

## I Algemene rekening van de Staat 2011

### Overzending van de rekeningen

De wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat bepaalt dat de minister van Begroting de algemene rekening van het algemeen bestuur opstelt en ze voor 30 juni van het jaar dat volgt op het jaar waarop ze betrekking heeft naar het Rekenhof zendt. Aangezien het Rekenhof de algemene rekening op dat moment nog niet had ontvangen, heeft het de minister in een brief van 1 augustus herinnerd aan de wettelijke termijn en hem verzocht de rekening zo snel mogelijk voor te leggen.

De minister van Begroting heeft op 18 september 2012 een eerste versie van de rekening van uitvoering van de begroting naar het Rekenhof verzonden. Die omvatte niet de rekening van de toewijzingsfondsen noch de toelichtingen waarin de comptabiliteitswet van 22 mei 2003 voorziet. De andere elementen en de rest van de algemene rekening (jaarrekeningen) werden op 28 september en 5 oktober 2012 verzonden.

De minister van Begroting moet het wetsontwerp tot goedkeuring van de algemene rekening van het algemeen bestuur bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers indienen voor 30 november van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar. Door de vertraging van verschillende maanden in de overzending van de algemene rekening kan die wettelijke termijn voor het begrotingsjaar 2011 niet meer worden nageleefd.

### Uitvoeringsrekening van de begroting 2011

#### Begrotingsresultaat

Via het begrotingssaldo en het vorderingensaldo schetst het Rekenhof het algemene resultaat van de rekening van uitvoering van de begroting voor het begrotingsjaar 2011.

Het begrotingssaldo bedraagt -18,7 miljard euro, d.i. 7,8 miljard meer tekort dan in 2010. De deelneming in Dexia en de steun aan Griekenland maken 5,2 miljard euro van dat resultaat uit.

Het vorderingensaldo voor alle overheden samen bedraagt -13,8 miljard euro, d.i. 0,4 miljard meer tekort dan in 2010. Het bedraagt 3,7 % van het BBP. Het aandeel van de federale overheid hierin bedraagt -12,5 miljard euro of 3,4 % van het BBP.

#### Op de rijksmiddelenbegroting aangerekende ontvangsten

Buiten de opbrengst van leningen en de terugkoop van effecten bedragen de ontvangsten op de rijksmiddelenbegroting 41.034,5 miljoen euro, d.i. 40.439,1 miljoen euro lopende ontvangsten en 595,3 miljoen euro kapitaalontvangsten. De ontvangsten liggen 6,1 % lager dan die van 2010, die echter waren beïnvloed door een aanzienlijke kapitaalontvangst, en liggen 4,1 % lager dan de begrotingsramingen.

Het Rekenhof stelt vast dat heel wat ontvangsten werden geïnd die niet in de begroting waren geraamd, dat realisaties in belangrijke mate boven of onder de ramingen liggen en dat er negatieve ontvangsten zijn.

## **Uitgaven**

In 2011 bedroegen de begrotingsuitgaven, zonder de aflossing van de rijksschuld, 71.594,1 miljoen euro.

De primaire uitgaven stegen ten opzichte van 2010 met 16.129,3 miljoen euro tot 59.512,0 miljoen euro. Die stijging is grotendeels toe te schrijven aan de aanrekening van 11.608,7 miljoen euro voor de aankoop van effecten, wat voordien werd aangerekend op de aflossing van de rijksschuld. Als die boekhoudkundige verschuiving en de kredietverleningen en deelnemingen buiten beschouwing worden gelaten, stijgen de primaire uitgaven met 9,4 %, vooral door de uitgaven ter ondersteuning van financiële instellingen en Europese lidstaten. Als ook deze uitgaven buiten beschouwing worden gelaten alsook de wijzigingen in aanrekening op de overige deelnemingen en kredietverleningen, zijn de resterende uitgaven in 2011 constant gebleven in vergelijking met 2010.

Er is alleen een overschrijding van kredieten in de sectie Rijksschuld.

## **Toewijzingsfondsen**

De gedeelten van de opbrengst van belastingen, heffingen en stortingen die aan andere overheden worden toegewezen, passeren via toewijzingsfondsen voordat ze aan de begunstigden worden gestort.

De voorafnemingen op de bedrijfsvoorheffing die als ontvangsten zijn geboekt op toewijzingsfonds 66.34 betreffende de bijdrage van de bedrijfsvoorheffing aan de sociale zekerheid (wegens onvoldoende btw-opbrengst), zijn hoger dan wettelijk toegestaan.

Twee toewijzingsfondsen, het fonds voor de verkeersveiligheid en het fonds milieuvriendelijke maatregelen betreffende de autovoertuigen (MMA), hadden op het einde van het begrotingsjaar 2011 een niet-toegestaan tekort. Bovendien werden bij die twee fondsen de wettelijke voorschriften overtreden, die bepalen dat het toewijzingsfonds enkel gebruikt mag worden voor andere overheden.

## **Jaarrekening 2011**

Een globaal overzicht van het patrimonium van het algemeen bestuur zal in principe pas voorhanden zijn wanneer alle FOD's en POD's in Fedcom zijn gestapt en hun volledige vermogen erin is opgenomen, wat uiterlijk in 2017 gebeurd zou moeten zijn.

Het reglementair kader van Fedcom is niet afgewerkt en het ontbreekt de departementen aan voldoende en coherente instructies en richtlijnen over de manier waarop de algemene boekhouding moet worden gevoerd.

Het Rekenhof stelt tekortkomingen vast op het vlak van de volledigheid, de juistheid en de getrouwheid van de boekhoudkundige verrichtingen, in het bijzonder wat de aansluiting tussen de begrotingsboekhouding en de algemene boekhouding betreft, de toepassing van het begrip "vastgesteld recht", de naleving van het boekhoudplan, het bestaan van organieke fondsen die niet bij wet ingesteld werden, de samenstelling van het maatschappelijk vermogen, de naleving van de principes van afgrenzing van de boekjaren en tot slot de registratie van de beheersverrichtingen van de federale staatsschuld.

## Specifieke thema's met betrekking tot de begroting en rekeningaflegging 2011

### Fiscale ontvangsten geïnd door de federale Staat in 2011

Ten opzichte van 2010 zijn de fiscale ontvangsten van de federale Staat (toegewezen of opgenomen in de rijksmiddelenbegroting) met 3,66 % gestegen in 2011. Die groei is lichtjes lager dan die van het nominaal BBP (3,88 %). In tegenstelling tot 2010 is de groei het sterkst bij de directe belastingen (+4,92 %). De btw-ontvangsten stijgen eveneens sterker dan gemiddeld (+4,10 %). De ontvangsten uit accijnzen kennen daarentegen een achteruitgang met 420 miljoen euro ten opzichte van 2010 (-5,52 %).

De fiscale ontvangsten van de federale Staat voor 2011 liggen 2,4 miljard euro lager dan de begrotingsramingen (d.i. 2,8 %).

Om de werkelijke resultaten te kunnen confronteren met de nagestreefde doelstellingen en, indien nodig, de maatregelen waarvan de resultaten niet beantwoorden aan de ramingen, bij te sturen, beveelt het Rekenhof aan de informatie die daartoe nodig is, te verbeteren. Om de effectief gerealiseerde ontvangsten te kunnen vergelijken met de begrotingsramingen, zouden de berekening van de raming van de maatregelen en de modaliteiten voor de toepassing ervan bovendien moeten worden gepreciseerd in de begrotingsdocumenten.

In het kader van de derde effectiseringsverrichting werden de investeerders eind 2011 integraal terugbetaald. De afsluiting van die verrichting heeft voor de Staat een positief saldo van 10 miljoen euro opgeleverd. De tweede effectiseringsverrichting liep in 2011 nog verder.

Voor het aanslagjaar 2011 werd ongeveer 18 miljard euro notionele intresten afgetrokken van de belastbare grondslag in de vennootschapsbelasting. Voor 2011 werd 17 miljard euro notionele intresten overgedragen naar latere aanslagjaren.

### Financiering van andere entiteiten en instellingen

In 2011 werd 31.912 miljoen euro gestort als toegewezen belastinggedeelten aan de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies. Ze stijgen 9,2 % ten opzichte van de 29.215 miljoen euro in 2010. Naast de toegewezen belastingen ontvangen de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie ook bedragen ten laste van de begrotingskredieten (trekkingsrechten, dotaties, buitenlandse studenten...). In 2011 ging het om 919 miljoen euro. In 2011 werd door de Staat 6.888 miljoen euro aan gewestbelastingen gestort. Dat is 7,4 % minder dan de 7.436 miljoen euro in 2010, maar nagenoeg hetzelfde als in 2009.

### Evolutie van de staatsschuld en de overheidsschuld

In 2011 bedroegen de brutofinancieringsbehoeften van de Staat 50,42 miljard euro. Om die behoeften te financieren, heeft de Staat voor 49,50 miljard euro aan langetermijneffecten uitgegeven.

Tussen 31 december 2010 en 31 december 2011 steeg de brutostaatsschuld met 22,23 miljard euro. Op het einde van het jaar bedroeg ze 363,84 miljard euro. De intrestlasten van de staatsschuld in termen van vastgestelde rechten (gelopen intresten) bedroegen in 2011 12,08 miljard euro. De geconsolideerde bruto-overheidsschuld (361,73 miljard euro), uitgedrukt in procent van het BBP, steeg in die periode met 2,3 procentpunt tot 97,8 % op 31 december 2011.

### **Financiële impact van de steunmaatregelen in het kader van de financiële crisis en ter vrijwaring van de financiële stabiliteit van de eurozone**

Op 1 augustus 2012 had de Staat participaties in zes financiële instellingen. Hij ontving daarvoor 205,2 miljoen euro aan dividenden voor het boekjaar 2011.

Begin 2012 schreef de Staat in op een lening die Vitrufin (het vroegere *Ethias Finance*) uitgaf voor 81,6 miljoen euro.

Het uitstaande bedrag van de garanties die de Staat aan diverse financiële instellingen verleende, beliep 60,2 miljard euro op 1 augustus 2012. De Staat waarborgt ook bankdeposito's, tak-21-levensverzekeringen en het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen voor een maximum van 100.000 euro per persoon en per financiële instelling, per verzekeringsmaatschappij en per coöperatieve vennootschap.

De *European Financial Stability Facility* (EFSF) participeert voor maximaal 104,8 miljard euro in de steunprogramma's voor Griekenland, Ierland en Portugal. De EFSF neemt ook deel aan de herstructurering van de Griekse schuld en aan de herkapitalisatie van de Griekse banksector voor maximaal 83,5 miljard euro. Op 1 augustus 2012 had de EFSF voor die steunmaatregelen 118,7 miljard euro aan uitgiften gedaan.

Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is operationeel geworden in het laatste trimester van 2012. België zal voor 3,47 % bijdragen, wat neerkomt op maximum 24,3 miljard euro.

Op 1 augustus 2012 was de Staat in totaal voor 26,4 miljard euro tussengekomen ten voordele van bepaalde financiële instellingen en van de eurozone. De ontvangsten in verband met die tussenkomsten bedroegen 11,8 miljard euro.

### **Rekeningen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer en de instellingen van openbaar nut: naleving van de wettelijke termijnen**

De wettelijke en reglementaire termijnen voor het toezenden van de rekeningen van de staatsdiensten met afzonderlijke beheer en de openbare instellingen worden onvoldoende in acht genomen.

Verschillende staatsdiensten met afzonderlijk beheer leggen hun rekeningen met vertraging aan het Rekenhof voor. Op 31 oktober 2012 beschikte het Rekenhof over 22 van de 28 officiële rekeningen 2011.

Wat de instellingen van openbaar nut betreft, beschikte het Rekenhof op 31 oktober 2012, voor het jaar 2011, slechts over 22 van de 33 verwachte rekeningen.

### **Wijziging van de inrichtingswet van het Rekenhof: gevolgen voor de controle op de openbare instellingen**

Door een wijziging van zijn inrichtingswet is het Rekenhof sinds 1 januari 2012 bevoegd voor de controle van de rekeningen van alle openbare instellingen die door de Staat worden opgericht of die eronder ressorteren. Het Rekenhof heeft onderzocht aan welke criteria een instelling moet voldoen om overeenkomstig de nieuwe wetsbepaling onder zijn controlebevoegdheid te vallen. Aan de hand hiervan heeft het de instellingen proberen te identificeren die nog niet aan zijn rekeningencontrole waren onderworpen, maar die dat voortaan wel zullen zijn.

Het Rekenhof heeft nogmaals aangedrongen op een geactualiseerde indicatieve lijst van instellingen die onder het toepassingsveld van de comptabiliteitswet van 22 mei 2003 vallen. Het heeft daarvoor verwezen naar de bestaande lijsten, zoals de lijst van de institutionele eenheden van de Nationale Bank van België, de lijst van instellingen opgenomen in het KB betreffende de consolidatie van de financiële activa van de overheid (voor de deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie) en de lijst van instellingen waarop de wetgeving inzake overheidsopdrachten van toepassing is. Het heeft de ministers van Begroting en van Financiën gevraagd een initiatief te nemen om deze lijsten permanent te actualiseren en op elkaar af te stemmen, zodat de wetgeving op de openbare instellingen op coherente en transparante wijze kan worden toegepast.

#### **Vorbereiding van sommige entiteiten op de comptabiliteitswet van 22 mei 2003: opvolgingsaudit**

Het Rekenhof is nagegaan welk gevolg de FOD Budget & Beheerscontrole heeft verleend aan de aanbevelingen die het had geformuleerd naar aanleiding van zijn onderzoek in 2010 naar de voorbereiding van 67 entiteiten op de toepassing van de comptabiliteitswet van 22 mei 2003. Het uitstel van de inwerkingtreding van de wet tot 1 januari 2014 enerzijds en verschillende begeleidende initiatieven van de FOD anderzijds hebben geleid tot een betere projectmatige voorbereiding van de entiteiten op het nieuwe boekhoudkader.

De minister van Begroting moet zo vlog mogelijk duidelijkheid scheppen via een indicatieve lijst van instellingen over het juiste toepassingsveld van de nieuwe wetgeving.

De FOD mag niet verkeerdelijk de indruk wekken dat parallelle boekhoudsystemen naast elkaar mogen blijven bestaan. Naast de algemene boekhouding moet er ook oog zijn voor de begrotingscomponent van het nieuwe boekhoudsysteem. Voorts moet de juistheid van de cijfers die de entiteiten in het kader van de consolidatie van de jaarrekening van de federale Staat moeten leveren, worden gewaarborgd op basis van kwaliteitsvolle controlemaatregelen. Er moet worden onderzocht of het boekhoudkundig draagvlak van de entiteiten kan worden versterkt via de oprichting van een centrale "boekhouddienst". Tot slot moet permanent worden opgevolgd welke vooruitgang de entiteiten maken op het vlak van de aanpassing aan de nieuwe boekhoudkundige regels.

#### **Evolutie van het eigen vermogen van de instellingen tussen 2007 en 2010**

Nagenoeg alle instellingen beschikken over een eigen vermogen hoewel dat niet altijd is toegestaan in hun statuten of financiële reglementen. Tussen 2007 en 2010 zijn deze eigen vermogens, die voornamelijk uit reserves of overgedragen winsten bestaan, permanent gestegen, op een kleine daling in 2009 na.

Het Rekenhof beveelt aan dat de instellingen die geen expliciete toelating hebben om reserves op te bouwen, de modaliteiten voor de samenstelling en de grenzen van de reserves zouden preciseren in hun financieel reglement, en dit met de goedkeuring van de bevoegde ministers. Ten aanzien van de ministers formuleert het de aanbeveling bijzondere aandacht te besteden aan deze eigen vermogens wanneer ze de jaarlijkse begrotingen goedkeuren en de toe te kennen subsidies of dotaties bepalen.

#### **Poolsecretariaat: beheer van de wetenschappelijke basis "Prinses Elisabeth" op Antarctica**

Het Rekenhof heeft de publieke-private samenwerking tussen het Poolsecretariaat en de Internationale Poolstichting met betrekking tot de basis "Prinses Elisabeth" op Antarctica onder-

zocht. Daarnaast onderzocht het ook de wettelijke onderbouwing, de financiële consequenties en de manier waarop het Poolsecretariaat, binnen de gemaakte afspraken en het wettelijk kader, zijn opdracht uitvoert.

Het formuleert aanbevelingen voor:

- een betere wettelijke onderbouwing van de financiële verbintenissen van de Staat in de financiering, het onderhoud en de instandhouding van de basis;
- de formalisering van de eigendomsoverdracht van de basis via schenking;
- meer transparantie in de financiële verplichtingen van de Staat op lange termijn;
- een gepast beleidsinstrumentarium en voldoende personeelsmiddelen zodat het Poolsecretariaat effectief de basis financieel en materieel kan beheren;
- een effectieve overheidscontrole op de aanwending van de overheidsgelden door de Internationale Poolstichting.

De Ministerraad heeft op 13 juli 2012 een aantal beslissingen genomen die in belangrijke mate tegemoetkomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

#### **Regie der Gebouwen: lacunes in de economische boekhouding en achterstand bij de overlegging van de rekeningen**

De rekeningen van de Regie der Gebouwen worden met verschillende jaren vertraging aan het Rekenhof overgezonden. Uit de controle van de rekeningen van de jaren 2005 en 2006 zijn verschillende significante tekortkomingen gebleken. Zo ontbreken boekingen van verrichtingen in de economische boekhouding in de loop van het jaar, is het boekhoudplan onaangepast, zijn de internecontroleprocedures ontoereikend en bestaat er geen interne audit. Voorts ontbreken waarderingsregels, is er geen opvolging van de vorderingen en is er een verkeerde waardering van bepaalde balansrekeningen. Het Rekenhof had reeds vroeger opgemerkt dat met het boekhoudplan van de Regie geen getrouw beeld van de patrimoniale en financiële toestand kon worden gegeven, maar zijn opmerkingen bleven zonder gevolg.

Het Rekenhof beveelt een volledige herziening aan van het boekhoudplan, met inbegrip van een betrouwbare en overtuigende waarderingsmethode van de balansposten, het *in real time* bijhouden van de economische boekhouding, het wegwerken van de achterstand bij de overzending van de rekeningen en het invoeren van internecontroleprocedures.

#### **Integratie van de genderdimensie in de begroting**

Sinds 2007 is België bij wet verplicht de genderdimensie op te nemen in het geheel van federale beleidslijnen. Begrotingsgewijs betekende dit in 2011 en in 2012 dat de basisallocaties werden gerangschikt volgens de potentiële impact van de uitgaven op de situatie van vrouwen en mannen. De begrotingsstukken blijven echter onvolledig. In 2012 engageerde de regering zich ertoe de desbetreffende wet van 12 januari 2007 daadwerkelijk uit te voeren en keurde de Ministerraad een federaal plan goed dat de genderdimensie in 40 beleidsdomeinen moet integreren.

## II Rechtsprekende opdracht

### Overlegging en afsluiting van de rekeningen van rekenplichtigen

Bij sommige diensten bestaat nog steeds een belangrijke achterstand in de voorlegging van de rekeningen, ondanks de regelmatige herinneringsbrieven aan de betrokken administraties en ministers.

Op 31 oktober 2012 had het Rekenhof enkel de rekeningen 2010 ontvangen van de Douane en Accijnzen, de BTW, Registratie en Domeinen in verband met de fiscale ontvangsten. Voor de niet-fiscale ontvangsten waren 426 van de 511 rekeningen 2011 ingediend.

Op het vlak van de uitgaven waren 212 rekeningen 2011 van de 224 betrokken beheren voorgelegd.

Tot slot werden 36 van de 62 rekeningen over waren 2011 overgelegd.

Bovendien moesten op diezelfde datum nog 69 diverse soorten rekeningen van vorige jaren aan het Rekenhof worden voorgelegd.

## III Beheer en interne controle

### Interne controle en interne-auditactiviteiten: stand van uitvoering van de koninklijke besluiten van 17 augustus 2007

In 2007 zijn koninklijke besluiten genomen om de interne controle en de interne audit van de federale administratie te organiseren. Ze vervangen de KB's uit 2002, die zonder gevolg waren gebleven. De aanwijzing van het auditcomité vond plaats na twee jaar. In mei 2011 formuleerde het Auditcomité de aanbeveling een centrale interne-auditdienst op te richten voor de hele federale administratie. De Ministerraad heeft echter nog niet beslist. Slechts 11 van de 22 betrokken administraties hebben een interne-auditdienst en die diensten beantwoorden bovendien niet aan de reglementaire voorwaarden.

### Vierde evaluatie van de inwerkingtreding van Fedcom bij het algemeen bestuur

De FOD Budget en Beheerscontrole heeft initiatieven genomen om de werking van zijn dienst Federale Accountant te optimaliseren en zijn sturende rol in het beheer van het Fedcomproject te versterken. De FOD draagt op die manier bij tot de verankering van Fedcom en de verbetering van de eraan gekoppelde rapportering. De concrete gevolgen van die initiatieven zullen echter pas op termijn zichtbaar worden.

Het Rekenhof heeft de minister van Begroting eraan herinnerd dat niet alle initiatieven die vroeger werden opgestart of in productie gesteld, al zijn afgewerkt of beantwoorden aan de doelstellingen. Het pleit ervoor de ambities voor nieuwe ontwikkelingen goed te kaderen en prioriteit te geven aan de opvolging van de aanbevelingen die het Rekenhof in zijn vorige evaluatieverslagen en bij zijn onderzoek van de jaarrekeningen heeft geformuleerd.

Het herhaalt dat de nieuwe Commissie voor de Openbare Comptabiliteit dringend moet worden samengeroepen, zodat ze adviezen kan verstrekken over de normen van de openbare comptabiliteit en van het boekhoudplan en de problematiek van de inventaris en de waarderingsregels kan onderzoeken.

### **Jaarlijkse opvolging van het openstaande saldo aan verbintenissen, de schuldvorderingen die naar het begrotingsjaar 2012 zijn overgedragen en de betaalde verwijlinteressen**

Het is in Fedcom nog steeds niet mogelijk de nodige informatie te verzamelen om na te gaan of de departementen hun financiële verplichtingen ten opzichte van derden tijdig nakomen of doorschuiven naar volgende begrotingsjaren.

Uit een enquête bij de zeventien federale departementen blijkt dat eind 2011 31 miljoen euro aan schuldvorderingen waarvan de betalingstermijn was verstreken, niet was betaald en dus naar het volgende begrotingsjaar werd doorgeschoven. Dit is 13 miljoen euro meer dan eind 2010.

Niet alle departementen konden informatie verstrekken over de verwijlinteressen die ze hadden betaald door laattijdige betalingen. Volgens de onvolledige gegevens zou in 2011 2,1 miljoen euro verwijl- en gerechtelijke interessen zijn betaald, waarvan zowat 1,3 miljoen euro ingevolge gerechtelijke uitspraken of dadingen. Eind 2011 bedroeg het encours van de vastleggingen nog 4,3 miljard euro tegenover 4,6 miljard euro eind 2010.

### **Vervolgonderzoek over de afsluitingsverrichtingen op orde- en thesaurierekeningen**

De overdracht van de orde- en thesaurierekeningen naar de nieuwe boekhouding werd onvoldoende gestuurd tussen 2009 tot 2011, toen de departementen gefaseerd tot dit nieuwe stelsel zijn toegetreden, en is deels in strijd met de comptabiliteitswet van 22 mei 2003. De minister van Begroting heeft belangrijke acties gepland in het najaar van 2012 en in 2013 om tegemoet te komen aan de opmerkingen en aanbevelingen die het Rekenhof vanaf zijn 167<sup>e</sup> Boek in dat verband heeft geformuleerd over het juridische kader, het gebrek aan een algemene instructie en de onvoldoende documentatie van de over te dragen saldi.

Op een specifiek daartoe geopende orderekening werden historische saldi van inactieve orde- en thesaurierekeningen samengebracht en onderling gecompenseerd. Het beschikbare krediet van deze orderekening bedroeg eind 2011 772,8 miljoen euro en werd naar de rijksmiddelen gestort. Deze storting is geen reële begrotingsontvangst zoals bedoeld in artikel 8 en 19 van de wet van 22 mei 2003. Ze houdt immers geen financiële transactie in, maar is louter een verwerking van boekhoudkundige saldi. De boeking heeft wel een impact op het begrotingssaldo, maar beïnvloedt niet het vorderingensaldo.

### **Boeking en aanrekening van vastgestelde rechten met betrekking tot niet-fiscale ontvangsten van de Fedcomdepartementen**

Het regelgevend, administratief en boekhoudkundig kader voor de verwerking van vastgestelde rechten met betrekking tot de niet-fiscale ontvangsten is ontoereikend. Het Rekenhof wijst op de versnippering in de procedures en de interne organisatie, waarbij de klemtoon nog te veel ligt op een procedure van opvolging en goedkeuring buiten SAP. De taken en verantwoordelijkheden van de actoren in deze processen zijn slecht omschreven, mede door de afwezigheid van een normatief kader. De departementen beheersen de notie van het vastgesteld recht onvoldoende, waardoor rechten vaak pas worden geboekt op het moment van de eigenlijke inning van de ontvangst.

Het Rekenhof wijst ook op de zwakheden in de interne controle en besluit dat de implementatie van Fedcom er niet toe heeft geleid dat over de departementen heen een consistent debiteurenbeheer wordt gevoerd.

**Defensie: beheer van niet-operationele munitie**

De niet-operationele munitie van Defensie vertegenwoordigt 70 % van de voorraad reglementaire munitie in de depots. Bepaalde munitie is meer dan vijftig jaar oud. Het merendeel van de munitie moet worden vernietigd, slechts een deel wordt te koop aangeboden. De verkoop van munitie is echter marginaal. Defensie beheert ook de vernietiging van teruggevonden historische munitie.

De gegevensbank over de munitie is onvoldoende betrouwbaar, de kwaliteitscontroles zijn niet frequent genoeg en de bestaande vernietigingsinstallaties zullen niet volstaan om de voorraad niet-operationele munitie op middellange termijn te vernietigen. Op basis van een specifieke planning zou een stand van de declassering en de vernietiging moeten worden opgemaakt om de middelen die zullen worden ingezet zo goed mogelijk aan te passen. Voorts zijn er geen rekenplichtigen over waren die tegenover het Rekenhof verantwoording afleggen over de munitie.

**Federale Politie: financieel beheer van de ontvangsten voor prestaties voor derden**

De prestaties die de Federale Politie tegen betaling mag leveren aan derden zijn onvoldoende gedefinieerd. Welke goederen of diensten kosteloos aan de lokale politiezones mogen worden verstrekt, is evenmin zeer duidelijk. Bij gebrek aan adequate regelgeving of overeenkomsten heerst voor sommige prestaties onduidelijkheid over de betalingsvoorwaarden, onder meer voor de begeleiding van geldtransporten. De sancties bij laattijdige betaling zijn niet contractueel vastgelegd of worden niet toegepast. Er zijn onvoldoende garanties dat de voorwaarden waarop het Interventiekorps ter beschikking mag worden gesteld van de lokale politiezones, effectief worden nageleefd. Ondanks de invoering van Fedcom en een aantal initiatieven van de directie Financiën, zijn de interne controle en de boekhoudkundige opvolging voor verbetering vatbaar, onder meer op het vlak van de documentatie en de annulering van vastgestelde rechten.

**Financieel beheer van de wereldtentoonstelling Shanghai 2010**

Ruim twee jaar na afloop van de wereldtentoonstelling in Shanghai werd nog geen officiële definitieve verantwoordingsrekening voorgelegd zoals reglementair bepaald. Sinds begin 2009 legt de betrokken rekenplichtige ook geen verantwoording meer af aan het Rekenhof over zijn financieel beheer. De meeste voor de expo gerealiseerde ontvangsten en uitgaven werden bovendien niet opgenomen in de algemene rekening van de Staat. Volgens een voorlopige afrekening zou de Expo een batig saldo van 7,5 miljoen euro vertonen.

Noch de ontvangsten afkomstig van de overheden, noch deze afkomstig van derden verliepen altijd volgens de contractueel of reglementair vastgelegde modaliteiten en van sommige vorderingen werd afgezien zonder dat hiervoor een gemotiveerde beslissing van de bevoegde minister voorhanden is en de oninvorderbaarheid ervan is aangetoond.

De FOD Economie moet contact opnemen met de bevoegde administraties om de betaalde onkostenvergoedingen, bonussen en giften fiscaal- en sociaalrechtelijk correct af te handelen.

Bij de toewijzing en de uitvoering van overheidsopdrachten die in het kader van de expo werden gesloten, paste het "Belgisch Commissariaat bij de Internationale Tentoonstelling van Shanghai 2010" de geldende wet- en regelgeving niet altijd correct toe.

Het Rekenhof heeft erop aangedrongen dat, aangezien het Commissariaat in 2011 een permanent bestaan heeft gekregen, hiervoor een permanente beheersvorm zou worden gecreëerd die volledig in overeenstemming is met de wetgeving op de rijkscomptabiliteit.

De FOD Economie ging akkoord met diverse aanbevelingen van het Rekenhof en zal streven naar een betere interne organisatie, een fiscale ruling per expo en een meer performante structuur, rekening houdend weliswaar met de eigenheden van een expo.

### **Terugbetaling van voorschotten toegekend aan Belgische ondernemingen in het kader van de Airbusprogramma's**

Sinds 1980 heeft de federale Staat, bij wijze van tussenkomst in de financiering van de onderzoeks- en ontwikkelingskosten van Belgische ondernemingen voor de bouw van Airbusvliegtuigtypes, in het totaal voor 449,3 miljoen euro aan voorschotten betaald. De ondernemingen moeten deze voorschotten slechts integraal terugbetalen in geval van succesvolle commercialisering. Op dit ogenblik staat van dat totaalbedrag nog 306,6 miljoen euro open. Een gedeelte zal echter niet kunnen worden gerecupereerd omdat de Airbusprogramma's niet allemaal het vooropgezette commercieel succes boeken.

Het Federaal Luchtvaartplatform dat werd opgericht tussen de FOD Economie en de POD Wetenschapsbeleid met als doel de opvolging en afhandeling van de betreffende dossiers te optimaliseren en een betere coördinatie tussen beide administraties tot stand te brengen, blijkt in de praktijk weinig armslag te hebben. Er is nog steeds onvoldoende samenwerking en de administratieve, financiële en boekhoudkundige afhandeling van de voorschotten en terugvorderingen is nog voor verbetering vatbaar.

Voorts stelde het Rekenhof vast dat de Ministerraad eind 2010 en 2011 nog niet verschuldigde sommen op een geblokkeerde rekening van een privéonderneming heeft laten storten (19,2 miljoen euro in 2010 en 38,8 miljoen euro in 2011), om te voorkomen dat aan het eind van die begrotingsjaren nog niet gebruikte kredieten zouden worden geannuleerd.

### **Subsidies federaal grootstedenbeleid: "contracten duurzame stad"**

De Staat kent op recurrente wijze subsidies toe aan zeventien grote steden en gemeenten om de grote stedelijke uitdagingen aan te gaan. Die subsidies passen in het kader van de "contracten duurzame stad". De opvolging ervan door de POD Maatschappelijke Integratie kan worden verbeterd door bepaalde procedures meer uit te werken. De POD ondervindt ook praktische moeilijkheden om de contractuele afsluitermijnen van de urbanisatieprogramma's na te leven. Het Rekenhof beveelt aan het normenkader aan te passen om beter rekening te houden met de specifieke kenmerken van dergelijke subsidies. Voorts stelde het een onevenwicht vast tussen het belang dat wordt gehecht aan de formalisering van de financiële controle en het belang dat naar operationele aspecten gaat.

## **IV Human Resources**

### **Personeel van het federaal openbaar ambt in 2011**

De federale diensten zouden moeten beschikken over één statistische databank die de administratieve en geldelijke toestand van al het personeel dat uit de federale begroting wordt bezoldigd, op een betrouwbare, gedetailleerde en evolutieve wijze weergeeft. Het Rekenhof had deze aanbeveling al in zijn vorige Boeken geformuleerd.

Er zijn synergieën mogelijk tussen de huidige informaticatoepassing Pdata en de periodieke inventariseringen in het kader van de monitoring van het personeel opgezet door de omzendbrieven 602 en 602quater. Het Rekenhof beveelt aan dat de FOD Personeel en Organisatie op basis van de gegevens die in het kader van die monitoring worden verzameld, een jaarlijks verslag zou publiceren over de human resources van het federaal openbaar ambt en de evolutie ervan in verhouding tot de regeringsdoelstellingen.

Het personeel van het federaal administratief openbaar ambt daalt progressief. Van juni 2006 tot juni 2011 is het verminderd met 2,8 %, d.i. een daling met 2.261 personen. Deze daling treft nochtans niet alle federale diensten op dezelfde manier en het zijn voornamelijk de minst gekwalificeerde functies die afnemen.

#### **Planning en budgettering van de personeelsbehoeften bij de FOD's**

Het Rekenhof stelde vast dat de personeelsplannen van de federale overheidsdiensten doorgaans niet zijn gebaseerd op een objectieve behoeftebepaling. Er is geen link tussen de personeelsplannen en de operationele en strategische doelstellingen en de doorlooptijden voor opmaak en goedkeuring van die plannen is veel te lang. Slechts zeven van de vijftien federale overheidsdiensten slaagden erin substantieel te besparen op de personeelskredieten. De grootste daling (in absolute termen) werd gerealiseerd bij de FOD Financiën, waar het personeelsaantal tussen december 2008 en januari 2012 met 9 % daalde.

#### **HR-beheer federale wetenschappelijke instellingen**

Een rechtmatigheidsaudit bij vier federale wetenschappelijke instellingen bracht problemen aan het licht met de financieel-budgettaire verwerking van de personeelsuitgaven. Het Rekenhof stelde eveneens een groot aantal onvolkomenheden en onregelmatigheden vast bij de bevoegdheidsverdeling inzake de personeelsbeslissingen (de delegaties), de verschillende tewerkstellingsvormen, de juridische omkadering van de personeelsmaterie en de toepassing van de administratieve en geldelijke regelgeving.

#### **Telewerk: veiligheid van de gegevens en de informatiesystemen**

In alle federale administraties neemt het telewerk toe. De FOD's Sociale Zekerheid, Economie en Personeel en Organisatie (P&O) hebben alle redelijke maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de gegevens worden beschermd, opgeslagen en kunnen worden gerecupereerd, dat ze op beveiligde wijze worden overgezonden en dat het aan telewerkers ter beschikking gestelde materiaal wordt beschermd. Deze FOD's hebben ook adequate maatregelen genomen voor de identificatie en autorisatie van hun gebruikers.

De FOD Binnenlandse Zaken moet zijn veiligheidsbeleid en –maatregelen herzien, in het bijzonder op het vlak van de wachtwoorden, veiligheidssystemen en bescherming van laptops. Een overheidsopdracht is uitgeschreven voor de toegangsmachtigingen. Het beleid en de maatregelen van zijn diensten moeten meer worden gecoördineerd op dit vlak.

De werkgevers die telewerk invoeren, zijn wettelijk verplicht de FOD P&O jaarlijks een volledig verslag te bezorgen over de toestand van het telewerk in hun departement. Niet alle departementen verstrekken die verslagen, hoewel de FOD P&O hen daaraan systematisch herinnert. De FOD zou op basis van die verslagen een algemene evaluatie van het telewerk binnen het federaal openbaar ambt moeten maken. Het Rekenhof beveelt aan dat die evaluatie o.m. nagaat wat de gevolgen zijn van de beperkingen op occasioneel thuiswerk. Die beperkingen zijn dezelfde als

die voor regelmatig thuiswerk, waardoor ze moeilijk toepasbaar zijn en waardoor de effectieve toepassing van de veiligheidsmaatregelen niet gegarandeerd is.

### **Verhaalrecht bij arbeidsongevallen**

In zijn 164<sup>e</sup> Boek bracht het Rekenhof verslag uit over de manier waarop acht federale overheidsdiensten het verhaalrecht bij arbeidsongevallen toepassen. Niet al deze diensten bleken gebruik te maken van dit recht tot terugvordering. Waar dit wel gebeurde, bleek, o.m. bij gebrek aan centrale aansturing en eenduidige communicatie, de efficiëntie van de terugvorderingen te variëren.

Uit een nieuw onderzoek bij alle federale overheidsdiensten blijkt dat de meeste aanbevelingen van het Rekenhof inmiddels worden toegepast. Niettemin blijft nog een aantal aandachtspunten bestaan, hoofdzakelijk op het vlak van informatie-uitwisseling en informatisering. Er kan een schaalvoordeel ontstaan indien alle federale administraties het beheer van arbeidsongevallendossiers waarin verhaal kan worden uitgeoefend aan een enkele centrale dienst toevertrouwen.

### **Overheidspensioenen 2007 - 2011**

De pensioenlast van de overheidssector steeg tussen 2007 en 2011 met 25,5 % (+ 2,24 miljard euro). Voor de rustpensioenen bedroeg de stijging 27,9 % (+ 2,11 miljard euro) en voor de overlevingspensioenen 10,9 % (+ 0,13 miljard euro).

In 2011 bedroegen de nominale pensioenuitgaven 11,02 miljard euro, een toename van 6,6 % tegenover 2010.

De pensioenen van de gemeenschappen (inclusief het onderwijs) en gewesten omvatten 5,86 miljard euro, wat 53,1 % van deze uitgaven vertegenwoordigt.

Voor de federale overheidsdiensten bedroegen de pensioenuitgaven 4,18 miljard euro, een stijging van 6,9 % in vergelijking met 2010. De belangrijkste uitgavenpost op dit bestuursniveau bleef ook in 2011 die van de militaire pensioenen (leger + ex-rijkswacht) met 1,29 miljard euro.

Op 1 juli 2011 waren er 456.066 lopende pensioenen (365.121 rustpensioenen en 90.945 overlevings- en wezenpensioenen), een groei van 11,0 % sinds 1 juli 2007 (+ 45.291 pensioenen) waarvan 2,7 % (+ 12.073 pensioenen) sinds 1 juli 2010.

Op 1 juli 2011 werden 94,6 % van de overlevingspensioenen toegekend aan een vrouwelijke titularis.

### **Opvolgingsonderzoek over de uitbetaling van de pensioenen in de openbare sector**

In zijn 168<sup>e</sup> Boek had het Rekenhof erop gewezen dat nog geen aanzet werd gegeven voor de effectieve overheveling van de uitbetaling van overheidspensioenen naar de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP). De wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen had daarvoor het wettelijk kader gecreëerd. In 2012 was er geen evolutie in het dossier. Er moet dan ook dringend worden beslist welke overheidsdienst in de toekomst de overheidspensioenen zal uitbetalen en er moet in de gepaste kredieten worden voorzien.

### **Afschaffing van het visum voor de overheidspensioenen**

Na de afschaffing van het visum van het Rekenhof voor de overheidspensioenen, heeft de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) er alle belang bij de interne controle te versterken en aandacht te besteden aan de interne audit. Hoewel de PDOS op dit vlak tal van initiatieven heeft genomen, hebben die nog niet geleid tot een performant audit- en controlesysteem.

### **Aanvullende pensioenen in de overheidssector**

Aanvullende pensioenvoordelen voor contractueel overheidspersoneel botsen soms met het algemeen wettelijk en reglementair kader van de pensioenen in de overheidssector. Om juridische duidelijkheid te scheppen zijn wetgevende initiatieven noodzakelijk. In de vorige legislatuur was een wetsontwerp in voorbereiding dat oplossingen bood voor een aantal van de vastgestelde problemen. De minister van Pensioenen heeft nieuwe initiatieven aangekondigd die rekening houden met de opmerkingen van het Rekenhof.

### **Capelo**

De opbouw van de loopbaangegevensbank Capelo bij de PDOS via de DmfA-aangiftes vordert onvoldoende. Daardoor zal de PDOS zijn wettelijke verplichting om de pensioenen ingaand vanaf 1 januari 2013 uitsluitend elektronisch te behandelen, meer dan waarschijnlijk niet kunnen nakomen. Bovendien stelt de PDOS talloze werkgevers vrij van een aantal wettelijke Capeloverplichtingen, wat de volledigheid van de databank uitholt en waardoor ze ook haar mogelijk nut verliest als informatiebron over alle werknemers in de openbare sector.

Voorts legt de pensioendienst extra voorwaarden op om contractuele diensten in een overheidspensioen mee te rekenen. Er bestaat geen wettelijke basis voor deze maatregel die sommige overheidspensioenen nadelig beïnvloedt.

Ten slotte beveelt het Rekenhof een spoedige actualisering aan van het koninklijk besluit dat de aanvraagprocedure van een overheidspensioen regelt.

### **Uitvoering van de pensioenhervorming**

De hervorming van de pensioenen in de openbare sector zou op 1 januari 2013 effectief van start moeten gaan. De daarvoor benodigde aanpassing van de regelgeving is echter nog niet afgerond. Heel wat overgangsbepalingen voor de rustpensioenen zijn nog niet in wetteksten en uitvoeringsbesluiten geconcretiseerd. Voor de hervorming van de overlevingspensioenen, de pensioenbonus en de cumulatie van pensioen met beroepsinkomen zijn nog helemaal geen teksten goedgekeurd. Dit leidt tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid, zowel bij de (pensioen)administraties als bij de toekomstige gepensioneerden. Voorts vereenvoudigt de pensioenhervorming allerminst de regelgeving en bevat ze geen aanzet tot harmonisering tussen de pensioenstelsels. Hierdoor neemt de nood aan correcte informatie alleen maar toe.

### **Weerslag van de loopbaanregelingen op de berekening van de overheidspensioenen**

Loopbaanonderbreking en verminderde prestaties hebben een weerslag op de pensioenberekening. Om deze periodes correct op te nemen in de berekening van het overheidspensioen moet de PDOS over alle nodige informatie kunnen beschikken. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de verantwoordingen die de openbare werkgevers naar de PDOS doorsturen voor deze periodes van loopbaanregeling heel wat tekortkomingen bevatten. Het beveelt aan dat de bepalingen die in de nabije toekomst de verantwoording van de loopbaanfases moeten regelen, beter worden

gepreciseerd op dit punt. In afwachting dat deze nieuwe modaliteiten daadwerkelijk van kracht gaan, moet de PDOS de regels van de huidige reglementering blijven toepassen.

Voorts kan de manier waarop de PDOS de wettelijke en reglementaire teksten toepast er in bepaalde gevallen toe leiden dat een volledige loopbaanonderbreking gunstiger uitkomt voor de pensioenberekening dan een tijdelijke onderbreking. De weerslag op het pensioenbedrag mag dan over het algemeen gering zijn, het kan hierbij gaan om een groot aantal pensioenen.