

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 avril 2006

**161^e CAHIER DE LA COUR DES COMPTES
ET AUTRES RAPPORTS PUBLIES PAR LA
COUR DES COMPTES**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET
PAR
M. **Jean-Jacques VISEUR**

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 april 2006

**161^e BOEK VAN HET REKENHOF EN
ANDERE DOOR HET REKENHOF
UITGEBRACHTE RAPPORTEN**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE FINANCIËN EN DE BEGROTING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Jean-Jacques VISEUR**

**Composition de la commission à la date du dépôt du rapport /
Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag:**
Président/Voorzitter : François-Xavier de Donnea

A. — Membres titulaires/Vaste leden :

VLD Alfons Borginon, Bart Tommelein, Luk Van Biesen
PS Jacques Chabot, Eric Massin, Alain Mathot
MR François-Xavier de Donnea, Luc Gustin,
 Marie-Christine Marghem
sp.a-spirit Anne-Marie Baeke, Annemie Roppe, Dirk Van der
 Maelen
CD&V Hendrik Bogaert, Carl Devlies
Vlaams Belang Marleen Govaerts, Hagen Goyvaerts
cdH Jean-Jacques Viseur

B. — Membres suppléants/Plaatsvervangers :

Hendrik Daems, Willy Cortois, Stef Goris, Annemie Turtelboom
Thierry Giet, Karine Lalieux, Marie-Claire Lambert, André Perpète
François Bellot, Alain Courtois, Denis Ducarme, Olivier Maingain

Cemal Cavdarli, Maya Detiège, David Geerts, Karine Jiroflée

Greta D'hondt, Herman Van Rompuy, Trees Pieters
Guy D'haeseleer, Bart Laeremans, Bert Schoofs
Joseph Arens, David Lavaux

C. — Membre sans voix délibérative/ Niet-stemgerechtigd lid :

ECOLO Jean-Marc Nollet

**Composition de la sous-commission à la date du dépôt du rapport /
Samenstelling van de subcommissie op datum van indiening van het verslag:**
Président/Voorzitter : Luk Van Biesen

VLD Luk Van Biesen
PS Jacques Chabot
MR François-Xavier de Donnea
sp.a-spirit Dirk Van der Maelen
CD&V Hendrik Bogaert
Vlaams Belang Hagen Goyvaerts
cdH Jean-Jacques Viseur

cdH	: Centre démocrate Humaniste
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
ECOLO	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
FN	: Front National
MR	: Mouvement Réformateur
N-VA	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
PS	: Parti socialiste
sp.a - spirit	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
Vlaams Belang	: Vlaams Belang
VLD	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi
du n° de base et du n° consécutif
QRVA : Questions et Réponses écrites
CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral
(couverture verte)
CRABV : Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV : Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte
rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique
traduit des interventions (avec les annexes)
(PLEN: couverture blanche; COM: couverture
saumon)
PLEN : Séance plénière
COM : Réunion de commission
MOT : Motions déposées en conclusion d'interpellations
(papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode +
basisnummer en volgnummer
QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV : Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal
verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de
toespraken (met de bijlagen)
(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)

PLEN : Plenum
COM : Commissievergadering
MOT : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

MESDAMES, MESSIEURS,

La sous-commission de la commission des Finances et du Budget, sous la présidence de *M. Luk Van Biesen*, a consacré huit réunions à l'examen du 161^e Cahier de la Cour des comptes, à savoir les 14 décembre 2004, 16 février 2005, 16 mars 2005, 20 avril 2005, 7 juin 2005, 5 juillet 2005, 8 et 9 novembre 2005.

La sous-commission a en outre examiné, le 16 mars 2005, la demande du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (lettre du 16 novembre 2004) de charger la Cour des comptes de procéder à un audit du processus budgétaire et financier (les mécanismes de confection du budget, de maîtrise des dépenses et d'évaluation des mesures prises par le gouvernement) de l'assurance obligatoire soins de santé. Cette demande avait en effet été transmise par la Conférence des Présidents à la sous-commission Cour des comptes le 15 décembre 2004.

La sous-commission s'est également penchée sur un certain nombre de rapports distincts de la Cour des comptes:

- Le rapport sur les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale (réunion du 20 avril 2005)

- Le rapport sur l'exécution des compensations économiques dans le cadre de l'achat de matériel militaire spécifique (réunion du 5 juillet 2005)

Une délégation de la Cour des comptes a assisté à toutes les réunions.

Le 22 février 2006, la sous-commission a approuvé le rapport de *M. Jean-Jacques Viseur*.

Au nom de la sous-commission, votre rapporteur a adressé un rapport à la commission des Finances et du Budget. Celle-ci s'est ralliée à l'unanimité aux conclusions de la sous-commission le 21 mars 2006.

Comme pour le 157^{ème} Cahier de la Cour des comptes, sur lequel votre rapporteur a fait un rapport le 29 janvier 2003 à la commission des Finances et du Budget (DOC 50 2252/001), la sous-commission n'a examiné qu'une partie des questions traitées dans le 161^{ème} Cahier.

DAMES EN HEREN,

De subcommissie van de commissie voor de Financiën de Begroting heeft onder het voorzitterschap van *de heer Luk Van Biesen*, acht vergaderingen gewijd aan het onderzoek van het 161^e Boek van het Rekenhof, met name op 14 december 2004, 16 februari 2005, 16 maart 2005, 20 april 2005, 7 juni 2005, 5 juli 2005, 8 en 9 november 2005.

Daarnaast heeft de subcommissie op 16 maart 2005 ook de vraag onderzocht van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid (brief van 16 november 2004) om het Rekenhof te belasten met een doorlichting van het begrotings- en financieel proces (de mechanismen op het vlak van de opmaak van de begroting, de uitgavenbeheersing en de evaluatie van de door de regering genomen maatregelen) van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging. Die vraag was immers op 15 december 2004 door de Conferentie van Voorzitters naar de subcommissie Rekenhof verwezen.

De Subcommissie heeft verder ook aandacht besteed aan een aantal afzonderlijke verslagen van het Rekenhof:

- Het verslag over de bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen van sociale zekerheid (vergadering van 20 april 2005)

- Het verslag over de uitvoering van economische compensaties bij de aankoop van specifiek militair materieel (vergadering van 5 juli 2005)

Een delegatie van het Rekenhof woonde alle vergaderingen bij.

Op 22 februari 2006 werd het verslag van de heer *Jean-Jacques Viseur* door de subcommissie goedgekeurd.

Uw rapporteur heeft namens de subcommissie verslag uitgebracht aan de commissie voor de Financiën en de Begroting. Deze heeft zich op 21 maart 2006 eenparig aangesloten bij de bevindingen van de subcommissie.

Zoals voor het 157^e Boek van het Rekenhof, waarover uw rapporteur op 29 januari 2003 verslag heeft uitgebracht aan de commissie voor de Financiën en de Begroting (DOC 50 2252/001) heeft de subcommissie slechts een beperkt gedeelte van de in het 161^e Boek behandelde materie besproken.

Les cinq thèmes suivants ont été choisis lors de la réunion du 14 décembre 2004:

1. Évolution de la législation en matière de comptabilité publique (p. 76) et contrôle des dépenses soumises au visa préalable de la Cour des comptes (p. 128-132);
2. La mesure de l'arriéré fiscal (p. 108);
3. Le traitement administratif des réclamations en matière de contributions directes (p. 114);
4. Politique d'achat à destination de la magistrature et des maisons de justice (p. 134);
5. La garantie d'un service minimum de police de base (p. 172).

1. ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE COMPTABILITÉ PUBLIQUE (P. 76) ET CONTRÔLE DES DÉPENSES SOUMISES AU VISA PRÉALABLE DE LA COUR DES COMPTES (P. 128-132);

A. Antécédents

1. La réforme budgétaire de mai 2003 (loi du 22 mai 2003 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes) a notamment supprimé le visa préalable de la Cour des comptes.

2. L'entrée en vigueur de cette loi, qui était initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2004, a toutefois été reportée au 1^{er} janvier 2005 par l'arrêté royal du 23 décembre 2003, puis au 1^{er} janvier 2006, par l'article 499 de la loi-programme du 27 décembre 2004 (*Moniteur belge* du 31 décembre 2004, deuxième édition).

3. Lors de l'examen du budget 2005 à la Chambre des représentants (DOC 51 1370/002, pp. 202-203), il s'est avéré que ce report était notamment dû aux objections formulées par le vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques, M. Johan Vande Lanotte, à l'encontre d'une partie de la réforme budgétaire de mai 2003, à savoir l'instauration de la comptabilité en partie double dans les services publics.

4. De plus, l'organisation d'un audit interne dans les services publics fédéraux et de programmation avait à peine progressé, alors qu'elle était, selon les travaux préparatoires de la loi du 22 mai 2003 (DOC 50 1870/004, p. 56), un préalable indispensable à la suppression du visa préalable.

Tijdens de vergadering van 14 december 2004 werden de hiernavolgende vijf thema's gekozen:

1. Evolutie van de wetgeving Rijkscomptabiliteit (blz. 77) en onderzoek van de uitgaven onderworpen aan het voorafgaand visum van het Rekenhof (blz. 129-133);
2. Het meten van de fiscale achterstand (blz. 109);
3. De administratieve behandeling van bezwaarschriften inzake directe belastingen (blz. 115);
4. Het aankoopbeleid voor de magistratuur en de justitiehuzen (blz. 135);
5. Het verlenen van een minimale dienstverlening inzake basispolitiezorg (blz. 173).

1. EVOLUTIE VAN DE WETGEVING INZAKE DE RIJKSOMPTABILITEIT (blz. 77) en ONDERZOEK VAN DE UITGAVEN ONDERWORPEN AAN HET VOORAFGAAND VISUM VAN HET REKENHOF (blz. 129-133)

A. Wat voorafging

1. In het kader van de begrotingshervorming van mei 2003 (de wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof) werd onder meer het voorafgaand visum van het Rekenhof afgeschaft.

2. De inwerkingtreding van die wet, die oorspronkelijk was voorzien voor 1 januari 2004, werd echter eerst, bij koninklijk besluit van 23 december 2003, uitgesteld tot 1 januari 2005 en vervolgens, bij artikel 499 van de programmawet van 27 december 2004 (*Belgisch Staatsblad* 31 december 2004, tweede uitgave), tot 1 januari 2006.

3. Tijdens de bespreking van de begroting 2005 in de Kamer van volksvertegenwoordigers (DOC 51 1370/002, blz. 202-203) bleek dat dit uitstel onder meer te maken had met de bezwaren van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven, de heer Johan Vande Lanotte, tegen een onderdeel van de begrotingshervorming van mei 2003, namelijk de invoering van een dubbele boekhouding bij de overheid.

4. Daarenboven was er nauwelijks vooruitgang geboekt met de organisatie van een interne audit in de federale en programmatorische overheidsdiensten, wat nochtans blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 mei 2003 (DOC 50 1870/004, blz. 56) een noodzakelijke voorwaarde was voor de afschaffing van het voorafgaand visum.

5. D'autre part, il était ressorti d'une correspondance entre le Président de la Chambre, M. Herman De Croo (lettre du 10 novembre 2004), et le Premier Président de la Cour des comptes, M. Franki Vanstapel (lettre du 15 décembre 2004), qu'entre-temps, la Cour des comptes avait déjà adapté son organisation interne à la nouvelle législation. Le contrôle préalable à l'octroi du visa avait, dans ce cadre, été réduit à une vérification de base (suffisance du crédit, identité du créancier, visa du contrôleur des engagements) et la légalité de toutes les dépenses était vérifiée ultérieurement. Cela a, par ailleurs, été clairement indiqué dans les articles correspondants des 160^e et 161^e Cahiers de la Cour des comptes (respectivement pp. 72-74 et 129-131).

6. Dans sa lettre du 11 janvier 2005, le Président de la Chambre, M. Herman De Croo, a vivement déploré que la Cour des comptes n'ait pas attendu l'entrée en vigueur de la réforme budgétaire de 2003 pour supprimer de facto son visa préalable. En effet, selon lui, les garanties exigées par le parlement en 2003 pour supprimer le visa préalable n'étaient pas réunies. Après un entretien avec le Premier Président et le Président de la Cour des comptes, MM. Franki Vanstapel et Philippe Roland, le 18 janvier 2005, le Président de la Chambre a confirmé son point de vue dans sa lettre du 20 janvier 2005 au Premier Président de la Cour des comptes et a transmis le dossier à la sous-commission Cour des comptes.

7. Comme annoncé dans cette lettre, un entretien préparatoire avec M. Luk Van Biesen, président de la sous-commission Cour des comptes, a eu lieu le 31 janvier 2005 dans les bâtiments de la Cour des comptes. Lors de cet entretien, la Cour des comptes a formulé une proposition alternative (cf. *infra*), qui a ensuite été transmise au Président de la Chambre par lettre du 2 février 2005.

B. Teneur de la lettre de la Cour des comptes du 2 février 2005 (référence A5-3.021.542 B2)

Se référant à sa lettre du 15 décembre 2004 et à l'échange de vues intervenu le 31 janvier 2005 avec M. Van Biesen, la Cour des comptes communique qu'elle a réexaminé ses modalités de contrôle relatives au visa préalable.

Le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses budgétaires est organisé dorénavant à deux niveaux:

- au niveau des engagements de crédit;
- au niveau des ordonnancements (dans le cadre du visa préalable).

5. Anderzijds was uit briefwisseling tussen de Kamervoorzitter, de heer Herman De Croo (brief van 10 november 2004), en de Eerste Voorzitter van het Rekenhof, de heer Franki Vanstapel (brief van 15 december 2004) gebleken dat het Rekenhof zijn interne organisatie intussen reeds aan de nieuwe wetgeving had aangepast. Daarbij werd de controle vòòr visum herleid tot een basiscontrole (toereikendheid van het krediet, identiteit van de schuldeiser, visum van de controleur van de vastleggingen) en werd de wettelijkheid voor alle uitgaven achteraf onderzocht. Dat werd ook duidelijk aangegeven in de desbetreffende artikels van het 160^e en 161^e Boek van het Rekenhof (respectievelijk blz. 72-74 en 129-131).

6. In zijn brief van 11 januari 2005 heeft de Kamervoorzitter, de heer Herman De Croo, sterk betreurd dat het Rekenhof niet heeft gewacht op de inwerkingtreding van de begrotingshervorming van 2003 om zijn voorafgaand visum de facto af te schaffen. Volgens hem waren de door het parlement in 2003 geëiste waarborgen voor de afschaffing van het voorafgaand visum immers niet voorhanden. Na een onderhoud met de Eerste Voorzitter en de Voorzitter van het Rekenhof, de heren Franki Vanstapel en Philippe Roland, dat op 18 januari 2005 plaatsvond, heeft de Kamervoorzitter in zijn brief van 20 januari 2005 aan de Eerste Voorzitter van het Rekenhof zijn standpunt bevestigd en het dossier naar de subcommissie Rekenhof verwezen.

7. Zoals aangekondigd in die brief vond op 31 januari 2005 in de gebouwen van het Rekenhof een voorbereidend gesprek plaats met de heer Luk Van Biesen, voorzitter van de subcommissie Rekenhof. Tijdens dat gesprek heeft het Rekenhof een alternatief voorstel (cf. *infra*) geformuleerd, dat vervolgens, bij brief van 2 februari 2005, aan de Kamervoorzitter werd overgezonden.

B. Inhoud van de brief van het Rekenhof van 2 februari 2005 (kenmerk A5-3.021.542 B2)

Onder verwijzing naar zijn brief van 15 december 2004 en naar de gedachtewisseling van 31 januari 2005 met de heer Van Biesen, deelt het Rekenhof mee dat het zijn controlemodaliteiten inzake het voorafgaand visum opnieuw heeft onderzocht.

De controle van de rechtmatigheid en regelmatigheid van de begrotingsuitgaven gebeurt thans op twee niveaus:

- op het niveau van de kredietvastleggingen
- op het niveau van de ordonnancerings (in het kader van het voorafgaand visum).

Au niveau des engagements de crédit

1. Les engagements de crédit sont sélectionnés sur la base de la nature et de l'importance des obligations concernées. Tous les engagements de tous les programmes budgétaires sont pris en considération pour cette sélection.

2. Le contrôle des engagements sélectionnés porte sur la légalité des opérations sous-jacentes et de leur naissance (par exemple, l'application correcte ou non des règles en matière de marchés publics), l'imputation budgétaire et l'autorisation (sont-ils approuvés par la personne compétente et selon la procédure appropriée?).

3. Les illégalités significatives font l'objet d'une observation, si possible avant le premier paiement ou à l'occasion de celui-ci.

4. Il est pris note des illégalités moins significatives qui sont éventuellement regroupées dans une lettre d'observation.

Au niveau des ordonnancements

1. Tous les ordonnancements sont contrôlés du point de vue des dépassements de crédit. En cas de crédit insuffisant, le visa n'est pas octroyé.

2. Toutes les ordonnances sont soumises, avec les pièces justificatives, sur place dans les départements, au contrôleur ou à l'auditeur de la Cour des comptes, qui vérifie la présence des pièces justificatives. Il sera demandé au Président de chaque service public fédéral d'archiver ces dernières de sorte qu'elles soient à tout moment accessibles aux agents de la Cour afin notamment d'assurer le droit de regard des parlementaires.

3. Le contrôle approfondi préalable de toutes les dépenses soumises au visa de la Cour des comptes est matériellement impossible. Il appartient à celle-ci de définir un mode de sélection des dépenses qui font l'objet de ce contrôle. C'est ainsi que chaque année, dans tous les services publics fédéraux, la Cour des comptes se propose de sélectionner les allocations de base dont les dépenses sont soumises à un contrôle approfondi préalable (avant visa). Pendant le cycle de contrôle de cinq ans retenu par la Cour des comptes, l'objectif est de couvrir en principe la totalité des allocations de base du budget en contrôlant chaque année un cin-

Op het niveau van de kredietvastleggingen

1. De kredietvastleggingen worden geselecteerd op basis van de aard en de omvang van de aangegane verbintenissen. Hierbij worden alle kredietvastleggingen van alle begrotingsprogramma's in aanmerking genomen.

2. De geselecteerde kredietvastleggingen worden gecontroleerd op de wettelijkheid van de onderliggende verbintenissen en van de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen (bijvoorbeeld de al dan niet correcte toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten) de budgettaire aanrekening en de machtiging (zijn ze door de bevoegde persoon en volgens de juiste procedure goedgekeurd?).

3. Bij significante onwettelijkheden wordt een opmerking geformuleerd, indien mogelijk vóór of naar aanleiding van de eerste betaling.

4. Alle minder significante onwettelijkheden worden genoteerd en kunnen eventueel gezamenlijk in een brief met opmerkingen worden gesignaleerd.

Op het niveau van de ordonnanceringen

1. Alle ordonnanceringen worden op kredietoverschrijding gecontroleerd. Indien een onvoldoende krediet wordt vastgesteld, wordt het visum niet verleend.

2. Alle ordonnances worden met de verantwoordingsstukken ter plaatse op de departementen aan de controleur of de auditeur van het Rekenhof voorgelegd, die een controle op de aanwezigheid van de verantwoordingsstukken uitvoert. Er zal aan de Voorzitter van elke FOD worden gevraagd deze verantwoordingsstukken zo te archiveren zodat de ambtenaren van het Rekenhof ze op elk ogenblik kunnen consulteren om inzonderheid het inzagerecht van de parlementsleden te verzekeren.

3. Het is materieel onmogelijk alle aan het visum van het Rekenhof voorgelegde uitgaven vooraf grondig te controleren. Het Rekenhof dient een manier te definiëren waarop het de uitgaven selecteert die aan een grondige controle worden onderworpen. Zo neemt het Rekenhof zich voor ieder jaar in alle FOD's de basisallocaties te kiezen, waarvan de uitgaven aan een grondige voorafgaande controle (vóór visum dus) zullen worden onderworpen. Gedurende de door het Rekenhof ingestelde vijfjarige controlecyclus wordt nagestreefd in principe de totaliteit van de basisallocaties af te dekken door elk jaar één vijfde van de verrichtingen te con-

quième des opérations. Cela n'exclut cependant pas que des allocations de base puissent être sélectionnées plusieurs fois, par exemple à cause d'un grand nombre d'irrégularités constatées. Par ailleurs, des allocations de base peuvent être exclues de la sélection en raison de leur faible importance pour le contrôle dans le cadre du visa préalable.

En 2005 et durant les années suivantes, les allocations de base seront choisies notamment en fonction des risques présumés que présentent leurs opérations et des constatations issues du contrôle des engagements, et ce en s'efforçant de former des ensembles cohérents, que ce soit transversalement (répartis sur plusieurs programmes) ou verticalement (au sein d'un même programme).

4. La Cour se propose de ne pas viser les ordonnances en cas d'absence d'obligation juridique valide ou de titre exécutoire valable et approuvé (facture, titre de créance) ou lorsque le paiement n'est pas dû.

5. La Cour s'efforcera de régler autant que possible sur place les anomalies qui font obstacle au visa (par exemple l'absence de pièces justificatives ou d'approbation). Toutes les irrégularités, carences et corrections sont notées, de façon à pouvoir éventuellement être utilisées dans une lettre d'observations.

C. Réunion du 16 février 2005 de la sous-commission

Le président Luk Van Biesen (VLD) retrace l'histoire de la réforme budgétaire de mai 2003, qui devait en principe entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Cette réforme prévoit notamment la suppression du visa préalable de la Cour des comptes, l'instauration d'une comptabilité analytique ou en partie double et l'organisation d'un audit interne au sein des services publics fédéraux.

Depuis lors, l'entrée en vigueur de cette réforme a été reportée à deux reprises - d'abord au 1^{er} janvier 2005 et ensuite au 1^{er} janvier 2006. Ce report est vraisemblablement lié à l'opposition du vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques, M. Johan Vande Lanotte, à l'instauration d'une comptabilité analytique ou en partie double au sein des pouvoirs publics.

La Cour des comptes n'a toutefois pas attendu l'entrée en vigueur de la réforme; elle a adapté l'organisa-

troleren. Dat sluit niet uit dat bepaalde basisallocaties meerdere keren kunnen worden geselecteerd, bijvoorbeeld wegens een veelvoud aan vastgestelde onregelmatigheden. Anderzijds kunnen basisallocaties van de selectie worden uitgesloten die van minder belang zijn voor de controle in het kader van het voorafgaand visum.

In 2005 en de volgende jaren zullen de basisallocaties onder meer worden gekozen in functie van de vermoede risico's die de verrichtingen op die allocaties inhouden, en in functie van de vaststellingen van de controle van de vastleggingen. Hierbij wordt getracht tot coherente blokken te komen die zowel transversaal (d.w.z. over meerdere programma's gespreid) als verticaal (d.w.z. binnen een zelfde programma) worden gekozen.

4. Het Rekenhof neemt zich voor de ordonnanties niet te viseren bij ontstentenis van een rechtsgeldige verbintenis of bij het ontbreken van een geldige en goedgekeurde uitvoerbare titel (factuur, schuldvordering) of wanneer blijkt dat de voorgestelde betaling niet verschuldigd is.

5. Het Rekenhof zal zoveel mogelijk trachten ter plaatse de anomalieën op te lossen die het visum in de weg staan (bijvoorbeeld het ontbreken van verantwoordingsstukken of goedkeuringen). Alle onregelmatigheden, onvolledigheden, verbeteringen worden genoteerd zodanig dat deze informatie eventueel kan worden verwerkt in een brief met opmerkingen.

C. Vergadering van de subcommissie van 16 februari 2005

Voorzitter Luk Van Biesen (VLD) schetst de geschiedenis van de begrotingshervorming van mei 2003, die in principe op 1 januari 2004 in werking moest treden. Die hervorming voorziet o.m. in de afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof, de invoering van een analytische of dubbele boekhouding en de organisatie van een interne audit in de federale overheidsdiensten.

De inwerkingtreding van die hervorming werd intussen echter reeds twee maal uitgesteld, eerst tot 1 januari 2005 en vervolgens tot 1 januari 2006. Dat uitstel heeft wellicht te maken met het verzet van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven, de heer Johan Vande Lanotte, tegen de invoering van een analytische of dubbele boekhouding bij de overheid.

Het Rekenhof heeft echter niet gewacht op de inwerkingtreding van de hervorming en heeft de organisatie

tion de ses services à la suppression de son visa préalable (qui avait également été décidée dans le cadre de cette réforme).

Le Président de la Chambre, M. Herman De Croo, a cependant fait savoir à la Cour des comptes, par lettre du 11 janvier 2005, que cette adaptation était inacceptable, car l'une des conditions dont le parlement avait assorti cette suppression en 2003 - à savoir l'instauration d'un système d'audit interne au sein des différents services de l'État fédéral - n'est toujours pas remplie.

À la demande du Président de la Chambre (lettre du 20 janvier 2005), M. Van Biesen s'est entretenu à ce sujet avec le Premier Président et les membres dirigeants dans les bâtiments de la Cour des comptes en date du 31 janvier 2005. Une solution intermédiaire a été proposée lors de cet entretien; cette solution a ensuite été confirmée au Président de la Chambre par le Premier Président de la Cour des comptes par lettre du 2 février 2005 (cf. *supra*).

M. Van Biesen fournit encore des précisions au sujet de cette lettre, dont une copie est transmise à tous les membres de la sous-commission.

Aux termes de la proposition précitée, la Cour des comptes rétablira, dans l'attente de l'entrée en vigueur ou de la modification de la réforme budgétaire de 2003, son visa préalable pour un cinquième des ordonnancements, afin que les ordonnancements à charge de toutes les allocations de base soient à nouveau contrôlés avant l'octroi du visa, dans le cadre d'un cycle de contrôle quinquennal. Étant donné que dorénavant, toutes les pièces justificatives (même celles relatives aux dépenses qui sont à nouveau soumises au visa préalable) resteront dans les bâtiments des services publics contrôlés (et ne seront donc plus conservées à la Cour des comptes) il a aussi été convenu, au cours de l'entretien précité, d'une mesure visant à garantir le droit de consultation et d'information des parlementaires.

M. Pierre Rion, conseiller à la Cour des comptes, se rallie à ces propos. Il rappelle que, dans ses 160^{ème} (p. 58-78) et 161^{ème} Cahiers d'observations (p. 129-133), la Cour des comptes a tenu le Parlement au courant de l'évolution de ses méthodes de contrôle, y compris le visa préalable, compte tenu de l'entrée en vigueur attendue des lois de mai 2003. Il rappelle que la réforme budgétaire de 2003 repose sur trois lois:

1. La loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (*Moniteur belge* du 3 juillet 2003);

van zijn diensten aangepast aan de (in het kader van die hervorming eveneens besliste) afschaffing van zijn voorafgaand visum.

De Kamervoorzitter, de heer Herman De Croo, heeft het Rekenhof echter bij brief van 11 januari 2005 laten weten dat zulks niet kan, omdat nog steeds niet is voldaan aan één van de door het parlement in 2003 gestelde voorwaarden voor die afschaffing, namelijk de invoering van een systeem van interne audit in de schoot van de verschillende diensten van de federale Staat.

Op vraag van de Kamervoorzitter (brief van 20 januari 2005) heeft de heer Van Biesen op 31 januari 2005 daarover in de gebouwen van het Rekenhof een onderhoud gehad met de Eerste Voorzitter en zijn stafleden. Tijdens dat gesprek werd een tussenoplossing voorgesteld, die later door de Eerste Voorzitter van het Rekenhof bij brief van 2 februari 2005 (cf. *supra*) aan de Kamervoorzitter werd bevestigd.

De heer Van Biesen verstrekt vervolgens toelichting bij die brief, waarvan een kopie aan alle leden van de subcommissie wordt overhandigd.

Het voorstel houdt in dat het Rekenhof, in afwachting van de inwerkingtreding of wijziging van de begrotingshervorming van 2003, zijn voorafgaand visum opnieuw zal invoeren voor één vijfde van de ordonnancements, zodanig dat, in het kader van een vijfjarige controlecyclus, de ordonnancements ten laste van alle basisallocaties opnieuw vóór visum worden gecontroleerd. Omdat alle verantwoordingsstukken (ook die voor de uitgaven die opnieuw aan het voorafgaand visum worden onderworpen) voortaan in de gebouwen van de gecontroleerde overheidsdiensten zullen blijven (en dus niet meer op het Rekenhof aanwezig zullen zijn) werd tijdens hetzelfde onderhoud ook een maatregel afgesproken ter vrijwaring van het inzage- en informatierecht van de parlementsleden.

De heer Pierre Rion, raadsheer in het Rekenhof, sluit zich daarbij aan. Hij herinnert eraan dat het Rekenhof in zijn 160^e (blz. 58-78) en 161^e Boek (blz. 129-133) het parlement op de hoogte heeft gehouden van de evolutie van zijn controlemethoden, met inbegrip van het voorafgaand visum, in functie van de verwachte inwerkingtreding van de wetten van mei 2003. Hij herinnert eraan dat de begrotingshervorming van 2003 bestaat uit drie wetten:

1. De wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale staat (B.S. 3 juli 2003);

2. La loi du 22 mai 2003 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (*Moniteur belge* du 3 juillet 2003);

3. La loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle par la Cour des comptes (*Moniteur belge* du 25 juin 2003).

Selon M. Rion, cette dernière loi fixe, en exécution de l'article 50, § 2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. Le visa préalable de la Cour des Comptes ne fait pas partie des règles minimales que doivent observer les communautés et les régions.

Étant donné que le nouveau régime devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2004 ou, au plus tard, au 1^{er} janvier 2005, la Cour des Comptes a progressivement adapté ses méthodes de contrôle à ces nouvelles règles. Pour les dépenses soumises au visa préalable, on a veillé, conformément à l'article 180 de la Constitution, à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé. M. Rion observe, à cet égard, que la loi ne prévoit (formellement) nulle part que, par le biais du visa préalable, la Cour des Comptes exerce également un contrôle (préalable) de la légalité des dépenses, sauf en matière de pensions (art. 17 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes). Au fil des ans, la Cour des comptes a toutefois développé elle-même une jurisprudence en étendant graduellement, avec l'accord du parlement et des ministres contrôlés, son contrôle de légalité préalable à toutes les dépenses soumises à son visa préalable. A plusieurs reprises, elle a dès lors refusé son visa lorsque les dépenses soumises pour visa s'avéraient illégales.

L'article 2 de la nouvelle loi du 22 mai 2003 modifiant la loi du 29 octobre 1846 dispose expressément que la Cour des comptes examine désormais – *a posteriori* certes, dès lors que le visa préalable a été supprimé – la légalité et la régularité des dépenses et des recettes de l'État.

M. Rion répète que la Cour des comptes a progressivement adapté, dans le courant des années 2003 et 2004, ses méthodes de contrôle à cette nouvelle législation.

Dans l'intervalle, l'entrée en vigueur de ces nouvelles lois (par le biais de l'article 499 de la loi-programme du 27 décembre 2004 - *Moniteur belge* du 31 décem-

2. De wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (B.S. 3 juli 2003);

3. 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 (B.S. 25 juni 2003).

Die laatste wet, aldus de heer Rion, bepaalt in uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook op de organisatie van de controle door het Rekenhof. Het voorafgaand visum van het Rekenhof maakt geen deel uit van die door de Gemeenschappen en de Gewesten in acht te nemen minimumregels.

Aangezien de nieuwe regeling op 1 januari 2004 of ten laatste op 1 januari 2005 in werking zou treden heeft het Rekenhof zijn controlemethoden geleidelijk aan die nieuwe regels aangepast. Voor de aan het voorafgaand visum onderworpen uitgaven werd conform artikel 180 van de Grondwet ervoor gewaakt dat geen artikel van de uitgaven der begroting werd overschreden. De heer Rion stipt daarbij aan dat nergens (formeel) bij wet is bepaald dat het Rekenhof via het voorafgaand visum ook een (voorafgaande) wettigheidcontrole op de uitgaven uitvoert, tenzij voor de pensioenen (art. 17 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof). Het Rekenhof heeft echter in de loop der jaren zelf een jurisprudentie ontwikkeld, waarbij het, in akkoord met het parlement en met de gecontroleerde ministers, gaandeweg zijn voorafgaande wettigheidcontrole heeft uitgebreid tot alle uitgaven die aan zijn voorafgaand visum zijn onderworpen. Het heeft dan ook meermaals zijn visum geweigerd wanneer de voor visum voorgelegde uitgaven onwettig bleken.

In de nieuwe wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 wordt in artikel 2 uitdrukkelijk bepaald dat het Rekenhof voortaan – weliswaar *a posteriori*, aangezien het voorafgaand visum is afgeschaft – de wettelijkheid en de regelmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten van de Staat onderzoekt.

De heer Rion herhaalt dat het Rekenhof in de loop van de jaren 2003 en 2004 zijn controlemethodes gaandeweg reeds aan die nieuwe wetgeving heeft aangepast.

Intussen werd de inwerkingtreding van die nieuwe wetten (via artikel 499 van de programmawet van 27 december 2004 - *Belgisch Staatsblad* 31 december

bre 2004, deuxième édition) a été reportée au 1^{er} janvier 2006, avec la possibilité pour le Roi de reporter l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2007.

En outre, M. Johan Vande Lanotte, vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques, a récemment remis en question certains volets de la réforme budgétaire.

Le président de la Chambre des représentants, M. Herman De Croo, s'est interrogé à raison sur la suite à donner à cette réforme budgétaire. La Cour des comptes est, elle aussi, consciente du problème. Sans véritablement rétablir le visa préalable, elle a modifié une nouvelle fois ses méthodes de contrôle en ce qui concerne la légalité des dépenses.

Après concertation avec le président de la Chambre, une rencontre a été organisée le 31 janvier 2005 avec le président de la sous-commission, M. Luk Van Biesen, et le résultat de cet entretien a été communiqué au président de la Chambre par le biais de la lettre susmentionnée du 2 février 2005. Les modalités de contrôle proposées dans ce courrier en ce qui concerne le visa préalable lui paraissent conformes tant à la jurisprudence susmentionnée de la Cour des comptes en matière de contrôle de la légalité qu'à une stratégie cohérente de contrôle cyclique des dépenses publiques. À la suite de l'augmentation de ces dépenses au fil des ans, la Cour des comptes n'était, en effet, depuis longtemps plus en mesure de tout contrôler et il a donc fallu opérer des choix.

M. Rion rappelle que pour toute dépense soumise à visa, on vérifie si les crédits disponibles sont suffisants. Si tel n'est pas le cas, le visa est refusé. En outre, la Cour des comptes soumettra chaque année, dans le cadre du cycle de contrôle quinquennal précité, un cinquième des opérations soumises à visa à un contrôle préalable (approfondi) de légalité, une procédure qui peut également déboucher sur un refus.

L'orateur est curieux de connaître les intentions précises du gouvernement en ce qui concerne la réforme budgétaire adoptée par le parlement en 2003. Les services publics fédéraux seront-ils désormais obligés de tenir une comptabilité en partie double? La décision d'instaurer, dans le cadre de cette réforme, un système de contrôle interne et d'organiser un audit interne au sein des services publics fédéraux sera-t-elle mise en œuvre ou non?

Selon M. Rion, il serait très dangereux d'abandonner un ou plusieurs volets de cette réforme. Il craint que la

2004, tweede uitgave) verschoven naar 1 januari 2006, met de mogelijkheid voor de Koning om de inwerkingtreding uit te stellen tot 1 januari 2007.

Daarenboven heeft de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven, de heer Johan Vande Lanotte, onlangs sommige onderdelen van de begrotingshervorming opnieuw in vraag gesteld.

De Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de heer Herman De Croo, heeft zich terecht vragen gesteld over hoe het nu verder moet met die begrotingshervorming. Ook het Rekenhof is zich bewust van dat probleem. Het heeft – zonder het voorafgaand visum echt opnieuw in te voeren – zijn controlemethoden inzake de wettigheid van de uitgaven opnieuw aangepast.

Na overleg met de Kamervoorzitter vond op 31 januari 2005 een ontmoeting plaats met de voorzitter van de subcommissie, de heer Luk Van Biesen, en het resultaat van dat gesprek werd via de bovenvermelde brief van 2 februari 2005 aan de Kamervoorzitter medegegeeld. De in die brief voorgestelde controlemodaliteiten met betrekking tot het voorafgaand visum lijken hem in overeenstemming met zowel de bovenvermelde jurisprudentie van het Rekenhof inzake wettigheidcontrole als met een coherente strategie van cyclische controle van de overheidsuitgaven. Ingevolge de toename van die uitgaven in de loop der jaren was het Rekenhof immers al lang niet meer in staat om alles te controleren en moesten er dus keuzes worden gemaakt.

De heer Rion herhaalt dat voor alle voor visum voorgelegde uitgaven wordt nagegaan of er wel voldoende kredieten beschikbaar zijn. Indien zulks niet het geval blijkt wordt het visum geweigerd. Daarenboven zal het Rekenhof elk jaar, in het kader van de bovenvermelde vijfjaarlijkse controlecyclus, één vijfde van de voor visum voorgelegde verrichtingen aan een voorafgaande (grondige) wettigheidcontrole onderwerpen, waarbij eveneens het visum kan worden geweigerd.

De spreker is benieuwd te horen wat de regering met de door het parlement in 2003 goedgekeurde begrotingshervorming precies van plan is. Zullen de federale overheidsdiensten in de toekomst al dan niet verplicht worden om een dubbele boekhouding te voeren? Zullen de in het kader van die hervorming eveneens besliste invoering van een intern controlesysteem en organisatie van een interne audit in de federale overheidsdiensten al dan niet plaatsvinden?

Volgens de heer Rion zou het zeer gevaarlijk zijn één of meerdere onderdelen van die hervorming weg te la-

cohérence générale du projet ne soit ainsi mise en péril.

M. Jean-Jacques Viseur (cdH) rappelle qu'au cours de la discussion, au Parlement, des lois de mai 2003, à laquelle lui-même a participé activement, les représentants de la Cour des comptes l'avaient convaincu que le visa préalable pouvait être supprimé, dès lors qu'il allait être remplacé par un nouveau système cohérent et transparent de contrôle comptable, en ce compris l'organisation d'un audit interne dans tous les services publics fédéraux. Il s'avère cependant aujourd'hui que les réalisations en ce domaine sont bien maigres et que le gouvernement remet même en question un volet important de la réforme, en l'occurrence l'instauration d'une comptabilité en partie double ou analytique au sein des services publics fédéraux.

Dans l'intervalle, la Cour des comptes a cependant déjà adapté ses modalités de contrôle à la suppression du visa préalable décidée par le législateur.

Le membre annonce qu'il interpellera prochainement le ministre du Budget sur ce problème¹. Au cours de la discussion du budget 2005², ce dernier a en effet déclaré que les lois de mai 2003 ne pouvaient entrer en vigueur parce que le gouvernement était opposé à l'instauration d'une comptabilité en partie double ou analytique au sein des services publics fédéraux. C'est d'ailleurs ce qui est également ressorti des débats parlementaires sur l'article de la loi-programme du 27 décembre 2004³ qui a reporté une nouvelle fois l'entrée en vigueur de ces lois.

M. Viseur assure que s'ils avaient su, les parlementaires n'auraient jamais approuvé la proposition visant à supprimer le visa préalable de la Cour des comptes. Dans ce cas, le parlement aurait sans doute opté pour une modernisation de cette modalité de contrôle.

M. François-Xavier de Donnea (MR) déclare que le visa préalable présentait également plusieurs inconvénients. En effet, il retardait le paiement des dépenses et engendrait par conséquent des intérêts de retard à charge de l'État. Le visa arrivait également trop tard parce que l'État devait de toute façon exécuter un contrat illégal qu'il avait conclu. Il souligne, lui aussi, l'importance du contrôle interne et de l'audit interne au sein des services publics fédéraux.

¹ Cette interpellation a eu lieu au cours de la réunion du 13 avril 2005 de la commission des Finances et du Budget (CRIV 51 COM 511, p0 1-11)

² Rapport de MM. Dirk Vander Maelen et Hendrik Bogaert – DOC 51 1370/002, p. 202-203.

³ Rapport de M. Luk Van Biesen – DOC 51 1437/027, p. 97-99.

ten. Hij vreest dat daardoor de coherentie van het geheel in het gedrang zou komen.

De heer Jean-Jacques Viseur (cdH) herinnert aan de parlementaire bespreking van de wetten van mei 2003, waaraan hij zelf actief heeft deelgenomen. De vertegenwoordigers van het Rekenhof hebben hem er toen van overtuigd dat het voorafgaand visum mocht worden afgeschaft, omdat het zou worden vervangen door een nieuw, coherent en transparant systeem van boekhoudkundige controle, met inbegrip van de organisatie van een interne audit in alle federale overheidsdiensten. Thans blijkt evenwel dat daar nog bitter weinig van is gerealiseerd en dat de regering zelfs een belangrijk onderdeel van de hervorming, meer bepaald de invoering van een analytische of dubbele boekhouding bij de federale overheidsdiensten, opnieuw in vraag stelt.

Intussen heeft het Rekenhof echter wel reeds zijn controlemodaliteiten aangepast aan de door de wetgever besliste afschaffing van het voorafgaand visum.

Het lid kondigt aan dat hij eerstdaags de minister van Begroting over dat probleem zal interpellieren¹. Die heeft immers tijdens de bespreking van de begroting 2005² verklaard dat de wetten van mei 2003 niet in werking kunnen treden omdat de regering gekant is tegen de invoering van een analytische of dubbele boekhouding bij de federale overheidsdiensten. Zulks is trouwens ook gebleken tijdens de parlementaire bespreking van het artikel van de programmawet van 27 december 2004³ waarbij de inwerkingtreding van die wetten andermaal werd uitgesteld.

De heer Viseur maakt zich sterk dat indien de parlementsleden dat vooraf hadden geweten, zij nooit zouden hebben ingestemd met een voorstel tot afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof. Wellicht zou het parlement in dat geval veeleer hebben gedacht aan een modernisering van die controlemodaliteit.

De heer François-Xavier de Donnea (MR) geeft aan dat het voorafgaand visum ook meerdere nadelen had. Het leidde immers tot vertraging in de betaling van de uitgaven en bijgevolg tot verwijlrenten ten laste van de Staat. Het visum kwam ook te laat, omdat de Staat een door hem gesloten onwettig contract hoe dan ook moest uitvoeren. Ook hij onderstreept het belang van de interne controle en de interne audit binnen de federale overheidsdiensten.

¹ Die interpellatie vond plaats tijdens de vergadering van de commissie voor de Financiën en de Begroting van 13 april 2005 (CRIV 51 COM 511, blz. 1-11)

² Verslag van de heren Dirk Vander Maelen en Hendrik Bogaert – DOC 51 1370/002, blz. 202-203.

³ Verslag van de heer Luk Van Biesen – DOC 51 1437/027, blz. 97-99.

S'agissant de l'introduction d'une comptabilité analytique ou en partie double, il souhaite savoir si l'Union européenne impose des obligations aux États membres en la matière. Quelle est la marge de manœuvre dont dispose notre gouvernement dans ce domaine?

M. Carl Devlies (CD&V) salue l'initiative du président de la sous-commission visant à débloquer ce dossier. Grâce à son entretien préparatoire du 31 janvier 2005 avec le premier président de la Cour des comptes, il semble, à première vue du moins, qu'on dispose désormais d'une proposition de compromis raisonnable.

Le membre constate que le gouvernement reporte systématiquement l'entrée en vigueur des lois de mai 2003 et que l'organisation de l'audit interne au sein des services publics fédéraux n'aboutit pas non plus. Il comprend dès lors l'irritation de M. Viseur qui, à l'époque, a collaboré activement à cette réforme budgétaire. D'après lui, il est étrange que le ministre du Budget Vande Lanotte annonce à présent qu'il juge d'ores et déjà inacceptable une partie de cette réforme, qui est pourtant très récente.

Contrairement au ministre, M. Devlies estime que l'instauration d'une comptabilité en partie double ou analytique au sein des services publics fédéraux est bel et bien utile. Elle permet en effet de suivre de près l'évolution du patrimoine de ces services et d'appliquer un certain nombre de ratios. Ainsi, le simple fait d'établir le bilan de départ peut se révéler problématique.

M. Devlies souhaite connaître la valeur actuelle du patrimoine de l'État belge et, à l'avenir, il voudrait également pouvoir en suivre l'évolution.

Il estime que le parlement doit faire pression sur le ministre afin d'éviter que cette question soit renvoyée aux calendes grecques.

Selon le 161^{ème} Cahier de la Cour des comptes (p. 127), seuls le SPF Finances et le SPF Mobilité et Transports disposent déjà de cellules d'audit interne. D'autre part, la Cour des comptes a déjà partiellement supprimé son visa préalable. Le membre craint que cela ne crée un vide juridique dans le contrôle qu'exerce le pouvoir législatif sur les dépenses publiques. En attendant, les retards persistent en matière d'ordonnancement des dépenses. Il s'agissait là pourtant précisément d'un des inconvénients du système du visa préalable – qui a été supprimé *de facto* – qu'avait mentionnés M. de Donnea. Ou doit-on y voir une politique délibérée, de la part du gouvernement, de retarder les dépenses?

Met betrekking tot de invoering van een analytische of dubbele boekhouding wenst hij te weten of de Europese Unie op dat vlak aan de lidstaten verplichtingen oplegt. Wat is ter zake de manoeuvreerruimte van onze regering?

De heer Carl Devlies (CD&V) stelt het initiatief van de voorzitter van de subcommissie om dit dossier te deblokken zeer op prijs. Dank zij diens voorbereidend gesprek van 31 januari 2005 met de Eerste Voorzitter van het Rekenhof ligt thans een op het eerste gezicht redelijk voorstel van compromis voor.

Het lid stelt vast dat de inwerkingtreding van de wetten van mei 2003 door de regering telkens weer wordt uitgesteld, terwijl ook de organisatie van de interne audit in de federale overheidsdiensten niet van de grond komt. Hij begrijpt dan ook de ergernis van de heer Viseur, die destijds actief aan die begrotingshervorming heeft meegewerkt. Het is volgens hem bevreemdend dat minister van Begroting Vande Lanotte nu verkondigt dat alvast een onderdeel van die toch zeer recente hervorming voor hem niet door de beugel kan.

In tegenstelling tot de minister vindt de heer Devlies dat de invoering van een dubbele of analytische boekhouding bij de federale overheidsdiensten wel degelijk nuttig is. Ze laat immers toe om de evolutie van het patrimonium van die diensten op de voet te volgen en maakt ook de toepassing van een aantal ratio's mogelijk. Alleen het opstellen van de beginbalans kan inderdaad problemen stellen.

De heer Devlies wenst de huidige waarde te kennen van het patrimonium van de Belgische Staat en zou de evolutie ervan ook in de toekomst willen kunnen opvolgen.

Hij vindt dat het parlement druk moet uitoefenen op de minister om te vermijden dat deze zaak op de lange baan wordt geschoven.

Blijkens het 161^e Boek van het Rekenhof (blz. 127) bestaan er enkel in de FOD Financiën en de FOD Mobiliteit en Vervoer thans reeds interne auditcellen. Anderzijds heeft het Rekenhof zijn voorafgaand visum reeds ten dele afgeschaft. Het lid vreest dat daardoor een juridisch vacuüm zou kunnen ontstaan in de controle die door de wetgevende macht op de overheidsuitgaven wordt uitgeoefend. De vertragingen in de ordonnanceren van de uitgaven blijven intussen voortduren. Nochtans was dat precies een van de door de heer de Donnea vermelde nadelen van het *de facto* afgeschaft systeem van het voorafgaand visum. Of voert de regering soms een bewuste politiek om de uitgaven te vertragen?

Le conseiller Rion renvoie à sa précédente intervention. La réforme budgétaire de mai 2003 consiste en trois lois:

- Une loi relative au budget et à la comptabilité de l'État fédéral;
- Une loi modifiant la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes et
- Une loi relative au budget et à la comptabilité des Communautés et des Régions.

Les première et deuxième lois découlent de la loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité provinciale (*Moniteur belge* du 22 mai 1991). Le législateur souhaitait instaurer une comptabilité en partie double à l'État et a créé une commission de normalisation de la comptabilité publique à cet effet. Cette commission a conçu un projet de plan comptable général et a également préparé les textes de loi nécessaires à sa mise en œuvre.

L'article 5 de la première loi prévoit que la comptabilité de l'État fédéral comprendra une comptabilité en partie double ainsi qu'une comptabilité budgétaire. Le plan comptable de cette comptabilité en partie double et le projet d'arrêté royal nécessaire à sa mise en œuvre sont prêts. La commission de normalisation de la comptabilité publique a donc rempli sa tâche.

La troisième loi fixe (en exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions) les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

L'objectif était, selon M. Rion, d'appliquer un nombre de règles minimales sur l'ensemble du territoire belge.

L'article 5 de cette troisième loi dispose dès lors que chaque communauté et chaque région tient une comptabilité générale sur la base d'un plan comptable normalisé, qui est identique dans l'ensemble du pays.

S'il le souhaite, le législateur fédéral pourrait donc, en modifiant la première loi, supprimer l'obligation d'instaurer une comptabilité double ou analytique au sein des services publics fédéraux.

Les choses se compliquent toutefois sensiblement au niveau des communautés et des régions. La Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande ont en ef-

Raadsheer Rion verwijst naar zijn vorige interventie. De begrotingshervorming van mei 2003 bestaat uit drie wetten:

- Een wet betreffende de begroting en de boekhouding van de federale staat;
- Een wet tot wijziging van de inrichtingswet van het Rekenhof en
- Een wet betreffende de begroting en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten.

De eerste en de tweede wet zijn het gevolg van de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene Rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit (*B.S.* 22 mei 1991). De wetgever wenste de invoering van een dubbele boekhouding bij de Staat en heeft met dat doel een commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit opgericht. Die commissie heeft een ontwerp van algemeen boekhoudplan ontworpen en heeft ook de voor de invoering ervan vereiste wetteksten voorbereid.

Artikel 5 van de eerste wet bepaalt dat de boekhouding van de federale overheid zowel een dubbele boekhouding als een begrotingsboekhouding zal omvatten. Het boekhoudplan voor die dubbele boekhouding en het voor de invoering ervan vereiste ontwerp van koninklijk besluit zijn intussen klaar. De commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit heeft dus haar taak volbracht.

De derde wet bepaalt (in uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten) 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.

De bedoeling was, aldus de heer Rion, dat een aantal minimumregels voor gans België zouden gelden.

Artikel 5 van die derde wet bepaalt dan ook dat elke Gemeenschap en elk Gewest een algemene boekhouding moet voeren op basis van een genormaliseerd boekhoudplan, dat hetzelfde is in het ganse land.

De federale wetgever zou dus, indien hij dat wenst, via een wijziging van de eerste wet de verplichting tot invoering van een dubbele of analytische boekhouding bij de federale overheidsdiensten kunnen afschaffen.

Op het vlak van de Gemeenschappen en de Gewesten liggen de zaken echter veel moeilijker. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Vlaamse Gewest zijn im-

fet déjà beaucoup progressé au niveau des applications informatiques nécessaires à l'instauration d'une telle comptabilité. Le Parlement flamand a même déjà adopté plusieurs décrets en ce domaine. Il serait donc beaucoup plus malaisé de faire marche arrière à ce niveau.

En réponse à M. de Donnea sur les obligations européennes, M. Rion précise que la réforme budgétaire de mai 2003 est inspirée du Système européen de comptes régionaux et nationaux (SEC 95), qui peut être considéré comme une sorte de comptabilité macro-économique. Dans le cadre macro-économique de notre pays, les pouvoirs publics comptent toutefois parmi les principaux acteurs et leur comptabilité est dès lors un élément important du Système européen de comptes régionaux et nationaux (SEC 95). Il faut d'ores et déjà apporter toute une série de corrections aux chiffres repris dans les budgets votés par le parlement afin de les transformer en données SEC 95. Afin de permettre à l'Union européenne de déterminer le solde net à financer et le taux d'endettement de chacun de ses États membres, ceux-ci doivent effectivement communiquer à la Commission européenne leurs données budgétaires en termes SEC95.

À cet égard, le conseiller Rion fait observer incidemment que la Cour des comptes prépare une publication visant à expliquer aux parlements le système SEC95 et ses conséquences. Dans ce système, la comptabilité n'est plus exprimée en termes de caisse, mais en termes de droits constatés.

Il n'existe cependant, à l'heure actuelle, aucun plan comptable européen contraignant (c'est-à-dire imposé à tous les États membres de l'Union européenne).

L'intervenant admet que l'instauration d'une comptabilité en partie double dans les communes n'a pas été une réussite totale. Pour éviter de nouveaux écueils, la réforme budgétaire de mai 2003 prévoit d'intégrer automatiquement la comptabilité budgétaire classique dans la comptabilité économique, ce qui n'avait pas été fait dans les communes à l'époque. Les classes 8 et 9 du plan comptable conçu par la Commission de normalisation de la comptabilité publique sont dès lors destinées à intégrer automatiquement la comptabilité budgétaire dans la comptabilité en partie double. Par ailleurs, le principe d'une comptabilité en termes de droits constatés est instauré en vue de la transposition de la comptabilité en termes SEC95.

Le conseiller Rion constate que les autres États membres de l'Union européenne évoluent également dans

mers intussen reeds ver gevorderd met de informatica-toepassingen die nodig zijn voor de invoering van dergelijke boekhouding. Het Vlaamse Parlement heeft ter zake zelfs reeds enkele decreten goedgekeurd. Hier zou het dus heel wat moeilijker zijn om op zijn stappen terug te keren.

In antwoord op de vraag van de heer de Donnea over de Europese verplichtingen geeft de heer Rion aan dat de begrotingshervorming van mei 2003 geïnspireerd is op het Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen (ESR95), dat als een soort macro-economische boekhouding kan worden beschouwd. Binnen het macro-economisch geheel van ons land is de overheid echter één van de belangrijkste actoren en haar boekhouding is bijgevolg een belangrijk gegeven voor het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen (ESR95). Ook nu is het reeds zo dat aan de, in de door het parlement gestemde begrotingen opgenomen, cijfers telkens een hele reeks correcties moeten worden aangebracht met het oog op hun omzetting in ESR95-gegevens. Teneinde de Europese Unie toe te laten het netto te financieren saldo en de schuldgraad van elke Europese lidstaat te bepalen, moeten de lidstaten immers hun budgettaire gegevens in ESR95-termen aan de Europese Commissie mededelen.

In dat verband merkt raadsheer Rion terloops op dat het Rekenhof een publicatie voorbereidt waarin het, ten behoeve van de parlementen, het ESR95-stelsel en de gevolgen ervan uiteenzet. Het ESR95-stelsel houdt in dat de boekhouding niet meer in kasternen maar in termen van vastgestelde rechten wordt uitgedrukt.

Op heden bestaat er evenwel geen dwingend (aan alle Europese lidstaten opgelegd) Europees boekhoudplan.

De spreker geeft toe dat de invoering van een dubbele boekhouding bij de gemeenten geen onverdeelde succes is geweest. Om dat euvel te vermijden voorziet de begrotingshervorming van mei 2003 in een automatische integratie van de klassieke begrotingsboekhouding in de economische boekhouding, wat destijds voor de gemeenten niet het geval was. De klassen 8 en 9 van het door de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit ontworpen boekhoudplan zijn dan ook bedoeld voor automatische integratie van de begrotingsboekhouding in de dubbele boekhouding. Anderzijds wordt het principe ingevoerd van een boekhouding in termen van vastgestelde rechten met het oog op de omzetting van de boekhouding in ESR95-termen.

Ook in de andere Europese lidstaten stelt raadsheer Rion een evolutie in die richting vast. De Europese Com-

ce sens. La Commission européenne même a l'intention d'instaurer en 2006 une comptabilité en partie double (intégrant la comptabilité budgétaire) pour ses propres services, et ce, malgré l'absence d'un plan comptable européen contraignant. Les décisions du dernier Conseil ECOFIN vont également dans ce sens. Ce type de système existe d'ores et déjà au Royaume-Uni, et la France a entrepris des démarches en la matière. Aux Pays-Bas, il a été mis un terme en 2003 à une expérience initiée dans ce domaine.

D'après M. Rion, tous les États membres de l'Union européenne vont abandonner progressivement la comptabilité budgétaire classique en termes de caisse.

En réponse à une question posée par M. de Donnea, l'intervenant précise que le système appliqué au Royaume-Uni présente de grandes ressemblances avec celui instauré par notre réforme budgétaire de mai 2003 (intégration de la comptabilité budgétaire dans un système de comptabilité en partie double). Certains pays utilisent à la fois une comptabilité budgétaire classique et une comptabilité en partie double pour les pouvoirs publics.

M. Carl Devlies (CD&V) fait remarquer que les communes flamandes disposent depuis dix ans déjà d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité économique, qui sont liées par voie électronique. Selon lui, ce système fonctionne d'ailleurs très bien.

M. Luk Van Biesen (VLD) constate que la sous-commission peut marquer son accord sur la proposition relative au visa préalable que la Cour des comptes a formulée dans sa lettre du 2 février 2005.

Il souligne aussi l'importance de la remarque de M. de Donnea concernant l'organisation d'un audit interne au sein des services publics fédéraux. Il demande donc que, dans un mois, le ministre du Budget présente une note circonstanciée sur ce sujet. Cette note doit indiquer quelle est la situation et dans quelle mesure ces audits internes sont vraiment indépendants des organismes publics contrôlés.

M. Van Biesen insiste aussi pour que le gouvernement prenne rapidement une décision en qui concerne l'entrée en vigueur des lois de mai 2003. Il lui semble impensable qu'elle soit encore reportée.

M. Kris De Witte, Directeur de la Cellule stratégique du vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques, signale que seule l'introduction d'une comptabilité en partie double pose problème au ministre. Il ne voit pas d'objections à une nouvelle comptabilité basée sur les droits constatés, comme dans le

missie zelf is (ondanks het ontbreken van een dwingend Europees boekhoudplan) zinnens om in 2006 alvast voor zijn eigen diensten een dubbele boekhouding (met integratie van de begrotingsboekhouding) in te voeren. Ook de beslissingen van de meest recente ECOFIN-raad gaan in die richting. In het Verenigd Koninkrijk bestaat dergelijk systeem nu reeds en ook in Frankrijk worden stappen gezet in die richting. In Nederland werd een experiment in die zin in 2003 stopgezet.

De heer Rion voorspelt dat de klassieke begrotingsboekhouding in kastermen in alle Europese lidstaten gaandeweg zal verdwijnen.

In antwoord op een vraag van de heer de Donnea geeft hij aan dat het systeem in het Verenigd Koninkrijk veel gelijkenis vertoont met dat van onze begrotingshervorming van mei 2003 (integratie van de begrotingsboekhouding in een systeem van dubbele boekhouding). Sommige landen hebben voor de overheid zowel een klassieke begrotingsboekhouding als een dubbele boekhouding.

De heer Carl Devlies (CD&V) merkt op dat alvast de Vlaamse gemeenten sinds tien jaar reeds over een budgettaire en een economische boekhouding beschikken, die elektronisch met elkaar zijn verbonden. Dat systeem werkt volgens hem overigens zeer goed.

De heer Luk Van Biesen (VLD) stelt vast dat de sub-commissie kan instemmen met het in de brief van het Rekenhof van 2 februari 2005 geformuleerd voorstel met betrekking tot het voorafgaand visum.

Hij onderstreept ook het belang van de opmerking van de heer de Donnea betreffende de organisatie van een interne audit bij de federale overheidsdiensten. Hij vraagt dan ook dat de minister van Begroting binnen één maand daarover een omstandige nota zou overleggen. In die nota moet worden aangegeven wat de stand van zaken is en in welke mate die interne audits echt onafhankelijk zijn van de gecontroleerde overheid-instellingen.

De heer Van Biesen dringt ook aan op een spoedige regeringsbeslissing over de inwerkingtreding van de wetten van mei 2003. Het lijkt hem ondenkbaar dat die nogmaals zou worden uitgesteld.

De heer Kris De Witte, Directeur van de Beleidscel van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven geeft aan dat de minister enkel problemen heeft met de invoering van een dubbele boekhouding. Hij heeft geen bezwaar tegen een nieuwe boekhouding op basis van de vastgestelde rechten zoals in

système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC95). Le ministre est favorable à un système comptable très proche du SEC95, afin que l'on doive apporter le moins de corrections possible aux chiffres budgétaires.

Lors de la discussion du budget 2005, le ministre a déjà exposé les raisons pour lesquelles il était opposé à l'instauration d'une comptabilité en partie double ou analytique au sein des services publics. Lui aussi estime que le visa préalable de la Cour des comptes pourra être supprimé dès que l'organisation du contrôle et de l'audit internes des services publics fédéraux sera réglée.

Le 17 décembre 2004, la Conférence interministérielle des ministres des Finances et du Budget a examiné le plan comptable proposé par la Commission de normalisation de la comptabilité publique. Elle a décidé, à cette occasion, de créer un groupe de travail composé de représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements de région et de communauté et de la Commission de normalisation de la comptabilité publique. Ce groupe de travail a été chargé d'étudier les modifications à éventuellement apporter à la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Il faut, dans ce cadre, tenir compte des exigences du SEC95. Il conviendrait également de créer des centres d'expertise à même de calculer l'incidence budgétaire précise de chaque décision. Cela permettra de mieux fonder les décisions budgétaires. Si certaines communautés ou régions sont déjà fort avancées dans leurs préparatifs en vue d'instaurer la comptabilité en partie double (c'est notamment le cas de la Région de Bruxelles-Capitale), le ministre ne voit aucune objection à ce qu'elles poursuivent sur leur lancée. Il reste cependant important que certaines règles comptables uniformes s'appliquent dans l'ensemble du pays.

M. De Witte conclut que le ministre du Budget ne voit pas l'intérêt d'instaurer une comptabilité en partie double ou analytique dans les services publics fédéraux. Il n'existe d'ailleurs aucune obligation européenne en la matière.

M. Carl Devlies (CD&V) fait observer que l'Union européenne elle-même et plusieurs de ses États membres optent bel et bien pour un système de comptabilité en partie double.

M. François-Xavier de Donnea (MR) demande ce que le ministre du Budget reproche précisément au système de comptabilité analytique ou en partie double.

het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen (ESR95). De minister is voorstander van een boekhoudsysteem dat nauw aansluit bij ESR95, zodat aan de begrotingscijfers zo weinig mogelijk correcties moeten worden aangebracht.

Tijdens de bespreking van de begroting 2005 heeft de minister reeds uiteengezet waarom hij tegen de invoering van een dubbele of analytische boekhouding bij de overheidsdiensten gekant is. Ook hij is van oordeel dat het voorafgaand visum van het Rekenhof kan worden afgeschaft zodra de organisatie van de interne controle en de interne audit binnen de federale overheidsdiensten is voltooid.

Het door de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit voorgestelde boekhoudplan werd op 17 december 2004 besproken op de interministeriële conferentie van de ministers van financiën en begroting. Daar werd beslist tot de oprichting van een werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale regering, van de Gewest- en Gemeenschapsregeringen en van de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit. Die werkgroep moet nagaan welke wijzigingen eventueel aan de wet van 22 mei 2003 tot organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat dienen te worden aangebracht. Daarbij moet rekening worden gehouden met de vereisten van het ESR95. Er zouden bovendien ook kenniscentra moeten worden opgericht, die in staat zouden moeten zijn de precieze budgettaire impact van elke beslissing te berekenen. Op die manier kunnen de budgettaire beslissingen beter worden onderbouwd. Indien sommige Gemeenschappen of Gewesten reeds ver gevorderd zijn met de invoering van een dubbele boekhouding (dat is bijvoorbeeld het geval voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) dan heeft de minister er geen bezwaar tegen dat zij daarmee zouden doorgaan. Toch blijft het belangrijk dat voor gans het land bepaalde uniforme boekhoudregels zouden gelden.

De heer De Witte besluit dat de minister van Begroting geen heil ziet in de invoering van een dubbele of analytische boekhouding bij de federale overheidsdiensten. Er bestaat ter zake trouwens ook geen enkele Europese verplichting.

De heer Carl Devlies (CD&V) merkt op dat de Europese Unie zelf en een aantal lidstaten ervan blijkbaar wel opteren voor een systeem van dubbele boekhouding.

De heer François-Xavier de Donnea (MR) vraagt wat de minister van Begroting precies verkeerd vindt aan een systeem van analytische of dubbele boekhouding.

M. De Witte répond qu'un suivi correct des créances et des factures ne nécessite pas une comptabilité en partie double. Un programme informatique approprié suffit pour assurer ce suivi. Une comptabilité en partie double implique cependant aussi l'établissement d'un inventaire, ce qui entraînerait une lourde charge supplémentaire pour le service public fédéral concerné. Après quelques années, on dispose certes d'un inventaire, mais celui-ci sera aussi vite dépassé. Un tel instrument ne présente dès lors guère d'utilité selon le ministre.

M. Luk Van Biesen (VLD) fait observer que le ministre est visiblement partisan d'une comptabilité sans classes 2 et 3.

Le conseiller Rion propose que la sous-commission procède à un échange de vues sur ce problème avec M. Robert Maldague, président de la commission pour l'Inventaire du patrimoine de l'État. Pour autant qu'il sache, cette commission dispose d'ores et déjà d'une banque de données assez précise du patrimoine de l'État, des Communautés et des Régions. En outre, l'actif de l'État fédéral comprend surtout des actifs financiers (dette publique, participations publiques) et beaucoup moins d'immobilisations. La plupart des actifs immobilisés ont en effet été transférés aux Communautés et Régions dans le cadre de l'exécution de la réforme de l'État.

M. de Donnea (MR) propose que la sous-commission organise une audition à laquelle seraient invités le ministre du Budget et un ou plusieurs experts. De cette manière, la sous-commission pourrait confronter les objections du ministre à l'encontre de l'introduction d'une comptabilité analytique ou en partie double aux avantages de cette forme de comptabilité.

M. Luk Van Biesen (VLD) propose que, dans un délai d'un mois, le ministre du Budget transmette deux notes aux membres de la sous-commission: l'une sur la création de cellules d'audit au sein des SPF et des SPP (un point de la situation) et l'autre sur les objections précises du ministre à l'encontre de l'introduction d'une comptabilité analytique ou en partie double. On pourrait ensuite programmer une nouvelle réunion, à laquelle seraient invités non seulement le ministre mais aussi des experts.

De heer De Witte antwoordt dat voor een goede opvolging van de vorderingen en de facturen geen dubbele boekhouding vereist is. Daartoe volstaat een aangepast informaticaprogramma. Een dubbele boekhouding impliceert echter ook het opstellen van een inventaris, wat een zware bijkomende last voor de betrokken federale overheidsdienst met zich zou brengen. Na enkele jaren beschikt men dan wel over een inventaris, maar die zal ook vlug achterhaald zijn. Dergelijk instrument heeft volgens de minister dan ook zeer weinig nut.

De heer Luk Van Biesen (VLD) merkt op dat de minister blijkbaar voorstander is van een boekhouding zonder de klassen 2 en 3.

Raadsheer Rion stelt voor dat de subcommissie over dat probleem van gedachte zou wisselen met de heer Robert Maldague, de voorzitter van de Commissie voor de Inventaris van het Vermogen van de Staat. Voor zover hij weet beschikt die Commissie immers nu reeds over een tamelijk nauwkeurige gegevensbank van het patrimonium van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Daarenboven bestaat het actief van de federale Staat vooral uit financiële activa (overheidsschuld, overheidsparticipaties) en veel minder uit onroerende goederen. De meeste onroerende activa zijn immers in het kader van de uitvoering van de staatshervorming aan de Gewesten en de Gemeenschappen overgedragen.

De heer de Donnea (MR) stelt voor dat de subcommissie een hoorzitting zou organiseren met de minister van Begroting, waarop ook één of meerdere experts zouden worden uitgenodigd. Op die manier kan de subcommissie de bezwaren van de minister tegen de invoering van een analytische of dubbele boekhouding afwegen tegen de voordelen ervan.

De heer Luk Van Biesen (VLD) stelt voor dat de minister van Begroting binnen één maand twee nota's aan de leden van de subcommissie zou verzenden: één over de oprichting van de interne auditcellen in de FOD's en POD's (stand van zaken) en één over de precieze bezwaren van de minister tegen de invoering van een analytische of dubbele boekhouding. Daarna kan een nieuwe vergadering worden gepland, waarop naast de minister ook experts zouden worden uitgenodigd.

D. Point de vue du vice-premier ministre et ministre du Budget (deux notes transmises à la sous-commission le 22 mars 2005)

1. CONTRÔLE INTERNE DANS LES SPF ET LES SPP

Présentation des avancées réalisées en la matière

Introduction

L'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux définit un ensemble de règles devant être appliquées par lesdits services publics fédéraux.

Afin de vérifier l'application de ces règles, la Cour des Comptes a réalisé en 2003 et en 2004 une enquête auprès des organismes concernés. Les résultats de ces enquêtes ont été publiés dans les 160^{ème} et 161^{ème} cahiers de la Cour des Comptes.

Concernant la validité de ces résultats, il est nécessaire de rappeler que la méthode utilisée est moins rigoureuse qu'une approche qui se serait basée sur les préceptes habituellement recommandés en matière d'audit. Il y a donc lieu de considérer les conclusions proposées dans les 160^{ème} et 161^{ème} cahiers de la Cour des Comptes comme les résultats d'une enquête sans vérification et non comme les constatations résultant d'un travail d'audit.

Par ailleurs, au cours de ces derniers mois, plusieurs questions parlementaires et débats en sous-commission du budget ont abordé la situation du contrôle interne et de l'audit interne au sein de l'administration fédérale.

C'est dans ce contexte que le service public fédéral Budget et Contrôle de la gestion a, sur base des informations dont il dispose, procédé à l'analyse de la situation.

Compte tenu de la mission de ce SPF, il faut préciser que, comme pour le travail de la Cour, les résultats de cette analyse s'appuient sur des informations obtenues des autres départements mais non vérifiées. Néanmoins, la mise en parallèle des conclusions de ces deux organes permet de se faire une idée relativement précise de l'évolution de la situation.

D. Standpunt van de vice-eerste minister en minister van Begroting (twee nota's die aan de Subcommissie werden verzonden op 22 maart 2005)

1. INTERNE CONTROLE IN DE FOD'S EN DE POD'S

Voorstelling van de terzake gemaakte vorderingen

Inleiding

Het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten bepaalt een geheel van regels die moeten worden toegepast door de bedoelde federale overheidsdiensten.

Om de toepassing van die regels na te gaan, heeft het Rekenhof in 2003 en 2004 bij de betrokken instanties een onderzoek uitgevoerd. De resultaten van dat onderzoek zijn bekendgemaakt in het 160^e en het 161^e Boek van het Rekenhof.

Wat de geldigheid van die resultaten betreft, moet erop worden gewezen dat de gebruikte methode minder strikt is dan een aanpak die zou hebben berust op de inzake audit doorgaans aanbevolen voorschriften. De in het 160^e en het 161^e Boek van het Rekenhof voorgestelde conclusies moeten dus worden beschouwd als de resultaten van een onderzoek zonder verificatie en niet als vaststellingen die voortvloeien uit een audit.

Voorts werd de situatie van de interne controle en van de interne audit binnen de federale besturen de jongste maanden aangekaart in meerdere parlementaire vragen en debatten in de subcommissie Rekenhof.

In die context heeft de Federale Overheidsdienst Begroting en Beheerscontrole op grond van de informatie waarover hij beschikt de situatie geanalyseerd.

Rekening houdend met de taak van die FOD moet worden gepreciseerd dat, zoals voor het werk van het Rekenhof, de resultaten van die analyse berusten op inlichtingen die werden verkregen van de andere departementen maar die niet werden geverifieerd. Door de conclusies van die twee instanties naast elkaar te leggen, kan men niettemin een vrij nauwkeurig beeld krijgen van de evolutie van de situatie.

I. Situation du contrôle interne dans l'administration fédérale en général – État des lieux basé sur l'approche COSO⁴

Préambule

Le service Management Support du service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion⁵ a réalisé dans le courant du second semestre 2004 une enquête écrite auprès des divers SPF/SPP au sujet de la mise en place de systèmes de contrôle interne en leur sein.

Cette enquête comportait deux volets:

– Le **contrôle interne**, approché au moyen d'une série de questions abordant les différents niveaux de la pyramide «COSO» et visant à identifier les actions déjà menées en la matière. Pour évaluer le niveau d'intégration de ces actions dans le fonctionnement des organisations visées, il leur a été demandé de répondre par «rien», «action planifiée», «action planifiée et mise en oeuvre», «action planifiée, mise en oeuvre et évaluée», «action planifiée, mise en oeuvre, évaluée et corrigée» et «intégration complète» dans le fonctionnement de l'organisation. Un justificatif des réponses était demandé. De plus, une série de questions supplémentaires concernait la collaboration avec d'éventuels consultants externes.

– Le **partage des responsabilités**, à savoir une liste des responsabilités des directeurs «Budget et contrôle de la gestion (B&B)» et «Personnel et organisation (P&O)» telle que présentée dans les profils de fonction utilisés lors de la sélection de ces directeurs. L'idée était de voir de quelle manière les responsabilités avaient été réparties entre ces deux directeurs dans les domaines pouvant les concerner tous les deux simultanément.

Le but de cette enquête était, dans un premier temps, de se faire une idée du développement du contrôle interne dans l'administration fédérale. Ensuite, de préparer une visite auprès de chaque président pour attirer l'attention de chacun sur la nécessité de mettre en place

I. Situatie van de interne controle in de federale overheidsdiensten in het algemeen – Overzicht van de situatie op grond van de COSO-aanpak⁴

Inleiding

De dienst Management Support van de Federale Overheidsdienst Begroting en Beheerscontrole⁵ heeft in de loop van het tweede semester 2004 een schriftelijk onderzoek uitgevoerd bij de diverse FOD's/POD's in verband met de totstandkoming van systemen van interne controle in die diensten.

Dat onderzoek omvatte twee delen:

– de **interne controle**, die wordt onderzocht aan de hand van een aantal vragen waarin de verschillende niveaus van de COSO-piramide aan bod komen en die tot doel hebben uit te maken welke acties terzake reeds werden ondernomen. Om te bepalen in hoeverre die acties in de werking van de bedoelde instanties geïntegreerd zijn, werd hun gevraagd te antwoorden met «niets», «geplande actie», «geplande en ten uitvoer gelegde actie», «geplande, ten uitvoer gelegde en geëvalueerde actie», «geplande, ten uitvoer gelegde, geëvalueerde en bijgestuurde actie» en «volledige integratie» in de werking van de instantie. Er werd gevraagd de antwoorden te rechtvaardigen. Bovendien hadden bijkomende vragen betrekking op de samenwerking met eventuele externe consultants;

– de **bevoegdheidsverdeling**, namelijk een lijst van de bevoegdheden van de directeurs «Begroting en Beheerscontrole (B&B)» en «Personeel en Organisatie (P&O)» zoals die wordt voorgesteld in de functieprofielen die worden gebruikt bij de selectie van die directeurs. Het was de bedoeling uit te maken hoe de bevoegdheden tussen die twee directeurs werden verdeeld in de domeinen die tegelijkertijd op de beiden betrekking kunnen hebben.

Aanvankelijk was dat onderzoek bedoeld om zich een idee te vormen van de ontwikkeling van de interne controle in de federale overheidsdiensten, en vervolgens een bezoek aan elke Voorzitter voor te bereiden, om elk van hen te attenderen op de noodzaak te zorgen

⁴ COSO: *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – <http://www.coso.org>

- COSO est la référence américaine en matière de contrôle interne et ses standards sont les plus répandus sur la planète. COSO était aussi le modèle qui a servi de base à l'élaboration de l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux.

⁵ On utilisera plus loin dans le texte l'abréviation «SPF» pour «Service public fédéral» et «SPP» pour «service public fédéral de programmation».

⁴ COSO: *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – <http://www.coso.org> - COSO is de Amerikaanse referentie inzake interne controle en zijn standaarden zijn wereldwijd de meest verbreide. COSO was tevens het model dat gediend heeft als basis voor de uitwerking van het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het Intern controle-systeem binnen de federale overheidsdiensten.

⁵ Verder in de tekst zal gebruik worden gemaakt van de afkortingen «FOD» voor «federale overheidsdienst» en «POD» voor «programmatorische federale overheidsdienst».

des systèmes de contrôle interne intégrés et aussi sur les points détectés comme susceptibles d'être améliorés. Ces points ont été définis en fonction des résultats de l'enquête mais aussi sur base des diverses constatations réalisées par les collaborateurs du service «*Management Support*» lors de l'exécution de leur mission.

Commentaire général sur la situation

Préalablement à la présentation de la situation actuelle, il semble requis de préciser plusieurs points nécessaires à la bonne compréhension de ce qui suit:

- la mise en place de systèmes de contrôle interne intégrés est un processus long et difficile. Dans les entreprises privées, cette mise en place est continue et dure déjà depuis des décennies. Il ne faut donc pas s'attendre à des résultats spectaculaires dans des délais aussi brefs.

- le personnel de la fonction publique est habitué à évoluer dans un cadre hiérarchique extrêmement stable et il faut accepter que les changements auxquels le personnel de la fonction publique est exposé, créent un sentiment d'instabilité sans précédent. Il en découle une certaine résistance au changement.

- les connaissances des managers dans le domaine du contrôle interne et la volonté d'apprendre tant de ces managers que de leurs proches collaborateurs paraissent variées. Certains SPF ont donc dû passer par une période d'apprentissage et de mise à jour au niveau de ces connaissances, ce qui a eu pour effet de ralentir le démarrage global de tout le processus. Dans d'autres SPF, on peut penser que cette phase d'apprentissage (ou de mise à jour) perdure encore.

De manière générale, on doit néanmoins constater que de grandes avancées ont été réalisées si on tient compte du point de départ et du prisme de COSO.

Sur base de COSO, on pourrait résumer les différentes phases de la mise en place de systèmes de contrôle interne comme suit:

1. définir ses objectifs;
2. analyser la situation actuelle et prendre les décisions nécessaires à son adaptation (environnement de contrôle);
3. analyser les risques pouvant mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis;
4. mettre en place des mesures de contrôle comme moyen de maîtrise de ces risques;

voor geïntegreerde systemen van interne controle en ook op de punten die vatbaar zijn voor verbetering. Die punten werden vastgesteld op grond van de resultaten van het onderzoek maar ook van de uiteenlopende vaststellingen die de medewerkers van de dienst «*Management Support*» bij de uitvoering van hun taak hebben gedaan.

Algemene commentaar op de situatie

Alvorens de huidige situatie voor te stellen, moeten verschillende punten die nodig zijn om het onderstaande goed te begrijpen, worden verduidelijkt:

- de totstandkoming van geïntegreerde systemen van interne controle is een lang en moeilijk proces. In de privé-ondernemingen gebeurt dat voortdurend en is het al tientallen jaren aan de gang. Men moet in een zo kort tijdsbestek dus geen spectaculaire resultaten verwachten;

- het overheidspersoneel is gewend aan een uiterst stabiel hiërarchisch kader en men moet aanvaarden dat de veranderingen waarmee het overheidspersoneel wordt geconfronteerd voor een ongezien gevoel van instabiliteit zorgen. Zulks leidt tot een zekere weerstand tegen de verandering;

- de kennis van de managers inzake interne controle en de wil om te leren, zowel bij die managers als bij hun nauwe medewerkers, lijken nogal te variëren. Sommige FOD's hebben dus een leerperiode en een periode van bijwerking van de kennis moeten doormaken, wat de algemene aanvang van het hele proces heeft vertraagd. De indruk kan bestaan dat in andere FOD's die inwerkingsfase (of bijwerkingsfase) nog steeds voortduurt.

Uitgaande van de beginsituatie en rekening houdend met het spectrum van het COSO-model moeten we echter vaststellen dat er in het algemeen veel vooruitgang is geboekt.

Op grond van het COSO-model kunnen de verschillende fases van de invoering van interne controle-systemen als volgt worden samengevat:

1. de doelstellingen omschrijven;
2. de huidige toestand analyseren en de beslissingen nemen die noodzakelijk zijn om die toestand aan te passen (controleomgeving);
3. de risico's analyseren die de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen in de weg kunnen staan;
4. controlemaatregelen nemen om die risico's te beheersen;

5. mettre en place un système de monitoring vérifiant l'efficacité du système de contrôle interne (c'est à ce niveau que se situe, entre autres, l'audit interne);

sans oublier à chacune de ces phases, les aspects communication et information.

On notera qu'un ordre existe dans ces étapes successives et que le bon sens demande de le respecter. Or, il ressort des données à notre disposition que certaines organisations, parfois aidées par des consultants, ont tendance à ne pas respecter l'ordre prescrit et ont préféré choisir de réaliser les étapes plus «spectaculaires» avant de s'attaquer aux vrais fondements de leurs problèmes.

Pour en revenir à l'avancement des travaux, les conclusions suivantes peuvent être globalement tirées:

1. Définition des objectifs:

L'ensemble des SPF a bien réalisé plan de management et plans opérationnels. Certaines difficultés semblent cependant exister quant à la compréhension de ces notions et quant à la concordance entre objectifs opérationnels et stratégiques sur plusieurs niveaux de décision.

De manière globale, on peut donc estimer que la première étape a été réalisée de manière correcte.

2. Environnement de contrôle:

L'analyse de l'environnement de contrôle est une phase indispensable dans la mise en place de systèmes de contrôle interne car elle permet de se faire une idée globale de la situation et de voir quelles mesures à caractère organisationnel devraient être prises.

Plusieurs outils existent⁶ mais leur utilisation demande un certain investissement en temps. Nombreux d'ailleurs considèrent l'analyse de l'environnement avec méfiance, vraisemblablement du fait de l'investissement en temps que cet exercice exige.

Certains SPF ont donc, soit fortement négligé cet aspect, soit pris des mesures dans ce domaine sans réelle étude préalable de la situation.

⁶ *Management Support* recommande l'exercice de la matrice de maturité, mais d'autres outils convenables existent aussi comme le NIVRA (utilisé aux Pays-Bas) ou, partiellement, le CAF (*Common Assessment Framework*)

5. voorzien in een monitoringsysteem om de doeltreffendheid van het interne controlesysteem na te gaan (op dat niveau wordt onder andere de interne audit uitgevoerd).

Voorts mogen tijdens geen van die fases de aspecten communicatie en informatie uit het oog worden verloren.

Er zij op gewezen dat die fases volgens een bepaalde volgorde zijn gerangschikt en dat het niet meer dan logisch is die volgorde in acht te nemen. Uit de gegevens waarover wij beschikken, blijkt echter dat bepaalde organisaties, die soms door *consultants* worden bijgestaan, de neiging hebben die voorgeschreven volgorde te veronachtzamen; zij geven de voorkeur aan de meer «spectaculaire» fases in plaats van eerst de kern van hun problemen aan te pakken.

Wat de voortgang van de werkzaamheden betreft, kunnen algemeen de volgende conclusies worden getrokken.

1. Omschrijving van de doelstellingen

Alle FOD's hebben in elk geval werk gemaakt van een managementplan en van operationele plannen. De juiste betekenis van sommige van die begrippen blijft echter nog een aantal moeilijkheden opleveren; voorts bestaat er nog enige onduidelijkheid aangaande de concordantie tussen de operationele en de strategische doelstellingen op verschillende beslissingsniveaus.

Algemeen kunnen we dus stellen dat de eerste fase naar behoren werd uitgevoerd.

2. Controleomgeving

De analyse van de controleomgeving vormt een noodzakelijke stap met het oog op de invoering van interne controlesystemen, want aldus krijgt men een algemeen beeld van de toestand, alsook van de vereiste organisatorische maatregelen.

Er bestaan op dat vlak heel wat instrumenten⁶, maar de aanwending ervan vraagt nogal wat tijd. Velen staan bovendien wantrouwig tegenover een analyse van de controleomgeving, wellicht net omdat die veel tijd in beslag neemt.

Daardoor komt het dat bepaalde FOD's dat aspect sterk hebben verwaarloosd, dan wel terzake maatregelen hebben getroffen die niet echt gebaseerd waren op een voorafgaande analyse van de toestand.

⁶ *Management Support* beveelt de maturiteitsmatrix aan, maar er bestaan nog andere deugdelijke instrumenten zoals die van de NIVRA (die in Nederland wordt aangewend) en, althans ten dele, het CAF (*Common Assessment Framework*).

Malgré ces heurts, il ressort de l'enquête sur le contrôle interne, que la plupart des mesures prises par les SPF/SPP touchent à l'environnement de contrôle et qu'un effort réel de maîtrise de l'existant est accompli.

3. Analyse des risques

Dans ce domaine aussi, on a pu constater que la plupart des SPF/SPP ont été actifs. De l'enquête réalisée, il ressort qu'un peu moins d'un tiers des actions lancées ont trait à l'analyse des risques.

On remarque aussi que les SPF/SPP sont conscients de la nécessité de cette étape et donc, à la différence des travaux sur l'environnement de contrôle, que chaque organisation s'est attelée à cette facette du contrôle interne.

Toutefois, deux problèmes apparaissent dans les travaux sur les risques:

- nombre de personnes qui s'investissent dans les analyses ne font pas de distinction claire entre cause, événement (le risque) et conséquence.
- étant donné que tous les plans de management ne répondent pas aux normes de qualité qu'on pourrait attendre d'eux, il arrive que l'on définit des risques liés à des objectifs qui, *de facto*, ne devraient pas être considéré comme tels.

4. Activités de contrôle

En ce qui concerne les activités de contrôle, les résultats obtenus sont plus faibles.

Il s'agit de la quatrième étape de mise en place des systèmes contrôle interne. Tout le monde n'a dès lors pas atteint le même niveau et de plus, les défauts soulignés dans la présentation des trois phases précédentes se traduisent évidemment par d'autres manquements au niveau des activités de contrôle.

Le simple fait que certaines actions aient déjà été lancées (10% du total) est toutefois encourageant.

Par ailleurs, il semble que les SPF/SPP se rendent compte des faiblesses des trois premières phases et préfèrent les consolider.

Enfin, on peut remarquer que les efforts réalisés touchent à des domaines assez critiques comme la comptabilité et la sécurisation informatique, ce qui prouve que l'administration, dans son ensemble, est parvenue à définir clairement certaines priorités au niveau des risques à traiter.

Ondanks die pijnpunten blijkt uit het onderzoek naar de interne controle dat het merendeel van de door de FOD's en de POD's genomen maatregelen toch betrekking heeft op de controleomgeving en dat daadwerkelijk inspanningen worden geleverd om de bestaande omgevingsfactoren in goede banen te leiden.

3. Risicoanalyse

Ook op dit vlak werd vastgesteld dat de meeste FOD's en de POD's actief inspanningen hebben geleverd. Uit de enquête blijkt dat iets minder dan een derde van de opgezette acties betrekking hebben op een risicoanalyse.

Tevens valt op dat de FOD's en de POD's zich ervan bewust zijn dat deze fase noodzakelijk is. Anders dan voor de controleomgeving hebben alle organisaties dit aspect van de interne controle bijgevolg wél aangepakt.

Niettemin doen zich inzake risicoanalyse twee moeilijkheden voor:

- tal van mensen die zich met risicoanalyses bezighouden, maken geen duidelijk onderscheid tussen oorzaak, gebeurtenis (het risico) en gevolg;
- aangezien niet alle managementplannen beantwoorden aan de kwalitatieve vereisten die men ervan kan verwachten, gebeurt het dat doelstellingsgerelateerde risico's worden omschreven die *de facto* niet als risico's hoeven te worden beschouwd.

4. Controleactiviteiten

Wat de controleactiviteiten betreft, vallen de resultaten magerder uit.

Het betreft hier de vierde fase van de invoering van de interne controlesystemen. Niet overal werd reeds hetzelfde niveau bereikt en bovendien zorgen de diverse tekortkomingen die in de vorige drie fases werden vastgesteld uiteraard voor bijkomende mankementen in de controleactiviteiten.

Soms is het echter gewoon al bemoedigend dat met bepaalde acties (10% van het totaal) van start werd gegaan.

Voorts zijn de FOD's en de POD's zich kennelijk bewust van de tekortkomingen in de eerste drie fases en geven zij er de voorkeur aan die eerst weg te werken.

Tot slot valt op dat de geleverde inspanningen te maken hebben met behoorlijk gevoelige kwesties, zoals de boekhouding en de informaticabeveiliging, wat aantoont dat de besturen er in het algemeen in geslaagd zijn duidelijk een aantal prioriteiten te stellen wat de aan te pakken risico's betreft.

5. Monitoring

De nombreuses tentatives en la matière ont été réalisées: la plupart des managers souhaitant disposer de tableaux de bord. Souvent, malheureusement, cet outil se révèle peu efficace, conséquence directe de l'inaccomplissement des phases préalables.

Ainsi les tableaux de bord fonctionnant actuellement, se révèlent régulièrement comme des outils de gestion d'utilité très limitée, car reposant sur trop d'indicateurs peu pertinents.

Dans certains SPF, il existe des services d'audit. Cependant, leur rayon d'action est encore et ces services d'audit ne disposent pas de l'influence et de l'indépendance qui devraient être la leur selon les normes internationalement acceptées. Le problème de l'audit est abordé plus largement ci-après.

En bref, on dispose bien de quelques éléments mais parler de «*monitoring*» est encore prématuré.

6. Information et communication

En termes d'efforts, cet aspect semble mieux suivi par l'ensemble de l'administration publique (près de 20% des actions lancées).

La question reste évidemment de savoir si les objectifs visés par cette distribution de l'information sont bien atteints.

Reconnaissons que l'aspect «information et communication» est neuf et représente sans doute une rupture importante par rapport au passé.

Même si les résultats se font attendre, le simple fait que tant d'efforts soient réalisés indique que l'administration publique va dans le bon sens.

En conclusion, les phases préparatoires du contrôle interne, à savoir les phases 1 à 3 ainsi que l'aspect «information et communication», sont abordées à bras le corps par l'ensemble des SPF et SPP. Tant que ces phases préparatoires n'atteindront pas un niveau d'accomplissement suffisant, il sera difficile d'obtenir des résultats concrets, positifs et visibles, en d'autres termes des résultats valables au niveau des mesures de contrôle et du monitoring.

Néanmoins si on tient compte du point de départ, on peut penser que le chemin réalisé est déjà très respectable, même si cette conclusion est à adapter en fonction de chaque SPF/SPP et de leurs différences d'avancement.

5. Monitoring

Terzake zijn er talrijke pogingen verricht: de meeste managers wensen over boordtabellen te beschikken. Dat instrument blijkt helaas vaak weinig doeltreffend, als direct gevolg van het feit dat de voorgaande fasen niet zijn afgewerkt.

Zo blijken de momenteel gebruikte boordtabellen geregeld instrumenten te zijn met een heel beperkt gebruiksnut, omdat zij op te veel weinig relevante indicatoren berusten.

In bepaalde FOD's zijn er auditafdelingen. Hun reikwijdte is echter nog beperkt (?) en die diensten beschikken niet over de invloed en de onafhankelijkheid waarover zij volgens de internationaal aanvaarde normen zouden moeten beschikken. Het knelpunt van de audits wordt verder aangesneden.

Samenvattend beschikt men wel over enkele elementen, maar van monitoring spreken is nog voorbarig.

6. Informatie en communicatie

Op het vlak van de inspanningen blijkt dit aspect beter door alle overheidsdiensten te worden gevolgd (bijna 20% van de gevoerde acties).

De vraag blijft uiteraard of met die informatie-verstrekking de beoogde doelstellingen worden gehaald.

Het aspect «informatie en communicatie» is onmiskenbaar nieuw en vertegenwoordigt ongetwijfeld een belangrijke breuk met het verleden.

Zelfs al laten de resultaten op zich wachten, het loutere feit dat zoveel inspanningen worden geleverd geeft aan dat de overheid op de goede weg is.

Tot besluit: inzake de voorbereidende fasen van de interne controle, namelijk de fasen 1 tot 3, alsook het aspect «informatie en communicatie», gaan alle FOD's en POD's voluit. Zolang die voorbereidende fasen onvoldoende uitvoering hebben gekregen, zal het moeilijk zijn om concrete, positieve en zichtbare resultaten te verkrijgen, resultaten die met andere woorden bruikbaar zijn op het vlak van de controle- en monitoringmaatregelen.

Als men rekening houdt met het uitgangspunt, mag men de afgelegde weg niettemin al heel behoorlijk noemen. Toch is die conclusie niet algemeen geldend, gelet op de eigenheid van elke FOD/POD en hun verschillen in vooruitgang.

II. SUR L'AUDIT INTERNE

Commentaire sur la situation actuelle:

L'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux n'a pas été suivi des effets attendus.

Aujourd'hui, là où des services d'audit existent (SPF Mobilité et Transport, SPF Finances disposant de plusieurs cellules d'audit sans couverture globale) il s'agit généralement de services antérieurs à l'A.R. du 22 octobre 2002 et qui ne fonctionnent pas selon les normes y édictées (respect des standards, Comité d'audit, etc.)

Les causes de cette non-application de l'arrêté royal sont diverses. On en retiendra essentiellement deux:

- l'audit devait démarrer à partir de décisions prises par les Conseils stratégiques;
- la perception du coût lié à l'instauration de l'audit a constitué un frein non négligeable. La mise en place des services d'audit interne étant généralement envisagée comme une obligation d'engager du personnel supplémentaire alors qu'il est envisageable de procéder par réorganisation interne qui inscrit le service d'audit dans le système de contrôle sans venir s'y ajouter.

Changements perçus

Malgré la situation décrite ci-avant, certains éléments nous permettent de penser qu'une amélioration est cours:

- les principes liés à l'organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral prévoient toujours que la comptabilité et la procédure d'exécution du budget soient couvertes par un audit interne;
- l'avis n°2/2004 de la Cour des Comptes européenne recommande la mise en place de chaînes d'audit intégrées où les divers organes de contrôle (y compris l'audit interne) se répartissent les tâches de manière hiérarchique et articulée;
- le projet d'arrêté royal sur le contrôle administratif et budgétaire est en phase de reconstruction. Une fois cet arrêté promulgué, il agira comme un incitant à l'organisation des activités d'audit;
- les développements de l'informatique permettent de répondre aux exigences de traçabilité qui découlent des missions d'audit.

II. DE INTERNE AUDIT

Toelichting bij de huidige situatie

Het koninklijk besluit van 2 oktober 2002 betreffende de interne audit binnen de federale overheidsdiensten heeft niet tot de verwachte effecten geleid.

Waar er nu auditdiensten zijn (FOD Mobiliteit en Vervoer, FOD Financiën, met verschillende auditcellen maar zonder overkoepelende dienst) gaat het in het algemeen om diensten die al bestonden vóór het koninklijk besluit van 2 oktober 2002 en die niet functioneren volgens de erin voorgeschreven normen (naleving van standaarden, auditcomité enzovoort).

Er zijn allerlei oorzaken waarom dat koninklijk besluit niet wordt toegepast. In essentie zijn er twee:

- audits zouden moeten uitgaan van de beslissingen van de beleidsraden;
- de vrees dat overgaan tot audits niet goedkoop zou zijn, heeft een niet onaanzienlijke afremmende werking gehad. De instelling van diensten voor interne audits werd algemeen gezien als een verplichting om bijkomend personeel in dienst te nemen, terwijl het denkbaar is te werk te gaan via interne reorganisatie, waarbij de auditdienst in het controlesysteem wordt opgenomen, zonder eraan toe te worden gevoegd.

Opgemerkte veranderingen

Ondanks de hiervoor beschreven situatie zijn er bepaalde elementen op grond waarvan men van een verbetering kan spreken:

- de principes inzake de organisatie van de begroting en de boekhouding van de federale Staat schrijven altijd voor dat de boekhouding en de procedure inzake de uitvoering van de begroting gedekt worden door een intern audit;
- advies nr. 2/2004 van de Europese Rekenkamer beveelt de instelling aan van geïntegreerde auditketens waar de verschillende controleorganen (inclusief de interne audit) de taken hiërarchisch en geleed hebben verdeeld;
- het ontwerp van koninklijk besluit inzake bestuurlijke en begrotingscontrole is in de maak. Zodra het is afgekondigd, zal het de organisatie van de auditactiviteiten stimuleren;
- de ontwikkelingen op het vlak van de informatica maken het mogelijk te beantwoorden aan de traceerbaarheidseisen die voortvloeien uit de audittaken.

III. LE RÔLE DU SERVICE MANAGEMENT SUPPORT AU SEIN DU SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL BUDGET ET CONTRÔLE DE LA GESTION

Le service *Management Support* du SPF Budget et Contrôle de la gestion apporte plus particulièrement son soutien à la résolution des questions liées à l'introduction de systèmes de contrôle interne au sein des divers Services publics fédéraux (de programmation).

A cet effet, plusieurs projets y ont été lancés afin de sensibiliser l'ensemble de l'administration publique fédérale à la problématique du contrôle interne.

Le service *Management Support* organise régulièrement, dans divers services et à leur demande, des séances d'(in)formation, dans le but de répondre à des questions précises ou encore de proposer des outils et d'en expliquer la mise en place et l'utilisation.

Certains SPF ont développé une relation plus étroite avec le service *Management Support* et consultent régulièrement ce service.

Parmi les projets «communs» lancés par le service *Management Support*, on retiendra notamment les projets PEBO et TRANSCOM.

Il s'est agi dans les deux cas de la mise en place d'un groupe de travail, composé des représentants des SPF intéressés par la problématique abordée, qui, sous l'impulsion du service *Management Support* formule, des recommandations de bonnes pratiques.

Le groupe «PEBO» a abordé la problématique des enveloppes du personnel et de leur suivi favorisant le développement de plans de personnel pertinents. Une série de recommandations ont été formulées. Celles-ci devraient petit à petit s'imposer dans la pratique de chaque SPF/SPP.

Le groupe «Transcom» a, quant à lui, défini une liste d'éléments à inclure dans les processus comptables et ce à tous les niveaux de la pyramide du contrôle interne telle que définie dans la première version du modèle COSO⁷.

⁷ Les cinq niveaux de la pyramide sont: l'environnement de contrôle, la gestion des risques, les activités de contrôle, le monitoring et, comme ciment de l'ensemble, l'aspect « communication et information ». La seconde version de COSO a quelque peu précisé ces éléments en les divisant en 8 groupes : l'environnement de contrôle, la définition des objectifs, l'identification des événements pouvant se produire, l'évaluation des risques, la réponse au risque, les activités de contrôle, le monitoring et l'aspect « communication et information. »

III. ROL VAN DE DIENST MANAGEMENT SUPPORT BINNEN DE FOD BUDGET EN BEHEERSCONTROLE

De dienst *Management Support* binnen de FOD Budget en Beheerscontrole werkt inzonderheid mee aan het oplossen van de moeilijkheden die rijzen bij de invoering van de systemen inzake interne controle binnen de diverse openbare federale (programmatie)diensten.

Daartoe werden verscheidene projecten opgezet teneinde alle federale besturen te sensibiliseren voor het vraagstuk van de interne controle. De dienst *Management Support* organiseert geregeld, in de diverse diensten en op hun vraag, opleidings- of voorlichtings-sessies teneinde precieze vragen te beantwoorden of nog tools voor te stellen en daarvan de implementering en het gebruik toe te lichten.

Sommige FOD's hebben een nauwere betrekking met de dienst *Management Support* uitgebouwd en consulteren die dienst geregeld.

Van de door de dienst *Management Support* opgezette «gemeenschappelijke» projecten, zij inzonderheid op de projecten PEBO en TRANSCOM gewezen.

In beide gevallen ging het om de instelling van een werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van de FOD's die betrokken zijn bij het behandelde vraagstuk en die, onder impuls van de dienst *Management Support*, aanbevelingen inzake *good governance* formuleert.

De PEBO-groep behandelde het vraagstuk van de personeelsenvelopen en van de monitoring ervan, die de uitbouw van pertinente personeelsplannen bevorderde. Er werden een reeks aanbevelingen geformuleerd, die geleidelijk aan in de praktijk van iedere FOD/POD zouden moeten doordringen.

De «Transcom»-groep heeft dan weer een lijst elementen omschreven die in de boekhoudkundige processen moeten worden opgenomen op alle niveaus van de piramide van de interne controle, zoals gedefinieerd in de eerste versie van het COSO-model⁷.

⁷ De vijf niveaus van de piramide zijn de volgende: de controle-omgeving, het risicobeheer, de controleactiviteiten, de monitoring en, als bindmiddel voor het geheel, het aspect «communicatie en informatie». De tweede versie van COSO heeft die elementen wat nader gepreciseerd door ze in 8 groepen in te delen: de controleomgeving, de omschrijving van de doelstellingen, de identificatie van de gebeurtenissen die zich kunnen voordoen, de risico-evaluatie, het antwoord op het risico, de controle-activiteiten, de monitoring en het aspect «communicatie en informatie».

La Cour des comptes a émis des signaux positifs quant aux résultats fournis par le groupe «Transcom» mais les conclusions élaborées par celui-ci doivent encore être affinées de telle manière qu'elles soient compréhensibles non seulement par le management mais aussi par le personnel chargé de l'application quotidienne desdites recommandations.

Conclusions

En ce qui concerne l'avancement des travaux au sein des différents SPF et SPP, les deux premiers chapitres mettent en évidence les points suivants:

- chacun avance à son rythme;
- la phase préparatoire menée à des degrés divers, se finalise dans de nombreux services;
- les éléments visibles que sont les mesures de contrôle et le monitoring commencent à se mettre en place.

Par rapport à la rencontre des objectifs du contrôle interne, la nuance s'impose.

Pour rappel ces objectifs sont:

- l'optimisation des opérations sur base des 3 E (efficacité, efficience et économie);
- la fiabilité des informations;
- la conformité aux lois et réglementations.

Aujourd'hui, il est difficile de dire si l'objectif des 3 E est en vue bien que certains éléments laissent à penser que quelques progrès ont été réalisés dans la maîtrise de ces principes.

Pour ce qui concerne **la fiabilité des informations**, il apparaît que les SPF et SPP sont de plus en plus conscients de cette nécessité et qu'ils ont entrepris des démarches dans le but d'améliorer cette fiabilité. Mais toutes ces démarches ne sont pas encore couronnées de succès.

Néanmoins, le simple fait que des efforts conséquents soient actuellement entrepris en la matière laisse supposer que la situation globale s'améliore.

Enfin au niveau de la **conformité**, peu d'éléments permettent de se prononcer sur les améliorations retirées de la nouvelle approche.

Het Rekenhof heeft positieve signalen uitgezonden in verband met de door de «Transcom»-groep verstrekte resultaten, maar de door die werkgroep uitgewerkte conclusies moeten nog worden verfijnd zodat ze niet alleen begrijpelijk zijn voor het management, maar ook voor het personeel dat belast is met de dagelijkse toepassing van voormelde aanbevelingen.

Conclusies

In verband met de voortgang van de werkzaamheden binnen de diverse FOD's en POD's, brengen de twee eerste hoofdstukken de volgende punten naar voren:

- iedereen maakt voortgang in zijn eigen tempo;
- de voorbereidende fase, die in diverse mate wordt toegepast, krijgt zijn uiteindelijk beslag in tal van diensten;
- de zichtbare elementen (met name de controlemaatregelen en de monitoring) beginnen van de grond te komen.

In verband met het inspelen op de doelstellingen van de interne controle, moet een genuanceerd beeld worden gegeven.

Die doelstellingen zijn ter herinnering de volgende:

- de optimalisering van de verrichtingen op basis van 3 elementen: doeltreffendheid, doelmatigheid en zuinigheid;
- de betrouwbaarheid van de informatie;
- de overeenstemming met de wetten en regelgevingen.

Momenteel valt het moeilijk te zeggen of de doelstelling van de optimalisering op basis van die drie elementen in zicht komt, hoewel bepaalde elementen de indruk wekken dat een zekere vooruitgang werd geboekt in de beheersing van die principes.

Wat de **betrouwbaarheid van de informatie** betreft, lijkt het ernaar dat de FOD's en de POD's zich almaar meer rekenschap geven van de noodzaak ervan en dat ze initiatieven hebben genomen om die betrouwbaarheid nog te verbeteren. Maar niet al die initiatieven werden met succes bekroond.

Alleen al het feit dat momenteel terzake belangrijke inspanningen worden geleverd, voedt de veronderstelling dat de algemene toestand verbetert.

Wat de **gelijkvormigheid** betreft, maken weinig elementen het mogelijk zich uit te spreken over de verbeteringen die de nieuwe aanpak heeft opgeleverd.

Sur ces aspects, seul l'audit, qui est justement la clé de voûte des systèmes de contrôle interne, pourrait apporter une réponse objective. Pour cette raison, mon administration accomplit actuellement les efforts qui doivent permettre, à terme, de rendre cette activité praticable dans l'ensemble de l'administration fédérale.

En résumé, on constatera que les SPF/SPP réalisent actuellement de nombreux efforts mais que le chemin à accomplir est encore long.

Concernant ces efforts, il n'est logique de ne pas déjà en sentir les conséquences puisque la plupart des SPF/SPP en sont encore aux phases dites préparatoires.

Au niveau des résultats, on peut déjà constater quelques améliorations dans le domaine des 3 E et de la fiabilité des informations.

2. PROBLÉMATIQUE DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE ET DE LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

1. La modification du champ d'application du projet FEDCOM: décision du Conseil des ministres du 9 juillet 2004 (justification).

Le 9 juillet 2004⁸, le Conseil des ministres a adopté les modifications apportées à la portée du projet FEDCOM ainsi que l'établissement des cahiers des charges sur cette base. Le cahier des charges a été adopté par le Conseil des ministres du 19 novembre 2004. Dans l'intervalle, quatre candidats ont déposé une offre. Suit ci-après un aperçu détaillé des caractéristiques du projet FEDCOM adapté, ainsi que leur motivation et un bref historique (basés sur la note au Conseil des ministres du 9 juillet 2004).

1. Le Conseil des ministres a approuvé, le 11 janvier 2002, la réalisation d'une étude préliminaire en vue de la mise en œuvre d'un système ERP (MOD 9). L'étude préliminaire, baptisée FEDCOM, a été lancée le 15 juillet 2002 et a été clôturée le 30 novembre 2002. Les résultats de l'étude préliminaire figurent dans le document 50-1870/004 de la Chambre des représentants. Le texte de l'étude complète est disponible auprès du président du SPF Budget et Contrôle de gestion.

⁸ Cette décision a été prise sur la base d'une étude de la faisabilité d'une solution prévoyant une fonctionnalité de base pour les dépenses budgétaires et les recettes non fiscales en exécution de la décision arrêtée par le Conseil des ministres le 19 mars 2004.

Over die aspecten kan alleen de doorlichting – als hoeksteen van de interne controlesystemen – een objectief antwoord verstrekken. Daarom leveren de diensten van de minister momenteel inspanningen die het op termijn mogelijk moeten maken dat deze activiteit in de hele federale administratie toepassing kan vinden.

Samenvattend kan worden gesteld dat de FOD's/POD's momenteel tal van inspanningen leveren, maar dat het nog een lange weg te gaan is.

Wat die inspanningen betreft, is het maar logisch dat de gevolgen daarvan nog niet zichtbaar zijn, aangezien de meeste FOD's/POD's nog maar in de zogenaamd voorbereidende fase zitten.

Wat de resultaten betreft, kan men reeds enkele verbeteringen constateren op het stuk van de optimalisering van de verrichtingen op basis van 3 elementen en van de betrouwbaarheid van de informatie.

2. PROBLEMATIEK VAN DE ALGEMENE BOEKHOUDING EN BEGROTINGSBOEKHOUDING

1. De wijziging van de scope van het FEDCOM-project: beslissing van de Ministerraad van 9 juli 2004 (verantwoording).

De Ministerraad hechtte op 9 juli 2004⁸ zijn goedkeuring aan de gewijzigde «scope» van het FEDCOM-project en het opstellen van de bestekken op die basis. Het lastenboek werd goedgekeurd door de Ministerraad op 19 november 2004. Ondertussen hebben vier kandidaten een offerte ingediend. Hierna volgt een gedetailleerd overzicht van de karakteristieken van het aangepast FEDCOM-project, alsook de motivering hiervoor en een korte historiek (gebaseerd op de nota aan de Ministerraad dd. 9 juli 2004).

1. De Ministerraad hechtte op 11 januari 2002 zijn goedkeuring aan de uitvoering van een voorstudie voor de implementatie van een ERP-systeem (MOD 9). De voorstudie werd onder de naam FEDCOM gestart op 15 juli 2002 en werd beëindigd op 30 november 2002. De resultaten van de voorstudie zijn opgenomen in het document 50-1870/04 van de Kamer. De volledige studie is beschikbaar bij de voorzitter van de FOD Budget- en Beheerscontrole (FOD B&B).

⁸ Deze beslissing werd genomen op basis van een onderzoek naar de haalbaarheid van een oplossing met basisfunctionaliteit voor begrotingsuitgaven en niet-fiscale ontvangsten in uitvoering van de beslissing van de Ministerraad van 19 maart 2004

Ce projet s'inscrivait dans le cadre de la réforme de la comptabilité générale de l'État.

La loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité provinciale a donné le signal de départ de cette réforme. Le cœur de cette loi était l'instauration d'un plan comptable normalisé intégrant l'ensemble des opérations budgétaires, financières et patrimoniales et servant de base à l'établissement du compte général de l'État. Le compte général peut être décrit comme étant l'ensemble du compte d'exécution du budget, le compte de résultats et le bilan. Cette technique suppose par conséquent la technique de la comptabilité en partie double.

En vue de préparer cette réforme, la loi précitée du 15 mars 1991 a créé la Commission de normalisation de la comptabilité publique. Cette dernière était chargée, d'une part, d'élaborer le plan comptable général et, d'autre part, de proposer des adaptations à apporter aux textes en vigueur. Les travaux de cette commission ont notamment été à l'origine de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et de la loi du 22 mai 2003 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

L'une des réformes fondamentales opérées par la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral est l'abandon du système comptable existant au profit de la technique de la comptabilité en partie double. Le législateur a également opté pour l'imputation des opérations sur une base transactionnelle. Les droits constatés jouent donc un rôle capital en matière de comptabilité budgétaire, et ce, tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses.

Cela signifie concrètement que la comptabilité serait désormais fondée sur un système fermé au sein duquel la comptabilité générale en partie double constituerait la comptabilité de base. Cette comptabilité en partie double devrait garantir la concordance avec la comptabilité budgétaire qui s'y intègre. En ce qui concerne les opérations de nature budgétaire, la comptabilisation et l'imputation auraient lieu simultanément dans les deux comptabilités (générale et budgétaire) à la date de la constatation du droit.

2. Lors d'un échange de vues en sous-commission Cour des comptes, le ministre du Budget a plaidé en faveur d'une approche impliquant une charge budgé-

Dit project kaderde in de beoogde hervorming van de algemene rijkscomptabiliteit.

Het startsein voor deze hervorming werd gegeven door de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit. Het kernpunt van deze wet was de invoering van een genormaliseerd rekeningstelsel dat het geheel van de begrotings-, financiële en vermogenswijzigingen integreert en op basis waarvan de algemene rekening van de Staat zou opgesteld worden. De algemene rekening kan omschreven worden als het geheel van de rekening van uitvoering van de begroting, de resultatenrekening en de balans. Deze techniek veronderstelt bijgevolg de techniek van het dubbel boekhouden.

Ter voorbereiding van deze hervorming werd door voormelde wet van 15 maart 1991 de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit (CNOc) opgericht. Deze Commissie werd belast met enerzijds de uitwerking van het algemeen rekeningstelsel en anderzijds het formuleren van aanpassingen aan de van kracht zijnde teksten. De werkzaamheden van de CNOc hebben onder meer geleid tot de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat en de wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Fundamenteel in de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat is dat afgestapt wordt van het bestaande boekhoudstelsel en dat gekozen wordt voor de techniek van het dubbel boekhouden. Tevens werd geopteerd voor de aanrekening van de verrichtingen op transactiebasis. Hierdoor wordt in de budgettaire boekhouding aan de vastgestelde rechten, zowel inzake ontvangsten als inzake uitgaven, een eersterangsrol toebedeeld.

Concreet zou in de toekomst de boekhouding gevoerd worden op basis van een gesloten systeem waarin de basisboekhouding de algemene dubbele boekhouding is die het mogelijk moet maken de concordantie te verzekeren met de begrotingscomptabiliteit die zich erin integreert. Indien een verrichting een begrotingsverrichting is, zou de boeking en de aanrekening simultaan gebeuren in de beide (algemene en budgettaire) boekhoudingen en dit op het moment van de vaststelling van het recht.

2. De minister van Begroting heeft tijdens een gedachtewisseling in de subcommissie Rekenhof gepleit voor een aanpak met een lagere budgettaire last

taire plus réduite et fondée sur les normes (internationales) auxquelles la Belgique doit se conformer:

a) Il convient tout d'abord d'attirer l'attention sur le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC), dont la dernière version date de 1995. Les règles comptables doivent être conformes au SEC95, car c'est sur base de ce dernier que la Commission européenne évalue les comptes publics. Ces règles impliquent en effet une comptabilité budgétaire basée sur les transactions. La comptabilité générale en partie double n'est toutefois pas requise;

b) En ce qui concerne le regroupement fonctionnel des opérations budgétaires, la Belgique applique à l'heure actuelle la classification Benelux de 1989. Les institutions internationales (Eurostat, OCDE, ONU) ont décidé de remplacer la CFAP 1980 («Classification des fonctions des administrations publiques») - sur laquelle se fonde la classification Benelux de 1989 - par la CFAP 1998. Les instruments d'application doivent donc soutenir la classification fonctionnelle des opérations budgétaires.

Il convient par conséquent, en premier lieu, de donner la priorité à la modernisation de la comptabilité budgétaire sur la base des normes internationales applicables aux services publics. Cette approche n'évacue toutefois pas la nécessité d'intégrer une série de matières porteuses d'une valeur ajoutée directe, telles que la gestion des créances et des dettes ⁹.

Il importe, en deuxième lieu, d'améliorer la lisibilité des frais (et des produits) des services publics fédéraux, ce qui suppose le développement progressif de la composante analytique (qui doit notamment s'appuyer sur des applications informatiques et recourt par ailleurs aux fiches budgétaires des services publics). Un «centre d'expertise» sera, à cette fin, mis en place au SPF BCG, centre auquel les départements pourront également faire appel.

Il importe, en troisième lieu, de souligner l'importance de la «gestion du changement».

Le projet FEDCOM entraînant une redéfinition des processus financiers et administratifs des organisations concernées, il importe que son assise soit suffisante et que la formation des utilisateurs clés et des utilisateurs

⁹ Une mention particulière concerne également les charges d'intérêts qui, conformément au SEC95, doivent être indiquées sur une base économique.

en vertrekende van de (internationale) normen die door België dienen gerespecteerd te worden:

a) Vooreerst dient gewezen te worden op het Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen (ESR) waarvan de laatste versie dateert van 1995. De boekingsregels dienen conform te zijn met het ESR95 want het is op deze basis dat de overheidsrekeningen door de Europese Commissie worden beoordeeld. Deze regels houden inderdaad in dat een begrotingsboekhouding wordt gevoerd op transactiebasis. Het voeren van een algemene dubbele boekhouding is echter niet vereist;

b) Wat de functionele hergroepering van de budgettaire verrichtingen betreft, wordt op dit ogenblik de Benelux-classificatie van 1989 toegepast in België. De internationale instellingen (Eurostat, OESO, VN) hebben besloten om de COFOG 1980 («*Classification of the Functions of Government*»), waarop de Benelux-classificatie van 1989 is gebaseerd, voortaan te vervangen door COFOG 1998. De applicatieapparatuur dient de functionele classificatie van de budgettaire verrichtingen bijgevolg te ondersteunen.

In de eerste plaats dient de modernisering van de budgettaire boekhouding op basis van de internationale standaarden waaraan de overheidsdiensten onderworpen zijn bijgevolg voorop te staan. Deze benadering neemt niet weg dat een aantal aspecten, zoals het beheer van vorderingen en schulden, die een directe toegevoegde waarde opleveren, dienen geïntegreerd te worden ⁹.

Ten tweede is het belangrijk dat een beter inzicht gekregen wordt in de kosten (en opbrengsten) van de federale overheidsdiensten. Dit veronderstelt de geleidelijke uitbouw van de analytische component (die mede ondersteund dient te worden door informatica-toepassingen en tevens gebruik maakt van de begrotingsfiches van de overheidsdiensten). Hiertoe zal binnen de FOD B&B een «kenniscentrum» ontwikkeld worden waarop ook de departementen een beroep zullen kunnen doen.

Ten derde dient gewezen te worden op het belang van het «veranderingsbeheer».

Het FEDCOM-project geeft aanleiding tot een hertekening van de financieel-administratieve processen van een organisatie. Het is dan ook belangrijk dat dit project een voldoende draagvlak heeft en dat de

⁹ Een specifieke vermelding betreft ook de rentelasten die overeenkomstig het ESR95 op economische basis dienen gegeven te worden.

finaux bénéficie de toute l'attention requise. On observe, à cet égard, qu'une majorité s'est dégagée, au sein du forum des directeurs BCG, en faveur des propositions énumérées ci-dessous en ce qui concerne la mise en place du projet FEDCOM.

Il faut enfin prévoir, en quatrième lieu, d'implémenter ce projet de manière phasée:

a) en ce qui concerne les services/institutions: le projet peut être mis en place, dans un premier temps, dans les quatre SPF horizontaux. Pour ce qui est du budget et du contrôle de la gestion, il n'y a en effet qu'un seul directeur d'encadrement pour les quatre SPF («*shared service*»).

b) en ce qui concerne les opérations budgétaires: il convient d'intégrer, outre les dépenses budgétaires, les recettes non fiscales. Les recettes fiscales sont suivies grâce à une application spécifique du SPF Finances (Coperfin)¹⁰.

Le 19 mars 2004, le Conseil des Ministres approuvait la proposition visant à étudier l'impact d'une solution englobant toutes les fonctionnalités de base, avec la possibilité d'activer des modules supplémentaires par SPF, en termes de coûts budgétaires, de fonctionnalité et de risques liés à l'intégration ultérieure de tous les SPF. En outre, il fallait vérifier si la mise à niveau des applications existantes pouvait constituer une solution de rechange à l'achat de nouvelles applications.

3. Un premier volet de la mission consistait à étudier l'impact d'une solution avec fonctionnalité de base. Pour ce faire, il fallait d'abord décrire en quoi cette dernière consisterait. Il s'agit, dans les grandes lignes, des dépenses budgétaires et des recettes non fiscales, en ce compris les transactions y afférentes à la Trésorerie.

De manière plus spécifique, la fonctionnalité de base pour les dépenses budgétaires fournira un soutien complet aux processus de dépense, à compter du moment de l'établissement de la demande de commande dans le système jusques et y compris la confirmation du paiement. Toutes les étapes de la procédure, à l'inclusion des approbations requises au fil de celle-ci, seront enregistrées dans le système. À cet égard, le système

nodige aandacht wordt besteed aan de opleiding van de eind- en kerngebruikers. Terzake kan worden opgemerkt dat een meerderheid binnen het Forum van B&B-directeurs zich akkoord kon verklaren met de onderstaande voorstellen voor de aanpak van het FEDCOM project.

Ten vierde dient bij de implementatie een gefaseerde aanpak voorop te staan:

a) qua diensten/instellingen: in een eerste fase kan geopteerd worden voor een implementatie in de 4 horizontale FOD's. Op het vlak van budget en beheerscontrole is er immers 1 stafdirecteur aangeduid voor de 4 FOD's («*shared service*»).

b) qua budgettaire verrichtingen: naast de begrotingsuitgaven dienen de niet-fiscale ontvangsten geïntegreerd te worden. De fiscale ontvangsten worden opgevolgd in een specifieke toepassing van de FOD Financiën (Coperfin)¹⁰.

Op 19 maart 2004 hechtte de ministerraad zijn goedkeuring aan het voorstel om te onderzoeken wat de weerslag is van een oplossing die alle basisfunctionaliteit bevat met de mogelijkheid om bijkomende modules te activeren per FOD, in termen van budgettaire kost, functionaliteit en risico's ingevolge de latere integratie van andere FOD's. Tevens diende nagegaan te worden of een «*upgrading*» van bestaande applicaties een alternatief kan zijn voor de aankoop van nieuwe applicaties.

3. Een eerste deel van de opdracht bestond uit het onderzoeken van de weerslag van een oplossing met basisfunctionaliteit. Hiertoe diende eerst beschreven te worden waaruit deze basisfunctionaliteit zal bestaan. In grote lijnen gaat het om de begrotingsuitgaven en niet-fiscale ontvangsten, inclusief de hiermee gepaard gaande transacties bij de Thesaurie.

Meer specifiek zal de basisfunctionaliteit voor begrotingsuitgaven een volledige ondersteuning van de uitgavenprocessen geven, vanaf het ogenblik dat de bestelaanvraag wordt opgemaakt in het systeem tot en met de bevestiging van de betaling. Alle stappen in het proces, inclusief de goedkeuringen die in de loop van het proces moeten worden gegeven, zullen worden geregistreerd in het systeem. Hierbij zal ook automa-

¹⁰ On soulignera à cet égard que la Commission européenne accepte désormais que les recettes fiscales perçues servent de base de calcul mais qu'un glissement de un à deux mois a lieu pour certaines catégories d'impôts. Cette solution facilite grandement le suivi des recettes fiscales.

¹⁰ Hierbij kan aangestipt worden dat de Europese Commissie nu aanvaardt dat de geïnde fiscale ontvangsten als basis genomen worden maar dat voor bepaalde belastingcategorieën een verschuiving met 1 tot 2 maanden wordt doorgevoerd. Dit vergemakkelijkt in belangrijke mate de opvolging van de fiscale ontvangsten.

vérifiera automatiquement si le crédit est suffisant et procédera aussi automatiquement à toutes les écritures relatives au crédit d'engagement ou au crédit de liquidation.

Une fois approuvé, l'ordre de paiement sera transmis à la Trésorerie pour exécution. Suivant la date souhaitée pour l'exécution (et les conditions de paiement), la Trésorerie procédera au paiement au moment le plus adéquat. Pour chaque ordre de paiement, des informations seront également transmises concernant l'exécution ou la non-exécution du paiement, le système indiquant dans ce dernier cas la raison de l'absence de paiement. Si le paiement n'a pu intervenir pour des raisons matérielles, le montant restera en dépôt sur le compte bancaire des dépenses jusqu'à ce que le donneur d'ordre ait adapté les données nécessaires, après quoi l'ordre de paiement sera de nouveau transmis à la Trésorerie.

Le système FEDCOM sera utilisé pour l'établissement d'ordonnances de paiement pour tous les processus de dépenses à l'exception des paiements calculés par le SCDF, les paiements effectués dans le cadre de la dette publique (gérés par le biais du système TRADIX de la Trésorerie) et les paiements d'origine fiscale (notamment pour les remboursements d'impôts). Toutes les ordonnances de paiement seront centralisées par la Trésorerie qui se charge de l'exécution et du feed-back des informations relatives à l'exécution.

L'enregistrement et la perception des recettes non fiscales (à l'exception des administrations fiscales) font également partie de la fonctionnalité de base. En d'autres termes, le suivi de ces recettes est assuré, de la constatation du droit¹¹ au paiement ou à l'annulation éventuelle. Un droit constaté peut être introduit directement dans l'application FEDCOM, ou être chargé via l'interface (si le constat s'effectue dans une autre application). Une fois le droit constaté, il est possible de passer aux étapes suivantes que prévoit le système, à savoir notamment l'invitation à payer avec communication structurée, les avertissements, la réconciliation (automatique) de la recette sur compte en banque avec le droit constaté à apurer.

Les dispositions mentionnées ci-dessus reviennent à tenir une comptabilité tiers (comptabilité auxiliaire pour créditeurs et débiteurs), en veillant bien entendu à assurer les possibilités de suivi et le rapportage nécessaires.

¹¹ La perception de droits au comptant est encore possible mais, le cas échéant, il convient de procéder sur la base d'une constatation préalable des droits afin de se conformer aux normes internationales (SEC95).

tisch worden nagegaan of er voldoende krediet is en zullen ook automatisch alle boekingen worden verricht t.o.v. vastleggingskrediet of vereffeningskrediet.

Van zodra een betalingsopdracht is goedgekeurd zal deze worden doorgegeven aan de Thesaurie voor uitvoering. Op basis van de gewenste uitvoerdatum (en de betalingsvoorwaarden) zal de Thesaurie verder instaan voor de betaling op het meest geschikte ogenblik. Voor elke betalingsopdracht zal ook informatie worden doorgegeven over de al dan niet uitvoering van de betaling, in het laatste geval met aangeven van de reden van niet-betaling. In geval van niet-betaling om materiële redenen blijft het bedrag op de bankrekening voor uitgaven staan tot de opdrachtgever de nodige gegevens heeft aangepast, waarna de betalingsopdracht opnieuw wordt gegeven aan de Thesaurie.

Het FEDCOM systeem zal worden gebruikt voor het aanmaken van betalingsopdrachten voor alle uitgavenprocessen met uitzondering van de betalingen die worden berekend door het CDVU, de betalingen in het kader van de Staatsschuld (beheerd via TRADIX systeem bij de Thesaurie) en de betalingen van fiscale oorsprong (o.a. terugbetalingen belastingen). Al de betalingsopdrachten zullen worden gecentraliseerd door de Thesaurie die instaat voor de uitvoering en het terugkoppelen van informatie m.b.t. de uitvoering.

Ook de registratie en inning van de niet-fiscale ontvangsten (met uitzondering van de fiscale administraties) behoren tot de basisfunctionaliteit. Dit wil zeggen dat deze ontvangsten worden opgevolgd vanaf het vaststellen van het recht¹¹ tot de betaling of de eventuele annulering. Een vastgesteld recht kan rechtstreeks worden ingevoerd in de FEDCOM-applicatie, of via interface worden opgeladen (als de vaststelling in een andere applicatie gebeurt). Eens het recht is vastgesteld, kunnen de verdere stappen binnen het systeem gebeuren: o.a. betalinguitnodiging met gestructureerde mededeling, aanmaningen, (automatische) reconciliatie ontvangst op bankrekening met openstaand vastgesteld recht.

Het bovenstaande komt neer op het voeren van een derden-boekhouding (hulpboekhouding voor crediteuren en debiteuren), waarbij uiteraard de nodige opvolgingsmogelijkheden en rapportering niet mogen ontbreken.

¹¹ Het innen van contante rechten is nog steeds mogelijk, maar waar mogelijk dient er met voorafgaandelijke vaststelling van de rechten te worden gewerkt om te kunnen voldoen aan de internationale normen (ESR95).

Au fur et à mesure de l'introduction du système, le SPF B & CG assumera progressivement la mission de comptable de l'État, dont se charge actuellement la Trésorerie. Cette possibilité est envisageable étant entendu que les comptabilisations sont enregistrées immédiatement et définitivement dans la comptabilité budgétaire consécutivement aux opérations effectuées dans le système. La Trésorerie sera plus à même de se consacrer davantage à la fonction de gestionnaire des fonds en caisse.

Un certain nombre d'opérations qui sont spécifiques à la tenue d'une double comptabilité, mais ne sont pas exigées pour une comptabilité budgétaire, ne seront pas reprises dans la fonctionnalité de base. En particulier, il s'agit, en l'occurrence, des parties de la comptabilité générale destinées à donner une idée de l'évolution du patrimoine et des opérations de fin de période, telles que les amortissements, la gestion des provisions, les comptes de régularisation, la réévaluation des immobilisations, etc... De même, aucun bilan d'ouverture et aucun bilan annuel ni compte de résultats ne seront établis.

Un module immobilisations ne relève pas non plus de la fonctionnalité de base. Dans la mesure où il peut être intéressant, malgré tout, d'utiliser ce module afin de documenter un inventaire des immobilisations, ce module pourra être mis en place ultérieurement en tant que fonctionnalité supplémentaire, par chaque SPF qui le souhaite.

Tous les enregistrements dans le système seront effectués, autant que possible, selon les principes du SEC95, ce qui permet une simplification du rapport à la Commission européenne, du moins pour ce qui concerne les données de l'administration générale qui peuvent être extraites de l'application FEDCOM. La consolidation de ces données au moyen d'autres données qui sortent du cadre de l'administration générale sera effectuée dans un environnement rapport/consolidation distinct. Les dépenses régulières d'un certain nombre d'administrations importantes (par exemple, la Régie des bâtiments) seront intégrées périodiquement, les dépenses et dépenses exceptionnelles d'administrations moins importantes continueront à faire l'objet d'un rapport sur base annuelle. L'application soutiendra une répartition fonctionnelle selon la classification COFOG1998.

L'établissement du budget ne relève pas de la fonctionnalité de base. Une fois qu'il aura été approuvé, le budget sera chargé dans le système FEDCOM pour permettre le suivi de son exécution (et le contrôle de la disponibilité des crédits).

De taak van de Thesaurie als boekhouder van de staat zal geleidelijk met de invoering van het systeem worden overgenomen door de FOD B&B. Dit wordt mogelijk gemaakt vermits de boekingen onmiddellijk en definitief worden geregistreerd in de begrotingsboekhouding als gevolg van het uitvoeren van acties in het systeem. De Thesaurie zal zich beter kunnen toespitsen op haar taak als beheerder van de kasmiddelen.

Een aantal verrichtingen die eigen zijn aan het voeren van een algemene dubbele boekhouding, maar niet vereist zijn voor een begrotingsboekhouding, zullen niet worden opgenomen in de basisfunctionaliteit. In het bijzonder gaat het hier om die delen van de algemene boekhouding die bedoeld zijn om een inzicht te geven op de ontwikkeling van het vermogen en einde-periodeverrichtingen, zoals afschrijvingen, het beheer van provisies, overlopende rekeningen, herwaarderingen van vaste activa e.d. Tevens zal geen openingsbalans en geen jaarlijkse balans en resultaatrekening opgesteld worden.

Ook een vaste activa module behoort niet tot de basisfunctionaliteit. In zoverre het interessant kan zijn om deze module toch te gebruiken om een inventaris van de vaste activa te documenteren kan deze module naderhand als bijkomende functionaliteit worden in gebruik genomen door elk van de FOD's die dit wenst.

Alle boekingen in het systeem zullen zoveel mogelijk gebeuren volgens de principes van ESR95, hetgeen een vereenvoudiging van de rapportering naar de Europese Commissie mogelijk maakt, althans voor wat betreft de gegevens van het algemeen bestuur die uit de FEDCOM applicatie kunnen gehaald worden. De consolidatie van deze gegevens met andere gegevens die buiten de scope van het algemeen bestuur vallen zal in een afzonderlijke rapportering/consolidatieomgeving gebeuren. De reguliere uitgaven van een aantal belangrijke besturen (vb. Regie der gebouwen) zullen periodiek worden geïntegreerd, de exceptionele uitgaven en uitgaven van kleinere besturen blijven op jaarlijkse basis gerapporteerd. De applicatie zal een functionele indeling volgens COFOG1998 ondersteunen.

De opmaak van de begroting valt niet binnen de basisfunctionaliteit. Eens de begroting is goedgekeurd zal zij worden opgeladen in het FEDCOM systeem om de opvolging van de uitvoering (en controle op beschikbaarheid kredieten) toe te laten.

Le système permet d'opérer (et de suivre) des réajustements de crédits, notamment dans le cadre de l'affectation des recettes des fonds organiques. On aura exclusivement recours à des crédits dissociés. Un blocage des budgets doit également être possible dans le cadre de la fonctionnalité de base.

Tout le système visera à garantir une flexibilité maximale à l'avenir (par exemple, l'activation d'autres modules supplémentaires).

Il est également prévu de lancer le développement d'une composante analytique. Dans un premier temps, celui-ci se limitera à l'acquisition d'un module de coût analytique et d'un système de base comprenant au minimum une structure de centre de frais (et d'ordres internes/statistiques) et à la possibilité de transferts de coûts entre produits. En collaboration avec le Centre d'expertise (au service *management support* du SPF Budget et contrôle de gestion) et les services d'encadrement Budget et contrôle de gestion des entités respectives, on pourra poursuivre progressivement en interne le développement de cette composante analytique.

Le système tiendra également compte des conditions fixées par le contrôle et l'audit internes, prévoyant une traçabilité complète des actions et les indispensables contrôles (automatiques) au sein du système.

Ce qui précède implique, faut-il le souligner, l'obligation de réaliser pour les systèmes qui continuent de coexister avec le FEDCOM, les investissements nécessaires afin qu'ils répondent aux normes comptables et de gestion (en termes d'audit et de contrôle internes et pour la composante analytique) qui seront utilisées dès le lancement du projet FEDCOM. Tout projet de nouveaux systèmes au niveau des administrations fiscales doit ainsi tenir compte des règles de comptabilisation (notamment le moment de la constatation du droit) afin de permettre un rapportage budgétaire cohérent. Les systèmes en fonctionnement au SCDF devront eux aussi être perfectionnés pour pouvoir effectuer des imputations correctes.

4. Pour soutenir la fonctionnalité de base, il a été envisagé de «mettre à niveau» les applications existantes au lieu d'acheter de nouvelles applications. Cette mise à niveau présente cependant des inconvénients majeurs, de sorte qu'il est préférable d'acheter de nouvelles applications.

Tout d'abord, aucune application existante n'englobe l'intégralité de la fonctionnalité de base (ces applica-

Kredietherschikkingen kunnen in het systeem worden doorgevoerd (en opgevolgd), onder andere in het kader van de aanwending van de ontvangsten van de organieke fondsen. Er zal uitsluitend met gesplitste kredieten worden gewerkt. Ook een blokkering van de budgetten moet mogelijk zijn binnen de basisfunctionaliteit.

De volledige systeemopzet zal erop gericht zijn om een maximale flexibiliteit naar de toekomst toe te garanderen (bv. het activeren van andere bijkomende modules).

Er is eveneens voorzien om een aanvang te maken met de uitbouw van een analytische component. Deze zal zich in een eerste stadium beperken tot de aanschaf van een analytische kostenmodule en een basis systeemopzet met minimum een structuur van kostenplaatsen (en interne/statistische orders) en het mogelijk maken van doorrekeningen van kosten tussen kostendragers. In samenwerking met het kenniscentrum (bij de dienst management support van de FOD B&B) en de B&B stafdiensten van de respectievelijke entiteiten zal deze analytische component geleidelijk intern verder kunnen worden uitgebouwd.

De systeemopzet zal ook rekening houden met de vereisten gesteld door interne controle en interne audit, waarbij een volledige traceerbaarheid van acties en de nodige (automatische) controles binnen het systeem zullen worden voorzien.

Er dient opgemerkt dat het bovenstaande meebrengt dat voor de systemen die naast FEDCOM blijven bestaan de nodige investeringen moeten gebeuren om deze te laten voldoen aan de boekhoudkundige en beheersmatige (naar interne audit en interne controle toe en voor de analytische component) normen die van bij de start van FEDCOM zullen worden gehanteerd. Zo dient er bij de opzet van nieuwe systemen bij de fiscale administraties rekening gehouden te worden met de boekingsregels (o.a. moment van vaststelling recht) om consistente begrotingsrapportering mogelijk te maken. Ook de systemen bij de CDVU zullen verder moeten worden geperfectioneerd om de correcte aanrekeningen te kunnen maken.

4. Het «upgraden» van bestaande applicaties in de plaats van de aankoop van nieuwe applicaties om de basisfunctionaliteit te ondersteunen is overwogen, maar heeft enkele belangrijke nadelen die de voorkeur doen geven aan de aankoop van nieuwe applicaties.

In de eerste plaats omvat geen enkele van de bestaande applicaties de volledige basisfunctionaliteit

tions portent en général exclusivement sur les dépenses budgétaires) et la partie existante ne fonctionne pas selon les principes de la nouvelle législation (comme, par exemple, l'imputation sur la base des transactions prévue par le SEC95). Cela signifie qu'il sera en tout état de cause nécessaire de réécrire une partie fonctionnalité et de développer de manière subsidiaire une partie (toute la partie recettes et gestion financière), alors que cette fonctionnalité est disponible de manière standard dans un certain nombre d'applications présentes sur le marché. La mise à niveau d'applications existantes va à l'encontre du principe de base appliqué au sein de FEDICT et consistant à développer des applications spécifiques pour les pouvoirs publics mêmes et à acheter des applications standard (non spécifiques au fonctionnement des pouvoirs publics), afin d'utiliser au maximum les ressources informatiques disponibles.

Deuxièmement, une telle «mise à niveau» présente certains risques:

a) En ce qui concerne le développement: il faut faire appel à un nombre réduit de personnes connaissant l'application existante, ce qui signifie que la solution risque notamment de ne pas être prête dans les délais.

b) L'efficacité de cette solution n'est pas établie, contrairement à celle des logiciels existants, qui ont déjà prouvé leur performance chez d'autres clients.

c) Risque lié à la maintenance: seules quelques personnes connaissent l'application existante; si des entretiens ou extensions complémentaires s'avèrent nécessaires par la suite, les adaptations souhaitées risquent de ne pas être prêtes en temps utile.

Soulignons enfin qu'il faut non seulement disposer d'une fonctionnalité de base, mais qu'il faut pouvoir relier celle-ci à d'autres applications ou utiliser une fonctionnalité complémentaire (par exemple, le développement de la composante analytique). Ici aussi, la méthode de la mise à niveau d'applications existantes présente certains risques et inconvénients.

5. Implémentation se fera par étapes successives:

a) en ce qui concerne les services/institutions: l'implémentation concernera, dans un premier temps, les quatre SPF horizontaux ainsi que la Trésorerie (comptable centralisateur). La Trésorerie est associée au

(meestal gaat het uitsluitend om begrotingsuitgaven), en werkt het gedeelte dat bestaat niet volgens de principes van de nieuwe wetgeving (vb. aanrekening op transactiebasis volgens ESR95). Dit betekent dat in elk geval een deel functionaliteit zal moeten worden herschreven, en een deel (het volledige gedeelte inkomsten en geldbeheer) bijkomend moet ontwikkeld worden, terwijl deze functionaliteit standaard beschikbaar is bij een aantal applicaties op de markt. Het upgraden van bestaande applicaties druist in tegen het basisprincipe dat binnen FEDICT wordt gehanteerd om specifieke toepassingen voor de overheid zelf te ontwikkelen en standaard toepassingen (niet-specifiek aan de werking van de overheid) aan te kopen, om zo de beschikbare informatica resources optimaal te benutten.

In de tweede plaats zijn er risico's verbonden bij een dergelijke «*upgrading*»:

a) Met betrekking tot ontwikkeling: men dient beroep te doen op een beperkt aantal personen met kennis van de bestaande applicatie. Dit houdt onder andere een risico in omtrent het tijdig klaar zijn van de oplossing.

b) Er is geen bewezen degelijkheid van de oplossing: dit in tegenstelling tot bestaande software waar men reeds de werking bij andere klanten heeft bewezen.

c) Risico van onderhoudbaarheid: Indien er achteraf bijkomend onderhoud of uitbreidingen moeten worden gerealiseerd is men verplicht zich te wenden tot een kleine groep die kennis heeft van de applicatie. Dit houdt alweer het risico in tot het niet tijdig klaar zijn van de gewenste aanpassingen.

Tot slot dient erop gewezen dat niet enkel de basisfunctionaliteit, maar ook de mogelijkheden om deze te interfaceren met andere applicaties of het kunnen in gebruik nemen van bijkomende functionaliteit (bijvoorbeeld het verder uitbouwen van de analytische component) moet mogelijk gemaakt worden. Indien dit via het verder «upgraden» van bestaande applicaties gebeurt zal dit wederom dezelfde risico's en moeilijkheden met zich meebrengen.

5. De implementatie zal gefaseerd gebeuren:

a) Qua diensten/instellingen: In een eerste fase zal de implementatie bestaan uit de 4 horizontale FOD's en de thesaurie (centraliserend rekenplichtige). Het mee opnemen van de thesaurie van bij de aanvang van het

nouveau système dans sa phase initiale afin de limiter les risques. En faisant coïncider la modernisation des applications de gestion de l'argent (établissements bancaires) avec la modernisation de la comptabilité budgétaire, on réduit en effet le risque que ces solutions ne soient pas suffisamment compatibles. La mise en place de ce système pour les quatre SPF horizontaux avant de l'étendre à toute l'administration générale réduit le risque opérationnel au cours de la phase de lancement. Au cours d'une phase transitoire, la Trésorerie va dès lors appliquer deux méthodes de travail en ce qui concerne les mouvements de fonds, étant entendu qu'elle passera à la nouvelle méthode de travail pour chacun des SPF au moment de l'implémentation.

b) en ce qui concerne les opérations budgétaires: outre le soutien complet des dépenses budgétaires (depuis la demande de commande jusqu'à l'information concernant le paiement effectif), le suivi des recettes non fiscales sera, lui aussi, intégré (à partir du droit constaté). Les recettes tant fiscales que non fiscales des administrations fiscales seront suivies grâce à des applications du SPF Finances. Les données relatives à la comptabilité des administrations fiscales seront intégrées quotidiennement, de manière globale, par interface.

Une série de mécanismes permettent de maîtriser les risques liés à l'implémentation ultérieure dans d'autres SPF:

a) Mise en œuvre par phases: l'approche choisie de procéder par phases, les 4 SPF horizontaux (et la gestion des fonds pour les 4 services précités auprès de la Trésorerie) faisant office de premières entités pilotes pour la nouvelle application, offre une garantie au niveau du fonctionnement technique du système. En effet, l'ensemble de la fonctionnalité de base sera déjà utilisée par les 4 SPF horizontaux (fût-ce à petite échelle), ce qui permet d'en évaluer le bon fonctionnement et d'apporter des corrections éventuelles avant que d'autres SPF ne procèdent à l'implémentation du système. L'implémentation dans les autres SPF se déroulera par vagues successives (trois vagues sont prévues) couvrant, chacune, trois à quatre SPF. Qui plus est, des «critères de préparation qui font l'objet d'un suivi par un groupe central de coordination» ont été définis en guise de mécanisme de sécurité, pour évaluer la mesure dans laquelle un SPF est prêt pour l'implémentation.

b) Les options relatives à l'architecture de l'application et aux exigences techniques auxquelles la solution doit satisfaire visent à faciliter l'implémentation ultérieure d'autres SPF, notamment par l'utilisation de connecteurs

nouveaux système gebeurt om redenen van risicobeperking. Door de modernisering van de applicaties rond geldbeheer (bankinstellingen) gezamenlijk met de modernisering van de budgettaire boekhouding te doen verkleint het risico dat deze oplossingen niet voldoende op elkaar ingespeeld zouden zijn. Een opstart van het systeem voor de 4 horizontale FOD's vooraleer het uit te rollen naar het volledige algemeen bestuur verkleint dan weer het operationeel risico tijdens de opstartfase. In een overgangsfase zal er bijgevolg binnen de thesaurie voor het geldverkeer op twee manieren worden gewerkt, waarbij zal worden overgeschakeld op de nieuwe manier van werken voor elk van de FOD's op het moment van implementatie.

b) Qua budgettaire verrichtingen: Naast de volledige ondersteuning van de begrotingsuitgaven (vanaf het moment van bestelaanvraag tot informatie over de werkelijke betaling) zal ook de opvolging van de niet-fiscale ontvangsten worden geïntegreerd (vanaf het vastgesteld recht). De ontvangsten van de fiscale administraties, zowel fiscale als niet-fiscale, zullen worden opgevolgd in toepassingen van de FOD Financiën. De gegevens m.b.t. de boekhouding van de fiscale administraties zullen dagelijks globaal worden geïntegreerd via interfacing.

De risico's met betrekking tot de latere implementatie naar andere FOD's kunnen worden beheerd door een aantal mechanismen:

a) Gefaseerde invoering: de gekozen aanpak van fasering, waarbij de 4 horizontale FOD's (en het geldbeheer bij de thesaurie voor deze 4) als eerste piloot voor de nieuwe toepassing zullen fungeren, biedt een garantie naar de technische werking van het systeem toe. Al de basisfunctionaliteit zal immers reeds door de 4 horizontale FOD's in gebruik zijn (zij het op kleinere schaal), waardoor een evaluatie van de goede werking en een eventuele correctie mogelijk zijn alvorens bijkomende FOD's het systeem te laten implementeren. De implementatie naar de overige FOD's zal bovendien plaatsvinden in een aantal golven (drie golven zijn voorzien), die telkens drie tot vier FOD's bevatten. Als veiligheidsmechanisme voor de mate waarin een FOD voorbereid is voor de implementatie zijn bovendien een aantal «gereedheidscriteria» gedefinieerd, dewelke door een centrale coördinatiegroep worden opgevolgd.

b) De opties rond de applicatiearchitectuur en technische vereisten gesteld aan de oplossing zijn erop gericht om de latere implementatie van andere FOD's te vergemakkelijken o.a. door gebruikmaking van stan-

standard permettant des applications périphériques et la possibilité d'étendre la fonctionnalité de base par l'apport de modules supplémentaires.

c) L'approche recommandée pour le projet prévoit une période de préparation du SPF suffisamment longue, pendant laquelle une équipe locale placée sous la houlette de l'équipe centrale du projet, est responsable du planning de l'implémentation et de l'exécution des activités préparatrices, telles que le nettoyage des fichiers de données, la création ou l'adaptation de procédures de travail spécifiques au SPF, la liaison des utilisateurs à des rôles, l'identification des utilisateurs ainsi que de la continuité des activités pendant la formation, etc.

d) La gestion du changement (voir plus loin) jouera également un rôle très important en la matière, puisque le succès du projet dépend de la mesure dans laquelle les entités concernées acceptent le nouveau système.

e) Le fait de prévoir une interface générique pour les écritures comptables, qui est notamment nécessaire à l'intégration des informations des administrations fiscales dans une vision globale, permet de remédier aux problèmes qui pourraient se poser au cours de l'implémentation (en prévoyant une solution intermédiaire ou l'interfaçage des données).

Pour garantir la réussite du projet, il est nécessaire d'accorder suffisamment d'attention à la gestion du changement.

Premièrement, il convient de garantir une implication suffisante de toutes les parties.

Deuxièmement, l'assise du projet est renforcée par l'approche de l'implémentation, qui prévoit l'implication et l'accompagnement, au moment opportun, de l'équipe de projet entité du SPF, de sorte que le passage à la nouvelle méthode de travail puisse s'effectuer de façon aussi claire et planifiée que possible. Les utilisateurs clés, qui feront office de pionniers en matière de connaissance et d'utilisation du système, joueront un rôle crucial dans l'accompagnement d'un SPF. Au cours de la formation, ils se chargent (avec le formateur) de l'accompagnement des participants et par la suite, ils sont le premier point de contact pour les utilisateurs qui ont des questions. L'équipe centrale du projet formera préalablement ces utilisateurs clés pour qu'ils soient en mesure de remplir cette fonction.

La formation des utilisateurs finaux constitue un effort à ne pas sous-estimer en vue de l'introduction d'une nouvelle méthode de travail. Pour simplifier la transi-

daard connectoren met randapplicaties en de mogelijkheid tot uitbreiding van de basisfunctionaliteit met extra modules.

c) De aanbevolen projectaanpak voorziet in een voldoende lange voorbereidingsperiode van de FOD waarbij een lokaal team, onder begeleiding van het centraal projectteam, instaat voor de planning van de implementatie en het uitvoeren van voorbereidende activiteiten zoals opkuis van gegevensbestanden, opmaken of aanpassen van werkprocedures specifiek voor de FOD, het koppelen van gebruikers aan rollen, identificatie van de gebruikers en voorzien in continuïteit van de werking tijdens de opleiding, etc.

d) Het veranderingsbeheer (zie verder) zal hier ook een grote rol in spelen, gezien het succes van het project afhankelijk is van de aanvaarding van het nieuwe systeem door de betrokken entiteiten.

e) Het voorzien in een generieke interface voor boeking, dewelke onder andere nodig is om de informatie van de fiscale administraties te integreren in een globaal zicht, geeft terugvalmogelijkheden om eventuele problemen tijdens de implementatie op te vangen (door het voorzien in een tussenoplossing of interfacing van de gegevens).

Om het welslagen van het project te verzekeren moet voldoende aandacht aan het veranderingsbeheer worden gegeven.

In de eerste plaats moet een voldoende betrokkenheid van alle partijen gegarandeerd worden.

In de tweede plaats wordt het draagvlak vergroot door de implementatieaanpak, die voorziet in een tijdige betrokkenheid en begeleiding van het entiteit project team per FOD zodat de overgang naar de nieuwe manier van werken zo gepland en duidelijk mogelijk zal verlopen. Een cruciale rol bij de begeleiding van een FOD spelen de kerngebruikers, die een voortrekkersrol qua kennis en gebruik van het systeem op zich zullen nemen. Tijdens de opleiding staan zij in (naast de opleider zelf) voor de begeleiding van de cursisten en nadien zijn zij het eerste contactpunt bij vragen van de gebruikers. Om deze rol te kunnen vervullen zal er een voorafgaandelijke opleiding van de kerngebruikers worden gegeven door het centrale projectteam.

De opleiding van de eindgebruikers is een niet te onderschatten inspanning bij het invoeren van een nieuwe manier van werken. Om de overgang te vereenvoudigen

tion, il a été décidé de rendre le système aussi convivial que possible. Cela suppose notamment que la configuration de l'écran soit d'une clarté optimale (sans que des champs d'informations superflus soient visibles par exemple), et que, lorsque le contexte s'y prête, les données soient complétées de manière automatique, sans qu'il soit nécessaire que l'utilisateur les introduise (il est possible de déduire, par exemple, le centre de coûts des données relatives à l'organisation de l'utilisateur ou de l'allocation de base). L'ensemble du système a d'ailleurs été conçu pour éviter la double introduction d'informations et réduire ainsi le risque d'erreur.

6. Concernant le cahier des charges, l'on choisit d'établir au moins deux cahiers des charges distincts, le premier portant sur le choix du logiciel et l'implémentation de celui-ci et le second concernant l'acquisition d'une plate-forme *hardware* lorsque le logiciel aura été choisi.

Le software et l'implémentation sont considérés comme un ensemble, surtout pour des raisons d'unicité de responsabilité (une seule partie responsable en cas de problèmes), de garanties des meilleurs prix et de minimisation de la durée pour l'établissement des cahiers des charges.

Lors de l'établissement des cahiers de charges, des critères de productivité clairs seront établis, de manière à ce que les soumissionnaires puissent être évalués sur la base des résultats.

En application de l'article 17, § 3, 2° et 4°, la procédure d'adjudication choisie pour le software et l'implémentation est la «procédure négociée avec publicité».

Il sera institué une commission d'évaluation dans laquelle siégeront, entre autres, un certain nombre de directeurs des services d'encadrement Budget et Contrôle de la gestion des SPF.

Dans le même temps, on demandera aux soumissionnaires de formuler des variantes libres en ce qui concerne la méthodologie du projet et la fonctionnalité proposée, variantes qui sont susceptibles de diminuer sensiblement le prix global du projet tout en garantissant que les objectifs poursuivis seront intégralement réalisés.

Le cahier des charges comprend des dispositions qui prévoient que le soumissionnaire doit déposer une proposition en matière de transfert des connaissances pendant l'implémentation (afin de réduire au maximum la dépendance vis-à-vis de personnes extérieures) (décision du Conseil des ministres du 19 novembre 2004).

is gekozen om de gebruiksvriendelijkheid van het systeem zo groot mogelijk te maken. Dit veronderstelt onder andere dat de schermopbouw van de applicatie bijzonder overzichtelijk wordt gemaakt (vb. geen overbodige informatievelden zichtbaar), en dat waar mogelijk gegevens automatisch worden ingevuld en niet door de gebruiker moeten worden ingegeven (vb. kostenplaats afleiden uit de organisatiegegevens van de gebruiker of uit de basisallocatie). Het hele systeem is er trouwens op voorzien om dubbele ingave van informatie te vermijden en zo de kans op fouten te verminderen.

6. Betreffende het lastenboek wordt ervoor gekozen om minstens twee afzonderlijke bestekken op te maken. Een eerste bestek voor de keuze van de software én de implementatie van deze software, en een tweede afzonderlijke bestek voor de aanschaf van een hardware platform eens de keuze van de software is gemaakt.

Software en implementatie worden samen genomen vooral omwille van éénduidigheid van verantwoordelijkheid (één partij aansprakelijk bij problemen), garanties op beste kostprijs, en minimalisatie van de doorlooptijd voor bestekken.

Bij de opmaak van de bestekken zullen duidelijke output criteria worden gedefinieerd, zodat de inschrijvers op de resultaten kunnen worden beoordeeld.

In toepassing van artikel 17, § 3, ten tweede en ten vierde wordt als aanbestedingsprocedure voor de software en de implementatie gekozen voor de «onderhandelsprocedure met bekendmaking».

Er zal een evaluatiecommissie opgericht worden waar ondermeer een aantal directeurs van de stafdiensten Budget en Beheerscontrole van de Federale Overheidsdiensten zullen zetelen.

Aan de inschrijvers zal tevens de vraag worden gesteld om vrije varianten te formuleren qua projectaanpak en geboden functionaliteit, die de totaalprijs van het project gevoelig kunnen verminderen waarbij toch de doelstellingen van het project volledig gerealiseerd worden.

In het bestek werden bepalingen opgenomen die stellen dat de inschrijver een voorstel dient in te dienen inzake de kennisoverdracht gedurende de implementatie (teneinde de afhankelijkheid van externen zoveel mogelijk te drukken) (beslissing van de Ministerraad van 19 november 2004).

7. Le choix de renoncer à un système intégré avec une comptabilité générale et de se concentrer sur une comptabilité budgétaire sur la base des SEC95 a, en soi, déjà une incidence importante sur le coût initiallement prévu. En outre, une révision de la méthodologie du projet et l'ajustement d'un certain nombre de pré-supposés (ce qui est possible notamment grâce au choix qui a été fait de commencer par une fonctionnalité de base qui peut ensuite être développée et grâce aux évolutions et aux possibilités du marché dans ce domaine) permettront de réduire considérablement le coût initialement prévu.

La note au Conseil des ministres du 9 juillet 2004 se basait sur un coût de 35,4 millions d'euros (TVA incl.) pour les services de l'administration générale (dont 31,3 millions d'euros de coûts externes, étalés sur une période de 3 ans). L'étude préalable initiale prévoyait un coût de 57,7 millions d'euros (TVA incl.).

II. ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES

1. En ce qui concerne l'aspect budgétaire, on peut encore faire les commentaires suivants.

Le coût de la réforme visée se décompose en quatre éléments:

- a) les frais d'identification et d'évaluation de tous les actifs et passifs;
- b) le développement des principes comptables;
- c) l'acquisition et le développement d'un nouveau système informatique;
- d) La formation des personnels qui préparent l'information financière et de ceux qui l'utilisent. Cette formation se situe à deux niveaux. Il y a, d'une part, la formation au niveau de la technique comptable et, d'autre part, une formation technique pour apprendre à utiliser le nouveau système informatique.

La réforme telle qu'elle est aujourd'hui prévue permet de réduire le coût de près de moitié. L'identification et l'évaluation des actifs disparaîtront pour une bonne part. L'inventorisation se limitera à l'identification des comptes débiteurs et créditeurs non clôturés. C'est

¹² La consolidation des institutions qui, conformément au SEC95, font partie intégrante du périmètre de consolidation des autorités fédérales ou de la sécurité sociale et qui utilisent un système de comptabilité générale a d'ailleurs pour conséquence que l'Institut des comptes nationaux doit apporter plusieurs corrections afin d'intégrer de façon adéquate les opérations de ces institutions dans les comptes de l'État. On peut notamment mentionner à cet égard la différence de traitement entre investissements et amortissements.

7. De keuze om af te stappen van een geïntegreerd systeem met algemene boekhouding en zich te concentreren op een budgettaire boekhouding op basis van ESR95 heeft op zich reeds een belangrijke impact op de initieel voorziene kostprijs. Bijkomend zal een herziening van de projectaanpak en de aanpassing van een aantal eerder gemaakte veronderstellingen (mede mogelijk gemaakt door de keuze om te starten met basisfunctionaliteit die later verder kan worden uitgebouwd en de evoluties en mogelijkheden in de markt binnen deze context) ervoor zorgen dat de voorziene kostprijs gevoelig kan worden teruggebracht.

De nota aan de Ministerraad dd. 9 juli 2004 ging uit van een kostprijs van 35,4 miljoen EUR (incl. BTW) voor de diensten van het algemeen bestuur (waarvan 31,3 miljoen EUR externe kost, gespreid over een periode van 3 jaar). De oorspronkelijke voorstudie voorzag een kostprijs van 57,7 miljoen EUR (incl. BTW).

II. BIJKOMENDE ELEMENTEN

1. Wat het budgettaire aspect betreft, kan nog de volgende toelichting gegeven worden.

De kostprijs van de beoogde hervorming bestaat uit een viertal elementen:

- a) de kosten van het identificeren en waarderen van alle activa en passiva;
- b) het ontwikkelen van de boekhoudprincipes;
- c) de aanschaf en ontwikkeling van een nieuw informaticasysteem;
- d) de opleiding van zowel de voorbereiders als de gebruikers van de financiële informatie. Deze opleiding situeert zich op twee niveaus. Er is enerzijds de opleiding in de techniek van het boekhouden en anderzijds een technische opleiding om te leren werken met het nieuwe informaticasysteem.

De hervorming zoals die nu wordt beoogd, zorgt ervoor dat de kostprijs tot ongeveer de helft kan teruggedrongen worden. Het identificeren en evalueren van de activa zal voor een groot deel wegvallen. De inventarisatie zal zich beperken tot het identificeren van de

¹² De consolidatie van instellingen die overeenkomstig het ESR95 tot de consolidatiekring van de federale overheid of de sociale zekerheid behoren en die gebruik maken van een systeem van algemene boekhouding heeft overigens tot gevolg dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen verschillende correcties dient aan te brengen teneinde een adequate opname van de verrichtingen van deze instellingen in de overheidsrekeningen te realiseren. In dit verband kan bv. gewezen worden op het verschil in behandeling van investeringen en afschrijvingen.

d'ailleurs aussi la priorité aux yeux de l'IFAC (Fédération internationale des experts-comptables). Le développement du nouveau système informatique posera nettement moins de difficultés et coûtera donc moins cher. La formation des utilisateurs peut être limitée à la formation technique à l'utilisation du nouveau système informatique et à une formation aux nouveaux principes budgétaires. Cette orientation est confirmée par une première analyse des prix des offres remises.

On peut dès lors raisonnablement s'interroger sur les raisons d'instaurer un système généralisé de comptabilité en partie double qui n'est pas imposé par la réglementation européenne¹², d'autant qu'il faut tenir compte du surcroît de travail engendré et de l'absence de plus-value claire. Des éléments spécifiques peuvent néanmoins être intégrés dans la fonctionnalité de base, comme le suivi des débiteurs et des créditeurs et (en option) l'acquisition éventuelle d'un module destiné à documenter un inventaire des actifs immobilisés. Également en ce qui concerne les charges d'intérêt, nous avons déjà souligné la nécessité de réaliser un rapportage sur une base économique. Il faudra en outre s'intéresser à la gestion des comptes au niveau de la Trésorerie.

2. L'utilisation de la comptabilité en partie double dans les administrations locales n'a pas donné de très bons résultats. On soulignera à cet égard que les résultats de la comptabilité en partie double sont peu utilisés. Il ne s'est dès lors pas avéré, en pratique, qu'il s'agissait d'un instrument de gestion à forte valeur ajoutée.

La réorientation du projet implique également que les ressources informatiques du nouveau système seront utilisées afin de mieux suivre les implications budgétaires des décisions politiques (voir également le point 3 ci-dessous). Un centre d'expertise sera, à cette fin, mis en place au SPF BCG.

3. Il est enfin renvoyé à la décision de la Conférence interministérielle des finances et du budget du 17 décembre 2004:

«La conférence interministérielle des finances et du budget charge un groupe de travail composé de représentants des membres de la CIFB et de représentants de la CNCP de formuler des propositions au sujet des adaptations du cadre légal et réglementaire de la comptabilité de l'État qui s'avèrent nécessaires, et ce, en tenant compte des exigences du SEC95 ainsi que de

openstaande rekeningen van debiteuren en crediteuren. Dit wordt trouwens ook aangeraden door IFAC (de Internationale Federatie van Accountants) als zijnde de prioritaire stap. De ontwikkeling van het nieuwe informaticasysteem zal een stuk eenvoudiger zijn en dus ook goedkoper. De opleiding van de gebruikers kan beperkt worden tot de technische opleiding in het gebruik van het nieuwe informaticasysteem en een opleiding in de nieuwe begrotingsprincipes. Deze oriëntatie wordt bevestigd door een eerste onderzoek van de aangeboden prijzen voor de ingediende offertes.

Men kan redelijkerwijze dan ook de vraag stellen naar de motieven om een veralgemeend systeem van dubbele boekhouding in te voeren dat door de Europese regelgeving niet wordt vereist¹² temeer omdat rekening dient gehouden te worden met de bijkomende werklust en het ontbreken van een duidelijke meerwaarde. Dit neemt niet weg dat specifieke elementen kunnen geïntegreerd worden in de basisfunctionaliteit zoals de opvolging van debiteuren en crediteuren en (optioneel) de eventuele aanschaffing van een module om een inventaris van de vaste activa te documenteren. Ook wat de rentelasten betreft, hebben wij reeds vermeld dat een rapportering op economische basis noodzakelijk is. Bovendien zal aandacht moeten besteed worden aan het beheer van de rekeningen op het niveau van de Thesaurie.

2. De implementatie van de dubbele boekhouding bij de lokale besturen heeft geen grote voldoening gegeven. Terzake kan erop gewezen worden dat weinig gebruik gemaakt wordt van de resultaten van het dubbel boekhoudsysteem. In de praktijk is het bijgevolg geen beleidsinstrument gebleken met een belangrijke toegevoegde waarde.

De heroriëntatie van het project houdt tevens in dat gebruik zal gemaakt worden van de informaticamogelijkheden van het nieuwe systeem om de budgettaire impact van beleidsbeslissingen beter op te volgen (zie ook onder punt 3 hierna). Dit zal gebeuren via de uitbouw van een kenniscentrum bij de FOD B&B.

3. Tenslotte kan verwezen worden naar de beslissing van de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting van 17 december 2004:

«De Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting belast een werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de Leden van de ICFB en vertegenwoordigers van de CNOC om voorstellen te formuleren voor noodzakelijke aanpassingen van het wettelijk en reglementair kader inzake de overheidscomptabiliteit waarbij rekening gehouden wordt met de vereisten van

l'importance d'un meilleur suivi de l'incidence budgétaire des décisions politiques. Cette nouvelle orientation n'empêche pas les communautés et les régions de choisir d'implémenter, en tout ou en partie, le système de la comptabilité en partie double. Le secrétariat de ce groupe de travail sera assuré par le SPF Budget et contrôle de la gestion. » (Traduction)

E) REPLIQUE DE LA COUR DES COMPTES

Dans le cadre de l'examen des articles du 161^e cahier d'observations de la Cour des comptes concernant l'évolution de la législation en matière de comptabilité publique et le contrôle des dépenses soumises au visa préalable, la sous-commission Cour des comptes du Parlement fédéral a émis le souhait, au cours de sa réunion du 16 février 2005, que le ministre du Budget lui transmette deux notes: dans la première, il devait exposer son point de vue concernant l'introduction de la comptabilité générale prévue par les lois du 16 et du 22 mai 2003 et, dans la seconde, il devait décrire le développement des contrôles internes et l'installation des cellules d'audit interne au sein des différents services publics fédéraux. Ces documents ont été envoyés à la sous-commission le 22 mars dernier. Pour que la sous-commission puisse poursuivre ses travaux de manière efficace, son président, M. Van Biesen, a demandé un commentaire écrit de la Cour des comptes concernant les deux notes susmentionnées.

L'analyse ci-après de la Cour des comptes est destinée à fournir une réponse à cette demande, mais elle n'aborde que les aspects techniques et juridiques des deux notes qui ont été rédigées sous la responsabilité du ministre du Budget. La Cour des comptes considère en effet qu'elle n'est pas habilitée à se prononcer sur l'opportunité des choix défendus par le ministre.

1. Mise en œuvre de la réforme de la comptabilité de l'État

1.1. Enjeu de la réforme 2003

La loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et les lois du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral et modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organi-

het ESR 95 en het belang om de budgettaire impact van beleidsbeslissingen beter op te volgen. Deze nieuwe richting belet niet dat bepaalde gemeenschappen en gewesten toch kunnen opteren voor een volledige of gedeeltelijke implementatie van het dubbel boekhoudsysteem. Het secretariaat van deze werkgroep zal verzekerd worden door de FOD Budget en Beheerscontrole.»

E) REPLIEK VAN HET REKENHOF

In het raam van het onderzoek van de artikelen van het 161ste Boek van Opmerkingen van het Rekenhof in verband met de evolutie van de wetgeving inzake de rijkscomptabiliteit en de controle van de aan het voorafgaand visum onderworpen uitgaven, heeft de Subcommissie Rekenhof van het federaal Parlement in zijn vergadering van 16 februari 2005 de wens geformuleerd dat de minister van Begroting haar twee nota's zou verstrekken: in de eerste moest hij zijn standpunt preciseren in verband met de invoering van de algemene comptabiliteit waarin is voorzien door de wetten van 16 en 22 mei 2003, in de tweede moest hij de ontwikkeling van de interne controle en de installatie van de cellen interne audit binnen de verschillende federale overheidsdiensten beschrijven. Die documenten werden op 22 maart laatstleden aan de subcommissie toegezonden. Om haar werkzaamheden op doeltreffende wijze verder te zetten heeft de heer Van Biesen, voorzitter van de subcommissie, een schriftelijke commentaar van het Rekenhof over de twee bovenvermelde nota's gevraagd.

De hierna volgende analyse van het Rekenhof wil een antwoord bieden op deze vraag maar gaat enkel in op de technische en juridische aspecten van de twee nota's die werden uitgewerkt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Begroting. Het Rekenhof is daarentegen van oordeel dat het niet bevoegd is om zich uit te spreken over de opportuniteit van de keuzes die door de minister worden verdedigd.

1. Tenuitvoerlegging van de hervorming van de rijkscomptabiliteit

1.1. Inzet van de hervorming van 2003

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, en de wetten van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat

sation de la Cour des comptes visent à réaliser quatre objectifs qui doivent être rappelés dans le contexte du présent débat.

Moderniser la comptabilité de l'État

Si le budget d'un pouvoir public est un document qui estime ses recettes et autorise ses dépenses, document dont l'observation est assurée par la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale (parfois aussi dénommée «comptabilité économique») entend donner, par le biais du total de leurs coûts et produits, une image fidèle de la situation patrimoniale des actifs et des passifs des entités publiques ou privées ainsi que des résultats de leurs activités. La comptabilité générale utilise, à cette fin, un plan comptable normalisé qui structure les comptes de bilan et de résultats au sein d'un ensemble cohérent. Ces deux comptabilités poursuivent, en d'autres termes, des objectifs différents: la comptabilité budgétaire assure le suivi d'estimations et d'autorisations préalables, tandis que la comptabilité générale fournit des informations au sujet d'une situation patrimoniale et économique donnée au terme d'une période d'activité donnée.

La comptabilité budgétaire en base de caisse est depuis longtemps jugée insuffisante en raison, d'une part, de besoins croissants de transparence et, d'autre part, des besoins spécifiques du management public. La Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'État a dès lors proposé, en 1987, de moderniser cette comptabilité en profondeur. Ce sont ces recommandations qui expliquent pourquoi le législateur a décidé, le 15 mars 1991, qu'un plan comptable normalisé incluant un compte de résultats et un bilan devait être utilisé dans tous les organismes de l'État. Le législateur a, à cette fin, institué une Commission de normalisation de la comptabilité publique. Cette commission a été créée par l'arrêté royal du 14 janvier 1992, et ses compétences ont été étendues aux communautés et aux régions sur avis favorable de leurs gouvernements. Préparées par la commission précitée, les lois des 16 et 22 mai 2003 ont permis d'atteindre les objectifs fixés en 1991.

Sans entrer dans le détail des nombreuses dispositions techniques que contiennent les trois lois précitées, il paraît utile de rappeler ce qu'elles ont apporté d'original. Partant du principe que la comptabilité de l'État devait constituer un puissant instrument d'estimation, d'information, de gestion et de contrôle, la législation de 2003, qui n'opposait nullement la comptabilité bud-

en tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, streven vier fundamentele doelstellingen na waaraan in de context van het huidige debat dient te worden herinnerd.

De rijkscomptabiliteit moderniseren

Terwijl de begroting van een overheid een document is dat de ontvangsten raamt en dat machtiging verleent tot het verrichten van uitgaven, waarvan de inachtneming wordt verzekerd door de begrotingscomptabiliteit, wil de algemene boekhouding (soms ook economische boekhouding genoemd) een getrouw beeld geven van de vermogenstoestand van de activa en passiva van een hetzij openbare hetzij privé-entiteit, alsook van de resultaten van haar activiteit via het geheel van de kosten en opbrengsten. Daartoe maakt de algemene boekhouding gebruik van een genormaliseerd rekeningstelsel dat de balans- en resultatenrekeningen structureert in een coherent geheel. Deze twee comptabiliteiten hebben met andere woorden een verschillende finaliteit: de begrotingscomptabiliteit verzekert de opvolging van vooraf vastgelegde ramingen en machtigingen, de algemene boekhouding zorgt voor de informatie in verband met de vermogens- en economische toestand na afloop van een activiteitsperiode.

Door de toegenomen noden aan transparantie en door de behoeften van het overheidsmanagement wordt de begrotingscomptabiliteit op kasbasis al sedert lang als onbevredigend beschouwd en had de Algemene Afvaardiging tot Hervorming van de Rijkscomptabiliteit in 1987 voorgesteld deze grondig te moderniseren. Die aanbevelingen verklaren waarom de wetgever op 15 maart 1991 besliste dat een genormaliseerd rekeningstelsel, met een resultatenrekening en een balans, moest worden toegepast bij alle organen van de Staat. Daartoe stelde hij een Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit in. Deze commissie werd bij koninklijk besluit van 14 januari 1992 ingericht, en haar bevoegdheden werden uitgebreid tot de Gemeenschappen en de Gewesten ingevolge een gunstig advies van hun regeringen. De wetten van 16 en 22 mei 2003 die door die Commissie werden voorbereid, hebben de in 1991 gedefinieerde doelstellingen gerealiseerd.

Zonder in detail in te gaan op de talrijke technische bepalingen in die drie wetten lijkt het nuttig te herinneren aan het voornaamste originele aspect ervan. Ervan uitgaande dat de rijkscomptabiliteit een krachtig instrument moet zijn voor raming, informatieverstrekking, beheer en controle, vertrok de wetgeving van 2003, die de begrotingscomptabiliteit en de algemene comptabiliteit

gétaire à la comptabilité générale, a postulé que ces deux approches comptables étaient parfaitement complémentaires, et qu'elles devaient dès lors être totalement intégrées (notamment grâce au fait que l'imputation budgétaire se focalise désormais sur les droits constatés et plus sur les ordonnancements de dépenses et les recouvrements en recettes; cette approche est conforme au principe appliqué en comptabilité générale en ce qui concerne l'imputation des coûts et des produits, ainsi que pour ce qui est de l'imputation des actifs et des passifs devant être mentionnés dans le bilan). Le plan comptable général (PCG) et les règles applicables aux imputations comptables et budgétaires ont été définis dans le projet d'arrêté royal fixant le plan comptable élaboré par la Commission de normalisation de la comptabilité publique.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de la loi, le but est de comptabiliser toutes les opérations des pouvoirs publics en se fondant sur une classification cohérente et pertinente, de veiller au suivi de l'évolution des résultats et des modifications patrimoniales, de garantir une meilleure présentation des résultats budgétaires et des résultats de trésorerie et enfin d'assurer une présentation transparente de toutes les opérations, de tous les avoirs, droits, dettes, engagements et obligations de toute nature. Ce système permettra d'obtenir des informations précises sur la situation patrimoniale des pouvoirs publics et sur les frais que ceux-ci auront à supporter. Les experts s'accordent en général à considérer que la voie de la comptabilité générale est évidente en la matière, eu égard aux garanties d'exhaustivité et de cohérence offertes par cette technique. Celle-ci présente d'ailleurs un intérêt tout particulier pour les responsables publics, qui sont confrontés à la complexité croissante de la gestion, à l'amplification constante des opérations et des difficultés, qui les contraignent jusqu'ici à instaurer une véritable comptabilité patrimoniale.

Enfin, la tenue d'une comptabilité générale imposée par la loi à l'État, aux Régions et aux Communautés est la conséquence logique d'une obligation similaire imposée aux entreprises, à toutes les institutions publiques, aux autorités locales et – récemment - aux asbl.

Respect des obligations prescrites par l'Europe

Le Règlement européen du 25 juin 1996 a imposé l'application du Système européen des comptes 1995 (SEC) pour l'établissement des comptes nationaux et pour tous les cas dans lesquels des décisions de la

helemaal niet zag als elkaars opponent, van de idee dat ze perfect complementair waren en dat ze bijgevolg totaal moesten worden geïntegreerd (inzonderheid dankzij het feit dat de begrotingsaanrekening voortaan is toegespitst op de vastgestelde rechten en niet meer op de uitgavenordonnancerings en de invorderingen in ontvangsten; dat sluit aan bij de optiek die wordt gevolgd in de algemene comptabiliteit voor de aanrekening van de kosten en opbrengsten alsook voor die van de activa en de passiva die in de balans moeten worden vermeld). Het algemeen rekeningstelsel (ARS) alsook de regels die de boekhoudkundige en budgettaire aanrekeningen regelen, werden gedefinieerd in het ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van het rekeningstelsel uitgewerkt door de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de wet, is het dus de bedoeling alle verrichtingen van de overheden te boeken op basis van een coherente en relevante classificatie, ervoor te zorgen dat de evolutie van de resultaten en de wijzigingen van het vermogen worden opgevolgd, een betere presentatie van de begrotings- en thesaurieresultaten te waarborgen en tot slot alle verrichtingen, tegoeden, rechten, schulden, verplichtingen en allerlei verbintenissen op transparante wijze voor te stellen. Dat zal leiden tot nauwkeurige gegevens in verband met de vermogenstoestand en de toekomstige kosten van de overheid. Het feit dat men gekozen heeft voor de algemene boekhouding om die doelstellingen te bereiken, wordt door deskundigen over het algemeen als een vanzelfsprekendheid gezien, die is gebaseerd op de waarborgen van volledigheid en coherentie die deze techniek biedt. Deze is trouwens des te nuttiger voor de overheidsverantwoordelijken daar ze worden geconfronteerd met een steeds complexer wordend management, de steeds groter wordende omvang van de verrichtingen en de moeilijkheden waarvoor ze zich tot nu gesteld zagen om een echte vermogensboekhouding in te voeren.

Tot slot is het voeren van een algemene boekhouding zoals door de wet aan de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen wordt opgelegd, een logisch gevolg van een gelijkaardige verplichting die wordt opgelegd aan de bedrijven, aan alle overheidsinstellingen, aan de plaatselijke overheden en recent ook aan de vzw's.

Tegemoetkomen aan de Europese verplichtingen

De Europese verordening van 25 juni 1996 heeft het gebruik van het Europees Systeem van Rekeningen 1995 (ESR) verplicht gemaakt voor het opstellen van de nationale rekeningen en voor alle gevallen waarin

Communauté renvoient au SEC 95 ou aux définitions qu'il contient. Cette exigence revêt un intérêt capital dans le cadre de l'évaluation uniforme des déficits publics, mais elle s'applique également à la dette de l'État et au produit intérieur brut. Si le SEC 95 est étroitement lié, sur le plan méthodologique, aux préoccupations de la comptabilité générale, dont il a repris certaines règles – comme l'enregistrement double (SEC95, Eurostat, § 1.50), la comptabilisation sur la base des droits constatés (*Id.*, § 1.57) ou la composition des comptes de patrimoine (*Id.*, Chapitre 7), il n'impose pas de normes aux États membres en ce qui concerne les comptes publics qui doivent obligatoirement être tenus.

En fait, la Commission souhaite recevoir des États membres des statistiques budgétaires de grande qualité sans exiger pour autant que ces données proviennent d'un système de comptabilité publique spécifique. Après avoir constaté à plusieurs reprises que les statistiques budgétaires envoyées par les États membres avaient fait l'objet de manipulations, la Commission sera assurément plus exigeante en matière de qualité. Celle-ci s'est du reste engagée à élaborer une stratégie plus générale afin d'améliorer la qualité des statistiques budgétaires conformément aux normes du SEC 95. C'est ainsi qu'elle propose trois types d'actions: clarifier les dispositions applicables, accroître les capacités opérationnelles de la Commission, mettre au point des normes européennes minimales pour les instituts nationaux de statistiques¹³. Le projet de règlement déposé par la Commission début mars 2005¹⁴, vise à apporter une réponse aux deux premières actions en question. Il prévoit notamment de renforcer la compétence de contrôle et d'appréciation de la Commission pour lui permettre de mieux s'assurer que les États membres respectent les règles de comptabilité nationale et de s'assurer de la qualité des statistiques qui lui sont communiquées. S'il n'est pas encore question d'imposer un cadre de référence unique en matière de comptabilité publique comme seule base possible pour compiler les données

beschikkingen van de Gemeenschap verwijzen naar ESR 95 of de definitie ervan. Deze eis is bijzonder belangrijk voor de eenvormige beoordeling van de overheidstekorten, maar ze wordt ook toegepast op de rijksschuld en op het bruto binnenlands product. Het ESR 95 is weliswaar een systeem dat methodologisch heel nauw aansluit bij de bekommernissen van de algemene boekhouding waarvan het sommige regels heeft overgenomen, zoals de dubbele registratie (ESR95, Eurostat, § 1.50), de boeking op basis van de vastgestelde rechten (*Id.*, § 1.57) of nog de opstelling van de vermogensrekeningen (*Id.*, Hoofdstuk 7), maar het legt de Lidstaten evenwel geen norm op inzake overheidsrekeningen die verplicht moeten worden gevoerd.

De Commissie wenst in feite van de Lidstaten kwalitatief hoogstaande begrotingsstatistieken te ontvangen zonder dat ze evenwel eist dat die gegevens moeten voortvloeien uit een bepaald systeem van rijkscomptabiliteit. Nadat herhaaldelijk werd vastgesteld dat er manipulaties waren gebeurd in de begrotingsstatistieken die door de Lidstaten werden overgezonden, zal een dergelijke eis naar kwaliteit in hoofdte van de Commissie zeker luider klinken. Deze heeft zich trouwens ertoe verbonden een meer algemene strategie uit te werken om de kwaliteit van de begrotingsstatistieken te verbeteren conform de normen van ESR 95. De Commissie stelt aldus drie soorten actie voor: de toepasselijke wetsregels vervolledigen, het operationeel vermogen van de Commissie ontwikkelen en institutionele minimumnormen uitwerken voor de nationale diensten voor de statistiek¹³. De ontwerpverordening die begin maart 2005¹⁴ door de Commissie werd ingediend, wil een antwoord bieden op de eerste twee acties in kwestie. Er wordt inzonderheid voorzien in een versterking van de toezicht- en appreciatiebevoegdheid van de Commissie om haar in staat te stellen zich beter ervan te vergewissen dat de Lidstaten de nationale comptabiliteitsregels naleven en zich te vergewissen van de kwaliteit van de opgegeven statistische gegevens. Hoewel er nog geen sprake is van het opleggen van

¹³ Communication de la Commission du 22 décembre 2004: «Vers une stratégie européenne de gouvernance des statistiques budgétaires».

¹⁴ Proposition COM (2005) 71 du 2 mars 2005, de modification du règlement du Conseil 3605/93 («Règlement PDE») en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure relative aux déficits excessifs.

¹⁵ Ainsi, les ajouts proposés à l'article 4, § 2, du règlement PBT maintiennent le principe selon lequel *les États membres fournissent simultanément à la Commission [...] les déficits budgétaires correspondants de leurs comptes publics, selon la définition la plus usuelle dans l'État membre, et les chiffres qui expliquent la transition entre ce déficit budgétaire des comptes publics et leur déficit public [...]*.

¹³ Mededeling van de Commissie van 22 december 2004: «Vers une stratégie européenne de gouvernance des statistiques budgétaires».

¹⁴ Voorstel COM (2005) 71 van 2 maart 2005, houdende voorstel tot wijziging van de verordening van de Raad 3605/93 («Verordening PBT») in verband met de kwaliteit van de statistische gegevens in de context van de procedure met betrekking tot de buitensporige tekorten.

¹⁵ Zo handhaven de in artikel 4, § 2, van verordening PBT voorgestelde aanvullingen het principe dat de Lidstaten [...] aan de Commissie tegelijkertijd de overeenstemmende begrotingstekorten van hun overheidsrekeningen verstrekken, volgens de meest gebruikelijke definitie in de Lidstaat, alsmede de cijfers die de overgang tussen dat begrotingstekort van de overheidsrekeningen en hun overheidstekort verklaren [...].

comptables publiques requises¹⁵, ce projet montre néanmoins la volonté de renforcer les contrôles et le caractère contraignant de notions ou principes déjà admis.

On comprend mieux désormais pourquoi les lois de 2003 soulignaient l'opportunité d'aligner les règles de comptabilisation et d'imputation de la nouvelle comptabilité publique belge sur les règles du SEC afin d'éviter des conversions fastidieuses, de limiter les sources d'erreurs d'interprétation et de faciliter les consolidations. À cet égard, l'option qui consiste à comptabiliser les opérations et à les imputer en fonction des transactions constitue l'un des rapprochements les plus significatifs avec le SEC.

Respecter l'autonomie institutionnelle des entités fédérées

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions les habilite à fixer leurs propres règles en ce qui concerne le budget, la comptabilité, les modalités de contrôle de la Cour des comptes et les modalités de contrôle de l'octroi et de l'utilisation des subsides, à condition qu'elles respectent des dispositions générales fixées par l'autorité fédérale. Cette réserve procède la préoccupation de maintenir l'unité monétaire et économique de la Belgique.

La réforme de la comptabilité de l'État a permis de mener une réflexion sur les dispositions qui devraient être communes à l'État et aux entités fédérées. Afin de sauvegarder leur autonomie autant que possible dans l'esprit de la réforme des institutions, seules les dispositions indispensables au regroupement économique et à la consolidation des données ont été prises en considération. Il a été choisi en l'occurrence d'appliquer un seul plan comptable normalisé et des règles de comptabilisation communes.

Soutenir la réforme des administrations publiques fédérales

Les lois de 2003 relatives à la comptabilité de l'État ne sont pas étrangères à l'évolution actuelle des administrations publiques fédérales. Celles-ci sont intégrées de manière adéquate dans la réforme Copernic, étant donné qu'elles renforcent en particulier les principes de la responsabilité des managers publics en organisant des procédures de contrôle internes et en instaurant des cellules d'audit internes.

één referentiekader inzake rijkscomptabiliteit als enige mogelijke basis voor het compileren van de vereiste rijkscomptabiliteitsgegevens¹⁵, blijkt uit dat ontwerp echter de wil om de controles en het dwingend karakter van reeds aanvaarde noties of principes te versterken.

Bijgevolg is het beter te begrijpen waarom de wetten van 2003 stelden dat het opportuun was de registratie- en aanrekeningsregels van de nieuwe Belgische rijkscomptabiliteit te laten aansluiten bij de regels van het ESR om tijdrovende conversies te vermijden, om de bronnen van interpretatiefouten te beperken en om de consolidaties te vergemakkelijken. In dat opzicht is de keuze om de operaties te registreren en aan te rekenen op basis van transacties één van de meest significante toenaderingen tot het ESR.

De institutionele autonomie van de gefedereerde entiteiten in acht nemen

De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten verleent hen de bevoegdheid om hun eigen regels inzake begroting, comptabiliteit, controlemodaliteiten van het Rekenhof en modaliteiten voor de controle van de toekenning en de aanwending van de subsidies vast te leggen, op voorwaarde dat ze algemene bepalingen in acht nemen die door de federale overheid worden vastgelegd. Dat voorbehoud was ingegeven door de bekommernis om de monetaire en economische eenheid van België te handhaven.

De hervorming van de rijkscomptabiliteit heeft de gelegenheid geboden na te denken over de bepalingen die gemeenschappelijk zouden moeten zijn voor de Staat en de gefedereerde entiteiten. Om hun autonomie zoveel mogelijk te vrijwaren in de geest van de hervorming van de instellingen werden enkel de bepalingen die onontbeerlijk zijn voor de economische groepering en de consolidatie van de gegevens, in aanmerking genomen. Er werd *in casu* voor gekozen om één algemeen genormaliseerd rekeningstelsel en gemeenschappelijke boekingsregels te volgen.

De hervorming van de federale overheidsbesturen ondersteunen

De wetten van 2003 in verband met de rijkscomptabiliteit zijn niet vreemd aan de huidige evolutie van de federale overheidsbesturen. Deze worden op adequate wijze geïntegreerd in de Copernicus-hervorming aangezien ze inzonderheid de principes van de verantwoordelijkheid van de overheidsmanagers versterken door de organisatie van interne controleprocedures en door de invoering van interne auditcellen.

1.2.Synthèse de la note de la ministre du Budget

La note présentée par la ministre du Budget reprend essentiellement la décision du Conseil des ministres du 9 juillet 2004 en vue de limiter le champ d'application du projet FEDCOM (portant sur les évolutions informatiques nécessaires en vue de la mise en œuvre opérationnelle de la réforme de la comptabilité de l'État adoptée en 2003). Dans cette perspective, le gouvernement entend mettre l'accent sur une comptabilité budgétaire basée sur les transactions (les opérations seront, en d'autres termes, enregistrées sur la base des droits constatés comme le prévoient les lois de 2003 compte tenu des normes SEC en vigueur). La solution proposée pour l'architecture informatique repose sur des fonctionnalités de base qui visent les dépenses budgétaires et les recettes non fiscales, avec la possibilité d'y greffer des modules supplémentaires.

Le gouvernement souhaite bien entendu moderniser la comptabilité budgétaire et les applications informatiques qui la sous-tendent, mais il semble adopter pour principe qu'il faudrait abandonner l'idée de l'élaboration d'un système qui intègre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire, comme le prévoient les lois de 2003. Cette décision repose principalement sur trois arguments:

- 1) la limitation du projet FEDCOM permet de diminuer de moitié les coûts,
- 2) les normes européennes n'imposent pas de comptabilité de l'État selon le principe de la comptabilité en partie double,
- 3) l'instauration d'un système de comptabilité en partie double au niveau communal n'a pas vraiment apporté de valeur ajoutée.

1.3.Questions pendantes

La Cour des comptes estime que la réalisation des options définies dans la note de la ministre du Budget pose un certain nombre de questions tant d'un point de vue juridique qu'opérationnel.

Questions d'ordre juridique

a) La loi du 16 mai 2003, adoptée en application de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de 1989, a défini les dispositions générales que devront respecter les communautés et les régions en matière de budget et de comptabilité. L'entrée en vigueur de cette législation leur permettra d'exercer effectivement leur autonomie dans ces matières. L'article 5 de la loi prévoit que «Chaque

1.2.Synthese van de nota van de minister van Begroting

De door de minister van Begroting ingediende nota neemt in essentie de beslissing van de Ministerraad van 9 juli 2004 over om het toepassingsgebied van het FEDCOM-project (dat betrekking heeft op de informaticaontwikkelingen die nodig zijn voor de operationele tenuitvoerlegging van de in 2003 goedgekeurde hervorming van de rijkscomptabiliteit) te beperken. In dat perspectief wil de regering zich toespitsen op een begrotingscomptabiliteit gebaseerd op de transacties (de operaties zullen met andere woorden worden geboekt op basis van vastgestelde rechten zoals de wetten van 2003 bepalen in het licht van de toepasselijke ESR-normen). De voor de informatica-architectuur voorgestelde oplossing is opgebouwd rond basisfunctionaliteiten, die de begrotingsuitgaven en de niet-fiscale ontvangsten beogen, met de mogelijkheid om er bijkomende modules op te enten.

De regering wenst weliswaar de begrotingscomptabiliteit en de informaticatoepassingen waarop deze steunt, te moderniseren, maar ze lijkt weliswaar ervan uit te gaan dat men zou moeten afstappen van de idee van het uitwerken van een systeem dat de algemene boekhouding en de begrotingscomptabiliteit integreert, zoals bepaald in de wetten van 2003. Deze beslissing wordt in hoofdzaak door drie argumenten gerechtvaardigd:

- 1) door de beperking van het FEDCOM-project kunnen de kosten worden gehalveerd,
- 2) de Europese normen leggen geen rijkscomptabiliteit volgens het principe van het dubbel boekhouden op,
- 3) de invoering van een systeem van dubbele boekhouding op gemeentelijk niveau heeft geen echte toegevoegde waarde opgeleverd.

1.3.Hangende vragen

Het Rekenhof is van oordeel dat bij de verwezenlijking van de in de nota van de Minister van Begroting gedefinieerde opties een zeker aantal vragen rijzen zowel vanuit juridisch als vanuit operationeel oogpunt.

Vragen van juridische aard

a) De wet van 16 mei 2003 die werd goedgekeurd met toepassing van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 1989 heeft de algemene bepalingen gedefinieerd die de Gemeenschappen en de Gewesten zullen moeten volgen inzake begroting en comptabiliteit. Door de inwerkingtreding van deze wetgeving zullen ze effectief hun autonomie voor die materies kunnen uitoe-

communauté et région tient une comptabilité générale sur la base d'un plan comptable normalisé, établi par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après avis des gouvernements des communautés et régions visées à l'article 2". Le pendant exact de cette disposition se retrouve à l'article 5 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral: «Les services tiennent leur comptabilité générale et établissent leurs comptes annuels conformément aux dispositions du plan comptable général, arrêté par le Roi en application de l'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mai 2003.» Comme il a été précisé par ailleurs, le plan comptable général auquel renvoient ces deux articles de loi a été préparé par la Commission de normalisation de la comptabilité publique. Si le gouvernement n'a pas l'intention de donner suite à ce plan comptable général ou si, à tout le moins, il n'entend pas l'appliquer lui-même, il s'exposera sans aucun doute à certaines difficultés.

- Dans la mesure où la loi spéciale prévoit que l'autonomie octroyée en la matière est encadrée par les dispositions générales qui assurent un minimum de cohérence entre les entités publiques dont se compose la Belgique – cette cohérence est en particulier nécessaire pour la consolidation de leurs résultats comptables – on ne peut envisager de modifier les lois de 2003 sans tenir compte de cette préoccupation.

- Les communautés et régions ont déjà commencé à étudier, voire à mettre en œuvre un système de comptabilité en partie double, conformément à l'article 5 de la loi du 16 mai 2003, dans la ligne des projets déposés par la Commission de normalisation. Compte tenu de cette réalité, on est en droit de s'interroger quant à la compatibilité juridique de normes qui seraient appliquées par certaines entités et non par d'autres. Dans ce contexte, la solution consistant à retarder encore l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, n'est pas tenable à long terme. Toute modification de son contenu devra tenir compte du souci d'assurer une cohérence minimale entre les composantes de la Belgique (conformément à la volonté exprimée par le législateur en 1989) et de l'instauration éventuelle d'une réforme de la comptabilité à deux vitesses ou plus. On se souviendra, à cet égard, que l'État fédéral s'était engagé à respecter le système de comptabilité en partie double, comme l'indique notamment l'extrait suivant de l'exposé des motifs de la loi du 22 mai 2003: «Pour permettre une comparaison ainsi qu'un regroupement et

fenen. Artikel 5 van de wet bepaalt dat «Elke gemeenschap en gewest voert een algemene boekhouding op basis van een genormaliseerd boekhoudplan, vastgesteld bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na advies van de regeringen van de in artikel 2 bedoelde gemeenschappen en gewesten 2». De exacte pendant van deze bepaling vindt men in artikel 5 van de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat: «De diensten voeren hun algemene boekhouding en stellen hun jaarrekening op overeenkomstig de bepalingen van het algemene boekhoudplan dat door de Koning wordt vastgesteld met toepassing van artikel 5, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003.» Zoals hierboven in herinnering gebracht, werd het algemeen rekeningstelsel waarnaar die twee wetsartikels verwijzen, voorbereid door de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit. Als de federale regering de intentie heeft geen gevolg te geven aan dat algemeen rekeningstelsel, of op zijn minst het zelf niet wil toepassen, zal een dergelijke beslissing ongetwijfeld verschillende moeilijkheden opwerpen.

- Aangezien in de bijzondere wet is bepaald dat de ter zake toegekende autonomie wordt omkaderd door algemene bepalingen die een minimum aan samenhang verzekeren tussen de openbare entiteiten waaruit België bestaat – die samenhang is in het bijzonder noodzakelijk voor het consolideren van hun boekhoudresultaten – is het niet mogelijk te overwegen de wetten van 2003 te wijzigen zonder die bekommernis hierin te integreren.

- De Gemeenschappen en Gewesten zijn reeds gevorderd in de reflecties of zelfs in de verwezenlijkingen om een systeem van dubbele boekhouding te implementeren overeenkomstig artikel 5 van de wet van 16 mei 2003, op één lijn met de projecten die door de Commissie voor de Normalisatie werden ingediend. In het licht van die realiteit dient men zich vragen te stellen over het juridisch op elkaar aansluiten van normen die door sommige entiteiten zouden worden toegepast en niet door andere. In dat opzicht is de oplossing die erin zou bestaan de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de comptabiliteit van de federale Staat nog uit te stellen, niet houdbaar op termijn. Iedere wijziging van de inhoud ervan zal rekening moeten houden met de bekommernis om een minimale coherentie te verzekeren tussen de componenten van België (zoals de bijzondere wetgever in 1989 wilde) en de eventuele invoering van een comptabiliteits-hervorming met twee of meer snelheden. Er kan in dat verband aan worden herinnerd dat de federale Staat zich ertoe had verbonden het systeem van dubbele boekhouding te volgen, zoals inzonderheid blijkt uit het

une consolidation des comptes de tous les pouvoirs fédérés et de l'État fédéral (...), la présente loi respecte les dispositions générales du projet de loi portant exécution de l'article 50, § 2, susvisé (de la loi spéciale de financement)» . (*Doc. parl.*, Chambre, 50, 1870/001, 18 juin 2002, p. 15).

b) Outre ses aspects relatifs à l'instauration d'une comptabilité générale, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral contient beaucoup d'autres dispositions (la nomenclature des types de services et les règles qui s'y appliquent, l'organisation des services du point de vue comptable et financier, le contrôle interne, l'audit interne, les nouvelles règles budgétaires, ...). Tous les changements prévus répondent au souci d'améliorer le fonctionnement des services publics. Un nouveau report de l'entrée en vigueur de cette loi ou son abrogation constituerait un recul et perturberait la réalisation de certains projets de la réforme Copernic. Afin d'éviter de tels risques, cette loi devrait par conséquent être revue, en particulier afin d'isoler du reste les éléments qui relèvent de la comptabilité générale. C'est là une tâche délicate, étant donné qu'il n'est pas certain qu'une telle distinction puisse toujours être opérée. La réforme de la comptabilité de l'État et de la réforme Copernic ont en outre coïncidé, en 2001-2003, ce qui a constitué une opportunité permettant d'obtenir des résultats pratiques pouvant difficilement être remis en question. C'est ainsi que le principe de l'autonomie et de la responsabilité des managers du SPF se fonde sur la transparence des instruments de gestion mis à leur disposition, y compris de ceux fournis par la comptabilité générale.

c) Une observation analogue peut être formulée en ce qui concerne la Cour des comptes. La loi du 22 mai 2003 modifiant la loi relative à son organisation a en effet été élaborée en tenant compte de l'ensemble des nouveaux équilibres en matière d'organisation et de contrôles comptables et financiers des pouvoirs publics. Si les équilibres établis par la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral étaient un tant soit peu remis en question, il faudrait au moins réexaminer dans quelle mesure les modifications de la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes demeurent acceptables, en particulier à la lumière du contrôle parlementaire.

uittreksel van de memorie van toelichting van de wet van 22 mei 2003: «Teneinde een vergelijking en een groepering en consolidatie van de rekeningen van alle deelloverheden en van de federale Staat mogelijk te maken (...), eerbiedigt het voorliggende ontwerp dezelfde algemene bepalingen die zijn vastgesteld in het voornoemde wetsontwerp houdende uitvoering van artikel 50, § 2 (van de bijzondere financieringswet)» (*Parl. Stuk*, Kamer, 50, 1870/001, 18 juni 2002, blz. 15).

b) Naast haar aspecten in verband met de invoering van een algemene boekhouding bevat de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de comptabiliteit van de federale Staat veel andere bepalingen (nomenclatuur van de types diensten en de regels die hierop van toepassing zijn, de organisatie van de diensten vanuit boekhoudkundig en financieel oogpunt, interne controle, interne audit, nieuwe begrotingsregels, ...). Alle beoogde veranderingen beantwoorden aan de bekommernis om de werking van de overheidsdiensten te verbeteren. Een nieuw uitstel van de inwerkingtreding van deze wet of de opheffing ervan zou een stap terug zijn en zou de verwezenlijking van sommige projecten van de Copernicushervorming verstoren. Om dergelijke risico's te verhelpen zou deze wet bijgevolg moeten worden herzien, om inzonderheid de elementen die ressorteren onder de algemene boekhouding af te zonderen van de rest. Dat is een delicate taak omdat het niet zeker is dat een dergelijk onderscheid altijd kan worden gemaakt. Daarenboven vielen de hervorming van de rijkscomptabiliteit en de Copernicushervorming samen tussen 2001-2003, wat een geboden opportuniteit vormde waardoor praktische resultaten konden worden geboekt die moeilijk op de helling kunnen worden gezet. Zo is het principe van de autonomie en van de verantwoordelijkheid van de managers van de FOD bijvoorbeeld gebaseerd op de transparantie van de beheersinstrumenten die hun ter beschikking zijn gesteld, met inbegrip van die welke door de algemene boekhouding worden verstrekt.

c) Een gelijkaardige opmerking kan worden geformuleerd in verband met het Rekenhof. De wet van 22 mei 2003 tot wijziging van zijn inrichtingswet werd immers uitgewerkt rekening houdend met het geheel van de nieuwe evenwichten inzake de organisatie en de boekhoudkundige en financiële controles van de overheden. Wanneer de evenwichten zoals ze werden georganiseerd door de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de comptabiliteit van de federale Staat, ook maar enigszins op de helling zouden worden gezet, zou op zijn minst moeten worden herbekeken in hoeverre de wijzigingen van de wet op de inrichting van het Rekenhof aanvaardbaar blijven, in het bijzonder in het licht van de parlementaire controle.

Questions de nature opérationnelle

a) La note du ministre fait état d'une mise en œuvre en plusieurs phases, mais ne décrit en détail que la première de celles-ci (fonctionnalités de base). En outre, elle n'indique pas clairement si l'objectif, à terme, est encore bel et bien de réaliser l'ensemble de la réforme ou s'il a été décidé de manière définitive de renoncer à certains éléments prévus par les trois lois de 2003. Des éclaircissements s'imposent pour le moins concernant ces aspects.

b) Dans une première phase, la comptabilité budgétaire évoluera vers une comptabilité de transactions, sans que soit pour autant tenue une comptabilité générale. La note déposée élude cependant totalement la question de savoir si un tel choix ne présente pas le risque que soit donnée à la comptabilité budgétaire une orientation qui ne permettra plus, ultérieurement, de la lier à la comptabilité générale, si ce n'est à un coût supérieur à celui généré par l'approche prévue dans les lois de 2003. Si elle évoque des possibilités d'extension par l'ajout ultérieur de modules, en fonction des besoins du SPF, permettant d'assurer le suivi des créances et des dettes, de connaître les coûts, de gérer certains actifs, etc, elle ne précise nulle part dans quelle mesure les éléments de la comptabilité générale que l'on se propose de ne pas mettre en œuvre (en particulier, les amortissements, les immobilisations, la gestion des provisions, les écritures de clôture) sont effectivement des aspects compliqués et peu utiles ou s'ils permettraient, en revanche, d'obtenir des résultats satisfaisants à un coût raisonnable. Enfin, le contenu et la structure des diverses phases proposées par le ministre devraient être présentés de manière plus détaillée, afin de garantir que la mise en œuvre globale des lois et, en particulier, l'introduction d'une comptabilité générale, ne constitueraient pas, en définitive, une alternative plus efficace et, à terme, moins coûteuse.

c) Par rapport aux instruments que la Commission de normalisation avait proposé d'instaurer et qui ont été repris dans les lois de 2003, l'abandon de la comptabilité générale ne serait pas sans conséquences. La priorité a été accordée à la comptabilité générale parce que cette dernière peut couvrir toutes les opérations financières publiques et parce qu'elle seule permet de dresser les états financiers, qui sont si importants. Renoncer à cette comptabilité reviendrait à limiter les instruments de mesure dont disposent les managers publics et amoindrirait l'assurance de disposer d'une

Vragen van operationele aard

a) In de nota van de minister wordt een tenuitvoerlegging in verschillende fasen beschreven, maar wordt enkel de eerste (basisfunctionaliteiten) in detail beschreven. Bovendien komt niet duidelijk tot uiting of het nog steeds wel degelijk de bedoeling is op termijn de hele hervorming door te voeren, dan wel of daarentegen definitief wordt afgestapt van bepaalde elementen uit de drie wetten van 2003. Er zijn op zijn minst verduidelijkingen in dat verband nodig.

b) In een eerste fase zal de begrotingscomptabiliteit evolueren naar een boekhouding van transacties, maar zonder dat een algemene boekhouding wordt ingevoerd. De ingediende nota rept echter met geen woord over de vraag of een dergelijke keuze niet het gevaar inhoudt dat de begrotingscomptabiliteit een richting wordt uitgestuurd die het nadien niet meer mogelijk zou maken ze te linken aan de algemene boekhouding, of dan wel tegen een hogere kostprijs dan deze wanneer wordt gekozen voor de benadering van de wetten van 2003. Er wordt weliswaar gewag gemaakt van uitbreidingsmogelijkheden door de latere toevoeging van modules, naargelang van de behoeften van de FOD, om de schuldvorderingen en schulden op te volgen, om de kosten te kennen, om bepaalde activa te beheren, enz. Dat neemt echter niet weg dat de ingediende nota nergens preciseert in hoeverre de elementen van de algemene boekhouding waarvoor men voorstelt ze niet ten uitvoer te leggen (in het bijzonder de afschrijvingen, de vaste activa, het beheer van de voorzieningen, de afsluitschrifturen) effectief omslachtige en weinig nuttige aspecten zijn, dan wel of ze daarentegen de mogelijkheid zouden bieden afdoende resultaten te bereiken tegen een redelijke kostprijs. Tot besluit zouden de inhoud en de geleding van de door de minister voorgestelde verschillende fasen op meer gedetailleerde wijze moeten worden voorgesteld, om te garanderen dat de globale tenuitvoerlegging van de wetten, en in het bijzonder de invoering van een algemene boekhouding uiteindelijk geen doeltreffender en op termijn goedkoper alternatief zou zijn.

c) In vergelijking met de instrumenten die de Commissie voor de Normalisatie had voorgesteld om in te voeren en die werden overgenomen in de wetten van 2003, zou het afstappen van de algemene boekhouding niet zonder gevolgen blijven. Er werd prioriteit verleend aan de algemene boekhouding omdat ze alle openbare financiële verrichtingen kan dekken en omdat de financiële staten die enkel via deze boekhouding kunnen worden gemaakt, zo belangrijk zijn. Afzien van deze boekhouding zou een beperking betekenen van de meetinstrumenten waarover de overheidsmanagers

comptabilité budgétaire complète et correcte. Si l'on abandonne la comptabilité générale, le système actuel d'établissement des états financiers destinés aux instances européennes serait maintenu. Ces états peuvent certes être établis directement sur une base transactionnelle, mais ils ne découleront plus automatiquement des mécanismes comptables, ils seront, comme indiqué à la page 5 du document soumis par la ministre, élaboré par l'Institut des comptes nationaux par le biais de différentes corrections apportées aux résultats comptables enregistrés. Une telle façon de procéder n'apparaît guère cohérente et est peu compatible avec un contrôle parlementaire transparent¹⁶. Le plan comptable normalisé élaboré par la Commission de normalisation de la comptabilité publique garantissait par contre la qualité des regroupements indispensables à l'établissement des comptes nationaux, alors qu'il s'inscrivait dans un cycle d'élaboration plus systématique. De ce point de vue, la Cour des comptes demeure d'avis que l'existence d'un système de comptabilité en partie double est un instrument d'information et de contrôle indispensable dans l'optique d'une gestion moderne des finances publiques.

d) Il convient aussi de souligner qu'aucun pays européen n'opte pour une comptabilité budgétaire basée sur des transactions. Pratiquement tous les pays ayant opté pour une comptabilité publique de droits constatés l'ont fait en instaurant d'abord une comptabilité générale de droits constatés (ou de l'exercice) parallèlement à une comptabilité budgétaire sur base de caisse préexistante. Parmi ces pays, il y en a peu qui ont poursuivi la réforme et ont aussi élaboré une comptabilité sur la base des droits constatés. Dans ces conditions, l'option retenue paraît pour le moins singulière, étant donné que les avantages d'une comptabilité générale de l'exercice seraient perdus et que les maigres moyens de l'État seraient concentrés de manière peu avantageuse afin de transformer la comptabilité budgétaire sur base de caisse actuelle en une comptabilité budgétaire sur la base de droits constatés. Il ne faut pas oublier que l'évolution vers une comptabilité budgétaire sur la base de droits constatés était inscrite dans la réforme de 2003 afin de faciliter l'intégration complète dans la comptabi-

leschikken en zou minder zekerheid geven dat men beschikt over een volledige en correcte begrotingscomptabiliteit. Wanneer men afziet van de algemene boekhouding, zou het huidige systeem voor het opstellen van de financiële staten bestemd voor de Europese instanties worden gehandhaafd. Deze kunnen weliswaar rechtstreeks worden opgesteld op transactionele basis, maar zullen niet meer automatisch voortvloeien uit de boekhoudmechanismen, maar zullen zoals beschreven op bladzijde 5 van het door de minister ingediende document worden uitgewerkt door het Instituut voor de Nationale rekeningen door middel van verschillende correcties aan de geregistreerde boekhoudkundige resultaten. Een dergelijke werkwijze komt niet als zeer coherent over en is weinig compatibel met een transparante parlementaire controle¹⁶. Het door de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit uitgewerkt genormaliseerd rekeningstelsel garandeerde daarentegen de kwaliteit van de noodzakelijke groeperingen voor de uitwerking van de nationale rekeningen, terwijl het was ingebed in een meer systematische uitwerkingscyclus. Vanuit dat oogpunt blijft het Rekenhof de mening toegedaan dat het bestaan van een systeem van dubbele boekhouding een noodzakelijk informatie- en controle-instrument is voor een modern beheer van de overheidsfinanciën.

d) Er dient eveneens te worden onderstreept dat geen enkel Europees land kiest voor een begrotingscomptabiliteit op basis van transacties. Praktisch alle landen die hebben gekozen voor een openbare comptabiliteit van vastgestelde rechten hebben zulks gedaan door vooreerst een algemene boekhouding van vastgestelde rechten (of van het boekjaar) in te voeren naast een vooraf bestaande begrotingscomptabiliteit op kasbasis. Van die landen zijn er maar weinige die de hervorming verder hebben doorgedreven en ook een begrotingscomptabiliteit op basis van de vastgestelde rechten hebben uitgewerkt. In die omstandigheden lijkt de gekozen optie op zijn minst eigenaardig, aangezien de voordelen van een algemene boekhouding van het boekjaar verloren zouden gaan en de povere beschikbare middelen van de Staat zonder veel voordeel zouden worden geconcentreerd om de huidige begrotingscomptabiliteit op kasbasis om te zetten in een begrotingscomptabiliteit op basis van vastgestelde rechten. Men mag niet vergeten dat de evo-

¹⁶ La réglementation européenne accorde d'ailleurs beaucoup d'attention à la nécessaire transparence dans la compilation des chiffres de la comptabilité publique par les États membres: différentes dispositions normatives règlent cette question dans le cadre de la prévention des dérapages des déficits publics; ces dispositions normatives ont été complétées par un code des bonnes pratiques.

¹⁶ In de Europese reglementering wordt trouwens veel aandacht besteed aan de noodzakelijke transparantie bij de compilatie van de cijfers van de overheidscomptabiliteit door de Lidstaten: zo regelen verschillende normatieve bepalingen in het raam van de voorkoming van buitensporige overheidsstekorten deze kwestie; die normatieve bepalingen werden vervolledigd door een code van best practices.

lité générale et d'éviter des doubles enregistrements. Si le gouvernement ne veut réellement pas appliquer la comptabilité générale, la principale raison de modifier les règles d'imputation dans la comptabilité budgétaire disparaît. Eu égard aux dispositions européennes en vigueur, il n'est enfin pas non plus nécessaire d'instaurer une comptabilité budgétaire sur la base de droits constatés, même si une telle comptabilité est de nature à faciliter l'établissement des statistiques demandées par l'Union européenne, du fait qu'elle est conforme aux normes du SEC 95.

e) Selon la note, le coût du projet initial, qui entendait développer un système informatique qui intégrait la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire, s'élevait à 57,7 millions d'euros. C'est là une estimation effectuée il y a assez longtemps et elle a été faite de manière passablement imprécise. Les conséquences financières du projet, tel qu'il a à nouveau été défini, n'ont en tout état de cause pas encore été calculées de manière fort détaillée, d'autant qu'elles ne concernent que les fonctionnalités de base. Pour pouvoir juger en connaissance de cause, il faudrait d'abord effectuer une estimation des coûts globaux à long terme, c'est-à-dire une estimation relative au processus de réforme dans sa globalité et pas seulement de la première phase, qui se fonde en outre sur une comparaison avec l'incidence financière des différentes options. Une telle approche devrait s'effectuer par étapes et être étalée sur plusieurs années budgétaires, selon le programme d'implémentation précité.

2. Contrôle interne et audit interne au sein du SPF

Les réformes des services publics fédéraux reposent sur une forte responsabilisation des fonctionnaires et sur une réorganisation accordant une certaine autonomie de gestion aux SPF. La mesure dans laquelle le contrôle et l'audit internes ont été développés au sein des divers SPF a une grande incidence sur les activités de la Cour des comptes. Dans le cadre d'une approche efficace du contrôle, les conclusions du contrôle s'appuieront autant que faire se peut sur un contrôle basé sur l'analyse de système. Cependant, si l'organisation administrative et le contrôle interne ne sont pas efficaces, la Cour des comptes devra recourir à des méthodes de contrôle quantitatives plus fastidieuses. Or, plus la Cour des comptes pourra limiter ces contrôles qui mobilisent un effectif important, plus elle libérera du temps pour mener des études thématiques axées sur une analyse de système qui génèrent des informations

lutie naar een begrotingscomptabiliteit op basis van vastgestelde rechten in de hervorming van 2003 was ingeschreven om de volledige integratie met de algemene comptabiliteit te vergemakkelijken en om dubbele registraties te vermijden. Als de regering werkelijk de algemene boekhouding niet wil toepassen, verdwijnt de voornaamste reden voor een wijziging van de aanrekeningsregels in de begrotingscomptabiliteit. Gelet op de vigerende Europese bepalingen is het tot slot evenmin noodzakelijk een begrotingscomptabiliteit op basis van vastgestelde rechten te voeren, zelfs al kan een dergelijke comptabiliteit, doordat ze aansluit bij de normen van ESR 95, het opstellen van de door de Europese Unie gevraagde statistieken vergemakkelijken.

e) Volgens de nota bedroeg de kostprijs van het initiële project, dat een informaticasysteem wilde ontwikkelen dat de algemene boekhouding en begrotingscomptabiliteit integreerde, 57,7 miljoen euro. Dat is een raming van tamelijk lang geleden en ze was redelijk onnauwkeurig uitgevoerd. De financiële gevolgen van het project zoals het opnieuw is gedefinieerd, zijn hoe dan ook nog niet erg in detail berekend, te meer daar ze enkel betrekking hebben op de basisfunctionaliteiten. Om met volledige kennis van zaken te kunnen oordelen, zou eerst een raming van de globale kosten op lange termijn moeten worden gemaakt, d.w.z. een raming in verband met het hervormingsproces in zijn globaliteit en niet enkel van de eerste fase, die bovendien gesteund is op een vergelijking met de financiële weerslag van de verschillende opties. Een dergelijke benadering zou per etappe moeten gebeuren en over verschillende begrotingsjaren moeten worden gespreid, naargelang van het hierboven vermelde implementatieprogramma.

2. Interne controle en interne audit binnen de FOD

De hervormingen van de federale overheidsdiensten gaan uit van een sterke responsabilisering van de ambtenaren en een reorganisatie waarbij een zekere beheersautonomie wordt toegekend aan de FOD's. De mate waarin in de verschillende FOD's de interne controle en de interne audit zijn ontwikkeld, heeft een belangrijke invloed op de werkzaamheden van het Rekenhof. In een efficiënte controleaanpak zullen de controlebevindingen zoveel mogelijk verkregen worden uit een systeemgerichte controle. Indien echter de administratieve organisatie en de interne controle niet efficiënt functioneren, dient het Rekenhof zijn toevlucht te nemen tot meer tijdrovende, kwantitatieve controlemethoden. Hoe meer het Rekenhof deze arbeidsintensieve controles kan beperken, hoe meer tijd er vrijkomt voor thematische, systeemgerichte onderzoeken die meer relevante informatie en een grotere toegevoegde

plus pertinentes et une valeur ajoutée plus importante, tant pour les ministres concernés et leur administration que pour le parlement.

Au cours de 2003, la Cour des comptes a étudié l'état d'avancement de la mise en place de la nouvelle structure des services publics et d'un système de contrôle interne au sein de ces services. Fin mai 2004, cette étude a fait l'objet d'une nouvelle actualisation. L'étude avait pour objectif de dresser le bilan de l'évolution des réformes et ne peut être considérée comme un audit ou une évaluation des systèmes de contrôle interne. Les normes retenues pour l'étude se basaient pour l'essentiel sur deux arrêtés royaux relatifs au contrôle interne et à l'audit interne¹⁷, qui sont toujours d'application. Un arrêté royal adaptant le contrôle budgétaire et administratif (actuellement régi par l'arrêté royal du 16 novembre 1994) à la nouvelle structure organisationnelle et à la nouvelle philosophie du contrôle faisait défaut lorsque cette étude a été menée et cette situation n'a toujours pas changé.

En résumé, la Cour des comptes observe, en ce qui concerne les réformes administratives, que:

- le principe selon lequel il ne peut y avoir qu'un seul ministre compétent par SPF n'a pas été observé lors de la formation du gouvernement en 2003;
- par rapport à mai 2003, les comités de direction ont été complétés et les plans de management et opérationnels manquants ont été établis;
- en ce qui concerne la composition des conseils stratégiques et l'établissement de plans stratégiques par le ministre, peu de choses ont changé: deux conseils stratégiques ont été créés et seuls deux ministres ont établi un plan stratégique.

En ce qui concerne la mise en place d'un système de contrôle interne, il a été observé que certains progrès avaient été enregistrés: tant les objectifs stratégiques que les objectifs opérationnels ont été définis dans la plupart des SPF. L'identification et l'analyse des risques internes et externes ont en outre été entamées ou effectuées. Le SPF Budget et Contrôle de la Gestion a lancé ou réalisé plusieurs projets dans le cadre de la mission qui lui a été confiée d'apporter un soutien méthodologique au développement de systèmes de contrôle interne.

¹⁷ L'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux, et l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux.

waarde opleveren voor zowel de betrokken ministers en zijn administratie als voor het parlement.

In de loop van 2003 heeft het Rekenhof onderzocht hoe ver het stond met de invoering van de nieuwe structuur van de overheidsdiensten en van een intern controlesysteem bij die diensten. Eind mei 2004 werd dit onderzoek nog geactualiseerd. Het doel van het onderzoek was een stand van zaken op te maken inzake de evolutie van de hervormingen en mag niet gezien worden als een audit of een evaluatie van de interne controlesystemen. De normen voor het onderzoek waren hoofdzakelijk gebaseerd op de twee koninklijke besluiten inzake interne controle en interne audit¹⁷, welke nog steeds van toepassing zijn. Een koninklijk besluit dat de begrotings- en administratieve controle (momenteel geregeld bij koninklijk besluit van 16 november 1994) aanpast aan de nieuwe organisatiestructuur en controlefilosofie ontbrak tijdens de uitvoering van het onderzoek en deze situatie is tot op vandaag onveranderd.

Samenvattend kan men stellen dat het Rekenhof inzake de administratieve hervormingen het volgende heeft opgemerkt:

- het principe waarbij per FOD slechts één minister bevoegd is, werd niet gevolgd tijdens de regeringvorming in 2003;
- ten opzichte van mei 2003 werden de directiecomités vervolledigd en zijn de ontbrekende management- en operationele plannen opgemaakt;
- wat betreft de samenstelling van een beleidsraad en het opstellen van een strategisch plan door de minister is er weinig veranderd: er zijn twee beleidsraden opgericht en slechts twee ministers hebben een strategisch plan opgesteld.

Met betrekking tot de invoering van een intern controlesysteem werd opgemerkt dat er enige vooruitgang werd geboekt: zowel de strategische als de operationele doelstellingen zijn bij de meeste FOD's gedefinieerd en een identificatie en analyse van de interne en externe risico's is opgestart of uitgevoerd. De FOD Budget en Beheer heeft, vanuit zijn opdracht een methodologische ondersteuning te bieden bij de ontwikkeling van een intern controlesysteem, verschillende projecten opgestart of uitgevoerd.

¹⁷ Het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten en het koninklijk besluit van 2 oktober 2002 betreffende de interne audit binnen de federale overheidsdiensten.

Très peu de SPF, en revanche, ont entamé la réalisation d'un audit interne. Le SPF Mobilité et Transports et le SPF Finances font cependant exception à cette règle. En ce qui concerne l'audit interne, la Cour des comptes a dès lors conclu en indiquant que beaucoup restait à faire.

L'analyse réalisée récemment par le service «*Management Support*» du SPF Budget et Contrôle de la Gestion confirme les résultats de l'analyse de la Cour des comptes.

F) RÉUNION DE LA SOUS-COMMISSION DU 20 AVRIL 2005

M. Luk Van Biesen (VLD), président, indique qu'en raison du conclave budgétaire, le vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques ne peut assister à la réunion.

M. Pierre Rion, conseiller à la Cour des comptes, fournit des explications sur la réplique de la Cour des comptes (*cf. supra*) aux deux notes du ministre.

La Cour des comptes peut uniquement constater qu'une nouvelle réglementation légale en matière de budget et de comptabilité de l'État a vu le jour en mai 2003 et que celle-ci n'est pas encore entrée en vigueur. Elle ne veut pas s'immiscer dans le processus décisionnel politique et se borne à fournir des explications techniques sur les lois de mai 2003 et à examiner où en est l'introduction d'un contrôle interne et d'un audit interne au sein des SPF et des SPP.

La Cour des comptes attire cependant l'attention sur les conséquences éventuelles des idées et des considérations développées dans les deux notes du ministre du Budget.

En ce qui concerne la première note du ministre sur la mise en œuvre de la réforme de la comptabilité de l'État, la Cour des comptes rappelle, dans la première partie de sa réplique, les quatre objectifs de la réforme budgétaire de 2003, à savoir:

- *la modernisation de la comptabilité de l'État*

À cet égard, le conseiller Rion fait observer qu'il y a lieu d'opérer une distinction entre le budget et la comptabilité. Cette dernière reflète la manière dont le budget est exécuté. Par le passé, le budget n'a été que trop souvent utilisé comme un document comptable, et ce, non seulement en Belgique, mais aussi dans d'autres pays européens. Cette utilisation pose surtout des problèmes lorsque l'on souhaite avoir une image fidèle à la

Bij heel weinig FOD's is er daarentegen een begin gemaakt van de organisatie van de interne audit. Uitzonderingen zijn de FOD Mobiliteit en Vervoer en de FOD Financiën. Met betrekking tot de interne audit heeft het Rekenhof dan ook geconcludeerd dat er nog een lange weg is af te leggen.

De recent uitgevoerde analyse door de dienst Management Support van de FOD Budget en Beheer bevestigt de resultaten van het onderzoek van het Rekenhof.

F) VERGADERING VAN DE SUBCOMMISSIE VAN 20 APRIL 2005

De voorzitter, de heer Luk Van Biesen (VLD) geeft aan dat de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven ingevolge het begrotingsconclaaf de vergadering niet kan bijwonen.

De heer Pierre Rion, raadsheer in het Rekenhof, verstrekt toelichting bij de repliek van het Rekenhof (*cf. supra*) op beide nota's van de minister.

Het Rekenhof kan enkel vaststellen dat er in mei 2003 een nieuwe wettelijke regeling inzake de begroting en de comptabiliteit van de overheid is tot stand gekomen, die nog niet in werking is getreden. Het wil zich niet inmengen in de politieke besluitvorming maar enkel technische toelichting verschaffen bij die wetten van mei 2003 en nagaan hoever het staat met de invoering van een interne controle en een interne audit bij de FOD's en POD's.

Het Rekenhof wijst wel op de mogelijke consequenties van de in de beide nota's van de minister van Begroting ontwikkelde stellingen en overwegingen.

Met betrekking tot de eerste nota van de minister over de tenuitvoerlegging van de hervorming van de rijkscomptabiliteit wordt in het eerste deel van de repliek van het Rekenhof herinnerd aan de vier doelstellingen van de begrotingshervorming van 2003, namelijk:

- *de rijkscomptabiliteit moderniseren*

In dat verband merkt raadsheer Rion op dat men een onderscheid moet maken tussen enerzijds de begroting en de boekhouding. Deze laatste geeft weer op welke manier de begroting wordt uitgevoerd. In het verleden is de begroting niet alleen in België maar ook in andere Europese landen al te vaak als een boekhoudkundig document aangewend. Dat stelt vooral problemen wanneer men een waarheidsgetrouw beeld wil

réalité de l'état de l'actif et du passif d'une entité publique ou privée. À l'échelle internationale, on assiste dès lors à une réflexion sur la manière dont les instruments comptables peuvent être améliorés. Le caractère original de la réforme budgétaire de 2003 résidait dans l'introduction, dans les services publics fédéraux, non seulement d'une comptabilité budgétaire (qui assure le suivi des estimations et autorisations fixées préalablement), mais aussi d'une comptabilité générale cohérente et transparente (fournissant des informations relatives à la situation patrimoniale et économique à l'issue d'une période d'activité).

– *satisfaire à nos obligations européennes*

M. Rion rappelle que le Système européen des comptes (SEC) est un instrument d'information macroéconomique (servant à établir des statistiques budgétaires), mais pas un instrument de gestion ou un instrument comptable. Il n'impose pas non plus aux États membres de norme en matière de comptes publics qui doivent être tenus obligatoirement. Dans sa forme actuelle, le SEC encourage notamment les États membres à tenir une comptabilité sur la base de droits constatés et pas seulement une comptabilité budgétaire classique (uniquement les entrées et sorties de fonds). Il impose aussi une série de regroupements de dépenses publiques. La réforme budgétaire de 2003 a tenté d'intégrer aussi ces prescriptions du SEC de manière harmonieuse.

En ce qui concerne les autres États membres européens, l'intervenant observe trois tendances:

1. Le Royaume-Uni a l'intention de reprendre le système des lois de 2003 (jonction d'une comptabilité économique double et d'une comptabilité budgétaire);
2. L'Allemagne et la France tiennent une comptabilité économique double et une comptabilité économique classique, sans regroupement automatique;
3. Notre pays conserve la comptabilité budgétaire classique et attend pour instaurer une comptabilité double que celle-ci soit imposée par les autorités européennes. Au sein de la Commission européenne a lieu un débat sur la manière dont il est possible d'obtenir des informations plus transparentes concernant le déficit budgétaire et les dettes des États membres et sur l'imposition éventuelle d'une obligation de tenir une comptabilité double générale.

krijgen van de vermogenstoestand van de activa en passiva van een hetzij openbare hetzij privé-entiteit. Op internationaal vlak wordt dan ook nagedacht over de manier waarop de boekhoudinstrumenten kunnen worden verbeterd. Het origineel karakter van de begrotingshervorming van 2003 bestond erin dat naast een begrotingscomptabiliteit (die de opvolging verzekert van vooraf vastgelegde ramingen en machtigingen) ook een transparante en coherente algemene boekhouding (die zorgt voor de informatie in verband met de vermogens- en economische toestand na afloop van een activiteitsperiode) bij de federale overheidsdiensten zou worden ingevoerd.

– *tegemoetkomen aan onze Europese verplichtingen*

De heer Rion herinnert eraan dat het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) een macro-economisch informatie-instrument (voor het opstellen van begrotingsstatistieken) is, maar geen beheersinstrument of boekhoudkundig instrument. Het legt de Lidstaten ook geen norm op inzake overheidsrekeningen die verplicht moeten worden gevoerd. In zijn huidige vorm moedigt het ESR de Lidstaten o.a. aan om een boekhouding op basis van vastgestelde rechten te voeren en niet louter een klassieke begrotingsboekhouding (alleen ingaande en uitgaande fondsenbewegingen). Het legt ook een aantal hergroeperingen van overheidsuitgaven op. De begrotingshervorming van 2003 heeft gepoogd om ook die voorschriften van het ESR op een harmonieuze manier te integreren.

Bij de andere Europese lidstaten stelt de spreker drie tendensen vast:

1. Het Verenigd Koninkrijk is van plan om het systeem van de wetten van 2003 (samenvoeging van een dubbele economische boekhouding en een begrotingsboekhouding) over te nemen;
2. Duitsland en Frankrijk voeren een dubbele economische boekhouding en een klassieke begrotingsboekhouding, zonder automatische hergroepering;
3. Ons land behoudt de klassieke begrotingscomptabiliteit en wacht met de invoering van een dubbele boekhouding tot die door de Europese autoriteiten wordt opgelegd. Binnen de Europese Commissie is een debat aan de gang over de manier waarop meer transparante informatie over het begrotingstekort en de schulden van de lidstaten kan worden bekomen en over het eventueel opleggen van een verplichting tot het voeren van een algemene dubbele boekhouding.

– *respecter l'autonomie institutionnelle des entités fédérées*

Le Conseiller Rion rappelle que la loi du 16 mai 2003 fixe les dispositions générales s'appliquant aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. Cette loi met en œuvre l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, qui prévoit qu'une loi ordinaire détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des Comptes. La Communauté flamande a, à cet égard, déjà adopté une série de décrets et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone sont aussi en train de le faire. La Région wallonne et la Communauté française délibèrent encore sur ce qu'elles feront à ce niveau.

– *soutien de la réforme des administrations fédérales*

M. Rion, conseiller, indique que les lois de mai 2003 ont exécuté une partie de la réforme COPERNIC élaborée par le gouvernement précédent qui visait à responsabiliser les services publics fédéraux en y introduisant une comptabilité générale en partie double. C'est également dans ce cadre que s'inscrit la problématique du contrôle interne et de l'audit interne (voir plus bas).

Dans la deuxième partie de sa réplique, la Cour des comptes indique que la mise en œuvre des options retenues dans la note du vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques soulève plusieurs questions, tant au point de vue juridique qu'au point de vue opérationnel.

Le conseiller Rion aborde en premier lieu les *questions de nature juridique*:

1. La première de ces questions est liée à l'autonomie institutionnelle des entités fédérées (voir plus haut). Les trois lois de mai 2003 constituent en effet un ensemble équilibré dont on ne peut pas se permettre d'extraire un élément sans nulle autre considération. Le texte de l'article 5 de la loi précitée du 16 mai 2003 est, par exemple, pratiquement identique à celui de l'article 5 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. M. Rion estime qu'il est difficilement imaginable, dans un État

– *de institutionele autonomie van de gefedereerde entiteiten in acht nemen*

Raadsheer Rion herinnert eraan dat de wet van 16 mei 2003 de algemene bepalingen vaststelt die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. Die wet geeft uitvoering aan artikel 50, § 2 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, dat stelt dat een gewone wet de algemene bepalingen bepaalt die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof. In dat verband heeft de Vlaamse Gemeenschap reeds een aantal decreten goedgekeurd en ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap zijn daarmee bezig. Het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap beraden zich nog over wat zij op dat vlak zullen doen.

– *de hervorming van de federale overheidsbesturen ondersteunen*

Raadsheer Rion geeft aan dat de wetten van mei 2003 de uitvoering waren van een van de onderdelen van de COPERNICUS-hervorming zoals die door de vorige regering was uitgewerkt, namelijk het responsabiliseren van de federale overheidsdiensten via de invoering van een algemene dubbele boekhouding. In dat kader past ook de problematiek van de interne controle en de intern audit (*cf. infra*).

In het tweede deel van zijn repliek geeft het Rekenhof aan dat bij de verwezenlijking van de in de nota van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven gedefinieerde opties een aantal vragen rijzen zowel vanuit juridisch als vanuit operationeel oogpunt.

Raadsheer Rion gaat eerst nader in op de *vragen van juridische aard*:

1. De eerste vraag houdt verband met de institutionele autonomie van de gefedereerde entiteiten (*cf. supra*). De drie wetten van mei 2003 vormen immers een evenwichtig geheel, waar men niet zomaar een onderdeel kan uitlichten. Zo is de tekst van artikel 5 van de bovengenoemde wet van 16 mei 2003 bijna letterlijk dezelfde als die van artikel 5 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. Men kan zich moeilijk indenken, aldus de heer Rion, dat in een federaal

fédéral tel que la Belgique, qu'une ou plusieurs entités fédérées appliquent des règles comptables totalement différentes de celles de l'État fédéral et/ou des autres régions ou communautés. Les obligations européennes et internationales de la Belgique la contraignent en effet à consolider les résultats comptables de toutes les entités publiques qui constituent la Belgique. C'est précisément pour cette raison que, sur la proposition de la Commission de normalisation de la comptabilité publique, le gouvernement précédent a développé un système qui prévoit une série de dispositions communes à l'État fédéral, aux communautés et aux régions (exemples: l'année budgétaire correspond à l'année civile; chaque entité établit un budget distinct de ses recettes et de ses dépenses, etc.). L'une desdites dispositions communes est précisément contenue dans l'article 5 précité des deux lois, qui dispose que tant l'État fédéral que les communautés et les régions suivent un plan comptable normalisé établi par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après avis des gouvernements des communautés et régions. M. Rion estime dès lors que la modification éventuelle de la loi concernant la comptabilité fédérale aura des conséquences pour les communautés et les régions. Cette question a d'ailleurs déjà été examinée lors de la dernière conférence interministérielle des ministres des Finances et du Budget de l'État fédéral, des communautés et des régions du 17 décembre 2004. Elle a en outre donné lieu à la création d'un groupe de travail technique. Ce groupe de travail doit formuler une réponse juridique à la question de savoir ce qu'il y a lieu de faire lorsque l'État fédéral n'est pas disposé à appliquer le plan comptable retenu (ce qui se déduit des déclarations du ministre du Budget) tandis que certaines communautés et régions y sont, elles, disposées.

2. Un nouveau report de l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral serait aussi une régression dans l'organisation administrative des services publics fédéraux et perturberait la réalisation de certains projets de la réforme Copernic (contrôle interne, audit interne). M. Rion renvoie à cet égard à l'article 2 de cette loi, qui – conformément aux critères européens – contient une nouvelle définition de ce qu'il faut précisément entendre par services publics fédéraux.

3. M. Rion rappelle qu'il y a encore une troisième loi, celle du 22 mai 2003 modifiant la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes. Il renvoie à cet égard notamment à la discussion sur le visa préalable (cf. *supra*). Si le gouvernement veut effectivement modifier une partie de la réforme budgétaire de 2003, il faut

land als België een of meer deelgebieden boekhoudregels zouden hanteren die totaal verschillen van die van de federale Staat en/of van de andere gemeenschappen of gewesten. Europese en internationale verplichtingen nopen ons immers tot het consolideren van de boekhoudresultaten van alle openbare entiteiten waaruit België bestaat. Precies daarom had de vorige regering, op voorstel van de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit een systeem uitgewerkt waarbij voor de federale Staat en de gemeenschappen en de gewesten een aantal gemeenschappelijke bepalingen golden. (bvb. het begrotingsjaar stemt overeen met het kalenderjaar; elke entiteit heeft een afzonderlijke ontvangsten- en uitgavenbegroting...). Een van die gemeenschappelijke bepalingen was precies vervat in het bovengenoemde artikel 5 van beide wetten, waarin bepaald wordt dat zowel de federale Staat als de gemeenschappen en de gewesten een boekhoudplan zullen volgen, dat bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit zal worden vastgesteld, na advies van de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten. Raadsheer Rion is dan ook van oordeel dat een eventuele wijziging van de wet betreffende de federale comptabiliteit gevolgen zal hebben voor de gemeenschappen en de gewesten. Die vraag is trouwens reeds besproken tijdens de laatste interministeriële conferentie van de ministers van Financiën en Begroting van de federale Staat en van de gemeenschappen en de gewesten van 17 december 2004 en heeft aanleiding gegeven tot de oprichting van een technische werkgroep. Die werkgroep moet een juridische antwoord formuleren op de vraag wat er moet gebeuren wanneer de federale Staat (blijkens de verklaringen van de minister van Begroting) het overeengekomen boekhoudplan niet wil toepassen, terwijl sommige gemeenschappen en gewesten dat wel willen.

2. Een nieuw uitstel van de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de comptabiliteit van de federale Staat zou ook een stap terug zijn in de administratieve organisatie van de federale overheidsdiensten en zou de verwezenlijking van sommige projecten van de Copernicus-hervorming (interne controle, interne audit) verstoren. De heer Rion verwijst in dat verband naar artikel 2 van die wet, dat – in overeenstemming met Europese criteria – een nieuwe definitie inhoudt van wat precies onder federale openbare diensten moet worden verstaan.

3. De heer Rion herinnert eraan dat er nog een derde wet is, namelijk de wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de inrichtingswet van het Rekenhof. Hij verwijst in dat verband o.m. naar de discussie over het voorafgaand visum (cf. *supra*). Wanneer de regering inderdaad een onderdeel van de begrotingshervorming van 2003 wil

s'interroger sur la mesure dans laquelle les modifications de la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes apportées dans le cadre de cette réforme demeurent admissibles, tout particulièrement en ce qui concerne le contrôle parlementaire. Or, la consolidation des chiffres budgétaires à l'adresse des instances européennes s'opère exclusivement au niveau du pouvoir exécutif – avec la collaboration de la Banque nationale – sans le moindre droit de regard du parlement.

M. Rion aborde ensuite les *questions d'ordre opérationnel*:

– Quelles sont les intentions précises du gouvernement? Souhaite-t-il anéantir complètement la réforme budgétaire de 2003 ou un problème se pose-t-il uniquement en ce qui concerne l'instauration d'une comptabilité en partie double? Le gouvernement entend-il définitivement abandonner l'idée d'instaurer une telle comptabilité ou s'agit-il seulement d'un report pour des raisons budgétaires ou opérationnelles?

– On peut déduire de la note du ministre que le souhait du gouvernement est de voir la comptabilité budgétaire évoluer vers une comptabilité basée sur des droits constatés (une comptabilité transactionnelle), mais sans que l'on instaure de comptabilité générale. Selon M. Rion, aucun autre pays européen n'utilise un tel système comptable parce qu'il ne présente que des inconvénients et aucun avantage. Il estime qu'une comptabilité transactionnelle est judicieuse en tant que comptabilité économique, mais pas en tant que comptabilité budgétaire. La coexistence de deux comptabilités distinctes, sans liaison automatique entre les deux, n'est pas une bonne chose, d'après lui. C'est précisément le problème auquel les communes sont actuellement confrontées. Elles possèdent deux comptabilités distinctes: d'une part, une comptabilité budgétaire classique et, d'autre part, une comptabilité économique.

– Dans la note du ministre, seule la première phase de la mise en oeuvre (fonctionnalités de base) est décrite en détail. En juillet 2004, le Conseil des ministres a décidé de ne développer, dans une première phase, qu'un module de recettes et dépenses. Ce module constitue-t-il l'objectif final ou le gouvernement projette-t-il de le compléter progressivement par d'autres modules? Il serait dommage, selon M. Rion, que, pour des raisons budgétaires, le gouvernement donne aujourd'hui à la réforme une orientation qui ne permettrait plus de la relier par la suite à une comptabilité générale, ou alors à un coût plus élevé que si l'on avait retenu l'approche préconisée par les lois de 2003.

wijzigen, moet de vraag worden gesteld in hoeverre de in het kader van die hervorming doorgevoerde wijzigingen aan de wet op de inrichting van het Rekenhof aanvaardbaar blijven, in het bijzonder in het licht van de parlementaire controle. Nu is het immers zo dat de consolidatie van de begrotingscijfers ten behoeve van de Europese instantie uitsluitende gebeurt op het niveau van de Uitvoerende Macht – met de medewerking van de Nationale Bank – zonder dat het parlement daar enig zicht op heeft.

Vervolgens gaat raadsheer Rion nader in op de *vragen van operationele aard*:

– Wat is de regering precies van plan? Wenst zij de begrotingshervorming van 2003 volledig teniet te doen of stelt er zich enkel een probleem inzake de invoering van een dubbele boekhouding? Wil de regering de invoering van dergelijke boekhouding definitief afvoeren of gaat het enkel om een uitstel om budgettaire of operationele redenen?

– Uit de nota van de minister kan worden afgeleid dat de regering wil dat de begrotingscomptabiliteit zal evolueren naar een boekhouding op basis van vastgestelde rechten (een boekhouding van transacties), maar zonder dat een algemene boekhouding wordt ingevoerd. Volgens de heer Rion gebruikt geen enkel ander Europees land dergelijk systeem van comptabiliteit omdat het alleen maar nadelen heeft en geen voordelen. Een boekhouding van transacties is volgens hem zinvol als economische boekhouding, maar niet als begrotingsboekhouding. Het naast elkaar bestaan van twee afzonderlijke boekhoudingen, zonder automatische verbinding tussen beide, lijkt hem geen goede keuze. Dat is nu net het probleem van de gemeenten. Ze hebben twee afzonderlijke boekhoudingen: enerzijds een klassieke begrotingsboekhouding en anderzijds een economische boekhouding.

– In de nota van de minister wordt enkel de eerste fase van tenuitvoerlegging (basisfunctionaliteiten) in detail beschreven. De Ministerraad heeft in juli 2004 beslist om in een eerste fase enkel een module van ontvangsten en uitgaven te ontwikkelen. Is die module het einddoel of is de regering van plan die geleidelijk uit te breiden met andere modules? Het zou jammer zijn, aldus de heer Rion, indien de regering thans om budgettaire redenen de hervorming een richting zou uitsturen die het nadien niet meer mogelijk zou maken ze te linken aan een algemene boekhouding, of dan wel tegen een hogere kostprijs dan wanneer was gekozen voor de benadering van de wetten van 2003.

Quant à la deuxième note du ministre, et plus particulièrement en ce qui concerne le contrôle et l'audit internes au sein des SPF, la Cour des comptes relève, selon M. Rion, que la situation esquissée dans cette note concorde avec ses propres constats en la matière. À cet égard, il renvoie également à l'article dans le 161^e Cahier. Il reste visiblement encore beaucoup de pain sur la planche, surtout en ce qui concerne la mise en oeuvre d'un audit interne. Sans doute les délais initialement prévus pour la création de cellules d'audit interne étaient-ils trop optimistes.

M. Carl Devlies (CD&V) regrette l'absence de la ministre du Budget. Il constate que la Cour des comptes se montre critique à l'égard des adaptations de la réforme budgétaire de 2003 préconisées par la ministre. En ce qui concerne l'attitude des communautés et des régions, l'information fournie par la Cour des comptes ne correspond pas aux propos tenus par le ministre du Budget le 13 avril 2005 en commission des Finances et du Budget. Selon le ministre, certaines communautés et régions ne seraient d'ores et déjà plus favorables à l'instauration d'une comptabilité en partie double ou analytique. Seule la Région de Bruxelles-Capitale souhaiterait, selon lui, poursuivre dans cette voie.

M. François-Xavier de Donnea (MR) considère, lui aussi, qu'il serait préférable d'examiner cette matière en présence de la ministre du Budget. Il comprend que la ministre puisse difficilement s'absenter du conclave budgétaire.

Il considère, à l'instar de la Cour des comptes, que la situation ne peut plus durer: ou bien le système actuel de comptabilité budgétaire est maintenu dans son état actuel, ou bien le nouveau système, adopté par le parlement en 2003, doit entrer en vigueur sans délai.

Le membre partage en revanche les doutes de la ministre quant à l'utilité d'instaurer une comptabilité économique pour les pouvoirs publics.

M. Jean-Jacques Viseur (cdH) rejoint ce point de vue. Selon lui, la réponse du ministre à son interpellation a clairement indiqué qu'il n'avait pas l'intention d'instaurer la comptabilité en partie double ou analytique. Cette question doit faire l'objet d'un débat politique avec la ministre.

En ce qui concerne l'attitude des communautés et des régions à propos de l'instauration d'une comptabilité en partie double, le ministre a répondu, le 13 avril 2005, qu'il pensait que la Communauté flamande allait faire marche arrière mais qu'il prenait acte du fait que la Région de Bruxelles-Capitale poursuivrait la mise en oeuvre de la réforme.

Over de tweede nota van de minister, meer bepaald over de interne controle en interne audit binnen de FOD, stelt het Rekenhof volgens de heer Rion enkel vast dat de in die nota geschetste toestand overeenkomt met zijn eigen bevindingen ter zake. Hij verwijst in dat verband ook naar het artikel in het 161^e Boek. Vooral met betrekking tot de invoering van een interne audit is er blijkbaar nog veel werk aan de winkel. Wellicht waren de oorspronkelijk voorziene termijnen voor de oprichting van de interne auditcellen te optimistisch.

De heer Carl Devlies (CD&V) betreurt de afwezigheid van de minister van Begroting. Hij stelt vast dat het Rekenhof zich kritisch opstelt tegenover de door de minister voorgestane aanpassingen van de begrotingshervorming van 2003. Met betrekking tot de houding van de gemeenschappen en de gewesten komt de door het Rekenhof verstrekte informatie niet overeen met wat de minister van Begroting op 13 april 2005 in de commissie voor de Financiën en de Begroting heeft verklaard. Volgens de minister zouden alvast sommige gemeenschappen en gewesten thans niet meer gewonnen zijn voor de invoering van een analytische of dubbele boekhouding. Alleen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou daar volgens de minister mee doorgaan.

De heer François-Xavier de Donnea (MR) is ook van oordeel dat dergelijke aangelegenheid best in aanwezigheid van de minister van Begroting zou worden besproken. Hij heeft wel begrip voor het feit dat de minister bezwaarlijk afwezig kan blijven op het begrotingsconclaaf.

Hij is het wel met het Rekenhof eens dat de huidige toestand niet mag blijven duren: ofwel blijft het huidige stelsel van begrotingscomptabiliteit gewoon behouden, ofwel moet het nieuwe, in 2003 door het parlement goedgekeurde stelsel zo snel mogelijk in werking treden.

Het lid deelt wel de twijfels van de minister inzake het nut van het invoeren van een economische boekhouding voor de overheid.

De heer Jean-Jacques Viseur (cdH) sluit zich daarbij aan. Uit het antwoord van de minister van Begroting op zijn interpellatie is volgens hem duidelijk gebleken dat de minister niet van plan is de algemene of dubbele boekhouding in te voeren. Daarover moet een politiek debat met de minister worden gevoerd.

Met betrekking tot de houding van de gemeenschappen en gewesten tegenover de invoering van een dubbele boekhouding heeft de minister op 13 april 2005 geantwoord dat hij geloofde dat de Vlaamse Gemeenschap op haar stappen zou terugkeren maar dat hij akte nam van het feit dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest er wel degelijk mee doorgaat.

M. Viseur a appris pour sa part que la Région wallonne a déjà finalisé son plan comptable mais n'a pas encore pris la décision formelle d'instaurer une comptabilité en partie double.

Il se demande ce qui se passera lorsque les communautés et régions instaureront effectivement une comptabilité en partie double (visée dans les lois de 2003) tandis que l'État fédéral tiendra une comptabilité établie selon un autre modèle qui n'est utilisé nulle part en Europe. Sera-t-il encore possible alors d'établir des comptes consolidés pour l'ensemble du pays et, dans l'affirmative, quel en sera le coût? Quelles seront les implications juridiques d'une telle situation pour les accords de coopération qui reposent sur les chiffres provenant de ces comptes?

À l'échelle européenne, le membre constate que, s'il est vrai que le SEC ne contient aucune obligation d'instaurer une comptabilité en partie double, celle-ci facilite néanmoins l'établissement de statistiques. En Grande-Bretagne, on a déjà fait de grands progrès en la matière. L'Allemagne et la France, ainsi que les propres services de l'Union européenne, semblent également enclins à instaurer une comptabilité en partie double. Seul le gouvernement néerlandais a fait machine arrière sur ce point.

M. Viseur demande dès lors si notre pays, vu la tendance générale d'instaurer une comptabilité en partie double, ne sera pas contraint, tôt ou tard, d'instaurer quand même semblable système, mais à un coût élevé.

M. Rion, conseiller, ne souhaite pas déclencher de polémique sur l'attitude des communautés et des régions dans ce dossier. La sous-commission Cour des comptes ou la commission des Finances et du Budget pourraient peut-être organiser des auditions auxquelles tous les intéressés seraient conviés.

L'intervenant ignore par ailleurs dans quelle mesure les activités du groupe de travail mis en place par la Conférence interministérielle du 17 décembre 2004 ont progressé. Ce groupe de travail doit en effet trouver une solution aux problèmes juridiques et opérationnels qui peuvent se poser lorsqu'une ou plusieurs entité(s) de notre pays applique(n)t un plan comptable déterminé et une ou plusieurs autres pas. Plus les systèmes comptables utilisés différeront les uns des autres, plus les frais liés à la consolidation des données augmenteront.

Au niveau européen, M. Rion partage l'analyse de M. Viseur. La Commission européenne semble effectivement disposée à instaurer une comptabilité en partie double pour ses propres services. Il lui est toutefois im-

possible de dire que le heur Viseur heeft van zijn kant vernomen dat het Waalse Gewest reeds klaar is met zijn boekhoudplan maar nog niet formeel heeft beslist om een dubbele boekhouding in te voeren.

Hij vraagt zich af wat er zal gebeuren wanneer de gewesten en gemeenschappen wel een dubbele boekhouding (zoals bedoeld in de wetten van 2003) invoeren en de federale Staat een boekhouding voert volgens een ander model, dat nergens in Europa wordt gebruikt. Zal het dan nog mogelijk zijn om voor gans het land geconsolideerde rekeningen op te stellen en, zo ja, wat zal dat kosten? Wat zullen de juridische gevolgen van een dergelijke toestand zijn voor de samenwerkingsakkoorden die op de cijfers van die rekeningen steunen?

Op Europees vlak stelt het lid vast dat het ESR weliswaar geen verplichting tot invoering van een dubbele boekhouding inhoudt, maar dat dergelijke boekhouding het wel makkelijker maakt om statistieken op te stellen. In Groot-Brittannië is men op dat vlak reeds ver gevorderd. Duitsland en Frankrijk en ook de eigen diensten van de Europese Unie lijken eveneens geneigd om een dubbele boekhouding in te voeren. Alleen in Nederland is de overheid op dat vlak op zijn stappen teruggekomen.

De heer Viseur vraagt zich dan ook af of ons land zich, gelet op de algemene tendens tot invoering van een dubbele boekhouding, niet vroeg of laat verplicht zal zien om alsnog, en tegen hoge kosten, een dergelijk systeem in te voeren.

Raadsheer Rion wil geen polemieek voeren over de houding van de gemeenschappen en de gewesten in dit dossier. Misschien kan de Subcommissie Rekenhof of de commissie voor de Financiën en de Begroting daarover een hoorzitting met alle betrokkenen organiseren.

De spreker weet ook niet hoever de werkzaamheden van de door de Interministeriële Conferentie van 17 december 2004 opgerichte werkgroep intussen zijn gevorderd. Die werkgroep moet immers een oplossing vinden voor de juridische en operationele problemen die kunnen rijzen wanneer een of meerdere entiteiten van ons land wel een bepaald boekhoudplan zouden toepassen en een of meer andere entiteiten niet. Naarmate de gebruikte boekhoudsystemen van elkaar verschillend zullen zijn, zullen ook de kosten voor de consolidatie van de gegevens toenemen.

Op Europees vlak deelt de heer Rion de analyse van de heer Viseur. De Europese Commissie lijkt inderdaad geneigd om voor haar eigen diensten een dubbele boekhouding in te voeren. Hij kan echter onmogelijk voor-

possible de prédire dans quel délai l'Union européenne imposera l'instauration d'une telle comptabilité aux États membres. Il est vrai qu'une telle opération occasionne des frais colossaux et demande également du temps.

M. Van Biesen, président, rappelle que la commission des Finances et du Budget avait déjà convenu, dans le cadre de l'examen de la loi-programme du 27 décembre 2004, (articles 498 et 499), que ce serait la dernière fois que l'on reporterait l'entrée en vigueur de la réforme budgétaire de mai 2003. Il propose de demander par écrit à la ministre du Budget de déposer, encore sous cette législature, une initiative parlementaire visant à modifier ou à abroger les lois de mai 2003.

M. Devlies (CD&V) est du même avis mais insiste pour imposer un délai strict pour une prochaine réunion. Il est urgent que la sous-commission sache quelle est l'intention de la ministre dans ce dossier.

spellen binnen welke tijdspanne de Europese Unie de invoering van een dubbele boekhouding aan de lidstaten zal opleggen. Het is juist dat dergelijke operatie omvangrijke kosten met zich brengt en bovendien tijd vergt.

Voorzitter Van Biesen herinnert eraan dat reeds tijdens de bespreking van (de artikelen 498 en 499 van) de programmawet van 27 december 2004 in de commissie voor de Financiën en de Begroting duidelijk is overeengekomen dat het de laatste keer was dat de inwerkingtreding van de begrotingshervorming van mei 2003 zou worden uitgesteld. Hij stelt voor om de minister van Begroting schriftelijk te vragen om nog deze zittingsperiode een wetgevend initiatief te nemen tot wijziging of afschaffing van de wetten van mei 2003.

De heer Devlies (CD&V) is het daarmee eens maar dringt aan op een strikte termijn voor een volgende vergadering. De Subcommissie moet dringend weten wat de bedoeling is van de minister in dit dossier.

2. DEMANDE DU GOUVERNEMENT DE CHARGER LA COUR DES COMPTES D'UN AUDIT DES DÉPENSES DE SÉCURITÉ SOCIALE (SECTEUR SOINS DE SANTÉ)

A. Antécédents

1. Par lettre du 16 novembre 2004, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a demandé que la Chambre des représentants charge la Cour des comptes de procéder à un audit du processus budgétaire et financier (les mécanismes de confection du budget, de maîtrise des dépenses et d'évaluation des mesures prises par le gouvernement) de l'assurance obligatoire soins de santé, y compris, de préférence, une comparaison avec la situation dans les pays voisins.

2. Un tel audit (examen de la gestion) ne peut être effectué que sur la base des articles 5 et 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.¹

3. Le 15 décembre 2004, la Conférence des Présidents a décidé que la demande du ministre serait transmise à la sous-commission Cour des comptes.

4. Par lettre du 24 février 2005, le président du groupe *sp.a-spirit*, M. Dirk Van der Maelen, a demandé au président de la Chambre que la Cour des comptes procède à un audit concernant l'utilisation efficiente des subventions publiques qui sont affectées par le biais de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) au financement des hôpitaux et au remboursement des médicaments prescrits dans les hôpitaux. Cette demande a aussi été renvoyée à la sous-commission.

B. Réunion de la sous-commission du 16 mars 2005

Le président, M. Luk Van Biesen (VLD), retrace l'historique du dossier (cf. *supra*). Il indique à cette occasion que, dès janvier 2005, la Cour des comptes a été avisée, de manière informelle, de la demande du ministre de la Santé publique et des Affaires sociales. Il renvoie également à un rapport récent de l'Organisation pour la coopération et le développement économique

¹ Ces dispositions n'ont été appliquées qu'une seule fois par le passé, à savoir en 2000. L'audit demandé par la Chambre des représentants concernait alors la Société nationale des Chemins de fer belges (SNCB). Le 30 mai 2001, la Cour des comptes a transmis son rapport final au président de la chambre.

2. VRAAG VAN DE REGERING OM HET REKENHOF TE BELASTEN MET EEN AUDIT VAN DE UITGAVEN IN DE SOCIALE ZEKERHEID (SECTOR GENEESKUNDIGE VERZORGING)

A. Wat voorafging

1. Bij brief van 16 november 2004 vroeg de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het Rekenhof zou belasten met een doorlichting van het begrotings- en financieel proces (de mechanismen op het vlak van de opmaak van de begroting, de uitgavenbeheersing en de evaluatie van de door de regering genomen maatregelen) van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging, liefst met inbegrip van een vergelijking met de toestand in de ons omringende landen.

2. Dergelijke doorlichting (onderzoek van het beheer) kan alleen gebeuren op grond van de artikelen 5 en 5bis van de wet 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.¹

3. Op 15 december 2004 heeft de Conferentie van Voorzitters beslist dat de vraag van de minister naar de Subcommissie Rekenhof zou worden verzonden.

4. Bij brief van 24 februari 2005 heeft de Voorzitter van de *sp.a-spirit*-fractie, de heer Dirk Van der Maelen, aan de Kamervoorzitter gevraagd dat het Rekenhof een onderzoek zou instellen naar de doelmatige aanwending van de overheidsstoelagen die via het Rijksinstituut voor Ziekte en Invaliditeit (RIZIV) worden aangewend voor de financiering van de ziekenhuizen en voor de terugbetaling van de in de ziekenhuizen voorgeschreven geneesmiddelen. Ook die vraag werd naar de subcommissie verwezen.

B. Vergadering van de Subcommissie van 16 maart 2005

De voorzitter, de heer Luk Van Biesen (VLD) schetst de historie van het dossier (cf. *supra*). Hij stipt daarbij aan dat het Rekenhof reeds in de loop van de maand januari 2005 informeel werd ingelicht over de vraag van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Hij verwijst ook naar een recent rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

¹ Die bepalingen werden in het verleden slechts eenmaal toegepast, met name in 2000. De door de Kamer van volksvertegenwoordigers gevraagde audit had toen betrekking op de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS). Op 30 mei 2001 heeft het Rekenhof zijn eindverslag aan de Kamervoorzitter overgezonden.

(OCDE) relatif à l'évolution possible des dépenses dans le secteur des soins de santé.

M. Dirk Van der Maelen (sp.a-spirit) et lui-même soumettent ensuite chacun une proposition de résolution aux membres de la sous-commission:

1. M. Van der Maelen souhaite concentrer l'audit demandé à la Cour sur le financement des hôpitaux et, en particulier, sur la pratique consistant à utiliser le système de remboursement des médicaments pour employer abusivement des fonds publics pour le financement d'autres dépenses.

2. La proposition de M. Van Biesen vise à étendre l'audit de la Cour des comptes à la recherche d'éventuelles différences, entre les provinces, dans le modèle de consommation en matière de soins médicaux.

M. Ri De Ridder, directeur adjoint de la cellule stratégique du ministère des affaires sociales et de la Santé publique, commence par décrire le contexte dans lequel il faut replacer la demande du gouvernement. Cette demande découle d'une décision du Conseil des ministres du 24 septembre 2004. C'est à ce moment que le gouvernement a formulé ses propositions dans le cadre de son objectif budgétaire relatif aux dépenses en matière de soins de santé pour l'année 2005. Le même jour, l'assemblée générale de l'INAMI a d'ailleurs confirmé cet objectif budgétaire.

Les propositions du gouvernement comportent entre autres un train de mesures visant à responsabiliser toutes les parties concernées. À titre de mesure d'accompagnement, il a été décidé à l'époque que le gouvernement demanderait à la Cour des comptes – bien que la loi n'habilite que la Chambre des représentants à le faire – de réaliser une analyse au sujet des mécanismes de confection du budget, de maîtrise des dépenses et d'évaluation des mesures prises dans le domaine de l'assurance-maladie.

Le processus de comptabilisation des dépenses dans l'assurance-maladie est une source essentielle d'élaboration des politiques. Il constitue en effet le fondement du budget et sert de référence pour évaluer et, au besoin, corriger l'évolution des dépenses. En septembre 2004, des incertitudes existaient quant à la fiabilité de ces données de base, d'où la demande adressée à la Cour des comptes.

Le gouvernement a arrêté le budget global de l'État le 15 octobre 2004. Il est alors apparu, à la lecture de données plus récentes, que les estimations de base du budget 2005 de l'assurance maladie étaient inexactes

(OESO) over de mogelijke evolutie van de uitgaven in de gezondheidszorg.

De heer Dirk Van der Maelen (sp.a-spirit) en hijzelf leggen vervolgens ieder een voorstel van resolutie aan de leden van de subcommissie voor:

1. De heer Van der Maelen wil de aan het Rekenhof gevraagde audit toespitsen op de ziekenhuisfinanciering en, in het bijzonder op de praktijk waarbij, via de terugbetaling van geneesmiddelen, overheidsmiddelen on-eigenlijk worden gebruikt voor de financiering van andere uitgaven.

2. Het voorstel van de heer Van Biesen strekt ertoe om de audit van het Rekenhof uit te breiden tot het opsporen van eventuele verschillen per provincie in het consumptiepatroon inzake geneeskundige verzorging.

De heer Ri De Ridder, adjunct-directeur van de beleidscel van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, schetst eerst de context waarbinnen de vraag van de regering moet worden gesitueerd. Die vraag vloeit voort een beslissing van de ministerraad van 24 september 2004. Op dat ogenblik heeft de regering haar voorstellen in het kader van haar begrotingsdoelstelling inzake de uitgaven voor geneeskundige verzorging voor het jaar 2005 geformuleerd. Diezelfde dag werd die begrotingsdoelstelling overigens bekrachtigd door de algemene raad van het RIZIV.

De regeringsvoorstellen omvatten onder meer een reeks maatregelen om alle betrokken partijen te responsabiliseren. Bij wijze van begeleidende maatregel werd toen beslist dat de regering het Rekenhof zou verzoeken – wettelijk kon zo iets echter alleen via de Kamer van volksvertegenwoordigers – om een onderzoek uit te voeren met betrekking tot de mechanismen op het vlak van de opmaak van de begroting, de uitgavenbeheersing en de evaluatie van de genomen maatregelen inzake de ziekteverzekering.

Het proces van het boeken van uitgaven in de ziekteverzekering is een zeer belangrijke bron van beleidsvorming. Het vormt immers de basis waarop de begroting wordt opgesteld en waarop de evolutie van de uitgaven wordt geëvalueerd en, zo nodig, bijgestuurd. In september 2004 was er onzekerheid over de betrouwbaarheid van die basisgegevens, vandaar de vraag aan het Rekenhof.

Op 15 oktober 2004 heeft de regering de globale Rijksbegroting vastgesteld. Op dat ogenblik is uit meer recente gegevens gebleken dat de basisramingen van het budget van de ziekteverzekering 2005 onjuist waren en

et devaient être revues à la lumière des résultats du premier semestre 2004. Le gouvernement a chargé l'INAMI de clarifier cette situation. Cette demande a débouché, le 26 janvier 2005, sur un rapport rédigé par M. De Cock, administrateur général de l'INAMI, sur les procédures visant à améliorer le suivi des dépenses en matière de soins de santé².

Une «*task force*» a en outre été constituée ; celle-ci, doit proposer, à brève échéance, une série de mesures concernant notamment la fiabilité des données et les procédures permettant de tirer les bonnes conclusions, à partir desdites données, en vue de la confection du budget.

M. De Ridder souligne qu'il n'y a pas de contradiction avec la question posée par le gouvernement en septembre 2004. Les faits ont démontré, au contraire, que ladite question était particulièrement actuelle. Le ministre partage d'ailleurs les préoccupations de l'OCDE évoquées par M. Van Biesen.

Dans l'intervalle, la Cour des comptes a déjà pris, elle aussi, une initiative à cet égard, et des contacts ont été établis avec la cellule stratégique du ministre. Dans sa lettre du 5 novembre 2004, la Cour des comptes a annoncé une analyse similaire qui a davantage détaillé et précisé la question également soumise par le ministre. Ces deux initiatives vont manifestement dans le même sens.

M. De Ridder comprend qu'une telle analyse, par la Cour des comptes, prendra un certain temps. Le ministre est toujours demandeur d'une analyse approfondie (externe) de ce qui s'est produit à l'INAMI dans ce domaine par le passé. Il espère que la Cour des comptes tiendra également compte, dans son analyse, des initiatives (arrêtés réglementaires) que le ministre prendra à court terme (dans les six semaines). Il renvoie à cet égard au projet de loi relatif à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé (DOC 51 1627/001), projet qui est actuellement en cours d'examen à la Chambre des représentants. Le gouvernement demande en effet, dans ce projet, des pouvoirs spéciaux sur certains points afin de pouvoir apporter rapidement les adaptations requises à la loi et à ses arrêtés d'exécution, au besoin, pour corriger les dépenses de soins de santé.

moesten worden herbekeken in functie van de resultaten van het eerste semester van 2004. De regering heeft aan het RIZIV opdracht gegeven om ter zake meer duidelijkheid te scheppen, wat heeft geleid tot een rapport van de Administrateur generaal van het RIZIV, de heer De Cock, over de procedures tot verbetering van de opvolging van de uitgaven voor geneeskundige verzorging van 26 januari 2005².

Bovendien werd een «*task force*» opgericht, die op korte termijn reeds een aantal maatregelen moet voorstellen met betrekking tot o.a. de betrouwbaarheid van de gegevens en de procedures die moeten toelaten om uit die gegevens de juiste conclusies te trekken met het oog op de begrotingsopmaak.

De heer De Ridder beklemtoont dat zulks niet in tegenspraak is met de vraag die de regering in september 2004 heeft geformuleerd. Integendeel, de feiten hebben aangetoond dat die vraag bijzonder actueel is. De minister deelt overigens de bekommernissen van de OESO waarnaar de heer Van Biesen heeft verwezen.

Intussen heeft ook het Rekenhof ter zake reeds een initiatief genomen en zijn er in dat verband contacten geweest met de beleidschef van de minister. In zijn brief van 5 november 2004 heeft het Rekenhof een gelijkaardig onderzoek aangekondigd waarbij de vraagstelling, die ook door de minister was voorgesteld, verder werd gedetailleerd en verduidelijkt. Beide initiatieven gaan duidelijk in dezelfde richting.

De heer De Ridder heeft begrip voor het feit dat een dergelijk onderzoek van het Rekenhof tijd zal vergen. De minister blijft vragende partij voor een (externe) analyse in de diepte van wat in het verleden in het RIZIV op dat vlak is gebeurd. Hij hoopt dat het Rekenhof in zijn analyse ook rekening zal houden met de initiatieven (reglementaire besluiten) die de minister op korte termijn (binnen zes weken) zal treffen. Hij verwijst in dat verband naar het wetsontwerp betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg en houdende diverse bepalingen inzake gezondheid (DOC 51 1627/001) dat momenteel in de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt besproken. In dat ontwerp vraagt de regering immers op bepaalde punten volmachten ten einde snel de nodige aanpassingen aan de wet en de uitvoeringsbesluiten te kunnen doorvoeren om de uitgaven inzake gezondheidszorg zo nodig te kunnen bijsturen.

² Ce rapport et ses huit annexes ont été transmis, le 18 mars 2005, à tous les membres effectifs de la sous-commission Cour des comptes, de la commission des Affaires sociales et de la commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau de la société.

² Dat rapport, met inbegrip van de 8 bijlagen, werd op 18 maart 2005 aan alle effectieve leden van de Subcommissie Rekenhof, de Commissie voor de Sociale Zaken en de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing toegestuurd.

M. Ignace Desomer, conseiller à la Cour des comptes, confirme que, lors de son assemblée générale de 2004, la Cour des comptes a confié à son auditeur la mission de formuler une proposition d'étude de l'efficacité des procédures de budgétisation et de maîtrise des dépenses dans l'assurance soins de santé. Cette proposition d'étude a été examinée en détail au sein de son collège et a ensuite été communiquée au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique par lettre du 5 novembre 2004.

L'annonce d'une telle étude par la Cour des comptes est naturellement toujours précédée d'une pré-étude approfondie. Celle-ci a permis de constater que, depuis 1994 (et la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ou «*loi Moureaux*»), les objectifs budgétaires ont été adaptés de plus en plus en fonction des dépenses réelles.

Cependant, si nous comparons les dépenses avec l'objectif budgétaire non corrigé (c'est-à-dire la norme de croissance et l'index, hors dépenses exceptionnelles), il s'avère qu'à partir de 1998, les dépenses s'écartent de plus en plus de cet objectif (non corrigé).

Selon le conseiller Desomer, une telle divergence peut indiquer que les procédures budgétaires et les mécanismes de maîtrise du budget dans l'assurance soins de santé ne fonctionnent pas de manière optimale ou qu'ils sont insuffisants. On peut aussi se demander si toutes les mesures d'économies décidées ont été (entièrement) exécutées et comment s'est effectué le suivi de leur incidence financière et de l'impact des nouvelles initiatives.

L'étude de la Cour des comptes est donc destinée à clarifier les conditions à remplir pour assurer un fonctionnement efficace des mécanismes de maîtrise du budget. Il est aussi à espérer qu'elle débouchera sur la formulation de recommandations au ministre, en vue d'améliorer certaines procédures.

L'étude porte sur la période 1999-2003. Elle a été entamée en janvier 2005, parce que, pendant le premier trimestre de l'année, l'INAMI dispose de plus de temps pour participer à l'étude.

M. Desomer indique que l'étude comporte deux parties:

1. une partie normative (conformité aux dispositions légales), dont la plus-value réside dans le fait qu'elle permet de se faire une idée de la manière dont toutes les parties remplissent leur tâche dans le cadre de la budgétisation et de la maîtrise des dépenses;

De heer Ignace Desomer, raadsheer in het Rekenhof, bevestigt dat het Rekenhof in zijn algemene vergadering van mei 2004 aan zijn auditoraat opdracht heeft gegeven om een onderzoeksvoorstel te formuleren inzake de doelmatigheid van de procedures voor het begroten en het beheersen van de uitgaven in de verzekering voor geneeskundige verzorging. Dat onderzoeksvoorstel werd in de schoot van zijn college grondig besproken en vervolgens bij brief van 5 november 2004 aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid medegedeeld.

Vooraleer het Rekenhof dergelijk onderzoek aankondigt, vindt vanzelfsprekend steeds een grondig vooronderzoek plaats. Het heeft in dat verband vastgesteld dat sinds 1994 (de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen – de zogenaamde «*Wet Moureaux*») de begrotingsdoelstellingen meer en meer worden aangepast aan de werkelijke uitgaven.

Wanneer we echter de uitgaven vergelijken met de niet-gecorrigeerde begrotingsdoelstelling (d.i. groeïnorm en index, zonder buitengewone uitgaven), blijkt dat de uitgaven vanaf 1998 steeds meer afwijken van deze (niet-gecorrigeerde) doelstelling.

Dat kan een aanwijzing zijn, aldus raadsheer Desomer, dat de begrotingsprocedures en mechanismen voor budgetbeheersing in de verzekering voor geneeskundige verzorging niet optimaal functioneren of dat ze ontoereikend zijn. Men kan zich dan ook afvragen of alle getroffen besparingsmaatregelen (volledig) werden uitgevoerd en hoe de opvolging van hun financiële impact en van de impact van de nieuwe initiatieven is gebeurd.

Het onderzoek van het Rekenhof wil dus meer klaarheid scheppen over de voorwaarden voor het doelmatig functioneren van de mechanismen van budgetbeheersing. Hopelijk zal het ook het leiden tot aanbevelingen aan de minister om bepaalde procedures te verbeteren.

Het onderzoek beslaat de periode 1999-2003. Het werd in januari 2005 opgestart, omdat het RIZIV tijdens het eerste kwartaal van het jaar meer tijd kan vrijmaken om aan het onderzoek mee te werken.

De heer Desomer geeft aan dat de probleemstelling van het onderzoek in twee delen uiteenvalt:

1. Een normatief gedeelte (toetsing aan de wettelijke bepalingen), waarvan de meerwaarde vooral ligt in het in kaart brengen van de wijze waarop alle betrokken partijen hun taak vervullen bij het begroten en beheersen van de uitgaven;

2. une partie analytique, axée sur l'identification des problèmes et des lacunes.

L'intervenant formule l'objectif de cet exposé du problème de la manière suivante:

La Cour des comptes souhaite contribuer à ce que l'on ait une meilleure idée de la mesure dans laquelle les conditions réglementaires, organisationnelles et procédurales sont remplies pour assurer un fonctionnement efficient des mécanismes de maîtrise des dépenses qui sont utilisés en Belgique lors de la confection du budget et du suivi des dépenses en ce qui concerne les prestations de soins de santé.

Le conseiller Desomer constate à cet égard que l'audit de la Cour des comptes répond pleinement à la demande du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique. Il illustre cela au moyen de l'aperçu suivant des questions de l'enquête:

Questions d'audit concernant les procédures budgétaires:

- Les procédures suffisent-elles pour confectionner un budget pour le 31 décembre de l'année précédant l'année budgétaire?
- Les estimations des besoins sont-elles suffisamment étayées?
- Les objectifs budgétaires sont-ils fixés en conformité avec les dispositions légales?
- Les procédures budgétaires sont-elles aussi évaluées par la suite?

Questions d'audit concernant les procédures de suivi des dépenses:

- Tous les acteurs disposent-ils d'informations de qualité?
- Les différents organes et instances jouent-ils leur rôle légal?
- Y a-t-il des procédures adéquates de maîtrise des dépenses pour lesquelles aucune commission de conventions n'est compétente?

Questions d'audit concernant l'évaluation de l'incidence financière des mesures:

- Les causes de l'augmentation des dépenses et du dépassement des objectifs budgétaires sont-elles systématiquement analysées?
- Les mesures sont-elles prises en fonction des causes de l'augmentation des dépenses et sont-elles exécutées à temps?
- L'impact financier des mesures fait-il l'objet d'un suivi?

2. een analytisch gedeelte, gericht op het opsporen van knelpunten en lacunes.

De doelstelling van deze probleemstelling formuleert de spreker als volgt:

Het Rekenhof wenst een bijdrage te leveren tot een beter inzicht in de mate waarin de regelgevende, organisatorische en procedurele voorwaarden zijn vervuld voor een doelmatige werking van de mechanismen voor uitgavenbeheersing, die in België bij de begrotingsopmaak en de opvolging van de uitgaven ten aanzien van de verstrekkingen voor geneeskundige verzorging worden gehanteerd.

Raadsheer Desomer stelt daarbij vast dat het onderzoek van het Rekenhof volledig aan de vraag van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid tegemoet komt. Hij illustreert zulks aan de hand van het hiernavolgend overzicht van de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen over de begrotingsprocedures:

- Voldoen de procedures om een begroting op te stellen tegen 31 december van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar?
- Zijn de behoefteramingen voldoende onderbouwd?
- Worden de begrotingsdoelstellingen in overeenstemming met de wettelijke bepalingen vastgelegd?
- Worden de begrotingsprocedures nadien ook geëvalueerd?

Onderzoeksvragen over de procedures voor de opvolging van de uitgaven:

- Beschikken alle actoren tijdig over kwaliteitsvolle informatie?
- Vervullen de verschillende organen en instanties hun wettelijke rol?
- Zijn er adequate procedures voor de beheersing van uitgaven waarvoor geen overeenkomstencommissie bevoegd is?

Onderzoeksvragen over de evaluatie van de financiële weerslag van de maatregelen:

- Worden de oorzaken van de stijging van uitgaven en de overschrijding van begrotingsdoelstellingen systematisch geanalyseerd?
- Zijn de genomen maatregelen afgestemd op de oorzaken van de uitgavenstijging en worden ze ook tijdig uitgevoerd?
- Wordt de financiële impact van de maatregelen opgevolgd?

Selon M. Desomer, les normes à prendre en compte proviennent des dispositions des lois coordonnées du 14 juillet 1994, parce que l'audit proposé veut contrôler et évaluer le système de budgétisation et de maîtrise des dépenses de soins de santé qui est fixé par lesdites lois.

Ces normes sont complétées par le cadre normatif relatif à la qualité des objectifs et à la transparence du budget que la Cour des comptes a déjà appliqué à de multiples reprises. Il s'agit notamment, en l'espèce, de la qualité des informations qui sont mises à disposition pour évaluer les besoins.

Le 18 août 2004, la Cour des comptes a exposé cette problématique, les questions d'audit et les normes à M. De Cock, administrateur général de l'INAMI, et à M. Verhaevert, président de la commission de Contrôle budgétaire. Cette réunion avait pour objectif d'examiner si les questions d'audit présentaient de grosses lacunes et/ou s'il existait des objections éventuelles à la réalisation de l'audit.

La proposition d'audit a été bien accueillie par l'administration. Aujourd'hui, l'audit est en cours depuis trois mois.

Le 24 septembre 2004, le ministre a annoncé au nom du gouvernement que:

1. des mesures seront prises pour assurer un meilleur suivi des dépenses;
2. l'on soumettra à un examen critique les mécanismes en matière de confection budgétaire, de maîtrise des dépenses et d'évaluation des mesures prises sur le plan de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités;
3. le gouvernement priera la Cour des comptes de réaliser une étude en la matière (en ce compris une comparaison de la situation en vigueur chez nos voisins) dont les résultats seront communiqués au parlement.

Ensuite, comme il a déjà été précisé par ailleurs, la Cour des comptes a annoncé la réalisation de son audit au ministre par lettre du 5 novembre 2004 (voir également l'exposé de M. De Ridder).

Par lettre du 16 novembre 2004, le ministre a ensuite demandé au président de la Chambre des représentants de charger la Cour des comptes de réaliser un audit des mécanismes de confection du budget, de maîtrise des dépenses et d'évaluation des mesures prises par le gouvernement et, si possible, de réunir des informations relatives à la situation chez nos voisins.

De normes, aldus de heer Desomer, waaraan wordt getoetst zijn afgeleid uit de bepalingen van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, omdat het voorgestelde onderzoek het daarin verankerde systeem van begroten en beheersen van uitgaven voor geneeskundige verzorging wil toetsen en evalueren.

Die normen worden aangevuld met het normenkader betreffende de kwaliteit van doelstellingen en transparantie van de begroting dat door het Rekenhof al veelvuldig is toegepast. Het gaat hier onder meer om de kwaliteit van de informatie die ter beschikking wordt gesteld om de behoeften te ramen.

Het Rekenhof heeft die probleemstelling, onderzoeksvragen en normen op 18 augustus 2004 toegelicht aan de heer De Cock, administrateur generaal van het RIZIV, en de heer Verhaevert, voorzitter van de Commissie voor de Begrotingscontrole. De bedoeling van die vergadering was na te gaan of de onderzoeksvragen grote lacunes vertoonden en of er eventueel praktische bezwaren waren tegen de uitvoering van het onderzoek.

Het onderzoeksvoorstel werd door de administratie goed onthaald. Het onderzoek is nu reeds drie maanden aan de gang.

Op 24 september 2004 heeft de minister namens de regering aangekondigd dat:

1. maatregelen zullen worden genomen met het oog op een betere «*follow up*» van de uitgaven;
2. de mechanismen op het vlak van de opmaak van de begroting, de uitgavenbeheersing en de evaluatie van de genomen maatregelen inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging kritisch zullen worden doorgelicht;
3. de regering het Rekenhof zal verzoeken om dien-aangaande een onderzoek (met inbegrip van een vergelijking met de toestand in de ons omringende landen) uit te voeren waarvan de resultaten aan het parlement zullen worden medegedeeld.

Vervolgens heeft het Rekenhof, zoals gezegd, bij brief van 5 november 2004 zijn onderzoek aangekondigd aan de minister (zie ook het betoog van de heer De Ridder).

Bij brief van 16 november 2004 heeft de minister vervolgens aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers gevraagd het Rekenhof te verzoeken een doorlichting door te voeren inzake de mechanismen op het vlak van de opmaak van de begroting, de uitgavenbeheersing en de evaluatie van de genomen maatregelen en, indien mogelijk, informatie te bekomen over de toestand in de ons omringende landen.

Le conseiller Desomer estime à ce sujet que la plus-value d'une telle enquête pourrait surtout résider dans l'identification et la détermination des conditions nécessaires au fonctionnement performant des mécanismes de maîtrise du budget des soins de santé existants en Belgique et dans la vérification de l'accomplissement ou non de ces conditions. Une fois les résultats de l'étude consignés sous la forme d'un rapport accessible et analysant l'ensemble du fonctionnement des mécanismes actuels de maîtrise du budget pour les prestations en matière de soins de santé, ils pourront constituer un instrument utile pour le parlement lors de l'évaluation des prochains budgets des soins de santé et des nouvelles mesures de maîtrise des dépenses.

M. Walter Temmerman, premier auditeur à la Cour des comptes, qui dirige l'audit, ajoute qu'au cours de l'entretien préparatoire (susvisé) avec MM. De Cock et Verhaevert, le 18 août 2004, il a également été question de l'ajout éventuel d'une étude comparative internationale. L'auditorat de la Cour des comptes a fait observer à l'époque qu'il s'agissait déjà d'un audit très étendu (de très nombreux documents à étudier, des problèmes liés à l'inscription des dépenses et à la relation entre les dépenses inscrites et les dépenses de trésorerie). Un pareil élargissement du champ de recherches aurait non seulement un effet retardateur, il aurait également pour conséquence que les conclusions relatives *au «modèle»* de budgétisation et de correction se retrouveraient probablement perdues dans le volet consacré à la comparaison avec l'étranger (avec quels pays?), qui servirait alors plutôt de documentation.

M. Temmerman ajoute par ailleurs que l'institution par excellence la plus à même de réaliser ce type d'étude comparative est le Centre d'expertise fédéral pour les soins de santé, créé par la loi-programme du 24 décembre 2002. En effet, la collecte et l'analyse d'informations relatives à des choix pour l'allocation des moyens dans les soins de santé figurent parmi ses missions légales. À titre d'exemple, l'orateur renvoie à une étude réalisée en 2004 par cette institution (Systèmes de financement des médicaments hospitaliers: étude descriptive de certains pays européens et du Canada). Le Centre d'expertise fédéral pour les soins de santé dispose de l'expertise nécessaire pour effectuer une telle étude comparative.

Selon l'échéancier actuel, la Cour des comptes devrait transmettre un premier rapport d'enquête à l'administration dans le courant du moins de juillet 2005. Un rapport au ministre suivra alors en septembre ou en octobre puis, en janvier 2006, un rapport au parlement.

Raadsheer Desomer is in dat verband van oordeel dat de meerwaarde van dergelijk onderzoek vooral zou kunnen liggen in het nader identificeren en omschrijven van de voorwaarden voor een doelmatige werking van de bestaande mechanismen van budgetbeheersing voor verstrekkingen inzake gezondheidszorg in België en het al dan niet vervuld zijn van die voorwaarden. Wanneer de onderzoeksresultaten in een toegankelijk rapport, dat betrekking heeft op het geheel van de werking van de bestaande mechanismen van budgetbeheersing voor verstrekkingen inzake gezondheidszorg, worden geformuleerd, kan dat een nuttig instrument vormen voor het parlement bij de beoordeling van toekomstige begrotingen van de geneeskundige verzorging en van nieuwe maatregelen ter beheersing van de uitgaven.

De heer Walter Temmerman, Eerste auditeur bij het Rekenhof, die het onderzoek leidt, voegt daaraan toe dat tijdens het (bovenvermeld) voorbereidend gesprek met de heren De Cock en Verhaevert, dat op 18 augustus 2004 plaatsvond, ook gesproken is over de eventuele toevoeging aan dat onderzoek van een internationale vergelijking. Het auditoraat van het Rekenhof heeft er toen op gewezen dat het nu reeds om een zeer omvangrijk onderzoek (zeer veel te onderzoeken documenten, problemen i.v.m. de boeking van de uitgaven en betreffende de relatie tussen geboekte uitgaven en thesaurie-uitgaven) gaat en dat een dergelijke verruiming niet alleen vertragend zou werken, maar dat de bevindingen rond *«het model»* van begroten en corrigeren wellicht zouden verdrinken in het luik vergelijking met het buitenland (met welke landen?) dat dan eerder van documentaire aard zou zijn.

Daarenboven is het Federaal kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, dat werd opgericht via de programmawet van 24 december 2002, volgens de heer Temmerman, de instelling bij uitstek die dergelijk vergelijkend onderzoek kan realiseren. Tot zijn wettelijke opdrachten behoort immers het verzamelen en analyseren van informatie met betrekking tot de keuzes voor de allocatie van de middelen in de gezondheidszorg. Bij wijze van voorbeeld verwijst de spreker naar een studie die deze instelling in 2004 uitvoerde (Financierings-systemen van ziekenhuisgeneesmiddelen: een beschrijvende studie van een aantal Europese landen en Canada). Het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg beschikt over de nodige expertise om dergelijke vergelijkende studie te maken.

Volgens het huidige tijdspad zou het Rekenhof in de loop van de maand juli 2005 een eerste onderzoeksverslag aan de administratie verzenden. In september of oktober volgt dan een rapport aan de minister en in januari 2006 een rapport aan het parlement. Het toe-

La réalisation d'une étude comparative internationale risque de perturber fortement ce calendrier. Le rapport concernant la période 1999-2003 (les chiffres les plus récents de l'INAMI sont ceux de l'année 1993) ne pourra alors être communiqué au parlement que dans le courant de 2006, et il aura alors déjà perdu une grande partie de son actualité.

M. Didier Claisse, conseiller à la Cour des comptes, adhère à ces propos. Il rappelle que le but de l'étude est d'examiner dans quelle mesure les conditions réglementaires, d'organisation et de procédure sont réunies pour assurer un fonctionnement efficace des mécanismes de maîtrise des dépenses de soins de santé, et ce, tant en ce qui concerne la confection du budget qu'en matière de contrôle des dépenses.

M. Ri De Ridder signale que le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique a également demandé à l'Office de contrôle des mutualités de faire une analyse similaire, mais au niveau des mutuelles. Ce rapport aurait déjà été transmis au ministre le 21 mars 2005. À la demande de M. Van Biesen, président, ce rapport sera également remis aux membres de la sous-commission.

M. Carl Devlies (CD&V) indique que la commission de la Santé publique, de l'Environnement et du Renouveau social examine actuellement un projet de loi relatif à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé (DOC 51 1627). Cette nouvelle loi ne risque-t-elle pas d'interférer avec l'étude de la Cour des comptes? Les conclusions de l'audit, qui porte sur la période 1999-2003, ne risquent-elles pas d'être dépassées par suite de la nouvelle loi?

Le membre suggère que, dans les conclusions de son audit, la Cour des comptes formule aussi des propositions visant à améliorer l'information du parlement sur l'évolution des dépenses dans le domaine des soins de santé.

Mme Maggie De Block (VLD) déplore que l'étude de la Cour des comptes soit limitée à la période 1999-2003. Entre 2003 et 2005, il y a en effet eu une augmentation exponentielle des dépenses de soins de santé. L'explosion de certaines dépenses, comme celles relatives aux implants, ne pourra par conséquent pas être prise en considération par la Cour des comptes dans le cadre de son audit.

voegen van een internationale vergelijking zou dat tijdschema in de war kunnen sturen. Dan zou het rapport, dat betrekking zal hebben op de periode 1999-2003 (de meest recente beschikbare cijfers van het RIZIV zijn die van het jaar 2003) pas in de loop van 2006 aan het parlement kunnen worden overgezonden, waardoor het reeds veel van zijn actualiteit zou inboeten.

De heer Didier Claisse, raadsheer in het Rekenhof, sluit zich daarbij aan. Hij herinnert eraan dat het doel van het onderzoek is na te gaan in welke mate de reglementaire, organisatorische en procedurele voorwaarden vervuld zijn om een efficiënte werking van de mechanismen van uitgavenbeheersing in de gezondheidszorg te verzekeren, en dat zowel op het vlak van de opmaak van de begroting als op het vlak van de controle van de uitgaven.

De heer Ri De Ridder geeft aan dat de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid daarenboven ook aan de Controledienst van de Ziekenfondsen heeft gevraagd om een gelijkaardige vraagstelling te analyseren, maar dan op het niveau van de ziekenfondsen. Dat verslag zou reeds op 21 maart 2005 aan de minister worden overgezonden. Op vraag van Voorzitter Van Biesen zal dat rapport ook aan de leden van de Subcommissie worden rondgedeeld.

De heer Carl Devlies (CD&V) geeft aan dat momenteel in de commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing een wetsontwerp betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg en houdende bepalingen inzake gezondheid (DOC 51 1627) wordt besproken. Zal die nieuwe wet het onderzoek van het Rekenhof niet doorkruisen? Dreigen de conclusies van de audit, die betrekking heeft om de periode 1999-2003, door die wetswijziging niet reeds achterhaald te zijn?

Het lid suggereert dat het Rekenhof in de conclusies van zijn audit ook voorstellen zou formuleren met het oog op een betere rapportering aan het parlement over de evolutie van de uitgaven in de gezondheidszorg.

Mevrouw Maggie De Block (VLD) betreurt dat het onderzoek van het Rekenhof beperkt blijft tot de periode 1999-2003. Tussen 2003 en 2005 is er immers een exponentiële toename geweest van de uitgaven in de gezondheidszorg. Bepaalde fors gestegen uitgaven, bijvoorbeeld met betrekking tot de implantaten, zullen bijgevolg door het Rekenhof in het raam van zijn audit niet kunnen worden in rekening gebracht.

Le fait que l'INAMI ne dispose pas encore à l'heure actuelle de chiffres pour l'année 2004 montre, selon elle, que cette institution travaille trop lentement. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles il est tellement difficile d'estimer correctement l'évolution future des dépenses de soins de santé.

M. Ri De Ridder nie que le projet de loi relatif à la maîtrise du budget des soins de santé nuirait à la pertinence de l'analyse réalisée par la Cour des comptes. Il renvoie à l'article 54 dudit projet de loi, qui permet notamment de corriger les procédures de contrôle et le suivi des dépenses, ainsi qu'au rapport précité du 26 janvier 2005, rédigé par M. De Cock, administrateur général de l'INAMI, sur les procédures visant à améliorer le suivi des dépenses en matière de soins de santé, et à la décision visant à constituer une «task force».

L'une des premières missions de ladite «task force» consiste précisément à veiller à ce que l'INAMI dispose plus rapidement de données fiables. Il faut aujourd'hui trois mois pour que l'INAMI soit informé des données enregistrées au cours d'un mois donné. Les organismes assureurs sont disposés à faire un effort pour raccourcir ce délai.

L'intervenant répond à Mme De Block que le rapport annuel 2003 de l'INAMI était déjà disponible en 2004 et que ce rapport contenait déjà beaucoup de données concernant l'année 2002. Le retard, qui a parfois atteint cinq ans par le passé (les dernières données disponibles en 1999 étaient en effet celles de 1994) a dès lors déjà été ramené à deux ans.

Il souligne par ailleurs qu'en vertu de l'article 54 du projet de loi précité, les arrêtés de pouvoirs spéciaux pris conformément à cet article cessent de produire leurs effets le 31 décembre 2006, sauf s'ils ont été sanctionnés légalement avant cette date.

Lors de la discussion du projet de loi concerné, qui sera déposé à la Chambre des représentants dans le courant de l'année 2006, les parlementaires disposeront dès lors déjà de l'audit de la Cour des comptes. Les analyses qui sont aujourd'hui effectuées, en interne, au sein de l'INAMI et du département, pourront dès lors être comparées avec l'analyse externe réalisée par la Cour des comptes.

M. De Ridder présume par ailleurs que les auditeurs de la Cour des comptes tiendront effectivement compte des travaux qui, dans l'intervalle, auront été réalisés à l'INAMI et qu'ils évalueront également ces mesures.

Het feit dat het RIZIV thans nog niet over cijfers voor het jaar 2004 beschikt, toont volgens haar aan dat die instelling te traag werkt. Dat is trouwens één van de redenen waarom de toekomstige evolutie van de uitgaven in de gezondheidszorg zo moeilijk correct kan worden ingeschat.

De heer Ri De Ridder ontkent dat het wetsontwerp betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg de relevantie van het onderzoek van het Rekenhof zou schaden. Hij verwijst naar artikel 54 van dat wetsontwerp, dat o.a. toelaat om de controleprocedures en opvolging van de uitgaven bij te sturen, naar het (bovenvermelde) rapport van de Administrateur generaal van het RIZIV, de heer De Cock, over de procedures tot verbetering van de opvolging van de uitgaven voor geneeskundige verzorging van 26 januari 2005 en naar de beslissing tot oprichting van een «task force».

Eén der eerste opdrachten van die «task force» is precies ervoor te zorgen dat het RIZIV sneller over betrouwbare gegevens beschikt. Vandaag duurt het drie maanden vooraleer het RIZIV kennis krijgt van de tijdens een maand geboekte gegevens. De verzekeringsinstellingen zijn bereid om een inspanning te doen om die termijn te verkorten.

Aan mevrouw De Block antwoordt de spreker dat in 2004 reeds het jaarverslag 2003 van het RIZIV beschikbaar was, dat reeds heel wat gegevens over het jaar 2002 bevat. De achterstand die in het verleden soms vijf jaar bedroeg (in 1999 waren de laatste beschikbare gegevens inderdaad die van 1994) is dus reeds tot twee jaar teruggedrongen.

Hij wijst er ook op dat krachtens artikel 54 van het bovenvermelde wetsontwerp de volmachtbesluiten, die krachtens die bepaling zijn genomen, ophouden uitwerking te hebben op 31 december 2006, tenzij ze voor die datum bij wet zijn bekrachtigd.

Bij de bespreking van het desbetreffende wetsontwerp, dat in de loop van het jaar 2006 bij de Kamer van volksvertegenwoordigers zal worden ingediend, zullen de parlementsleden dus reeds beschikken over de audit van het Rekenhof. De analyses die nu intern binnen het RIZIV en het departement worden gemaakt, zullen dan kunnen worden getoetst aan de externe analyse van het Rekenhof.

De heer De Ridder vermoedt bovendien dat de auditeurs van het Rekenhof wel degelijk rekening zullen houden met de werkzaamheden die intussen binnen het RIZIV zullen plaatsvinden en dat zij ook die maatregelen zullen evalueren.

Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique est favorable aux demandes émanant notamment du député Goutry tendant à ce qu'il soit fait rapport trimestriellement au sein de la commission des Affaires sociales sur l'évolution des dépenses. Une telle obligation d'établir un rapport pourrait même éventuellement être fixée par la loi.

Le Conseiller Desomer répond à Mme De Block qu'entre 2003 et 2005, il y a effectivement eu une croissance exponentielle de certaines dépenses dans le secteur des soins de santé. La Cour des comptes analyse toutefois plutôt le modèle afin de pouvoir faire des recommandations afin d'améliorer les procédures. Elle doit aussi tenir compte à cet égard de la disponibilité de l'administration. Aussi l'audit a-t-il été entamé au cours des premiers mois de l'année 2005, malgré qu'à ce moment-là, toutes les données concernant l'année 2004 ne soient pas encore disponibles.

M. Temmerman se rallie à ces propos. Le modèle n'est d'ailleurs pas nouveau; il date de 1994 et n'a pas été modifié fondamentalement depuis lors. Il est convaincu que les conclusions de l'audit, qui seront basées sur les données allant jusqu'en 2003, vaudront aussi pour les années suivantes. Au cours de la période 1999-2003, il y a d'ailleurs aussi eu une augmentation des dépenses afférentes aux implants. Il confirme aussi ce que M. De Ridder a dit: la Cour des comptes tiendra évidemment aussi compte des nouvelles initiatives prises dans l'intervalle.

Il précise à l'intention de M. Devlies que la Cour des comptes n'a, dans ses conclusions, pas relevé de manquements datant de la période 1999-2003 auxquels il aurait dans l'intervalle déjà été remédié par de nouvelles mesures du gouvernement ou de l'INAMI. La Cour des comptes ne formulera donc pas systématiquement d'avis pour chaque mesure à l'intention du parlement en vue de la discussion du projet de loi de confirmation.

Le président Van Biesen constate que la sous-commission a été chargée par la Conférence des présidents de rédiger une proposition de résolution visant à charger la Cour des comptes d'un audit.

Cette résolution n'est, d'une part, plus nécessaire à l'heure actuelle, compte tenu de l'initiative prise par la Cour des comptes, pour donner suite à la demande du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique. C'est heureux. Cette situation a en effet permis de gagner du temps, l'audit de la Cour des comptes ayant en effet déjà été entamé en janvier 2005.

De minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid staat positief tegenover vragen van o.m. volksvertegenwoordiger Goutry om driemaandelijks in de commissie voor de Sociale Zaken verslag uit te brengen over de evolutie van de uitgaven. Eventueel kan dergelijke verplichte rapportering zelfs bij wet worden vastgelegd.

Raadsheer Desomer antwoordt aan mevrouw De Block dat er tussen 2003 en 2005 inderdaad een exponentiële groei is geweest van bepaalde uitgaven in de gezondheidszorg. Het Rekenhof onderzoekt echter veeleer het model teneinde aanbevelingen te kunnen doen om de procedures te verbeteren. Het moet daarbij ook rekening houden met de beschikbaarheid van de administratie. Daarom werd de audit tijdens de eerste maanden van het jaar 2005 opgestart, ondanks het feit dat op dat ogenblik nog niet alle gegevens over het jaar 2004 beschikbaar zijn.

De heer Temmerman sluit zich daarbij aan. Het model is overigens niet nieuw; het dateert van 1994 en werd sindsdien niet fundamenteel gewijzigd. Hij is ervan overtuigd dat de conclusies van de audit, die gebaseerd zullen zijn op de gegevens tot 2003, ook voor de daaropvolgende jaren zullen gelden. Ook in de periode 1999-2003 was er trouwens reeds een stijging van de uitgaven voor implantaten. Hij beaamt ook wat de heer De Ridder heeft gezegd: het Rekenhof zal uiteraard ook rekening houden met de intussen genomen nieuwe initiatieven.

Ten behoeve van de heer Devlies verduidelijkt hij dat het Rekenhof in zijn conclusies geen tekortkomingen uit de periode 1999-2003 zal aanduiden die intussen reeds door nieuwe maatregelen van de regering of van het RIZIV zouden zijn verholpen. Het Rekenhof zal dus niet systematisch, voor ieder maatregel een advies formuleren ten behoeve van het parlement met het oog de bespreking van het ontwerp van bekrachtigingswet.

Voorzitter Van Biesen stelt vast dat de Subcommissie van de Conferentie van Voorzitters de opdracht heeft gekregen een voorstel van resolutie op te stellen om het Rekenhof met een audit te belasten.

Enerzijds is, ingevolge het initiatief van het Rekenhof dergelijke resolutie thans niet meer nodig om op de vraag van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid in te gaan. Dat is een goede zaak, omdat aldus tijd werd gewonnen. De audit van het Rekenhof werd immers reeds in januari 2005 opgestart.

La sous-commission est, d'autre part, saisie de deux propositions de résolution qui visent à étendre l'objet de cet audit:

1. M. Van der Maelen souhaite que l'audit demandé à la Cour des comptes se concentre sur le financement des hôpitaux et singulièrement sur la pratique qui consiste à détourner des moyens publics par le biais du remboursement des médicaments afin de financer des dépenses d'une autre nature.

2. La proposition de M. Van Biesen vise à étendre l'audit de la Cour des comptes à la détection de différences éventuelles entre provinces en ce qui concerne le modèle de consommation en matière de soins de santé.

Le membre souligne que ces informations complémentaires pourraient éventuellement être ajoutées ultérieurement à l'audit en cours.

M. Dirk Van der Maelen (*sp.a-spirit*) indique que toute proposition de résolution éventuelle pourrait se limiter auxdites informations complémentaires. Sa proposition n'implique aucune limitation de la proposition du gouvernement. Si les deux propositions se rejoignent sur certains points, la demande du ministre est plutôt de nature macro-économique, tandis que la proposition du groupe sp.a est plutôt de nature micro-économique et porte spécifiquement sur le financement des hôpitaux, financement dont il est présumé qu'il n'est pas réglé de manière optimale à l'heure actuelle. Ledit financement repose sur quatre piliers: le prix de la journée d'hospitalisation, les médicaments, les prestations techniques et les honoraires.

Une étude concernant le prix de la journée d'hospitalisation en tant qu'élément de financement des hôpitaux serait en outre déjà en cours de réalisation à l'INAMI. Les représentants du ministre peuvent-ils confirmer cette information ?

Le conseiller Desomer indique que la Cour des comptes réalise actuellement un audit au sujet des nouvelles modalités du financement des hôpitaux et du budget des moyens financiers.

M. Temmerman ajoute qu'auparavant, le financement des hôpitaux était principalement assuré par le biais du prix de la journée d'entretien (à calculer *a posteriori*). À l'heure actuelle, il se fonde en partie sur un système d'avances (un budget individuel pour chaque hôpital) et

Anderzijds liggen in de Subcommissie twee voorstellen van resolutie voor die het voorwerp van de audit willen uitbreiden:

1. De heer Van der Maelen wil de aan het Rekenhof gevraagde audit toespitsen op de ziekenhuisfinanciering en, in het bijzonder op de praktijk waarbij, via de terugbetaling van geneesmiddelen, overheidsmiddelen on-eigenlijk worden gebruikt voor de financiering van andere uitgaven.

2. Het voorstel van de heer Van Biesen strekt ertoe om de audit van het Rekenhof uit te breiden tot het opsporen van eventuele verschillen per provincie in het consumptiepatroon inzake geneeskundige verzorging.

Het lid beklemtoont dat die uitbreidingen eventueel later aan de aan de gang zijnde audit kunnen worden toegevoegd.

De heer Dirk Van der Maelen (*sp.a-spirit*) geeft aan dat een eventueel voorstel van resolutie beperkt kan blijven tot de toevoegingen. Zijn voorstel houdt geen beperking in van het regeringsvoorstel. Er is weliswaar enige verwantschap tussen beide voorstellen, maar de vraag van de minister is veeleer van macro-economische aard, terwijl het voorstel van de sp.a-fractie eerder van micro-economische aard is, en zich concentreert op de financiering van de ziekenhuizen, waarvan wordt vermoed dat die thans niet optimaal verloopt. Die financiering berust op vier pijlers: de ligdagprijs, de geneesmiddelen, de technische prestaties en de honoraria.

Intussen zou het RIZIV naar verluidt zelf reeds bezig zijn met een studie van de ligdagprijzen als element in de financiering van de ziekenhuizen. Kan de vertegenwoordiger van de minister dat bevestigen?

Raadsheer Desomer geeft aan dat het Rekenhof momenteel bezig is met een onderzoek naar de nieuwe modaliteiten van de ziekenhuisfinanciering en het budget van de financiële middelen.

De heer Temmerman voegt daaraan toe dat de financiering van de ziekenhuizen vroeger hoofdzakelijk via de (achteraf af te rekenen) ligdagprijzen gebeurde. Nu wordt deels gewerkt met een systeem van voorschotten (een individueel budget voor elk ziekenhuis) en deels

en partie sur une indemnité pour le nombre d'admissions justifiées. La Cour des comptes analyse le déroulement de ce nouveau mode de financement.³

À cela s'ajoutent bien entendu les honoraires, les médicaments et les prestations techniques.

M. Van der Maelen (spa.-spirit) précise qu'il souhaiterait que la Cour des comptes réalise un audit au sujet du financement croissant des hôpitaux par l'intermédiaire des médicaments, financement qui manque selon lui de transparence.

Mme Maggie De Block (VLD) rappelle que l'ancien ministre des Affaires sociales, M. Frank Vandenbroucke, a mis en œuvre par le biais d'une loi un système de financement des hôpitaux complètement nouveau, destiné précisément à en accroître la transparence.

La phase de transition vers ce nouveau système bat son plein; elle s'étonne dès lors de l'intention de M. Van der Maelen de soumettre également ce nouveau système à l'audit de la Cour des comptes.

M. Van der Maelen (spa.-spirit) affirme que, selon certains articles de presse, certains hôpitaux concluent avec des entreprises pharmaceutiques des accords qui leur permettent d'obtenir des réductions de 30% sur l'achat de médicaments. Or, ces médicaments sont facturés à 100% à l'INAMI. La question est donc la suivante: qu'advient-il de ces 30% ? Il se dit également que les hôpitaux sont financés par le biais d'un système opaque d'honoraires. Il n'est tout de même pas anormal que le parlement s'intéresse à cette nouvelle source de financement, qui est de plus en plus utilisée? Un audit de la Cour des comptes lui paraît opportun pour faire la clarté sur ces pratiques.

met een vergoeding voor het aantal verantwoorde opnames. Het Rekenhof onderzoekt hoe die nieuwe financieringswijze verloopt.³

Daarnaast zijn er inderdaad ook de honoraria, de geneesmiddelen en de technische prestaties.

De heer Van der Maelen (spa.-spirit) geeft aan dat hij een onderzoek van het Rekenhof zou willen naar de toenemende en, volgens hem weinig transparante, financiering van de ziekenhuizen via de geneesmiddelen.

Mevrouw Maggie De Block (VLD) geeft aan dat de vorige minister van Sociale Zaken, de heer Frank Vandenbroucke, bij wet een volledig nieuw financieringssysteem voor de ziekenhuizen heeft doorgevoerd, precies om tot een transparanter systeem te komen.

Nu zitten we nog volop in de overgangsfase naar dit nieuwe systeem; Het verbaast haar dan ook dat de heer Van der Maelen dat nieuwe systeem nu reeds door het Rekenhof wil laten onderzoeken.

De heer Van der Maelen (spa.-spirit) geeft aan dat volgens persberichten bepaalde ziekenhuizen akkoorden sluiten met farmaceutische firma's waarbij kortingen tot 30 procent worden bekomen op de aankoop van geneesmiddelen. Die geneesmiddelen worden wel tegen 100 procent aan het RIZIV gefactureerd. De vraag is dan ook: wat gebeurt er met die 30 procent? Er zijn ook verhalen bekend over ziekenhuisfinanciering via een ondoorzichtig systeem van honoraria. Het is toch niet abnormaal dat het parlement zicht wil krijgen op die financieringsbron, die meer een meer wordt gebruikt? Een onderzoek van het Rekenhof lijkt hem wenselijk om daarover klaarheid te scheppen.

³ Les audits en cours à la Cour des comptes au sujet de l'assurance obligatoire soins de santé sont les suivants (situation mi-mars 2005):

1. audit relatif à la «responsabilisation des firmes pharmaceutiques dans la maîtrise des dépenses en soins de santé»; il s'agit d'un audit concernant la manière dont est confectionné le budget partiel consacré aux spécialités pharmaceutiques et au mode de compensation des dépassements de ce budget;
2. audit relatif aux «nouvelles modalités du financement des hôpitaux et du budget des moyens financiers», qui étudie comment - avec l'entrée en vigueur de la loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé - les budgets des moyens financiers des hôpitaux et le budget global de l'État sont confectionnés et suivis;
3. audit relatif au «maximum à facturer dans le cadre de l'assurance soins de santé»; cette étude commente une rubrique des prestations de soins de santé qui a nettement augmenté ces dernières années, le maximum à facturer.2005).

³ De lopende onderzoeken bij het Rekenhof in verband met de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging zijn de volgende (toestand half maart 2005):

1. onderzoek naar de «financiële verantwoordelijkheid van de farmaceutische industrie»; dat is een onderzoek naar de wijze waarop het deelbudget voor de farmaceutische specialiteiten tot stand komt en de wijze waarop de overschrijdingen van dit budget worden gecompenseerd;
2. onderzoek naar «de nieuwe modaliteiten van de ziekenhuisfinanciering en het budget van financiële middelen» waarin wordt onderzocht hoe - met het van kracht worden van de wet van 14 januari 2002 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg - de budgetten van financiële middelen van de ziekenhuizen en het globaal budget voor het Rijk worden opgemaakt en opgevolgd;
3. onderzoek naar de «maximumfactuur in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging»; dit onderzoek bevat toelichting bij een rubriek van de geneeskundige verstrekkingen, de maximumfactuur, die de jongste jaren fel stijgt.

L'intervenant fait observer qu'il souhaite uniquement élargir le champ de l'audit proposé par le ministre. Ce qu'il demande ne se substitue pas à l'audit en cours. Ou bien l'audit en cours est étendu à cette problématique, ou bien un deuxième audit spécifique supplémentaire est effectué par la Cour des comptes au sujet des quatre piliers du financement des hôpitaux.

M. Jean-Jacques Viseur (cdH) rappelle que le financement des hôpitaux a été modifié en profondeur il y a peu par le biais de la «*loi Vandenbroucke*». Cette nouvelle réglementation vise à accroître la transparence et est instaurée progressivement.

À l'heure actuelle, la Chambre examine le projet de loi du ministre Demotte relatif à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé (DOC 51 1627/001). Ce projet vise à instaurer ce changement de manière accélérée.

M. Viseur ne comprend dès lors pas que M. Van der Maelen, qui soutiendra sans doute ce projet de loi, veuille demander dès à présent à la Cour des comptes de procéder à un audit du financement des hôpitaux. Il peut en effet poser aussi maintenant, au sein de la Commission des Affaires sociales, au ministre compétent, toutes les questions qu'il voudrait poser à la Cour des comptes.

L'intervenant propose dès lors d'attendre pour faire cette demande à la Cour des comptes que le nouveau régime de financement soit pleinement en vigueur.

M. Van der Maelen estime que cela n'est pas un argument permettant d'attendre pour procéder à un tel audit. Le financement des hôpitaux coûte beaucoup d'argent. Les crédits budgétaires augmentent sans cesse. Pourquoi attendre jusqu'à ce que le problème devienne insoluble?

M. Viseur dément que les dépenses soient exorbitantes. Il constate que M. Van der Maelen n'est pas conséquent avec lui-même. Il a en effet voté le budget, de sorte que le financement des hôpitaux est limité à une enveloppe. Ou M. Van der Maelen ne croit-il pas en ce qu'il a lui-même voté?

M. Viseur a quant à lui voté à l'époque la «*loi Vandenbroucke*». Cela n'a, selon lui, pas beaucoup de sens de demander à la Cour des comptes de faire l'historique du système financier précédent et il est encore trop tôt pour évaluer le nouveau système.

Le problème évoqué par M. Van der Maelen concernant le financement des hôpitaux par le biais des médicaments est réel. Ce n'est toutefois pas la Cour des comptes, mais le gouvernement qui doit élaborer une

Het lid beklemtoont dat hij het door de minister voorgestelde onderzoek enkel wil uitbreiden. Wat hij vraagt komt niet in de plaats van het lopende onderzoek van het Rekenhof. Ofwel wordt het lopende onderzoek uitgebreid tot die problematiek, ofwel komt er daarnaast nog een tweede specifiek onderzoek van het Rekenhof over de vier pijlers van de ziekenhuisfinanciering.

De heer Jean-Jacques Viseur (cdH) herinnert eraan dat de ziekenhuisfinanciering niet lang geleden grondig werd gewijzigd via de zogenaamde «*Wet Vandenbroucke*». Die nieuwe regeling beoogt meer transparantie en wordt stapsgewijze ingevoerd.

Momenteel wordt in de Kamer het wetsontwerp van minister Demotte betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg en houdende diverse bepalingen inzake gezondheid (DOC 51 1627/001) besproken. Die wet is bedoeld om die verandering versneld door te voeren.

De heer Viseur begrijpt dan ook niet dat de heer Van der Maelen, die wellicht dat wetsontwerp zal steunen, nu reeds aan het Rekenhof wil vragen om de ziekenhuisfinanciering door te lichten. Alle vragen die hij aan het Rekenhof zou willen stellen, kan hij immers nu in de Commissie voor de Sociale Zaken ook aan de bevoegde minister stellen.

De spreker stelt dan ook voor om met die vraag aan het Rekenhof te wachten totdat de nieuwe financieringsregeling volledig van kracht zal zijn.

De heer Van der Maelen vindt dat geen argument om met dergelijke audit te wachten. De ziekenhuisfinanciering kost veel geld. De begrotingskredieten stijgen voortdurend. Waarom wachten tot het probleem onoplosbaar wordt?

De heer Viseur ontkent dat de uitgaven de pan zouden uitswingen. Hij stelt vast dat de heer Van der Maelen niet consequent is met zichzelf. Hij heeft immers de begroting goedgekeurd, waardoor de financiering van de ziekenhuizen wordt beperkt tot een enveloppe. Of gelooft de heer Van der Maelen niet in wat hij zelf heeft gestemd?

De heer Viseur van zijn kant heeft destijds voor de «*wet Vandenbroucke*» gestemd. Het heeft volgens hem weinig zin om aan het Rekenhof te vragen de historiek te maken van het vorige financieringsstelsel en het is nog te vroeg voor een evaluatie van het nieuwe stelsel.

Het door de heer Van der Maelen aangekaarte probleem i.v.m. de financiering van de ziekenhuizen via de geneesmiddelen is reëel. Het is echter niet het Rekenhof, maar de regering die voor dat probleem een wette-

solution légale à ce problème. Ou bien on oblige les hôpitaux à facturer à l'INAMI les médicaments à leur prix d'achat réel, ou bien on permet que la différence de prix soit utilisée pour financer les hôpitaux. La Cour des comptes peut seulement constater ce qui se passe. C'est au gouvernement qu'il appartient de proposer au parlement une réglementation légale transparente en la matière. Pourquoi M. Van der Maelen ne présente-il pas d'amendements au projet de loi du ministre Demotte qui est actuellement en discussion?

M. Van der Maelen constate que si M. Viseur ne conteste pas l'existence du problème précité, d'autres le font. La Cour des comptes pourrait répondre avec précision à la question de savoir si ce problème existe ou non.

M. François-Xavier de Donnea (MR) se demande si la Cour des comptes sera bien en mesure de dévoiler la gestion financière déficiente des hôpitaux publics bruxellois (dont le déficit structurel, qui s'élève à environ 25 millions d'euros par an, doit être comblé par les communes et par la région), hôpitaux qui fournissent par ailleurs, sur le plan médical, un service de qualité. On peut également se demander si la Cour des comptes est bien compétente pour examiner les finances communales. Il estime dès lors que l'audit devrait se limiter aux hôpitaux financés par l'État fédéral. Ce sont jusqu'à présent les communes bruxelloises qui ont comblé le déficit consécutif au dépassement du prix de la journée d'hospitalisation.

M. Hagen Goyvaerts (Vlaams Belang) ne voit pas de réelle objection à ce que la proposition du ministre Demotte soit étendue au financement des hôpitaux (également pour la période 1999-2003) ainsi qu'à la recherche de différences régionales en matière de consommation. Il craint cependant que la Cour des comptes ait dans ce cas besoin de plus de temps pour effectuer son analyse.

M. Van der Maelen répète que l'analyse demandée par le ministre est déjà en cours et indique qu'il n'entre pas dans ses intentions de revenir sur cette question. Il présume cependant que, dans cette analyse, la Cour des comptes ne va pas aborder la question du financement des hôpitaux de manière suffisamment détaillée pour que cette analyse réponde également à la question qu'il se pose au sujet du financement par le biais de l'achat de médicaments. Il ne verrait pas d'objection à ce que cette question fasse l'objet d'une deuxième analyse complémentaire de la part de la Cour des comptes. Il répond à M. de Donnea que tous les hôpitaux reçoivent beaucoup d'argent de la part de l'INAMI (c'est-à-dire des moyens fédéraux). Le membre déduit de

lijke oplossing moet uitwerken. Ofwel verplicht men de ziekenhuizen om de geneesmiddelen tegen de werkelijke aankoop prijs aan het RIZIV te factureren, ofwel staat men toe dat het prijsverschil voor de financiering van de ziekenhuizen wordt aangewend. Het Rekenhof kan enkel vaststellen wat er gebeurt. Het is aan de regering om daarvoor een transparante wettelijke regeling aan het parlement voor te stellen. Waarom stelt de heer Van der Maelen geen amendementen voor op het thans besproken wetsontwerp van minister Demotte?

De heer Van der Maelen stelt vast dat de heer Viseur niet betwist dat er een probleem is. Anderen doen dat echter wel. Het Rekenhof zou kunnen uitsluitsel brengen over de vraag of er werkelijk een probleem is.

De heer François-Xavier de Donnea (MR) vraagt zich af of het Rekenhof wel bij machte zal zijn om bijvoorbeeld, het gebrekkige financieel beheer (een structureel tekort van ongeveer 25 miljoen euro per jaar, dat door de gemeenten en het gewest moet worden bijgepast) in de – op medisch vlak zeer degelijke – Brusselse openbare ziekenhuizen bloot te leggen. De vraag is ook of het Rekenhof wel bevoegd is om de gemeentelijke financiën te onderzoeken. De audit zou dan ook volgens hem moeten worden beperkt tot die ziekenhuizen die door de federale overheid worden gefinancierd. Tot nu toe zijn het de Brusselse gemeenten die het tekort dat voortspruit uit de overschrijding van de ligdagprijs bijpassen.

De heer Hagen Goyvaerts (Vlaams Belang) heeft geen principiële bezwaar tegen een uitbreiding van het voorstel van minister Demotte tot de ziekenhuisfinanciering (eveneens tijdens de periode 1999-2003) en het opsporen van regionale verschillen inzake consumptie. Hij vreest wel dat het Rekenhof dan meer tijd zal nodig hebben om zijn onderzoek te voeren.

De heer Van der Maelen herhaalt dat het door de minister gevraagde onderzoek reeds aan de gang is. Het ligt niet in zijn bedoeling om daarop terug te komen. Hij vermoedt echter dat het Rekenhof in het kader van dat onderzoek niet dermate gedetailleerd op de ziekenhuisfinanciering zal ingaan dat ook zijn vraag betreffende de financiering via de aankoop van geneesmiddelen zal worden beantwoord. Wat hem betreft kan dat het voorwerp uitmaken van een tweede, bijkomend onderzoek van het Rekenhof. Aan de heer de Donnea antwoordt hij dat alle ziekenhuizen heel wat geld van het RIZIV ontvangen (federale middelen dus). Het lid leidt uit de tekst van artikel 180 van de Grondwet af dat het Rekenhof de Kamer van volksvertegenwoordigers

l'article 180 de la Constitution que la Cour des comptes assiste la Chambre des représentants dans le contrôle des dépenses publiques. Il constate que les hôpitaux bénéficient de moyens fédéraux considérables et que les montants inscrits dans ce budget sont en augmentation. D'aucuns affirment en outre que le financement des hôpitaux manque de transparence. M. Van der Maelen souhaite que cette situation soit clarifiée et souhaite faire appel, à cette fin, à la Cour des comptes.

M. Ri De Ridder indique que le financement des hôpitaux absorbe quelque 9 milliards d'euros de moyens publics. Outre les quatre sources de financement mentionnées par M. Van der Maelen, il y a en effet encore trois autres piliers du financement des hôpitaux, à savoir:

- la participation des communautés au financement des coûts d'investissement;
- le financement apporté par les patients (ticket modérateur et suppléments⁴) et
- la réglementation relative au déficit des hôpitaux publics.

Il s'agit donc d'une matière complexe. Selon M. De Ridder, il y a deux niveaux auxquels on peut poser des questions à ce propos:

1. Les moyens financiers provenant des pouvoirs publics, tels qu'ils ont été fixés dans des interventions réglementées au profit des hôpitaux, sont-ils affectés correctement et de manière transparente et n'existe-t-il pas un risque de surconsommation?

2. L'aide accordée correspond-elle à une réalité économique? C'est à ce niveau que se situe la question de M. Van der Maelen sur d'éventuelles réductions sur les achats de médicaments par les hôpitaux. Cette question fait actuellement l'objet d'un débat social. L'hôpital est en effet une entité économique qui connaît une série de flux de recettes et de dépenses, qui devraient être transparents.

Au nom du ministre, il demande que la mission confiée à la Cour des comptes ne soit pas alourdie par des questions supplémentaires – aussi intéressantes soient-elles –, et ce, afin que l'exécution de cette mission n'accuse pas de retard. Il comprend cependant pleinement le souci d'accroître la transparence du financement des hôpitaux, y compris par le biais de l'achat de médicaments. À cet égard, il est intéressant de savoir que les

bijstaat bij zijn controle van de overheids-uitgaven. Hij stelt vast dat de ziekenhuizen zeer veel federale middelen ontvangen en dat de op die begroting ingeschreven bedragen in stijgende lijn gaan. Tezelfdertijd wordt door sommigen beweerd dat die financiering niet volledig transparant is. De heer Van der Maelen wil daar klaarheid in scheppen en wenst daarvoor beroep te doen op het Rekenhof.

De heer Ri De Ridder geeft aan dat er bij de ziekenhuisfinanciering ongeveer 9 miljard euro aan publieke middelen gemoeid zijn. Er zijn immers, naast de vier door de heer Van der Maelen vermelde financieringsbronnen, nog drie extra pijlers voor de financiering van de ziekenhuizen namelijk:

- De financiering door de gemeenschappen in de investeringskosten;
- De financiering door de patiënten (remgelden en supplementen⁴) en
- De deficitregeling voor wat de openbare ziekenhuizen betreft.

Het gaat dus om een complexe materie. Daarover kunnen volgens de heer De Ridder op twee niveaus vragen worden gesteld:

1. Verlopen de financiële stromen vanuit de overheid, zoals ze zijn vastgelegd in geregementeerde tussenkomsten naar de ziekenhuizen op een correcte, transparante manier en bestaat er geen gevaar voor overconsumptie?

2. Komt de verleende tegemoetkoming overeen met een economische realiteit? Op dat niveau situeert zich de vraag van de heer Van der Maelen over eventuele kortingen bij de aankoop van geneesmiddelen door de ziekenhuizen. Daarover is momenteel een maatschappelijk debat aan de gang. Het ziekenhuis is immers een economische eenheid met een aantal stromen van inkomsten en uitgaven die transparant zouden moeten zijn.

Namens de minister vraagt hij dat de opdracht aan het Rekenhof niet met bijkomende vragen – hoe interessant ook – zou worden verzwaard, zodat de uitvoering ervan geen vertraging oploopt. Hij begrijpt echter ten volle de vraag naar meer transparantie in de ziekenhuisfinanciering, ook via de aankoop van geneesmiddelen. In dat verband is het interessant te weten dat de toelevering van geneesmiddelen aan de dag-

⁴ Le Centre fédéral d'expertise des soins de santé est chargé d'une étude sur les suppléments.

⁴ Het Federaal kenniscentrum voor de Gezondheidszorg is belast met een studie over de supplementen.

livraisons de médicaments aux hôpitaux de jour (par exemple, pour le traitement des patients atteints d'un cancer) augmentent chaque année de 25%. Le ministre est aussi préoccupé par la délivrance de médicaments par les hôpitaux et les pharmacies aux maisons de repos. Le Centre fédéral d'expertise des soins de santé consacrera aussi une étude à cette question. À ce niveau aussi, des réductions seraient accordées et il existe dès lors un risque de surconsommation.

Tous ces aspects méritent qu'un débat parlementaire approfondi y soit consacré au sein des commissions compétentes de la Chambre.

L'analyse de disparités régionales ou provinciales dans la consommation est une question politique, sur laquelle M. De Ridder ne souhaite pas se prononcer. Il doute également que la Cour des comptes elle-même dispose de connaissances techniques suffisantes pour mener une telle enquête. Pour ce faire, elle devrait certainement pouvoir solliciter l'assistance de l'équipe de recherches du DULBEA de la KUL, afin de réaliser, sur la base de données individuelles, un sondage suffisamment représentatif pour tirer des conclusions fiables. Qui plus est, à l'heure actuelle, cette équipe de recherche ne dispose pas (encore), des données de morbidité, tout aussi indispensables.

Outre la dimension politique, M. De Ridder considère donc que l'extension de l'audit en cours de la Cour des comptes proposée par M. Van Biesen se heurte à d'importants problèmes techniques.

Le président Van Biesen constate:

1. que la Cour des comptes effectue déjà l'audit demandé par le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (secteur soins de santé) et que le rapport final de cet audit sera probablement transmis à la Chambre dans le courant du moins de janvier 2006;

2. que les membres de la sous-commission recevront en outre du ministre, fin mars 2005, un rapport de l'Office de contrôle des mutualités concernant la même problématique, mais au niveau des mutualités.

3. qu'une large majorité des membres de la sous-commission ne souhaite pas adjoindre de mission supplémentaire à l'audit de la Cour des comptes.

4. que la sous-commission ne déposera dès lors aucune proposition de résolution à la Chambre, ce qui n'empêche évidemment pas certains membres de le faire à titre individuel.

hospitalen (bijvoorbeeld voor de behandeling van kankerpatiënten) jaarlijks met 25 procent toeneemt. De minister is ook bezorgd over de aflevering van geneesmiddelen vanuit ziekenhuizen en apotheken aan rusthuizen. Ook daarover zal het Federaal Kenniscentrum voor de gezondheidszorg een studie maken. Ook daar zouden naar verluidt kortingen worden toegestaan en bestaat het gevaar voor overconsumptie.

Dat alles verdient een grondig parlementair debat in de bevoegde Kamercommissies.

Het analyseren van regionale of provinciale verschillen in consumptie is een politieke vraag, waarover de heer De Ridder zich niet wil uitspreken. Hij betwijfelt ook of het Rekenhof zelf wel over voldoende technische kennis beschikt om dergelijk onderzoek te voeren. Daarvoor zou het zeker bijstand moeten krijgen van de onderzoeksploeg KUL-DULBEA om op basis van individuele gegevens een steekproef uit te voeren die representatief genoeg is om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Momenteel beschikt die onderzoeksploeg daarenboven (nog) niet over de eveneens onontbeerlijke morbiditeitsgegevens.

Los van de politieke aspecten ziet de heer De Ridder dus zware technische problemen voor de door de heer Van Biesen voorgestelde uitbreiding van het lopende onderzoek van het Rekenhof.

Voorzitter Van Biesen stelt vast dat

1. het Rekenhof reeds bezig is met de door de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid gevraagde audit van de uitgaven in de sociale zekerheid (sector geneeskundige verzorging) en dat het eindverslag van die audit wellicht in de loop van de maand januari 2006 aan de Kamer zal worden overgezonden;

2. De leden van de Subcommissie daarenboven einde maart 2005 van de minister een verslag zullen ontvangen van de Controledienst der Ziekenfondsen over dezelfde problematiek, maar dan op het niveau van de ziekenfondsen.

3. Een ruime meerderheid van de leden van de Subcommissie geen bijkomende opdrachten aan de audit van het Rekenhof wil toevoegen.

4. De Subcommissie bijgevolg geen voorstel van resolutie bij de Kamer zal indienen, wat uiteraard niet belet dat individuele leden dat nog steeds kunnen doen.

Il communiquera par écrit la décision de la sous-commission au président de la Chambre.⁵

M. de Donnea souscrit à ces propos. En outre, il ne voit pas comment les auditeurs de la Cour des comptes – qui ne sont pas médecins – pourraient exercer un contrôle sur les pratiques des médecins en matière de prescription dans les hôpitaux. L'INAMI, par contre, peut le faire. Le contrôle exercé par la Cour des comptes devra de toute façon se limiter à la comptabilité des hôpitaux. L'intervenant est toutefois lui aussi opposé à toute forme de gaspillage des deniers publics.

M. Van der Maelen trouve que la vision qu'a *M. de Donnea* du rôle de la Cour des comptes est encore conservatrice et, qui plus est, dépassée. La Cour des comptes a évolué au fil des ans. Depuis 1996, cette institution contrôle également, au profit du parlement, le bon emploi des deniers publics (économie, efficience et efficacité).

Il souhaiterait savoir si les représentants de la Cour des comptes s'estiment capables de contrôler le système de financement des hôpitaux par le biais de l'achat de médicaments.

Il n'a pas l'intention de charger la Cour des comptes de détecter la surconsommation éventuelle sur place, dans les hôpitaux. Il s'agit de mettre au jour des mécanismes (flux financiers) en vertu desquels les réductions obtenues lors de l'achat de médicaments sont utilisées pour le financement des hôpitaux. Cette tâche lui semble pouvoir être remplie par une Cour des comptes moderne.

Quel serait le temps nécessaire à la Cour des comptes pour effectuer cette mission?

M. Viseur souscrit à la proposition du président Van Biesen. Il est lui aussi favorable à une Cour des comptes moderne, qui ne contrôle pas seulement la légalité, mais aussi l'efficience et l'efficacité des dépenses. Toutefois, il existe selon lui certains domaines sur lesquels la Cour des comptes ne peut exercer de contrôle, par exemple en ce qui concerne les 355 classifications de maladies (dans lesquelles il est également tenu compte de l'âge des patients) qui donnent lieu à des paiements aux hôpitaux. Seuls les médecins-conseils des mutualités et de l'INAMI peuvent exercer un contrôle en la matière.

Selon l'intervenant, il n'y a qu'une seule question purement politique importante dans ce débat: les hôpitaux peuvent-ils ou non facturer des médicaments à l'INAMI ou aux mutualités à un prix qui tient pas compte des réductions qu'ils ont obtenues? Il s'impose de trouver une solution légale à ce problème.

⁵ Ce fut le cas par lettre du 17 mars 2005 (référence G/C/WS/am.614-2005).

Hij zal de beslissing van de subcommissie schriftelijk aan de Kamervoorzitter mededelen⁵.

De heer de Donnea is het daarmee eens. Hij ziet bovendien niet in hoe de auditeurs van het Rekenhof – die geen dokters zijn – in de ziekenhuizen controles op het voorschrijfgedrag van de geneesheren zouden kunnen uitvoeren. Het RIZIV kan dat wel. De controle van het Rekenhof zal hoe dan ook beperkt moeten blijven tot de boekhouding van de ziekenhuizen. Ook hij is echter gekant tegen elke vorm van verspilling van overheids-geld.

De heer Van der Maelen vindt de visie van de heer de Donnea op de rol van het Rekenhof nog conservatief en daarenboven achterhaald. Het Rekenhof is in de loop der jaren geëvolueerd. Sinds 1996 controleert die instelling ten bate van het parlement ook de goede besteding van de overheidsgelden (zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid).

Graag vernam hij van de vertegenwoordigers van het Rekenhof of zij zich in staat achten om het financieringssysteem van de ziekenhuizen via de aankoop van geneesmiddelen te controleren.

Het ligt niet in zijn bedoeling om het Rekenhof ter plaatse in de ziekenhuizen de eventuele overconsumptie te laten opsporen. Het gaat om het blootleggen van mechanismen (financiële stromen) waarbij de bij de aankoop van geneesmiddelen bekomen kortingen worden gebruikt voor de financiering van de ziekenhuizen. Dat lijkt hem een taak die een modern Rekenhof moet kunnen vervullen.

Hoeveel tijd zou het Rekenhof daarvoor nodig hebben?

De heer Viseur stemt in met het voorstel van voorzitter Van Biesen. Ook hij is voorstander van een modern Rekenhof, dat niet alleen de wettelijkheid, maar ook de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitgaven controleert. Er zijn echter bepaalde domeinen waar het Rekenhof volgens hem geen controle kan uitoefenen, bijvoorbeeld inzake de 355 classificaties van ziekten (waarbij ook rekening wordt gehouden met de leeftijd van de patiënten) die aanleiding geven tot betalingen aan de ziekenhuizen. Enkel de controlegeneesheren van de ziekenfondsen en van het RIZIV kunnen daarop controle uitoefenen.

Er is in dit debat volgens het lid slechts één belangrijke, zuiver politieke vraag: mogen de ziekenhuizen al dan niet aan het RIZIV of aan de ziekenfondsen geneesmiddelen factureren tegen een prijs die geen rekening houdt met de door hen verkregen kortingen? Daarvoor moet een wettelijke oplossing worden gevonden.

⁵ Dat is gebeurd bij brief van 17 maart 2005 (kenmerk G/C/WS/am.614-2005).

M. Van der Maelen fait observer que la Cour des comptes peut le cas échéant se faire assister d'experts, ainsi qu'elle l'a fait pour l'audit relatif à la Société nationale des chemins de fer belges. Elle dispose à cet effet d'une réserve spéciale de crédits sur son budget.

Il lui semble par ailleurs dangereux de poser comme principe que la Cour ne peut réaliser un audit que si celle-ci dispose des capacités requises.

L'orateur maintient que la Cour des comptes est parfaitement en mesure de réaliser l'analyse qu'il réclame.

M. le conseiller Desomer indique que c'est la Chambre des représentants qui délimite les compétences de la Cour des comptes. Cette dernière contrôle non seulement la légalité et la régularité des dépenses, mais aussi leur efficience. Elle n'a toutefois pas le pouvoir, par exemple, de se prononcer sur le comportement prescripteur des médecins.

Il précise à titre indicatif que la Cour des comptes est en train d'analyser la responsabilité financière de l'industrie pharmaceutique et, en particulier, la formation du budget partiel des spécialités pharmaceutiques et la manière dont les dépassements de ce budget sont compensés. La procédure contradictoire relative à cette analyse est en cours. Le rapport sera également transmis au parlement, après la réaction éventuelle du ministre compétent.

M. le conseiller Claisse confirme que la Cour des comptes n'a pas le pouvoir d'exercer son contrôle au sein des hôpitaux privés.

M. Temmerman ajoute que la Cour a peu d'expérience de terrain dans le domaine du contrôle de la comptabilité des hôpitaux. Ce contrôle relève de la compétence du SPF Santé publique. L'orateur soulève également un certain nombre de problèmes techniques:

- Les ristournes ne sont peut-être pas nécessairement versées à l'hôpital lui-même, mais à d'autres personnes morales. La comptabilité de l'hôpital n'en garde dès lors aucune trace;
- Les ristournes peuvent aussi être accordées sous la forme d'avantages en nature (ordinateurs, etc.);
- Les ristournes peuvent également être payées par des filiales étrangères des firmes pharmaceutiques;

De heer Van der Maelen merkt op dat het Rekenhof zich, zoals voor zijn audit over de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, zo nodig door experts kan laten bijstaan. Het beschikt daartoe over een bijzondere kredietreserve op zijn begroting.

Het lijkt hem ook gevaarlijk om als principe aan te nemen dat het Rekenhof alleen dan een audit kan uitvoeren wanneer het de daartoe vereiste capaciteiten zelf in huis heeft.

Hij blijft er van overtuigd dat het Rekenhof wel degelijk in staat is het door hem gevraagde onderzoek uit te voeren.

Raadsheer Desomer geeft aan dat de grenzen van de bevoegdheid van het Rekenhof door de Kamer van volksvertegenwoordigers worden bepaald. Naast de wettelijkheid en de regelmatigheid controleert het Rekenhof ook de doelmatigheid van de uitgaven. Dat betekent echter niet dat het bijvoorbeeld uitspraken kan doen over het voorschrijfgedrag van artsen.

Ter informatie deelt hij mee dat het Rekenhof thans bezig is met een onderzoek naar de financiële verantwoordelijkheid van de farmaceutische industrie, meer bepaald over de manier waarop het deelbudget voor de farmaceutische specialiteiten tot stand komt en de wijze waarop de overschrijdingen van dat budget worden gecompenseerd. De tegensprekelijke procedure met betrekking tot dat onderzoek is aan de gang. Na de eventuele reactie van de bevoegde minister zal het verslag ook aan het parlement worden overgezonden.

Raadsheer Claisse bevestigt dat het Rekenhof niet bevoegd is om controle uit te oefenen in privé-ziekenhuizen.

De heer Temmerman voegt daaraan toe dat het Rekenhof weinig terreinervaring heeft met betrekking tot de controle van de boekhouding van ziekenhuizen. Dat laatste is de opdracht van de FOD Volksgezondheid. De spreker ziet ook een aantal technische problemen:

- Kortingen worden misschien niet noodzakelijk aan het ziekenhuis zelf, maar aan andere rechtspersonen doorgestort, zodat er geen sporen van te vinden zijn in de boekhouding van het ziekenhuis;
- Kortingen kunnen ook onder de vorm van voordelen in natura (bvb. computers) worden verleend;
- Kortingen kunnen ook door buitenlandse filialen van farmaceutische firma's worden betaald;

· La Cour des comptes n'est pas en mesure de comparer la comptabilité des hôpitaux avec celle des firmes pharmaceutiques, puisqu'elle n'a pas accès à la comptabilité de ces dernières.

M. Temmerman estime en outre qu'une telle analyse devrait être précédée d'une analyse préliminaire approfondie, ne fût-ce que pour éviter que la Cour des comptes suscite des attentes qu'elle est incapable de concrétiser.

La comparaison des produits pharmaceutiques en fonction de leur coût et de leur valeur thérapeutique devrait être confiée à des experts externes. Les services du ministre (Direction générale médicaments du SPF Santé publique) possèdent vraisemblablement l'expertise requise. A condition qu'une bonne collaboration avec les services de l'INAMI soit instaurée, ce sont ces services qui sont en premier lieu, le mieux armés pour réaliser cette analyse.

M. Vandermaelen maintient que la Cour des comptes doit pouvoir réaliser cette analyse par sondages, en se faisant assister d'experts externes. Les recommandations de la Cour des comptes pourraient permettre la mise en place d'un système de financement cohérent des hôpitaux. Les maigres moyens publics dont nous disposons doivent être utilisés aussi efficacement que possible. Le groupe sp.a-spirit continuera à insister sur ce point.

· Het Rekenhof kan de boekhouding van de ziekenhuizen niet vergelijken met die van de farmaceutische firma's, omdat het geen toegang heeft tot die laatste.

Vooraleer zo'n onderzoek aan te vatten is volgens de heer Temmerman bovendien een uitgebreid vooronderzoek wenselijk, al was het maar om te vermijden dat het Rekenhof met zijn audit verwachtingen zou scheppen die het achteraf niet kan waar maken.

Voor het tegen elkaar afwegen van farmaceutische producten aan de hand van de kostprijs en de therapeutische waarde zou moeten worden beroep gedaan op externe expertise. Dergelijke expertise is wellicht aanwezig bij de diensten van de minister (het Directoraat-generaal geneesmiddelen van de FOD Volksgezondheid). Indien een vlotte samenwerking met het RIZIV zou worden tot stand gebracht, zijn zij in eerste instantie het best gewapend om een dergelijk onderzoek uit te voeren.

De heer Vandermaelen blijft erbij dat het Rekenhof met de hulp van externe experts, in staat moet zijn om via steekproeven bij ziekenhuizen dergelijk onderzoek te voeren. Op basis van de aanbevelingen van het Rekenhof kan dan een sluitend financieringssysteem voor de ziekenhuizen worden uitgewerkt. De bedoeling moet zijn om de schaarse overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk te gebruiken. De sp.a-spirit-fractie zal daar blijven op aandringen.

3. RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CONTRATS D'ADMINISTRATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES DE SÉCURITÉ SOCIALE

(Rapport approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes du 16 février 2005)

A. Antécédents

1. Durant les dix dernières années, les compétences de la Cour des comptes ont été sensiblement étendues (contrôle des recettes fiscales, contrôle du bon emploi des deniers publics, contrôle des déclarations de patrimoine de mandataires publics et de hauts fonctionnaires).

2. Cette évolution a également une incidence sur la politique de publication de la Cour des comptes. Il s'opère ainsi, de manière globale, un glissement d'observations ponctuelles découlant de contrôles liés à un dossier déterminé et publiées dans un *Cahier de la Cour des comptes* vers des audits conçus de manière plus large et fondés sur l'analyse de systèmes, dont les rapports contenant des recommandations font l'objet d'une publication distincte depuis environ trois ans.

3. En raison de leur taille, de tels rapports d'audit ne peuvent plus être repris intégralement dans le *Cahier*. De même, afin de conserver au maximum leur caractère d'actualité, ils font l'objet d'une publication distincte immédiatement après la clôture de l'audit.

4. En attendant qu'une procédure soit fixée pour l'envoi de ces publications aux commissions compétentes, la sous-commission a en tout cas pris l'initiative d'examiner certaines de ces publications.

B. Réunion de la sous-commission du 20 avril 2005

Le conseiller Michel de Fays commente le rapport de la Cour des comptes sur les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale. Son exposé comporte 5 parties:

1. La contractualisation

Les contrats d'administration qui régissent les relations entre les institutions publiques de sécurité sociale et l'État ont été mis en place par la loi du 26 juillet 1996 exécutée par l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux du

3. VERSLAG VAN HET REKENHOF OVER DE BESTUURSOVEREENKOMSTEN VAN DE OPENBARE INSTELLINGEN VAN SOCIALE ZEKERHEID

(Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 16 februari 2005).

A. Wat voorafging

1. Tijdens de voorbije tien jaar werden de bevoegdheden van het Rekenhof in belangrijke mate uitgebreid (controle op de fiscale ontvangsten, controle op de goede besteding van de overheidsgelden, toezicht op de vermogensaangifte van openbare mandatarissen en hoge ambtenaren).

2. Die ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor het publicatiebeleid van het Rekenhof. Zo is er een globale verschuiving van punctuele opmerkingen, die voortvloeien uit dossiermatige controles gepubliceerd in het *Boek van het Rekenhof*, naar ruimer opgevatte, systeemgerichte audits, waarvan de verslagen met aanbevelingen sedert een drietal jaren apart worden gepubliceerd.

3. Omwille van hun omvang kunnen dergelijke auditverslagen niet meer integraal in het Boek worden opgenomen. Ook opdat ze zo actueel mogelijk zouden zijn, worden ze direct na de beëindiging van het onderzoek apart gepubliceerd.

4. In afwachting van de vastlegging van een procedure voor de verzending van die publicaties naar de bevoegde commissie heeft de Subcommissie het initiatief genomen om bepaalde van die publicaties in elk geval zelf te bespreken.

B. Vergadering van de Subcommissie van 20 april 2005

Raadsheer Michel de Fays geeft toelichting bij het verslag van het Rekenhof over de bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen van sociale zekerheid. Zijn uiteenzetting bestaat uit 5 delen:

1. Het contractmanagement

De wet van 26 juli 1996, waaraan door het koninklijk besluit van bijzondere machten van 3 april 1997 uitvoering is verleend, heeft de bestuursovereenkomsten die de betrekkingen tussen de openbare instellingen voor

3 avril 1997. L'objectif du législateur était, par la conclusion d'un contrat d'administration, d'améliorer l'efficacité de la gestion des institutions publiques de sécurité sociale - et, en définitive, le service au citoyen -, par une responsabilisation accrue et une obligation de rendre compte de leur performance.

Les quinze contrats d'administration actuels, qui expireront à la fin de cette année, comprennent en effet des objectifs à atteindre pour chacune des missions légales de ces institutions. Ces objectifs ont été fixés par les institutions en concertation avec l'État et doivent permettre à celui-ci d'évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité de leur fonctionnement. L'ensemble des organismes de la sécurité sociale font maintenant l'objet d'un contrat d'administration.

Le contrat d'administration constitue donc un instrument susceptible d'être mis à profit par l'État sur le plan de la bonne gouvernance. Mais, pour ce faire, il est impératif que l'État redéfinisse son rôle et se donne les moyens de le remplir.

2. La portée de l'audit

Étant donné l'enjeu des contrats, la Cour a jugé utile d'évaluer la maîtrise par l'État de ce processus de contractualisation. Concrètement, il s'agissait d'examiner comment l'État s'est organisé pour négocier, conclure, suivre et évaluer les contrats actuels et futurs et dans quelle mesure il a veillé à ce que la qualité du contenu et du suivi des contrats soit assurée. En d'autres mots, l'État a-t-il pu s'assurer de la qualité des engagements des institutions publiques de sécurité sociale et peut-il suivre de manière objective et pertinente leur réalisation ?

D'emblée, il faut souligner que l'audit n'avait pas pour objet d'évaluer la qualité intrinsèque des 15 contrats d'administration actuellement en vigueur, ni le rôle des Institutions publiques de sécurité sociale en tant que cocontractant dans le processus. Ceci explique que les représentants des organismes de sécurité sociale n'ont pas été rencontrés et que seuls les personnes et services agissant pour le compte de l'État l'ont été, à savoir les commissaires du gouvernement « sécurité sociale » et les représentants des SPF concernés. L'audit n'avait pas non plus pour objet d'évaluer le respect par l'État

sociale zekerheid (OISZ) regelen, ingevoerd. Via het sluiten van bestuursovereenkomsten beoogde de wetgever de efficiëntie te verbeteren van het beheer van de OISZ en – uiteindelijk van de dienstverlening aan de burger -, via een grotere verantwoordelijkheidstoedeling en een verplichting rekenschap af te leggen van hun prestaties.

De vijftien huidige bestuursovereenkomsten, die eind dit jaar aflopen, omvatten immers doelstellingen die moeten worden bereikt voor elk van de wettelijke taken van die instellingen. Die doelstellingen zijn door de instellingen bepaald in overleg met de Staat en moeten die laatste de mogelijkheid bieden de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de werking van die instellingen te beoordelen. Voor alle instellingen van sociale zekerheid bestaat thans een bestuurs-overeenkomst.

De bestuursovereenkomst is dus een instrument dat de Staat kan aanwenden om goed bestuur te bevorderen. Daartoe moet hij echter zijn rol opnieuw omschrijven en moet hij zichzelf de middelen geven om die te vervullen.

2. De draagwijdte van het onderzoek

Gelet op wat met de bestuursovereenkomsten op het spel staat, heeft het Rekenhof het nuttig geacht te evalueren in hoeverre de Staat dat proces van contractmanagement in de hand heeft. Concreet was het erom te doen na te gaan hoe de Staat zich heeft georganiseerd om over de huidige en toekomstige overeenkomsten te onderhandelen, ze te sluiten, ze op te volgen en te evalueren en in welke mate hij ervoor heeft gezorgd dat de kwaliteit van de inhoud en van de voortgangsbewaking van de overeenkomsten kon worden gewaarborgd. Heeft de Staat zich, met andere woorden, kunnen vergewissen van de kwaliteit van de verbintenissen van de openbare instellingen voor sociale zekerheid en kan hij een objectief en relevant oordeel uitbrengen over de verwezenlijking ervan?

Er moet meteen op worden geattendeerd dat de audit niet tot doel had de intrinsieke kwaliteit van de 15 thans vigerende bestuursovereenkomsten, noch de rol van de OISZ als medecontractant in dat proces te beoordelen. Dat verklaart waarom er geen ontmoeting is geweest met de vertegenwoordigers van de instellingen voor sociale zekerheid en waarom alleen met de personen en de diensten die voor rekening van de Staat handelen ontmoetingen hebben plaatsgevonden, dat wil zeggen met de regeringscommissarissen « Sociale Zekerheid » en met de vertegenwoordigers van de betrokken

de ses engagements spécifiques, budgétaires et autres, repris dans chacun des contrats conclus.

Enfin, cet examen n'est pas à confondre avec un autre contrôle que la Cour est actuellement en train de réaliser et qui a pour objectif d'évaluer la mesure dans laquelle les principes comptables et budgétaires, prévus dans la réglementation précitée, sont appliqués par les différentes institutions. Ce travail donnera probablement lieu à un article dans le cahier d'observations de cette année.

Quant à la période couverte par l'audit, les travaux ont commencé en janvier 2004 et se sont terminés avec la clôture du débat contradictoire avec les ministres de tutelle concernés en janvier de cette année.

Enfin, dernière précision, l'audit a déjà pu faire l'objet d'une présentation lors d'une journée d'étude organisée ce 14 avril à l'INAMI et qui avait pour objet la contractualisation avec les institutions publiques de sécurité sociale. De cette façon, il a été présenté à un grand nombre d'acteurs concernés par le processus. Cela a également été l'occasion de constater qu'il existait un grand nombre de convergences entre les recommandations de l'audit et les projets et intentions des administrations concernées et du ministre des Affaires sociales.

3. La philosophie de l'audit

Avant d'entrer dans le vif du sujet, M. de Fays veut mettre l'accent sur la philosophie à la base de l'audit. L'objectif était d'apporter une contribution positive au processus de contractualisation notamment en vue de la négociation par l'État des prochains contrats qui débutera cette année. Dans cet esprit, s'agissant d'une première expérience de contractualisation, la Cour a bien entendu tenu compte du processus d'apprentissage qui accompagne nécessairement tout nouveau mode de gestion.

Une situation idéale a été dressée à partir de normes et bonnes pratiques tirées de la littérature et d'expériences nationales et internationales et utilisée comme référentiel pour analyser de manière uniforme et transversale la négociation et le suivi des premiers contrats. Cet exercice a permis de donner une photographie de la situation existante de la maîtrise par l'État du processus envisagé et de dégager des pistes d'amélioration qui permettront de mieux exploiter cet outil de pilotage

FOD's. De audit strekte er evenmin toe te beoordelen in hoeverre de Staat zijn specifieke – budgettaire en andere – verbintenissen nakomt die in elk van de gesloten overeenkomsten zijn opgenomen.

Dit onderzoek mag niet worden verward met een andere controle die het Rekenhof thans uitvoert en die tot doel heeft na te gaan in hoeverre de principes inzake boekhouding en begroting waarin de voormelde reglementering voorziet door de verschillende instellingen worden toegepast. Dat werk zal waarschijnlijk aanleiding geven tot een artikel in het Boek van opmerkingen van dit jaar.

Wat de door de audit gedekte periode betreft, zijn de werkzaamheden begonnen in januari 2004 en zijn ze afgerond met het einde van het debat met de betrokken toezichthoudende ministers in januari van dit jaar.

Tot slot, een laatste precisering: de audit werd reeds voorgesteld tijdens een studiedag die werd georganiseerd op 14 april in het RIZIV en die betrekking had op het contractmanagement met de openbare instellingen voor sociale zekerheid. Zodoende werden een groot aantal bij het proces betrokken actoren voorgesteld. Bij die gelegenheid heeft men ook kunnen constateren dat er tal van convergenties bestaan tussen de aanbevelingen van de audit en de projecten en voornemens van de betrokken diensten en van de minister van Sociale Zaken.

3. Het uitgangspunt van de audit

Alvorens tot de kern van de zaak te komen, wenst de heer de Fays het uitgangspunt van de audit voor het voetlicht te brengen. Bedoeling was een positieve bijdrage te leveren tot het proces van contractmanagement, onder meer met het oog op de onderhandeling die de Staat begin dit jaar over de komende overeenkomsten moest aanvatten. Tegen die achtergrond en aangezien het om een eerste contractmanagementservaring gaat, heeft het Rekenhof uiteraard rekening gehouden met het leerproces dat noodzakelijkerwijs met iedere nieuwe bestuurstechniek gepaard gaat.

Er werd gewerkt uitgaande van een ideale situatie gebaseerd op normen en *best practices* uit de literatuur en uit ervaringen in binnen- en buitenland. Die situatie werd gebruikt als referentiekader om de onderhandelingen over en de opvolging van de eerste overeenkomsten op eenvormige en transversale wijze te analyseren. Een en ander heeft het mogelijk gemaakt zich een beeld te vormen van de bestaande situatie in verband met de controle van de Staat over het bewuste proces,

des institutions de la sécurité sociale que constituent les contrats d'administration.

4. Les constatations et recommandations de l'audit

Les constatations et recommandations du rapport ont été envisagées sur 3 plans:

1. le rôle de l'État dans la contractualisation;
2. la maîtrise par l'État de la qualité des contrats, et
3. la maîtrise par l'État du suivi et de l'évaluation des contrats.

1. *Le rôle de l'État dans la contractualisation*

Dans le cadre de la contractualisation, l'État devient un partenaire des IPSS. Il lui incombe de concevoir et d'évaluer la politique sociale, d'en communiquer les axes stratégiques aux IPSS et de mettre les moyens nécessaires à leur disposition. Celles-ci, en échange d'une plus grande autonomie, s'engagent sur des résultats à atteindre dont elles doivent rendre compte. L'État doit surveiller et évaluer ces résultats.

L'État doit donc se donner les moyens de maîtriser le processus de contractualisation et d'agir comme un véritable cocontractant.

Bien que les premiers contrats soient entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2002, l'État n'a pas redéfini clairement son rôle, ni celui des multiples intervenants agissant pour son compte, en particulier le rôle des commissaires du gouvernement et des SPF. Sur ce point, la réglementation est déficiente et il n'existe pas d'instructions ou de directives susceptibles d'y remédier.

Par ailleurs, l'État n'a pas élaboré et réellement diffusé, dans le cadre des négociations, ses orientations stratégiques visant à mettre en œuvre sa politique sociale au travers des contrats d'administration si ce n'est en demandant d'inclure dans les contrats des objectifs découlant de la Charte de l'assuré social.

La Cour a toutefois tenu à souligner les efforts fournis par le SPF Sécurité sociale qui a récemment renforcé son service d'appui susceptible de soutenir les commissaires du gouvernement. En parallèle, le SPF Budget et Contrôle de la gestion, conscient du manque

en verbeteringstrajecten aan te geven die de mogelijkheid zullen bieden het monitoringinstrument van de OISZ dat de bestuursovereenkomsten zijn, beter aan te wenden.

4. De vaststellingen en de aanbevelingen van de audit

De in het verslag vervatte vaststellingen en aanbevelingen werden uit op 3 oogpunten beschouwd:

1. de rol van de Staat inzake contractmanagement
2. de controle van de Staat op de kwaliteit van de overeenkomsten, en
3. de uitvoering door de Staat van de *follow-up* en de evaluatie van de overeenkomsten

1. *De rol van de Staat inzake contractmanagement*

In het kader van het contractmanagement treedt de Staat op als partner van de OISZ. Het komt dan ook de Staat toe het sociaal beleid uit te tekenen en te evalueren, de OISZ te informeren over de strategische beleidslijnen en hen de nodige middelen ter beschikking te stellen. In ruil voor een grotere autonomie verbinden de OISZ zich tot te bereiken resultaten waarover zij verantwoording moeten afleggen. De Staat moet die resultaten controleren en evalueren.

Bijgevolg moet de Staat zichzelf de middelen geven om het proces van contractmanagement te kunnen beheersen en om te kunnen optreden als een echte medecontractant.

Hoewel de eerste overeenkomsten in werking zijn getreden op 1 januari 2002, heeft de Staat zijn rol nog niet duidelijk omschreven. Evenmin heeft hij reeds klaarheid verschaft omtrent de rol van de talrijke actoren die in zijn naam optreden, inzonderheid omtrent de rol van de regeringscommissarissen en de FOD's. Op dat punt schiet de regelgeving tekort en bestaan er momenteel geen instructies of richtlijnen die een en ander kunnen verhelpen.

Voorts heeft de Staat verzuimd om, in het raam van de onderhandelingen, zijn strategische beleidslijnen inzake de tenuitvoerlegging van het sociaal beleid via de bestuursovereenkomsten écht kenbaar te maken. Hooguit heeft hij gevraagd om in de overeenkomsten doelstellingen te vermelden die voortvloeien uit het Handvest van de sociaal verzekerde.

Niettemin heeft het Rekenhof uitdrukkelijk de inspanningen vermeld die op dat vlak werden geleverd door de FOD Sociale Zekerheid, die onlangs zijn dienst Ondersteuning ten behoeve van de regeringscommissarissen heeft verstrekt. Parallel daarmee bereidt de FOD

de lignes directrices pour les commissaires du gouvernement, prépare un projet de manuel à leur intention.

Enfin, la Cour des comptes a constaté qu'une documentation structurée et centralisée du processus de contractualisation n'a pas été constituée. Or, cette situation peut ralentir, voire annihiler, la dynamique du processus d'apprentissage. La préparation du rapport d'évaluation globale des 10 premiers contrats réalisé par le SPF Sécurité sociale a toutefois permis de constituer une première documentation centralisée et structurée.

Pour répondre à cette situation, la Cour formule quatre recommandations :

- mieux définir le rôle de l'État et de ses différents intervenants, en concertation avec les IPSS. En particulier, les tâches des commissaires du gouvernement doivent être clairement définies.

- communiquer les orientations stratégiques aux IPSS durant la négociation des contrats d'administration et veiller à leur mise en application dans les projets de contrat d'administration.

- encadrer le processus de contractualisation par un service d'appui horizontal disposant d'un personnel suffisant, doté de l'expertise adéquate. Dans ce contexte, un des facteurs clés de succès réside dans l'indispensable coordination des actions menées par les différents Services publics fédéraux de tutelle et par le Service public fédéral Budget et Contrôle de la gestion.

- enfin, poursuivre les efforts entrepris pour que l'ensemble du processus de négociation et de suivi des contrats d'administration soit documenté de manière homogène.

2. La maîtrise de la qualité des contrats

M. de Fays indique que cet aspect a été envisagé sur 2 plans:

- Celui de la détermination des moyens qui, dans la logique de la contractualisation, doit se faire en lien avec les résultats à atteindre, et

Budget et Beheerscontrole, die zich ervan bewust is dat de regeringscommissarissen nood hebben aan meer richtlijnen, een ontwerphandleiding voor die specifiek voor hen is bestemd.

Tot slot heeft het Rekenhof vastgesteld dat er geen werk werd gemaakt van een gestructureerd en gecentraliseerd systeem voor documentatievergaring inzake het proces van contractmanagement. Het ontbreken van een dergelijk systeem kan het leerproces vertragen of zelf blokkeren. De voorbereiding van het algemeen evaluatieverslag van de tien eerste beheersovereenkomsten dat de FOD Sociale Zekerheid heeft opgesteld, heeft evenwel de grondslag gelegd voor de uitbouw van een dergelijk, gecentraliseerd en gestructureerd documentatiesysteem.

Teneinde op die toestand in te spelen, formuleert het Hof vier aanbevelingen:

- de rol van de Staat en van zijn diverse actoren beter omschrijven, in overleg met de OISZ. Inzonderheid de taken van de regeringscommissarissen moeten duidelijk worden omschreven.

- de OISZ in de loop van de onderhandelingen over de beheersovereenkomsten in kennis stellen van de strategische beleidslijnen en toezien op de tenuitvoerlegging ervan in de ontwerp-beheersovereenkomsten.

- het proces van contractmanagement begeleiden via een horizontaal gestructureerde ondersteuningsdienst die kan beschikken over voldoende personeel dat de nodige deskundigheid in huis heeft. Een van de onmisbare factoren om terzake tot een succesvol resultaat te komen, is de coördinatie van de acties die worden opgezet door de verschillende toezichthoudende federale overheidsdiensten en door de FOD Budget en Beheerscontrole.

- tot slot, voortgaan met de inspanningen die worden geleverd om tijdens het hele onderhandelings- en opvolgingsproces met betrekking tot de beheersovereenkomsten op homogene wijze de nodige documentatie te verstrekken.

2. Kwaliteitsbeheersing van de bestuursovereenkomsten

De heer de Fays geeft aan dat dat facet vanuit twee invalshoeken werd beschouwd:

- bepalen in welke middelen volgens de bij de sluiting van overeenkomsten gevolgde logica moet worden voorzien, gelet op de te bereiken resultaten, en

· Celui de la détermination des objectifs et indicateurs qui doivent répondre à des normes de qualité, comme les caractères réaliste, ambitieux et mesurable des objectifs, afin qu'ils puissent renseigner l'État de manière objective et pertinente sur le fonctionnement des Institutions concernées.

Concernant les moyens, leur détermination ne s'est pas opérée en liaison avec celle des objectifs et donc au regard des résultats à atteindre. Or, la logique de la contractualisation veut que l'on passe d'une gestion par les moyens à une gestion par les résultats.

Les moyens ont été déterminés au départ d'une enveloppe définie lors du conclave budgétaire et sur la base des réalisations des années 1998 à 2000. Une marge de manœuvre de 2,5 milliards de francs (près de 62 millions d'euros) a été répartie entre les organismes, après négociation.

D'une manière générale, aucun indicateur de coût ou d'efficacité permettant de suivre la réalisation des objectifs fixés n'a été défini dans les contrats d'administration.

Face à cette situation, outre la redéfinition du rôle des intervenants de l'État, la Cour formule deux recommandations:

· L'État doit veiller à la mise en place, au sein des IPSS, de systèmes de contrôle de gestion visant à objectiver les demandes de moyens qu'elles formulent, notamment sous la forme d'indicateurs de coût et d'efficacité à prévoir dans les contrats d'administration.

· L'État doit s'assurer qu'il dispose d'informations fiables notamment en veillant à la mise en place d'un système de contrôle interne et de services d'audit interne au sein des IPSS.

Lors de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a tenu à mettre en évidence les efforts accomplis par les IPSS dans l'amélioration de leurs systèmes de gestion et de suivi. Un tel progrès est en effet le préalable indispensable à la mesure de l'économie et de l'efficacité des activités effectuées par les IPSS.

Concernant le deuxième volet de la maîtrise de la qualité des contrats, à savoir la définition des objectifs et indicateurs de résultats, la Cour a constaté que l'État ne s'est pas assuré de manière systématique de la qualité des objectifs et des indicateurs proposés par les or-

· bapalen welke doelstellingen en indicatoren aan kwaliteitsnormen moeten voldoen, zoals onder meer de realistische, ambitieuze en meetbare aard van de doelstellingen; zulks strekt ertoe de Staat op objectieve en relevante wijze voor te lichten over de werking van de betrokken instellingen.

De middelen werden niet bepaald met inachtneming van de wijze waarop de doelstellingen zijn vastgelegd, en dus ook niet met de te bereiken resultaten voor ogen. Bij de sluiting van overeenkomsten is het evenwel de logische gang van zaken dat middelenbeheer overgaat in resultatenbeheer.

De middelen werden bepaald op grond van een enveloppe die was vastgelegd op het begrotingsconclaaf en op grond van de verwezenlijkingen tijdens de jaren 1998 tot 2000. Na onderhandelingen werd een reservebedrag van 2,5 miljard frank (bijna 62 miljoen euro) onder de instanties verdeeld.

Over het algemeen is in de bestuursovereenkomsten geen enkele kosten- of efficiëntiefactor vastgelegd waarmee kan worden gevolgd in welke mate de vooropgestelde oogmerken worden verwezenlijkt.

Gelet op die situatie beveelt het Rekenhof aan de rol van de respectieve betrokkenen bij de Staat een nieuwe invulling te geven, naast nog twee andere, hierna opgesomde suggesties.

· De Staat moet ervoor zorgen dat binnen de OISZ wordt voorzien in beheerscontrole-regelingen die ertoe strekken de verzoeken om meer middelen welke ze formuleren, te objectiveren, zulks inzonderheid in de vorm van in de bestuursovereenkomsten vast te leggen kosten- en efficiëntiefactoren.

· De Staat moet er zich van vergewissen dat hij over betrouwbare informatie beschikt, met name door binnen de OISZ te zorgen voor een interne controle-regeling en interne doorlichtingdiensten.

Tijdens de tegensprekelijke gedachtewisseling stond de FOD Sociale Zekerheid erop te beklemtonen welke inspanningen de OISZ hebben geleverd om hun beheers- en *follow-up*-regelingen te verbeteren. Een dergelijke vooruitgang is immers de *conditio sine qua non* om te kunnen meten hoe zuinig en hoe efficiënt de OISZ hun werkzaamheden verrichten.

Met betrekking tot het tweede aspect van de kwaliteitsbeheersing van de overeenkomsten, te weten de vastlegging van de doelstellingen en de resultatenindicatoren, heeft het Hof geconstateerd dat de Staat zich niet stelselmatig heeft vergewist van de

ganismes lors de la négociation des premiers contrats d'administration.

Dès lors afin de permettre à l'État de mieux tirer profit de cet outil de pilotage, la Cour formule la recommandation suivante: dégager les moyens pour mettre en place une organisation apte à soutenir, pour compte de l'État, le processus de contractualisation. Le rôle de cet appui sera notamment de permettre un examen transversal de la qualité des objectifs et indicateurs des contrats, sur la base de normes communes établies par lui et en concertation éventuelle avec les IPSS. Sans assurance sur la qualité, les contrats ne pourront garantir une information sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité du fonctionnement des IPSS.

Pour ce qui est de la qualité des objectifs et indicateurs de résultats, ainsi que des autres points envisagés dans l'audit, la Cour a annexé à son rapport un guide de normes et bonnes pratiques susceptibles d'aider l'État dans cette tâche et de servir de base à un monitoring continu et régulier de son processus de contractualisation.

Lors de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a précisé qu'il entendait mettre sur pied une concertation permanente avec les IPSS et les cabinets des ministres de tutelle afin de déterminer ensemble quelles sont les exigences minimales de qualité auxquelles les contrats d'administration ainsi que les rapports des IPSS et des commissaires du gouvernement doivent se soumettre.

3. Le suivi et l'évaluation des contrats

Le troisième volet des constatations concerne le suivi et l'évaluation des contrats. Celui-ci a été envisagé sur 3 plans:

- Le suivi et l'évaluation à proprement parler
- Les données de gestion
- La révision

Quant au suivi et à l'évaluation à proprement parler, la Cour constate que l'État n'a pas établi de lignes directrices quant au contenu des rapports de suivi et d'évaluation ni quant à ses attentes à l'égard des commissaires du gouvernement.

kwaliteit van de doelstellingen en van de indicatoren die de instellingen hadden voorgesteld bij de onderhandelingen over de eerste bestuursovereenkomsten.

Opdat de Staat dus beter zijn voordeel zou kunnen doen met dat sturingsinstrument formuleert het Hof de volgende aanbeveling: er moet «een organisatie komen die voor de Staat het contractmanagement kan ondersteunen. Haar rol is met name een vergelijkend onderzoek van de kwaliteit van de doelstellingen en indicatoren van de overeenkomsten mogelijk te maken op basis van gemeenschappelijke normen die de Staat in eventueel overleg met de OISZ heeft opgesteld.». Zo er geen zekerheid bestaat omtrent de kwaliteit, zullen de overeenkomsten geen informatie kunnen waarborgen inzake de zuinige, doeltreffende en efficiënte werking van de OISZ.

Over de kwaliteit van de doelstellingen en de resultatenindicatoren, alsmede over de andere in de audit beschouwde punten, heeft het Hof bij zijn verslag een leidraad gevoegd met normen en *best practices* die de Staat bij die taak kan helpen, en die als grondslag kan dienen voor een onafgebroken en geregelde *monitoring* van het gevoerde contractmanagement-proces.

Tijdens de tegensprekelijke gedachtewisseling heeft de FOD Sociale Zekerheid gepreciseerd dat hij van plan was permanent overleg uit te bouwen met de OISZ en met de kabinetten van de terzake bevoegde ministers, teneinde samen te bepalen welke minimale kwaliteitsvoorwaarden bij de bestuursovereenkomsten alsmede in de verslagen van de OISZ en van de regeringscommissarissen dienen te worden gehanteerd.

3. Follow-up en evaluatie van de bestuurs-overeenkomsten

Het derde onderdeel van de vaststellingen heeft betrekking op de *follow-up* en de evaluatie van de overeenkomsten. Het werd vanuit drie invalshoeken beschouwd:

- de *follow-up* en de evaluatie in de strikte zin van het woord;
- de beheersgegevens;
- de herziening.

In verband met de eigenlijke *follow-up* en evaluatie constateert het Hof dat de Staat geen richtlijnen heeft uitgevaardigd inzake de inhoud van de *follow-up*- en evaluatierapporten, noch inzake hetgeen van de regeringscommissarissen wordt verwacht.

Il en résulte un manque d'uniformité dans la présentation des résultats des différents organismes, une évaluation variable faite par les commissaires du gouvernement tant du point de vue de la forme que du point de vue du contenu et, en définitive, une difficulté, pour l'État, à exploiter les rapports.

Un des points forts relevés dans le processus actuel de contractualisation est le rapport d'évaluation globale des 10 premiers contrats d'administration élaboré par le SPF Sécurité sociale. Ce rapport a principalement porté sur l'évaluation du degré de réalisation des objectifs des IPSS et a permis de tirer des enseignements susceptibles d'améliorer la qualité des contrats à venir.

En conclusion, la Cour estime que, en raison de cette situation et des défauts touchant à la qualité des objectifs et des indicateurs précédemment énoncés, les rapports de suivi et d'évaluation ne permettent pas à l'État de porter une appréciation sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité du fonctionnement des IPSS. L'information récoltée dans le cadre du suivi lui permet tout au plus d'apprécier l'efficacité opérationnelle de certaines activités ou tâches exécutées par les différentes IPSS mais sans en connaître l'impact sur l'ensemble du fonctionnement de l'institution.

Toujours sur le plan du suivi et de l'évaluation, la Cour a constaté que, hormis quelques initiatives propres aux Institutions de sécurité sociale, les résultats de l'exécution des contrats d'administration ne sont pas rendus publics.

En outre, si le législateur de 1996 avait prévu la mise en place par le Roi d'un système de sanctions, positives ou négatives, celui-ci n'a pas été mis en œuvre.

La Cour formule dès lors les quatre recommandations suivantes:

- l'État doit élaborer des normes et directives en vue de clarifier le contenu des rapports de suivi et d'évaluation périodiques et améliorer l'exploitation que l'État pourra en faire;
- une évaluation doit être prévue à la fin de chaque contrat d'administration dans un délai utile pour permettre à l'État de négocier valablement les contrats suivants;
- en vue d'une meilleure transparence, l'État devrait veiller à la publication des résultats de l'exécution des

Daardoor ontstaat een gebrek aan eenvormigheid in de opmaak van de door de diverse instanties verschaft resultaten, en variëren de door de regeringscommissarissen verrichte evaluaties zowel vormelijk als inhoudelijk. Dientengevolge is het voor de Staat moeilijker zijn voordeel te doen met die rapporten.

Een van de vermelde sterke punten in het huidige proces van contractmanagement is het algemene evaluatieverslag over de 10 eerste bestuurs-overeenkomsten die de FOD Sociale Zekerheid heeft gesloten. Dat verslag heeft vooral betrekking op de evaluatie van de mate waarin de doelstellingen van de OISZ zijn gerealiseerd en heeft het mogelijk gemaakt lessen te trekken die de kwaliteit van de overeenkomsten in de toekomst kan verbeteren.

Tot besluit vindt het Rekenhof dat gelet op die situatie en de tekortkomingen in de kwaliteit van de doelstellingen en de voormelde indicatoren, de Staat op basis van de opvolgings- en evaluatieverslagen geen oordeel kan vellen over de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de werking van de OISZ. Met de informatie die in het kader van de opvolging wordt ingewonnen, kan de Staat hooguit de operationele doeltreffendheid van bepaalde activiteiten of taken van de verschillende OISZ beoordelen, maar zonder de weerslag ervan op het geheel van de activiteiten van de instelling te kennen.

Nog altijd op het vlak van de evaluatie heeft het Rekenhof vastgesteld dat behalve enkele initiatieven die de instellingen op eigen houtje hebben ondernomen, de resultaten van de uitvoering van de beheers-overeenkomsten niet openbaar worden gemaakt.

Hoewel de wetgever in 1996 heeft bepaald dat de Koning een stelsel van positieve of negatieve sancties zou invoeren, is zulks daarenboven nog niet uitgevoerd.

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- de Staat moet normen en richtlijnen uitwerken om de inhoud van de periodieke opvolgings- en evaluatieverslagen te verduidelijken en de exploitatie ervan verbeteren;
- er moet worden voorzien in een evaluatie op het einde van elke bestuursovereenkomst, binnen een redelijke termijn, zodat de Staat op aanvaardbare wijze over de volgende overeenkomsten kan onderhandelen;
- met het oog op een betere transparantie moet de Staat erop toezien dat de resultaten van de uitvoering

contrats d'administration et en fixer les modalités avec l'ensemble des Institutions concernées;

– enfin, la question des sanctions doit être tranchée. La loi doit être exécutée ou amendée. Quoi qu'il en soit, les sanctions négatives doivent nécessairement s'accompagner d'une recherche des causes et des remèdes aux difficultés rencontrées.

Au cours de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a notamment indiqué qu'il travaillait actuellement sur une refonte du système de suivi dans lequel le commissaire du gouvernement prendrait une place prépondérante, celui-ci étant soutenu administrativement et méthodologiquement par la Cellule Relations avec les IPSS de la Direction Générale Politique Sociale.

De son côté, le SPF Budget et Contrôle de la gestion attire l'attention sur l'importance de la mise en place du Collège des commissaires prévu par la réglementation.

Le second point abordé, dans la partie consacrée au suivi et à l'évaluation des contrats, concerne les données de gestion destinées à suivre la réalisation des objectifs du contrat.

Sur ce point, l'État n'a pas pu s'assurer de la fiabilité des données de suivi, pour plusieurs raisons. Les commissaires du gouvernement chargés du suivi ne disposent pas d'information sur la définition des données et les méthodes de calcul utilisées et ils ne disposent ni du temps ni du support nécessaires à une telle tâche. De plus, l'État ne possède pas d'information sur les systèmes de contrôle interne mis en œuvre au sein des IPSS en vue d'assurer la qualité des données récoltées et peu d'organismes sont dotés d'un service d'audit interne.

Pour que l'État puisse avoir une assurance raisonnable quant à la qualité des données de suivi, la Cour recommande, outre le développement d'un système de contrôle interne et d'un service d'audit interne au sein des IPSS, de s'assurer qu'il existe une définition claire, partagée et rigoureuse des données, ainsi que des procédés de récolte et des méthodes de calculs.

Au cours de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a fait savoir qu'il rejoignait la recommandation touchant au développement au sein des IPSS d'un système de contrôle interne et d'un service d'audit interne et le SPF Budget et Contrôle de la gestion est

van de bestuursovereenkomsten worden gepubliceerd en moet hij de nadere regels ervoor vaststellen in overleg met alle betrokken instellingen;

– tot slot moet de kwestie van de sancties worden beslecht. De wet moet worden uitgevoerd of aangepast. Negatieve sancties moeten hoe dan ook gepaard gaan met een onderzoek naar de oorzaken van en de remedies voor de moeilijkheden die zich hebben voorgedaan.

Tijdens de tegensprekelijke procedure heeft de FOD Sociale Zekerheid aangegeven dat hij het opvolgings-systeem aan het herwerken is. In dat nieuwe opvolgings-systeem zou de regeringscommissaris een scharnierplaats innemen, omdat hij administratief en methodologisch ondersteuning krijgt van de cel Relaties met de OISZ van de directie-generaal Sociaal Beleid.

De FOD Budget en Beheerscontrole vestigt dan weer de aandacht op het belang van de installatie van het college van commissarissen waarin de reglementering voorziet.

Het tweede punt in het deel over de opvolging en de evaluatie van de overeenkomsten gaat over de beheersgegevens waarmee de realisatie van de doelstellingen van de overeenkomst moet worden gevolgd.

Op dat vlak heeft de Staat de betrouwbaarheid van de gegevens van de opvolging om verscheidene redenen niet kunnen waarborgen. De met de opvolging belaste regeringscommissarissen beschikken immers niet over informatie over de definitie van de gegevens en van de berekeningsmethodes en zij beschikken ook niet over de nodige tijd en steun voor dergelijke taken. Bovendien beschikt de Staat niet over informatie met betrekking tot de interne controlesystemen die binnen de OISZ werden opgezet teneinde de kwaliteit van de ingezamelde gegevens te waarborgen en weinig instellingen beschikken over een interne doorlichtingsdienst.

Opdat de Staat een redelijke waarborg zou kunnen genieten omtrent de kwaliteit van de opvolgingsgegevens, beveelt het Hof aan om, naast de uitbouw van een intern controlesysteem en een interne doorlichtingsdienst binnen de OISZ, zich ervan te vergewissen dat er een duidelijke, gedeelde en strikte definitie van de gegevens voorhanden is, alsmede procédés inzake de inzameling en berekeningsmethodes.

Tijdens het tegensprekelijk debat liet de FOD Sociale Zekerheid weten dat hij zich kon vinden in de aanbeveling met betrekking tot de uitbouw, binnen de OISZ, van een intern controlesysteem en van een interne doorlichtingsdienst. Daarnaast is de FOD Budget en

prêt à apporter un appui méthodologique aux organismes, pour autant qu'une compétence en ce domaine lui soit reconnue.

Enfin, troisième et dernier point : la procédure de révision des contrats d'administration. Sa mise en application s'est révélée peu flexible de telle sorte que, mis à part les ajustements budgétaires, aucune modification d'objectifs ou de cibles à atteindre n'a été opérée malgré les besoins exprimés en la matière par les IPSS.

Or, pouvoir adapter le contrat d'administration à l'évolution des facteurs externes et apporter les correctifs aux objectifs et cibles mal définis au départ est indispensable à un processus efficace de contractualisation.

A ce sujet, la Cour estime que la flexibilité du processus de révision est avant tout le résultat de la volonté des parties au contrat d'accepter de tels amendements tant en matière budgétaire que pour les objectifs. Elle recommande que les parties contractantes portent une attention particulière à ce problème lors des deuxièmes contrats d'administration et, au besoin, s'accordent sur la manière de procéder efficacement et en temps opportun à des révisions.

Lors de l'échange de vues contradictoire, le SPF Sécurité sociale a indiqué que la révision de la procédure d'adaptation du contrat d'administration sera sûrement abordée lors de la négociation des prochains contrats d'administration.

5. Conclusion générale

Consciente de l'intérêt de ces contrats, tant pour l'ensemble des acteurs de la politique sociale que pour l'assuré social, la Cour des comptes a voulu par ses recommandations, qui incluent un guide de bonnes pratiques, aider l'État à mieux exploiter ces contrats et dès lors à mieux jouer son rôle de cocontractant dans le cadre des négociations des prochains contrats, qui débiteront dès cette année.

Beheerscontrole bereid de instellingen methodologische ondersteuning te bieden, voorzover de FOD een bevoegdheid in dat domein wordt verleend.

Ten slotte komt de spreker tot het derde en laatste punt: de procedure tot herziening van de bestuurs-overeenkomsten. De uitvoering daarvan is weinig flexibel gebleken zodat, afgezien van enkele budgettaire bijstellingen, geen enkele wijziging inzake de te halen doelstellingen of *targets* werd doorgevoerd ondanks de door de OISZ terzake geformuleerde behoeften.

De aanpassing van de beheersovereenkomst aan de evolutie van de externe factoren en het aanreiken van bijstellingen bij aanvankelijk slecht gedefinieerde doelstellingen en *targets* is evenwel absoluut vereist voor een efficiënt «proces van contractmanagement».

In dat verband is het Hof van mening dat de flexibiliteit van het herzieningsproces eerst en vooral het resultaat is van de bereidheid van de bij de medecontractanten om soortgelijke amenderingen, zowel op budgettair vlak als op dat van de doelstellingen te aanvaarden. Het Hof beveelt aan dat de elk van de contractanten bijzondere aandacht aan dat probleem zou besteden tijdens de tweede bestuursovereenkomsten en, zo nodig, een akkoord zou bereiken over de wijze om efficiënt en te gepasten tijde tot bijstellingen te kunnen overgaan.

Tijdens het tegensprekelijk debat wees de FOD Sociale Zekerheid erop dat de herziening van de procedure tot aanpassing van de bestuursovereenkomst zeker aan bod zal komen tijdens de onderhandelingen omtrent de volgende bestuursovereenkomsten.

5. Algemene conclusie

Het Rekenhof geeft zich terdege rekenschap van het belang dat die overeenkomsten, zowel voor het geheel van de actoren van de sociale politiek als voor de sociaal verzekerden inhouden. Gelet daarop wenst het Hof door zijn aanbevelingen – waarin richtsnoeren inzake *best practices* vervat zijn – de Staat te helpen om die overeenkomsten beter te exploiteren en dan ook beter zijn rol als medecontractant te spelen in het raam van de onderhandelingen over de volgende overeenkomsten, die nog dit jaar starten.

Les résultats de l'audit montrent toutefois que si l'État ne veut pas ralentir, voire réduire à néant, la logique de la contractualisation et surtout le profit qu'il peut en retirer sur le plan notamment de la bonne gouvernance, il doit impérativement se donner les moyens de remplir son nouveau rôle.

*
* *

M. Jean-Jacques Viseur (cdH) loue la qualité de la publication de la Cour des Comptes. Il signale que les institutions publiques de sécurité sociale gèrent un budget qui est supérieur à celui de l'État. Les recommandations de la Cour des Comptes impliquent notamment que l'on renforce la sévérité de la loi sur certains points. La Chambre, et en particulier les membres de la commission des Affaires sociales, doivent, à l'occasion des négociations sur les nouveaux contrats de gestion, confronter le gouvernement aux conclusions de la Cour des Comptes.

Le président Van Biesen (VLD) partage cet avis. Le président de la Chambre a d'ailleurs déjà envoyé la publication de la Cour des Comptes à cette commission.

De resultaten van de audit tonen evenwel aan dat zo de Staat de logica van het contractmanagement niet wil vertragen, of zelfs helemaal te niet doen, de logica van het contractmanagement en vooral het voordeel dat de Staat daaruit, met name op het vlak van *good governance* kan puren, hij absoluut moet voorzien in de middelen om zijn nieuwe rol te vervullen.

*
* *

De heer Jean-Jacques Viseur (cdH) looft de kwaliteit van de publicatie van het Rekenhof. Hij geeft aan dat de openbare instellingen van sociale zekerheid een budget beheren dat groter is dan de rijksbegroting. De aanbevelingen van het Rekenhof houden o.m. in dat de wet op sommige punten strenger moet worden. De Kamer en, in het bijzonder de leden van de Commissie voor de Sociale Zaken, moeten de regering ter gelegenheid van de onderhandelingen over de nieuwe beheerscontracten met de bevindingen van het Rekenhof confronteren.

Voorzitter Van Biesen (VLD) sluit zich daarbij aan. De publicatie van het Rekenhof werd door de Kamer-voorzitter trouwens ook naar die commissie verzonden.

4. POLITIQUE D'ACHAT À DESTINATION DE LA MAGISTRATURE ET DES MAISONS DE JUSTICE (PP. 135 À 159)

A. Point de vue de la Cour des comptes

M. Romain Lesage, conseiller à la Cour des comptes, fait ci-après la synthèse de l'article figurant dans le 161^e Cahier. Il souligne que l'étude a été réalisée dans le courant de l'année 2002. Il se peut dès lors qu'il ait déjà été remédié, entre-temps, à certaines lacunes mentionnées dans le rapport.

1. Point de départ de l'audit

La *première raison* qui a incité la Cour des comptes à examiner la politique d'achat à destination de la magistrature et des maisons de justice était l'ampleur des moyens affectés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement destinées à la magistrature et aux maisons de justice et l'évolution de ces dépenses: 61% du total des dépenses de fonctionnement et d'investissement au sein du SPF Justice sont mis en liquidation par le Service bâtiments et matériel (BATMAT), qui assure la gestion des moyens d'équipement et de fonctionnement destinés à la magistrature et aux maisons de justice. En outre, en vue d'améliorer le fonctionnement de la Justice, le gouvernement et le Parlement ont, depuis 1991, augmenté les crédits budgétaires de plus de 50%, pour les porter à près de 80 millions d'euros en 2004. Or, le manque de moyens matériels est toujours cité comme une cause importante de dysfonctionnements au sein de la justice.

La *deuxième raison* était l'attention dont la justice faisait l'objet au Parlement (commissions d'enquête, réformes 'Octopus', travaux parlementaires) et dans les médias.

2. Exposé du problème

La Cour des comptes a examiné l'*efficience* de la politique d'achat concernant la magistrature et les maisons de justice. À cette fin, la Cour des comptes a procédé à une évaluation de la politique, de l'organisation et du fonctionnement de BATMAT, par le biais d'un contrôle de la bonne gestion. Le contrôle visait à vérifier si l'organisation et le fonctionnement de BATMAT satisfait aux conditions d'une gestion économe, efficiente et efficace des moyens d'équipement et de fonctionnement destinés à la magistrature et aux maisons de justice et si une justification suffisante en est donnée vis-à-vis du ministre et du Parlement à l'occasion de l'établissement et de l'exécution du budget.

4. AANKOOPBELEID VOOR DE MAGISTRATUUR EN DE JUSTITIEHUIZEN (BLZ. 135-159)

A. Standpunt van het Rekenhof

De heer Romain Lesage, raadsheer in het Rekenhof, geeft de hiernavolgende samenvatting van het artikel in het 161^e Boek. Hij beklemtoont dat de studie in de loop van het jaar 2002 werd uitgevoerd. Sommige in het verslag opgemerkte tekortkomingen kunnen dus intussen reeds zijn verholpen.

1. Aanleiding voor het onderzoek

Een *eerste aanleiding* voor het Rekenhof om het aankoopbeleid voor de magistratuur en de justitiehuizen te onderzoeken was de omvang van de bestede middelen voor de werkings- en investeringsuitgaven voor de magistratuur en de justitiehuizen en de evolutie daarvan: 61% van de totale werkings- en investeringsuitgaven in de FOD Justitie wordt in vereffening gesteld door de Dienst Gebouwen en Materieel (DGM), die instaat voor het beheer van de uitrusting— en werkingmiddelen voor de magistratuur en de justitiehuizen. Bovendien hebben de regering en het Parlement, om de werking van Justitie te verbeteren, de begrotingskredieten sinds 1990 met meer dan 50% verhoogd tot nagenoeg 80 miljoen euro in 2004. Niettemin wordt het gebrek aan materiële middelen nog altijd aangehaald als een belangrijke oorzaak van disfuncties bij het gerecht.

Een *tweede aanleiding* was de aandacht voor justitie in het Parlement en (onderzoekscommissies, «Octopus»-hervormingen, parlementaire werkzaamheden) en in de media.

2. Probleemstelling

Het Rekenhof heeft onderzocht of het aankoopbeleid voor de magistratuur en de justitiehuizen *doelmatig* verloopt. Het Rekenhof heeft daartoe via een doelmatigheidsonderzoek het beleid, de organisatie en de werking van de DGM geëvalueerd. Het onderzoek beoogde na te gaan of de organisatie en de werking van de DGM voldoen aan de voorwaarden voor een zuinig, efficiënt en effectief beheer van de uitrusting- en werkingmiddelen voor de magistratuur en de justitiehuizen en of dit afdoende wordt verantwoord ten opzichte van de minister en het Parlement ter gelegenheid van de opmaak en de uitvoering van de begroting.

3. Questions d'audit, cadre normatif et méthodes de contrôle

En guise de point de départ, quatre questions d'audit globales ont été formulées:

1. Quels sont les objectifs du ministre de la Justice et de l'administration en ce qui concerne la politique d'achats destinés à la magistrature et aux maisons de justice? **(QA 1)**
2. Dans quelle mesure l'organisation de BATMAT garantit-elle un fonctionnement efficient? **(QA 2)**
3. Dans quelle mesure le processus d'achat satisfait-il aux conditions d'efficience? **(QA 3)**
4. Comment le budget est-il préparé, étayé et, après son exécution, justifié vis-à-vis du ministre et du Parlement? **(QA 4)**

L'analyse a été effectuée en fonction de deux cadres normatifs basés sur des concepts et une littérature internationalement reconnus (un modèle d'achat basé sur le modèle *European Foundation for Quality Model (EFQM)*, d'une part, et un modèle spécifique pour l'évaluation des processus d'achat¹, d'autre part). Ces cadres normatifs ont été complétés par des critères d'audit internationalement reconnus pour l'évaluation de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement (essentiellement utilisés pour la QA 4).

On a tenté d'obtenir des informations identiques par le biais de différentes sources et/ou techniques d'analyse. Les résultats ont ainsi été étayés par l'étude de documents, par des entretiens avec les collaborateurs de l'administration et du ministre (précédent), par la visualisation de procédures analysées sous la forme d'ordinogrammes et par une étude d'un échantillon aléatoire de dossiers d'achats. Les membres du personnel interrogés ont également pu réaliser une auto-évaluation (sur la base de l'EFQM) de leur organisation et de leur fonctionnement.

4. Conclusions principales

L'organisation et les procédures de BATMAT ne correspondent pas aux normes et conditions prévues dans les cadres normatifs.

(QA 1) La politique d'achat de BATMAT n'est pas pilotée ni surveillée sur la base d'objectifs stratégiques et opérationnels fixés par écrit. La manière dont BATMAT pourrait y contribuer n'est pas davantage étudiée. En l'absence d'un plan des besoins annuel, il n'est pas possible de distinguer les besoins prioritaires.

(QA 2) BATMAT se comporte comme un simple service d'exécution sans déclaration de mission explicite-

¹ «Racing Car Model», Coopers & Lybrand (1991).

3. Onderzoeksvragen, normenkader en onderzoeksmethoden

Als uitgangspunt werden vier globale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de doelstellingen van de minister van Justitie en de administratie voor het aankoopbeleid ten behoeve van de magistratuur en de justitiehuisen? **(OV 1)**
2. In welke mate waarborgt de organisatie van de DGM een doelmatige werking? **(OV 2)**
3. In welke mate voldoet het aankoopproces aan de voorwaarden van doelmatigheid? **(OV 3)**
4. Hoe wordt de begroting voorbereid, onderbouwd en na uitvoering verantwoord aan de minister en het Parlement? **(OV 4)**

Als toetssteen bij het onderzoek werden twee normenkaders gehanteerd, die gesteund zijn op internationaal aanvaarde concepten en literatuur (een aankoopmodel gesteund op het *European Foundation for Quality Model (EFQM)*-model, enerzijds, en een specifiek model voor evaluatie van aankoopprocessen¹, anderzijds). Deze werden aangevuld met internationaal aanvaarde auditcriteria voor de beoordeling van de redelijkheid en betrouwbaarheid van prestatie-informatie (voornamelijk gebruikt bij OV 4).

Getracht werd dezelfde informatie via verschillende bronnen en/of onderzoekstechnieken te bekomen. Zo werden de bevindingen onderbouwd via documentenstudie, interviews met medewerkers van de administratie en de (vorige) minister, visualisering van procedures in stroomdiagrammen en een studie van een aselechte steekproef van aankoopdossiers. Ook werd de geïnterviewde personeelsleden de kans gegeven een zelf-evaluatie (op basis van EFQM) van hun organisatie en werking te doen.

4. Belangrijkste conclusies

De DGM voldoet organisatorisch en procedureel niet aan de normen en voorwaarden zoals vooropgesteld in de normenkaders.

(OV 1) Het aankoopbeleid van de DGM wordt niet gestuurd en bewaakt aan de hand van schriftelijk vastgelegde strategische en operationele doelstellingen en er wordt evenmin nagegaan op welke wijze de DGM daartoe zou kunnen bijdragen. Bij gebrek aan jaarlijkse behoefteplannen kunnen prioritaire behoeften niet van andere worden onderscheiden.

(OV 2) De DGM is een louter uitvoerende dienst zonder expliciete opdrachtverklaring. De dienst had op het

¹ «Racewagenmodel», Coopers & Lybrand (1991).

ment définie. À l'époque de l'audit, le service ne disposait pas d'un organigramme adéquat ni d'une description transparente des fonctions et des tâches. Il n'existe pas de politique du personnel mûrement réfléchie et la gestion des ressources humaines n'est pas organisée, ce qui entraîne, notamment, un manque de qualifications techniques. Le système informatique de BATMAT est suffisamment performant pour les commandes et les liquidations, mais est sous-exploité au niveau de la gestion des informations, de l'évaluation interne des processus de travail et de la gestion des crédits. Les contacts avec d'autres services (d'achats) (internes et externes) ne sont pas assez développés.

(QA 3) Les processus de travail au sein de BATMAT n'ont pas été décrits (par exemple au moyen d'ordinogrammes et de manuels) et ne sont ni évalués, ni corrigés de manière systématique. Seuls certains aspects du processus d'achat sont réglés par des circulaires ou des ordres de service. Les commandes sont passées au fur et à mesure des demandes de la magistrature et des maisons de justice, sans fixation claire des priorités. Le service n'effectue pas systématiquement un sondage au sujet des besoins matériels des cours et tribunaux. La sélection des fournisseurs (surtout en cas de procédure négociée) et le choix opéré entre un marché stock et un marché individuel doivent être mieux étayés. Il n'existe pas de gestion de contrat développée. La motivation et l'appréciation des demandes d'achat ne sont pas claires. Ainsi, le délai écoulé entre la demande du client et la commande n'est pas systématiquement calculé. Le respect des conditions administratives et techniques des commandes et la qualité des produits livrés ne sont pas non plus systématiquement contrôlés. Le système de contrôle de l'exactitude des factures n'est pas exhaustif et il n'existe pas de procédures fixes qui permettraient de maîtriser les frais d'entretien (à l'exception du matériel informatique et de télécommunication) ni le traitement des plaintes. D'une manière générale, il est difficile d'évaluer l'effectivité des processus d'achat, compte tenu de l'absence d'informations de gestion (due notamment à la sous-exploitation du système informatique). En outre, il n'y a pas suffisamment d'attention portée aux avis et suggestions du personnel.

(QA 4) Que ce soit au moment de l'approbation du budget ou de la justification de la mise en œuvre de celui-ci, le ministre ou le Parlement ne reçoivent pas les informations globales relatives aux achats de matériel et, en outre, le lien n'est pas établi avec les objectifs de la politique et les résultats escomptés. L'évaluation des besoins manque de transparence, surtout en ce qui concerne la magistrature. Il n'est pas rédigé de plans de besoins. Le BATMAT ne parvient pas suffisamment à montrer dans quelle mesure les commandes et paiements de factures doivent être reportés à cause des

ogenblik van het onderzoek geen adequaat organogram, noch transparante functie- en taakomschrijvingen. Er is geen sprake van een doordachte personeelsplanning. Het beheer van de «*human resources*» is niet georganiseerd, waardoor er een gebrek is aan technische kwalificaties. Het informaticasysteem van de DGM is voldoende performant wat betreft verwerking van bestellingen en vereffeningen, doch wordt onderbenut op vlak van beheer van informatie, interne evaluatie van werkprocessen en kredietbeheer. Contacten met andere (aankoop)diensten (intern en extern) worden onvoldoende uitgebouwd.

(OV 3) De werkprocessen binnen de DGM zijn niet beschreven (bijvoorbeeld via stroomdiagrammen, handleidingen) en worden niet op systematische wijze geëvalueerd en bijgestuurd. Enkel bepaalde onderdelen van het aankoopproces zijn geregeld via omzendbrieven of dienstorders. Bestellingen worden geplaatst naarmate ze worden aangevraagd door de magistratuur en de justitiehuizen, zonder duidelijke bepaling van prioriteiten. Er wordt niet systematisch gepeild naar de materiële behoeften van hoven en rechtbanken. Er is ook nood aan een betere onderbouwing van de selectie van leveranciers (vooral bij onderhandelingsprocedure) en van de keuze tussen een individuele of een stockaanbesteding. Er is geen uitgebouwd contractbeheer. De motivering en de beoordeling van de aankoopaanvragen zijn niet eenduidig. Zo wordt de doorlooptijd tussen een aanvraag van de klant en de bestelling niet systematisch gemeten. Evenmin is er een systematische controle op de naleving van de technische en administratieve voorwaarden van bestellingen en op de kwaliteit van de geleverde producten. Het controlesysteem op de juistheid van de facturen is niet sluitend en er zijn geen vaste procedures voor de beheersing van de onderhoudskosten (telematica/informatica uitgezonderd), noch voor klachtenbehandeling. In het algemeen is de effectiviteit van de aankoopprocessen moeilijk te beoordelen wegens het ontbreken van managementinformatie (o.a. door de onderbenutting van het informaticasysteem). Ook is er onvoldoende aandacht voor de meningen en suggesties van het personeel.

(OV 4) Noch bij de goedkeuring van de begroting, noch bij de verantwoording over de uitvoering van de begroting wordt aan de minister en aan het Parlement globale informatie verstrekt over de aankopen van materieel of wordt de link gelegd met beleidsdoelstellingen of beoogde resultaten. De behoefte-inschatting is weinig doorzichtig, voornamelijk naar de magistratuur toe. Behoeftelannen worden niet opgesteld. Ook slaagt DGM er onvoldoende in aan te tonen welke bestellingen en betalingen moeten worden uitgesteld omwille van krediettekorten of andere redenen. Het verband tus-

déficits de crédits ou pour d'autres motifs. La relation entre la gestion des créiteurs et la gestion des moyens n'est pas suffisamment étayée.

5. Principales recommandations

(QA 1) La Cour des comptes plaide pour l'établissement d'objectifs et de priorités politiques explicites concernant la politique d'achats destinés à la magistrature et aux maisons de justice, par le biais d'une consultation de BATMAT et de l'établissement d'un plan annuel des besoins (avec des priorités).

(QA 2) et (QA 3) L'organisation de BATMAT doit s'appuyer sur un organigramme actualisé et un plan des besoins en personnel établi sur la base de descriptions des fonctions et des tâches. La formation doit être stimulée, en particulier, en ce qui concerne la gestion des achats et le programme informatique. Par ailleurs, il y a lieu de délimiter clairement les missions des divers services des achats au sein du SPF Justice, de consulter systématiquement les clients (concertation systématique avec la magistrature) et d'assurer une gestion optimale des contrats et des crédits. Le déroulement des processus d'achat doit être davantage visualisé et être soutenu par des descriptions de processus. Les informations relatives à la surveillance de la qualité doivent être davantage centralisées (délais de livraison, qualité des produits, service après-vente, délais de traitement, etc.). Les responsabilités en matière de contrôle des factures doivent être précisées. D'une manière plus générale, la gestion des informations doit être conçue de manière à permettre, pour chaque dossier d'achat, d'examiner l'évolution de la demande de commande jusqu'au paiement.

(QA 4) L'établissement du budget doit s'appuyer sur un plan des besoins et sur des objectifs et des priorités politiques explicites. En ce qui concerne le rapport sur l'exécution du budget, il y a lieu d'accorder une plus grande attention aux informations relatives à la manière dont la politique d'achats a contribué à la réalisation des objectifs politiques généraux. La gestion des créiteurs doit être également organisée en fonction des objectifs et des fondements du budget. L'actuelle déconcentration de la gestion des moyens (menues dépenses et frais de représentation de la magistrature) doit faire l'objet d'une évaluation avant de passer à une gestion des moyens davantage déconcentrée, comme prévu dans le plan de management et opérationnel intégré du SPF Justice.

D'une manière générale, le Parlement doit être mieux informé tant des options politiques concrètes en matière d'achats destinés à la magistrature et aux maisons de justice, que de leur mise en œuvre.

sen crediteurenbeheer en middelenbeheer is onvoldoende onderbouwd.

5. Belangrijkste aanbevelingen

(OV 1) Het Rekenhof pleit voor expliciete beleidsdoelstellingen en -prioriteiten omtrent het aankoopbeleid voor de magistratuur en de justitiehuzen, waarbij de DGM wordt geraadpleegd en er een jaarlijks behoefteplan (met prioriteiten) kan tot stand komen.

(OV 2) en (OV 3) De organisatie van de DGM moet steunen op een actueel organogram en een personeelsbehoefteplan op basis van functie- en taakomschrijvingen. Vorming moet worden gestimuleerd, in het bijzonder m.b.t. het aankoopbeheer en het informaticaprogramma. Verder moet er worden gestreefd naar een accurate afbakening van de opdrachten van de diverse aankoopdiensten binnen Justitie, een systematische klantenbevraging (systematisch overleg met de magistratuur) en een optimaal contract- en kredietbeheer. Het verloop van de aankoopprocessen moet meer worden gevisualiseerd en ondersteund via procesbeschrijvingen. Informatie omtrent kwaliteitsbewaking moet meer worden gecentraliseerd (leveringstermijnen, kwaliteit producten, dienst na verkoop, doorlooptijden...). De verantwoordelijkheden voor de controle op de facturen moeten worden verduidelijkt. Meer algemeen dient het informatiebeheer zo te worden opgevat dat voor elk aankoopdossier de evolutie van bestelaanvraag tot betaling kan worden nagegaan.

(OV 4) Bij de opmaak van de begroting moet worden gesteund op een behoefteplan en op expliciete beleidsdoelstellingen en -prioriteiten. Bij de rapportering over de uitvoering van de begroting moet meer aandacht worden besteed aan informatie omtrent de wijze waarop het aankoopbeleid heeft bijgedragen tot de realisatie van algemene beleidsdoelstellingen. Ook het crediteurenbeheer moeten worden gereorganiseerd in functie van het behalen van de doelstellingen en de onderbouwing van de begroting. De bestaande deconcentratie van het middelenbeheer – voor de zgn. kleine uitgaven en de representatiekosten van de magistratuur – dient te worden geëvalueerd vooraleer wordt overgegaan tot een meer uitgebreid gedeconcentreerd middelenbeheer, zoals vooropgesteld in het management- en operationeel plan van de FOD Justitie.

In het algemeen moet het Parlement beter worden geïnformeerd zowel over de concrete beleidsopties op vlak van aankopen voor de magistratuur en de justitiehuzen, als over de invulling ervan.

6. Réponse de l'administration (lettre du 26 mai 2004)

Les résultats détaillés du contrôle ont été communiqués sur base contradictoire à l'administration, qui a pu en vérifier l'exhaustivité et l'exactitude. L'administration y a réagi par lettre du 26 mai 2004. Elle approuve les constatations et conclusions de la Cour des comptes et cite comme causes principales des dysfonctionnements: la pénurie et la rotation du personnel, le manque de formation, l'absence d'objectifs stratégiques et opérationnels et la structure organisationnelle qui n'est pas adaptée à l'accomplissement des missions. Selon l'administration, le manque de moyens freine l'enquête auprès de ses clients. La sous-exploitation du système informatique est reconnue. Il est souligné ensuite qu'une plate-forme de concertation informelle a été créée entre les différents services d'achat de la Justice et que l'on attend beaucoup d'une extension substantielle du cadre du personnel, d'une formation et de la description par écrit des objectifs et des procédures. Dans cette optique, les résultats du «*Business Proces Engeneering (BPR)*» sont très attendus.

7. Réponse de la ministre (lettre du 27 août 2004)

La ministre a réagi aux constatations, conclusions et recommandations par lettre du 27 août 2004. Elle y a fait référence à la réponse de l'administration et a déclaré que les recommandations de la Cour des comptes s'alignaient en partie sur les considérations émises par le SPF Justice dans le cadre du BPR. La ministre a signalé toutefois qu'il n'était pas encore possible de fournir un commentaire détaillé des réformes au sein du SPF Justice.

8. Suite

La Cour des comptes estime qu'il est indiqué que la ministre fournisse d'abord et avant tout un commentaire plus détaillé au sujet de la poursuite du BPR (y compris l'organisation et les procédures d'achat au sein du SPF Justice), pour pouvoir ensuite vérifier dans quelle mesure les améliorations proposées cadrent avec les recommandations de la Cour des comptes.

B. Point de vue du SPF Justice

M. Alain Bourlet, président du comité de direction, signale qu'il n'est à la tête du SPF Justice que depuis juin 2002. M. Chérut, le directeur général du service compétent, n'est en fonction que depuis janvier 2003, alors que l'étude de la Cour des comptes a été réalisée dans le courant de l'année 2002.

6. Antwoord van de administratie (brief van 26 mei 2004)

De gedetailleerde onderzoeksbevindingen werden op tegensprekelijke basis meegedeeld aan de administratie, die de volledigheid en de juistheid ervan heeft kunnen nagaan. Zij heeft erop gereageerd bij brief van 26 mei 2004. De administratie beaamt de vaststellingen en conclusies van het Rekenhof en haalt als hoofdoorzaken van de disfuncties aan: het personeelsgebrek en –verloop en het gebrek aan vorming, het ontbreken van strategische en operationele doelstellingen en de organisatiestructuur die niet is afgestemd op de vervulling van de opdrachten. Het gebrek aan middelen is volgens de administratie een rem op klantenbevraging. De onderbenutting van het informaticasysteem wordt onderkend. Verder wordt gewezen op het ontstaan van een informeel overlegplatform tussen de aankoopdiensten binnen Justitie en wordt heil verwacht van een substantiële personeelsuitbreiding en vorming, uitgeschreven doelstellingen en procesbeschrijvingen. Daartoe wordt o.m. uitgekeken naar de resultaten van de «*Business Proces Engeneering (BPR)*».

7. Antwoord van de minister (brief van 27 augustus 2004)

De minister heeft op de vaststellingen, conclusies en aanbevelingen gereageerd bij brief van 27 augustus 2004. Daarin werd verwezen naar het antwoord van de administratie en werd gesteld dat de aanbevelingen van het Rekenhof deels overeenstemmen met de overwegingen die de FOD Justitie maakt in het kader van de BPR. De minister gaf evenwel aan dat een gedetailleerde toelichting bij de hervormingen binnen de FOD Justitie nog niet kon worden gegeven.

8. Vervolg

Het Rekenhof acht het aangewezen dat de minister eerst en vooral meer gedetailleerde toelichting zou verstrekken bij het verdere verloop van de BPR (inclusief de aankooporganisatie en –processen binnen de FOD Justitie), om vervolgens te kunnen nagaan in welke mate de voorgestelde verbeterpunten stroken met de aanbevelingen van het Rekenhof.

B. Standpunt van de FOD Justitie

De heer Alain Bourlet, voorzitter van het directiecomité, geeft aan dat hij pas sinds juni 2002 aan het hoofd staat van de FOD Justitie. De heer Chérut, de directeur-generaal van de bevoegde dienst, is pas sinds januari 2003 in functie, terwijl de studie van het Rekenhof in de loop van het jaar 2002 is gemaakt.

Entre-temps, plusieurs instruments de gestion ont été introduits au SPF Justice, comme par exemple le plan de management et opérationnel intégré (qui a été présenté l'an dernier à la commission de la Justice de la Chambre) et le «*Business Proces Engineeering (BPR)*» mentionné par le conseiller Lesage dans son introduction. Ce plan est en cours d'exécution. Il comprend l'introduction d'un modèle de gestion pour l'ensemble du service, qui a notamment trait à la politique d'achat.

En ce qui concerne les maisons de justice, M. Bourlet fait remarquer qu'elles relèvent du SPF Justice. Elles ne sont donc pas clientes du service d'achat (comme la magistrature). Les membres du personnel des maisons de justice sont des fonctionnaires du SPF Justice, plus précisément de la Direction générale Exécution des Peines et Mesures. Lorsque les maisons de justice ont besoin de moyens de fonctionnement et d'équipement, les demandes sont effectuées par le biais du Directeur général de cette direction.

M. Claude Chérut, directeur général de l'Organisation judiciaire, signale que l'étude de la Cour des comptes a été réalisée fin 2002. Lui-même n'est entré en fonction qu'en janvier 2003. Il a toutefois endossé la responsabilité de la réponse de l'administration aux constatations de la Cour des comptes. Cette réponse avait en effet été rédigée par des fonctionnaires du SPF Justice qui, eux, étaient en fonction au moment de l'étude.

En 2002, les maisons de justice étaient encore du ressort de la Direction Générale de l'Organisation Judiciaire. Dans l'intervalle, les crédits de personnel concernés ont déjà été transférés à la Direction générale Exécution des Peines et Mesures. Par contre, les crédits de fonctionnement des maisons de justice sont toujours gérés par la Direction Générale de l'Organisation Judiciaire. C'est d'ailleurs également le cas pour la Sécurité de l'État.

M. Chérut admet que le plan de gestion et le «*Business Proces Engineeering (BPR)*» n'existaient pas en 2002. En effet, la réforme Copernic était encore en cours à l'époque. Ce plan de gestion existe aujourd'hui. Le plan de management intégré et opérationnel a été mis à la disposition des citoyens sur le site Internet du SPF Justice. En ce qui concerne la Direction générale de l'organisation judiciaire, ce plan prévoit la réalisation de cinq grands objectifs opérationnels de soutien de l'appareil judiciaire (dont la décentralisation, la délégation et la responsabilisation de l'appareil judiciaire) par le biais d'un certain nombre de projets. Ce plan est bien entendu mis en oeuvre en concertation avec le ministre de la Justice. Certains projets de la Direction générale de l'organisation judiciaire sont initiés par le ministre.

Intussen zijn bij de FOD Justitie een aantal managementinstrumenten ingevoerd, zoals bijvoorbeeld het geïntegreerd management- en operationeel plan (dat vorig jaar aan de Kamercommissie voor de Justitie werd voorgesteld) en het door raadsheer Lesage in zijn inleiding vermelde «*Business Proces Engineeering (BPR)*». Dat plan wordt thans uitgevoerd. Het houdt de invoering in van een beheersmodel voor de ganse dienst dat o.m. betrekking heeft op het aankoopbeleid.

Met betrekking tot de justitiehuisen merkt de heer Bourlet op dat die deel uitmaken van de FOD Justitie. Het zijn dus geen klanten van de aankoopdienst (zoals de magistratuur). De personeelsleden van de justitiehuisen zijn ambtenaren van de FOD Justitie, meer bepaald van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen. Wanneer de justitiehuisen behoefte hebben aan uitrusting- en werkmiddelen, gebeuren de aanvragen via de Directeur-generaal van dat directoraat.

De heer Claude Chérut, directeur-generaal Rechterlijke Organisatie, geeft aan dat het onderzoek van het Rekenhof eind 2002 heeft plaatsgevonden. Hijzelf is pas sinds januari 2003 in functie. Hij heeft wel de verantwoordelijkheid op zich genomen voor het antwoord van de administratie op de bevindingen van het Rekenhof. Dat antwoord was immers opgesteld door ambtenaren van de FOD Justitie die het onderzoek wel hadden meegemaakt.

In 2002 ressorteerden de justitiehuisen nog onder het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie. Intussen zijn de desbetreffende personeelskredieten reeds overgeheveld naar het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen. De werkmiddelen van de justitiehuisen daarentegen worden nog steeds beheerd door het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie. Ook voor de Staatsveiligheid is dat trouwens het geval.

De heer Chérut geeft toe dat er in 2002 geen beheersplan was en geen «*Business Proces Engineeering (BPR)*». De Copernicus-hervorming was toen immers nog in volle gang. Nu is dat beheersplan er wel. Op de webstek van de FOD Justitie kan iedereen het geïntegreerd management- en operationeel plan raadplegen. Voor het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie houdt dat plan vijf grote operationele doelstellingen in ter ondersteuning van het gerechtelijk apparaat (o.m. decentralisatie, delegatie en het responsabiliseren van het gerechtelijk apparaat) die worden gerealiseerd via een aantal projecten. De uitvoering van het plan gebeurt uiteraard in samenspraak met de minister van Justitie. Sommige projecten van het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie komen op initiatief van de minister tot stand.

L'étude de la Cour des comptes décrit correctement le rôle du Service bâtiments et matériel. Il s'agit du service chargé du soutien logistique du pouvoir judiciaire.

La division organique 56 – Juridictions ordinaires – de la section 12 – SPF Justice – du budget général des dépenses reprend uniquement les allocations de base relatives au pouvoir judiciaire. Si l'on exclut les programmes particuliers relatifs, notamment, aux maisons de justice, cette division organique contient des crédits d'un montant total de 726 447 millions d'euros, qui se décompose comme suit:

- Personnel: 522 086 (72%)
- Frais de justice: 79 614 (11%)
- Assistance judiciaire: 33 943 (5%)
- Fonctionnement: 59 593 (8%)
- Investissement: 18 871 (3%)

Les crédits à charge de l'allocation de base 1201 (frais de fonctionnement) se composent pour moitié environ (30 millions d'euros) de frais fixes:

- Énergie: 5, 670 millions (chauffage: 2,990 millions; électricité: 2,475 millions)
- Téléphonie: 5 millions
- Poste: 14,361 millions
- Entretien: 4,904 millions
- Petit matériel: 0, 940 million
- Abonnement: 0,554 million
- Vêtement de travail: 0,410 million.

Comme dans tous les autres services publics fédéraux, le budget est établi conformément aux instructions du ministre du Budget. La Direction générale de l'Organisation judiciaire rédige à cette fin des fiches justificatives pour chaque allocation de base, et ce, en tenant compte, avant tout, des dépenses consenties les années précédentes.

M. Chérut se félicite de la qualité de l'analyse réalisée par la Cour des comptes mais s'étonne que cette étude porte sur le Service bâtiments et matériel (BATMAT), et non sur la Direction générale de l'Organisation judiciaire, dont BATMAT est l'une des composantes. Il ne lui paraît pas souhaitable en outre que l'une des composantes de la Direction générale (BATMAT) soit dotée (comme la Cour des comptes le propose dans ses conclusions) d'un plan stratégique qui lui serait propre.

M. Bourlet fait observer à cet égard que dans l'intervalle, le gouvernement actuel a revu la réforme Copernic en profondeur, notamment en ce qui concerne le management de la fonction publique. Dans sa première

De rol van de Dienst Gebouwen en Materieel (DGM) wordt in de studie van het Rekenhof correct gedefinieerd. Het is de dienst die instaat voor de logistieke ondersteuning van de rechterlijke macht.

Organisatieafdeling 56 – Gewone rechtsmachten – van sectie 12 – FOD Justitie – van de algemene uitgavenbegroting bevat enkel basisallocaties betreffende de rechterlijke macht. Zonder de bijzondere programma's voor o.m. de justitiehuisen, bevat die organisatieafdeling kredieten voor een totaal bedrag van 726.447 miljoen euro, waarvan:

- Personeel: 522.086 (72%)
- Gerechtskosten: 79.614 (11%)
- Gerechtelijke Bijstand: 33.943 (5%)
- Werking: 59.593 (8%)
- Investerings: 18.871 (3%)

De kredieten ten laste van basisallocatie 1201 (werkingskosten) bestaan voor ongeveer de helft (30 miljoen euro) uit vaste kosten:

- Energiekosten: 5, 670 miljoen (verwarming: 2,990 miljoen; elektriciteit: 2,475 miljoen)
- Telefoon: 5 miljoen
- Post: 14,361 miljoen
- Onderhoud: 4,904 miljoen
- Klein materiaal: 0, 940 miljoen
- Abonnementen: 0,554 miljoen
- Werkkledij: 0,410 miljoen.

De begroting wordt opgesteld zoals in alle andere federale overheidsdiensten conform de instructies van de minister van Begroting opgesteld. Het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie stelt daarvoor verantwoordingsfiches per basisallocatie op. Daarbij wordt vooral rekening gehouden met de uitgaven van de vorige jaren.

De heer Chérut looft de kwaliteit van het onderzoek van het Rekenhof. Toch verbaast het hem dat de Dienst Gebouwen en Materieel (DGM), en niet het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie, waarvan DGM een onderdeel is, het voorwerp is van de studie. Het lijkt hem niet wenselijk dat (zoals het Rekenhof in zijn conclusies voorstelt) een onderdeel van een Directoraat-generaal, met name DGM, een eigen strategisch plan zou hebben.

De heer Bourlet merkt daarbij op dat de Copernicus-hervorming intussen door de huidige regering grondig werd herzien, o.m. inzake het management van het openbaar ambt. In de eerste versie moesten er niet al-

version, ladite réforme prévoyait l'établissement de plans stratégiques et opérationnels non seulement au niveau du comité de direction et des directions générales, mais aussi au niveau N-2 (voire au niveau N-3 au SPF Finances). Le gouvernement actuel a toutefois fortement simplifié cette structure managériale. Le SPF Justice a, dans ce cadre, proposé de ne devoir établir, en ce qui le concerne, aucun plan opérationnel ou stratégique pour le niveau N-2. Tous les SPF se sont ralliés à cette proposition, à l'exception du SPF Finances. Ce département s'en tient en effet à la proposition initiale, ce qui est compréhensible compte tenu de sa grande taille.

Le plan stratégique et opérationnel sera dès lors élaboré par le comité de direction, en ce qui concerne le SPF Justice, et il sera ensuite soumis à l'approbation du ministre. Ce plan sera soutenu et concrétisé à l'aide de 200 projets réalisés sous l'autorité des directeurs. Il ne sera toutefois pas demandé auxdits directeurs d'élaborer leurs propres plans stratégiques et opérationnels.

M. Chérut indique que BATMAT doit rester un service strictement exécutif. C'est à un niveau supérieur que le plan stratégique et opérationnel est élaboré et approuvé. Ces deux dernières années, certaines mesures ont toutefois été prises, conformément au plan stratégique de la ministre, en vue de décentraliser la gestion des crédits destinés à l'appareil judiciaire. Le SPF Justice a par exemple mis des ingénieurs (du service de M. Chérut et rémunérés dès lors par l'administration centrale) à la disposition des premiers présidents des cours d'appel afin de leur apporter une aide technique dans la gestion des bâtiments. L'intention est par conséquent de conférer une plus grande autonomie de gestion aux gestionnaires locaux (c'est-à-dire aux cours et aux tribunaux).

C'est précisément parce que l'administration ne savait pas encore quelle orientation la ministre entendait donner à son plan directeur que la politique d'achat n'a pas encore été réorganisée. On peut s'attendre à ce que le système consistant à mettre des spécialistes à la disposition des magistrats en vue de les assister dans la gestion soit encore élargi.

Un système d'achat informatisé tenant compte des recommandations de la Cour des comptes a néanmoins été mis en place dans l'intervalle. En effet, on avait pu constater, dans le passé, que les greffiers dépensaient leurs avances de caisse auprès de commerçants locaux pratiquant souvent des prix trop élevés. La centralisation de ces achats permet aux greffiers de bénéficier de prix plus avantageux sur le marché. Ils peuvent dorénavant passer leur commande sur une page du site Internet du SPF Justice. On maintient ainsi l'équilibre

leu op het niveau van het directiecomité en van de Directoraten-generaal, maar ook op het niveau N-2 (en voor de FOD Financiën zelfs op het niveau N-3) strategische en operationele plannen worden uitgewerkt. De huidige regering heeft die managementstructuur echter sterk vereenvoudigd. In dat kader heeft de FOD Justitie voorgesteld om wat haar betreft geen operationele en strategische plannen voor het niveau N-2 te moeten opstellen. De overige FOD's hebben zich – op één na – allen bij dat voorstel aangesloten. Alleen de FOD Financiën houdt vast aan het oorspronkelijke voorstel, wat gelet op de grote omvang van dat departement begrijpelijk is.

Het strategisch en operationeel plan zal dus, wat de FOD Justitie betreft, worden uitgewerkt door het directiecomité en aan de minister ter goedkeuring worden voorgelegd. Dat plan zal worden ondersteund geconcretiseerd via meer dan 200 projecten, die onder leiding van de directeurs zullen worden uitgevoerd. Aan die directeurs zal echter niet worden gevraagd om eigen strategische en operationele plannen uit te werken.

De heer Chérut geeft aan dat DGM een louter uitvoerende dienst moet blijven. Het strategische en operationeel plan wordt op een hoger niveau uitgewerkt en goedgekeurd. De voorbije twee jaar werden wel, conform het beleidsplan van de minister, enkele maatregelen getroffen tot decentralisatie van het beheer van de kredieten voor het gerechtelijk apparaat. Zo werden bijvoorbeeld door de FOD Justitie ingenieurs (die tot de dienst van de heer Chérut behoren en dus door de centrale administratie worden bezoldigd), ter beschikking gesteld van de eerste voorzitters van de hoven van beroep om hen technische bijstand te verlenen inzake het beheer van gebouwen. De bedoeling is dus de lokale beheerders (d.w.z. de hoven en rechtbanken) een groter beheersautonomie te verlenen.

Precies omdat de administratie nog niet wist welke richting de minister met haar beleidsplan wilde uitgaan, werd het aankoopbeleid voorlopig nog niet gereorganiseerd. Wellicht zal het systeem van terbeschikkingstelling van specialisten om de magistraten bij het beheer bij te staan nog worden uitgebreid.

Intussen wel een geautomatiseerd aankoopstelsel ingevoerd dat tegemoet komt aan de door het Rekenhof geformuleerde aanbevelingen. In het verleden werd immers vastgesteld dat de griffiers met hun kasvoorschotten aankopen deden bij lokale handelaars en dit vaak tegen te hoge prijzen. Door een centralisatie van die aankopen kan op de markt tegen een voordeliger prijs worden gekocht. Voortaan kunnen de griffiers hun aankopen doen door het invullen van een bladzijde van de webstek van de FOD Justitie. Op die manier

entre, d'une part, une offre de produits centralisée et, d'autre part, la décentralisation au niveau de la décision d'achat. L'automatisation du traitement des commandes a également permis de réduire sensiblement le délai de livraison. Il est prévu d'appliquer le même système aux frais de représentation des magistrats, qui représentent des montants relativement faibles (le crédit budgétaire y afférent s'élève à 144 000 euros par an seulement pour la totalité des magistrats). Les greffiers auraient également la possibilité, à l'avenir, d'utiliser des avances.

Il est également prévu de réduire le nombre de plis judiciaires recommandés en les remplaçant par des lettres ordinaires. Ce système suppose toutefois une modification du Code judiciaire. Par ailleurs, tous les courriers échangés entre greffiers et administration centrale sur le plan des ressources humaines seront dorénavant transmis par voie électronique. Les frais postaux (qui représentent environ 14,3 millions d'euros par an) s'en verront vraisemblablement réduits à concurrence de 15 à 20%.

M. Chérut souligne enfin que l'administration dispose aujourd'hui d'un plan opérationnel et stratégique – non au niveau de BATMAT, qui est un service purement exécutif, mais au niveau de la Direction générale de l'organisation judiciaire. Dans l'attente d'une décision politique en la matière, un certain nombre de mesures ont déjà été prises en vue d'améliorer la qualité et la rapidité des services. Ainsi, plusieurs personnes spécialisées dans le domaine des marchés publics et de la gestion budgétaire ont été engagées.

L'orateur déplore encore que l'analyse – très pertinente – de la Cour des comptes ait été réalisée un an trop tôt.

M. Bourlet ajoute que la politique d'achats d'un ensemble complexe comme le SPF Justice n'est pas une sinécure. Par le passé, le ministère de la Justice comptait cependant pas moins de quatre services du personnel, travaillant selon quatre méthodes de gestion du personnel différentes, et quatre services des achats.

À cet égard, il faut cependant tenir compte du fait que la Direction générale Exécution des Peines et Mesures occupe, à elle seule, déjà environ 9.000 personnes et que la Direction générale de l'Organisation judiciaire est compétente pour plus de 10.000 magistrats, ce qui, dans les deux cas, est plus que dans certains SPF dans leur ensemble. À l'avenir aussi, la Direction générale Exécution des Peines et Mesures et la Direction générale de l'Organisation judiciaire conserveront leur propre service du personnel.

Dans le cadre du plan de management et opérationnel intégré, on s'efforce cependant de développer des

wordt een evenwicht behouden tussen enerzijds een gecentraliseerd aanbod aan producten en anderzijds een gedecentraliseerde aankoopbeslissing. Door het automatiseren van de verwerking van de bestellingen kon ook de leveringstermijn gevoelig worden verkort. Het is de bedoeling om in de toekomst hetzelfde te doen voor de representatiekosten van de magistraten, die betrekking hebben op relatief geringe bedragen (het desbetreffende begrotingskrediet bedraagt slechts 144.000 euro per jaar voor alle magistraten samen). In de toekomst zouden de griffiers daarbij met voorschotten kunnen werken.

Voort is het de bedoeling om het aantal gerechtsbrieven onder de vorm van aangetekende zendingen terug te schroeven en te vervangen door gewone brieven. Daarvoor is echter een wijziging van het Gerechtelijk Wetboek vereist. Ook zullen alle contacten over personeelszaken tussen de griffies en de centrale administratie voortaan elektronisch gebeuren. Daardoor zullen de portkosten (goed voor ongeveer 14,3 miljoen euro per jaar) wellicht met 15 à 20 procent kunnen worden verminderd.

De heer Chérut besluit dat de administratie thans over een operationeel en strategisch plan beschikt, zij het niet op het niveau van DGM, die een louter uitvoerend dienst is, maar op het niveau van het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie. In afwachting van een politieke beslissing ter zake werden reeds een aantal maatregelen genomen om de diensten beter en sneller te laten werken. Zo werden ook een aantal personeelsleden aangeworven met een bijzondere kennis van overheidsopdrachten en van administratief en budgetair beheer.

De spreker blijft het jammer vinden dat het – overigens zeer degelijke – onderzoek van het Rekenhof een jaar te vroeg heeft plaatsgevonden.

De heer Bourlet voegt daaraan toe dat het aankoopbeleid van een complex geheel zoals de FOD Justitie geen sinecure is. In het verleden waren er echter binnen het ministerie van Justitie liefst vier personeelsdiensten, met onderling verschillende methoden van personeelsbeheer en vier aankoopdiensten.

Daarbij moet echter rekening worden gehouden met het feit dat het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen alleen al ongeveer 9.000 mensen tewerkstelt en dat het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie bevoegd is voor meer dan 10.000 magistraten, wat in beide gevallen meer is dan sommige FOD's in hun geheel. Ook in de toekomst zullen het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen en het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie over een eigen personeelsdienst blijven beschikken.

In het kader van het geïntegreerd management- en operationeel plan wordt echter gepoogd om gemeen-

modèles de gestion communs à toutes les directions générales (verticales) du SPF Justice. Ces modèles de gestion communs font l'objet d'un suivi assuré par les directions générales horizontales (P&O, ICT et Logistique, Budget et Contrôle de la gestion). C'est ainsi que toutes les propositions à soumettre à l'Inspection des finances en matière de marchés publics doivent d'abord être visées par le service Logistique, Budget et Contrôle de gestion. Ce système est d'ailleurs comparable à l'organisation de l'ensemble des services publics fédéraux. Les directions générales verticales conservent leur propre responsable du personnel, de l'ICT et du budget, mais chacun d'eux travaille selon les méthodes de gestion et de contrôle qui ont été élaborées par les directions générales horizontales et font l'objet d'un suivi par celles-ci.

C. Discussion

Le conseiller Lesage demande que les nouvelles initiatives mentionnées par les responsables du SPF Justice soient communiquées officiellement à la Cour des comptes. Il constate aussi que tant les maisons de justice que les magistrats sont des «clients» de BATMAT. Par moments, ce service ne savait pas quel était précisément son rôle. Il s'agissait naturellement d'un rôle d'exécution, mais la volonté du service d'assurer un traitement égal de tous ses «clients» était parfois contre-carrée par des priorités imposées d'en haut.

M. Chérut ne conteste pas cette vision des choses. Le service a traversé une période de grande confusion, durant laquelle les fonctionnaires étaient insuffisamment informés dans de nombreux domaines (notamment en ce qui concerne leurs propres missions, la répartition des tâches et le statut). Cette situation est néanmoins définitivement résolue.

M. Carl Devlies (CD&V) constate que l'audit a essentiellement porté sur les années budgétaires 2001 et 2002. Il propose dès lors que la Cour des comptes continue de suivre la situation dans le cadre d'un nouvel audit. L'une des observations fondamentales de la Cour des comptes concernait l'absence d'interrogation systématique des cours et tribunaux au sujet de leurs besoins réels. Ce manquement a-t-il été pallié dans l'intervalle?

En ce qui concerne la communication électronique, la Cour des comptes a également formulé une observation au sujet du suivi (électronique) des crédits budgétaires. Des progrès ont-ils été réalisés en la matière?

M. Chérut répond à la première question par la négative. Il existe toutefois un réseau de relations personnelles avec tous les magistrats responsables de la ges-

schappelijke beheersmodellen uit te werken voor alle (verticale) Directoraten-generaal van de FOD Justitie. Die gemeenschappelijke beheersmodellen worden opgevolgd door de horizontale Directoraten-generaal (P&O, ICT en Logistiek, Budget en Beheerscontrole). Zo moeten alle aan de Inspectie van Financiën voor te leggen voorstellen inzake overheidsopdrachten eerst door de (horizontale) dienst Logistiek, Budget en Beheerscontrole worden geïnvormd. Dat systeem is trouwens vergelijkbaar met de organisatie van het geheel der federale overheidsdiensten. De verticale directoraten-generaal behouden hun eigen personeels-, ICT en begrotingsverantwoordelijke, maar ze werken volgens beheers- en controlemethoden die door de horizontale directoraten-generaal zijn uitgewerkt en door hen worden opgevolgd.

C. Bespreking

Raadsheer Lesage vraagt dat de door de verantwoordelijken van de FOD Justitie vermelde nieuwe initiatieven officieel aan het Rekenhof zouden worden medegedeeld. Hij stelt ook vast dat zowel de justitieuze huizen als de magistraten «klanten» zijn van DGM. Die dienst wist bij momenten niet wat precies zijn rol was. Het betrof uiteraard een uitvoerende rol, maar de dienst werd in zijn streven naar gelijke behandeling van al zijn «klanten» soms gedwarsboomd door van bovenaf opgelegde prioriteiten.

De heer Chérut ontkent dat niet. Er is een periode van grote onzekerheid geweest, waarbij de ambtenaren over heel wat zaken (o.m. over hun eigen opdrachten, taakverdeling, statuut) onvoldoende waren geïnformeerd. Dergelijke toestanden behoren echter thans definitief tot het verleden.

De heer Carl Devlies (CD&V) stelt vast dat het onderzoek vooral betrekking had op de begrotingsjaren 2001 en 2002. Hij stelt dan ook voor dat het Rekenhof in een nieuw onderzoek die situatie zou opvolgen. Een van de fundamentele opmerkingen van het Rekenhof betrof het gebrek aan systematische bevraging van de hoven en rechtbanken naar hun werkelijke behoeften. Werd dat euvel intussen reeds verholpen?

Met betrekking tot de elektronische communicatie was er ook een opmerking van het Rekenhof met betrekking tot de (elektronische) opvolging van de begrotingskredieten. Werd ook op dat vlak vooruitgang geboekt?

Op de eerste vraag antwoordt *de heer Chérut* ontkennend. Er bestaat wel een netwerk van persoonlijke relaties met alle magistraten die verantwoordelijk zijn

tion des cours et tribunaux. Il craint qu'un questionnaire systématique n'apporte aucune plus-value et incite au contraire à la surconsommation. Selon lui, le système actuel peut suffire.

La direction générale Organisation judiciaire n'est pas pleinement satisfaite du logiciel qu'elle utilise actuellement. En effet, celui-ci est initialement prévu pour une comptabilité d'entreprise et non pour celle d'un service public. La comptabilité publique a, elle aussi, été récemment adaptée. Le SPF Justice attendra les propositions du SPF Budget et Contrôle de la gestion avant d'examiner comment il pourra greffer au mieux sa propre comptabilité sur ce nouveau système.

M. Bourlet ajoute qu'en matière de gestion du personnel, le service fonctionne avec un système d'enveloppes. Il convient donc d'établir des priorités au sein de ces enveloppes. Il a ainsi été décidé d'engager désormais des effectifs moins nombreux mais plus qualifiés. Dans certaines catégories moins qualifiées, les retraités ne seront plus remplacés. La politique d'achat s'oriente en outre vers des achats groupés, et il appartiendra à l'administration centrale de déterminer par exemple le modèle de voiture de service qu'utiliseront les magistrats. De la même manière, en ce qui concerne le renouvellement des 9000 ordinateurs de l'ordre judiciaire et l'achat de nouveaux logiciels, des commandes groupées (après appel d'offres) seront réalisées pour éviter l'éparpillement des moyens. Pour l'heure, en effet, pas moins de treize systèmes informatiques (incompatibles entre eux) coexistent au sein de l'ordre judiciaire. Il convient de mettre un terme à ce type d'aberrations. Il reste, précise *M. Bourlet*, que la décision finale appartiendra toujours à la ministre de la Justice.

voor het beheer van de hoven en rechtbanken. Hij vreest dat een systematische bevraging geen meerwaarde zou brengen, maar veeleer zou aanzetten tot overconsumptie. Volgens hem kan het huidige systeem volstaan.

Het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie is niet volledig tevreden over de software die het thans bezigt. Die is immers in de eerste plaats ontwikkeld voor een bedrijfsboekhouding en niet voor de boekhouding van een openbare dienst. Ook de publieke boekhouding werd onlangs aangepast. De FOD Justitie zal de voorstellen van de FOD Budget en Beheerscontrole afwachten en vervolgens nagaan hoe zijn eigen boekhouding het best op dat nieuwe systeem kan enten.

De heer Bourlet voegt daaraan toe dat inzake personeelsbeheer met een enveloppensysteem wordt gewerkt. Binnen die enveloppen moeten dan prioriteiten worden bepaald. Zo werd o.m. beslist om in de toekomst minder, maar hoger gekwalificeerd personeel aan te werven. In bepaalde lagere categorieën zullen de gepensioneerden niet meer worden vervangen. Ook het aankoopbeleid is gericht op gegroepeerde aankopen, waarbij de centrale administratie bijvoorbeeld het type dienstwagen bepaalt waarmee de magistraten zullen rijden. Ook voor de vernieuwing van de 9000 PC's van de rechterlijke macht en voor de aankoop van nieuwe software is het de bedoeling om met gegroepeerde bestellingen (na offerteaanvraag) te werken teneinde versnippering te vermijden. Momenteel worden immers binnen het gerechtelijk systeem liefst dertien verschillende (onderling niet compatibele) informaticasystemen gebruikt. Daar moet paal en perk aan worden gesteld. Dat neemt echter niet weg, aldus de heer Bourlet, dat de eindbeslissing steeds door de minister van Justitie wordt genomen.

5. L'EXÉCUTION DE COMPENSATIONS ÉCONOMIQUES LIÉES À L'ACHAT DE MATÉRIEL MILITAIRE SPÉCIFIQUE

(réunion commune avec la commission de la Défense nationale et la commission des Achats militaires)

A. Exposé de la Cour des comptes

M. Jan Debucquoy, conseiller à la Cour des comptes, indique que cette analyse a été réalisée à la suite d'une recommandation formulée par la commission d'enquête parlementaire sur les achats militaires (constituée en 1993). Cette commission a notamment demandé à la Cour des comptes de contrôler *a posteriori* les compensations économiques liées aux dossiers d'achats militaires. Le présent rapport porte sur deux questions d'audit fondamentales:

- Les compensations économiques sont-elles exécutées conformément aux dispositions légales, réglementaires et contractuelles applicables en la matière?

- Le contrôle y afférent est-il organisé de manière efficace?

Le cadre réglementaire concerné est essentiellement l'arrêté royal du 6 février 1997 relatif aux marchés publics de fournitures et de services auxquels s'applique l'article 3, § 3, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. La Cour des comptes a examiné en profondeur tous les dossiers (neuf au total) relevant du champ d'application de l'arrêté royal précité. Aucun dossier ne relevait encore, à cette date, du champ d'application de l'arrêté royal du 6 décembre 2001. Plusieurs dossiers datant d'avant l'application de l'arrêté royal de 1997 ont en outre été examinés d'une façon sommaire. Il s'agit par conséquent, au total, d'une vingtaine de dossiers depuis 1994.

Comme tous les autres audits de la Cour des comptes, ce rapport a fait préalablement l'objet d'un débat contradictoire. Le ministre de l'Économie et son administration ont communiqué leurs remarques concernant le projet de rapport (lettre du 1^{er} février 2005). L'audit ne portait pas sur la procédure d'adjudication des achats militaires: il a exclusivement porté sur les compensations économiques. La Cour des comptes ne se prononce donc pas sur les avantages et les inconvénients des compensations économiques, ni sur la qualité des informations statistiques que l'administration de l'Économie doit envoyer deux fois par ans à la commission des Achats militaires.

5. DE UITVOERING VAN ECONOMISCHE COMPENSATIES BIJ DE AANKOOP VAN SPECIFIEK MILITAIR MATERIEEL

(gemeenschappelijke vergadering met de Commissie voor de Landsverdediging en de Commissie Legeraankopen)

A. Toelichting van het Rekenhof

De heer Jan Debucquoy, raadsheer in het Rekenhof, geeft aan dat het onderzoek tot stand kwam ingevolge een aanbeveling van de (in 1993 opgerichte) parlementaire onderzoekscommissie naar legeraankopen. Die commissie heeft toen o.m. gevraagd dat het Rekenhof *a posteriori* controle zou uitoefenen op de economische compensaties bij militaire aankoopdossiers. Het voorliggende verslag omvat twee grote onderzoeksvragen:

- Verloopt de uitvoering van de economische compensaties conform de ter zake geldende wettelijke, reglementaire en contractuele bepalingen?

- Is het toezicht op die uitvoering op afdoende wijze georganiseerd?

Het reglementair kader bestaat in hoofdzaak uit het koninklijk besluit van 6 februari 1997 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van leveringen en diensten waarop artikel 3, § 3, van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten van toepassing is. Het Rekenhof heeft alle dossiers (9 in totaal) die onder de toepassing van dat koninklijk besluit vallen, grondig onderzocht. Er waren op dat ogenblik nog geen dossiers die onder toepassing vallen van het koninklijk besluit van 6 december 2001. Daarenboven werden ook een aantal dossiers van vóór de toepassing van het koninklijk besluit van 1997 summier onderzocht. In totaal gaat het dus om een twintigtal dossiers sinds 1994.

Zoals alle andere onderzoeken van het Rekenhof werd ook dit verslag onderworpen aan een voorafgaand tegensprekelijk debat. De minister van Economie en zijn administratie hebben hun opmerkingen over het ontwerpverslag medegedeeld (brief van 1 februari 2005). Het onderzoek betrof niet de gunningprocedure van de legeraankopen; er werd alleen aandacht besteed aan de economische compensaties. Het Rekenhof spreekt zich ook niet uit over de voor- en nadelen van economische compensaties, noch over de kwaliteit van de statistische informatie die de administratie van de Economie twee maal per jaar aan de Commissie Legeraankopen moet verzenden.

La conclusion générale de la Cour des comptes est que des progrès considérables ont été réalisés depuis 1997 sur le plan de la gestion des dossiers relatifs aux compensations économiques. L'élaboration de règles claires a sans aucun doute contribué à une gestion transparente de ces dossiers. Aujourd'hui, chaque opération de compensation fait l'objet d'un contrat en bonne et due forme et d'un rapport d'inspection.

De son examen des dossiers récents, la Cour des comptes relève néanmoins encore trois manquements importants:

1. Le contenu et la qualité des rapports d'inspection restent souvent très inégaux. Les services d'inspection ne disposent pas de directives concrètes concernant la manière d'effectuer le coup de sonde. Ils ne vérifient pas non plus systématiquement si les trois conditions prévues par l'arrêté royal du 6 février 1997 sont remplies.

2. Certaines commandes sont parfois acceptées à tort (sur la base de rapports d'inspection complets ou non) comme opérations de compensation. Le bénéfice du doute est systématiquement accordé aux entreprises concernées. La décision d'acceptation ou de refus de compensations est souvent motivée très sommairement.

3. Le règlement régissant les pénalités n'est pas toujours strictement appliqué.

La Cour des comptes constate que, pour la période 1990-2003, près de 80% des obligations de compensation ont été effectivement réalisés. Au cours de la même période, dans six cas sur vingt, la pénalité n'a pas été infligée. Les contrats prévoient également une clé de répartition régionale, dont le non-respect ne donne pas lieu à des pénalités.

La Cour des comptes relève encore une série de points (en ce qui concerne, notamment, la rédaction des contrats, la détermination de la part dévolue à la Belgique dans le montant facturé, le contrôle des paiements, la délégation de compétence, la motivation des décisions et la libération de la garantie bancaire) vis-à-vis desquels le traitement des dossiers de compensation peut être amélioré.

M. Debucquoy indique enfin que le ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique a informé par son courrier du 1^{er} février 2005 qu'il souscrivait aux recommandations de la Cour des comptes et qu'il les ferait appliquer dans les meilleurs délais.

De algemene conclusie van het Rekenhof is dat het beheer van de economische compensatiedossiers er sinds 1997 duidelijk op is vooruitgegaan. Het feit dat er nu wel duidelijke regels zijn heeft ongetwijfeld bijgedragen tot een transparant beheer van die dossiers. Er is nu een volwaardig contract en voor elke compensatieverrichting wordt ook een inspectieverslag opgesteld.

Toch stelt het Rekenhof bij zijn onderzoek van de recente dossiers nog drie grote tekortkomingen vast:

1. De inhoud en de kwaliteit van de inspectieverslagen is nog steeds zeer wisselvallig. Er zijn ook geen concrete richtlijnen voor de inspectiediensten over de manier waarop de steekproef moet worden genomen. Er wordt ook niet systematisch nagegaan of de drie voorwaarden die in het koninklijk besluit van 6 februari 1997 zijn opgesomd, wel zijn vervuld.

2. Bepaalde bestellingen worden soms ten onrechte (op basis van al dan niet volledige inspectieverslagen) als compensatieverrichtingen aanvaard. Aan de betrokken ondernemingen wordt systematisch het voordeel van de twijfel verleend. De motivering van de aanvaarding of niet-aanvaarding van compensatieverrichtingen is vaak zeer summier.

3. De boeteregeling wordt niet steeds strikt toegepast.

Het Rekenhof stelt vast dat in de periode 1990-2003 uiteindelijk bijna 80 procent van de compensatieverplichtingen daadwerkelijk werd gerealiseerd. Tijdens dezelfde periode werd in zes van de twintig gevallen de boete niet opgelegd. In de contracten is ook een regionale verdeelsleutel ingeschreven. Het niet respecteren van die regionale verdeelsleutel geeft geen aanleiding tot het opleggen van boetes.

Er zijn volgens het Rekenhof ook nog een aantal punten (opmaak van contracten, bepaling van het Belgisch aandeel in het gefactureerde bedrag, het gebrek aan controle op de betalingen, de delegatie van bevoegdheid, de motivatie van beslissingen en de vrijgave van de bankwaarborg) waarop de behandeling van de compensatiedossiers kan worden verbeterd.

Ten slotte deelt raadsheer Debucquoy mee dat de minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid bij brief van 1 februari 2005 heeft laten weten dat hij de aanbevelingen van het Rekenhof onderschrijft en dat hij ze zo snel mogelijk zal doen toepassen.

B. Point de vue du ministre concerné et de son administration

M. Luc Ballet, conseiller général ff. au SPF Économie, déclare qu'il est, depuis février 2004, responsable, entre autres, des opérations de compensation économique lors de l'achat de matériel militaire. Il se réjouit que la Cour des comptes souligne l'évolution positive de la gestion de ces dossiers de compensation.

Depuis la fin des années 1990, les contrats sont beaucoup plus détaillés qu'auparavant et les dossiers font l'objet d'un suivi systématique. Chaque commande effectuée auprès d'une firme belge en compensation d'achats militaires est contrôlée par la Direction Contrôle et Médiation (l'ancienne inspection économique) et il est dûment tenu compte des conclusions de ces contrôles lors de l'évaluation des dossiers de compensation.

En ce qui concerne les lacunes pointées par la Cour des comptes, l'intervenant précise qu'il ne fait personnellement pas partie du service chargé de rédiger les rapports d'évaluation. Il sait cependant que de nouvelles directives seront prochainement édictées au sein de ce service à l'intention des inspecteurs, dans un objectif d'uniformisation des rapports d'inspection. Une convention est également en préparation entre les deux services concernés du SPF Économie en vue d'accélérer le traitement et le suivi des dossiers de compensation économique.

M. Ballet admet que, dans le passé, la motivation d'un refus de propositions de compensation était parfois plutôt sommaire. Il fait observer toutefois que cela n'a pas provoqué de réaction négative de la part des sociétés étrangères concernées, ce qui prouve, selon lui, que le refus était de toute façon justifié.

Il peut arriver qu'un dossier soit accepté en dépit d'un rapport négatif de l'inspection économique. Le contrôle effectué par cette inspection est en effet de nature purement comptable (vérification de la valeur ajoutée et du caractère nouveau du courant d'affaires), alors que le service de M. Ballet, qui remet également un avis, contrôle d'autres aspects du dossier (par exemple, l'implication de la société lors de commandes compensatoires faites par des tiers).

En ce qui concerne le règlement en matière de pénalités, il admet que, dans certains cas, l'administration propose au ministre de n'infliger aucune amende en cas de simple méconnaissance de la répartition régionale des opérations de compensation. Dans ces cas, la so-

B. Standpunt van de betrokken minister en van zijn administratie

De heer Luc Ballet, wvd. Adviseur-generaal bij de FOD Economie, geeft aan dat hij sinds februari 2004 o.m. verantwoordelijk is voor de economische compensatieverrichtingen bij de aankoop van militair materieel. Hij verheugt zich over het feit dat het Rekenhof erkent dat er een positieve evolutie is inzake het beheer van die compensatiedossiers.

Sedert het einde van de jaren '90 zijn de contracten veel meer gedetailleerd dan voorheen en worden de dossiers ook systematisch opgevolgd. Elk bestelling bij Belgische firma's ter compensatie van militaire aankopen wordt gecontroleerd door het bestuur van controle en bemiddeling (de vroegere economische inspectie) en bij de evaluatie van de compensatiedossiers wordt terdege rekening gehouden met de bevindingen van die controles.

Met betrekking tot de door het Rekenhof vermelde tekortkomingen stipt de spreker aan dat hijzelf geen deel uitmaakt van de dienst die met het opstellen van die inspectieverslagen is belast. Toch weet hij dat binnen die dienst binnenkort nieuwe richtlijnen voor de inspecteurs van kracht worden, teneinde tot eenvormige inspectieverslagen te komen. Er wordt ook een conventie voorbereid tussen de twee betrokken diensten van de FOD Economie met het oog op een vlottere afhandeling en opvolging van de economische compensatiedossiers.

De heer Ballet geeft toe dat in het verleden de motivering voor een afwijzing van compensatievoorstellen soms nogal summier was. Hij merkt evenwel op dat zulks geen negatieve reactie van de betrokken buitenlandse firma's heeft uitgelokt, wat volgens hem aantoont dat de weigering hoe dan ook terecht was.

Het kan gebeuren dat een dossier wordt aanvaard ondanks een negatief verslag van de economische inspectie. De door die inspectie uitgevoerde controle is immers van louter boekhoudkundige aard (nagaan van de toegevoegde waarde en van het nieuwe karakter van de zakenstroom) terwijl de dienst van de heer Ballet, die eveneens een advies verleent, andere aspecten van het dossier controleert (bvb. de betrokkenheid van de firma bij compenserende bestellingen door derden).

Met betrekking tot de boeteregeling geeft hij toe dat in enkele gevallen door de administratie aan de minister is voorgesteld om geen boete op te leggen wegens de loutere miskenning van de regionale verdeling van de compensatieverrichtingen. In die gevallen had de

ciété avait bien respecté l'engagement global et l'engagement par catégorie (direct, semi-direct, indirect). En outre, l'administration craignait que cette répartition régionale, telle qu'elle était formulée dans les contrats, s'avérât juridiquement non contraignante en cas de contestation en justice de l'amende.

M. Kris Vanderhauwaert, collaborateur du ministre de l'Économie, de l'Energie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, partage cet avis. Le problème de la délégation de compétence a entre-temps été réglé. Le directeur général de la Direction générale du Potentiel économique dispose désormais d'un pouvoir de délégation pour les propositions de compensation qui ne dépassent pas un montant de 1.250.000 euros.

C. Discussion

M. Carl Devlies (CD&V) signale que le rapport de la Cour des comptes fait état de trois problèmes: la qualité des rapports d'inspection, l'acceptation injustifiée de commandes à titre de compensations économiques et le règlement en matière de pénalités.

Selon l'intervenant, l'exposé n'était pas clair quant à la manière dont le SPF Économie entend s'attaquer au second problème sur le plan structurel. La réponse concernant le règlement des pénalités ne le satisfait pas non plus. En effet, malgré l'instauration (relativement récente) de ce système de pénalités, le degré de réalisation des compensations économiques ne s'est pas amélioré.

Dans le rapport de la Cour des comptes, il est également question d'avenants, qui revêtent manifestement une assez grande importance. Le conseiller de la Cour de comptes peut-il fournir des informations supplémentaires à ce sujet? Les règles qui s'appliquent aux contrats s'appliquent-elles également aux avenants, ou s'agit-il de nouveaux contrats avec des règles propres? La Cour des comptes a-t-elle des observations à émettre en ce qui concerne la conclusion de ce type d'avenants? Ces avenants ne permettent-ils pas de contourner les règles stipulées contractuellement?

M. Theo Kelchtermans (CD&V) souscrit à ces propos. Dans certains dossiers, l'Inspection des finances a émis un avis négatif. Dans quelle mesure la Cour des comptes et l'administration tiennent-elles compte de ces avis négatifs?

L'intervenant souhaite aussi savoir quel est, actuellement, le déroulement précis de la procédure en matière de compensations économiques. En effet, il a l'im-

firma de globale verbintenis en de verbintenis per categorie (direct, semi-direct, indirect) wel nageleefd. Bovendien vreesde de administratie dat die regionale verdeling, zoals geformuleerd in de contracten, in geval van betwisting van de boete voor de rechtbank, juridisch niet afdwingbaar zou blijken.

De heer Kris Vanderhauwaert, medewerker van de minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid, sluit zich daarbij aan. Het probleem van de delegatie van bevoegdheid is intussen geregeld. De directeur-generaal van de Algemene Directie Economisch Potentieel beschikt voortaan over een delegatiebevoegdheid voor de compensatievoorstellen die het bedrag van 1.250.000 euro niet overschrijden.

C. Bespreking

De heer Carl Devlies (CD&V) geeft aan dat in het rapport van het Rekenhof drie problemen worden opgeworpen: de kwaliteit van de inspectieverslagen, het ten onrechte aanvaarden van bestellingen als economische compensaties en de boeteregeling.

Uit de toelichting is niet duidelijk gebleken, aldus de spreker, hoe de FOD Economie het tweede probleem structureel wil aanpakken. Ook het antwoord met betrekking tot de boeteregeling voldoet hem niet. Ondanks de (relatief recente) invoering van dat boetesysteem is de realisatiegraad van de economische compensaties immers niet gestegen.

In het verslag van het Rekenhof is ook sprake van avenanten, die blijkbaar nogal belangrijk zijn. Kan de raadsheer van het Rekenhof daarover bijkomende toelichting verstrekken? Gelden de regels die van toepassing zijn voor de contracten eveneens voor de avenanten of zijn dat nieuwe contracten met eigen regels? Heeft het Rekenhof bemerkingen bij het sluiten van dergelijke avenanten? Worden via die avenanten de contractueel bedongen regels niet omzeild?

De heer Theo Kelchtermans (CD&V) sluit zich daarbij aan. In sommige dossiers is er een negatief advies van de Inspectie van Financiën. In welke mate houden het Rekenhof en de administratie rekening met die negatieve adviezen?

Het lid wenst ook te vernemen hoe de procedure inzake economische compensaties thans precies verloopt. Hij heeft immers de indruk dat de FOD Economie een

pression que le SPF Économie jouit d'une autonomie relativement grande et que le département de la Défense suit à peine ces dossiers. Il existe donc deux courants autonomes: le ministère de la Défense se charge de l'achat du matériel militaire et le SPF Économie, des compensations économiques. Est-ce exact?

Selon lui, les règles concernant la libération de la garantie bancaire ne sont pas claires. La garantie est-elle libérée sur la base des paiements effectués, sur celle des montants facturés ou sur celle des frais exposés?

M. Walter Muls (sp.a-spirit) indique que l'instauration d'une sanction (pénalité) en cas de non-respect des obligations de compensation n'a pas résolu les problèmes. L'intervenant a en effet le sentiment que dans le passé, ces pénalités n'étaient pas appliquées de façon systématique. Il se réjouit que le ministre ait manifesté son intention de mettre fin à cette situation. Le ministre et son administration ont réagi positivement aux problèmes signalés par la Cour des comptes. Le ministre souscrit en effet aux recommandations de cette dernière et s'engage à les faire appliquer. Le membre demande néanmoins combien de temps cela prendra.

M. Luc Sevenhans (Vlaams Belang) souhaite réagir au problème de la répartition régionale des opérations de compensation. Il aimerait savoir quels arguments les firmes concernées invoquent pour refuser d'appliquer cette répartition.

Mme Hilde Vautmans (VLD) déplore que la Cour des comptes n'ait pas encore pu porter d'appréciation sur des dossiers sur la base du nouvel arrêté royal du 6 décembre 2001. En effet, elle a elle-même participé, à l'époque, à l'élaboration de cet arrêté.

La membre constate que notre pays effectuera de plus en plus d'achats de matériel militaire au niveau international. Les compensations économiques sont décrites dans ce cadre comme un juste retour, c'est-à-dire l'octroi des commandes vers chaque pays participant en fonction de l'importance de sa part dans la commande globale. Quelle est la position de la Cour des comptes en la matière?

Le 4 février 2005, le Conseil des ministres a décidé, en exécution de l'arrêté royal du 6 décembre 2001, d'améliorer et d'affiner le protocole d'accord du 3 avril 2003 conclu entre le ministre de l'Économie et le ministre de la Défense. Où en est-on à ce niveau?

relatif grote autonomie geniet en dat het departement Landsverdediging die dossiers nauwelijks opvolgt. Het gaat dus om twee autonome stromen: de aankoop van het legermateriaal is een zaak van het ministerie van Landsverdediging en de economische compensaties zijn een zaak van de FOD Economie. Klopt dat?

De regeling betreffende de vrijgave van de bankwaarborg is volgens hem onduidelijk. Gebeurt die vrijgave op basis van gefactureerde bedragen, gemaakte kosten of uitgevoerde betalingen?

De heer Walter Muls (sp.a-spirit) geeft aan dat de invoering van een sanctie (boete) bij niet-naleving van de compensatieverplichtingen de problemen niet heeft opgelost. Hij heeft immers de indruk dat die boetes in het verleden niet systematisch werden opgelegd. Hij verheugt zich over de verklaring van de minister dat zulks in de toekomst wel zal gebeuren. De reactie van de minister en zijn administratie op de door het Rekenhof aangeduide pijnpunten is positief. De minister onderschrijft immers de aanbevelingen en zegt ze te zullen doen toepassen. Het lid vraagt wel binnen welke termijn dat zal gebeuren.

De heer Luc Sevenhans (Vlaams Belang) gaat nader in op het probleem van de regionale verdeling van de compensatieverrichtingen. Graag vernam hij welke argumenten de betrokken firma's aanvoeren om die regionale verdeling niet te moeten naleven.

Mevrouw Hilde Vautmans (VLD) betreurt dat het Rekenhof nog geen dossiers heeft kunnen beoordelen op basis van het nieuwe koninklijk besluit van 6 december 2001. Zij heeft immers destijds zelf meegewerkt aan de totstandkoming van dat koninklijk besluit.

Het lid stelt vast dat ons land in de toekomst meer en meer aankopen van militair materieel in internationaal verband zal verrichten. De economische compensaties worden in dat kader omschreven als de «*just return*», d.w.z. het terugvloeiën van de bestellingen naar elk deelnemend land in functie van de omvang van zijn aandeel in de globale bestelling. Wat is ter zake de houding van het Rekenhof?

Op 4 februari 2005 heeft de ministerraad beslist om in uitvoering van het koninklijk besluit van 6 december 2001 het bestaande protocolakkoord tussen de minister van Economie en de minister van Landsverdediging van 3 april 2003 te verbeteren en te verfijnen. Hoeveel staat het daarmee?

En ce qui concerne la répartition des compensations économiques entre les régions, le Conseil des ministres a également décidé d'octroyer aux obligations directes, indirectes et semi-directes un coefficient de pondération pratiquement identique. Mme Vautmans espère que cela permettra de résoudre pour l'avenir le problème de la répartition régionale des compensations.

Elle demande enfin quand le Conseil des compensations industrielles sera créé.

M. Carl Devlies (CD&V) indique que la Cour des comptes constate également dans son rapport qu'il n'est souvent pas imposé de délai pour l'exécution des compensations économiques. Que fera le ministre de l'Économie pour y remédier? En ce qui concerne la valeur ajoutée belge, le membre demande si celle-ci est bien estimée sur la base d'un échantillon suffisamment grand.

*
* *

Le conseiller Debucquoy indique que l'existence d'avenants ne pose pas de problème en soi. La Cour des comptes constate cependant que ces avenants ne comportent souvent pas de délai d'exécution. Afin d'exclure toute discussion juridique, il se recommande dès lors d'indiquer explicitement la période d'exécution des avenants dans le contrat.

La Cour des comptes prend naturellement connaissance des avis (éventuellement négatifs) de l'Inspection des finances. Cette prise de connaissance s'effectue dans le cadre du contrôle journalier des dépenses (dossiers d'engagement et de paiement) du ministère de la Défense nationale. Tous les grands dossiers d'achats militaires sont d'ailleurs contrôlés par la Cour des comptes. L'étude en question ne concernait cependant que les compensations économiques. Ce n'est pas un audit des achats militaires proprement dits.

La Cour des comptes considère en effet que le suivi des compensations économiques est susceptible d'amélioration. Il est indispensable de fournir des directives correctes aux services d'inspection. Pendant la période 1983–2003, les compensations économiques se sont élevées au total à 2,3 milliards d'euros. Les rapports d'inspection prennent en considération les montants facturés, parce que, selon l'administration, ceux-ci reflètent le mieux la réalité économique.

Les paiements effectifs ne sont pas contrôlés, ce que déplore la Cour des comptes. L'administration a répondu à cette observation qu'un contrôle des paiements ef-

Met betrekking tot de verdeling van de economische compensaties over de gewesten heeft de ministerraad ook beslist om de directe, de indirecte en de semi-directe verbintenissen een bijna gelijke wegingcoëfficiënt toe te kennen. Mevrouw Vautmans hoopt dat daardoor in de toekomst het probleem van de regionale verdeling van de compensaties kan worden opgelost.

Ten slotte wenst zij ook te vernemen wanneer de Raad voor de Nijverheidscompensaties zal worden opgericht.

De heer Carl Devlies (CD&V) geeft aan dat het Rekenhof in zijn verslag ook vaststelt dat vaak geen termijn wordt opgelegd voor de uitvoering van de economische compensaties. Wat zal de minister van Economie doen om dat te verhelpen? Met betrekking tot de Belgische toegevoegde waarde vraagt het lid of die wel op basis van een voldoende grote steekproef wordt geraamd.

*
* *

Raadsheer Debucquoy geeft aan dat het bestaan van avenanten op zich geen probleem stelt. Het Rekenhof stelt wel vast dat in die avenanten vaak geen uitvoeringstermijn is bepaald. Om elke juridische discussie uit te sluiten, verdient het dan ook aanbeveling de uitvoeringsperiode van de avenanten expliciet op te nemen in het contract.

Het Rekenhof neemt uiteraard kennis van de (eventueel negatieve) adviezen van de Inspectie van Financiën. Dat gebeurt in het kader van de dagdagelijkse monitoring van de uitgaven (vastleggings- en betalingsdossiers) van het ministerie van Landsverdediging. Alle grote dossiers van legeraankopen worden overigens door het Rekenhof gecontroleerd. Het voorliggende onderzoek had echter alleen betrekking op de economische compensaties. Het is geen audit van de legeraankopen zelf.

Het Rekenhof is inderdaad van oordeel dat de opvolging van de economische compensaties voor verbetering vatbaar is. Degelijke richtlijnen voor de inspectiediensten zijn onontbeerlijk. Tijdens de periode 1983–2003 bedroegen de economische compensaties in totaal 2,3 miljard euro. In de inspectieverslagen worden de gefactureerde bedragen in aanmerking genomen omdat die volgens de administratie het best de economische werkelijkheid weergeven.

Er gebeurt geen controle op de effectieve betalingen, wat het Rekenhof betreurt. De administratie heeft op die opmerking geantwoord dat een controle op de ef-

fectifs nécessiterait l'engagement de membres du personnel supplémentaires. Elle part du principe que ce qui est facturé est aussi payé effectivement par la suite.

L'essentiel, selon le conseiller Debucquoy, est que les services d'inspection reçoivent des instructions claires et univoques au sujet de l'objet précis des contrôles.

Le ministre de l'Économie a annoncé qu'il veillerait plus étroitement qu'auparavant à l'application des sanctions. Il convient toutefois de faire observer que l'insertion de clauses de pénalité n'a pas entraîné une amélioration du taux de réalisation des opérations de compensation économique.

Les contrats comportent également des clauses de pénalité en cas de non-respect de la clé de répartition régionale des compensations économiques. Dans la pratique, ces clauses ne sont toutefois pas appliquées. La Cour des comptes ne peut se prononcer quant à l'utilité de ces clauses car il s'agit d'une appréciation politique.

M. Debucquoy répond à Mme Vautmans que la Cour des comptes tient compte de l'augmentation du nombre de contrats d'achat militaires conclus dans un contexte international. Dans le projet de Constitution pour l'Europe, la proposition de révision de l'article II.96 prévoit l'élaboration d'un code de conduite et l'ouverture des États membres à des commandes de défense au niveau européen. Dans ce contexte, en cas de commande importante, on devrait faire appel à l'Agence de défense européenne.

En ce qui concerne le protocole d'accord du 3 avril 2003 conclu entre le ministre de l'Économie et le ministre de la Défense, la Cour des comptes préconise des accords clairs entre les deux administrations. Il en va de même en ce qui concerne la collaboration entre les deux services du SPF Économie concernés.

La Cour des comptes constate que le Conseil des compensations industrielles ne s'est en effet pas encore réuni.

M. Kris Vanderhauwaert, collaborateur du cabinet du ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, indique que l'arrêté ministériel portant nomination des membres de ce Conseil a entre-temps été transmis pour publication au *Moniteur belge*. Le ministre espère que le Conseil pourra se réunir pour la première fois dans le courant du moins de septembre 2005. Du reste, les régions sont également représentées au sein de ce Conseil.

fectieve betalingen de inzet van bijkomende personeelsleden zou vergen. Zij gaat ervan uit dat wat gefactureerd is, achteraf ook effectief wordt betaald.

Het voornaamste, aldus raadsheer Debucquoy, is dat aan de inspectiediensten klare, eenduidige instructies worden gegeven over wat precies moet worden gecontroleerd.

De minister van Economie heeft aangekondigd dat hij meer dan in het verleden nauwlettend zal toezien op de toepassing van de sancties. Toch moet worden opgemerkt dat het opnemen van boeteclausules niet heeft geleid tot een verhoging van de realisatiegraad van de economische compensatieverrichtingen.

In de contracten worden ook boeteclausules opgenomen voor het geval dat de regionale verdeling van de economische compensaties niet zou worden nageleefd. In de praktijk worden die clausules echter niet toegepast. Het Rekenhof kan zich niet uitspreken over het nut van degelijke clausules. Dat is immers een politieke afweging.

Aan mevrouw Vautmans antwoordt de heer Debucquoy dat het Rekenhof oog heeft voor de evolutie naar meer en meer militaire aankoopcontracten in internationaal verband. In het ontwerp van Europese Grondwet wordt in het voorstel tot herziening van artikel II.96 bepaald dat er een gedragscode moet komen en dat de Lidstaten meer moeten openstaan voor defensiebestellingen in Europees verband, waarbij voor grote bestellingen beroep zou moeten worden gedaan op het Europees Defensieagentschap.

Met betrekking tot het protocolakkoord tussen de minister van Economie en de minister van Landsverdediging van 3 april 2003 pleit het Rekenhof voor duidelijke afspraken tussen de beide administraties. Dat geldt ook binnen de FOD Economie voor de samenwerking van de beide betrokken diensten.

Het Rekenhof stelt vast dat de Raad voor Nijverheidscompensaties inderdaad nog niet is bijeengekomen.

De heer Kris Vanderhauwaert, kabinetsmedewerker van de minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid, geeft aan dat het ministerieel besluit houdende benoeming van de leden van die Raad intussen reeds voor publicatie aan het Belgisch Staatsblad werd overgezonden. De minister hoopt dat de Raad in de loop van de maand september 2005 voor het eerst zal kunnen bijeenkomen. Ook de Gewesten zijn trouwens in die Raad vertegenwoordigd.

Le conseiller Debucquoy indique que la valeur ajoutée est déterminée à deux niveaux: l'arrêté royal évoque la valeur ajoutée au niveau belge, tandis que les contrats analysent la valeur ajoutée apportée par la firme elle-même.

La Cour des comptes souligne par ailleurs l'absence de directives en ce qui concerne la manière dont l'échantillon doit être constitué. Cette méthode varie aujourd'hui, en pratique, d'un contrat à l'autre. La Cour des comptes plaide en faveur d'une plus grande uniformité sur ce plan-là aussi.

M. Luc Ballet, conseiller général f.f. au SPF Économie, indique que les contrats de base disposent que toutes les obligations contractuelles s'appliquent également à tous leurs avenants. Cette règle s'applique aux engagements directs, semi-directs et indirects ainsi qu'à la répartition régionale. Le rapport de la Cour des comptes fait cependant allusion à un avenant conclu par le ministère de la Défense nationale après le terme des obligations économiques de la firme. Il va sans dire que les règles prévues dans le contrat conclu par le département des Affaires économiques n'étaient plus applicables en l'espèce.

Les problèmes de ce type doivent être réglés clairement dans le protocole d'accord entre les deux ministres. L'accord actuel dispose cependant déjà que le ministre de la Défense informe le ministre de l'Économie de tous les avenants susceptibles de porter sur les aspects économiques des contrats. Peut-être cette disposition doit-elle être explicitée.

Les avis négatifs de l'Inspection des finances ne peuvent porter que sur l'attribution du marché, et non sur les compensations économiques.

En ce qui concerne la garantie bancaire, les nouveaux contrats se baseront sur les montants facturés. Le contrôle de paiements n'entraînerait pas seulement un surcroît de travail pour les fonctionnaires, il accroîtrait aussi les obligations administratives des firmes concernées d'une manière considérable.

M. Ballet conteste le fait que les sanctions ne soient appliquées que depuis peu. Selon lui, elles le sont déjà depuis le début des années 90 et certainement depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 6 février 1997.

Il n'est pas vrai non plus que ces sanctions sont infligées en fonction de la société (à la tête du client). À cet

Raadsheer Debucquoy geeft aan dat de toegevoegde waarde op twee niveaus wordt bepaald: in het koninklijk besluit is sprake van de toegevoegde waarde op Belgisch niveau terwijl in de contracten wordt nagegaan welke toegevoegde waarde de firma zelf aanbrengt.

Het Rekenhof wijst ook op het ontbreken van richtlijnen omtrent de manier waarop de steekproef moet worden genomen. Die manier verschilt nu in de praktijk van contract tot contract. Het Rekenhof pleit ook daar voor meer uniformiteit.

De heer Luc Ballet, wvd. Adviseurgeneraal bij de FOD Economie, geeft aan dat in de basiscontracten wordt bepaald dat alle contractuele verplichtingen eveneens van toepassing zijn op alle avenanten. Dat geldt voor de directe, de semi-directe en de indirecte verbintenissen en ook voor de regionale verdeling. In het verslag van het Rekenhof wordt echter allusie gemaakt op een avenant die door het ministerie van Landsverdediging werd gesloten na afloop van de economische verplichtingen van de firma. In dat geval golden de regels van het door het departement Economische Zaken gesloten contract uiteraard niet meer.

Dergelijke problemen moeten duidelijk worden geregeld in het bovengenoemde protocolakkoord tussen de beide ministers. In het huidige akkoord staat echter nu reeds dat de minister van Landsverdediging de minister van Economie op de hoogte houdt van alle avenanten die betrekking kunnen hebben op de economische aspecten van de contracten. Misschien moet die bepaling worden geëxpliciteerd.

Negatieve adviezen van de Inspectie van Financiën kunnen enkel betrekking hebben op de gunning van de opdracht en niet op de economische compensaties.

In de nieuwe contracten zal voor wat de bankwaarborg betreft worden uitgegaan van de gefactureerde bedragen. Het controleren van de betalingen zou niet alleen de ambtenaren bijkomend belasten, maar het zou ook de administratieve verplichtingen van de betrokken firma's gevoelig doen toenemen.

De heer Ballet betwist dat de sancties pas sinds kort zouden worden toegepast. Dat gebeurt volgens hem reeds sedert het begin van de jaren '90 en zeker sinds het van kracht worden van het koninklijk besluit van 6 februari 1997.

Het is evenmin waar dat die sancties in functie van de betrokken firma (à la tête du client) zouden worden

égard, l'administration s'est toujours tenue à la ligne qu'elle s'était fixée. Il est possible toutefois qu'une société ait souscrit il y a dix ans un engagement compensatoire qu'elle n'est plus en mesure de remplir aujourd'hui dans le délai convenu, en raison de l'évolution du contexte économique (p.ex. à la suite de la chute du mur de Berlin). Dans ces circonstances, il semble parfois souhaitable de proroger le délai plutôt que d'infliger une amende. Il s'agit d'une évaluation à laquelle doivent procéder l'administration et, en dernier lieu, le ministre de l'Économie.

Pour les nouveaux contrats (p.ex. les AIV et les jeeps 4x4), toutes les recommandations de la Cour des Comptes sont déjà appliquées aujourd'hui de manière cohérente.

En ce qui concerne les achats à caractère international (question de Mme Vautmans), c'est l'*arrêté royal du 29 avril 2001 relatif au contrôle préalable en matière de passation des marchés publics de fournitures et de services auxquels s'applique l'article 3, § 4, de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services* qui s'applique. Cet arrêté royal définit clairement la compétence du ministre de l'Économie et précise que le gouvernement peut, entre autres, prendre une décision en se basant sur des arguments d'ordre industriel.

En ce qui concerne le protocole d'accord (Conseil des ministres du 4 février 2005), les discussions entre les administrations des deux départements sont encore en cours. Eu égard à leur évolution favorable, l'accord sera probablement signé bientôt.

En ce qui concerne la pondération des compensations, la nouvelle procédure a rapproché les poids respectifs des compensations directes, semi-directes et indirectes. Dans le dossier des jeeps 4x4, le rapport entre les compensations semi-directes et directes est de 0,9 / 1.

Pour ce qui est de la répartition régionale du *return* économique, les cahiers des charges comprennent actuellement une clause demandant aux souscripteurs de répartir leur *return* économique de manière équilibrée entre les différentes régions. Les firmes sont prêtes à le faire, mais signalent que, tant pour les offres globales que pour le respect d'une répartition équilibrée, elles doivent travailler sous la pression du délai très court, à savoir, un à deux mois, dans lequel elles doivent établir une offre.

opgelegd. De administratie is op dat vlak steeds zeer rechtlijnig geweest. Het kan echter gebeuren dat een firma 10 jaar geleden een compensatieverbintenis heeft onderschreven, die ze nu wegens de veranderde economische omgeving (bv. ingevolge de val van de Berlijnse muur) niet meer binnen de afgesproken termijn kan vervullen. In die omstandigheden lijkt het soms wenselijk een verlenging van de termijn toe te staan, veeleer dan een boete op te leggen. Dat is een afweging die de administratie en – in laatste instantie – de minister van Economie moeten maken.

Voor de nieuwe contracten (bv. AIV en de jeeps 4x4) worden alle aanbevelingen van het Rekenhof nu reeds consequent toegepast.

Voor de aankopen in internationaal verband (vraag van mevrouw Vautmans), geldt het *koninklijk besluit van 29 april 2001 betreffende het voorafgaand toezicht inzake de gunning van de overheidsopdrachten voor aanneming van leveringen en diensten waarop artikel 3, § 4, van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten van toepassing is*. In dit koninklijk besluit is de bevoegdheid van de minister van Economie duidelijk bepaald alsook dat de regering, onder andere, een beslissing kan treffen op grond van industriële argumenten.

Wat het protocolakkoord betreft (ministerraad van 4 februari 2005), zijn de besprekingen tussen de administraties van beide departementen volop aan de gang. Gelet op het gunstig verloop hiervan zal het akkoord waarschijnlijk binnenkort worden getekend.

In verband met de weging van de compensaties, is het zo dat volgens de nieuwe procedure het gewicht van de directe, semi-directe en indirecte, korter bij elkaar wordt gebracht. Voor het dossier van de jeeps 4x4 ligt de verhouding semi-directe en indirecte / directe op 0,9 / 1.

Inzake de regionale verdeling van de economische *return* wordt in de bestekken thans een clausule opgenomen waarin de inschrijvers wordt verzocht hun economische *return* op een evenwichtige manier te verdelen tussen de verschillende gewesten. De firma's zijn bereid dit te doen, maar wijzen erop dat zij, én voor een globale offerte, én voor het respecteren van een evenwichtige verdeling, worden gehinderd door de hen opgelegde tijdsdruk om een offerte op te stellen in één à twee maanden tijd.

Tout contrat en matière de compensations mentionne clairement le délai d'exécution exprimé en nombre d'années après la signature du contrat (même si ce délai est parfois redéfini) (question de M. Devlies). En ce qui concerne les avenants: chaque contrat contient une clause sur la base de laquelle, si le ministre de la Défense prolonge le délai d'exécution, le contractant peut également demander une prolongation du délai d'exécution des compensations.

Il est toutefois souvent impossible ou très difficile d'insérer, dans un contrat global, une clause économique pour toutes les possibilités (certainement lorsqu'il s'agit d'un appel d'offre, cette procédure ne faisant pas l'objet de négociations). La Cour des comptes a fait remarquer à juste titre que, depuis 1997, la clause économique, qui tenait au départ en trois ou quatre pages, en fait aujourd'hui quinze et prévoit pratiquement toutes les possibilités.

La valeur ajoutée est contrôlée au moyen de sondages. Les services de l'inspection économique effectuent soit un contrôle comptable auprès de la firme sur la base des factures, soit une vérification de la valeur ajoutée, lorsque celle-ci est connue. C'est souvent le cas lorsque le contrat en est à un stade (final) particulier. Il peut cependant arriver qu'au début du contrat, on ne puisse pas encore se faire une idée des commandes ou des achats qui ont lieu à l'étranger. Dans ce cas, on peut déjà faire une estimation, qui sera de plus en plus affinée et de plus en plus proche de la réalité à mesure que l'exécution du contrat avance et que les factures rentrent. À la fin, on aura bien sûr une image globale des commandes passées en Belgique et à l'étranger.

En ce qui concerne la collaboration entre le ministère de la Défense et le ministère de l'Économie (question posée par M. Kelchtermans), *M. Vanderhauwaert* renvoie aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les commandes militaires (DOC 954/13-92/93). La recommandation relative à la scission des deux procédures a été consacrée par la réglementation de 1997, modifiée en 2001. La proposition récemment formulée par le ministère de la Défense au sujet du protocole d'accord est très positive. La signature de ce protocole interviendra vraisemblablement dans un avenir proche et il est à espérer que celui-ci restera longtemps d'application.

Mme Katrien Geernaert, directrice du cabinet du ministre de la Défense, ajoute que l'accord n'est rien de plus qu'une série de conventions principalement conclues entre les administrations des deux départements

Elk contract over compensaties vermeldt duidelijk de uitvoeringstermijn uitgedrukt in een aantal jaren volgend op de ondertekening van het contract (maar die soms geherdefinieerd wordt)(vraag van de heer Devlies). Wat de avenanten betreft: elk contract bevat een clause op grond waarvan, indien de minister van Landsverdediging de uitvoeringstermijn verlengt, de contractant ook een verlenging kan vragen voor de uitvoeringstermijn van de compensaties.

Het is echter dikwijls onmogelijk of zeer moeilijk om in een globaal contract (zeker bij een offerteaanvraag, een procedure waarin niet wordt onderhandeld) voor alle mogelijkheden een economische clause op te nemen. Het Rekenhof heeft terecht opgemerkt dat sinds 1997 de economische clause van 3 à 4 bladzijden is uitgegroeid tot 15 bladzijden, waarin quasi alle mogelijkheden zijn opgenomen.

De toegevoegde waarde wordt gecontroleerd door middel van steekproeven. De diensten van de economische inspectie gaan ofwel over tot een boekhoudkundige controle bij de firma op grond van de facturen, ofwel gaan zij de toegevoegde waarde na wanneer die bekend is. Dit is meestal het geval wanneer het contract in een bepaalde (eind)fase is. Het kan echter gebeuren bij de aanvang van het contract dat men nog geen zicht heeft op de bestellingen of de aankopen die in het buitenland gebeuren. In dat geval kan reeds een raming worden gemaakt die steeds meer verfijnd wordt en nauwer bij de werkelijkheid aansluit naarmate de uitvoering vordert en de facturen binnenkomen. Op het einde heeft men natuurlijk een volledig beeld van de bestellingen in België en in het buitenland.

De heer Vanderhauwaert verwijst in verband met de samenwerking tussen Landsverdediging en Economie (vraag van de heer Kelchtermans), naar de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie naar de Legeraankopen (stuk Kamer 954/13-92/93). Haar aanbeveling dat beide procedures daadwerkelijk gescheiden zouden lopen, werd in de reglementering van 1997, gewijzigd in 2001, bevestigd. Het recente voorstel van Landsverdediging inzake het protocolakkoord was bijzonder positief, en zal waarschijnlijk eerstdaags aanleiding geven tot de ondertekening ervan, waarna het hopelijk voor lange tijd zal gelden.

Mevrouw Katrien Geernaert, directeur bij het kabinet van de minister van Landsverdediging, voegt hieraan toe dat de inhoud van het akkoord niets anders bevat dan een reeks afspraken tussen, in hoofdzaak, de ad-

et portant sur les modalités pratiques d'exécution (communication des documents, délais, etc.)

En ce qui concerne les clauses de pénalité, *M. Vanderhauwaert* tient tout d'abord à souligner que le système des compensations vise en premier lieu à créer une plus-value économique pour le pays. Ainsi, la firme qui demande une prolongation du délai obtiendra certainement satisfaction si sa demande est raisonnable et fondée.

En ce qui concerne la répartition régionale, les critères de pondération inscrits dans les nouveaux cahiers des charges sont plus uniformes. La différence entre compensations directes et indirectes s'en voit réduite, ce qui peut certainement stimuler les entreprises flamandes, souvent performantes en matière de compensations indirectes. La réglementation actuelle ne permet toutefois pas au département de l'Économie d'imposer une répartition régionale obligatoire dans le cahier des charges.

M. Ballet souligne encore que la commission d'enquête parlementaire précitée avait même recommandé de scinder les services du département de l'Économie en deux groupes – les services chargés de mener les négociations et ceux assurant le suivi ultérieur du dossier. Cette scission a été réalisée en pratique entre l'administration du potentiel économique et celle du contrôle et de la médiation.

L'orateur ajoute que lorsqu'il y a lieu de choisir entre une pénalité et des négociations sur la prolongation du délai d'exécution, les firmes étrangères sont toujours invitées à s'engager à payer une pénalité supérieure à celle initialement prévue dans le contrat (15% au lieu de 10%, par exemple). En général, le SPF Économie accepte d'accorder une prolongation, à condition qu'il y ait des propositions concrètes et que la firme s'engage à payer un pourcentage plus élevé.

*
* *

M. Sevenhans constate qu'une clé de répartition régionale au niveau des compensations, qui ont d'ailleurs souvent une connotation négative, n'a pas de force légale contraignante. Les représentants des ministres de la Défense et de l'Économie ont-ils des propositions ou des suggestions à formuler en ce domaine?

M. Vanderhauwaert reconnaît que les compensations ont parfois injustement une réputation négative. On a rapproché les critères de pondération afin de rencon-

ministraties van beide departementen, die verband houden met de praktische uitvoeringsmodaliteiten (communicatie van documenten, termijnen e.d.)

Wat de boeteclausules betreft, stipt *de heer Vanderhauwaert* aan, dient er vooreerst toch op gewezen te worden dat het stelsel van compensaties er in de eerste plaats op gericht is een economische meerwaarde voor het land te creëren. Zo zal een firma die om verlenging van de termijn vraagt, wanneer haar vraag gegrond en verantwoord is, dit zeker worden toegestaan.

In verband met de regionale verdeling, worden de wegingscriteria in de nieuwe bestekken dichter bij elkaar gebracht waardoor het verschil tussen directe en indirecte compensaties wordt verkleind, wat zeker een stimulans voor de Vlaamse bedrijven kan zijn die doorgaans sterk zijn in indirecte compensaties. De huidige reglementering laat het departement van Economie echter niet toe een verplichte regionale verdeling in het bestek op te leggen.

De heer Ballet onderstreept nog dat de vroegere parlementaire onderzoekscommissie zelfs aanbevolen had een scheiding tussen de diensten in het departement van Economie door te voeren, tussen diegenen die de onderhandelingen voeren, en diegenen die het dossier vervolgens opvolgen. In de praktijk is dit doorgevoerd tussen de administraties economisch potentieel, en controle en bemiddeling.

Hij voegt er nog aan toe dat wanneer de keuze tussen een boete of de onderhandeling over een verlenging van de uitvoeringstermijn zich opdringt, de buitenlandse firma's steeds gevraagd wordt zich te verbinden tot een hogere boete dan oorspronkelijk bepaald in het contract (vb. van 10% naar 15%). De FOD Economie toont zich meestal bereid om een verlenging toe te staan op voorwaarde dat er concrete voorstellen zijn en dat de firma zich verbindt tot een hoger boetepercentage.

*
* *

De heer Sevenhans stelt vast dat een regionale verdeelsleutel bij de compensaties, die overigens dikwijls een negatieve bijklank hebben, niet wettelijk afdwingbaar is. Hebben de vertegenwoordigers van de ministers van Landsverdediging en Economie voorstellen of suggesties terzake?

De heer Vanderhauwaert erkent dat compensaties soms, onterecht, een negatieve reputatie hebben. Om aan de regionale verdeling tegemoet te komen werden

trer la répartition régionale: les compensations indirectes à 0,9 (ce qui favorise la Région flamande dès lors que cela permet davantage de compensations indirectes), les directes à 1. L'attribution du critère 1 aux compensations indirectes serait difficilement conciliable avec l'article 296 du traité CE qui n'autorise des compensations que s'il y a un lien avec le volet militaire de la commande. L'aspect militaire doit par conséquent garder une prépondérance. Le cahier des charges contient maintenant une disposition invitant les soumissionnaires à proposer une répartition régionale équilibrée. On en vérifiera bien entendu le respect lors de l'évaluation économique. Lorsqu'il s'agit d'une procédure négociée, les entreprises sont également invitées à proposer une répartition régionale équilibrée.

M. Robert Denis (MR), président de la commission des Achats militaires, estime que les compensations économiques font peser une certaine contrainte sur les entreprises et qu'elles entraînent des coûts supplémentaires. Est-il vrai qu'une commande avec compensations sera en fin de compte, pour l'acheteur, plus onéreuse qu'une commande sans compensations? Les commandes auxquelles sont liées des compensations ne sont-elles dès lors pas plus intéressantes pour le département Économie que pour celui de la Défense nationale?

M. Vanderhauwaert reconnaît que certains l'affirment. Selon lui, il existe cependant tout autant de preuves de compensations réussies qui ont débouché sur des relations plus étroites entre des entreprises belges et étrangères et qui ont dégagé une véritable valeur ajoutée. En outre, les soumissionnaires étrangers ne sont pas tenus de déposer une offre économique. Une étude réalisée par le SPF Économie sur les obligations de compensation et les relations entre entreprises belges et étrangères montre clairement leur importance positive (cf. le site internet du SPF Économie).

M. Philippe Monfils (MR), président de la commission de la Défense nationale, fait observer qu'en ce qui concerne l'acquisition de matériel militaire, le niveau européen gagne sans cesse en importance. Il suffit de songer à la future agence européenne de défense. Dans ce contexte, les compensations économiques seront-elles maintenues dans leur forme actuelle? On peut renvoyer à cet égard au programme A400M. Ce ne sont plus les autorités belges ni celles des autres pays participants, mais l'organisation internationale OCCAR (*Organisation conjointe de coopération en matière d'armement*) qui gère le dossier. Le *return* n'est plus garanti pour les pays participants comme précédemment, ou comme dans le cas d'un système de compensations,

de wegingscriteria dichter bij elkaar gebracht: de indirecte op 0,9 (wat het Vlaamse gewest ten goede komt, omdat dit meer indirecte kan bieden), de directe op 1. De toekenning van het gewicht 1 aan indirecte compensaties zou moeilijk verenigbaar zijn met artikel 296 van het EG-verdrag dat compensaties enkel toelaat indien er een band is met het militaire luik van de opdracht. Er dient bijgevolg een overwicht van het militaire aspect te blijven. Het bestek bevat nu een bepaling waarbij de inschrijvende firma's worden aangemoedigd om een evenwichtige regionale verdeling voor te stellen. Bij de economische evaluatie zal uiteraard aan de naleving ervan aandacht worden geschonken. Wanneer het gaat om een onderhandelingsprocedure wordt de bedrijven ook aangeraden een evenwichtige regionale verdeling voor te stellen.

De heer Robert Denis (MR), voorzitter van de commissie Legeraankopen, meent dat door economische compensaties de bedrijven een zekere dwang wordt opgelegd en extra kosten worden teweeggebracht. Is het zo dat een opdracht, met compensaties, voor de koper tenslotte duurder zal uitvallen dan een zonder compensaties? Zijn opdrachten waaraan compensaties zijn verbonden, bijgevolg niet interessanter voor het departement Economie dan voor dit van Landsverdediging?

De heer Vanderhauwaert erkent dat dit wordt beweerd. Er zijn volgens hem echter evenveel bewijzen van succesvolle compensaties die hebben geleid tot nauwere relaties tussen Belgische en buitenlandse bedrijven en tot een daadwerkelijke toegevoegde waarde. Bovendien zijn buitenlandse inschrijvers niet verplicht een economische offerte in te dienen. Uit een studie van de FOD Economie naar de compensatieverplichtingen en de relaties tussen Belgische en buitenlandse firma's, blijkt duidelijk op positieve wijze het belang ervan (cf. website FOD Economie).

De heer Philippe Monfils (MR), voorzitter van de commissie voor de Landsverdediging, vestigt er de aandacht op dat inzake de verwerving van militair materieel het Europees niveau steeds belangrijker wordt. Men denke maar aan het toekomstig Europees defensieagentschap. Zullen de economische compensaties in hun huidige vorm nog blijven bestaan in die context? Hierbij kan worden verwezen naar het A400M-programma. Niet langer de Belgische overheid, of deze van de andere participerende landen, maar de internationale organisatie OCCAR (*Organisation conjointe de coopération en matière d'armement*) beheert het dossier. De *return* is voor de deelnemende landen niet meer gewaarborgd, zoals vroeger, of zoals bij een stelsel van compensaties

tel le système belge. Se peut-il qu'une telle coopération internationale soit de plus en plus utilisée à l'avenir, y compris dans le cas d'autre type de matériel militaire?

M. Ballet est convaincu que le système actuel des compensations économiques disparaîtra à moyen et à long terme, certainement en Europe. Il constate néanmoins que la pratique prend plutôt la direction inverse. Des pays tels que les Pays-Bas, la Norvège et le Danemark, par exemple, demandent 100% de compensations. En Extrême-Orient, comme à Singapour, les compensations dépassent même 100%; le même constat vaut pour les États-Unis.

Le mémorandum d'entente avec l'OCCAR ne parle plus de compensations mais de la notion de *juste retour*. L'objectif sous-jacent est toutefois que chaque pays retrouve l'apport de son industrie dans le programme en question (dans le programme A400M, par exemple, les Britanniques ont insisté pour que l'on utilise des moteurs *Rolls Royce*).

En réponse à la question sur le surcoût, *Mme Geernaert* ajoute que le système de compensations n'a pas que des effets positifs. Dans certains dossiers, il donne incontestablement lieu à un surcoût; on ne doit se faire aucune illusion en la matière. Il n'existe toutefois pas, à l'heure actuelle, d'études complètes à long terme comprenant une analyse coûts/bénéfices du système des compensations économiques.

Avec le dossier A400M, la Belgique participe à un programme de coopération international auquel la législation belge sur les marchés publics et la réglementation européenne ne sont pas applicables. Il s'agit d'une construction *sui generis* dans le cadre de laquelle le concept du juste retour occupe une place centrale, concept qui est spécifique à ce programme. Il est, à cet égard, convenu *grosso modo* que les industries de chaque pays bénéficient d'un «retour» proportionnel à leur apport à la commande (règle de proportionnalité).

Lorsque l'on compare la Belgique et les autres pays européens, il faut tenir compte des pays avec lesquels on établit la comparaison (des grands pays avec une importante industrie liée à la défense ou des petits pays ayant une industrie de l'armement comparable). La situation qui prévaut à Singapour ou aux États-Unis n'est en outre pas tout à fait comparable avec la situation belge, étant donné que la réglementation européenne n'y est pas d'application.

als het Belgische. Bestaat de mogelijkheid dat dergelijke internationale samenwerking in de toekomst meer en meer zal worden aangewend, ook bij ander militair materieel?

De heer Ballet is ervan overtuigd dat het huidige stelsel van economische compensaties op middellange en lange termijn, zeker in Europa, zal verdwijnen. Nochtans stelt hij vast dat de praktijk eerder de omgekeerde richting uitgaat. Landen als bijvoorbeeld Nederland, Noorwegen en Denemarken vragen voor 100% compensaties. In het Verre oosten, bijvoorbeeld in Singapore, belopen de compensaties zelfs meer dan 100%; hetzelfde wordt ook vastgesteld in de VS.

In het MOU met OCCAR is geen sprake meer van compensaties, maar van de notie *juste retour*. Onderliggend is het echter wel de bedoeling dat elk land toch de inbreng van zijn industrie terugvindt in het programma in kwestie (in het A400M-programma bijvoorbeeld hebben de Britten aangedrongen op *Rolls Royce* motoren).

Mevrouw Geernaert voegt daaraan toe, in antwoord op de vraag betreffende de meerkost, dat het stelsel van compensaties niet enkel gunstige gevolgen met zich brengt. In bepaalde dossiers leidt het ongetwijfeld tot een meerkost; daarover hoeft men zich geen illusies te maken. Volledige en lange termijn-studies die een kosten/baten-analyse van het stelsel van de economische compensaties omvatten, bestaan op dit ogenblik evenwel niet.

Met het A400M-dossier, participeert België aan een internationaal samenwerkingsprogramma dat onttrokken is aan de toepassing van de Belgische wetgeving op de overheidsopdrachten en aan de Europese regelgeving. Het gaat om een *sui generis* constructie waarin het concept van de *just return* (of *juste retour*) centraal staat, die specifiek is voor het programma. Hierbij wordt *grosso modo* overeengekomen dat de industrieën van elk land, proportioneel een *return* krijgen gelijk aan hun inbreng in de bestelling (proportionaliteitsregel).

Bij de vergelijking tussen België en andere Europese landen, moet er rekening mee worden gehouden met welke landen men vergelijkt (grote landen met een belangrijke defensieindustrie of kleinere met vergelijkbare defensieindustrie). Bovendien is de toestand in Singapore of de VS niet volledig te vergelijken met de Belgische, omdat ginder de Europese regelgeving niet geldt.

Le général Régis Caen des Forces armées ajoute que le retour proportionnel du programme A400M est conditionnel. Les industries qui bénéficient de ce retour doivent être compétitives en ce qui concerne le délai de livraison et les prestations du matériel livré.

Enfin, *Mme Ingrid Meeus (VLD)* renvoie aux recommandations de la Cour des comptes et propose d'examiner après un an si et dans quelle mesure elles ont été mises en oeuvre. Elle s'enquiert ensuite de la situation en ce qui concerne les dossiers récents concernant les AIV (*armoured infantry vehicle*), les jeeps 4x4, et l'adaptation d'une série de véhicules Pandur.

Mme Geernaert fournit les précisions suivantes à ce sujet:

- jeeps 4x4: le dossier est encore en préparation; l'attribution n'a pas encore été effectuée;
- AIV: la procédure d'achat n'a pas encore été entamée; les départements de la Défense nationale et de l'Economie préparent encore la présentation au Conseil des ministres;
- Pandur (à équiper de plates-formes de reconnaissance): le dossier a déjà été ouvert et se trouve actuellement dans la dernière phase de la préparation de l'attribution; l'Inspection des Finances a donné un avis négatif.

Dans un passé proche, les dossiers suivants ont été attribués avec des compensations économiques: achat de MPPV's (*multipurpose protected vehicle*), C-130, *line of sight*.

M. Monfils précise, dans la foulée, les compétences respectives des commissions de la Défense nationale et des Achats militaires. La première est habilitée à interroger le ministre sur l'opportunité d'un achat de matériel donné, alors que la deuxième peut uniquement vérifier la régularité de la procédure suivie. Le parlement n'a pas d'avis préalable ou d'autorisation quelconque à donner pour un achat.

M. Luk Van Biesen, président de la sous-commission Cour des comptes, estime que la Cour des comptes peut suivre plus avant les dossiers assortis de compensations économiques.

Generaal Régis Caen van de Krijgsmacht voegt daaraan toe dat de proportionele *return* van het A400M-programma conditioneel is. De industrieën die de *return* krijgen, moeten competitief zijn, qua leveringstermijn en qua prestaties van het geleverde materiaal.

Mevrouw Ingrid Meeus (VLD) verwijst tenslotte naar de aanbevelingen van het Rekenhof, en stelt voor na een jaar na te gaan of en in welke mate zij daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Verder informeert zij naar de stand van zaken bij de recente dossiers betreffende de AIV's (*armoured infantry vehicle*), de jeeps 4x4, en de aanpassing van een aantal Pandur voertuigen.

Mevrouw Geernaert verstrekt dienaangaande volgende preciseringen:

- jeeps 4x4: het dossier is nog in voorbereiding; de gunning is nog niet gebeurd;
- AIV: de aankoopprocedure is nog niet opgestart; de departementen van Landsverdediging en Economie bereiden nog de voorlegging aan de ministerraad voor;
- Pandur: (uitrusting met verkenningsplatformen) het dossier werd reeds opgestart, en bevindt zich thans in de laatste fase van de voorbereiding van de gunning; de Inspectie van Financiën gaf een negatief advies.

In het nabije verleden werden volgende dossiers gegund met economische compensaties: aankoop van de MPPV's (*multipurpose protected vehicle*), C-130, *line of sight*.

De heer Monfils verduidelijkt, hierop aansluitend, de respectieve bevoegdheden van de commissies voor de Landsverdediging en voor de Legeraankopen. De eerste is bevoegd om de minister te ondervragen over de opportuniteit van een welbepaalde materieelaankoop, terwijl de tweede enkel de regelmatigheid van de gevolgde procedure kan nagaan. Het parlement heeft geen voorafgaandelijk advies of enige toestemming te geven voor een aankoop.

De heer Luk Van Biesen, voorzitter van de subcommissie Rekenhof, meent dat het Rekenhof de dossiers voorzien van economische compensaties verder kan opvolgen.

6. LA MESURE DE L'ARRIÉRÉ FISCAL

A. Présentation de la Cour des comptes

M. Michel de Fays, Conseiller à la Cour des comptes, indique que la mesure de l'arriéré fiscal constitue un instrument indispensable pour les gestionnaires des administrations fiscales et les instances chargées de les contrôler. Pour répondre à cette exigence, la mesure de l'arriéré fiscal doit être fiable et complète et permettre des comparaisons dans le temps, ainsi qu'entre types d'impôt et entre services.

En 2002 et 2003, la Cour des comptes a analysé les instruments utilisés par l'administration pour mesurer l'arriéré fiscal. Le rapport y afférent a été transmis, en mars 2003, à l'administration et, ensuite, en janvier 2004, au ministre des Finances.

M. de Fays passe ensuite en revue les principales conclusions de l'audit.

Le rapport annuel de l'Administration générale des Impôts est aujourd'hui la principale source d'information rendue publique dans ce domaine. Ce rapport contient des statistiques relatives aux droits échus et restés impayés, sans cependant leur donner la qualification d'arriéré. Selon les informations les plus récentes (contenues dans le rapport annuel 2003, le rapport annuel 2004 n'étant pas encore disponible), les montants restant à recouvrer, toutes années confondues, dépassaient 11,9 milliards d'euros pour les impôts directs et 12,2 milliards d'euros pour la TVA. Pour l'année 2002, les montants s'élevaient respectivement à 11,2 et 11,7 milliards d'euros. Les montants non recouverts n'ont pas été chiffrés.

L'examen par la Cour des comptes de ces données montre qu'elles ne peuvent être considérées comme des indicateurs satisfaisants de l'arriéré fiscal.

En effet, d'une part, ces statistiques sont incomplètes à plus d'un titre: outre le fait qu'elles ne concernent que les impôts directs et la TVA, elles n'enregistrent pas les droits échus impayés dès la limite prévue pour leur acquittement, mais seulement ceux restés impayés après des délais dont la durée varie mais qui s'étalent souvent sur plusieurs mois.

D'autre part, les données enregistrées sont peu homogènes et de nature différente, selon le type d'impôt.

6. HET METEN VAN DE FISCALE ACHTERSTAND

A. Toelichting van het Rekenhof

De heer Michel de Fays, raadsheer in het Rekenhof geeft aan dat de meting van de fiscale achterstand voor het management van de fiscale besturen en voor de controle-instanties een onontbeerlijk beleidsinstrument vormt. Die meting van de fiscale achterstand moet daarom betrouwbaar en volledig zijn. Ook moet zij toelaten vergelijkingen in de tijd te maken en de verschillende soorten belastingen en diensten onderling met elkaar te vergelijken.

In 2002 en 2003 heeft het Rekenhof de instrumenten onderzocht die door de administratie worden gebruikt om de fiscale achterstand te meten. Een verslag daarover werd in maart 2003 aan de administratie en vervolgens, in januari 2004, aan de minister van Financiën overgezonden.

De heer de Fays overloopt vervolgens de belangrijkste conclusies van de audit.

De belangrijkste informatie die op dat vlak wordt gepubliceerd, is terug te vinden in het jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen. Dat verslag bevat statistieken in verband met de vervallen en onbetaald gebleven rechten, zonder dat het daarvoor expliciet de term «*achterstand*» gebruikt. Volgens de meest recente informatie (vervat in het jaarverslag 2003 - het jaarverslag 2004 was nog niet beschikbaar) beliepen de nog in te vorderen bedragen voor alle jaren samen meer dan 11,9 miljard euro voor de directe belastingen en 12,2 miljard euro voor de BTW. Voor het jaar 2002 beliepen de bedragen respectievelijk 11,2 en 11,7 miljard euro. Voor de niet-ingevorderde bedragen werden geen cijfers gegeven.

Uit het onderzoek van die gegevens door het Rekenhof is gebleken dat ze als indicatoren onvoldoende representatief zijn om de fiscale achterstand juist weer te geven.

De statistieken zijn immers in meer dan één opzicht onvolledig. Ze hebben uitsluitend betrekking op de directe belastingen en de BTW. Bovendien registreren ze de vervallen rechten die onbetaald zijn gebleven niet onmiddellijk vanaf de datum die voor hun betaling is vastgesteld, maar registreren ze enkel de rechten die onbetaald gebleven zijn na termijnen waarvan de duur varieert, maar dikwijls meerdere maanden bedraagt.

Anderzijds zijn de geregistreerde gegevens niet erg homogeen en verschilt hun aard naargelang van het type van belasting.

Enfin, leur source et leur mode d'élaboration ne permettent pas toujours d'en mesurer la fiabilité réelle. La valeur économique des données communiquées est dès lors très difficile à évaluer. Les chiffres cités ci-dessus de 11,9 et 12,2 milliards d'euros comprennent une proportion très importante de droits faisant l'objet de contentieux (en 2001, l'année où l'audit a été effectué, ils correspondaient à plus de la moitié de l'arriéré en impôts directs). Seule une petite partie de ces montants correspond à des sommes immédiatement exigibles (en 2001, de l'ordre de 13 % en impôts directs pour les cotisations échues depuis plus d'un an).

M. de Fays souligne qu'un rapprochement de ces données statistiques avec celles de la comptabilité publique devrait permettre de mieux cerner la réalité de l'arriéré fiscal. Tel n'est cependant pas le cas aujourd'hui, en raison des caractéristiques de la comptabilisation des opérations publiques. Les recettes effectuées sont en effet comptabilisées sur base de caisse. Les règles suivies, dans la pratique, par les administrations fiscales pour l'enregistrement des droits constatés (qui a lieu, en principe, à partir du moment où le droit est exigible), sont en outre très différentes et ne sont pas appliquées à toutes les catégories de taxes. La comptabilité publique actuelle complique donc l'évaluation de l'arriéré fiscal. La réforme de la comptabilité de l'État, qui a nécessité l'adoption de trois lois en 2003, devrait créer à cet égard de nouvelles opportunités.

En conclusion, la Cour des comptes estime qu'il appartient aux administrations fiscales de mettre en place sans tarder les indicateurs permettant de fournir périodiquement une mesure pertinente, fiable, claire, complète et homogène de l'arriéré fiscal.

Le conseiller de Fays signale à cet égard que le ministre des Finances, M. Didier Reynders, a déclaré, par lettre du 20 janvier 2004 au Premier Président de la Cour des comptes, qu'il avait pris connaissance des remarques et engagements de l'administration fiscale à laquelle le projet du rapport a d'abord été présenté, et qu'il veillera à ce que l'administration honore ces engagements, particulièrement en ce qui concerne les adaptations à apporter à l'instrument statistique nécessaire pour mesurer l'arriéré fiscal d'une manière exacte et efficace.

Tenslotte is het op basis van hun oorsprong en de manier waarop ze zijn samengesteld, niet altijd mogelijk de werkelijke betrouwbaarheid ervan na te gaan. Het is bijgevolg heel moeilijk de economische waarde van de medegedeelde gegevens te evalueren. De bovenvermelde cijfers van 11,9 en 12,2 miljard euro bevatten een zeer groot percentage rechten waarover betwistingen bestaan (in 2001, het jaar dat de audit werd uitgevoerd bedroegen ze meer dan de helft van achterstand inzake directe belastingen). Slechts een klein deel van die bedragen vertegenwoordigen dadelijk opeisbare bedragen (in 2001 nagenoeg 13% voor de directe belastingen voor de aanslagen die sinds meer dan één jaar vervallen zijn).

De heer de Fays benadrukt dat het mogelijk zou moeten zijn een beter beeld te krijgen van de werkelijke omvang van de fiscale achterstand, door die statistische gegevens te vergelijken met de rijkscomptabiliteit. Dat gebeurt momenteel echter niet omwille van de boekingswijze van de openbare verrichtingen. De verrichte ontvangsten worden immers op kasbasis in rekening gebracht. De regels die in de praktijk door de fiscale besturen voor de registratie van de vastgestelde rechten (die in principe gebeurt vanaf het moment dat het recht opeisbaar is) worden gevolgd, zijn daarenboven zeer verschillend en worden niet op alle categorieën van belastingen toegepast. De huidige rijkscomptabiliteit bemoeilijkt dus het vaststellen van de fiscale achterstand. De hervorming van de rijkscomptabiliteit, waarvoor in 2003 drie wetten zijn goedgekeurd, zou in dat opzicht nieuwe kansen moeten scheppen.

Het Rekenhof is tenslotte van oordeel dat de fiscale besturen zonder verwijl de indicatoren moeten invoeren die het mogelijk maken periodiek een relevante, betrouwbare, duidelijke, volledige en homogene meting uit te voeren van de fiscale achterstand.

Raadsheer de Fays deelt in dat verband mede dat de minister van Financiën, de heer Didier Reynders, bij brief van 20 januari 2004 aan de Eerste Voorzitter van het Rekenhof heeft aangegeven dat hij kennis heeft genomen van de opmerkingen en verbintenissen van de fiscale administratie waaraan het ontwerpverslag eerst was voorgelegd en dat hij erop zal toezien dat zij haar verbintenissen zal nakomen, inzonderheid met betrekking tot de aanpassingen die moeten worden aangebracht aan het statistisch instrument dat nodig is om de fiscale achterstand op een precieze en doeltreffende wijze te meten.

En réponse à une question parlementaire⁽¹⁾, il a ajouté plus tard que la mise sur pied d'un appareil statistique répondant aux critères mentionnés par la Cour des comptes est un travail de longue haleine, qui est en outre étroitement lié à la mise en œuvre de la réforme de l'administration et à la modernisation de l'appareil statistique du SPF Finances.

L'opération de titrisation des créances de l'État en matière d'impôts directs prévue pour 2005 (dont le produit escompté s'élève à 310 millions d'euros en 2005) ainsi que celle prévue en 2006 en matière d'impôts indirects (les recettes attendues pour le budget s'élevant à 600 millions d'euros) ne portent en rien préjudice au pouvoir de recouvrement exclusif de l'administration fiscale. Les recommandations de la Cour des comptes demandant de définir clairement ce qu'il y a précisément lieu d'entendre par arriéré fiscal, de garantir la pertinence, la fiabilité et la comparabilité des chiffres concernés et d'estimer correctement les chances de recouvrement des créances, demeurent donc actuelles.

B. Point de vue du ministre concerné et de son administration

M. Ludo Vandeveld, conseiller au cabinet du vice-premier ministre et ministre des Finances, reconnaît ouvertement que les statistiques basées sur des documents comptables peuvent être un instrument de gestion utile. À cet égard, il rappelle qu'une cellule spéciale «arriéré fiscal» a été créée en 2002 au sein du SPF Finances (cf. Rapport annuel 2002 de l'Administration générale des impôts et du recouvrement, p. 35). L'administration a également été chargée de modifier la présentation des données disponibles à l'avenir. Ceci constitue bien entendu un travail de longue haleine.

Cette opération a eu pour premier résultat que désormais, les données en matière de TVA, comme en matière d'impôts directs, seront ventilées par bureau de recette. Dans les deux cas, on utilisera dorénavant également les mêmes codes.

L'orateur fournit ensuite les statistiques accompagnées de données historiques (figurant en annexe au présent rapport) concernant l'arriéré de recouvrement fiscal en matière d'impôts directs (ICPC et 180Aut).

À l'avenir, les services de perception pourront donner une image beaucoup plus précise de l'arriéré de recouvrement.

⁽¹⁾ QRVA 51 059 du 28.12.2004, Chambre, 3^e session de la 51^e législature 2004-2005, pages 9352 à 9354.

In antwoord op een parlementaire vraag ⁽¹⁾ heeft hij daar later aan toegevoegd dat het op punt stellen van een statistisch apparaat, dat beantwoordt aan de door het Rekenhof vermelde criteria, een zaak van lange adem is, die bovendien nauw verbonden is met de implementering van de hervorming van de administratie en de modernisering van het statistisch apparaat van de FOD Financiën.

De voor 2005 geplande effectiveringsoperatie van de schuldvorderingen van de Staat inzake directe belastingen (met een vermoedelijke opbrengst van 310 miljoen euro in 2005) en die voor 2006 inzake indirecte belastingen (met een verwachte opbrengst voor de begroting van 600 miljoen euro) doen geen afbreuk aan de exclusieve invorderingsbevoegdheid van de fiscale administratie. De aanbevelingen van het Rekenhof om duidelijk te definiëren wat men precies onder fiscale achterstand verstaat, en teneinde de relevantie, de betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid van de desbetreffende cijfers te garanderen en de kans op invordering van de schuldvorderingen correct in te schatten, blijven dus actueel.

B. Standpunt van de betrokken minister en zijn administratie

De heer Ludo Vandeveld, adviseur bij het kabinet van de vice-eerste minister en minister van Financiën, geeft volmondig toe dat statistieken op basis van boekhoudkundige documenten een nuttig beleidsinstrument kunnen zijn. Hij herinnert in dat verband aan de oprichting in 2002 binnen de FOD Financiën van een bijzondere cel fiscale achterstand (cf. Jaarverslag 2002 van de Algemene Administratie van de belastingen en de invordering, blz. 35). Aan de administratie werd ook opgedragen om in de toekomst de beschikbare gegevens op een andere manier te presenteren. Dit is uiteraard een werk van lange adem.

Een eerste resultaat van die bekommernis is dat de gegevens inzake BTW voortaan, zoals inzake directe belastingen, per ontvangkantoor worden opgesplitst. In beide gevallen worden voortaan ook dezelfde codes gebruikt.

De spreker verstrekt vervolgens de (in bijlage bij onderhavig verslag gevoegde) statistieken met historische gegevens in verband met de fiscale invorderingsachterstand inzake directe belastingen (ICPC en 180Aut).

In de toekomst zullen de invorderingsdiensten een veel duidelijker beeld van de invorderingsachterstand kunnen verstrekken.

⁽¹⁾ QRVA 51 059 van 28.12.2004, Kamer, 3^e zitting van de 51^e zittingsperiode 2004-2005, blz 9352 tot 9354.

M. Vandeveldel souligne toutefois que les statistiques jointes ont été établies dans le cadre de la titrisation et que les chiffres communiqués ne peuvent dès lors avoir trait qu'à la partie État (c'est-à-dire abstraction faite des centimes additionnels communaux). C'est essentiellement grâce à cette opération que les données historiques en matière de recouvrement de l'impôt direct sont à présent immédiatement disponibles.

À la suite de l'introduction des codes de non-recouvrement dans le domaine de la TVA, il est provisoirement très malaisé de dresser à court terme, par analogie avec les impôts directs, un tableau retraçant l'évolution de l'arriéré de recouvrement sur plusieurs années (jusqu'au 31 décembre 2004). Les nombreux glissements internes pourraient en effet conduire à des interprétations erronées. L'administration s'efforce de trouver une solution à ce problème. Dans le cadre de la titrisation des créances en matière de TVA prévue pour 2006, ces données historiques devront également être disponibles dans le futur.

La mise en œuvre de la réforme budgétaire de mai 2003 permettra la création de nouveaux liens entre les données fiscales et comptables.

L'intervenant observe également que des réclamations ont été introduites dans de nombreux dossiers fiscaux, si bien que la perception effective des arriérés est loin d'être une certitude. En outre, une partie des contribuables s'avère par la suite insolvable. Une partie de l'arriéré fiscal est dès lors *de facto* irrécouvrable.

À l'avenir, il faudra suivre de près les paiements effectifs des créances titrisées.

C. Discussion

M. Carl Devlies (CD&V) regrette que le gouvernement n'a jusqu'à présent guère donné suite au rapport de la Cour des comptes, qui date quand même déjà de février 2004. Selon lui, le gouvernement reporte à plus tard la solution de ce problème. Il est pourtant très important que le parlement dispose d'informations transparentes et détaillées sur le volume de l'arriéré fiscal. La mise en œuvre de la réforme budgétaire de mai 2003, évoquée par M. Vandeveldel, est à chaque fois postposée à la demande du gouvernement. Si l'on y ajoute l'absence des rapports du Conseil supérieur des Finances, cela démontre, selon le membre, une politique délibérée de désinformation à l'égard du parlement.

De heer Vandeveldel vestigt er wel de aandacht op dat de bijgevoegde statistieken werden opgesteld in het kader van de effectisering en dat de vermelde cijfers bijgevolg enkel betrekking kunnen hebben op het deel Staat (d.w.z. met weglating van de gemeentelijke opcentiemen). Het is vooral dank zij die operatie dat de historische gegevens inzake invordering van directe belasting nu onmiddellijk beschikbaar zijn.

Door de invoering van het gebruik van de codes van niet-invordering op het vlak van de BTW is het voorlopig zeer moeilijk om, naar analogie met de directe belastingen, op korte termijn een tabel op te stellen die de evolutie weergeeft van de invorderingsachterstand over meerdere jaren (tot 31 december 2004). De talrijke interne verschuivingen zouden immers tot verkeerde interpretaties kunnen leiden. De administratie poogt voor dat probleem alsnog een oplossing te vinden. In het kader van de voor 2006 geplande effectisering van schuldvorderingen inzake BTW zullen ook die historische gegevens in de toekomst immers beschikbaar moeten zijn.

Bij de inwerkingtreding van de begrotingshervorming van mei 2003 zullen nieuwe verbanden tussen de fiscale en de boekhoudkundige gegevens kunnen worden gelegd.

De spreker merkt ook op dat in heel wat belastingdossiers bezwaarschriften werden ingediend, zodat de effectieve inning van de achterstallige bedragen verre van zeker is. Bovendien blijkt een deel van de belastingplichtigen achteraf insolvent te zijn. Een gedeelte van de fiscale achterstand is dan ook *de facto* oninvorderbaar.

In de toekomst zullen de effectieve betalingen op de geëffectiseerde schuld nauwkeurig moeten worden opgevolgd.

C. Bespreking

De heer Carl Devlies (CD&V) betreurt dat de regering op heden weinig gevolg heeft gegeven aan het verslag van het Rekenhof, dat toch reeds van februari 2004 dateert. Volgens hem schuift zij dat probleem gewoon voor zich uit. Nochtans is het zeer belangrijk dat het parlement over transparante, gedetailleerde informatie over de omvang van de fiscale achterstand zou beschikken. De inwerkingtreding van de begrotingshervorming van mei 2003, waar de heer Vandeveldel naar verwijst, wordt op vraag van de regering telkens weer uitgesteld. Samen met het uitblijven van de verslagen van de Hoge Raad van Financiën wijst zulks volgens het lid op een bewuste politiek van desinformatie t.o.v. het parlement.

M. Vandeveld indique que le gouvernement a bel et bien pris des mesures visant à remédier aux problèmes cités dans le rapport de la Cour des comptes. Il rappelle une nouvelle fois la création de la cellule spéciale. Le personnel du service chargé de traiter les données statistiques est passé de trois à dix unités. On a également investi dans des logiciels supplémentaires. Il est exact que la titrisation des créances de l'État en ce qui concerne les impôts directs a certainement donné un coup d'accélérateur à cette évolution. Le prochain rapport annuel de l'Administration générale des impôts et du recouvrement contiendra déjà des données plus détaillées sur l'arriéré fiscal.

Dans les années nonante, le système ICPC était encore considéré comme un instrument purement comptable. On s'efforce aujourd'hui d'en faire un instrument politique.

De heer Vandeveld geeft aan dat de regering wel degelijk maatregelen heeft getroffen om de in het verslag van het Rekenhof vermelde pijnpunten te verhelpen. Hij herinnert nogmaals aan de oprichting van de bijzondere cel. Het personeelseffectief van de dienst die belast is met het verwerken van de statistische gegevens werd verhoogd van drie naar tien eenheden. Er werd ook geïnvesteerd in bijkomende software. Het is juist dat de effectivering van de schuldvorderingen van de Staat inzake directe belastingen die evolutie heeft bespoedigd. Het volgende jaarverslag van de Algemene Administratie van de belastingen en de invordering zal reeds meer gedetailleerde gegevens over de fiscale achterstand bevatten.

In de jaren '90 werd het ICPC-systeem nog als een louter boekhoudkundig instrument beschouwd. Thans wordt gepoogd om het tot een beleidsinstrument om te vormen.

Jaarresultaten van de ingevorderde bedragen van de vorderingen per «cohorte» (per inkomstenjaar)
Alle belastingen (natuurlijke personen, rechtspersonen, bedrijfsvoorheffing)

180B/ICPC : Performances historiques des montants recouvrés des créances par "cohorte" (par année d'origine)
Ensemble des impôts (personnes physiques, personnes morales, précompte professionnel)

Table 1: Recovery (taxes)

Year of origination	Initial Bal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 456.794.094	€ 3.023.402	€ 17.427.164	€ 16.761.092	€ 11.796.131	€ 11.088.069	€ 5.858.047	€ 5.374.869	€ 6.752.054	€ 2.879.500	€ 3.574.146	€ 99.178
1995	€ 899.162.383	€ 0	€ 17.427.164	€ 17.156.840	€ 29.571.380	€ 18.726.351	€ 17.501.986	€ 12.273.644	€ 10.142.431	€ 2.879.500	€ 3.574.146	€ 2.021.259
1996	€ 937.131.948	€ 0	€ 24.425.162	€ 29.571.380	€ 40.166.716	€ 30.193.914	€ 25.291.342	€ 19.960.546	€ 10.967.082	€ 6.426.268	€ 7.528.531	€ 186.563
1997	€ 947.215.422	€ 0	€ 0	€ 52.360.022	€ 38.142.313	€ 46.888.216	€ 28.786.182	€ 19.991.577	€ 14.648.491	€ 11.311.831	€ 7.626.501	€ 254.435
1998	€ 789.504.141	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 38.898.995	€ 27.037.975	€ 25.016.125	€ 17.902.852	€ 17.902.852	€ 10.674.415	€ 346.624
1999	€ 916.171.079	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 45.996.015	€ 23.306.118	€ 14.246.543	€ 15.159.083	€ 14.246.543	€ 346.189
2000	€ 883.049.330	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 40.626.279	€ 41.198.773	€ 22.377.799	€ 17.808.540	€ 630.310	€ 630.310
2001	€ 880.908.470	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 54.881.554	€ 49.709.421	€ 24.936.962	€ 764.326	€ 764.326
2002	€ 1.250.339.710	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 52.986.271	€ 1.251.022	€ 1.251.022
2003	€ 1.066.519.280	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 65.474.213	€ 3.283.173	€ 3.283.173
TOTAL	€ 9.006.795.855	€ 3.023.402	€ 41.852.326	€ 116.277.954	€ 119.678.540	€ 143.755.544	€ 157.376.715	€ 166.806.906	€ 186.871.628	€ 190.437.491	€ 212.340.222	€ 9.183.059

Table 2: Interests

Year of origination	TOTAL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 11.641.809	€ 503.241	€ 3.143.599	€ 2.733.283	€ 2.655.148	€ 2.020.185	€ 1.592.401	€ 1.551.000	€ 1.524.543	€ 1.108.405	€ 1.311.162	€ 68.841
1995	€ 19.363.519	€ 0	€ 2.733.283	€ 2.733.283	€ 5.165.275	€ 3.717.242	€ 3.185.704	€ 3.185.704	€ 3.185.704	€ 2.568.036	€ 2.568.036	€ 91.081
1996	€ 29.448.091	€ 0	€ 2.733.283	€ 5.165.275	€ 5.165.275	€ 5.165.275	€ 3.185.704	€ 3.185.704	€ 3.185.704	€ 2.568.036	€ 2.568.036	€ 91.081
1997	€ 29.448.091	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
1998	€ 22.676.515	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
1999	€ 17.486.613	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
2000	€ 14.573.099	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
2001	€ 13.780.551	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
2002	€ 11.079.125	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
2003	€ 5.069.458	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
TOTAL	€ 193.021.918	€ 503.241	€ 6.319.449	€ 12.428.509	€ 17.310.716	€ 21.898.933	€ 20.744.376	€ 25.363.815	€ 26.242.015	€ 28.633.379	€ 32.283.284	€ 1.294.201

Table 3: Recovery (taxes) + Interests

Year of origination	Initial Bal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 456.794.094	€ 3.023.402	€ 17.427.164	€ 16.761.092	€ 11.796.131	€ 11.088.069	€ 5.858.047	€ 5.374.869	€ 6.752.054	€ 2.879.500	€ 3.574.146	€ 99.178
1995	€ 899.162.383	€ 0	€ 17.427.164	€ 17.156.840	€ 29.571.380	€ 18.726.351	€ 17.501.986	€ 12.273.644	€ 10.142.431	€ 2.879.500	€ 3.574.146	€ 2.021.259
1996	€ 937.131.948	€ 0	€ 24.425.162	€ 29.571.380	€ 40.166.716	€ 30.193.914	€ 25.291.342	€ 19.960.546	€ 10.967.082	€ 6.426.268	€ 7.528.531	€ 186.563
1997	€ 947.215.422	€ 0	€ 0	€ 52.360.022	€ 38.142.313	€ 46.888.216	€ 28.786.182	€ 19.991.577	€ 14.648.491	€ 11.311.831	€ 7.626.501	€ 254.435
1998	€ 789.504.141	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 38.898.995	€ 27.037.975	€ 25.016.125	€ 17.902.852	€ 17.902.852	€ 10.674.415	€ 346.624
1999	€ 916.171.079	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 45.996.015	€ 23.306.118	€ 14.246.543	€ 15.159.083	€ 14.246.543	€ 346.189
2000	€ 883.049.330	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 40.626.279	€ 41.198.773	€ 22.377.799	€ 17.808.540	€ 630.310	€ 630.310
2001	€ 880.908.470	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 54.881.554	€ 49.709.421	€ 24.936.962	€ 764.326	€ 764.326
2002	€ 1.250.339.710	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 52.986.271	€ 1.251.022	€ 1.251.022
2003	€ 1.066.519.280	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 65.474.213	€ 3.283.173	€ 3.283.173
TOTAL	€ 9.006.795.855	€ 3.526.643	€ 48.171.775	€ 128.706.463	€ 136.986.266	€ 165.654.477	€ 178.721.091	€ 191.970.720	€ 213.113.643	€ 219.070.870	€ 244.623.506	€ 10.477.260

Table 4: Recovery (CM)

Year of origination	TOTAL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 238.414.240	€ 982.043	€ 21.281.917	€ 42.525.285	€ 23.940.912	€ 12.338.602	€ 10.219.436	€ 9.262.547	€ 15.088.114	€ 1.693.276	€ 1.011.532	€ 17.477
1995	€ 430.343.562	€ 0	€ 30.598.716	€ 17.086.082	€ 16.990.583	€ 28.488.006	€ 30.167.619	€ 26.583.866	€ 12.755.357	€ 10.880.476	€ 8.242.421	€ 17.477
1996	€ 395.182.959	€ 0	€ 0	€ 17.424.360	€ 13.332.338	€ 15.598.207	€ 14.088.207	€ 10.333.207	€ 8.183.151	€ 3.980.266	€ 138.312.255	€ 17.477
1997	€ 318.292.458	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 22.273.176	€ 45.860.881	€ 55.773.214	€ 23.120.844	€ 17.111.100	€ 133.860.093	€ 1.006
1998	€ 259.292.643	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 35.488.690	€ 35.488.690	€ 19.085.072	€ 19.085.072	€ 11.488.387	€ 55.129
1999	€ 197.717.527	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 60.154.415	€ 44.976.204	€ 35.285.347	€ 35.285.347	€ 20.310	€ 20.310
2000	€ 138.863.343	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 89.391.741	€ 41.108.373	€ 41.108.373	€ 68.307	€ 68.307
2001	€ 92.591.673	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 52.350.117	€ 52.350.117	€ 52.350.117
2002	€ 50.510.394	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
2003	€ 2.807.188.341	€ 982.043	€ 51.891.635	€ 207.106.957	€ 265.476.694	€ 137.188.664	€ 209.005.855	€ 348.166.881	€ 284.515.428	€ 194.983.499	€ 887.274.677	€ 596.207
TOTAL	€ 2.807.188.341	€ 982.043	€ 51.891.635	€ 207.106.957	€ 265.476.694	€ 137.188.664	€ 209.005.855	€ 348.166.881	€ 284.515.428	€ 194.983.499	€ 887.274.677	€ 596.207

RECOVERY TOTAL = € 1.541.025.704
 RECOVERY (%) = 17.11%

Jaarresultaten van de ingevorderde bedragen van de vorderingen per «cohorte» (per inkomstenjaar)
Natuurlijke personen (personenbelasting, personenbelasting niet-inwoners)

180B/ICPC : Performances historiques des montants recouvrés des créances par "cohorte" (par année d'origination)
Personnes physiques (IPP, INR/pp)

Table 1: Recovery (taxes)

Year of origination	Initial Bal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 172.198.695	€ 2.574.941	€ 13.106.984	€ 12.755.291	€ 7.369.147	€ 6.304.812	€ 4.189.693	€ 3.566.676	€ 3.127.781	€ 2.550.814	€ 2.360.521	€ 98.827
1995	€ 310.126.152		€ 17.292.939	€ 34.078.738	€ 17.084.928	€ 12.359.396	€ 9.282.703	€ 7.180.373	€ 4.956.473	€ 4.289.751	€ 4.572.742	€ 188.738
1996	€ 297.035.589		€ 29.480.831	€ 23.974.891	€ 29.480.831	€ 16.126.672	€ 11.109.046	€ 9.779.180	€ 6.239.740	€ 4.807.386	€ 4.495.279	€ 170.056
1997	€ 278.521.519				€ 26.688.065	€ 29.574.637	€ 16.090.460	€ 11.493.674	€ 8.245.639	€ 6.733.842	€ 5.473.684	€ 185.391
1998	€ 279.101.276					€ 27.845.606	€ 20.249.024	€ 17.490.857	€ 11.106.724	€ 14.552.319	€ 7.295.185	€ 292.074
1999	€ 286.357.408						€ 28.020.939	€ 32.151.161	€ 15.756.839	€ 10.583.548	€ 9.165.287	€ 303.196
2000	€ 244.055.838							€ 28.314.565	€ 24.920.444	€ 15.318.827	€ 10.540.901	€ 388.871
2001	€ 238.912.032								€ 30.120.732	€ 17.344.832	€ 35.078.276	€ 943.261
2002	€ 248.746.795								€ 37.418.113	€ 39.242.115	€ 46.822.154	€ 2.381.328
2003	€ 271.109.045									€ 128.199.335	€ 143.148.863	€ 5.438.593
TOTAL	€ 2.606.164.340	€ 2.574.941	€ 30.399.923	€ 70.809.020	€ 80.622.972	€ 92.211.122	€ 96.941.865	€ 109.996.486	€ 111.770.753	€ 128.199.335	€ 165.438.003	€ 6.350.126

Table 2: Interests

Year of origination	TOTAL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 13.832.267	€ 489.717	€ 2.381.161	€ 2.194.723	€ 1.623.127	€ 1.598.953	€ 1.233.937	€ 1.213.726	€ 930.193	€ 929.536	€ 968.622	€ 68.571
1995	€ 21.583.262		€ 2.085.124	€ 4.740.595	€ 3.298.702	€ 2.747.204	€ 2.145.407	€ 1.831.639	€ 1.551.826	€ 1.339.401	€ 1.789.059	€ 66.335
1996	€ 19.125.119			€ 2.921.563	€ 4.258.583	€ 2.921.563	€ 2.479.807	€ 2.394.938	€ 1.689.036	€ 1.638.488	€ 1.490.924	€ 44.067
1997	€ 17.077.064				€ 2.552.280	€ 3.371.362	€ 2.708.397	€ 2.480.527	€ 1.823.236	€ 2.051.675	€ 1.573.768	€ 65.620
1998	€ 14.591.925					€ 2.231.275	€ 3.461.657	€ 2.795.962	€ 2.097.132	€ 2.015.823	€ 1.927.781	€ 62.294
1999	€ 11.870.542						€ 1.763.441	€ 3.381.159	€ 2.434.462	€ 2.051.400	€ 2.153.859	€ 66.230
2000	€ 9.360.934								€ 2.850.110	€ 2.485.285	€ 2.090.892	€ 72.751
2001	€ 8.807.146								€ 2.289.240	€ 2.895.354	€ 2.895.354	€ 92.024
2002	€ 8.613.939								€ 2.457.527	€ 2.704.628	€ 3.315.246	€ 190.700
2003	€ 12.662.405	€ 489.717	€ 4.486.285	€ 9.196.690	€ 11.888.672	€ 13.370.595	€ 13.760.940	€ 15.936.846	€ 15.835.512	€ 18.518.475	€ 22.269.140	€ 911.533
TOTAL	€ 126.662.405	€ 489.717	€ 4.486.285	€ 9.196.690	€ 11.888.672	€ 13.370.595	€ 13.760.940	€ 15.936.846	€ 15.835.512	€ 18.518.475	€ 22.269.140	€ 911.533

Table 3: Recovery (taxes) + Interests

Year of origination	Initial Bal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 172.198.695	€ 3.064.658	€ 15.488.145	€ 14.950.015	€ 9.192.274	€ 7.903.765	€ 5.423.029	€ 4.800.403	€ 4.057.974	€ 3.480.350	€ 3.329.143	€ 167.398
1995	€ 310.126.152		€ 19.378.063	€ 38.819.302	€ 20.371.631	€ 15.106.600	€ 11.428.110	€ 9.012.012	€ 6.508.298	€ 5.629.152	€ 6.361.801	€ 255.073
1996	€ 297.035.589			€ 26.236.393	€ 33.737.394	€ 19.048.473	€ 13.536.946	€ 12.174.118	€ 7.928.776	€ 6.445.874	€ 5.986.203	€ 214.123
1997	€ 278.521.519				€ 29.210.345	€ 33.445.998	€ 18.799.057	€ 13.964.201	€ 10.068.875	€ 8.785.518	€ 7.047.451	€ 251.011
1998	€ 279.101.276					€ 30.076.881	€ 33.710.682	€ 20.286.819	€ 13.203.866	€ 16.568.141	€ 9.222.967	€ 354.368
1999	€ 286.357.408						€ 27.804.380	€ 35.532.320	€ 18.190.292	€ 12.634.948	€ 11.319.147	€ 389.426
2000	€ 244.055.838							€ 30.173.460	€ 27.770.564	€ 17.807.112	€ 12.631.794	€ 441.922
2001	€ 238.912.032								€ 33.419.972	€ 20.303.187	€ 39.103.518	€ 1.083.961
2002	€ 248.746.795								€ 39.875.639	€ 41.946.743	€ 50.132.792	€ 2.614.237
2003	€ 271.109.045			€ 80.005.710	€ 92.511.643	€ 105.581.717	€ 110.702.804	€ 125.933.333	€ 127.604.265	€ 146.717.810	€ 165.438.003	€ 6.350.126
TOTAL	€ 2.606.164.340	€ 3.064.658	€ 34.866.208	€ 80.005.710	€ 92.511.643	€ 105.581.717	€ 110.702.804	€ 125.933.333	€ 127.604.265	€ 146.717.810	€ 165.438.003	€ 6.350.126

Table 4: Recovery (CM)

Year of origination	TOTAL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 95.762.775	€ 928.517	€ 7.931.163	€ 15.483.086	€ 9.072.579	€ 5.756.977	€ 2.439.046	€ 2.082.263	€ 1.305.375	€ 803.097	€ 9.943.194	€ 17.477
1995	€ 101.936.850		€ 6.452.231	€ 27.622.845	€ 17.904.310	€ 10.257.892	€ 7.165.721	€ 5.589.933	€ 3.800.622	€ 3.975.396	€ 17.160.125	€ 17.775
1996	€ 94.844.165			€ 25.776.940	€ 25.776.940	€ 11.598.857	€ 10.764.570	€ 9.239.394	€ 3.812.208	€ 4.847.376	€ 18.516.280	€ 2.712
1997	€ 78.713.378			€ 12.023.920		€ 13.138.978	€ 12.169.859	€ 11.440.355	€ 6.334.335	€ 3.343.335	€ 19.320.620	€ 41.648
1998	€ 68.196.235					€ 8.940.763	€ 15.094.037	€ 15.094.037	€ 7.408.967	€ 3.454.256	€ 17.439.438	€ 0
1999	€ 62.354.137						€ 8.866.477	€ 12.032.897	€ 12.556.460	€ 4.033.543	€ 15.864.475	€ 287
2000	€ 38.851.902							€ 16.494.830	€ 5.926.113	€ 3.445.242	€ 20.310	€ 20.310
2001	€ 27.242.760							€ 10.370.517	€ 13.962.830	€ 10.370.517	€ 3.233.285	€ 76.327
2002	€ 19.125.811								€ 9.870.528	€ 9.870.528	€ 9.194.030	€ 61.252
2003	€ 9.896.328	€ 928.517	€ 16.383.394	€ 53.191.758	€ 64.777.749	€ 49.693.468	€ 57.254.418	€ 77.540.087	€ 65.275.586	€ 46.524.161	€ 123.734.161	€ 520.922
TOTAL	€ 595.523.941	€ 928.517	€ 16.383.394	€ 53.191.758	€ 64.777.749	€ 49.693.468	€ 57.254.418	€ 77.540.087	€ 65.275.586	€ 46.524.161	€ 123.734.161	€ 520.922

RECOVERY TOTAL =	€ 998.716.278
RECOVERY (%) =	38.32%

Jaarresultaten van de ingevorderde bedragen van de vorderingen per «cohorte» (per inkomstenjaar)
Rechtspersonen (vennootschapsbelasting, vennootschapsbelasting niet-inwoners, rechtspersonenbelasting)

180B/ICPC : Performances historiques des montants recouverts des créances par "cohorte" (par année d'origine)
Personnes morales (ISOC, INR/soc, IPM)

Table 1: Recovery (taxes).

Year of origination	Initial Bal.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 284.595.409	€ 448.461	€ 4.320.180	€ 4.005.800	€ 4.428.994	€ 4.783.257	€ 1.668.355	€ 1.788.193	€ 3.024.273	€ 3.024.273	€ 1.213.624	€ 351
1995	€ 589.036.230		€ 7.132.223	€ 13.078.103	€ 12.486.452	€ 6.366.955	€ 8.219.283	€ 5.098.270	€ 5.185.958	€ 4.935.126	€ 1.998.839	€ 1.832.522
1996	€ 634.673.322			€ 28.385.031	€ 9.966.899	€ 13.607.035	€ 14.040.295	€ 5.470.281	€ 4.659.765	€ 4.106.793	€ 2.999.305	€ 16.507
1997	€ 597.918.093				€ 9.513.859	€ 9.995.142	€ 9.995.142	€ 7.257.995	€ 4.942.787	€ 4.106.793	€ 1.792.234	€ 9.592
1998	€ 453.259.866					€ 4.007.528	€ 11.739.198	€ 7.298.731	€ 2.856.945	€ 2.930.998	€ 2.930.998	€ 28.241
1999	€ 596.215.741						€ 8.119.570	€ 8.572.726	€ 5.831.764	€ 2.781.626	€ 1.48.697	€ 29.425
2000	€ 529.349.934						€ 6.574.314	€ 7.771.398	€ 11.078.899	€ 4.560.488	€ 3.556.408	€ 219.346
2001	€ 558.571.911								€ 11.428.143	€ 5.302.120	€ 96.618	
2002	€ 892.803.981								€ 10.108.169	€ 10.698.690	€ 160.772	
2003	€ 637.377.550									€ 12.608.784	€ 645.349	
TOTAL	€ 5.773.802.038	€ 448.461	€ 11.452.403	€ 45.468.934	€ 33.609.473	€ 38.278.634	€ 48.616.958	€ 43.282.955	€ 57.170.814	€ 43.245.603	€ 48.969.104	€ 3.038.723

Table 2: Interests.

Year of origination	TOTAL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 4.829.542	€ 13.524	€ 1.061.438	€ 518.960	€ 833.021	€ 471.232	€ 358.464	€ 337.273	€ 644.350	€ 178.870	€ 412.540	€ 270
1995	€ 9.780.255		€ 1.865.576	€ 1.895.990	€ 1.865.576	€ 970.143	€ 740.337	€ 1.283.578	€ 324.991	€ 1.220.636	€ 324.022	€ 55.296
1996	€ 9.979.124		€ 791.726	€ 2.596.395	€ 1.199.261	€ 2.596.395	€ 1.279.085	€ 1.016.439	€ 1.016.439	€ 1.111.812	€ 701.810	€ 27.315
1997	€ 8.256.613			€ 817.309	€ 1.848.767	€ 761.772	€ 854.619	€ 1.726.621	€ 1.100.690	€ 673.844	€ 1.087.473	€ 2.827
1998	€ 6.027.775					€ 623.629	€ 1.492.090	€ 1.268.546	€ 1.842.036	€ 599.521	€ 402.240	€ 1.522
1999	€ 3.912.478						€ 520.215	€ 1.196.374	€ 851.741	€ 766.587	€ 572.537	€ 5.025
2000	€ 3.737.995							€ 815.354	€ 842.866	€ 887.059	€ 635.778	€ 79.983
2001	€ 2.844.048								€ 1.255.924	€ 1.255.924	€ 734.475	€ 10.983
2002	€ 2.386.762									€ 1.060.622	€ 968.289	€ 45.502
2003	€ 1.013.792										€ 7.724.975	€ 7.341.007
TOTAL	€ 52.786.384	€ 13.524	€ 1.853.164	€ 3.231.819	€ 4.659.631	€ 6.510.366	€ 5.244.801	€ 7.855.444	€ 8.070.733	€ 7.724.975	€ 13.018.443	€ 263.020

Table 3: Recovery (taxes) + Interests.

Year of origination	Initial Bal.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 284.595.409	€ 461.985	€ 5.381.618	€ 4.524.360	€ 5.264.005	€ 5.254.489	€ 2.026.818	€ 2.125.467	€ 4.268.673	€ 507.555	€ 1.626.164	€ 621
1995	€ 589.036.230		€ 7.923.949	€ 14.972.053	€ 14.362.028	€ 7.337.098	€ 8.959.620	€ 6.376.848	€ 6.181.949	€ 6.155.762	€ 2.322.861	€ 1.837.818
1996	€ 634.673.322			€ 29.202.340	€ 11.168.160	€ 16.203.430	€ 15.319.381	€ 6.899.979	€ 5.676.224	€ 4.760.637	€ 3.701.115	€ 43.822
1997	€ 597.918.093				€ 7.482.911	€ 11.362.626	€ 10.849.161	€ 8.984.617	€ 6.043.457	€ 4.760.637	€ 3.079.707	€ 12.419
1998	€ 453.259.866					€ 4.631.358	€ 9.611.650	€ 8.566.277	€ 13.381.234	€ 3.456.466	€ 3.333.238	€ 29.763
1999	€ 596.215.741						€ 7.094.529	€ 9.769.100	€ 6.683.504	€ 5.428.213	€ 5.721.234	€ 34.449
2000	€ 529.349.934								€ 12.418.719	€ 5.427.547	€ 5.992.186	€ 298.328
2001	€ 558.571.911							€ 8.586.752	€ 10.960.835	€ 6.036.595	€ 936.585	€ 107.602
2002	€ 892.803.981									€ 11.749.312	€ 10.919.938	€ 195.068
2003	€ 637.377.550			€ 48.700.753	€ 38.263.104	€ 44.789.000	€ 53.861.759	€ 51.108.039	€ 65.241.547	€ 50.970.478	€ 56.310.111	€ 3.301.742
TOTAL	€ 5.773.802.038	€ 461.985	€ 13.305.567	€ 48.700.753	€ 38.263.104	€ 44.789.000	€ 53.861.759	€ 51.108.039	€ 65.241.547	€ 50.970.478	€ 56.310.111	€ 3.301.742

Table 4: Recovery (CM)

Year of origination	TOTAL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 182.651.465	€ 53.528	€ 13.360.754	€ 27.042.199	€ 14.768.333	€ 6.581.625	€ 7.777.398	€ 7.180.283	€ 13.782.739	€ 866.178	€ 91.208.438	€ 0
1995	€ 348.406.678		€ 22.147.487	€ 89.464.237	€ 58.676.624	€ 18.230.716	€ 23.011.898	€ 50.863.933	€ 8.954.735	€ 6.884.750	€ 70.182.299	€ 0
1996	€ 368.648.903			€ 37.408.763	€ 87.721.357	€ 31.108.039	€ 21.563.785	€ 36.086.163	€ 20.214.642	€ 4.541.542	€ 130.004.312	€ 0
1997	€ 294.541.081				€ 32.682.973	€ 35.505.548	€ 42.427.688	€ 52.297.991	€ 17.438.744	€ 7.060.447	€ 106.507.689	€ 0
1998	€ 236.549.397					€ 12.008.277	€ 28.761.774	€ 39.899.344	€ 15.902.138	€ 13.692.196	€ 126.265.477	€ 190
1999	€ 187.282.731						€ 22.319.245	€ 37.704.794	€ 22.319.245	€ 14.951.631	€ 89.374.640	€ 54.843
2000	€ 125.945.388						€ 22.877.578	€ 37.704.794	€ 41.766.478	€ 37.510.908	€ 7.363.885	€ 0
2001	€ 100.339.176							€ 39.308.116	€ 69.171.335	€ 27.255.171	€ 3.912.669	€ 0
2002	€ 64.998.152									€ 25.658.547	€ 39.334.590	€ 5.055
2003	€ 33.177.683			€ 153.915.199	€ 194.049.288	€ 103.434.204	€ 146.420.113	€ 263.330.625	€ 209.550.056	€ 138.471.672	€ 697.747.483	€ 64.247
TOTAL	€ 1.942.544.653	€ 53.528	€ 35.508.241	€ 153.915.199	€ 194.049.288	€ 103.434.204	€ 146.420.113	€ 263.330.625	€ 209.550.056	€ 138.471.672	€ 697.747.483	€ 64.247

RECOVERY TOTAL =	€ 366.702.231
RECOVERY (%) =	6.35%

Jaarresultaten van de ingevorderde bedragen van de vorderingen per «cohorte» (per inkomstenjaar)

Bedrijfsvoorheffing

180B/ICPC : Performances historiques des montants recouvrés des créances par "cohorte" (par année d'origination)

Précompte professionnel

Table 1: Recovery (taxes).

Year of origination	Initial Bal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994												
1995												
1996	€ 5.423.036				€ 718.986	€ 480.207	€ 142.001	€ 57.085	€ 67.557	€ 69.775	€ 33.947	€ 0
1997	€ 70.775.810	€ 7.799.721	€ 2.702.590	€ 2.702.590	€ 4.733.109	€ 7.799.721	€ 2.702.590	€ 1.239.907	€ 1.460.096	€ 1.471.196	€ 360.584	€ 69.452
1998	€ 57.142.988	€ 5.154.845	€ 5.154.845	€ 5.154.845	€ 5.005.861	€ 5.154.845	€ 5.154.845	€ 2.248.387	€ 2.493.588	€ 448.232	€ 498.232	€ 26.309
1999	€ 53.597.929	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 1.718.515	€ 1.718.515	€ 881.368	€ 845.079	€ 13.549
2000	€ 83.424.527							€ 4.540.317	€ 5.159.431	€ 2.498.483	€ 1.911.231	€ 42.594
2001									€ 7.355.272	€ 8.160.547	€ 2.290.009	€ 180.955
2002										€ 8.289.900	€ 146.989	€ 296.496
2003										€ 18.992.553	€ 20.222.255	€ 705.743
TOTAL	€ 626.829.478	€ 0	€ 0	€ 0	€ 5.452.095	€ 13.265.788	€ 12.417.892	€ 13.357.824	€ 17.930.061	€ 6.043.275	€ 20.222.255	€ 705.743

Table 2: Interests.

Year of origination	TOTAL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 0											
1995	€ 343.838											
1996	€ 3.537.472				€ 111.734	€ 97.316	€ 38.844	€ 14.790	€ 18.707	€ 48.129	€ 14.317	€ 0
1997	€ 2.058.815	€ 1.313.251	€ 1.313.251	€ 1.313.251	€ 650.679	€ 1.313.251	€ 613.764	€ 285.112	€ 366.578	€ 129.601	€ 166.001	€ 8.487
1998	€ 1.713.593	€ 1.474.170	€ 1.474.170	€ 1.474.170	€ 607.404	€ 1.474.170	€ 628.344	€ 337.734	€ 285.151	€ 105.238	€ 107.165	€ 7.669
1999	€ 2.129.357	€ 1.821.764	€ 1.821.764	€ 1.821.764			€ 457.694	€ 517.015	€ 337.734	€ 206.949	€ 188.436	€ 5.775
2000	€ 1.474.170							€ 412.762	€ 576.844	€ 241.908	€ 233.750	€ 8.906
2001	€ 1.821.764								€ 960.115	€ 1.087.366	€ 384.031	€ 32.455
2002	€ 1.474.170								€ 772.757	€ 698.089	€ 492.071	€ 36.349
2003	€ 13.591.128	€ 0	€ 0	€ 0	€ 762.413	€ 2.017.971	€ 1.738.636	€ 1.571.524	€ 2.337.770	€ 2.390.029	€ 2.653.136	€ 119.048
TOTAL		€ 0	€ 0	€ 0	€ 762.413	€ 2.017.971	€ 1.738.636	€ 1.571.524	€ 2.337.770	€ 2.390.029	€ 2.653.136	€ 119.048

Table 3: Recovery (taxes) + Interests.

Year of origination	Initial Bal	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 0											
1995	€ 0											
1996	€ 5.423.036				€ 830.720	€ 557.524	€ 180.845	€ 71.876	€ 86.264	€ 117.904	€ 43.264	€ 0
1997	€ 70.775.810	€ 9.112.972	€ 3.316.345	€ 3.316.345	€ 5.383.788	€ 9.112.972	€ 3.316.345	€ 1.520.019	€ 1.826.603	€ 600.797	€ 526.585	€ 67.589
1998	€ 57.142.988	€ 5.783.188	€ 5.783.188	€ 5.783.188	€ 5.013.264	€ 5.783.188	€ 5.783.188	€ 2.586.232	€ 2.534.353	€ 598.826	€ 556.386	€ 33.979
1999	€ 53.597.929	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 89.643.558	€ 1.088.317	€ 2.056.248	€ 1.088.317	€ 1.033.514	€ 19.323
2000	€ 83.424.527						€ 4.876.150	€ 4.953.079	€ 5.736.275	€ 2.740.392	€ 2.144.981	€ 80.989
2001	€ 108.788.934								€ 8.128.029	€ 9.120.661	€ 2.654.040	€ 183.310
2002	€ 158.032.865	€ 0	€ 0	€ 0	€ 6.214.509	€ 15.283.790	€ 14.156.328	€ 14.929.349	€ 20.267.831	€ 21.382.582	€ 6.535.346	€ 276.543
2003	€ 626.829.478	€ 0	€ 0	€ 0	€ 6.214.509	€ 15.283.790	€ 14.156.328	€ 14.929.349	€ 20.267.831	€ 21.382.582	€ 22.875.392	€ 825.391
TOTAL		€ 0	€ 0	€ 0	€ 6.214.509	€ 15.283.790	€ 14.156.328	€ 14.929.349	€ 20.267.831	€ 21.382.582	€ 22.875.392	€ 825.391

Table 4: Recovery (CM)

Year of origination	TOTAL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1994	€ 0											
1995	€ 1.196.630											
1996	€ 23.829.338	€ 1.953.545	€ 1.953.545	€ 1.953.545	€ 284.241	€ 63.311	€ 7.688	€ 12.350	€ 413.397	€ 2.623	€ 794.823	€ 0
1997	€ 14.178.865	€ 9.692.775	€ 9.692.775	€ 9.692.775	€ 6.355.417	€ 1.953.545	€ 2.329.646	€ 1.953.545	€ 1.953.545	€ 75.486	€ 12.105.990	€ 0
1998	€ 9.692.775	€ 32.916.637	€ 32.916.637	€ 32.916.637	€ 6.355.417	€ 1.953.545	€ 2.329.646	€ 1.953.545	€ 1.953.545	€ 64.646	€ 9.981.178	€ 0
1999	€ 11.101.408	€ 8.467.711	€ 8.467.711	€ 8.467.711	€ 8.467.711	€ 8.467.711	€ 8.467.711	€ 8.467.711	€ 8.467.711	€ 1.639.183	€ 24.472.219	€ 0
2000	€ 7.436.383								€ 6.657.776	€ 4.646.174	€ 962.348	€ 0
2001	€ 108.788.934								€ 9.889.786	€ 9.889.786	€ 7.425.045	€ 11.338
2002	€ 158.032.865	€ 0	€ 0	€ 0	€ 6.448.688	€ 4.860.992	€ 5.331.324	€ 7.285.970	€ 9.889.786	€ 9.889.786	€ 65.793.013	€ 11.338
2003	€ 626.829.478	€ 0	€ 0	€ 0	€ 6.448.688	€ 4.860.992	€ 5.331.324	€ 7.285.970	€ 9.889.786	€ 9.889.786	€ 65.793.013	€ 11.338
TOTAL		€ 0	€ 0	€ 0	€ 6.448.688	€ 4.860.992	€ 5.331.324	€ 7.285.970	€ 9.889.786	€ 9.889.786	€ 65.793.013	€ 11.338

RECOVERY TOTAL =	€ 92.234.558
RECOVERY (%) =	14,71%

Catégorisation des actifs repris au 180B/AUT / Categorisering van de activa in 180 B/AUT Situation au 31.08.2005 (date BCH) / Toestand op 31.08.2005 (datum BCH) Ensemble des créances titrisables / Alle effectiseerbare vorderingen				
Année exécutoire de la créance/jaar tenuitvoerlegging vordering	Soldes des créances d'impôt (Quote-part Etat et accroissements)/ Saldo belastingschuld (aandeel Staat en vermeerdering) ventilation par nature d'impôt / spreiding per belasting montants en EUR / bedragen in euro			
	Personnes physiques / Natuurlijke personen (IPP - INRpp) / personenbelasting, personenbelasting niet-inwoners	Personnes morales / Rechtspersonen (ISOC - INRsoc - IPM) / Vennootschapsbelasting - Vennootschapsbelasting niet- inwoners - rechtspersonenbelasting	Amendes/ Geldboetes	Totaux / Totalen
	Principal / hoofdsom	Principal / hoofdsom		Principal / hoofdsom
1995	57.658.855	144.349.986	898.062	202.906.903
1996	84.554.891	223.722.981	2.137.473	310.415.344
1997	148.614.513	367.275.929	1.460.835	517.351.277
1998	234.059.547	336.694.954	1.559.041	572.313.542
1999	98.790.486	445.396.423	2.403.808	546.590.716
2000	169.940.702	495.761.870	2.079.952	667.782.524
2001	71.591.463	525.417.295	3.344.851	600.353.609
2002	56.261.160	410.951.598	3.199.740	470.412.498
2003	114.886.102	620.576.859	2.929.914	738.392.875
2004	33.433.107	174.958.535	2.154.969	210.546.611
Totaux/Totalen	1.069.790.826	3.745.106.430	22.168.643	4.837.065.899
Répartition des créances en % / spreidingen van de vorderingen in %	22.12%	77.43%	0.46%	100.00%

Catégorisation des actifs repris au 180B/AUT / Categorisering van de activa in 180 B/AUT Situation au 31.08.2005 (date BCH) / Toestand op 31.08.2005 (datum BCH) Ensemble des créances titrisables / Alle effectiseerbare vorderingen				
Année exécutoire de la créance / Jaar tenuitvoerlegging vordering	Créances d'impôt reprises dans l'arriéré fiscal / Belastingsschuld opgenomen in de belastingachterstand ventilation par nature d'impôt / spreiding der belasting Nombre d'articles concernés / Aantal betrokken artikelen			
	Personnes physiques / Natuurlijke personen (IPP - INRpp) / personenbelasting, personenbelasting niet-inwoners	Personnes morales / Rechtspersonen (ISOC - INRsoc - IPM) / Vennootschapsbelasting - Vennootschapsbelasting niet- inwoners - rechtspersonenbelasting	Amendes / Geldboetes	Totaux / Totalen
1995	1.090	418	1.418	2.926
1996	1.300	467	1.799	3.566
1997	1.613	555	2.174	4.342
1998	1.778	539	2.154	4.471
1999	2.056	857	2.675	5.588
2000	2.228	1.178	5.419	8.825
2001	2.363	1.321	5.396	9.080
2002	1.762	1.106	3.746	6.614
2003	2.134	922	3.818	6.874
2004	867	461	3.027	4.355
Totaux/Totalen	17.191	7.824	31.626	56.641
Repartition de créances in % / spreiding van de vordering in %	30.35%	13.81%	55.84%	100.00%

Catégorisation des actifs repris au 180B/AUT / Categorisering van de activa in 180B/AUT Situation au 31.08.2005 (date BCH) / Toestand op 31.08.2005 (datum BCH) Ensemble des créances titrisables / Alle effectiseerbare vorderingen									
Année exécutoire de la créance / Jaar tenuitvoerlegging vordering	Soldes des créances d'impôt (Quote-part Etat et accroissements) / Saldo belastingschuld (aandeel Staat en vermeerdering) ventilation par nature d'impôt / spreiding per belasting montants en EUR / bedragen in euro								
	Antwerpen	Gent	Leuven	Brussel	Charleroi	Liège	Totaux/Totalen		
	Principal / hoofdsom	Principal / hoofdsom	Principal / hoofdsom	Principal / hoofdsom	Principal / hoofdsom	Principal / hoofdsom	Principal / hoofdsom	Principal / hoofdsom	Principal / hoofdsom
1995	8.566.927	56.573.845	13.626.117	67.165.300	13.761.779	43.212.937	202.906.903		
1996	38.157.946	44.543.826	25.273.977	138.449.972	21.092.477	42.897.145	310.415.344		
1997	52.821.071	144.380.544	29.283.069	226.422.119	28.701.815	35.742.659	517.351.277		
1998	135.414.390	72.017.654	40.239.598	191.352.443	101.960.628	31.328.829	572.313.542		
1999	169.598.922	111.104.472	17.267.899	200.801.764	7.484.785	40.332.874	546.590.716		
2000	203.931.379	114.198.660	37.496.133	120.569.777	72.773.954	118.812.621	667.782.524		
2001	49.968.923	90.963.982	44.472.306	310.004.607	21.898.715	83.045.076	600.353.609		
2002	91.529.790	32.866.604	28.928.306	213.032.259	31.587.383	72.468.156	470.412.498		
2003	258.393.687	63.251.429	87.956.369	231.895.342	27.798.429	69.097.618	738.392.875		
2004	44.161.017	7.908.594	13.470.146	57.209.565	6.360.291	81.436.997	210.546.611		
Totaux / totalen	1.052.544.052	737.809.611	338.013.920	1.756.903.149	333.420.257	618.374.911	4.837.065.899		
Répartition des créances en % / Spreiding van de vorderingen in %	21.76%	15.25%	6.99%	36.32%	6.89%	12.78%	100.00%		

Catégorisation des actifs repris au 180B/AUT / Categorisering van de activa in 180 B/AUT Situation au 31.08.2005 (date BCH) / Toestand op 31.08.2005 (datum BCH) Ensemble des créances titrisables / Alle effectiseerbare vorderingen							
Année exécutoire de la créance / Jaar tenuitvoerlegging vordering	Créances d'impôt reprises dans l'arriéré fiscal / Belastingsschuld opgenomen in de belastingachterstand ventilation par direction régionale / spreiding per gewestelijke directie Nombre d'articles concernés / aantal betrokken artikelen						
	Antwerpen	Gent	Leuven	Brussel	Charleroi	Liège	Totaux/Totalen
1995	420	391	134	916	459	606	2.926
1996	573	403	171	1.067	507	845	3.566
1997	649	512	231	1.174	851	925	4.342
1998	642	591	250	1.256	798	934	4.471
1999	826	760	282	1.645	890	1.185	5.588
2000	1.439	1.008	342	3.066	966	2.004	8.825
2001	1.566	1.116	578	3.120	1.024	1.676	9.080
2002	1.095	660	241	2.413	846	1.359	6.614
2003	1.097	855	328	2.164	1.038	1.392	6.874
2004	784	517	143	1.381	454	1.076	4.355
Totaux/totalen	9.091	6.813	2.700	18.202	7.833	12.002	56.641
Repartition de créances in % / spreiding van de vordering in %	16.05%	12.03%	4.77%	32.14%	13.83%	21.19%	100.00%

Categorisation des actifs repris au 180B/AUT / Categorisering van de activa in 180B/AUT Situation au 31.08.2005 (date BCH) / Toestand op 31.08.2005 (datum BCH) Ensemble des créances titrisables / Alle effectiseerbare vorderingen								
Montant nominal en EUR / Nominaal bedrag in euro	Soldes des créances d'impôt (Quote-part Etat et accroissements) / Saldo belastingenschuld (aandeel Staat en vermeerderingen) ventilation en fonction du montant nominal de la créance (en EUR) / spreiding naar gelang van het nominaal bedrag van de vordering (in euro)							
	Nombre de créances/ Aantal vorderingen	Montant nominal des créances / Nominaal bedrag van de vorderingen	Montant recouvré / Ingevoerd bedrag		Taux de recouvrement en % / Percentage invordering		Montant dégrévé ou admis en décharge / bedrag belastingvermindering of kwijtscheiding	Solde titrisable au 31/08/2005 / Effectiseerbaar saldo op 31/08/2005
			principal/hootdsom	principal et intérêts / hoofdsom en interest	principal / hoofdsom	principal et intérêts / hoofdsom en interest		
0 - 249.999	54.407	625.230.749	46.307.773	58.683.019	7.41%	9.39%	63.482.243	515.440.733
250.000 - 499.999	892	317.113.186	10.443.540	12.321.046	3.29%	3.89%	31.711.109	274.958.537
500.000 - 999.999	573	404.857.425	7.191.288	9.376.154	1.78%	2.32%	35.455.372	362.210.765
1.000.000 - 1.999.999	373	537.855.254	11.675.162	15.469.722	2.17%	2.88%	37.441.891	488.738.201
2.000.000 - 2.999.999	122	296.922.500	7.799.982	9.374.047	2.63%	3.16%	6.823.686	282.298.832
3.000.000 - 4.999.999	98	376.395.731	14.230.046	15.935.910	3.78%	4.23%	37.191.754	324.973.932
5.000.000 - 9.999.999	93	658.570.524	18.551.318	25.446.832	2.82%	3.86%	62.652.893	577.366.313
10.000.000 - 19.999.999	52	721.494.804	-	224.557	0.00%	0.03%	1.380.219	720.114.585
20.000.000 - 49.999.999	22	726.700.351	24.657.544	29.756.795	3.39%	4.09%	60.478.447	641.564.361
> 50.000.000	9	658.392.417	8.992.776	21.079.302	1.37%	3.20%	-	649.399.642
Totaux / totalen	56.641	5.323.532.942	149.849.429	197.667.382	2.81%	3.71%	336.617.614	4.837.065.899

Catégorisation des actifs repris au 180B/AUT / Categorisering van de activa in 180B/AUT
Situation au 31.08.2005 (date BCH) / Toestand op 31.08.2005 (datum BCH)
Ensemble des créances titrisables / Alle effectiseerbare vorderingen

Code de recouvrement appliqué au 31.08.2005 / invorderingscode op 31.08.2005	Soldes des créances d'impôt au moment de leur incorporation dans l'arriéré fiscal / Saldo belastingsschuld bij hun opname in de belastingachterstand ventilation en fonction des codes de recouvrement/spreiding per invorderingscode					
	Nombre de créances / aantal vorderingen	Montant nominal des créances / nominaal bedrag van de invordering	Montant recouvré / ingevorderd bedrag	Taux de recouvrement en % / Percentage invordering	Montant dégrevé ou admis en décharge / bedrag belastingvermindering of kwijtschelding	Solde titrisable au / effectiseerbaar saldo op 31/08/2005
		principal/hoofdsom	principal et intérêts/hoofdsom en interessen	principal et intérêts/hoofdsom en interessen	principal/hoofdsom	principal/hoofdsom
1. Immédiatement exigible/onmiddellijk invorderbaar	7.321	313.627.613	41.698.337	13.30%	30.723.614	245.062.494
2. Plan d'apurement/aanzuiveringsplan	1.736	19.140.080	5.452.006	28.48%	8.864.542	5.731.972
3. Poursuites directes/rechtstreekse vervolg	4.640	37.918.656	4.500.503	11.87%	2.708.479	31.717.438
4. Poursuites indirectes/indirecte vervolg	1.207	10.124.517	1.656.173	16.36%	999.854	7.822.972
5. Notification notaire/kennisgeving notaris	258	16.474.525	1.160.930	7.05%	851.970	14.639.564
6. Contraintes à l'étranger/buitenlandse dwangsschriften	236	3.746.175	154.274	4.12%	35.958	3.611.655
7. Imputation 62B/aanrekening 62B	1.567	111.123.168	32.353.293	29.11%	72.894.534	10.057.947
8. Contentieux fiscal/fiscaal contentieux	6.738	2.512.702.208	87.164.030	3.47%	60.329.650	2.395.320.019
9. Contentieux civil/burgerlijk contentieux	439	44.430.726	1.067.338	2.40%	2.690.575	41.181.581
10. Faillite/faillissement	6.953	985.234.687	3.516.010	0.36%	23.865.665	959.385.724
11. Liquidation/vereffening	1.623	151.250.163	2.774.585	1.83%	4.464.456	145.830.910
12. Succession/nalatenschappen	408	4.053.138	305.236	7.53%	401.866	3.392.786
13. Insolvabilité/insolvabiliteit	4.386	294.963.468	1.358.187	0.46%	1.305.206	292.767.065
14. Créancier de l'Etat/schuldeiser van de staat	2	4.519.184	2.833	0.06%	419	4.516.473
15. Radié d'office/van ambtswege geschrapt	924	5.565.210	165.890	2.98%	16.101	5.444.939
16. Demande en décharge/vraag tot kwijtschelding	1.247	48.457.371	395.824	0.82%	103.233	48.109.226
17. Admission en décharge sans reprise au sommier/toestemming tot ontlasting zonder opname in de verjaardagwijzer	11.818	448.640.782	5.324.319	1.19%	59.061.589	384.807.445
18. Admission en décharge avec reprise au sommier/toestemming tot ontlasting met opname in de verjaardagwijzer	1.426	88.413.269	1.346.842	1.52%	661.302	86.998.365
19. Radiation 180.1/doorhaling 180.1	66	47.915.280	114.031	0.24%	24.014.695	23.790.623
20. Cas en attente/gevallen in wachtttoestand	1.897	156.616.134	6.112.265	3.90%	42.268.646	109.384.783
21. Concordat judiciaire/gerechtelijk akkoord	20	6.655.095	141.513	2.13%	128.965	6.390.377
faillite/verschoonbaarheid na faillissement	106	727.667	37.094	5.10%	1.504	694.131
23. Règlement collectif de dettes/collectieve schuldenregeling	1.468	9.257.009	731.358	7.90%	188.548	8.561.335
24. Demande / proposition de surséance indéfinie/vraag/voorstel tot onbeperkt uitstel	153	1.960.445	133.931	6.83%	36.243	1.830.282
25. Décision de surséance indéfinie/beslissing tot onbeperkt uitstel	2	16.373	578	3.53%	-	15.795
Totaux/totale	56.641	5.323.532.942	197.667.382	3.71%	336.617.614	4.837.065.899

7. LE TRAITEMENT ADMINISTRATIF DES RÉCLAMATIONS EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS DIRECTES

A. Point de vue de la Cour des comptes

En guise d'introduction, *M. Jan Debucquoy, conseiller à la Cour des comptes*, indique que, dans le cadre de sa mission générale de contrôle des recettes fiscales, la Cour des comptes a effectué un audit sur le traitement administratif des réclamations en matière de contributions directes. Le rapport de cet audit a été transmis en mars 2004 à la Chambre des représentants. Dans le cadre de cette étude qui a été menée dès 2001 mais qui a été actualisée par la suite jusqu'au 31 mai 2003, la Cour des comptes a examiné en particulier comment les services des impôts ont abordé l'arriéré dans le cadre du traitement des réclamations en matière de contributions directes (impôts des personnes et des sociétés) et comment on a mis en pratique la nouvelle procédure de réclamation.

Fin 1999, l'arriéré lié au traitement des réclamations en matière de contributions directes avait grimpé, selon le conseiller, à un niveau record de près de 190.000 dossiers, empêchant ainsi le recouvrement de près de 5,5 milliards d'euros en contributions directes.

En mars 1999, on a réformé la procédure de réclamation fiscale et on a également prévu une période transitoire de deux ans destinée à résorber l'arriéré. La loi du 15 mars 1999 relative au contentieux fiscal a transformé la procédure de réclamation en un simple recours administratif. La loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale a rendu les procédures civiles applicables au traitement judiciaire du contentieux fiscal.

Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure fiscale, une période transitoire de deux ans (jusqu'au 1^{er} avril 2001) a été prévue en vue de permettre à l'administration fiscale de résorber le stock de réclamations pendantes.

Dans ce contexte, la Cour des comptes a examiné l'efficacité de l'administration dans le traitement des réclamations, sous l'angle de la résorption de l'arriéré d'une part et de la nouvelle procédure contentieuse, d'autre part.

La Cour des comptes parvient à cet égard aux constatations et aux conclusions suivantes. En dépit du fait que diverses mesures positives ont été prises (notamment, la mise à disposition de personnel supplémentaire, une amélioration manifeste du rendement et la

7. DE ADMINISTRATIEVE BEHANDELING VAN BEZWAARSCHRIFTEN INZAKE DIRECTE BELASTINGEN

A. Standpunt van het Rekenhof

De heer Jan Debucquoy, raadsheer in het Rekenhof, geeft bij wijze van inleiding aan dat het Rekenhof in het kader van zijn algemene controleopdracht op de fiscale ontvangsten een audit heeft uitgevoerd over de administratieve behandeling van de bezwaarschriften inzake directe belastingen. Het verslag van die audit werd in maart 2004 aan de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden. In dat onderzoek, dat reeds in 2001 werd uitgevoerd maar vervolgens geactualiseerd werd tot 31 mei 2003, heeft het Rekenhof meer bepaald onderzocht hoe de belastingdiensten de achterstand bij het verwerken van de bezwaarschriften inzake directe belastingen (personen- en vennootschapsbelasting) hebben aangepakt en hoe de nieuwe bezwaarprocedure in praktijk is gebracht.

Einde 1999, aldus de raadsheer, was de achterstand bij de behandeling van de bezwaarschriften inzake directe belastingen opgelopen tot een recordhoogte van bijna 190.000 dossiers, waardoor circa 5,5 miljard euro aan directe belastingen niet kon worden ingevorderd.

In maart 1999 werd de fiscale bezwaarprocedure hervormd en werd ook een overgangperiode van twee jaar ingebouwd om de achterstand weg te werken. De wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen vormde de bezwaarprocedure om tot een louter administratief beroep. De wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken maakte de procedures van het gemeen recht van toepassing voor de gerechtelijke behandeling van de fiscale geschillen.

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe fiscale procedure werd een overgangperiode van twee jaar (tot 1 april 2001) ingebouwd om de fiscale administratie de gelegenheid te geven de voorraad van hangende bezwaarschriften weg te werken.

Tegen die achtergrond heeft het Rekenhof de efficiëntie van de administratie bij de administratieve afhandeling van de bezwaren onderzocht aan de hand van, enerzijds, het wegwerken van deze achterstand en, anderzijds, de organisatie van de nieuwe geschillenprocedure.

Het Rekenhof komt daarbij tot de hiernavolgende bevindingen en conclusies. Ondanks diverse positieve maatregelen (o.m. de inzet van bijkomend personeel, een duidelijke rendementsverbetering en de delegatie

délégation de la compétence de décision) et le rôle positif de la «*Task Force contentieux*», l'objectif visant à résorber l'ancien stock de réclamations (introduites en 1999 ou antérieurement) n'a pas été atteint à la fin de la période transitoire (31 mars 2001), ni au 31 octobre 2002 ni davantage au 31 mai 2003.

En effet, à la fin de la période transitoire, environ 40.000 anciennes réclamations datant d'avant 1999 n'avaient pas encore été traitées. Parmi celles-ci, environ 9 000 n'avaient toujours pas été traitées fin mai 2002. Relevons à cet égard l'importante part de réclamations relatives à l'ISI, qui sont souvent très complexes et auxquelles s'applique une procédure qui prend beaucoup de temps.

La Cour des comptes impute cet arriéré persistant au très lourd héritage du passé, pour lequel des mesures ont été prises beaucoup trop tard, et à l'absence de statistiques et de support sur le plan du contenu, qui a rendu le pilotage pratiquement impossible. Ce n'est que dans le cadre de la réforme Coperfin que des mesures structurelles ont été prises.

La Cour des comptes a aussi constaté que même avec la nouvelle procédure fiscale, le nombre des réclamations en cours reste élevé du point de vue structurel. C'est ainsi que fin 2002, le stock complet des réclamations était encore de plus de 130 000, dont quelque 85 000 étaient des réclamations introduites (selon le cas) depuis plus de six ou neuf mois.

La Cour est dès lors d'avis que le droit légal dont jouit le contribuable de connaître le point de vue de l'administration dans un délai de six mois ou neuf mois n'est en réalité pas respecté. Il ne fait d'ailleurs aucun doute que, dans la pratique, ces délais ne sont souvent pas tenables, et ce en raison de la complexité de certains dossiers (principalement les dossiers relatifs aux sociétés et à l'ISI).

Il s'avère par ailleurs, selon l'orateur, que l'arriéré dans le traitement des réclamations n'a pas entraîné un afflux de procédures judiciaires devant les tribunaux fiscaux et que la plupart des contribuables préfèrent attendre la décision de l'administration avant de s'adresser au tribunal. Il faut néanmoins signaler que certains tribunaux fiscaux sont d'ores et déjà confrontés à un lourd arriéré structurel.

Dans une partie suivante de son exposé, le conseiller Debucquoy se penche sur les recommandations de la Cour des comptes.

van beslissingsbevoegdheid) en de positieve rol van de zogenaamde «*Task Force Geschillen*» werd de doelstelling van het wegwerken van de oude stock aan bezwaarschriften (ingediend in 1999 of vroeger) niet gehaald op het einde van de overgangperiode (31 maart 2001), noch op 31 oktober 2003 en evenmin op 31 mei 2003.

Op het einde van de overgangperiode waren er immers nog 40.000 bezwaarschriften van vóór 1999 hangende. Daarvan bleven er eind mei 2003 nog ca. 9000 niet afgehandeld. Opvallend daarbij is het grote aandeel van BBI-bezwaarschriften, die vaak zeer complex zijn en waarvoor een tijdrovende procedure geldt.

Het Rekenhof wijt die blijvende achterstand aan de zeer zware «erfenis» uit het verleden, waarvoor veel te laat maatregelen zijn genomen, en aan het ontbreken van inhoudelijke statistieken en inhoudelijke ondersteuning, waardoor administratieve sturing zowat onmogelijk is. Het is pas in het kader van de recente Coperfinhervorming dat structurele maatregelen werden genomen.

Het Rekenhof stelde eveneens vast dat ook onder de nieuwe fiscale procedure het totale aantal hangende bezwaarschriften structureel hoog blijft. Zo bedroeg de volledige stock aan bezwaarschriften eind 2002 nog steeds meer dan 130.000 dossiers, waarvan er zowat 85.000 meer dan (naargelang het geval) 6 of 9 maanden geleden werden ingediend.

Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat het wettelijk recht van de belastingplichtige om binnen de wettelijke termijn van 6 of 9 maanden het administratief standpunt te kennen in de praktijk niet wordt gewaarborgd. Het lijkt overigens geen twijfel dat deze termijnen in de praktijk vaak onhaalbaar blijken omwille van de complexiteit van bepaalde dossiers (voornamelijk vennootschaps- en BBI-dossiers).

Tevens blijkt, aldus de spreker, dat de achterstand in de behandeling van de bezwaarschriften niet heeft geleid tot een toevloed van rechtszaken bij de fiscale rechtbanken en dat de meeste belastingplichtigen liever de administratieve beslissing afwachten alvorens naar de rechtbank te stappen. Toch dient erop gewezen te worden dat bepaalde fiscale rechtbanken nu al met een zware structurele achterstand worden geconfronteerd.

In een volgend onderdeel van zijn betoog gaat raadsheer Debucquoy nader in op de aanbevelingen van het Rekenhof.

Même si un changement des mentalités et un support relatif au contenu pourront certainement se traduire à l'avenir par un gain d'efficacité dans la prévention et le traitement du contentieux, la Cour des comptes insiste cependant sur la nécessité de prendre les mesures qui s'imposent dans le cadre de la réforme Coperfin.

À cet égard, la maîtrise du stock de réclamations constitue un élément crucial. Elle doit être réalisée d'une part, en prévenant les réclamations superflues et d'autre part, en traitant de manière efficace les dossiers de contentieux en cours. À ce propos, il y a lieu de souligner l'importance d'un système performant, cohérent, intégré et automatique de suivi des dossiers afin de limiter la charge de travail matériel dans les services d'exécution et de permettre à la hiérarchie administrative de suivre l'affaire et d'y apporter des corrections si nécessaire.

La Cour recommande dès lors l'adoption des mesures suivantes:

- poursuivre le développement d'un système performant, cohérent, intégré et automatique de suivi des dossiers;

- poursuivre le développement d'une banque de données relative au contenu des réclamations, des décisions administratives et des décisions judiciaires;

- poursuivre l'activation du changement des mentalités et de la responsabilisation des services de taxation et du contentieux;

- simplifier au maximum les méthodes de travail (principalement pour ce qui concerne les dossiers de l'ISI qui font l'objet de procédures lourdes et fastidieuses) et éviter les doubles emplois et la fragmentation des moyens;

- poursuivre la mise au point et la mise en œuvre de critères et des ratios de mesure des performances afin de pouvoir évaluer adéquatement le rendement des services de taxation et du contentieux.

Même si la réforme Coperfin maintient strictement la séparation entre les services de taxation et du contentieux d'une part, et les services de recouvrement d'autre part, la Cour insiste pour qu'un lien soit (puisse être) établi entre le montant des droits constatés par service de taxation et le montant qui en est effectivement perçu. Ce lien permettrait d'obtenir des informations très utiles sur le rendement réel des divers services de taxation.

Dans la dernière partie de son intervention, le conseiller Debucquoy examine plus en profondeur la répli-

Alhoewel een mentaliteitswijziging en een inhoudelijke ondersteuning in de toekomst ongetwijfeld tot meer efficiëntie kunnen leiden in het voorkomen en afhandelen van geschillen, dringt het Rekenhof er toch op aan dat in het kader van de Coperfin-hervorming de nodige maatregelen worden genomen.

Het beheersen van de voorraad bezwaarschriften is daarbij cruciaal. Dit dient te worden gerealiseerd door het voorkomen van overbodige bezwaren, enerzijds, en het efficiënt behandelen van de hangende bezwaardossiers, anderzijds. In dit verband dient gewezen te worden op het belang van een performant, coherent, geïntegreerd en automatisch dossieropvolgingssysteem om de materiële werklast bij de uitvoeringsdiensten te beperken en de administratieve hiërarchie toe te laten om de zaak op te volgen en zonodig bij te sturen.

Het Rekenhof beveelt dan ook de volgende maatregelen aan:

- de verdere ontwikkeling van een performant, coherent, geïntegreerd en automatisch dossieropvolgingssysteem;

- de verdere ontwikkeling van een database met betrekking tot de inhoud van de bezwaren, van de administratieve beslissingen en van de gerechtelijke beslissingen;

- de verdere stimulering van de mentaliteitsverandering en van de responsabilisering van taxatie- en geschillendiensten;

- de maximale vereenvoudiging van de werkmethodes (voornamelijk BBI-dossiers waarvoor zware en tijdrovende procedures gelden) en het vermijden van dubbel werk en de versnippering van middelen.

- het verder uitbouwen en implementeren van prestatiemetingscriteria en –ratio's om het rendement van de taxatie- en geschillendiensten adequaat te kunnen beoordelen.

Ook al blijft in de Coperfin-hervorming de scheiding tussen de taxatie- en geschillendiensten, enerzijds, en de invorderingsdiensten, anderzijds, strikt gehandhaafd, toch dringt het Rekenhof erop aan dat de link zou (kunnen) worden gelegd tussen het bedrag aan vastgestelde rechten per taxatiedienst en het bedrag dat daarvan effectief wordt geïnd. Aldus kan zeer nuttige informatie worden bekomen over het werkelijke rendement van de diverse taxatiediensten.

In een laatste onderdeel van zijn betoog gaat raadsheer Debucquoy ten slotte nader in op de repliek van

que de l'administration du ministre à l'audit de la Cour des comptes.

Dans sa réaction (figurant en annexe au rapport de la Cour des comptes), l'administration se rallie en grande partie aux conclusions et recommandations de la Cour des comptes. Elle fait observer qu'une recommandation importante de la Cour des comptes est déjà mise en œuvre dans le cadre du projet pilote «*workflow litiges*». Il s'agit d'un système intégré de gestion électronique des documents, destiné à assurer le traitement automatisé du contentieux de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus (A.F.E.R.) et de l'Inspection spéciale des impôts (I.S.I.). Par l'intermédiaire d'un dossier électronique, les différents services administratifs peuvent échanger des informations beaucoup plus rapidement, ce qui permet également de traiter les dossiers plus rapidement et plus efficacement. Le projet pilote qui, dans une première phase, a été limité à deux directions, serait, dans une phase ultérieure, étendu à tous les services des Contributions directes, de la TVA et de l'I.S.I.

En ce qui concerne les autres recommandations de la Cour des comptes, l'administration ainsi que le ministre ont assuré qu'il en serait – compte tenu des moyens disponibles – tenu compte lors de la poursuite de la mise en œuvre de la réforme Coperfin.

B. Point de vue du ministre concerné et de son administration

M. Volders, directeur de cabinet du secrétaire d'État à la Modernisation de Finances et à la Lutte contre la fraude fiscale, aborde successivement les réclamations dans les contentieux administratif et judiciaire et, enfin, ce que l'on appelle le «*workflow –litiges*».

*
* *

Dans une première partie de son exposé, il s'attache au contentieux administratif. Sur ce plan, le nombre de réclamations a baissé pour la sixième année consécutive. Au 30 juin 2005, il s'élevait à 81.540, comme il ressort des tableaux ci-après:

de administratie van de minister op de audit van het Rekenhof.

In haar reactie (opgenomen in bijlage bij het rapport van het Rekenhof) sluit de administratie zich grotendeels aan bij de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Zij wijst erop dat een belangrijke aanbeveling van het Rekenhof reeds in uitvoering is met het proefproject «*workflow geschillen*». Het betreft een geïntegreerd systeem voor het elektronisch beheer van documenten om de geschillen van de administratie van de ondernemingen en inkomensfiscaliteit (A.O.I.F.) en de Bijzondere Belastinginspectie (B.B.I.) geautomatiseerd te verwerken. Via een elektronisch dossier kunnen de verschillende administratieve diensten veel sneller informatie uitwisselen en kunnen de dossiers ook sneller en efficiënter worden afgehandeld. Het proefproject dat in een eerste fase beperkt is tot een tweetal directies zou in een latere fase worden uitgebreid tot alle diensten van de Directe Belastingen, de BTW en de B.B.I.

Wat de overige aanbevelingen van het Rekenhof betreft werd door de administratie en door de minister verzekerd dat zij – rekening houdend met de beschikbare middelen – mede in aanmerking zullen worden genomen bij de verdere uitwerking van de Coperfin-herforming.

B. Standpunt van de betrokken minister en zijn administratie

De heer Volders, kabinetsdirecteur van de Staatssecretaris voor Modernisering van de Financiën en Strijd tegen de fiscale fraude, heeft het achtereenvolgens over de bezwaren in administratieve en in gerechtelijke geschillen en ten slotte over de zogenaamde «*workflow –geschillen*».

*
* *

In een eerste onderdeel van zijn uiteenzetting gaat hij nader in op de administratieve geschillen. Daar is het aantal bezwaarschriften voor het zesde opeenvolgende jaar gedaald. Per 30 juni 2005 bedroeg de eindstock 81.540 bezwaarschriften (in administratieve geschillen), zoals blijkt uit de hiernavolgende tabellen:

A. *Évolution*

Tableau 1. Termes nominaux (chiffres absolus)

Année/ Jaar	Réclamations introduites/ Ontvangen bezwaarschriften	Décisions prises/ Genomen beslissingen	Stock final/ Eindstock
31.12.1999	134.460	136.018	187.657
31.12.2000	154.031	180.676	161.012
31.12.2001	141.264	166.363	135.913
31.12.2002	134.371	145.731	125.199
31.12.2003	141.281	156.159	110.321
31.12.2004	124.990	141.770	93.893
31.06.2005	56.994	69.347	81.540

A. *Evolutie*

Tabel 1. Nominaal (absolute cijfers)

Tableau 2. Ventilation selon la nature de l'impôt

Situation au/ Toestand op	Total réclamations/ Totaal aantal bezwaarschriften	Impôt personnes physiques/ Personenbelasting	Impôt sociétés/ Vennootschaps- belasting	Précompte immobilier/ Onroerende voorheffing	Précomptes et taxes spéciales/ voorheffingen en speciale taksen
31.12.1999	187.657	107.757	20.378	41.683	17.839
31.12.2000	161.012	94.044	16.808	29.412	20.748
31.12.2001	135.913	73.705	10.912	24.098	17.198
31.12.2002	125.199	38.927	7.580	43.973	34.719
31.12.2003	110.321	23.267	6.648	52.230	27.176
31.12.2004	93.893	17.320	5.726	48.324	22.523
31.06.2005	81.540	20.611	5.781	35.962	19.186

Tabel 2. Omdeling naar de aard van de belasting

M. Volders souligne que le cela fait six années consécutives que nombre de réclamations a diminué. La diminution est particulièrement notable en ce qui concerne l'impôt des personnes physiques et l'impôt de sociétés.

L'orateur commente les tableaux:

– l'augmentation intervenue le 30 juin 2005 (impôt des personnes physiques et impôt des sociétés) ne doit pas être prise en considération. En effet, les avertissements-extraits de rôle ont été envoyés en masse au cours des mois de mars, d'avril et de mai, ce qui a entraîné une augmentation du nombre de réclamations durant les mois suivants.

De heer Volders beklemtoont dat voor het zesde opeenvolgende jaar het aantal bezwaarschriften is gedaald. Die daling is vooral opmerkelijk wat betreft de personen- en de vennootschapsbelasting.

De spreker geeft de volgende commentaar bij de tabellen:

– de stijging op 30 juni 2005 (P.B. en Ven.B.) is niet relevant, gelet op de massale toezending van de aanslagbiljetten gedurende de maanden maart, april en mei en de daaruit voortvloeiende verhoging van het aantal bezwaarschriften in de daarop volgende maanden.

Cette situation est cyclique et se régularise au cours de la deuxième moitié de l'année.

– sur les plus ou moins 700 000 réclamations fondées introduites en 2003 et au cours des années précédentes, 12 042 n'avaient pas encore été traitées au 31 décembre 2004; beaucoup d'entre elles sont bloquées.

L'arrêt n° 132/98 du 9 décembre 1998 de la Cour d'arbitrage relatif aux «indemnités versées en réparation d'une incapacité permanente due à un accident du travail ou à une maladie professionnelle» a généré environ 75 000 réclamations, qui n'ont pas été reprises dans les statistiques. En outre, cet arrêt a également donné lieu à environ 200.000 rectifications d'office. Tous ces dossiers ont été traités prioritairement au cours de l'année 2002.

B. Délai de traitement

– Au 1^{er} janvier 2004, le nombre de réclamations s'élevait à 110 321. Aucune décision n'a été prise dans un délai de 6/9 mois pour 69 738 d'entre elles (63,2%).

– Au 1^{er} janvier 2005, le nombre de réclamations s'élevait à 93 893. Aucune décision n'a été prise dans un délai de 6/9 mois pour 52 776 d'entre elles (56,2%).

Il convient d'observer à cet égard que 12 772 de ces dossiers ne peuvent pas être traités pour différentes raisons (bloqués parce qu'en attente de jugement, pièces justificatives concernant des clients faillis, nouveaux éléments apportés par le contribuable, ...);

Après correction, le pourcentage de dossiers non traités dans les délais s'élève encore à 42,6%;

Deze situatie is cyclisch en regulariseert zichzelf in de 2^{de} helft van het jaar.

– van alle in 2003 en vorige jaren ingediende grondige bezwaarschriften (+/- 700.000), waren er op 31.12.2004 nog 12.042 niet afgehandeld; een groot gedeelte hiervan is geblokkeerd.

Het arrest 132/88 van 9 december 1998 van het Arbitragehof inzake «vergoedingen wegens blijvende arbeidsongeschiktheid ingevolge arbeidsongeval of beroepsziekte» heeft ongeveer 75.000 bezwaarschriften gegenereerd die niet werden opgenomen in de statistieken. Supplementair gaf dit eveneens aanleiding tot 200.000 ambtshalve rechtzettingen. Al deze dossiers werden in de loop van 2002 prioritair afgehandeld.

B. Behandelingstermijn

– Op 1 januari 2004 bedroeg het aantal bezwaarschriften 110.321, waarvan er 69.738 niet binnen een termijn van 6/9 maanden werden beslist (63,2%);

– Op 1 januari 2005 bedroeg het aantal bezwaarschriften 93.893 waarvan er 52.776 niet binnen een termijn van 6/9 maanden werden beslist (56,2%);

Hierbij moet worden opgemerkt dat 12.772 van deze dossiers om verschillende redenen niet kunnen worden afgehandeld (geblokkeerd door wachten op vonnis, bewijsstukken inzake gefailleerde klanten, nieuwe elementen aangebracht door belastingplichtige, ...);

Na correctie bedraagt het aantal niet binnen de termijn afgehandelde dossiers nog 42,6%;

	Stock 1/1/05	Stock 30/06/05	Toename/afname totale stock	stock op 1/1 > 6/9 maanden	stock op 30/6 > 6/9 maanden	Toename/afname stock > 6/9 maanden
PB	15.633	18.698	3.065	8.911	6.965	-1.946
BNI/NP	1.153	1.166	13	867	818	-49
BNI/VenB	224	198	-26	201	156	-45
Ven B	4.582	4.351	-213	3.286	2.838	-448
RPB	112	86	-26	62	48	-14
OV	48.324	35.962	-12362	28.950	31.406	2.456
RV/conv	85	117	32	71	108	37
RV andere	2.269	1.912	-357	1.336	1.171	-165
BV	3.200	3.266	66	1.911	1.629	-282
Spec. taksen	16.948	13.857	-3.091	6.163	3.931	-2.232
TOT.	92.530	79.613	-12.917	51.578	49.070	-2.688

En particulier en ce qui concerne le précompte immobilier, une série de dossiers ne peuvent pas être examinés dans le courant de l'année, notamment en cas de fermeture.

La procédure de traitement des dossiers concernant le précompte immobilier en général est très lourde, étant donné que leur traitement nécessite l'intervention de l'administration du recouvrement et, dans de nombreux cas, aussi celle de l'entité Documentation patrimoniale (Cadastre).

Bien que cette matière soit régionalisée, le traitement des réclamations est toujours effectué par le SPF Finances pour la Région de Bruxelles-Capitale et pour la Région wallonne, ce qui n'est plus le cas pour la Région flamande.

Cette même lourdeur est constatée dans le cas du traitement des dossiers ISI, dans le cadre duquel il est impossible, eu égard à la procédure à suivre et à la complexité et à l'importance de ces dossiers, de prendre une décision dans le délai imparti.

Les contribuables concernés ne sont en l'occurrence d'ailleurs pas demandeurs en ce qui concerne le respect du délai.

– Services classiques: (= les centres de contrôle non compris)
(contrôles de mise en ordre et contrôles de gestion)

Inzonderheid wat de onroerende voorheffing betreft kunnen een aantal dossiers in de loop van het jaar niet worden onderzocht, met name in het geval van buiten-gebruikstelling.

De procedure voor de afhandeling van de dossiers inzake onroerende voorheffing in het algemeen is zeer omslachtig omdat de behandeling ervan de tussenkomst vereist van de administratie van de invordering en in vele gevallen eveneens van de entiteit Patrimoniumdocumentatie (Kadaster).

Hoewel deze materie is geregionaliseerd, gebeurt voor het Brusselse Gewest en voor het Waalse Gewest de behandeling van de bezwaarschriften nog steeds door de FOD Financiën, hetgeen niet meer het geval is voor het Vlaamse Gewest.

Diezelfde omslachtigheid wordt vastgesteld bij de afhandeling van de BBI-dossiers, waar het, gelet op de te volgen procedure en de complexiteit en de belangrijkheid van deze dossiers onmogelijk is om binnen de gestelde termijn een beslissing te treffen.

De betrokken belastingplichtigen zijn hier overigens geen vragende partij voor de naleving van de termijn.

– Klassieke diensten: (= de controlecentra buiten beschouwing gelaten)
(In orde stellingen en beheerscontroles)

Situation au Toestand op	stock stock	<6/9M <6/9M	En pourcentage Uitgedrukt in percent
01-01-2005 30.06.2005	1.363 1.927	868 820	63,7% 42,6%

	Stock 1/1/2005	Stock 30/06/2005	Toename/afname stock	stock op 1/1 > 6/9 maanden	stock op 30/6 > 6/9 maanden	Toename/afname stock > 6/9 maanden
PB	534	746	212	401	323	-78
BNI/NP	0	1	1	0	1	1
BNI/VenB	4	13	9	4	11	7
Ven B	798	1.124	326	448	469	21
RPB	7	9	2	5	3	-2
RV	14	27	13	4	7	3
BV	3	7	4	3	6	3
andere	3	0	-3	3	0	-3
TOT.	1.363	1.927	564	868	820	-48

Pendant la période du 1^{er} janvier 2005 au 30 juin 2005, le stock global de réclamations dans le cadre desquels aucune décision n'est intervenue dans le délai de 6/9 mois, a diminué de 2.688 unités, nonobstant une augmentation de 2.456 en ce qui concerne le précompte immobilier (*cf.* tableau ci-dessous; les dossiers bloqués sont repris dans ce tableau).

Au niveau de l'IPP, de l'Isoc et de l'IPM, on constate une diminution de 2.502 dossiers ou 19%, alors que le stock a augmenté de 2.813 unités, eu égard à l'effet cyclique des enrôlements.

– Centres de contrôle (examen approfondi)

Pendant la période du 1^{er} janvier 2005 au 30 juin 2005, le stock global de dossiers, dans le cadre desquels aucune décision n'est intervenue dans le délai de 6/9 mois, a diminué de 21,1 %, nonobstant une augmentation du stock de 564 dossiers (de 1.363 à 1.927)

Tableau 1. En général

Abstraction faite des dossiers bloqués (216) de plus de six mois, le nombre de dossiers de plus de six mois représente à 31,3% (604/1.927);

– Dossiers ISI (examen approfondi)

Au 30 juin 2005, la réserve comprenait 2 164 dossiers, dont 1 971 n'avaient pu faire l'objet d'une décision dans un délai de six mois. Parmi ces dossiers, 870 sont bloqués pour des raisons diverses.

C. Conclusion générale

1. Le traitement des réclamations (la résorption du stock) évolue favorablement.

Chaque année, le nombre de réclamations traitées est supérieur au nombre de réclamations introduites.

2. L'objectif de statuer sur les réclamations dans les 6/9 mois est de mieux en mieux atteint.

Le 30 juin 2005, il y avait au total 13.124 réclamations aux contrôles des impôts des personnes physiques. Seules 2.854 réclamations, soit 21,7%, n'ont pas été traitées dans les délais.

Pour diverses raisons – souvent indépendantes de la volonté de l'administration –, il sera impossible de

Gedurende de periode van 1 januari 2005 tot 30 juni 2005 is de globale voorraad bezwaarschriften die niet binnen de termijn van 6/9 maanden werd afgehandeld verminderd met 2.688, niettegenstaande een toename van 2.456 wat de onroerend voorheffing betreft (*cf.* onderstaande tabel; in die tabel zijn de geblokkeerde dossiers inbegrepen).

Inzake PB, VenB en RPB is er een vermindering vast te stellen van 2.502 dossiers of 19%, dit terwijl de voorraad met 2.813 is toegenomen, gelet op het cyclisch effect van de inkoheringen.

– Controlecentra (grondig onderzoek)

Gedurende de periode van 1 januari 2005 tot 30 juni 2005 is het aantal niet binnen de 6/9 maanden besliste dossiers gedaald met 21,1%, niettegenstaande een toename van de voorraad met 564 dossiers (van 1.363 naar 1.927).

Tabel 1. Algemeen

Tabel 2. Omdeling volgens de aard

Zonder rekening te houden met de geblokkeerde dossiers (216) van meer dan 6 maand bedraagt het aantal dossiers van meer dan 6 maand oud 31,3% (604/1.927);

– BBI – dossiers (grondig onderzoek)

Op 30.6.2005 bedroeg de voorraad 2.164 dossiers, waarvan 1.971 niet binnen de zes maanden waren beslist. 870 van deze dossiers zijn om allerlei redenen geblokkeerd.

C. Algemeen besluit

1. De behandeling van de bezwaarschriften (het wegwerken van de voorraad) evolueert gunstig.

Elk jaar worden meer bezwaarschriften afgehandeld dan dat er nieuwe binnenkomen.

2. De doelstelling om de bezwaarschriften binnen de 6/9 maanden te beslissen wordt steeds beter gehaald.

Op 30 juni 2005 bevonden zich op de controles P.B. in totaal 13.124 bezwaarschriften. Slechts 2.854 ervan of 21,7% waren niet binnen de termijn afgehandeld.

Om allerlei redenen – veelal ook onafhankelijk van de wil van de administratie – zullen een aantal dossiers

statuer sur une série de dossiers dans les 6 mois (questions de principe, autres priorités, éléments nouveaux, enquête complémentative, absence de collaboration de la part du contribuable,...).

En ce qui concerne les réclamations normales, l'objectif est toujours, selon M. Volders, de statuer dans les 6/9 mois sur au moins 90% des réclamations introduites. Certaines directions parviennent déjà à réaliser cet objectif.

Les inspections A traitent exclusivement les réclamations résultant de désaccords persistants.

Les directives internes ont été modifiées en ce sens que ces services n'interviennent en rien dans la procédure de taxation, ce qui permet de garantir entièrement le principe d'impartialité.

Les taxations effectuées par les centres de contrôle concernent des examens approfondis.

Il en va de même pour les dossiers examinés par l'ISI. Les réclamations auxquelles ils donnent lieu, qui apportent souvent des éléments neufs, imposent une analyse approfondie et ne peuvent quasiment pas faire l'objet d'une décision dans les six mois.

Dans ces cas-là, l'administration tente de ne maintenir que les taxations pour lesquelles elle estime que la décision prise a toutes les chances d'être défendue avec succès devant les tribunaux.

On préfère renouer le dialogue avec le contribuable et ne pas respecter le délai de six mois, plutôt que de prendre de mauvaises décisions ou des décisions insuffisamment motivées dans le délai imparti. Cette dernière solution n'est bénéfique ni pour l'administration ni pour le contribuable.

L'adage «*in dubio contra fiscum*» est appliqué de manière conséquente en l'occurrence.

D. Propositions

En vue d'affecter les moyens disponibles de façon plus efficace et d'aboutir à des taxations mieux motivées et juridiquement étayées, il s'impose de transformer les nonante-quatre inspections du contentieux, qui n'existent plus qu'en théorie, et d'intégrer les emplois qui y sont liés dans le traitement du «précontentieux», à la fois dans les services classiques, dans les centres de contrôle et à l'ISI.

nooit binnen de 6 maanden kunnen worden beslist (principekwesties, andere prioriteiten, nieuwe elementen, verder onderzoek, gebrek aan medewerking van de belastingplichtige, ...).

Voor de gewone bezwaarschriften, aldus de heer Volders, is het nog steeds de bedoeling dat minstens 90% van de ingediende bezwaarschriften binnen 6/9 maanden moet zijn beslist. Sommige directies slagen nu reeds in dit opzet.

De inspecties A behandelen uitsluitend de bezwaarschriften die voortvloeien uit blijvende niet-akkoorden.

De interne richtlijnen werden in die zin gewijzigd dat deze diensten op geen enkele wijze in de taxatieprocedure tussenkomen, waardoor het principe van de onpartijdigheid ten volle is gewaarborgd.

De door de controlecentra verrichte taxaties betreffen grondige onderzoeken;

Hetzelfde geldt voor de door de BBI onderzochte dossiers. De bezwaarschriften die hieruit voortvloeien, waarbij niet zelden nieuwe elementen worden aangevoerd, vergen doorgedreven onderzoek en kunnen bijna onmogelijk binnen de 6 maanden worden beslist.

De administratie streeft er in die gevallen steeds naar alleen die taxaties te behouden waarvan zij van oordeel is dat de genomen beslissing met een reële kans op succes voor de rechtbank kan worden verdedigd.

De voorkeur wordt er aan gegeven de dialoog met de belastingplichtige opnieuw op te nemen en de termijn van zes maanden niet na te leven, eerder dan slechte of onvoldoende gemotiveerde beslissingen te treffen binnen de gestelde termijn. Met deze laatste praktijk is noch de administratie, noch de belastingplichtige gebaat.

Het adagio «*In dubio contra fiscum*» wordt hier consequent toegepast.

D. Voorstellen

1. Met het oog op een meer efficiënte aanwending van de beschikbare middelen en om tot nog beter gemotiveerde en juridisch onderbouwde taxaties te komen is het noodzakelijk de thans nog enkel in theorie bestaande 94 inspecties geschillen om te vormen en de eraan verbonden betrekkingen in te schakelen bij de behandeling van de 'voorafgaande geschillen', zowel in de klassieke diensten als in de controlecentra, als bij de BBI.

Une autre mission consiste à faire assister le fonctionnaire taxateur chargé de défendre l'État au tribunal pour la rédaction des conclusions par la «cellule spéciale» créée à cet effet au sein de chaque direction.

Au quotidien, ces agents (anciens inspecteurs principaux du contentieux) sont actuellement affectés au traitement des anciennes réclamations pendantes et au traitement des dossiers ISI; ils prêtent en outre assistance pour la rédaction des conclusions dans des dossiers judiciaires. Ces emplois doivent pouvoir être concrètement transformés dans le courant de 2006, après la finalisation du dossier de nomination en cours de l'inspecteur principal 10S3.

Cette transformation peut également s'intégrer intégralement et sans problème dans la configuration future.

2. Eu égard à la lourdeur de la procédure actuelle du traitement des réclamations portant sur les impositions établies par l'ISI, il semble opportun que les fonctionnaires de cette administration soient responsables du traitement des réclamations faisant suite à leurs décisions. Il s'agirait d'une mesure logique et évidente dans le cadre de la responsabilisation des fonctionnaires taxateurs.

Toutefois, compte tenu de l'inadaptation des structures au sein de cette administration de composition multidisciplinaire et des méthodes de travail différentes, elle ne peut être mise en œuvre pour l'instant.

E. *Scanning*

Le scanning des déclarations permettra sans conteste d'exclure certaines erreurs matérielles commises à l'heure actuelle par l'administration (voir Quick Wins).

F. *Quick Wins* (enrôlements négatifs)

Cette méthode a été légalisée par la loi-programme de décembre 2004.

Elle concerne les cas simples susceptibles d'être résolus rapidement sans passer par des procédures compliquées et pour lesquels le fonctionnaire en charge du dossier rédige immédiatement une nouvelle note d'imposition corrigée. Une étude limitée à un nombre de cas très restreint a révélé qu'en général, le contribuable est lui-même à l'origine de la faute commise (erreur, oubli, ...).

On a recensé respectivement 78 750, 79 025 et 96 964 cas pour les années d'imposition 2002, 2003 et 2004

Een andere taak bestaat erin de taxatieambtenaar die de Staat voor de Rechtbank moet verdedigen bij te staan bij het schrijven van conclusies vanuit de daartoe binnen elke directie gecreëerde 'speciale cel';

In de dagdagelijkse praktijk worden die ambtenaren (ex e.a. inspecteurs geschillen) thans ingeschakeld voor de afhandeling van de nog hangende oude bezwaarschriften en voor de afhandeling van BBI-dossiers; verder verlenen zij bijstand voor het schrijven van conclusies in gerechtsdossiers; De concrete omvorming van die betrekkingen moet in de loop van 2006 kunnen worden gerealiseerd, na de afhandeling van het aan de gang zijnde benoemingsdossier van e.a. inspecteur 10S3.

Deze omvorming kan ook in de «to be»situatie integraal en zonder problemen worden ingepast.

2. Gelet op de huidige, omslachtige procedure van de behandeling van de bezwaarschriften van de door de BBI gevestigde aanslagen, lijkt het aangewezen dat de ambtenaren van deze administratie zelf instaan voor de behandeling van de door hen gegenereerde bezwaren. In het kader van de responsabilisering van de taxatieambtenaren is dit logisch en voor de hand liggend.

De onaangepaste structuren binnen deze multidisciplinair samengestelde administratie en de andere werkmethode verhinderen evenwel op dit ogenblik de verwezenlijking hiervan.

E. *Scanning*

De scanning van de aangiften zal ongetwijfeld voor gevolg hebben dat een aantal materiële misslagen die thans door de administratie worden begaan, niet meer voorkomen (cfr Quick Wins).

F. *Quick Wins* (negatieve inkohieringen)

Deze werkwijze is door de programmawet van december 2004 gelegaliseerd.

Het gaat hier om eenvoudige gevallen die snel en zonder omslachtige procedures kunnen worden opgelost en waarbij onmiddellijk een nieuwe, verbeterde aanslagnota wordt opgemaakt door de ambtenaar die het dossier beheert.

Zeer beperkt onderzoek heeft uitgewezen dat in de meeste gevallen de belastingplichtige zelf aan de basis ligt van de begane fout (vergissing, vergetelheid, ...).

Voor de aanslagjaren 2002, 2003 en 2004 (toestand telkens op 30 juni van het daaropvolgende jaar) gaat

(situation au 30 juin de l'année suivant l'année d'imposition).

On en a recensé respectivement 109 774 et 206 422 pour les années d'imposition 2001 et 2002 (situation au 31 décembre de la troisième année suivant l'année d'imposition).

Tous ces cas ont également été traités par l'administration.

Ils ne sont toutefois pas considérés comme des réclamations et n'apparaissent donc pas en tant que tels dans les statistiques.

*
* *

Dans la deuxième partie de son exposé, M. Volders se penche sur le contentieux judiciaire et sur la représentation de l'État par des fonctionnaires.

La loi du 10 décembre 2001 modifiant divers codes fiscaux, en ce qui concerne le pourvoi en cassation et la représentation de l'État devant les cours et tribunaux a rétabli l'article 379 du Code des impôts sur les revenus 1992 dans la rédaction suivante: «*Dans les contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt, la comparution en personne au nom de l'État peut être assurée par tout fonctionnaire d'une administration fiscale*».

Bien que l'État puisse être représenté par tout fonctionnaire d'une administration fiscale, le ministre s'est engagé à ne confier cette représentation qu'aux fonctionnaires de niveau 1 et de niveau 2+. En pratique, cela concerne presque exclusivement les inspecteurs principaux.

D'après M. Volders, l'objectif de cette réforme est double:

- responsabiliser le fonctionnaire taxateur;
- mieux taxer

A. Données chiffrées

Au 30 juin 2005, 16 802 dossiers étaient pendants devant les tribunaux de première instance. Dans 15 672 cas, le tribunal avait été saisi après que l'administration eut pris une décision au sujet de la réclamation. Mille cent trente requêtes avaient été déposées avant que l'administration ait pris une décision.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} avril 2001, les différents tribunaux de première instance ont rendu au total 3 712 jugements dans le cadre desquels la défense de l'État a été assurée par un fonctionnaire.

het respectievelijk om 78.750, 79.025 en 96.964 gevallen.

Voor de aanslagjaren 2001 en 2002 (toestand telkens op 31 december van het 3^{de} erop volgende jaar) gaat het in totaal om respectievelijk 109.774 en 206.422.

Al deze gevallen werden door de administratie supplementair behandeld.

Zij worden evenwel niet als bezwaarschriften beschouwd en komen als dusdanig niet voor in de statistieken.

*
* *

In het tweede onderdeel van zijn betoog heeft de heer Volders het over de gerechtelijke geschillen en over de vertegenwoordiging van de Staat door ambtenaren.

De wet van 10 december 2001 tot wijziging van verschillende belastingwetboeken wat de voorziening in cassatie betreft en de vertegenwoordiging van de Staat voor de Hoven en rechtbanken heeft artikel 379 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 in de volgende lezing hersteld: «*Inzake de geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet kan de verschijning in persoon in naam van de Staat worden gedaan door elke ambtenaar van een belastingadministratie*».

Hoewel de vertegenwoordiging van de Staat door elke ambtenaar van een belastingadministratie kan gebeuren, heeft de Minister zich verbonden de vertegenwoordiging enkel toe te vertrouwen aan de ambtenaren van de niveaus 1 en 2+. In de praktijk gaat het bijna uitsluitend om eerstaanwezende inspecteurs.

De bedoeling van die hervorming, aldus de heer Volders, is dubbel:

- responsabilisering van de taxatie ambtenaar;
- beter taxeren

A. Cijfermatige gegevens

Op 30 juni 2005 waren voor de rechtbanken van eerste aanleg 16.802 dossiers aanhangig. 15.672 ervan werden aanhangig gemaakt nadat de administratie een beslissing had getroffen omtrent het bezwaarschrift. 1130 verzoekschriften werden ingediend vooraleer de administratie een beslissing had getroffen.

Sedert de invoering van de wet op 1 april 2001 werden door de verschillende rechtbanken van eerste aanleg in totaal 3.712 vonnissen geveld waarbij de verdediging van de Staat werd waargenomen door een ambtenaar.

Dans 3 369 cas, l'administration avait déjà rendu une décision au sujet de la réclamation introduite. Dans 343 cas, l'administration n'avait pas encore pris de décision:

1 518 (41%) jugements étaient favorables à l'administration

1 589 (43%) jugements lui étaient défavorables

605 (16%) jugements étaient mitigés.

Dans 740 cas, l'administration ou le contribuable a interjeté appel.

Quatre-vingt-un arrêts ont déjà été rendus: 36 (44%) étaient favorables à l'administration, 38 (47%) lui étaient défavorables et 7 jugements (9%) étaient mitigés.

L'État a été représenté 3 527 fois par un fonctionnaire dans des affaires impliquant les directions classiques et 185 fois dans des affaires relatives aux centres de contrôle.

B. Discussion

Dans la majorité des dossiers qui ont été jugés en première instance, la défense était assurée par des fonctionnaires de la cellule REA, de la section Contentieux des CC, par l'inspecteur principal du contentieux, étant donné qu'il s'agissait principalement de dossiers relatifs à des vérifications antérieures au 1.1.2002.

Dans l'intervalle, ces fonctionnaires ont acquis de l'expérience, qu'ils mettent actuellement à la disposition des fonctionnaires taxateurs qui sont désignés pour ester en justice.

Les instructions administratives sont on ne peut plus claires en la matière: s'il préfère, le fonctionnaire peut faire appel à la cellule spécialisée REA qui a été créée au sein de chaque direction régionale. Il défend toutefois, dans tous les cas, **lui-même**, sa taxation devant les tribunaux.

Pour les cas difficiles, il peut – par le biais d'une demande adressée aux services centraux – toujours faire appel à un avocat du département. Jusqu'à présent, cette possibilité n'a été refusée que dans des cas très exceptionnels.

Outre la formation théorique dispensée à chaque fonctionnaire, les pouvoirs publics insistent pour que les représentants potentiels de l'État aient la possibilité d'assister aux audiences du tribunal afin de se familiariser aux us et coutumes de celui-ci.

Depuis peu, l'AFER (direction IV – Contentieux) dispose de son propre site web ([http:// 10.10.15.168 /](http://10.10.15.168/)) qui peut être utile tant pour les fonctionnaires qui traitent les contentieux que pour les fonctionnaires taxateurs.

In 3.369 gevallen had de administratie reeds een beslissing getroffen over het ingediende bezwaarschrift. In 343 gevallen had de administratie voorafgaandelijk geen beslissing getroffen:

1.518 (41%) vonnissen waren gunstig voor de administratie

1.589 (43%) vonnissen waren ongunstig voor de administratie

605 (16%) vonnissen waren gemengd.

740 van deze vonnissen gaven aanleiding tot verhaal in beroep (al dan niet op initiatief van de administratie)

Er werden reeds 81 arresten geveld waarvan 36 (44%) gunstig voor de administratie, 38 (47%) ongunstig en 7 (9%) gemengd.

Naar gelang het gaat om klassieke directies en controlecentra werd de Staat respectievelijk 3.527 maal en 185 maal vertegenwoordigd door een ambtenaar.

B. Bespreking

In het overgrote deel van de dossiers die in Eerste aanleg werden gevonnist, werd de verdediging waargenomen door ambtenaren van de cel REA, van de afdeling Geschillen van de CC of door de e.a. inspecteur geschillen, aangezien het hoofdzakelijk dossiers betrof inzake verificaties van vóór 1.1.2002.

Deze ambtenaren hebben inmiddels ervaring opgedaan, die zij thans ter beschikking stellen van de ambtenaren taxateurs die aangewezen worden om naar de rechtbank te gaan.

De administratieve instructies zijn ter zake klaar en duidelijk: indien hij zulks verkiest mag de ambtenaar beroep doen op de gespecialiseerde cel REA die binnen elke gewestelijke directie is opgericht. Hij verdedigt evenwel in alle gevallen **zelf** zijn taxatie voor de rechtbank.

Voor moeilijke gevallen mag hij – via aanvraag aan de centrale diensten – steeds beroep doen op een advocaat van het departement. Tot nu toe is zulks slechts in zeer uitzonderlijke gevallen geweigerd.

Naast de theoretische vorming die iedere ambtenaar heeft ontvangen, dringt de overheid er op aan dat de potentiële vertegenwoordigers van de Staat de gelegenheid zouden krijgen zittingen van de rechtbank bij te wonen teneinde zich de geplogenheden ervan eigen te maken.

Sinds kort beschikt de AOIF (directie IV – Geschillen) over een eigen website ([http:// 10.10.15.168 /](http://10.10.15.168/)) die nuttig kan zijn zowel voor de ambtenaren die geschillen behandelen als voor de taxatieambtenaren.

Outre les résumés des jugements et arrêts les plus intéressants des 10 dernières années, il est possible d'y consulter tous les jugements et arrêts relatifs à la nouvelle procédure, ainsi que les arrêts à partir de 2005 concernant l'ancienne procédure.

On a également prévu une fonction de recherche par mot(s) clé(s) ainsi qu'une fonction avancée à l'aide de chiffre et de chaînes de mots.

Par ailleurs, on a publié une série de fichiers de données utiles.

Si l'on fait abstraction d'une série de dossiers dits en chaîne (dossiers d'achat portant sur des terrains) et maladies professionnelles) dans lesquels l'administration est restée, contre vents et marées et malgré d'innombrables jugements, sur ses positions, le nombre de jugements favorables à l'administration est passé à 45% (1.439 sur 3.168) contre 37% de jugements défavorables (1.157 sur 3.168) et 572 mixtes (12%).

M. Volders conclut que l'obligation faite à l'agent de défendre en personne sa taxation devant le tribunal a indiscutablement entraîné une diminution du nombre de réclamations générées, après examen approfondi.

Il faut également noter que la tendance à mieux taxer se manifeste également dans les dossiers de l'ISI, ce qui indique qu'ici aussi on veut se défaire de la réputation du passé.

L'objectif fixé est une donnée totalement neuve dans l'administration et place le fonctionnaire devant ses responsabilités.

Les premiers résultats sont extrêmement satisfaisants et encourageants et ils sont de bon augure pour le futur.

*
* *

Dans la troisième et dernière partie de son intervention, M. Volders aborde la problématique du «*workflow litiges*».

Le suivi électronique des dossiers de réclamations a démarré dans les directions d'Anvers I et de Namur et sera également mis en œuvre dans les directions de Gand et de Charleroi à partir du 1^{er} novembre 2005. Toutes les autres directions suivront dans le courant de 2006.

Un certain nombre de tâches, qui étaient encore exécutées manuellement (par exemple étiquetage), disparaissent, ce qui favorisera en tout état de cause une affectation plus rationnelle des moyens disponibles.

Naast de samenvattingen van de meest interessante vonnissen en arresten van de laatste 10 jaar kunnen tevens alle vonnissen en arresten m.b.t. de nieuwe procedure worden geraadpleegd, evenals de arresten vanaf 2005 inzake de oude procedure.

Tevens is in een zoekfunctie voorzien via trefwoorden en in een meer uitgebreide zoekfunctie met cijfers en combinaties van woorden.

Verder worden nog een aantal nuttige databestanden gepubliceerd.

Zonder rekening te houden met een aantal zogenaamde kettendossiers (aankoopdossiers op grond en beroepsziekten), waarin de administratie halsstarrig en tegen talloze vonnissen in aan haar ingenomen standpunt vasthield, loopt het aantal voor de administratie gunstige vonnissen op tot 45% (1.439 op 3.168) tegenover 37% ongunstige (1.157 op 3.168) en 572 gemengde (12%).

De heer Volders besluit dat de verplichting voor de ambtenaar om zelf zijn taxatie voor de rechtbank te verdedigen er alleszins toe heeft geleid dat er minder bezwaarschriften, na grondig onderzoek, worden gegeneerd.

Opmerkelijk is eveneens dat de tendens om beter te taxeren ook tot uiting komt in de BBI-dossiers, hetgeen aangeeft dat men ook hier komaf wil maken met de reputatie van het verleden.

De vooropgestelde doelstelling is een totaal nieuw gegeven in de administratie en plaatst de ambtenaar voor zijn verantwoordelijkheid.

De eerste resultaten zijn alleszins zeer bevredigend en bemoedigend en laten het beste verhoppen voor de toekomst.

*
* *

In een derde en laatste onderdeel van zijn betoog gaat de heer Volders nader in op de problematiek van de «*workflow geschillen*».

De elektronische opvolging van de bezwaardossiers is van start gegaan in de directies Antwerpen I en Namen en wordt vanaf 1 november 2005 eveneens geïmplementeerd in de directies Gent en Charleroi. In de loop van 2006 zullen alle andere directies volgen.

Opnieuw verdwijnen een aantal taken die hiertoe nog steeds manueel werden uitgevoerd (vb. aanbrengen van etiketten), hetgeen het meer rationeel aanwenden van de beschikbare middelen in elk geval ten goede zal komen.

L'information est plus rapidement disponible grâce à ce dossier électronique, ce qui améliorera sensiblement le service aux citoyens et aux entreprises.

D'un point de vue statistique, on établira un relevé des décisions prises dans des cas similaires, ce qui contribuera à renforcer la cohérence.

M. Volders termine en soulignant le changement de mentalité qui est perceptible au niveau du traitement des contentieux administratif et judiciaire, l'objectif étant de : garantir la sécurité juridique du contribuable en toutes circonstances. Le résultat obtenu à ce jour, qui doit indubitablement être encore amélioré, a été possible grâce à un suivi direct et permanent sur le terrain même de tous les fonctionnaires concernés, tant les fonctionnaires dirigeants que ceux chargés de l'exécution des décisions, grâce aux modifications apportées à certaines structures et grâce à l'application de méthodes de travail plus adaptées.

L'administration peut difficilement se permettre de lâcher prise actuellement.

Tous les efforts fournis seraient anéantis en une fois, ce qui, eu égard à la modernisation des administrations fiscales en particulier et des services publics fédéraux en général, est inacceptable, injustifiable et interdit.

La réussite d'un traitement administratif des réclamations dans un délai de six à neuf mois ainsi que la représentation de l'État par les fonctionnaires ne constituent cependant pas un aboutissement.

Au moins aussi important, si ce n'est encore plus important, est l'impact financier des décisions administratives et des décisions judiciaires et, *last but not least*, les montants perçus en définitive par le Trésor.

L'objectif est d'ailleurs de lier à terme le système de suivi automatisé des litiges (*workflow*) au fichier de recouvrement.

C. Discussion

Le président, M. Luk Van Biesen (VLD) constate que le nombre de réclamations administratives diminue, mais que le montant total des impositions fiscales contestées demeure pratiquement identique. Comment cela s'explique-t-il?

M. Volders explique que le montant total comprend aussi les litiges judiciaires.

M. Carl Devlies (CD&V) estime que les services de recouvrement et de taxation ne collaborent pas suffisamment. Une formation plus poussée et un appareil

Door middel van dit elektronisch dossier is de informatie sneller beschikbaar. Daardoor zal de dienstverlening aan de burgers en de ondernemingen gevoelig verbeteren.

Op statistisch vlak zal een overzicht tot stand komen van de beslissingen getroffen in gelijkaardige gevallen, hetgeen zal bijdragen tot een grotere coherentie

Tot slot van zijn betoog geeft de heer Volders aan dat inzake de behandeling van zowel administratieve als gerechtelijke geschillen duidelijk een mentaliteitswijziging merkbaar is, met als centraal thema: de rechtszekerheid van de belastingplichtige in alle omstandigheden waarborgen. Het op dit ogenblik behaalde resultaat, dat ongetwijfeld nog moet verbeteren, is bereikt door een directe en voortdurende opvolging op het terrein zelf van alle betrokken ambtenaren, zowel leidinggevenden als uitvoeringsambtenaren, door het wijzigen van sommige structuren en door de toepassing van meer aangepaste werkmethodes.

De administratie kan zich bezwaarlijk veroorloven om thans de rol te lossen.

Alle geleverde inspanningen zouden in één klap teniet worden gedaan, wat, gezien in het licht van de modernisering van de fiscale administraties in het bijzonder en van de federale overheidsdiensten in het algemeen, onaanvaardbaar, onverantwoord en ongeoorloofd is.

Het slagen in een administratieve behandeling van de bezwaarschriften binnen een termijn van 6/9 maand alsmede de vertegenwoordiging van de Staat door de ambtenaren zijn evenwel geen eindpunt.

Minstens even belangrijk, zoniet nog belangrijker is de financiële impact van de administratieve beslissingen en van de gerechtelijke uitspraken en *last but not least*: wat komt er uiteindelijk in de schatkist terecht.

Het ligt overigens in de bedoeling om op termijn het geautomatiseerd opvolgingssysteem van de geschillen (*workflow*) te linken aan het invorderingsbestand.

C. Bespreking

De voorzitter, de heer Luk Van Biesen (VLD) stelt vast dat het aantal administratieve bezwaarschriften daalt, maar dat het totale bedrag van de betwiste belastingaanslagen ongeveer gelijk blijft. Hoe is dat te verklaren?

De heer Volders legt uit dat in het totale bedrag ook de gerechtelijke geschillen zijn begrepen.

De heer Carl Devlies (CD&V) is van oordeel dat de invordering- en taxatiediensten niet genoeg samenwerken. Er is daarenboven nood aan meer vorming en aan

statistique plus efficace sont en outre nécessaires. Selon lui, les fonctionnaires chargés de la taxation sont encore trop souvent juge et partie. Pourquoi ne crée-t-on pas un service «contentieux» distinct?

En ce qui concerne les délais de réclamation, le membre estime que la situation actuelle est déséquilibrée. Le suivi par l'administration de la jurisprudence fiscale laisse à désirer. Il manque aussi de personnel. Selon le rapport de la Cour des comptes (p. 61), la *Task Force* Contentieux n'est composée en pratique que d'une à deux personnes.

M. Devlies constate que le nombre de réclamations a diminué en chiffres absolus au cours de la période 1999-2005. Il présume en outre que de nombreuses réclamations concernent le même point de droit, de sorte qu'il doit être possible d'éliminer toute une série de réclamations en prenant une seule décision.

M. Volders conteste que la collaboration entre les services de recouvrement et de taxation soit insuffisante. Il évoque aussi le nouveau système de traitement intégré de taxation et de recouvrement (SITR) et les expériences menées en matière de suivi électronique des dossiers. L'objectif est de parvenir à un système électronique de suivi à partir du moment de la déclaration jusqu'au recouvrement. Cela permettra de libérer davantage de personnel pour les activités de contrôle proprement dites. On s'efforce aussi d'éviter des réclamations en motivant mieux les avis de rectification. Enfin, on s'efforce, par le biais de la création d'une banque de données pour les litiges, d'uniformiser davantage le traitement des réclamations.

een doeltreffender statistisch apparaat. Volgens hem zijn de taxatieambtenaren nog al te vaak rechter en partij. Waarom wordt er geen afzonderlijke dienst geschillen opgericht?

Inzake bezwaartermijnen is de huidige toestand volgens het lid onevenwichtig. De opvolging door de administratie van de fiscale rechtspraak laat te wensen over. Er is ook een tekort aan personeel. Blijkens het rapport van het Rekenhof (blz. 61) bestaat de Task Force Geschillen in de praktijk slechts uit één tot twee mensen.

De heer Devlies stelt vast dat het aantal bezwaarschriften tijdens de periode 1999-2005 in absolute cijfers is gedaald. Hij vermoedt daarenboven dat vele bezwaarschriften betrekking hebben op hetzelfde rechtspunt, zodat het mogelijk moet zijn om met één beslissing een hele reeks bezwaarschriften weg te werken.

De heer Volders betwist dat er te weinig samenwerking zou zijn tussen de invordering- en taxatiediensten. Hij verwijst ook naar het nieuwe systeem van geïntegreerde verwerking voor belasting en invordering (GSBI) en naar de experimenten inzake elektronische opvolging van de dossiers. Het is de bedoeling om te komen tot een elektronisch systeem van opvolging vanaf het moment van de aangifte tot en met de invordering. Daardoor kan meer personeel worden vrijgemaakt voor de eigenlijke controlewerkzaamheden. Er wordt ook gestreefd naar het vermijden van bezwaarschriften door een betere motivering van de berichten van wijziging. Via de oprichting van een databank voor geschillen ten slotte wordt gestreefd naar meer uniformiteit in de behandeling van de bezwaarschriften.

8. LA GARANTIE D'UN SERVICE MINIMUM DE POLICE DE BASE

A. Exposé de la Cour des comptes

M. Michel de Fays, conseiller à la Cour des comptes, indique que depuis la réforme des services de police, les 196 zones de police qui constituent la police locale ont l'entière responsabilité de la fonction de police de base, c'est-à-dire de toutes les missions nécessaires à la gestion des événements locaux. Elles peuvent également être chargées de l'accomplissement de certaines missions fédérales.

Le service de police intégré doit garantir aux autorités et aux citoyens un service minimum équivalent sur l'ensemble du territoire.

Dans le cadre de sa compétence de contrôle du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes a réalisé un audit de certaines dispositions arrêtées par l'autorité fédérale.

Le législateur a en effet confié au pouvoir exécutif fédéral de nombreuses attributions dont l'exercice est déterminant pour l'efficacité de la police locale.

La Cour des comptes a porté son attention sur les 3 points suivants:

1. la cohérence des normes fédérales relatives, d'une part, au service minimum de police de base et, d'autre part, à l'effectif minimal des zones de police;
2. le système centralisé de recrutement et la satisfaction des besoins en personnel des zones de police;
3. le suivi du respect des normes par l'autorité fédérale.

Calendrier de l'audit

L'audit a été réalisé au cours du second semestre 2003.

Le rapport a été adressé au ministre de l'Intérieur le 28 avril 2004. Le rapport final a été transmis à la Chambre des représentants le 15 juillet 2004, en l'absence de réponse du ministre.

Les normes fédérales relatives au service minimum garanti à la population par la police locale ont été fixées

8. HET WAARBORGEN VAN EEN MINIMALE DIENSTVERLENING INZAKE BASISPOLITIEZORG

A. Toelichting van het Rekenhof

De heer Michel de Fays, raadsheer in het Rekenhof, geeft aan dat sinds de hervorming van de politiediensten de 196 politiezones die de lokale politie vormen, volledige verantwoordelijkheid voor de basispolitiezorg dragen. Dat betekent dat ze alle opdrachten uitvoeren die noodzakelijk zijn voor het beheersen van de lokale gebeurtenissen. Ze kunnen eveneens belast worden met de uitvoering van bepaalde federale taken.

De geïntegreerde politiedienst moet aan de overheden en de burgers een gelijkwaardige minimale dienstverlening over het hele grondgebied van het Rijk waarborgen.

In het kader van zijn bevoegdheid om de goede aanwending van het overheidsgeld te controleren, heeft het Rekenhof een audit uitgevoerd van een aantal door de federale overheid uitgevaardigde bepalingen.

De wetgever heeft aan de federale uitvoerende macht immers talrijke bevoegdheden toegekend waarvan de uitoefening bepalend is voor de doeltreffendheid van de lokale politie.

Het Rekenhof heeft zich over de volgende drie punten gebogen:

1. de coherentie van de federale normen betreffende enerzijds de minimale basispolitiezorg en anderzijds de minimumbezetting van de politiezones;
2. de gecentraliseerde indienstneming en de invulling van de personeelsbehoeften van de politiezones;
3. de opvolging van de naleving van de normen door de federale overheid.

Tijdschema van de audit

De audit is in de loop van het tweede semester van 2003 uitgevoerd.

Het verslag is aan de minister van Binnenlandse Zaken toegestuurd op 28 april 2004. Bij gebrek aan antwoord van de minister is het eindverslag aan de Kamer van volksvertegenwoordigers toegestuurd op 15 juli 2004.

De federale normen voor de lokale politie inzake minimale dienstverlening aan de bevolking zijn vastgesteld

par l'arrêté royal du 17 septembre 2001. Le service minimum se traduit plus particulièrement par les six fonctions suivantes :

- 1° le travail de quartier;
- 2° l'accueil;
- 3° l'intervention;
- 4° l'assistance policière aux victimes;
- 5° la recherche locale et l'enquête locale;
- 6° le maintien de l'ordre public.

A titre d'exemple, la norme minimale pour la fonction de travail de quartier est d'un agent pour 4000 habitants.

La Cour des comptes a constaté que les normes fédérales portent sur l'organisation de services et non sur des résultats attendus et mesurables. Ainsi, par exemple, les délais de réponse aux demandes d'intervention des citoyens ne sont pas envisagés dans les normes fédérales.

En outre, les normes sont identiques pour les 196 zones.

D'autre part, l'autorité fédérale a fixé par arrêté royal un effectif minimal pour chaque zone de police.

La Cour des comptes a constaté que cet effectif minimal a essentiellement été déterminé à partir de la situation existante avant la réforme.

En déterminant cet effectif minimal, l'autorité fédérale ne s'est pas assurée qu'il était suffisant afin de permettre aux zones d'organiser le service minimum. Il existe donc un risque d'incohérence entre les deux normes.

La Cour des comptes a évalué ce risque en réalisant un calcul de la capacité policière nécessaire pour remplir les six fonctions du service minimum qui doit être garanti à la population. A cette fin, les normes ont dû être complétées car les caractéristiques du service minimum ne sont pas quantifiées pour toutes les fonctions. Seules des hypothèses prudentes, largement fondées sur des études renseignées par les services rencontrés, ont toutefois été retenues par la Cour des comptes. Un tel calcul, purement exemplatif, permet de montrer les faiblesses des normes fédérales.

Selon l'évaluation faite par la Cour des comptes, l'effectif minimal permettrait de respecter les normes du service minimum dans 142 zones (sur 196), lesquelles représentent près de 84 % de la population et 76 % de sa superficie.

bij het koninklijk besluit van 17 september 2001. Deze minimale dienstverlening bestaat meer in het bijzonder uit de volgende zes functies:

- 1° wijkwerking;
- 2° opvang;
- 3° interventie;
- 4° politionele slachtofferbejegening;
- 5° lokale opsporing en lokaal onderzoek;
- 6° handhaving van de openbare orde.

Zo is bijvoorbeeld de minimumnorm voor de functie wijkwerking één agent per 4000 inwoners.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de federale normen slaan op de organisatie van diensten en niet op verwachte en meetbare resultaten. Zo zijn bijvoorbeeld de termijnen waarbinnen een oproep van de burgers moet worden beantwoord, niet in de federale normen gepreciseerd.

Bovendien zijn de normen voor de 196 zones identiek.

Voorts heeft de federale overheid bij koninklijk besluit een minimumbezetting voor elke politiezone bepaald.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat die minimale bezetting eigenlijk is bepaald op basis van de bestaande toestand van voor de hervorming.

Bij het bepalen van die minimumbezetting heeft de federale overheid zich er niet van vergewist dat die toereikend was om de zones in staat te stellen een minimale dienstverlening te organiseren. Het gevaar bestaat dan ook dat incoherentie tussen beide normen optreedt.

Het Rekenhof heeft dat risico geëvalueerd door een berekening te maken van het aantal politiemensen dat noodzakelijk is om de zes functies te vervullen inzake de minimumdienstverlening die voor de bevolking gegarandeerd moet zijn. Daartoe moesten de normen worden aangevuld, want de kenmerken van de minimumdienstverlening zijn niet voor alle functies gekwantificeerd. Alleen voorzichtige hypothesen, in ruime mate gebaseerd op studies meegedeeld door de gecontacteerde diensten, werden evenwel door het Rekenhof in aanmerking genomen. Aan de hand van een dergelijke berekening – die louter bij wijze van voorbeeld werd gemaakt – wordt het mogelijk de zwakheden van de federale normen aan te tonen.

Volgens de door het Rekenhof gemaakte evaluatie zou de minimumbezetting het mogelijk maken de normen inzake minimumdienstverlening in 142 (van de 196) zones te halen. Die 142 zones vertegenwoordigen ongeveer 84% van de bevolking en 76% van het grondgebied.

A la question qui était de savoir si l'effectif minimal imposé à chaque zone de police est suffisant afin de lui permettre de respecter les normes du service minimum, la Cour des comptes apporte deux éléments de réponse:

1. les normes ne sont pas suffisamment précises ;
2. l'effectif minimal n'est pas nécessairement suffisant.

L'autorité fédérale devrait améliorer ces normes et assurer une meilleure cohérence avec l'effectif minimal.

La deuxième question d'audit portait sur la gestion centralisée des ressources humaines.

L'autorité fédérale a la responsabilité de déterminer le contingent annuel de recrutement et d'organiser le système de la mobilité volontaire par lequel les membres du personnel du corps opérationnel peuvent obtenir une affectation à la police fédérale ou à la police locale et en changer.

La nomination d'un policier à la police locale résulte en fait de la rencontre de deux volontés : celle de la zone qui a exprimé le besoin et celle des policiers qui ont introduit leur candidature. Les jeunes recrues ne sont toutefois pas obligées de postuler un emploi vacant et ont la garantie d'être affectées par défaut à la police fédérale à l'issue de leur formation.

Au 4 décembre 2003, 839 emplois déclarés vacants en 2002 restaient à pourvoir alors que 664 jeunes policiers étaient en surnombre à la police fédérale. Ces chiffres illustrent les points faibles du système de la mobilité volontaire.

La Cour des comptes a en effet constaté que, tel qu'il est organisé par l'autorité fédérale, le système de la mobilité volontaire comprend plusieurs faiblesses structurelles, à savoir :

- La satisfaction de chaque emploi vacant dépend de la rencontre entre l'offre et la demande pour cet emploi dans cette zone. Il n'y a pas de mesure de régulation permettant d'atteindre l'équilibre entre l'offre et la demande.
- L'efficacité de ce système ne peut être garantie car on constate qu'il n'y a pas au moins une candidature par emploi vacant.
- Aucune mesure n'est prévue en faveur des zones dont l'effectif réel est inférieur à l'effectif minimal fixé par arrêté royal.

Op de vraag of de aan iedere politiezone opgelegde minimumbezetting volstaat om haar in staat te stellen de normen inzake minimumdienstverlening na te leven, reikt het Rekenhof een tweeledig antwoord aan:

1. de normen zijn niet nauwkeurig genoeg;
2. de minimumbezetting is niet noodzakelijkerwijs toereikend.

De federale overheid zou die normen moeten verbeteren en een betere coherentie met de minimumbezetting moeten waarborgen.

De federale overheid is verantwoordelijk voor het vaststellen van het jaarlijkse contingent voor de aanwerving van aspirant-politie-inspecteurs en voor het organiseren van het stelsel van vrijwillige mobiliteit waardoor 36.500 personeelsleden van het operationele korps een toewijzing bij de federale dan wel bij de lokale politie kunnen krijgen of een nieuwe kunnen vragen.

De benoeming van een politieagent bij de lokale politie is het resultaat van het op elkaar afstemmen van twee vragende partijen: de vraag van een politiezone die een behoefte heeft meegedeeld en de vraag van politieagenten die hun kandidatuur hebben gesteld. De jonge rekruten zijn echter niet verplicht te postuleren naar een vacant ambt en krijgen de garantie dat ze na het beëindigen van hun opleiding ambtshalve bij de federale politie worden ingedeeld.

Op 4 december 2003 waren 869 betrekkingen die vacant werden verklaard in 2002 nog altijd niet opgevuld, terwijl 664 jonge politieagenten boventallig waren bij de federale politie. Die cijfers illustreren de zwakke punten van het stelsel van de vrijwillige mobiliteit.

Het Rekenhof stelde immers vast dat het stelsel van de vrijwillige mobiliteit, zoals het is georganiseerd door de federale overheid, verscheidene structurele zwakheden vertoont, met name:

- de invulling van iedere vacante baan hangt af van de afstemming van het aanbod op de vraag voor die betrekking in die zone. Er is niet voorzien in enige reguleringsmaatregel die het mogelijk zou maken een evenwicht tussen vraag en aanbod te bereiken.
- de efficiëntie van dit systeem kan niet worden gewaarborgd want men constateert dat er niet ten minste één kandidatuur per vacante betrekking is.
- voor de zones met een reële personeelsbezetting die kleiner is dan de bij koninklijk besluit vastgestelde bezetting zijn geen maatregelen in uitzicht gesteld.

Afin de remédier aux conséquences de ces faiblesses, des mesures ont déjà été prises.

Ainsi, une priorité à l'engagement et un système de primes ont été mis en place afin d'encourager l'affectation et le maintien de personnel en région bruxelloise.

Par ailleurs, de jeunes policiers fédéraux (en surnombre) peuvent être détachés contre paiement dans les zones de police en difficulté. Cette solution comporte des risques, tant pour la police fédérale car le maintien de personnel en surnombre représente un risque budgétaire, que pour les zones concernées, dont les effectifs peuvent comporter une part importante de jeunes policiers fédéraux.

A la question qui était de savoir si le système de la mobilité volontaire permet de satisfaire les besoins en personnel policier des zones de police, la Cour des comptes apporte les éléments de réponse suivants:

- a) Seuls 43 % des emplois vacants à la police locale en 2002 ont été satisfaits.
- b) Trois fois par an, un cycle de mobilité est organisé afin de permettre la rencontre entre les demandes et les offres d'affectation du personnel. A chaque cycle, une zone peut être mise en difficulté en raison des départs consécutifs à la mobilité.

Il faut noter que, d'après les chiffres publiés par la police fédérale dans son dernier rapport d'activités, le taux de satisfaction des emplois vacants à la police locale n'a malheureusement pas évolué favorablement en 2003 et en 2004 par rapport aux chiffres cités pour 2002.

La 3^e question d'audit s'inscrit dans le processus d'apprentissage qui suit la mise en œuvre d'une réforme dont la Cour souligne qu'il s'agissait d'une entreprise difficile et d'une grande ampleur. Aussi, la Cour a-t-elle porté son attention sur la capacité de l'autorité fédérale à évaluer les normes qu'elle avait adoptées.

Cette évaluation implique un suivi du respect des normes par les 196 zones de police et une détection des zones de police qui sont structurellement en difficulté d'organiser le service minimum.

A cet égard, la Cour des comptes doit bien constater que, ni le Secrétariat administratif et technique du ministre, ni la Direction des relations avec la police locale, ni la Direction générale de la politique de sécurité et de prévention du SPF Intérieur, n'ont été structurellement

Om de gevolgen van die tekortkomingen weg te werken, werden eerder reeds maatregelen genomen.

Zo werd voorrang gegeven aan de rekrutering van personeel en werd een premiereregeling ingesteld om personeel voor de Brusselse regio aan te trekken en daar te houden.

Voorts kunnen jonge federale (overtallige) politieambtenaren tegen vergoeding worden gedetacheerd naar de politiezones in moeilijkheden. Die oplossing houdt risico's in, zowel voor de federale politie – aangezien het behoud van overtalig personeel op het budget kan wegen – als voor de betrokken zones, waarvan de personeelsbezetting soms voor een niet onaanzienlijk deel uit jonge federale politieambtenaren bestaat.

De vraag of het stelsel van de vrijwillige mobiliteit de personeelsbehoeften van de politiezones kan invullen, wordt door het Rekenhof beantwoord als volgt:

- a) in 2002 werd slechts 43 % van de openstaande betrekkingen bij de lokale politie ingevuld;
- b) jaarlijks wordt driemaal een mobiliteitscyclus georganiseerd om te voldoen aan de werkaanbiedingen en –vacatures. Telkens weer kan een zone in moeilijkheden geraken door het aantal personeelsleden dat de dienst via mobiliteit verlaat.

Er zij op gewezen dat uit de cijfers van het recentste activiteitenrapport van de federale politie blijkt dat de vacante ambten bij de lokale politie in 2003 en in 2004 niet beter werden ingevuld dan in 2002.

Het derde deel van het onderzoek van het Rekenhof kadert in het leerproces dat voortvloeit uit de tenuitvoerlegging van de hervorming van de politiediensten. Het Hof benadrukt dat het om een moeilijke en grootschalige onderneming gaat. Tevens heeft het Rekenhof nagegaan of de federale overheid in staat is de normen, die ze zelf heeft aangenomen, te evalueren.

Die evaluatie houdt in dat de overheid moet nagaan of de 196 politiezones de normen in acht nemen; tevens moet ze bepalen welke politiezones met structurele moeilijkheden kampen om een minimale bezetting te handhaven.

In dat verband stelt het Rekenhof vast dat het Administratief en Technisch Secretariaat van de minister, noch de directie Relaties met de Lokale Politie, noch de algemene directie Veiligheids- en Preventiebeleid van de FOD Binnenlandse Zaken, structureel werden belast met

chargés d'un suivi du service minimum organisé par les zones de police, ou du respect de la norme en matière d'effectif minimal.

La Cour a recommandé l'organisation, au sein du SPF Intérieur, d'un suivi, d'un contrôle et d'une évaluation du respect des normes fédérales.

Conclusion générale

L'objectif de la réforme, qui était de garantir à la population un service minimum de police équivalent sur l'ensemble du territoire ne pourra être atteint sans l'adoption de nouvelles mesures ainsi qu'un meilleur suivi par l'autorité fédérale.

L'audit de la Cour des comptes a voulu réunir de nombreuses informations et recommandations qui peuvent aider le Parlement à mieux comprendre la mise en œuvre de la réforme des polices. Ces informations peuvent également aider le gouvernement à améliorer les normes fédérales et l'organisation de ses services avec pour finalité de meilleurs services rendus aux citoyens.

B. Point de vue du ministre concerné et de son administration

M. Christian Vanderlinden, conseiller au cabinet du vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur, signale que le ministre suivra autant que possible les recommandations qui figurent dans ce rapport.

Entre-temps, certaines normes ont déjà été adaptées. C'est par exemple le cas de la norme en matière de travail de quartier, qui prévoyait au départ un agent pour 4000 habitants (Rapport de la Cour des comptes, p. 25, tableau 2), mais qui a été portée à un agent pour 3000 habitants lors de la discussion des surcoûts admissibles en décembre 2002.

Plusieurs autres normes seront également revues à l'avenir, en collaboration avec la commission d'accompagnement de la réforme des polices au niveau local, qui, dans l'intervalle, a déjà consacré quelques réunions au travail de quartier.

La Cour des comptes fait remarquer à juste titre que ces normes devront être élaborées progressivement. Lors de l'établissement de ces normes, on s'est basé en premier lieu sur l'effectif du personnel existant de la

de opvolging van de minimale dienstverlening door de politiezones, dan wel van de inachtneming van de normen inzake de minimale personeelsbezetting.

Het Rekenhof heeft aanbevolen een dienst binnen de FOD Binnenlandse Zaken te gelasten de federale normen op te volgen, te controleren en te evalueren.

Algemene conclusie

De doelstelling van de hervorming, die beoogt de bevolking een gelijkwaardige minimale politiezorg over het gehele grondgebied te waarborgen, zal alleen kunnen worden gehaald als nieuwe maatregelen worden genomen, en als de federale overheid de opvolging beter organiseert.

Het lag in de bedoeling van het Rekenhof in het auditverslag tal van gegevens en aanbevelingen op te nemen, die het parlement kunnen helpen om een beter inzicht te verwerven in de tenuitvoerlegging van de politiehervorming. Die informatie kan tevens de regering helpen om de federale normen bij te stellen en de betrokken diensten beter te organiseren, zodat de dienstverlening aan de bevolking verbetert.

B. Standpunt van de betrokken minister en zijn administratie

De heer Christian Vanderlinden, adviseur bij het kabinet van de vice-eerste minister en minister van Binnenlandse Zaken, geeft aan dat de minister de in dat verslag opgenomen aanbevelingen zoveel mogelijk zal opvolgen.

Sommige normen werden intussen reeds bijgesteld. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de norm inzake wijkwerking, die oorspronkelijk één agent per 4000 inwoners inhield (Verslag van het Rekenhof, blz. 25, tabel 2), maar die tijdens de besprekingen van de aanvaardbare meerkosten eind december 2002 werd opgetrokken tot één agent per drieduizend inwoners.

Een aantal andere normen zullen in de toekomst eveneens worden herbekeken. Dat zal gebeuren in samenwerking met de begeleidingscommissie voor de hervorming van de lokale politie, die intussen reeds enkele vergaderingen heeft gewijd aan de wijkwerking.

Het Rekenhof merkt terecht op dat de totstandkoming van die normen geleidelijk zal moeten gebeuren. Bij het opstellen ervan werd in eerste instantie uitgegaan van het bestaande personeelseffectief van de gemeente-

police communale et de la gendarmerie locale. L'étude de la Cour des comptes concerne principalement l'année 2002, durant laquelle la mise en place des zones de police locale était encore en cours. Dans de nombreux cas, ces zones ont certes été mises en place avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2002, mais, en réalité, cette opération a duré pendant toute l'année 2002. Il a même fallu attendre beaucoup plus longtemps avant que certains corps soient entièrement constitués (notamment parce que la nomination du chef de corps se faisait attendre).

Le calcul de capacité effectué par la Cour des comptes repose sur des hypothèses très prudentes. Il s'agit du reste d'un exercice purement théorique. M. Vanderlinden renvoie, à cet égard, à une étude réalisée (conjointement), à la demande du ministre de l'Intérieur, par la *Vrije Universiteit Brussel (V.U.B.)* et par l'*Universiteit Gent (U.G.)*, intitulée «*politie in de steigers: bouwen aan een gemeenschapsgerichte politiefunctie in een lokale context*». À l'inverse de l'audit de la Cour des comptes, cette étude s'est également intéressée de très près au niveau local. Cette étude montre, par exemple, que l'apport de normes est une opération extrêmement difficile et complexe, la situation sur le terrain étant très différente d'une zone à l'autre et d'une commune à l'autre. Il n'en demeure pas moins que des normes minimales sont nécessaires et qu'elles devront être corrigées au fur et à mesure, notamment sur la base des éléments communiqués par le Comité P et/ou par l'Inspection générale.

M. Vanderlinden reconnaît que le recrutement central pose problème pour certaines zones. Le régime des détachements contre paiement présente en effet un risque budgétaire (qui fait certes l'objet d'un suivi mensuel). Il offre toutefois une solution à un certain nombre de corps (de tout temps) structurellement sous-occupés, par exemple à Bruxelles, où c'est essentiellement l'exigence de bilinguisme qui pose problème. L'orateur rappelle que le gouvernement a libéré une partie des crédits du Fonds pour les sommets européens pour les affecter à la promotion de la police de Bruxelles, en particulier pour l'organisation de cours intensifs de langues.

Dans l'intervalle, le nombre d'agents de police mis à disposition des zones locales (contre paiement) est passé de 670 à 560 unités. Cette baisse s'explique notamment par le fait qu'un certain nombre de ces agents détachés ont définitivement trouvé leur place au sein des zones locales.

Précédemment, les recrues n'étaient pas tenues d'introduire une demande de mutation au moment de quit-

ter la police et de rejoindre la gendarmerie locale. La mise en place de la police locale a été retardée par le fait que la mise en place des zones de police locale était encore en cours. Dans de nombreux cas, ces zones ont certes été mises en place avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2002, mais, en réalité, cette opération a duré pendant toute l'année 2002. Il a même fallu attendre beaucoup plus longtemps avant que certains corps soient entièrement constitués (notamment parce que la nomination du chef de corps se faisait attendre).

De door het Rekenhof gemaakte capaciteitsberekening is op zeer voorzichtige hypothesen gebaseerd. Het is overigens een louter theoretische oefening. De heer Vanderlinden verwijst in dat verband naar een op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken uitgevoerde (gezamenlijke) studie van de Vrije Universiteit Brussel (V.U.B.) en de Universiteit Gent (U.G.), met als naam "*politie in de steigers: bouwen aan een gemeenschapsgerichte politiefunctie in een lokale context*". In die studie werd, in tegenstelling tot de audit van het Rekenhof, ook het lokaal niveau zeer uitvoerig bevraagd. Zij toont aan dat het aanleveren van normen een uiterst moeilijke en complexe operatie is. De toestand op het terrein is immers sterk verschillend per zone en per gemeente. Desalniettemin moeten er minimumnormen zijn en zullen die ook gaandeweg moeten worden bijgesteld o.m. op basis van elementen die zullen worden aangereikt door het Comité P en/of door de Algemene Inspectie.

De heer Vanderlinden geeft toe dat de centrale rekrutering voor bepaalde zones problemen stelt. Het stelsel van gedetacheerden tegen betaling houdt inderdaad een budgettair risico (dat evenwel maand na maand wordt opgevolgd) in. Het biedt echter een oplossing voor een aantal (van oudsher) structureel onderbemande korpsen, bijvoorbeeld te Brussel, waar vooral de verplichte tweetaligheid voor problemen zorgt. De spreker herinnert er ook aan dat de regering een gedeelte van de kredieten van het zogenaamde Fonds voor de Eurotops heeft vrijgemaakt voor de promotie van de Brusselse politie, meer bepaald voor het verstrekken van intensieve taalcursussen.

Het aantal (tegen betaling) ter beschikking van de lokale zones gestelde politieagenten is intussen gedaald van 670 naar ongeveer 560 eenheden. Dat komt o.m. omdat een aantal van die gedetacheerde personeelsleden definitief hun plaats heeft gevonden in de lokale zones.

Vroeger was er geen verplichting om bij het verlaten van de politieschool een aanvraag tot mutatie in te die-

ter l'école de police et beaucoup demeureraient tout simplement à la police fédérale. À l'avenir, on veut en arriver à un système obligeant toute recrue quittant l'école de police à demander un poste au moins. Les négociations à ce sujet sont toutefois encore en cours.

M. Vanderlinden reconnaît qu'à l'heure actuelle aucun service n'est officiellement et spécifiquement chargé de veiller au respect des normes. Toutefois, le fonctionnement de l'ensemble de la police intégrée fait l'objet d'un suivi par les services du SPF Intérieur (la Direction générale de la politique de sécurité et de gestion de la police), par le parlement via le Comité P et par l'Inspection générale et, subsidiairement, par nombre d'autres services fédéraux et enfin aussi par les autorités locales.

Lors de la réforme des polices on a en effet clairement opté pour une intégration à deux niveaux, où le niveau fédéral assume un certain nombre d'obligations et impose une série de normes, d'une part, mais où l'accent est fortement mis sur l'autonomie locale, d'autre part. Il n'entre certainement pas dans les intentions du gouvernement de modifier cet état de choses. La police locale est en effet l'instrument par excellence pour répondre aux besoins locaux, qui sont différents d'une zone et d'une commune à l'autre.

M. Vanderlinden conclut qu'il est encore prématuré d'évaluer et de corriger la réforme des polices. La précipitation n'est pas bonne conseillère. Seuls les problèmes véritablement urgents doivent être abordés sur-le-champ.

C. Discussion

M. Dirk Claes (CD&V) demande que la Cour des comptes consacre également, à l'avenir, une étude à la disponibilité de la police fédérale. Il ressort en tout cas de l'étude à l'examen que la réforme des polices a réduit la disponibilité des agents de police. Dans 54 zones, l'effectif minimal est tombé au-dessous du seuil critique et dans presque 40 zones, le service minimum ne peut plus être assuré, ce qui est regrettable.

Le recrutement étant actuellement centralisé, les communes ont plus de difficultés à engager de nouveaux agents de police. Le recrutement actuel suffit à peine à compenser les départs naturels et les démissions volontaires.

Certaines zones de police sont confrontées à des besoins nouveaux; elles ne parviennent pas à trouver à temps un personnel suffisant pour y faire face. En vertu

nen et bleven vele rekruten gewoon bij de federale politie. In de toekomst wil men komen tot een systeem waarbij iedere rekrute bij het verlaten van de politieschool verplicht zou worden om minstens één bediening aan te vragen. De onderhandelingen daarover zijn echter nog aan de gang.

De heer Vanderlinden geeft toe dat op heden geen enkele dienst officieel en specifiek belast is met de bewaking van de normen. Toch wordt het geheel van de geïntegreerde politie in zijn werking opgevolgd door de diensten van de FOD Binnenlandse Zaken (de Algemene Directie Veiligheid en Politiebeheer), door het parlement via het Comité P en door de Algemene Inspectie en, in bijkomende orde, door tal van andere federale diensten en tenslotte ook door de lokale overheden.

Bij de politiehervorming werd immers duidelijk gekozen voor een integratie van de politie op twee niveaus, waarbij enerzijds het federale niveau een aantal verplichtingen heeft en een aantal normen oplegt, maar anderzijds ook sterk het accent wordt gelegd op de lokale autonomie. Het is gewis niet de bedoeling van de regering om daaraan te tornen. De lokale politie is immers het instrument bij uitstek om in te spelen op de lokale noden, die per zone en per gemeente verschillend zijn.

De heer Vanderlinden besluit dat het thans nog te vroeg is om de politiehervorming te evalueren en bij te sturen. Haastwerk is uit den boze. Alleen de werkelijk dringende problemen moeten onmiddellijk worden aangepakt.

C. Bespreking

De heer Dirk Claes (CD&V) vraagt dat het Rekenhof in de toekomst ook een studie zou wijden aan de beschikbaarheid van de federale politie. Uit de voorliggende studie blijkt alvast dat de beschikbaarheid van de politieagenten als gevolg van de politiehervorming is afgenomen. In 54 zones is de minimumbezetting onder de kritieke drempel gedaald en in bijna 40 zones kan de minimale dienstverlening niet worden verzekerd, wat betreurenswaardig is.

De rekrutering gebeurt nu centraal en dat maakt het voor de gemeenten moeilijker om nieuwe politieagenten aan te werven. De huidige rekrutering volstaat amper om de natuurlijke afvloeiingen en de vrijwillige ontslagen te compenseren.

In een aantal politiezones zijn nieuwe noden ontstaan, waarvoor niet tijds voldoende manschappen kunnen worden aangetrokken. Het gangbare stelsel inzake

du régime de mobilité en vigueur, les agents de police ayant introduit une demande de mutation ne peuvent pas être contraints de rester plus de six mois au même lieu d'affectation. Eu égard à la brièveté de ce délai, il est très difficile de trouver des remplaçants en temps utile, ce qui pose des problèmes aux zones de police.

M. Claes estime que les problèmes spécifiques rencontrés à Bruxelles, surtout au niveau du respect de la législation sur l'emploi des langues, doivent être pris à bras-le-corps dès la formation, en imposant un niveau minimum de connaissance de la deuxième langue du pays.

Le membre demande également si la Cour des comptes peut déterminer le nombre de personnes à engager pour satisfaire aux normes minimales, ainsi que l'incidence budgétaire de ces recrutements.

M. Carl Devlies (CD&V) demande si la Cour des comptes a effectué l'audit en discussion à sa propre initiative.

Le Conseiller de Fays répond par l'affirmative.

M. Jean-Marie Van Branteghem, conseiller au cabinet du ministre de l'Intérieur, formule des observations concernant les méthodes d'analyse utilisées par la Cour des comptes dans son audit. Il n'est, selon lui, pas possible de comparer un arrêté royal concernant un effectif minimum avec un arrêté royal concernant une norme minimale d'organisation et d'y ajouter en plus ses propres hypothèses. Ces deux arrêtés royaux ont un objectif totalement différent. Il n'est en outre pas tenu compte du personnel civil, qui représente pour l'instant quelque 14 pour cent du personnel. On ne peut comparer un effectif minimum du corps opérationnel (sans civils) avec un effectif réel avant la réforme. Parallèlement au cadre du personnel souhaité, il y a en effet l'effectif du personnel réel. Pour certaines fonctions (par exemple l'accueil), il est fait appel de préférence à du personnel civil.

M. Vanderlinden répond à M. Claes que le recrutement garantit en tout cas que les départs naturels soient compensés. Pour faire face aux nouveaux besoins, il doit d'abord y avoir suffisamment de vacances. C'est ainsi qu'à Bruxelles, le cadre théorique compte pas moins de 200 emplois de plus que le cadre effectif.

La liaison locale en ce qui concerne le recrutement des agents de police est assurée du fait que le service de la police fédérale, qui est chargé du recrutement, dispose d'une série de contacts locaux et a un fonctionnement propre décentralisé. Il est exact que certains agents de police, par exemple à Bruxelles, espèrent être

mobilité pour avoir pour effet que les agents de police après leur demande de mutation ne peuvent plus de six mois au même lieu d'affectation. Eu égard à la brièveté de ce délai, il est très difficile de trouver des remplaçants en temps utile, ce qui pose des problèmes aux zones de police.

De specifieke problemen in Brussel, vooral de naleving van de taalwetgeving, moeten volgens de heer Claes reeds tijdens de opleiding worden aangepakt via het opleggen van een minimum niveau van kennis van de tweede landstaal.

Het lid vraagt ook of het Rekenhof kan berekenen hoeveel bijkomende personeelsleden er nodig zijn om aan de minimumnormen te voldoen en wat de budgettaire impact daarvan zou zijn.

De heer Carl Devlies (CD&V) vraagt of het Rekenhof de thans besproken audit op eigen initiatief heeft uitgevoerd.

Raadsheer de Fays antwoordt bevestigend.

De heer Jean-Marie Van Branteghem, adviseur bij het kabinet van de minister van Binnenlandse Zaken, heeft opmerkingen bij de door het Rekenhof in zijn audit gebruikte onderzoeksmethodes. Het is volgens hem niet mogelijk om een koninklijk besluit over een minimum-effectief te vergelijken met een koninklijk besluit betreffende een minimale organisatienorm en daar nog eigen hypothesen aan toevoegen. Die twee koninklijke besluiten hebben een totaal verschillend doel. Bovendien wordt geen rekening gehouden met het burgerpersoneel, dat momenteel goed is voor ongeveer 14 procent van het personeel. Je kan een minimumbezetting van het operationele korps (zonder burgers) niet vergelijken met een effectieve bezetting vóór de hervorming. Naast het gewenste personeelskader is er immers het reële personeelseffectief. Voor sommige functies (bv. onthaal) wordt bij voorkeur burgerpersoneel ingeschakeld.

Aan de heer Claes antwoordt *de heer Vanderlinden* dat de rekrutering in elk geval garandeert dat de natuurlijke afvloeiingen worden opgevangen. Voor de invulling van de nieuwe noden moeten er eerst voldoende vacatures zijn. In Brussel bijvoorbeeld bevat het theoretisch kader liefst 200 plaatsen meer dan het effectieve kader.

De lokale binding van de rekrutering van politieagenten wordt verzekerd door het feit dat de dienst van de federale politie, die met de rekrutering is belast, over een aantal lokale contactpersonen beschikt en bovendien een gedecentraliseerde eigen werking heeft. Het is juist dat sommige politieagenten, bijvoorbeeld in Brus-

mutés dans une autre zone. Ce n'est toutefois pas là un phénomène nouveau. Cela était aussi monnaie courante par le passé, même dans la police communale. À l'époque, il n'y avait même pas de droit de rétention pendant six mois, mais les agents concernés remettaient simplement leur démission ou prenaient même un congé sans solde. Ils faisaient leur stage dans un autre corps de la police communale et y étaient nommés à titre définitif après avoir accompli leur stage. La commune d'origine ne jouissait, à l'époque, même pas d'un droit de rétention (pendant six mois), ce qui est cependant le cas à l'heure actuelle.

Tout comme M. Claes, M. Vanderlinden estime que la formation générale des agents de police devrait davantage s'attacher à la connaissance de la deuxième langue nationale, afin d'assurer la capacité d'engagement des recrues sur l'ensemble du territoire. Il répète que le pouvoir fédéral consent d'ores et déjà de lourds efforts financiers pour assurer le bilinguisme de la police à Bruxelles.

M. de Fays, conseiller, fait observer que la Cour des comptes estime que l'effectif de personnel total de la police est suffisant, mais que c'est sa répartition entre les zones qui pose problème. Il reconnaît qu'il s'agit d'une matière très complexe et que l'autonomie locale doit en tout cas être respectée. La Cour des comptes prend également acte des déclarations des représentants du ministre concernant l'adaptation des normes minimales à l'avenir.

M. Dirk Claes (CD&V) maintient que les efforts fournis par le pouvoir fédéral pour promouvoir le bilinguisme des agents de police à Bruxelles ne suffisent pas pour résoudre les problèmes sur le terrain. Il demande instamment à la Cour des comptes de consacrer sous peu également une étude à la disponibilité de la police fédérale.

M. de Fays, conseiller, répond que la Cour des comptes y réfléchira.

sel, uitkijken naar een mutatie naar een andere zone. Dat is echter geen nieuw fenomeen. Ook in het verleden was dat schering en inslag, ook bij de gemeentepolitie. Toen was er zelfs geen retentierecht gedurende zes maanden, maar namen de betrokken agenten gewoonweg ontslag of zelfs verlof zonder wedde. Ze doorliepen hun stage in een ander korps van gemeentepolitie en werden aldaar, na het beëindigen van hun stage, vast benoemd. De gemeente van oorsprong beschikte toen zelfs niet over een retentierecht (gedurende zes maanden), wat thans wel het geval is.

De heer Vanderlinden is het met de heer Claes eens dat in de algemene opleiding van de politieagenten meer aandacht zou moeten worden besteed aan de kennis van de tweede landstaal, teneinde de inzetbaarheid van de rekruten op het volledige grondgebied te verzekeren. Hij herhaalt dat de federale overheid zich nu reeds zware financiële inspanningen getroost met het oog op de tweetaligheid van de politie te Brussel.

Raadsheer de Fays geeft aan dat het Rekenhof van oordeel is dat het totale personeelseffectief van de politie kan volstaan maar dat de verdeling ervan over de zones problemen stelt. Hij geeft toe dat een zeer complexe materie betreft en dat de lokale autonomie in elk geval moet worden gerespecteerd. Het Rekenhof neemt ook akte van de verklaringen van de vertegenwoordigers van de minister over de aanpassing van de minimumnormen in de toekomst.

De heer Dirk Claes (CD&V) blijft van oordeel dat de door de federale overheid geleverde inspanningen ter bevordering van de tweetaligheid van politieagenten te Brussel onvoldoende zijn om de problemen te velde op te lossen. Hij dringt er bij het Rekenhof op aan dat het in de nabije toekomst ook een studie zou wijden aan de beschikbaarheid van de federale politie.

Raadsheer de Fays antwoordt dat het Rekenhof zich daarover zal beraden.

M. Van Biesen (VLD), président, fait observer qu'il y a deux possibilités:

- Ou bien la Cour des comptes prend l'initiative d'intégrer une telle étude dans son tableau de bord;
- Ou bien la Chambre des représentants doit adopter une proposition de résolution en ce sens (en application de l'article 5, alinéa 6, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes).

*
* *

La sous-commission attendra la décision de la Cour des comptes.

Le rapporteur,

Le président,

Jean-Jacques VISEUR

François-Xavier
de DONNEA

Voorzitter Van Biesen (VLD) geeft aan dat er twee mogelijkheden zijn:

- Ofwel neemt het Rekenhof uit eigen beweging dergelijke studie in zijn controlebord op;
- Ofwel moet de Kamer van volksvertegenwoordigers (bij toepassing van artikel 5, zesde lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, een voorstel van resolutie in die zin goedkeuren.

*
* *

De subcommissie zal de beslissing van het Rekenhof afwachten.

De rapporteur,

de voorzitter,

Jean-Jacques VISEUR

François-Xavier
de DONNEA