

# 170<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof

## Deel I Algemene rekening 2012 van het algemeen bestuur van de federale Staat

### Rekening van uitvoering van de begroting

Het begrotingssaldo van de Staat voor 2012 bedraagt -11,1 miljard euro. Dat saldo is het verschil tussen de ontvangsten van de rijksmiddelenbegroting en de uitgaven uit de algemene uitgavenbegroting. Als we de technische verrichtingen in verband met de rijksschuld buiten beschouwing laten, beliepen de begrotingsontvangsten 52,2 miljard euro in 2012 en de uitgaven 63,3 miljard euro.

Het begrip begrotingssaldo is de voorbije jaren progressief vervangen door dat van het vorderingensaldo. Nu Europa strenger toeziet op de begrotingen, is dat laatste begrip essentieel om te kunnen beoordelen hoe het gesteld is met de openbare financiën.

Het boek overloopt hoe je van het begrotingssaldo naar het vorderingensaldo gaat (dat houdt o.m. rekening met instellingen buiten de begroting, consolidatie van de interne verrichtingen, neutralisering van de financiële verrichtingen enz.). Voor 2012 bedroeg het vorderingensaldo voor de Staat -13,1 miljard euro of -3,5 % van het BBP, een verslechtering van -0,1 % BBP ten overstaan van 2011. Voor alle Belgische overheden samen bedroeg het vorderingensaldo -4,0 % van het BBP tegenover -3,7 % in 2011.

In het kader van het Europese begrotingspact is België, net als een aantal andere landen, onderworpen aan een procedure bij buitensporige tekorten. In die context heeft België zich er ten aanzien van de Europese gezagsdragers toe verbonden in 2012 een traject te doorlopen om de overheidsfinanciën te saneren. België is er niet in geslaagd de doelstellingen te halen die aanvankelijk waren vastgelegd. Het vorderingensaldo beliep uiteindelijk -4,0 % van het BBP in plaats van -2,8 % en de staatsschuld groeide verder aan tot 99,8 % van het BBP. Bovendien is het structurele overheidstekort niet snel genoeg gedaald. Het Rekenhof wijst erop dat het vorderingensaldo in 2012 voor -0,8 % BBP werd beïnvloed door de kapitaalverhoging van Dexia op het einde 2012.

Die ongunstige resultaten hebben de Europese Commissie er in mei 2013 toe gebracht België aan te manen de nodige maatregelen te nemen om opnieuw tot duurzame gezonde overheidsfinanciën te komen.

Om te komen tot het door de Europese Raad gevraagde begrotingsevenwicht heeft de Belgische overheid zich in het stabiliteitsprogramma 2013-2016, dat is gebaseerd op de aanbevelingen van de Hoge Raad van Financiën, verbonden om voor het jaar 2016 een positief vorderingensaldo van +0,2 % van het BBP te realiseren.

### Begrotingsmaatregelen 2012

Bij het opmaken van de initiële begroting 2012 raamde het Monitoringcomité het begrotingstekort bij ongewijzigd beleid op -20,5 miljard euro. De begrotingsdoelstelling voor "entiteit I", d.i. de federale Staat en de sociale zekerheid, bedroeg 2,4 % van het BBP, wat overeenkwam met een tekort van 9,1 miljard euro. Om die te halen, nam de regering een reeks maatregelen, waarvan de geraamde opbrengst als volgt kan worden verdeeld:

- 5,3 miljard euro vermindering van de uitgaven, 42,2 % van de totale maatregelen;
- 6,4 miljard euro bijkomende ontvangsten, 50,2 % van de totale maatregelen;
- 1 miljard euro geraamde opbrengst van de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, 7,7 % van de totale maatregelen.

De fiscale ontvangsten namen in 2012 met 5,8 miljard euro toe tot 104,2 miljard euro. Toch inde de Staat, afgezien van de ontvangsten voor derden, 0,4 miljard euro minder fiscale ontvangsten dan budgettair geraamd. Vooral de roerende voorheffing, de btw en de personenbelasting leverden minder op, in totaal 1,4 miljard euro. De vennootschapsbelasting bracht daarentegen ongeveer 1 miljard meer op dan geraamd.

De opbrengst van maatregelen waarvan het Rekenhof het resultaat kon nagaan, schommelde ten opzichte van het geraamde bedrag. Globaal was die opbrengst iets hoger dan geraamd. De administratie kon echter geen enkele informatie geven over zeven nieuwe maatregelen die werden genomen bij de opstelling van de initiële begroting, voor een totaal geraamde opbrengst van 2,2 miljard euro.

In 2012 werd de fiscaliteit op de roerende inkomsten hervormd. De administratie schatte de meeropbrengst daarvan ten opzichte van 2011 op 290 miljoen euro, d.i. zo'n 500 miljoen euro minder dan geraamd. Een groot gedeelte van deze minderopbrengst kan worden verklaard door het afnemen van de belastbare basis als gevolg van de genomen maatregelen.

Bij de 300 miljoen euro opbrengst die moest voortvloeien uit de opheffing van het bankgeheim, stelt het Rekenhof vast dat de vertraging bij de installatie van het contactpunt voor gevolg had dat in 2012 niet alle hiervoor gebudgetteerde bijkomende belastingen werden ontvangen.

De niet-fiscale ontvangsten namen in 2012 ten opzichte van 2011 toe met 4,6 miljard euro toe tot 11,5 miljard euro. Dit wordt grotendeels verklaard door de terugbetaling van de lening van 3,5 miljard euro die KBC in het kader van de financiële crisis ontving, vermeerderd met een terugbetalingspremie van 525 miljoen. Daarnaast werden maatregelen ter verhoging van de niet-fiscale ontvangsten genomen waarvan de totale opbrengst werd geraamd op 1,8 miljard euro. Het Rekenhof raamt dat hiervan 1,6 miljard euro werd gerealiseerd.

Aan uitgavenzijde werden maatregelen genomen om de uitgaven voor 5,5 miljard euro bij te sturen. 3 miljard daarvan had betrekking op de sociale zekerheid, 0,2 miljard euro moest komen uit de strijd tegen de fiscale en sociale fraude. De realisatie van de maatregelen in de sociale zekerheid werd besproken in het Boek 2013 over de sociale zekerheid.

De resterende 2,3 miljard euro maatregelen in de uitgaven kunnen worden verdeeld over de primaire uitgaven voor 2 miljard euro, de vermindering van de geraamde intresten voor 124 miljoen euro en de zgn. *usurperende* uitgaven voor 250 miljoen euro. De besparing op de usurperende uitgaven werd bij gebrek aan een akkoord met de deelstaten niet gerealiseerd. Evenmin werd een akkoord bereikt over de door de deelstaten te betalen responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenen van hun ambtenaren voor een bedrag van 87 miljoen euro. Daarnaast moest nog 98 miljoen euro aan factuurkortingen voor schone voertuigen worden betaald, hoewel het daarvoor opgerichte fonds in 2012 werd afgeschaft. De overige besparingen op de primaire uitgaven werden hetzij door de vermindering van kredieten, hetzij door blokkering ervan in het kader van de budgettaire behoedzaamheid, gerealiseerd.

Het Rekenhof besluit dat de maatregelen die de regering genomen had, voor een groot deel werden gerealiseerd, maar moet vaststellen dat de budgettaire doelstelling toch niet werd gehaald. Het gerealiseerde vorderingstekort bedraagt 13,1 miljard euro, d.i. 4,0 miljard euro hoger dan doelstelling. Dat hogere tekort wordt ten opzichte van de begrote doelstelling grotendeels verklaard door de 2,9 miljard euro die de Belgische staat inbracht voor de kapitaalverhoging van Dexia. Die kapitaalverhoging werd door Eurostat gekwalificeerd als een kapitaaloverdracht die doorweegt op het vorderingensaldo. Daarnaast waren de fiscale ontvangsten, rekening houdend met de overgangscorrectie voor het boekingsmoment en de conjunctuurbuffer, ongeveer 1,1 miljard euro lager dan begroot.

### Rijksmiddelen

De rijksmiddelenontvangsten zijn de ontvangsten die de Staat overhoudt nadat hij een groot deel van de ontvangsten die hij int, heeft toegekend aan andere begunstigen, zoals de Europese Unie, de gemeenschappen en de gewesten, de sociale zekerheid en de lokale overheden.

De totale lopende en kapitaalontvangsten bedroegen in 2012 52.235,1 miljoen euro, 720 miljoen euro boven het begrote bedrag. Die meeropbrengst is uitsluitend te danken aan 1.503,5 miljoen euro meer dan begrote kapitaalontvangsten. Daarnaast omvatten de rijksmiddelen de 61.455,7 miljoen euro opbrengst van aangegane leningen. Aangezien de marktomstandigheden bijzonder gunstig waren, werd 13.620,7 miljoen euro meer geleend dan begroot.

### Uitgaven

De primaire uitgaven zijn de totale uitgaven verminderd met de aflossingen en de intrestlasten van de rijksschuld. Volgens deze definitie bedroegen de primaire uitgaven in 2012 61.439,8 miljoen euro en stegen ze met 3,2 % ten opzichte van 2011.

De stijging wordt voor het grootste deel verklaard door een toename van de uitgaven bij de FOD Sociale Zekerheid, meer specifiek door de evenwichtsdotatie die is toegekend aan de RSZ-Globaal Beheer, en door de pensioenen. Bij de Federale Politie en de FOD Justitie namen vooral de personeelsuitgaven toe; bij de FOD Binnenlandse Zaken stegen de uitgaven vooral door de toekenning van een mobiliteitsdotatie en compensaties aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het kader van de institutionele akkoorden.

Het uitstaande bedrag van verbintenissen die nog kunnen worden vereffend na 2012, het zogenaamde *encours*, bedroeg op 1 januari 2013 6.554,3 miljoen euro tegenover 4.327,9 miljoen euro op 1 januari 2012. De stijging van het *encours* ten opzichte van het vorige jaar wordt voor 1.847,7 miljoen euro verklaard door de deelneming in het Internationaal Monetair Fonds (IMF), die in 2012 werd vastgelegd maar nog niet is vereffend. Na een correctie met dit bedrag stijgt het totale *encours* met 378,7 miljoen euro.

### Commentaar bij de uitvoeringsrekening van de begroting

Naar aanleiding van zijn onderzoek van de uitvoeringsrekening van de begroting 2012 heeft het Rekenhof overschrijdingen vastgesteld bij zowel de vastleggingskredieten als de vereffeningskredieten alsook een begrotingsfonds dat aan vastleggingszijde een niet-toegestaan debet vertoont.

Daarnaast werden fouten en vergetelheden vastgesteld bij de invoering van bepaalde ontvangsten.

### **Commentaar bij de afsluitingsverrichtingen op orde- en thesaurierekeningen**

Niettegenstaande alle departementen van het algemeen bestuur sinds 2012 zijn toegetreden tot de nieuwe federale comptabiliteit van de wet van 22 mei 2003, is de afwikkeling van het systeem van orde- en thesaurierekeningen, die boekhoudrekeningen zijn van de vroegere rijkscomptabiliteit, nog steeds niet volledig afgerond. Omdat de oude rijkscomptabiliteit werd opgeheven, figureren nog heel wat orde- en thesaurierekeningen vanaf 2012, om diverse redenen, buiten de boekhouding van de Staat. Soms is er bewust gekozen om ze buiten de boekhouding te behouden, in andere gevallen zijn de over te dragen eindsaldi nog niet vastgesteld of moet nog worden beslist over de bestemming of de aanzuivering van de openstaande saldi.

De intentie van de minister van Begroting om in het voorjaar van 2013 het stelsel van de virtuele fondsen te evalueren en er een juridisch kader voor uit te bouwen, werd niet geconcretiseerd.

### **Gebruik van artikel 70 van de wet van 22 mei 2003**

Door een beroep te doen op artikel 70 van de wet van 22 mei 2003 kan de Ministerraad in bijzondere omstandigheden uitgaven toestaan die boven de begrotingskredieten gaan die het parlement heeft goedgekeurd. Dit vormt een belangrijke afwijking van de begrotingsprerogatieven van het parlement. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat betalingen werden verricht voordat de beraadslaging van de Ministerraad uitvoerbaar was verklaard. Daarnaast is deze procedure soms oneigenlijk gebruikt om begrotingsaanpassingen van kracht te laten worden voordat het parlement ze had goedgekeurd.

### **Evolutie van de uitgaven van de Belgische Staat tussen 2009 en 2012 ingevolge gerechtelijke veroordelingen**

Sinds 2009 zijn de middelen voor schadevergoedingen en gerechtskosten van de federale Staat in het kader van rechtszaken gegroepeerd op de interdepartementale provisie. Daardoor kan gemakkelijker worden ingeschat hoeveel kredieten voor die uitgaven nodig zijn. Anderzijds vermindert daardoor ook de budgettaire transparantie en bestaat het risico dat de betalingsprocedure langer wordt.

### **Onderbenutting en blokkering van kredieten**

De kredieten uit de algemene uitgavenbegroting 2012 (buiten de uitgaven van de overheidsschuld en de bijdragen aan de Europese Unie en het Internationaal Monetair Fonds) zijn niet opgebruikt voor iets meer dan een miljard euro, d.i. ongeveer 2,3 %. Dat niet-volledige gebruik vloeit voort uit de maatregelen in verband met begrotingsbehoedzaamheid die de regering in 2012 goedkeurde.

### **Uitvoering van een beleidsmaatregel om de risico's van chemische stoffen te beperken (Reach)**

Omdat voor de uitvoering van de Europese wetgeving *Reach* over de controle van chemische stoffen geen afzonderlijke kredieten bestaan, kan niet worden nagegaan wat de juiste middelen zijn om die wetgeving uit te voeren. Nog niet alle comités nodig om de wetgeving uit te voeren, zijn geïnstalleerd.

### **Sectie 12 – FOD Justitie**

De doelstelling van de regering om de gerechtskosten in criminele, correctionele en politiezaken met 13,3 miljoen euro te verminderen werd niet gerealiseerd. In de loop van het jaar werden de begrotingskredieten met 7,5 miljoen euro verhoogd. Bovendien heeft de FOD Justitie eind 2012 voor 29 miljoen euro aan achterstallige facturen naar het begrotingsjaar 2013 doorgeschoven.

Het krediet dat initieel voor de toepassing van de Salduzwetgeving uitgetrokken was, werd in 2012 met 10,1 miljoen euro verhoogd. Voor de hervorming van deze juridische bijstand keurde de Ministerraad van 3 mei 2013 een wetsontwerp goed.

Er werd 7,5 miljoen euro toegekend voor verbeteringsprojecten binnen de FOD Justitie. Het Rekenhof stelt vast dat voor slechts zeven van de elf projecten verbintenissen werden aangegaan voor een bedrag van 5,7 miljoen euro, terwijl de vereffeningkredieten werden gebruikt voor andere uitgaven dan gepland. Hoewel deze projecten zich nog in de opstartfase bevinden, werden de begrote inkomsten van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en Verbeurdverklaring (COIV) bij de begrotingscontrole hierdoor van 31 naar 81 miljoen euro verhoogd, terwijl slechts 36 miljoen euro werd gerealiseerd.

### **Sectie 13 – FOD Binnenlandse Zaken**

De toename van de kredieten ten opzichte van 2011 met 147,6 miljoen euro was voornamelijk het gevolg van het eerste deel van de correcte financiering van de Brusselse Instellingen in het kader van de zesde staatshervorming en de toetreding van de FOD Binnenlandse Zaken tot het Fedcom-boekhoudsysteem. Ook de opvang van vreemdelingen (Dienst Vreemdelingenzaken en Asielinstanties), de calltakers en de verrichtingen in verband met de invoering van een geautomatiseerd stelsysteem gaven aanleiding tot een significante toename van de uitgaven voor personeel, werking en investeringen.

Wegens het aanslepende structurele financieringsprobleem van het Fonds Politiegebouwen werden de wettelijk verplichte betalingen ten belope van 7,2 miljoen euro aan de gemeenten en de meergemeentepolitiezones niet uitgevoerd.

De beslissing van de Ministerraad van 1 maart 2012 om tegen 30 mei 2012 een meerjarenplan voor de financiering van de hervorming van de Civiele Veiligheid goed te keuren werd evenmin uitgevoerd.

### **Sectie 17 – Federale Politie**

Hoewel bij de initiële begroting was bepaald dat de Federale Politie 15,6 miljoen euro zou bijdragen in de besparing van 120 miljoen euro op de federale personeelskosten en 5,4 miljoen euro op de federale werkings- en investeringskosten, werd een deel van deze besparing tenietgedaan.

Ondanks het voornemen van de minister van Binnenlandse Zaken om in de loop van 2012 een nieuwe poging te ondernemen om militairen over te plaatsen en een deel van de taken van de politie over te hevelen, bleef dit zonder gevolg omdat geen akkoord werd bereikt over het ten laste nemen van de personeelskosten.

Bij de tweede aangepaste begroting 2012 moest een bijkomend vereffeningkrediet worden uitgetrokken om ook de toelage "ernstige personeelstekorten" over het jaar 2011 voor een bedrag van 7,9 miljoen euro uit te betalen, en werd een dotatie van 5 miljoen euro toegekend aan de Regie der Gebouwen voor de installatiewerken op de site van het Rijksadministratief Centrum (RAC) te Brussel.

### **Sectie 18 – FOD Financiën**

Het dalende aandeel van de personeelsuitgaven in de totale uitgaven van het departement wordt niet enkel verklaard door de selectieve vervanging van het personeel en opgelegde besparingen,

maar ook door de overheveling van personeel aan Fedorest en aan de gewesten in het kader van de overdracht van belastingen. Dit leidt ertoe dat de dotaties aan Fedorest en de gewesten toeneemt.

Ondanks de verhoging van de initieel toegekende kredieten voor de vereffening van de interestbonificaties voor groene leningen van 20,0 miljoen euro tot 36,3 miljoen euro, werd nog 17,4 miljoen euro doorgeschoven naar het begrotingsjaar 2013.

In het kader van de financiële crisis won de FOD Financiën financieel en juridisch advies in voor een totaal bedrag van 12,0 miljoen euro. Omdat de hiervoor bestemde kredieten niet tijdig werden goedgekeurd, betaalde o.m. de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) 3,9 miljoen euro. Die bracht dit in mindering van het aan de staat uit te betalen dividend, wat indruist tegen het universaliteitsbeginsel van de begroting.

Begin 2013 stopte de FOD Financiën de samenwerking met de consultant aan wie de ontwikkeling van het IT-project voor het elektronisch beheer van de inning en invorderingen van belastingen was gegund voor een bedrag van 31,6 miljoen euro, waarvan 21,4 miljoen euro door de FOD Financiën werd vereffend. Gezien een procedure voor de rechtbank werd opgestart, is het onduidelijk in welke mate het resterende bedrag van 10,2 miljoen euro nog zal moeten worden vereffend.

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

De onderbenutting van de vereffeningskredieten voor kredietverleningen in het kader van de Airbusprogramma's (13,7 miljoen euro) werd onder meer veroorzaakt door de aanwending van overschotten van vorige jaren die op een geblokkeerde rekening van een privéonderneming gestort waren.

De onderbenutting van de subsidies voor het Sociaal Verwarmingsfonds (22,5 miljoen euro) was mogelijk door de oversubsidiëring in 2011 en het aanwenden van de eigen middelen van het fonds in 2012.

Het Rekenhof wijst er op dat de onderbenutting van deze kredieten in de toekomst wellicht minder substantieel zal zijn.

### **Sectie 33 - FOD Mobiliteit en Vervoer**

De vastleggings- en vereffeningskredieten van het Belirisfonds werden deels niet benut. Het beschikbare saldo voor bijkomende vastleggingen is hierdoor gestegen met 57,3 miljoen euro tot 244,2 miljoen euro. Het saldo van de vereffeningen is opgelopen tot 465,1 miljoen euro. Hiervan heeft 220,9 miljoen euro betrekking op al vastgelegde uitgaven. De eventuele toekomstige aanwending van het saldo aan vereffeningskrediet zal een negatieve impact hebben op het begrotingsaldo.

### **Toegewezen ontvangsten**

Van alle fiscale ontvangsten die de federale Staat int, wordt 46,97 %, d.i. 48.946,13 miljoen euro door middel van toewijzingsfondsen toegewezen aan andere overheden: de deelstaatentiteiten, de sociale zekerheid en in mindere mate enkele andere begunstigden. Het onderzoek van de toewijzingsfondsen voor de deelstaatentiteiten geeft geen aanleiding tot opmerkingen, maar het Rekenhof stelt wel vast dat bepaalde bedragen die werden betaald aan de sociale zekerheid en Apetra, hoger waren dan wat verschuldigd was. Tot slot werd van het geheel van de

toewijzingsfondsen 649,75 miljoen voorafgenomen, terwijl dat met geen enkel verschuldigd bedrag overeenstemt, zodat dit een minderontvangst betekent voor de rijksmiddelenbegroting.

### **Jaarrekening 2012**

Net zoals voor voorgaande boekjaren stelt het Rekenhof tekortkomingen vast op het vlak van de volledigheid, de juistheid en de getrouwheid van de boekhoudkundige verrichtingen. De tekortkomingen betreffen meer specifiek de toepassing van het principe van het vastgesteld recht, de naleving van het boekhoudplan, het bestaan van organieke fondsen die niet bij wet werden ingesteld, de samenstelling van het eigen vermogen, de waardering van de activa, de naleving van de principes van afgrenzing van de boekjaren, het gebrek aan informatie in de toelichting en, tot slot, de boeking van de verrichtingen in wachtrekeningen.

De interne controle is onvoldoende ontwikkeld, het reglementair kader is niet afgewerkt en het ontbreekt de departementen aan voldoende en coherente instructies en richtlijnen over de manier waarop de algemene boekhouding moet worden gevoerd.

De jaarrekening 2012 is nochtans de vierde die wordt opgemaakt sinds de inwerkingtreding van Fedcom en de eerste waarin verslag wordt uitgebracht over de economische activiteiten van alle departementen van het algemeen bestuur.

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 vermogen in Fedcom zullen hebben geïntegreerd, ten laatste op 31 december 2016.

### **Uitvoering van de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003**

De FOD Budget en Beheerscontrole heeft opnieuw grote inspanningen gedaan om tegemoet te komen aan de aanbevelingen die het Rekenhof in zijn vroegere evaluaties over Fedcom en in het kader van zijn onderzoeken van de jaarrekening heeft geformuleerd. Die initiatieven versterken de werking en de kwaliteit van dit nieuwe boekhoudinstrument van de federale Staat en zorgen voor een betere rapportering. De concrete resultaten van die maatregelen zijn echter nog weinig zichtbaar op het terrein.

Het Rekenhof dringt erop aan dat het reglementaire kader zo spoedig mogelijk wordt afgerond en dat bijkomende maatregelen worden getroffen om het afsluitingsproces van de boekhouding van de departementen te begeleiden.

Het stelt vast dat nagenoeg vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe boekhouding, Fedcom nog steeds werkt in een omgeving die niet volledig juridisch is omkaderd. Die situatie brengt risico's mee voor de betrokken actoren en voor de interne en de externe controleur.

Het Rekenhof heeft tot slot de minister van Begroting gevraagd dat het op een meer directe manier wordt betrokken bij wijzigingen aan de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003 en bij de totstandkoming van ontwerpen van wet of besluit die rechtstreeks of onrechtstreeks zijn bevoegdheden raken.

### **Gegevensbank van de schuldeisers van de Staat – opvolgingsaudit**

Het Rekenhof concludeerde in zijn audit van 2010 dat de organisatie en de procedures om de gegevensbank van de schuldeisers van de Staat te beheren, ontoereikend waren. Het onderstreepte ook dat de kwaliteit van de gegevens niet voldoende gewaarborgd was.

Er is vooruitgang geboekt in de procedures die de Federale Accountant heeft ontwikkeld om deze gegevensbank te beheren wat betreft de oplossingen die voor de technische problemen worden aangereikt. Toch is het Rekenhof van oordeel dat de conclusies van zijn audit van 2010 actueel blijven, niet enkel op het niveau van de ontwikkelde organisatorische maatregelen maar ook op het vlak van de kwaliteit van de gegevens.

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

Het gebrek aan een reglementair kader zorgt voor onzekerheid over de afbakening en de concrete inhoud van de rollen en de verantwoordelijkheden van de actoren in de niet-fiscale ontvangstencyclus. Er blijft onduidelijkheid over de onverenigbaarheden van sommige rollen en de huidige functiescheiding is vaak afgestemd op de interne organisatie en het financiële belang van de opbrengsten.

Ook de departementen van de derde roll-out van Fedcom zijn weinig vertrouwd met de notie van het vastgesteld recht in de boekhouding en met de procedures voor het aanmanen van schuldenaars, voor de annulering en het in onbepaald uitstel boeken van rechten en voor de overdracht van rechten naar de Administratie der Domeinen. Ze gebruiken te veel eigen toepassingen buiten SAP.

De beheersrekeningen van de rekenplichtigen vertonen gebreken omdat de technische toepassing van SAP niet voldoet en de rekeningen niet de juiste toestand van de vastgestelde rechten weergeven.

#### **Boekhoudkundige verwerking van de fiscale ontvangsten**

Als gevolg van de toetreding van de FOD Financiën tot SAP-Fedcom heeft het Rekenhof zijn methodiek voor de controle op de correcte boekhoudkundige verwerking van de fiscale ontvangsten grondig herzien. In een eerste fase werden de processen van de inning van de directe belastingen onderzocht.

Het Rekenhof stelde tijdens zijn controles weinig fouten vast. Het concludeert dat, hoewel de boekhoudkundige verwerking van de directe belastingen deels een manueel proces is, met risico op foutieve overname van gegevens, de FOD Financiën het gehele proces beheerst.

#### **Vorbereiding van de diensten van algemeen bestuur op de inventarisatie, de waardering en de opname van hun vaste activa in het boekhoudsysteem**

In het kader van de federale comptabiliteitswet van 22 mei 2003 moeten de diensten van algemeen bestuur hun vaste activa inventariseren. Hoewel de vijf pilootdepartementen wettelijk gezien op 31 december 2013 klaar moeten zijn met de volledige inventarisatie van hun vaste activa, zijn er nog geen specifiek uitgewerkte waarderingsregels beschikbaar. Het bestaande reglementaire kader is te algemeen en laat ruimte voor interpretatie.

De audit toont aan dat er onduidelijkheid bestaat over de definiëring van een vast activum, dat de verschillende departementen uiteenlopende waarderingsprincipes hanteren en dat zij worden geconfronteerd met praktische moeilijkheden om de nodige historische kosteninformatie terug te vinden. Niet alle departementen zijn voldoende bewust van de immateriële vaste activa die zij in hun inventaris moeten opnemen.

Omdat de huidige configuratie van SAP het nog niet mogelijk maakt het vast activabeheer vanuit SAP uit te voeren, verwacht geen enkel departement dit in de nabije toekomst te kunnen



doen. De departementen verwachten meer praktische en technische begeleiding van de dienst Federale Accountant op dat vlak.

#### **Evolutie van de staatsschuld en de overheidsschuld**

Tussen 31 december 2011 en 31 december 2012 steeg de brutostaatsschuld met 1,32 miljard euro. Op het einde van het jaar bedroeg ze 365,17 miljard euro. De intrestlasten van de staatsschuld in termen van vastgestelde rechten (gelopen intresten) bedroegen in 2012 12,86 miljard euro. De geconsolideerde bruto-overheidsschuld van alle overheidsbesturen samen (375,4 miljard euro), uitgedrukt in procent van het bruto binnenlands product (BBP), steeg in die periode met 2 procentpunt tot 99,8 % op 31 december 2012.

#### **Evolutie van het personeelsbestand en van de personeelsuitgaven van het federaal openbaar ambt**

Uit Pdata, de statistische gegevensbank met informatie over de evolutie en de structuur van het personeelsbestand van het federaal openbaar ambt, blijkt dat het personeelsbestand blijft dalen. Tussen juni 2006 en juni 2012 ging het om 6,5 %. Die daling geldt echter niet in dezelfde verhouding voor alle federale overheidsdiensten. Ze is sterker bij het personeel van de niveaus C en D en het contractueel personeel. De personeelsuitgaven ten laste van de algemene uitgavenbegroting stijgen lichtjes in 2012 ten opzichte van 2011 (1 %). Die stijging wordt voornamelijk verklaard door de indexering en de door het statuut gewaarborgde stijging van de weddeschalen.

#### **Overheidspensioenen 2008-2012**

De pensioenuitgaven van de overheidssector bedroegen in 2012 11,65 miljard euro, waarvan 10,26 miljard voor de rustpensioenen en 1,39 miljard voor de overlevingspensioenen.

Tussen 2008 en 2012 steeg het totaalbedrag voor de overheidspensioenen met 23,2 % (+2,19 miljard euro). Voor de rustpensioenen bedroeg de stijging 25,5 % (+ 2,08 miljard) en voor de overlevingspensioenen 8,6 % (+ 0,11 miljard euro).

Ten opzichte van 2011 stegen de pensioenuitgaven in 2012 met 5,7 %: 6,2 % voor de rustpensioenen en 2,0 % voor de overlevingspensioenen. De rustpensioenen vertegenwoordigden in 2012 88,1 % van de totale pensioenuitgaven.

Voor de federale overheidsdiensten beliepen de pensioenuitgaven in 2012, 4,44 miljard euro, een stijging van 6,4 % in vergelijking met 2011.

De pensioenen van de gemeenschappen en gewesten, inclusief het onderwijs, omvatten met 6,21 miljard euro, 53,3 % van de totale pensioenuitgaven.

Op 1 juli 2012 waren er 466.571 lopende pensioenen (375.866 rustpensioenen en 90.705 overlevingspensioenen).

Op 1 juli 2012 lag het bruto maandbedrag voor 81,2 % van de rustpensioenen onder 3.000 euro en voor 85,8 % van de overlevingspensioenen onder 2.000 euro. Ruim 94 % van de overlevingspensioenen werden toegekend aan een vrouwelijke titularis.

#### **Overlegging van de rekeningen**

Bij sommige diensten bestaat nog steeds achterstand in de voorlegging van de rekeningen,

ondanks de herinneringsbrieven aan de betrokken administraties en ministers.

## **Deel II Rekeningen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer en de instellingen van openbaar nut**

Verscheidende staatsdiensten met afzonderlijk beheer leggen hun rekeningen met vertraging aan het Rekenhof voor. Op 30 september 2013 beschikte het Rekenhof over 20 van de 29 verwachte rekeningen 2012 van deze diensten.

Wat de instellingen van openbaar nut betreft, beschikte het Rekenhof op 30 september 2013 voor het jaar 2012 slechts over 29 van de 53 verwachte rekeningen. Voor de jaren 2011 en 2010 hebben respectievelijk zeven en twee instellingen hun rekeningen nog niet toegezonden.

## **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 maatregelen die de Staat heeft genomen om de financiële sector te ondersteunen bestaan uit participaties, leningen en toekenning van waarborgen.

De Staat heeft ook Griekenland gesteund door middel van bilaterale leningen.

België neemt ook deel aan het *European Financial Stability Facility* (EFSF) en het Europees Stabiliteitsmechanisme die zijn opgericht om de landen uit de eurozone met moeilijkheden te steunen.

Op 31 mei 2013 bedroegen de tussenkomsten van de Staat in totaal 30,9 miljard euro; de ontvangsten uit die tussenkomsten bedroegen 16,2 miljard euro.

### **Organisatie van de interne-auditactiviteiten in de federale administratie**

In 2007 werden koninklijke besluiten genomen, ter vervanging van besluiten van 2002, om de interne audit van de federale administratie te organiseren.

Het heeft meer dan twee jaar geduurd voordat de eerste etappe uit de bepalingen werd uitgevoerd, namelijk de benoeming van de leden van het auditcomité in februari 2010. Sindsdien stroken de interne-auditactiviteiten en de aanwijzing van verantwoordelijken voor deze activiteiten nog altijd niet met de regelgeving. Tot slot heeft de eerste minister een nieuwe herziening van deze koninklijke besluiten aangekondigd.

Volgens het Rekenhof blijkt uit de huidige situatie dat de overheden te weinig belang hechten aan een interne audit, die bij wet wordt opgelegd.

### **Interne-auditdiensten van Defensie en van de FOD Financiën**

Het Rekenhof voerde een evaluatie uit bij Defensie en bij de FOD Financiën, waaruit bleek dat er sterk verschillende situaties bestaan. Zo zet Defensie veel personeel in voor een dienst Interne Audit, die heel professioneel werkt. De FOD Financiën daarentegen maakt weinig middelen vrij voor de interne audit. Die middelen zijn bovendien over verschillende cellen verspreid en worden al te vaak voor andere doelen ingezet.

### **Interne controle door de *backoffice* van het Agentschap van de Schuld**

Bij de *backoffice* van het Agentschap van de Schuld bestaat een internecontrolecultuur die wordt ondersteund door deontologische codes, procedurehandleidingen, een risicoanalyse en sturingsinstrumenten.

Het Rekenhof beveelt echter meer formalisering aan bij de uitbouw van de interne controle.

### **Interne controle op aankopen bij de FOD Sociale Zekerheid en de POD Maatschappelijke Integratie**

Het Rekenhof heeft de internecontrolemaatregelen onderzocht die de FOD Sociale Zekerheid en de POD Maatschappelijke Integratie in het kader van de aankoopprocedures hebben uitgebouwd. Het heeft een aantal overheidsopdrachtendossiers uit het jaar 2011 grondig gecontroleerd.

Het Rekenhof heeft een aantal goede praktijken onderkend, maar het heeft ook vastgesteld dat bepaalde operationele risico's die verband houden met de aankoopprocedures, niet of slechts weinig werden afgedekt door internecontroleactiviteiten. Er bestaat overigens geen echte planning voor de aankopen.

Uit het grondige onderzoek van aankoopdossiers zijn bovendien bepaalde tekortkomingen op het gebied van de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving en inzake het budgettair en administratief beheer gebleken.

### **Beheer en boeking van terugvorderingen inzake tegemoetkomingen aan gehandicapten**

De FOD Sociale Zekerheid boekt de verrichtingen in verband met het beheer van de terugvordering van de ten onrechte aan gehandicapten betaalde sommen in zijn gegevensbank Tetra. Die gegevensbank maakt geen deel uit van het Fedcomsysteem en beschikt niet over een interface waardoor de gegevens van Tetra automatisch zouden kunnen worden overgenomen in Fedcom.

Uit de audit blijkt dat Tetra een betrouwbare database is om de gegevens van de terugvordering van niet-verschuldigde bedragen te registreren.

De overdracht van die gegevens naar de rekening van de Staat via het Fedcomsysteem is echter niet correct. Het Rekenhof beveelt de administratie aan het boekingschema toe te passen dat het heeft opgesteld, zonder te wachten op het informaticasysteem dat in 2015 in de plaats van Tetra zou moeten komen.

### **Financieel beheer van de wereldtentoonstelling Yeosu 2012**

Aan het Rekenhof konden nog geen concrete maatregelen worden voorgelegd die tot doel hebben de werking van het Commissariaat voor de Wereldtentoonstellingen in overeenstemming te brengen met de wetgeving en reglementering of aan de huidige sui-generisregeling de nodige rechtsbasis te geven. Evenmin werd aan het Rekenhof meegedeeld wat de principe-afspraken zijn die met de fiscus werden gemaakt over de forfaitaire onkostenvergoedingen die aan de medewerkers van het commissariaat werden toegekend.

Hoewel het commissariaat jaarrekeningen voor de jaren 2011 en 2012 heeft overgelegd, is nog niet voldaan aan de wettelijke en reglementaire verplichtingen inzake de rekeningaflegging van de rekenplichtige vanaf 2009.

Het werkelijke tekort van de Expo Yeosu 2012 is hoger dan het negatieve saldo van 352.340 euro in de afrekening. Voor de algemene werkingskosten van het commissariaat werden immers geen verdeelsleutels gehanteerd en deze kosten werden bijgevolg niet toegerekend aan deze Expo. Enkel de bijdrage van 2,5 miljoen euro van de Staat aan de Expo werd opgenomen in de uitvoeringsrekening van de staatsbegroting voor het jaar 2011. Alle andere ontvangsten en alle uitgaven van de Expo werden ten onrechte buiten de begroting en de Algemene Rekening van de Staat gehouden.

Bij een reeks samenwerkingsovereenkomsten kon niet worden opgemaakt in welke mate voor de toewijzing ervan een beroep werd gedaan op de mededinging en hoe ze werden gesloten.

### **Financiering van de Brusselse Instellingen door de FOD Binnenlandse Zaken**

In 2012 betaalde de FOD Binnenlandse Zaken minder aan de Brusselse Instellingen dan voorzien in de staatsbegroting. Enerzijds ontbrak het nodige wettelijke of reglementaire kader (voor de toelage inzake tweetaligheid en de dotatie aan de Federale Politie vanuit het Fonds Europese Toppen) en anderzijds waren er structurele problemen bij de afhandeling van de dossiers inzake de veiligheid van de Europese toppen te Brussel.

Voor de dotatie aan de Brusselse politiezones in 2012 werd vanuit het Fonds Europese Toppen een bedrag van 9,6 miljoen euro betaald, terwijl het dotatiebesluit in een betaling van 2,7 miljoen euro voorzag.

Voorts houdt de betaling van een jaarlijks forfaitair bedrag van 24 miljoen euro als complement voor de dodehandcompensatie ten gunste van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (in afwachting van een koninklijk besluit met de nieuwe parameters voor de berekening van de compensatie) het risico in dat meer wordt betaald dan eigenlijk volgens het institutioneel akkoord van 2011 is verschuldigd.

Tot slot, voor de 30 miljoen euro extra middelen die in 2012 werden ingeschreven op het Fonds Europese Toppen als dotatie voor de Federale Politie (1,3 miljoen euro), de Brusselse politiezones (2,7 miljoen euro) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (26 miljoen euro), werden enkel drie dotatiebesluiten uitgevaardigd, op basis waarvan de dotaties zonder enige voorwaarden kunnen worden uitbetaald. In tegenstelling tot de voorheen al op dit Fonds betaalde subsidies voor de Brusselse gemeenten en politiezones heeft de FOD Binnenlandse Zaken geen enkele controlebevoegdheid meer over de aanwending van deze extra middelen.

### **Onderzoekscontracten van het federaal wetenschapsbeleid**

Het Rekenhof heeft onderzocht welk gevolg is gegeven aan de opmerkingen die het in 2008 had geformuleerd over het financieel beheer van onderzoekscontracten van het federaal wetenschapsbeleid. Het stelt vast dat bij de uitvoering van de contracten de daarin opgenomen betalingsregels en de verplichting tot indiening van afrekeningen en goedkeuring van verslagen niet altijd nauwgezet werden nageleefd. De administratie moet ook een gerichter controlebeleid uitwerken.

### **Stand van zaken van het eHR-project**

Het project eHR, dat op 1 mei 2007 van start ging, is midden 2013 niet volledig uitgevoerd. Doordat de eHR-toepassing nog niet alle functionaliteiten aanbiedt die de huidige gebruikers in hun eigen personeelssysteem ter beschikking hebben, bestaat de kans dat zij uit het project eHR

zullen stappen en hun eigen — vaak duurdere — personeelbeheerssysteem verder ontwikkelen. Dit zou de hoofddoelstelling van het project eHR (kostenvermindering en een efficiënter organisatiebeheer) schaden. De middelen die nu al in het project werden geïnvesteerd, worden dan nutteloos.

#### **Astrid: financiering en naleving van de reglementering**

Het beheerscontract waarop de publiekrechtelijke nv Astrid zich baseert om haar verhoudingen met de Staat te regelen, onder andere op het vlak van subsidies, strookt niet meer met de economische werkelijkheid. De bedragen die de vennootschap uitgeeft, overschrijden de begrotingskredieten die ze voor haar werking kreeg toegekend.

Rekening houdende met de technologische evoluties, het gewijzigde aandeelhouderschap in de nv (in 2011 werd de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij haar enige aandeelhouder) en het feit dat de nv op 31 december 2012 een thesaurie van 87 miljoen euro had geaccumuleerd, beveelt het Rekenhof aan de financiering van de nv Astrid te herzien en een nieuw beheerscontract op te stellen.

Het Rekenhof herinnert er ook aan dat het principe van de begrotingsspecialiteit en de budgettaire ESR-classificatie op het niveau van de algemene uitgavenbegroting moeten worden nageleefd, alsook het juridische kader van de vennootschap, onder meer wat de samenstelling van de raad van bestuur betreft.

#### **Uitgaven voor medische en niet-medische zorgverlening aan geïnterneerden**

Doordat een aantal wettelijke en reglementaire bepalingen over de uitgaven voor zorgverlening aan geïnterneerden niet werden nageleefd, mist de terugbetaling van de onkosten die de verzorgingsinstellingen factureren in een aantal gevallen de vereiste rechtsgrond. De interne controle van de FOD Justitie met betrekking tot deze uitgaven vertoont belangrijke gebreken. Die uitgaven nemen nochtans jaar na jaar toe en de achterstand in de betaling van de facturen voor deze zorgverlening is in 2013 opgelopen tot een totaal bedrag van meer dan 15 miljoen euro, waardoor de begrotingskredieten ontoereikend zijn.