Rekenhof

182e Boek – deel IV: jaarrekening 2024 van de federale Staat

Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, november 2025

Rekenhof

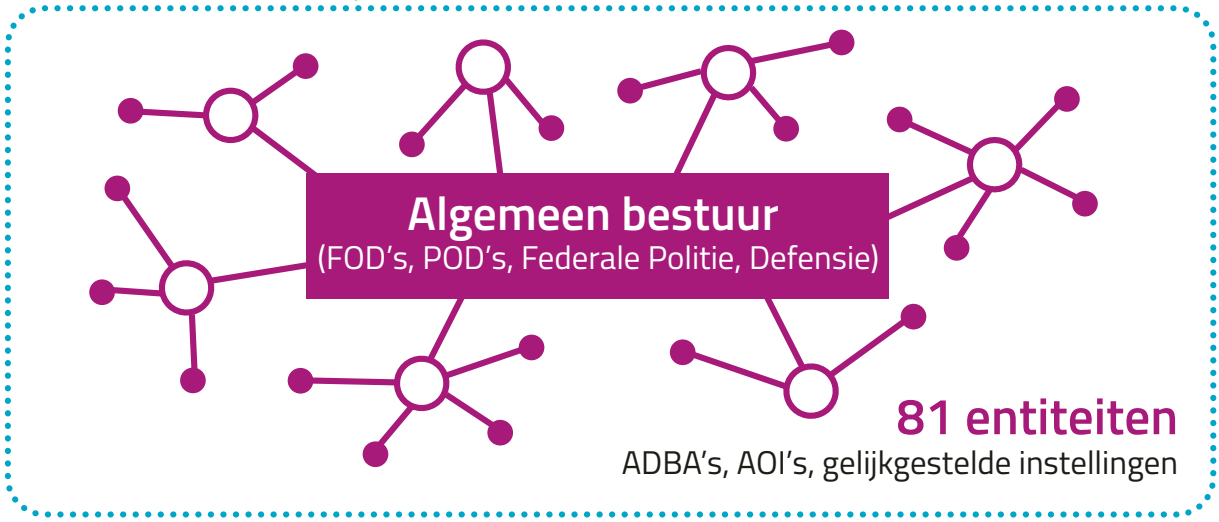
182e Boek – deel IV: jaarrekening 2024 van de federale Staat

Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 12 november 2025

Geconsolideerde jaarrekening 2024 van de federale Staat

Consolidatieperimeter

Entiteiten onderworpen aan de wet van 22 mei 2003 en ingedeeld onder de centrale overheid (S1311) door het Instituut voor de Nationale Rekeningen



Oordeel van het Rekenhof

Vraag 1 Voldoende informatie om oordeel te funderen: **JA**
Vraag 2 Getrouw beeld: **NEEN**

afkeuring

- Overschatting van vorderingen, ontvangsten en fiscale opbrengsten met 4,5 miljard euro
- Talrijke andere significante afwijkingen met een diepgaande invloed
- Aanhoudend gebrek aan uniforme waarderings- en aanrekeningsregels op het geconsolideerde niveau

182e Boek – deel IV: jaarrekening 2024 van de federale Staat

In zijn 182e Boek – deel IV rapporteert het Rekenhof over de geconsolideerde jaarrekening 2024 van de federale Staat.

Hoofdstuk 1 bevat de certificeringsverklaring over de jaarrekening 2024 van de federale Staat. Hoofdstuk 2 bevat de commentaren bij de opmaak van deze geconsolideerde jaarrekening. De bijlage bevat een overzicht van de fouten en onzekerheden in de rekeningen. Die bijlage is, naast de opmerkingen die in dit deel IV aan bod komen, gebaseerd op de opmerkingen die het Rekenhof eerder had geformuleerd over de rekeningen van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA's), de administratieve openbare instellingen (AOI's) en de gelijkgestelde instellingen in zijn 182e Boek - deel I[1].

Verklaring van het Rekenhof als onafhankelijke auditor over de jaarrekening van de federale Staat over het boekjaar afgesloten op 31 december 2024

Het Rekenhof heeft een afkeurende verklaring geformuleerd omdat de jaarrekening 2024 van de federale Staat geen getrouw beeld geeft van het vermogen en de financiële toestand van de federale Staat en van de resultaten van het boekjaar. Naast een fout van 4,5 miljard euro die de FOD Financiën pas in het boekjaar 2025 heeft rechtgezet en die zowel de vorderingen, de opbrengsten als de begrotingsontvangsten beïnvloedt, bevat de jaarrekening 2024 ook talrijke andere significante afwijkingen met een diepgaande invloed. Ondanks herhaalde aanbevelingen van het Rekenhof om de consolidatiemethode in overeenstemming te brengen met de vereisten van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, is er een vereenvoudigde consolidatiemethode toegepast die steunt op de ESR-normen (Europees Stelsel van Rekeningen), en is de jaarrekening 2024 nog steeds niet gebaseerd op uniforme waarderings- en aanrekeningsregels.

Opmaak van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat 2024

Het Rekenhof heeft naar aanleiding van de certificering van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat 2024 het consolidatieproces en de opmaak van die rekening gecontroleerd. Hoewel de Federale Accountant aanhoudende inspanningen levert om de kwaliteit van het consolidatie- en rapporteringsproces te verbeteren, slaagt hij er niet in het getrouw beeld en de informatieve waarde van de jaarrekening van de federale Staat significant te verbeteren.

Naast de tekortkomingen in het consolidatieproces, die mee de basis vormen voor het oordeel, herhaalt het Rekenhof dat de verantwoordingsbijlage moet worden aangepast zodat zij informatie bevat over de gehanteerde waarderingsregels en andere essentiële gegevens die nodig zijn voor een correcte interpretatie van de voorgelegde cijfers. Bovendien moet de overeenstemming tussen de inhoud van de rekeningen en die van andere begrotingsrapporteringen (onder meer voor de berekening van het begrotingssaldo) beter worden verantwoord.

1 Rekenhof, *182e Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2024 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2024, 123 p., rekenhof.be.

Inhoud

Inleiding 13

Hoofdstuk 1
Verklaring van het Rekenhof als onafhankelijke auditor over de jaarrekening van de federale Staat over het boekjaar afgesloten op 31 december 2024 15

Sectie 1 – Oordeel 15
Sectie 2 – Basis voor het oordeel 16
Sectie 3 – Benadrukken van bepaalde aangelegenheden 20
Sectie 4 – Informatie andere dan de jaarrekening van de federale Staat en de controleverklaring van het Rekenhof over die jaarrekening 20
Sectie 5 – Verantwoordelijkheid van het management en van de met governance belaste personen voor de jaarrekening van de federale Staat 21
Sectie 6 – Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de jaarrekening van de federale Staat 21

Hoofdstuk 2
Opmaak van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat 2024 25

1 Inleiding 25
2 Onderzoeksresultaten 25
2.1 Opvolging van eerdere opmerkingen 25
2.2 Geconsolideerde balans en resultatenrekening 27
2.3 Samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen overeenkomstig de economische classificatie 31
2.4 Verantwoordingsbijlage 32
3 Conclusies en aanbevelingen 33

Bijlage
Overzicht van de belangrijkste afwijkingen in de jaarrekening 37

182e Boek – deel IV: jaarrekening 2024 van de federale Staat

Inleiding

Overeenkomstig artikel 111 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, legt de minister van Begroting de jaarrekening van de federale Staat voor aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof uiterlijk 31 augustus van het jaar dat volgt op het jaar waarop de rekening betrekking heeft. Het Rekenhof bezorgt vervolgens het certificeringsverslag over de jaarrekening van de federale Staat vóór 15 november van datzelfde jaar aan de Kamer.

Artikel 110 van die wet bepaalt dat de minister van Begroting de jaarrekening van de federale Staat opstelt op basis van de boekhoudkundige verrichtingen verstrekt door alle diensten, met uitzondering van deze die het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) niet classificeert onder de centrale overheid (code S1311). Onder 'dienst' verstaat de wet de entiteiten die kunnen worden geclassificeerd in één van de volgende categorieën:

- het algemeen bestuur;
- de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA's);
- de administratieve openbare instellingen met ministerieel beheer (AOI-MB's) of met beheersautonomie (AOI-BA's);
- de instellingen gelijkgesteld met de AOI-BA's.

Voor de laatste categorie bepaalt de wetgeving dat een entiteit met rechtspersoonlijkheid niet alleen door het INR moet zijn geclassificeerd onder code S1311, maar ook op een lijst in de begrotingswet moet worden vermeld om als gelijkgestelde instelling in de jaarrekening te worden opgenomen.

De jaarrekening bestaat uit de balans, de resultatenrekening en de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen overeenkomstig de economische classificatie. Deze documenten moeten vergezeld gaan van een verantwoordingsbijlage van de geconsolideerde jaarrekening.

De minister van Begroting heeft de jaarrekening 2024 van de federale Staat officieel aan het Rekenhof bezorgd met een brief van 20 augustus 2025.

Het Rekenhof heeft zijn opmerkingen over het consolidatieproces en de significante opmerkingen over de cijfers op 1 oktober 2025 aan de Federale Accountant en aan de beleidscel van de minister van Begroting bezorgd. Die opmerkingen en vaststellingen werden op 9 oktober 2025 besproken in het kader van een tegensprekelijke procedure. Dit Boek houdt rekening met de toelichtingen die tijdens dat overleg werden gegeven.

Hoofdstuk 1

Verklaring van het Rekenhof als onafhankelijke auditor over de jaarrekening van de federale Staat over het boekjaar afgesloten op 31 december 2024

Het Rekenhof brengt conform artikel 111 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (hierna: de wet van 22 mei 2003) als onafhankelijke auditor verslag uit over zijn controle van de jaarrekening van de federale Staat over het boekjaar afgesloten op 31 december 2024. Het verslag van het Rekenhof is opgemaakt ten behoeve van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en bevat het oordeel van het Rekenhof over het getrouw beeld van het vermogen en de financiële toestand van de federale Staat op 31 december 2024, alsook van zijn resultaten over het boekjaar dat op die datum is afgesloten, in overeenstemming met de wet van 22 mei 2003, het koninklijk besluit van 10 november 2009[2] en de andere uitvoeringsbesluiten van die wet die voor de federale Staat van toepassing zijn.

Sectie 1 – Oordeel

Het Rekenhof heeft de jaarrekening van de federale Staat van het boekjaar afgesloten op 31 december 2024 gecontroleerd.

De jaarrekening bestaat uit de balans, de resultatenrekening (die alle kosten en opbrengsten bevat), de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen (SRBV) (overeenkomstig de economische classificatie) en de verantwoordingsbijlage van de geconsolideerde jaarrekening.

Deze jaarrekening vertoont een balanstotaal van 194.727,8 miljoen euro en de resultatenrekening sluit af met een verlies van het boekjaar van 13.966,0 miljoen euro. De begrotingsuitgaven in de SRBV bedragen 156.933,0 miljoen euro, de begrotingsontvangsten 135.880,7 miljoen euro en het begrotingsresultaat –21.052,3 miljoen euro.

Gezien het belang van de aangelegenheden die in sectie 2 worden aangehaald, geeft de jaarrekening van de federale Staat, naar het oordeel van het Rekenhof, geen getrouw beeld van het vermogen en de financiële toestand van de federale Staat op 31 december 2024 en van de resultaten van het boekjaar in overeenstemming met het financiële rapporteringskader ingesteld bij de wet van 22 mei 2003.

2 Koninklijk besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

Sectie 2 – Basis voor het oordeel

De verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de jaarrekening van de federale Staat is beschreven onder sectie 6 (zie verder). Het Rekenhof is onafhankelijk van de organen die het controleert. Het heeft ook tegenover de Kamer van Volksvertegenwoordigers een autonomie. Het voert zijn audits uit in overeenstemming met de vereisten van onafhankelijkheid, deskundigheid, integriteit, onpartijdigheid, vertrouwelijkheid, loyauteit en respect die zijn opgenomen in zijn deontologische code.

Onderbouwing van de afkeuring

Het Rekenhof is van mening dat de controle-informatie die het heeft verkregen, voldoende en toereikend is als basis voor zijn oordeel. Het concludeert echter dat de volgende afwijkingen zowel van materieel belang zijn als een diepgaande invloed hebben op de jaarrekening van de federale Staat.

1) Het Rekenhof stelt vast dat de consolidatieprincipes die zijn toegepast voor de jaarrekening van de federale Staat niet in overeenstemming zijn met bepaalde vereisten van de wet van 22 mei 2003 en de principes en gebruikelijke regels van de dubbele boekhouding. Artikel 137 van de wet van 22 mei 2003 bepaalt dat de consolidatie moet gebeuren over het geheel van de rekeningen van het boekhoudplan van 10 november 2009. Voor de jaarrekening is echter een vereenvoudigde consolidatiemethode toegepast die gebaseerd is op de ESR-normen (Europees Stelsel van Rekeningen) die echter op andere (macro-economische) rapporteringsdoelstellingen zijn gebaseerd. Daarnaast stelt het Rekenhof tekortkomingen vast in de manier waarop die vereenvoudigde consolidatiemethode wordt toegepast. Als gevolg van beide bovenstaande elementen identificeert het de volgende significante tekortkomingen:
   a) Hoewel de onderlinge verrichtingen tussen entiteiten grotendeels werden geëlimineerd, bevat de jaarrekening nog 134,6 miljoen euro activa, 149,4 miljoen euro passiva, 714,2 miljoen euro kosten en 13,1 miljoen euro opbrengsten die niet bevestigd zijn door de tegenpartij en daarom niet geëlimineerd zijn. Een deel van deze verschillen wordt veroorzaakt door de toepassing van waarderingsregels die noch op elkaar zijn afgestemd, noch geüniformiseerd zijn via consolidatieboekingen. Zo zijn er kapitaaloverdrachten voor investeringen die de verstrekkende partij volledig in de kosten van het boekjaar opneemt, terwijl de ontvangende partij de opbrengst boekt volgens het afschrijvingsritme van het gerelateerde actief.
   b) Het Rekenhof heeft ook 839,4 miljoen euro vorderingen, 1.046,6 miljoen euro schulden, 869,0 miljoen euro kosten en 1.109,8 miljoen euro opbrengsten geïdentificeerd die betrekking hebben op verrichtingen binnen de consolidatiekring maar niet werden geëlimineerd. Bovendien is deze analyse onvolledig door de manier waarop de entiteiten die tot de federale Staat behoren hun onderlinge verrichtingen ('intercompanyverrichtingen') boeken en rapporteren.
   c) De resultatenrekening bevat 181,1 miljoen euro herwaarderingsminderwaarden en 1.048,6 miljoen euro herwaarderingsmeerwaarden met betrekking tot deelnemingen in entiteiten binnen de consolidatiekring. Doordat deze herwaarderingen niet werden geneutraliseerd, is het resultaat van het boekjaar verkeerdelijk met 867,5 miljoen euro verhoogd.
   d) Naast de tekortkomingen die ook een invloed hebben op de algemene boekhouding, zijn de kapitaaloverdrachten in de SRBV niet geëlimineerd, voor in totaal 961,3 miljoen euro.

2) Het Rekenhof stelt vast dat de interne beheersing bij de verwerking van de fiscale verrichtingen onvoldoende garanties biedt voor de juistheid van de cijfers. Er zijn meerdere significante tekortkomingen in de rapportering van die verrichtingen vastgesteld die het getrouw beeld van zowel de balans, de resultatenrekening als de SRBV beïnvloeden:
   a) De vorderingen, opbrengsten en begrotingsontvangsten zijn ongeveer 4,5 miljard euro overschat als gevolg van een fout bij de implementatie van een nieuwe versie (*release*) van Finprof2[3] die de FOD Financiën pas in het boekjaar 2025 heeft rechtgezet.
   b) De balans bevat 11,3 miljard euro openstaande vorderingen die volgens de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering (AAII) van de FOD Financiën definitief afgeboekt of geannuleerd zouden moeten worden. Hoewel voor deze vorderingen in de algemene boekhouding een waardevermindering werd geboekt, zorgt het aanhouden van deze oninbare vorderingen op de balans voor een vertekening van de gerapporteerde brutovorderingen. Doordat er, vóór de effectieve annulatie van de vastgestelde rechten, geen correctie mogelijk is in de SRBV om rekening te houden met het risico op niet-invordering, is het begrotingsresultaat overschat. Deze overschatting is zowel te wijten aan het historische saldo van de vorderingen als aan de jaarlijkse aangroei ervan.
   c) Het boekingsschema voor de vorderingen uit geschillendossiers van de Algemene Administratie Douane en Accijnzen (AADA) houdt onvoldoende rekening met het voorzichtigheidsprincipe. Deze opbrengsten worden geboekt op basis van de inkohiering door de administratie, maar uit een analyse van de boekingen in de periode 2020-2024 blijkt dat een groot deel van deze rechten achteraf wordt geannuleerd en dat de effectief geïnde bedragen minder dan 1 % van de geboekte vastgestelde rechten bedragen. In 2024 bedroegen de nieuwe vorderingen 2.959,8 miljoen euro terwijl 3.337,1 miljoen euro via creditnota werd afgeboekt en 28,9 miljoen euro werd geïnd. De openstaande vorderingen in de balans bedragen 8.570,1 miljoen euro waarvoor er in de algemene boekhouding wel een waardevermindering van 95 % is geboekt. Ook de SRBV is vertekend omdat deze ontvangsten nu al zijn opgenomen terwijl de negatieve budgettaire impact van de correcties pas later volgt, op het moment dat oninvorderbare rechten worden geschrapt of geannuleerd.
   d) De waardevermindering op openstaande fiscale vorderingen bedraagt 43.425,1 miljoen euro voor het boekjaar 2024 (+1.268,8 miljoen euro ten opzichte van 2023). Hoewel deze stijging het gevolg is van een meer realistische inschatting van het risico op niet-invordering, bevat de berekeningswijze nog een aantal tekortkomingen die ervoor zorgen dat de geboekte waardevermindering nog materiële fouten bevat. Zo is er geen rekening gehouden met 1.005,3 miljoen euro vorderingen, waarvoor de waardevermindering 844,1 miljoen euro zou moeten bedragen. Anderzijds zijn de derdengelden ten onrechte in de berekeningsbasis opgenomen, waardoor de waardevermindering 793,4 miljoen euro overschat is. Tot slot is het voor de FOD onduidelijk of er nog een bijkomende waardevermindering moet worden geboekt voor het geheel of een deel van de vorderingen die in totaal 3,6 miljard euro bedragen. Hierdoor kan de totale impact van de tekortkomingen bij de waardeverminderingen niet geraamd worden.
   e) Het resultaat van het boekjaar 2024 wordt voor 866,7 miljoen euro negatief beïnvloed door een correctie als gevolg van een technische overdracht van vorderingen tussen twee administraties die in 2023 ten onrechte voor een positief resultaat van 866,7 miljoen euro had gezorgd. Deze correctie wordt niet toegelicht in de verantwoordingsbijlage bij de jaarrekening.

3 Deze applicatie wordt gebruikt voor het beheer van de aangiften bedrijfsvoorheffing.

f) De FOD Financiën heeft een inschatting gemaakt van het risico dat een terugbetaling moet gebeuren voor ontvangen, voorwaardelijke betalingen voor betwiste vorderingen. De FOD raamde dit niet-geboekte risico op 510,4 miljoen euro, maar de berekening is onvolledig omdat slechts een deel van de voorwaardelijke betalingen in de berekening werd meegenomen.

3) Ook de boeking van de gebouwen en terreinen vertoont belangrijke tekortkomingen waarbij de volledigheid, de juistheid en de waardering van de bezittingen van de federale Staat niet gewaarborgd zijn:
   a) De boeking en de waardering van de terreinen en gebouwen die de Regie der Gebouwen beheert voor rekening van de federale Staat vertonen tekortkomingen die het getrouw beeld van de algemene rekening van de Regie der Gebouwen en van het algemeen bestuur beïnvloeden. Zo is er 406,6 miljoen euro voor werken in uitvoering niet opgenomen in de balans van de federale Staat. Ook de aan- en verkoopverrichtingen voor gebouwen en terreinen door de Regie zijn niet correct geboekt.
   b) De waarderingsmethode van de terreinen die in 2024 werd gehanteerd, zorgt voor een onderwaardering van materieel belang, die echter niet volledig kan worden geraamd. Het Rekenhof stelt immers vast dat er bij de herwaardering is van uitgegaan dat de waarde van de terreinen van de federale Staat in 2022 correct was, terwijl de laatste waardering van de terreinen dateert van voor dat referentiejaar, en soms van 2012. Bovendien is de index die als basis werd gebruikt voor de herwaardering van de terreinen niet geschikt, omdat die niet is aangepast aan de aard van de bebouwde of militaire terreinen. Tot slot werd een bedrag van 458,6 miljoen euro in verband met de herwaardering van de terreinen rechtstreeks in het eigen kapitaal geboekt zonder via de resultatenrekening te passeren en dus zonder impact op het resultaat van het boekjaar.
   c) De boekhoudgegevens over de terreinen en gebouwen die de FOD Financiën opvolgt, zijn niet actueel noch volledig. De lijst die de FOD voorlegde, vermeldt immers 28.388 items meer dan de lijst in Fedcom. Hoewel een deel daarvan al is geboekt door Defensie, is het momenteel onmogelijk om op een betrouwbare manier in te schatten wat de impact is van de onderschatting op de betrokken rekeningen.
   d) De diplomatieke en consulaire posten zijn ondergewaardeerd. In 2023 werd 124,4 miljoen euro als aanschaffingswaarde geboekt voor vroeger verworven gebouwen. Van de 102 posten die oorspronkelijk werden geboekt, waren er maar 27 niet aan één symbolische euro gewaardeerd. Sommige van de posten die werden geboekt met een symbolische waarde liggen echter in steden met hoge vastgoedprijzen. Hoewel de totale onderschatting niet volledig kan worden geraamd, stelt het Rekenhof vast dat de informatie in de bijlagen over de diplomatieke posten die aan één euro zijn gewaardeerd, onduidelijk is en niet volstaat om een getrouw beeld te geven van de materiële vaste activa op de balans.

4) De financiële vaste activa zijn onderschat doordat de herwaardering van sommige participaties niet correct is doorgevoerd. Voor de participatie in Belfius is slechts 289,3 miljoen euro geboekt in plaats van 595,3 miljoen euro doordat een foutieve definitie van "eigen vermogen" is gebruikt. Daarnaast waardeert de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO) de participaties niet altijd volgens de bepalingen van het koninklijk besluit van 10 november 2009. De meer- en minderwaarden die niet zijn opgenomen in de boekhouding zorgen ervoor dat de financiële vaste activa op 31 december 2024 zijn onderschat met 128,8 miljoen euro.

5) De kosten en opbrengsten zijn 13.497,3 miljoen euro overschat voor gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting die in de resultatenrekening worden geboekt terwijl deze enkel in de balans mogen worden opgenomen als verrichtingen voor rekening van derden.

6) De wet van 23 november 2023 betreffende het Garantiefonds voor financiële diensten voorziet in de oprichting van een fonds dat gefinancierd wordt door bijdragen van de financiële instellingen. Het totaalbedrag dat op 31 december 2024 op de balans is geboekt voor het garantiefonds bedraagt 7.615,7 miljoen euro. Doordat er echter geen enkele betalingsverplichting bestaat op deze afsluitdatum, is dit bedrag foutief geklasseerd bij de langetermijnschulden en zou het geherklasseerd moeten worden naar de gereserveerde eigen fondsen (subklasse 12).

7) Een bedrag van 1.357,4 miljoen euro dat door de FOD Financiën wordt overgedragen voor de financiering van bepaalde openbare dienstverplichtingen voor gas en elektriciteit, wordt geboekt op toewijzingsfondsen die geen impact hebben op de geconsolideerde SRBV, hoewel het hier gaat om eigen ontvangsten en uitgaven van de federale Staat.

8) De fiscale schulden bevatten een debetbedrag van 586,2 miljoen euro voor de plasticbijdrage. De federale overheid is van mening dat zij dit niet in de resultatenrekening moet opnemen maar enkel op de balans, omdat zij enkel instaat voor de voorfinanciering, en de gewesten voor de uiteindelijke financiering. Bij gebrek aan een akkoord met de gewesten, moeten de voorgefinancierde bedragen echter ook bij de kosten en uitgaven worden geboekt, vermits niet aan de voorwaarden van het vastgesteld recht is voldaan om een vordering te boeken.

9) Defensie boekt de militaire aankopen die zijn bestemd voor Oekraïne als eigen kosten en investeringen, voor een geïdentificeerd bedrag van minstens 459,8 miljoen euro. Die aankopen komen Defensie niet rechtstreeks ten goede en zijn bestemd om als gift te worden overgedragen aan Oekraïne. Ze moeten dus zowel in de algemene boekhouding als in de begrotingsboekhouding worden geboekt als inkomstenoverdrachten en/of kapitaaloverdrachten.

10) Het Rekenhof stelt vast dat geconsolideerde waarderings- en aanrekeningsregels ontbreken. Ondanks herhaalde aanbevelingen en vaststellingen in eerdere verslagen, is de Federale Accountant er opnieuw niet in geslaagd om uniforme boekhoudkundige methoden toe te passen of aanvullende informatie te verstrekken. Deze tekortkoming vormt een significante anomalie die een invloed heeft op de boeking, de waardering en de presentatie van de meeste onderdelen van de geconsolideerde jaarrekening.

Naast tekortkomingen waarvan de impact op de rekeningen geheel of gedeeltelijk geraamd kan worden, zijn er nog bijkomende onzekerheden die een invloed hebben op het getrouw beeld van de jaarrekening:

1) Algemeen is de volledigheid van de inventaris van de federale Staat niet verzekerd doordat die nog steeds niet steunt op een volledige inventaris van alle bezittingen, rechten, schulden en verplichtingen van welke aard ook, zoals artikel 16 van de wet van 22 mei 2003 voorschrijft. De mogelijke impact op de jaarrekening kan niet worden geraamd, onder meer voor sommige deelnemingen, en voor personeelsgerelateerde verplichtingen die onvolledig worden geboekt.

2) Een aantal financiële rekeningen werd niet of via globale boekingen in de balans opgenomen. Dat zorgt voor een verhoogd frauderisico.

3) Voor het culturele en wetenschappelijke patrimonium van de federale wetenschappelijke instellingen (FWI's) is er geen informatie beschikbaar over sommige waarderingen die boekingen uit het verleden moeten onderbouwen. Ondanks de inspanningen van de FWI's en van Belspo kon een bedrag van in totaal 2.828,3 miljoen euro in de rekeningen niet worden verantwoord. Bij gebrek aan verantwoordingsstukken kan het Rekenhof zich niet uitspreken over de volledigheid en de juistheid van deze waarderingen.

De controle werd uitgevoerd in overeenstemming met de voorschriften, de methodologie en de procedures die het Rekenhof heeft aangenomen.

Als lid van de Internationale Organisatie van Hoge Controle-instanties (INTOSAI) hanteert het Rekenhof de internationale standaarden voor hoge controle-instanties (ISSAI) als referentie bij de uitvoering van zijn verschillende opdrachten.

Het Rekenhof maakt in zijn certificeringsonderzoek gebruik van de ISSAI voor financiële audit.

Sectie 3 – Benadrukken van bepaalde aangelegenheden

Zonder afbreuk te doen aan het hierboven tot uitdrukking gebrachte oordeel, vestigt het Rekenhof de aandacht op het volgende punt.

De jaarrekening van de federale Staat en in het bijzonder de verantwoordingsbijlage bevatten te weinig relevante informatie om ze correct te interpreteren. Hoewel de voorgelegde rekening grotendeels voldoet aan de formele vereisten van de wet van 22 mei 2003 en de Federale Accountant bijkomende inspanningen heeft geleverd om inhoudelijk meer informatie op te nemen, ontbreekt nog steeds essentiële informatie over de waarderingsregels. Daarnaast is, in tegenstelling tot de jaarrekening van het algemeen bestuur waarin toelichting wordt gegeven voor bepaalde elementen die het getrouw beeld beïnvloeden, in deze jaarrekening geen informatie hierover opgenomen. Ook is er geen informatie opgenomen over diverse discussies met de andere entiteiten en significante overeenkomsten.

Sectie 4 – Informatie andere dan de jaarrekening van de federale Staat en de controleverklaring van het Rekenhof over die jaarrekening

Het management en de met governance belaste personen zijn verantwoordelijk voor de informatie andere dan de jaarrekening en de controleverklaring van het Rekenhof over die jaarrekening. De andere informatie omvat de informatie vervat in de jaarverslagen van de geconsolideerde entiteiten en in de begrotingsdocumenten. Het Rekenhof wijst erop dat het geen enkele mate van zekerheid uitdrukt over deze informatie.

In de context van zijn controle van de jaarrekening, is het Rekenhof verantwoordelijk voor het lezen van de andere informatie en, tijdens het lezen, voor het overwegen of er een inconsistentie van materieel belang bestaat tussen de andere informatie en de jaarrekening of de kennis verkregen in de controle, dan wel of er een afwijking van materieel belang in de andere informatie bestaat. Indien het Rekenhof, in het licht van de werkzaamheden die het heeft uitgevoerd, concludeert dat er een afwijking van materieel belang in de andere informatie bestaat, moet het dit communiceren.

Sectie 5 – Verantwoordelijkheid van het management en van de met governance belaste personen voor de jaarrekening van de federale Staat

De jaarrekening van de federale Staat wordt, overeenkomstig artikel 110, eerste lid, van de wet van 22 mei 2003, opgesteld door de minister van Begroting op basis van de boekhoudkundige verrichtingen verstrekt door de diensten bedoeld in artikel 2 van de wet met uitzondering van deze die het Instituut voor de Nationale Rekeningen niet heeft geclassificeerd onder de centrale overheid, met name code S1311.

Het Directoraat-Generaal Federale Accountant en Procurement van de FOD Beleid & Ondersteuning is verantwoordelijk voor het proces van consolidatie van de boekhoudkundige gegevens van de diensten in de jaarrekening van de federale Staat. Het begeleidt de volledige boekhoudcyclus en bereidt de jaarrekening van de federale Staat voor die de minister van Begroting opstelt en bezorgt aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof.

Het management van elke dienst waarvan de boekhoudkundige verrichtingen worden geconsolideerd in de jaarrekening van de federale Staat, is verantwoordelijk voor de voorbereiding en de getrouwe weergave van de jaarrekening van die diensten in overeenstemming met het financiële rapporteringskader ingesteld bij wet van 22 mei 2003. Het is verantwoordelijk voor de interne beheersing die het noodzakelijk acht om de jaarrekening van de dienst te kunnen opmaken die geen afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.

Bij het opstellen van de jaarrekening is het management van elke dienst waarvan de boekhoudkundige verrichtingen worden geconsolideerd in de jaarrekening van de federale Staat, verantwoordelijk voor het inschatten van de mogelijkheid van de dienst om zijn continuïteit te handhaven, het toelichten, indien van toepassing, van aangelegenheden die met continuïteit verband houden en het gebruik van de continuïteitsveronderstelling, tenzij het management en de met governance belaste personen het voornemen hebben om de dienst op te heffen of om de bedrijfsactiviteiten te beëindigen, of geen realistisch alternatief hebben dan dit te doen.

De met governance belaste personen zijn verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de dienst.

Sectie 6 – Verantwoordelijkheid van het Rekenhof voor de controle van de jaarrekening van de federale Staat

Het Rekenhof heeft als opdracht een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de jaarrekening van de federale Staat als geheel geen afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten, en een controleverklaring uit te brengen waarin zijn oordeel is opgenomen.

Een redelijke mate van zekerheid is een hoog niveau van zekerheid, maar biedt geen garantie dat een controle die met gebruikmaking van ISSAI is uitgevoerd, altijd een afwijking van materieel belang ontdekt wanneer die bestaat. Afwijkingen kunnen zich voordoen als gevolg van fraude of van fouten. Ze worden als van materieel belang beschouwd indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij, individueel of gezamenlijk, de beslissingen die gebruikers op basis van deze jaarrekening nemen, beïnvloeden.

Als deel van een controle uitgevoerd met gebruikmaking van ISSAI past het Rekenhof een professionele oordeelsvorming toe en handhaaft het een professioneel-kritische houding gedurende de controle. Daarnaast voert het ook de volgende werkzaamheden uit:

- Het identificeert en schat de risico's in dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat die het gevolg is van fraude of fouten. Het bepaalt en voert de controlewerkzaamheden uit die inspelen op deze risico's en verkrijgt controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor zijn oordeel. Het risico dat een afwijking van materieel belang niet wordt opgespoord, is groter als die afwijking het gevolg is van fraude dan als zij het gevolg is van fouten, omdat bij fraude sprake kan zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten om transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing.
- Het Rekenhof verwerft inzicht in de elementen van interne beheersing die relevant zijn om de controlewerkzaamheden op te zetten die in de gegeven omstandigheden geschikt zijn, maar die niet zijn gericht op het geven van een oordeel over de effectiviteit van de interne beheersing van de dienst. Het beoordeelt of de gehanteerde methode voor de financiële verslaggeving geschikt is en of de schattingen van het management en de daarbij horende toelichtingen redelijk zijn.
- Hoewel voor de meeste diensten waarvan de verrichtingen zijn geconsolideerd in de jaarrekening van de federale Staat, het begrip van continuïteit niet relevant is, bestaan er binnen de consolidatieperimeter van de federale Staat significante diensten in de zin van de wet van 22 mei 2003 waarvoor dat wel het geval is. Het Rekenhof concludeert in die gevallen of de door het management gehanteerde continuïteitsveronderstelling aanvaardbaar is en, op basis van de verkregen controle-informatie, of er een onzekerheid van materieel belang bestaat met betrekking tot gebeurtenissen of omstandigheden die significante twijfel kunnen doen ontstaan over de mogelijkheid van de dienst om zijn continuïteit te handhaven. Indien het Rekenhof concludeert dat er sprake is van een onzekerheid van materieel belang, is het verplicht in zijn verslag aandacht te vestigen op de daarmee verband houdende toelichtingen in de jaarrekening, of, indien deze toelichtingen niet adequaat zijn, zijn oordeel daarover aan te passen. De conclusies van het Rekenhof zijn gebaseerd op controle-informatie die verkregen is tot op de datum van zijn controleverslag. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de dienst niet langer in staat is zijn continuïteit te handhaven.
- Het Rekenhof evalueert de algehele voorstelling, structuur en inhoud van de jaarrekening, inclusief de verantwoordingsbijlage, alsook de vraag of de jaarrekening de onderliggende transacties en gebeurtenissen weergeeft op een wijze die leidt tot een getrouw beeld.

Het Rekenhof communiceert aan de met governance belaste personen over aangelegenheden zoals de geplande reikwijdte en timing van de controle en de significante controlebevindingen, inclusief elke significante tekortkoming in de interne beheersing die het tijdens de controle identificeert.

Het Rekenhof meldt aan de met governance belaste personen dat de relevante deontologische voorschriften over onafhankelijkheid zijn nageleefd. Het communiceert met hen over alle relaties en andere zaken die redelijkerwijs zijn onafhankelijkheid kunnen beïnvloeden en, waar van toepassing, over de daarmee verband houdende maatregelen om zijn onafhankelijkheid te waarborgen.

Brussel, 12 november 2025

Op last:

Alain Bolly
Hoofdgriffier

Het Rekenhof:

Hilde François
Eerste voorzitter

Hoofdstuk 2

Opmaak van de geconsolideerde jaarrekening van de federale Staat 2024

1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreekt het Rekenhof de consolidatieprocedure van de jaarrekening en onderzoekt het voornamelijk in welke mate de Federale Accountant gevolg heeft gegeven aan zijn eerdere aanbevelingen over de opmaak van de geconsolideerde jaarrekening.

De voorgelegde jaarrekening omvat naast de diensten van het algemeen bestuur 81 entiteiten. Acht andere entiteiten worden, hoewel ze onder de toepassing vallen van de wet van 22 mei 2003, uitgesloten uit de consolidatiekring van de federale Staat omdat zij geen deel uitmaken van de centrale overheid (S1311).

Doordat in een geconsolideerde jaarrekening alle entiteiten gezamenlijk als één enkele economische entiteit beschouwd worden, moeten zij gemeenschappelijke waarderings- en aanrekeningsregels toepassen. Om de kwaliteit van de jaarrekening van de federale Staat te beoordelen, moet dus zowel rekening worden gehouden met het consolidatieproces als met de kwaliteit van de individuele rekeningen van de entiteiten. Daarbij is het essentieel dat die rekeningen van voldoende kwaliteit zijn. Het Rekenhof stelde zowel voor het algemeen bestuur als voor de ADBA's, de AOI's en de gelijkgestelde instellingen significante tekortkomingen vast, die een impact hebben op de certificering van de jaarrekening van de federale Staat. Het bracht daarover verslag uit in deel I van zijn 182e Boek[4].

2 Onderzoeksresultaten

2.1 Opvolging van eerdere opmerkingen

Het volgende probleem, dat het Rekenhof aankaartte tijdens zijn vorige controles van de jaarrekening van de federale Staat, is opgelost.

4 Rekenhof, *182e Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2024 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2025, 129 p., rekenhof.be.

Tabel 1 – *Opmerkingen van vorige jaren waarvoor een oplossing werd gevonden*

Eerste vermelding	Opmerkingen	Aanbevelingen	Antwoorden
2022	Het principe van de onveranderlijkheid van de openingsbalans is niet in acht genomen bij de gegevens over de rechten en verplichtingen buiten balans.	Zorg ervoor dat de openingsbedragen van het boekjaar overeenstemmen met de bedragen die werden gepubliceerd in de jaarrekening van het voorgaande boekjaar.	In 2024 zijn de bedragen van het vorige boekjaar correct overgenomen uit de jaarrekening 2023.

Bron: Boeken van het Rekenhof

Voor andere problemen die het Rekenhof bij zijn vorige controles van de geconsolideerde jaarrekeningen formuleerde, is daarentegen nog geen oplossing gevonden.

Tabel 2 – *Opmerkingen van vorige jaren waarvoor nog geen oplossing werd gevonden*

Eerste vermelding	Opmerkingen	Aanbevelingen
2018	Noch in de wet van 22 mei 2003 noch in een uitvoeringsbesluit wordt verduidelijkt welke informatie de verantwoordingsbijlage moet bevatten.	Vervolledig de regelgeving om de minimuminformatie per verantwoordingsbijlage te bepalen.
2018	De verantwoordingsbijlage bevat te weinig relevante informatie om de gebruiker in staat te stellen de cijfers te interpreteren.	Verstrek gedetailleerde commentaar en toelichting bij de jaarrekening op basis waarvan de gerapporteerde cijfers kunnen worden geïnterpreteerd.
2018	De cijfers vermeld in de geconsolideerde rekeningen voor bepaalde entiteiten zijn officieuze cijfers die niet tijdig werden goedgekeurd conform de bepalingen van de wet van 22 mei 2003[5].	Tref de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de bevoegde minister de rekeningen van alle entiteiten binnen de termijnen goedkeurt.
2018	De consolidatieprincipes die de Federale Accountant hanteert, berusten op de ESR-normen en elimineren niet alle interne stromen. Overeenkomstig artikel 137 van de wet van 22 mei 2003 moet voor alle rekeningen van het boekhoudplan een volledige consolidatie worden uitgevoerd.	Hanteer voor alle rekeningen van het boekhoudplan een consolidatiemethode die strookt met artikel 137 van de wet van 22 mei 2003.
2019	De Federale Accountant gebruikt bij het consolidatieproces ten onrechte de rekening van uitvoering van de begroting (RUB) van de geconsolideerde entiteiten in plaats van de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen (SRBV).	Gebruik de cijfers van de SRBV van de geconsolideerde entiteiten om de geconsolideerde SRBV op te stellen.

5 Dit is het geval voor Belexpo en het Federaal Planbureau. Woodprotect is niet opgenomen in de geconsolideerde jaarrekening 2024.

Eerste vermelding	Opmerkingen	Aanbevelingen
2022	De Federale Accountant heeft de bedragen voor de rubrieken met betrekking tot de gereserveerde eigen fondsen, de sociale fondsen ten gunste van het personeel en de voorzieningen voor toekomstige kosten die volgens het boekhoudplan elk "volgens aard" moeten worden uitgesplitst, telkens samengebracht op één rubriek zonder inhoudelijke opdeling.	Voer een inhoudelijke analyse uit van die fondsen en voorzieningen, zodat instructies kunnen gegeven worden aan de entiteiten om een rapportering mogelijk te maken die is uitgesplitst volgens aard.

Bron: Boeken van het Rekenhof

Naast bovenstaande lijst zijn er verschillende door het Rekenhof aangehaalde problemen geëvolueerd of gedeeltelijk opgelost. Ze komen aan bod in de volgende punten van dit artikel.

2.2 Geconsolideerde balans en resultatenrekening

De geconsolideerde balans en resultatenrekening 2024 kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 3 – *Samenstelling van de geconsolideerde balans en resultatenrekening van de federale Staat 2024 (in miljoen euro)*

Elementen van de geconsolideerde rekening	Balanstotaal	Resultatenrekening[6]
Jaarrekening van het algemeen bestuur	164.192,5	187.871,0
Tegenboeking eliminaties subconsolidatie	0,4	10,4
Subtotaal algemeen bestuur voor eliminaties	**164.192,8**	**187.881,5**
Consolidatie ADBA's voor eliminaties	4.189,4	545,2
Consolidatie AOI's en gelijkgestelde instellingen voor eliminaties	56.560,8	13.180,2
Entiteiten buiten de consolidatieperimeter	-4.045,4	-944,6
Subtotaal ADBA's, AOI's en gelijkgestelde instellingen	**56.704,8**	**12.780,8**
Neutralisatie participaties binnen de consolidatieperimeter	-19.257,8	
Overige eliminaties, neutralisaties en herklasseringen	-6.912,0	-4.590,8
Geconsolideerd totaal	**194.727,8**	**196.071,4**

Bron: Rekenhof, op basis van de verantwoordingsbijlage van de rekening van de federale Staat 2024 en informatie van de FOD BOSA over deze rekening

De geconsolideerde balans en resultatenrekening zijn tot stand gekomen via de integrale consolidatiemethode. De jaarrekening van het algemeen bestuur, waarbij de subconsolidatie buiten beschouwing werd gelaten, wordt lijn per lijn samengevoegd met die van elk van de andere geconsolideerde entiteiten. Vervolgens worden de geïdentificeerde interne verrichtingen en saldi

6 De cijfers in deze kolom zijn het totaal van de klasse 6 (kosten) of van de klasse 7 (opbrengsten). Beide totalen zijn gelijk omdat ook de resultaatsverwerking hierin werd opgenomen.

geëlimineerd. Het Rekenhof stelt daarbij vast dat de Federale Accountant de consolidatie voorstelt als een opsomming van de onderliggende elementen met te weinig aandacht voor de (internationale) principes van consolidatie.

Het Rekenhof merkt bovendien op dat de individuele jaarrekeningen niet volgens uniforme waarderingsregels zijn opgesteld, waardoor consolidatieboekingen nodig zijn om deze verschillen te corrigeren. De Federale Accountant past deze echter nog steeds niet toe.

2.2.1 Ingebouwde controles e-BMC-platform[7]

De Federale Accountant verzamelt de cijfers die de basis vormen voor de geconsolideerde jaarrekening via het e-BMC-platform. De gegevens van het algemeen bestuur komen uit FEDCOM terwijl de overige entiteiten zelf hun cijfers opladen.

Hoewel de impact op de geconsolideerde cijfers immaterieel is, stelt het Rekenhof vast dat er geen interne controles zijn om de overeenstemming met de officieel voorgelegde algemene rekening te verzekeren. Zo heeft één entiteit een rekening voorgelegd waarbij de balans niet in evenwicht was en werd er voor een andere entiteit nog een verschuiving tussen twee rubrieken doorgevoerd. Het Rekenhof beveelt dan ook aan bijkomende (automatische) controlemaatregelen in te voeren die moeten garanderen dat de basisgegevens in de consolidatie volledig overeenstemmen met de officieel gerapporteerde cijfers per entiteit.

2.2.2 Neutralisatie participaties binnen de consolidatieperimeter

De Federale Accountant neutraliseert in de balans 19.257,8 miljoen euro voor de deelnemingen in entiteiten die deel uitmaken van de consolidatiekring.

Het Rekenhof stelt vast dat de Federale Accountant de neutralisatie van de deelnemingen opnieuw uitsluitend toepast op de balans, en niet op de resultatenrekening. In 2024 werden voor de deelnemingen binnen de consolidatiekring 181,1 miljoen euro herwaarderingsminderwaarden en 1.048,6 miljoen euro herwaarderingsmeerwaarden geboekt via de resultatenrekening. Doordat de huidige neutralisatiemethode deze interne resultaten niet neutraliseert, is het resultaat van het boekjaar 867,5 miljoen euro overschat.

Voor deelnemingen waarin de federale Staat niet de enige aandeelhouder is, moet volgens de regels van de integrale consolidatie het belang van derden afzonderlijk worden weergegeven binnen het eigen vermogen. In de jaarrekening 2024 is hiervoor een bedrag van 316,8 miljoen euro gerapporteerd. Voor Infrabel, waarin de federale Staat een belang van 99,89 % heeft, werd echter geen belang van derden opgenomen, hoewel dit 22,2 miljoen euro bedraagt.

2.2.3 Overige eliminaties en neutralisaties

Volgens artikel 137 van de wet van 22 mei 2003 gebeurt de consolidatie voor het geheel van de rekeningen van het boekhoudplan van het koninklijk besluit van 10 november 2009[8]. Dit wil zeggen

7 Elektronische rapporteringstool van de FOD BOSA voor de voorlegging van de rekeningen, de opvolging van de begroting, de monitoring en de consolidatie.

8 Koninklijk besluit van 10 november 2009 tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat en op de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

dat álle onderlinge transacties en saldi (*intercompany*transacties) tussen de entiteiten die behoren tot de federale Staat moeten worden geëlimineerd. De Federale Accountant gebruikt echter een vereenvoudigde consolidatiemethode.

Zo voert hij een groot aantal eliminaties uit door intercompanytransacties te identificeren binnen 34 geselecteerde rubrieken. De keuze voor deze rubrieken steunt op de ESR-normen. Het Rekenhof merkt echter op dat rekeningen volgens de ESR-normering een ander doel dienen en dus ook een ander beeld tonen dat deze opgesteld volgens de wet van 22 mei 2003. De principes van beide normen mogen dus niet door elkaar gebruikt worden.

Volgens de instructies van de Federale Accountant moeten de entiteiten van de consolidatieperimeter alle intercompanytransacties binnen deze 34 rubrieken rapporteren via eBMC zodat zij op basis van die rapporteringen de eliminaties kunnen uitvoeren. Hoewel de entiteiten onderlinge verschillen moeten uitklaren is er niet altijd overeenstemming tussen de gerapporteerde cijfers van twee entiteiten. In dat geval wordt enkel het laagste gemeenschappelijke bedrag geëlimineerd en ontstaan er consolidatieverschillen, die niet afgezonderd worden in de rekening.

Aan de hand van deze methode werden 2.250,6 miljoen euro schulden en vorderingen automatisch geëlimineerd, en 4.283,2 miljoen euro kosten en opbrengsten. De Federale Accountant heeft daarnaast zelf ook nog 86,3 miljoen euro bijkomende onderlinge vorderingen en schulden kunnen identificeren en elimineren. Deze eliminaties zijn opgenomen in tabel 4.

Tabel 4 – *Samenvatting gerapporteerde intercompanyverrichtingen en eliminaties (in miljoen euro)*

Balans	Bedrag in de individuele rekeningen	Geëlimineerd bedrag	Consolidatieverschil
Vorderingen	2.471,5	2.336,9	134,6
Schulden	2.486,3	2.336,9	149,4
Resultatenrekening	**Bedrag in de individuele rekeningen**	**Geëlimineerd bedrag**	**Consolidatieverschil**
Kosten	4.997,4	4.283,2	714,2
Opbrengsten	4.296,3	4.283,2	13,1

Bron: Rekenhof, op basis van informatie van de FOD BOSA over de rekening van de federale Staat 2024

Het belangrijkste consolidatieverschil bevindt zich bij de kosten. 645,6 miljoen euro hiervan wordt verklaard door de kapitaaloverdracht voor de financiering van investeringen. De entiteiten die deze subsidies verstrekken, boeken ze in één keer volledig in de kosten. De ontvangende entiteiten boeken deze kapitaaloverdracht daarentegen vaak eerst op de balans, en nemen ze slechts in de resultatenrekening op volgens het ritme van de afschrijvingen op het gefinancierde actief. Deze methode is niet opgenomen in het koninklijk besluit van 10 november 2009 maar wordt wel gebruikt in het minimum algemeen rekeningstelsel (MAR)[9] dat veel entiteiten toepassen om te voldoen aan andere boekhoudkundige verplichtingen.

9 Overeenkomstig de minimumindeling van het algemeen rekeningstelsel voor verenigingen en stichtingen, gevoegd bij het koninklijk besluit van 21 oktober 2018 tot uitvoering van de artikelen III.82 tot en met III.95 van het Wetboek van Economisch Recht.

Voorts heeft de Federale Accountant significante intercompanystransacties geïdentificeerd buiten deze 34 rubrieken, die hij bijkomend elimineert:

- Deposito's met 48-uren vooropzeg die verschillende entiteiten aanhouden bij de rijksschuld worden geëlimineerd voor 4.606,7 miljoen euro onder de vorderingen en de schulden.
- Een overdracht van deelnemingen in Proximus en bpost aan de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) is geëlimineerd voor 289,2 miljoen euro bij de kosten en de opbrengsten. De FOD Mobiliteit had deze overdracht echter geboekt als een gerealiseerd kapitaalsverlies van 313,3 miljoen euro. Een kost van 24,2 miljoen euro werd dus niet geëlimineerd.
- Overdrachten van leningen aan andere staten van de FOD Buitenlandse Zaken aan de FOD Financiën zijn geëlimineerd voor 18,5 miljoen euro bij de kosten en de opbrengsten.

De Federale Accountant neutraliseert ook verschillende bedragen binnen individuele entiteiten. Dezelfde boekingen rond aanpassings- en renovatiewerken aan gebouwen bij vijf instellingen en de Regie der Gebouwen zijn opgenomen op de rekeningen van die instellingen. Deze dubbeltelling wordt tenietgedaan door een neutralisatie van 5,3 miljoen euro op de balans. Tot slot wordt het vruchtgebruik ter waarde van 30 miljoen euro van een gebouw en terrein bij het Paleis van Schone Kunsten geneutraliseerd omdat dit actief zelf ook opgenomen is bij het algemeen bestuur.

2.2.4 Andere vaststellingen voor de balans en resultatenrekening

Het Rekenhof heeft bijkomende analyses verricht zodat het een volledig zicht kon krijgen op de omvang van de verrichtingen tussen entiteiten die volgens de wet van 22 mei 2003 hadden moeten worden geëlimineerd. Door de uiteenlopende boekingsmethodes en onvolledigheden in de rapportering over die verrichtingen is deze analyse niet volledig. De bijkomende bedragen zijn zowel binnen de 34 rubrieken als in andere rubrieken gevonden. Bovenop de consolidatieverschillen die eerder in dit hoofdstuk toegelicht zijn in punt 2.2.2 en punt 2.2.3 gaat het over de volgende saldi:

Tabel 5 – *Niet geëlimineerde bedragen, geïdentificeerd door het Rekenhof (in miljoen euro)*

	Vorderingen	Schulden	Kosten	Opbrengsten
Bedragen in één van de 34 rubrieken, niet als intercompany gerapporteerd via eBMC	379,0	149,4	282,6	323,6
Niet-geëlimineerde wederzijdse verrichtingen in andere rubrieken	460,4	892,2	586,5	786,2
Totaal	**839,4**	**1.046,6**	**869,1**	**1.109,8**

Bron: Rekenhof

Tot slot merkt het Rekenhof op dat er geen geconsolideerde resultaatsverwerking wordt weergegeven omdat de individuele resultaatsverwerkingen van de verschillende entiteiten van de consolidatiekring louter worden opgeteld. Hierdoor geeft de geconsolideerde resultatenrekening zowel een vermindering als een verhoging van het netto-passief weer.

2.2.5 Rechten en verplichtingen buiten balans

Zoals aangegeven in zijn 182e Boek - deel I[10], stelt het Rekenhof vast dat bepaalde entiteiten hun rechten en verplichtingen buiten balans niet of slechts gedeeltelijk rapporteren, wat leidt tot een onderwaardering ervan in de jaarrekening. Foutieve of ontbrekende boekingen in de rapportering van de entiteiten zijn overigens een hardnekkig probleem. Door een inadequate waardering gebeurt de boeking van bepaalde verrichtingen, onder meer die met betrekking tot niet-opgevraagd kapitaal van internationale instellingen en uitstaande bedragen voor juridische verbintenissen, nog steeds foutief. Bovendien worden borgtochten en toegekende waarborgen niet op exhaustieve wijze gerapporteerd.

Naast de eliminaties van wederzijdse rechten en verplichtingen voerde de Federale Accountant eenzijdige eliminaties uit van intercompanyverrichtingen. Hoewel die aanpassingen bedoeld zijn om de rekeningen betrouwbaarder te maken, zijn ze niet in overeenstemming met de gebruikelijke consolidatieregels en getuigen ze van een gebrekkige harmonisatie van de boekingen tussen de entiteiten.

Daarom benadrukt het Rekenhof hoe belangrijk het is de communicatie tussen de entiteiten te versterken. Een betere coördinatie zou die problemen kunnen voorkomen en zorgen voor een grondigere beoordeling van de rechten en verplichtingen buiten balans, waardoor de geconsolideerde rekeningen een getrouwere weergave van de werkelijkheid zouden zijn.

2.3 Samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen overeenkomstig de economische classificatie

Op basis van de toelichting bij de jaarrekening van de federale Staat ziet de consolidatie van de samenvattende rekeningen van de begrotingsverrichtingen (SRBV) er als volgt uit:

Tabel 6 – *Consolidatie van de SRBV (in miljoen euro)*

Elementen van de geconsolideerde rekening	Uitgaven – klasse 8	Ontvangsten – klasse 9
Algemeen bestuur	146.688,3	129.015,4
ADBA's, AOI's en gelijkgestelde instellingen	10.244,7	6.865,3
Geconsolideerd totaal	**156.933,0**	**135.880,7**

Bron: Rekenhof, op basis van de toelichting bij de jaarrekening 2024

Het Rekenhof identificeerde verschillen tussen de gegevens van de geconsolideerde SRBV 2024 en de totalen van de SRBV's 2024 die de minister van Begroting heeft bezorgd. Zo is de geconsolideerde SRBV 0,4 miljoen euro overschat, zowel in uitgaven als in ontvangsten. Bovendien stelde het Rekenhof vast dat een bedrag van 46,3 miljoen euro over verschillende economische codes werd herbestemd, in vergelijking met de gegevens van de individuele SRBV's.

10 Rekenhof, *182e Boek – deel I: Opmerkingen over de rekeningen 2024 van het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de administratieve openbare instellingen en de gelijkgestelde instellingen*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2025, p. 43-45, rekenhof.be.

Bij de opmaak van de geconsolideerde SRBV heeft de Federale Accountant onderlinge verrichtingen geschrapt. Die zijn echter uitsluitend gebaseerd op eliminaties die al in de algemene boekhouding zijn geïdentificeerd, wat impliceert dat de tekortkomingen die daarin werden vastgesteld ook een invloed hebben op de begrotingsboekhouding. Door de methode die bovendien werd gebruikt, formuleert het Rekenhof de volgende opmerkingen:

- Door de eliminaties op basis van de algemene boekhouding worden *intercompany*begrotingsverrichtingen die onder een verkeerde economische code waren aangerekend, geschrapt, terwijl die anders niet geïdentificeerd en geschrapt waren geweest.
- Boekingen die werden geschrapt uit de algemene boekhouding, werden niet of slechts gedeeltelijk geschrapt in de begrotingsboekhouding, voor een bedrag van 0,7 miljoen euro.
- Hoewel kapitaaloverdrachten voor een totaalbedrag van 961,3 miljoen euro werden geschrapt uit de algemene boekhouding, gebeurde hetzelfde niet in de begrotingsboekhouding, waardoor de geconsolideerde SRBV met eenzelfde bedrag is overschat.

Tot slot omvatten de begrotingsuitgaven en -ontvangsten van de federale overheid niet de bedragen die de FOD Financiën heeft overgedragen om bepaalde openbare dienstverplichtingen in de gas- en elektriciteitssector te financieren, voor een bedrag van 1.357,4 miljoen euro. De FOD Financiën boekt die verrichtingen namelijk op toewijzingsfondsen die geen invloed hebben op de geconsolideerde SRBV, terwijl het om eigen ontvangsten en uitgaven van het algemeen bestuur gaat.

2.4 Verantwoordingsbijlage

De verantwoordingsbijlage is, zoals wettelijk bepaald[11], een onderdeel van de jaarrekening van de federale Staat. De Federale Accountant heeft de inhoud van deze toelichting bij de jaarrekening zelf uitgewerkt, bij gebrek aan nadere wettelijke bepalingen.

De voorbije jaren heeft de Federale Accountant inspanningen geleverd om de leesbaarheid en de informatiewaarde van de verantwoordingsbijlage te verhogen. Zo worden alle balansklassen en onderdelen van de resultatenrekening besproken en werden er grafieken toegevoegd.

Om de cijfers echter correct te kunnen interpreteren, ontbreekt nog steeds essentiële informatie. Zo is sinds dit jaar wel een punt over de waarderingsregels toegevoegd, maar daarin wordt voornamelijk verwezen naar de algemene bepalingen uit het KB Boekhoudplan en de noodzaak aan het uitwerken van specifieke regels door de Commissie voor de Openbare Comptabiliteit. Er is geen toelichting opgenomen over welke waarderingsregels er in afwachting daarvan worden toegepast. Ook elementen die het getrouw beeld van de rekening beïnvloeden, worden nagenoeg niet toegelicht.

Het Rekenhof beveelt de Federale Accountant tot slot opnieuw aan de overeenstemming tussen de inhoud van de rekening en die van andere begrotingsrapporteringen (o.a. voor de berekening van het begrotingssaldo) beter te verantwoorden.

11 Artikel 110 van de wet van 22 mei 2003.

3 Conclusies en aanbevelingen

Net zoals de voorbije jaren stelt het Rekenhof vast dat de Federale Accountant aanhoudende inspanningen levert om de kwaliteit van het consolidatie- en rapporteringsproces te verbeteren. Hij slaagt er echter nog steeds niet in om het getrouw beeld en de informatieve waarde van de jaarrekening van de federale Staat significant te verbeteren.

De consolidatiemethode blijft gebaseerd op de ESR-normen waardoor, in strijd met artikel 137 van de wet van 22 mei 2003, niet voor alle rekeningen van het boekhoudplan consolidatieboekingen worden uitgevoerd. Daarnaast bemoeilijken de verschillen in waarderingsregels en aanrekeningsmomenten een correcte consolidatie. Deze verschillen zijn opgenomen in de algemene rekeningen van de verschillende entiteiten en worden ook nog steeds niet opgelost tijdens het consolidatieproces.

De Federale Accountant zou een uitgebreidere en kritische evaluatie van de inhoud van de verantwoordingsbijlage moeten doorvoeren. Deze bijlage kan immers, met toevoeging van de nodige toelichtingen zoals bij de individuele jaarrekeningen, bijdragen aan de correcte interpretatie van de voorgelegde cijfers. Tot slot zou de inhoud van de geconsolideerde SRBV moeten worden toegelicht zodat afstemming mogelijk is met onder meer het begrotingssaldo, dat als basis dient voor de berekening van het vorderingensaldo.

Bijlage

Overzicht van de belangrijkste afwijkingen in de jaarrekening

De volgende tabel geeft een overzicht van de belangrijkste afwijkingen (fouten en onzekerheden) die het Rekenhof heeft vastgesteld in de jaarrekening 2024 van de federale Staat, met telkens de verwijzing naar de bijhorende delen en pagina's van het 182e Boek. Als de afwijking niet nauwkeurig kan worden geraamd, wordt in de tabel 'N.B.' vermeld (niet beschikbaar).

Tabel 7 – *Geraamde impact voor de balans, de resultatenrekening en de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen (in miljoen euro)*

Deel van het 182e Boek (en pagina's)	Betrokken entiteiten	Afwijking	Activa	Passiva	Resultaten-rekening	Begrotings-saldo
IV	Federale Accountant en geconsoli-deerde entiteiten	Onvolledige of onjuiste eliminatie van de inter-company- en intracom-panyverrichtingen	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
IV	Federale Accountant	Neutralisatie van de meerwaarden binnen de consolidatiekring		867,5	+181,1 -1.048,6	
I (21)	AB[12]	Correctie in 2025 van fiscale opbrengsten (raming)	-4.500,0		-4.500,0	-4.500,0
I (25)	AB	Afboeking onin-vorderbare (fiscale vorderingen)	N.B.		N.B.	N.B.
I (25)	AB	Waardevermindering op de fiscale vorderingen	N.B.		N.B.	
I (22)	AB	Boeking van fiscale ver-richtingen op basis van vastgestelde rechten	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (31,64,65,68,72)	Alle	Onvolledige of onjuiste waardering van de vaste activa	N.B.		N.B.	
I (31,79)	AB	Ontbreken van waarde-ring van de werken in uitvoering bij de Regie der Gebouwen	406,6	406,6		
I (30,41)	AG	Onjuiste boeking van de herwaardering van terreinen		-458,4	458,4	
I (32)	AB	Onderwaardering van de gebouwen en terreinen van de FOD Buitenlandse Zaken	N.B.	N.B.		
I (34)	AB	Ontbreken van partici-paties op de balans	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.

12 Algemeen bestuur.

Deel van het 182e Boek (en pagina's)	Betrokken entiteiten	Afwijking	Activa	Passiva	Resultaten-rekening	Begrotings-saldo
I (28)	AB	Correctie van de boeking als kosten en opbrengsten van de gewestelijke opcentiemen op de personenbelasting			+13.497,3 -13.497,3	
I (41)	AB	Herclassificatie Garantiefonds		+7.615,7 -7.615,7		
IV	AB	Begrotingsuitgaven en -ontvangsten van de federale Staat omvatten niet de bedragen die de FOD Financiën vanuit de toewijzingsfondsen overhevelt, ter financiering van bepaalde openbaredienst-verplichtingen voor aardgas en elektriciteit				+1.357,4 -1.357,4
I (23)	AB	Boeking van de plasticbijdrage in de resultatenrekening		586,2	-586,2	-586,2
I (32,50,64,65,91)	Alle	Onvolledige waarderingsregels, niet in overeenstemming met het koninklijk besluit van 10 november 2009 of niet nageleefd	N.B.	N.B.	N.B.	
I (14,34,42, 65,68,73)	Alle	Onvolledige inventaris van de bezittingen, rechten, schulden en verplichtingen	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (38)	AB	Ontbreken van bankrekeningen, postrekeningen en andere	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (20, 74)	AB en Sciensano	Niet-naleving afgrenzing boekjaren	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (31)	Regie der Gebouwen en AB	Onjuiste boeking van verrichtingen voor rekening van derden	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (44,77)	Alle	Aanzuivering van de wachtrekeningen en historische saldi	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.

Deel van het 182e Boek (en pagina's)	Betrokken entiteiten	Afwijking	Activa	Passiva	Resultaten-rekening	Begrotings-saldo
I (51)	Alle	Niet- of verkeerde boeking van personeels-gerelateerde ver-plichtingen (overuren, niet-opgenomen vakantiedagen enz.)	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (36)	AB	Correctie van de voor-raden van het algemeen bestuur en van Defensie	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
I (40)	AB	Herklassering van de deposito's bij de Deposito- en Consignatiekas op basis van de betrokken derde en de termijn		N.B.		
IV	Federale Accountant	Nettopresentatie van de resultaatsverwerking			+10.559,3 -10.559,3	

Tabel 8 – *Geraamde impact voor de rechten en verplichtingen buiten balans (in miljoen euro)*

Deel van het 182e Boek (en pagina's)	Betrokken entiteiten	Beschrijving	Rechten	Verplichtingen
I (45,79)	Alle	Juridische verbintenissen voor meerjarenopdrachten		N.B.
I (46,79)	AB	Niet-geboekte borgtochten die aan het algemeen bestuur werden gestort in het kader van overheidsopdrachten	N.B.	
IV	Alle	Onvolledige eliminatie van de inter-companyverrichtingen (rechten en verplichtingen)	N.B.	N.B.

Dit verslag is beschikbaar, in het Nederlands en het Frans,
op rekenhof.be.

Gedrukte publicatie: ISSN 2795-8760
Online publicatie: ISSN 2736-5921

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

rekenhof.be