

Toespraak Dag van de Publieke Sector IBR 2025

Hilde François, eerste voorzitter van het Rekenhof

Dag van de Publieke Sector, - IBR – 9 december 2025

Mijnheer de voorzitter van het IBR,

Dames en heren, geacht publiek,

Ik ben heel blij dat mijn collega voorzitter en ikzelf hier, naar goede jaarlijkse gewoonte ondertussen, het woord mogen nemen. Ik wil dan ook graag allereerst het IBR bedanken voor de organisatie van dit leerrijke evenement. Dat het Instituut elk jaar een dag wijdt aan de publieke sector, kunnen wij alleen maar toejuichen: het getuigt van het belang dat uw instelling hecht aan de kwaliteit van de rapportering over de overheidsfinanciën, een doelstelling die wij als Rekenhof samen met u delen.

Tout à l'heure, ma collègue abordera plus en détail le thème spécifique de cette journée, à savoir les subventions, mais avant cela, je vais passer en revue avec vous l'une de nos missions les plus importantes : la certification des comptes des différentes autorités de ce pays.

1 Certificering over het jaar 2024: evoluties ten opzichte van 2023

2024 is het vijfde jaar waarin het Rekenhof de rekeningen van de federale Staat, van de gemeenschappen en de gewesten certificeert. De overheden hebben in die voorbije jaren getracht bepaalde tekortkomingen op te lossen, maar we zijn voor de meeste entiteiten nog ver verwijderd van een opinie zonder voorbehoud.

Eerst sta ik stil bij de federale Staat. Terwijl we daar de voorbije vier jaar een onthouding hebben uitgesproken, hebben we voor de jaarrekening 2024 een afkeurend oordeel gegeven. We hebben ondertussen voldoende en toereikende controle-informatie om te concluderen dat de jaarrekening *materiële* afwijkingen bevat die ook een *diepgaande invloed* hebben op het getrouw beeld. De voorbije jaren hebben de diensten van de federale Staat wel belangrijke inspanningen geleverd, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat de fiscale ontvangsten op basis van vastgestelde rechten worden geboekt en dat er een kader is gekomen voor de waardering van gebouwen en terreinen.

Aan de andere kant bleek in 2024 dat de interne beheersing van die fiscale verrichtingen onvoldoende garandeert dat de juiste cijfers ook effectief in de jaarrekening terechtkomen. Zo creëerde een nieuwe release van een fiscale applicatie een fout van ongeveer 4,5 miljard euro die pas in het boekjaar 2025 werd rechtgezet. De rekeningen bevatten daarnaast ook nog andere afwijkingen met een diepgaande invloed. Die afwijkingen komen onder meer door tekortkomingen in de waardering van de gebouwen en terreinen, de herwaarderingen

van de financiële vaste activa of het consolidatieproces dat niet in overeenstemming is met de wet van 22 mei 2003. Fundamenteel blijft ook een gebrek aan uniforme waarderings- en aanrekeningsregels op het geconsolideerde niveau. Dat ontbreken van die uniforme regels heeft niet alleen een invloed heeft op de boeking, waardering en presentatie van de meeste onderdelen van de jaarrekening. Het verhindert ook dat de lezer de gerapporteerde cijfers kan interpreteren.

Voor Vlaamse overheid certificeren wij zoals u weet verschillende rekeningen. Zoals voorgaande jaren, formuleren we een onthoudende verklaring bij de *bedrijfseconomische jaarrekening*, omdat de balans nog altijd grote onzekerheden bevat rond werken van burgerlijke bouwkunde, terreinen en gebouwen en kunstwerken.

Over de begrotingsuitvoering over 2024 formuleren we een oordeel met voorbehoud omwille van een materiële fout bij de openstaande verbintenissen. Voor de ESR-rapportering van de Vlaamse Gemeenschap en ook de ESR-geconsolideerde rekening van de Vlaamse deelstaatoverheid oordelen we wel dat die een getrouw beeld geven van de ontvangsten en uitgaven van het boekjaar 2024. U ziet telkens ook de kerncijfers en belangrijkste elementen van ons oordeel op het scherm, zoals we die ook gepubliceerd hebben in onze jaarlijkse certificeringsverslagen.

Le compte général des services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que celui de l'entité régionale, ont reçu une opinion défavorable par rapport à une déclaration d'abstention les années précédentes.

Là aussi, il existe des informations de contrôle suffisantes et adéquates permettant de conclure que les comptes généraux comportent des anomalies qui sont à la fois significatives et qui ont une incidence diffuse, notamment en ce qui concerne les opérations fiscales et les immobilisations corporelles.

La Région wallonne et la Communauté française n'établissent pas encore de comptes consolidés regroupant l'ensemble des institutions de leurs périmètres. Comme les années précédentes, la Cour des comptes a formulé une opinion défavorable sur les comptes de ces entités. En effet, la plupart des anomalies identifiées n'ont pas encore été corrigées.

Ainsi, on relèvera notamment l'absence d'exhaustivité et de fidélité de rubriques du bilan (en particulier – et encore une fois – les immobilisations corporelles) ainsi que le non-respect du critère d'enregistrement légal des opérations sur la base des droits constatés. Cela conduit à diverses erreurs significatives, tant en comptabilité budgétaire qu'en comptabilité générale.

De rekeningen van de Duitstalige Gemeenschap kregen net zoals voorgaande jaren een oordeel zonder voorbehoud.

Dames en heren, u ziet het: onze oordelen zijn dan wel niet exact dezelfde als die van vorig jaar, maar van een fundamentele verbetering is eigenlijk nog geen sprake. Om voor alle overheden tot gecertificeerde rekeningen te komen zonder voorbehoud zullen er nog veel inspanningen nodig zijn. Welke grote obstakels moeten daarbij nog overwonnen worden, of wat zachter en modieuzer uitgedrukt: waar zijn er nog werkpunten?

2 Belang van duidelijke waarderings- en aanrekeningsregels

Zoals ik al aangaf, blijft een belangrijk probleem het ontbreken van uniforme waarderings- en aanrekeningsregels. Dergelijke regels zijn een essentieel onderdeel van een rapporteringskader. Van die regels mogen we minimaal verwachten dat ze:

- boekhoudtechnisch correct zijn;
- in overeenstemming zijn met de wetgeving (wetten van 16 en 22 mei 2003, KB boekhoudplan 2009);
- duidelijk zijn;
- het getrouw beeld van de rekeningen verzekeren.

Voor de diensten die de rekeningen moeten opmaken, primeert de praktische toepasbaarheid ervan (“haalbaar en betaalbaar”) zodat de rekeningen ook effectief aan die regels kunnen voldoen. Voor de lezer van de rekeningen is het dan weer belangrijk dat hij de cijfers en andere informatie in de rekening zonder hooggespecialiseerde kennis kan begrijpen en interpreteren.

Het klinkt eenvoudig, maar zeker in een overheidscontext is het in de realiteit niet evident om aan al deze verwachtingen te voldoen. Voor een overheid is niet alleen de algemene/bedrijfseconomische boekhouding van belang, maar zijn er ook begrotings- en beleidsrapporteringen en Europese verplichtingen. Daarbij moet afgewogen worden in welke mate die rapporteringen volledig los van elkaar moeten worden bekeken, of op elkaar kunnen worden afgestemd.

Op Belgisch niveau heeft de Commissie voor de Openbare Comptabiliteit de taak gekregen de boekhoudregels te verduidelijken voor de federale en regionale overheden. Maar mee door de moeilijkheid die ik zonet aanhaalde om de wettelijke en praktische verwachtingen van alle betrokken overheden met elkaar te verzoenen, heeft die commissie tot nu toe weinig concrete resultaten kunnen leveren. In 2022 heeft ze een advies uitgebracht over de waardering van terreinen en gebouwen, en na lange voorbereiding is er recent een ontwerpadvies voor de boekhoudkundige verwerking van subsidies aan de werkgroep voorgesteld. Het verzoenen van de uiteenlopende uitgangspunten en visies van de verschillende overheden bemoeilijkt een snellere vooruitgang.

Ook op het Europese niveau hebben de meeste lidstaten duidelijke stappen gezet richting accrual accounting, maar ook daar is er terughoudendheid om tot een gemeenschappelijk framework te komen. Recent heeft Eurostat een ontwerp-commissierapport opgesteld over publieke boekhouding in de EU, dat de Europese Commissie wellicht voor het einde van het jaar zal behandelen. Eurostat stelt daarin voor de lidstaten aan te moedigen om verdere stappen te zetten en onderling goede praktijken uit te wisselen. Tegelijk worden er echter in de komende jaren geen verdere stappen gepland in de ontwikkeling van het EPSAS-framework. EPSAS, dat zijn de European Public Sector Accounting Standards. De ontwikkelingen blijven dus voorlopig op vrijwillige basis. Maar we zien wel een positieve tendens, waarbij lidstaten teruggrijpen naar de meer mondiale IPSAS-normen, de International Public Sector Accounting Standards, bij gebrek aan een compleet EPSAS-framework.

3 Belang van presentatie van de financiële rapportering

Een volgend probleem dat mee het negatieve oordeel bepaalt, is dat overheidsdiensten wel veel belang hechten aan de juistheid van de cijfers, maar daarbij soms voorbijgegaan aan de presentatievorm. De presentatievorm van de jaarrekening is veel meer dan louter vormgeving. Het is een essentieel element voor transparantie, voor het begrip door de lezers en de bruikbaarheid ervan in besluitvorming. Daarbij moet er niet alleen aandacht zijn voor wat er wordt gerapporteerd, maar ook waar en hoe. Voor overheden geldt bovendien dat er ook de koppeling moet zijn met de begroting. De rekeningen weerspiegelen immers de uitvoering van het beleid en de begroting, waardoor het verband tussen de rekeningen en de andere begrotingsrapportering (waaronder het vorderingensaldo) expliciet en duidelijk zichtbaar moet zijn.

Internationale normen, zoals de IPSAS die ik al aanhaalde en ook de IFRS normen die gelden voor ondernemingen, bevatten dan ook expliciete vereisten om ervoor te zorgen dat boekhoudinformatie op een begrijpelijke manier bij de gebruikers terechtkomen. De rapporteringsverplichtingen voor de Belgische federale en regionale overheden beperken zich tot nu toe echter nagenoeg volledig tot rapporteringsmodellen.

Al te vaak bevatten jaarrekeningen veel detailinformatie (soms ook in een poging om tegemoet te komen aan opmerkingen van het Rekenhof), zonder aandacht voor de materialiteit. Daardoor kan de lezer moeilijk de belangrijkste informatie terugvinden.

Een goede voorstellingswijze van de rekeningen start dan ook bij een weldoordordacht boekhoudplan en modellen van jaarrekening en toelichting die uitgaan van de informatiebehoeften van de gebruikers en waarbij doeltreffende communicatie voorop staat.

4 Belang van betrokkenheid van de stakeholders en andere diensten binnen de administraties

De voorgaande twee punten leiden tot een laatste, en wellicht meest cruciale voorwaarde om vooruitgang te boeken in de kwaliteit van de rekeningen: dat is een bredere betrokkenheid van alle stakeholders. Uiteindelijk zijn het vooral beleidsmakers, parlementsleden en leden van beheersorganen die, vanuit hun informatiebehoeften, richting moeten geven aan wat we effectief van een financiële verslaggeving mogen verwachten. De financiële diensten moeten de rekeningen dan wel opstellen, maar ze hangen daarvoor meestal af van informatie die de operationele diensten moeten aanleveren. De discussie over hoe de getrouwheid van de rekeningen kan worden verbeterd, mag daarom niet uitsluitend worden overgelaten aan boekhoudkundige commissies, financiële administraties en auditors. Zij kunnen immers de technische, praktische of wettelijke obstakels meestal niet alleen overstijgen.

5 Conclusie

Dames en heren, het is duidelijk: de weg naar betrouwbare en transparante overheidsrekeningen is geen eenvoudige opdracht, maar wel een noodzakelijke. Uniforme waarderings- en aanrekeningsregels, een transparante en begrijpelijke presentatie van de rekeningen met een coherente koppeling naar begrotingsrapportering zijn geen luxe, maar noodzakelijke voorwaarden om tot een betrouwbaar en bruikbaar financieel kader te komen. Dit is geen kwestie van louter techniek, maar van visie: een visie op een overheid die

rekenschap geeft, die haar cijfers inzichtelijk maakt en die haar beleid onderbouwt met correcte informatie.

Die ambitie kunnen we alleen waarmaken als iedereen mee verantwoordelijkheid neemt: beleidsmakers, operationele diensten, financiële administraties én auditors. Ik nodig u uit om deze uitdaging mee aan te gaan. Samen kunnen we een cultuur van kwaliteit en transparantie creëren, waarin financiële informatie niet langer een verplicht nummer is, maar een krachtig instrument voor goed bestuur.

Ik dank u voor uw aandacht, et je donne volontiers la parole à ma collègue, la présidente.