

# Diplomatieke en consulaire posten

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd van het financieel beheer van de middelen waarover de ca. 140 Belgische diplomatieke en consulaire posten beschikken. Daarbij werd nagegaan of de bestaande internecontrolemaatregelen worden nageleefd en of ze voldoende garanties bieden dat de verschillende soorten uitgaven en ontvangsten van de posten rechtmatig zijn en correct worden geboekt. Over dit onderzoek gaat deel 1 van dit verslag.

Daarnaast heeft het Rekenhof ook de human resources van de diplomatieke posten onderzocht. Daarbij ging het na of het hoofdbestuur erin slaagt de belangrijkste fasen van de personeelscyclus te beheren en of het daarvoor een geschikt internecontrolesysteem heeft uitgebouwd. Die keuze voor dit bijkomende onderzoek, waarover deel 2 van dit verslag gaat, werd ingegeven door de omvang van de begrotingsuitgaven en het ingewikkelde beheer van personeel dat werkzaam is in diverse landen.

## Onderzoek van het financieel beheer

Het onderzoek van het financieel beheer van de diplomatieke posten liep over de periode 2008-2010 en werd zowel uitgevoerd bij de centrale administratie als bij drie diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland (Londen, Moskou en Kigali).

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de administratie al in de loop van het onderzoek belangrijke inspanningen heeft geleverd om de interne controle van het financieel beheer van de werkingsfondsen van de diplomatieke posten te verbeteren.

In zijn antwoord liet de minister overigens weten dat het rapport van het Rekenhof als basis dient voor een reeks actieplannen per directie.

Niettemin blijft een aantal tekortkomingen bestaan.

Met de werkingsmiddelen van de posten wordt een reeks verrichtingen gefinancierd die niet als werkingsuitgaven kunnen worden beschouwd, zoals investeringsuitgaven en kosten van het centrale bestuur of andere derden. De uitgaven van de posten worden bovendien aangerekend op diverse begrotingskredieten, die ook voor andere uitgaven van het centrale bestuur benut worden. Door die budgettaire ondoorzichtigheid kunnen de werkelijke kosten van de werking van de diplomatieke posten slechts bij benadering worden geraamd.

Wat dat laatste probleem betreft, laat de minister weten dat de invoering van de nieuwe federale boekhouding ("Fedcom") bij de posten en ook een aantal interne maatregelen daarin verandering zullen brengen.

Overeenkomstig de comptabiliteitswetgeving moest de FOD Buitenlandse Zaken Fedcom in gebruik nemen op 1 januari 2011. Hoewel de centrale diensten daaraan tegemoet kwamen, was dit

echter niet het geval voor de diplomatieke posten: in de door het Rekenhof bezochte posten was Fedcom geheel onbekend.

De minister argumenteert dat de invoering van Fedcom bij de posten voorrang geniet en dat het systeem in 2011 bij vijf vertegenwoordigingen (Brussel en Parijs) werd opgestart. Tegen eind 2013 zouden alle posten in de *SEPA-zone (Single Euro Payments Area)* hun verrichtingen boeken in Fedcom, daarna zouden ook de andere posten toetreden.

In de loop van zijn onderzoek heeft het Rekenhof herhaaldelijk vastgesteld dat de bevoegdheidsafbakening en het overleg tussen de vele diverse internecontroleactoren te wensen overliet. De opdrachten van de regionale boekhoudkundige coördinatoren (RBC) zijn te ruim gedefinieerd en overlappen met die van de Postinspectie. Beide diensten hebben geen systematische toegang tot elkaars verslagen. De Postinspectie, die vooral uit diplomaten bestaat, is geen onafhankelijk controleorgaan.

Tal van maatregelen werden inmiddels gepland of ingevoerd die deze tekortkomingen moeten verhelpen, zoals de reorganisatie van de Postinspectie en de RBC, online controlerapporten die door alle actoren kunnen worden geraadpleegd, aanpassing en monitoring van de instructies, toezicht door de interne-auditdienst van de FOD (opgericht in 2009)...

Het Rekenhof heeft ook aanbevelingen geformuleerd om het boekhoudprogramma Accounting te verbeteren, o.m. wat betreft de opvolging van crediteuren en debiteuren en het afboeken van dubieuze debiteuren.

De internecontroleomgeving zou gevoelig moeten verbeteren omdat zowel de posten als de centrale diensten steeds meer toegang krijgen tot elkaars gegevensbanken.

Sinds 2006 is jaarlijks in de begroting een bepaling opgenomen die toelaat de Belgische regelgeving voor overheidsopdrachten voor werken toe te passen rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden in de ontvangstaat. Deze toepassing blijft echter voor problemen zorgen. Het Rekenhof is van oordeel dat deze uitzonderingsregeling het best zou worden gepreciseerd in een materiële wet. Hoewel de posthoofden en attachés voor ontwikkelingssamenwerking optreden als gedelegeerd ordonnateur bij de gunning en uitvoering van overheidsopdrachten, zijn er nog steeds geen ministeriele delegatiebesluiten die hiertoe de vereiste rechtsgrond leveren. Er is tot slot geen gestructureerde controle ex post van alle uitgaven voor een welbepaalde opdracht.

Door nieuwe informatica-applicaties kunnen de consulaire ontvangsten die de posten innen, beter worden opgevolgd. Nochtans blijven enkele belangrijke problemen bestaan. Zo wordt de ontvangst van de gelden (loketfunctie) verschuldigd voor visumaanvragen in een aantal landen door de posten uitbesteed aan een privébedrijf. Hoewel een dergelijke uitbesteding een internationaal aanvaarde praktijk is, konden de posten in Londen en Moskou geen schriftelijke overeenkomst van deze uitbesteding voorleggen, waardoor onduidelijkheid heerst over de respectievelijke verantwoordelijkheden. Bij gebrek aan een kosten-batenanalyse is er ook geen duidelijkheid over de doelmatigheid van deze uitbesteding, die niet steeds heeft geleid tot een vermindering van het visumpersoneel. Er kon evenmin worden aangetoond dat beroep werd gedaan op de mededinging, zoals de regelgeving overheidsopdrachten voorschrijft. Door een aanslepend informatica-probleem zijn er bovendien in sommige posten onvoldoende garanties dat de ontvangsten van het privébedrijf correct worden berekend en doorgestort. In het algemeen werd vastgesteld dat

de ontvangsten uit consulaire rechten met maanden vertraging aan de Schatkist worden gestort. Ter voorbereiding van een overheidsopdracht werd inmiddels bij de posten een enquête georganiseerd over de uitbesteding van de loketfunctie. Het uitschrijven van een overheidsopdracht wordt echter al enkele jaren in het vooruitzicht gesteld.

Belangrijke tekortkomingen in de interne controle zijn er bij de subsidies verleend aan lokale organisaties in de ontwikkelingslanden, zoals vastgesteld werd in de post te Kigali (Rwanda). Zo beschikt deze post over te weinig opvolgingscapaciteit en is het toezicht door de centrale diensten ontoereikend. Daardoor zijn er onvoldoende garanties dat de organisaties de subsidies gebruiken voor de contractueel vooropgezette doelstellingen of dat sommige verantwoordingsstukken niet ook bij andere donoren van ontwikkelingshulp worden ingediend. Voor de financiële opvolging van de projecten beschikken noch de posten noch de centrale diensten over een standaard boekhoudapplicatie. De rekeningen waarbij de begunstigde organisaties het gebruik van de subsidies verantwoorden, waren in de onderzochte gevallen doorgaans van onvoldoende kwaliteit en werden in strijd met de instructies niet gecertificeerd door erkende of onafhankelijke boekhoudkantoren. Hoewel veel van die pijnpunten al werden vermeld in een externe audit uitgevoerd in 2006, werd met de aanbevelingen van dit onderzoek onvoldoende rekening gehouden.

Het Rekenhof is van oordeel dat het aantal en de schaal van de te subsidiëren projecten en de opvolgingscapaciteit beter op elkaar moeten worden afgestemd. Bij de opmaak en de goedkeuring van het volgende strategisch kader zou daarmee rekening moeten worden gehouden. Verder zijn dringend structurele maatregelen nodig om de interne controle ter zake fundamenteel te verbeteren.

De administratie plant een aanpassing van het beleid (strategisch kader) en van de procedures, waarbij onder meer de doelmatigheid van het gebruik van de subsidies, een kwalitatief toezicht door het centrale niveau en de deskundigheid en onafhankelijkheid van de externe auditkantoren beter worden gewaarborgd en subsidiefraude wordt tegengegaan. Het Rekenhof zal de implementatie van deze maatregelen nauwgezet blijven opvolgen. Op een aantal belangrijke punten heeft de administratie (nog) geen antwoord geleverd. Het betreft vooral het ontbreken van een standaard boekhoudsysteem waarmee de financiële afwikkeling van de subsidiedossiers kan worden opgevolgd, de maatregelen bij onrechtmatig gebruik van de subsidies en vragen in enkele specifieke dossiers.

De inventarissen van de materiële vaste activa van de posten vormen een onsamenvattend geheel. De totale waarde van de activa bij de posten is dan ook onbekend. Het kunstbezit van de ambassades is o.m. bij gebrek aan een volledige, gecentraliseerde (beeld)database, onvoldoende beschermd.

Hoewel de administratie voor dat punt een beleidsplan heeft ontwikkeld en nieuwe toepassingen om zijn digitale databanken op punt te stellen, zijn de inventarissen van de diplomatieke posten nog steeds onvolledig, waardoor de FOD niet tegemoet komt aan de voorschriften van de comptabiliteitswetgeving en de risico's met betrekking tot de materiële vaste activa in de posten blijven bestaan.

Op grond van het Verdrag van Wenen zijn diplomatieke vertegenwoordigingen in bepaalde gevallen vrijgesteld van lokale belastingen in de ontvangstaar. Vele landen passen daarnaast ook het beginsel van de wederkerigheid toe, waarbij de vrijstellingen die worden verleend als

ontvangststaat worden afgestemd op die welke de eigen vertegenwoordigingen genieten in de zendstaat. In België ontbreekt daarvoor een systematische aanpak. Of alle vrijgestelde belastingen worden gerecupereerd en of bij scheeftrekking van de wederkerigheid maatregelen worden genomen, hangt vooral af van individueel initiatief. Het verdient aanbeveling een permanente gegevensbank aan te leggen en een geïnstitutionaliseerde opvolging te verzekeren.

De protocoldienst sluit zich aan bij deze aanbevelingen en merkt op dat door de grote toename van de diplomatieke vertegenwoordigingen, België veel meer vrijstellingen verleent dan de Belgische vertegenwoordigingen in het buitenland genieten. In het belang van de Schatkist pleit de dienst voor een aanpassing van het beleid. Zo zou in overleg met de FOD Financiën vanaf 2012 het wederkerigheidsbeginsel voor alle BTW-materies stapsgewijs kunnen worden ingevoerd. Voor een uniforme aanpak van het probleem stelt de protocoldienst structurele maatregelen voor.

Het Rekenhof vraagt dat de voorstellen van de protocoldienst zouden worden besproken met alle betrokken entiteiten, met inbegrip van de FOD Financiën, en dat ze zouden uitmonden in concrete beleidsinitiatieven.

### Audit van het personeelsbeheer

Uit de audit blijkt dat de individuele geldelijke loopbanen van de personeelsleden in de buitendiensten kwaliteitsvol worden beheerd. De aanwervings- en de bezoldigingsprocessen roepen echter bepaalde opmerkingen op.

In verband met het aanwervingsproces beveelt het Rekenhof aan om, uit zorg voor de rechtszekerheid, te voorzien in een specifieke reglementaire grondslag voor gevallen waarbij de diplomatieke posten uit eigen beweging ter plaatse lokaal personeel aanwerven. In die context zou, na de opmaak van een kadaster van het contractueel personeel, ook moeten worden bepaald hoeveel functies een diplomatieke post maximaal zelf mag invullen. Het kadaster zou criteria moeten vastleggen op basis waarvan een onderscheid kan worden gemaakt tussen functies voor ter plaatse aangeworven contractuelen en functies voor contractuele expats.

In verband met het bezoldigingsproces is het zo dat er een specifiek bezoldigingsstelsel is voor statutaire personeelsleden. Zij ontvangen immers een wedde op basis van een weddeschaal en een postvergoeding. Het Rekenhof beveelt aan om de modernisering van het beheer van het personeel van de buitendiensten van de FOD Buitenlandse Zaken voort te zetten en er vooral op toe te zien dat er een exhaustief administratief en geldelijk statuut komt dat is afgestemd op de nieuwe hervormingen van het federaal openbaar ambt. De reglementaire teksten die het geldelijke statuut vormen (en meer bepaald de passages over de postvergoeding) moeten worden geactualiseerd en er moet een nieuw geldelijk statuut komen dat een juridische grondslag verleent aan de door de Copernicushervorming ingevoerde weddeschalen die sinds december 2004 worden toegekend aan het statutair personeel van de buitendiensten.

Om de uitgaven transparant te houden en de administratie te rationaliseren, pleit het Rekenhof voor een beperking van het aantal actoren die een rol spelen in de betaling van de diverse elementen van de bezoldiging van het personeel. Dat kan door de CDVU een grotere rol toe te bedelen en door de boekhouddiensten van de FOD te ontlasten, zodat zij zich kunnen toespitsen op de controle van de conformiteit van de uitgaven.