omvang van de relatief hoge premies die de werkgever vijf jaar lang zonder verantwoording van een effectief rendementsverlies bekommt, zijn niet gerelateerd aan de functie die de werknemer uitvoert<sup>248</sup>. De standaardregeling voorziet evenmin in een controle op de werkvloer om het effectieve rendementsverlies te meten of de premie aan te passen aan de werksituatie. Dat geschiedt alleen als de werkgever een verhoging of een verlenging aanvraagt.
- De huidige reglementering staat de cumulatie van de VOP met andere federale of Vlaamse subsidies toe. Systematische controle op de totaliteit aan subsidies die een werkgever bekommt, is er niet. De VDAB controleert alleen of de combinatie van de tewerkstellingspremie 50+ en de VOP niet leidt tot een vergoeding voor de werkgever van meer dan 100% van de loonkosten<sup>249</sup>.

### *Toepassing regelgeving*

Verder paste de VDAB de regelgeving juridisch niet volledig correct toe. Zo hanteerde hij de nieuwe modaliteiten die uit besparingsoverwegingen in de gewijzigde wetgeving werden opgenomen, al vanaf oktober 2010, terwijl het aangepaste besluit pas in werking trad op 21 januari 2011<sup>250</sup>. Een werkgever spande om die reden een rechtszaak in tegen de VDAB. De dienst maakte voor die eiser een herberekening, maar verkoos dat niet te doen voor alle begunstigden in gelijkaardige situaties. Zo betaalde de VDAB in meer dossiers een kwartaal lang te lage premies en behandelde hij de begunstigden op een ongelijke manier.

Hoewel de VDAB een aantal garanties inbouwde voor een objectieve beoordeling bij de toekenning van het recht, wijst het Rekenhof toch op een aantal tekortkomingen:

- De VDAB hanteert de eerste aanvraagdatum als startdatum voor de betaling, ongeacht of het een aanvraag door de werknemer of de werkgever betreft. De regelgeving schrijft nochtans voor dat de toekenning van het gebruik (dat de werkgever moet aanvragen) dient te volgen op de toekenning van het recht (dat de werknemer moet aanvragen).
- Voor werknemers die al langer in dienst zijn, bekommt de werkgever een premie vanaf het kwartaal waarin hij zijn aanvraag indiende en in functie van het aantal gepresteerde dienstjaren. Zo zal een werknemer die al twee jaar in dienst is, gedurende vijf jaar recht geven op een premie van 20%, en niet meer 40 - 30 - 20 - 20 - 20%. Een werknemer die van werkgever verandert en een vergelijkbare functie vervult, geeft wel opnieuw recht op de volle 40%.
- Als de werkgever van oordeel is dat het effectieve rendementsverlies hoger ligt dan het standaardpercentage, kan hij een verhoging aanvragen. De VDAB beoordeelt dan de situatie ter plaatse. Ligt het gemeten rendementsverlies lager dan het standaardpercentage, dan ontvangt de werkgever toch de standaard. Bij een hoger rendementsverlies ontvangt de werkgever het effectief gemeten percentage, met een maximum van 60%.
- De VDAB handhaaft bij een premieverhoging niet de lopende premieperiode van vijf jaar, maar laat vanaf de verhoogde toekenning een nieuwe periode van vijf jaar starten, ongeacht hoe lang hij al een standaardpercentage toekende. Premieverhogingen impliceren dus ook premieverlengingen.
- Na de periode van vijf jaar vervalde de premie, maar de werkgever kan een verlenging van opnieuw vijf jaar aanvragen. De VDAB beoordeelt dan de situatie bij de werkgever ter plaat-

<sup>248</sup> Sommige handicaps brengen nauwelijks rendementsverlies mee in bepaalde functies.

<sup>249</sup> Deze controle is mogelijk aangezien beide premies langs de VDAB verlopen.

<sup>250</sup> Tien dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad.

se. De eerste periode van vijf jaar liep af op 30 september 2013<sup>251</sup>. Om de werkdruk op dat scharniermoment te verlagen, schreef de VDAB de werkgevers in de oude CAO 26 en VIP-dossiers al in 2012 aan om ze de mogelijkheid tot verlenging te bieden<sup>252</sup>.

- De reglementering voorziet erin dat bij een verlenging in principe gedurende vijf jaar een percentage van 20% wordt toegekend. In de praktijk kent de VDAB echter het effectief door zijn arbeidshandicapspecialisten ter plaatse gemeten rendementsverliespercentage toe, dat minstens 20% moet bedragen. Een verlenging is in de praktijk dus meestal ook een verhoging. De VDAB ervaart ook de minimumgrens van 20% voor een verlenging als hoog en wijst erop dat de CAO 26 al in een premie van 5% voorzag.

### *Registratiesysteem VDAB*

Het registratiesysteem maakt geen onderscheid tussen een aanvraag tot verhoging of een aanvraag tot verlenging. Het registreert beide aanvragen als *afwijkingen*. Dat bemoeilijkt de informatievergaring over aantallen aanvragen en de beslissing tot verhoging of verlenging.

Het VOP-gebruik door de werkgever wordt geregistreerd in een ander systeem dan dat voor de persoonsgebonden VOP-toekenning en er is geen koppeling tussen de systemen<sup>253</sup>. Dat bemoeilijkt beleidsinformatiegaring. Zo kan niet worden nagegaan wat een geweigerde premieverlenging of -verhoging voor de werknemer meebrengt<sup>254</sup>. De VDAB weet dat vrij veel dossiers een looptijd hebben van minder dan zes maanden en kan niet steeds nagaan wat de arbeidssituatie is van de werknemer die niet meer verbonden is aan de werkgever die de premie ontving.

### **11.5.5 Conclusies**

De uitbreiding van de groep personen met een arbeidshandicap die in aanmerking komen voor een VOP, en van de groep werkgevers die van de premie gebruik kunnen maken, evenals het hoge startpercentage van 40%, hebben in de periode 2009-2014 een aanzienlijke toename van het vereiste budget meegebracht. De budgetramingen hebben te weinig of te traag met deze evoluties in de reglementering rekening gehouden, wat grote afwijkingen tussen de werkelijke en de begrote uitgaven meebracht. Tegelijk daalde het gemiddelde premiebedrag vanaf 2010 wel degelijk door de besparingsmaatregelen (snellere degressie van premiepercentage, loonbegrenzing, beperking in de tijd). Die daling volstond echter niet om de toegenomen premieaantallen te compenseren. De instroom was de voorbije jaren ten slotte nog aanzienlijk hoger dan de uitstroom.

Het VOP-systeem is een heel toegankelijk systeem. De werkgever moet weinig inspanningen leveren voor een tegemoetkoming van 40 tot 20% gedurende vijf jaar. De regelgeving vertoont echter enkele zwaktes. Zo creëert de vereiste dat de persoon met een arbeidshandicap zelf de toekenning van het recht moet initiëren, mogelijks ongelijkheid en een werkgever moet een

<sup>251</sup> Gelet op de inwerkingtreding van de VOP-reglementering in oktober 2008.

<sup>252</sup> Hoewel niet strikt volgens de regelgeving, spreidde de VDAB zo het aantal controlebezoeken op de werkplek in de tijd.

<sup>253</sup> Individuele klantendossiers bevatten informatie uit het registratiesysteem over de rechten van personen met een arbeidshandicap en daarnaast ook informatie uit een ander systeem over het VOP-gebruik door de werkgever.

<sup>254</sup> Ontslag of vertrek naar een andere werkgever? Zijn er werknemers met een recht waarvoor de werkgever echter geen VOP heeft aangevraagd? Op dergelijke vragen is een antwoord moeilijk.

effectief rendementsverlies niet aantonen. De reglementering staat ook de cumulatie van de VOP met andere subsidies toe, wat tot oversubsidiëring kan leiden. Ook in de toepassing van de regelgeving ontwaarde het Rekenhof enkele tekortkomingen: soms sluit de procedure niet volledig aan bij de reglementering, is de interpretatie van de regelgeving voor discussie vatbaar of gaat de VDAB te soepel tewerk. De huidige VOP-registratiesystemen bij de VDAB leveren ten slotte maar moeizaam beleidsinformatie op.

#### 11.5.6 Aanbevelingen

- De VDAB moet de budgettering van de VOP-kosten verbeteren en in gelijke tred houden met wijzigingen in de reglementering.
- De Vlaamse Regering dient de mankementen in de regelgeving op te vangen in een besluit-aanpassing. Zij dient er daarbij over te waken dat geen afbreuk kan worden gedaan van de doelstellingen door verregaande interpretaties van de regels.
- De VDAB dient de reglementering meer nauwgezet toe te passen, met een gelijke behandeling van alle begunstigden.
- De VDAB dient te voorzien in bijkomende controle op oversubsidiëring.
- De VDAB dient zijn registratiesystemen af te stemmen op de gewenste beleidsinformatie.
- De dienst dient de registratie in zijn jaarrekening te corrigeren.

#### 11.5.7 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Werk heeft op 30 september 2014 geantwoord dat de wijzigingen die het decreet collectief maatwerk aan het besluit van 18 juli betreffende de integratie van personen met een arbeidshandicap zal aanbrengen, tegemoet zullen komen aan een aantal van de opmerkingen van het Rekenhof. De minister bracht voorts onder meer de volgende nuanceringen aan:

- Vooraf moeilijk inschatbare factoren, zoals het aantal toekomstige aanwervingen, bemoeilijken een exacte budgettering van de maatregel.
- De ruime autonomie van de VDAB bij de aanvaarding van de attesten heeft als voordeel dat sneller kan worden ingespeeld op veranderingen en technische evoluties. De attestenlijst wordt overlegd met het werkveld en biedt volgens de minister voldoende zekerheden aan werkgevers en werknemers.
- De standaardregeling wordt toegepast omdat een meting van het rendementsverlies bij de aanvraag belangrijke meerkosten in de inzet van personeel meebrengt en mogelijk gepaard gaat met een drempelcreatie voor de werkgever.
- Bijkomende regelgeving en communicatie tussen het departement en de VDAB zullen de cumulatiemogelijkheden beperken.
- De regelgeving zal worden verduidelijkt aangaande de startdatum van de betaling.
- De premieverlengingen ingevolge verhogingen na inspectie staan in het licht van klant-vriendelijkheid en een zuinige VDAB-personeelsinzet.
- De registratiesystemen zullen worden aangepast.

## Bijlage 1 – VOP analytisch bekeken

De onderstaande tabel toont het jaarlijks stijgend aantal aanvragen tot recht op een VOP en de ingevoerde statussen.

	Aantal aanvragen recht	Toegekend	%	Geweigerd	%	Niet onderzocht <sup>255</sup>	%
2009	3.728	3.006	80,63%	196	5,26%	526	14,11%
2010	4.191	3.343	79,77%	232	5,54%	616	14,70%
2011	4.443	3.529	79,43%	147	3,31%	767	17,26%
2012	4.134	3.277	79,27%	143	3,46%	714	17,27%
2013	4.375	3.326	76,02%	233	5,33%	816	18,65%

De meeste toegekende rechten zijn van het VAPH overgenomen. In de tijd nam het aandeel van de nieuwe VOP's toe van 7,6% tot 30,6%. De dienst hanteert bij de toekenning van een recht lijsten met attesten en aandoeningen die zonder bijkomend onderzoek automatisch aanleiding geven tot een recht. Gelet op de evoluties in het kader van het maatwerkdecreet en de medische vooruitgang, is de huidige lijst momenteel in herevaluatie. Als de VDAB geen automatisch recht kan toekennen, baseert hij de beslissing op een multi-elementenadvies (MEA) of een gespecialiseerd arbeidsonderzoek (GAO). De toekenning van het recht aan de persoon, bepaalt tegelijk de mogelijkheid tot gebruik van de premie voor de werkgever. De VDAB kent 75% van de VOP's toe als automatische recht, 22% op advies van een gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdienst en sporadisch op grond van een multi-elementenadvies.

	Rechten op 31/12	CAO26 en VIP	VOP	Automatisch recht	GAO	MEA
2009	45.323	41.916	3.407	2.618	721	68
2010	48.659	41.703	6.956	5.247	1.585	124
2011	52.117	41.394	10.723	8.044	2.476	203
2012	55.394	41.067	14.327	10.622	3.292	373
2013	58.648	40.715	17.933	13.370	3.974	589

De onderstaande tabel overziet de attesten op grond waarvan een recht is toegekend. Het leeuwendeel van de rechten is toegekend op grond van een VAPH-attest. Als echter de oude CAO 26- of VIP-dossiers buiten beschouwing worden gelaten, is de belangrijkste toekenningsgrond het medisch attest van een geneesheer, gevolgd door de BUSO-attesten en het VAPH attest.

	VAPH	BUSO	Arts specialist	Overige
2009	42.156	1.690	6.909	232
2010	42.425	3.489	9.343	434
2011	42.621	5.272	11.906	619
2012	42.983	6.782	14.589	795
2013	43.100	8.345	17.204	974

<sup>255</sup> Aanvragen die op het jaareinde nog als *niet onderzocht* stonden, kunnen in een volgend jaar goedgekeurd of geweigerd zijn. Het is ook mogelijk dat een dossier dat de aanvrager zelf heeft ingetrokken, als niet onderzocht gecodeerd is.

De meeste rechthebbenden zijn niet als werkzoekende ingeschreven bij de VDAB. De meesten hadden hun recht al langs het VAPH. Niet alle rechthebbenden werken ook effectief met een VOP. Er kunnen bv. mensen met een recht werken bij een werkgever die niet in aanmerking komt voor een premie, zoals de overheid.

	Rechten op 31/12	NWWZ*	NWWZ – IBO	Werkenden	RIZIV	Andere
2009	45.323	7.105	892	14.900	1.469	20.957
2010	48.659	7.041	943	17.613	1.538	21.524
2011	52.117	7.349	1.022	20.053	1.602	22.091
2012	55.394	8.319	1.121	21.499	1.658	22.797
2013	58.648	9.150	1.188	22.954	1.346	24.010

\*NWWZ = niet werkende werkzoekende

De onderstaande tabel toont dat niet alle toegekende rechten effectief aanleiding geven tot het gebruik van een VOP. De meeste VOP's worden gebruikt door privé-bedrijven.

	Goedgekeurd gebruik VOP op 31/12	Regulier Privé	Onderwijs	Openbare besturen	Interim	Zelfstandig
2009	7.823	7.208	257	150	194	14
2010	8.930	7.992	325	241	334	38
2011	10.183	8.870	398	330	541	44
2012	11.482	9.890	444	383	698	67
2013	12.496	10.483	493	442	993	85

Precieze gegevens over het aantal verhogingen en verlengingen zijn moeilijker weer te geven, doordat de VDAB geen onderscheid tussen beide maakt, maar ze gezamenlijk registreert als afwijkingen. De VDAB definieert een verlenging als elke premie met een duurtijd van meer dan 5 jaar en een verhoging als elke premie die in het eindjaar meer dan 20% bedraagt of een premie die 20% bedraagt en over meer dan 5 jaar loopt. Op 31 december 2013 hadden zo van de 12.496 actieve dossiers 5.725 dossiers de status *verlengd* en 2.734 de status *verhoogd*. 3.096 van de 5.725 verlengde dossiers werden niet als verhoging bestempeld. Van de 2.734 verhoogde dossiers, catalogiseerde de VDAB er maar 105 niet als verlengd. De VDAB kon geen informatie geven over het aantal goedgekeurde en geweigerde afwijkingen.

De VDAB meldde dat hij 1.899 begunstigden aanschreef in het kader van een stopzetting van hun VOP op 30 september 2013 (na afloop van de vijf jaar premielooptijd). Het aantal effectieve dossiers dat op die datum tot een einde kwam ligt hoger, aangezien de VDAB werkgevers die zelf al een aanvraag tot verlenging indienden, niet meer aanschreef. 803 begunstigden vroegen geen verlenging aan.

De onderstaande tabel toont de uitstroomgegevens van niet-werkende werkzoekenden op 31 december. Hij plaatst die gegevens tegenover het recht op een VOP en het succes op de arbeidsmarkt.

	NWWZ 31/12	Werk na 6 maand	Werk na 12 maand	NWWZ pmAH	NWWZ met VOP-recht	Werk na 6 maand	Werk na 12 maand
2009	220.375	66.623	80.413	31.282	7.105	1.313	1.676
2010	199.834	57.308	67.080	29.363	7.041	1.241	1.490
2011	191.987	49.681	57.604	25.403	7.349	1.145	1.355
2012	210.027	53.759	64.475	27.851	8.319	1.188	1.509
2013	229.570			30.701	9.150		

Door de jaren heen daalde de uitstroom naar werk in het algemeen. In 2009 vond nog 30% van de NWWZ werk na 6 maanden en 36% na 12 maanden. In 2012 daalde dat tot 25,6% na 6 maanden en 30,7% na 12 maanden. Bij de NWWZ van 2009 met een recht op VOP had 18,5% na 6 maanden werk en 23,5% na 12 maanden. In 2012 daalden deze percentages tot 14% en 18%. De uitstroom van NWWZ met een VOP volgt dus de gewone conjunctuur.

### Bijlage 2 – VOP per kwartaal

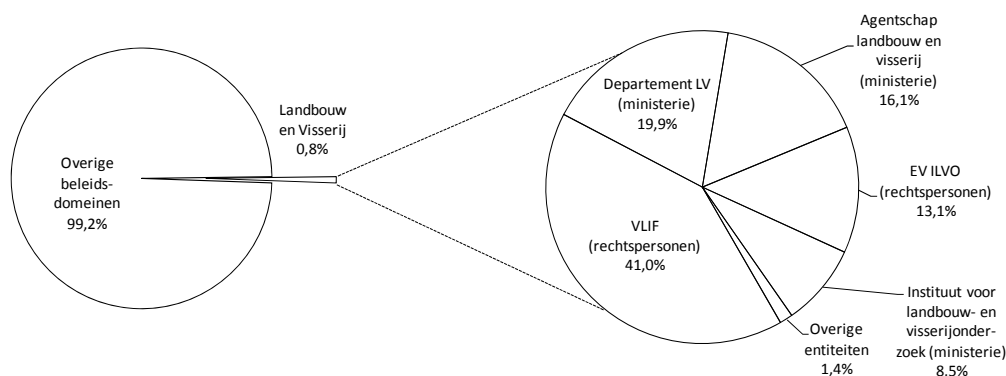
jaar- kwart	lopende dossiers	betaalde dossiers	betaalde premie (euro)	jaar betaling	gemiddelde per betaald dossier (euro)	Totaal/jaar (o.b.v. prestaties) (euro)
2006-I		4.805	8.053.934	2006	1.676	
2006-II		5.001	10.755.218	2006	2.151	
2006-III		5.040	9.311.227	2006	1.847	
2006-IV		5.468	12.169.156	2007	2.226	40.289.535
2007-I		5.173	10.666.191	2007	2.062	
2007-II		5.318	11.906.696	2007	2.239	
2007-III		5.294	10.010.131	2007	1.891	
2007-IV		5.634	13.332.811	2008	2.366	45.915.829
2008-I		5.461	11.433.996	2008	2.094	
2008-II		5.612	12.776.600	2008	2.277	
2008-III		5.507	10.864.595	2008	1.973	
2008-IV	6.316	6.085	16.196.355	2009	2.662	51.271.546
2009-I	6.662	6.329	13.779.621	2009	2.177	
2009-II	6.995	6.624	14.664.915	2009	2.214	
2009-III	7.369	6.972	14.084.452	2009	2.020	
2009-IV	7.597	7.285	18.384.221	2010	2.524	60.913.209
2010-I	7.864	7.427	15.466.634	2010	2.082	
2010-II	8.104	7.657	16.401.650	2010	2.142	
2010-III	8.420	7.902	15.611.249	2010	1.976	
2010-IV	8.633	8.257	17.139.113	2011	2.076	64.618.646
2011-I	8.989	8.438	16.172.342	2011	1.917	
2011-II	9.285	8.723	17.022.443	2011	1.951	
2011-III	9.579	8.949	16.397.594	2011	1.832	
2011-IV	9.889	9.408	19.314.805	2012	2.053	68.907.184
2012-I	10.022	9.354	17.953.870	2012	1.919	
2012-II	10.239	9.628	18.759.386	2012	1.948	
2012-III	10.471	9.794	17.922.291	2012	1.830	
2012-IV	10.727	10.230	19.334.524	2013	1.890	73.970.070
2013-I	10.887	10.167	17.549.084	2013	1.726	
2013-II	11.117	10.438	18.636.308	2013	1.785	
2013-III	11.291	10.528	17.853.299	2013	1.696	
2013-IV	11.027	10.229	20.102.036	2014	1.965	74.411.519
2014-I		11.653	22.364.090	2014	1.919	
2014-II		11.990	23.298.493	2014	1.943	
2014-III		12.179	22.226.678	2014	1.825	
2014-IV		12.654	23.747.636	2015	1.877	91.636.897



# 12

## 12.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2013

Het beleidsdomein Landbouw en Visserij beheert de bevoegdheden inzake land- en tuinbouw, zeevisserij en plattelandontwikkeling, waarbij de belangrijkste beleidstaken zich situeren op het vlak van promotie, onderzoek en ontwikkeling. Voor de uitvoering van dat beleid is het beleidsdomein LV georganiseerd in een aantal entiteiten binnen het ministerie en een zestal afzonderlijke rechtspersonen<sup>256</sup>. Het beleidsdomein deed in 2013 206,2 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 0,8% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het beleidsdomein zorgde ook voor 20,4 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.



Het ministerie bestaat uit:

- het departement Landbouw en Visserij, dat instaat voor de beleidsvoorbereiding en -evaluatie, de aansturing en opvolging van de beleidsuitvoering, de coördinatie en integratie van de begroting, het informatiemanagement voor het beleidsdomein en het uitvoeren van managementondersteunende dienstverlening;
- het Agentschap voor Landbouw en Visserij, dat het beleid inzake landbouw en visserij uitvoert;
- het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO), dat beleidsonderbouwend wetenschappelijk onderzoek en de daaraan verbonden dienstverlening met het oog op een duurzame landbouw en visserij uitvoert en coördineert.

Van de rechtspersonen nemen het Vlaams Landbouw investeringsfonds (VLIF) en het Eigen Vermogen van het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (EV ILVO) de budgettaire hoofdmoot voor hun rekening. In grote lijnen ondersteunt het VLIF de investeringen en vestigingen in de Vlaamse land- en tuinbouwsector. Het EV ILVO is als afsplitsing met rechtspersoonlijkheid van het ILVO in 2005 decretaal opgericht om het ILVO toe te staan vlotter onderzoekscontracten met derden te verkrijgen en te realiseren.

De andere rechtspersonen in het beleidsdomein die binnen de consolidatiekring vallen, zijn het Financieringsinstrument voor de Vlaamse Visserij- en Aquacultuursector (FIVA) en de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV).

<sup>256</sup> Het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 heeft het beleidsdomein Landbouw hervormd. Deze hervorming treedt pas vanaf het begrotingsjaar 2015 in werking.

Hoewel de vzw's Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM) en Vlaams infocentrum land- en tuinbouw (VILT) ook deel uitmaken van de consolidatiekring van het beleidsdomein, werden ze in 2013 nog buiten de consolidatieperimeter gehouden, omdat de administratieve begrotingsprocessen voor deze instellingen zich nog in een te pril groeitraject zouden bevinden. Het VLAM is een in 2004 decretaal opgericht privaatrechtelijk EVA, dat instaat voor de promotie van de Vlaamse producten voor de landbouw, tuinbouw, visserij en agroalimentaire sector. Het VILT is een vzw waarin zowel de Vlaamse overheid als privéorganisaties zijn vertegenwoordigd en die door middel van informatie en communicatie op een onafhankelijke manier een betere kennis van en begrip voor de Vlaamse land- en tuinbouw wil bevorderen en stimuleren.

Van het geconsolideerd ontvangstentotaal van 20,44 miljoen euro vorderden de diverse rechtspersonen 18,81 miljoen euro (92,03%). Met 15,83 miljoen euro nam het EV ILVO hiervan het leeuwenaandeel voor zijn rekening. Behalve uit de verkoop van niet-duurzame goederen en diensten (7,09 miljoen euro) en eigen teeltgoederen (1,08 miljoen euro) genereerden zij ontvangsten uit inkomensoverdrachten van de federale overheid (3,59 miljoen euro), EU-instellingen (2,48 miljoen euro), bedrijven (0,88 miljoen euro) en onderwijsinstellingen (0,54 miljoen euro).

Van de 206,21 miljoen euro uitgaven realiseerde het ministerie 91,88 miljoen euro (44,6%). Bij de rechtspersonen gaf het VLIF 84,59 miljoen euro uit en het EV ILVO 26,95 miljoen euro (respektievelijk 41,0% en 13,1% van de totale geconsolideerde uitgaven).

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Vlaams Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein LV van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

*(In miljoen euro)*

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
Ontvangsten	1,63	0,00	141,34	142,97
interne verrichtingen (ESR 08)	0,00	0,00	-35,05	-35,05
interne stromen (ESR 46/66)	0,00	0,00	-87,48	-87,48
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>1,63</b>	<b>0,00</b>	<b>18,81</b>	<b>20,44</b>
uitgaven	183,58	0,00	141,34	324,92
interne verrichtingen (ESR 03)	0,00	0,00	-26,79	-26,79
interne stromen (ESR 41/61)	-91,70	0,00	-0,14	-91,84
deelnemingen (ESR 8)	0,00	0,00	-0,08	-0,08
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>91,88</b>	<b>0,00</b>	<b>114,33</b>	<b>206,21</b>

## 12.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2013. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

*(In miljoen euro)*

ONTVANGSTEN	Raming	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012
Ministerie	1,76	1,63	93%	2,31
Rechtspersonen binnen consolidatie	104,41	106,28	102%	86,02
VLIF	78,73	80,90	103%	57,04
EV ILVO	25,27	24,96	99%	28,57
FIVA	0,00	0,01	-	0,02
SALV	0,41	0,41	100%	0,39
Rechtspersonen buiten consolidatie	22,14	25,12	113%	
VLAM	21,60	24,62	114%	GUB
VILT	0,54	0,50	93%	GUB

*GUB = geen uitvoeringsrekening van de begroting*

De ontvangsten voor het beleidsdomein LV werden gebudgetteerd op 128,31 miljoen euro, maar het beleidsdomein realiseerde 133,03 miljoen euro ontvangsten.

Wat het ministerie betreft werd, onder meer met het decreet van 7 juni 2013, het Plattelandsfonds gecreëerd. Dat kreeg bij de begrotingsaanpassing een budget van 8,0 miljoen euro ter beschikking. Het fonds heeft dat budget volledig aangewend.

Bij de rechtspersonen binnen de consolidatiekring zijn de meerontvangsten bij het VLIF overwegend te verklaren doordat de begroting alleen rekening hield met het gedeelte van de kapitaalpremies en VLIF-waarborgen die land- en tuinbouwers effectief zouden terugbetalen (0,78 miljoen euro), terwijl de uitvoeringsrekening de volledige terug te vorderen waarborgen en premies bevat (2,85 miljoen euro), ongeacht de effectieve terugbetalingen.

Het VLAM, rechtspersoon buiten de consolidatiekring, haalde ruim 2,7 miljoen euro meer lidgelden bij de leden op dan begroot. Daardoor moest het centrum de geplande 2 miljoen euro opnemingen uit de reservefondsen niet uitvoeren.

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	182,33	1,96	0,08	8,48	192,85	183,60	95,2%	149,16
KBo Departement LV	53,44	1,56	0,05	5,92	60,96	54,56	89,5%	45,45
KA Apparaat- kredieten	21,57	0,22	0,05	0,35	22,18	21,23	95,7%	20,74
KD Landbouw -, Visserij- en Platte- landsbeleid	31,87	1,34	-	5,57	38,78	33,33	86,0%	24,71
KCo Agentsch. Landb. en Visserij	111,40	0,39	0,03	2,56	114,38	111,55	97,5%	86,26
KA Apparaat- kredieten	19,51	-	0,03	-	19,54	19,12	97,9%	18,21
KE Uitvoering Landbouw- en Plattelandsbeleid	91,89	0,39	-	2,56	94,84	92,42	97,5%	68,05
KDo Inst. Landb. en Visserijond.	17,50	0,01	0,01	0,00	17,52	17,50	99,9%	17,45

(In miljoen euro)

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Rechtspersonen	109,17	-	-	-	109,17	114,55	104,9%	109,62
VLIF	78,83	-	-	-	78,83	84,59	107,3%	82,32
EV ILVO	27,24	-	-	-	27,24	27,03	99,2%	24,48
FIVA	2,70	-	-	-	2,70	2,55	94,5%	2,44
SALV	0,41	-	-	-	0,41	0,38	93,2%	0,37
Rechtspersonen buiten consolidatie	24,28	-	-	-	24,28	24,94	102,7%	
VLAM	23,73	-	-	-	23,73	24,42	102,9%	GUB
VILT	0,54	-	-	-	0,54	0,52	95,4%	GUB

GUB = geen uitvoeringsrekening van de begroting

De onderstaande alinea's (controlebevindingen) gaan in op de overschrijdingen bij het VLIF. De overgedragen kredieten van het begrotingsprogramma KBO-KD (alle variabele kredieten) zijn nagenoeg niet aangewend en werden naar het volgende jaar overgedragen.

### 12.3 Controlebevindingen

#### *Rechtspersonen*

Gelet op het budgettaire belang van het VLIF in het beleidsdomein, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht gehad voor de rekeningen 2013 van deze rechtspersoon. Het stelde vast dat het VLIF in het boekjaar 2013 prioriteit heeft gegeven aan de uitzuivering van de debiteurenadministratie, waarmee het tegemoetkwam aan een bij voorgaande rekeningencontroles weerkerende opmerking van het Rekenhof. Deze uitzuivering resulteerde onder meer in een aanzienlijke afbouw van het onverklaarbare reconciliatieverschil. De inhaalbeweging heeft echter haar einddoel nog niet bereikt. Het Rekenhof dringt dan ook aan op de finalizering ervan. De minister heeft op 1 juli 2014 verdere stappen in 2014 in het vooruitzicht gesteld. De uitzuivering van de debiteurenadministratie ging gepaard met tal van correctieboekingen, waarin de begrotingsopmaak echter niet had voorzien. Daardoor vertoont de uitvoeringsrekening van de VLIF-begroting op verschillende plaatsen overschrijdingen. Vergelijkbare overschrijdingen deden zich ook aan de ontvangstenzijde voor. Het VLIF heeft ze voldoende toegelicht. Zij zouden na de finalizering van de uitzuiveringsoperaties een uitdovend karakter moeten kennen.

Het Rekenhof heeft bij het onderzoek van de rekeningen 2013 van het FIVA zijn controle toegespitst op de inhoudelijke behandeling van FIVA-steunverleningsdossiers.

Het FIVA heeft in 2013 in totaal 2,55 miljoen euro steun uitbetaald, tegenover 2,44 miljoen euro in 2012. Het betrof 90.000 euro rentesubsidies<sup>257</sup>, 1,22 miljoen euro kapitaalpremies voor de modernisering van de vissersvloot, 1,03 miljoen euro projectsubsidies en enkele kleine subsidies voor havenuitrustingen (40.000 euro). Voor een toegekende waarborg betaalde het FIVA in 2013 0,16 miljoen euro uit.

<sup>257</sup> De rentesubsidies nemen stelselmatig af doordat sinds 2007 geen nieuwe rentesubsidies meer worden toegekend.

Meestal ging de FIVA-steunverlening gepaard met steun van het Europees Visserijfonds (EVF). In 2013 ontvingen 48 projecten in totaal 1,46 miljoen euro EVF-toelagen. Vlaanderen kende bij het einde van het planprogramma al 75,03% van de voorziene middelen voor België (26,26 miljoen euro) aan allerhande projecten toe. Het kan in principe nog tot eind 2015 EVF-steun toekennen. De subsidieverlening en de interne controle daarop functioneren op hoofdlijnen behoorlijk. Het Rekenhof stelde wel een aantal kleinere tekortkomingen vast:

- Het FIVA en het EVF betoelaagden het project *studie naar de commercialisering van de Belgische off-shore hangmosselcultuur* voor in totaal 1,04 miljoen euro. Uit een om diverse redenen laattijdig uitgevoerd onderzoek van het departement, bleek dat de exploitatie van de betrokken mosselkooien niet rendabel was. Aangezien was overeengekomen dat de installaties en de uitrusting niet mochten worden vervreemd gedurende een periode van vijf jaar na indieningsdatum, kon de administratie om die reden de uitbetaalde steun niet terugvorderen. Een meer proactieve opvolging van dit project had de uitbetaling van een gedeelte van de middelen kunnen vermijden.
- De uitvoeringstermijnen voor gesubsidieerde projecten werden in sommige dossiers laattijdig of zonder uitdrukkelijk akkoord verlengd. Het FIVA beoordeelde enkele laattijdige aanvragen om subsidie-uitbetaling door potentieel begunstigden vrij soepel.
- De uitbetaling van een aantal subsidieschijven vond plaats zonder dat alle afgesproken tussentijdse prestaties waren geleverd.
- De voorschottenfinanciering van de Vlaamse cofinanciering bij EVF-betoelaging was voor de Vlaamse overheid meestal minder gunstig geregeld dan de EVF-betoelaging.
- Het FIVA controleerde bij de uitwinning van zijn waarborg te laat de eventuele insolventie of vervreemding van goederen van de betrokken reder.

Een aangepast ministerieel besluit van 12 november 2013<sup>258</sup> heeft onder impuls van de Europese Commissie ten slotte de uitsluiting van FIVA- en EVF-subsidies opgeheven van Nederlandse vissers die onder de Belgische vlag varen.

## 12.4 Conclusies over de begrotingsuitvoering

De uitvoering van de begroting door het beleidsdomein Landbouw en Visserij sloot vrij goed aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten, op een relatief aanzienlijke budgetoverschrijding van het VLIF na (107,3%). In het beleidsdomein heeft het Rekenhof zijn rekeningencontroles vooral toegespitst op de entiteit VLIF. Het fonds tekende een aantal afwijkingen op die hoofdzakelijk te wijten zijn aan correcties in de debiteurenadministratie. Het Rekenhof onderzocht ook de subsidie- en waarborgverlening door het FIVA voor duurzame visserij. Deze steunverlening bleek in 2013 behoorlijk te functioneren. De interne controle en de dossieropvolging door het FIVA vertoonden echter een aantal kleinere tekortkomingen.

<sup>258</sup> Ministerieel besluit van 12 november 2013 tot wijziging van artikel 3bis en 3ter van het ministerieel besluit van 14 juli 1998 betreffende de steun aan de investeringen en aan de installatie in de visserij- en de aquicultuursector.

## 12.5 Aanbevelingen

- Het VLIF dient de uitzuivering van zijn debiteurenadministratie zo snel mogelijk te finaliseren.
- 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.



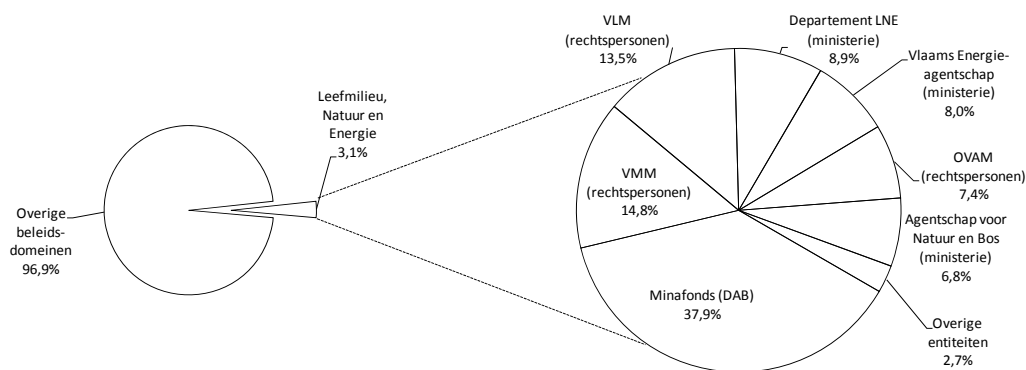
Leefmilieu, Natuur  
en Energie

Hoofdstuk

# 13

### 13.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens in 2013

Het beleidsdomein LNE deed in 2013 ruim 831,1 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 3,1% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het beleidsdomein zorgde ook voor 121,2 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten (0,5% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie bestaat uit de volgende entiteiten:

- het departement LNE staat in voor de beleidsvoorbereiding en -implementatie, handhaving van de regelgeving en beleidsevaluatie, en neemt daarbij een coördinerende rol op ten opzichte van interne en externe partners op lokaal, nationaal en internationaal niveau;
- het IVA Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) staat in voor het beleid, het duurzaam beheer en de versterking van natuur, bos en groen in Vlaanderen, en werkt daarvoor samen met verscheidene partners;
- het IVA Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) treedt op als Vlaams onderzoeks- en kenniscentrum voor de natuur en het duurzame beheer en gebruik ervan;
- het IVA Vlaams Energieagentschap (VEA) staat in voor de evaluatie, voorbereiding en uitvoering van een duurzaam energiebeleid.

De totale werking van het ministerie bestond in 2013 uit 210,5 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 8,4 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten. De geconsolideerde uitgaven bevatten 100,2 miljoen euro uitgaven bestemd voor de werking van het ministerie<sup>259</sup>, evenals 110,3 miljoen euro bestemd voor de beleidsuitvoering<sup>260</sup> van het departement LNE en de agentschappen ANB, INBO en VEA (respectievelijk 30,5 miljoen euro, 15,5 miljoen euro, 3,3 miljoen euro en 61,0 miljoen euro).

Met 315,2 miljoen euro bedragen de geconsolideerde uitgaven van de DAB Minafonds ruim een derde van het beleidsdomein. De Minafondsuitgaven voor milieu en natuur worden beheerd door het departement én de agentschappen van het beleidsdomein, nl. de OVAM, de VMM, de VLM en het ANB. De DAB stond met 63,6 miljoen euro ook in voor de belangrijkste geconsolideerde ontvangsten van het beleidsdomein, in het bijzonder milieuheffingen tegen de verontreiniging door afvalstoffen (de OVAM) en meststoffen en nitraten (de VLM) of ter bescherming van de oppervlaktewateren en het grondwater (de VMM).

<sup>259</sup> De werkingskredieten, begrepen in het programma LA *Apparaatskredieten*.

<sup>260</sup> De beleidskredieten, begrepen in de programma's LC *Algemeen*, LD *Natuur, Bos en Groen* en LE *Energie*.

Bij de geconsolideerde rechtspersonen is het IVA Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) met 123,0 miljoen euro geconsolideerde uitgaven de belangrijkste van het beleidsdomein. Een groot deel van de VMM-uitgaven gaat naar het operationeel beheer van watersystemen, in het bijzonder waterbouwkundige werken en het beheer van onbevaarbare waterlopen.

De geconsolideerde uitgaven van het IVA Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) zijn met 61,5 miljoen euro beperkter. Zij gaan vooral naar ambtshalve bodemsanereringen en verwijderingen van afvalstoffen. Daarvoor ontvangt de OVAM dotaties van de DAB Minafonds.

Het EVA Vlaamse Landmaatschappij (VLM) heeft met 112,4 miljoen euro ook een belangrijk deel in de geconsolideerde uitgaven. De VLM verricht enkele specifieke uitgaven, die zijn ondergebracht in diverse deelbegrotingen, waaronder de mestbank, natuurinrichting, landinrichting, de grondenbank en ruilverkaveling.

Ten slotte vertegenwoordigen de VOI A Grondfonds, het EVA Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) en de SAR Minaraad samen nog 8,6 miljoen euro van de geconsolideerde uitgaven.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein LNE van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

(In miljoen euro)

ontvangsten	48,36	299,36	493,54	841,26
interne verrichtingen (ESR 08)	0,00	0,00	-174,55	-174,55
interne stromen (ESR 46/66)	-36,60	-235,72	-266,22	-538,54
deelnemingen (ESR 8)	-3,38	0,00	-3,60	-6,98
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>8,38</b>	<b>63,64</b>	<b>49,17</b>	<b>121,19</b>
uitgaven	662,37	356,14	493,54	1.512,05
interne verrichtingen (ESR 03)	0,00	0,00	-183,35	-183,35
interne stromen (ESR 41/61)	-449,62	-40,92	-0,18	-490,72
deelnemingen (ESR 8)	-2,28	0,00	-4,58	-6,86
schuld (ESR 9)	0,00	0,00	-0,02	-0,02
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>210,46</b>	<b>315,22</b>	<b>305,40</b>	<b>831,08</b>

Buiten de consolidatiekring zijn er nog de eigen vermogens OC-ANB en EV INBO, samen goed voor 8,8 miljoen euro uitgaven, en de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening (De Watergroep) met 626,7 miljoen euro uitgaven. Die instellingen hebben eigen ontvangsten en krijgen 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<sup>261</sup>.

<sup>261</sup> De bovengemeentelijke saneringsplicht wordt uitgevoerd door de nv Aquafin en gefinancierd deels door de vervuiler in de drinkwaterfactuur en deels door een gewesttoelage van de DAB Minafonds.

Ten slotte zijn er buiten de consolidatiekring nog de nv's Vlaamse Milieuholding (VMH) en Aquafin. De VMH is in handen van het Vlaams Gewest. De holding is voor 100% aandeelhouder van de nv Aquafin, die belangrijke budgetten beheert voor de waterzuivering op gewestelijk niveau<sup>262</sup>. De dividendenstroom van Aquafin naar de VMH komt toe aan de DAB Minafonds.

### 13.2 Begrotingsuitvoering in 2013

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2013. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

#### Ontvangsten

	Raming	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	67,38	48,36	72%	73,02
LBo Departement Leefmilieu, Natuur en energie	59,55	38,83	65%	64,45
LA Apparaatkredieten	0,23	0,71	305%	0,38
LC Algemeen	59,32	38,12	64%	64,07
LCo Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	0,04	0,05	145%	0,12
LDo Agentschap voor Natuur en Bos	5,99	6,47	108%	6,31
LEo Vlaams Energieagentschap	1,80	3,01	167%	2,14
DAB's	375,98	299,36	80%	476,86
DAB Minafonds	375,98	299,36	80%	476,86
Rechtspersonen binnen consolidatie	340,96	318,98	93%	327,94
OVAM	62,77	64,25	102%	52,53
VMM	151,70	132,26	87%	181,34
VLM	119,98	115,94	97%	87,87
Grindfonds	0,56	0,48	86%	0,39
VREG	4,67	4,67	100%	4,43
Minaraad	1,28	1,38	108%	1,38
Rechtspersonen buiten consolidatie	651,04	587,12	90%	736,13
De Watergroep	643,04	578,23	90%	726,81
EV INBO	2,71	2,81	104%	3,03
EV OC-ANB	5,29	6,08	115%	6,29

De beleidsdomeinontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij de DAB Minafonds. De dotaties aan de DAB bedroegen 235,7 miljoen euro<sup>263</sup>. De eigen ontvangsten van de DAB waren voor 2013 begroot op 140,2 miljoen euro, terwijl de vorderingen slechts 63,6 miljoen euro bedroegen. De DAB voerde namelijk in 2013 een correctie uit op oude vorderingen en boekte aldus

<sup>262</sup> Volgens het laatste door de Vlaamse Regering goedgekeurde financieel verslag van de nv Aquafin over 2012, factuureerde Aquafin in totaal 387,8 miljoen euro (excl. BTW) aan de drinkwatermaatschappijen, waarvan 256,3 miljoen euro werkingsuitgaven en 131,5 miljoen euro investeringsuitgaven (beiden excl. BTW).

<sup>263</sup> De aangepaste begroting voorzag in een dotatie van 152,2 miljoen euro. In december 2013 werd nog een dotatie toegekend van 83,5 miljoen euro door herverdeling van een provisioneel krediet uit de algemene uitgavenbegroting 2013 van Financiën en Begroting (CBo/1CB-G-2-Z/PR). Daarmee verhoogde ook het uitgavenkrediet voor de werkingstoelage aan de drinkwatermaatschappijen (LBC/3LC-H-2-N/WT).

61,6 miljoen euro waardeverminderingen, waarvan 54,6 miljoen euro op vorderingen van vóór 2012<sup>264</sup>. Ook bevatten de Minafondsonvangsten 20,5 miljoen euro dividenden van de VMH, waarvan 6,7 miljoen euro over het boekjaar 2012 die de DAB boekte bij de uitbetaling in 2013. De daling van de ontvangsten 2013 tegenover 2012 met 177,5 miljoen euro is het resultaat van de netto-daling met ongeveer 45 miljoen euro voor de bovenvermelde elementen en de met 131,0 miljoen euro verminderde dotaties.

De ontvangsten van het ministerie waren in 2013 nagenoeg uitsluitend bestemd voor de begrotingsfondsen, met in totaal 43 miljoen euro voor het Bossencompensatiefonds (ANB), het Energiefonds (VEA) en, vanaf 2013, het Vlaams Klimaatfonds<sup>265</sup> (departement LNE). Het overgrote deel van die fondsenontvangsten bestond in de doorstortingen door de DAB Veiling Emissierechten van de opbrengsten uit de verkoop van emissierechten onder het Europese emissiehandelssysteem aan het Vlaams Klimaatfonds (36,4 miljoen euro)<sup>266</sup>. Andere belangrijke ontvangsten in het beleidsdomein waren de VMM-doorstortingen van de verkoopopbrengsten van de rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's) aan de nv Aquafin<sup>267</sup>. In 2013 was daarvoor 18,2 miljoen euro begroot, maar de verkopen werden uitgesteld tot 2014. In 2012 was voor die verkopen nog 57,9 miljoen euro ontvangen.

De ontvangsten van de geconsolideerde rechtspersonen bevatten vooral dotaties<sup>268</sup>. De eigen ontvangsten waren met 26,4 miljoen euro (49,3 miljoen euro minder dan in 2012) relatief klein. De OVAM realiseerde daarvan 11,3 miljoen euro (2,6 miljoen euro meer dan in 2012), hoofdzakelijk ontvangsten voor bodemattesten. Zij namen toe door meer afleveringen en een hogere aangerekende retributie vanaf juni 2013. De eigen ontvangsten van de VLM bedroegen 13,3 miljoen euro (6,2 miljoen euro meer dan in 2012). Zij bestaan vooral uit de verkoop van gronden in het kader van de ruilverkavelingen (5,8 miljoen euro) en ruildossiers voor de grondenbank (4,0 miljoen euro). Beide ontvangsten overstegen de ramingen. De VMM-ontvangsten waren met 1,4 miljoen euro beperkt (58,0 miljoen euro minder dan in 2012). Deze ontvangsten hangen samen met de RWZI-verkopen.

De belangrijkste niet-geconsolideerde ontvangsten van De Watergroep waren de 475,5 miljoen euro eigen ontvangsten, in het bijzonder uit waterverkopen en saneringsbijdragen, die samen 420,1 miljoen euro vertegenwoordigden. Voor de bovengemeentelijke saneringen inde De Watergroep eveneens een werkingstoelage van de DAB Minafonds van 53,0 miljoen euro. De vermindering van de ontvangsten met 148,6 miljoen euro is te verklaren doordat de btw-ontvangsten (in 2012 100,1 miljoen euro) vanaf 2013 niet meer budgettair werden aangerekend en door de lagere Minafondstoelage (52,7 miljoen euro). De begroting 2013 was voor geen van beide aangepast<sup>269</sup>, wat het verschil met de uitvoering verklaart.

---

<sup>264</sup> Zie punt 3 van dit hoofdstuk.

<sup>265</sup> Oppericht bij decreet van 9 november 2012.

<sup>266</sup> Zie hoofdstuk 5, beleidsdomein Financiën en Begroting.

<sup>267</sup> Dezelfde bedragen staan ook in de VMM-begroting als ontvangsten voor de verkoop van de RWZI's en als uitgave voor de doorstorting.

<sup>268</sup> Hoofdzakelijk van het ministerie en de DAB Minafonds, zie deel uitgaven.

<sup>269</sup> Voor de werkingstoelage van de DAB Minafonds was slechts 12,2 miljoen euro begroot, overeenkomstig de aangepaste begroting 2013 (zie DAB Minafonds).

## Uitgaven

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	Herv 2013	Vrk 2013	Overdrachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	568,12	84,15	56,94	57,95	767,96	663,29	86%	766,88
LBo Departement LNE	433,29	84,14	41,30	13,22	571,95	522,82	91%	618,80
LA Apparaat-kredieten	44,84	0,12	0,66	0,78	46,40	44,41	96%	41,48
LC Algemeen	383,71	84,02	40,64	12,44	520,81	473,67	91%	572,92
LE Energie	4,74	-	-	-	4,74	4,74	100%	4,40
LCo Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	15,25	0,07	0,07	0,08	15,47	14,28	92%	14,01
LDo Agentschap voor Natuur en Bos	50,84	-0,06	5,69	29,30	85,77	59,22	69%	55,00
LA Apparaat-kredieten	41,29	-	-	-	41,29	40,94	99%	39,67
LD Natuur, Bos en Groen	9,55	-0,06	5,69	29,30	44,48	18,28	41%	15,33
LEo Vlaams Energie-agentschap	69,54	-	9,88	15,35	94,77	66,97	71%	79,07
LA Apparaat-kredieten	5,41	-	-	-	5,41	5,17	96%	4,77
LE Energie	64,13	-	9,88	15,35	89,36	61,80	69%	74,30
DAB's	292,59	83,47	-	-	376,06	356,14	78%	504,05
DAB Minafonds	292,59	83,47	-	-	376,06	356,14	95%	504,05
Rechtspersonen binnen consolidatie	335,53	14,56	-	-	350,09	310,18	89%	326,10
OVAM	61,47	0,53	-	-	62,00	61,48	99%	50,89
VMM	149,65	-0,20	-	-	149,45	123,02	82%	176,52
VLM	114,77	14,23	-	-	129,00	116,93	91%	92,21
Grindfonds	3,56	-	-	-	3,56	2,89	81%	1,12
VREG	4,80	-	-	-	4,80	4,79	100%	4,30
Minaraad	1,28	-	-	-	1,28	1,07	83%	1,06
Rechtspersonen buiten consolidatie	718,41	-	-	-	718,41	635,53	88%	715,68
De Watergroep	702,06	-	-	-	702,06	626,74	89%	705,27
EV INBO	2,84	-	-	-	2,84	3,26	115%	2,57
EV OC-ANB	13,51	-	-	-	13,51	5,53	41%	7,84

De belangrijkste uitgaven van het ministerie situeren zich in het departement LNE, met 552,8 miljoen euro vereffeningen, waarvan 449,2 miljoen euro dotaties aan de te consolideren instellingen in het beleidsdomein LNE en 2,7 miljoen euro aan instellingen buiten het beleidsdomein. De meeste dotaties komen uit het programma LC: de dotatie aan de DAB Minafonds (235,7 miljoen euro) en de werkings- en investeringsdotaties aan de agentschappen OVAM (20,3 miljoen euro), VMM (129,1 miljoen euro) en VLM (55,4 miljoen euro). De dotaties aan de SAR Minaraad (1,3 miljoen euro) komen uit het programma LA en die aan de VREG (4,7 miljoen euro) uit het programma LE van het departement LNE. Daarbuiten kent ook het ANB uit het programma LD, nog dotaties toe aan de VLM (2,7 miljoen euro). Het totaal van de dotaties daalde in 2013 met 82,5 miljoen euro, vooral de dotatie aan de DAB Minafonds.

Sinds 2013 bevatten de departementale uitgaven (programma LC) ook de uitgaven van het Vlaams Klimaatfonds. Zij zijn begroot op 36,4 miljoen euro, maar het fonds besteedde maar 11,5 miljoen euro, voornamelijk voor een grondige renovatiepremie aan sociale huisvestings-

maatschappijen (7,8 miljoen euro). Volgens het advies van het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) was van de doorgestorte 36,4 miljoen euro uit emissierechtenverkoop<sup>270</sup> slechts 11,5 miljoen euro aanrekenbaar in 2013.

De belangrijke beleidskredieten van het ministerie situeren zich bij het VEA (programma LE), met 74,0 miljoen euro begrote kredieten, 15,4 miljoen euro overgedragen kredieten, en 61,8 miljoen euro vereffeningen. Veruit de grootste (recurrente) vereffeninguitgaven (56,1 miljoen euro) waren bestemd voor energie-efficiëntie op grond van het energiedecreet<sup>271</sup>, dat aan de netbeheerders openbare dienstverplichtingen oplegde: energiescans en sociale dakisolatieprojecten (doen) uitvoeren en premies voor rationeel energiegebruik toekennen. Het Energiefonds deed in 2013 minder vereffeningen, vooral door verminderde uitbetalingen op vastleggingen uit het verleden (3,7 miljoen euro, 6 miljoen euro minder dan in 2012). De begroting 2013 voorzag ook in 2,8 miljoen euro voor de vergoedingen aan de netbeheerders voor de banking van groenestroom- en warmtekrachtcertificaten en 2,5 miljoen euro voor het nieuwe ondersteuningsmechanisme voor groene warmte. Voor beide zijn de eerste vereffeningen echter naar 2014 verschoven door vertragingen in de regelgeving.

De kredieten van het ANB (programma LD) dienen o.m. voor de verwerving van gronden voor bebossing door het Bossencompensatiefonds. Het ANB vereffende daarvoor 4,5 miljoen euro, iets meer dan in 2012 door de steun aan nieuwe bebossingsprojecten van lokale besturen.

De vereffeningkredieten van de DAB Minafonds kenden geen overschrijdingen en weinig onderaanwendingen<sup>272</sup>. De sterke daling van de begrotingsuitvoering 2013 tegenover die in 2012, met 157,1 miljoen euro, komt vooral door een vermindering van de werkingstoelagen aan de drinkwatermaatschappijen met 145,3 miljoen euro (tot 111,5 miljoen euro)<sup>273</sup> en een daling van de investeringsbijdragen voor de aanleg van gemeentelijke rioleringen en de bouw van kleinschalige waterzuiveringsinstallaties met 10,3 miljoen (tot 78,0 miljoen euro)<sup>274</sup>. De uitgaven voor de samenwerkingsovereenkomsten met de Vlaamse gemeenten en provincies (26,3 miljoen euro) en voor de aankoop van gronden en investeringen in ANB-domeinen (20,9 miljoen euro) bleven nagenoeg constant. Ten slotte stortte de DAB ook dotaties aan enkele LNE-agentschappen, voornamelijk aan de OVAM (29,7 miljoen euro, een toename met 5,9 miljoen euro) en de VLM (10,9 miljoen euro).

De belangrijkste agentschappen van het beleidsdomein binnen de consolidatie, de OVAM, de VMM en de VLM, gaven in 2013 samen 301,4 miljoen euro uit. Die uitgaven waren overwegend bestemd voor de personeels- en werkingskosten (respectievelijk 36,8 miljoen, 87,8 miljoen en 57,7 miljoen euro). Zij deden ook specifieke uitgaven voor de beleidsuitvoering. De OVAM spendeerde 22,9 miljoen euro aan ambtshalve verwijderingen en saneringen. De VMM gaf 32,9 miljoen euro uit aan waterbouwkundige werken op de onbevaarbare waterlopen van eer-

---

<sup>270</sup> Zie deel ontvangsten.

<sup>271</sup> Energiedecreet van 8 mei 2009 en energiebesluit van 19 november 2010.

<sup>272</sup> Weliswaar waren er, vooral naar het jaareinde, verscheidene kredietherverdelingen.

<sup>273</sup> Eind 2012 betaalde de DAB Minafonds 67,3 miljoen euro als voorschot voor het werkingsjaar 2013 en eind 2013 een voorschot van 21,4 miljoen euro voor het werkingsjaar 2014.

<sup>274</sup> De vermindering in 2013 deed zich niet voor bij de vastleggingskredieten, met een nagenoeg ongewijzigde uitvoering van 110 miljoen euro.

ste categorie<sup>275</sup> en de recurrente kosten voor, onder meer, slibruiming en het beheer en onderhoud van de waterlopen. De VLM besteedde 34,8 miljoen euro aan, hoofdzakelijk, grondaankopen voor de diverse lokale grondenbanken (Linker Scheldeoever, Sigma, ...), strategische aankopen voor de uitbouw van het rollend fonds (bv. in de Vlaamse Rand) en grondaankopen en investeringen in het kader van nieuwe ruilverkavelings-, landinrichtings- en natuurinrichtingsprojecten (in o.a. Brugge, de Gentse Kanaalzonde, de Merode, ...).

De agentschappen VMM en VLM gaven in totaal respectievelijk 26,4 miljoen en 12,1 miljoen euro minder uit dan begroot. Een gedeelte van de minderuitgaven deed zich voor in de lonen en werkingskosten, telkens iets minder dan 2 miljoen euro. Daarbuiten waren de begrote investeringsuitgaven vaak hoger dan de realisaties: de VMM spendeerde in totaal 4,9 miljoen euro minder aan diverse investeringsuitgaven, doordat vooral de waterbouwkundige werken vertraging opliepen, en de VLM deed 2,1 miljoen euro minder aankopen van gronden en 4,7 miljoen euro minder investeringen in bouwkundige werken. De VMM had bovendien een minderuitgave van 18,2 miljoen euro doordat de RWZI-verkopen aan Aquafin niet doorgingen en dus evenmin de doorstorting aan de Vlaamse overheid<sup>276</sup>. De VLM gaf 1,8 miljoen euro minder uit voor gebruikers- en kapitaalschade.

De grote evoluties tegenover de uitgaven 2012 betroffen een toename met ongeveer 10 miljoen euro van de specifieke investeringsuitgaven bij de OVAM en de VLM, de betaling van 8,0 miljoen euro bij de VLM uit het Plattelandsfonds aan de in aanmerking komende gemeenten<sup>277</sup> en een uitgavenvermindering met 57,9 miljoen euro bij de VMM door, vooral, de doorstorting van de RWZI-verkopen in 2012.

De niet-geconsolideerde rechtspersoon De Watergroep gaf 507,8 miljoen euro uit aan zijn werking en personeel. Ruim de helft daarvan ging weliswaar naar de (boven)gemeentelijke sanering van het drinkwater<sup>278</sup>, en waren bestemd voor de nv Aquafin en de gemeenten. De uitgaven daalden netto met 78,5 miljoen euro tegenover die in 2012: enerzijds moest De Watergroep 100,1 miljoen euro verschuldigde btw niet meer budgettair aanrekenen, anderzijds namen de uitgaven voor algemene werking toe met 49 miljoen euro, meer bepaald voor de watersaneringen (24,2 miljoen euro) en voor de registratie van de geboekte waardeverminderingen op vorderingen (18,8 miljoen euro). De begrote uitgaven waren 75,3 miljoen euro hoger dan de gerealiseerde, voornamelijk doordat de aangepaste begroting 2013 niet was bijgesteld voor verscheidene wijzigingen in de aanrekeningen achteraf, met als belangrijkste de niet-geregistreerde btw-uitgaven.

<sup>275</sup> Zoals de (her)aanleg van wachtbekkens, de herinrichting van waterlopen of software voor overstromingsrisico's.

<sup>276</sup> Zie ook ontvangsten.

<sup>277</sup> Het betrof nieuwe uitgaven, waarvoor de VLM 8,0 miljoen euro ontving vanuit de uitgavenbegroting 2013 van het beleidsdomein Landbouw en Visserij.

<sup>278</sup> De ontvangen saneringsbijdragen en de Minafondstoelage vergoeden de saneringskosten volledig. De drinkwatermaatschappij houdt netto alleen een vergoeding voor dienstverlening over.

### 13.3 Controlebevindingen

#### *Ministerie*

Het Rekenhof heeft in het ministerie een beperkte, gerichte selectie van transacties uit 2013 met bijhorende verbintenissen gecontroleerd. De selectie was hoofdzakelijk gericht op de grootste uitgavenprocessen van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB). Deze controle heeft geleid tot, onder meer, de onderstaande vaststellingen:

- Het ministerie had soms problemen met de toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels. Zo gebruikte het ANB voor diverse oudere investeringsdossiers een algemene en minder geschikte ESR-code. Bij vereffeningen op deze dossiers kon het de ESR-code niet meer wijzigen, zodat de aanrekening niet in overeenstemming was met de aard van de investering. Dat had mede tot gevolg dat het ANB er geen afschrijvingen op kon toepassen. Ook het onderscheid in activacategorie tussen gehuurde goederen en onroerende goederen in eigendom en de toepasselijke afschrijvingstermijnen zijn sinds de invoering van het reken-decreet nog onduidelijk<sup>279</sup>.
- Het ANB paste ten onrechte in een dossier de wet betalingsachterstand<sup>280</sup> toe op een laat-tijdige betaling van nalatigheidsinteressen, zonder de noodzakelijke ingebrekestelling door de betrokken firma, in strijd met het gemeen recht<sup>281</sup>.
- Het departement LNE leverde een financiële bijdrage aan een dienstenopdracht van een andere overheidsinstelling. De wijze van terugvordering had echter tot gevolg dat het departement op deze bijdrage ook btw was verschuldigd.
- Het ministerie volgde niet altijd de nodige formele stappen tegen opdrachtnemers die hun contractuele verplichtingen niet nakomen. Zo liet het ANB na een officiële ingebrekestelling op te stellen tegen een dienstverlener die een onregelmatig eindrapport niet herwerkte. Bovendien hervatte het de opdracht jaren later alsnog, zodoende het principe van de gelijke behandeling van de inschrijvers schendend.
- Het ministerie respecteerde niet altijd nauwgezet substantiële voorwaarden bij overheidsopdrachten. Bij een openbare aanbesteding van werken vroeg het ANB de inschrijvers na opening van de ingediende offertes nog om een aangepaste prijsofferte naar aanleiding van een bijkomend prijselement. Bij een aanbesteding van leveringen weerde het de goedkoopste inschrijver omdat hij alleen een papieren offerte indiende, hoewel het deze werkwijze niet uitdrukkelijk had verboden.
- Het ministerie volgde evenmin altijd strikt de algemene aannemingsvoorwaarden. Zo stelde het ANB het proces-verbaal van oplevering pas maanden na de voltooiing van de opdracht op.

---

<sup>279</sup> Volgens het Rekenhof is een dergelijke opsplitsing aangewezen.

<sup>280</sup> Wet van 2 augustus 2002 betreffende de bestrijding van de betalingsachterstand bij handelstransacties. Deze wet voerde Europese richtlijn 2000/35/EG uit.

<sup>281</sup> Artikel 1153 B.W. de interest loopt vanaf de aanmaning door de schuldeiser.

### *DAB Minafonds*

In de rekeningen 2012 had de DAB Minafonds bij het overgedragen saldo 94,4 miljoen euro openstaande vorderingen per 31 december 2011 geteld<sup>282</sup>. De meeste ervan worden beheerd door de agentschappen OVAM, VMM en VLM<sup>283</sup>. Het Rekenhof merkte op<sup>284</sup> dat verscheidene van die vorderingen oninbaar waren. Het beval aan de invorderingsgraad van nog openstaande vorderingen te evalueren, het begrotingssaldo aan te passen en procedures uit te werken voor de opvolging en registratie van geraamde, oninbare vorderingen. De DAB Minafonds heeft in 2013 te dien einde met de agentschappen samenwerkingsprotocollen<sup>285</sup> uitgewerkt die ertoe leidden dat de boekingen in de uitvoeringsrekening 2013 berustten op de overeengekomen maandelijkse rapporteringen door de agentschappen. De DAB heeft ook de uitvoeringsrekening 2013 gecorrigeerd en voor de oninbare vorderingen 61,6 miljoen euro waardeverminderingen geboekt, waarvan 54,6 miljoen euro voor de vorderingen tot 31 december 2011. Het Rekenhof zal deze waardeverminderingen en de toepassing van de gewijzigde aanrekeningsregels in het najaar van 2014 evalueren.

De DAB boekte slechts 0,64 miljoen euro *te ontvangen facturen*. Nochtans wees steekproefsgewijze dossieronderzoek<sup>286</sup> uit dat hij in 2014 tal van facturen met factuurdatum 2013 aanrekende en dat verscheidene facturen van 2014 betrekking hadden op leveringen of prestaties van 2013. Dat geldt in het bijzonder voor de aankoop van gronden door het ANB, waarvoor de DAB geen *te ontvangen facturen* registreerde, terwijl de aanrekening in de uitvoeringsrekening doorgaans pas drie maanden na akteverlijding plaatsvindt. De bijstelling van het intern aankoopproces van de grondendossiers door de aktes te boeken vóór de registratie en, zo nodig, langs te ontvangen facturen, die de minister midden 2013 had vooropgesteld<sup>287</sup>, kreeg dus nog geen uitvoering.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting antwoordde op 1 juli 2014 dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) bevestigde dat de 54,6 miljoen euro waardeverminderingen op vorderingen tot 31 december 2011 niet ESR-matig zullen worden aangerekend, dat de afspraken over de opvolging van de waardeverminderingen in 2014 met de agentschappen verder zullen worden uitgewerkt en geofficialiseerd, en dat de DAB de aankoopcomités zal voorstellen ondertekende akten, alvorens ze naar hypotheek en registratie te sturen, al digitaal te bezorgen in functie van een correcte boeking.

### *OVAM, VMM en VLM*

Het Rekenhof besteedde bij zijn controle op de jaarrekening 2013 van de agentschappen OVAM, VMM en VLM bijzondere aandacht aan de correcte toerekening van de werkingskosten en de investeringen aan het betrokken boekjaar, zowel voor de bedrijfseconomische

<sup>282</sup> Het betrof een eenmalige correctie van het overgedragen saldo n.a.v. de nieuwe aanrekeningsregels van het rekendecreet van 8 juli 2011.

<sup>283</sup> In totaal 93,2 miljoen euro (98,7%).

<sup>284</sup> In zijn brief over de rekeningen 2012 van 11 juni 2013.

<sup>285</sup> Met inwerkingtreding vanaf 1 januari 2013.

<sup>286</sup> Selectie van facturen voor uitgaven m.b.t. werking en investeringen. De subsidiëringen zullen worden onderzocht na de inwerkingtreding op 1 januari 2014 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 augustus 2013 betreffende de algemene regels inzake subsidiëring.

<sup>287</sup> Antwoord van 1 augustus 2013 op de Rekenhofbrief over de rekeningen 2012 van 11 juni 2013.

als voor de budgettaire rekeningen. Het merkte op dat de VMM eind 2013 5,2 miljoen euro *te ontvangen facturen* boekte. De controle wees echter uit dat het agentschap nog verscheidene werken en prestaties uit 2013, niet als *te ontvangen facturen* boekte<sup>288</sup>. Dat heeft diverse oorzaken: een trage doorstroming van informatie over de uitgevoerde werken, leveringen en diensten van de (decentrale) operationele diensten naar de boekhoudafdeling, het niet of onvoldoende naleven door alle diensten van de eindejaarsinstructies voor te ontvangen facturen en de ontoereikendheid van de kredieten. De VMM dient dan ook de ingestelde procedures te herzien en passende organisatorische maatregelen uit te werken, die een tijdige registratie en goedkeuring van (te ontvangen) aankoopfacturen garanderen.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 1 juli 2014 geantwoord dat de VMM sinds de toepassing van het rekendecreet al inspanningen heeft geleverd om de te ontvangen facturen zoveel mogelijk te comptabiliseren en dat zij haar interne procedures en informatie-doorstroming op dat vlak zal evalueren en aanpassen.

### *De Watergroep*

De bedrijfsrevisor heeft een verklaring met voorbehoud bij de jaarrekening afgelegd aangaande de uitsplitsing over de subcategorieën in de jaarlijkse ESR-rapportering. Het Rekenhof stelde vast dat de gegevens over de samenstelling van het eigen vermogen in de overgelegde proef- en saldibalans niet geheel overeenstemden met de rapportering over de jaarrekening, doordat De Watergroep er een aantal late aanpassingen nog niet in had geboekt. Voorts kon De Watergroep ook bij de rekeningen 2013 voor de gewijzigde waarderingsregels nog geen goedkeuring door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting voorleggen. De belangrijkste opmerking van het Rekenhof betreft echter de voorziening voor pensioenen van de personeelsleden en hun rechthebbenden van 543,4 miljoen euro<sup>289</sup> (in 2012 537,4 miljoen euro). Het Rekenhof had bij de jaarrekening 2012<sup>290</sup> opgemerkt dat het vooral om een boekhoudkundige voorziening ging, want voor 90% samengesteld op grond van geherwaardeerde activa (waterleidingen en aftakkingen), en dat De Watergroep niet meer verplicht was deze voorziening aan te leggen, gelet op de eind 2011 decretaal verleende gewestwaarborg<sup>291</sup>. De Vlaamse minister van Begroting en Financiën sloot zich daar op 13 november 2013 bij aan. De Watergroep heeft de jaarrekening 2013 definitief opgesteld met de informatie beschikbaar op 19 maart 2014. Toen was het ontwerp van wijziging van het pensioendecreet nog niet definitief goedgekeurd door het Vlaams Parlement<sup>292</sup>, zodat De Watergroep de pensioenvoorzieningen in de rekeningen behield. Hij zal de voorziening bijgevolg moeten terugnemen in de balans 2014 en opnemen als toekomstige pensioenverplichtingen in de toelichting bij de jaarrekening 2014.

<sup>288</sup> De controle betrof de facturen ontvangen tot einde februari 2014. De facturen met betrekking tot 2013, die eind 2013 niet als te ontvangen zijn geboekt, bedragen ongeveer 1,5 miljoen euro.

<sup>289</sup> De voorziening stemt overeen met de niet-gedekte pensioenverplichtingen, bestaande uit de totale verbintenis voor pensioenverplichtingen (722 miljoen euro volgens een actuariële berekening van februari 2014), verminderd met de totale dekkingswaarden ervoor (178,6 miljoen euro).

<sup>290</sup> In zijn brief van 17 september 2013.

<sup>291</sup> Het programmadecreet van 21 december 2011 heeft een bijkomende paragraaf toegevoegd aan het decreet van 17 december 1997 betreffende de WMW-rustpensioenen, waarin het Vlaams Gewest zich uitdrukkelijk garant stelt voor de goede afloop van de verbintenissen van de pensioenregelingen van De Watergroep.

<sup>292</sup> Het decreet werd goedgekeurd op 2 april 2014 en bepaalt o.m. dat uitdrukkelijk wordt aangegeven dat De Watergroep voor haar pensioenen geen voorzieningen hoeft aan te leggen volgens de bepalingen van het KB van 30 januari 2001 tot uitvoering van het wetboek van vennootschappen. Het decreet heeft uitwerking met ingang van 30 december 2013.

Daarnaast merkte het Rekenhof nog op dat het jaarverslag 2013 geen melding maakte van de decreten tot wijziging van het pensioendecreet, ondanks de belangrijke financiële consequenties ervan.

### 13.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

In het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie heeft het Rekenhof zijn controles vooral toegespitst op de entiteiten ANB, Minafonds, OVAM, VMM en VLM, die samen instaan voor ruim 80% van de geconsolideerde uitgaven. Het heeft daarbij een aanzet tot verbeterde opvolging van de vorderingen van het Minafonds vastgesteld. De tijdige en volledige aanrekening van kosten en investeringen, in het bijzonder van nog te ontvangen facturen, dient nog te worden verbeterd in de financiële rapportering van het Minafonds en de VMM. Het ANB kende nog een aantal problemen bij de aanrekening en bij de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving. Bij de financiële rapportering van De Watergroep ten slotte, die buiten de consolidatiekring van de overheid valt, blijft de voorstelling van de pensioenverplichtingen een aandachtspunt.

### 13.5 DAB Minafonds: uitgaven van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)

#### 13.5.1 Inleiding

De decreetgever richtte het Minafonds<sup>293</sup> in 1991 op<sup>294</sup> als een gewestdienst met afzonderlijk beheer (DAB) om de uitgaven te financieren voor het beleid van het Vlaams Gewest inzake preventie, bescherming, administratie, beheer en sanering van het leefmilieu, inclusief de watervoorziening, het natuurbehoud en de bos- en groenvoorziening. De Vlaamse Regering beheert de DAB, stelt werkingsmiddelen ter beschikking en regelt het financieel en materieel beheer van het fonds<sup>295</sup>. Naar aanleiding van zijn controle op de rekeningen 2012 van de DAB Minafonds heeft het Rekenhof de uitgaven onderzocht die het fonds deed voor de Openbare Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), die instaat voor het duurzaam beheer van afvalstoffen en materialen, het voorkomen van bodemverontreiniging en de realisatie van bodemsaneringen. Het onderzoek steunt op een selectie van gecontroleerde OVAM-uitgaven<sup>296</sup> voor de DAB Minafonds.

De Minafondsbegroting en het jaarverslag delen de ontvangsten en uitgaven in zes entiteiten in, waaronder de entiteit OVAM<sup>297</sup>. De OVAM-uitgaven voor de DAB Minafonds vinden plaats overeenkomstig de administratieve organisatie en de interne controle van de OVAM en volgen het goedkeuringsproces van die instelling. De OVAM stelt voor elke vastlegging of vereffening

<sup>293</sup> Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur.

<sup>294</sup> Decreet van 23 januari 1991 tot oprichting van het Fonds voor Preventie en Sanering inzake Leefmilieu en Natuur als Gewestdienst met afzonderlijk beheer.

<sup>295</sup> In een besluit van 24 juli 1991, aangepast met een besluit van 1 juni 2012 ingevolge het rekendecreet van 8 juli 2011, waaraan de DAB Minafonds sinds 1 januari 2012 is onderworpen.

<sup>296</sup> Het onderzoek betreft dossiers van het boekjaar 2012. Het vond plaats in de tweede helft van 2013. De bijlage geeft de samenstelling van de steekproef weer.

<sup>297</sup> De uitvoeringsrekening van de begroting die het fonds aan het Rekenhof heeft voorgelegd, volgt deze onderverdeling niet, maar rapporteert per begrotingsartikel.

een dossier op en bezorgt dat aan het departement LNE, dat instaat voor de dossiercontrole en de registratie in Orafin 2010, op grond van een geïnformatiseerde goedkeuringsprocedure.

De onderstaande tabel overziet voor de jaren 2011 tot 2012 de uitgaven van de DAB Minafonds voor de OVAM (vastleggingen en vereffeningen). De overdrachten aan de rechtspersonen (interne stromen) zijn bestemd voor de OVAM zelf en zijn in hun totaliteit opgenomen. Die uitgaven controleert het Rekenhof bij de instelling. De onderzochte uitgaven betreffen alle subsidies, die uitvoering geven aan recurrent beleid.

*(in duizenden euro)*

Begrotingsartikelen LBC/3LC-H-2	2012		2011	
	Vastlegging	Vereffening	Vastlegging	Vereffening
<i>I/WT – Afvalstoffen- en materialenbeleid</i>				
Subsidiëring lagere besturen	4.610	6.831	5.005	7.738
Subsidiëring ophaler van dierlijk afval	8.150	8.167	8.423	8.280
Subsidiëring kringloopcentra	898	898	898	898
<i>E/WT – Beleid bodem en natuurlijke rijkdommen</i>				
Subsidiëring bodemsaneringsorganisatie	607	607	523	523
<b>Totaal subsidies</b>	<b>14.265</b>	<b>16.503</b>	<b>14.849</b>	<b>17.439</b>
<i>Z/IS (partieel) – Interne stromen<sup>298</sup></i>				
IVArp OVAM	33.521	23.764	32.945	33.281
<b>Totaal Minafonds-uitgaven OVAM</b>	<b>47.786</b>	<b>40.267</b>	<b>47.794</b>	<b>50.720</b>

### 13.5.2 Subsidiëring van de lagere besturen

Het Vlaams Gewest voorziet in de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten van de lagere besturen (vooral gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) ter bevordering van de afvalpreventie en selectieve inzameling van afvalstoffen. De regelgeving omvat een besluit van de Vlaamse Regering, een ministerieel besluit en een ministeriële omzendbrief met een algemene richtlijn bij die besluiten<sup>299</sup>. Daarnaast is er een informatiebrochure op de OVAM-website<sup>300</sup>. Het ministerieel besluit en de algemene richtlijnen van 2004 werden meermaals gewijzigd. Zo bestaat sinds 2007 maar één subsidiepercentage meer (50%), met twee betalingsschijven. De regelgeving voor de organisatie en de procedures bij de subsidieverstrekking is sinds 2004 in grote lijnen dezelfde gebleven.

De subsidies zijn verdeeld over twee basisallocaties<sup>301</sup>, naargelang zij inkomensoverdrachten of kapitaaloverdrachten betreffen. In 2012 hadden zij respectievelijk betrekking op, onder meer, preventie-items (compostvaten, voorzieningen ter bestrijding van straat- en veegvuil, ...) en grotere investeringen (diftarcontainerparken, containers voor de huisvuilophaling, veegmachines, ...).

<sup>298</sup> In 2012 één begrotingsartikel voor alle entiteiten, vanaf 2013 opgesplitst per ontvangende entiteit.

<sup>299</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2004 betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de lagere besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd, ministeriële besluiten van 23 januari 2004, 16 februari 2007 en 28 mei 2013, omzendbrieven LNW 2004/1 van 23 januari 2004 en LNE 2007/1 van 16 februari 2007, en de bij de besluiten horende algemene richtlijnen van 23 januari 2004, 16 februari 2007 en 28 mei 2013.

<sup>300</sup> *Info over subsidies voor lokale besturen. Verhoog uw kansen bij het indienen van een subsidieaanvraag*. Document van juni 2007.

<sup>301</sup> Basisallocaties LBC LC041 4331 en LBC LC056 6331, met vereffeningen in het boekjaar 2012 voor 260.570 euro (inkomensoverdrachten) en 6.570.442 euro (kapitaaloverdrachten).

### Reglementair kader

De regelgeving heeft in principe voor een goede juridische omkadering en procesverloop gezorgd, maar die kan nog worden verfijnd, aangepast, uitgebreid of bijgestuurd:

- De definities van *lagere besturen* en *netto-investering*<sup>302</sup> zijn nog niet aangepast aan de evolutie naar meer lokale autonome overheidsbedrijven of een groter beroep op derden.
- Voor opdrachten van leveringen biedt het besluit niet de nodige rechtsgrond voor onvoorziene, noodzakelijke of bijkomende leveringen, aangezien de voorwaarden alleen in een informatiebrochure worden bepaald. Inzake de berekeningswijze van de subsidies ontbreken in de algemene richtlijn enerzijds een aantal begripsafbakening (bv. van de termen *onvoorzien*, *noodzakelijk* of *bijkomend*) en anderzijds duidelijke *maximumpercentages* voor eventuele bijkomende subsidiëring van verrekeningen, overschrijdingen van vermoedelijke hoeveelheden of bijkomende bestellingen<sup>303</sup>.
- De algemene voorwaarden in het onderliggende regeringsbesluit voorzien onvoldoende in de uitgebreide taakstelling en terechte toezichtsbevoegdheid van de OVAM<sup>304</sup>. Zo geven ze niet de organisatie van de controle op de subsidieaanwending tijdens de afschrijvings-termijn van de investeringen aan<sup>305</sup>. Er ontbreekt een *algemene* sanctiemogelijkheid bij niet-naleving van de procedures of verplichtingen. In de algemene voorwaarden ontbreken voorts de bepalingen dat de OVAM alle gunningsdossiers kan nazien op het vlak van de overheidsopdrachtenwetgeving, bijkomende informatie of een motivering kan opvragen of niet met een toewijzing akkoord kan gaan. Zij expliciteren evenmin dat de OVAM niet aansprakelijk kan worden gesteld voor niet ontdekte fouten en ook kan terugvorderen als zware tekortkomingen worden vastgesteld na de toewijzing en uitvoering van de opdracht. De voorwaarden zouden ook moeten worden uitgebreid met een meldingsplicht bij bv. vervreemding, uitbesteding of vervroegde buitendienststelling en de mogelijkheid tot controle om de aanwending gedurende de afschrijvingstermijn na te gaan. Zij zouden ten slotte in een mogelijk verlies van het recht op een subsidie moeten voorzien als de goedkeuring van de minister of zijn gemachtigde ambtenaar niet wordt afgewacht of de geschetste procedurestappen niet worden gevolgd<sup>306</sup>.
- Wat de procedure van de subsidieaanvraag betreft, heeft de regelgeving niet voorzien in voorleggingstermijnen voor de verantwoordingsstukken, noch in te ondernemen acties indien de termijnen niet kunnen of niet worden nageleefd. Enerzijds regelt soms niet het subsidiebesluit, maar de bijhorende algemene richtlijn of de informatiebrochure procedureaspecten, zoals de gevallen waarin een gunningsdossier moet worden voorgelegd of

<sup>302</sup> In de dossiers komt de term *netto-investering overeen met investering, exclusief BTW*.

<sup>303</sup> De wetgeving overheidsopdrachten voorziet in mogelijkheden voor zowel werken als leveringen tot 50% van het oorspronkelijke bedrag. In enkele dossiers staan wel maximumpercentages in de briefwisseling met de begunstigden. In het andere geval kan dat wel belangrijke budgettaire implicaties hebben.

<sup>304</sup> Voor de verstrekte semigereguleerde investeringssubsidies, die vallen onder de Inspectie van Financiën, vindt men de rechtsgrond hiervoor terug in artikel 23 van het besluit van de Vlaamse Regering houdende de regeling van de begrotingscontrole en -opmaak van 19 januari 2001. Voor de andere subsidies voorziet de regelgeving daarentegen nauwelijks een reglementair kader. Enkel in artikel 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2004, afdeling 2 – procedure voor subsidiëring op forfaitaire basis, is er in een uitbetaling voorzien *na controle van het gunningsdossier, de voorgelegde facturen, vorderingsstaten en eindafrekeningen*.

<sup>305</sup> OVAM kon geen overzicht bezorgen van al verzonden schriftelijke vragen om een omstandige verantwoordingsnota en eventueel teruggevorderde subsidies, aangezien die zich tot op heden nog niet zouden hebben voorgedaan. Gelet op de schaarse controles, is deze stelling onvolledig onderbouwd.

<sup>306</sup> In een dergelijke bepaling voorzien de algemene richtlijn en de informatiebrochure, maar niet het regeringsbesluit.

het verbod van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking voor investeringen van meer dan 30.000 euro. Anderzijds bevat de informatiebrochure soms regels die in de algemene richtlijnen moeten staan, zoals voor de verrekening van de boetes met het (maximaal) subsidieerbare bedrag, de goedkeuring van de verlenging van de uitvoeringstermijn door de OVAM of de beperkingen op bijbestellingen.

### *Procesverloop*

Verscheidene van de onderzochte dossiers vertonen hoge doorlooptijden doordat dwingende termijnen of tijdstippen in de regelgeving ontbreken, de administratieve procedure vrij zwaar en arbeidsintensief is, de dossiers die de gemeente of intercommunale voorlegt soms kwalitatief te wensen overlaten, de subsidietrekker het initiatief tot uitbetaling moet nemen en de financiële afhandeling langs de DAB Minafonds omslachtig is (zie verder punt 6).

De OVAM legt de subsidie vast als zij een vaste subsidiebelofte doet op grond van het ingediende ontwerp dossier. Deze belofte is echter niet bindend<sup>307</sup> en de uitbetaling kan nog niet worden afgedwongen. De vastlegging zou dan ook pas mogen plaatsvinden bij de indiening van de definitieve subsidieaanvraag, nadat het lokale bestuur de gunningsprocedure heeft doorlopen.

Zowel de subsidietoezegging als de subsidietoekenning steunen op nota's en briefwisseling, maar geen enkel dossier bevatte een individueel subsidiebesluit. Formalisering van deze beslissingen is nochtans noodzakelijk, aangezien het om eenzijdige administratieve rechtshandelingen gaat, waarvan het toekenningsbesluit de juridische titel vormt<sup>308</sup> en waarvoor het reglement maar bindende kracht verkrijgt na aanvaarding door de subsidietrekker. Bovendien biedt alleen een subsidiebesluit de mogelijkheid verdere verplichtingen op te leggen, bv. de indiening van een schuldvordering.

Hoewel de betalingen steunen op een ingediend einddossier, bevatte geen van de onderzochte dossiers een specifieke schuldvordering<sup>309</sup>, nochtans noodzakelijk in het kader van een goed financieel beheer. De reglementering of individuele subsidiebesluiten zouden in de vereiste tot indiening van een schuldvordering moeten voorzien.

### *Kredietbeheer*

Door de vastlegging te steunen op de ontwerp dossiers, legt de OVAM soms aanzienlijk te veel of te weinig vast, met een minder optimale benutting van het budget voor vastleggingen tot gevolg. Als een dossier jaren vertraging oploopt, recupereert de OVAM bovendien het vroeger vastgelegde budget zoveel mogelijk, zonder nieuwe vastlegging. Ook de moeilijk in te schatten doorlooptijden en het ontbreken van dwingende termijnen tasten een efficiënt beheer van de vereffeningskredieten aan. Op 31 december 2012 stond nog 34,6 miljoen euro verbintenis-

<sup>307</sup> Enerzijds laat de gebruikte terminologie (vaste belofte) geen bindendheid vermoeden, anderzijds worden de belangrijkste vaste beloftes, die voor de bouwwerken aan installaties voor afvalstoffenbeheer, voorwaardelijk verleend, onder het voorbehoud van het verkrijgen van alle vereiste vergunningen.

<sup>308</sup> Op grond waarvan een verzoekschrift tot vernietiging bij de Raad van State mogelijk is.

<sup>309</sup> Een schuldvordering duidt de verantwoordelijkheid van de begunstigde aan en stelt de OVAM in staat om zijn subsidiebeheer en boekhouding te optimaliseren. Zij stelt ook een duidelijk beginpunt aan de verjaringstermijn.

sen open<sup>310</sup>. De OVAM vermeldt nog resterende verbintenissen die kunnen worden geschrapt in de brief aan de Vlaamse minister van Leefmilieu over de uitbetaling van de laatste subsidieschijf. Door de wijze van kredietvastlegging, gaat het soms om belangrijke bedragen, die daarenboven soms jarenlang open bleven staan.

### 13.5.3 Subsidiëring van de ophalers van dierlijk afval

Vlaanderen subsidieert erkende ophalers van dierlijk afval<sup>311</sup> om de risico's voor de gezondheid van mens, dier en milieu te verminderen. De subsidiëringen worden jaarlijks toegewezen aan één erkende ophaler: voor de particulieren op grond van een ministerieel besluit met een eenmalige betaling, voor de veehouders op grond van een overeenkomst tussen het Vlaams Gewest en de ophaler, met kwartaalbetalingen na voorlegging van een schuldvordering<sup>312</sup>.

Het Rekenhof stelde vast dat de ophaler de vooropgestelde schuldvorderingsdata in 2011 en 2012 niet heeft gerespecteerd: zij kwamen te laat of te vroeg. Bovendien verstuurde de OVAM de facturen van de laatste kwartalen pas begin van het volgende jaar naar het departement, zodat de boekhoudkundige registratie pas in het volgende boekjaar plaatsvond. De factuur van 2011 werd in het boekjaar 2012 ten onrechte niet opgenomen als overflow en die van 2012 werd, in strijd met het nieuwe rekendecreet, in 2012 niet geboekt als een te ontvangen factuur. De DAB Minafonds betaalde deze laatste kwartaalfacturen pas in februari 2012 en mei 2013, ruim na de contactuele termijn van 50 kalenderdagen.

### 13.5.4 Subsidiëring van de kringloopcentra

Erkende Vlaamse kringloopcentra ontvangen subsidies op grond van twee criteria<sup>313</sup>: verzorgingsgebied volgens inwonersaantallen en bevolkingsdichtheid, en gerealiseerd productthergebruik volgens het proportioneel aantal kilogram hergebruik in het voorgaande jaar. De uitbetaling geschiedt volgens die criteria bij ministerieel besluit in twee delen<sup>314</sup>.

Het Rekenhof stelde enerzijds vast dat de subsidieaanvragen voor het tweede gedeelte in 2012 de vooropgestelde aanvraagtermijn overschreden en dat de gestandaardiseerde documenten en de verslagen van de bedrijfsrevisor sterk verschillende bijkomende (financiële) informatie inhielden. Anderzijds vond de uitbetaling van de subsidies aan de erkende kringloopcentra twee tot drie maanden te laat plaats.

<sup>310</sup> Voor de basisallocaties LBC LC041 4331 en LBC LC056 6331, respectievelijk 1.531.860,00 en 33.058.320,92 euro.

<sup>311</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 betreffende de ophaling en de verwerking van dierlijk afval, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2009.

<sup>312</sup> De toegekende subsidies bedragen 100% voor particulieren (de ophaling is gratis) en maximaal 50% voor veebedrijven. Voor het jaar 2012 bedraagt de subsidie-enveloppe 8.150.000 euro. Op basis van een raming door de OVAM is hiervan 642.283 euro bestemd voor particulieren en het resterende bedrag ad 7.507.717 euro voor de veebedrijven.

<sup>313</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2005 tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van kringloopcentra.

<sup>314</sup> Voor 2012 bedroeg het begrotingskrediet 898.000 euro, en werd voor het eerste gedeelte 364.672 euro en voor het tweede gedeelte 523.328 euro uitbetaald.

### 13.5.5 Subsidiëring van een bodemsaneringsorganisatie

Overeenkomstig het bodemdecreet<sup>315</sup> kan het Vlaams Gewest subsidies verlenen aan een erkende bodemsaneringsorganisatie<sup>316</sup> voor de gedeeltelijke financiering van de sanering van historische bodemverontreiniging. In dat kader subsidieert Vlaanderen één erkende bodemsaneringsorganisatie voor de textielreinigingssector<sup>317</sup>.

Het Rekenhof stelde vast dat de jaarlijks uitbetaalde subsidies ver onder de ramingen van het subsidiëringsprogramma bleven<sup>318</sup>.

### 13.5.6 Dossiersamenstelling en -doorstroming

De OVAM stuurt het departement LNE aanzienlijke hoeveelheden papieren documenten, zij het niet alles en per toegekende subsidie soms sterk verschillend in de mate van detail. De OVAM houdt wel alle documenten beschikbaar. De Minafondsdossiers bij het departement bevatten meestal de kopieën, maar soms ook originele documenten<sup>319</sup>. Door de minister ondertekende brieven voor subsidiëtrekkende kringloopcentra en lokale besturen gaan samen met een kopie naar het departement, dat de originelen vervolgens terugstuurt naar de OVAM voor verzending.

### 13.5.7 Conclusies

De onderzochte OVAM-uitgaven die langs de DAB Minafonds worden gesubsidieerd betreffen alle subsidies. Het Rekenhof formuleert bedenkingen bij het reglementair kader voor de subsidies aan de lokale besturen ter bevordering van de afvalpreventie en selectieve inzameling van afvalstoffen. Dat kader vertoont onvolkomenheden en diverse tekortkomingen, met gevolgen voor de rechtszekerheid van de begunstigden alsook voor de afdwingbaarheid. Bovendien bemoeilijken de voortijdige kredietvastlegging, de lange doorlooptijden en de strikte uitbetalingstermijnen een doelmatig kredietbeheer.

Voorts respecteren de subsidiëringen van kringloopcentra en ophalers van dierlijk afval niet altijd de vooropgestelde termijnen, in het bijzonder voor de betalingen. Alle onderzochte subsidiëringen vertonen overigens soms lange doorlooptijden, met vertragingen in de begrotingsaanrekening. Ten slotte is de documentenstroom tussen de OVAM en het Minafonds omslachtig.

---

<sup>315</sup> Decreet van 20 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (artikel 98).

<sup>316</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende bodemsanering en bodembescherming - Subsidiëring van een bodemsaneringsorganisatie (artikelen 134 tot 140).

<sup>317</sup> Het Vlaams Bodemsaneringsfonds voor de Textielsector (Vlabotex) vzw, erkend bij besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007. Dit is het eerste Vlaamse sectorale bodemsaneringsorganisatie.

<sup>318</sup> Ministerieel besluit van 30 november 2007 betreffende de goedkeuring van het subsidiëringsprogramma voor de periode van 2008 tot en met 2012 van Vlabotex vzw. Voor 2012 bedroeg de raming 1.539.883 euro en de toegekende subsidie 606.799,95 euro. Weliswaar wordt hiermee reeds rekening gehouden bij de begrotingsopmaak, met een vereffingskrediet van 803.000 euro voor 2012.

<sup>319</sup> Bv. de berekeningsbladen van de subsidie die het kringloopcentrum heeft ondertekend.

### 13.5.8 Aanbevelingen

- 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.
- De OVAM dient de procedure van subsidietoekenning aan de lokale besturen en voor haar vroege kredietvastlegging te wijzigen voor een efficiëntere kredietaanwending.
- 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.
- De OVAM en de DAB Minafonds dienen de doorlooptijden van de subsidiedossiers in te korten en de documentenstroom efficiënter te organiseren.

### 13.5.9 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Leefmilieu heeft op 7 mei 2014 op de eerste aanbeveling over het reglementair kader voor de subsidies aan de lokale besturen geantwoord dat de OVAM in de komende maanden zou nagaan of het reglementair kader kon worden aangepast<sup>320</sup>. Voor de volgende drie aanbevelingen over de toegepaste werkwijze en procedures, heeft de minister meegedeeld dat nog zou worden nagegaan hoe aan de aanbevelingen het beste kan worden tegemoetgekomen. De minister deed ook mede het verslag en een samenvatting van de verbeterpunten te hebben verspreid aan de betrokken afdelingshoofden en medewerkers in de OVAM en het departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

---

<sup>320</sup> In april-mei 2014 werden weliswaar wijzigingen in de regelgeving uitgevoerd, maar die hebben hoofdzakelijk betrekking op de invoering van een nieuwe subsidiemogelijkheid, nl. de innovatieve projectsubsidies. Daarnaast vonden nog enkele kleine aanpassingen en tekstverschikkingen plaats, maar niet van die aard dat het geheel grondig is herzien of is tegemoetgekomen aan de opmerkingen van het Rekenhof.

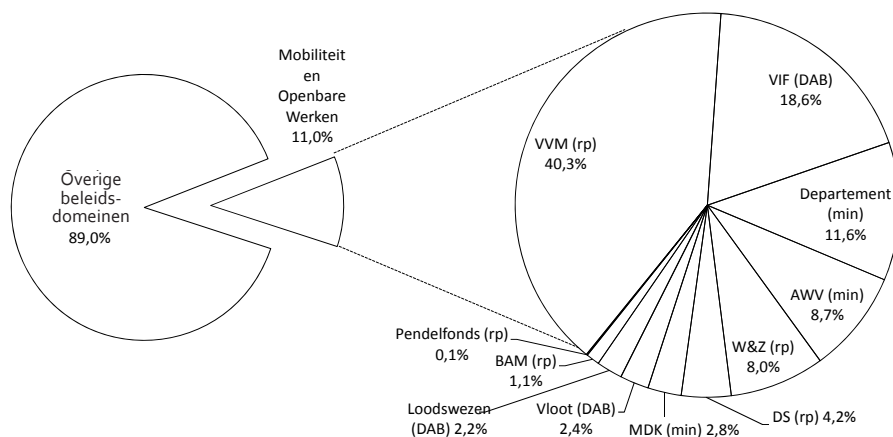
# Mobiliteit en Openbare Werken

Hoofdstuk

14

## 14.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2013

Het beleidsdomein MOW deed in 2013 ruim 2.948,9 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 11% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het beleidsdomein zorgde ook voor 446,1 miljoen geconsolideerde ontvangsten (ca. 2% van de Vlaamse geconsolideerde middelenbegroting).



Het ministerie MOW bestaat uit:

- het departement MOW, dat zorgt voor actieve ondersteuning bij de beleidsvoering, zowel voor mobiliteit en verkeersveiligheid, als voor investeringen in en beheer en exploitatie van de transport- en de haveninfrastructuur;
- het IVA Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK), dat instaat voor vlot en veilig scheepvaartverkeer van en naar de Vlaamse havens, verantwoordelijk is voor de beveiliging van de Vlaamse Kust tegen overstromingen en ijvert voor een geïntegreerd en duurzaam beheer van de kustzone;
- het IVA Wegen en Verkeer (AWV), dat verantwoordelijk is voor het beheer, het onderhoud en de optimalisatie van het Vlaams wegenpatrimonium, en voor de organisatie van het verkeer op het wegennet met het oog op een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit in Vlaanderen.

De totale werking van het ministerie MOW bestond in 2013 uit 681,4 miljoen euro geconsolideerde uitgaven en 9,3 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.

De rechtspersoon Vlaamse Vervoersmaatschappij-De Lijn, die instaat voor het gemeenschappelijk openbaar stads- en streekvervoer in Vlaanderen, vertegenwoordigde 1.188,4 miljoen euro (40,3% van de totale geconsolideerde MOW-uitgaven). De geconsolideerde ontvangsten bedroegen 176,1 miljoen euro.

Ook de dienst met afzonderlijk beheer Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) speelt een belangrijke rol in het beleidsdomein. Het beheert de middelen voor investeringen in en structureel onderhoud van de Vlaamse wegen- en waterwegeninfrastructuur. In 2013 gaf het VIF 548,0 miljoen euro uit, terwijl de ontvangsten na consolidatie bijna 54,7 miljoen euro bedroegen.

Behalve het VIF behoren nog enkele andere diensten met afzonderlijk beheer tot het beleidsdomein: Loodswezen, Vloot en de regionale luchthavens van Oostende en Antwerpen<sup>321</sup>. Beide luchthavens behoren weliswaar niet tot de consolidatiekring. De andere DAB's vertegenwoordigden in 2013 ongeveer 136,1 miljoen euro geconsolideerde uitgaven.

Verder namen de rechtspersonen De Scheepvaart (DS) en Waterwegen en Zeekanaal (W&Z), die elk in hun werkingsgebied moeten instaan voor een duurzaam, dynamisch en commercieel beheer van waterwegen en watergebonden gronden, respectievelijk 123,3 miljoen euro en 235,7 miljoen euro van de geconsolideerde uitgaven voor hun rekening. Daartegenover stonden respectievelijk 46,2 miljoen euro en 41,4 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.

De resterende rechtspersonen in het beleidsdomein die binnen de consolidatiekring vallen, zijn de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM), die in 2013 33,4 miljoen euro geconsolideerde uitgaven vertegenwoordigde, het Pendelfonds, dat 2,7 miljoen euro uitgaf, en Lijninvest en de Vlaamse Havens met respectievelijk 0,9 miljoen euro en 0,1 miljoen euro aan geconsolideerde uitgaven.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde<sup>322</sup>. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein MOW van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

(In miljoen euro)

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
Ontvangsten	9,28	774,38	1.808,12	2.591,78
interne verrichtingen (ESR o8)	0,00	0,00	-234,06	-234,06
interne stromen (ESR 46/66)	0,00	-630,25	-1.265,34	-1.895,59
deelnemingen (ESR 8)	0,00	0,00	-1,01	-1,01
schuld (ESR 9)	0,00	0,00	-8,05	-8,05
Luchthavens Oostende en Antwerpen	0,00	-7,02	0,00	-7,02
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>9,28</b>	<b>137,11</b>	<b>299,66</b>	<b>446,05</b>
Uitgaven	2.524,17	748,77	1.808,12	5.081,06
interne verrichtingen (ESR o3)	0,00	0,00	-175,05	-175,05
interne stromen (ESR 41/61)	-1.841,92	-45,99	0,00	-1.887,90
deelnemingen (ESR 8)	-0,86	0,00	-0,02	-0,88
schuld (ESR 9)	0,00	0,00	-49,67	-49,67
Luchthavens Oostende en Antwerpen	0,00	-18,64	0,00	-18,64
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>681,39</b>	<b>684,14</b>	<b>1.583,38</b>	<b>2.948,91</b>

De nv's Via-Invest, Nautinvest en Tunnel Liefkenshoek zijn verbonden aan het beleidsdomein, maar maakten in 2013 geen deel uit van de consolidatiekring. Vanaf 2014 zal dat voor Via-Invest en Nautinvest wel het geval zijn. Via-Invest is opgericht om *missing links* in de Vlaamse wegeninfrastructuur weg te werken, Nautinvest investeert in nautische en water-

<sup>321</sup> De beheersstructuur van beide luchthavens gaat in 2014 over van een dienst met afzonderlijk beheer naar een structuur met een luchthavenontwikkelingsmaatschappij (LOM) en een luchthavenexploitatie maatschappij (LEM), waarbij de overheid via de LOM blijft instaan voor de aanleg en instandhouding van de noodzakelijke luchthaveninfrastructuur, en de LEM de exploitatie van de luchthaven in concessie neemt.

<sup>322</sup> Het ministerie nam Lijninvest en de Vlaamse Havens evenwel niet op in zijn consolidatie.

gebonden projecten (bv. een nieuwe Vlaamse beloodsingsvloot). Verder valt ook het eigen vermogen Flanders Hydraulics, dat hoofdzakelijk onderzoeks-, opleidings- en dienstverleningsopdrachten uitvoert in water-, haven- en scheepvaartgebonden aangelegenheden, buiten de consolidatiekring. Tunnel Liefkenshoek ten slotte is een dochteronderneming van de BAM, die het beheer en de uitbating van de derde Scheldeoeververbinding in Antwerpen op zich neemt.

## 14.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2013. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgavetabel bevat alleen de betaalkredieten. De toepassing van het rekendecreet in 2012 zorgde voor een aanpassing van de aanrekeningsregels, en noodzaakte toen het gebruik van overflowkredieten. Om de cijfers van 2012 en 2013 vergelijkbaar te maken worden de cijfers van 2012 voorgesteld exclusief overflow.

### Ontvangsten

*(In miljoen euro)*

	Raming	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	9,30	9,28	100%	11,55
MBo Departement MOW	0,43	0,61	144%	0,52
MCo Agentschap MDK	8,85	8,63	98%	10,99
MDo Agentschap W&V	0,02	0,03	159%	0,04
Diensten met afzonderlijk beheer	755,31	754,86	100%	796,83
DAB Vlaams Infrastructuurfonds	578,00	581,46	101%	657,39
DAB Loodswezen	105,47	100,15	95%	79,67
DAB Vloot	72,09	73,25	102%	59,77
Rechtspersonen binnen consolidatie	1.620,35	1.574,07	97%	1.864,39
Pendelfonds	2,45	2,45	100%	2,45
De Scheepvaart	81,05	75,18	93%	239,02
VVM De Lijn	1.313,78	1.265,11	96%	1.203,52
Waterwegen en Zeekanaal	175,92	182,32	104%	281,62
BAM	47,15	48,99	104%	137,78
Rechtspersonen en DAB's buiten consolidatie		23,48		
DAB Luchthaven Antwerpen	7,53	7,32	97%	7,49
DAB Luchthaven Oostende	12,22	12,20	100%	11,54
Eigen Vermogen Flanders Hydraulics	2,11	2,37		GUR 2012
Lijninvest	geen gegevens	1,37		GUR 2012
Vlaamse Havens	geen gegevens	0,21		GUR 2012

*GUR = geen uitvoeringsrekening*

In 2013 vorderde het ministerie 9,3 miljoen euro, evenveel dan vooraf geraamd. Een meeropbrengst van ongeveer 0,2 miljoen euro voor het departement compenseerde een verschil van 2% tussen de geraamde en werkelijke vorderingen voor het agentschap MDK. De 2,3 miljoen euro minder geregistreerde vorderingen in vergelijking met 2012 is het gevolg van een te late

boekings in 2012 van 1,2 miljoen euro ontvangen VBS<sup>323</sup>-vergoedingen met betrekking tot 2011 en van ruim 1 miljoen euro ontvangsten uit Nederland van de Schelderadarketen, waardoor toen aanzienlijk meer werd gevorderd dan voorzien.

De sterke daling van de globale ontvangsten van het beleidsdomein manifesteerde zich echter vooral bij de rechtspersonen (-290,3 miljoen euro) en de DAB's (-41,5 miljoen euro). Dat was hoofdzakelijk het gevolg van een afname van de dotaties en van de onderstaande evoluties in de eigen ontvangsten bij een aantal instellingen.

De belangrijkste ontvangsten in het beleidsdomein, exclusief de interne stromen (dotaties), situeerden zich in 2013 bij De Lijn (176,1 miljoen euro) en de dienst met afzonderlijk beheer Loodswezen (75,9 miljoen euro). Verder droegen ook het VIF (54,7 miljoen euro), De Scheepvaart (46,2 miljoen euro), Waterwegen en Zeekanaal (41,4 miljoen euro) en de BAM (36,0 miljoen euro) in belangrijke mate bij tot de ontvangsten van het beleidsdomein. Deze ontvangsten vertoonden de volgende evoluties:

- De uitvoeringsrekeningen van De Lijn en Waterwegen en Zeekanaal toonden een daling van de ontvangsten doordat zij er de btw-verrichtingen niet meer in opnamen, overeenkomstig instructies van het Ministerie Financiën en Begroting. De Scheepvaart deed dat wel nog.
- Door een tariefverhoging en het succes van sms-tickets stegen de nettovervoersontvangsten van De Lijn met 6 miljoen euro, ondanks een daling van het geraamde aantal reizigers met 0,8%.
- De vorderingen die het Loodswezen registreerde, bestonden in 2013 voor het merendeel uit loodsgelden (71,7 miljoen euro, nagenoeg constant tegenover 2012). De evolutie ervan is sterk economisch gebonden.
- Het VIF boekte in 2013 een dotatie van 526,8 miljoen euro en 54,7 miljoen euro vorderingen<sup>324</sup>. De DAB had eind 2013 nog ruim 200 miljoen euro openstaande vorderingen, waaronder een sinds 2005 achtergestelde lening van 176,5 miljoen euro aan de BAM. Ongeveer 45% van de 23,5 miljoen euro resterende openstaande vorderingen was eind 2013 al meer dan een jaar vervallen.
- De trafiek op het kanalennet van Waterwegen en Zeekanaal daalde met amper 0,33%. De ontvangsten uit retributies (inclusief watervangen) daalden met 1 miljoen euro. Kapitaaloverdrachten van EU instellingen voor o.a. het project Seine-Schelde namen toe met 4,8 miljoen euro.
- De algemene economische crisis en de verdere afbouw van de staalnijverheid in Luik veroorzaakten een trafiekdaling met 3,7% op het kanalennet van De Scheepvaart en, bijgevolg, voor minder geïnde scheepvaartrechten. Inkomsten uit concessies, bezettingsrechten en vergunningen kenden een stijging met 1,27 miljoen euro, door een aantal nieuwe contracten.
- De daling van de ontvangsten van de BAM ten opzichte van 2012 is te wijten aan de overdracht van de Van Cauwelaertsluis en de Noorderlaanbrug in 2012 aan het havenbedrijf Antwerpen en aan De Scheepvaart, voor 98,99 miljoen euro. De ontvangsten van de BAM bestonden uit een retributie voor de Liefkenshoektunnelconcessie (18,3 miljoen euro) en renteontvangsten (17,2 miljoen euro).

<sup>323</sup> Verkeersbegeleidingssysteem.

<sup>324</sup> Rekening gehouden met de geannuleerde vorderingen in de loop van het begrotingsjaar

## Uitgaven

(In miljoen euro)

	Krediet na 1BC	Herv 2013	Vrk 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012 excl overflow
Ministerie	2.502,58	44,82	0,33	1,80	2.549,52	2.524,17	99,0%	2.592,59
MBo Departement Mobiliteit en Openbare Werken	2.112,51	34,13	0,33	1,80	2.148,77	2.133,12	99,3%	2.257,08
MA Apparaat- kredieten	48,89	0,01	0,33	1,05	50,28	45,31	90,1%	44,02
MC Algemeen	532,49	-	-	-	532,49	532,28	100,0%	668,04
ME Gemeen- schappelijk Vervoer	1.088,61	0,01	-	0,74	1.089,36	1.088,59	99,9%	969,07
MG Haven- en waterbeleid en Maritieme toegang	408,60	34,11	-	-	442,70	434,84	98,2%	545,24
Rest	33,92	0,01	-	-	33,93	32,10	94,6%	30,70
MCo Agentschap voor Maritieme Dienst- verlening en Kust	128,75	10,60	-	-	139,35	135,50	97,2%	104,94
MA Apparaat- kredieten	19,85	-	-	-	19,85	18,72	94,3%	18,33
MI Maritieme Dienstverlening en Kust	108,90	10,60	-	-	119,50	116,77	97,7%	86,61
MDo Agentschap Wegen en Verkeer	261,32	0,09	-	-	261,40	255,55	97,8%	230,57
MA Apparaat- kredieten	87,08	0,09	-	-	87,16	89,20	102,3%	86,43
MH Wegen en Verkeer	174,24	-	0,33	-	174,57	166,34	95,3%	144,14
DAB	850,83	-44,12	0,33	-	806,71	730,16	90,5%	792,28
DAB Vlaams infrastructuurfonds	618,54	-44,12	-	-	574,42	555,63	96,7%	641,72
DAB Loodswezen	105,56	-	-	-	105,56	102,87	97,5%	89,24
DAB Vloot	126,73	-	-	-	126,73	71,66	56,5%	61,31
Rechtspersonen binnen consolidatie	1.713,04	-	-	-	1.713,04	1.634,38	95,3%	1.649,70
Pendelfonds	2,45	-	-	-	2,45	2,69	109,5%	0,79
De Scheepvaart	130,01	-	-	-	130,01	123,49	95,0%	170,38
Waterwegen en Zeekanaal	252,53	-	-	-	252,53	235,67	93,3%	259,32
De Lijn	1.272,47	-	-	-	1.272,47	1.229,79	96,6%	1.219,08
BAM	55,58	-	-	-	55,58	41,44	74,5%	0,13
Rechtspersonen en DAB's buiten consolidatie	23,38	-	-	-	23,38	28,35		17,76
DAB Luchthaven Antwerpen	8,33	-	-	-	8,33	6,86	82,3%	6,55
DAB Luchthaven Oostende	13,18	-	-	-	13,18	11,79	89,5%	11,21
EV Flanders Hydraulics	1,87	-	-	-	1,87	1,31	70,0%	0,00
Lijninvest	geen gegevens					0,89		GUR 2012
Vlaamse Havens	geen gegevens					7,50		GUR 2012

GUR = geen uitvoeringsrekening

### *Ministerie*

Het ministerie gebruikte de vereffeningskredieten 2013 (vóór de overdracht naar het FFEU) bijna integraal. Een groot deel van deze kredieten bestond uit dotaties aan de instellingen in het beleidsdomein. Zo ging nagenoeg het volledige bedrag op de programma's MC–Algemeen en ME–Gemeenschappelijk vervoer naar het VIF en De Lijn, en bevatten de programma's MD–technische ondersteunende diensten en luchthavens, MG–haven- en waterbeleid en maritieme toegang en MI–maritieme dienstverlening en kust werkings- en investeringsdotaties van 12,3 miljoen euro voor de regionale luchthavens, 166,7 miljoen euro voor De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal, en 52,6 miljoen euro voor de Vloot en het Loodswezen.

De daling van de uitgaven op programma MC met 135,8 miljoen euro in vergelijking met 2012 is bijna uitsluitend het gevolg van een vermindering van de dotatie aan het VIF met 69,7 miljoen euro (exclusief overflow) en een eenmalige subsidie van 61,3 miljoen euro die het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen in 2012 ontving voor de aankoop van de Van Cauwelaertsluis. De uitvoeringcijfers van het gemeenschappelijk vervoerprogramma ME stegen daarentegen met bijna 120 miljoen euro, vooral door investeringssubsidies ter vereffening van openstaande saldi uit vorige jaren, de financiering van het trams-masterplan en de leveringen in het kader van het Retiboproject. De uitgaven op programma MG namen af met 110,4 miljoen euro, vooral door een daling met ongeveer 160 miljoen euro<sup>325</sup> van de investeringsdotaties aan DS en W&Z. Een toename van de uitgaven voor onderhoud en onderhoudsbaggerwerken in de havens en maritieme toegang met ongeveer 40 miljoen euro door de verhoogde betaalbehoefte, heeft die daling gedeeltelijk gecompenseerd. Op de programma's MH en MI stegen de uitgaven met respectievelijk 22,2 en 30,2 miljoen euro, voor programma MH door toegenomen uitgaven voor wegenonderhoud en winterdienst en voor programma MI door een stijging van de onderhoudsuitgaven voor kustverdediging en jachthavens en een dotatieverhoging voor het Loodswezen.

Op programma MH liet het AWV 5% van het vereffeningskrediet onaangewend. Deze onderaanwending situeerde zich bij de middelen voor wegenonderhoud en winterdienst. Zij was het gevolg van vertragingen in de voorlegging van leveranciersfacturen.

### *Vlaams Infrastructuurfonds*

Het VIF vereffende in 2013 555,6 miljoen euro en legde 655,0 miljoen euro vast. Meer dan 60% daarvan ging naar wegenbouwkundige werken door het IVA Wegen en Verkeer, zoals structureel onderhoud, (her)aanleg van wegen, ontsluiting van industriezones en plaatsing van geluidswerende voorzieningen. Fietspaden, doortochten en veilige schoolomgevingen kostten 34,1 miljoen euro; de bevordering van de doorstroming van het openbaar vervoer 18,8 miljoen euro (vrije busbanen, verkeerslichtenbeïnvloeding, bushaltes). 0,5 miljoen euro ging specifiek naar de aanpak van gevaarlijke punten, waarvan de financiering echter vooral langs het FFEU verloopt. In 2012 had het VIF 54,7 miljoen euro vastgelegd voor de ondertunneling van de Ru bij de luchthaven Antwerpen, maar eind 2013 waren daarop nog geen facturen aangerekend. Het VIF ging ook weer<sup>326</sup> 20 miljoen euro verbintnissen aan voor wegenprojecten 2013 en 2014 in het kader van het stationsomgevingsproject in Mechelen (geprefinancierd door

<sup>325</sup> Onder meer door intering op het overgedragen saldo.

<sup>326</sup> In 2012 werd eveneens 20 miljoen euro vastgelegd voor de Arsenaalsite en stationsomgeving Mechelen.

de NMBS Holding). Het boekte voor deze investeringen in de spoorweginfrastructuur ook 20 miljoen euro facturen. In 2013 ging 37,6 miljoen naar investeringen in en buitengewoon onderhoud van de zeehavens en de maritieme toegangswegen. Het VIF legde daarvoor ook 96,7 miljoen euro vast, waarvan 62,6 miljoen euro voor de Antwerpse haven, 10,3 miljoen euro voor Gent, 10,1 miljoen euro voor Oostende, 7,5 miljoen euro voor Zeebrugge en het resterend gedeelte voor havenoverschrijdende investeringen, onderhoud en studies. De havens ontvingen samen nog 8,4 miljoen euro subsidies voor investeringen aan haveninterne basis- en uitrustingsinfrastructuur en 15,4 miljoen euro subsidies voor, onder meer, het onderhoud en de exploitatie van de sluizen, kanaaldokken en zwaaikommen. Voor het geïntegreerd kustbeheer en werken in het kader van het masterplan Kustveiligheid betaalde het VIF 19,3 miljoen euro en legde het 31,3 miljoen euro vast, vooral voor zandsuppletieprojecten en strandonderhoud. In 2013 betaalde het VIF ten slotte ruim 3 miljoen euro verwijlntresten, 0,1 miljoen euro meer dan in 2012.

#### *DAB Loodswezen*

De uitvoeringsrekening van de DAB Loodswezen vertoonde eind 2013 een over te dragen tekort van 12,4 miljoen euro, het resultaat van het overgedragen tekort uit 2012 (9,7 miljoen euro) en het jaartekort (2,7 miljoen euro). Eind 2013 had de DAB weliswaar bijna 6 miljoen euro openstaande vastgestelde rechten en 12,6 miljoen euro op zijn bankrekening, maar hij had ook nog 53,1 miljoen euro te betalen facturen. Dat resulteerde uiteindelijk in een werkelijk tekort van 32,2 miljoen euro. Dat aanzienlijke tekort kwam niet tot uiting in de uitvoeringsrekening 2013. De aanzienlijke betalingsachterstand is nog altijd het gevolg van de daling van de inkomsten door de trafiekdaling sinds 2009 ingevolge de economische crisis.

#### *De Lijn*

De Lijn besteedde 529,7 miljoen euro aan algemene werkingskosten, 13,1 miljoen euro meer dan in 2012, door een toename van de beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van het Masterplan Antwerpen met 4,7 miljoen euro; de stijging van de kosten voor consultancy, ter beschikking gesteld personeel en uitzendkrachten met 3,2 miljoen euro; 2 miljoen euro meer kosten voor onderhoud en huur van activa en 1,9 miljoen euro meer publiciteitskosten voor de stadsbelevingscampagne. Het totaal aantal afgelegde kilometers daalde met 2,8%, terwijl het geraamde reizigersverlies slechts 0,8% bedroeg. Het gemiddelde brandstofverbruik van de bussen in eigen beheer steeg licht door de strenge winter en meer ritten met gelede bussen. De kosten voor exploitanten stegen met 0,7% door kwalitatieve verbeteringen in het leerlingenvervoer.

De personeelsuitgaven van De Lijn bedroegen 476 miljoen euro. Zij namen toe met 1,3 miljoen euro ten opzichte van 2012 door, onder meer, een indexoverschrijding. Tegenover de aangepaste begroting daalden zij met 10,2 miljoen euro door een vermindering van het personeelsbestand met 89 VTE. De Lijn vereffende 177,7 miljoen euro investeringen, 0,6% minder dan begroot en 43,3 miljoen euro meer dan in 2012. De grootste ervan betroffen werken aan gebouwen, aankopen van lagevloertrams en de implementatie van het nieuwe registratie-, ticketing- en boordcomputersysteem (Retibo) op de voertuigen van De Lijn. De Lijn sloot 2013 af met een budgettair overschot van 35,3 miljoen euro en bracht het over te dragen tekort zodoende op 47,5 miljoen euro.

### *De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal*

De Scheepvaart vereffende in 2013 58,1 miljoen euro investeringen, 36,2 miljoen euro minder dan in 2012, toen het agentschap de Noorderlaanbrug overnam. De strategische investeringsprojecten van DS kregen in 2013 verder vorm: de verruiming van het Albertkanaal tussen Antwerpen en Wijnegem en het project van de brugverhogingen. DS sloot 2013 af met een negatief begrotingssaldo van 48,3 miljoen euro en bracht het over te dragen overschot daarmee op 14,1 miljoen euro.

Waterwegen en Zeekanaal vereffende 116 miljoen euro investeringen, 5,2 miljoen euro meer dan in 2012, maar 17% minder dan gebudgetteerd, vooral door weerverlet. Het boekte in 2013 een negatief begrotingsresultaat van 53,35 miljoen euro en verminderde zijn over te dragen gecumuleerd overschot tot 52,87 miljoen euro.

De begrotingstekorten van Waterwegen en Zeekanaal en De Scheepvaart zijn veroorzaakt door de intering op het overgedragen begrotingssaldo voor de financiering van de investeringen.

### *BAM*

De BAM vereffende 19,1 miljoen euro investeringen, 3 miljoen euro meer dan in 2012, waarvan 4,8 miljoen euro voor studies, 8,6 miljoen euro voor het spoorbruggenproject en 3,8 miljoen euro voor investeringen van Brabo 2. De investeringsuitgaven lagen 41% lager dan begroot. Het uitstel van de goedkeuring van de plan-MER voor de Oosterweelverbinding tot februari 2014 gaf uit voorzichtigheidsoverwegingen aanleiding tot een daling van uitgaven voor studies en grondverwervingen. De BAM sloot haar uitvoeringsrekening af met een positief resultaat van 7,6 miljoen euro en bracht het over te dragen overschot op 15,1 miljoen euro.

## **14.3 Controles en controlebevindingen**

### *Ministerie en VIF*

Het Rekenhof voerde in de loop van 2013 transactiecontroles uit voor de ontvangsten en uitgaven van het ministerie, en controleerde ook de jaarrekening 2013 van het VIF, gelet op het budgettaire belang van deze DAB.

Uit de rekeningencontrole 2012 van het VIF bleek al dat de overflowkredieten voor de programma's MG (haven- en waterbeleid en maritieme toegang) en MH (wegen en verkeer) niet volstonden om alle facturen of prestaties van 2011 of vroeger aan te rekenen, en dat het VIF in 2013 nog facturen aanrekende die verbonden waren aan 2012<sup>327</sup>. Ook in 2013 rekenden het ministerie en het VIF een aanzienlijk aantal transacties laattijdig aan, o.m. uitgaven voor overheidsopdrachten<sup>328</sup>. Daardoor schoof een gedeelte van de uitgaven door naar het volgende begrotingsjaar en was de leveranciersschuld in werkelijkheid structureel hoger dan uit de rekeningen blijkt. Het ministerie en het VIF rekenden in het eerste kwartaal 2014 voor het pro-

<sup>327</sup> Rekeningenboek over 2012, controlebevindingen Mobiliteit en Openbare Werken (Stuk 36 (2013-2014) – nr. 1, p. 184).

<sup>328</sup> Overeenkomstig het rekendecreet van 8 juli 2011 moet elke verrichting nochtans zonder uitstel, getrouw, volledig en naar tijdsorde geboekt worden en aan het boekjaar waarin ze zich voordoet gehecht worden. Ook de budgettaire aanrekening moet gebeuren volgens het begrotingsjaar waarop de prestaties betrekking hebben.

programma MG respectievelijk ongeveer 0,7 en 5,9 miljoen euro aan met betrekking tot 2013 en vroeger. Voor het programma MH was dat respectievelijk ongeveer 7,9 en 30,4 miljoen euro. Dat betekent weliswaar al een verbetering, aangezien zij in 2013 nog 9,7 miljoen euro op het programma MG en 63,6 miljoen euro op het programma MH aanrekenden voor 2012 of vroeger. Deze problematiek is verder uitgediept in punt 12.5<sup>329</sup>. De Vlaams minister van Financiën en Begroting heeft op 14 augustus 2014 gemeld dat het VIF de uitgaven vanaf 2015 tijdiger zal kunnen aanrekenen door e-delta en e-invoicing.

De transactiecontroles bij het ministerie brachten enkele tekortkomingen aan het licht. Zo betaalde het ministerie een gemeente ongeveer 1,1 miljoen euro subsidies uit voor werken aan een overgenomen gewestweg, terwijl de kostprijs van deze werken volgens de offerte 0,9 miljoen euro bedroeg<sup>330</sup>. Voorts bestaat er onduidelijkheid over de hoogte van de vergoedingen die het Vlaams Gewest betaalt aan de havens voor de instandhouding, het onderhoud en de exploitatie van zeesluizen in het havengebied. De kosten die het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen rapporteerde aan het Vlaams Gewest lagen immers veel hoger dan de maximumprijs die volgens een doelmatigheidsstudie steunt op het product van een te indexeren prijs per ton droge stof en een maximaal volume waarvoor een vergoeding kan bekomen worden. Dat maximum ligt momenteel hoger dan de marktprijs. Het uitblijven van een beslissing hierover, die belangrijke financiële gevolgen kan hebben, zorgt voor onzekerheid over de te verwachten vergoedingen.

Tijdens de controle van een uitgaventransactie voor investeringen in installaties met verkeerslichten door de afdeling Elektromechanica en Telematica, stelde het Rekenhof vast dat oude vastleggingen verbonden aan het bestek voor deze investeringen voor aanzienlijke bedragen bleven openstaan. De administratie verklaarde dat enerzijds doordat een aantal betalingen langs het FFEU verliepen en anderzijds doordat in het verleden niet alle inkooporders in Delta werden geregistreerd, zodat de huidige projectingenieurs geen duidelijk zicht hadden op de nog openstaande vastleggingen. Het risico bestaat dus dat deze tekortkoming zich ook manifesteert in andere, gelijkaardige dossiers uit die periode.

Het Rekenhof heeft de magazijnrekeningen 2009 tot heden van het Waterbouwkundig Labo en van Wegen en Verkeer Antwerpen – district Geel – nog altijd niet ontvangen.

### *Regionale luchthavens*

Op vraag van het Vlaams Parlement onderzocht het Rekenhof de concessieovereenkomsten tussen de publieke luchthavenontwikkelingsmaatschappijen (in oprichting) en de private luchthavenexploitatie maatschappijen voor de uitbating van de regionale luchthavens van Antwerpen en Oostende en de geraamde kostprijs<sup>331</sup>.

<sup>329</sup> Het Rekenhof verwijst ook naar zijn rapport over het beheer van verrekeningen bij overheidsopdrachten door het agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust (Stuk 37 (2014) – nr. 1).

<sup>330</sup> Volgens het toe te passen dienstorder is nooit meer dan het offertebedrag verschuldigd.

<sup>331</sup> Stuk 40 (2013-2014) – nr.1

### *De Lijn*

Overeenkomstig het rekendecreet en het besluit van de Vlaamse Regering betreffende controle en single audit, steunde het Rekenhof voor zijn controle op de jaarrekening van De Lijn op de controles door de bedrijfsrevisor op de begrotings- en de bedrijfseconomische rekeningen. De bedrijfsrevisor formuleerde geen voorbehoud, maar formuleerde een aantal toelichtingen<sup>332</sup>. De Lijn heeft ook 2013 in evenwicht afgesloten. Daarvoor bracht zij onder meer eenmalige effecten in rekening:

- Zoals in 2011 en 2012, financierde De Lijn ook in 2013 eigen investeringen voor klanten (2,5 miljoen euro) met de concessievergoeding die zij van haar dochtervennootschap Lijncom vorderde wegens de beperkte voortgang in de uitvoering van de projectdiensten.
- 4,5 miljoen euro meeropbrengsten van 2013 wees De Lijn toe aan toekomstige investeringen<sup>333</sup>. Zij paste de berekeningswijze aan het rekendecreet aan.
- Het agentschap droeg 2,05 miljoen euro van de exploitatiedotatie over naar het volgende boekjaar voor de financiering van kwalitatieve verbeteringen in het leerlingenvervoer, om zo te voldoen aan het *matching* principe.
- De Lijn legde een voorziening van 5,25 miljoen euro aan voor haar herstructurering.

De bedrijfsrevisor bij de nv Lijncom, dochteronderneming van De Lijn, heeft, zoals in de zes voorgaande jaren, een voorbehoud geformuleerd over de beperkte interne organisatiestructuur van de nv, die het principe van functiescheiding niet altijd respecteert. De administratieve organisatie waarborgt evenmin voldoende de afgrenzing van de aankopen en verkopen en de volledigheid van de verschuldigde kortingen. Het Rekenhof dringt bij De Lijn, hoofdaandeelhouder van nv Lijncom, aan dit te remediëren.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting ging op 9 juli 2014 akkoord met de opmerkingen van het Rekenhof dat de VVM het boekjaar in evenwicht kon afsluiten door onder meer enkele eenmalige effecten in rekening te brengen..

Het Rekenhof heeft ten slotte de besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn onderzocht<sup>334</sup>. Het constateerde dat De Lijn niet aantoonde waarom de betrokken tramlijnen prioritair waren, noch dat de alternatieven voldoende waren onderzocht. Ook de voorbereiding van de projecten vertoonde tekortkomingen. Zo bracht De Lijn tijdens de uitvoering van studieopdrachten en de gunningsprocedure nog grote wijzingen aan, die aanzienlijke kostprijsverhogingen meebrachten. Het auditverslag werd op 27 februari 2014 besproken in de parlementaire commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken.

---

<sup>332</sup> Zij hebben 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.

<sup>333</sup> De Vlaamse Regering stond de VVM op 16 februari 2007 toe de eigen meerontvangsten tegenover de ESR-ontvangsten van 2006 aan te wenden voor investeringsbehoeften.

<sup>334</sup> Stuk 37-A (2013-2014) – Nr.1

### *De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal*

Ook voor de controle op de rekeningen 2013 van De Scheepvaart en Waterwegen en Zeekanaal steunde het Rekenhof op de controles door de bedrijfsrevisor van de begrotings- en de bedrijfseconomische rekeningen en de toelichting daarbij.

De bedrijfsrevisor van W&Z heeft een voorbehoud geformuleerd over de ESR-rapportering, meer bepaald over het niet simultaan boeken van de rubrieken *te ontvangen facturen* en *op te maken creditnota's*, alsook over herclassificaties in de uitvoeringsrekening van de begroting. Het Rekenhof sluit zich daarbij aan. Het agentschap W&Z heeft een aantal leveringen en prestaties uit 2013 wel bedrijfseconomisch geboekt als te ontvangen facturen, maar het heeft ze, in strijd met artikel 26 van het rekendecreet, niet aangerekend in de uitvoeringsrekening van de begroting 2013, maar doorgeschoven naar 2014. De doorgeschoven aanrekeningen stegen bovendien tot 42,8 miljoen euro door onvoldoende vastleggingskredieten. De uitvoeringsrekening 2013 bevatte zelf 41,7 miljoen euro verplichtingen uit voorgaande jaren. Ook het overzicht van de openstaande verbintenissen op volume 23 van de jaarrapportering was onvolledig. Het Rekenhof maant W&Z dan ook aan haar interne administratieve organisatie te verbeteren, opdat zij de volledigheid van de *te ontvangen facturen* kan waarborgen<sup>335</sup>.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting ging op 9 juli 2014 akkoord met de opmerkingen van het Rekenhof en deelde mede dat W&Z door een aanpassing van de boekhoudsoftware vanaf eind 2014 facturen die de goedkeuringsflow nog niet volledig doorlopen hebben, toch zal kunnen aanrekenen op het vereffeningskrediet van het begrotingsjaar waarop de prestatie betrekking heeft, met uitzondering van betwiste facturen, aangezien die geen vaststaande bedragen betreffen. W&Z zal ook een leidraad opstellen voor de gestructureerde waardebepaling van *te ontvangen facturen*.

De bedrijfsrevisor bij De Scheepvaart heeft geen voorbehoud geformuleerd bij de jaarrekening. Het Rekenhof merkte op dat ook DS een aantal transacties, onder meer bij de uitvoering van overheidsopdrachten, laattijdig aanrekende in de uitvoeringsrekening van de begroting wegens onvoldoende vastleggingskredieten. Daardoor zijn de uitgaven in de uitvoeringsrekening onderschat met ongeveer 6,7 miljoen euro en is ook het overzicht van de openstaande verbintenissen onderschat met dit bedrag.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft op 9 juli 2014 geantwoord dat de onderschattingen te wijten zijn aan een onprecieze raming van de overflowkredieten in 2012, waardoor een aantal dossiers werden verschoven naar 2013. Dat leidde tot ontoereikende vastleggings- en vereffeningskredieten in 2013. De Scheepvaart heeft volgens de minister maatregelen genomen voor een correcte aanrekening in de toekomst: een snellere en betere dossieropvolging door de dossierbeheerders, de implementatie van e-Delta en de koppeling ervan met het financieel systeem, de creatie van een reserve op de vastleggings- en vereffeningskredieten voor onvoorziene uitgaven en afspraken met derden over de goedkeuring van dossierstukken.

<sup>335</sup> Als op 31 december nog geen factuur voorhanden is voor de levering van een goed of dienst die plaatsvond in het afgelopen boekjaar, dan moet de kost of investering op grond van een verantwoordingsstuk op het afgelopen boekjaar worden geboekt in de rekening *te ontvangen facturen*. Die aanrekening moet overeenkomstig het principe van simultaan boeken, ook plaatsvinden op het vereffeningskrediet van het afgelopen begrotingsjaar.

## BAM

De bedrijfsrevisor van de BAM formuleerde geen voorbehoud. Ook de controle van het Rekenhof gaf geen aanleiding tot opmerkingen.

### 14.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering

Met zijn 2.948,9 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein MOW tot de grotere beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Het leeuwendeel van het budget in het beleidsdomein ging, behalve naar het ministerie, naar het VIF en De Lijn. Deze entiteiten droegen dan ook het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. Het Rekenhof stelde bij het ministerie, het VIF, Waterwegen en Zeekanaal en De Scheepvaart laattijdige aanrekeningen vast, waardoor een gedeelte van de uitgaven doorschoof naar een volgend begrotingsjaar. Bij het ministerie en het VIF lag de leveranciersschuld eind 2013 daardoor in werkelijkheid structureel hoger dan uit de rekeningen blijkt. De controles op de transacties van het ministerie brachten een aantal tekortkomingen in de administratieve organisatie aan het licht, zoals een niet opgevolgd dienstorder, onduidelijkheid over de vergoedingen aan de havens in het kader van de zeesluizen en de gebrekkige opvolging van vastleggingen. De Lijn hield ten slotte haar resultaat in evenwicht dankzij een aantal eenmalige effecten.

### 14.5 Openstaande vorderingen bij de DAB Vlaams Infrastructuurfonds

#### 14.5.1 Inleiding

In 1992 heeft de decreetgever de dienst met afzonderlijk beheer Vlaams Infrastructuurfonds (VIF) opgericht<sup>336</sup> om bij te dragen in de financiering van het openbare werken- en vervoerbeleid van het Vlaams Gewest. Het ontvangt daarvoor jaarlijks een algemene dotatie en een aantal decretaal toegewezen inkomsten, zoals concessievergoedingen, retributies, Europese subsidies, vergoedingen voor watercaptatie, inkomsten uit grondverkoop, boetes en schadevergoedingen. Een aanzienlijk deel van de openstaande vorderingen van het beleidsdomein MOW in Orafin situeert zich bij deze DAB. Het Rekenhof onderzocht daarom de tijdige boeking en de waardering van deze vorderingen, alsook de opvolging en het beheer ervan.

#### 14.5.2 Openstaande VIF-vorderingen

De onderstaande tabel overziet de vorderingen en ontvangsten van het VIF in de periode 2009-2013 volgens de uitvoeringsrekening.

---

<sup>336</sup> Artikel 57-59 van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992.

(In miljoen euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Begroting <sup>337</sup>	524,0	587,8	627,5	738,4	578,0
Verworven vorderingen <sup>338</sup>	520,8	588,9	630,1	750,7	583,6
Aangerekende ontvangsten <sup>339</sup>	514,5	590,0	624,1	742,5	583,9
Over te dragen vorderingen <sup>340</sup>	191,8	190,2	196,0	202,5	200,0

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen de jaarlijkse dotatie uit de algemene uitgavenbegroting (688,1 miljoen euro of 92,7% van de totale ontvangsten in 2012 en 526,8 miljoen euro of 90,2% in 2013) en de eigen ontvangsten (54,4 miljoen euro of 7,3% in 2012, en 57,2 miljoen euro of 9,8% in 2013). Het grote verschil tussen de dotaties 2012 en 2013 is het gevolg van de eenmalige overflowdotatie in 2012 voor de toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels<sup>341</sup>. Daar de dotatie deel uitmaakt van de interne stromen in de Vlaamse overheid en zij telkens tijdig en correct wordt betaald, hield het onderzoek naar de openstaande vorderingen verder geen rekening met de dotatie. Na eliminatie ervan bleek het overgrote deel van de eigen ontvangsten zich te situeren bij het IVA Wegen en verkeer (76,5% in 2012; 77,4% in 2013), het departement MOW (20,2% in 2012; 18,9% in 2013) en, in mindere mate, het IVA Maritieme dienstverlening en kust (3,3% in 2012; 3,7% in 2013).

Voor een representatief beeld van de evolutie van de openstaande vorderingen in verhouding tot de omzet, heeft het Rekenhof de dotaties en de schuldvordering tegenover de BAM van 176,5 miljoen euro uit de cijfers gelicht. De BAM-schuldvordering is immers geen loutere klantenvordering<sup>342</sup> en zou het beeld vertekenen.

(In miljoen euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Verworven vorderingen, excl. dotatie (1)	50,8	49,7	51,7	62,6	56,9
Over te dragen vorderingen excl. BAM (2)	15,3	13,7	19,5	26,0	23,5
Verhouding (2)/(1)	30,1%	27,6%	37,6%	41,5%	41,4%
Klantenkrediet	110 dagen	101 dagen	137 dagen	152 dagen	151 dagen

Het aandeel openstaande vorderingen (over te dragen vorderingen, exclusief BAM) is tegenover de omzet (verworven vorderingen, exclusief dotatie) sinds 2010 aanzienlijk gestegen. Dat weerspiegelt zich in het aantal dagen klantenkrediet, dat in 2012 en 2013 gemiddeld meer dan

<sup>337</sup> Exclusief het overgedragen saldo van het voorgaande begrotingsjaar.

<sup>338</sup> Vorderingen die in de loop van het begrotingsjaar zijn verworven, dus exclusief overgedragen vorderingen.

<sup>339</sup> Geïnde ontvangsten zowel uit vorderingen van het huidige begrotingsjaar als van voorgaande begrotingsjaren.

<sup>340</sup> Alle openstaande vorderingen op het einde van het begrotingsjaar.

<sup>341</sup> Bij de invoering van het rekendecreet werd voor de DAB's ook het overgedragen saldo eenmalig gecorrigeerd met het bedrag van de openstaande vorderingen eind 2011. Daardoor steeg het overgedragen saldo aanzienlijk.

<sup>342</sup> De BAM-vordering ontstond in 2004 door de verkoop van de 92,4 miljoen euro onroerende goederen die de Oostervelverbinding vereiste. De BAM mocht de vordering gespreid over twintig jaar betalen, met een rente van 84,6 miljoen euro. In 2006 zijn nog eens 3 miljoen euro risicogronden in de zin van het bodemsaneringsdecreet overgedragen. In 2005 ontving het Vlaams Gewest een eerste betaling van 3,5 miljoen euro. In 2006 noch 2007 vonden betalingen plaats ingevolge nieuwe besprekingen tussen het Vlaams Gewest en de BAM. Zo bleef 176,5 miljoen euro van de schuldvordering openstaan. De besprekingen resulteerden in 2008 uiteindelijk in de achterstelling van de vordering. De BAM heeft de schuld geboekt als een achtergestelde lening op lange termijn, terwijl het Vlaams Gewest dit nog steeds beschouwt als een vordering op korte termijn. Van 2008 tot 2014 vonden bijgevolg geen betalingen meer plaats. Het Vlaams Gewest heeft nog niet beslist de vordering om te zetten in BAM-kapitaal.

150 dagen bedroeg, terwijl uitgaande facturen meestal binnen de dertig of zestig dagen moeten worden betaald.

De openstaande vorderingen kunnen worden ingedeeld op grond van hun oorsprong:

(in euro)

Samenstelling openstaande vorderingen	2012	2013	evolutie
Verkoop van gronden	177.207.808	176.555.217	-0,4%
Nevenbedrijven autosnelwegen	13.049.127	13.964.718	7,0%
Schade openbaar domein, geldboeten, ...	5.201.505	5.045.106	-3,0%
Diverse ontvangsten IVA Wegen en Verkeer	1.659.011	84.079	-94,9%
Strandconcessies, cijnsen windturbinepark, ...	1.324.941	0	-100%
Inkomensoverdrachten EU-instellingen	989.407	586.865	-40,7%
Inkomsten van watervangen en havenbedrijven	828.464	155.199	-81,3%
Beteugeling aantasting wegeninfrastructuur	737.711	948.443	28,6%
Retributies gebruik openbaar domein	580.797	1.894.693	226,2%
Overige opbrengsten uit vermogen	471.295	420.678	-10,7%
Diverse vorderingen	435.139	370.008	-15,0%
Totaal	202.485.205	200.025.006	-1,2%

- De grootste rubriek, *verkoop van gronden*, bevat in principe de ontvangsten uit grondverkoop aan andere overheden (steden, gemeenten, federale overheidsdiensten, instellingen,...). Momenteel bestaat deze rubriek echter bijna integraal uit de vordering op de BAM. Het openstaand bedrag bleef bijgevolg vrij constant van eind 2012 tot eind 2013.
- De *overige opbrengsten uit nevenbedrijven langs autosnelwegen* omvatten concessievergoedingen, vooral van uitbaters van benzinstations. De openstaande vorderingen namen in 2013 toe met 7% door een geschil met de federale belastingadministratie, die sinds 2008 meent dat het variabel deel van de betrokken vergoedingen roerend van aard is en de concessienemers dus roerende voorheffing moeten betalen. Zij betalen aan de Vlaamse overheid sindsdien de concessievergoeding verminderd met de roerende voorheffing, zodat telkens een deel van de vordering blijft openstaan.
- Bij *diversen uit schade openbaar domein, uit geldboeten, hoven en rechtbanken, administratieve geldboeten bestekken* horen hoofdzakelijk schadeclaims, waarvan de afwikkeling verscheidene jaren in beslag kan nemen. Een aanzienlijk aantal vorderingen staat hierbij dus al jaren open. In 2013 boekte het VIF in deze rubriek 10,4 miljoen euro nieuwe vorderingen en ontving het 9,9 miljoen euro. Mede door een aantal geannuleerde vorderingen daalde het totaal van deze rubriek met 3%.
- De *diverse ontvangsten van het IVA Wegen en Verkeer* daalden in 2013 met 95% doordat de NMBS een vordering van 1,6 miljoen euro uit 2004 betaalde<sup>343</sup>.
- Eind 2012 stond 1,3 miljoen euro open op de rubriek *overige opbrengsten uit strandconcessies, cijns windturbinepark Zeebrugge, concessiegelden van de NV MBZ* doordat de Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen jarenlang weigerde het resterende saldo

<sup>343</sup> In een overeenkomst met de Vlaamse overheid engageerde de NMBS zich tot een tegemoetkoming van 9,3 miljoen euro voor de financiering van een nieuwe ringweg in Brecht als gevolg van HST-werkzaamheden. De NMBS betaalde een groot deel onmiddellijk in 2004, maar het resterende saldo pas in 2013 na een gunstig arrest van het Hof van Beroep in Brussel over de verschuldigde BTW.

te vereffenen van retributies voor de periodes 2001-2003 en 2005-2007 die de NV verschuldigd was voor het gebruik van terreinen in het nieuwe Zeebrugse havengebied. De NV was van mening dat een deel van de achterhaven niet exploiteerbaar was doordat milieuverordeningen die het Vlaams Gewest zelf uitvaardigde<sup>344</sup> de vereiste vergunningen onmogelijk maakten. Tijdens het onderzoek van het Rekenhof vereffende de NV alsnog het saldo en tevens de volledige concessievergoeding voor 2004 (1 miljoen euro), waarvan intussen aan het licht was gekomen dat de Vlaamse overheid ze nog niet had gevorderd.

- Bij de *inkomensoverdrachten van EU instellingen voor uitgaven mobiliteit en openbare werken* stond eind 2012 één vordering van begin 2011 van 1 miljoen euro open op de Europese Commissie voor subsidies in het kader van het Europese Easyway II-project. In mei 2014 vond de saldobetaling plaats nadat de Europese Commissie de kostenstaten uit 21 landen goedkeurde.
- De *ontvangsten uit inkomsten van watervangen en ontvangsten vanwege de havenbedrijven* vertoonden eind 2012 een openstaand saldo van 0,8 miljoen euro, vooral bestaande uit twee vorderingen uit 2008 en 2009 (samen 0,6 miljoen euro) voor watercaptatie door een onderneming die vervuild zwavelzuur regenereert, en één vordering uit 2011 (0,1 miljoen euro) op de onderneming die deze activiteiten na de faling overnam. Hoewel de curator de eerste twee vorderingen al eind 2009 als oninbaar beschouwde, heeft het VIF ze pas tijdens het Rekenhofonderzoek in 2013 afgeboekt. Het totaal van de rubriek daalde zo met ruim 81%. De laatste vordering staat eind 2013 nog steeds open, hoewel de curator in september 2012 ook deze als oninbaar bestempelde.
- De openstaande vorderingen uit *de beteugeling van de aantasting van de weginfrastructuur door overgewicht of overtollige asdruk* steeg in 2013 met bijna 29%. Eén vordering van 65.000 euro uit 2010 heeft betrekking op de cijns die een nevenbedrijf moet betalen en is dus in de verkeerde rubriek geboekt. De overige openstaande vorderingen dateren uit 2011-2013. De aanzienlijke stijging de laatste jaren vertegenwoordigt een administratieve achterstand veroorzaakt door een sterke toename van het aantal aslastendossiers als gevolg van een verhoogde pakkans, in combinatie met een verhoogde complexiteit van de administratiefrechtelijke afhandelingsprocedure van deze dossiers.
- De *overige opbrengsten uit vermogen, concessies en retributies ingevolge vergunningen voor het gebruik van openbaar domein* bevatten vooral vorderingen van retributies op communicatietechnologiebedrijven en nutsmaatschappijen. Een voorschotfactuur aan NV Belgacom van ongeveer 1,2 miljoen euro voor een retributievergoeding 2013 die omwille van betwistingen over aangerekende achterstallige toezichtkosten pas eind november 2013 is verstuurd, deed de openstaande vorderingen eind 2013 toenemen met 226%. De NV betaalde deze vordering eind januari 2014.

---

<sup>344</sup> In het kader van Europese vogel- en habitatrichtlijnen.

### 14.5.3 Regeling van de vorderingenopvolging en -rapportering

Het reglementair kader<sup>345</sup> voor de boekhoudkundige registratie en opvolging van vorderingen is op een aantal punten vaag:

- De handleiding over de boekhoudregels heeft de bepaling uit het rekendecreet en zijn uitvoeringsbesluit dat een dubieuze vordering moet worden geboekt als er aanwijzingen zijn dat het bedrag niet inbaar is, niet verder uitgewerkt.
- Volgens het rekendecreet kan een vordering worden afgeboekt op grond van verantwoordingsstukken die een correctie rechtvaardigen of waaruit de uitdoving door verjaring blijkt, en in geval van onrentabiliteit van de invorderingsprocedure voor een niet-fiscale vordering, maar hiervoor moet de Vlaamse regering nog algemene richtlijnen uitvaardigen. De minister van Financiën en Begroting, die volgens het uitvoeringsbesluit de voorwaarden bepaalt waaraan een vordering moet beantwoorden om als oninbaar afgeboekt te kunnen worden, heeft deze nog niet vastgelegd.
- De handleiding over de boekhoudregels vermeldt onder meer het gebruik van de provisie voor dubieuze debiteuren<sup>346</sup> en voorziet ook het gebruik van de rekening 642000 *minderwaarden op de realisatie van handelsvorderingen* bij een definitief verlies op een handelsvordering. In de praktijk gebruikt het VIF geen van deze rekeningen, maar boekt het bij annulatie van een vordering de opbrengstenrekening tegen.
- De bestaande richtlijnen voor de opvolging van en rapportering over openstaande vorderingen zijn vooral technisch georiënteerd en bepalen voornamelijk hoe het VIF vorderingen kan invoeren en opvolgen in Orafin. Instructies over de procedure voor vorderingen die de vervaldatum overschrijden, zijn niet voor alle soorten vorderingen voldoende concreetiseerd. Orafin genereert centraal en automatisch periodieke rappels<sup>347</sup>, die de dossierbeheerders zo nodig manueel kunnen stoppen, maar is het niet duidelijk hoe zij met deze, weliswaar noodzakelijke, flexibiliteit moeten omspringen. Ook ontbreken duidelijke instructies over de onderbreking of stopzetting van een rappelprocedure, ingebrekestellingen, de inschakeling van een invorderingscel (CIC, Registratie en domeinen, juridische dienst, ...), de voorwaarden voor het toestaan van een afbetalingsplan en de aanrekening van verwijlrenten. De resultaten van de periodieke rapportering en opvolging van openstaande vorderingen (bv. aan de hand van ouderdomslijsten) hebben nog onvoldoende geleid tot een efficiënte inning.

### 14.5.4 Vaststellingen uit dossieronderzoek

Op grond van de *ouderdomstabel*<sup>348</sup> van de openstaande vorderingen selecteerde het Rekenhof gericht 67 dossiers voor verder onderzoek<sup>349</sup>. Zij vertegenwoordigen ongeveer 10,2 miljoen euro (exclusief de BAM-vordering). Eind 2013 heeft het Rekenhof een geactualiseerde ouder-

<sup>345</sup> Rekendecreet, besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2011 betreffende de boekhoudregels en de aanrekningsregels die van toepassing zijn op de Vlaamse ministeries en de diensten met afzonderlijk beheer en betreffende de controle op de vastleggingskredieten en financiële handleiding met een toelichting bij de boekhoudregels.

<sup>346</sup> De rubrieken 407000 *dubieuze debiteuren* en 409 *geboekte waardeverminderingen*.

<sup>347</sup> Op grond van het aantal dagen dat een vordering vervallen is.

<sup>348</sup> Classificatie van alle openstaande vorderingen op 31 december 2012 naar ontvangstenrubriek en vervaldatum op grond van de Orafin-standaardrapporten *AR\_01 Vorderingen* en *AR\_01 Vorderingen Beknopt van de ontvangstenprocessen*.

<sup>349</sup> Met als selectiecriteria de grootte van het openstaand bedrag en het aantal jaren dat de vordering openstond.

domstabel opgesteld en een nieuwe stand van zaken opgemaakt voor de geselecteerde vorderingen. De analyse van de ouderdomstabellen en de steekproefdossiers gaf aanleiding tot volgende vaststellingen:

- De onderstaande tabel toont dat de zwaartepunten (excl. BAM) van vervallen VIF-vorderingen zich situeren van 2011 tot het einde van het begrotingsjaar en van 2006 tot 2010. De oudste vordering dateert van 1991. Het percentage niet vervallen vorderingen (excl. BAM) bedroeg 30% in 2012 en 23% in 2013.

*(in euro)*

Vervaldatum tussen	Begrotingsjaar 2012	Begrotingsjaar 2013
1991-1995	98.104	4.459
1995-2000	395.011	46.731
2001-2005 <sup>350</sup>	179.041.110	176.652.725
2006-2010	6.048.132	4.478.582
2011-einde begrotingsjaar	9.021.713	13.423.301
Niet vervallen vorderingen	7.869.689	5.393.668
Afbetalingsplan	11.447	25.540
Totaal	202.485.206	200.025.006

- Een aantal steekproefvorderingen stond om diverse redenen onterecht jarenlang open en werd tijdens het Rekenhofonderzoek in 2013 afgeboekt. Zo annuleerde het VIF een vordering van bijna 0,1 miljoen euro voor een schadedossier uit 1995 dat onvindbaar was. Het annuleerde ook een vordering uit 1998 van ruim 0,3 miljoen euro op de FOD Financiën voor de overname van de Sint-Onolfspolder te Dendermonde door het Agentschap voor Natuur en Bos omdat tijdens het Rekenhofonderzoek aan het licht kwam dat de overname niet langer doorging. Soms had een curator de oninbaarheid wegens faillissement al geruime tijd meegedeeld (zie punt 14.5.2) of had de juridische dienst het dossier al jaren afgesloten. Meestal bleven deze vorderingen openstaan bij gebrek aan opvolging door of communicatie tussen de partijen die betrokken waren bij de administratieve en financiële opvolging en afhandeling van de vordering.
- Andere langdurig openstaande vorderingen werden tijdens het onderzoek alsnog betaald, zoals een vordering uit 2004 van 1,6 miljoen euro op de NMBS en vorderingen op de MBZ (zie punt 14.5.2).
- De opvolging van de vorderingen met vervaldatumoverschrijding vertoont vaak een gebrek aan uniformiteit. Zo verschilt de snelheid van rappelversturing en ingebrekestelling aanzienlijk, wellicht mede bij gebrek aan algemene richtlijnen. Het is ook onduidelijk onder welke voorwaarden het VIF afbetalingsplannen toestaat.
- Bij de invoering van Orafin 2010 zijn een aantal technische procedures uitgewerkt voor de verwerking en opvolging van vorderingen in Orafin, maar hun toepassing vertoont enkele lacunes. Het is bv. niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor de dossieropvolging doordat de betrokken Orafinvelden onvolledig zijn ingevuld.

<sup>350</sup> Inclusief BAM-vordering.

- Het VIF factureert prestaties soms lang na hun levering. In combinatie met laattijdige betalingen en een gebrek aan opvolging zorgt dat voor lange doorlooptijden tussen prestatielevering en ontvangsteninning.
- Een centrale opvolging van de totaliteit van de VIF-vorderingen ontbreekt.

Het Rekenhof onderzocht in een tweede gerichte steekproef van 20 betalingen<sup>351</sup> of het VIF op het gepaste tijdstip een vastgesteld recht (vordering) heeft opgemaakt en of het bij de ontvangst geen contant recht boekte in plaats van vooraf een vastgesteld recht. Het deed daarbij de volgende vaststellingen:

- Voor zes betalingen boekte het VIF niet voorafgaandelijk een vastgesteld recht, maar pas bij de ontvangst een contant recht<sup>352</sup>.
- De opvolging van de vorderingendossiers verliep soms stroef, vaak wegens een gebrekkige communicatie tussen betrokken diensten zoals bv. het district, de cel Schade, de cel Boekhouding en de afdeling Juridische Dienstverlening. Voor enkele vorderingen kon het dossier niet achterhaald worden, zodat een correcte aanrekening en volledigheid onduidelijk waren.
- In een schadedossier betaalde de verzekeringsmaatschappij een deel van het schadebedrag rechtstreeks aan de aannemer die de schade herstelde, in plaats van aan de administratie. Volgens de dossierbehandelaar is dat een gebruikelijke werkwijze.

De garantie op de tijdigheid en volledigheid van vorderingen ontbreekt dus en het risico bestaat dat het VIF niet alle rechten vordert.

#### 14.5.5 Conclusies

De inning van de vorderingen bij de DAB VIF kende de voorbije jaren een aanzienlijk vertraging. In 2013 inde het VIF de uitgaande facturen gemiddeld pas na vijf maanden. Het percentage niet vervallen vorderingen bedroeg in 2013, exclusief de BAM-vordering, 23%. Uit dossieronderzoek blijkt dat dit het gevolg kan zijn van juridische geschillen of procedurele vertragingen bij de afwikkeling van schadedossiers, maar ook van een gebrek aan opvolging van en periodieke rapportering over de openstaande vorderingen. Het rekendecreet, zijn uitvoeringsbesluit en de financiële handleiding blijven daarover immers vaag en inhoudelijke en organisatorische richtlijnen zijn onvoldoende geconcretiseerd. De bestaande richtlijnen zijn vooral gericht op de verwerking van de vorderingen in Orafin, maar ook daarvan vertoont de toepassing lacunes. Bij gebrek aan richtlijnen pakt het VIF openstaande en vervallen vorderingen dispaaraat aan en blijven vorderingen soms jarenlang openstaan. Ten slotte is ook de tijdigheid en volledigheid van de vorderingen niet gegarandeerd, vooral door een gebrekkige interne communicatie.

<sup>351</sup> 14 bij het IVA Wegen en Verkeer en 6 bij het IVA Maritieme Dienstverlening en Kust.

<sup>352</sup> Doorgaans doordat de boekhouding pas op het einde van de vorderingsprocedure (bij de storting op een bankrekening) op de hoogte is van het bestaan van een vorderingendossier.

#### 14.5.6 Aanbevelingen

- De Vlaamse overheid moet de richtlijnen inzake tijdigheid en volledigheid van de facturatie verfijnen en de handleiding over de boekhoudregels verder aanvullen en verduidelijken.
- 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.

### 14.6 Laattijdige aanrekening van facturen en verwijlinteressen bij het ministerie MOW

#### 14.6.1 Inleiding

De nieuwe aanrekeningsregels van het rekendecreet verplichten de Vlaamse overheid te boeken op transactiebasis. Zij moet de uitgaven boekhoudkundig dus verbinden aan de periode waarin de prestaties zijn geleverd. Als zij facturen of leveringen niet tijdig registreert, geeft haar financiële verantwoording geen volledig beeld van de prestaties in het begrotingsjaar en de openstaande leveranciersschulden. Een laattijdige registratie hindert ook een degelijk financieel en budgettair beheer. Gelet op de grote hoeveelheid overheidsopdrachten, is die problematiek het meest acuut in het beleidsdomein MOW. Het Rekenhof heeft daarom de laattijdige budgettaire aanrekening en de impliciete leveranciersschuld van dit ministerie in kaart gebracht, de beschikbare financiële informatie geduid en het crediteurenbeheer beoordeeld voor de belangrijke programma's MG (Haven- en Waterbeleid en Maritieme Toegang), MI (Maritieme Dienstverlening en Kust) en MH (Wegen en Verkeer) van de algemene uitgavenbegroting (AUB) en van het Vlaams Infrastructuurfonds (VIF).

#### 14.6.2 Laattijdige aanrekening en verborgen schuld

Uit onderstaande tabel blijkt dat op de begrotingen 2012-2014 heel wat prestaties zijn aangerekend die werden geleverd in vorige begrotingsjaren. Dat impliceert niet dat het ministerie de betrokken facturen ook te laat heeft betaald. Een aantal aanrekeningen en betalingen kunnen nog voor de wettelijke vervaldag hebben plaatsgevonden.

*(In miljoen euro)*

programma	Uitvoering begroting 2012 –	Waarvan prestaties van vroeger	Uitvoering begroting 2013	Waarvan prestaties van vroeger	Begroting 2014	Aangerekende prestaties van vroeger*
AUB – MG	619	30 (4,8%)	435	7 (1,6%)	545	4 (0,7%)
AUB – MI	105	7 (6,7%)	117	13 (11,1%)		
AUB – MH	169	29 (17,2%)	166	19 (11,4%)	173	10 (5,8%)
VIF – MG	149	44 (29,5%)	75	11 (14,7%)	108	21 (19,4%)
VIF – MI	115	10 (8,7%)	110	4 (3,6%)		
VIF – MH	460	82 (17,8%)	412	69 (16,7%)	443	44 (9,9%)
totaal	1.617	202 (12,5%)	1.315	123 (9,4%)	1.269	79 (6,2%)

\*1e semester 2014

Bij de onderzochte begrotingsprogramma's had 12,5% van de aanrekeningen 2012<sup>353</sup> en 9,4% van de aanrekeningen 2013 betrekking op prestaties van vorige jaren. De begrotingskredieten 2014 zijn tijdens het eerste semester ook voor 6,2% belast met prestaties uit het verleden die laattijdig zijn aangerekend. De cijfers voor de algemene uitgavenbegroting zijn voor alle drie de programma's MG, MH en MI gedaald. De cijfers voor de het Vlaams Infrastructuurfonds bleven even hoog of stegen zelfs<sup>354</sup>. De Vlaamse overheid heeft die laattijdige aanrekeningen ten onrechte evenmin als leveranciersschuld op haar balans weergegeven. De schuldpositie in de algemene rekeningen is dus met dezelfde bedragen onderschat.

De verschuiving in de tijd van de aanrekening van verrichtingen bemoeilijkt een nauwkeurig beeld van de begrotingsuitvoering. De bovenstaande tabel wekt de indruk dat de verschuiving van facturen naar een volgend begrotingsjaar verkleint. Het is daarom moeilijk de limitatieve uitgavenkredieten voor prestaties van een bepaald jaar en de openstaande schulden op te volgen.

De uitgaven op de onderzochte begrotingsprogramma's hebben bijna uitsluitend betrekking op aangekochte of gesubsidieerde werken, leveringen of diensten voor het onderhoud of de vernieuwing van weginfrastructuur, maritieme toegangswegen en haveninfrastructuur. Het ministerie rekent de aankoopfacturen in het boekhoudsysteem Orafin aan na de voltooiing van alle inhoudelijke, administratieve en budgettaire interne controles op de geleverde overheidsopdrachten per gefaseerde levering. Tussen de leveringsdatum en de goedkeuring van de factuur gebeuren geen boekingen in het boekhoudsysteem Orafin<sup>355</sup>. Zo blijft een belangrijk gedeelte van de leveranciersschuld onzichtbaar. Een gedeelte ervan betreft vervallen facturen.

<sup>353</sup> Uitgaven voor opdrachten én uitgaven van de *vereffenaar kort* (in beperkte mate).

<sup>354</sup> Ermee rekening houdend dat voor 2014 slechts de eerste zes maanden inbegrepen zijn.

<sup>355</sup> Enkel factuuraanvragen voor prestaties op contractueel overeengekomen bestekposten worden wel als te ontvangen facturen geregistreerd.

De financiële verantwoording over te ontvangen facturen ontbreekt. De inboeking van een bedrag voor te ontvangen facturen zou de leveranciersschuld en de uitgaven moeten aanvullen met een geraamd bedrag van geleverde prestaties waarvoor nog geen factuur werd ontvangen of waarvoor het goedkeuringsproces van individuele facturen niet kon worden afgerond voor de afsluiting van het boekjaar. In het volgende boekjaar doen de concrete individuele aanrekeningen vervolgens die geraamde uitgaven teniet.

### 14.6.3 Evolutie verwijlintresten

Doordat discussies met opdrachtnemers aangaande opdrachtwijzigingen en de interne goedkeuringsprocedures van leveringen en facturen bij overheidsopdrachten veel tijd in beslag nemen, wordt de wettelijke betaaltermijn soms overschreden, wat van rechtswege verwijlintresten meebrengt. In tegenstelling tot andere entiteiten van de Vlaamse overheid, berekent het ministerie MOW verwijlintresten wegens laattijdige betaling systematisch. Vervolgens betaalt het ze zonder formele aanvraag van de leveranciers.

Het ministerie MOW biedt de Vlaamse Regering per kwartaal een overzicht van de effectief betaalde verwijlintresten volgens hun boekhoudkundige aanrekening in de periode van betaling. Onder meer door de vertraging in de goedkeuring van facturen en de berekening van verwijlintresten, valt de betalingsperiode vaak na de periode waarop de verwijlintresten betrekking hebben. Daarover is geen informatie beschikbaar. Het ministerie heeft wel informatie over het aantal en de laattijdigheid van de betaalde facturen, waarbij de vervaldag werd overschreden. Onderstaande tabellen tonen de betaalde verwijlintresten en het aandeel te laat betaalde leveranciersschulden.

(in duizenden euro)

Entiteit	2012	2013	1ste sem 2014
AUB – dept MOW	162,11	953,45	28,55
AUB – AWV	570,06	505,85	148,42
AUB – MDK	19,74	105,51	9,35
VIF	2.937,94	3.040,75	1.176,53
Totaal	3.689,85	4.605,56	1.362,85

De evolutie van de verwijlintresten had een grillig verloop voor de algemene uitgavenbegroting: in 2013 deed zich een grote stijging voor bij het departement. De evolutie bij het VIF bleef over de jaren heen vrij constant, met hoge absolute bedragen. Het eerste semester 2014 toont in het algemeen een dalende trend.

Entiteit	Te laat betaald in 2012	Te laat betaald in 2013	Te laat betaald in 1e sem. 2014
Dept MOW	9,32%	13,97%	10,94%
AWV	32,99%	32,47%	35,64%
MDK	23,15%	21,13%	9,19%
Totaal	22,73%	25,07%	22,93%

Het percentage evolueerde in dalende lijn voor het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK) en steeg licht voor het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV). Voor het Departement MOW was 2013 een uitschieter.

#### 14.6.4 Crediteurenbeheer

Behalve het boekhoudsysteem Orafin gebruikt het ministerie ook de informatietoepassing Delta om de plaatsing en uitvoering van overheidsopdrachten te beheren en op te volgen. Het departement MOW, het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) en het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust (MDK) gebruikten het Delta-systeem voor het beheer van individuele opdrachten voor werken en voor sommige leveringen en diensten. Vanaf 2013 wordt het nieuwe systeem eDelta stapsgewijze ingevoerd voor de diverse soorten overheidsopdrachten. Het is de bedoeling dat alle opdrachten voor werken, leveringen en diensten in 2015 met eDelta worden beheerd. In parallel wordt het rapporteringssysteem van eDelta, eRIO genaamd, verder uitgewerkt, waarmee de betrokken diensten de overheidsopdrachten dossieroverschrijdend kunnen opvolgen met specifieke rapporten<sup>356</sup>.

Bij ontstentenis van een Vlaamsbreed systeem voor het opvolgen van overheidsopdrachtendossiers werden Delta en eDelta vanuit specifieke behoeften door en binnen MOW zelf ontwikkeld met aansturing door het Managementcomité van het beleidsdomein MOW. Alhoewel het gebruik van eDelta overkoepelend wordt afgesproken, is de concrete invoering ervan verschillend over de entiteiten heen: zo beheren sommige entiteiten een deel van hun opdrachten al in eDelta terwijl andere entiteiten de voorziene functionele uitbreidingen in 2015 afwachten.

De rapporteringssystemen RIO en eRIO bevatten tot dan nog geen volledige informatie over opdrachten die noch in Delta noch in eDelta worden beheerd. De informatie over prestaties van deze opdrachten zijn pas in de betalingsfase in het boekhoudsysteem Orafin beschikbaar.

Er was in 2013 dan ook nog geen uniek systeem voor een actuele, volledige en bruikbare managementrapportering voorhanden om de prestaties, voortgang of knelpunten van lopende verbintenissen en verplichtingen op te volgen. Nochtans vereist een goed crediteurenbeheer een precies zicht op de lopende dossiers. De afdelingen van het AWV beschikken over andere, beperkte dossieropvolgingsystemen (zoals VROEM voor verrekeningen). Zolang eDelta en eRIO geen veralgemeende toepassing kent, is het aangewezen die systemen nog verder te gebruiken.

De belangrijkste oorzaken van de laattijdige betaling van prestaties in het ministerie zijn al geruime tijd gekend: onvolledige dossiers, onderhandelingen tussen aannemer en opdrachtgevende overheid, onderzoek naar de gegrondheid van prijzen en hoeveelheden van meerwerken of onvoorziene werken, enz.<sup>357</sup> In het verleden heeft het ministerie al initiatieven genomen om de uitgaven voor verwijlntresten, schadeclaims en verrekeningen bij overheidsopdrachten te beperken.

Het ontbreken van volledige en actuele informatie over openstaande verbintenissen en verplichtingen bemoeilijkt ook het kredietbeheer. Een nauwkeurige inschatting van de behoeften aan vastleggings- en vereffeningskredieten is ook niet altijd mogelijk. Zo is de voortgang van overheidsopdrachten voor werken niet altijd goed voorspelbaar. Vooral in de winterperio-

---

<sup>356</sup> Er zijn afdelingen die eRIO niet als rapporteringssysteem gebruiken.

<sup>357</sup> Het Rekenhof verwijst in dat verband naar zijn thematische audits over verrekeningen en schadeclaims bij openbare werken, de informatie over betaalde verwijlntresten en de antwoorden op specifieke parlementaire vragen.

de, bij de afsluiting van het begrotingsjaar, kunnen de geleverde prestaties nogal afwijken van de normale voortgang en kan bijgevolg ook de kredietbehoefte onverwacht sterk fluctueren. Bovendien bemoeilijkt de laattijdige registratie van leveranciersschulden een onmiddellijke en volledige aanrekening ervan binnen de bestaande budgettaire ruimte. Ondanks een versoepeling in het rekendecreet – het rekendecreet heeft meer kredietherverdelingen mogelijk gemaakt – zijn de herverdelingsmogelijkheden op het einde van het jaar nog te beperkt voor het ministerie MOW om voldoende te kunnen inspelen op de soms snel wijzigende behoeften aan vereffeningskredieten. In het bijzonder limiteert de afsluitdatum in Orafin (21 januari) de reactiemogelijkheden in de tijd. Een gedeelte van de leveranciersschuld blijft dus verborgen voor het interne beheer én de externe financiële verantwoording. De werkelijke besteding van de uitgaven voor prestaties en een eventuele overschrijding van de toegekende kredieten is dan ook onzichtbaar.

De Vlaamse Regering heeft in 2013 beslist om de elektronische aanlevering van facturen in te voeren bij de diensten van de Vlaamse overheid. Daarmee hoopt ze het financieel beleid te verbeteren en bij te dragen tot de transparantie. Door de digitalisering van het betalingsproces wil de Vlaamse Regering onder andere bijdragen tot meer tijdig betalen. Dat vereist niet alleen een platform waarop de ondernemingen hun facturen elektronisch kunnen aanbieden, maar ook aanpassingen aan het boekhoudsysteem en eventueel de dossiersystemen van de overheid. Dit project wordt binnen de Vlaamse overheid geleid door het departement Bestuurszaken en het departement Financiën en Begroting. Het ministerie MOW is in overleg met deze partijen met het oog op een concrete invoering van die digitalisering.

#### 14.6.5 Conclusies

Door de laattijdige aanrekening van prestaties geeft de algemene rekening voor het ministerie MOW geen volledig en actueel beeld van de begrotingsuitvoering en is de leveranciersschuld onderschat. Het aandeel laattijdige aanrekeningen is de laatste jaren wel verminderd. Ondanks initiatieven om de verwijlintresten wegens laattijdige betalingen te beperken en dossierverwerking- en rapporteringsystemen te ontwikkelen, beschikt het ministerie nog niet over een uniek systeem voor actuele, volledige en bruikbare managementrapportering aangaande de openstaande verbintenissen en verplichtingen en is het financieel en budgettair beheer nog niet optimaal. De behoefte aan vereffeningskredieten kan door de beperkte managementinformatie nog altijd onvoldoende worden bijgestuurd, ondanks de soepeler herverdelingsmogelijkheden ingevolge het rekendecreet.

#### 14.6.6 Aanbevelingen

- 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.
- 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 factu-

ren, hetzij een raming van te ontvangen facturen, conform de aanrekeningsregels van het rekendecreet.

- 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.
- 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.



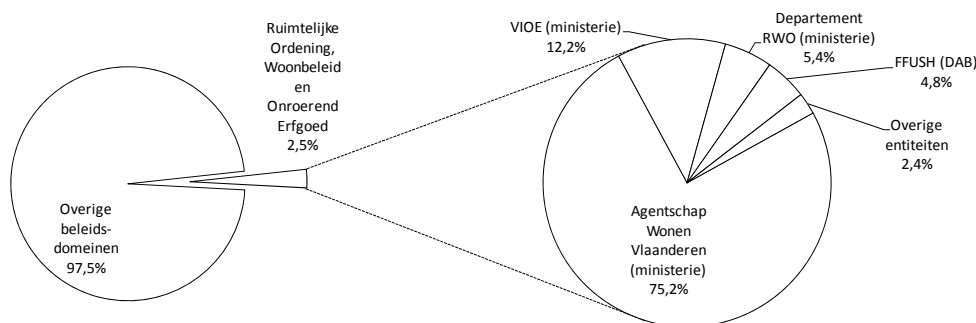
# Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed

Hoofdstuk

# 15

## 15.1 Geconsolideerde beleidsdomeingegevens 2013

Het beleidsdomein RWO deed in 2013 ruim 742,19 miljoen euro ESR-geconsolideerde uitgaven, goed voor ongeveer 2,6% van de totale Vlaamse geconsolideerde uitgavenbegroting 2013. Het beleidsdomein zorgde ook voor 60,83 miljoen euro geconsolideerde ontvangsten.



Het beleidsdomein bestaat uit drie beleidsvelden die ressorteren onder drie ministers: ruimtelijke ordening ressorteert onder de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport; woonbeleid ressorteert onder de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie; onroerend erfgoed ressorteert onder de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand.

Het departement RWO voert voor het beleidsveld ruimtelijke ordening de gehele beleidscyclus uit, met uitzondering van het toezicht. Het IVA Onroerend Erfgoed neemt voor het beleidsveld onroerend erfgoed de uitvoerende taken waar, met uitzondering van het toezicht, en doet ook de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. In concreto inventariseert, onderzoekt, beschermt, beheert en ontsluit het onroerend erfgoed. Het IVA Wonen Vlaanderen verzekert in het beleidsveld Woonbeleid de kwaliteitsbewaking, beheert de subsidies voor particulieren (bv. renovatiepremies) en doet aan beleidsvoorbereiding en -evaluatie. Het IVA Inspectie RWO zorgt voor de handhaving in het beleidsdomein, het toezicht op de actoren die het woonbeleid uitvoeren (huisvestingsmaatschappijen, gemeenten, kredietinstellingen, ...) en het toezicht op de aanwending van subsidies. Het controleert echter niet de andere IVA's, bv. bij de toekenning van subsidies.

De uitgaven van het ministerie RWO bedroegen in 2013 695,65 miljoen euro. Het IVA Wonen Vlaanderen nam daarvan ruim 80% (560,21 miljoen euro) voor zijn rekening. Het beleidsveld Woonbeleid is veruit het belangrijkste onderdeel in het beleidsdomein.

In het beleidsdomein waren ook enkele diensten met afzonderlijk beheer werkzaam: het Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan van de Sociale Huisvesting (FFUSH), het Fonds ter Bestrijding van Uithuiszettingen, het Grondfonds, het Herstelfonds en de DAB Vlaams Instituut Onroerend Erfgoed (VIOE). Zij waren in 2013 samen goed voor 36,59 miljoen euro geconsolideerde uitgaven, waarvan het urgentieplan de grootste is (32,73 miljoen euro uitgaven).

In het beleidsdomein waren ook nog andere rechtspersonen werkzaam: de VOI A Vlabinvest, de VOI A Garantiefonds voor Huisvesting, de VOI A Rubiconfonds en de twee strategische adviesraden: de SARO (Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed) en Vlaamse Woonraad. Zij waren in 2013 samen goed voor 9,95 miljoen euro uitgaven.

De bovenstaande gegevens steunen op de ESR-geconsolideerde uitvoeringscijfers 2013 die het Ministerie voor Financiën en Begroting het Rekenhof bezorgde. Bij de berekening ervan zijn de interne stromen tussen de entiteiten en kapitaal- en schuldverrichtingen geëlimineerd. De onderstaande tabel toont de overgang voor het beleidsdomein RWO van de ontvangsten en uitgaven in de algemene rekening (grijze vakken) naar de geconsolideerde ontvangsten en uitgaven.

*(In miljoen euro)*

	Ministerie	DAB's	Rechtspersonen	Totaal
Ontvangsten	2,92	44,36	48,44	95,72
Interne verrichtingen (ESR 08)	0,00	0,00	-34,90	-34,90
Interne stromen (ESR 46/66)	-0,45	-40,36	-10,88	-51,68
Deelnemingen (ESR 8)	0,00	0,00	-1,78	-1,78
<b>ESR-ontvangsten</b>	<b>2,47</b>	<b>4,00</b>	<b>0,89</b>	<b>7,36</b>
Uitgaven	695,61	36,58	48,44	780,63
Interne verrichtingen (ESR 03)	0,00	0,00	-38,49	-38,49
Interne stromen (ESR 41/61)	-51,51	0,00	0,00	-51,51
Deelnemingen (ESR 8)	0,00	0,00	-5,28	-5,28
<b>ESR-uitgaven</b>	<b>644,10</b>	<b>36,58</b>	<b>4,66</b>	<b>685,35</b>

Het EVA Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (EVA VMSW) steunt de realisatie en het beheer van sociale woonprojecten (planning, financiering, ...) en verstrekt sociaal hypothecair krediet aan particulieren. De VMSW bevond zich in 2013 buiten de consolidatiekring. Haar cijfers zijn dus niet opgenomen in de bovenstaande geconsolideerde beleidsdomeingegevens. De rechtspersoon gaf in 2013 ruim 1.884,33 miljoen euro uit en boekte 1.574,57 miljoen euro ontvangsten. De uitvoering van de begroting 2013 resulteerde in een tekort van 309,76 miljoen euro. De belangrijkste uitgavenposten waren de verstrekking van goedkope leningen aan particulieren en sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en de terugbetalingen van kapitaal en interesten op bankschulden en schulden bij de Vlaamse overheid.

## 15.2 Begrotingsuitvoering door het beleidsdomein

De onderstaande tabellen geven een beleidsdomeinbreed beeld van de uitvoering van de begroting 2013. Zij richten zich voor de overzichtelijkheid op de grote budgetten in het beleidsdomein. De uitgaventabel bevat alleen de betaalkredieten.

### Ontvangsten

*(In miljoen euro)*

	Raming 2013	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012
Ministerie	6,51	2,92	45%	13,05
NCo Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	5,13	0,35	7%	0,14
NDo Agentschap RO-Vlaanderen	-	2,37	Geen raming	11,32
NEo Agentschap Wonen-Vlaanderen	0,80	-0,40	-50%	1,08
NFo Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed	0,59	0,59	101%	0,51
NGo Inspectie RWO	-	0,00	Geen raming	-

*(In miljoen euro)*

	Raming 2013	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012
Diensten met Afzonderlijk Beheer	48,22	44,36	92%	45,90
NCZ DAB Grondfonds	10,14	6,20	61%	6,22
NEY DAB Uithuiszettingen	1,59	1,59	100%	2,59
NEZ DAB Urgentiefonds huisvesting	32,63	32,63	100%	32,55
NFZ DAB VIOE	1,06	0,85	80%	1,43
NGZ DAB Herstelfonds	2,80	3,09	110%	3,10
Rechtspersonen binnen consolidatie	14,57	13,55	93%	15,36
Vlabinvest	12,61	11,66	92%	13,50
Garantiefonds voor Huisvesting	1,27	1,27	100%	1,21
SAR RWO	0,37	0,37	100%	0,39
Vlaamse Woonraad	0,25	0,25	100%	0,27
Rubiconfonds	0,07	0	0%	0
Rechtspersonen buiten consolidatie	1.630,99	1.574,57	97%	1.683,78
VMSW	1.630,99	1.574,57	97%	1.683,78

De geconsolideerde beleidsdomeinontvangsten situeren zich hoofdzakelijk bij de DAB Urgentieplan Sociale Huisvesting (32,63 miljoen euro). Op artikel NCo-9NDGTD-OW (vernieuwingsfonds) werd 5 miljoen euro ontvangsten geraamd, maar werden geen vorderingen aangerekend in de algemene rekening: de effectieve ontvangsten werden opgeladen op het corresponderende uitgavenartikel 1ND114. Het Rekenhof merkt op dat ontvangsten op een ontvangstartikel moeten worden aangerekend.

### *Uitgaven*

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012
Ministerie	739,94	10,76	0,57	28,25	779,52	695,65	89%	718,64
NCo Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	46,80	19,53	0,08	6,17	72,58	43,49	60%	26,32
NA Apparaat- kredieten	25,41	0,29	0,08	0,02	25,80	24,56	95%	14,18
ND Ruimtelijke Ordening	21,39	19,24	-	6,15	46,78	18,93	40%	12,15
NDo Agentschap	-	-9,74	-	9,79	0,06	0,06	98%	22,47
RO – Vlaanderen								
NEo Agentschap Wonen-Vlaanderen	596,99	0,84	0,33	11,24	609,40	560,21	92%	576,27
NA Apparaat- kredieten	14,46	-	0,75	0,25	15,45	14,94	97%	14,74
NE Woonbeleid	582,54	0,84	-0,42	10,99	593,95	545,27	92%	561,53
NFo Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed	87,69	0,13	0,11	1,05	88,97	83,76	94%	85,10
NA Apparaat- kredieten	17,05	-	0,01	-	17,06	16,86	99%	17,93
NF Onroerend Erfgoed	70,64	0,13	0,09	1,05	71,90	66,90	93%	67,17
NGo Inspectie RWO	8,46	-	0,06	-	8,51	8,14	96%	8,49

*(In miljoen euro)*

	Krediet na 1BC	VRK 2013	Herv 2013	Over- drachten	Totaal krediet	Uitvoering 2013	%	Uitvoering 2012
Diensten met Afzonderlijk Beheer	44,28	-	-	-	44,28	36,59	83%	38,75
Grondfonds	6,14	-	-	-	6,14	1,10	18%	2,38
Fonds Uithuiszettingen	0,70	-	-	-	0,70	0,01	1%	-
Urgentiefonds huisvesting	33,24	-	-	-	33,24	32,73	98%	32,91
VIOE	0,91	-	-	-	0,91	0,83	91%	1,19
Herstelfonds	3,28	-	-	-	3,28	1,93	59%	2,27
Rechtspersonen binnen consolidatie	13,67	-	-	-	13,67	9,95	73%	9,42
Vlabinvest	10,02	-	-	-	10,02	6,94	69%	6,35
Rubiconfonds	1,77	-	-	-	1,77	1,12	63%	1,22
Garantiefonds voor Huisvesting	1,27	-	-	-	1,27	1,30	102%	1,25
Vlaamse Woonraad	0,25	-	-	-	0,25	0,28	112%	0,28
SAR RWO	0,37	-	-	-	0,37	0,31	85%	0,32
Rechtspersonen buiten consolidatie	1.641,82	-	-	-	1.641,82	1.884,33	115%	1.665,78
VMSW	1.641,82	-	-	-	1.641,82	1.884,33	115%	1.665,78

### Ministerie

De minister lichtte op 11 februari 2014 in de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting drie belangrijke onderaanwendingen in het beleidsdomein RWO summier toe. Hij verklaarde de onderaanwending met 10,1 miljoen euro voor de gewestelijke sociale correctie en de niet uitbetaling van enerzijds de tweede schijf van 7,1 miljoen voor de subsidies voor rationeel energieverbruik (zelfde begrotingsartikel) en anderzijds 10,5 miljoen euro voor kapitaalsubsidies *huur* van oudere investeringsprogramma's. De 10,5 mio euro gaat eigenlijk om een vergissing van de VMSW, die de IVA Wonen een betalingsplan voorlegde waarin de bedragen voor de uitvoeringsprogramma's 2006-2008 ontbraken. Aangezien het IVA de subsidievoorwaarden ter beschikking stelt op grond van dat plan, betaalde het 10,5 miljoen euro niet uit. De vergissing werd pas laat in het jaar vastgesteld, zodat correctie in het jaar onmogelijk was.

De rekeningen van het ministerie toonden nog andere belangrijke onderaanwendingen:

- 5,7 miljoen euro infrastructuursubsidies voor sociale woonwijken en serviceflats bleef ongebruikt (artikel N<sub>E</sub>o-1NEF<sub>2</sub>C-WT) door foute inschatting van de betaalkalender voor subsidies.
- 4,7 miljoen euro voor de bevordering van eigendomsverwerving (artikel N<sub>E</sub>o-1NEF<sub>2</sub>G-WT) bleef ongebruikt door o.m. een vertraging in de betaalkalender van de verwervingssubsidies (2,9 miljoen euro), vertraging in de bouw- en renovatieprojecten voor sociale koopwoningen (3,2 miljoen euro) en vertraging in de betaalkalender voor dergelijke projecten (1,2 miljoen euro).
- 24 miljoen euro voor de sanering van de leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimten bleef ongebruikt op artikel N<sub>C</sub>o-1NDG<sub>4</sub>D-WT. Daar het een variabel krediet betreft, kan het ministerie met het ongebruikte gedeelte in de toekomst verder goedgekeurde subsidie-dossiers betalen.

Ten slotte zijn de geraamde vastleggingskredieten voor onroerend erfgoed ontoereikend om aan de hangende verplichtingen te voldoen (zie punt 15.8 *Reële beleidsruimte bij onroerend erfgoed*).

#### VMSW

De VMSW haalde een beheersvergoeding van 14,6 miljoen euro uit het fonds voor haar financiering, terwijl zij maar 11 miljoen euro factureerde aan de sociale huisvestingsmaatschappijen (zie punt 15.6 *Fonds voor de financiering van de VMSW*).

In 2013 betaalde de VMSW 80,0 miljoen euro meer hypothecair krediet voor goedkope sociale leningen aan particulieren uit (413,5 miljoen euro in plaats van 330 miljoen euro). Zij ontving echter 9,1 miljoen euro meer reële inkomsten uit bijzondere sociale leningen (initieel begroot op 155,9 miljoen euro). De sociale woonlening kende succes door de lagere rente en de mogelijkheid 100% van de woningwaarde te lenen. De begroting 2014 verhoogde de verbintensmachtiging met 100 miljoen tot 814 miljoen euro voor VMSW en VWF samen. De begrotingsaanpassing deed daar nog 500 miljoen euro bij wegens het succes van de lening. Voor de houdbaarheid van het systeem, werd de rente van gemiddeld 1,91% naar 2,41% aangepast. De mogelijkheid het volledige aankoopbedrag te lenen, bleef bestaan.

Van de 5 miljoen euro voor de verplichte overname van gronden in het kader van het grond en pandenbeleid, gebruikte de VMSW euro in 2013 1,1 miljoen. Van de geraamde 5 miljoen euro grondaankopen langs het rollend grondfonds realiseerde de VMSW slechts 0,6 miljoen euro (zie punt 15.7 *Grondvoorraad van de VMSW*)

### 15.3 Controlebevindingen

#### Ministerie

In zijn verslaggeving aan de ministers ging het Rekenhof o.m. in op de volgende punten die het management moet opvolgen:

- de door de diensten onvolledig opgevolgde afschaffing van noodmaatregelen tot wegwerking van de achterstand in de behandeling van renovatie-, verbeterings- en aanpassingspremedossiers;
- de huursubsidies betaald via OCMW's en het ontbreken van informatie over de effectieve aanvrager;
- het niet voldoen van de automatische controle die de combinatie van huursubsidies met huurpremies moet voorkomen;
- de verplichting bij overheidsopdrachten een borgtocht te eisen;
- de aanrekening van facturen op het juiste begrotingsjaar;
- de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving, in het bijzonder op het vlak van de voorafgaande raming, de formele en inhoudelijke motivering van het beroep op de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, de documentering van de voorafgaande marktverkenning, de bestekbepalingen, het onderzoek van de toegangsrechten en de kwalitatieve selectiecriteria, de kostenverantwoording van de factuur en de documentering van de uitvoeringsopvolging.

#### *DAB FFUSH*

Als opvolging van zijn volkomen controle op de rekeningen 2007 van de DAB FFUSH, heeft het Rekenhof de kwaliteit onderzocht van het jaarverslag over de werking van het fonds in 2013, dat de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement bezorgde<sup>358</sup>. Dat verslag vertoonde geen onvolkomenheden.

#### *EVA VMSW*

Gelet op het grote aandeel van de VMSW in het beleid, heeft het Rekenhof bijzondere aandacht gehad voor de jaarrekening van deze rechtspersoon. Het heeft daarbij, met toepassing van het single auditprincipe, informatie uitgewisseld met het bedrijfsrevisoraat. De rekeningencontrole heeft niet tot opmerkingen geleid.

### **15.4 Conclusie over de begrotingsuitvoering**

Met zijn 742,19 miljoen euro geconsolideerde uitgaven behoort het beleidsdomein RWO tot de middelgrote beleidsdomeinen van de Vlaamse Gemeenschap. De EVA VMSW, die niet tot de consolidatiekring behoort, vertegenwoordigde in 2013 1.884,3 miljoen euro uitgaven. Beide samen vertegenwoordigen deze entiteiten dus meer dan 2,6 miljard euro. De financiële uitvoering van de begroting sloot voor het beleidsdomein nauw aan bij de vooropgestelde ramingen en kredieten. Het ministerie boekte een uitvoeringspercentage van ongeveer 89%. De grote rechtspersoon in het beleidsdomein, de VMSW, boekte een begrotingstekort van 309,8 miljoen euro. Het leeuwendeel van het geconsolideerde budget in het beleidsdomein ging naar de IVA Wonen-Vlaanderen. Samen droegen deze twee instellingen het zwaartepunt van de controles van het Rekenhof weg. Deze controles leidden niet tot zwaarwichtige opmerkingen.

### **15.5 Verzekering Gewaarborgd Wonen**

De Vlaamse overheid verstrekt sinds 2009 een gratis *verzekering gewaarborgd wonen* gedurende tien jaar aan wie aan een aantal voorwaarden voldoet. Ze voorziet in een dekking voor bouwers, kopers en verbouwers die onvrijwillig werkloos of arbeidsongeschikt worden en daardoor hun hypothecaire lening op hun enige woning niet meer kunnen afbetalen. De Vlaamse overheid besteedde de verzekering met een overheidsopdracht uit aan een private verzekeraar. Het eerste contract werd begin 2009 na een algemene offerteaanvraag met de verzekeringsmaatschappij gesloten voor vijf jaar, tot 31 maart 2014. De Vlaamse overheid had zes bestekken opgevraagd, maar ontving slechts één bieding. Op 20 januari 2014 publiceerde de Vlaamse overheid een Europese prijsaanvraag voor de verzekering gewaarborgd wonen van 1 april 2014 tot 31 maart 2019. Deze open offertevraag leverde weer dezelfde enige bieder en toewijzing op, zij het met premiepercentages die ongeveer 5% lager lagen dan die in het vorige contract<sup>359</sup>.

Het agentschap Wonen-Vlaanderen kreeg in 2013 13.643 aanvragen voor de gratis verzekering gewaarborgd wonen, dubbel zoveel als in 2012. Van 1 april 2009 tot 31 maart 2014 betaalde de

---

<sup>358</sup> Artikel 29 van het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993.

<sup>359</sup> De daling van de gemiddelde premie wordt geraamd op 40 à 45 euro per polis.

Vlaamse overheid de verzekeraar 36,6 miljoen euro. De verzekeraar betaalde voor schadeaan-  
giften tot 31 december 2013 in 1.031 dossiers 3,7 miljoen euro uit.

Wonen-Vlaanderen onderzocht niet vooraf de schadestatistieken van de voorbije vijf jaar en vormde zich dus geen beeld of maakte geen raming van wat de verzekering de Vlaamse overheid theoretisch kon of mocht kosten. Het onderzocht evenmin eventuele alternatieven. Hoewel een aanbestedende overheid over een zekere discretionaire bevoegdheid beschikt, mocht een dergelijk vooronderzoek van een zorgvuldige en zuinige overheid ook worden verwacht in het licht van de plaatsing van overheidsopdrachten. Artikel 21 van het koninklijk besluit van 15 juli 2011 gelast bv. een prijzenonderzoek. Het ontbreken ervan doet besluiten dat Wonen-Vlaanderen niet naging of de aangeboden prijzen geen abnormaal of onaanvaardbaar karakter vertoonden en of in dit kader mogelijk passende maatregelen niet waren aangewezen, zoals de stopzetting van de gunningsprocedure of een overschakeling naar een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking<sup>360</sup>.

## 15.6 Fonds voor de financiering van de VMSW

Op 13 januari 2012 keurde de Vlaamse Regering een besluit goed tot vaststelling van nadere regels voor de bijdragen van de sociale woonactoren in de financiering van de VMSW. Dat besluit trad in werking op 1 januari 2012. Het droeg de VMSW op een intern financieringsfonds op te richten waarin het alle inkomsten uit en uitgaven voor haar beheersvergoeding afzonderlijk dient te boeken. De onderstaande tabel toont de evolutie van de samenstelling van het fonds voor de financiering van de VMSW in 2012 en 2013.

	Bewegingen 2012	Bewegingen 2013	2012 + 2013
Som beheersvergoedingen	10.358.043,88	10.726.196,22	21.084.240,10
op leningen	5.478.023,55	5.076.368,73	10.554.392,28
op verhuuractiviteiten	4.376.587,75	4.886.720,45	9.263.308,20
op verkoopactiviteiten	484.207,85	1.106.258,85	1.590.466,70
Marge	19.224,73	266.803,56	286.028,29
attesteringen	0,00	8.060,00	8.060,00
SVK's	0,00	280.231,74	280.231,74
forfait en korting	0,00	-898.247,11	-898.247,11
Afname uit het fonds	14.105.621,69	14.304.000,00	28.409.621,69
Waardevermindering (=tekort)	-3.747.577,81	-3.577.803,78	-7.325.381,59
Saldo fonds	0,00	0,00	0,00

Einde 2012 en 2013 nam de VMSW meer uit het fonds op, dan het fonds aan beheersvergoedingen ophaalde. Daarom legde de raad van bestuur voor beide jaren een waardevermindering aan voor het verschil. De maatschappij heeft op 12 november 2013 een verslag opgemaakt waarin zij de toekomst inschatte. Volgens dat verslag zou de vertraging in de verwerking van de consolidaties van de leningen in 2012 en 2013 leiden tot ongeveer 6 miljoen euro nog te innen beheersvergoeding op consolidaties. Dat zou het tekort van het fonds eind 2013 tot 1 miljoen euro terugbrengen. Nog volgens dit verslag zou de VMSW de afgelopen jaren voldoende leningen hebben vastgelegd om tot een toereikende beheersvergoeding te komen. De nog niet geconsolideerde leningen zouden de komende drie jaren een beheersvergoeding opleveren

<sup>360</sup> Art. 26, §1, 1., e., van de wet op overheidsopdrachten van 15 juni 2006 maakt dat mogelijk in situaties waarin alleen onaanvaardbare prijzen zijn ingediend en de continuïteit van de dienstverlening moet worden verzekerd.

van 35 miljoen euro (13,9 miljoen euro in 2014, 16,2 miljoen euro in 2015 en 4,6 miljoen euro in 2016). Alleen de spreiding van de inning is nog niet gekend, aangezien zij afhangt van het consolidatiemoment. Ook voor de nog vast te leggen volumes van de uitvoeringsprogramma's tot en met 2020, zou het financieringsfonds voldoende beheersvergoedingen ontvangen.

Uitgaande van ongeveer 20 miljoen euro werkingskosten en 0,9 miljoen euro opbrengsten uit andere vergoedingen, dekt de beheersvergoeding maar 70% van de werkingskosten van de VMSW. De VMSW kan haar beheersvergoeding verhogen als ze op objectieve basis een stijging van haar werkingskosten kan verantwoorden, na advies van het Overlegplatform Sociaal Wonen, dat de minister nog moet oprichten, en nadat ze de minister op de hoogte heeft gebracht<sup>361</sup>. Volgens de VMSW vormen de werkdruk en de financiële risico's als gevolg van het grond- en pandenbeleid voldoende argumenten voor een verhoging van haar beheersvergoeding.

De evolutie van het financieringsfonds van de VMSW zal voor de sociale huisvestingsmaatschappijen de komende jaren voor bijkomende uitgaven plaatsnemen. Zij zullen behalve de bestaande beheersvergoeding, ook nog eens de achterstallende van 2012 en 2013 (samen 7,3 miljoen euro) moeten betalen. Ook zal de beheersvergoeding aan de VMSW waarschijnlijk stijgen.

## 15.7 Grondvoorraad van de VMSW

Vorig jaar heeft het Rekenhof de grondvoorraad van de VMSW onderzocht. Voor de gronden verworven langs sociale last<sup>362</sup> en gronden verworven langs het rollend grondfonds heeft het zijn 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. De VMSW had tot het arrest in dit verband een twaalfstal gronden *verplicht* aangekocht, voor ongeveer 1,87 miljoen euro, en 35 dossiers zijn nog lopende. Daarvan kon de VMSW er al een derde stopzetten met een besluit tot niet aankoop in onderling akkoord. De andere dossiers zijn nog hangende.

Voor de al aangekochte gronden deed zich een positieve evolutie voor. Een gegund proefproject met een *design and build*-formule in West-Vlaanderen stond de VMSW toe de minder kwalitatieve gronden toch te ontwikkelen met sociale woningen. De interesse bij de sociale huisvestingsmaatschappijen bleek duidelijk aanwezig. De VMSW zal ook in de andere provincies gelijkaardige initiatieven nemen.

Door de vernietiging van de cascadereregeling loopt de VMSW voorlopig geen verplicht financieel risico meer, in afwachting van een eventueel hersteldecreet. De maatschappij maakt zich sterk dat er voldoende interesse is om op de huidige voorraad gronden een sociaal woonaanbod te creëren.

---

<sup>361</sup> Artikel 12 van het besluit van 13 januari 2012.

<sup>362</sup> Artikel 4.1.25 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

### *Gronden verworven via het rollend grondfonds*

De problematiek kende het afgelopen jaar dus nauwelijks evolutie. Het protocol met uitvoeringsmodaliteiten dat zij met de Vlaamse ministers van Wonen en Begroting moet sluiten laat op zich wachten. Dat bemoeilijkt het rollend karakter van het fonds, want het protocol is onder meer wenselijk voor grondverkoop door de VMSW. De VMSW heeft dit gemeld in haar nota aan de volgende Vlaamse Regering.

## **15.8 Reële beleidsruimte onroerend erfgoed**

### *Inleiding*

Het onderzoek naar de werkelijke beleidsruimte inzake monumentenzorg leidde tot de volgende aanbevelingen in het rekeningboek over 2012:

- Begrotingen en rekeningen moeten aangeven welke klassieke restauratiepremedossiers op de wachtlijst komen, welke dossiers onder een meerjarige subsidieovereenkomst vallen en hoeveel openstaande verplichtingen er zijn.
- De sectorale bepaling dat meerjarenovereenkomsten gespreid in de tijd kunnen worden vastgelegd, vergt in het licht van het rekendecreet heroverweging.
- De overheid moet de keuze van de restauratieprojecten die subsidies zullen krijgen, deugdelijk motiveren en het Vlaams Parlement daarover informeren.

Het opvolgingsonderzoek leidde tot de onderstaande bevindingen.

### *Beleidsbrief 2013-2014*

Bijlage 5 bij de beleidsbrief 2013-2014 heeft toegelicht hoe aan de aanbevelingen van het Rekenhof gevolg zal worden gegeven. Voor een getrouw beeld van de krediettoestand zal de memorie van toelichting bij de begroting de begrotingsimpact van de op de wachtlijst staande gewone restauratiedossiers en van de meerjarige subsidieovereenkomsten uiteenzetten en de programmeerwijze van deze uitgaven duiden. Tot slot zullen de toekomstige meerjarige subsidieovereenkomsten de totaliteit van de verbintenissen vastleggen in het jaar waarin het engagement wordt aangegaan. De eerstvolgende begroting of begrotingswijziging zal uitwijzen hoe het beleidsdomein dit engagement in de praktijk zal brengen.

### *Klassieke restauratiepremedossiers*

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de hangende verplichtingen op de door het Vlaams Parlement goedgekeurde vastleggingskredieten.

*(In miljoen euro)*

	Initieel VAK programmatie	VAK na krediet-herschikking	Openstaand bedrag voor vastlegging	% t.o.v. initieel budget	% t.o.v. budget na krediet-herschikking	Aantal dossiers in afwachting van vastlegging
Eind 2012	47,1	61,6	88,7	218,77%	144,02%	252
Eind 2013	50,3	48,3	123,7	246,14%	256,34%	304

Eind 2012 en 2013 stonden respectievelijk 88,7 en 123,74 miljoen euro open voor de vastlegging van respectievelijk 252 en 304 dossiers. In vergelijking met eind 2012 stegen de openstaande verplichtingen met 39,54%.

### **Meerjarige subsidieovereenkomsten**

De (oude) sectorale wetgeving gaf de administratie Onroerend Erfgoed de mogelijkheid het totale bedrag van de verplichtingen uit meerjarige subsidieovereenkomsten gefaseerd over verscheidene jaren vast te leggen. De onderstaande tabel biedt een overzicht van de hangende (niet vastgelegde) verplichtingen.

	Initieel VAK programmatie	VAK na krediet- herschikking	Openstaand bedrag voor vastlegging	% t.o.v. initieel budget	% t.o.v. budget na krediet- herschikking
Eind 2012	47,1	61,6	54,5	115%	88,43%
Eind 2013	50,3	48,3	63,7	126,64%	131,88%

(In miljoen euro)

Eind 2012 en 2013 stonden respectievelijk 54,5 en 63,7 miljoen euro open voor vastlegging. In vergelijking met eind 2012 stegen de openstaande verplichtingen met 16,91%.

### **Boekhouding en evolutie sectorale wetgeving**

De administratie uit deze aanzienlijke schuld in de monumentenzorg niet in de boekhouding. Zij houdt ze alleen extracomptabel bij. Ze neemt de verplichtingen voor het lopende jaar gefaseerd langs de programmaties in de boekhouding op. Daardoor ontbrak in 2013, net als in 2012, een getrouw beeld van de financiële (krediet)toestand van monumentenzorg in de Vlaamse overheid.

Op 27 maart 2009 bepaalde het Vlaams Parlement met een wijziging van de sectorale wetgeving dat de kredieten voor meerjarige subsidieovereenkomsten konden worden vastgelegd op jaarbasis. Op 8 juli 2011 stelde het rekendecreet dat verbintenissen onmiddellijk moeten worden vastgelegd voor het totale bedrag, ongeacht de uitvoeringstermijn, tenzij het gaat om recurrente verbintenissen waarvan de gevolgen zich over verscheidene jaren uitstrekken. Zowel de Inspectie van Financiën als het Rekenhof zijn van oordeel dat de meerjarige restauratiepremies niet als dergelijke recurrente verbintenissen kunnen worden beschouwd en dat een gespreide vastlegging dus niet kan. Zich beroepend op de sectorale wetgeving, bleef Onroerend erfgoed echter onverminderd verplichtingen naar de toekomst doorschuiven met protocols, enveloppes of meerjarige subsidieovereenkomsten.

Het onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en het nog niet gepubliceerd uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014<sup>363</sup> heffen de bestaande regelgeving op de restauratiepremies op vanaf 1 januari 2015. Het besluit blijkt echter het systeem van de gespreide vastlegging te willen behouden voor de tot 1 januari 2015 volgens de vigerende sectorale reglementering gesloten meerjarige subsidieovereenkomsten<sup>364</sup>.

<sup>363</sup> Zonder advies van de Raad van State genomen.

<sup>364</sup> Artikel 13.3.6.

Voor meerjarenpremieovereenkomsten vanaf 1 januari 2015 kan de Vlaamse Regering volgens het nieuwe onroerenderfgoeddecreet (artikel 10.2.1,2<sup>o</sup>) binnen de perken van de daarvoor beschikbare begrotingskredieten, meerjarenpremieovereenkomsten sluiten voor grote en langdurige werken aan of in beschermd onroerend erfgoed en erfgoedlandschappen. Het uitvoeringsbesluit lijkt ook in dit geval in de artikelen 11.4.11 en 11.4.14 spreiding van de vastlegging mogelijk te maken<sup>365</sup>.

Het Rekenhof is van oordeel dat de nieuwe regelgeving ingaat tegen de fundamentele principes van het rekendecreet, dat transparantie van de verplichtingen nastreeft. Dat leidt tot een uitvoeringsrekening van de begroting die geen getrouw beeld geeft van de financiële toestand van monumentenzorg en noopt tot een extracomptabele meer risicovolle opvolging van de verplichtingen en extra verantwoording aan het parlement. Met deze aanpak staat de regering het zich toe zonder machtiging van het parlement verbintenissen aan te gaan die meer jaren lopen en mogelijk zelfs de regeringsperiode overschrijden.

### *Selectie klassieke restauratiepremedossiers en meerjarige subsidieovereenkomsten*

In 2012 beschikte de minister nog niet over een formeel beoordelingskader voor de vaststelling van de restauratieprogrammatie en de keuze van gegadigden voor een onmiddellijke restauratiesubsidietoezegging en -vastlegging. Het was bovendien onduidelijk in welke mate de minister daarvoor vaste selectiecriteria hanteerde. Ook bij de meerjarige subsidieovereenkomsten rees de vraag hoe de minister jaarlijks de dossiers voor een onmiddellijke subsidietoezegging en vastlegging selecteerde. Het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 heeft inmiddels een regeling uitgewerkt op grond van de chronologische behandeling van de dossiers en enkele structurele voorafnames<sup>366</sup>. Zij staat de minister echter ook toe bijkomende structurele voorafnames te bepalen. Het Rekenhof merkt op dat die bijkomende structurele voorafnames het first-in-first-out-principe niet mogen uithollen.

## **15.9 Vlaamse huurgarantieregeling**

De Vlaamse Regering heeft een huurgarantieregeling ingevoerd om verhuurders van woningen aan private huurders te beschermen tegen verlies aan huurinkomsten ingevolge niet-betaling van verschuldigde huur en om huurders te beschermen tegen uithuiszetting. De regeling houdt de mogelijkheid in subsidies te verstrekken aan verhuurders of huurders. Daarvoor trad op 1 januari 2014 de dienst met afzonderlijk beheer Vlaams Huurgarantiefonds in werking<sup>367</sup>, die sinds 2012 een jaarlijkse dotatie ten laste van de algemene uitgavenbegroting ontvangt. Sinds 1 januari 2014 kan elke verhuurder zich contractueel bij het fonds aansluiten tegen betaling van een aansluitingsbedrag van 75 euro. De onderstaande tabel toont de budgetopbouw en -realisatie in de periode 2012-2014.

<sup>365</sup> Artikelen 11.4.11.

<sup>366</sup> De artikelen 11.2.6. en 13.3.7. Structurele voorafnames betreffen bv aanvragen van een bijkomende erfgoedpremie ten gevolge van onvoorzienbare meer- of bijwerken.

<sup>367</sup> 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.

*(in euro)*

Omschrijving	Budget 2012	Realisatie 2012	Budget 2013	Realisatie 2013	Budget 2014
Overgedragen saldo		0	2.587.000	2.587.000	3.474.000
Werking en toelagen	500.000	0	0	0	1.350.000
Interne stromen	2.587.000	2.587.000	1.587.000	1.587.000	1.604.000
Totaal	3.087.000	2.587.000	4.174.000	4.174.000	6.428.000

Het bedrag van 1.350.000 euro onder werking en toelagen (begrotingsartikel NRY/2NE-F-A-B/OW) betreft volgens de begrotingstoelichtingen de geraamde ontvangsten voortvloeiend uit de aansluitingsbijdragen van de verhuurders. Momenteel wordt rekening gehouden met 18.000 aansluitingen en een aansluitingsbijdrage van 75 euro in 2014<sup>368</sup>. De onderstaande tabel toont de begrote en gerealiseerde vastleggingen en vereffeningen 2012 en 2013.

*(in euro)*

Omschrijving	Budget 2012 VAK/VEK	Realisatie 2012 VAK/VEK	Budget 2013 VAK/VEK	Budget 2013 VAK/VEK	Realisatie 2013 VAK/VEK	Budget 2014 VAK/VEK
Over te dragen saldo	0/	0	0	0	0	0
		/2.587.000	/3.474.000	/3.474.000	/3.474.000	/4.754.000
Werking en toelagen*	3.087.000	0	700.000	540.005	540.005	1.674.000
	/3.087.000	/0	/700.000	/540.005	/540.005	/1.674.000
Totaal	3.087.000	0	700.000	540.005	540.005	1.674.000
	/3.087.000	/2.587.000	/4.174.000	/4.014.005	/4.014.005	/6.428.000

\* Aanbod van voldoende kwalitatief goede private en sociale huurwoningen

Het huurgarantiefonds is van start gegaan op 1 januari 2014. Op 7 oktober 2014 waren er 245 verhuurders aangesloten, die allen de aansluitingsvergoeding betaalden. In totaal ontving het fonds tot dan 320 aanvragen, waarvan het er 32 weigerde; de rest was op die datum in onderzoek. Tot die datum ontving het fonds twee vragen tot tegemoetkoming. Eén daarvan werd geweigerd omdat de vrederechter de huurder geen afbetalingsplan had opgelegd. De andere aanvraag is nog lopende. Tot op heden vond dus nog geen uitbetaling of terugvordering plaats.

De fondsadministratie registreert alle gegevens en kan rapporteren over aantallen aanvragen, weigeringen, aanvullingen, aanvraagwijze, enz. Een ict-toepassing voor de dossierbehandeling<sup>369</sup> en het controle-actieplan zijn in ontwikkeling. Buiten dit systeem verzamelt het fonds ook gegevens over uithuiszettingen. Het onderzoekt met de gerechtsdeurwaarders de mogelijkheid tot meldingen van uithuiszettingen door aangesloten verhuurders.

Aangezien de respons ver onder de 18.000 in 2014 verwachte aansluitingen ligt, zal het fonds met de andere betrokken actoren<sup>370</sup> (vooral eigenaarsorganisaties) onderzoeken wat de ge-

<sup>368</sup> Stuk 13 (2013-2014) – Nr. 2-N – toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014, p. 24.

<sup>369</sup> Fase 1 is inmiddels operationeel (aanvragen, behandeling van aanvragen, uitnodiging tot betaling en verwerking van betalingen). Fase 2 (aanvragen tot tegemoetkoming, behandeling van aanvragen tot tegemoetkoming, opvolging van afbetalingsplannen door gerechtsdeurwaarders, uitbetalingen) dient nog te worden gefinaliseerd.

<sup>370</sup> De verschillende actoren, m.n. de vereniging van eigenaars, de vrederechters, de gerechtsdeurwaarders, de VVSG en de makelaars waren betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving.

ringe respons veroorzaakt. Wellicht is het uitblijven van een communicatiecampagne op grote schaal er een van<sup>371</sup>. Bijkomende maatregelen zijn nog niet getroffen.

Tot slot is het nog onduidelijk op grond van welke criteria het fonds de steun kan en zal terugvorderen zodra de rechtstoestand van de probleemuurder zich heeft hersteld. Bovendien is de terugvorderingsregeling nog niet in werking getreden.

---

<sup>371</sup> Voorrang werd gegeven aan de operationalisering van de dossierbehandeling en de gegevensuitwisseling met de deurwaarders.

# Bijlagen

## 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 certificatie door bedrijfsrevisoren van jaarrekeningen aan Rekenhof
31 mei	Rekenhof bezorgt opmerkingen aan Vlaamse Regering en Vlaamse rechtspersonen
21 juni	Vlaamse Regering antwoordt aan Rekenhof
30 juni	Rekenhof bezorgt opmerkingen en antwoord aan Vlaams Parlement
15 september	Vlaamse Regering dient ontwerpdecreet over algemene rekening (met consolidatie) in
31 oktober	Vlaams Parlement sluit algemene rekening decretaal af
Niet bepaald	Rekenhof publiceert de rekeningen in zijn boek

Het departement Financiën en Begroting heeft het Rekenhof tegen 31 maart 2014 een elektronische en papieren uitvoeringsrekening van diensten met afzonderlijk beheer en de elektronische jaarrekeningen van de meeste agentschappen bezorgd, met uitzondering van de jaarrekeningen van de privaatrechtelijke EVA's. De onderstaande tabel biedt een overzicht van deze voorlegging. Voor 2013 houdt de tabel nog geen rekening met de Vlaamse universiteiten, hogescholen (met inbegrip van de wetenschappelijke inrichtingen) en associaties, die weliswaar ook tot de geconsolideerde Vlaamse overheid behoren, maar nog niet zijn begrepen in de ESR-geconsolideerde rapportering van de Vlaamse overheid.

Voor de goedkeuring van de rekeningen door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting heeft het IVA Centrale Accounting met het Rekenhof afspraken gemaakt, die evenwel bij de afsluiting van dit rapport nog niet volledig waren uitgevoerd. Het Rekenhof beschikte zodoende nog niet over alle officiële goedkeuringen door alle bevoegde overheden (raden van de bestuur, de Vlaamse minister van Financiën en Begroting of de toezichthoudende ministers). Het rekendecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de certificatie door de bedrijfsrevisoren van de jaarrekeningen aan het Rekenhof dient te bezorgen tegen 21 april.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op <sup>372</sup>	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
<b>01 DAR</b>			
Vlaams Brusselfonds	24-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
AGIV	25-03-2014	01-04-2014	Oordeel zonder voorbehoud
VZW De Rand	24-03-2014	31-03-2014	Verklaring zonder voorbehoud, met voorbehoud wat betreft ESR-rapportering
SERV	19-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
DAB IAVA	12-02-2014	03-04-2014	
<b>02 BZ</b>			
VLABEST	18-03-2014	01-04-2014	Niet van toepassing
DAB Catering	Niet gedateerd	27-03-2014	

<sup>372</sup> Voor de DAB's vermeldt de tabel in deze kolom de datum van de rekeningen.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op <sup>373</sup>	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
DAB Schoonmaak	28-02-2014	17-03-2014	
DAB Digitale Drukkerij	11-03-2014	25-03-2014	
DAB Overheidspersoneel	19-03-2014	01-04-2014	
DAB Informatie Vlaanderen	14-03-2014	25-03-2014	
<b>o3 FB</b>			
FFEU	25-03-2014 <sup>373</sup>	31-03-2014	Niet van toepassing
VFLD	Niet gedateerd	31-03-2014	Niet van toepassing
Toekomstfonds	25-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
Egalisatiefond (Vlaams Pensioenfonds)	Niet gedateerd	31-03-2014	Verklaring zonder voorbehoud
NV Gigarant	Niet gedateerd	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
NV Diestsepoort	Niet gedateerd	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
DAB Veiling emissierechten	31-03-2014	04-04-2014	
<b>o4 IV</b>			
VAIO – FIT	25-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
Toerisme Vlaanderen	22-04-2014	28-04-2014	Nog geen verklaring bekend
SARiV	28-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
Vlaams-Europees Verbindingsagentschap vzw	24-03-2014	01-04-2014	Oordeel zonder voorbehoud
DAB Waarborgfonds Micro-financiering	28-02-2014	05-03-2014	
<b>o5 EWI</b>			
Hermesfonds	20-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
IWT	20-03-2014	31-03-2014	Oordeel met voorbehoud en gedeeltelijke onthouding
Herculesstichting	19-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
VRWI	27-03-2014	01-04-2014	Niet van toepassing
VITO	27-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud met toelichtingen
VIB	28-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
Vlaams Energiefonds	07-05-2014	20-05-2014	Oordeel zonder voorbehoud
FWO	24-08-2014	02-07-2014	Oordeel met voorbehoud
KVAB	27-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
Waarborgbeheer	28-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
VLIZ	22-04-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
PMV		Niet ontvangen	
<b>o6 OV</b>			
Agentschap voor Infrastructuurwerken in het onderwijs	12-03-2014	31-03-2014	Oordeel met voorbehoud met uitzondering van de vergelijkende cijfers m.b.t. de resultatenrekening die het voorwerp uitmaken van een onthoudende verklaring
Vlaamse Inter-universitaire Raad	Nog niet goed gekeurd (komt voor op AV van 28-05-2014)	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf
Vlaamse Hogescholenraad		Niet ontvangen	
Vlaamse Onderwijsraad	08-05-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
Universitair Ziekenhuis Gent	23-06-2014	29-09-2014	Nog niet ontvangen
Het Gemeenschapsonderwijs	04-04-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
VZW Epon		Niet ontvangen	

<sup>373</sup> Het Rekenhof ontving op 8/4/2014 nog een niet gedateerde aanpassing van de jaarrekening van het FFEU.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op <sup>372</sup>	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Koninklijk Muziek-conservatorium Gent		Niet ontvangen	
Koninklijk Vlaams Muziek-conservatorium van Antwerpen		Niet ontvangen	
Koninklijk Muziek-conservatorium Brussel		Niet ontvangen	
Universiteit Gent	04-04-2014	Ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf
Universiteit Antwerpen		Niet ontvangen	
UHasselt		Niet ontvangen	
Vrije Universiteit Brussel	01-04-2014	Ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Katholieke Universiteit Leuven	25-03-2014	Ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Katholieke Universiteit Brussel	20-03-2014	Ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Universitaire Faculteit van Protestantse Godgeleerdheid Brussel		Niet ontvangen	
Evangelische theologische faculteit		Niet ontvangen	
Instituut voor Tropische Geneeskunde		Niet ontvangen	
VZW Associatie KU Leuven	21-03-2014	Ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
VZW Associatie Universiteit en Hogescholen Antwerpen	25-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
VZW Associatie Universiteit Gent	14-05-2014	Niet ontvangen	Nog geen verklaring bekend
VZW Associatie Universiteit – Hogescholen Limburg	11-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
VZW Universitaire Associatie Brussel	12-05-2014	Niet ontvangen	Nog geen verklaring bekend
Instellingen van autonoom onderwijs		Niet ontvangen	
HUB-EHSAL (nu HUB-KAHO)	20-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Hogeschool Sint-Lukas Brussel (nu LUCA School of Arts)		Niet ontvangen	
Hogeschool voor Wetenschap en Kunst (nu LUCA School of Arts)		Niet ontvangen	
Erasmushogeschool Brussel	31-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Artesis Hogeschool Antwerpen (tot 30-09-2013)	26-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Plantijn-Hogeschool van de provincie Antwerpen (tot 30-09-2013)	26-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Artesis-Plantijn Antwerpen (fusie vanaf 1-10-2013)	26-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Karel de Grote-Hogeschool Antwerpen	19-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Thomas More Antwerpen (voorheen Lessius Hogeschool)	27-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel met voorbehoud
Hogere Zeevaartschool	24-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Thomas More Kempen (voorheen Katholieke Hogeschool Kempen)	27-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel met voorbehoud

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op <sup>372</sup>	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Thomas More Mechelen (voorheen Katholieke Hogeschool Mechelen)	27-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel met voorbehoud
Groep T – Internationale Hogeschool Leuven	27-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool Leuven	31-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
PXL-Hogeschool Limburg	31-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud met uitzondering van de resultatenrekening die het voorwerp uitmaakt van een oordeel met voorbehoud <sup>374</sup>
Katholieke Hogeschool Limburg	31-03-2014	Niet ontvangen	Oordeel zonder voorbehoud
Katholieke Hogeschool Brugge-Oostende (nu Katholieke Hogeschool Vives Noord)		Niet ontvangen	
Hogeschool West-Vlaanderen		Niet ontvangen	
Katholieke Hogeschool Zuid-West-Vlaanderen (nu Katholieke Hogeschool Vives Zuid)		Niet ontvangen	
Hogeschool Gent		Niet ontvangen	
Arteveldehogeschool		Niet ontvangen	
Katholieke Hogeschool Sint-Lieven (nu HUB-KAHO)		Zie hoger	
DAB Fonds Inschrijvings-gelden Centra voor Volwassenenonderwijs	Datum niet gekend	02-04-2014	
<b>07 WVG</b>			
Fonds Jongerenwelzijn	Datum niet gekend	31-03-2014	Oordeel met voorbehoud
Kind en Gezin	Datum niet gekend	31-03-2014	Oordeel met voorbehoud
OPZ Geel	31-03-2014	31-03-2014	Oordeel met voorbehoud en toelichtende paragraaf
OPZ Rekem	18-03-2014	31-03-2014	Oordeel met voorbehoud en toelichtende paragraaf
VAPH	Datum niet gekend	05-05-2014 (aanpassing)	Oordeel zonder voorbehoud op vorige versie van de jaarrekening
VIPA	24-04-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
Vlaams Zorgfonds	Datum niet gekend	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België		Niet ontvangen	
DAB CICOV	26-02-2014	07-03-2014	
<b>08 CJSM</b>			
VRT	24-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
BLOSO	Datum niet gekend	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
FoCI	Datum niet gekend	31-03-2014	Niet van toepassing
Topstukkenfonds	Datum niet gekend	31-03-2014	Niet van toepassing
VRM	20-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
VFL	17-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
SAR CJSM	Datum niet gekend	31-03-2014	Niet van toepassing

<sup>374</sup> Op 1 oktober 2013 zijn de Provinciale Hogeschool Limburg en XIOS Hogeschool Limburg gefusioneerd.

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op <sup>372</sup>	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Vlaamse Opera	24-02-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
Koninklijk Ballet van Vlaanderen	24-02-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
MUHKA	25-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
De Singel	13-03-2014	21-05-2014	Oordeel zonder voorbehoud
Vlaams Audiovisueel Fonds	18-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde	06-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud (Verslag van de accountant)
Pensioenfonds VRT voor statutairen	12-05-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
DAB KMSKA	10-03-2014	25-03-2014	
DAB Kasteel – Domein van Gaasbeek	05-03-2014	17-03-2014	
DAB Uitleendienst kampeermateriaal voor de Jeugd	28-02-2014	07-03-2014	
DAB Landcommanderij Alden Biesen	06-03-2014	17-03-2014	
<b>09 WSE</b>			
VDAB	24-03-2014	31-03-2014	Oordeel met voorbehoud
VAO – Syntra Vlaanderen	Datum niet gekend	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
ESF-Agentenschap Vlaanderen	04-06-2014 <sup>375</sup>	12-06-2014	Verklaring zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf
<b>10 LV</b>			
EV ILVO	26-03-2014	31-03-2013	Oordeel zonder voorbehoud met gedeeltelijke onthouding
FIVA	13-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
SAR LV	28-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
VILT	Datum niet gekend	07-04-2014	Nog geen verklaring bekend
VLAM	13-06-2014	27-06-2014	Nog geen verklaring bekend
VLIF	Datum niet gekend	31-03-2014	Niet van toepassing
<b>11 LNE</b>			
OVAM	27-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
VMM	Niet gedateerd	31-03-2014	Niet van toepassing
Grindfonds	13-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
VLM	26-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
VREG	26-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
De Watergroep (VMW)	28-03-2014	31-03-2014	Oordeel met voorbehoud ESR-rapportering
SAR Minaraad	13-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
EV INBO	13-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
OC-ANB	14-05-2014	21-05-2014	Oordeel met voorbehoud
DAB MINAFONDS	11-03-2014	20-03-2014	
<b>12 MOW</b>			
VVM – De Lijn	19-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf
Waterwegen en Zeekanaal NV	12-03-2014	31-03-2014	Oordeel met voorbehoud over de ESR-rapportering
NV De Scheepvaart	19-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
Pendelfonds	Datum niet gekend	31-03-2014	Niet van toepassing
EV Flanders Hydraulics	Datum niet gekend	31-03-2014	Niet van toepassing

<sup>375</sup> Het betreft een jaarrekening als VZW

Rechtspersonen en DAB's	Jaarrekening goedgekeurd op <sup>372</sup>	Ontvangen door Rekenhof op	Verklaring bedrijfsrevisor
Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel NV	21-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
NV Vlaamse Havens	Datum niet gekend	31-03-2014	Nog geen verklaring bekend
NV Lijninvest	19-03-2014	21-05-2014	Oordeel zonder voorbehoud met toelichtende paragraaf
DAB Loodswezen	11-03-2014	27-03-2014	
DAB Luchthaven Antwerpen	04-03-2014	13-03-2014	
DAB Luchthaven Oostende	07-03-2014	27-03-2014	
DAB Vlaams Infrastructuurfonds	14-03-2014	25-03-2014	
DAB Vloot	Niet gedateerd	07-03-2014	
<b>13 RWO</b>			
VOIA Garantiefonds voor Huisvesting	14-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
VOIA Vlabinvest	14-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
VOIA Rubiconfonds	24-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
EVA VMSW	25-03-2014	31-03-2014	Oordeel zonder voorbehoud
SAR Vlaamse Woonraad SAR Ruimtelijke Ordening –	26-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
Onroerend Erfgoed	28-03-2014	31-03-2014	Niet van toepassing
DAB Grondfonds	26-02-2014	13-03-2014	Niet van toepassing
DAB Herstelfonds	12-02-2014	05-03-2014	Niet van toepassing
DAB Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed	14-02-2014	05-03-2014	Niet van toepassing
DAB Fonds voor de Financiering van het Urgentieplan voor de Sociale Huisvesting	05-02-2014	05-03-2014	Niet van toepassing
DAB Fonds ter Bestrijding van Uithuiszettingen	05-02-2014	05-03-2014	Niet van toepassing

## BIJLAGE 2

### Stand van uitvoering van de vroegere aanbevelingen

De onderstaande tabel overziet de aanbevelingen die het Rekenhof formuleerde in zijn rekeningenboeken over 2009, 2010, en 2011 en in zijn onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2012, van de initiële begroting en de aangepaste begroting over 2013. Enerzijds geeft de tabel de mate aan waarin het Rekenhof de aanbeveling als uitgevoerd beschouwt. Anderzijds geeft de tabel aan in hoeverre de betrokken ministers in hun recente beleidsbrieven informatie over de uitvoering van de aanbevelingen hebben opgenomen.

De tweede tabel bevat ook een overzicht van de aanbevelingen uit het rekeningenboek over 2012 en van de initiële begroting over 2014. Weliswaar hebben de ministers voor deze recente aanbevelingen nog niet de kans gekregen informatie over de uitvoering ervan in hun beleidsbrieven op te nemen maar volledigheidshalve neemt het Rekenhof deze informatie op.

TABEL 1 – Aanbevelingen rekeningenboeken over 2009, 2010 en 2011 en onderzoek aanpassing begroting 2012, initiële en aangepaste begroting over 2013

	Uitg = uitgevoerd NmR = niet meer relevant	IU = in uitvoering ? = geen informatie	(On)Vold = (on)voldoende				Informatie in beleidsbrief		
			Stand van uitvoering				Geen	Vold.	Onvold.
	Uitg	NmR	IU	?					
Diverse beleidsdomeinen									
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:								
-	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

	<i>Uitg = uitgevoerd</i> <i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>IU = in uitvoering</i> <i>? = geen informatie</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>	Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
				Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
<b>Wetenschap Onderzoek en Innovatie</b>										
<b>Ontvangsten en uitgaven van het ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>										
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			
<b>IWT: beheer achtergestelde leningen rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>										
1	Het IWT moet maatregelen treffen voor een vlotte in-ning van de verleende kredietbedragen en de bijhorende intresten. Daarbij dient het duidelijke richtlijnen voor het debiteurenbeheer uit te vaardigen. Het moet de aflos-singsschema's nauwgezet opvolgen. Voorts dient het maatregelen te nemen om alle intresten correct te bereke-nen en de aflossingen op te volgen.					X		X		
<b>Bestuurszaken</b>										
<b>Ontvangsten en uitgaven van het Vlaams ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>										
1	Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur moet meer aandacht besteden aan de aanwending en verantwoording van subsidies voor originele en innoverende projecten.					X		X		
<b>Vlaamse Rand</b>										
<b>Subsidies voor diverse initiatieven in de Vlaamse Rand, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>										
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 faci-liteitengemeenten betreft.				X				X	
2	De CVR moet in haar beoordelingen van de aanvragen duidelijk aangeven of de aanvrager voldoet aan alle sub-sidievoorwaarden 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 wer-kingsverslagen en transparante financiële verantwoordin-gen op te leggen, die zij ook daadwerkelijk moet controle-ren 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	
<b>Financiën en Begroting</b>										
<b>ESR-vorderingensaldo 2009 van de Vlaamse Gemeenschap, rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) – Nr. 1</b>										
1	Aangezien een begrotingsnormering die uitsluitend op het ESR-vorderingensaldo steunt, niet volstaat om de fi-nanciële 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 <sup>376</sup>		X	

<sup>376</sup> 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.

	<i>Uitg = uitgevoerd</i> <i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>IU = in uitvoering</i> <i>? = geen informatie</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>				Informatie in beleidsbrief		
			Stand van uitvoering				Geen	Vold.	Onvold.
	Uitg	NmR	IU	?					
<b>Vlaams Fiscaal Platform: inning van de leegstandsheffing bedrijfsruimten, rekeningenboek over 2008, Stuk 36-A (2009-2010) – Nr. 1</b>									
1	VLABEL dient de verschillende opvolgingssystemen per afzonderlijke belasting op het einde van het jaar te reconciliëren en op een gereconcilieerde of reconcilieerbare manier te rapporteren.			X <sup>377</sup>			X		
2	VLABEL zou in zijn jaarverslagen ook moeten rapporteren over de bedragen die het voor rekening van de gemeenten int.		X				X <sup>378</sup>		
3	De administratie dient haar boekhouding zo te organiseren dat ze tijdige, accurate en volledige informatie kan geven over de projectkosten. Zij dient ook aandacht te besteden aan de opvolging van de interne kosten van het project.				X		X		
<b>Inkohiering en inning van de onroerende voorheffing (Thematisch financieel onderzoek), rekeningenboek over 2010, Stuk 36 (2011-2012) – Nr. 1</b>									
1	VLABEL dient de relevantie en meetbaarheid van de indicatoren in de beheersovereenkomst in overweging te nemen. Deze indicatoren moeten in voldoende mate uit het ICT-systeem volgen om vergissingen of bewerkingen te vermijden en de informatie zo actueel mogelijk te houden.			X			X		
<b>Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2012, Stuk 16 (2011-2012) – Nr. 1</b>									
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		
<b>Onderzoek van de Vlaamse begroting voor 2013, Stuk 16 (2012-2013) – Nr. 1</b>									
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		

<sup>377</sup> De minister heeft in de beleidsbrief het belang van deze aanbeveling onderstreept.

<sup>378</sup> De beleidsbrief bevat de belofte hierover te rapporteren vanaf het verslag over 2011, dat is het eerstkomende jaarverslag.

	<i>Uitg = uitgevoerd</i> <i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>IU = in uitvoering</i> <i>? = geen informatie</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>	Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
				Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
<b>Onderzoek van de aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2013, Stuk 20 (2012-2013) – Nr. 1</b>										
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		
<b>Vlaams waarborgbeheer, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>										
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		
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		
<b>Module budgettering van Orafin, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>										
1	Alle betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid moeten in samenwerking met het IVACA de betalingskalender zorgvuldiger opstellen, steunend op relevante gegevens, ook historische, en kennis van de uitvoering van overheidsopdrachten.				X			X		
2	De Vlaamse overheid moet herverdelingsbesluiten zorgvuldiger opstellen en transparanter in Orafin invoeren.				X			X		
3	De performantie van de rapportering moet verhogen en het IVACA moet aandacht besteden aan specifieke rapporteringsnoden in de beleidsdomeinen.				X			X		
<b>Hogere entiteiten, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>										
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 contractwijzigingen kunnen zij het beste advies vragen aan het agentschap Facilitair Management.					X				X
<b>Ontvangsten en uitgaven van het ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>										
1	Het ministerie moet de opvolging van informaticaprojecten versterken en wijzigingen aan de bestellingen motiveren en opvolgen.					X		X		
2	Vlabel moet de goedkeuringsprocedure voor facturen optimaliseren om tijdig te kunnen betalen.					X				X
3	Het ministerie moet de uitzonderingsprocedures waarin het begrotingsdecreet voorziet, met name de procedures vereffenaar-kort en thesauriebeheer, strikter toepassen.					X				X

<i>Uitg = uitgevoerd</i>	<i>IU = in uitvoering</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>						
<i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>? = geen informatie</i>							
Stand van uitvoering					Informatie in beleidsbrief			
Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.		
<b>Werk</b>								
<b>Ontvangsten en uitgaven van het ministerie rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>								
1	Het departement dient kandidaat-opdrachtnemers voor studieopdrachten in het bestek te verplichten mogelijke belangen te declareren. Het moet bij de evaluatie van potentiële belangenconflicten niet alleen letten op eventuele financiële belangen, maar op het volledige professionele profiel van het bedrijf of de onderzoekers. Gelet op de nauwe verwevenheid in de sociale-economiesector tussen overheid en begunstigen en tussen begunstigen onderling, kan de overheid het beste een netwerkanalyse opmaken.			X	X			
2	Het departement moet de indienings- en uitvoeringstermijnen voor offertes ruim genoeg maken opdat mededinging mogelijk is.			X	X			
<b>Boekhoudregistratie bij het ESF-Agentschap rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>								
1	Het ESF-Agentschap moet de verrichtingen in de balans en resultatenrekening registreren op transactiebasis en niet op kasbasis.			X	X			
2	Het ESF-Agentschap moet een ESR rapportering opstellen.			X	X			
<b>Ruimtelijke Ordening</b>								
<b>Ontvangsten en uitgaven van het ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>								
1	Zodra de achterstand in de behandeling van renovatiepremediossiers beperkt blijft, moet de administratie de noodmaatregelen afbouwen.	X			X			
2	Het Agentschap Wonen-Vlaanderen moet de lokale overheden er systematisch op wijzen dat overfinanciering in strijd is met de subsidieregeling en tot terugvordering moet leiden.	X			X			
3	Het ministerie moet voor de ontvangsten vastgestelde rechten inboeken, ook voor de intresten die het Agentschap Wonen-Vlaanderen ontvangt. Het moet deze vastgestelde rechten bovendien strikter opvolgen.			X	X			
<b>Welzijn, Volksgezondheid en Gezin</b>								
<b>Zorg- en gezondheidssubsidies met opbrengsten van de Nationale Loterij, rekeningenboek over 2009, Stuk 36 (2010-2011) - Nr. 1</b>								
1	Het regeringsbesluit en de circulaires dienen aan een aanvraag dezelfde vereisten te stellen op het vlak van bij te voegen stukken.			X		X		
2	De administratie dient nauwgezet te controleren of de kosten uit de aanvraag subsidiabel zijn, opdat ze de subsidie correct kan bepalen.			X <sup>379</sup>		X		
<b>Ontvangsten en uitgaven van het ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>								
1	Het ministerie moet waken over een correcte aanrekening van zijn uitgaven met respect voor de economische classificatie en budgettaire specialiteit.	X			X			
2	Het VAZG dient te overwegen de werkingsuitgaven van de Koninklijke Academie voor Geneeskunde van België te financieren met jaarlijkse werkingsubsidies.			X		X		
3	Het ministerie moet de overheidsopdrachtenprocedures nauwgezet naleven.			X		X		
4	Het departement moet saldobetalingen in de toekenningsbesluiten van niet-gereguleerde subsidies systematisch koppelen aan de goedkeuring van de inhoudelijke en financiële verantwoording van de al ontvangen voorschotten.	X			X			
5	Het VAZG moet de financiële verantwoordingsmodaliteiten in de toekenningsbesluiten concretiseren.	X				X		

<sup>379</sup> Sinds 2010 werd geen projectproep meer gedaan voor de toekenning van subsidies uit de winst van de Nationale Loterij.

	<i>Uitg = uitgevoerd</i> <i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>IU = in uitvoering</i> <i>? = geen informatie</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>				Informatie in beleidsbrief		
			Stand van uitvoering				Geen	Vold.	Onvold.
	Uitg	NmR	IU	?					
6	Het departement moet de aankoopprocedures van kantoor materiaal meer efficiënt organiseren.	X					X		
<b>Mobiliteit en Openbare Werken</b>									
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		
<b>Sociale Economie</b>									
Ontvangsten en uitgaven van het ministerie rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1									
1	Het departement dient kandidaat-opdrachtnemers voor studieopdrachten in het bestek te verplichten mogelijke belangen te declareren. Het moet bij de evaluatie van potentiële belangenconflicten niet alleen letten op eventuele financiële belangen, maar op het volledige professionele profiel van het bedrijf of de onderzoekers. Gelet op de nauwe verwevenheid in de sociale-economiesector tussen overheid en begunstigden en tussen begunstigden onderling, kan de overheid het beste een netwerkanalyse opmaken.				X	X			
2	Het departement moet de indienings- en uitvoeringstermijnen voor offertes ruim genoeg maken opdat mededinging mogelijk is.				X	X			
Boekhoudregistratie bij het ESF-Agentschap rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1									
1	Het ESF-Agentschap moet de registraties buiten de balans nauwkeuriger opvolgen en niet benutte rechten of vervallen verplichtingen tijdig afboeken of annuleren.				X	X			
2	Het ESF-Agentschap moet de verrichtingen in de balans en resultatenrekening registreren op transactiebasis en niet op kasbasis.			X		X			
3	Het ESF-Agentschap moet een ESR rapportering opstellen.			X		X			
<b>Energie</b>									
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 bijstellingen van de energieprestatieregelgeving, 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		
4	Het departement LNE dient na te gaan hoe het de boetevorderingen comptabel kan opvolgen met behulp van het boekhoudsysteem van de Vlaamse overheid.	X					X		
5	Het VEA dient het rechtmatigheidsonderzoek van subsidiedossiers te optimaliseren, o.m. door een aangepaste controlemethodiek en de opmaak van controleverslagen.			X			X		
6	Het VEA moet controleren of subsidiebegunstigden die verplicht zijn de regelgeving inzake overheidsopdrachten toe te passen, dit ook daadwerkelijk doen.			X <sup>380</sup>			X		

<sup>380</sup> Controle is vervat in erkenning sociale verhuurkantoren; VEA vindt een extra controle niet efficiënt

	<i>Uitg = uitgevoerd</i>	<i>IU = in uitvoering</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>				
	<i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>? = geen informatie</i>					
	Stand van uitvoering				Informatie in beleidsbrief		
	Uitg	NmR	IU	?	Geen	Vold.	Onvold.
<b>Leefmilieu en Natuur</b>							
<b>Ontvangsten en uitgaven van het ministerie rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>							
1	Het ministerie moet bijkomende maatregelen of interne procedures opzetten om mededinging bij overheidsopdrachten te bevorderen, met aandacht voor een ruime bekendmaking, een degelijke bestekredactie, motivering van de keuze van procedure en contractant, en inhoudelijk gestoffeerde gunningsverslagen.	x				X	
<b>DAB Minafonds: uitgaven van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>							
1	Het departement LNE dient in de interne controleprocedures bijkomende maatregelen in te bouwen die de naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten garanderen.	x				X	
2	Het decreet en de uitvoeringsbesluiten inzake de subsidiëring aan de erkende natuur- en milieuverenigingen vergen een grondige herziening.				X <sup>381</sup>	X	
3	Het departement LNE moet maatregelen treffen om de doorlooptijd van sommige subsidiedossiers in te korten en de controle op de naleving van de subsidievoorwaarden te bewerkstelligen.			x		X	
4	De procedures en daarmee samenhangende problemen inzake de boekhoudkundige registratie en inventarisatie van vaste activa dienen grondig herzien te worden.	x				X	
<b>Cultuur</b>							
<b>Ontvangsten en uitgaven van het ministerie rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>							
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	
3	Het ministerie moet zo snel mogelijk de boekingsfouten en tekortkomingen corrigeren die het Rekenhof signaleerde.			x		x	
<b>Collectiebeheer tijdens de renovatiewerken in het KMSKA rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>							
1	Het KMSKA dient procedureafspraken schriftelijk vast te leggen, bij voorkeur in een procedurehandboek.			x		x	
2	Het KMSKA dient regelmatig inventarisatiecontroles uit te voeren en de opgestarte conditiecontroleprojecten voort te zetten.	x				x	
3	Het KMSKA dient alle beschikbare gegevens in zijn collectie-informatiesysteem in te voeren.	x				x	
4	Het KMSKA dient de autorisaties van verplaatsingen van objecten duidelijk te registreren. Bij externe bruiklenen dienen bij de handtekeningen (van de bruikeleener) de naam en functie te worden vermeld.			x		x	

<sup>381</sup> 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/voorjaar2015) zullen o.a. de kredieten inzake de subsidiëring van erkende natuur- en milieuverenigingen mogelijks gefocust worden op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

	<i>Uitg = uitgevoerd</i> <i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>IU = in uitvoering</i> <i>? = geen informatie</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>				Informatie in beleidsbrief		
			Stand van uitvoering				Geen	Vold.	Onvold.
	Uitg	NmR	IU	?					
5									
De conditiecontroles en -rapporten dienen zo uniform mogelijk te zijn. Het museum maakt deze rapporten bij voorkeur elektronisch op, zodat het die in het collectie-informatiesysteem kan opnemen. De controles dienen regelmatig plaats te vinden en een passend gevolg te krijgen.								x	
6									
Het KMSKA dient verzekeringskwesities te formaliseren, bv. via een ondertekende briefwisseling tussen gemachtigden.	x							x	
7									
De instelling moet te allen tijde beschikken over een geldige verzekeringspolis en zij moet oog hebben voor realistisch verzekerde bedragen.								x	
8									
Het KMSKA dient zijn overeenkomsten voor langlopende bruiklenen te optimaliseren. Het moet de bruikleenemer alle nodige informatie bezorgen en de bruikleen nauwgezet opvolgen.	x							x	
<b>Onderwijs</b>									
<b>Ontvangsten en uitgaven van het ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>									
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 dateringsstelsel voor voorgelegde verantwoordingsstukken.								x	
2									
Het ministerie moet de regelmatigheid van offertes consistent beoordelen en de voorschriften inzake borgstelling bij overheidsopdrachten correct toepassen.								x	
3									
Bij meer subsidiestromen naar eenzelfde subsidiertrekker dient het ministerie dubbele subsidiëring tegen te gaan. Daarbij zou een kruispuntdatabank met alle subsidiestromen, in samenwerking met andere subsidieverstrekkers, een nuttig instrument zijn.								x	
<b>Stimulering van cultuur in het onderwijs, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>									
1									
CANON dient het financiële en inhoudelijke luik van de Dynamoprojectaanvragen beter op te volgen en te vergelijken met de ingediende betalingsdossiers. De subsidiërichtlijnen zouden een inhoudelijk uitvoeringsverslag moeten voorschrijven.								x	
2									
De cultuurcel moet projectinkomsten en inkomsten uit andere subsidiestromen verrekenen bij de saldobetaling, eventueel met inzet van een kruispuntdatabank of het projectloket op haar website.								x	
3									
CANON dient strenger om te gaan met de verantwoordingsstukken en de aanvaarding van kosten voor subsidiëring.								x	
4									
De cultuurcel dient de statistiekenmodule van de Dynamowebsite op punt te stellen.	x							x	
5									
CANON dient de wettelijke subsidieregels én de eigen richtlijnen consequent in acht te nemen. Een flexibele aanpak ten aanzien van de subsidiertekkers mag niet leiden tot een schending van deze regels. De subsidiërichtlijnen kunnen het beste limitatief opsommen welke kosten subsidiabel zijn.								x	
6									
Als een subsidiertrekker de subsidievoorwaarden niet naleeft, moet CANON de subsidie of het subsidievoorschot volledig terugvorderen.								x	
7									
De cultuurcel moet de termijnen waarbinnen de subsidiertrekker het werkingsverslag en het financieel dossier moet indienen, onverwijld in haar richtlijnen verduidelijken.	x							x	
8									
CANON moet de gevallen waarbij ze geen beroep op de mededinging doet, uitdrukkelijk en voorafgaandelijk motiveren in het licht van de uitzonderingsbepalingen in de overheidsopdrachtenwetgeving.	x							x	

<i>Uitg = uitgevoerd</i>		<i>IU = in uitvoering</i>		<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>				
<i>NmR = niet meer relevant</i>		<i>? = geen informatie</i>						
		<b>Stand van uitvoering</b>				<b>Informatie in beleidsbrief</b>		
		<b>Uitg</b>	<b>NmR</b>	<b>IU</b>	<b>?</b>	<b>Geen</b>	<b>Vold.</b>	<b>Onvold.</b>
9	CANON moet de eigen richtlijnen voor de gunning van grotere opdrachten toepassen.	x					x	
10	De cultuurcel moet de offertes beoordelen op grond van vergelijkbare gegevens.	x					x	
<b>Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid</b>								
<b>Ontvangsten en uitgaven van het Vlaams ministerie, rekeningenboek over 2011, Stuk 36 (2012-2013) – Nr. 1</b>								
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 werkingsubsidies regelen en controlemechanismen inbouwen om dubbele betalingen en financieringsoverlapping te vermijden.				x	x		

TABEL 2 – Aanbevelingen rekeningenboek over 2012 en onderzoek begroting 2014

<i>Uitg = uitgevoerd</i>		<i>IU = in uitvoering</i>		<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>				
<i>NmR = niet meer relevant</i>		<i>? = geen informatie</i>						
		<b>Stand van uitvoering</b>						
		<b>Uitg</b>	<b>NmR</b>	<b>IU</b>	<b>?</b>			
<b>Diverse beleidsdomeinen</b>								
<b>Overflow en toepassing van de aanrekeningsregels in 2012, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>								
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	
4	Als een meer nauwgezette toepassing van de nieuwe aanrekeningsregels, onder meer voor diverse subsidies, een bijkomende inhaaloperatie vergt in de boekhouding, moeten de departementen en agentschappen die op korte termijn uitvoeren. De Vlaamse Regering en het agentschap Centrale Accounting kunnen daarvoor best nog voor het begrotingsjaar 2013 de mogelijkheid creëren en in een passende budgettaire rapportering voorzien.					X		
<b>Hogere entiteiten</b>								
<b>Begrotingsuitvoering, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>								
1	Het administratieve organisatieproces voor de correcte verwerking en tijdige betaling van de inkomende facturen dient te verbeteren.						X	
<b>Internationaal Vlaanderen</b>								
<b>Rollende fondsen van de vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>								
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	
<b>Onkostenvergoedingen bij Toerisme Vlaanderen, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>								
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	

	<i>Uitg = uitgevoerd</i>	<i>IU = in uitvoering</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>	
	<i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>? = geen informatie</i>		
	<b>Stand van uitvoering</b>			
	<b>Uitg</b>	<b>NmR</b>	<b>IU</b>	<b>?</b>
3			X	
4				X
<b>Economie, Wetenschap en Innovatie</b>				
<b>Subsidiëring competentiepolen voor innovatie, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>				
1			X	
2				X
3				X
4				X
5				X
6				x
<b>Bestuurszaken</b>				
<b>Onderhouds- en investeringswerken aan gebouwen door het Agentschap voor Facilitair Management, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>				
1				X
2				X
<b>Begrotingsuitvoering, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>				
1		X		
<b>Financiën en Begroting</b>				
<b>Inning van verkeersbelastingen: migratie naar VLABEL en integratie in het Vlaams Fiscaal Platform, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>				
1			X	
2				X
3			X	
4				X
5			X	
6			X	

<i>Uitg = uitgevoerd</i>	<i>IU = in uitvoering</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>	
<i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>? = geen informatie</i>		
<b>Stand van uitvoering</b>			
	<b>Uitg</b>	<b>NmR</b>	<b>IU</b>
			<b>?</b>
<b>Onderzoek van de begroting voor 2014, Stuk 16 (2013 – 2014) – Nr.1</b>			
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
<b>Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed</b>			
<b>Beleidsruimte voor monumentenzorg, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>			
1	In de begrotingen en rekeningen dient te worden aangegeven welke klassieke restauratiepremiédossiers op de wachtlijst worden geplaatst, voor welke dossiers een meerjarige subsidie-overeenkomst werd gesloten en hoeveel openstaande verplichtingen er zijn.		X <sup>382</sup>
2	Het is aangewezen de sectorale bepaling dat meerjarenovereenkomsten gespreid in de tijd kunnen worden vastgelegd, te heroverwegen in het licht van het rekendecreet.		X
3	De keuze van de restauratieprojecten die subsidies zullen krijgen, dient deugdelijk te worden gemotiveerd en het Vlaams Parlement dient daarover te worden geïnformeerd.		X
<b>Welzijn, Volksgezondheid en Gezin</b>			
<b>Administratieve afhandeling van de persoonlijke assistentiebudgetten, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>			
1	Het VAPH moet de datum van ontvangst van de kostenstaten duidelijk en controleerbaar vastleggen <sup>383</sup> .	X	
2	Het VAPH dient de betaling van een onkostenstaat op te schorten tot het over alle arbeidscontracten beschikt <sup>384</sup> .	X	
3	Het VAPH dient zijn berekeningswijze van de te ontvangen facturen PAB, die het ook budgettair aanrekent, in 2013 bij te sturen. De inschatting van deze rubriek zal dan immers alle budgetten betreffen.	X	
4	Het VAPH moet het gebruikspercentage verder monitoren en toepassen in de berekening van de te ontvangen facturen PAB <sup>385</sup> .	X	
<b>Mobiliteit en Openbare Werken</b>			
<b>Onderhoud en verbruik van elektrische installaties voor het Vlaamse wegennet, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>			
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 afdeling EVT dient te streven naar een zo ruim mogelijke mededinging naar elektriciteitscontracten en een zo ruim mogelijke inschrijving op deze contracten door overheidsinstellingen.		X <sup>386</sup>
3	De inventarisatie van de wegaanhorigheden, in het bijzonder die van verlichtingspalen, moet vervolledigd worden.		X
4	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
<b>Cultuur, Jeugd, Sport en Media</b>			
<b>Beheer van tenten door de DAB Uitleendienst Kampeermateriaal voor de Jeugd, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>			
1	De ULDK en het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen dienen een beter gecoördineerd en zorgvuldiger aankoopbeleid van tentmaterialen te voeren.		X
2	De ULDK dient een tenteninventaris en een jaarlijkse fysieke stocktelling te houden.	X	
3	Gelet op de niet geringe waarde van een tentzeil dienen buitengebruikstellingen gepaard te gaan met een versterkte, gedocumenteerde interne controle, met toepassing van het vierogenprincipe.	X	

<sup>382</sup> De beleidsbrief Onroerend Erfgoed over 2013 geeft in bijlage 5 (p.57) voor deze drie aanbevelingen een stand van zaken. Zie ook punt 15.8 in dit boek.

<sup>383</sup> De werkwijze werd in 2013 geautomatiseerd. De scandatum vervangt de datumstempel. De post wordt dagelijks ingescand en de scandatum wordt overgenomen in de interface. Op die manier wordt er in 2013 tegemoetgekomen aan de opmerking.

<sup>384</sup> Het VAPH meldde dat dit ondertussen zo gebeurt. De betalingen worden vanaf 1 oktober 2013 ook tegengehouden als het minimum gewaarborgd loon niet is gegarandeerd in het contract.

<sup>385</sup> De boekhouding van het VAPH bevestigde al dat zij dat zal doen.

<sup>386</sup> Het Vlaams Energiebedrijf (VEB) treedt vanaf 2014 op als aankoopcentrale voor elektriciteit voor de Vlaamse overheid. Het Agentschap Wegen en Verkeer is toegetreden.

		<i>Uitg = uitgevoerd</i>	<i>IU = in uitvoering</i>	<i>(On)Vold = (on)voldoende</i>	
		<i>NmR = niet meer relevant</i>	<i>? = geen informatie</i>		
		<b>Stand van uitvoering</b>			
		<b>Uitg</b>	<b>NmR</b>	<b>IU</b>	<b>?</b>
4	Ontvangstmeldingen of een online-aanvraagmogelijkheid kunnen onzekerheid bij vroege aanvragers vermijden.			x	
<b>Onderwijs en Vorming</b>					
<b>Controle van het consolidatieproces in het GO!, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1</b>					
1	De consolidatie geschiedt met behulp van verschillende informatietoepassingen, waarvan maar één persoon de bijzonderheden beheerst. Het GO! dient te onderzoeken of niet meer integratie mogelijk is en of het de systeembekendheid niet meer kan verspreiden.	X			
2	Het GO! heeft er baat bij de invoer in de centrale webapplicatie verder te automatiseren en een nog hogere volledigheid na te streven.			X	
3	Het GO! dient boekingen in de jaarrekeningen van de scholengroepen na de controle van de accountants te vermijden. In de informatietoepassingen dient het een controle in te bouwen op het op nul vallen van de proef- en saldbalansen.			X	
4	Het GO! wordt aanbevolen op de verkopen van vaste activa tussen scholengroepen onderling de nodige controles uit te voeren om een correcte opname van het actief in de boekhouding en een correcte eliminatie van de meer- of minderwaarden te bekomen.			X	
<b>Begrotingsfonds voor inschrijvingsgelden Deeltijds Kunstonderwijs, rekeningenboek over 2012, Stuk 36 (2013 – 2014) – Nr. 1 <sup>387</sup></b>					
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 <sup>388</sup>	
2	De Vlaamse Regering moet de inningsmodaliteiten van de inschrijvingsgelden vastleggen in een uitvoeringsbesluit.			X <sup>389</sup>	
3	Het AgODi dient te voorzien in een back-up functie voor het verificatieteam om de kwaliteit van het verificatieproces bij personeelsuitval te kunnen waarborgen.	X <sup>390</sup>			
4	De verificatieverslagen moeten voldoende transparant zijn over de saldoberekening van de inschrijvingsgelden.			X <sup>391</sup>	
5	Het is wenselijk dat het AgODi een (financiële) sanctioneringsbevoegdheid heeft tegenover de DKO-schoolbesturen, zoals het dat in het volwassenenonderwijs heeft.			X <sup>392</sup>	
6	Het AgODi dient de schooladministratiepakketten voor het DKO aan een kwaliteitscontrole te onderwerpen en eventueel een globale certificeringsprocedure ervoor in te stellen.			X <sup>393</sup>	
7	Het agentschap dient de schoolsecretariaten te stimuleren tot een kwaliteitsvolle controle van de sociale en gezinskortingen.	X <sup>394</sup>			
8	Het AgODi dient het verificatieproces geregeld te evalueren en bij te sturen.	X <sup>395</sup>			

<sup>387</sup> De aanbevelingen i.v.m. 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.

<sup>388</sup> 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 verrekenen 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 nog vast te stellen.

<sup>389</sup> 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.

<sup>390</sup> De onderwijsadministratie stelt dat met de uitbreiding van het DKO-verificatieteam met een vierde verificateur er voldoende capaciteit is om het eventueel wegvallen van een personeelslid tijdelijk op te vangen.

<sup>391</sup> De saldebetalen zullen na de inwerkingtreding van de nieuwe decretale regeling verdwijnen.

<sup>392</sup> De onderwijsadministratie zal deze aanbeveling nog onderzoeken, onder andere in het kader van de planlast.

<sup>393</sup> De onderwijsadministratie zal afhankelijk van de beschikbare budgetten in 2015 een audit uitvoeren over de dienstverlening van alle softwareleveranciers en de werking van hun pakketten.

<sup>394</sup> De onderwijsadministratie organiseert geregeld opleiding voor schoolsecretariaten en verwijst tevens naar de communicatie tussen de DKO-verificateurs en de schoolsecretariaten.

<sup>395</sup> De administratie is van oordeel dat de bestaande interne rapportering over de verificatiewerking voldoende is.





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](http://www.rekenhof.be)