



Rekenhof



# 179<sup>e</sup> Boek – deel IV: jaarrekening 2021 van de federale Staat



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers  
*Brussel, november 2022*





Rekenhof

179<sup>e</sup> Boek – deel IV:  
jaarrekening 2021  
van de federale Staat









<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Verklaring van het Rekenhof als onafhankelijke auditor over de jaarrekening van de federale Staat over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021</b>	<b>11</b>
<b>Sectie 1 - Oordeel</b>	<b>11</b>
<b>Sectie 2 - Basis voor het oordeel</b>	<b>12</b>
<b>Sectie 3 - Benadrukken van bepaalde aangelegenheden</b>	<b>16</b>
<b>Sectie 4 - Andere informatie dan de jaarrekening van de federale Staat en de controleverklaring van het Rekenhof over die jaarrekening</b>	<b>16</b>
<b>Sectie 5 - Verantwoordelijkheid van het management en van de met governance belaste personen voor de jaarrekening van de federale Staat</b>	<b>16</b>
<b>Sectie 6 - Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de jaarrekening van de federale Staat</b>	<b>17</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Opmaak van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat 2021</b>	<b>19</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>19</b>
<b>2 Onderzoekresultaten</b>	<b>20</b>
2.1 Opmaak en overlegging van de rekening 2021	20
2.2 Consolidatieperimeter	21
2.3 Geconsolideerde balans en resultatenrekening	23
2.4 Samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen, overeenkomstig de economische classificatie	28
<b>3 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>29</b>
3.1 Inhoud van de rekening	29
3.2 Consolidatieprincipes en -procedures	30
3.3 Kwaliteit van de onderliggende cijfers en nauwkeurigheid van de consolidatie	30
<b>Bijlage</b>	
<b>Overzicht van de belangrijkste afwijkingen in de jaarrekening</b>	<b>35</b>





179<sup>e</sup> Boek – deel IV:  
jaarrekening 2021  
van de federale Staat



# Inleiding

Overeenkomstig artikel 111 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, legt de minister van Begroting de jaarrekening van de federale Staat voor aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof uiterlijk 31 augustus van het jaar dat volgt op het jaar waarop de rekening betrekking heeft. Het Rekenhof bezorgt vervolgens de Kamer het certificeringsverslag over de jaarrekening van de federale Staat vóór 15 november van datzelfde jaar.

Artikel 110 van die wet bepaalt dat de minister van Begroting de jaarrekening van de federale Staat opstelt op basis van de boekhoudkundige verrichtingen verstrekt door alle diensten, met uitzondering van die welke het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) niet classificeert onder de centrale overheid (code S1311). Onder 'dienst' verstaat de wet de entiteiten die kunnen worden geclassificeerd in één van de volgende categorieën:

- het algemeen bestuur;
- de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA's);
- de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer (AOI-MB's) of met beheersautonomie (AOI-BA's);
- de instellingen gelijkgesteld met de AOI-BA's.

Voor de laatste categorie bepaalt de wetgeving dat een entiteit met rechtspersoonlijkheid niet alleen door het INR moet zijn geclassificeerd onder code S1311, maar ook op een lijst in de begrotingswet moet worden vermeld om als gelijkgestelde instelling in de jaarrekening te worden opgenomen.

De jaarrekening bestaat uit de balans, de resultatenrekening en de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen overeenkomstig de economische classificatie. Deze documenten moeten vergezeld gaan van een verantwoordingsbijlage van de geconsolideerde jaarrekening.

De staatssecretaris voor Begroting heeft de jaarrekening 2021 van de federale Staat met een brief van 24 augustus 2022 officieel aan het Rekenhof bezorgd.

Het Rekenhof heeft zijn opmerkingen over het consolidatieproces en de significante opmerkingen over de cijfers op 30 september 2022 aan de Federale Accountant en aan de beleidschef van de staatssecretaris voor Begroting bezorgd. Die opmerkingen en vaststellingen werden op 3 oktober in het kader van de tegensprekelijke procedure besproken. Ten gevolge daarvan heeft de staatssecretaris voor Begroting op 13 oktober 2022 een aangepaste versie van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat bezorgd.

**Hoofdstuk 1** bevat de certificeringsverklaring over de jaarrekening van de federale Staat 2021. **Hoofdstuk 2** bevat de commentaren bij de opmaak van deze geconsolideerde jaarrekening. De **bijlage** bevat een overzicht van de fouten en onzekerheden in de rekeningen. Die bijlage is, naast de opmerkingen die in dit deel IV aan bod komen, gebaseerd op de opmerkingen die het Rekenhof

eerder had geformuleerd over de rekeningen van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA's), de administratieve openbare instellingen (AOI's) en de gelijkgestelde instellingen in het 179<sup>e</sup> Boek deel I<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rekenhof, *179<sup>e</sup> Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2021 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2022, 229 p., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

## Hoofdstuk 1

# Verklaring van het Rekenhof als onafhankelijke auditor over de jaarrekening van de federale Staat over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021

Het Rekenhof brengt conform artikel 111 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de jaarrekening van de federale Staat over het boekjaar afgesloten op 31 december 2021. Het verslag van het Rekenhof is opgemaakt ten behoeve van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van het vermogen en de financiële toestand van de federale Staat op 31 december 2021, alsook van zijn resultaten over het boekjaar dat op die datum is afgesloten, in overeenstemming met de wet van 22 mei 2003, het koninklijk besluit van 10 november 2009<sup>2</sup> en de andere uitvoeringsbesluiten van die wet die voor de federale Staat van toepassing zijn.

## Sectie 1 - Oordeel

Het Rekenhof heeft de opdracht om de jaarrekening van de federale Staat van het boekjaar afgesloten op 31 december 2021 te controleren.

De jaarrekening bestaat uit de balans, de resultatenrekening (bevattende alle kosten en opbrengsten), de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen (overeenkomstig de economische classificatie) en de verantwoordingsbijlage van de geconsolideerde jaarrekening.

Deze jaarrekening vertoont een balanstotaal van 140.711,0 miljoen euro en de resultatenrekening sluit af met een verlies van het boekjaar van 21.227,5 miljoen euro. De begrotingsuitgaven in de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen bedragen 106.881,7 miljoen euro, de begrotingsontvangsten 111.276,9 miljoen euro en het begrotingsresultaat 4.395,3 miljoen euro.

Om de redenen uiteengezet in sectie 2 is het Rekenhof niet in staat geweest voldoende en toereikende controle-informatie te verkrijgen voor het uitvoeren van zijn controlewerkzaamheden als basis voor zijn oordeel over deze jaarrekening.

Het Rekenhof brengt daarom geen oordeel tot uitdrukking over de jaarrekening van de federale Staat.

---

<sup>2</sup> Koninklijk besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

## Sectie 2 - Basis voor het oordeel

De verantwoordelijkheid van het Rekenhof is beschreven onder sectie 6 - *Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de jaarrekening van de federale Staat*. Het Rekenhof is onafhankelijk van de organen die het controleert. Het heeft ook tegenover de Kamer van Volksvertegenwoordigers een autonomie. Het voert zijn audits uit in overeenstemming met de vereisten van onafhankelijkheid, deskundigheid, integriteit, onpartijdigheid, vertrouwelijkheid, loyauteit en respect in zijn deontologische code.

### Onderbouwing van de onthouding

Het Rekenhof is tot de conclusie gekomen dat door het ontbreken van voldoende en toereikende controle-informatie de eventuele niet-gedetectedeerde afwijkingen zowel van materieel belang kunnen zijn als een diepgaande invloed kunnen hebben op de jaarrekening van de federale Staat<sup>3</sup>.

- 1) Het Rekenhof stelt vast dat de jaarrekening geen informatie bevat over de gehanteerde waarderings- en aanrekeningsregels. Uit de controles die het heeft uitgevoerd op de rekeningen van de geconsolideerde entiteiten concludeert het bovendien dat de cijfers die als brongegevens voor de jaarrekening van de federale Staat worden gebruikt, niet gebaseerd zijn op uniforme waarderings- en aanrekeningsregels. De departementen van het algemeen bestuur en de andere geconsolideerde entiteiten gebruiken vaak waarderingsregels die verschillen van die van het koninklijk besluit van 10 november 2009 en die welke de Federale Accountant aanraadt. Indien de uniforme waarderingsregels niet in de rekeningen van de geconsolideerde entiteiten worden toegepast, kunnen verschillen ook via bijkomende consolidatieboekingen worden opgevangen, maar dergelijke correcties zijn niet doorgevoerd.

Daarnaast stelt het Rekenhof vast dat de consolidatieprincipes die zijn toegepast voor de jaarrekening van de federale Staat niet overeenstemmen met de principes en gebruikelijke regels van het dubbel boekhouden en met bepaalde vereisten van de wet van 22 mei 2003. Artikel 137 van deze wet bepaalt dat de consolidatie moet gebeuren over het geheel van de rekeningen van het boekhoudplan van 10 november 2009. Voor de jaarrekening is echter een vereenvoudigde consolidatiemethode toegepast die gebaseerd is op de ESR-normen. Die elimineert maar een deel van de onderlinge verrichtingen (*intercompany*) in de balans en de resultatenrekening. Van die verrichtingen is er zelfs helemaal geen geëlimineerd in de rechten en verplichtingen buiten balans en in de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen. Dat leidt tot een significante overschatting van het actief en het passief, de rechten en verplichtingen, de opbrengsten en de kosten en van de ontvangsten en uitgaven overeenkomstig de economische classificatie.

Bovenstaande tekortkomingen hebben onder meer een invloed op de volgende punten:

- a) Artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 10 november 2009 bepaalt dat de vaste activa jaarlijks geherwaardeerd moeten worden. Het Rekenhof stelt vast dat de Commissie voor de Openbare Comptabiliteit nog geen advies heeft uitgebracht en dat de FOD Beleid en Ondersteuning geen nadere richtlijnen heeft uitgewerkt voor de waardering en de jaarlijkse herwaardering. Bepaalde diensten hebben om die reden hun vaste activa niet

<sup>3</sup> Voor meer informatie, zie Rekenhof, *179<sup>e</sup> Boek – Deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2021 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2022, 229p., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

geherwaardeerd. Dit is onder meer het geval voor Infrabel (nettoboekwaarde van de immateriële en materiële vaste activa van 20.422,3 miljoen euro) en de federale wetenschappelijke instellingen (balanswaarde van de kunstwerken, de werken van bibliotheken en de databanken van 3.611,7 miljoen euro). Het is echter onduidelijk wat de impact zou zijn van een herwaardering van deze activa volgens de bepalingen van het koninklijk besluit van 10 november 2009.

- b) Bepaalde personeelsgerelateerde verplichtingen, zoals overuren of nog op te nemen vakantiedagen, zijn niet systematisch in de balans opgenomen. Bij gebrek aan expliciete richtlijnen over de boeking en aanrekening van dergelijke verplichtingen werden bovendien uiteenlopende ramings- en boekingsmethodes vastgesteld. Dat alles zorgt voor een significante onderschatting van de voorzieningen, de sociale schulden, de kosten en de bijbehorende begrotingsuitgaven.
- c) Voor de eliminaties van onderlinge verrichtingen tussen de geconsolideerde entiteiten stelt het Rekenhof meerdere significante tekortkomingen vast. Die worden gedeeltelijk veroorzaakt door de manier waarop die verrichtingen worden geboekt en gerapporteerd:
- Voor de intercompanyverrichtingen die overeenkomstig de gehanteerde consolidatieprincipes moeten worden geëlimineerd, bevat de balans nog altijd 20,7 miljoen euro aan vorderingen en bevat de resultatenrekening nog 652,5 miljoen euro aan kosten en 78,8 miljoen euro aan opbrengsten die niet bevestigd zijn door de tegenpartij en die dus niet geëlimineerd zijn. De weerslag daarvan op de jaarrekening kan niet worden bepaald omdat die verschillen niet uitgeklaard zijn.
  - Op basis van aanvullende auditwerkzaamheden heeft het Rekenhof nog 274,9 miljoen euro vorderingen, 2.079,0 miljoen euro schulden, 986,4 miljoen euro kosten en 323,8 miljoen euro opbrengsten geïdentificeerd die volgens de wet van 22 mei 2003 hadden moeten worden geëlimineerd. Deze analyse is echter niet volledig omdat ze wordt bemoeilijkt door de manier waarop de intercompanyverrichtingen worden geboekt en gerapporteerd.
  - Door onnauwkeurigheden in de gerapporteerde intercompanyverrichtingen van sommige geconsolideerde entiteiten is voor een aantal rubrieken meer geëlimineerd dan wat in de boekhouding is opgenomen. Daardoor is in totaal 974,4 miljoen euro verkeerd of te veel geëlimineerd. Voor een aantal van die eliminaties is er op basis van de huidige consolidatiemethode geen overeenstemming mogelijk omdat ze het gevolg zijn van verschillen in waarderings- en aanrekeningsregels tussen de geconsolideerde entiteiten.
- 2) Naast het gebrek aan informatie over de waarderings- en aanrekeningsregels heeft het Rekenhof vastgesteld dat er nog altijd aanzienlijke tekortkomingen bestaan in de verwerking van de fiscale verrichtingen. Daardoor is het onzeker of de fiscale opbrengsten, die bijna 90 % van de door de federale Staat geboekte opbrengsten vertegenwoordigen, volledig en juist zijn. Het Rekenhof wijst er vooral op dat de FOD Financiën geen details kan geven over de boeking van fiscale opbrengsten in Fedcom vanuit interfaces met achterliggende bronsystemen.

Daarnaast heeft de FOD Financiën in 2021 in totaal 113.542,5 miljoen euro aan fiscale opbrengsten geboekt, waarvan maar 84.555,9 miljoen euro op basis van vastgestelde rechten. Dat betekent dat in 2021 nog altijd 28.986,6 miljoen euro aan fiscale opbrengsten op kasbasis zijn geboekt als contante rechten of manueel vanuit maandstaten.

Bovendien waren op 31 december voor 16.665,7 miljoen euro fiscale vorderingen ten onrechte geboekt als rechten buiten balans. Die vorderingen moesten op basis van het concept van

vastgesteld recht worden geboekt als vorderingen op de balans (na de noodzakelijke waardeverminderingen) en kunnen zowel betrekking hebben op 2021 als op voorgaande boekjaren. Momenteel is nog niet voor alle types fiscale ontvangsten uitgeklaard hoe het concept vastgesteld recht moet worden geïnterpreteerd, waardoor er onzekerheid blijft over de juistheid van de boekingen.

- 3) De boeking van de voorraden en van de materiële vaste activa van het algemeen bestuur vertoont ook belangrijke tekortkomingen, zodat noch de volledigheid noch de juistheid van de geboekte verrichtingen kunnen worden gewaarborgd:
  - a) De gebouwen van de diplomatieke posten van de FOD Buitenlandse Zaken komen niet voor bij materiële vaste activa. Als gevolg daarvan zijn de materiële vaste activa ongeveer 700 miljoen euro te laag geraamd.
  - b) De terreinen die de FOD Financiën beheert, zijn niet geboekt of niet op een volledige en betrouwbare manier geherwaardeerd op basis van de meest recente gegevens.
  - c) Ook de herwaardering en de boeking van de terreinen en gebouwen die de Regie der Gebouwen beheert, vertonen tekortkomingen. Die beïnvloeden zowel de getrouwheid van de algemene rekening van de Regie der Gebouwen als van het algemeen bestuur en daardoor ook de jaarrekening van de federale Staat.
  - d) De verkoop van het *Résidence Palace* in 2019 is nog altijd niet geboekt. De te regulariseren transacties betreffen voornamelijk een vordering op de Regie der Gebouwen (372,8 miljoen euro), ontvangen voorschotten (308,0 miljoen euro na verdiscontering bij verkoop) en een winst van de verkoop (2,3 miljoen euro).
  - e) Defensie beheerst nog onvoldoende het onderscheid tussen vaste activa en voorraden. Daardoor hebben de correcties aan de voorraden in 2020 en 2021 niet geleid tot een correcte boeking, classificatie en waardering van die twee soorten activa.
  - f) De FOD Volksgezondheid beheerst de opvolging en waardering van zijn voorraden, die vooral zijn aangelegd in het kader van de COVID-19-crisis, niet. Ondanks de correcties op de waarde van de maskers in voorraad, zijn de waarderingmethoden nog steeds niet uniform.
- 4) Bepaalde bankrekeningen, postrekeningen en kassen zijn niet opgenomen op de balans, voornamelijk bij de FOD Justitie en de FOD Buitenlandse Zaken. Voor andere die wel op de balans zijn opgenomen ontbreken verrichtingen. De volledigheid van de boekhoud- en begrotingsverrichtingen kan dus niet worden gewaarborgd. Als gevolg is het risico op fraude onvoldoende onder controle.
- 5) De Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO) en het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Tentoonstellingen (BelExpo) hebben hun rekeningen 2021 niet binnen de wettelijke termijnen voorgelegd. Deze rekeningen zijn nog niet gecontroleerd door het Rekenhof. Op basis van de officieuze cijfers van die twee entiteiten zijn hun verrichtingen opgenomen in de geconsolideerde balans voor 1.112,5 miljoen euro en in de resultatenrekening voor 77,3 miljoen euro (totaal van de opbrengsten of de kosten na toewijzing van het resultaat). Bovendien werd Academia Belgica ten onrechte niet opgenomen in de consolidatiekring voor 2021, hoewel zij door het INR als S1311 werd ingedeeld toen zij werd opgenomen in de lijst die in de begrotingswet 2021 was vastgesteld.
- 6) De Regie der Gebouwen is nog niet in staat om een volledige algemene en budgettaire boekhouding te voeren en haar algemene rekening op te stellen op basis van de gegevens van het



boekhoudprogramma FAAS dat ze sinds 1 januari 2021 gebruikt. Dat is te wijten aan de moeilijke invoering van deze nieuwe software. Daardoor moest de Regie een reeks boekingen buiten de boekhoudingen verrichten om haar algemene rekening 2021 op te stellen. Het gebruik van dit type boekingen leidt tot onzekerheden over de gerapporteerde cijfers. Het Rekenhof kan daardoor niet met redelijke zekerheid een oordeel geven over het getrouwe beeld van de financiële, vermogens- en begrotings situatie van de Regie.

- 7) Tot slot stelt het Rekenhof de volgende anomalieën vast in de balans, in de resultatenrekening, in de rechten en verplichtingen buiten de balans en in de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen:
- a) De federale Staat heeft 251,2 miljoen euro ter beschikking gesteld van de Europese Commissie in het kader van een mogelijke financiële aansprakelijkheid met betrekking tot de onderwaardering van import van textiel van Chinese oorsprong. Deze terbeschikkingstelling heeft tot doel hoge nalatigheidsintresten te vermijden en werd voorafgenomen van de inningskosten voor douanerechten die de Europese Unie terugbetaalt. Op die manier werd deze betaling ten onrechte in mindering van de opbrengsten geboekt. Ze moet in afwachting van een definitieve uitspraak in dit geschil echter als een borg op het actief worden geboekt. Daarnaast moet een voorziening worden aangelegd (en in resultaat genomen) in afwachting van een uitspraak. Die voorziening moet gebaseerd zijn op het volledige betwiste bedrag.
  - b) De voorzieningen zijn onderschat met minstens 3.301,5 miljoen euro (met inbegrip van de aan te leggen voorziening voor het geschil met de Europese Commissie met betrekking tot Chinees textiel, zie hierboven). De niet geboekte voorzieningen zijn voornamelijk de verbintenissen van de federale Staat tegenover de nucleaire sector (2.837,7 miljoen euro).
  - c) In 2021 boekte de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen voor 3.503,7 miljoen euro aan vorderingen, opbrengsten en ontvangsten uit geschillen voordat er een uitvoerbare titel is. Daardoor is nog niet voldaan aan alle voorwaarden van een vastgesteld recht. Gelet op de beperkte effectieve inning van deze boeten, boekt ze onmiddellijk ook een waardevermindering van 90 % als kost.
  - d) De federale bijdragen die de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) voor rekening van het algemeen bestuur int en de stortingen aan de begunstigde entiteiten worden niet volledig geboekt in de resultatenrekening en in de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen van het algemeen bestuur. Ze worden voor 2021 respectievelijk op 303,9 miljoen euro en 624,6 miljoen euro geraamd.
  - e) Het algemeen bestuur heeft de schuld voor vakantiegelden (geraamd op 236,6 miljoen euro) niet geboekt bij de begrotingsuitgaven, hoewel de regelgeving dat voorschrijft.
  - f) De federale Staat heeft een staatswaarborgmechanisme voor ondernemingen ingevoerd, zodat die het hoofd konden bieden aan de gevolgen van de COVID-19-crisis. Het algemeen bestuur heeft deze verbintenissen buiten balans (696,0 miljoen euro) niet geboekt.
  - g) De verbintenissen buiten balans van Delcredere (voor rekening van de Staat) zijn volgens de instelling met 992,4 miljoen euro ondergewaardeerd. Dit bedrag heeft betrekking op de maximale vergoeding die Delcredere moet betalen voor verzekeringscontracten voor kortlopende commerciële kredieten die ten gunste van particuliere verzekeraars zijn afgesloten om de Belgische economie te ondersteunen in het kader van de COVID-19-crisis.

De controle werd uitgevoerd in overeenstemming met de door het Rekenhof aangenomen voorschriften, methodologie en procedures.

Als lid van de internationale organisatie van hoge controle instanties (INTOSAI) hanteert het Rekenhof de internationale standaarden voor hoge controle instanties (ISSAI) als referentie bij de uitvoering van zijn verschillende opdrachten.

Het Rekenhof maakt in zijn certificeringsonderzoek gebruik van de ISSAI's voor financiële audit.

### **Sectie 3 - Benadrukken van bepaalde aangelegenheden**

Zonder afbreuk te doen aan de onmogelijkheid om voldoende en toereikende controle-informatie te verkrijgen alsook aan de elementen beschreven in sectie 2 - *Basis voor het oordeel* hierboven, vestigt het Rekenhof de aandacht op pagina 23 van de verantwoordingsbijlage. Daar wordt toegelicht dat bepaalde gegevens in de kolom "boekjaar 2020" van de geconsolideerde rechten en verbintenissen buiten balans niet overeenstemmen met de gegevens in de vorige jaarrekening. Het grootste verschil heeft betrekking op de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM). Die boekte op de rubriek 088 (uitstaande budgettaire vastleggingen op kredietverleningen en participaties) vorig jaar 14.441,6 miljoen euro, terwijl dit in de jaarrekening 2021 is herleid tot 324,9 miljoen euro voor het boekjaar 2020.

De jaarrekening van de federale Staat en in het bijzonder de verantwoordingsbijlage bevatten ook te weinig relevante informatie om de cijfers correct te interpreteren. De voorgelegde rekening voldoet weliswaar grotendeels aan de formele vereisten van de wet van 22 mei 2003, maar essentiële inhoudelijke informatie over de waarderingsregels en de samenstelling van de rubrieken ontbreekt. Zo is er geen specifieke uitleg over de waarborgen voor de bescherming van de deposito's (100.000 euro per spaarder/coöperant en per instelling).

### **Sectie 4 - Andere informatie dan de jaarrekening van de federale Staat en de controleverklaring van het Rekenhof over die jaarrekening**

Het management en de met governance belaste personen zijn verantwoordelijk voor de andere informatie dan de jaarrekening en de controleverklaring van het Rekenhof over die jaarrekening. De andere informatie omvat de informatie vervat in de jaarverslagen van de geconsolideerde entiteiten en in de begrotingsdocumenten. Het Rekenhof wijst erop dat het geen enkele mate van zekerheid uitdrukt over deze informatie.

In de context van zijn controle van de jaarrekening is het Rekenhof verantwoordelijk voor het lezen van de andere informatie en, tijdens het lezen, voor het overwegen of er een inconsistentie van materieel belang bestaat tussen de andere informatie en de jaarrekening of de kennis verkregen in de controle, dan wel of er een afwijking van materieel belang in de andere informatie bestaat. Indien het Rekenhof, in het licht van de werkzaamheden die het heeft uitgevoerd, concludeert dat er een afwijking van materieel belang in de andere informatie bestaat, dient het dit te communiceren.

### **Sectie 5 - Verantwoordelijkheid van het management en van de met governance belaste personen voor de jaarrekening van de federale Staat**

De jaarrekening van de federale Staat wordt, overeenkomstig artikel 110, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003, opgesteld door de staatssecretaris voor Begroting op basis van de boekhoudkundige verrichtingen verstrekt door de diensten bedoeld in artikel 2 van de wet met uitzondering van die

welke door het Instituut voor de Nationale Rekeningen niet werden geclassificeerd onder de centrale overheid, zijnde code S1311.

Het directoraat-generaal Federale Accountant en Procurement van de FOD Beleid & Ondersteuning is verantwoordelijk voor het proces van consolidatie van de boekhoudkundige gegevens van de diensten in de jaarrekening van de federale Staat. Het begeleidt de volledige boekhoudcyclus en bereidt de jaarrekening van de federale Staat voor die de staatssecretaris voor Begroting opstelt en bezorgt aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof.

Het management van elke dienst waarvan de boekhoudkundige verrichtingen worden geconsolideerd in de jaarrekening van de federale Staat, is verantwoordelijk voor de voorbereiding en de getrouwe weergave van de jaarrekening van die dienst in overeenstemming met het financiële rapporteringskader ingesteld bij wet van 22 mei 2003. Het is verantwoordelijk voor de interne beheersing die het noodzakelijk acht om de jaarrekening van de dienst te kunnen opmaken die geen afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.

Bij het opstellen van de jaarrekening is het management van elke dienst waarvan de boekhoudkundige verrichtingen worden geconsolideerd in de jaarrekening van de federale Staat, verantwoordelijk voor het inschatten van de mogelijkheid van de dienst om haar continuïteit te handhaven, het toelichten, indien van toepassing, van aangelegenheden die met continuïteit verband houden en het gebruiken van de continuïteitsveronderstelling, tenzij het management en de met governance belaste personen het voornemen hebben om de dienst op te heffen of om de bedrijfsactiviteiten te beëindigen, of geen realistisch alternatief hebben dan dit te doen.

De met governance belaste personen zijn verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de dienst.

## **Sectie 6 - Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de jaarrekening van de federale Staat**

Het Rekenhof heeft als opdracht om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de jaarrekening van de federale Staat als geheel geen afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of van fouten, en om een controleverklaring uit te brengen waarin zijn oordeel is opgenomen.

Een redelijke mate van zekerheid is een hoog niveau van zekerheid, maar biedt geen garantie dat een controle die met gebruikmaking van ISSAI is uitgevoerd altijd een afwijking van materieel belang ontdekt wanneer die bestaat. Afwijkingen kunnen zich voordoen als gevolg van fraude of van fouten. Ze worden als van materieel belang beschouwd indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij, individueel of gezamenlijk, de beslissingen die gebruikers op basis van deze jaarrekening nemen, beïnvloeden.

Als deel van een controle uitgevoerd met gebruikmaking van ISSAI past het Rekenhof professionele oordeelsvorming toe en handhaaft het een professioneel-kritische houding gedurende de controle. Het Rekenhof voert ook de volgende werkzaamheden uit:

- Het Rekenhof identificeert en schat de risico's in dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat die het gevolg is van fraude of fouten. Het bepaalt en voert de controlewerkzaamheden uit die inspelen op deze risico's en verkrijgt controle-informatie die voldoende en

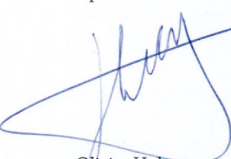
geschikt is als basis voor zijn oordeel. Het risico van het niet detecteren van een afwijking van materieel belang is groter indien die afwijking het gevolg is van fraude dan indien zij het gevolg is van fouten omdat bij fraude sprake kan zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten om transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing.


- Het Rekenhof verwerft een inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden op te zetten die in de gegeven omstandigheden geschikt zijn maar die niet zijn gericht op het geven van een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing van de dienst. Het evalueert de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor de financiële verslaglegging en het evalueert de redelijkheid van de door het management gemaakte schattingen en de daarop betrekking hebbende toelichtingen.
- Hoewel voor de meeste diensten waarvan de verrichtingen zijn geconsolideerd in de jaarrekening van de federale Staat het begrip van continuïteit niet relevant is, bestaan er binnen de consolidatieperimeter van de federale Staat significante diensten in de zin van de wet van 22 mei 2003 waarvoor dit begrip wel relevant is. Het Rekenhof concludeert in die gevallen of de door het management gehanteerde continuïteitsveronderstelling aanvaardbaar is en, op basis van de verkregen controle-informatie, of er een onzekerheid van materieel belang bestaat met betrekking tot gebeurtenissen of omstandigheden die significante twijfel kunnen doen ontstaan over de mogelijkheid van de dienst om zijn continuïteit te handhaven. Indien het Rekenhof concludeert dat er sprake is van een onzekerheid van materieel belang, is het verplicht in zijn verslag de aandacht te vestigen op de daarmee verband houdende toelichtingen in de jaarrekening, of, indien deze toelichtingen niet adequaat zijn, zijn oordeel daarover aan te passen. De conclusies van het Rekenhof zijn gebaseerd op controle-informatie die verkregen is tot op de datum van zijn controleverslag. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de dienst niet langer in staat is zijn continuïteit te handhaven.
- Het Rekenhof evalueert de algehele voorstelling, structuur en inhoud van de jaarrekening, met inbegrip van de verantwoordingsbijlage, evenals de vraag of de jaarrekening de onderliggende transacties en gebeurtenissen weergeeft op een wijze die leidt tot een getrouw beeld.


Het Rekenhof communiceert met de met governance belaste personen over aangelegenheden zoals de geplande reikwijdte en timing van de controle en de significante controlebevindingen, met inbegrip van elke significante tekortkoming in de interne beheersing die het tijdens de controle identificeert.

Het Rekenhof meldt aan de met governance belaste personen dat de relevante ethische voorschriften over onafhankelijkheid zijn nageleefd. Het communiceert met hen over alle relaties en andere zaken die redelijkerwijs zijn onafhankelijkheid kunnen beïnvloeden en, waar van toepassing, over de daarmee verband houdende maatregelen om zijn onafhankelijkheid te waarborgen.

Brussel, 10 november 2022

Op last:  Olivier Hubert  
Raadsheer

Het Rekenhof:  Philippe Roland  
Eerste Voorzitter



## Hoofdstuk 2

# Opmaak van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat 2021

*Het Rekenhof heeft naar aanleiding van de certificering van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat van het boekjaar 2021 het consolidatieproces en de opmaak van die rekening gecontroleerd. Hoewel de Federale Accountant inspanningen heeft geleverd om de kwaliteit van de cijfers en de inhoud van de verantwoordingsbijlage te verbeteren, zijn er tot nu toe geen passende oplossingen voor de fundamentele tekortkomingen en aanbevelingen die het Rekenhof eerder heeft geformuleerd.*

*In de jaarrekening 2021 ontbreekt er nog steeds essentiële informatie over de waarderingsregels en andere toelichtingen die de lezer nodig heeft om de gerapporteerde cijfers te interpreteren.*

*De Federale Accountant hanteert consolidatieprincipes die niet gebaseerd zijn op de verplichtingen van de wet van 22 mei 2003 maar geïnspireerd zijn op de ESR-normen. Bovendien zijn er in de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen en in de synthesesetabel van de rechten en verplichtingen buiten balans geen eliminaties geboekt.*

*De individuele rekeningen van de entiteiten die behoren tot de perimeter van de federale Staat, vormen de basis van de geconsolideerde rekening van de federale Staat. Het Rekenhof merkt op dat de huidige consolidatie- en afstemmingsprocedures onvoldoende rekening houden met verschillen in de waarderings- en aanrekeningsregels die de entiteiten gebruiken om hun individuele rekeningen op te maken. Als gevolg daarvan kunnen niet alle intercompanyverrichtingen momenteel correct worden geëlimineerd. Om die tekortkomingen te verhelpen zijn zowel verduidelijkingen van de regelgeving als bijkomende initiatieven en procedures van de Federale Accountant en de entiteiten nodig.*

*Tot slot merkt het Rekenhof op dat de Federale Accountant een aantal elementaire fouten heeft gecorrigeerd in een aangepaste versie van de jaarrekening van de federale Staat. Het Rekenhof dringt er daarom bij de Federale Accountant op aan de nodige initiatieven te nemen om de kwaliteitsbeheersing van het consolidatieproces te verbeteren.*

## 1 Inleiding

Overeenkomstig artikel 110, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003 stelt de minister van Begroting de jaarrekening van de federale Staat op op basis van de boekhoudkundige verrichtingen verstrekt door de diensten en instellingen (hierna: entiteiten) bedoeld in artikel 2 van de wet, met uitzondering van de entiteiten die het Instituut voor de Nationale Rekeningen niet heeft geclassificeerd onder de centrale overheid (code S1311).

De Federale Accountant is verantwoordelijk voor het proces van consolidatie van de boekhoudkundige gegevens van de entiteiten in de jaarrekening van de federale Staat. Hij steunt daarvoor

op de rekeningen die de entiteiten hebben opgesteld. Het management van die entiteiten is verantwoordelijk voor de voorbereiding en de getrouwe weergave van hun jaarrekening, in overeenstemming met het financiële rapporteringskader van de wet van 22 mei 2003.

Bij de consolidatie worden alle entiteiten gezamenlijk als één enkele economische entiteit beschouwd waarvoor dezelfde waarderings- en aanrekeningsregels moeten worden toegepast. Om de kwaliteit van de jaarrekening van de federale Staat te beoordelen moet dus, naast de vaststellingen over het consolidatieproces, ook rekening gehouden worden met de kwaliteit van de individuele rekeningen van de entiteiten. Het is daarom van fundamenteel belang dat die aan een voldoende kwaliteitsniveau beantwoorden. Het Rekenhof stelde zowel voor het algemeen bestuur, als voor de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA's), de administratieve openbare instellingen (AOI's) en de gelijkgestelde instellingen significante tekortkomingen vast met een impact op de certificering van de jaarrekening van de federale Staat. Het rapporteerde hierover in het 179<sup>e</sup> Boek - deel I<sup>4</sup>.

Het Rekenhof heeft op 30 september 2022 zijn opmerkingen en bevindingen bezorgd aan de Federale Accountant en aan de beleidscel van de staatssecretaris voor Begroting. Deze bevindingen werden op 3 oktober 2022 met hen besproken in het kader van de tegensprekelijke procedure. De staatssecretaris voor Begroting heeft op 13 oktober 2022 een aangepaste versie van de jaarrekening van de federale Staat bezorgd. Die houdt deels rekening met de opmerkingen van het Rekenhof.

## 2 Onderzoeksresultaten

### 2.1 Opmaak en overlegging van de rekening 2021

Volgens artikel 111 van de wet van 22 mei 2003 moet de minister van Begroting de jaarrekening van de federale Staat aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof toezenden. De wet van 6 februari 2022<sup>5</sup> heeft de datum daarvoor vervroegd van 30 september naar uiterlijk 31 augustus van het jaar dat volgt op het jaar waarop ze betrekking heeft. De staatssecretaris heeft een eerste versie van de jaarrekening van het boekjaar 2021 van de federale Staat op 26 augustus 2022 aan het Rekenhof bezorgd.

In overeenstemming met artikel 110 van de wet van 22 mei 2003 bevat de jaarrekening een balans<sup>6</sup>, een resultatenrekening, een samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen en een verantwoordingsbijlage (in de Franse versie van de jaarrekening 2021 'commentaar' genoemd). Ook is er een samenvatting van de balans en de resultatenrekening per entiteit toegevoegd.

Het Rekenhof had voor de rekening 2020 opgemerkt dat alleen in de synthesesetabel van de rechten en verplichtingen buiten balans vergelijkende cijfers waren opgenomen, terwijl dat ook voor de balans, de resultatenrekening en de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen

4 Rekenhof, *179<sup>e</sup> Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2021 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2022, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

5 Wet van 6 februari 2022 tot wijziging van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat.

6 Inclusief een synthesesetabel van de rechten en verplichtingen buiten balans.

relevante informatie is. In de rekening 2021 heeft de Federale Accountant aan die aanbeveling gevolg gegeven.

Aangezien noch de wet noch een uitvoeringsbesluit voorschrijft dat er een uitvoeringsbesluit is over de inhoud van de verantwoordingsbijlage, is het onduidelijk wat minimaal in dit document moet worden opgenomen. Het Rekenhof stelt echter vast dat de verantwoordingsbijlage te weinig relevante informatie bevat om de gebruiker in staat te stellen de cijfers te interpreteren. Zo ontbreekt de informatie over de waarderingsregels en is er nauwelijks toelichting over de samenstelling van de rubrieken en de evoluties. Het Rekenhof herhaalt daarom zijn aanbeveling om, zoals bij de individuele jaarrekeningen, ook bij de jaarrekening van de federale Staat een uitgebreide toelichting op te nemen.

## 2.2 Consolidatieperimeter

Artikel 110 van de wet van 22 mei 2003 bepaalt dat de jaarrekening van de federale Staat wordt opgesteld door de minister van Begroting op basis van de boekhoudkundige verrichtingen verstrekt door alle diensten met uitzondering van die welke het INR niet heeft geclassificeerd onder de centrale overheid (code S1311).

Artikel 2 van dezelfde wet definieert welke entiteiten als ‘diensten’ moeten worden beschouwd:

- het algemeen bestuur, dat alle federale departementen groepeerd (elf FOD's, twee POD's, de Federale Politie en Defensie);
- de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA's);
- de administratieve openbare instellingen (AOI) met ministerieel beheer of met beheersautonomie;
- de entiteiten die worden gelijkgesteld met de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie (de ‘gelijkgestelde instellingen’).

Voor deze laatste categorie verduidelijkt artikel 2 dat gelijkgestelde instellingen worden bepaald op basis van een dubbele voorwaarde, namelijk door het INR geclassificeerd zijn onder de centrale overheid en opgenomen zijn in een lijst in de begrotingswet. De wet van 22 mei 2003 trad voor de gelijkgestelde instellingen in werking op 1 januari 2019.

In de verantwoordingsbijlage bij de geconsolideerde rekening 2021 lijst de Federale Accountant 87 entiteiten op, buiten het algemeen bestuur (S1311), die onder de toepassing van de wet van 22 mei 2003 vallen. Om tot de consolidatieperimeter te komen, werden 8 entiteiten uitgesloten die geen deel uitmaken van de centrale overheid. In de voorgelegde jaarrekening worden bijgevolg naast de diensten van het algemeen bestuur 79 entiteiten geconsolideerd.

In tegenstelling tot het voorgaande boekjaar<sup>7</sup> werd Academia Belgica niet meer opgenomen in de consolidatieperimeter. Het INR klasseert de entiteit sinds oktober 2021 niet meer in de perimeter van de centrale overheid en daarom heeft de staatssecretaris voor Begroting de algemene rekening 2021 van de entiteit niet aan het Rekenhof bezorgd. De wet van 22 mei 2003 vereist echter dat een entiteit in S1311 wordt geklasseerd als ze wordt opgenomen in de lijst van de begrotingswet die alle entiteiten omvat die gelijkgesteld zijn met AOI's met beheersautonomie, d.w.z. vóór aanvang

<sup>7</sup> Tijdens het boekjaar 2020 werden 80 entiteiten geconsolideerd met de diensten van het algemeen bestuur in de voorgelegde jaarrekening.

van het boekjaar. Ze vereist niet dat die classificatie behouden blijft gedurende het volledige boekjaar. Het INR had Academia Belgica wel degelijk in S1311 geklasseerd op het moment dat de entiteit werd opgenomen in de lijst van de begrotingswet voor 2021<sup>8</sup>. Voor het volledige boekjaar 2021 blijft ze dus onderworpen aan de bepalingen van de wet van 22 mei 2003 die van toepassing zijn op de entiteiten die gelijkgesteld zijn met AOI's met beheersautonomie. De algemene rekening 2021 van Academia Belgica had dus aan het Rekenhof moeten worden bezorgd en de verrichtingen die de entiteit in 2021 uitvoerde, hadden in de jaarrekening van de federale Staat moeten worden geconsolideerd.

Bovendien zijn de verrichtingen van de entiteiten SPV 162 nv, SPV Zwankendamme nv en SPV Brussels Port nv net als de voorgaande boekjaren meegenomen in de consolidatie terwijl die entiteiten niet in de lijst van gelijkgestelde instellingen staan voor het begrotingsjaar 2021, hoewel ze geklasseerd zijn bij de centrale overheid (S1311). Hun verrichtingen zijn immers opgenomen in de rekening van Infrabel<sup>9</sup> op basis van de parlementaire werkzaamheden voor de begroting 2021<sup>10</sup>. Vermits Infrabel tot de consolidatieperimeter behoort, staan ze in de geconsolideerde rekeningen van de federale Staat. Het Rekenhof herhaalt zijn aanbeveling om in de begrotingswet expliciet te bepalen dat de verrichtingen van die SPV's (*special purpose vehicle*) worden opgenomen in de rekeningen van Infrabel.

Zoals vermeld in het 179<sup>e</sup> Boek – Deel I<sup>11</sup>, hebben 85 van de 87 entiteiten die onderworpen zijn aan de wet van 22 mei 2003 hun rekeningen 2021 volledig of gedeeltelijk voorgelegd en heeft het Rekenhof die aanvaard. Alleen het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Tentoonstellingen (BelExpo) en de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO) hebben hun rekeningen niet aan het Rekenhof bezorgd. De gegevens uit de rekeningen van die twee entiteiten werden echter wel meegenomen in de consolidatie.

De verantwoordingsbijlage bij de geconsolideerde rekening stelt immers dat laattijdige rekeningen volledigheidshalve toch werden opgenomen in de geconsolideerde rekening 2021 omdat de entiteiten op het moment van de opmaak van die geconsolideerde rekening een algemene balans en een balans van de intercompanyverrichtingen hadden geregistreerd in eBMC (na de wettelijke termijn).

Het Rekenhof herinnert eraan dat de algemene rekeningen van de ADBA's, van de AOI's en van de gelijkgestelde instellingen pas officieel zijn als de minister van Begroting ze vóór 31 maart van het daaropvolgende jaar aan het Rekenhof heeft bezorgd<sup>12</sup>. Bovendien stelt het Rekenhof andermaal vast dat de cijfers in de geconsolideerde rekeningen voor bepaalde entiteiten niet werden goedgekeurd door de bevoegde minister voordat die rekeningen werden opgesteld. Het benadrukt nogmaals dat het nodige moet worden gedaan opdat alle entiteiten hun rekening aan het Rekenhof bezorgen en dat de bevoegde minister tijdig die rekening heeft goedgekeurd. Dat is de enige

<sup>8</sup> Die lijst is vervat in artikel 1-01-6 van de wet van 22 december 2020 houdende de algemene uitgavenbegroting 2021.

<sup>9</sup> De reden voor die integratie ligt in het feit dat het negatieve ESR-resultaat van een entiteit, in het raam van de specifieke financiering voor de entiteiten, kan worden geneutraliseerd door het positieve resultaat van een andere entiteit.

<sup>10</sup> Parl. St. Kamer, 2 december 2020, DOC 55 1578/001, Wetsontwerp houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2021, p. 16, [www.dekamer.be](http://www.dekamer.be).

<sup>11</sup> Rekenhof, 179<sup>e</sup> Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2021 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2022, p. 5, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>12</sup> Artikel 82 en 92 van de wet van 22 mei 2003.



manier om tot geconsolideerde rekeningen te komen die volledig zijn en die steunen op cijfers die de entiteiten officieel hebben meegedeeld en die door het Rekenhof zijn gecontroleerd.

### 2.3 Geconsolideerde balans en resultatenrekening

De geconsolideerde balans en resultatenrekening 2021 worden in de verantwoordingsbijlage als volgt samengevat:

**Tabel 1** – Samenstelling van de geconsolideerde balans en resultatenrekening van de federale Staat 2021 (in miljoen euro)

Elementen van de geconsolideerde rekening	Balanstotaal	Resultatenrekening*
Jaarrekening van het algemeen bestuur	111.202,2	151.957,4
Tegenboeking eliminaties subconsolidatie	0,5	8,8
<b>Subtotaal algemeen bestuur voor eliminaties</b>	<b>111.202,7</b>	<b>151.966,1</b>
Consolidatie ADBA's voor eliminaties	4.043,4	390,3
Consolidatie AOI's en gelijkgestelde instellingen voor eliminaties	38.375,7	9.605,0
Entiteiten buiten de consolidatieperimeter	-3.475,6	-486,7
<b>Subtotaal ADBA's, AOI's en gelijkgestelde instellingen</b>	<b>38.943,6</b>	<b>9.508,6</b>
Neutralisatie participaties binnen de consolidatieperimeter	-8.799,1	
Overige eliminaties	-636,2	-4.313,1
<b>Geconsolideerd totaal</b>	<b>140.711,0</b>	<b>157.161,6</b>

\* De cijfers in deze kolom zijn het totaal van de klasse 6 (kosten) of van de klasse 7 (opbrengsten). Beide cijfers zijn gelijk omdat ook de resultaatsverwerking hierin werd opgenomen.

Bron: Rekenhof, op basis van de verantwoordingsbijlage van de rekening van de federale Staat 2021 en informatie van de FOD Bosa over deze rekening

Bij de jaarrekening 2020 van de federale Staat had het Rekenhof aanbevolen de voorstellingswijze van de samenvattende tabel aan te passen zodat rechtstreekse afstemming met de officieel overgelegde jaarrekening van het algemeen bestuur mogelijk zou worden. De Federale Accountant heeft deze aanbeveling gerealiseerd.

De geconsolideerde balans en resultatenrekening zijn tot stand gekomen via de integrale consolidatiemethode. Daarbij wordt de jaarrekening van het algemeen bestuur lijn per lijn samengevoegd met die van elk van de andere geconsolideerde entiteiten. Vervolgens worden de wederzijdse verrichtingen en saldi geëlimineerd. Deze methode resulteert voor de meeste rubrieken van de balans en resultatenrekening in een rapportering die overeenstemt met het boekhoudplan. Voor enkele rubrieken stelt het Rekenhof echter vast dat bijkomende correctieboekingen nodig zijn. De geconsolideerde balans presenteert zowel een nettoactief<sup>13</sup> als nettopassief<sup>14</sup>, zonder saldering, wat

<sup>13</sup> Rubriek 101, 61.605,5 miljoen euro.

<sup>14</sup> Rubriek 108, 137.266,7 miljoen euro.

nochtans vereist is op basis van het koninklijk besluit van 10 november 2009<sup>15</sup>. Daarnaast worden alle rubrieken onder de gereserveerde eigen fondsen<sup>16</sup> omschreven als “*gereserveerde eigen fondsen, uit te splitsen volgens aard*” waarbij de uitsplitsing echter niet gebaseerd is op een inhoudelijke opdeling.

### 2.3.1 Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur vormt met meer dan 75 % van het balanstotaal en meer dan 90 % van de resultatenrekening het belangrijkste onderdeel van de consolidatiekring.

Hoewel de jaarrekening wordt opgesteld op niveau van het algemeen bestuur, zijn de individuele departementen verantwoordelijk voor hun eigen boekhouding in Fedcom. Zij voeren die immers onder een eigen entiteitsnummer en zijn daarvoor inhoudelijk verantwoordelijk. De Federale Accountant maakt vervolgens een afzonderlijke subconsolidatie van hun rekeningen op<sup>17</sup>.

Het Rekenhof merkte in het 179<sup>e</sup> Boek – deel I al op dat de consolidatiemethode van het algemeen bestuur nog steeds verschilt van die van de federale Staat. Bij de consolidatie van het algemeen bestuur worden alle geïdentificeerde intercompanytransacties geëlimineerd. Voor de consolidatie van de federale Staat gebruikt de Federale Accountant de cijfers van de individuele departementen en elimineert daarbij maar voor een beperkt aantal rubrieken onderlinge verrichtingen (zie [punt 2.3.4](#)). Daardoor wijken de geconsolideerde cijfers af van de jaarrekening van het algemeen bestuur (0,5 miljoen euro in de balans en 8,8 miljoen euro in de resultatenrekening).

### 2.3.2 ADBA's, AOI's en gelijkgestelde instellingen

Voor de consolidatie van de ADBA's, AOI's en de gelijkgestelde instellingen steunt de Federale Accountant op de gegevens die deze entiteiten via de toepassing eBMC rapporteren. Het Rekenhof heeft deze cijfers op rubriekniveau vergeleken met de officieel voorgelegde rekeningen 2021 en geen verschillen vastgesteld.

De Federale Accountant neemt in eerste instantie alle entiteiten in de consolidatie op die op grond van de wet van 22 mei 2003 een rekening moeten opmaken. Omdat een aantal entiteiten geen deel uitmaken van de consolidatieperimeter (zie [punt 2.2](#)), worden de cijfers van acht entiteiten uitgesloten (3.475,6 miljoen euro in de balans en 486,7 miljoen euro in de resultatenrekening).

Volledigheidshalve neemt de Federale Accountant alle beschikbare rekeningen van de entiteiten van de consolidatiekring op, zelfs als die rekeningen niet tijdig aan het Rekenhof zijn voorgelegd. Voor BIO en BelExpo heeft het Rekenhof de algemene rekening 2021 nog niet gecontroleerd en deze rekeningen niet aan het parlement bezorgd. Bovendien heeft BelExpo alleen een voorlopige balans opgeladen in eBMC. Daardoor zijn in de geconsolideerde balans 1.112,5 miljoen euro en in de geconsolideerde resultatenrekening 77,3 miljoen euro<sup>18</sup> opgenomen op basis van officiële cijfers.

<sup>15</sup> Koninklijk besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

<sup>16</sup> Volgens het boekhoudplan te presenteren in de rubrieken 120-124 en 129.

<sup>17</sup> De consolidatieboekingen op niveau van het algemeen bestuur worden in een afzonderlijke entiteit FEO1 verwerkt. In deze entiteit zijn ook terreinen en gebouwen van het algemeen bestuur opgenomen die om praktische redenen niet verspreid worden geboekt over de verschillende departementen.

<sup>18</sup> Voor intercompany-eliminaties wordt er bij BelExpo 0,5 miljoen euro aan opbrengsten geëlimineerd.

### 2.3.3 Neutralisatie van de deelnemingen binnen de consolidatiekring

De Federale Accountant neutraliseert in de financiële vaste activa 8.799,1 miljoen euro voor de deelnemingen in entiteiten die deel uitmaken van de consolidatiekring. Tegenover vorig jaar is dat een daling met 923,3 miljoen euro, voornamelijk door de daling van de boekwaarden van Apetra (-609,7 miljoen euro) en Dexia (-354,2 miljoen euro).

Verder schrijft de methode van de integrale consolidatie voor dat het deel van het eigen vermogen van entiteiten dat niet toekomt aan de federale Staat onder een afzonderlijke rubriek “belangen van derden” wordt geboekt. De Federale Accountant heeft gevolg gegeven aan de opmerking van het Rekenhof vorig jaar en die rubriek afzonderlijk opgenomen in de balans. De belangen van derden hebben betrekking op Dexia (335,2 miljoen euro) en de Belgische Maatschappij voor Internationale Investeringen (14,4 miljoen euro).

### 2.3.4 Eliminaties van verrichtingen tussen entiteiten

De Federale Accountant hanteert een vereenvoudigde consolidatiemethode die gebaseerd is op de ESR-normen. Zoals voorgaande jaren selecteerde hij op die basis 32 rubrieken<sup>19</sup> waarvoor de geconsolideerde entiteiten de intercompanyverrichtingen moeten rapporteren. In de consolidatie werden alleen voor die rubrieken onderlinge verrichtingen geëlimineerd. Deze methode wijkt af van de gebruikelijke regels van het dubbel boekhouden<sup>20</sup> en is in strijd met artikel 137 van de wet van 22 mei 2003 dat bepaalt dat de consolidatie moet worden uitgevoerd over het geheel van de rekeningen van het boekhoudplan. In het 179<sup>e</sup> Boek - deel I heeft het Rekenhof de onvolledige intercompanyrapportering al becommentarieerd<sup>21</sup>.

Voor de eliminaties gebruikt de Federale Accountant de overzichten van de intercompanytransacties die elke entiteit via eBMC<sup>22</sup> rapporteert. Hoewel de entiteiten de onderlinge transacties met elkaar moeten afstemmen en bij verschillen contact zouden moeten opnemen met elkaar, bestaan er consolidatieverschillen. Sommige verschillen zijn gedeeltelijk ontstaan in het huidige boekjaar, andere waren vorig jaar al bekend maar zijn intussen niet uitgeklaard.

<sup>19</sup> In praktijk werden op 15 ervan eliminaties uitgevoerd. Voor de andere 17 rubrieken werden geen intercompanytransacties gerapporteerd.

<sup>20</sup> Artikel 12 van de wet van 22 mei 2003.

<sup>21</sup> Rekenhof, *179<sup>e</sup> Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2021 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2022, p. 35, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>22</sup> Bijlage Eo1 van deze rapportering.

Bij verschillen tussen de gerapporteerde intercompanyverrichtingen wordt in de consolidatie het laagste gemeenschappelijke bedrag geëlimineerd. Deze eliminaties kunnen als volgt worden samengevat:

**Tabel 2 – Samenvatting van de verrichtingen met verbonden entiteiten (in miljoen euro)**

Balans	Bedrag in de individuele rekeningen	Geëlimineerd bedrag	Consolidatieverschil
Vorderingen	656,9	636,2	20,7
Schulden	636,2	636,2	0,0
Resultatenrekening	Bedrag in de individuele rekeningen	Geëlimineerd bedrag	Consolidatieverschil
Kosten	4.965,6	4.313,1	652,5
Opbrengsten	4.391,9	4.313,1	78,8

Bron: Rekenhof, op basis van de informatie van de FOD Bosa over rekening van de federale Staat 2021

De verschillen uit bovenstaande tabel komen grotendeels doordat het algemeen bestuur ten onrechte verrichtingen waarbij de CREG als intermediair optreedt, als intercompanykosten heeft geboekt (626,7 miljoen euro). Die verrichtingen verschijnen niet in de resultatenrekening van de CREG omdat ze in haar balans op rekeningen van derden staan.

In de jaarrekening 2018 werden dergelijke consolidatieverschillen nog afzonderlijk in de balans en de resultatenrekening gerapporteerd. Sinds de rekening 2019 gebeurt dat echter niet langer. Daardoor worden de significante consolidatieverschillen ten onrechte opgenomen in de rubrieken waarop ze betrekking hebben. De Federale Accountant vermeldt in de verantwoordingsbijlage 2021 weliswaar het totale bedrag van de verschillen (752,1 miljoen euro) maar licht de opbouw ervan onvoldoende toe. Het Rekenhof is daarom van mening dat de Federale Accountant met het oog op de transparantie meer informatie over de consolidatieverschillen moet geven.

Het Rekenhof heeft aanvullende auditwerkzaamheden verricht om een vollediger zicht te krijgen op de omvang van de onderlinge verrichtingen die volgens de wet van 22 mei 2003 hadden moeten worden geëlimineerd. Deze analyse is echter niet volledig omdat ze wordt bemoeilijkt door de wijze van boeken en rapporteren van de intercompanyverrichtingen.

**Tabel 3 – Overzicht van de door het Rekenhof geïdentificeerde, niet geëlimineerde bedragen (in miljoen euro)**

	Vorderingen	Schulden	Kosten	Opbrengsten
Niet geëlimineerde wederzijdse verrichtingen in andere rubrieken	193,8	0	806,1	277,9
Onvolledige eliminatie in één van de rubrieken (zie consolidatieregels Federale Accountant)	94,9	1.990,8	49,1	42,5
Niet geëlimineerde intracompanytransacties	-13,8	88,2	131,2	3,4
<b>Totaal</b>	<b>274,9</b>	<b>2.079,0</b>	<b>986,4</b>	<b>323,8</b>

Bron: Rekenhof

Het Rekenhof stelt vast dat de onvolledige eliminaties zowel betrekking hebben op significante bedragen in rubrieken waarin volgens de Federale Accountant niet wordt geëlimineerd, als binnen de rubrieken waarvoor wel de intercompanyverrichtingen moeten worden gemeld. Zo werd bij het algemeen bestuur nog 1.926,4 miljoen euro aan niet-geëlimineerde schulden van de Rijksschuld<sup>23</sup> teruggevonden die geen van de betrokken entiteiten als intercompanyverrichting had gerapporteerd. Ook zijn er intracompanytransacties die geen deel mogen uitmaken van de algemene boekhouding maar alleen in de analytische boekhouding van een entiteit tot uiting zouden mogen komen.

Door onnauwkeurigheden in de gerapporteerde intercompanyverrichtingen van sommige entiteiten is voor een aantal rubrieken meer geëlimineerd dan hetgeen in de boekhouding is opgenomen waardoor de bijdrage aan de geconsolideerde cijfers negatief is (-974,4 miljoen euro). Ze is voornamelijk opgebouwd uit:

- 488,7 miljoen euro die Infrabel als intercompanyopbrengst rapporteert terwijl ze niet in de resultatenrekening is opgenomen. In de afstemmingsprocedure werd het ontvangen bedrag vermeld dat de FOD Mobiliteit had betaald en in kosten genomen. Het verschil met het geboekte bedrag wordt verklaard door de boekings- en aanrekeningsregels van Infrabel die de inresultaatname spreiden in de tijd. Op basis van de huidige consolidatiemethode is er geen afstemming tussen beide mogelijk.
- 407,4 miljoen euro die het algemeen bestuur<sup>24</sup> ten onrechte heeft geëlimineerd in de rubriek 689. Het betreft 363,6 miljoen euro die betrekking heeft op een andere kostenrubriek (rubriek 679) terwijl 43,8 miljoen euro in de vorderingen had moeten worden geëlimineerd.

### 2.3.5 Rechten en verplichtingen buiten balans

Sinds 2020 bevat de jaarrekening een geconsolideerd overzicht van de rechten en verplichtingen buiten balans. Voor het algemeen bestuur maakt de Federale Accountant gebruik van de cijfers in twee toelichtende staten bij de algemene rekening 2021. Voor de overige entiteiten steunt hij op de toepassing eBMC. De cijfers worden vervolgens manueel samengevoegd, wat het risico op fouten verhoogt.

Het Rekenhof merkt op dat de Federale Accountant voor het algemeen bestuur niet alle aangepaste cijfers uit de tweede versie van de algemene rekening heeft opgenomen. Voor de toelichtende staat 15A gebruikt hij de cijfers uit de eerste versie van de algemene rekening. Dit werd gecorrigeerd in de aangepaste versie van de jaarrekening van de federale Staat (4,8 miljoen euro). Daarnaast stemmen de cijfers uit de toelichtende staat 15B niet overeen met de cijfers in Fedcom<sup>25</sup> (255,6 miljoen euro).

Er zijn in de consolidatie van de rechten en verplichtingen buiten balans geen eliminaties doorgevoerd, hoewel ook daar intercompanyverrichtingen zijn. Ook consolideert de Federale Accountant de bedragen die BIO rapporteert (211 miljoen euro) hoewel het Rekenhof de rekening 2021 van BIO nog niet heeft gecontroleerd. Ten slotte merkte het Rekenhof in het 179<sup>e</sup> Boek - deel I<sup>26</sup> op dat

<sup>23</sup> Dit betreft depositorekeningen van 13 entiteiten bij de Thesaurie.

<sup>24</sup> Company code 1900 Regie der Gebouwen.

<sup>25</sup> Rekenhof, "3.10.8 Opvraagbaar kapitaal in internationale instellingen", *179<sup>e</sup> Boek – Deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2021 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2022, p. 90.

<sup>26</sup> Rekenhof, "3.10 Niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen", *ibidem*, p. 87-90.

sommige entiteiten de rechten en verplichtingen buiten balans ook in 2021 niet of maar gedeeltelijk rapporteren.

Zowel in de synthesetabel als in de verantwoordingsbijlage worden naast de bedragen van 2021 ook die van 2020 opgenomen. Het Rekenhof stelt vast dat de bedragen van 2020 voor verschillende rubrieken afwijken van de bedragen in de geconsolideerde rekening 2020. Voor de entiteiten waarvoor er gesteund wordt op eBMC maakt de Federale Accountant gebruik van het document uit de rekeningen 2021. Voor verschillende entiteiten wijken de bedragen echter af van het document uit de rekeningen 2020. Zo rapporteerde de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) in 2020 een bedrag van 14.441,6 miljoen euro voor de rubriek 088, terwijl dat in 2021 is teruggebracht tot 324,9 miljoen euro. De verantwoordingsbijlage geeft onvoldoende duiding bij deze verschillen.

#### 2.4 Samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen, overeenkomstig de economische classificatie

Op basis van de toelichting bij de jaarrekening van de federale Staat ziet de consolidatie van de samenvattende rekeningen van de begrotingsverrichtingen (SRBV) er als volgt uit:

**Tabel 4** – Consolidatie van de samenvattende rekeningen van de begrotingsverrichtingen (in miljoen euro)

Elementen van de geconsolideerde rekening	Uitgaven - Klasse 8	Ontvangsten - Klasse 9
Algemeen bestuur	99.121,0	103.446,9
ADBA's, AOI's en gelijkgestelden	7.760,7	7.830,0
<b>Geconsolideerd totaal</b>	<b>106.881,7</b>	<b>111.276,9</b>

Bron: Rekenhof op basis van de toelichting bij de jaarrekening 2021

In de eerste versie van de SRBV die voor de consolidatie werd gebruikt, was 1.530,5 miljoen euro betreffende het algemeen bestuur niet opgenomen onder de economische code voor uitgaven 861 - Kapitaaloverdrachten binnen een institutionele groep. Dat had te maken met een foutieve zoekopdracht in eBMC om de geconsolideerde SRBV op te maken en werd gecorrigeerd in de tweede versie van de jaarrekening van de federale Staat. Door die rechtzetting stemmen de geconsolideerde gegevens in de tweede versie van de rekeningen overeen met die in de SRBV van het algemeen bestuur, overgezonden door de staatssecretaris voor Begroting.

Voor sommige andere geconsolideerde entiteiten heeft het Rekenhof daarentegen opnieuw verschillen vastgesteld tussen de gegevens die voor de consolidatie van de begrotingsverrichtingen werden gebruikt en de gegevens van de SRBV die door die entiteiten werden opgesteld en die door de staatssecretaris zijn bezorgd. De Federale Accountant heeft in het consolidatieproces immers ten onrechte de rekening van uitvoering van de begroting (RUB) van de geconsolideerde entiteiten gebruikt in plaats van hun SRBV.

Tijdens zijn controle van de geconsolideerde rekeningen 2019 had het Rekenhof voor heel wat entiteiten incoherenties opgemerkt tussen de gegevens van de RUB die voor de consolidatie waren gebruikt en de gegevens van de SRBV die de entiteiten officieel hadden gepubliceerd. Die anomalieën vloeiden voort uit de moeilijkheden die sommige aan de wet van 22 mei 2003 onderworpen

entiteiten ondervonden om een conforme SRBV op te maken. Het Rekenhof stelt vast dat intussen op dit vlak duidelijk vooruitgang is geboekt.

Wat de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) betreft, blijft echter een belangrijke anomalie bestaan tussen de geconsolideerde gegevens en die van de SRBV. De gegevens die de Federale Accountant gebruikte om de geconsolideerde rekeningen 2021 op te stellen, bevatten immers ten onrechte belangrijke verrichtingen met derdengelden. Die verrichtingen staan niet in de SRBV die de entiteit publiceert en doen haar begrotingsuitgaven en -ontvangsten toenemen met 965,7 miljoen euro. De verrichtingen gaan over gelden die voor rekening van het algemeen bestuur worden beheerd. Voor de CREG zijn ze dus geen begrotingsverrichtingen, zoals het Rekenhof onderstreepte in deel I van zijn 179<sup>e</sup> Boek<sup>27</sup>.

Hoewel de algemene rekeningen van de BIO en Belexpo ontbraken op het moment van de controle door het Rekenhof, heeft de Federale Accountant de verrichtingen van die twee entiteiten toch geconsolideerd. Het is dus onmogelijk de cijfers die voor de consolidatie werden gebruikt, te reconciliëren met de cijfers van de SRBV die ter controle aan het Rekenhof werden voorgelegd.

**Tabel 5** – Niet door het Rekenhof gecontroleerde gegevens voortvloeiend uit ontbrekende rekeningen van geconsolideerde entiteiten (in miljoen euro)

Entiteiten	Uitgaven - Klasse 8	Ontvangsten - Klasse 9
Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO)	168,3	182,8
Belgisch Commissariaat-generaal voor de Internationale Tentoonstellingen (BelExpo)	1,4	0,1
<b>Geconsolideerd totaal</b>	<b>169,7</b>	<b>182,9</b>

Bron: Rekenhof op basis van de toelichting bij de jaarrekening 2021

Het Rekenhof stelt tot slot vast dat de Federale Accountant nog altijd de geconsolideerde SRBV opstelt door de begrotingsverrichtingen van de te consolideren entiteiten gewoon bij elkaar op te tellen. De Federale Accountant elimineert dus geen enkele begrotingsverrichting binnen de institutionele groep (intercompanyverrichting). Louter op basis van de overdrachten binnen de consolidatieperimeter leidt dat tot een overschatting van de uitgaven en ontvangsten in de geconsolideerde SRBV van naar schatting meer dan 3 miljard euro.

### 3 Conclusies en aanbevelingen

#### 3.1 Inhoud van de rekening

De Federale Accountant heeft duidelijk inspanningen geleverd om tegemoet te komen aan eerdere aanbevelingen van het Rekenhof. Hoewel de rekening grotendeels aan de formele vereisten van de wet van 22 mei 2003 voldoet, biedt ze nog onvoldoende informatie over de waarderingsregels en de samenstelling van de rubrieken.

<sup>27</sup> Rekenhof, 179<sup>e</sup> Boek – deel I: *Opmerkingen over de rekeningen 2021 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2022, p. 62, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

Om van de jaarrekening een bruikbaar instrument te maken om het vermogen en de financiële toestand van de federale Staat te beoordelen, beveelt het Rekenhof aan de inhoud van de verantwoordingsbijlage uit te breiden en de nodige toelichting toe te voegen, zoals bij de individuele jaarrekeningen.

### 3.2 Consolidatieprincipes en -procedures

De Federale Accountant stelt de geconsolideerde rekening van de federale Staat op volgens de integrale consolidatiemethode. Hoewel het Rekenhof al vóór de opmaak van de eerste geconsolideerde jaarrekening (2018) had aanbevolen de gehanteerde consolidatieprincipes aan te passen<sup>28</sup>, zijn ook in de jaarrekening 2021 maar een deel van de onderlinge verrichtingen geëlimineerd. Door zich te richten op de ESR-normen miskent de Federale Accountant artikel 137 van de wet van 22 mei 2003. Dat bepaalt immers dat de consolidatie moet gebeuren over het geheel van de rekeningen van het boekhoudplan van 10 november 2009.

Verder stelt het Rekenhof vast dat de toegepaste consolidatieprincipes de volledige consolidatie en eliminatie van de onderlinge verrichtingen bemoeilijken. Ook de verschillen in toepassing van de waarderings- en aanrekeningsregels in de individuele rekeningen verhinderen de correcte eliminatie van de intercompanyverrichtingen. Naast de aanpassing van de consolidatieprincipes zijn daarom ook bijkomende instructies nodig om tot een uniforme toepassing van de waarderings- en aanrekeningsregels te komen. Ook al passen de geconsolideerde entiteiten deze regels in hun individuele rekeningen niet eenvormig toe, de Federale Accountant kan toch de verschillen ook via bijkomende consolidatieboekingen opvangen.

De samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen (SRBV) is ten onrechte gebaseerd op de rekeningen van de uitvoering van de begroting van de entiteiten. Omdat in de SRBV nog steeds geen eliminaties plaatsvinden, is meer dan 3 miljard euro aan eliminaties niet uitgevoerd. Ook in de rapportering over de verrichtingen buiten balans is meer dan 14 miljard euro niet geëlimineerd.

Het Rekenhof herhaalt zijn aanbeveling om in de regelgeving de wijze van consolidatie te preciseren zodat conform artikel 137 van de wet van 22 mei 2003 een uniforme consolidatie kan worden toegepast over het geheel van de rekeningen van het boekhoudplan.

### 3.3 Kwaliteit van de onderliggende cijfers en nauwkeurigheid van de consolidatie

De staatssecretaris voor Begroting kan maar een getrouwe geconsolideerde rekening voorleggen als elke entiteit binnen de consolidatiekring zijn rekeningen correct en tijdig opstelt. Ook moet er meer aandacht gaan naar de vergelijkende cijfers over het vorige boekjaar. Die moeten immers overeenstemmen met de cijfers van de vorige jaarrekening en kunnen dus niet meer worden gewijzigd.

Een aantal problemen in de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat zijn het gevolg van tekortkomingen in de individuele rekeningen waarover het Rekenhof in zijn 179<sup>e</sup> Boek - deel I heeft gerapporteerd.

<sup>28</sup> Rekenhof, "Voorbereiding van de Federale Accountant op de opmaak van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat", 176<sup>e</sup> Boek - Deel III: algemene rekening 2018 van het algemeen bestuur van de federale Staat, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, oktober 2019, p. 133 e.v., [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).



Hoewel de individuele entiteiten verantwoordelijk zijn voor de tijdige en correcte voorlegging, moet de Federale Accountant via uniforme richtlijnen hen ertoe aanzetten hun rekeningen op te stellen in overeenstemming met de wet van 22 mei 2003 en het koninklijk besluit van 10 november 2009. Daarnaast moet hij de interne beheersing verder versterken zodat correcte cijfers in de consolidatie terechtkomen. Via uitgebreidere instructies en door opvolging en kwaliteitscontroles kunnen fouten in de rekeningen van de entiteiten worden vermeden of tijdig worden gecorrigeerd; tijdens de consolidatie worden ze immers niet meer rechtgezet.

Het Rekenhof beveelt de Federale Accountant aan de procedures voor intercompanyverrichtingen verder te preciseren en hierover te communiceren met de geconsolideerde entiteiten. Hij moet ook opvolgen of de entiteiten de eventuele verschillen elimineren voordat ze hun individuele rekening voorleggen. De entiteiten moeten bovendien nagaan dat de gerapporteerde bedragen ook effectief overeenstemmen met de eigen boekhouding.

Tot slot moet de Federale Accountant verder inzetten op het automatiseren van de consolidatie en op procedures van interne beheersing die verzekeren dat consolidatiefouten worden gedetecteerd voordat de rekening aan het Rekenhof wordt voorgelegd.







## Bijlage

# Overzicht van de belangrijkste afwijkingen in de jaarrekening

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste afwijkingen (fouten en onzekerheden) die het Rekenhof heeft vastgesteld, met referentie naar het betreffende boekdeel en de betreffende pagina's. Als de afwijking niet op een betrouwbare manier kan worden geraamd, wordt in de tabel "N.B." vermeld (niet beschikbaar).

**Tabel 6 – Geraamde weerslag voor de balans, de resultatenrekening en de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen (in miljoen euro)**

Deel van het 179° Boek (en pagina's)	Afwijking	Activa	Passiva	Resultatenrekening	Begrotings-saldo
I (52, 89)	Niet boeken van fiscale ontvangsten op basis van vastgestelde rechten (inclusief de boeking van de openstaande vorderingen)	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (24, 32, 64, 73, 83, 146, 155, 160, 172)	Onvolledige inventaris van activa, rechten, schulden en verplichtingen van allerlei aard	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (29, 48, 145, 159)	Waarderingsregels onvolledig, niet in overeenstemming met het koninklijk besluit van 10 november 2009 of niet nageleefd	N.B.	N.B.	N.B.	
I (33) IV (25)	Onvolledige eliminatie van intercompany- en intracompanyverrichtingen (vorderingen en schulden)	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (65)	Correctie Airbus A330 MRTT bij Defensie	108,0	57,7	50,3	
I (64, 145, 160)	Correctie en herwaardering van vaste activa	N.B.	N.B.	N.B.	
I (67)	Eliminatie aankoop gebouwen via Regie der Gebouwen			-363,6 363,6	
I (67)	Onmogelijkheid om een oordeel te geven over de juistheid van de rekeningen van de Regie der Gebouwen	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (68)	Niet boeken van terreinen en gebouwen van de FOD Buitenlandse Zaken (raming)	700,0	700,0		


Deel van het 179 <sup>e</sup> Boek (en pagina's)	Afwijking	Activa	Passiva	Resultatenrekening	Begrotings-saldo
I (81)	Niet boeken van de verkoop van <i>Résidence Palace</i> door het algemeen bestuur	-308,0	-308,0		
I (72-74)	Correctie van de voorraden en vaste activa van Defensie	N.B.	N.B.	N.B.	
I (74-75)	Overige correcties voorraden algemeen bestuur	N.B.	N.B.	N.B.	
I (76)	Ontbrekende bank- en postrekeningen	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (84-85)	Correcties voorzieningen algemeen bestuur (Swissair/ nucleaire voorzieningen)		3.050,3	-3.050,3	
I (55)	Correctie borg en voorziening geschil met Europese Commissie Chinees textiel		251,2	251,2 N.B.	251,2
I (148, 160)	Onvolledige voorzieningen		N.B.	N.B.	
I (79-80)	Deposito- en consignatiekas – gelopen niet vervallen intresten		N.B.	N.B.	N.B.
I (60)	Overboeking negatieve saldi	N.B.	N.B.		
I (60, 64)	Sociale schulden en te ontvangen facturen niet aangerekend in de begrotingsboekhouding				-274,4
I (64)	Niet geboekte personeelsgerelateerde verplichtingen (overuren, niet opgenomen vakantiedagen...)		N.B.	N.B.	N.B.
I (61)	Boeking van de plasticbijdrage in de resultatenrekening (FOD Financiën)		151,0	-151,0	-151,0
I (62)	Fondsen van derden beheerd door de CREG niet opgenomen bij het algemeen bestuur		320,7	303,9 -624,6	303,9 -624,6
I (86)	Onjuiste boeking van andere derdengelden (virtuele fondsen)	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (55, 60, 131, 169)	Afgrenzing boekjaren niet gerespecteerd	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (131)	Financiële wachtrekeningen Regie der Gebouwen niet gesaldeerd	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (78)	Correctie afgeleide financiële producten - Rijksschuld	371,0	265,7	105,4	
I (50)	Raming correctie dubbel geboekte opbrengsten <i>One Stop Shop</i>	-100,0		-100,0	-100,0

Deel van het 179 <sup>e</sup> Boek (en pagina's)	Afwijking	Activa	Passiva	Resultatenrekening	Begrotings-saldo
IV (29)	Ontbrekende consolidatieboekingen samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen				N.B.
IV (29)	Correctie van de consolidatie van de derdengelden van de CREG. Deze derdengelden vormen geen uitgaven/ ontvangsten voor de CREG.				965,7 -965,7

**Tabel 7 – Geraamde weerslag voor de rechten en verplichtingen buiten balans (in miljoen euro)**

Deel van het 179 <sup>e</sup> Boek (en pagina's)	Afwijking	Recht	Verplichting
I (155)	Onderschatting rechten en verplichtingen ten laste van Delcredere		992,4
I (57, 89)	Door de belastingdiensten in te vorderen vastgestelde rechten	-16.665,7	
I (87)	Staatswaarborgen voor leningen van ondernemingen getroffen door de COVID-19-crisis		696,0
I (87)	Overschatting van de buiten balans geboekte juridische verbintenissen van meerjarenopdrachten		N.B.
I (88)	Borgtochten gestort aan het algemeen bestuur in het kader van overheidsopdrachten niet geboekt	N.B.	
IV (27)	Geen consolidatie buiten balans	N.B.	N.B.
IV (28)	Vergelijkende cijfers stemmen niet overeen met de geconsolideerde jaarrekening 2020		

Dit verslag is beschikbaar in het Nederlands en in het Frans  
op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).



Gedrukte publicatie: ISSN 2795-8760  
Online publicatie: ISSN 2736-5921

**PREPRESS EN DRUKWERK**

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

**ADRES**

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

**TEL.**

+32 2 551 81 11

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)