

179^e Boek – deel I

Opmerkingen over de rekeningen 2021 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen

In het eerste deel van zijn 179^e Boek onderzoekt het Rekenhof de rekeningen 2021 van het algemeen bestuur, de federale diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA's), de federale openbare instellingen (AOI's) en de gelijkgestelde instellingen.

Hoofdstuk 1 begint met een aantal algemene opmerkingen van het Rekenhof over de rekeningen. Hoofdstuk 2 en 3 zijn gewijd aan het algemeen bestuur van de federale Staat. Zo geeft het Rekenhof in hoofdstuk 2 commentaar bij de jaarrekening 2021 van het algemeen bestuur, met een overzicht van de onderdelen van die rekening, gevolgd door algemene commentaar bij het geheel van de rekening en bijzondere commentaar bij specifieke onderdelen ervan. Hoofdstuk 3 bespreekt vervolgens de rekening van uitvoering van begroting van het algemeen bestuur. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de algemene rekeningen 2021 van de ADBA's, de AOI's en de gelijkgestelde instellingen. Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van een aantal financiële en thematische onderzoeken die het Rekenhof het afgelopen jaar heeft uitgevoerd en hoofdstuk 6 een overzicht van de rekeningen van de rekenplichtigen en de rechtsprekende opdracht van het Rekenhof.

Jaarrekening van het algemeen bestuur

Het Rekenhof stelt vast dat de structurele problemen waarop het bij de vorige controles van de jaarrekening van het algemeen bestuur wees, niet geleid hebben tot belangrijke verbeteringen. Er zijn wel een aantal specifieke problemen opgelost in de jaarrekening 2021.

De jaarrekening geeft geen getrouw beeld van de financiële toestand en vermogenstoestand van het algemeen bestuur. Voor bepaalde rubrieken zijn heel wat verrichtingen niet of onjuist in de rekeningen geboekt. Dat geldt vooral voor de materiële en immateriële vaste activa, de voorraden, de provisies, de fiscale vorderingen en opbrengsten en voor de liquide middelen. Wat de boeking van de fiscale verrichtingen betreft, hebben de werkzaamheden van de werkgroep die de FOD Financiën begin 2020 heeft opgericht het nog niet mogelijk gemaakt de volledige overgang te maken naar de boeking op basis van vastgestelde rechten. Die is nochtans al sinds 1 januari 2017 verplicht.

Voorts zorgt het gebrek aan kennis en beheersing van de boekhoudverrichtingen bij de departementen ervoor dat moeilijk structurele oplossingen kunnen worden geboden voor de problemen die het Rekenhof sinds de opstart van het Fedcomproject heeft aangegeven. Bovendien passen de departementen de instructies van de Federale Accountant bij de jaar- en maandafsluitingen onvoldoende toe. De toepassing van het vastgesteld recht, de verantwoording van de boekhoudverrichtingen en de jaarlijkse inventarisering van bezittingen, rechten, schulden, verplichtingen en verbintenissen, zijn verbeterpunten. De onderlinge vorderingen en schulden zijn onvolledig geëlimineerd.

Tot slot blijft het regelgevende kader onvolledig en zijn de huidige maatregelen van interne beheersing ontoereikend. Zo schaadt het gebrek aan volledigheid en eenvormigheid in de boekingsregels en de

waarderingsregels het getrouw beeld van de jaarrekening van het algemeen bestuur en daardoor ook van de jaarrekening van de federale Staat.

Om deze structurele problemen te verhelpen, is het van fundamenteel belang dat de rol van de Federale Accountant, die sinds 2021 extra personeel heeft gekregen, wordt versterkt. Enerzijds moet hij, als verantwoordelijke voor de opmaak van de algemene rekening, meer aandacht besteden aan de betrouwbaarheid van de cijfers en de relevantie van de informatie, om deze rekening gemakkelijker begrijpbaar te maken. Anderzijds is het zijn verantwoordelijkheid om de interne beheersing te versterken door duidelijke instructies op te stellen (met inbegrip van waarderingsregels die op alle afdelingen van toepassing zijn) en procedures en controles vast te stellen om fouten tijdig op te sporen en te corrigeren.

Uitvoeringsrekening van de begroting van het algemeen bestuur

Het nettobegrotingssaldo (op basis van vastgesteld recht) bedraagt -21.031,1 miljoen euro. Het Rekenhof stelde diverse tekortkomingen vast die een impact hebben op de juistheid van dit saldo. Zo stelt het vast dat de fiscale ontvangsten ook in 2021 nog steeds niet correct op basis van vastgesteld recht worden geboekt en bijgevolg geen correct beeld geven. Een gedeelte ervan wordt nog altijd op kasbasis geboekt en de FOD Financiën past het principe 'vastgesteld recht' niet éénduidig toe.

Bovenstaande problemen verklaren in grote mate waarom de FOD BOSA voor de berekening van het vorderingensaldo volgens de economische groepering rekening houdt met de fiscale ontvangsten op kasbasis (i.p.v. vastgesteld recht). Voor deze berekening steunt de FOD BOSA bovendien op afzonderlijke overzichten die de FOD Financiën hem bezorgt. De kasontvangsten volgens deze staten (54.036,0 miljoen euro) liggen 471 miljoen euro lager dan deze volgens de Algemene Rekening (54.507,0 miljoen euro). Het verschil is in hoofdzaak toe te schrijven aan tijdsverschillen in de budgettaire verwerking van fiscale verrichtingen binnen de FOD Financiën. Het Rekenhof ontving geen afdoende verantwoording voor dit verschil. Hierdoor is er onzekerheid over de juistheid van de kasontvangsten.

Volgens de kasgegevens van de Algemene Rekening inde de Staat in 2021 in totaal 128.573,5 miljoen euro aan ontvangsten. Deze bestaan uit fiscale ontvangsten (124.142,6 miljoen euro) en niet-fiscale ontvangsten (4.430,9 miljoen euro). De kasontvangsten opgenomen in de middelenbegroting bedroegen 54.507 miljoen euro.

De totale uitgaven (excl. uitgaven van de rijksschuld) bedroegen 79.223,1 miljoen euro. Een aanzienlijk deel van deze uitgaven (47.519,5 miljoen euro) bestond uit afdrachten aan andere overheden (de sociale zekerheid, de gewesten en gemeenschappen, de Europese Unie en de lokale overheden). De uitgaven voor de eigen werking van de federale overheid bedroegen 31.703,6 miljoen euro.

De overdrachten vanuit de federale overheid naar andere overheden (vanuit derdengelden, toewijzingsfondsen of de uitgavenbegroting) bedroegen in 2021 121.213,1 miljoen euro. Als daarbij de financiering van de werking van de federale overheid (32.075,5 miljoen euro) wordt geteld, dan bedraagt de totale uitgaande kasstroom vanuit die federale overheid 153.289,6 miljoen euro. De totale geïnde ontvangsten (128.573,5 miljoen euro) volstonden in 2021 niet om die totale uitgaande kasstroom te financieren; het tekort bedroeg 24.716,1 miljoen euro.

Algemene rekeningen van de ADBA's, de AOI's en de gelijkgestelde instellingen

Algemene opmerkingen voor de ADBA's, AOI's en de gelijkgestelde instellingen

Naast het algemeen bestuur hebben 85 entiteiten hun rekeningen 2021 volledig of gedeeltelijk bezorgd. Het Rekenhof heeft ze allemaal aanvaard.

Alleen het Commissariaat-Generaal voor de Internationale Tentoonstellingen (BelExpo) en de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden nv (BIO) hebben hun rekeningen 2021 niet bezorgd.

Het Rekenhof stelt vast dat de volledigheid en de conformiteit met de wettelijke bepalingen van de algemene rekeningen 2021 van de ADBA's en de instellingen zijn verbeterd tegenover de algemene rekeningen 2020.

Het Rekenhof benadrukt echter dat de ADBA's en de instellingen, in tegenstelling tot het algemeen bestuur, hun algemene rekeningen nog niet aanvullen met een samenvattende commentaar om enerzijds de evoluties tegenover de vorige boekjaren en anderzijds de toegepaste boekings- en waarderingsmethodes, beter te begrijpen.

Het Rekenhof heeft ook opmerkingen over de goedkeuring van de rekeningen, het boekhoudplan, de bevestigingsbrieven, de waarderingsregels, de intercompanytransacties, en de aansluiting tussen de verrichtingen geboekt in de begrotingsboekhouding en in de algemene boekhouding.

Wat de ADBA's en de instellingen betreft, maakt het ook opmerkingen over de bedrijfsrevisor, de meerjarige juridische verbintenissen en de begrotingsboekhouding. Tot slot heeft het ook bepaalde aanbevelingen uit vorige jaren opgevolgd.

Regie der Gebouwen

De Regie der Gebouwen werd opgericht door de wet van 1 april 1971 en is een administratieve openbare instelling met ministerieel beheer die tot opdracht heeft het onroerend bezit van de federale Staat te beheren. Volgens de algemene rekening die de Regie opstelde, beliepen de totale begrotingsuitgaven 1.115,0 miljoen euro in 2021. Het balanstotaal beloopt 553,1 miljoen euro.

Het boekjaar 2021 kenmerkte zich door de moeilijke uitrol van het nieuwe boekhoudprogramma FAAS, waardoor de Regie bij de afsluiting een reeks buitenboekhoudkundige boekingen heeft doorgevoerd om haar algemene rekening op te stellen. Het gebruik van dat soort boekingen heeft tot anomalieën geleid die betekenisvol kunnen zijn voor de beoordeling van de getrouwheid van de meegedeelde cijfers. Zij zullen het oordeel dat het Rekenhof moet formuleren over de geconsolideerde jaarrekening 2021 van de federale Staat in grote mate beïnvloeden.

Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers

De meeste personen die internationale bescherming aanvragen, worden ondergebracht in opvangcentra die worden beheerd door Fedasil of door partners zoals het Rode Kruis en La Croix-Rouge. In 2021 heeft Fedasil nagenoeg 221 miljoen euro betaald aan zijn partners.

Verscheidende initiatieven werden genomen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof in zijn vorige Boek. Zo werd een werkgroep opgericht om een nieuwe financieringswijze voor de opvangplaatsen voor te stellen en te onderzoeken of een verschillend tarief kan worden gehanteerd op basis van de capaciteit van het opvangcentrum.

Het Rekenhof stelt echter vast dat het agentschap er nog steeds niet in slaagt de verantwoordingsstukken te controleren die bij de verklaringen van schuldvordering zijn gevoegd. De uitgaven van het Rode Kruis en La Croix-Rouge werden weliswaar gecontroleerd door hun bedrijfsrevisor om zeker te zijn dat ze mogen worden terugbetaald door Fedasil, maar bij de andere partners vinden nauwelijks of geen controles plaats. Het Rekenhof herinnert eraan dat Fedasil aandringt bij de OCMW's om informatie te ontvangen over de reserves die worden aangelegd met de verkregen terugbetalingen in het kader van lokale opvanginitiatieven.

Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

Het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) werd opgericht in 2000 en waakt over de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van de levensmiddelen ter bescherming van de gezondheid van de consumenten. Het FAVV werkt ook de operationele regelgeving uit voor de controles, de certificering en de infrastructuurnormen waaraan operatoren die in de voedselketen actief zijn, moeten beantwoorden. Het staat in voor de toekenning, schorsing en intrekking van erkenningen en vergunningen in het kader van de uitoefening van zijn opdracht.

De totale uitgaven van het FAVV bedroegen 187,8 miljoen euro in 2021, het balanstotaal 175,1 miljoen euro. Het FAVV wordt in essentie gefinancierd met een dotatie van de FOD Volksgezondheid die 109,9 miljoen euro beliep in 2021, tegenover 100,2 miljoen euro in 2020.

Het Rekenhof formuleert vaststellingen en aanbevelingen over onder meer het voltooien van de inventarissen van de vaste activa en de voorraden, de boeking van administratieve geldboetes en van voorzieningen voor geschillen.

Delcredere: rekening van de federale Staat en eigen rekening

Het Rekenhof formuleerde in zijn 178^e Boek- deel I aanbevelingen ten aanzien van de AOI Delcredere (hierna weergegeven onder zijn commerciële naam 'Credendo') over de conformiteit van de financiële staten met de wet van 22 mei 2003 en de uitvoeringsbesluiten ervan, de waarderingsregels die werden gebruikt om de algemene rekeningen op te stellen, de rapportering volgens de verschillende boekhoudkundige referentiestelsels en de voltooiing van de inventaris van de bezittingen, schulden, rechten en verplichtingen. Credendo had zich verbonden gevolg te geven aan deze aanbevelingen.

Het Rekenhof is nagegaan welk gevolg Credendo heeft gegeven aan zijn aanbevelingen. Daarnaast formuleert het bijkomende aanbevelingen over de buitenbalansrechten en -verplichtingen, de begroting en de blootstelling van Credendo ingevolge de oorlog tussen Rusland en Oekraïne. Credendo heeft zich geëngageerd om ook aan deze aanbevelingen gevolg te geven.

De toezichthoudende ministers (Financiën, Economie en Buitenlandse handel) hadden geen opmerkingen bij het voorlopige verslag van het Rekenhof.

Koninklijke Muntchouwborg

De Koninklijke Muntchouwborg (KMS) werd in 1963 opgericht en is voornamelijk belast met het inrichten in het land en in het buitenland van voorstellingen van lyrische en choreografische kunst. In 2021 bedroegen de totale uitgaven van de KMS 46,9 miljoen euro en het balanstotaal 7,7 miljoen euro. De KMS wordt hoofdzakelijk gefinancierd door een dotatie van de federale Staat van 35,7 miljoen euro, tegenover 36,9 miljoen euro in 2020.

De COVID-19-crisis bleef in 2021 duren en dat had een weerslag op de activiteiten van de instelling omdat er lockdownperiodes waren en er met beperkt publiek gewerkt moest worden.

De verrichtingen van de KMS worden nog onvoldoende omkaderd door wettelijke grondslagen en interne regels. Daarnaast kan een aantal anomalieën afbreuk doen aan de getrouwheid van bepaalde rubrieken van de algemene boekhouding (boeking en herwaardering van de vaste activa, onvoldoende voorzieningen, rechten en verplichten buiten balans die niet geboekt worden, ...).

Tot slot is de interne beheersing van de betalingen via de bank onvoldoende, waardoor er een groot risico op fraude is.

Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden nv

De algemene rekening 2021 van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden nv (BIO) werd op 11 mei 2022 opgeladen in eBMC. Vermits dit na 20 maart is, heeft de staatssecretaris voor Begroting de algemene rekening van BIO opgenomen in het overzicht van de niet-overgelegde rekeningen.

De algemene rekeningen 2019 en 2020 werden opgeladen in eBMC en opgenomen in het overzicht van de afgewerkte rekeningen op 2 februari 2022. De staatssecretaris heeft beide rekeningen officieel overgelegd aan het Rekenhof op 30 maart 2022.

Sciensano

Sciensano is een instelling sui generis met rechtspersoonlijkheid die werd opgericht bij de wet van 25 februari 2018 en die heel wat opdrachten heeft op gezondheidsvlak op het federale, gewestelijke en gemeenschapsniveau alsook op Europees en internationaal niveau.

In 2021 bedroegen de uitgaven van Sciensano 97,3 miljoen euro en het balanstotaal 142,3 miljoen euro. De COVID-19-crisis heeft een aanzienlijke impact gehad op de activiteiten van de instelling door de toename van het werk (onderzoek, analyses, rapportering). Zo stegen de uitgaven met 15,5 miljoen euro in vergelijking met het vorige boekjaar.

De algemene dotatie van de FOD Volksgezondheid bedroeg 40,6 miljoen euro in 2021. Bovendien boekte Sciensano inkomsten voor de doorfacturering van de kosten voor onderzoeksprojecten (39,9 miljoen euro) en de facturering van wetenschappelijke analyses (8,9 miljoen euro).

Het Rekenhof stelde bij zijn controle van de verrichtingen die in 2021 in de algemene boekhouding en in de begrotingsboekhouding werden geregistreerd, heel wat, soms significante anomalieën vast.

Zo formuleert het Rekenhof aanbevelingen over de interne beheersingsmaatregelen in het kader van de financiële en boekhoudkundige processen, de conformiteit van de financiële overzichten in het licht van het boekhoudkundige en budgettaire referentiesysteem, de opmaak van de jaarrekening gebaseerd op een exhaustieve inventaris van de bezittingen, schulden, rechten en verplichtingen. Als antwoord heeft de instelling zich ertoe verbonden de meeste aanbevelingen uit te voeren.

Thematische en financiële onderzoeken

Uitvoering van de wet van 22 mei 2003

De wet van 22 mei 2003 is in 2021 en 2022 via drie wetten gewijzigd. Ook heeft de staatssecretaris voor Begroting initiatieven genomen om ontbrekende uitvoeringsbesluiten uit te werken.

Sinds de opstart van haar werkzaamheden in 2017 heeft de Commissie voor de Openbare Comptabiliteit nog geen enkel advies afgerond. Een ontwerp van advies over de waardering van gebouwen en terreinen dat in voorbereiding is, is onvoldoende concreet en beantwoordt daardoor niet aan de vereiste van duidelijke en uniforme richtlijnen. Die zijn nochtans noodzakelijk om individuele en geconsolideerde rekeningen overeenkomstig de wet van 22 mei 2003 te kunnen opstellen.

Federale staatsschuld en intrestlasten

De federale staatsschuld steeg in 2021 met 28.490,4 miljoen euro tot 453.253,3 miljoen euro op 31 december 2021. De intrestlasten daalden door de aanhoudend lage intrestvoeten met 639 miljoen euro tot 7.305,4 miljoen euro. Op 31 december 2021 bedroeg de gewogen gemiddelde financiële kost 1,43 %, d.i. een daling met 0,23 procentpunt tegenover 31 december 2020 (1,66 %).

Interne beheersing en boeking van de verrichtingen van de federale overheidsschuld: opvolging en bijkomende controles

Het Rekenhof is nagegaan welk gevolg er is gegeven aan zijn audit van de interne beheersing en boeking van de verrichtingen van de federale overheidsschuld, die werd gepubliceerd in deel III van zijn 178^e Boek. Het heeft bijkomend ook diverse producten van de federale overheidsschuld gecontroleerd.

De conclusie luidt dat alle aanbevelingen uit de vorige audit, op één na, minstens gedeeltelijk uitgevoerd zijn. Het Rekenhof formuleert niettemin een nieuwe reeks aanbevelingen, onder meer over de interne beheersing, de inventaris van de producten, de boeking van de afgeleide producten en de opties.

Beheer van de fiscale IT-toepassingen bij de FOD Financiën

Hoewel de FOD Financiën globaal gezien de IT-risico's voldoende beheerst, signaleert het Rekenhof toch tekortkomingen die een significant risico kunnen vormen voor de werking van de FOD. Zo is de FOD Financiën op het vlak van IT sterk afhankelijk van externen, met name voor de beveiliging van het netwerk, het onderhoud van hard- en software en de inzet van consultants bij de ontwikkeling van nieuwe toepassingen. Daarnaast houdt de FOD bij het uitwerken van nieuwe versies van toepassingen onvoldoende rekening met de noden van secundaire gebruikers, waardoor de betrouwbaarheid van de rapportering in het gedrang komt. De betrokkenheid van deze gebruikers is belangrijk omdat zij onder meer voor de algemene rekening, de begrotingsramingen en de thesauriebehoeften op die rapportering steunen.

Rekeningen van rekenplichtigen en rechtsprekende opdracht van het rekenhof

Verschillende departementen van het algemeen bestuur van de Staat leggen hun rekeningen van rekenplichtigen nog altijd met vertraging voor. Dat is voornamelijk het geval van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (voor de diplomatieke posten) en de FOD Justitie (voor de penitentiaire inrichtingen). De fiscale administraties hebben de meeste van hun rekeningen tijdig voorgelegd, in tegenstelling tot de voorgaande jaren. De gecumuleerde vertragingen bij de penitentiaire inrichtingen zorgen er echter voor dat het globale aantal ontbrekende rekeningen in 2022 hoger ligt dan vorig jaar.

Sinds de COVID-19-crisis worden alle rekeningen van rekenplichtigen elektronisch voorgelegd, behalve die van de FOD Justitie, de FOD BOSA, het Ministerie van Defensie en de Federale Politie. Die manier van werken heeft een positieve invloed gehad op de stiptheid waarmee de rekeningen worden bezorgd, behalve dan in het geval van de FOD Buitenlandse Zaken

In 2021 werd het Rekenhof geïnformeerd over de beslissing van de toezichthoudende ministers om twee rekenplichtigen met een tekort te dagvaarden.