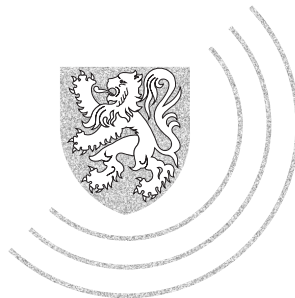


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2002-2003

18 augustus 2003

VERSLAG

– van het Rekenhof –

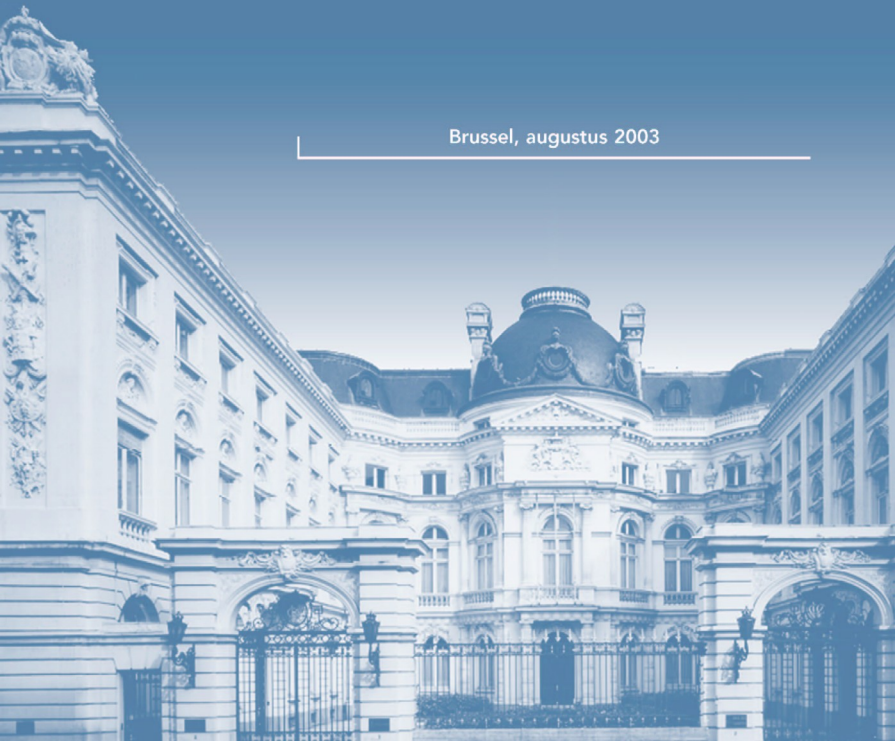
over de contractuele uitgaven voor marketing en promotie bij Toerisme Vlaanderen

R E K E N H O F

Toerisme Vlaanderen : contractuele uitgaven voor marketing en promotie

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, augustus 2003



REKENHOF

Toerisme Vlaanderen: contractuele uitgaven voor marketing en promotie

***Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement***

*goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 12 augustus 2003*

Inhoud

Bestuurlijke boodschap	6
Samenvatting	7
1 Inleiding.....	9
2 Rechtmatigheid van de contractuele uitgaven voor marketing en promotie.....	11
2.1 Decretaal werkingskader van TVL	11
2.1.1 <i>Inhoudelijk statuut</i>	<i>11</i>
2.1.2 <i>Boekhoudkundig statuut.....</i>	<i>11</i>
2.2 Concrete werkwijze rechtmatigheidsonderzoek	13
2.3 Onderzoeksresultaten.....	14
2.3.1 <i>Gunning bij beperkte offerteaanvragen</i>	<i>14</i>
2.3.2 <i>Gunning volgens de onderhandelingsprocedure.....</i>	<i>15</i>
2.3.3 <i>Europese bekendmakingsregels</i>	<i>15</i>
2.3.4 <i>Delegatie</i>	<i>16</i>
2.3.5 <i>Motiveringsplicht.....</i>	<i>17</i>
2.3.6 <i>Voorschotten</i>	<i>17</i>
2.3.7 <i>Formele tekortkomingen.....</i>	<i>18</i>
2.3.8 <i>Verantwoording van facturen</i>	<i>18</i>
2.3.9 <i>Borgtochtstelling.....</i>	<i>18</i>
2.3.10 <i>Voorstelling van reclamecampagnes</i>	<i>18</i>
2.3.11 <i>Niet-uitvoering van beslissingen van de raad van bestuur.....</i>	<i>19</i>
2.3.12 <i>Onduidelijke budgetbepaling</i>	<i>20</i>
2.3.13 <i>Contracten zonder jaarlijkse opzegmodaliteit.....</i>	<i>20</i>
2.3.14 <i>Aanvaarding van supplementen.....</i>	<i>20</i>
2.3.15 <i>Combinaties van meer- en minprestaties.....</i>	<i>21</i>
2.3.16 <i>Materiële fouten.....</i>	<i>21</i>
3 Interne controle	22
3.1 Concrete onderzoekswijze	22
3.2 Onderzoeksresultaten.....	22
3.2.1 <i>Afdeling Marketing en Promotie</i>	<i>22</i>
3.2.2 <i>Afdeling Boekhouding</i>	<i>24</i>
3.2.3 <i>Supervisie en controle door het management.....</i>	<i>25</i>
4 Algemene conclusie.....	26
5 Aanbevelingen.....	27
6 Antwoorden van de minister	29
Bijlage 1 Antwoorden van de minister	30
Bijlage 2 Relatie onderzoeksvragen-normen	32
Bijlage 3 Organogram afdeling marketing en promotie	34

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de rechtmatigheid onderzocht van de contractuele uitgaven die de Vlaamse openbare instelling Toerisme Vlaanderen voor marketing en promotie doet.

Het heeft in eerste instantie opgemerkt dat TVL zich sinds 1 november 1998 in een juridisch vacuüm bevindt. De Vlaamse regering liet immers na het artikel van het organieke decreet betreffende de taken en bevoegdheden van de instelling, in werking te stellen. In de praktijk negeert TVL dit probleem.

Het Rekenhof merkte voorts een veelheid aan rechtmatigheidsinbreuken op en een verregaande juridische onduidelijkheid en rechtsonzekerheid over de contractuele relaties met dienstverleners en partners. De interne controle was totaal ontoereikend: er waren nauwelijks organisatierichtlijnen of procedurebeschrijvingen, bevoegdheden werden systematisch overschreden en een degelijk registratiesysteem ontbrak. De dienst Boekhouding voerde geen controles uit.

Het Rekenhof concludeerde dan ook dat het management dringend procedures en systemen diende uit te werken voor de organisatie van zijn diensten, het toezicht op de begrotingsuitvoering en de rapportering aan de raad van bestuur.

Samenvatting

In het kader van zijn controle op de uitvoering van de statutaire opdracht van de Vlaamse openbare instelling Toerisme Vlaanderen (verder afgekort tot: TVL), heeft het Rekenhof de rechtmatigheid van de contractuele uitgaven voor marketing en promotie onderzocht. Het heeft tevens de daarbij betrokken interne controle geanalyseerd.

Het rechtmatigheidsonderzoek hield een toetsing in van een selectie van dossiers aan de klassieke normen inzake wettelijkheid, werkelijkheid en regelmatigheid. Een vooronderzoek had aangetoond dat een aantal van deze dossiers subsidies betroffen. Wegens de specifieke problemen die TVL-subsidies, vooral op wettelijkheidsvlak, stellen, heeft het Rekenhof het onderzoek van deze contracten losgekoppeld van het onderhavige onderzoek.

Op wettelijkheidsvlak leverden alle procedures die Toerisme Vlaanderen toepast bij de gunning van de opdrachten, moeilijkheden op. Bij de beperkte offerteaanvraagprocedure gaven vooral de bepaling en de toetsing van de gunningscriteria aanleiding tot opmerkingen. De onderhandelingsprocedure zonder naleving van de bekendmakingsregels werd niet altijd binnen de wettelijk voorziene voorwaarden toegepast en de opdrachten waarbij voor de onderhandelingsprocedure met naleving van de bekendmakingsregels werd geopteerd, bleken de facto gegund overeenkomstig de beperkte offerteaanvraagprocedure.

TVL paste de enuntiatieve aankondiging in het kader van de Europese bekendmakingsregels niet of incorrect toe, met een uitholling van de tweetrapsprocedure van de beperkte offerteaanvraag tot gevolg. Ook de toepasselijkheid van de bekendmakingsregels in functie van de geraamde bedragen van de opdrachten, interpreteerde TVL verkeerd.

Daarbuiten leefde TVL de wettelijke motiveringsverplichting niet correct na en vertoonden de dossiers een aantal formele tekortkomingen.

Bovendien toonden de dossiers ook frequent schendingen van de delegatieregeling. Onbevoegde personeelsleden namen in bijna elk dossier beslissingen in verband met de gunning en uitvoering van opdrachten en de leidend ambtenaar overschreed regelmatig de hem toegekende machtiging.

Op werkelijkheidsvlak bleek dat de verantwoordingsstukken in de onderzochte dossiers voor de reclamecampagnes 2000 (binnenland en Duitsland) niet toelieten vast te stellen dat de gefactureerde prestaties overeenstemden met de contractueel voorziene prestaties.

TVL respecteerde evenmin de budgettaire regelmatigheid bij de meerjarige contracten zonder voorziene tussentijdse opzegmodaliteiten. De voorstelling van de reclamecampagnes 2000 (Nederland en Duitsland) aan de raad van bestuur liet geen zekere kostenallocatie toe en de budgetten goedgekeurd door de raad van bestuur en de gedetailleerde bud-

getplannen die ter kennis werden gebracht van de reclamebureaus stemden niet altijd overeen.

Behalve een aantal tekortkomingen bij de vergelijkende prijstabellen en bij de overeenstemming tussen contract en facturen, stelde het Rekenhof nog regelmatigheidsproblemen vast bij de reclamecampagne Duitsland 2000 (een beslissing van de raad van bestuur over de besteding van het restbudget kreeg geen uitvoering) en bij de binnenlandcampagne 2000 (tussen de laatste beslissing van de raad van bestuur en de daaruit voortvloeiende contracten met het reclamebureau en de partners was er een verschil van vijf miljoen BEF).

In zijn onderzoek naar de interne controle, analyseerde het Rekenhof achtereenvolgens de organisatie en werking van de diensten van de afdeling Marketing en Promotie en de dienst Boekhouding, en de opvolging door het management.

De diensten van de afdeling Marketing en Promotie kampen met een opvallend gebrek aan organisatierichtlijnen en procedurebeschrijvingen. Dit gebrek is medeoorzaak van de talloze wettelijkheidsinbreuken en de verregaande juridische onduidelijkheid en rechtsonzekerheid over de contractuele relaties van TVL met zijn dienstverleners en partners. Voorts is er in de diensten een gebrek aan functiescheidingen en bleken zowel de leidend ambtenaar als de diensthouders systematisch hun bevoegdheden te overschrijden. De controle op de werkelijkheid van de transacties is te weinig geformaliseerd en wordt in sommige gevallen zelfs niet uitgevoerd. Ten slotte beschikt geen enkele dienst over een degelijk uitgewerkt registratiesysteem dat garanties biedt inzake de volledigheid en juistheid van de afhandeling van de transacties.

De dienst Boekhouding beperkt zijn acties te zeer tot de betaling van facturen. Hij voert geen controles op de werkelijkheid, volledigheid en juistheid van de transacties uit. De informatie om deze controles te kunnen uitvoeren, ontbreekt overigens.

Wat het management aangaat, bleek de leidend ambtenaar te hebben nagelaten procedures en systemen uit te werken voor de organisatie van zijn diensten en voor het toezicht op de begrotingsuitvoering en de rapportering aan de raad van bestuur. De raad van bestuur van zijn kant volgde niet steeds consequent zijn eigen beslissingen op en stelde ook weinig vragen bij de gebrekkige uitvoering van zijn concrete beslissingen of de gebrekkige rapportering daarover.

TVL heeft meegedeeld al bijsturingsmaatregelen te hebben getroffen om gedeeltelijk of volledig aan een aantal bevindingen tegemoet te komen. De instelling zou ook recent een aantal procedures met gebruik van modelformulieren hebben ingesteld, die een begin van oplossing zouden bieden voor de vastgestelde problemen.

1 Inleiding

In het kader van zijn controle op de uitvoering van de statutaire opdracht van de Vlaamse openbare instelling⁽¹⁾ TVL heeft het Rekenhof een rechtmatigheidsonderzoek uitgevoerd betreffende de contractuele uitgaven voor marketing en promotie. De doelstelling van dit rechtmatigheidsonderzoek bestond erin de werkelijkheid, wettelijkheid en regelmatigheid van deze contractuele uitgaven na te gaan, wat werd vertaald in volgende centrale probleemstelling: Verlopen de contractuele uitgaven voor marketing en promotie bij TVL op een rechtmatige wijze?

In het licht van deze probleemstelling werd niet alleen nagegaan in hoeverre de contractuele uitgaven voor marketing en promotie gedaan werden met inachtneming van de geldende reglementeringen (klassiek rechtmatigheidsonderzoek), maar werd tevens onderzocht in hoeverre en op welke manier de leiding van TVL een systeem van interne controle instelde waardoor deze rechtmatigheid kon worden gegarandeerd (uitgebreid rechtmatigheidsonderzoek).

De probleemstelling resulteerde, gelet op deze dubbele invalshoek, in de formulering van volgende twee onderzoeksvragen:

- Verlopen de gunning, de controle op de uitvoering en de uiteindelijke betaling van de contracten die TVL sluit met het oog op marketing en promotie, op rechtmatige wijze ?
- Heeft de leiding van TVL de noodzakelijke procedures ingesteld om de naleving van externe regels (wetten, verordeningen,...) en van intern beleid, het beveiligen van eigendommen en informatie, het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden en de kwaliteit van de administratie en de tijdige totstandkoming van betrouwbare financiële en managementsinformatie⁽²⁾ te verzekeren en doorlopend en consistent te laten functioneren ?

Met het oog op het beantwoorden van deze onderzoeksvragen werden twee normsystemen gehanteerd:

- De normen van het beperkte rechtmatigheidsonderzoek: de wettelijkheid, werkelijkheid en regelmatigheid.

¹ Hierna afgekort tot VOI.

² Deze definitie van interne controle werd overgenomen uit de Europese richtlijnen ter uitvoering van de INTOSAI-controlenormen, Nr. 21 - beoordeling van de interne controle en systeemtest, met dien verstande dat enkel die elementen van interne controle die slaan op rechtmatigheid werden weerhouden.

Er werd dus niet nagaan of de nodige procedures werden ingesteld om het doelmatigheidsaspect "de zuinige, doelmatige en doeltreffende verwezenlijking van de doelstellingen van de huishouding" te garanderen.

- De normen inzake interne controle op het vlak van organisatie, scheiding van functies, machtiging en goedkeuring, rekenkundige en boekhoudkundige controle, supervisie en controle door het management.

Bijlage 2 geeft een overzicht van de gehanteerde normen, gerelateerd aan de onderzoeksvragen.

Het onderzoek werd uitgevoerd met behulp van de volgende twee methoden:

- **Systeemgerichte aanpak (SGA)**

Deze aanpak, die bedoeld was als eerste benadering, richtte zich zowel op de eerste als op de tweede onderzoeksvraag. Er werd nagegaan welke soorten *contractuele* uitgaven de afdeling Marketing en Promotie deed (identificatie van de werking) en gepoogd inzicht te verwerven in de vraag *wie, wat volgens welke procedures ?* deed m.b.t. deze uitgaven (organisatie van de werking).

Aan de hand van interviews en onderzoek van de bevoegdheidsregeling en de ingebouwde controles werd getracht de systeemkenmerken van het volledige contractuele proces in kaart te brengen teneinde de sterke en zwakke punten aan te wijzen in de manier waarop de rechtmatigheid van de contractuele verrichtingen theoretisch verzekerd leek.

- **Directe gegevensgerichte controle (DGC)**

Deze controle was erop gericht een exhaustief antwoord te formuleren op de eerste onderzoeksvraag en moest bovendien toelaten na te gaan of de resultaten van de SGA m.b.t. de tweede onderzoeksvraag met de realiteit strookten. Hiervoor werd gewerkt met een steekproef van contracten.

Gedurende het hele onderzoek werden de belangrijkste vaststellingen mondeling voorgelegd aan de betrokken diensten om de volledigheid en correctheid van de bevindingen na te gaan.

Op 26 juni 2002 heeft het Rekenhof de administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen en de voorzitter van de raad van bestuur meegedeeld dat het zijn controle had beëindigd. Op 29 augustus heeft het zijn controleresultaten voorgesteld aan de administrateur-generaal, de voorzitter van de raad van bestuur en de betrokken afdelingshoofden van Toerisme Vlaanderen. Op 26 september 2002 heeft de administrateur-generaal schriftelijk gereageerd. Het Rekenhof heeft dit antwoord met het rapport op 8 januari 2003 overgelegd aan de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme, die op 24 februari 2003 de reactie van de nieuwe administrateur-generaal bezorgde. Op 2 april 2003 repliceerde het Rekenhof op deze toezending. Ten slotte antwoordde de Vlaamse Minister van Toerisme nogmaals op 9 mei 2003.

2 Rechtmatigheid van de contractuele uitgaven voor marketing en promotie

2.1 Decretaal werkingskader van TVL

2.1.1 Inhoudelijk statuut

De decretale regeling van de openbare instelling TVL zit vervat in het decreet van 7 juli 1998 betreffende de openbare instelling TVL en de Hoge Raad voor Toerisme. Krachtens artikel 48 van dit decreet bepaalt de Vlaamse regering de datum waarop elk van de artikelen van dit decreet in werking treedt. Bij besluit van de Vlaamse regering van 9 februari 1999 werden sommige artikels (retroactief) op 1 november 1998 in werking gesteld.

Onder de artikelen die in werking werden gesteld, bevindt zich artikel 45,1°, houdende de opheffing van het decreet van 29 mei 1984. De oude decretale regeling van het statuut van TVL werd dus volledig opgeheven. Artikel 4 van het nieuwe decreet, dat de taken en bevoegdheden van TVL aflijnt, werd echter niet in werking gesteld. De volledige opheffing van de oude regeling en de niet-inwerkingtreding van de nieuwe taken en bevoegdheden heeft geleid tot de vreemde situatie dat TVL momenteel over geen enkele bevoegdheid beschikt.

Het is in deze context dan ook niet duidelijk op welke wettelijke basis de raad van bestuur of de leidend ambtenaar van TVL bevoegdheden kunnen uitoefenen, ook al werden artikel 16 betreffende de bevoegdheden van de raad van bestuur en artikel 21 betreffende de bevoegdheden van de leidend ambtenaar wel in werking gesteld.

In de praktijk negeren alle organen van TVL evenwel deze dubbelzinnigheid inzake het decretaal werkingskader. Het Rekenhof heeft in zijn onderzoek noodzakelijkerwijze abstractie gemaakt van dit fundamenteel rechtmatigheidsprobleem en heeft dus wel degelijk rekening gehouden met de handelingen van de verschillende organen.

2.1.2 Boekhoudkundig statuut

Luidens artikel 2 van het decreet van 7 juli 1998 is TVL een openbare instelling waarop de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de instellingen van categorie B van toepassing zijn, voor zover er in het decreet niet van wordt afgeweken. Het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 en het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse openbare instellingen

leggen TVL vanaf 1 januari 1998 een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering op.

Luidens artikel 3, §2, van de wet van 16 maart 1954 moet het door de raad van bestuur goedgekeurde begrotingsontwerp door de minister van wie het organisme afhangt en door de minister, bevoegd voor financiën, worden goedgekeurd. Overeenkomstig artikel 46 van het vermelde uitvoeringsbesluit omvatten de begroting en de uitvoeringsrekening van de begroting, die jaarlijks door de raad van bestuur worden goedgekeurd, een staat van alle ontvangsten en uitgaven van de VOI. Luidens artikel 53, §6, van hetzelfde besluit dienen uitgaven, meer bepaald aankopen, te worden aangerekend in het boekjaar waarop de factuurdatum betrekking heeft.

Bij de controle werd vastgesteld dat een belangrijk deel van de jaarlijks weerkerende contracten facturen genereren in verschillende begrotingsjaren. Die facturen moeten bijgevolg ten laste worden gelegd van verschillende begrotingsjaren. De goedkeuring van dergelijke contracten door de raad van bestuur (en, a fortiori, de leidend ambtenaar), betekent bijgevolg dat niet door de bevoegde overheden (minister bevoegd voor toerisme en minister bevoegd voor financiën) goedgekeurde begrotingen worden bezwaard en houdt derhalve een bevoegdheidsoverschrijding in. De gunning van dergelijke contracten in het jaar x houdt immers de facto in dat de kredieten van het begrotingsjaar x+1 worden overschreden, aangezien op het ogenblik van de gunning (jaar x) geen kredieten werden goedgekeurd voor het jaar x+1. Dergelijke contracten zijn strijdig met artikel 5 van de wet van 16 maart 1954.

Aangezien de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap bovendien geen rekening houdt met dergelijke contracten en hun mogelijke invloed op de dotatie van de Vlaamse Gemeenschap aan de VOI, is, eveneens overeenkomstig artikel 5 van de wet van 16 maart 1954, een decretale goedkeuring vereist.

Vóór de inwerkingtreding van het bovenvermelde regeringsbesluit werden de uitgaven van TVL aangerekend in het boekjaar waarin de verbintenis ontstond, zelfs als de transactie pas werd gerealiseerd in het daaropvolgende begrotingsjaar. Op die manier werd voldaan aan het begrotingsmachtigingbeperkend karakter van de vermelde bepalingen van de wet van 16 maart 1954. De verschuiving van het aanrekeningsmoment naar de factuurdatum, zoals opgelegd door het vermelde regeringsbesluit, verhindert een consistente toepassing van de bepalingen van de wet van 16 maart 1954.

Aangezien deze regelmatigheidsproblematiek niet alleen van toepassing is op de contracten voor marketing en promotie, maar op alle door TVL afgesloten contracten, voor zover de facturatie het begrotingsjaar overschrijdt, heeft het onderhavige verslag, voor wat betreft de jaarlijks weerkerende contracten, er verder abstractie van gemaakt⁽³⁾.

³ Die problematiek stelt zich trouwens bij alle VOI's.

2.2 Concrete werkwijze rechtmatigheidsonderzoek

Om een antwoord te verkrijgen op de onderzoeksvraag of de gunning, de controle op de uitvoering en de uiteindelijke betaling van de contracten die TVL sluit voor marketing en promotie, op rechtmatige wijze verlopen, werd een rechtmatigheidsonderzoek uitgevoerd op grond van een steekproef van deze contracten. Deze steekproef had de volgende uitgangspunten:

- Als *contract* werden beschouwd: alle door TVL zelf als dusdanig gekwalificeerde én aangerekende verrichtingen.
- Enkel contracten waarvan de verrichtingen verliepen langs de centrale afdeling Marketing en Promotie maakten deel uit van de steekproef. De contracten waarvan de afhandeling liep langs de buitenlandkantoren en die op zogenaamde E-posten werden aangerekend, werden niet in het onderzoek opgenomen.
- Enkel contracten van 500.000 BEF of meer maakten deel uit van de steekproef.
- In principe werd het werkingsjaar 2000 als referentiejaar genomen. Dit impliceert dat het voorwerp van het contract zich in essentie in het werkingsjaar 2000 diende te bevinden en/of dat belangrijke uitgaven dienden te zijn gegeneerd in 2000⁴). Voor een optimale actualiteitswaarde werd evenwel een correctie toegepast op het werkingsjaar 2000: voor de jaarlijks weerkerende contracten voor overheidsopdrachten gegund langs een procedure met bekendmaking, werden enkel de gunningen voor de werkingsjaren 2001 of 2002 en hun uitvoering onderzocht, in de mate dat zij op het ogenblik van het onderzoek al volledig beschikbaar waren.

De contracten die op deze wijze werden geselecteerd, hadden betrekking op de diensten Congresbureau Vlaanderen-Brussel, Publicaties-Drukwerk-Multimedia-Distributie, Buurlanden, Binnenland en Evenementen. Enkel voor de dienst Verre Markten zaten geen dossiers in de steekproef.

Het rechtmatigheidsonderzoek behelsde de toetsing van de geselecteerde dossiers aan de klassieke normen inzake wettelijkheid, werkelijkheid en regelmatigheid, zoals opgenomen in bijlage 2.

Wat de wettelijkheids- en regelmatigheidsaspecten betreft, heeft het Rekenhof een vooronderzoek gevoerd om na te gaan of de voorgelegde dossiers geen subsidies betroffen.

⁴ Als verscheidende opeenvolgende contracten voor dezelfde activiteit aan de definitie voldeden, werd slechts 1 contract bekeken.

Het organogram van de afdeling Marketing en Promotie, van toepassing op 1 januari 2001, werd bijgevoegd in bijlage 3 ⁽⁵⁾.

2.3 Onderzoeksresultaten

De resultaten van het wettelijkheidsonderzoek zijn weergegeven onder de punten 2.3.1 tot en met 2.3.7; die van het werkelijkheidsonderzoek onder de punten 2.3.8 en 2.3.9 en die van het regelmatigheidsonderzoek onder de punten 2.3.10 tot en met 2.3.16.

2.3.1 *Gunning bij beperkte offerteaanvragen*

Bij de toepassing van de beperkte offerteaanvraagprocedure heeft TVL niet altijd rekening gehouden met de in het bestek voorziene gunningscriteria⁽⁶⁾. Voor de toewijzing van tal van pre-pressopdrachten hield de dienst Publicaties enkel rekening met de prijzen, hoewel het bestek ook andere criteria inhield. In een ander geval wees deze dienst volgens de nota aan de leden van de raad van bestuur een pre-pressopdracht toe aan een bedrijf op grond van het ingediende lay-outvoorstel, terwijl dit gunningscriterium niet in het bestek voorzien was.

TVL neemt bij de gunningscriteria in het bestek criteria op die de geschiktheid van de inschrijver betreffen, zoals specificaties inzake personeel en technische uitrusting van de aannemer of in te dienen documenten, en niet de kwaliteit van de aangeboden prestaties voor de te gunnen opdracht⁽⁷⁾.

Ten slotte hield de instelling rekening met vrije varianten waarvoor zij geen minimale voorwaarden had bepaald⁽⁸⁾. Zo stelde een bestek duidelijk dat alle brochures garenloos gelijmd moesten zijn. Toch gunde TV de opdracht uiteindelijk aan een NV die de vrije variant *geniete brochures* voorstelde.

De administrateur-generaal antwoordde dat TVL sinds de ontvangst van de opmerkingen nog enkel gunde op grond van gunningscriteria, dat de instelling gunningen voor meer dan 24.789 EUR sindsdien aan de raad van bestuur voorlegde en dat ze de offerteaanvragen zelf aanpaste om

⁵ De administratie van TVL staat onder leiding van de administrateur-generaal (leidend ambtenaar) en, bij diens afwezigheid, de adjunct-administrateur-generaal (adjunct-leidend-ambtenaar). De afdeling Marketing en Promotie wordt geleid door een afdelingshoofd; de zes diensten ervan door diensthoofden.

⁶ In strijd met artikel 16 van de overheidsopdrachtenwet.

⁷ Volgens artikel 110, §1, moeten de gunningscriteria betrekking hebben op de offerte zelf. Ook de Europese richtlijnen onderscheiden gunningscriteria van selectiecriteria.

⁸ In strijd met artikel 60, 2^e lid van de overheidsopdrachtenwet.

op wettelijkheidsvlak in orde te zijn. Concreet zou de reclamecampagne Frankrijk op basis van een beperkte offerteaanvraag zijn aanbesteed.

2.3.2 Gunning volgens de onderhandelingsprocedure

Bij de toepassing van de onderhandelingsprocedure zonder naleving van bekendmakingsregels, waren de voorwaarden waaronder die procedure kon worden toegepast, niet altijd vervuld⁹). Zo maakte de dienst Publicaties regelmatig ten onrechte gebruik van de mogelijkheid te werken met aanvullende diensten voor de druk van een aanzienlijk aantal bijkomende exemplaren of zelfs voor een volledige bij- of herdruk. Vaak ook liet de dienst na verscheidene aannemers te raadplegen, zonder dat hij aantoonde dat dit onmogelijk was. In enkele gevallen gunde hij opdrachten van meer dan 2.500.000 BEF langs de onderhandelingsprocedure zonder naleving van bekendmakingsregels. Ten slotte ontbrak bij deze gunning soms een schriftelijke overeenkomst.

Voor de gunning van de reclamecampagnes in binnen- en buurlanden koos TVL voor de onderhandelingsprocedure met naleving van bekendmakingsregels. Die opdrachten voldeden echter niet aan de wettelijke vereisten voor de toepassing van die procedure. Volgens artikel 17, §3, 2^o, van de overheidsopdrachtenwet kan een dergelijke procedure immers maar in uitzonderlijke gevallen, met name voor diensten waarvan de aard of de onzekere omstandigheden verhinderen op voorhand een globale prijs vast te stellen. Een aantal onderzochte dossiers bevatten geen stukken met een motivatie van de onderhandelingsprocedure, noch een verwijzing naar de uitzonderlijkheid. In feite gunde TVL de opdrachten evenwel overeenkomstig de beperkte offerteaanvraagprocedure. Uit de voorgelegde stukken bleek namelijk dat de instelling aan alle voorwaarden van de beperkte offerteaanvraagprocedure had voldaan en dat zij de opdracht gunde met inachtnaam van de gunningscriteria ingeschreven in het bestek en met uitsluiting van onderhandelingen met een van de gegadigden.

2.3.3 Europese bekendmakingsregels

De Europese bekendmakingsregels voorzien dat overheidsopdrachten die bepaalde drempelbedragen overschrijden, moeten worden vooraankondigd en aangekondigd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen¹⁰). De vooraankondiging houdt geen oproep tot de kandidaten in en stelt geen vereisten inzake de voorlegging van documenten die bewijzen dat wordt voldaan aan de selectiecriteria. De aankondiging dient wel de minimumvoorwaarden te vermelden voor de selectie van de dienstverleners. Het bestuur kan dan uit de kandidaten die reageren, gegadigden selecteren op grond van de selectiecriteria en ze uitnodigen een offerte in te dienen.

⁹ Artikel 17, §2, van de overheidsopdrachtenwet.

¹⁰ De artikelen 55 en 56 van het overheidsopdrachtenbesluit.

De administratie van TVL heeft problemen met de Europese bekendmakingsregels. Zo zij al een enuntiatieve aankondiging uitvoerde, verruimde TVL de draagwijdte van die aankondiging en beschouwde zij ze ten onrechte als een oproep tot kandidaatstelling. De herkwalificatie van de enuntiatieve aankondiging door de dienst Publicaties had tot gevolg dat de tweetrapsprocedure van de beperkte offerteaanvraag werd uitgehouden en het niet duidelijk was op welke gronden de gegadigden (kandidaten die werden uitgenodigd een offerte in te dienen) werden bepaald. De instelling heeft de selectiecriteria immers samen met de gunningscriteria opgenomen in één offerteaanvraag en die slechts gericht aan een aantal van de dienstverleners die hebben gereageerd op de enuntiatieve Europese aankondiging.

TVL heeft bovendien de regels voor de berekening van het geraamd bedrag van een overheidsopdracht voor de aanneming van diensten met betrekking tot de Europese bekendmaking⁽¹¹⁾ incorrect toegepast. Zo kon de instelling de herhaling van soortgelijke diensten langs de onderhandelingsprocedure aan de aannemer van de eerste opdracht gunnen. Om na te gaan of de Europese drempelbedragen bereikt waren, had zij echter rekening moeten houden met de som van het geraamd bedrag van de oorspronkelijke opdracht én het geraamd bedrag voor de volgende diensten.

Binnen de 48 dagen na de gunning van opdrachten boven bepaalde drempelbedragen, moet de aanbestedende overheid de toewijzing publiceren in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen en het Bulletin der Aanbestedingen⁽¹²⁾. TVL paste deze bepaling niet toe.

TVL antwoordde dat zij de enuntiatieve aankondiging inderdaad incorrect toepaste, door de verwarring met een oproep tot kandidaatstelling. Zij zou dit aanpassen.

2.3.4 Delegatie

TVL heeft regelmatig op diverse niveaus delegatiegrenzen overschreden⁽¹³⁾:

- Niettegenstaande alleen de leidend ambtenaar (en de adjunct-leidend ambtenaar) handelingen kunnen verrichten voor het gunnen en uitvoeren van opdrachten, deden ook andere personeelsleden dit frequent.
- Zowel voor de opdrachten binnen als buiten het toepassingsgebied van de reglementering op de overheidsopdrachten, heeft de leidend ambtenaar bovendien frequent de procedure ingezet en de opdrachten gegund, niettegenstaande de financiële grensbedragen opgenomen in de delegatieregeling werden overschreden.

¹¹ Artikel 54, 3^e lid, van het overheidsopdrachtenbesluit.

¹² Artikel 60 van het overheidsopdrachtenbesluit.

¹³ Besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende de organisatie van de openbare instelling TVL en de regeling van de rechtspositie van het personeel.

- Bij de reclamecampagnes van de buurlanden werd het ontbreken van beslissingsbevoegdheid voor het afdelingshoofd marketing en het hoofd van het buitenlandkantoor systematisch genegeerd. De inbreuken betreffen de goedkeuring en de aanpassing van gedetailleerde uitvoeringsplannen, de goedkeuring van aanvullende bestellingen en de goedkeuring van de reële invulling van de campagneonderdelen.

TVL antwoordde dat het alle gunningsdossiers voor meer dan 24.789 EUR, en soms voor minder, inmiddels voorlegde aan de raad van bestuur. Voor kleine uitgaven zou het steeds een bestelbon opmaken, ondertekend door de administrateur-generaal.

2.3.5 *Motiveringsplicht*

TVL leefde de wettelijke motiveringsverplichtingen⁽¹⁴⁾ voor diverse aspecten niet altijd na:

- De instelling motiveert zelden de toewijzing van de opdracht.
- Ook ontbrak de motivatie voor de beslissingen een beroep te doen op de onderhandelingsprocedure.
- Bij de onderhandelingsprocedure toonde TVL de onmogelijkheid verschillende aannemers te raadplegen vaak niet aan.
- Ten slotte motiveerde zij afwijkingen van de algemene aannemingsvoorwaarden niet. De bestekken in liefst twaalf van de onderzochte dossiers bevatten een dergelijke motivatie, bijvoorbeeld van het afzien van borgtochtstelling, niet.

TVL antwoordde dat het bij elk gunningsvoorstel inmiddels als vaste standaardregel steeds een nota voegde met de argumentatie van de keuze. In concreto zou TVL voor de campagne Frankrijk 2003 in 2002 zowel voor de selectie als voor de gunning met een jury hebben samengezeten, die de voorstellen individueel quoteerde.

2.3.6 *Voorschotten*

TVL heeft in een tweetal gevallen voorschotten toegekend buiten de reglementair voorziene mogelijkheden⁽¹⁵⁾.

¹⁴ Artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

¹⁵ Artikel 5 van het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken.

2.3.7 Formele tekortkomingen

Een aantal formele anomalieën werden vastgesteld bij de procedurebepaling door de administratie. Zo is er sprake van de niet bestaande procedures prijsofferteaanvraag, beperkte algemene offerteaanvraag en beperkte onderhandelingsprocedure zonder voorafgaandelijke bekendmaking.

Andere formele tekortkomingen betreffen het ontbreken van:

- kennisgevingen aan inschrijvers waarvan de offerte niet werd uitgekozen;
- processen-verbaal bij de opening van de offertes;
- verzoeken om verantwoording bij de afwijzing van offertes wegens abnormale prijzen;
- processen-verbaal bij betalingen in mindering;
- processen-verbaal van oplevering van de opdracht.

2.3.8 Verantwoording van facturen

De facturen van de reclamecampagnes 2000 (binnenland en Duitsland) lieten niet toe vast te stellen dat de prestaties conform de contractuele voorwaarden werden geleverd.

TVL antwoordde voor de acties in 2002 verantwoordingsstukken te hebben voor alle acties. In 2003 zou de instelling werken met een specifiek facturatieschema, gebaseerd op het campagneplan, waarbij de reclamebureaus zich ertoe zouden verbinden met elke factuur de verantwoordingsstukken mee te sturen.

2.3.9 Borgtochtstelling

Hoewel de algemene aannemingsvoorwaarden of de specifieke contractuele bepalingen het stellen van een borgtocht oplegden¹⁶, verzuimde de administratie die verplichting op te volgen. Zij kon geen bewijzen van borgtochtstelling voorleggen.

2.3.10 Voorstelling van reclamecampagnes

De voorstelling van de reclamecampagnes 2000 Nederland en Duitsland aan de raad van bestuur liet niet toe met zekerheid te bepalen welke kosten ten laste werden gelegd van de reclamecampagne en welke kosten op andere begrotingsposten werden aangerekend. De budgetverdeling over de verschillende macroproducten en de inbreng van de part-

¹⁶ Artikel 5, §3, van de algemene aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en voor de concessie voor openbare werken (bijlage bij het koninklijk besluit van 26 september 1996).

ners, zoals voorgesteld aan de raad van bestuur, strookten bovendien niet altijd met de bedragen opgenomen in het goedgekeurde gedetailleerde budgetplan dat de administratie het reclamebureau bezorgde.

Zo was er voor de campagne Duitsland sprake van de productie van een nieuwe brochure *Fietsen en genieten in Vlaanderen*, waarvan de kosten niet ten laste vielen van de campagne die het reclamebureau diende uit te voeren, maar wel van de dienst Publicaties van TVL. Dat kon echter niet worden afgeleid uit de voorstelling van de reclamecampagne¹⁷. Uit het detailbudget van de reclamecampagne bleek ook dat een website zou worden uitgebouwd. De voorstelling van de reclamecampagne aan de raad van bestuur maakte daarvan geen melding. Pas bij het voorstel tot budgetverschuiving op de raad van bestuur van 28 juni 2000 werd de raad geïnformeerd over de reductie van het oorspronkelijk voorziene bedrag voor de uitbouw van een website van 4 miljoen tot 1 miljoen BEF. Bovendien strookten de budgetten die de raad van bestuur goedkeurde voor de macroproducten *Kust* en *Kunststeden* niet met die in het gedetailleerde budgetplan.

TVL antwoordde dat alle contracten sinds het onderzoek contracten voor één jaar waren. De voorstelling van reclamecampagnes aan de raad van bestuur was – op vraag van de raad zelf – inderdaad kort, maar zette volgens TVL de grote actielijnen uiteen met een budgetverdeling. Na afloop zou de raad overigens een zeer gedetailleerd overzicht per campagne ontvangen met alle uitgevoerde acties en bijhorende kosten.

2.3.11 Niet-uitvoering van beslissingen van de raad van bestuur

Voor de reclamecampagne Duitsland 2000 werd de beslissing van de raad van bestuur over de aanwending van het restbudget niet uitgevoerd. Deze beslissing vroeg de directeur van het Duitse bureau naar aanleiding van het voorstel tot herschikking van het budget voor de reclamecampagne 2000 in Duitsland, om voorstellen voor de besteding van het resterende budget. Het afdelingshoofd deelde mee dat het restbudget uiteindelijk niet werd besteed, zonder dat de raad van bestuur hierover werd geïnformeerd.

TVL antwoordde dat er in het verleden tal van kwalitatieve problemen bij het toenmalige reclamebureau bestonden. Het niet besteden van het restbudget was dan ook meer een daad van goed beheer, dan een blijk van nonchalance.

¹⁷ Bij de voorstelling van de reclamecampagne Frankrijk 2000 werd daarentegen uitdrukkelijk vermeld dat de productiekosten van het consumentenmagazine *Flâner en Flandre* niet ten laste van TVL viel.

2.3.12 Onduidelijke budgetbepaling

Het goedgekeurde budget voor de binnenlandcampagne 2000 was onduidelijk. De raad van bestuur verleende medio 1999 zijn akkoord om onderhandelingen te starten met een reclamebureau zonder budgetten te vermelden. In september 1999 keurde de raad het werkplan van de afdeling marketing goed, met daarin een binnenlands campagnebudget van 17 miljoen BEF. In oktober vroegen de provincies TVL dit budget met 5 miljoen BEF op te trekken. In november keurde de raad van bestuur enkel 8.286.806 BEF opstartkosten goed, zonder uitspraak te doen over het budget van de reclamecampagne. Op 15 december 1999 concludeerde de voorzitter dat de raad van bestuur zich akkoord kon verklaren met het vergelijk met de provinciale federaties. Dit impliceerde volgens de uiteenzetting de inzet van een bijkomend budget van 5 miljoen BEF. In maart 2000 hielden een aantal documenten blijkbaar geen rekening met de budgetverhoging van 15 december 1999. Ook de uiteindelijke beslissing van 22 maart 2000 tot verlenging van de campagne voor 2000 voorzag een bedrag van 17 miljoen BEF. Op 8 mei 2000 ondertekende TVL een lastgevingsovereenkomst met de provinciale toeristische federaties waarbij het zijn inbreng van TVL bepaalde op 22 miljoen BEF⁽¹⁸⁾. Ten slotte sloot TVL op 12 mei 2000 een overeenkomst met een NV voor de gunning van de reclamecampagne 2000 voor een totaal bedrag van 39 miljoen. Hierbij werd opnieuw uitgegaan van een inbreng van TVL van 22 miljoen BEF⁽¹⁹⁾. Gelet op de laatste beslissing van de raad van bestuur van 22 maart 2000 concludeerde het Rekenhof dat de administratie het contract met de firma goedkeurde zonder dat de raad van bestuur daarvoor voldoende budgetruimte ter beschikking had gesteld.

TVL antwoordde dat het hierbij ging om een ad hoc interventie van de toenmalige hiërarchie.

2.3.13 Contracten zonder jaarlijkse opzegmodaliteit

TVL heeft contracten met een looptijd van meer dan een jaar en zonder voorziene jaarlijkse opzegmodaliteiten goedgekeurd zonder dat kredieten voor de komende jaren waren goedgekeurd (zie punt 2.1.2).

2.3.14 Aanvaarding van supplementen

Bij de uitvoering van bepaalde contracten heeft TVL supplementen aanvaard, niettegenstaande het bestek, het inschrijvingsformulier en de bestelbon duidelijk stelden dat alle kosten inbegrepen waren in de een-

¹⁸ In het document waarover het Rekenhof beschikking kreeg was de 22 miljoen BEF handmatig gereduceerd tot 17 miljoen BEF.

¹⁹ Ook hier was in het document waarover het Rekenhof beschikking kreeg de 39 miljoen BEF handmatig gereduceerd tot 34 miljoen BEF.

heidsprijzen of globale prijzen⁽²⁰⁾. Zo bracht een firma behalve de overeengekomen eenheidsprijs internet- en taxipostkosten in rekening.

2.3.15 Combinaties van meer- en minprestaties

Bij de opdrachten volgens prijslijst, waarbij de eenheidsprijzen forfaitair zijn, werden niet voor alle combinaties van te verrichten prestaties eenheidsprijzen gevraagd⁽²¹⁾, zodat de aangerekende prijzen niet konden worden getoetst aan de goedgekeurde offerte. Zo vroeg TVL voor het drukken van de publicaties in de inschrijvingsformulieren wel eenheidsprijzen voor pagina's en exemplaren in meer of minder, maar niet voor de combinatie van beide: een kleinere of grotere oplage met meer of minder pagina's. Bij de facturatie werden in deze gevallen prijzen aangerekend die niet in de offertes voorkwamen.

2.3.16 Materiële fouten

De dienst Publicaties maakte herhaaldelijk fouten in de vergelijkende prijstabellen. Zo nam het in een geval een prijsvermindervoorstel niet in aanmerking. In een ander geval stelde het de tabellen op op grond van verkeerd geïnterpreteerde gegevens of offertes met *vergetelheden* erin. Soms ook was er geen overeenstemming tussen een bestelbon en de factuur. Een betwiste factuur voor pre-press bleek bv. na grondige analyse in overeenstemming te zijn met de offerte, terwijl de bestelbon van TV op basis van dezelfde offerte ruim 400.000 BEF minder vermeldde.

²⁰ Overeenkomstig artikel 67 van de algemene aannemingsvoorwaarden.

²¹ Artikel 97, §2, van het overheidsopdrachtenbesluit.

3 Interne controle

3.1 Concrete onderzoekswijze

Aangezien het Rekenhof geen formele, schriftelijke, door de leiding goedgekeurde procedures kreeg, heeft het de systeemkenmerken van het volledige contractuele proces vooraf aan de hand van interviews in kaart gebracht. Na toetsing van deze *theoretische* systeemkenmerken aan de vaststellingen van het rechtmatigheidsonderzoek, heeft het de reële werking en organisatie geanalyseerd in het licht van de normen opgenomen in bijlage 1. Over de resultaten van deze analyse wordt per dienst⁽²²⁾ gerapporteerd wat de normen organisatie, scheiding van functies, machtiging en goedkeuring en rekenkundige en boekhoudkundige controle betreft. De normen supervisie en controle door het management zijn algemeen beschouwd.

3.2 Onderzoeksresultaten

3.2.1 Afdeling Marketing en Promotie

Organisatie

Geen van de diensten beschikte over een organigram van functies met functiebeschrijving of een organigram van formulierdoorstroming. Het gebrek aan organisatierichtlijnen en procedurebeschrijvingen - hetzij hiërarchisch opgelegd, hetzij zelf ingevoerd - was niet alleen medeoorzaak van talloze wettelijkheidsinbreuken (vooral inzake de niet-naleving van de overheidsopdrachten- en delegatiereglementeringen), maar creëerde ook in belangrijke mate mee de verregaande juridische onduidelijkheid en rechtsonzekerheid over de contractuele relaties van TVL met zijn dienstverleners en partners.

Scheiding van functies

De diensthoofden plaatsten systematisch bestellingen die TVL binden ten aanzien van derden, niettegenstaande de beherende functie hen reglementair niet toekomt. Bovendien bestaan nagenoeg geen registratiesystemen en oefenden de diensthoofden meestal ook nog de controlerende functie uit bij de ondertekening van facturen voor ontvangst. Van werkbare functiescheidingen was binnen de diensten van de afdeling Marketing en Promotie dan ook geen sprake.

²² Gelet op het feit dat voor de dienst evenementen slechts één dossier in de steekproef zat, worden voor deze dienst geen uitspraken gedaan.

Machtiging en goedkeuring

De administrateur-generaal nam bij overheidsopdrachten systematisch beslissingen over te volgen gunningsprocedure, goed te keuren bestek en de selectie van de gegadigden, zonder te zijn gemachtigd door de raad van bestuur. Hij gunde ook frequent opdrachten of sloot overeenkomsten buiten de grenzen van zijn financiële bevoegdheden. De diensthoofden beslisten in het kader van lopende overheidsopdrachten systematisch bijkomende bestellingen zonder machtiging. Ook de beslissingen inzake de invulling van en de aanpassingen aan de reclamecampagnes werden door hen (binnenland) of door de directeurs van de buitenlandkantoren (buurlanden) genomen.

Rekenkundige en boekhoudkundige controle

De controle inzake de werkelijkheid van de transacties was te weinig geformaliseerd. In de regel beperkten de diensthoofden zich ertoe de factuur te ondertekenen voor ontvangst. Met uitzondering van de dienst Publicaties, werd geen proces verbaal opgesteld die omstandig aantoonde dat de gefactureerde prestaties ook werkelijk werden verricht overeenkomstig de bestelbon of het contract, of overeenkomstig de wijzigingen en aanvullingen ervan. Wat de werkelijkheid van de reclamecampagnes binnenland en Duitsland betrof, kon zelfs niet met zekerheid worden bevestigd dat de gefactureerde prestaties wel degelijk conform de contractuele voorwaarden waren geleverd. Geen enkele dienst beschikte over een volledig uitgewerkt opvolgings- en registratiesysteem voor de beslissingen van de raad van bestuur of de administrateur-generaal, de bestelbon of het contract dat eruit voortvloeit, de wijzigingen aan het contract of de bestelbon, de opvolging van de geleverde diensten en de facturatie. Inzake de volledigheid en de juistheid van de afhandeling van de transacties konden dan ook geen garanties worden geboden.

Antwoord van TVL

TVL antwoordde dat het inmiddels al verscheidene organisatierichtlijnen, procedurebeschrijvingen, functiescheidingen en registratiesystemen heeft beschreven en toegepast. Voor de reclamecampagnes buurlanden, zou de controle op de werkelijkheid langs het buitenlandkantoor verlopen, dat sinds 2002 altijd de factuur zou controleren en ondertekenen en zou bevestigen dat het reclamebureau de diensten effectief heeft geleverd. Daarna zou de factuur langs de betrokken areamanager naar de Boekhouding gaan. De administrateur-generaal zou altijd tekenen voor de uitbetaling van de betrokken factuur. Ook zou een grondig registratiesysteem zijn uitgewerkt voor de campagnes 2003. Vanaf dit jaar zouden de reclamebureaus enkel nog aan TVL factureren. Bovendien zou er een samenwerkingsovereenkomst met lastgeving bestaan met elke copromotor. Zo zou TVL exact weten welke facturen het al betaalde en welke facturen het nog kan verwachten. Dit zou zorgen voor meer transparantie.

3.2.2 Afdeling Boekhouding

Organisatie en functiescheiding

Niettegenstaande er geen formele organisatieschema's bestonden, voldeed het in de praktijk gehanteerde doorstromingsschema voor facturen aan de eisen inzake functiescheiding.

Machtiging en goedkeuring

Er werden geen bevoegdheidsoverschrijdingen vastgesteld inzake de betaling van facturen.

Rekenkundige en boekhoudkundige controle

- De boekhouding beschikte, behalve voor de facturen afkomstig van de dienst Publicaties, die waren vergezeld van een PV van ontvangst, niet over gegevens die toelieten een uitspraak te doen over de *werkelijkheid* van een transactie. Zij kon dus geen controle dien-aangaande uitvoeren.
- De boekhouding beschikte evenmin over een systeem dat toeliet de verbintenissen van TVL op te volgen. Zij had geen weet van tal van bestelbons of contracten die de diensten niet doorstuurden en volgde evenmin de beslissingen van de raad van bestuur, waar zij weet kon van hebben, op. Bovendien transiteerden de inkomende facturen niet altijd prioritair langs de boekhouding. Er zijn dus geen garanties op de *volledigheid* van de boekhouding.
- De boekhouding oefende geen gedetailleerde budgetcontroles uit en beschikte evenmin over gegevens die dit toelieten. Enerzijds had zij immers geen zicht op de openstaande verbintenissen die gedetailleerde budgetposten bezwaarden, anderzijds hield zij enkel rekening met kredietuitsplitsingen tot op het niveau van de financiële codes 123A, 123B, enz, en niet met de uitsplitsingen die de diensten intern hanteerden bij de opstelling van hun begroting. Bovendien werd vastgesteld dat zelfs de (beperkte) budgetopvolging binnen deze geaggregeerde gegevens en de informatiedoorstroming erover niet optimaal verliep. Er waren dus ook geen garanties voor een correcte boeking.

Besluit

De acties van de boekhouding bleven beperkt tot de betaling van facturen. Controles inzake de werkelijkheid, volledigheid en juistheid van transacties werden niet uitgevoerd en bovendien was de informatie om ze te kunnen uitvoeren niet aanwezig.

Antwoord van TVL

TVL antwoordde dat het procedures uitwerkte om de informatie nodig voor de controles, stelselmatig aan de dienst Boekhouding te bezorgen.

3.2.3 Supervisie en controle door het management

Opvolging door de leidend ambtenaar

De leidend ambtenaar liet na procedures en systemen uit te werken voor de organisatie van de diensten, het toezicht op de begrotingsuitvoering en de rapportering aan de raad van bestuur.

Opvolging door de raad van bestuur

De raad van bestuur, decretaal belast met het toezicht op de leidend ambtenaar, was zich bewust van de noodzaak controles in te bouwen op de naleving van zijn beslissingen en de financiële implicaties ervan. De opvolging van de concrete beslissingen verliep evenwel gebrekkig. Niet alleen volgde de raad van bestuur niet steeds consequent zijn eigen beslissingen op, hij stelde blijkbaar ook weinig vragen over de gebrekkige uitvoering van zijn concrete beslissingen of de gebrekkige rapportering daarover (zowel wat het inhoudelijk als het financieel luik betrof).

Antwoord van TVL

TVL antwoordde dat op 1 januari 2003 een nieuwe administrateur-generaal werd benoemd, die het als zijn eerste prioriteit beschouwt om op een correcte manier tegemoet te komen aan alle eerder geuite opmerkingen van het Rekenhof. Daar zou ook een consequente uitvoering van de beslissingen van de raad van bestuur bijhoren.

4 Algemene conclusie

TVL werkt sinds 1 november 1998 in een juridisch vacuüm, zonder enigerlei bevoegdheden, dit zolang de Vlaamse regering het organieke decreet van 7 juli 1998 niet integraal in werking stelt. In de praktijk negeren alle diensten van de instelling dit probleem.

In zijn onderzoek over een deelaspect van deze praktijk, met name de uitgaven inzake contracten voor marketing en promotie, heeft het Rekenhof een veelheid aan rechtmatigheidsinbreuken opgemerkt en een verregaande juridische onduidelijkheid en rechtsonzekerheid over de contractuele relaties van TVL met zijn dienstverleners en partners. Liefst alle in de steekproef opgenomen gunningsprocedures toonden schendingen van de reglementering op de overheidsopdrachten (geen bepaling van of geen toetsing aan de gunningscriteria, geen of foutieve toepassing van de bekendmakingsregels, verkeerde gunningsprocedure,...). Nagenoeg alle cruciale beslissingen werden bovendien genomen door onbevoegden. Voorts merkte het Rekenhof een gebrek aan motivering van de beslissingen op, alsook een miskennis van budgettaire regels. De dossiers bevatten ten slotte onvoldoende stukken ter toetsing van de conformiteit van de facturen aan de contracten.

Ten grondslag aan deze tekortkomingen ligt onder meer een opvallend gebrek aan organisatierichtlijnen, procedurebeschrijvingen en functiescheidingen voor de diensten van de afdeling Marketing en Promotie. Bovendien overschrijden de diensthoofden en de administrateur-generaal systematisch hun bevoegdheden en wordt controle - waar zij al wordt uitgevoerd - bemoeilijkt door afwezigheid van een degelijk registratiesysteem dat garanties biedt inzake de volledigheid en juistheid van de boekingen. De dienst Boekhouding beperkt zich tot de betaling van facturen en voert geen controles uit.

Het Rekenhof concludeert dan ook dat het management dringend procedures en systemen moet uitwerken voor de organisatie van zijn diensten, het toezicht op de begrotingsuitvoering en de rapportering aan de raad van bestuur.

5 Aanbevelingen

Contractuele uitgaven voor marketing en promotie

- TVL moet de reglementaire procedures integraal en correct toepassen. Bij de beperkte offerteaanvraagprocedure dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de bepaling en toetsing van de gunningscriteria. Op de onderhandelingsprocedure kan alleen een beroep worden gedaan onder de wettelijk voorziene voorwaarden.
- De instelling moet de Europese bekendmakingsregels voortaan strikt toepassen.
- De wettelijke motiveringsverplichting moet steeds worden nageleefd.
- Formele tekortkomingen in dossiers moeten worden vermeden.
- Vooral bij de reclamecampagnes moet TVL de gefactureerde prestaties met de contractueel voorziene vergelijken. De administratie moet er ook op toezien dat contractuele borgtochten ook effectief worden gesteld. De budgettaire voorstelling van de reclamecampagnes aan de raad van bestuur kan beter. Ook moet erover worden gewaakt dat de contracten met de partners en de reclamebureaus niet afwijken van de beslissingen van de raad van bestuur.
- Bij de meerjarige contracten moet worden rekening gehouden met de voorziene budgettaire ruimte.
- De gunning van de opdrachten moet rekening houden met het specifieke karakter van de opdracht, zodat de aangerekende prijzen altijd kunnen worden getoetst aan de goedgekeurde offerte. Niet-contractuele supplementen moeten worden geweerd.

De aanbevelingen ingevolge de veelvuldige schending van de delegatieregels zijn opgenomen bij die over de interne controle.

De maatregelen die volgens het antwoord van de administratie zijn voorzien of al geïmplementeerd, vormen een eerste stap in de richting van de bovengenoemde aanbevelingen.

Interne controle

Afdeling marketing en promotie

- Er moeten organisatierichtlijnen en procedurebeschrijvingen komen met voldoende aandacht voor functiescheiding. Het recente voorstel inzake aankoopproces en bestelprocedure, goedgekeurd door het interne auditteam van TVL, is een stap in de goede richting.

- De delegatieregeling vervat in het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 vergt aanpassing. Een werkbare bevoegdheidsregeling tot op het functionele niveau vereist ook inzake subdelegaties duidelijke regels.
- Er is nood aan een volledig uitgewerkt opvolgings- en registratiesysteem voor alle verrichtingen. Enkele conceptdocumenten bij het voorstel inzake aankoopproces en bestelprocedure (initiatief en voorbereiding tot aankoop van goederen en diensten; ontwerp bestelbon) passen daarin, maar vergen (zoals trouwens voorzien) nog aanvulling. Behalve naar de opvolging van leveringen van goederen (met vrij eenvoudige acceptatiemodaliteiten), moet ook aandacht gaan naar duidelijke richtlijnen voor de vaststelling van de conformiteit van diensten met de contractuele voorwaarden.

Boekhouding

- De taken van de boekhouding moeten dringend worden uitgebreid. Deze dienst kan zich niet meer beperken tot het louter afhandelen van de betalingen, maar dient een substantiële inbreng te leveren in de controle op de werkelijkheid, volledigheid en juistheid van de verrichtingen.
- Daarvoor is de invoering van een sluitend systeem ter opvolging van alle verbintenissen van TVL essentieel (bestelbons, contracten, wijzigende bestellingen, aanvullende bestellingen, aanpassing contracten,...). Een dergelijk systeem is immers een basisvoorwaarde voor gedetailleerde budgetcontroles.
- Ook de andere basisvoorwaarde voor budgetopvolging, met name de uitwerking van een voldoende gedetailleerde begroting, vraagt dringend aandacht. Al op 26 oktober 2000 heeft het Rekenhof TVL naar aanleiding van de rekeningencontrole 1999 aanbevolen: *een interne begroting op te stellen waarin de geaggregeerde gegevens van de ESR-begroting worden uitgesplitst tot op activiteitsniveau, zodat het management permanent kan opvolgen of de operationele activiteiten binnen de voorziene budgetten blijven en onmiddellijk kan bijsturen waar nodig.*

Management

- De administrateur-generaal moet zo snel mogelijk richtlijnen vastleggen voor de organisatie van de diensten en het toezicht op de begrotingsuitvoering.
- De administrateur-generaal moet ook van het verstrekken van zo volledig en overzichtelijk mogelijke informatie aan de raad van bestuur - ook op budgetair vlak - een topprioriteit maken. Dit zou de raad van bestuur moeten toelaten de concrete uitvoering van de beslissingen strikter op te volgen.

6 Antwoorden van de minister

In zijn antwoord van 24 februari 2003 beperkte de Vlaamse Minister van Toerisme zich tot het doorsturen van het antwoord van de nieuwe administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen⁽²³⁾, wiens voornemen het volgens de minister was een gevolg te geven aan alle opmerkingen van het Rekenhof. In het antwoord van de administrateur-generaal overheerste een positieve toon. Hij vond de bevindingen terecht en beloofde onmiddellijke bijsturingen.

Op 2 april 2003 vroeg het Rekenhof de minister nogmaals om bijzondere aandacht voor zijn bevindingen inzake het decretaal werkingskader van Toerisme Vlaanderen. Het drong aan op een initiatief om een einde te maken aan het juridische vacuüm.

Op 9 mei 2003 antwoordde de minister met de belofte een ontwerpbesluit te zullen indienen om artikel 4 van het decreet van 7 juli 1998 alsnog in werking te laten treden.

Voor het overige verwees hij naar de hervormingen in het kader van het *Beter Bestuurlijk Beleid*, die een nieuw oprichtingsdecreet voor de instelling zou meebrengen.

²³ Sinds 1 januari 2003.

Bijlage 1 Antwoorden van de minister

1 Antwoord van 24 februari 2003

Geachte heer Vanstapel,

Als bijlage bezorg ik u hierbij de reactie over het verslag van het Rekenhof 'Toerisme Vlaanderen: contractuele uitgaven voor marketing en promotie' vanwege de heer Wim Vanseveren, administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen.

De heer Wim Vanseveren, opvolger van de heer Claeys sedert 01 januari 2003, is uitgegaan van de samenvatting, zoals die op pagina 4 en 5 van het Rapport afgedrukt staat. Tussenin vindt u in cursieve tekst de reactie van Toerisme Vlaanderen.

Uiteraard zijn de feiten nieuw voor de heer Vanseveren, maar het is zijn vaste voornemen om het wegwerken van alle opmerkingen van het Rekenhof als een prioriteit te beschouwen, die hij in de loop van dit jaar wil afronden.

Hoogachtend,

Renaat LANDUYT
Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme

2 Antwoord van 9 mei 2003

Geachte voorzitter,

Ik heb uw schrijven van 2 april goed ontvangen.

Toerisme Vlaanderen ging er tot nu toe vanuit dat het niet in werking treden van artikel 4 geen rechtsvacuüm creëert, omdat artikel 47 van het decreet bepaalt: "Zolang de Vlaamse regering de besluiten ter uitvoering van dit decreet niet heeft genomen, blijven de thans van kracht zijnde regelen van toepassing."

Hieruit zou kunnen afgeleid worden dat artikel 45,1° het oude decreet van 29 mei 1984 niet onverkort heeft opgeheven, maar dat het oude decreet slechts afgeschaft werd in zoverre de nieuwe decreetsbepalingen het voorwerp uitmaken van een besluit ter uitvoering van dit decreet.

Ik ben evenwel akkoord om juridische zekerheid te scheppen en zal de komende weken een ontwerpbesluit indienen dat artikel 4 alsnog in werking laat treden.

Het betreft sowieso een tijdelijke situatie. In het kader van het "Beter Bestuurlijk Beleid" werd een nieuw ontwerp van oprichtingsdecreet opgesteld dat ondermeer de bevoegdheden en taken van Toerisme Vlaanderen bevat. Dit nieuwe oprichtingsdecreet zal het huidige decreet opheffen. Het ontwerp moet evenwel nog definitief door de Vlaamse regering worden goedgekeurd en doorgezonden naar het parlement. De in voege treding is gepland vanaf januari 2004.

Hoogachtend,

Renaat LANDUYT
Minister vice-president van de Vlaamse regering,
Vlaams Minister van Werkgelegenheid en Toerisme

Bijlage 2 Relatie onderzoeksvragen-normen

Onderzoeksvragen	Normen
<p>Verlopen de gunning, de controle op de uitvoering en de uiteindelijke betaling van de contracten die TVL sluit met het oog op marketing en promotie op rechtmatige wijze ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wettelijkheid <ul style="list-style-type: none"> - De contractuele verplichtingen en uitgaven zijn tot stand gekomen in overeenstemming met de reglementering op de overheidsopdrachten. - De contractuele verplichtingen en uitgaven zijn tot stand gekomen in overeenstemming met de geldende bevoegdheidsregeling. - De contractuele verplichtingen en uitgaven houden geen miskenning in van de reglementering inzake toelagen. • Werkelijkheid <ul style="list-style-type: none"> - De prestatie is geleverd conform de contractuele voorwaarden. • Regelmatigheid <ul style="list-style-type: none"> - De te betalen bedragen zijn juist berekend. - Er is voldoende krediet voorzien voor het uitvoeren van de betaling. - De bedragen zijn betaald aan de juiste natuurlijke of rechtspersonen. - De betalingen zijn aangerekend op het juiste artikel en op het juiste tijdstip.
<p>Heeft de leiding van TVL de noodzakelijke procedures ingesteld om</p> <ul style="list-style-type: none"> - de naleving van externe regels (wetten, verordeningen,...) en van intern beleid; - het beveiligen van eigendommen en informatie; - het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden; en - de kwaliteit van de administratie en de tijdige totstandkoming van betrouwbare financiële en managementsinformatie te verzekeren en doorlopend en consistent te laten functioneren? 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisatie <p>Er dienen organisatieschema's te bestaan</p> <ul style="list-style-type: none"> - waarin de verantwoordelijkheden worden omschreven en toegewezen (organigram van functies met functiebeschrijvingen); - waarin rapportagelijnen voor alle aspecten van de transacties, inclusief de controles, zijn neergelegd. (organigram van formulierdoorstroming). • Scheiding van functies <p>De beherende (beschikkende), bewarende, registrerende en controlerende functies* dienen zodanig toegekend te zijn dat binnen een afdeling nooit twee opeenvolgende functies kunnen vervuld worden door één persoon.</p> • Machtiging en goedkeuring <ul style="list-style-type: none"> - Alle transacties moeten worden gemachtigd of goedgekeurd door een terzake bevoegd persoon. - Delegatie van bevoegdheden dient expliciet (formeel) te zijn geregeld. • Rekenkundige en boedhoudkundige controle <p>Binnen de boekingsfunctie wordt een controle doorgevoerd i.v.m.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Werkelijkheid: de transactie heeft werkelijk plaatsgevonden; - Volledigheid: alle transacties worden geboekt en afgehandeld; - Correcte boeking: alle transacties worden op het juiste moment (timing) en op het juiste artikel (classificatie) aangerekend.

	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisie T.a.v. de transacties en de boekingen ervan is een systeem van supervisie door verantwoordelijke ambtenaren ingesteld. • Controle door het management Het management oefent buiten de dagelijkse routine van het systeem om een aantal controles uit.
--	---

- * *Beschikkende (beherende) functie*: de bevoegdheid om transacties goed te keuren en om de organisatie jegens derden te verbinden.
Bewarende functie: bescherming van de eigendom i.v.m. deze transacties.
Registrerende functie: registratie van deze transacties.
Controlerende functie: de vaststelling dat alle transacties die op een bepaald punt in de administratieve organisatie passeren, aan alle controleaspecten beantwoorden en dus verder kunnen transiteren.

Bibliografie

- DE SAMBLANX M.J., DE BEELDE L., VAN GREMBERGEN W., "Audit en controle in de praktijk", ced.samsom, Cd-rom versie 2000.3
- ERNST & YOUNG, "Controleleer", cursusmateriaal opleiding financiële audit, november 1996 – januari 1997.
- JANS E.O.J., "Grondslagen van de administratieve organisatie", Samsom Uitgeverij, 1989.
- Algemene Rekenkamer, Directie ondersteuning, Afdeling Beleidsontwikkeling, "Handleiding rechtmatigheidsonderzoek", 16 december 1996.
- Contactcomité van de Presidenten van de HCI's van de Europese Unie, Ad-hoc werkgroep controlenormen, "Europese Richtlijnen ter uitvoering van de INTOSAI-controlenormen Nr. 21: Beoordeling van de interne controle en systeemtests".
- Instituut der bedrijfsrevisoren, "Algemene controlenormen", zitting 2 december 1983.
- Rekenhof, Deelnemers van de opleiding Financiële Audit, verzorgd door Ernst & Young in november 1996 - januari 1997, "Documentatiebundel".

Bijlage 3 Organogram afdeling marketing en promotie

