

## Persmededeling

23 december 2010 – Rekenhof

---

### Rekenhof stelt 167e Boek voor in het parlement

*De heer Philippe Roland en de heer Ignace Desomer, resp. eerste voorzitter en voorzitter van het Rekenhof, hebben vandaag het 167e Boek van het Rekenhof voorgesteld aan de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de heer André Flahaut.*

*In dit Boek geeft het Rekenhof zijn commentaar bij de rekeningen van het voorbije jaar, 2009. Daarnaast brengt het verslag uit over onderzoeken over het financiële en boekhoudkundige beheer, de interne controle en het humanresourcesbeheer van de Staat. Bijzondere aandacht ging dit jaar naar de impact van de economische crisis op de overheidsfinanciën en naar de nieuwe wet op de overheidsboekhouding en het bijbehorende nieuwe boekhoudsysteem Fedcom.*

*Het integrale 167e Boek van het Rekenhof, de samenvatting en dit persbericht zijn beschikbaar op de homepage van het Rekenhof ([www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)). De samenvatting wordt hieronder weergegeven.*

#### Inleiding

Ingevolge de gefaseerde inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Staat, die op 1 januari 2009 is gestart en die in 2012 volledig zal zijn gerealiseerd, heeft het Rekenhof de inhoud en indeling van zijn Boek bijgestuurd.

Voor het jaar 2009 houdt dit meer bepaald in dat medio 2010 voor vijf federale overheidsdiensten (FOD's) voor het eerst een balans, een resultatenrekening, een samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen volgens de economische classificatie en een toelichting aan het Rekenhof moesten worden overgelegd.

Niettegenstaande een volledig beeld van de economische activiteiten en van de patrimoniale toestand van het algemeen bestuur slechts vanaf 2013 voorhanden zal zijn, m.a.w. nadat voornoemde wet voor alle diensten van toepassing zal zijn, vormen die economische rekeningen in dit Boek een apart deel (Titel III – Jaarrekening 2009).

De toekomstige Boeken van het Rekenhof beogen een bundeling van commentaren bij de algemene rekeningen van alle diensten van de federale Staat die onder de toepassing van wet van 22 mei 2003 vallen, d.w.z. de diensten van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare diensten en de staatsbedrijven.

De openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) en enkele instellingen van sociale zekerheid van categorie D opgenomen in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, vallen niet onder voornoemde wet. De sociale zekerheid vormt inderdaad een afzonderlijke entiteit, met een eigen budgettaire en boekhoudkundig systeem, waarvan de verrichtingen niet in de jaarrekening van de Staat worden opgenomen. De rekeningen van de OISZ worden overigens volgens een apart tijdschema afgesloten.

Het Rekenhof heeft daarom beslist zijn opmerkingen over de OISZ voortaan in een afzonderlijk boek te publiceren. Het heeft begin december 2010 een eerste jaarlijks *Boek over de sociale zekerheid* aan het parlement bezorgd.

Het Boek van het Rekenhof blijft samengesteld uit een volume I “Commentaar” en een volume II “Tabellen”. Vanaf deze 167<sup>e</sup> editie wordt volume II echter enkel nog op de website van het Rekenhof verspreid ([www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)).

Vanuit de zorg het Parlement zo actueel mogelijke informatie te bezorgen, blijft het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers ook in de toekomst door middel van afzonderlijke verslagen informeren over de thematische onderzoeken die het uitvoert en die niet noodzakelijk verband houden met de algemene rekening van de Staat van een bepaald jaar.

## **1 Algemene rekening van de Staat 2009**

### **Nieuw concept**

Zoals bepaald in artikel 180 van de Grondwet, wordt de algemene rekening van de Staat aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd samen met de opmerkingen van het Rekenhof.

Sinds 2009 is het concept van de algemene rekening gewijzigd. Voor de departementen die in het Fedcomsysteem zijn gestapt, omvat de algemene rekening de rekening van uitvoering van de begroting en de jaarrekening (balans, resultatenrekening, samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen en toelichting), terwijl de algemene rekening van de departementen die nog niet in Fedcom zijn opgenomen, bestaat uit een rekening van uitvoering van de begroting, een rekening van de vermogenswijzigingen en een rekening van de Thesaurie.

### **Vertraging bij de verzending van de rekeningen**

Niettegenstaande het Rekenhof bij de minister van Begroting en de minister van Financiën herhaaldelijk heeft aangedrongen op structurele maatregelen opdat de rekeningen van de Staat binnen de wettelijke termijn zouden worden overgelegd werden de rekeningen over het jaar 2009 met vertraging overgelegd en is de situatie in vergelijking met voorgaande jaren verslechterd. Het belangrijkste knelpunt blijft de laattijdige indiening van de ontvangstenrekeningen van de fiscale administraties.

De eerste elementen van de algemene rekening 2009, m.n. de jaarrekening voor de Fedcomdiensten en het deel “uitgaven” in de uitvoeringsrekening van de begroting voor alle diensten, werden op 9 juli en 30 juli 2010 per brief naar het Rekenhof verstuurd. De administratie heeft nadien nog elektronisch tal van wijzigingen aan de rekening aangebracht. Hoewel in de laatste wijziging, die dateert van 26 oktober 2010, diverse fouten werden gecorrigeerd die het Rekenhof tijdens zijn verificaties had geconstateerd, vertoont ze nog altijd tekortkomingen.

Het ontvangstengedeelte werd op 9 november 2010 aan het Rekenhof overgelegd. Elektronisch werden nadien nieuwe versies overgezonden waarin verbeteringen werden aangebracht. De laatste dateert van 16 november 2010.

Ingevolge de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 ligt de verantwoordelijkheid voor de opmaak van de uitvoeringsrekening van de begroting bij de minister van Begroting. Het is echter de minister van Financiën die zijn collega de rekeningen van de niet-Fedcom-FOD's moet bezorgen, inclusief de rekeningen van de fiscale administraties.

## Voorbehoud

Artikel 75 van de wet van 22 mei 2003 bepaalt dat het Rekenhof de algemene rekening van het algemeen bestuur, samen met zijn opmerkingen, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers moet bezorgen vóór 31 augustus van het jaar volgend op het begrotingsjaar. Die deadline kon echter niet worden gehaald, aangezien het Rekenhof op die datum niet de volledige algemene rekening in zijn bezit had.

Ondanks de laattijdige verzending van de rekeningen baseert het Rekenhof zich voor een aantal van zijn controles en opmerkingen op voorlopige gegevens, dit teneinde zijn Boek voor het einde van het jaar te kunnen publiceren.

De algemene rekening is het instrument waarmee de uitvoerende macht ten overstaan van het parlement haar boekhoudkundig en budgettair beheer rechtvaardigt. Dat beheer moet dan ook zo snel mogelijk na de afsluiting van de verrichtingen worden beoordeeld.

## 2 Ontvangsten geïnd door de Staat

### Verdeling van de totale ontvangsten geïnd door de Staat

In 2009 bedroegen de ontvangsten geïnd door de Staat 100,0 miljard euro. Dat is 1 % minder dan in 2008.

Het Rekenhof heeft bepaalde correcties toegepast om beter de werkelijke evolutie van de verdeling van de ontvangsten aan te tonen. Daaruit blijkt dat het gedeelte dat voor de Staat overblijft, de jongste jaren is verminderd en ook minder bedraagt dan het aandeel van de gemeenschappen en de gewesten, dat overeenstemt met 37 % van de ontvangsten. Het aandeel van de sociale zekerheid bedraagt ongeveer 21 % van de ontvangsten, terwijl 7 % van de middelen naar de lokale besturen gaat en 4 % naar de Europese Unie. De federale Staat behoudt bijgevolg slechts 30 % van de geïnde ontvangsten, zijnde 29,8 miljard euro. Dat bedrag stemt overeen met 8,8 % van het BBP.

In principe worden de toegewezen ontvangsten onderscheiden van de ontvangsten die voor derden werden geïnd, maar in de praktijk lijken sommige ontvangsten voor derden te worden verwerkt als toegewezen ontvangsten. Aangezien de hele btw-opbrengst aan andere begunstigden wordt toegewezen, heeft de administratie 2,3 miljard euro van de bedrijfsvoorheffing afgenomen om die toewijzingen te kunnen doen. Dat bedrag was echter te hoog en de verrichting was onvoldoende transparant.

### Totale fiscale ontvangsten

De totale fiscale ontvangsten voor het jaar 2009 bedragen 85.974 miljoen euro, wat neerkomt op een nominale daling met 8,14 % ten opzichte van het voorgaande jaar.

Het BBP tegen courante prijzen is in diezelfde periode met 1,7 % achteruitgegaan.

Op basis van de gegevens die ter beschikking waren bij de FOD Financiën kon niet worden bepaald wat de werkelijke impact is op de overheidsontvangsten van de maatregelen uit het herstelplan dat de regering eind 2008 goedkeurde. Het Rekenhof heeft niet met voldoende zekerheid kunnen nagaan in welke mate de daling van de totale fiscale ontvangsten in 2009 tegenover het vorige jaar kan worden toegeschreven aan de maatregelen uit dat plan.

De daling van de totale ontvangsten situeert zich voor nagenoeg 80 % bij de directe belastingen, waarbij nagenoeg de helft voortvloeit uit een daling van de voorafbetalingen.

### **Notionele intrest: resultaten van de controles door de administratie opgestart in 2009**

Sinds het aanslagjaar 2007 kunnen vennootschappen een percentage van hun gecorrigeerde eigen middelen aftrekken van hun belastbare winsten. Dat systeem wordt gemeenzaam aangeduid als «de aftrek van notionele intrest in de vennootschapsbelasting».

In 2009 hebben de taxatiediensten van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF) en van de Bijzondere Belastinginspectie (BBI) twee specifieke controles opgestart in verband met de aftrek van risicokapitaal. De eerste controle had betrekking op vergissingen bij de berekening van de aftrek en de tweede richtte zich, op basis van risicoprofielen, op eventuele misbruiken van de notionele intrest door bepaalde vennootschappen. Parallel met die gerichte controles hebben de taxatiediensten van de AOIF en van de BBI de problematiek van de aftrek van notionele intresten ook onderzocht in het kader van hun klassieke controleopdrachten.

### **Financiering van andere entiteiten en instellingen**

In 2009 werd 29.360 miljoen euro als toegewezen belastinggedeelten aan de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschapscommissies gestort. Dat is een vermindering met 1,9 % in vergelijking met het bedrag van 29.930 miljoen euro dat in 2008 was gestort. Die bedragen worden bepaald overeenkomstig de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten.

In 2009 werden voor 792 miljoen euro uitgaven op begrotingskredieten gedaan ten voordele van de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

In 2009 werden 6.885 miljoen euro gewestbelastingen gestort die de Staat had geïnd. Dat bedrag ligt 5,71 % lager dan de stortingen in 2008, die 7.302 miljoen euro beliepen.

Verschillende wetten wijzen fiscale ontvangsten toe aan de alternatieve financiering van de sociale zekerheid. Voor 2009 werd aldus in totaal 13.148,1 miljoen euro toegewezen. Er werden hiervoor in 2009 betalingen ten belope van 12.767,7 miljoen euro uitgevoerd, en in 2010 ten belope van 233,1 miljoen euro. Daarenboven werd in 2009 477,9 miljoen euro achterstallen gestort. De RSZ, het RIZIV en de RSVZ zijn de voornaamste begunstigden van die toegewezen middelen.

## **3 Uitvoeringsrekening van de begroting 2009**

### **Algemeen resultaat**

De lopende verrichtingen en de kapitaalverrichtingen zijn als volgt vastgesteld (in miljoen euro):

Ontvangsten 41.734,0  
Uitgaven 50.770,4  
Nettobegrotingssaldo – 9.036,4

Gelet op het voorbehoud dat in de inleiding van deel I wordt geformuleerd, onder meer bij de onvolledigheid van de toegezonden rekeningen, herhaalt het Rekenhof dat het niet heeft kunnen besluiten dat de resultaten van de uitvoeringsrekening van de begroting van het begrotingsjaar 2009 in overeenstemming zijn met de gegevens die het Rekenhof bijhoudt, noch met de andere controledocumenten die vroeger werden geverifieerd.

### **Op de rijksmiddelenbegroting aangerekende ontvangsten**

De ontvangsten die op de rijksmiddelenbegroting worden aangerekend, zijn de ontvangsten die terugvloeien naar de Staat na aftrek van de voorafnames ten bate van andere

begunstigden. De ontvangsten in de rijksmiddelenbegroting bedragen 41.734,0 miljoen euro en dalen met 5,3 %, leningopbrengsten niet meegerekend. Dat cijfer ligt 0,7 % lager dan geraamd, maar dat resultaat wordt beïnvloed door een aanzienlijke kapitaalontvangst.

#### *Overdracht aan de Staat van 115 miljoen euro tegoeden in beslag genomen in het kader van strafrechtelijke procedures*

Door achtereenvolgende verrichtingen van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV) en van de Deposito- en Consignatiekas (DCK) heeft de Staat eind 2009 een bedrag van 115 miljoen euro ontvangen. Die som was afkomstig van tegoeden die in het kader van strafrechtelijke procedures in beslag waren genomen en die pas eigendom van de Staat worden als ze via een definitief vonnis verbeurdverklaard worden.

In de commissie Financiën en Begroting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de minister van Financiën op 10 november 2010 aangekondigd dat de ministerraad die dag had beslist het geld van de Schatkist aan de Deposito- en Consignatiekas terug te storten, zodat het bij die Kas als dusdanig identificeerbaar zou zijn, en een werkgroep met alle betrokken leden van de regering op te richten om niet alleen de boekhoudkundige en budgettaire situatie van dat soort verrichting te bestuderen maar ook om na te gaan welke beslissingen er in de toekomst inzake inbeslaggenomen gelden moeten worden genomen.

#### **Uitgaven**

In 2009 bedroegen de begrotingsuitgaven in totaal 50.770,4 miljoen euro.

De primaire uitgaven daalden in 2009 met 32,8 % ten opzichte van 2008. Die daling is vooral toe te schrijven aan de uitzonderlijke uitgaven, gedaan in 2008 in het kader van de financiële crisis. Deze uitzonderlijke uitgaven buiten beschouwing gelaten, stegen de primaire uitgaven in 2009 met 1,3 % ten opzichte van het vorig jaar.

De gezamenlijke kredieten van 2009 werden voor 95,6 % benut.

#### **Begrotingsuitgaven per begrotingssectie**

##### *Meerdere secties – Aanrekening van uitgaven voor samenwerking met de vzw Smals en voor bezetting van kantoorruimtes*

Een aantal federale departementen doet voor zijn informaticaondersteuning een beroep op de vzw Smals. Uit een gericht onderzoek van de facturen blijkt dat drie departementen, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (VVVL), de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO) en de POD Maatschappelijke Integratie (MI) de financieringsregels uit de samenwerkingsovereenkomsten met Smals miskenden om de resterende vereffeningskredieten voor het begrotingsjaar 2009 zo volledig mogelijk te kunnen opgebruiken.

De FOD Sociale Zekerheid (SZ), de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BUZA) en de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie (Economie) moeten de eerste inrichtingswerken van hun kantoorruimte terugbetalen aan de Regie der Gebouwen over meerdere jaren. De departementen lieten echter na om te gepasten tijde het totale bedrag van de verbintenis vast te leggen. Ze vereffenden eind 2009 ook sommen die pas in 2010 waren verschuldigd, om zo de resterende vastleggings- en vereffeningskredieten zo volledig mogelijk te kunnen opgebruiken. Bovendien rekenden ze deze uitgaven op de verkeerde basisallocatie van hun begroting aan.

De bezetterslasten voor het eerste trimester 2010 voor het gebruik door de FOD's VVVL en WASO van hun kantoorruimte werden ten onrechte vastgelegd en geordonnanceerd ten

laste van het begrotingsjaar 2009 om de resterende kredieten zo volledig mogelijk te kunnen opgebruiken.

#### *Sectie 03 – FOD Budget en Beheerscontrole: Gebruik van het provisioneel krediet*

In de begroting van de FOD Budget en Beheerscontrole is er jaarlijks een provisioneel krediet voor verschillende uitgaven van andere FOD's ingeschreven. Van de 321,5 miljoen euro kredieten die hiervoor in de begroting van 2009 zijn opgenomen, werd er 108,1 miljoen euro aangewend. Dat is vooral het gevolg van de vertraagde realisatie van de competentietoelagen, het niet aanwenden van de conjunctuurbuffer en het feit dat voor mobiliteit verwachte uitgaven in 2009 nog niet noodzakelijk bleken te zijn.

#### *Sectie 12 – FOD Justitie*

Het Veiligheidskorps bij de FOD Justitie is in hoofdzaak belast met het vervoer van gedetineerden naar rechtbanken en hoven. Door een beslissing van de ministerraad kwam de verloning van de medewerkers van het veiligheidskorps dat instaat voor het vervoer van gedetineerden binnen de Brusselse agglomeratie, het eerste jaar na hun indiensttreding ten laste van de Brusselse politiezones.

Deze lasten, voorgefinancierd door een daartoe specifiek opgerichte orderekening van de Thesaurie, bedroegen over de periode 2005-2007 in totaal 5,5 miljoen euro. Tot op heden hebben de Brusselse politiezones 1,5 miljoen euro van deze openstaande schuld terugbetaald. Om de orderekening te kunnen afsluiten, heeft de FOD Justitie de resterende openstaande schuld van 4,0 miljoen euro – waarvan nog 2,2 miljoen euro moet worden gefactureerd – voorlopig ten laste genomen op de personeelskredieten van het Veiligheidsfonds in de begroting 2009. Deze som moet nog worden teruggevorderd van de Brusselse politiezones.

#### *Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken: Europese topontmoetingen te Brussel*

Eind 2009 was van de 161,1 miljoen euro kredietvastleggingen die in de periode 2003-2008 voor subsidies aan de politiezones en de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het kader van de Europese topontmoetingen te Brussel waren genomen, 39,5 miljoen euro nog niet vereffend. Nadat de betalingsachterstand begin 2010 werd weggewerkt bedroeg het openstaand saldo 27,8 miljoen euro. 17,1 miljoen euro moet worden geannuleerd omdat de door de politiezones voorgelegde verantwoordingsstukken niet werden aanvaard. 10,7 miljoen euro moet worden beschikbaar gehouden totdat er een uitspraak is in een rechtszaak die de gemeenten hebben ingespannen.

#### *Sectie 16 – Ministerie van Landsverdediging: Uitvoering van de maatregelen voor de vermindering van het militair personeel*

In 2009 kenmerkte het beleid voor de vermindering van het militair personeel zich door de lancering van de "vrijwillige opschorting van de prestaties", ingevoerd door de wet van 22 december 2008 houdende diverse bepalingen (I). Ondanks het welslagen van die actie in termen van personeelsaantal, had het beleid in kwestie slechts een geringe impact op de personeelsuitgaven in 2009.

#### *Sectie 23 – FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg: Ervaringsfonds*

Het Ervaringsfonds heeft als doelstelling de tewerkstelling van oudere werknemers te verhogen. Het saldo van niet aangewende middelen van dit fonds nam in 2009 verder toe en was eind 2009 opgelopen tot 35,4 miljoen euro. Dit steeds toenemende saldo is onder meer toe te schrijven aan door de begroting opgelegde uitgavenlimieten. De Nationale

Arbeidsraad wijst in zijn advies over de werking van het Ervaringsfonds erop dat deze opgelegde budgettaire beperkingen de activiteiten van het fonds inperken.

#### *Sectie 25 – FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu:*

Fonds bestemd voor de financiering van het federale beleid ter reductie van de emissies van broeikasgassen (Kyotofonds) De ontvangsten die voor het Kyotobegrotingsfonds waren bestemd en waren opgenomen in de rijksmiddelenbegroting 2009, zijn slechts deels gerealiseerd. De verantwoordingen bij de begroting zijn onvoldoende gedocumenteerd, zowel wat betreft de ontvangsten die aan het fonds werden toegewezen als wat betreft de uitgaven die ten laste van het fonds vallen. Bovendien is er geen duidelijk verschil gemaakt bij de verdeling van de opdrachten tussen een fonds met hetzelfde voorwerp dat door de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) wordt beheerd en het begrotingsfonds. Tot slot kan het achteruitgaande saldo van het begrotingsfonds een obstakel zijn voor de opdrachten.

#### *Sectie 32 – FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie*

Van de 41,2 miljoen euro kredieten die in de begroting 2009 voor het Sociaal Stookoliefonds waren voorzien, werden in 2009 maar 6,4 miljoen euro vastgelegd, omdat het aantal aanvragen voor verwarmingstoelagen fel beneden de verwachtingen bleef. Het Sociaal Stookoliefonds beschikte op 31 december 2009 nog over 9,6 miljoen euro aan liquide middelen.

Het Fonds voor Investerings/Uitgaven in het Energiedomein, waarvoor een ontvangst van 250 miljoen euro was ingeschreven, werd niet opgericht. Ter vervanging werd in de programmawet van 23 december 2009 de verplichting tot het oprichten van een Fonds voor de Bevordering en de Ondersteuning van de Productie van Elektriciteit uit Hernieuwbare Energiebronnen ingeschreven. Er werden twee privévenootschappen voor de ondersteuning van de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen opgericht.

#### *Sectie 33 – FOD Mobiliteit en Vervoer: Beliris*

In uitvoering van het relanceplan, bedroeg het vastleggingsplafond van het Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel (het BELIRIS-fonds) in 2009 195 miljoen euro. Het vooropgezette investeringsprogramma kon bijna volledig worden gerealiseerd. Het saldo van het fonds beschikbaar voor bijkomende vastleggingen is hierdoor voor de eerste maal sinds zijn oprichting gedaald en bedraagt 197,4 miljoen euro. Het saldo van niet betaalde vastleggingen liep in 2009 verder op tot 287,4 miljoen euro.

## **4 Jaarrekening 2009**

De jaarrekening 2009 is de eerste rekening die rapporteert over de economische activiteiten van de vijf Fedcomdepartementen die op 1 januari 2009 in Fedcom zijn gestapt. Een totaal beeld van de patrimoniale toestand van het algemeen bestuur zal echter pas op zijn vroegst in 2013 voorhanden zijn, nadat alle departementen in Fedcom zijn gestapt.

De boekhouding staat nog niet op punt, het reglementaire kader is nog niet volledig uitgewerkt en duidelijke instructies voor de FOD's ontbreken, onder meer over de manier waarop het vastgesteld recht moet worden geïnterpreteerd. Dat alles heeft een invloed op zowel de opmaak van de rekening als de kwaliteit van de erin opgenomen bedragen.

De nieuwe Commissie voor de Openbare Comptabiliteit moet haar werkzaamheden aanvangen, o.m. om de bijzondere waarderings- en afschrijvingsregels vast te leggen.

Het Rekenhof formuleert opmerkingen op het vlak van het rekeningstelsel dat wordt gebruikt, het gebrek aan een volledige openingsbalans, de volledigheid van de in de rekening opgenomen verrichtingen, de consolidatie en de onmogelijkheid om de budgettaire boekhouding te reconciliëren met de algemene boekhouding.

## **5 Evolutie van de staatsschuld en impact van de financiële crisis**

### **Evolutie van de staatsschuld**

De evolutie van de staatsschuld in 2009 werd beïnvloed door de begrotingsverrichtingen, de Schatkistverrichtingen en andere factoren (zoals de overname van schuld en de kapitalisatie van intresten) van 1 januari tot 31 december van het betreffende jaar.

Op kasbasis gaven de begrotingsverrichtingen en de Schatkistverrichtingen aanleiding tot een netto te financieren saldo van 7.770,2 miljoen euro, een verbetering met 19.677,7 miljoen euro ten opzichte van 2008. Dit verschil kan hoofdzakelijk worden verklaard door de uitzonderlijke tegemoetkoming van 20.020,4 miljoen euro die in 2008 aan sommige financiële instellingen werd toegekend.

De andere bronnen van wijzigingen in de door de Staat uitgegeven of overgenomen schuld, onder meer de reïntegratie van de schulden van het Fonds voor Spoorweginfrastructuur voor een bedrag van 4.268,6 miljoen euro in de staatsschuld, de wijziging van de schuld van sommige instellingen waarvoor de Staat tegemoet komt in de kosten, alsook de vermindering van de beheersverrichtingen van de Schatkist leidden er uiteindelijk toe dat het nominale bedrag van de staatsschuld in 2009 in totaal met 11.011,1 miljoen euro steeg.

In de loop van het jaar 2009 steeg de geconsolideerde schuld van alle Belgische overheidsbesturen, uitgedrukt in procent van het bruto binnenlands product, van 89,8 % naar 96,7 %. Die toename van het schuldratio-percentages in 2009 (+ 6,9 procentpunten), die nog sterker was dan de toename in 2008 (+ 5,6 procentpunten), wordt zowel verklaard door de toename van de geconsolideerde schuld in 2009 (+ 17.084 miljoen euro) als door de afname van het BBP tegen marktprijzen in 2009 (– 6.570 miljoen euro).

### **Impact van de financiële crisis en de steunmaatregelen: follow-up**

Het Rekenhof heeft, net zoals in 2009, de gevolgen voor de staatsschuld en voor de begroting onderzocht van de steunmaatregelen aan de financiële sector. Die steunmaatregelen hebben de schuld van de federale Staat met 4,45 % van het BBP verhoogd. De begroting op kasbasis wordt op positieve wijze beïnvloed door ontvangen intresten, terugbetaalde leningen, vergoedingen voor verleende waarborgen en de verkoop van aandelen en aandelenopties. De intresten die de Staat heeft betaald op de schulduitgiften, de kredietverleningen en de kapitaalinjecties hebben dan weer een negatieve weerslag.

## **6 Instellingen van openbaar nut en staatsdiensten met afzonderlijk beheer**

### **Naleving van de wettelijke termijnen**

De wettelijke en reglementaire termijnen voor het toezenden van de rekeningen van de openbare instellingen worden onvoldoende in acht genomen. Op 31 oktober 2010 beschikte het Rekenhof, voor het jaar 2009, over 19 van de 33 verwachte rekeningen. Voor de jaren 2008 en 2007 hebben respectievelijk 3 en 2 instellingen hun rekeningen nog niet toegezonden. Het Rekenhof stelt geen beduidende verbetering vast ten opzichte van voorgaande jaren.

Hetzelfde geldt voor de staatsdiensten met afzonderlijk beheer: op 31 oktober 2010 beschikte het hof over de officiële rekeningen 2009 van 22 van de 28 staatsdiensten met afzonderlijk beheer. Er moeten er 28 toekomen.



## **Sale & rent back-verrichtingen door de Regie der Gebouwen**

Sommige gebouwen van de Staat die aan privépromotoren zijn verkocht, werden na hun renovatie door de nieuwe eigenaars opnieuw gehuurd door de Regie der Gebouwen. De kosten van die renovaties werden in de som van de huurgelden geïntegreerd. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat die renovaties niet altijd worden uitgevoerd volgens de contractuele voorwaarden die aanvankelijk met de Regie waren overeengekomen. Sommige werken hadden overigens moeten worden toegewezen en uitgevoerd met inachtneming van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Ten slotte heeft het Rekenhof het initiële brutorendement berekend dat de onderzochte verrichtingen de verhuurders bieden.

## **7 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 van de rekenplichtigen aan het Rekenhof, ondanks de herinneringsbrieven die regelmatig worden toegestuurd aan de betrokken administraties en ministers.

Op 31 oktober 2010 had het Rekenhof nog geen enkele rekening over het jaar 2009 ontvangen wat betreft de fiscale ontvangsten. Voor de niet-fiscale ontvangsten waren iets meer dan twee derden van de rekeningen 2009 ingediend (371 op 557).

Op het vlak van de uitgaven daarentegen was de toestand beter: slechts 5 % van de rekeningen 2009 ontbrak (14 op 342). Tot slot was bijna een derde van de rekeningen over 2009 (21 op 70) niet aan het Rekenhof voorgelegd. Bovendien waren op diezelfde datum 83 rekeningen van vorige jaren niet aan het Rekenhof voorgelegd.

### **Rechtsprekende fase**

In 2009 ontving het Rekenhof van de bevoegde overheden acht beslissingen om de federale rekenplichtigen bij wie een tekort in de rekening werd vastgesteld, niet te dagvaarden. In het totaal bedroegen de tekorten ruim 411.000 euro.

## **8 Beheer en interne controle**

### **Tweede evaluatie van de inwerkingtreding van het project Fedcom bij sommige departementen van het algemeen bestuur**

Na de invoering op 1 januari 2009 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat bij vijf pilootdepartementen, is deze wet, samen met het daarmee gepaard gaande IT-project Fedcom, op 1 januari 2010 bij vier nieuwe departementen in werking getreden.

Sinds de opstart van Fedcom is nog maar één uitvoeringsbesluit definitief goedgekeurd en gepubliceerd. De onvolledige juridische omkadering leidt ertoe dat de departementen ad hoc oplossingen uitwerken. Die situatie vormt een risico voor het welslagen van het project. De Commissie voor de Openbare Comptabiliteit moet worden opgestart zodat zij de hiaten van het bestaande boekhoudplan kan verhelpen.

In de SAP-toepassing ontbreekt nog een sluitende controle op de beschikbaarheid van de wettelijke programmakredieten, waardoor het risico op kredietoverschrijdingen blijft bestaan. De invoering van de nieuwe boekhouding zorgt bovendien niet voor een toereikende financiële rapportering en een tijdige indiening van de algemene rekening, noch voor een versterking van de interne controle.

De dienst Federale Accountant, die een cruciale rol speelt op het vlak van het beheer van het systeem, de ondersteuning van de departementen, de wetgeving, de vorming en de

rapportering, lijkt over onvoldoende capaciteit te beschikken om een gepast antwoord te bieden op alle uitdagingen die zich stellen over de implementatie van het nieuwe systeem en op de verwachtingen van de departementen die al met Fedcom werken.

### **Gebruik van orderekeningen in Fedcom**

De FOD Budget en Beheerscontrole heeft, in tegenstelling tot wat de comptabiliteitswet van 22 mei 2003 bepaalt, het systeem van de vroegere orderekeningen bestendig via richtlijnen. De uitgaven en ontvangsten voor derden worden niet in de algemene rekening van de Staat opgenomen zoals dit in het bij koninklijk besluit vastgestelde boekhoudplan is voorgeschreven.

Het Rekenhof is van oordeel dat deze verrichtingen moeten worden geboekt op derdenrekeningen waarin door het boekhoudplan wordt voorzien. Er moet een aangepaste, regelmatige rapportering worden uitgewerkt zodat kan worden toegezien op ongeoorloofde debetsituaties, inactieve rekeningen en debudgettering. Duidelijke richtlijnen die o.m. een documentatieverplichting opleggen, moeten zorgen voor de nodige transparantie.

### **Centrale gegevensbank van schuldeisers van de Staat in Fedcom**

De toepassing SAP voor het beheer van de boekhoudkundige en budgettaire registraties in Fedcom is gebaseerd op verschillende centrale bestanden voor alle departementen die het systeem gebruiken. Het Rekenhof stelde vast dat de organisatorische maatregelen en de procedures ontwikkeld door de dienst van de Federale Accountant en de Fedcomdepartementen om de centrale bestanden van de schuldeisers van de Staat te beheren, ontoereikend blijven. Voornamelijk op het vlak van de betrouwbaarheid en de eenduidigheid van de gegevens is de kwaliteit van de invoer in de gegevensbank niet voldoende gewaarborgd.

### **Integratie in Fedcom van de personeelsuitgaven beheerd door de Centrale Dienst der Vaste Uitgaven (CDVU)**

Het Fedcomproject wil via verschillende interfaces gegevens invoeren in SAP die voordien al door andere applicaties werden verwerkt.

De eerste, omvangrijke interface wordt gebruikt om verrichtingen voor personeelsuitgaven (beheerd door de Centrale Dienst der Vaste Uitgaven – CDVU) te integreren in de overheidsboekhouding. Het Rekenhof heeft tekortkomingen vastgesteld bij de opmaak en de naleving van de geformaliseerde procedures voor de verzending van gegevens vanuit de CDVU naar de dienst Federale Accountant en bij de invoering van die gegevens in SAP. Er schort ook iets aan de verdeling van de verantwoordelijkheden over de verschillende betrokkenen en aan de algemene aansturing van de procedure door de dienst Federale Accountant.

Om de betrouwbaarheid van de rekeningen beter te waarborgen, beveelt het Rekenhof aan dat, als de dienst Federale Accountant gebruik maakt van een interface, hij de zekerheid moet hebben dat de internecontrolemaatregelen van de entiteit die gegevens aanlevert, werden geëvalueerd.

### **Toegang tot het rijksregister in het kader van Fedcom door defederale overheidsdiensten**

De dienst Federale Accountant en de departementen die bij Fedcom betrokken zijn, gebruiken de gegevens van het rijksregister om met zekerheid de natuurlijke personen te identificeren die debiteur of crediteur van de Staat zijn. De raadpleging en het gebruik van de gegevens zijn pas mogelijk als het sectoraal comité van het rijksregister vooraf toestemming heeft verleend.

De FOD Budget en Beheerscontrole had voor de dienst Federale Accountant en voor alle federale overheidsdiensten een gezamenlijke aanvraag ingediend om toegang te krijgen tot de gegevens van het rijksregister. Het sectoraal comité verleende een algemene machtiging op 12 november 2008, maar alvorens effectief toegang te krijgen, moesten tien departementen eerst aantonen dat ze over een consulent voor informatieveiligheid en een veiligheidsbeleid beschikken. Een aantal departementen gebruikten de gegevens uit het rijksregister al in het kader van Fedcom en overtraden daarmee, op het moment van de audit door het Rekenhof, de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen.

De reacties van de federale overheidsdiensten op het onderzoek van het Rekenhof laten echter vermoeden dat zowat alle departementen die situatie snel zullen regulariseren.

### **Impact van de wet van 22 mei 2003 op de rekenplichtige beheren**

De departementen van de federale Staat hebben zich tot dusver nog niet op een adequate wijze geschikt naar de nieuwe regels die de wet van 22 mei 2003 voor de rekenplichtige beheren heeft opgelegd.

Bij de overstap door een FOD naar Fedcom verdwijnt in de betrokken overheidsdienst het systeem van de buitengewone rekenplichtigen. Het Rekenhof heeft er onder meer op aangedrongen dat de postrekeningen worden afgesloten, saldi aan de Schatkist worden teruggestort, eindrekeningen worden overgelegd en de nieuwe uitgavenrekenplichtigen formeel worden aangesteld.

Op grond van de nieuwe comptabiliteitswet worden op het einde van het begrotingsjaar de beschikbare vereffeningskredieten van de federale en programmatorische overheidsdiensten geannuleerd vanaf 2009. Aan de overheidsdiensten die nog niet tot Fedcom zijn toegetroten, heeft het Rekenhof gevraagd het niet gebruikte saldo van de voorschotten die vóór 2010 aan buitengewone rekenplichtigen werden toegekend, voor een bedrag van ongeveer 12 miljoen, aan de Schatkist terug te storten. De SAP-applicatie van Fedcom moet worden aangepast zodat het systeem in staat is tijdig rekeningen van rekenplichtigen te genereren die op volledige, correcte en controleerbare informatie berusten. Ook moeten maatregelen worden genomen opdat de te innen vastgestelde rechten worden geboekt en geïnventariseerd conform de geldende regels. Voorts moet de interne controle worden bijgestuurd en moeten instructies worden uitgevaardigd opdat de ontvangsten op de rekeningen tijdig naar de Schatkist worden doorgestort.

### **Voorbereiding op de boekhoudkundige verplichtingen van de wet van 22 mei 2003 door de diensten die niet tot het algemeen bestuur behoren**

Er worden onvoldoende maatregelen genomen opdat de entiteiten waarop de wet van 22 mei 2003 vanaf 2012 van toepassing zal zijn, de nieuwe regels inzake comptabiliteit en financiële rapportering tijdig, volledig en correct zouden kunnen toepassen.

Het Rekenhof beveelt aan onverwijld uit te maken welke staatsdiensten en instellingen onder het toepassingsveld van de nieuwe wet zullen vallen. De aanpassingen die nodig zijn aan de boekhouding, de gebruikte software en het personeelsbestand van de betrokken entiteiten moeten worden geanalyseerd en doorgevoerd. Een gemeenschappelijk overlegplatform en een centrale begeleiding en ondersteuning door de FOD Budget en Beheerscontrole zijn daarbij wenselijk. De nog ontbrekende uitvoeringsbesluiten van de nieuwe wet moeten worden uitgevaardigd en de organieke specifieke wettelijke en reglementaire bepalingen die momenteel voor de betrokken staatsdiensten en instellingen van kracht zijn, moeten in overeenstemming worden gebracht met de nieuwe wet.

## **Beheer van de niet-fiscale ontvangsten door de rekenplichtigen van de FOD's en POD's**

De tekortkomingen die het Rekenhof naar aanleiding van zijn controles van alle niet fiscale federale rekenplichtigen in de periode 2005-2009 had vastgesteld, bestaan nog steeds. Ze hebben betrekking op de boeking, invordering en de inning van de ontvangsten, de administratieve organisatie van de boekhouddiensten en de interne controle. Die tekortkomingen moeten worden verholpen opdat de betrouwbaarheid van het nieuwe boekhoudkundig systeem van Fedcom zou kunnen worden verzekerd.

### **Fonds Belgische Rode Kruis**

Het Belgische Rode Kruis ontvangt sinds 1974 een jaarlijks terugkerende toelage en, sinds 1998, een toelage voor de aanmaak van plasma.

De controlemaatregelen waarin de wet en de reglementering voorzien op het vlak van de boekhouding en het toezicht worden niet volledig of niet correct toegepast. Bovendien wordt de jaarlijkse toelage laattijdig gestort en zijn de voorzieningen voor de toelage voor plasma te hoog.

Het Rekenhof beveelt het management van de FOD Volksgezondheid en de betrokken ministers aan meer aandacht te besteden aan die verrichtingen. Het pleit er ook voor te evalueren of de uitgetrokken middelen relevant zijn in het licht van de beoogde doelstellingen.

## **9 Human Resources**

### **Federaal openbaar ambt**

De federale diensten moeten beschikken over een efficiënte databank waaruit ze snel alle informatie kunnen halen die ze nodig hebben om op een betrouwbare en gedetailleerde manier rekenschap af te leggen over de administratieve en geldelijke toestand van hun personeel, om de begrotingen te kunnen opmaken en een personeelsbeleid te kunnen ontwikkelen en opvolgen zoals dat vervat is in de beleidsverklaringen en in de strategische plannen van de diverse entiteiten van het federaal openbaar ambt. Het huidige beheersinstrument (de databank Pdata) kan worden verbeterd door een precieze wettelijke omschrijving van het federaal openbaar ambt, een exhaustieve officiële lijst van de instellingen of organismen waarvan het personeel rechtstreeks of onrechtstreeks door de Staat wordt bezoldigd, en een precieze nomenclatuur van de gebruikte juridische begrippen.

Daarnaast zou het kadaster van contractuelen, om als beheersinstrument te kunnen dienen voor de contractuele tewerkstelling binnen het federaal administratief openbaar ambt, alle categorieën van contractuele banen moeten omvatten en zou het moeten worden opgevolgd om ervoor te zorgen dat de gegevens volledig en betrouwbaar zijn.

Het algemene beleid binnen het administratief federaal openbaar ambt, dat tot doel heeft het personeelsbestand in te krimpen door personeelsleden die met pensioen gaan slechts selectief te vervangen, heeft geleid tot een vermindering van het personeelsbestand tussen 2006 en 2009. De lichte stijging in aantal werd gecompenseerd door de daling van het gemiddelde activiteitspercentage in diezelfde periode, waardoor de voltijdse equivalenten met 1,7 % dalen.

### **Overheidspensioenen**

De totale pensioenlast van de overheidssector steeg in 2009 reëel (d.w.z. buiten inflatie) met 5,6 % tegenover 2008 en bedroeg 10,0 miljard euro. De pensioenen van gemeenschappen en gewesten, inclusief het onderwijs, omvatten met 5,2 miljard euro ruim de helft daarvan. Ze stegen in reële termen met 6,5 %.

Voor de federale overheidsdiensten beliepen de pensioenuitgaven 3,8 miljard euro, een reële stijging van 3,9 %. De belangrijkste pensioenpost op dit bestuursniveau blijft ook in 2009 die van de militaire pensioenen (leger + ex-rijkswacht): 1,3 miljard euro (33,0 % van het totaalbedrag voor het federaal niveau).

### **Financiering van de overheidspensioenen – responsabiliseringsbijdrage**

Omdat de verschillende overheden geen akkoord vinden over de door de bijzondere wet van 5 mei 2003 ingestelde responsabiliseringsbijdrage voor de door de federale overheid betaalde pensioenen van gewezen ambtenaren van de deelstaten, blijft deze bijdrage bevroren op het niveau van 2002, waardoor de uitvoering van de wet niet meer in overeenstemming is met het doel ervan, namelijk de responsabilisering van de deelstaten.

Bovendien wordt deze bijdrage vaak pas na afloop van het begrotingsjaar betaald, wat veelal te wijten is aan de laattijdige publicatie van de koninklijke besluiten voor de vaststelling ervan.

### **Overheidspensioenen – Inaanmerkingneming van diensten die werden gepresteerd vóór de vaste benoeming (“tijdelijke diensten”)**

Diensten die in de overheidssector werden gepresteerd vóór een vaste benoeming, worden onder bepaalde voorwaarden in aanmerking genomen voor de berekening van het overheidspensioen. De Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) sluit bij de toepassing van deze regel echter een aantal van die diensten uit zonder dat daarvoor een toereikende wettelijke basis bestaat.

---

### **Informatie voor de pers**

Het Rekenhof controleert de openbare financiën van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Het draagt bij tot een beter overheidsbeheer door de parlementaire vergaderingen, de beheerders en de gecontroleerde diensten nuttige en betrouwbare informatie te bezorgen, die voortvloeit uit een tegensprekelijk onderzoek. Als collaterale instelling van het parlement werkt het Rekenhof onafhankelijk van de overheden die het controleert.

*Het integrale 167e Boek van het Rekenhof (tweetalig, 670 p.), de samenvatting (tweetalig, 34p.) en dit persbericht zijn beschikbaar op de homepage van het Rekenhof ([www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)).*

Contactpersonen van 14 uur tot 17.30 uur:

Karl Hendrickx (02 551 89 90)  
Line Emmerechts (02 551 89 85)  
Cel Federale Publicaties