

DE BOEKHOUDSOFTWARE VAN HET WAALS BESTUUR IN HET RAAM VAN DE NIEUWE OVERHEIDSCOMPTABILITEIT

In het raam van de ontplooiing van de nieuwe overheidscomptabiliteit heeft het Rekenhof de boekhoudsoftware GCOM geauditeerd, waarmee het Waals bestuur sinds 1989 de begrotingsontvangsten en -uitgaven van het Waals Gewest boekt.

Walcomfin en stand van zaken van de hervorming op wettelijk en reglementair vlak

In 1999 lanceren de regeringen van het Waals Gewest en van de Franse Gemeenschapscommissie het project Walcomfin, omdat ze zich ervan bewust zijn dat hun boekhoudprogramma aan modernisering toe is en dat ze moeten overschakelen naar een dubbele overheidsboekhouding.

Meteen na de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, hebben de regeringen van beide entiteiten de strategische principes van de nieuwe overheidscomptabiliteit bekrachtigd en hebben ze ingestemd met het principe van één enkel model voor de boekhouding en de begroting van zowel de Franse Gemeenschap als het Waals Gewest, met de bijbehorende gevolgen op informaticagebied.

In januari 2007 wordt een structuur gecreëerd om het project Walcomfin ten uitvoer te brengen. De structuur omvat meer bepaald een monitoringcomité en een intern team dat rechtstreeks onder het gezag staat van de minister van Begroting en van Financiën en dat de regeringen moet bijstaan bij de implementatie van de nieuwe overheidscomptabiliteit.

In december 2011, nadat de inwerkingtreding van de wet van 2003 vier keer na elkaar was uitgesteld bij gebrek aan een boekhoudplan en vervolgens door de herstructurering van het bestuur, leiden de Walcomfin-werkzaamheden, met de actieve medewerking van de betrokken administraties, tot de goedkeuring van de eerste teksten die op de twee deelstaatentiteiten van toepassing zijn, meer bepaald de decreten van 15 december 2011 (Waals Gewest) en van 20 december 2011 (Franse Gemeenschap) houdende organisatie van de begroting en van de boekhouding van de diensten van de twee regeringen. Op 13 december 2012 worden ze aan elke kant vervolledigd met een uitvoeringsbesluit houdende diverse maatregelen betreffende de uitvoering van de begroting en de budgettaire en algemene boekhouding.

Het vernoemde Waalse decreet is nog niet integraal van toepassing, ook al moest het volgens de wet van 2003 uiterlijk op 1 januari 2012 in werking treden. De bepalingen die van kracht zijn vanaf 1 januari 2013 hebben immers voornamelijk betrekking op de toepassing van de nieuwe regels voor aanrekening op basis van vastgestelde rechten, zowel qua ontvangsten als qua uitgaven, in de begrotingsboekhouding. Dat belangrijke principe van aanrekeningen op basis van vastgestelde rechten geldt eveneens voor de opmaak van de rijkscomptabiliteit in het kader van het Europese rekeningenstelsel (ESR). De decretale bepalingen over het voeren van een dubbele boekhouding, over de boeking van juridische verbintenissen, over het afleggen van rekeningen en over de certificering van de algemene rekening door het Rekenhof, hoeven pas vanaf 1 januari 2015 te worden toegepast (tenzij de toepassing wordt uitgesteld).

Op 28 november 2013 keurde de regering een besluit goed over de organisatie van het intern toezicht en de interne audit inzake begroting en boekhouding. Het besluit werd gepubliceerd op 19 december 2013.

Er zijn nog andere belangrijke teksten die op goedkeuring wachten: enerzijds het decreet betreffende de organisatie van de begroting en van de boekhouding van de administratieve openbare instellingen en anderzijds twee besluiten, waarvan het eerste de toekenning van en het toezicht op subsidies betreft en het tweede betrekking heeft op de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie.

Indien men de Franse Gemeenschapscommissie buiten beschouwing laat, vermits ze tot voor kort niet rechtstreeks onder de wet van 2003 viel, zijn de diensten van de Waalse gewestregering en van de Franse

Gemeenschap de laatste die hun boekhoudkundige hervorming aanvatten. De hervorming is nochtans absoluut noodzakelijk voor een doeltreffend en transparant beheer van de openbare diensten.

De vertraging lijkt voornamelijk toe te schrijven aan de gebrekkige strategische monitoring van het project dat voortaan WBFIn wordt genoemd. De monitoring is in handen van een comité dat bestaat uit politieke en functionele actoren van beide deelstaatentiteiten. Het comité werd zes jaar geleden opgericht, is laattijdig bijeengekomen en heeft tot nu toe slechts één keer vergaderd.

Die situatie vergt dringend actie, temeer omdat de administratie de reflectie over de toekomstige informaticaoplossing (onontbeerlijk voor de invoering van een dubbele boekhouding) afhankelijk maakt van de volledige finalisering van het juridisch kader, met inbegrip van het decreet betreffende de instellingen, dat nochtans niet rechtstreeks de diensten van de regering betreft.

GCOM en concrete uitvoering van de hervorming

GCOM is een complex geheel van toepassingen voor boekhoudkundig en financieel beheer die werden ontwikkeld door GIEI (*groupement d'intérêt économique informatique*), een eenheid die in 1989 werd opgericht om de technische IT-infrastructuur van de Franse Gemeenschap en van het Waals Gewest te beheren.

Om tegemoet te komen aan de functionele behoeften van de Waalse overheid, onderging de toepassing GCOM heel wat ontwikkelingen teneinde de registratie van de boekhoudkundige stromen te bespoedigen, zowel op het vlak van uitgaven via het in GCOM geïntegreerde factuurboek en via de informatisering van de borderellen, als op het vlak van ontvangsten dankzij de informatisering van de opdrachten tot invordering van de schuldvorderingen.

Dit systeem maakt het weliswaar mogelijk om elk gegeven dat een krediet kan beïnvloeden, zeer vroeg op te slaan met behulp van computers, maar het beantwoordt niet aan de fundamentele beginselen van de nieuwe overheidsboekhouding die al tien jaar uitgevaardigd en bekend zijn en het valt duur uit voor de Waalse begroting. Voor de periode 2008-2012 beliepen de uitgaven voor ontwikkeling, *hosting*, exploitatie en *maintenance* bijna 28 miljoen euro. Dat bedrag is hoger dan de kosten die werden gemaakt voor de uitbouw van een geïntegreerd beheersprogramma in alle federale overheidsdiensten in het kader van het Fedcom-project voor de concretisering van de nieuwe overheidsboekhouding.

GIEI heeft de IT van het Waals bestuur beheerd tot maart 2011, d.w.z. tot het einde van de opzeggingstermijn van drie jaar die inging toen de Waalse regering in 2008 een eind maakte aan de nagenoeg 20 jaar oude outsourcingovereenkomst met deze firma.

De Waalse regering heeft beslist de overgangperiode 2008-2011 te benutten om haar informatica opnieuw zelf te gaan beheren. Er kwam een nieuwe organisatiestructuur, namelijk het DTIC (*Département des technologies de l'information et de la communication*) om de IT van het Waals bestuur te beheren en te beheersen, wat inhoudt dat oplossingen worden uitgewerkt en dat de architectuur ervan wordt uitgetekend, dat materiaal wordt aangekocht en dat de outsourcing in goede banen wordt geleid.

De toepassing GCOM wordt evenwel niet door het DTIC beheerd, want op 23 december 2010 stelde de regering dat, gezien de technische specificiteit van de GCOM-toepassingsomgeving, de overeenkomst met GIEI zou moeten worden voortgezet, vermits die als enige perfect vertrouwd is met de GCOM-applicaties en hun omgeving.

GCOM is als applicatie van fundamenteel belang voor het Waals Gewest en om ervoor te zorgen dat ze permanent beschikbaar is, werd in afwachting van de voltooiing van het WBFIn-project een nieuwe overheidsopdracht via onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking gegund aan GIEI. De opdracht ging van start op 1 juli 2011 en had betrekking op de globale *hosting*, de ondersteuning, de *maintenance*, de exploitatie en de bijstand voor de boekhoudkundige en financiële applicaties. De contractuele looptijd van vier jaar kan vier keer met een jaar worden verlengd, d.w.z. tot 1 juli 2019.

GIEI is niet de werkelijke dienstverrichter bij deze opdracht. Het administratieve en het boekhoudkundige beheer van GIEI en de uitvoering van de GCOM-opdracht zijn in handen van *Network Research Belgium* (NRB), het IT-filiaal van Ethias.

In het raam van deze opdracht is vooralsnog niets ondernomen om de kennis terug naar het gewest te laten vloeien. De dienstverrichter is nog altijd de enige die beschikt over de IT-vaardigheden en een globale kennis van de werking van het boekhoudprogramma, wat in de feiten leidt tot een toestand die gemeenzaam “vendor lock-in” wordt genoemd, waarbij er geen sprake is van mededinging en de prijzen van de dienstverlening dus stijgen.

Op 23 december 2010 besliste de regering dat het bestek voor de nieuwe IT-applicatie pas zou worden opgesteld na goedkeuring van de wettelijke en reglementaire normen die de diensten van de regering in acht dienen te nemen. In dat geval zou het project gelanceerd kunnen worden zodra het besluit met betrekking tot de interne controle is goedgekeurd. Volgens de administratie zou er vijf jaar verstrijken tussen de opmaak van het bestek en het moment waarop de nieuwe applicatie in gebruik kan worden genomen, wat overeenkomt met de deadline die vervat is in de lopende GCOM-opdracht (2019). Die nieuwe termijn dreigt evenwel wederom verschoven te worden, aangezien de administratie thans wacht tot het juridische kader helemaal klaar is alvorens de werkzaamheden voor de vervanging van de IT-tool aan te vatten.

In de huidige opdracht zijn vereisten opgenomen in verband met dienstverleningsniveaus, de regelmatige opvolging ervan door middel van indicatoren en de mogelijkheid om sancties toe te passen. Dat is een stap vooruit in vergelijking met het vroegere raamakkoord. De doeltreffendheid van die maatregelen is echter niet gegarandeerd. Er zijn in het contract weinig mogelijkheden ingebouwd om te sanctioneren en in de praktijk worden er geen sancties toegepast.

De gebruikers zijn nochtans niet helemaal tevreden over de GCOM-applicatie. De indicator betreffende de beschikbaarheid van het systeem laat niet toe een beeld te schetsen van hoe de situatie werkelijk is. Bovendien lopen de wachttijden op als het erg druk is (dat is de voorbije twee jaar vastgesteld), waardoor er tijd verloren gaat. Tegen eind 2013 was de toestand weliswaar verbeterd, maar het aantal verrichtingen zal toenemen bij de tenuitvoerlegging van de zesde staats hervorming en er moet dus dringend een oplossing worden gevonden voor het probleem.

Het systeem is door zijn ouderdom en complexiteit en door de technieken die mettertijd zijn gebruikt nog moeilijk te rijmen met de evoluties inzake reglementering en kantoorautomatisering. Bovendien is het door de vernoemde factoren niet neutraal in termen van beheersing en kosten. De huidige toestand dreigt de lasten de facto op te drijven, want de GCOM-structuur is essentieel voor de werking van de gewestelijke entiteiten en moet dus operationeel blijven, maar gezien de evoluties op het vlak van technologie en reglementering moet de structuur worden vervangen. De economische veroudering van de GCOM-applicatie dreigt bovendien bijkomende kosten te genereren die verband houden met de werking van andere, gekoppelde applicaties die een eigen evolutie ondergaan.

Het boekhoudsysteem in kwestie laat ook niet toe op adequate wijze het risico te ondervangen dat de confidentialiteit en de integriteit van de opgeslagen gegevens in het gedrang komen. De module waarmee de gebruikerstoegangen en de machtigingen worden beheerd, leent zich niet tot een vlotte opvolging. De samenstelling en de vervanging van paswoorden beantwoorden niet aan de veiligheidscriteria en het beheer van de toegangen tot het boekhoudsysteem is bijgevolg niet strikt in overeenstemming met het veiligheidsbeleid van het Waals bestuur.

Bij zijn onderzoek van de geldende internecontroleprocedures binnen de pijler budget/financiën heeft het Rekenhof ook vastgesteld dat die procedures onvoldoende gedocumenteerd zijn en dat geannuleerde ordonnanties niet worden bewaard, althans niet in het boekhoudsysteem. In het toekomstige programma moeten de verrichtingen opspoorbaar blijven en moeten schrifturen onomkeerbaar zijn. Het Rekenhof is eveneens van oordeel dat de risico's op manipulatie van betalingsbestanden onvoldoende onder controle zijn. Het Waals bestuur zou bijkomende geautomatiseerde controles moeten inbouwen.

De GCOM-applicatie is niet uitgerust met een geïntegreerd rapporteringssysteem. Het is een boekhoudprogramma dat in hoofdzaak werd ontwikkeld om dossiers te behandelen en de gegevens die erin zijn opgeslagen, kunnen niet nader of gericht worden gebruikt, waardoor het niet geschikt is voor beheer- en controledoeleinden.

Om die tekortkoming te ondervangen, maakt het Waals bestuur gebruik van de software *Business Objects* (BO), waarmee ze de begrotingsgegevens aanmaakt die voor het Rekenhof bestemd zijn. De manier waarop dat gebeurt (gegevensopvraging), werd door de administratie getest in de ontwikkelingsfase en gevalideerd vóór ingebruikname. Ondanks die tests heeft het Rekenhof vastgesteld dat de overgezonden resultaten van die al dan niet automatische opvragingen bepaalde anomalieën vertonen. De software is hoe dan ook niet vrij van risico's op fouten omdat de opvragingen complex in elkaar zitten, en de interne functies van de software kunnen al dan niet gewild een vertekend beeld schetsen.

Het Rekenhof moet de betrouwbaarheid kunnen verifiëren van de gegevens die het ontvangt in het raam van zijn controleopdracht en dus moet het kunnen beschikken over de middelen en toegangen die nodig zijn om de resultaten van de opvragingen in BO te vergelijken met en te toetsen aan de gegevens in GCOM. Zijn verzoek daaromtrent bleef onbeantwoord en bijgevolg vraagt het Rekenhof met aandrang te kunnen beschikken over volledige toegang tot de BO-software, die z.i. deel uitmaakt van het boekhoudsysteem. Elke belemmering van zijn opdracht met betrekking tot de controle en de certificering van de algemene rekeningen van de diensten van de regering zal meespelen wanneer het Rekenhof zijn oordeel formuleert over de regelmatigheid, de waarachtigheid en de betrouwbaarheid van die rekeningen.

De hervorming zal gepaard moeten gaan met de uitbouw van een intern toezicht op de boekhoudprocessen om ervoor te zorgen dat de verrichtingen worden uitgevoerd volgens de nieuwe normen. Parallel daarmee zal het gewest een nieuw boekhoudprogramma moeten gaan gebruiken waarmee het zijn begrotingsboekhouding kan koppelen aan een algemene dubbele boekhouding teneinde een balans en een resultatenrekening te kunnen voorleggen. Dat zijn twee essentiële onderdelen van de nieuwe algemene rekening die, zo stelt het decreet, gecertificeerd moet worden door het Rekenhof.

De kwaliteit van de gegevens uit de rijkscomptabiliteit die aan Eurostat worden meegedeeld, moest erop vooruitgaan door de strikte toepassing van het nieuwe aanrekeningscriterium dat vervat is in het decreet van 15 december 2011. Die kwaliteit is van kapitaal belang in het raam van de procedure wegens buitensporige tekorten waaraan België thans is onderworpen. Het besluit tot organisatie van de interne controle en de interne audit met betrekking tot de begroting en de boekhouding evenals van de administratieve en de begrotingscontrole, omvat regels voor de aanrekeningen en voor de cesuur die op het vlak van de uitgaven, en hoewel de minister stelt dat het besluit in overeenstemming is met het decreet, toelaten de boekhoudkundige eindejaarsverrichtingen te moduleren in functie van het gewenste begrotingsresultaat, wat strijdig is met de ESR-bepalingen en met de fundamentele beginselen van de nieuwe overheidscomptabiliteit. De implementatie van een nieuwe IT-oplossing is een grote uitdaging voor het Waals bestuur, temeer omdat het zeer afhankelijk blijft van het huidige systeem en de huidige dienstverlener. Dat systeem is al meer dan twee decennia in gebruik en voor de meer dan duizend ambtenaren die ermee werken zal de overstap naar een nieuw programma met nieuwe procedures en nieuwe boekhoudnormen een grote verandering zijn die ze wellicht met enige terughoudendheid tegemoet zien.

Van die overstap naar een nieuw boekhoudsysteem moet dringend werk worden gemaakt in de vorm van een innoverend project dat gesteund moet worden door de Waalse regering en waar alle betrokken partijen zich achter dienen te scharen. Er is nood aan een strikt tijdschema en een gepaste financiering. De structuur die het project WBFin aanstuurt waarin politieke en functionele actoren uit beide deelstaatentiteiten zijn samengebracht, moet vanaf nu zijn strategische rol gaan spelen om ervoor te zorgen dat het project binnen een redelijke termijn tot een goed einde wordt gebracht. Eén van de moeilijkheden zal zijn tot een consensus te komen over de IT-oplossing die beide deelstaatentiteiten dienen te gebruiken, want zij hebben tot nog toe andere keuzes gemaakt op het vlak van de ontwikkeling van hun boekhoudprogramma.