

171^e Boek van het Rekenhof

Deel I Algemene rekening 2013 van het algemeen bestuur van de federale Staat

Begrotingsresultaat en vorderingensaldo 2013

Het begrotingssaldo van de Staat voor 2013 bedraagt -8,1 miljard euro, tegenover -18,7 miljard euro in 2011 en -11,1 miljard euro in 2012. Het saldo is het verschil tussen de ontvangsten van de rijksmiddelenbegroting en de uitgaven van de algemene uitgavenbegroting. Als de technische verrichtingen van de openbare schuld buiten beschouwing blijven, bedroegen de begrotingsontvangsten en –uitgaven respectievelijk 54,5 miljard en 62,5 miljard euro.

Sinds enkele jaren wordt het begrotingssaldo meer en meer vervangen door twee nieuwe concepten: het vorderingensaldo en het structurele saldo. Op basis van die twee saldo's wordt het begrotingsbeleid van België voortaan beoordeeld in het kader van het Europese begrotingspact. Dit Boek geeft een overzicht van de kenmerken van de verschillende saldo's en van de regels om de overgang van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo te maken. Het vorderingensaldo en het structurele saldo volstaan echter niet om de financiële toestand van de Staat correct te beoordelen, omdat ze geen rekening houden met de toestand van het patrimonium. In de toekomst zou door middel van het algemeen boekhoudplan een coherenter en vollediger beeld van de overheidsbeheer mogelijk moeten zijn.

In zijn stabiliteitsprogramma 2013-2016 verbond België zich ertoe de openbare schuld onder 100 % van het BBP te houden en het overheidstekort terug te dringen tot 2,5 % van het BBP in nominale termen en tot 1,8 % in structurele termen. De Commissie heeft bij haar onderzoek van de begrotingsrealisaties 2013 vastgesteld dat het gevolgde traject overeenstemde met dat programma. De procedure wegens het buitensporig tekort werd dan ook opgeheven in juni 2014. De Commissie heeft niettemin voorbehoud gemaakt bij de capaciteit van België om tegen 2017 de structurele verbeteringen van de overheidsfinanciën uit te voeren waartoe het zich had verbonden. Ze heeft ook de nadruk gelegd op twee risico's op langere termijn, namelijk de hoge overheidsschuld en de ongunstige evolutie van de kosten die gepaard gaan met de vergrijzing.

Door aanpassingen ingevolge de inwerkingtreding van het Europees Stelsel van Rekeningen ESR 2010 in september 2014, werd het vorderingensaldo uiteindelijk herberekend op 2,9 % van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en de schuld van alle Belgische overheidsbesturen op 104,5 % van het BBP.

De totale fiscale ontvangsten geïnd door de Staat namen in 2013 met 3,3 miljard euro toe tot 107,5 miljard euro. Het verschil tussen de geïnde fiscale ontvangsten, afgezien van de ontvangsten voor derden, en de ramingen in de aangepaste begroting, bedraagt iets meer dan 100 miljoen euro, d.i. slechts -0,1 %.

Het Rekenhof heeft de resultaten van de permanente fiscale regularisatie onderzocht, alsook de manier waarop die dossiers worden afgehandeld door het contactpunt Regularisaties van de FOD Financiën.

In 2013 werden in het kader van de operatie EBABis 16.600 dossiers ingediend voor een te regulariseren bedrag van 1,5 miljard euro. Op 1 september 2014 moesten nog 1.699 dossiers voor in totaal 312 miljoen euro worden afgehandeld. Het contactpunt ontving 6.262 aangiften in het kader van EBATER voor een te regulariseren bedrag van 2,4 miljard euro. Aangezien in 473 dossiers een symbolisch bedrag werd aangegeven terwijl de effectief ontdoken bedragen naderhand op de aangifte zullen worden vermeld, zullen de te regulariseren bedragen uiteindelijk hoger zijn. Op 31 augustus 2014 had het contactpunt 450 dossiers aangaande EBATER helemaal afgehandeld. In 2013 werd in het kader van de permanente regularisatie in totaal 574 miljoen euro aan heffingen geïnd. Omdat 85 miljoen euro het gevolg was van vereffeningen in 2012, liggen de opbrengsten voor 2013 hier zeer nauw bij de geraamde opbrengst van 488 miljoen euro.

De niet-fiscale ontvangsten namen in 2013 ten opzichte van 2012 toe met 0,3 miljard euro tot 11,7 miljard euro. Ten opzichte van de raming in de aangepaste begroting, inde de Staat echter 4,6 miljard euro meer. De niet-fiscale ontvangsten werden immers sterk beïnvloed door de verkoop van de participatie van de Staat in het kapitaal van de bank BNP Paribas Fortis (3.250 miljoen euro), de verkoop van de portefeuille van Royal Park Investments (718,2 miljoen euro) en de overdracht van de vordering betreffende het Berlaymontgebouw aan enkele financiële instellingen (635,6 miljoen euro).

Aan uitgavenzijde werden maatregelen genomen om de uitgaven voor 1,8 miljard euro bij te sturen. Een bedrag van 0,9 miljard euro had betrekking op de sociale zekerheid. De realisatie van de maatregelen inzake sociale zekerheid werd besproken in het Boek 2014 over de Sociale Zekerheid van het Rekenhof.

De resterende 0,9 miljard euro werd in de primaire uitgaven bespaard. Naast een aantal kleinere meer specifieke maatregelen bestonden deze voornamelijk uit een algemene vermindering van de toegekende kredieten (personeel, toelagen, werking en investering (220,3 miljoen euro)), een vermindering van de kredieten voor ontwikkelingssamenwerking en preventieve diplomatie (186,3 miljoen euro) en van de kredieten voor Defensie (125,0 miljoen euro).

De primaire uitgaven liggen bijna twee miljard lager dan geraamd. Dat is te verklaren doordat België de betaling van zijn bijdrage aan het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft uitgesteld (1,8 miljard euro) naar 2014 en omdat de vereffeningkredieten in het kader van de budgettaire begrotingsbehoedzaamheid sterker werden onderbenut dan geraamd (0,5 miljard euro). De bijdrage aan de Europese Unie daarentegen was hoger dan werd begroot (0,3 miljard euro).

Het Rekenhof besluit dat de maatregelen die de regering heeft genomen, voor een groot gedeelte werden gerealiseerd. Als gevolg hiervan is het gerealiseerde begrotingssaldo 6,5 miljard euro gunstiger dan geraamd. Dit heeft echter een beperkte invloed op het geraamde vorderingensaldo omdat de bijkomende inkomsten (4,6 miljard euro), die verklaren waarom de realisaties hoger liggen dan de ramingen in de rijksmiddelenbegroting, en een aanzienlijk gedeelte (1,8 miljard euro) van de niet aangewende maar wel begrote primaire uitgaven volledig worden geneutraliseerd voor de berekening van het vorderingensaldo. Daarnaast verslechterde het gerealiseerde vorderingensaldo van Entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid) met 572,8 miljoen euro omdat het berekend werd volgens de nieuwe ESR 2010-methode die in de plaats komt van de ESR 1995-methode die bij de opmaak van de begroting nog werd gehanteerd.

Rijksmiddelen

In totaal bedroeg de rijksmiddelenegroting 2013 54,5 miljard euro (lopende en kapitaalontvangsten). Dat is minder dan de helft van de ontvangsten die de Staat in 2013 heeft geïnd (119,2 miljard euro). Een belangrijk deel van al die ontvangsten passeert immers maar langs de rekeningen van de Staat en is in hoofdzaak bestemd voor de deelstaten, de sociale zekerheid, de lokale overheden en de Europese Unie.

De ontvangsten overstijgen de ramingen van de aangepaste begroting met 4,6 miljard euro, hoofdzakelijk door de al eerder genoemde kapitaalontvangsten (BNP-Paribas-Fortis, Royal Park Investments en Berlaymont).

Toegewezen ontvangsten

De ontvangsten die de Staat inde en via toewijzingsfondsen aan andere overheden overdroeg, bedroegen 49,5 miljard euro. Daarvan ging 33,3 miljard naar de deelstaten, 15,7 miljard naar de sociale zekerheid en 0,5 miljard euro naar de politiezones en andere begunstigden.

De voorafnemingen op de fiscale ontvangsten ten voordele van de sociale zekerheid lagen in 2013 500,5 miljoen euro hoger dan het verschuldigde bedrag. Die 500,5 miljoen is dus niet op de rijksmiddelenbegroting terechtgekomen. Daarnaast werd 23,7 miljoen euro onterecht betaald, voornamelijk in de ontvangsten toegewezen aan de sociale zekerheid (9,5 miljoen euro) en in de terugbetaling van de btw betaald door Apetra (13,9 miljoen euro).

Uitgaven

De primaire uitgaven zijn de totale uitgaven verminderd met de aflossingen en de intrestlasten van de rijksschuld. Volgens die definitie bedroegen de primaire uitgaven in 2013 50.312,4 miljoen euro en verminderden ze met 0,3 % ten opzichte van 2012.

De lichte daling vloeit voort uit een compensatie van een stijging van de uitgaven bij de evenwichtsdotatie toegekend aan de RSZ-Globaal Beheer en bij de pensioenen, door een vermindering van de uitgaven bij de FOD Financiën, meer bepaald de bijzondere uitgaven die de vorige jaren in het kader van de financiële crisis werden gedaan.

Het uitstaande bedrag van verbintenissen die nog kunnen worden vereffend na 2013, het zogenaamde encours, bedroeg op 1 januari 2014 6.421,1 miljoen euro, dit is een stijging van 117,0 miljoen ten opzichte van 2012. 1.847,7 miljoen euro van dat encours op 1 januari 2014 wordt nog steeds verklaard door de deelneming in het IMF, die in 2012 werd vastgelegd maar tot op heden niet is betaald.

Jaarrekening 2013

Zowel de dienst Federale Accountant van de FOD Budget en Beheerscontrole als sommige departementen hebben inspanningen gedaan om de kwaliteit van de jaarrekening 2013 te verbeteren. Op die manier wensten ze tegemoet te komen aan de opmerkingen die het Rekenhof had geformuleerd bij de jaarrekening 2012, onder meer op het vlak van de inventaris van de materiële en de financiële vaste activa, de vergelijkbaarheid van de cijfers tussen de boekjaren en de toelichting bij de jaarrekening.

De jaarrekening 2013 geeft echter geen getrouw beeld van de toestand van het algemeen bestuur en de evolutie ervan. Ze vertoont nog tekortkomingen op het vlak van de volledigheid,

de juistheid en de getrouwheid van de boekhoudkundige verrichtingen. Concreet gaat het over de toepassing van de notie van het vastgesteld recht, de naleving van de afgrenzing tussen de boekjaren, het bestaan van organieke fondsen die niet bij wet zijn ingesteld, de boeking van verrichtingen op wachtrekeningen en de voorzieningen voor risico's en toekomstige kosten.

Hoewel de nieuwe boekhouding sinds 2009 is ingevoerd, is de kennis van de algemene boekhouding bij sommige departementen nog van een onvoldoende niveau. Zij moeten meer inspanningen doen op dat vlak maar ook de dienst Federale Accountant kan zorgen voor meer richtlijnen en praktische instructies over de manier waarop de algemene boekhouding moet worden gevoerd.

De interne controle blijft te zwak en het reglementair kader is nog steeds niet afgewerkt. Dat heeft een nadelige invloed op de audits van het Rekenhof.

Het Rekenhof herinnert er tot slot aan dat een globaal overzicht van het patrimonium van het algemeen bestuur pas voorhanden zal zijn wanneer alle departementen hun volledige inventaris in Fedcom zullen hebben geïntegreerd, ten laatste op 31 december 2016.

Audits over het boekhoudsysteem Fedcom

Aanpassing van de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003

De wetten van 10 april en 8 mei 2014 hebben de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003 aangepast om de Europese richtlijn 2011/85/EU gedeeltelijk om te zetten, om de inwerkingtreding van de wet uit te stellen tot 2016 voor de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de staatsbedrijven en om de kosten en administratieve lasten die eruit voortvloeien voor de kleine instellingen te verlichten.

De belangrijkste verplichtingen die eruit voortvloeien zijn een nieuw begrotingskader, een aangepaste publicatie over de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven en de nieuwe opdracht van het Rekenhof om op termijn de algemene rekening van de federale Staat te certificeren.

Beheersing en kostprijs van de informaticaondersteuning van de nieuwe overheidscomptabiliteit

Het Fedcomproject moest een software-oplossing bieden om de wet van 22 mei 2003 volledig en volkomen autonoom uit te voeren. Het project werd, met behulp van heel wat middelen, uitgerold in de zeventien federale departementen.

Het Rekenhof acht de doelstellingen niet volledig bereikt. De ambtenaren van de centrale administratie moeten een beroep doen op derden om Fedcom te beheren en daarnaast kan op basis van Fedcom geen boekhouding worden gevoerd die overeenstemt met de wet. Daardoor komen de regelmatigheid en de getrouwheid van de boekhoudstaten van het algemeen bestuur in het gedrang.

Boekhoudkundige verwerking van de fiscale ontvangsten

Als gevolg van de toetreding van de FOD Financiën tot SAP-Fedcom heeft het Rekenhof zijn methode voor de controle van de boekhoudkundige verwerking van de fiscale ontvangsten geherdefinieerd. Nadat het Rekenhof het proces van de inning van de directe belastingen had onderzocht (170^e Boek), heeft het zich toegespitst op het proces van de inning van de btw-ontvangsten.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de diensten van de FOD Financiën te weinig vertrouwd zijn met de gegevens die de toepassing STIRON genereert, waardoor de verdeling van de btw-ontvangens over zuivere btw, boetes en intresten niet onder controle is.

Voorts beveelt het Rekenhof aan dat de stafdienst Budget en Beheerscontrole van de FOD Financiën zijn controles accurater uitvoert.

Voorschotrekningen - stand van zaken

In de nieuwe rijkscomptabiliteit wordt het systeem van de geldvoorschotten, dat een afwijking vormt op het voorafgaand visum, vervangen door voorschotten die de minister van Financiën toekent als er dringend gelden beschikbaar moeten zijn.

Het aantal voorschotrekningen is sinds 2009 op significante wijze gedaald en ze werden grotendeels in het SAP-Fedcomsysteem geïntegreerd. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat de goede werking van het systeem en de regelmatigheidscontrole van het Rekenhof in het gedrang komen doordat het reglementair kader waarin de wet voorziet, ontbreekt.

De rekeningen van sommige departementen zijn overigens nog niet volledig geïntegreerd in het SAP-Fedcomsysteem. De transactie om de rekeningen op te stellen vanuit SAP-Fedcom zou moeten worden verbeterd en de termijnen om de rekeningen over te leggen zouden beter moeten worden nageleefd.

Inventarisatie van de materiële en immateriële vaste activa bij de pilootdepartementen van Fedcom

Hoewel de vijf pilootdepartementen van Fedcom wettelijk gezien op 31 december 2013 klaar hadden moeten zijn met de inventarisatie van al hun vaste activa, hadden ze op die datum niet alle materiële vaste activa geïnventariseerd en hadden ze bij de opname van de historische activa geen bijkomende immateriële vaste activa opgenomen.

Uit het onderzoek door het Rekenhof blijkt dat de internecontroleprocedures gebreken vertonen en dat de boekhoudkundige opvolging van de vaste activa en van de beheerssystemen onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. De dienst Federale Accountant zou meer kunnen bijdragen aan de ondersteuning en kwaliteitscontrole, door de departementen te informeren over de mogelijkheden van het SAP-systeem.

Door de federale Staat verleende waarborgen

Recent is tijdens de financiële en bancaire crisis gebleken dat de waarborgen die de Staat verleent een belangrijk risico vormen voor de overheidsfinanciën.

Het Rekenhof heeft gewezen op tekortkomingen in de inventarisatie, de boeking en het beheer van die waarborgen door de federale departementen. Daardoor zijn niet alle waarborgen geïnventariseerd in de toelichting bij de jaarrekening 2013.

Het Rekenhof pleit ervoor een standaardprocedure uit te werken voor de opvolging, de risico-evaluatie en de boeking van de waarborgen.

De door Defensie gebruikte interface tussen SAP-Fedcom en Ilias

Het Rekenhof heeft de interface tussen de IT-systemen van Defensie en SAP-Fedcom geanalyseerd. Het is van oordeel dat de beslissingen die daaromtrent werden genomen, terecht zijn.

Ondanks een aantal tekortkomingen voldoet de interface aan de kwaliteitsnormen, ook op het vlak van de interne controle, en de werking verloopt zoals het hoort.

Het Rekenhof beveelt het Ministerie van Landsverdediging en de dienst Federale Accountant echter aan een service level agreement (SLA) op te stellen waarin ze preciseren welke prestaties ze van elkaar verwachten. Voorts krijgen ze de aanbeveling bij toekomstige ontwikkelingen oog te hebben voor de noden van de controleorganen en, op langere termijn, de strategische keuzes formeel opnieuw te evalueren.

Evolutie van de staatsschuld en de overheidsschuld

Tussen 31 december 2012 en 31 december 2013 steeg de brutostaatsschuld met 6,56 miljard euro. Op het einde van het jaar bedroeg ze 371,73 miljard euro. De intrestlasten van de staatsschuld (gelopen intresten) bedroegen in 2013 12,20 miljard euro.

Door de invoering van het nieuwe Europees Systeem van Rekeningen ESR 2010, dat ESR 1995 vervangt, heeft het Instituut voor de Nationale Rekeningen in september 2014 het bedrag van de geconsolideerde bruto-overheidsschuld van alle overheidsbesturen en het BBP van de voorbije jaren herzien. Volgens ESR 2010 bedroeg de schuld op 31 december 2013 104,5 % van het BBP tegenover 101,2 % volgens ESR 1995. De overschrijding van de drempel van 100 % is voornamelijk het gevolg van de uitbreiding van de consolidatieperimeter van de overheid.

Evolutie van het personeelsbestand van het federaal openbaar ambt

Het Rekenhof schat dat het personeel van het federaal openbaar ambt met 8,1 % is afgenomen tussen juni 2006 en juni 2013. Die evolutie is vooral merkbaar bij personeel van niveau C en D en bij de contractuele personeelsleden. Tussen juni 2012 en juni 2013 stelt het Rekenhof een daling van het personeelsbestand vast met 2 %.

Meerdere jaren heeft het Rekenhof al gewezen op de tekortkomingen in de inventarisering van de gegevens over het personeel dat juridisch tot het federaal openbaar ambt in ruime zin behoort. De aanbeveling van het Rekenhof uit 2012 dat de FOD Personeel en Organisatie een jaarlijks rapport zou publiceren over de human resources van het federaal openbaar ambt en de evolutie ervan in het kader van de doelstellingen van de regering, blijft geldig.

Overheidspensioenen 2009-2013

De uitgaven van de overheidspensioenen beheerd door de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) bedroegen in 2013 12,34 miljard euro, waarvan 10,92 miljard voor de rustpensioenen en 1,42 miljard voor de overlevingspensioenen.

Tussen 2009 en 2013 steeg het totaalbedrag van de uitgaven voor de overheidspensioenen met 23,6 % (ruim 2,35 miljard euro). Voor de rustpensioenen bedroeg de stijging 25,9 % (+2,25 miljard) en voor de overlevingspensioenen 8,2 % (+0,11 miljard).

Ten opzichte van 2012 stegen de pensioenuitgaven in 2013 met 5,9 %. De rustpensioenen vertegenwoordigden in 2013 88,5 % van de totale pensioenuitgaven (in 2009 was dat 86,9 %).

De pensioenen van de gemeenschappen en gewesten, inclusief het onderwijs, omvatten met 6,64 miljard euro, 53,8 % van de totale pensioenuitgaven.

Op 1 juli 2013 waren er 478.085 lopende pensioenen, een toename sinds 1 juli 2009 met 44.126 pensioenen (+10,2 %). Bij de rustpensioenen waren 25.008 titularissen jonger dan 60 jaar (een daling met 1.558 tegenover 2009).

Op 1 juli 2013 lag het brutomaandbedrag van 74,8 % van de rustpensioenen lager dan 3.000 euro. Van de overlevingspensioenen bedroeg 67,9 % minder dan 1.500 euro. Ruim 94 % van de overlevingspensioenen werd toegekend aan een vrouwelijke titularis.

De pensioenen van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) bedroegen in 2013 979 miljoen euro (waarvan ongeveer ruim driekwart voor de rustpensioenen). In vergelijking met 2009 stegen deze uitgaven met 16,5 %. Het aantal NMBS-pensioenen bedroeg 43.211 in 2013, dit is een stijging met 1,9 % ten opzichte van 2009.

Rechtsprekende opdracht van het Rekenhof

Bepaalde diensten van de federale overheden leggen hun rekeningen nog steeds met achterstand voor, ondanks de herinneringsbrieven die het Rekenhof aan de betrokken administraties en ministers verzond.

Wat de fiscale ontvangsten betreft, had het Rekenhof op 30 september 2014 alleen van de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen alle rekeningen tot en met 2013 ontvangen. Een deel van de attesten van grondige verificatie ontbrak echter nog steeds. Het Rekenhof merkt bovendien een bijzondere achterstand op bij de voorlegging van de geldenrekeningen van de Directe Belastingen, voornamelijk bij die van 2011 en 2012. Voor de niet-fiscale ontvangsten was het Rekenhof op 30 september 2014 in het bezit van slechts 383 van de 497 rekeningen 2013.

63 voorschotrekeningen 2013 van de 70 betrokken beheren waren voorgelegd, tegenover slechts 32 van de 51 rekeningen over waren. Ten slotte moesten op 30 september 2014 nog 91 verschillende soorten rekeningen van vóór 2013 aan het Rekenhof worden voorgelegd.

In 2013 ontving het Rekenhof van de bevoegde federale overheden vier beslissingen om rekenplichtigen bij wie een tekort in de rekening werd vastgesteld, niet te dagvaarden. In totaal bedroegen de tekorten 11.258 euro. Bovendien heeft het Rekenhof de rekening van een rekenplichtige van de FOD Financiën afgesloten met een tekort van 197.527,28 euro. Aangezien de rekenplichtige zijn functie neerlegde op 31 maart 2008, is elke vordering tegen hem verjaard sinds 31 maart 2013.

Deel II Andere categorieën van diensten

Vertraging bij de verzending van de rekeningen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer en van de instellingen van openbaar nut

Verscheidene staatsdiensten met afzonderlijk beheer leggen hun rekeningen met vertraging voor aan het Rekenhof. Op 30 september 2014 beschikte het Rekenhof over 23 van de 30 verwachte rekeningen 2013 van die diensten.

De termijnen voor het toezenden van de rekeningen van de openbare instellingen worden onvoldoende in acht genomen. Op 30 september 2014 beschikte het Rekenhof over 40 van de 61 verwachte rekeningen voor het jaar 2013. Voor de jaren 2012 en 2011 hebben respectievelijk dertien en twee instellingen hun rekeningen nog niet toegezonden.

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

Het Rekenhof heeft onderzocht welke entiteiten met toepassing van zijn inrichtingswet onder zijn controlebevoegdheid vallen. Een dertigtal instellingen werd ervan in kennis gesteld dat ze vanaf 1 januari 2012 jaarlijks hun rekeningen ter controle moeten voorleggen. Naar aanleiding van de periodieke actualisering van de lijst van de entiteiten die volgens de Nationale Bank van België behoren tot de federale publieke sector, zal het Rekenhof nagaan of nog andere instellingen tot zijn controledomein behoren.

Sopima nv: Financiële en fiscale aspecten, maatschappelijk doel en overheidsopdrachten

Bij de rekeningencontrole is vastgesteld dat de nv Sopima, die een deel van het vastgoed van de federale overheid beheert, over te veel financiële middelen beschikt in verhouding tot haar maatschappelijk doel, doordat ze het grootste deel van dat vastgoed heeft verkocht. De vennootschap heeft haar vordering op de FOD Financiën ten gevolge van een gerechtelijke uitspraak in een fiscale betwisting 2.053.705,98 euro te laag geboekt. Voorts past Sopima ten onrechte de overheidsopdrachtenwetgeving niet toe.

Deel III Thematische en financiële audits

Financiële impact van de steunmaatregelen genomen in het kader van de financiële crisis en om de financiële stabiliteit van de eurozone te garanderen

De Staat bezit na de verkoop van zijn participatie in BNP Paribas Fortis nog aandelen in Dexia nv, Belfius, BNP Paribas, Vitrufin en Royal Park Investments. De voornaamste waarborg die de Staat nog toekent, is die aan de Dexia Groep voor een maximaal bedrag van 43,7 miljard euro.

België neemt daarenboven deel aan het Europees Financieel Stabiliteitsfonds (EFSF) en het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) dat werd opgericht om staten in de eurozone te steunen die moeilijkheden hebben. Spanje, Ierland en Portugal zijn officieel uit het hulpprogramma.

Op 31 mei 2014 bedroegen de verschillende tussenkomsten van de Staat in totaal 32,2 miljard euro en de opbrengsten 21,9 miljard euro.

Organisatie van de interne-auditactiviteiten bij de federale overheid

Het Rekenhof heeft regelmatig gewezen op de vertraging in de uitvoering van de koninklijke besluiten over de organisatie van een interne audit bij de federale overheid. In zijn 170^e Boek kwam het tot de conclusie dat de overheden te weinig belang hechten aan een interne audit.

Sindsdien heeft het Auditcomité van de federale overheid zijn initiatieven voortgezet om de ministers en de leidende ambtenaren ertoe aan te zetten de regelgeving toe te passen. Er werd echter geen enkele interne-auditdienst overeenkomstig de regelgeving opgericht. Daardoor beschikt de federale overheid niet over onafhankelijke en professionele interne-auditactiviteiten die de interne controle kunnen evalueren en verbeteren.

Mobiliteit en terbeschikkingstelling van personeel bij de federale overheid

De federale diensten doen, ondanks het grote aantal geïnteresseerden, weinig beroep op de federale interne arbeidsmarkt. Tussen 2000 en 2010 was mobiliteit vooral een middel om personeelsleden van de autonome overheidsbedrijven of militairen naar de federale overheid te laten overstappen. Overplaatsingen vanuit de gemeenschappen en gewesten naar de federale over-

heid gebeuren zelden. Begeleidende maatregelen om het succes van het beleidsinstrument mobiliteit te verhogen, ontbreken.

Het Rekenhof stelde enkele onregelmatigheden vast, waarvan een aantal had kunnen worden voorkomen door een strikter toezicht.

Initiatieven zoals de *Special Federal Forces* en *Federal Inplacement* werden niet volledig uitgewerkt en de toepassing ervan op contractuele personeelsleden is wettelijk niet mogelijk.

Interne controle van de aankopen bij de FOD Kanselarij en de FOD Volksgezondheid

Het Rekenhof heeft de internecontrolemaatregelen onderzocht die de FOD Kanselarij van de Eerste Minister en de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu voor hun aankoopprocedures hebben ingesteld. Het heeft daarnaast ook de overheidsopdrachten-dossiers van 2013 grondig onderzocht.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de aankoopprocessen in grote lijnen onder controle zijn en dat beide FOD's een aantal goede praktijken hanteren. Het heeft echter ook vastgesteld dat bepaalde operationele risico's niet of amper ondervangen worden door internecontroleactiviteiten. Zo zijn de aankoopprocedures niet voldoende geformaliseerd.

Het diepgaande onderzoek van de aankoopdossiers bracht bovendien lacunes aan het licht in de naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten.

Overheidsopdrachten via de aankoopcentrale FOR CMS

Het Rekenhof heeft de gunning en uitvoering van een aantal raamcontracten van de aankoopcentrale FOR CMS van de FOD Personeel en Organisatie geanalyseerd.

Het stelt vast dat de contracten beantwoorden aan de wetgeving inzake overheidsopdrachten.

De manier waarop die overheidsopdrachten worden uitgevoerd bij de diverse federale departementen, wijst op bepaalde tekortkomingen en onregelmatigheden bij de naleving van de catalogusvoorwaarden, op het vlak van de conformiteit van de bestelbons en wat de toepassing van boetes en verwijlinteressen betreft.

Overheidsopdrachten voor consultancydiensten

Het Rekenhof heeft de rechtmatigheid onderzocht van overheidsopdrachten voor de levering van consultancydiensten geplaatst door de FOD Financiën, de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, de FOD Mobiliteit en Vervoer en de FOD Justitie. Het heeft tekortkomingen vastgesteld bij de plaatsing van de opdrachten en drong erop aan de wettelijke en reglementaire bepalingen na te leven die gelden in verband met de maximale looptijd van overheidsopdrachten, het respect voor de gelijkheid, de mededinging bij latere uitbreidingen of andere wijzigingen aan de opdracht, de formele motiveringsplicht en de informatie aan de inschrijvers. Het heeft ook aanbevolen bij de uitvoering van de opdrachten de regels in acht te nemen wat betreft de borgtocht, de verdragingsboetes, de betalingstermijnen, de verwijlinteressen en de verantwoording en aanvaarding van de prestaties.

Langlopende overheidsopdrachten

Het Rekenhof heeft de rechtmatigheid onderzocht van langlopende overheidsopdrachten bij de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie en de FOD Justitie. Uit zijn onderzoek bleek dat een groot deel van de onderzochte overeenkomsten een te lange looptijd hadden. Ook werden een aantal overeenkomsten op onrechtmatige of niet-contractuele wijze verlengd. Naast het gebrek aan periodieke mededinging van bepaalde overeenkomsten, waren de bedragen die werden gefactureerd vaak niet te herleiden tot de bedragen die oorspronkelijk waren opgenomen in de (al dan niet gewijzigde) basisovereenkomst.

Uitgaven voor geneeskundige zorgen verstrekt aan gedetineerden

De basiswet over het gevangeniswezen uit 2005 werd nog niet uitgevoerd. De organisatie en de financiering voor geneeskundige zorgen aan gedetineerden gebeuren vandaag dan ook volgens een heterogeen geheel van normen. In de praktijk betaalt de overheid op enkele uitzonderingen na alle kosten voor geneeskundige zorgen verstrekt aan gedetineerden, zonder dat dit expliciet verplicht is en ook indien de gedetineerde over voldoende middelen beschikt.

De administratie nam recent maatregelen om de kosten te beheersen, maar door gebreken in de interne controle en in de databanken kan de naleving ervan niet adequaat worden gecontroleerd. De bestaande databanken voldoen evenmin als beleidsinstrument.

Daarnaast stelt het Rekenhof hiaten vast in de overeenkomsten met de zorgverstrekkers en doet de administratie op onrechtmatige wijze beroep op uitzendkrachten.

Tot slot leiden onderschatte begrotingskredieten tot een chronische achterstand in de betalingen van de facturen. Zo worden de lonen van de zorgverleners niet uitgekeerd binnen de wettelijke termijn en worden sinds drie jaar de bijdragen aan de FOD Sociale Zekerheid voor de gedetineerden die onder elektronisch toezicht zijn geplaatst of het stelsel van "halve vrijheid" genieten, niet meer betaald.

Deposito- en consignatiekas: opdrachten, financiële stromen en statuut

De Deposito- en Consignatiekas (DCK) kan niet waarborgen dat al het geld dat ze overeenkomstig haar wettelijke opdrachten zou moeten ontvangen, ook effectief in bezit krijgt. Ze beschikt bovendien niet over voldoende middelen om dit af te dwingen. Het juridische kader van de opdrachten van de DCK moet worden geactualiseerd en de technische middelen verbeterd, zodat de DCK haar bevoegdheden ten volle kan uitoefenen en de geldstromen beter kan beheersen, onder meer op het vlak van de volledigheid ervan.

De DCK kan via Fedcom niet afzonderlijk over haar werking rapporteren omdat haar verrichtingen met die van de FOD Financiën worden vermengd. De gelden die aan de Kas worden toevertrouwd, worden dan ook niet voldoende afgescheiden van het vermogen van de Staat.

De diensten van de DCK zijn weinig vertrouwd met de notie van het vastgesteld recht en niet alle werkmethodes zijn schriftelijk vastgelegd en geüniformeerd. Ook de functiescheiding tussen de rol van ordonnateur en rekenplichtige wordt niet altijd nageleefd.

De projecten en de webtoepassingen om faillissementsgelden, solidaire borgtochten en slapende tegoeden te beheersen, kunnen wegens technische en administratieve redenen niet binnen de planning worden gerealiseerd.

De rol van de Commissie van Toezicht moet opnieuw worden geëvalueerd in het licht van de wet van 22 mei 2003 en de daaruit voortvloeiende controle die het Rekenhof uitvoert op de algemene rekening van het algemeen bestuur waarin de verrichtingen van de Deposito- en Consignatiekas zijn geïntegreerd.

Terugbetaling van voorschotten aan ondernemingen in het kader van de Airbusprogramma's
Het Rekenhof heeft onderzocht welk gevolg is gegeven aan de opmerkingen en aanbevelingen die het in zijn 169^e Boek had geformuleerd over de terugbetaling van voorschotten die de Staat heeft toegekend aan Belgische ondernemingen in het kader van de Airbusprogramma's.

Tussen 1980 en 2013 heeft de federale Staat in totaal voor 467,1 miljoen euro aan terugvorderbare voorschotten aan de ondernemingen ter beschikking gesteld. De steun is terugbetaalbaar in geval van succesvolle commercialisering in functie van de gerealiseerde omzet. Eind 2013 is 145,8 miljoen euro terugbetaald. Van het openstaande saldo van 321,3 miljoen zal 79,8 miljoen euro mogelijk niet meer kunnen worden gerecupereerd.

Ondanks de oplossingen die de minister van Economie had voorgesteld, werken de FOD Economie en de POD Wetenschapsbeleid nog steeds onvoldoende samen en is er geen of onvolledig gevolg gegeven aan de aanbevelingen van het Rekenhof. De administratieve, financiële en boekhoudkundige afhandeling van de voorschotten en terugvorderingen blijft bijgevolg voor verbetering vatbaar.