

Mevrouw C. Pisani

Algemeen directeur

Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen

Vautierstraat 29

1000 Brussel

Contactpersoon:

Annabel Vanderhaegen

Regentschapsstraat 2

B-1000 Brussel

T +32 2 551 83 85

VanderhaegenA@ccrek.be

Uw bericht van

--

Uw kenmerk

--

Ons kenmerk

A 3-3.711.388 B23

Datum

4 april 2018

Audit in verband met de inventarisatie en boekhoudkundige registratie van vaste activa eigen aan de federale wetenschappelijke instellingen

Mevrouw de algemeen directeur,

Zoals aangekondigd bij brief van 31 augustus 2016, kenmerk A 3-3.711.388 B10, heeft het Rekenhof een audit uitgevoerd van de inventarisatie en boekhoudkundige registratie van vaste activa eigen aan de federale wetenschappelijke instellingen (FWI). Als bijlage bij deze brief vindt u, vertrouwelijk, de voorlopige onderzoeksresultaten in dit ontwerp van verslag.

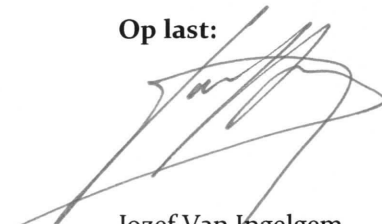
Zijn college verzoekt u binnen de termijn van één maand (artikel 5bis, derde lid, van de organieke wet op de inrichting van het Rekenhof) uw eventuele bemerkingen mee te delen.

Rekening houdend met uw reactie zal het Rekenhof het definitieve verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers toezenden.

Dit ontwerpverslag is tegelijkertijd toegestuurd aan de staatssecretaris van Wetenschapsbeleid en de algemeen directeurs van de andere FWI's.

De minister van Begroting, de voorzitter van het directiecomité van de POD Wetenschapsbeleid en de voorzitters van de beheerscommissie van de FWI ontvangen eveneens ter informatie een kopie van dit ontwerpverslag.

Op last:



Jozef Van Ingelgem
Hoofdgriffier

Het Rekenhof:




Hilde François
Voorzitter

Bijlage: 1 ontwerpverslag



Cultureel en wetenschappelijk patrimonium van de federale Staat

Inventarisatie en boekhoudkundige registratie



Goedgekeurd in algemene vergadering van 4 april 2018

INHOUD

Hoofdstuk 1	5
Inleiding	5
1.1 Voorwerp van het onderzoek	5
1.2 Afbakening van het onderzoeksveld	6
1.3 Onderzoeksvragen	7
1.4 Onderzoeksnormen	7
1.5 Onderzoeksmethode	8
1.4 Onderzoeksverloop	8
Hoofdstuk 2	9
Organisatie en interne beheersing	9
2.1 Opdracht, statuut en organisatiecultuur	9
2.2 Organisatiestructuur	9
2.3 Taakomschrijvingen	10
2.4 Communicatie en informatiedoorstroming	11
2.5 Beleid en procedures	12
2.5.1 Procedures voor verwerving	12
2.5.2 Procedures voor bruiklenen	13
2.5.3 Richtlijnen voor informatiedoorstroming	13
2.5.4 Afstotingsbeleid	13
2.6 Conclusie	14
Hoofdstuk 3	15
Toezicht en ondersteuning	15
3.1 Diensten	15
3.1.1 Beleid en ministerieel toezicht	15
3.1.2 Belspo	16
3.1.3 Federale interneauditdienst	17
3.2 Middelen	17
3.2.1 Elektronische inventarisatie	17
3.2.2 Personeel	18
3.3 Conclusie	18

Hoofdstuk 4	19
Inventarisatie	19
4.1 Bibliotheek- en kunstwerken, zeldzame voorwerpen en verzamelobjecten	20
4.1.1 Registratiemethoden	20
4.1.2 Verwerving	21
4.1.3 Unieke identificatie	22
4.1.4 Standplaats	22
4.1.5 Beveiliging	23
4.1.5.1 Beveiliging van objecten	23
4.1.5.2 Beveiliging van de gegevens over de objecten	24
4.1.6 Volledigheid en juistheid	24
4.1.7 Inventarisverificaties	25
4.1.8 Bruiklenen	25
4.2 Wetenschappelijk materieel en data	26
4.2.1 Wetenschappelijk materieel	27
4.2.2 Onderzoeksdata	27
4.3 Conclusies	28
Hoofdstuk 5	30
Financiële rapportering	30
5.1 Reglementair kader	30
5.2 Waarderingsregels	30
5.2.1 Databanken	31
5.2.2 Wetenschappelijk materieel	31
5.2.3 Bibliotheekwerken	31
5.2.4 Kunstobjecten en –werken, zeldzaam materieel en instrumenten	32
5.3 Waardering en rapportering	32
5.3.1 Algemene vaststellingen	32
5.3.2 Databanken	35
5.3.3 Wetenschappelijk materieel	35
5.3.4 Bibliotheekwerken	36
5.3.5 Kunstwerken	37
5.4 Conclusie	38
HOOFDSTUK 6	40
Wet van 22 mei 2003	40
6.1 Wettelijk kader voor de inventarisatie	40
6.2 Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning	41
6.3 Commissie voor openbare comptabiliteit	41

6.4	Boekhoudstandaarden	42
6.4.1	Nationaal	42
6.4.2	Internationaal	43
6.5	Waardering van erfgoed in andere Europese landen	45
6.6	Vorbereiding	46
6.6.1	Databanken	47
6.6.2	Wetenschappelijk materieel	47
6.6.3	Bibliotheek- en kunstwerken, zeldzame voorwerpen of verzamelobjecten	48
6.7	Conclusie	49
HOOFDSTUK 7		50
	Conclusie en aanbevelingen	50
7.1	Algemene conclusies	50
7.1.1	Interne beheersing en middelen	50
7.1.2	Inventarisatie	51
7.1.3	Boekhoudkundige registratie volgens de huidige regelgeving	51
7.1.4	Wet van 22 mei 2003	52
7.2	Aanbevelingen	53

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Voorwerp van het onderzoek

De federale Staat bezit een cultureel en wetenschappelijk patrimonium, dat onder meer bestaat uit museumcollecties, bibliotheken, archieven, onderzoeksobjecten, wetenschappelijke instrumenten en data.

Dat patrimonium wordt beheerd door de federale wetenschappelijke instellingen (FWI). Er zijn meerdere FWI's onder de bevoegdheid van diverse ministers of staatssecretarissen. Het huidige onderzoek heeft enkel betrekking op de tien FWI's die onder toezicht van de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid staan¹:

- | | |
|--|---------------------|
| 1. Koninklijk Belgisch Instituut voor Ruimte-aëronomie (BIRA) | } Pool Ruimte |
| 2. Koninklijk Meteorologisch Instituut van België (KMI) | |
| 3. Koninklijke Sterrenwacht van België (KSB) | |
| 4. Koninklijke Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN) | } Pool Natuur: |
| 5. Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (KMMA) | |
| 6. Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium (KIK) | } Pool Kunst: |
| 7. Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis (KMKG) | |
| 8. Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België (KMSKB) | |
| 9. Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën (AR-RP) ² | } Pool Documentatie |
| 10. Koninklijke Bibliotheek van België (KBB) | |

De KMKG alleen al huisvesten een veertigtal collecties met (voorlopig) 210.000 inventarisnummers. Ze tonen een enorme verscheidenheid aan objecten: prehistorische vuistbijlen, Egyptische mummies, Delfts aardewerk, Brusselse wandtapijten, Aziatische boeddha's, juwelen, koetsen... De KMSKB beheren 20.000 schilderijen, beelden en tekeningen³. De KBB bezit 6 miljoen boeken, 1 miljoen prenten, 35.000 handschriften, 300 duizend oude drukken (1453-1830), 200.000 munten en penningen, 340.000 muziekdocumenten, 10.000 geluidsopnamen... Het AR-RP beheert 340 km archief. Het KBIN

¹ FWI's onder toezicht van andere ministers zijn o.a. het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid en het Centrum voor Onderzoek in de Diergeneeskunde en de Agrochemie, het Nationaal Geografisch Instituut, het Koninklijk Museum van het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Studiecentrum voor Kernenergie, het Nationaal Instituut voor Criminologie en Criminologie. Deze vallen buiten het bereik van het onderzoek.

² Het Studie en Documentatiecentrum Oorlog en Hedendaagse Maatschappij (CEGESOMA) is geen FWI. De dienst fungeerde de facto als een staatsdienst met afzonderlijk beheer en is sedert 1 januari 2016 ondergebracht bij het AR-RP.

³ In oktober 2009 bezorgde het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers een verslag over de kennis en conservatie van de collecties van de KMSKB en de KMKG: Rekenhof, *Koninklijke Musea voor Schone Kunsten en Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis - Kennis en conservatie van de collecties*, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, oktober 2009, 74p. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

en de KMMA zijn niet alleen musea maar voeren ook biologische en geologische onderzoeken uit. Het KIK beschikt over een fotografische inventaris van het Belgische culturele erfgoed met meer dan een miljoen foto's, restaureert kunstwerken, analyseert de technieken en materialen waarmee kunstwerken vervaardigd zijn en de verouderingsmechanismen. Het is gespecialiseerd in dateringstechnieken en preventieve conservatie. De FWI van de pool ruimte vergaren en onderzoeken een variëteit aan informatie over de aarde, de zon en de ruimte en hebben een internationaal aanzien op dit vlak.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de FWI's dit patrimonium binnen het huidige referentiekader volledig en accuraat hebben geïnventariseerd, gewaardeerd en geregistreerd opdat zij vanaf 2019 de nieuwe verplichtingen die voortvloeien uit de wet van 22 mei 2003⁴, kunnen nakomen. Het ging na welke acties de instellingen hebben ondernomen, of zij kunnen steunen op een doeltreffende organisatie, op voldoende middelen en adequate procedures en welke ondersteuning zij krijgen van de POD Wetenschapsbeleid (Belspo). Hoe het patrimonium zelf wordt beheerd (behoud, bewaring en ontsluiting), valt niet binnen het onderzoek.

1.2 Afbakening van het onderzoeksveld

Het onderzoek is uitgevoerd bij de tien bovenvermelde FWI's, waarvoor de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid bevoegd is. Ze hebben heel diverse opdrachten, waaronder:

- archeologische sites onderzoeken;
- kunstcollecties verwerven, bewaren en tentoonstellen;
- souvenirs verkopen;
- kunstwerken analyseren en restaureren;
- wetenschappelijk onderzoek doen;
- kennis verspreiden.

De audit richt zich op het patrimonium (de (im)materiële vaste activa) dat rechtstreeks is gelinkt aan deze opdrachten. Investerings in meubilair, kantoormaterieel, pc's en kantoorsoftware enz. blijven dus buiten beschouwing. Het onderzoek focust op de volgende rubrieken in de vermogensstaten van de FWI's:

- 2023: databanken
- 245: wetenschappelijk materieel
- 246: werken van bibliotheken,
- 247: kunstwerken en -voorwerpen, zeldzaam materiaal en zeldzame instrumenten.

Deze rubrieken vertegenwoordigen een bedrag van 2,9 miljard euro⁵ in de vermogensstaten, wat quasi overeenkomt met de totaliteit aan vaste activa⁶. De kunstcollecties vormen hierin

⁴ Wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. Deze wet is vanaf het boekjaar 2018 van toepassing op de FWI's. Krachtens artikel 136, 2^e lid, van de wet treedt artikel 16, voor de waardering van de immateriële en materiële vaste activa, pas vanaf het boekjaar 2019 in werking.

⁵ De (im)materiële vaste activa in de jaarrekening 2016 van het Algemeen Bestuur (de FOD's en de POD's) bedragen 12,4 miljard euro (Rekenhof, 174^e Boek, Volume I, Brussel, oktober 2017, p 155).

⁶ De activa in het kader van de werking zijn met een 9,3 miljoen euro beperkt.

het belangrijkste actief, gevolgd door de bibliotheekwerken. Door het toenemende belang van de digitalisering⁷ zal het aandeel van databases in de toekomst allicht toenemen. Het wetenschappelijk materieel is belangrijk bij de onderzoeksinstellingen maar ook bij het KIK, dat kunstwerken analyseert en restaureert..

1.3 Onderzoeksvragen

Het Rekenhof deed het onderzoek aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Beschikken de instellingen over een volledige, actuele en betrouwbare inventaris van het cultureel en wetenschappelijk patrimonium van de federale Staat ?
2. Hoe waarderen en rapporteren de instellingen over het cultureel en wetenschappelijk patrimonium van de federale Staat in hun rekeningen?
3. Zijn er voor de opmaak van de inventaris, de waardering en de rapportering voldoende middelen beschikbaar en wordt dit centraal aangestuurd?

1.4 Onderzoeksnormen

Het Rekenhof steunde zich voor zijn onderzoek op de volgende normen:

Organisatie, interne beheersing en aansturing

- de oprichtingsbesluiten van de instellingen, het koninklijk besluit van 1 februari 2000⁸ en het ministerieel besluit van 15 juni 2007⁹;
- de normen voor interne beheersing van het *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO-normen).

Inventarisatie

- de internationale normen voor inventarisatie zoals de *Standard Procedures for Collections Recording Used in Museums (Spectrum)*, *International Council of Museums (ICOM)*, *General International Standards of Archival Description (ISAD(g))*, *Machine Readable Cataloging (MARC21)*.

Boekhouding

- de wet van 22 mei 2003 en het koninklijk besluit van 10 november 2009¹⁰;

⁷ De digitalisering van het cultureel en wetenschappelijk erfgoed van de FWI en van het Koninklijk Belgisch Filmarchief (KBF) maakt deel uit van een andere audit van het Rekenhof die bij brief van 4 oktober 2017 werd aangekondigd aan de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid, Belpo en de betrokken instellingen, met referentie A 6-3.715.426 L1 – L14.

⁸ Koninklijk besluit van 1 februari 2000 tot vaststelling van de organieke voorschriften voor het financieel en materieel beheer van de wetenschappelijke instellingen van de Staat die ressorteren onder de minister tot wiens bevoegdheid het wetenschapsbeleid behoort, als staatsdiensten met afzonderlijk beheer

⁹ Ministerieel besluit van 15 juni 2007 tot vaststelling van de vorm van de uitvoeringsrekeningen van de begroting, van de sluitposttabel, van de staat van het actief en het passief en van de staat van de inventaris van het patrimonium voor de wetenschappelijke instellingen van de Staat die ressorteren onder de minister tot wiens bevoegdheid het wetenschapsbeleid behoort, als staatsdiensten met afzonderlijk beheer.

¹⁰ 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.

- de handleiding "Economisch Classificatie" (maart 2017) van de FOD Beleid en Ondersteuning;
- het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR2010);
- de *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) en de *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS).

1.5 Onderzoeksmethode

De antwoorden op de onderzoeksvragen werden verkregen via:

- de opvolging van de vaststellingen en aanbevelingen van de eerdere audits en rekeningencontroles;
- de analyse van de regelgeving (zowel organiek voor de FWI als de algemene boekhoudreglementering);
- een onderzoek van nieuwe nationale en internationale initiatieven;
- een vragenlijst gericht aan de leidend ambtenaren van de FWI's waarin werd gepeild naar het beleid, het bestaan van procedures, de beschikbare middelen, de opzet van een inventaris, de volledigheid, de waarderingsregels en controles;
- interviews met sleutelfiguren (conservatoren, rekenplichtigen enz.) en Belspo;
- steekproefsgewijze testen van de uitvoering van procedures;
- beperkte steekproeven op de fysieke inventaris voor het bestaan van de geïnventariseerde objecten (*list to floor*) en de volledigheid van de inventaris (*floor to list*), om redenen van uitvoerbaarheid beperkt tot enkele FWI's;
- een enquête bij de hoge controle-instanties (HCI's) van de EU-lidstaten over de boekhoudkundige rapportering van het cultureel erfgoed.

1.4 Onderzoeksverloop

31 augustus 2016

Aankondiging van het onderzoek bij de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid, de voorzitter van het directiecomité van Belspo, de leidend ambtenaren van de FWI en de voorzitters van de beheerscommissies van de vier polen

September 2016 – maart 2018

Uitvoering van de audit

Het Rekenhof legt dit ontwerp van verslag voor commentaar aan de staatssecretaris van Wetenschapsbeleid en de leidinggevenden van de instellingen voor. Zij beschikken over één maand om hun reactie mee te delen. De minister van Begroting, de voorzitter van het directiecomité van Belspo en de voorzitters van de beheerscommissies van de vier polen ontvangen ter informatie een kopie. Tot slot zal het Rekenhof zijn definitieve verslag voorleggen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

HOOFDSTUK 2

Organisatie en interne beheersing

2.1 Opdracht, statuut en organisatiecultuur

De FWI's hebben als opdracht cultureel (im)materieel erfgoed te verwerven, te onderzoeken en publiek ter beschikking te stellen voor studie en onderzoek. In het kader daarvan beheren zij collecties. Die variëren van bibliotheek- en museumwerken, (onderzoeks)specimens (bv. insecten, houtstalen, gesteenten), archieven en beeldmateriaal tot wetenschappelijke (meet)instrumenten en diverse digitale gegevens. Zelf leggen de instellingen vooral de nadruk op wetenschappelijk onderzoek dat uitmondt in publicaties en tentoonstellingen. Administratieve taken zoals de inventarisatie en de boekhouding vinden zij minder prioritair.

De FWI's zijn administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie¹¹. Het beheer en de boekhouding zijn door een wet gescheiden van die van het algemeen bestuur zonder dat hen een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid is toegekend. In werkelijkheid beheren ze (in beperkte mate) hun eigen boekhouding en begroting, onder het gezag van een beheerscommissie waarin Belspo is vertegenwoordigd¹². Ze staan onder de bevoegdheid van de minister bevoegd voor Wetenschapsbeleid. De bevoegdheid is in de praktijk de laatste jaren toegewezen aan verschillende staatssecretarissen met wisselende beleidsvisies, maar een wijziging van het statuut van de FWI's staat al enkele jaren op de agenda. In lijn met het regeerakkoord van oktober 2014¹³ en de beleidsverklaring van 12 april 2017 van de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid¹⁴ zouden ze verder verzelfstandigd worden. Concrete acties hiertoe laten echter op zich wachten.

2.2 Organisatiestructuur

Een FWI wordt geleid door een algemeen directeur. Bij de helft wordt die functie ad interim¹⁵ waargenomen, terwijl ook de directeurs aan het hoofd van de operationele directies soms tijdelijk zijn aangesteld. Niet alle instellingen hebben een ondersteunende directie met een (financieel) directeur. Bij enkele werkt de rekenplichtige rechtstreeks onder de algemeen directeur. Die laatste heeft vaak een wetenschappelijke achtergrond.

Ook de afdelingshoofden zijn niet altijd aangesteld. Bij verschillende instellingen is het middenkader onvolledig opgevuld als gevolg van onvoldoende financiële middelen of door

¹¹ De staatsdiensten met afzonderlijk beheer zijn op 1 januari 2018 met de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat (artikel 77) administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie geworden.

¹² Door de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003 vanaf het boekjaar 2018 krijgen de FWI automatisch het statuut van "administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie".

¹³ Regeerakkoord van oktober 2014, zie p. 104, punt 5.3.2.

¹⁴ Zie *Parl. St. Kamer*, DOC 54 0020/068, beleidsverklaring van de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid van 12 april 2017, p. 6, punt 1.1.

¹⁵ KMI, BIRA, KMKG, KIK en recent door pensionering ook de KBB.

de wisselende beleidsvisies over het statuut van de FWI's. Dat zorgt voor onzekerheid en belemmert de dagelijkse werking. Conservatoren, die de collecties beheren, en boekhouders zijn vaak op zichzelf aangewezen, hoewel het bewustzijn van het belang van een centrale aansturing groeit. Bij sommige is het collectiebeheer ondergebracht in één operationele directie of wordt dit transversaal gestuurd vanuit de algemene directie. Bij een aantal instellingen ondersteunt een coördinator de conservatoren, echter zonder duidelijke taakomschrijving.

2.3 Taakomschrijvingen

De taken en verantwoordelijkheden van het personeel zijn vaak alomvattend.

Volgens het koninklijk besluit van 1 februari 2000 moeten de boekhouddiensten de inventaris opmaken. In praktijk beheren zij echter niet het volledige proces van de inventarisatie.

Zo inventariseren de boekhouddiensten bv. het wetenschappelijk materieel¹⁶. Ze kennen aan nieuwe aankopen een nummer toe, registreren zo mogelijk de locatie en bezorgen eventuele barcodes of kleefetiketten aan de gebruiker. De diensten kunnen de inventaris echter niet actueel houden doordat de gebruikers wijzigingen (bv. verplaatsingen, buitengebruikstellingen, diefstallen) niet melden. Ook is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de verificaties.

Bibliotheek- en kunstwerken en zeldzame voorwerpen worden daarentegen door conservatoren geïnventariseerd. Volgens artikel 12 van het koninklijk besluit van 12 juni 2012¹⁷ moet dit gebeuren door statutaire wetenschappelijke personeelsleden die daartoe de titel 'conservator van collecties' krijgen na goedkeuring door de minister. Enkel de KMKG hebben een aanvraag ingediend bij de minister om die titel aan hun medewerkers toe te kennen.

De taken, verantwoordelijkheden en minimumvaardigheden van een conservator worden meestal omschreven in functie fiches of specifieke documenten¹⁸. Uit de diverse omschrijvingen blijkt een veelheid aan activiteiten: de conservatoren moeten de collecties verrijken, inventariseren, bewaren, conserveren, digitaliseren en ontsluiten, tentoonstellingen opzetten en wetenschappelijke publicaties opleveren. Niet elke collectie wordt beheerd door een conservator met de vereiste kwalificaties. In de praktijk zijn binnen het collectiebeheer personen actief die niet aan de titel- of functievoorwaarden voldoen. Ook

¹⁶ En kantoor materiaal dat echter buiten de draagwijdte van de audit valt.

¹⁷ Koninklijk besluit van 12 juni 2012 houdende diverse wijzigingen betreffende de statuten van de federale wetenschappelijke instellingen.

¹⁸ De KMKG hebben bv. een document dat de rechten en plichten van de conservator opneemt. Niet alle collectiebeheerders zouden het echter ondertekend hebben en de KMKG zijn niet langer in het bezit van de ondertekende exemplaren. Het document bevat overigens verouderde bepalingen of artikelen zonder praktische invulling waardoor een actualisatie vereist is. Zo zou een conservator bij een afwezigheid van meer dan vijf dagen een vervanger moeten aanwijzen die toezicht houdt op de collectie. In de praktijk bleven collecties gedurende langere tijd onbeheerd.

contractuele personeelsleden, voormalige gidsen of vrijwilligers worden ingeschakeld als conservator of preparator¹⁹ van een collectie.

Door hun veelheid van taken kunnen conservatoren niet alles naar behoren uitvoeren. Bepaalde taken zijn moeilijk verenigbaar. Ook is er onvoldoende oog voor functiescheidingen. Een conservator kan als enige verantwoordelijk zijn voor de verwerving, de registratie, de bewaring en de verificatie. Dat houdt risico's in zoals persoonlijke verrijking. De interne beheersing om misbruiken, nalatigheden en fouten te voorkomen, is onvoldoende uitgewerkt (zie ook punt 2.5).

Archieven worden geïnventariseerd door archivariissen. Het AR-RP heeft voor zijn archivariissen functiefiches die bepalen dat de archivaris wetenschappelijke onderzoekstaken moet uitvoeren. Dat omvat o.a. het maken van inventarissen. Hij moet ook nieuwe kennis verwerven en artikelen of boeken publiceren of een doctoraat schrijven in één van de onderzoeksdomeinen van de instelling. Daarnaast staat hij ook in voor de dienstverlening door bv. de leeszaalwerking voor het publiek of geleide bezoeken en tentoonstellingen te organiseren. Hij is verantwoordelijk voor de verwerving, restauratie en ordening van de collecties in de magazijnen en het beheer van gegevensbanken, en ook voor de redactie van visieteksten over deze activiteiten. Bovendien wordt de archivaris ertoe aangezet zijn kennis te verspreiden en personeel te leiden. In een bijlage bij de fiche zijn de taken geconcretiseerd en is bv. opgenomen welke inventarissen de archivaris wanneer moet realiseren.

Voor de financiële rapportering, tot slot, is de rekenplichtige²⁰ verantwoordelijk. De omschakeling naar een financiële rapportering overeenkomstig de wet van 22 mei 2003 vraagt andere werkwijzen en benaderingen. Niet alle rekenplichtigen zijn daarmee voldoende vertrouwd, zodat aangepaste begeleiding en opleiding nodig zijn.

2.4 Communicatie en informatiedoorstroming

Een volledige, actuele inventaris en financiële rapportering zijn maar mogelijk met een goede communicatie en informatiedoorstroming. Het tijdig bezorgen van de juiste informatie aan de bevoegde personen is van essentieel belang. Dat is echter veelal een zwak punt. Zowel de communicatie tussen de collectieverantwoordelijken als met de boekhouding kan worden verbeterd.

Stukken uit een collectie kunnen in de reserve van een andere collectie zijn ondergebracht. De collectiebeheerder heeft daardoor niet altijd toegang tot alle stukken in zijn beheer. Ook is hij niet altijd geïnformeerd over waar de stukken onder zijn verantwoordelijkheid zich bevinden, noch wie ze wanneer verplaatst heeft. Instructies om vooraf contact op te nemen en wijzigingen aan de beheerder te melden, ontbreken.

Bij de meeste FWI's wisselen de collectiebeheerders of gebruikers en de boekhouding weinig of geen informatie uit. Die boekhouding beschikt over aankoopgegevens maar heeft vaak geen weet van objecten die op een andere wijze werden verworven. Ook wordt die dienst

¹⁹ Preparatoren zijn gespecialiseerd in de wijze waarop kunstvoorwerpen en zeldzame voorwerpen moeten worden behandeld. Zij staan de conservatoren bij in de behandeling van de stukken en waken over de goede staat.

²⁰ Artikel 21 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000.

niet op de hoogte gehouden van de levering van objecten of de actuele toestand ervan (verplaatsingen, verlies of buitengebruikstelling).

De inventaris van de collectiebeheerders staat veelal los van de boekhoudkundige inventaris. Beide kunnen meestal niet op elkaar worden aangesloten. De boekhoudkundige inventaris bevat enkel de aankopen, de inventaris van de collectieverantwoordelijke evenwel ook andere verwervingen (bv. schenkingen). Enkel de boekhouddienst van de KMMA registreert voor bepaalde verwervingen het inventarisnummer zodat een link met de inventaris van de collectieverantwoordelijke in principe mogelijk is. Ook de KMKG startten in 2016 een project om de inventarissen van de collectieverantwoordelijken in Excel met een aantal minimale registraties (o.a. inventarisnummer, omschrijving, waarde en standplaats) in te brengen in het boekhoudpakket. Daardoor zouden de boekhoudkundige en de operationele inventaris effectief volledig op elkaar kunnen worden aangesloten. Het Rekenhof is van oordeel dat dit project veel verdiensten heeft en beveelt aan het voort te zetten.

2.5 Beleid en procedures

De FWI's beschikken over weinig afdoende beleidsdocumenten en procedures voor het collectiebeheer, de inventarisatie en de boekhoudkundige registratie. Het KBIN beschikt wel over een collectiereglement met procedures en is ISO²¹-geaccrediteerd. Het behoud van die accreditatie blijkt echter een moeilijke opgave. De KMMA stelde in 2005 een collectiebeleidsplan op. Dat plan is sindsdien niet meer geactualiseerd. Het AR-RP maakte in 2011 een collectiebeleidsplan op voor de periode 2012-2016. De KBB heeft in 2017 collectieplannen en een handboek collectiebeheer uitgewerkt. Sommige FWI hebben management- en/of operationele plannen, maar die missen specifieke doelstellingen voor het collectiebeheer, de inventarisatie en de boekhoudkundige registratie.

Het ontbreken van een beleidsvisie en procedures houdt risico's in. Door onvoldoende visie op de opdrachten en bestaansreden van de FWI's en de bijdrage van de collecties, gebeurden in het verleden ondoordacht verwervingen met weinig toegevoegde waarde, terwijl mogelijk interessante werken werden mislopen. Onopgemerkte diefstallen, verlies van collectiestukken en documenten (o.a. inventarissen), onjuiste en onvolledige registraties enz. zijn evenmin uitgesloten.

Het inzicht in het belang van een visie en procedures neemt wel toe. De KBB werkte bv. in 2017 een omvattend handboek uit. Voor verwerving en bruiklenen hebben zo goed als alle FWI's ondertussen bepaalde procedures of richtlijnen. Die zijn echter niet altijd sluitend noch geformaliseerd en soms nog niet in de praktijk omgezet.

2.5.1 Procedures voor verwerving

De algemeen directeur van een FWI is bevoegd voor verwervingen²². Verwervingen met een waarde tussen 50.000 en 250.000 euro moeten na advies van een aankoopcommissie door de beheerscommissie worden goedgekeurd; die boven de 250.000 euro vereisen de goedkeuring van de minister.

²¹ International Standards Organisation.

²² Artikel 47 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000.

Enkele FWI's hebben selectiecriteria vastgesteld waaraan de verwervingen moeten voldoen. Veelal gaat het om het opvullen van leemten in de collecties. Soms buigen comités zich over de verwerving. Om meer controle te krijgen op schenkingen vermelden sommige FWI's op hun website centrale contactgegevens, sturen ze een dankbrief of maken ze overdrachtsdocumenten op.

Toch gebeuren er nog aankopen zonder voorafgaande consultatie van de algemeen directeur. Ook de boekhouddienst wordt niet systematisch geraadpleegd voor de beschikbaarheid van budgetten²³. Ook voor schenkingen blijven er, ondanks de richtlijnen, risico's. De eerste contacten lopen soms nog steeds via conservatoren. Interne richtlijnen dat conservatoren een contactname door een schenker moeten melden aan bv. een algemeen secretariaat, kunnen dit risico inperken. Dankbrieven worden in de praktijk niet consequent verstuurd. Ook hangt het in dat geval af van de schenker of die op basis van een dergelijke dankbrief een tekortkoming meldt, zodat onzeker blijft of de schenking volledig was ontvangen.

2.5.2 Procedures voor bruiklenen

Door onvoldoende documentatie (of verlies ervan) is er een probleem met de bruiklenen op lange termijn die in het verleden zijn toegekend. De FWI's hebben geen volledig zicht op welke stukken bij derden aanwezig zijn. Ook kunnen zij bruiklenen die ze ontvangen hebben van derden, ten onrechte als eigen stukken in de inventaris hebben opgenomen.

De meeste FWI's hebben ondertussen procedures uitgewerkt zodat een object de instelling niet meer kan verlaten zonder overeenkomst, met de nodige documenten voor transport, verzekering en vaststelling van de staat.

De bruikleen van museumstukken is beter geregeld dan die van onderzoekspecimens. Voor bruiklenen van specimens zijn de regels flexibeler en ze verlopen veelal niet via de algemeen directeur. Onderzoekspecimens worden niet altijd in ideale omstandigheden vervoerd. Bruiklenen van museumstukken daarentegen worden meestal administratief beheerd door een zgn. registrator. Welke stukken hiervoor in aanmerking komen, welke de FWI mogen verlaten, blijft niettemin onduidelijk. Bij enkele FWI's beoordeelt een commissie de aanvraag. Toch vindt de formele goedkeuring soms plaats als de goederen zo goed als vertrokken zijn. De FWI's houden onvoldoende toezicht op de correcte en tijdige naleving van de procedures en de timing.

2.5.3 Richtlijnen voor informatiedoorstroming

Zoals eerder vermeld (punt 2.4) zijn er geen procedures of richtlijnen voor de informatiedoorstroming tussen de operationele diensten en de boekhouding. De FWI's hebben onvoldoende zicht op de informatiestromen, welke informatie wanneer en voor wie noodzakelijk is en hoe standaardformulieren dit proces kunnen ondersteunen.

2.5.4 Afstotingsbeleid

De FWI's beheren erfgoed met een publieke bestemming dat tot het openbaar domein behoort. Dat erfgoed is daardoor onvervreemdbaar: het mag niet worden verkocht of weggeschonken. Als een object in de collectie wordt opgenomen en in de inventaris wordt

²³ Bij de KMMA kan een personeelslid bv. volledig zelfstandig mineralen op beurzen aankopen. De collectiebeheerster van de KSB koopt kleinigheden aan via internet.

geregistreerd, houdt dat de toewijzing aan het openbaar domein in. Daarom registreren de instellingen de verworven objecten niet altijd. Wat niet geregistreerd is, kan nog opnieuw worden verwijderd.

Door toenemend plaatsgebrek en de aanwezigheid in de collecties van minder waardevolle stukken, lanceerde de staatssecretaris in 2016 de idee van afstoting, die ook werd opgenomen in de beleidsverklaring van 12 april 2017. Het is echter niet duidelijk wie over een dergelijke afstoting kan beslissen en hoe dit juridisch kan worden georganiseerd.

Voor de toepassing van de wet van 22 mei 2003 moeten de FWI's beschikken over een volledige inventaris als basis voor de openingsbalans. Om te vermijden dat de openingsbalans wordt belast met objecten met weinig waarde die niet van belang zijn voor de FWI's, moet worden nagegaan wat in de collecties en dus ook in de inventaris thuishoort. Een lijst van af te stoten artikelen, die het best formeel wordt bekrachtigd, lijkt bijgevolg zinvol.

2.6 Conclusie

De aanpassing van het statuut van de FWI's staat al jaren ter discussie. Daardoor worden sommige instellingen bestuurd door tijdelijke kaderleden. De definitieve hervorming laat op zich wachten.

De FWI's beheren voor rekening van de Staat het wetenschappelijk, cultureel en historisch erfgoed en moeten hiervoor beschikken over een volledige en actuele inventaris. De kwaliteit van die inventaris is in grote mate afhankelijk van de organisatie van de FWI's en het bestaan van procedures.

FWI's met een centrale aansturing, die een collectiebeleidsplan en uitgeschreven procedures voor verwerving, bruiklenen, registraties en verificaties bezitten, hebben op zijn minst een basisvisie ontwikkeld. Vele hebben echter nog een weg af te leggen. Procedures en richtlijnen voor verwerving, registratie en verificatie zijn niet geformaliseerd, van recente datum, niet sluitend en blijven in de praktijk ontoegepast.

De diensten zijn onvoldoende doordrongen van het belang van een goede communicatie en informatiedoorstroming. Een gebrekkige interne beheersing verhoogt de fraudegevoeligheid en impliceert risico's zoals het verwerven van weinig waardevolle objecten, onvolledige of foutieve registraties, onopgemerkte diefstallen. Boekhouddiensten, conservatoren en archivariissen vervullen een ruim takenpakket en zijn vaak op zichzelf aangewezen. Ook is er onvoldoende oog voor functiescheidingen. Niet alle medewerkers hebben de nodige kwalificaties.

HOOFDSTUK 3

Toezicht en ondersteuning

De staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid houdt toezicht op de FWI's via de programmatorische overheidsdienst Wetenschapsbeleid, Belspo. Die stuurt en controleert het globaal beheer van de instellingen. De FWI's hebben vaak dezelfde operationele en financieel-boekhoudkundige problemen, waarvoor ze voor ondersteuning en advies moeten kunnen terugvallen op centrale diensten zoals die van Belspo. Die moeten hen helpen bij het ontwikkelen van een visie, het leggen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het verbeteren van procedures en werkwijzen voor de uitvoering van de opdrachten. Ook moeten de instellingen over voldoende financiële middelen beschikken om hun opdrachten naar behoren te kunnen uitvoeren.

3.1 Diensten

3.1.1 Beleid en ministerieel toezicht

De staatssecretaris is politiek verantwoordelijk voor de FWI's. De aansturing gebeurt via Belspo²⁴ en de vertegenwoordigers in de beheerscommissie. De Inspectie van Financiën²⁵ houdt toezicht op de uitvoering van de begroting en de naleving van de wetgeving.

Op het vlak van collectiebeheer en inventarisatie gaf de staatssecretaris in 2016 in een brief Belspo en de FWI's vier opdrachten :

1. activering van de inventarisering: de FWI moeten over een sluitende inventaris met basisgegevens beschikken nodig voor het correcte beheer van de collecties;
2. opstelling van een topstukkenlijst: een topstukkenlijst moet de sterktes van de collecties in kaart brengen en een hulpinstrument vormen voor een gericht verwervingsbeleid;
3. opstelling van een uitgeschreven verwervingsbeleid: dit verwervingsbeleid moet leiden tot de verbetering van de financiering;
4. opstart van een "ontzamelingsbeleid": werken die niet in het collectiebeleid passen, zouden uit de collecties moeten worden afgestoten om opslagruimte vrij te maken en te besparen op onderhoudskosten. De methode en ook de lijsten van de te ontzamen werken moeten door de overheid, als eigenaar van de collecties, worden gevalideerd.

Dit resulteerde in juli 2016 in een actieplan van Belspo. In haar beleidsverklaring van 12 april 2017 stelt de staatssecretaris dat deze visietekst van Belspo de basis moet vormen voor verdere reflectie en actie. Wat de ontzaming betreft, stelt zij dat dit enkel onder strenge en duidelijk omschreven voorwaarden kan. De FWI's moeten op basis van de visietekst verder werken. De beleidsverklaring blijft echter algemeen en laat het aan elke instelling over

²⁴ Artikel 56 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000 bepaalt dat de minister de controle organiseert op de schrifturen en de stukken betreffende de boekhoudingsverrichtingen.

²⁵ Artikel 6 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000 bepaalt dat de bij minister geaccrediteerde inspecteur van Financiën die belast is met de dossiers van de instellingen, met raadgevende stem lid is van de beheerscommissie.

zelfstandig actie te ondernemen binnen een onduidelijk kader. Het actieplan van Belpo moet echter nog worden opgestart.

3.1.2 Belpo

De POD Wetenschapsbeleid, Belpo, moet de instellingen ondersteunen bij hun administratief, financieel en materieel beheer en de coördinatie en valorisatie van hun onderzoeksactiviteiten en van hun wetenschappelijke openbare dienstverlening²⁶.

Belpo sluit om de drie jaar een bestuursovereenkomst af met de federale regering, vertegenwoordigd door de staatssecretaris. De bestuursovereenkomst schrijft voor dat de POD jaarlijks een bestuursplan met strategische en operationele doelstellingen opstelt.

Enkele FWI's wijzen er echter op dat hun opdrachten niet alleen van wetenschappelijke maar ook van culturele aard zijn. Door hun inbedding bij Belpo hebben zij geen aanspreekpunt voor vragen over de culturele aspecten van hun opdracht (bv. beheer van een museum).

Niettemin zorgt Belpo in de praktijk voor een centrale aansturing, financiële ondersteuning via projectsubsidies en toezicht op wetenschappelijk onderzoek. Ook biedt de POD ondersteuning bij juridische, budgettaire en boekhoudkundige kwesties.

Inzake financiële rapportering heeft Belpo bijgedragen tot de standaardisering via rapporteringsmodellen (zie hoofdstuk 5) en algemene werkwijzen. De POD tracht hen te begeleiden bij de omschakeling naar de budgettaire en boekhoudkundige vereisten van de wet van 22 mei 2003. De ondersteuning berust echter in hoofdzaak bij één persoon. Die onderbezetting beperkt de mogelijkheden tot een volwaardige en doorgedreven ondersteuning. Soms voert Belpo zelf bepaalde opdrachten of registraties voor de FWI's uit, zoals de eerste opgave van de begroting 2017 in het elektronische begrotingssysteem *eBMC* van de centrale overheid. De instellingen beschikten zelf niet over de kennis om die registratie tijdig uit te voeren.

Belpo verifieert via een toezichtscomité de rekeningen van de FWI's. Het betreft een zogenoemde *deskcontrole*, waarin vooral de aansluiting van de verschillende rekeningen, de stand op de bankrekeningen en de analytische boekhouding worden bekeken. Het bestaan en de toepassing van procedures krijgen veel minder aandacht.

De FWI's rapporteren op basis van indicatoren, conform het bestuursplan van de POD, trimestrieel via een online tool aan Belpo over de uitvoering van hun activiteiten. Belpo geeft echter geen feedback. Dat zet niet aan tot corrigerende of verbeterende acties.

In de voorgaande jaren heeft Belpo specifieke audits uitgevoerd of laten uitvoeren. Een extern onderzoeksbureau heeft recent het wetenschappelijk onderzoek, de publiekswerking en de ontsluiting²⁷ geëvalueerd. De conclusies in de rapporten sluiten aan bij die uit hoofdstuk 2 over de organisatie en interne beheersing (beperkte autonomie, noodzaak tot definitieve aanstelling van de algemeen directeurs a.i., suboptimale organisatiestructuur,

²⁶ Artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 12 december 2002 houdende oprichting van de POD Wetenschapsbeleid.

²⁷ De inventaris kwam niet aan bod.

onvoldoende visie en strategische lange termijndoelstellingen bij sommige FWI's, beperkte financiële middelen, personeelsgebrek, verouderde infrastructuur...)²⁸.

Op 18 november 2016 besliste de ministerraad Belpo op te heffen. De opheffing was eerst gepland op 1 januari 2017. Belpo zou als algemene directie Wetenschapsbeleid binnen de FOD Economie worden ingebed. Het personeel zou worden verspreid over de nieuwe algemene directie, de FWI's en een nieuw op te richten ruimtevaartagentschap. De staatssecretaris moest samen met de minister van Economie de nodige uitvoeringsbesluiten treffen. Die laten echter op zich wachten en de huidige stand van zaken is onbekend. Bij Belpo bestaat de vrees dat in de nieuwe structuur de huidige (beperkte) aansturing wegvalt.

3.1.3 Federale interneauditdienst

Bij de FOD Kanselarij van de Eerste Minister is bij koninklijk besluit van 4 mei 2016 de Federale Interneauditdienst (FIA) opgericht. Die heeft de bevoegdheden van Belpo op het vlak van interne audit overgenomen. De FIA evalueert de betrouwbaarheid van de interne beheersing, het risicobeheer en het goed bestuur. Hij formuleert op basis van zijn evaluaties aanbevelingen om het internebeheersingsysteem te verbeteren en de zwakke punten ervan bij te sturen. De aanbevelingen moeten ook tot een dialoog met de leidinggevenden van de betrokken diensten leiden.

De FIA legt zijn prioritaire interneauditactiviteiten vast in een auditplan. Ook een minister of staatssecretaris kan de FIA verzoeken een audit uit te voeren. Eind 2017 zijn de wetenschappelijke instellingen nog niet het voorwerp van een audit geweest²⁹.

3.2 Middelen

De besparingsmaatregelen van de overheid hebben een weerslag op de werking van de FWI's. Hoewel dit niet tot de scope van de audit behoort, vermelden de FWI's dat ze door het gebrekkige onderhoud van de gebouwen het patrimonium niet naar behoren in stand kunnen houden. De budgettaire krapte beperkt de mogelijkheden tot aankopen of het aanwerven van geschikt personeel.

3.2.1 Elektronische inventarisatie

De FWI's beschikken voor het beheer van hun inventarissen over een elektronische databank of een collectiebeheerssysteem (zie punt 4.1.1). Het opzet is de bestaande inventarissen (op papier, in Excel, Word, Access) daarin over te brengen. Vooral voor de oude inventarisgegevens is dit een omvangrijke, tijdrovende opdracht.

Dankzij het DIGIT-programma van Belpo krijgen de FWI's tijdelijk bijkomende middelen om de inventarisgegevens in het systeem in te brengen en eventueel online publiek beschikbaar te stellen. Hoewel nog niet alle gegevens zijn overgebracht, eindigt het DIGIT-03 project in 2018. Niettemin beschikt nog geen enkele FWI over een volledige databank. De stopzetting van de financiering dreigt bijgevolg de verdere uitbouw en het onderhoud van de collectiebeheerssystemen in het gedrang te brengen. Voor sommige instellingen steunt

²⁸ Per FWI is een samenvatting van het onderzoek te consulteren op de website van Belpo.

²⁹ Zie Rekenhof, "Uitbouw van een interne audit bij de federale overheid", 174^e Boek, Brussel, oktober 2017, p. 189-190. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

de inventarisatie op het beperkte aantal medewerkers die konden worden aangeworven met de projectmiddelen.

3.2.2 Personeel

De besparingsmaatregelen bemoeilijken de opvulling van het middenkader en de aanwerving van nieuwe medewerkers. Bijgevolg zetten de FWI's voor de inventarisatie noodgedwongen personeelsleden in die niet de vereiste kwalificaties hebben (voormalige gidsen, vrijwilligers enz). Doordat medewerkers met specifieke vaardigheden (bv. preparatoren) wegvallen, moeten personeelsleden taken overnemen waarvoor ze niet zijn opgeleid. Collecties blijven soms langdurig (zelfs meerdere jaren) onbeheerd of worden toegewezen aan overbelaste collectiebeheerders. Door het personeelstekort geraken de achterstanden en problemen bij de inventarisatie moeilijk opgelost.

3.3 Conclusie

De staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid is bevoegd voor het beleid, de aansturing en het toezicht op de FWI's. In 2016 stelde Belpo op vraag van de staatssecretaris een actieplan op dat het inventarisatieproces moest activeren. In de beleidsverklaring van 12 april 2017 bevestigde de staatssecretaris die visie. Een betrouwbare, tijdige en volledige inventarisatie van het patrimonium van de FWI's is inderdaad een belangrijke voorwaarde voor de beleidsvoering en de financiële rapportering. Verdere initiatieven werden echter aan de FWI's zelf overgelaten.

De FWI's kunnen voor juridische, budgettaire en boekhoudkundige vragen een beroep doen op Belpo. De geplande afschaffing van Belpo brengt deze ondersteuning mogelijk in het gedrang. Ook de interne audit speelt een essentiële rol in de verbetering van de interne beheersing. De Federale Interneauditdienst heeft die opdracht van Belpo overgenomen maar beschikt vooralsnog over onvoldoende personele middelen.

Door een gebrek aan financiële middelen kunnen de instellingen niet het gepaste personeel aanwerven of vervangen en medewerkers in het middenkader aanstellen. Dat hypothekeert de uitvoering van hun taken. Collectiebeheerders zijn overbelast en taken worden uitgevoerd door personeel dat daarvoor niet is opgeleid. Dankzij het DIGIT-project van Belpo beschikken de FWI's over aanvullende middelen die ze benutten om een elektronische inventaris op te zetten en te vervolledigen. Dit project loopt echter af in 2018 hoewel de elektronische inventarisatie nog niet is voltooid.

HOOFDSTUK 4

Inventarisatie

De hoofdstukken 2 en 3 belichtten het beheer van de inventaris vanuit het oogpunt van organisatie, interne beheersing en procedures, aansturing en toezicht. Dit hoofdstuk gaat in op de eigenlijke inventarisatie van bibliotheek- en kunstwerken, zeldzame voorwerpen en verzamelobjecten (bv. archiefstukken, foto- en beeldmateriaal en onderzoekspecimens)³⁰, evenals van wetenschappelijk materieel en onderzoeksdata³¹.

De FWI's moeten een inventaris opstellen krachtens hun oprichtingsbesluiten en de boekhoudregelgeving³². De inventaris moet hen in staat stellen hun patrimonium te kennen en het als een goede huisvader te beheren met oog voor behoud en beveiliging. De inventaris is bovendien cruciaal voor de financiële waardering en rapportering in de jaarrekening (zie de hoofdstukken 5 en 6).

De regelgeving bepaalt echter niet waaraan de inventaris van een collectie moet voldoen. Om een geïnventariseerd object te identificeren en terug te vinden, moeten op zijn minst een aantal basisgegevens worden geregistreerd, zoals een uniek nummer, informatie over de herkomst en over de standplaats. Daarnaast bestaan wel internationale normen voor collectiebeheer en inventarisatie, zoals Spectrum (*Standard Procedures for Collections Recording Used in Museums*), normen van de *International Council of Museums (ICOM)* die vooral voor musea zijn uitgewerkt, de *MARC 21 (Machine-Readable Cataloging)* van bibliotheken en de *General international Standard Archival Description (ISAD(G))* voor de inventarisatie van archieven.

De inventarissen van de FWI's zijn echter specifiek en complex. Dat houdt verband met hun geschiedenis, de onvervreemdbaarheid van de collecties en de bruiklenen. Sommige FWI's bestaan al van in de 19^e eeuw, hun inventarissen gaan dus ver terug in de tijd. Omdat ze niets uit hun collecties mogen verwijderen (met uitzondering van buiten gebruik gesteld wetenschappelijk materieel), kan de inventaris enkel uitbreiden. Onderdelen kunnen voor korte of lange termijn in bruikleen aan derden zijn gegeven. Ook kan de instelling stukken of collecties van derden in bruikleen hebben. Die moeten kunnen worden onderscheiden van de eigendommen in eigen beheer.

De bevindingen hierna steunen op gesprekken met en rondleidingen door de verantwoordelijken van de FWI's. Bij de KMKG, het KMMA, de KBB en het AR-RP heeft het Rekenhof beperkte steekproeven uitgevoerd³³. Die hadden vooral aandacht voor de

³⁰ Die worden opgenomen in de boekhoudkundige rekeningen 246 en 247.

³¹ Die worden opgenomen in de boekhoudkundige rekeningen 245 en 2023.

³² Artikelen 21, 4^o en 38, van het koninklijk besluit van 1 februari 2000.

³³ De steekproeven hielden rekening met de diversiteit van de collecties: zowel grotere als kleinere museale collecties, archeologische objecten, onderzoekspecimens, bibliotheken en archieven. Het bleek niet altijd mogelijk de steekproeven uit te voeren op alle geselecteerde collecties. Bepaalde testen verliepen moeizaam. Bij de pool Ruimte waren er enkel gesprekken met de verantwoordelijken.

identificatie van de objecten op basis van een uniek nummer met naamgeving of korte omschrijving en de vlotte traceerbaarheid ervan.

4.1 Bibliotheek- en kunstwerken, zeldzame voorwerpen en verzamelobjecten

De FWI's moeten elk werk, specimen of stuk kunnen identificeren en terugvinden. Op basis van de registratie moeten ze bijgevolg lijsten kunnen opstellen met alle werken die zij voor de Staat beheren. Daartoe moeten ze een aantal basisgegevens (o.a. unieke nummering, naamgeving, standplaats, verwerving) noteren, waarmee ook de inventaris kan worden geverifieerd.

4.1.1 Registratiemethoden

De FWI's moeten op elk ogenblik verantwoording kunnen afleggen over ieder item en een overzicht hebben van alle bezittingen. Alle items moeten daarom geregistreerd en zo snel en volledig mogelijk geïnventariseerd worden. Geautomatiseerde systemen bieden daartoe ruime mogelijkheden.

Slechts enkele instellingen werken met een algemene inventaris³⁴. De meesten houden per collectie deelinventarissen bij. De deelcollecties die door de jaren zijn ontstaan, zijn echter niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden. Overlapping is mogelijk, waardoor objecten niet altijd eenduidig binnen één collectie kunnen worden ondergebracht. Bovendien zijn door de jaren stukken van de ene collectie overgedragen aan een andere, met een mogelijke meervoudige registratie tot gevolg. De deelinventarissen zijn veelal opgemaakt volgens de inzichten van de collectieverantwoordelijke en de eigenheden van de collecties. Dat bemoeilijkt een overzicht van de volledige collectie³⁵.

Door de jaren is de registratiewijze geëvolueerd van handgeschreven registers en papieren fiches of steekkaarten over elektronische bestanden (Word, Excel of Accessbestanden) naar databanken of collectiebeheerssystemen. De FWI's beschikken momenteel over één of meer collectiebeheerssystemen en proberen de beschikbare informatie in deze systemen over te brengen. In principe is het de bedoeling nieuwe verwervingen direct in deze systemen te registreren en tussendoor zo veel mogelijk gegevens uit het verleden over te brengen ('retrocatalogisering'). Niettemin werken nog niet alle collectieverantwoordelijken rechtstreeks in het systeem met als gevolg dat nog niet alle nieuwe aanwinsten gegarandeerd in het elektronische systeem worden geregistreerd. Ook de retrocatalogisering gaat vaak moeizaam en loopt soms fout. De KBB registreerde in de databank *VUBIS* ongeveer 50.000 werken die mogelijk nooit in haar bezit zijn geweest. De collectiebeheerssystemen zijn daarom noch volledig noch correct.

³⁴ De KMSKB en het KBIN hebben een gecentraliseerde algemene inventaris. Die van het KBIN is echter een weergave van alles wat de instelling binnenkomt, maar niet noodzakelijk in de collectie of het patrimonium van de Staat wordt opgenomen.

³⁵ De KBB is in 2017 begonnen een inventaris van de inventarissen op te maken. Ook het AR-RP beschikt per regio over een inventaris van de inventarissen, die ongeveer om de twee jaar wordt geactualiseerd.

Ze bieden over het algemeen veel mogelijkheden maar zijn vooral gericht op het verstrekken van wetenschappelijke informatie en op digitale ontsluiting. Het genereren van lijsten in het kader van de inventarisatie en verificaties ervan krijgt minder aandacht.

Hoewel de collectiebeheerssystemen alle collecties zouden kunnen omvatten en bijgevolg kunnen dienen als een algemene inventaris, gebruiken de instellingen in de praktijk meerdere registratiemethoden door elkaar.

Enkele FWI's met een beperkte kunstcollectie zijn nog niet of slechts recent met een inventarisatie begonnen. Het KMI heeft bv. geen lijst van zijn kunstwerken. Het gaat hoofdzakelijk om buiten gebruik gestelde meetinstrumenten. Ook het KIK heeft naast een uitgebreide fotocollectie, die ze grotendeels in de databank *Adlib* bijhoudt, ook een beperkt aantal kunstwerken, waarvan de eigendom niet altijd duidelijk is en die niet zijn opgelijst. De KSB is gestart met de inventarisatie van kunstwerken: ongeveer zeshonderd van de naar schatting duizend stuks zijn ondertussen geïnventariseerd.

4.1.2 Verwerving

De FWI's moeten alles wat binnenkomt, registreren. Ze moeten daarbij de werken die geen eigendom van de Staat zijn of die niet in de collectie zullen worden opgenomen, duidelijk onderscheiden zijn van de collecties van de Staat. Ze moeten dus een inventaris kunnen aanleveren die enkel de eigendommen van de Staat weergeeft die zij beheren.

Bij het merendeel van de instellingen bestaat onduidelijkheid over de eigendomsrechten van werken. Sommigen zijn om die reden niet geïnventariseerd, anderen zijn onterecht in de inventaris opgenomen.

De eigendom is niet altijd duidelijk. Een aantal FWI's bezitten werken van vóór de onafhankelijkheid van België. De KMSKB startten bv. al een inventaris in 1841. Alles wat aanwezig was, werd in principe geregistreerd³⁶ met uitzondering van de langdurige bruiklenen bij derden (o.a. die in kerkgebouwen). Toch hebben een 35-tal werken een onduidelijke herkomst, waardoor ze niet in de algemene inventaris zijn opgenomen. Ook andere instellingen kampen met de onzekere herkomst van stukken die in het verleden zijn verworven. Verschillende hebben objecten geïnventariseerd hoewel het om een langdurige bruikleen of bewaargeving van derden ging; sommige bezitten zelfs gestolen werken.

Van objecten die al lang in het bezit van de musea zijn, is de verwervingswijze vaak onbekend: schenking, aankoop, eigen vondst op archeologische site, ruil of bruikleen. Ook over de vorige eigenaar, de datum van verwerving en de eventuele aanschaffingswaarde ontbreekt informatie. Ook werden in het verleden schenkingen aanvaard die minder waardevol bleken.

De FWI's zijn zich steeds meer bewust van het belang van een coherent verwervingsbeleid. Ze werken aan procedures, instructies en standaarddocumenten voor aankopen, schenkingen en bruiklenen. Die procedures worden in praktijk echter niet altijd toegepast of zijn voor verbetering vatbaar. Ook kunnen sommige instellingen nieuw verworven

³⁶ De inventaris omvat ook werken van voor de onafhankelijkheid en die door bv. de Franse koningen waren geschonken.

objecten niet altijd linken aan een verwervingsdossier. Nochtans moet er over nieuwe aanwinsten duidelijkheid bestaan.

4.1.3 Unieke identificatie

Een geïnventariseerd werk moet in principe uniek identificeerbaar zijn, via een uniek nummer, een labeling en een omschrijving, of een naamgeving.

Bibliotheek- en kunstwerken kunnen in regel worden genummerd en omschreven. Dat ligt moeilijker voor biologische en geologische onderzoekspecimens. De collectie entomologie (insecten, spinnen, mijten, duizendpoten enz.) van de KBIN zou tussen de 15 en 17 miljoen specimens omvatten. Die van de KMMA omvat ongeveer 6 miljoen. Deze collecties zijn niet genummerd. Niettemin beschikken beide FWI's over overzichtslijsten in Excel per type, soort.... Ook bij archiefstukken gebeurt de inventarisatie op dossier- en niet op stukniveau.

De nummering van werken gebeurde niet altijd consistent. De toekenning van de nummers is meestal collectiegebonden. Omdat in de loop der jaren nieuwe collecties ontstonden en objecten van collectie wijzigden, kan eenzelfde werk meerdere nummers hebben. Ook kan eenzelfde nummer bij verschillende collecties dubbel worden gebruikt. Tegenover sommige nummers blijken geen objecten (meer) tegenover te staan. Eén nummer kan worden toegekend aan een groep van gelijkaardige objecten of specimens. Bij belangrijke schenkingen neemt men vaak de nummers uit de catalogus van de schenker over. Soms worden tijdelijke nummers gebruikt voor collecties die moeten worden geordend. De toekenning van nummers gebeurt veelal manueel. Bij automatische nummering, blijkt het nummer toch nog te kunnen worden gemanipuleerd.

Het toegekende nummer moet in principe onuitwisbaar op het object worden aangebracht. Dit gebeurt niet altijd³⁷. Voor enkele collecties binnen het departement aardwetenschappen van de KMMA worden al enkele jaren door personeelsgebrek geen nummers meer toegekend. Nummers worden ook niet altijd correct aangebracht. Zo worden prefixen soms vergeten. Op enkele uitzonderingen na worden geen barcodes gebruikt. Als een notatie op het object onmogelijk is, wordt gewerkt met kaartjes die bij het object worden gelegd of eraan bevestigd. Dat zorgt voor een risico op fouten (bv. verwisseling). In sommige gevallen zijn nummers niet meer leesbaar, niet-uniek of niet, foutief of onleesbaar aangebracht.

De meeste geïnventariseerde objecten hebben een naam of een beknopte omschrijving. In enkele gevallen ontbreekt de informatie over het object of stemt de naamgeving of omschrijving niet met het object overeen. Soms zijn de beschrijvingen onnauwkeurig en niet geïndividualiseerd. Nochtans wint een object aan waarde bij een gedetailleerde beschrijving.

4.1.4 Standplaats

Collectiestukken moeten op elk moment kunnen worden gelokaliseerd en teruggevonden. Er moet een sluitend registratiesysteem bestaan voor ontleende werken of werken die (tijdelijk) van hun vaste standplaats zijn verwijderd.

De manuele registers in boekvorm vermelden nooit een specifieke plaatsbepaling. Standplaatsen waren veelal wel aangegeven op steekkaarten of tegenwoordig ook in Excelbestanden. De meeste collectiebeheerssystemen kunnen een overzicht van de

³⁷ De KSB concentreert zich bv. op de opmaak van de inventarislijst, niet op het aanbrengen van labels.

verplaatsingen bijhouden. Die optie wordt echter nog niet gebruikt. De KMSKB zijn recent gestart met een proefproject "*radio-frequency identification*" (RFID) om met barcodes via 'antennes' in de zalen het traject van een werk te registreren.

De inventarissen vermelden niet voor alle objecten een (correcte) standplaats. Bij sommige FWI's zijn de benamingen van de lokalen en plaatsbepalingen niet uniform. Meermaals bevinden objecten zich niet op de geregistreerde plaats. Ook tentoongestelde stukken kunnen niet altijd worden teruggevonden. Tijdelijke standplaatsen, verplaatsingen, overbrengingen voor bv. restauratie of ontleningen worden niet consequent genoteerd. Collecties worden niet altijd op nummer, maar soms ook op basis van plaats van herkomst, tijdperiode, type, familie, genre, soort... bewaard. In die gevallen kunnen stukken of specimens enkel worden teruggevonden door in het domein gekwalificeerde mensen. Onderzoekspecimens maar ook bibliotheekwerken kunnen zich in de kantoren van personeelsleden bevinden. Niet overal zijn er duidelijke regels om te registreren wie een werk of specimen heeft ontleend. De bestaande regels worden bovendien niet altijd nageleefd. Om objecten of specimens terug te vinden, moet vaak een beroep worden gedaan op het collectief geheugen van de personeelsleden, en zelfs dan kunnen sommige niet worden teruggevonden.

4.1.5 Beveiliging

De FWI's moeten de nodige maatregelen nemen om zowel de objecten als de informatie erover te beveiligen tegen verlies of beschadiging. Autorisaties voor toegangen en het aanbrengen van wijzigingen zijn belangrijk.

4.1.5.1 Beveiliging van objecten

Collecties bevinden zich niet altijd in afgesloten ruimtes. Sommige zijn ondergebracht in open werkruimtes en zijn vrij toegankelijk voor personeelsleden en toevallige bezoekers. Collecties die als reserve zijn gestockeerd, bevinden zich niet altijd in aangepaste, geschikte lokalen. Bij verschillende FWI's bevinden reservecollecties zich in lokalen waar computerservers staan of leidingen lopen, zodat ook technici en andere werknemers de lokalen betreden. Weinig lokalen zijn beveiligd door een badgesysteem. Veelal wordt niet geregistreerd wie wanneer en hoe lang in een reserve aanwezig is. Reserves kunnen zich op een locatie op afstand bevinden. Die worden soms maar één keer per maand bezocht.

Soms hebben conservatoren geen directe toegang tot werken onder hun beheer. Bepaalde stukken kunnen een standplaats hebben in een collectie van een andere conservator. Er zijn geen richtlijnen over de verantwoordelijkheid voor dergelijke stukken.

Niet alle instellingen hebben procedures voor de consultatie door derden van bv. specimens voor onderzoeksdoeleinden. Externe onderzoekers kunnen dikwijls meerdere specimens vrij en zonder registratie bestuderen. Ook voor het verpakken en transporteren van onderzoekspecimens naar en in het buitenland zijn er weinig vereisten.

Maatregelen om verlies of beschadiging van werken tegen te gaan, ontbreken vaak. Omdat de stockering soms chaotisch verloopt en de verantwoordelijken de bewaar- en tentoonstellingsruimten onregelmatig betreden, merken ze een verlies niet altijd op. Verschillende musea wijzen erop dat ze door de staat van de gebouwen hun taken niet professioneel kunnen uitvoeren, zodat zich geregeld ongelukken voordoen.

4.1.5.2 Beveiliging van de gegevens over de objecten

Handgeschreven gegevens kunnen moeilijker zonder zichtbaar spoor worden gewijzigd. Toch moet worden gewaakt over de bewaring van de registers. Word- en Exceloverzichten kunnen gemakkelijker worden gemanipuleerd en de schrijf- en leesbevoegdheden (autorisaties) zijn moeilijker af te lijnen. Vaak wordt de informatie bewaard op een gedeelde schijf waardoor niet gemachtigde personen de lijsten kunnen bewerken. De collectiebeheerssystemen bieden nochtans ruime mogelijkheden om autorisaties toe te kennen. De FWI's hebben op dit vlak meestal geen doordacht beleid. Sommige hebben geen instructies voor de te gebruiken opslagruimte en nemen onvoldoende back-ups. Een plan om de continuïteit van de gegevens te waarborgen ontbreekt overal. Nochtans gaan gegevens effectief verloren. Zo verloor het prentenkabinet van de KBB in 2009 door een servercrash een bestand met een snelinventarisatie van dubbels en prenten zonder inventarisnummer. De gegevens zijn nog niet hersteld.

4.1.6 Volledigheid en juistheid

Om te beoordelen of de inventaris volledig is, moet duidelijk zijn wat erin moet worden opgenomen. Onduidelijkheid over de eigendom vormt een belemmering voor een volledige en correcte inventarisatie.

De FWI's kampen met de vraag welke objecten moeten worden geïnventariseerd. Het KMI bv. analyseert in de gemeente Dourbes stenen om de intensiteit van magnetische velden te schatten. De instelling vraagt zich af of ze deze verzameling als een collectie moet beschouwen en inventariseren. Andere instellingen bezitten preparaten die niet worden geïnventariseerd. Vele hebben dubbels, namaak, voorwerpen met een educatieve waarde of gewoon werken die de collectie niet verrijken. Sommige minder waardevolle werken werden wel, andere niet geïnventariseerd. Als de voorwerpen in de inventaris worden opgenomen als eigendom van de Staat, worden ze meteen ook onvervreemdbaar. Sommige objecten zijn om die reden nooit geïnventariseerd.

Bij de inventarisatie is er achterstand. Vooral grote schenkingen of overdrachten raken niet verwerkt en blijven ongeregistreerd en zonder vaste standplaats. Een specifiek probleem is de inventarisatie van archieven volgens de ISAD(G)-normen. Die kan meerdere jaren in beslag nemen. Het AR-RP registreert weliswaar binnen tien dagen na ontvangst een aantal basisgegevens, zoals van waar of van wie het archief komt, de periode waarop het betrekking heeft, de schatting van het aantal meter en de eventuele aanwezigheid van overdrachtslijsten. Wat ze effectief ontvangen, komen ze echter pas bij de behandeling van het archief te weten.

Er zijn ook perioden waarin voor bepaalde collecties geen of beperkte registraties gebeurden. Bovendien raken registers zoek. Ook de vele oude registers zijn nog niet allemaal volledig in de collectiebeheerssystemen opgenomen. Soms is dat enkel mogelijk dankzij de projectmiddelen van Belspo (zie punt 3.2.1).

De meeste FWI's hebben geen volledig overzicht van wat ze beheren. Bepaalde waardevolle objecten zijn niet geïnventariseerd. Zo weet de bibliothecaris van de KMKG dat een interessante collectie veilingcatalogi niet geïnventariseerd is. De KSB bezit dan weer incunabelen (eerste en tweede drukwerken uit de 15^{de}- 16^{de} eeuw) die niet in de catalogus zijn opgenomen. Soms weten de instellingen zelfs niet of er in de niet-ontsloten collecties nog waardevolle werken zitten.

Bovendien is de geregistreerde informatie niet altijd betrouwbaar. Door onduidelijkheid over de eigendom zijn objecten geïnventariseerd die niet tot het patrimonium van de Staat behoren (bv. langetermijnbruiklenen of gestolen voorwerpen). De KBB gaf bij de retrocatalogisering een vijftigduizendtal werken in die mogelijk niet het bezit van de instelling zijn. De geregistreerde basisinformatie stemt bovendien niet altijd overeen met de realiteit (zie punten 4.1.3. en 4.1.4).

4.1.7 Inventarisverificaties

Volgens artikel 16 van de wet van 22 mei 2003 en artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 2009 moeten de FWI's vanaf het boekjaar 2018 ten minste een maal per jaar de nodige verificaties uitvoeren om de inventaris van al hun bezittingen op te maken.

De meeste FWI's hebben voorsnog geen, of althans geen systematische, verificaties opgezet en beschikken hiervoor ook niet over procedures. Verificaties die wel plaatsvinden, worden niet altijd consequent herhaald. Volgens een aantal instellingen zijn verificaties maar mogelijk als de inventaris zelf op punt staat. Ook wijzen ze op het tijdsintensieve karakter.

Het AR-RP is jaarlijks één dag gesloten voor inventarisverificaties. De verificatie gebeurt steekproefsgewijs: in de meest geconsulteerde archieven wordt gecontroleerd of alles op zijn plaats staat. Bij problemen wordt dit ingegeven in de databank *Archeion*. Volgens de instelling zijn er echter weinig problemen. Het Rekenhof stelde nochtans een onregelmatigheid vast bij twee mappen die in januari 2017 door lezers waren opgevraagd³⁸. Bij de KBIN controleert de boekhouddienst de fysieke aanwezigheid. Dat gebeurt alleen voor aangekochte objecten die in de boekhouding zijn geregistreerd. De dienst gebruikt daarvoor een lijst die slechts een fractie bevat van de totale collectie.

Als een collectie op orde wordt gezet, wordt er wel geverifieerd. Bij probleemcollecties wordt dan de inventaris opgemaakt op basis van wat 'on the floor' wordt teruggevonden. Voor de aanpak van probleemcollecties is het RE-ORG-project van het *International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property* (ICCROM) interessant. Deze internationale organisatie wil met dit project leden wereldwijd bijstaan bij het reorganiseren en planmatig stockeren, om hun collecties onder controle te krijgen en houden. ICCROM organiseert over de hele wereld workshops om de aanpak en methode aan te leren. In het verleden werd binnen de collectie 'Europese ethnologie' van de KMKG het reservelokaal 'folklore' als testcase geselecteerd. De conservator heeft dit als zeer leerrijk ervaren en meent dat de ICCROM methode bij meerdere collecties en FWI's dienstig zou kunnen zijn.

4.1.8 Bruiklenen

Bruikleen bestaat in twee richtingen (naar en van derden) en kan op korte of lange termijn zijn. Een bruikleen op lange termijn wordt in het jargon een 'depot' genoemd.

De FWI's moeten weten welke van hun eigen objecten zich extern bevinden en welke objecten van derden onder hun (tijdelijk) beheer vallen. Hier rijzen problemen met de oude

³⁸ Het AR-RP kan een lijst trekken van alle documenten die bezoekers in de leeszaal consulteren en daardoor niet op hun vaste plaats liggen. Aangezien lezers de documenten niet buiten het AR-RP mogen meenemen, zou de lijst in principe enkel opvragingen van de dag zelf mogen bevatten. Op de lijst van 28 maart 2017 stonden nochtans twee documenten die in januari 2017 waren opgevraagd. Waar die zich bevonden, was onduidelijk. De instelling gaat uit van een menselijke fout bij het terugzetten.

depots. In het verleden werden bruiklenen niet altijd geformaliseerd. Daarom ontbreken overeenkomsten of onderliggende documenten maar ook globale overzichten. Zo kunnen objecten van een FWI zich bij derden bevinden zonder dat die FWI hiervan op de hoogte is. En zelfs als ze dit weet, is het niet zeker dat de objecten daar effectief aanwezig zijn en nog bestaan. De instellingen controleren dit niet of te beperkt. Omgekeerd hebben FWI's objecten in de inventaris ingeschreven die aan derden toebehoren. Als de eigenaar ze weer opvraagt, zorgt dat voor problemen omdat door die registratie de objecten tot het patrimonium van de Staat behoren. Soms worden bruiklenen ook niet meer teruggevonden. Omgekeerd zijn er problemen wanneer een FWI een stuk uit haar patrimonium terugvraagt. Vaak is er discussie over de eigendoms kwestie, worden objecten niet teruggevonden of is er onwil. De instellingen krijgen bovendien weinig hiërarchische ondersteuning bij het recupereren van werken. De KMKG kaartten bv. een dispuut met het kasteel van Seneffe aan bij de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid. Die adviseerde de zaak te laten rusten.

De FWI's trachten de (oude) depots in kaart te brengen en nieuwe contracten te sluiten. De contracten moeten niet alleen correct worden opgesteld maar mogen bovendien geen interpretaties toelaten. De KBB kampt bv. met de vraag of een oorspronkelijk depot ondertussen niet is omgezet in een schenking.

Ook bruiklenen tussen FWI's onderling zijn soms niet in orde. Voor de objecten die het KMI aan de KMKG heeft toevertrouwd, bestaat er geen contract. De KMKG en de KSB stelden wel een contract op, maar de stukken hebben een ander prefix en het contract beantwoordt niet volledig aan de realiteit.

Vele FWI's hebben ondertussen een registrar aangesteld die de bruikleendossiers administratief opvolgt. Ook zijn recent bruikleenprocedures uitgewerkt met standaardformulieren. Bruikleen wordt tegenwoordig hoofdzakelijk op korte termijn toegepast (bv. tijdelijke tentoonstellingen en bruikleen in het kader van onderzoek).

Strikt genomen zou bij bruikleen geen enkel object of specimen de instelling mogen verlaten zonder document. Zoals al aangegeven in punt 2.5.2 zijn de procedures vaak iets duidelijker en strikter voor museumstukken dan voor onderzoekspecimens. Bij specimens voor onderzoek gebeuren de toekenning en afhandeling vaak niet gecentraliseerd. Ook de procedures voor bruikleen van museumobjecten moeten worden verfijnd (beleid over de stukken die de instelling mogen verlaten, goedkeuringsprocedure, opvolging). Verder moet de correcte toepassing ervan worden bewaakt. Momenteel kunnen objecten de instelling al hebben verlaten nog voor de bruikleen is goedgekeurd.

Tot slot moeten bruiklenen ook worden geregistreerd. De collectiebeheerssystemen (*TMS*, *MuseumPlus*, *OPAC*) bevatten die mogelijkheid, maar de instellingen benutten ze niet ten volle en hebben verschillende zienswijzen. Het KMMA gebruikt *TMS* ook voor kortetermijnbruiklenen, terwijl de KMKG enkel langetermijnbruiklenen in *MuseumPlus* opnemen.

4.2 Wetenschappelijk materieel en data

Alle FWI's werken met of produceren zelf wetenschappelijk materieel en onderzoeksdata. Die worden anders geïnventariseerd dan bibliotheek- en kunstwerken.

4.2.1 Wetenschappelijk materieel

De FWI's moeten een volledig en actueel overzicht hebben van alle operationele apparatuur, met de eigendomsrechten (en -verplichtingen). De apparatuur moet ook te onderscheiden zijn van eventuele activa in aanbouw of voorraadartikelen. De locatie waar de instrumenten worden ingezet, moet bekend zijn. Er moet een gestandaardiseerde informatiedoorstroming zijn tussen de gebruikers en de inventarisverantwoordelijke en geregeld moeten de aanwezigheid en het gebruik worden gecontroleerd.

De boekhouddienst staat in voor de inventarisatie van het wetenschappelijk materieel. Dat doet ze in de module 'activa' in het boekhoudpakket, al houden sommige FWI's ook overzichten in Excel bij. Materieel wordt in de inventaris ingeschreven op basis van de goedgekeurde factuur. De activamodule genereert automatisch een nummer. Een kleefetiket wordt afgedrukt en meestal door de gebruiker van het materieel aangebracht.

Deze inventarisatie kent specifieke problemen. Sommige FWI's vervaardigen zelf of in samenwerking met derden materiaal. Ze kopen daarvoor onderdelen aan die worden verwerkt tot een groter geheel of instrument. Bij een samenwerking met andere (buitenlandse) organisaties zijn de uiteindelijke eigendomsrechten van het opgeleverde materieel niet altijd duidelijk (bv. ruimtesatellieten). De instellingen maken geen aparte inventaris op voor aangekochte onderdelen enerzijds en direct bruikbaar materieel anderzijds. Ze inventariseren alle aankopen als materieel vaste activa, hoewel bepaalde vervaardigings- of reserveonderdelen mogelijk voorraadartikelen zijn of een directe kost vormen. Bij de registratie op factuurbasis moet worden nagakeken of het materieel effectief is opgeleverd en in gebruik wordt genomen. Verder moeten de FWI's de instrumenten zoveel mogelijk geïndividualiseerd inventariseren.

De meeste FWI's hebben labels maar het is niet altijd zeker of die effectief worden aangebracht. Dat is meestal de verantwoordelijkheid van de gebruiker. De boekhouddienst verifieert veelal niet of dit wel gebeurt. Bovendien is labelen niet altijd mogelijk (bv. meetapparatuur op Antartica).

De locatie van apparatuur wordt geregistreerd als die bekend is. Sommige apparatuur reist echter continu rond: bepaalde meetapparaten worden twee weken in Antwerpen en vervolgens twee weken aan de kust ingezet.

Regels voor verplaatsingen, buitengebruikstellingen, uitzonderlijke degradaties, diefstallen of verlies ontbreken. Veelal bereikt de informatie niet de boekhouding, zodat die de inventaris niet kan actualiseren. Inventarisverificaties worden zo goed als niet uitgevoerd. De inventarissen bevatten daardoor meestal het overzicht van de aankopen, zonder verdere informatie over de plaats of zekerheid dat het nog effectief bij de FWI is.

4.2.2 Onderzoeksdata

De instellingen moeten kunnen aangeven welke informatie beschikbaar is. Die moet bovendien geraadpleegd kunnen worden.

De data die in het kader van de onderzoeksactiviteiten worden bewaard, zijn vaak specifiek en aanzienlijk. Daarbij rijst de vraag of (en hoe) die moeten worden geïnventariseerd.

Voor de FWI's van de pool Ruimte hebben een enorme capaciteit om informatie op te slaan. Zowel de KMI als het BIRA werkt met één grote, gecentraliseerde database. Bij de KSB

bewaren de diensten (o.a. seismologie en gravimetrie, zonnefysica, astronomie...) de gegevens in eigen bestanden. In de databank kunnen volgende soorten basisgegevens worden opgeslagen:

- continue *real time* metingen en beelden van eigen meetinstrumenten (bv. radars, weerstations, bliksemdetectoren) die automatisch op regelmatige tijdstippen worden opgeslagen;
- data van eigen Belgische en buitenlandse modellen (o.a. weermodellen);
- data verkregen via of in samenwerking met internationale organisaties zoals EUMETSAT en ESA (bv. satellietbeelden).

Die initiële meetresultaten en data worden verwerkt tot nieuwe informatie van een hogere kwaliteit, die op haar beurt moet worden gestockeerd. Verder bestaan over de gegevens ook nog metadata (bv. informatie over welk meetinstrument op welk moment de gegevens heeft aangeleverd).

De informatie ontstaat veelal uit samenwerkingen met andere Belgische en buitenlandse organisaties en moet dan ook vaak worden gedeeld. Dat vereenvoudigt de eigendoms kwestie niet. Gegevens van eigen meetinstrumenten op Belgische bodem zijn eigendom van de Belgische Staat. Dit geldt echter minder voor beelden van bv. satellieten in de ruimte of voor weersinformatie die particulieren via hun gsm aan het KMI bezorgen. Ook de intellectuele eigendom is vaak niet contractueel vastgelegd.

De FWI's beschikken over unieke, onvervangbare gegevens die als immaterieel cultureel erfgoed worden beschouwd. Ze bewaren die op een voor hen werkbare wijze. De structuur van de databank van de KMI is bv. opgezet door een doctorandus. Er zijn technische beschrijvingen over de velden en metadata beschikbaar en er bestaat een informatieve wiki-website. Het BIRA is in het kader van de 'langetermijnbewaring' van het *digit-03*-project van Belspo gestart met de toekenning van een *digital object identifier* (DOI), een unieke identificatie voor digitale bestanden. Daartoe maakt het een overzicht van alle datasets en analyseert het contracten om na te gaan welke data eigendom van de FWI zijn, waarna ze een DOI nummer krijgen³⁹. Dat alles blijkt tijdrovend en complex, zodat het BIRA zich afvraagt of het dit project moet voortzetten.

De toegang tot de gegevens is per personeelslid geregeld. Dat het KMI, het BIRA en de KSB hun back-ups op dezelfde site in Ukkel bewaren vormt een veiligheidsrisico.

Ook andere FWI's beschikken over belangrijke analyseresultaten (bv. KBIN en KMMA), waarvan vaak geen of moeilijk lijsten kunnen worden getrokken.

4.3 Conclusies

Slechts enkele FWI's beschikken over één centrale inventaris. De meeste hanteren deelinventarissen die georganiseerd zijn volgens de inzichten van de collectiebeheerder en manueel, in elektronische bestanden en/of specifieke databanken of collectiebeheerssystemen worden bijgehouden. Deelinventarissen zijn echter vaak onvolledig en weinig betrouwbaar. Daardoor is er geen overzicht over het aantal objecten in

³⁹ Ook de KSB heeft zich ondertussen geregistreerd om in de toekomst DOI's te kunnen toekennen.

beheer. De data over de objecten zijn onvoldoende beveiligd. Er zijn geen of onvoldoende instructies voor het bewaren van geïnformatiseerde data. Ook een autorisatiebeleid bestaat niet. Sommige instellingen nemen onvoldoende back-ups van elektronische bestanden en een continuïteitsplan ontbreekt. Bij een aantal zijn registraties verloren gegaan.

De FWI's kampen met achterstanden in de inventarisatie. Grote schenkingen blijven vaak jaren ongeregistreerd en zonder vaste bewaarplaats. Bovendien zijn er perioden waarin geen of beperkte registraties gebeurden.

Instellingen weten niet altijd wat ze moeten inventariseren. Het eigendomsrecht is niet altijd bekend door de onzekere herkomst of, voor wetenschappelijk materiaal en onderzoeksdata, de samenwerking met andere (buitenlandse) organisaties. Bij langdurige bruiklenen is door gebrek aan formele documenten en overzichten soms niet meer bekend aan wie werken in bruikleen zijn gegeven. De contracten stemmen niet altijd overeen met de realiteit. Een aantal werken waarvan de eigendom niet is uitgeklaard, zijn niet geïnventariseerd. Anderzijds zijn werken die niet tot de eigendom van de Staat behoren, toch in de inventaris ingeschreven. Voor de instellingen van de pool Ruimte is het niet duidelijk of en hoe zij hun data en materiaal moeten inventariseren. Vele FWI's bezitten ook minder waardevolle objecten, namaak, educatieve objecten die soms wel, soms niet zijn geïnventariseerd.

Als een object in de inventaris wordt geregistreerd, moet het kunnen worden geïdentificeerd met een uniek nummer en een naamgeving of beknopte omschrijving. Het is echter onduidelijk of dit ook geldt voor wetenschappelijke data. Bij verschillende instellingen komt dubbel gebruik van eenzelfde nummer voor. Een object kan verschillende nummers hebben of eenzelfde nummer kan een lot van gelijkaardige objecten omvatten. De inventaris kan nummers vermelden waar geen object aan verbonden blijkt te zijn. Niet alle nummers zijn correct en leesbaar aangebracht. De meeste objecten hebben wel een naam of korte omschrijving, hoewel die soms accurater kan.

Niet alle stukken kunnen worden teruggevonden. Vaak moet een beroep worden gedaan op het collectief geheugen van de personeelsleden. Standplaatsen, verplaatsingen en ontleningen worden te weinig meegedeeld aan de bevoegde instanties en geregistreerd. De toegang tot de collecties is onvoldoende beveiligd. Slechts enkele FWI's registreren wie, wanneer en hoe lang in een collectieruimte aanwezig was. Derden kunnen een collectie consulteren zonder dat dit wordt geregistreerd. De reserveruimten worden niet regelmatig bezocht. Omdat de stockering soms chaotisch verloopt en de verantwoordelijken de bewaar- en tentoonstellingsruimten niet regelmatig bezoeken, blijft verlies vaak onopgemerkt. Inventarissen worden niet systematisch volgens vaste procedures geverifieerd.

HOOFDSTUK 5

Financiële rapportering

Een financiële rapportering over het artistieke, culturele en wetenschappelijke patrimonium in beheer van de FWI's berust op de inventaris. Ondanks de onvolledige inventarissen, wordt in dit hoofdstuk toegelicht wat niettemin in de huidige rekeningen van de FWI wordt teruggevonden. De regelgeving op vlak van financiële rapportering beantwoordt nog niet aan de vereisten van een volledige dubbele boekhouding. Dat verandert vanaf de inwerkingtreding van de wet van 22 mei 2003.

In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke informatie momenteel in de rekeningen is opgenomen. De gevolgen van de wet van 22 mei 2003 komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

5.1 Reglementair kader

- Artikel 21, 4°, van het koninklijk besluit van 1 februari 2000 bepaalt dat de rekenplichtige de inventaris van het vermogen bijhoudt.
- Artikel 38 van dat besluit stelt dat de FWI een staat van de inventaris van het patrimonium voor de vaste activa opstelt.
- Het ministerieel besluit van 15 juni 2007 legt de vorm van de rekeningen vast. Bijlage 4 bij dit besluit bevat het standaardmodel voor de inventaris van het patrimonium voor de vaste activa, de 'rekening van vermogenswijziging' genoemd. Er moet worden gerapporteerd over de aanwinsten, afboekingen, re-evaluaties of devaluaties, afschrijvingen en nettoboekwaarde van o.a. databanken, ander materiaal (bv. wetenschappelijk materiaal), bibliotheken en kunstwerken.

Het huidige kader schrijft dus al een financiële rapportering voor over databanken, wetenschappelijk materiaal, kunst- en bibliotheekwerken.

5.2 Waarderingsregels

Voor een uniforme en consistente financiële rapportering over kunst- en bibliotheekwerken, wetenschappelijk materiaal en databanken moeten de regels van de boekhoudkundige aanrekening en waardering formeel zijn vastgelegd. Dat is niet het geval. Nochtans hebben de FWI's al in 1998 de waarde van hun patrimonium doorgegeven aan de toenmalige Commissie voor de Inventaris van het Vermogen van de Staat (CIV)⁴⁰. Dat gebeurde volgens de regels in het document *Evaluatie van de lichamelijke roerende goederen met het oog op de*

⁴⁰ Die was opgericht bij koninklijk besluit van 29 april 1964 tot instelling van de Commissie voor de Inventaris van het Vermogen van de Staat. Na de eerste werkzaamheden in 1966 werd de commissie opnieuw samengesteld in 1987 om een toestand eind 1986 op te maken. Door de veelheid van de gegevens en de complexiteit van de waarderingsmethodes en -technieken duurden de werkzaamheden lang. De inventaris van 1986 werd op 10 januari 1994 voorgelegd aan het Parlement. De balans werd vervolgens bijgewerkt op datum van 31 december 1992, met de bedoeling nadien jaarlijks te actualiseren. In het kader daarvan moesten ook de FWI's jaarlijks hun patrimonium waarden. De laatste opgave dateert van 31 december 2011, waarna de CIV werd opgeheven.

*beginbalans van de centrale overheidsdiensten*⁴¹. Dit document licht toe wat onder de diverse “lichamelijke roerende goederen” moet worden verstaan en bepaalt de methodes van waardebeoordeling. Hoewel de FWI's niet verplicht zijn ook hun boekhouding zelf te voeren volgens deze regels, vond Belspo het onlogisch andere regels te hanteren. De POD motiveerde daarom de FWI's om deze regels toe te passen.

5.2.1 Databanken

De CIV omschrijft een databank als een geheel van gegevens waartussen een logisch verband bestaat en dat toegankelijk is door middel van specifiek ontwikkelde software. Het moet gaan om centrale gegevensbanken die verband houden met de hoofdactiviteit. Databanken voor hulpactiviteiten (bv. personeelszaken) moeten niet afzonderlijk als vaste activa worden geboekt. Voor ondersteunende programmatuur maakt de CIV een onderscheid tussen de aankoop van een pakket, dat boekhoudkundig als software wordt geregistreerd en zelf ontwikkelde programmatuur die deel uitmaakt van de gegevensbank.

Bij de waardering van een databank worden de kosten berekend van het ontwerpen van de software, de vorming van de ontwerpers en het personeel en de in te voeren gegevens. Jaarlijks wordt het aantal nieuwe records vermenigvuldigd met de kosten voor het bepalen en coderen van de gegevens. Gegevensbanken hoeven niet te worden afgeschreven behalve als ze volledig moeten worden heringericht, wat een uitzonderlijke afschrijving van het geheel tot gevolg heeft.

5.2.2 Wetenschappelijk materieel

De CIV omschrijft wetenschappelijk materieel als apparaten voor wetenschappelijk, technisch, onderzoeksmatig gebruik enz. Instrumenten die zeldzaam en kostbaar zijn en die langer dan tien jaar worden gebruikt (bv. telescopen), vallen onder de categorie ‘kunstobjecten en -werken, zeldzaam materieel en instrumenten’ (zie 5.2.4).

De (niet geherwaardeerde) historische waarde van wetenschappelijk materieel wordt over tien jaar afgeschreven.

5.2.3 Bibliotheekwerken

De CIV onderscheidt drie soorten bibliotheken:

- bibliotheken voor ontspanning;
- depotbibliotheken (bv. KBB en AR-RP)⁴²;
- administratieve bibliotheken (operationele en onderzoeksbibliotheken).

De bibliotheekwerken voor ontspanning, de werken die de dagelijkse werking ondersteunen en de werken en archieven met een louter documentaire waarde hoeven niet te worden opgenomen in de inventaris. De overige werken worden geherwaardeerd tegen verkoopwaarde en niet afgeschreven. Bij de waardebeoordeling moet rekening worden gehouden met de

⁴¹ CIV-2009/document nr. 1, versie van 5 januari 2009.

⁴² Depotbibliotheken bevatten naast boeken en tijdschriften ook kostbare kleinoden en wiegedrukken, kaarten en plannen, handschriften, etsen, munten en medaillons en allerhande documentatie.

gemiddelde marktprijzen van de laatste vijf jaar. Ze hoeft niet exhaustief te zijn en moet proportioneel zijn met het doel.

Omdat de waardebepaling vaak moeilijkheden oplevert, kan ze ook gebeuren op basis van specifieke criteria, zoals het type werken (gewone boeken, tijdschriften, wetenschappelijke boeken, werken met bijvulbladen). Daarvoor stelt de CIV eenheidsprijzen of prijzen per meter.

5.2.4 Kunstobjecten en –werken, zeldzaam materieel en instrumenten

De waarde van kunstobjecten en –werken in musea, zeldzaam materieel en instrumenten (als ze heel technisch of zeldzaam zijn, zie 5.2.2) wordt bepaald op basis van de verkoopwaarde (prijzen van de laatste vijf jaar). Er gebeuren geen afschrijvingen.

Net als bij bibliotheekwerken moet de inspanning om de verkoopwaarde te bepalen in verhouding staan met dat doel. Objecten of kunstwerken mogen ook gegroepeerd worden gewaardeerd. Zo mag een specifieke collectie ook als geheel bij benadering worden geraamd.

5.3 Waardering en rapportering

5.3.1 Algemene vaststellingen

Met uitzondering van de KMKG hebben de FWI's in de periode 1998 - 2011 jaarlijks aan de CIV een opgave bezorgd met de waarde van het patrimonium. De meeste FWI's beschikken vandaag echter niet meer over de oorspronkelijke berekening van die waarden. Veelal ging het om ruwe schattingen van wetenschappelijke medewerkers⁴³.

Het koninklijk besluit van 1 februari 2000 legt vanaf 2002 de opmaak van een rekening van vermogenswijziging op. Dat gebeurt sinds 2004 volgens een standaardmodel. De FWI's gebruiken daarvoor een module voor het beheer van vaste activa in hun boekhoudpakket. Toch hechten de instellingen weinig belang aan deze rapportering. De KMKG maken al jaren de rekening niet op. Nochtans had de instelling in 2016 een specifiek project opgestart met duidelijke, onderbouwde instructies voor de waardering. Omdat de inventaris niet was uitgewerkt, konden de waarden maar gedeeltelijk worden aangeleverd. Andere FWI's maken de rekening wel op, maar vaak informeel en laattijdig. De rekening wordt niet altijd goedgekeurd door de beheerscommissie en soms ook niet officieel aan het Rekenhof bezorgd⁴⁴.

De FWI's concentreren zich op de uitvoeringsrekening van de begroting en besteden weinig aandacht aan de rekening van vermogenswijzigingen. Veel verder dan een aansluiting tussen beide rekeningen gaan de meeste FWI's niet. Zij voeren zelf geen nazicht uit op de volledigheid en correctheid van de rekening van vermogenswijzigingen. Zo kan de staat van

⁴³ Enkel SOMA en KMSKB verschaften gedeeltelijke informatie over de berekening van de bedragen.

⁴⁴ Zo werd de rekening 2012 van het KMI niet goedgekeurd door de beheerscommissie maar wel aan het Rekenhof bezorgd. De rekening van 2013 werd wel door de beheerscommissie goedgekeurd maar niet aan het Rekenhof gezonden. De rekeningen 2014 werden noch goedgekeurd noch bezorgd. Voor het jaar 2016 ontving het Rekenhof enkel de rekening van het BIRA, het KBIN en het KMMA. De rekeningen van vermogenswijzigingen van de KMSKB, het KMI, de KSB, het AR-RP, het KIK en de KBB verkreeg het Rekenhof officieus. De rekeningen van vermogenswijziging werden wel door de beheerscommissie goedgekeurd maar niet door de minister van Financiën formeel aan het Rekenhof overgelegd. De KMKG maakten geen rekening van vermogenswijziging 2016 op.

het patrimonium voor de bibliotheek- en kunstwerken niet worden gelinkt aan de inventarissen van de conservatoren of collectieverantwoordelijken, hoewel in de boekhoudsoftware de vaste activa aan het inventarisnummer kunnen worden gelinkt. Enkel de KMMA doet dat deels⁴⁵.

Bij zijn rekeningencontroles heeft het Rekenhof opgemerkt dat detailgegevens in de activamodule niet altijd overeenstemden met de rekening van vermogenswijziging. De boekhoudsoftware liet bovendien aanpassingen toe in afgesloten boekjaren, waardoor verschillen ontstonden tussen de eind- en beginwaarden van de opeenvolgende boekjaren. Verder is het onderscheid tussen kosten en investeringen niet goed afgebakend en blijkt de rekening van vermogenswijzigingen niet altijd volledig.

De volgende tabel geeft een overzicht van de nettoboekwaarden voor 2016.

Tabel 1- Inventaris in euro op 31 december 2016

	Database	Wetenschappelijk materieel	Bibliotheek	Kunstwerken	Totaal
	2023	245	246	247	
KMSKB	0,00	494.304,17	47.446.478,56	1.477.537.578,88	1.525.478.361,61
KMKG					NB
KMMA	4.323.624,47	909.131,62	11.826.074,89	301.507.984,48	318.566.815,46
KBIN	28.920,21	2.748.779,96	4.623.073,34	1.880.336,04	9.281.109,55
KIK	13.922.327,89	1.757.200,48	1.429.549,90	0,00	17.109.078,27
KBB	16.414.338,37	653.191,27	713.963.999,80	2.279.400,44	733.310.929,88
AR-RP	2.704.197,44	1.369.258,94	42.501.103,90	225.447.425,94	272.021.986,22
KSB	1.859.201,44	1.145.375,89	3.242.318,64	1.983.148,20	8.230.044,17
BIRA	0,00	1.305.721,09	540.268,63	0,00	1.845.989,72
KMI	23.296,71	1.985.701,62	1.083.566,99	57.568,66	3.150.133,98
POOL ruimte	0,00	113.339,36	0,00	0,00	113.339,36
Totaal	39.275.906,53	12.482.004,40	826.656.434,65	2.010.693.442,64	2.889.107.788,22

Bron: Rekeningen van vermogenswijziging 2015 van de FWI's (officieus voor de KMI en de pool Ruimte)

Deze bedragen zijn voor 97,93% terug te brengen tot de eindbalansen van 2001.

⁴⁵ Eén boekhoudkundige registratie kan verbonden zijn met meerdere inventarisnummers.

Tabel 2- Inventaris in euro op 31 december 2011

	Database	wetenschappelijk materieel	Bibliotheek	Kunstwerken	Totaal
	2023	245	246	247	
KMSKB	0,00	0,00	45.994.135,32	1.469.381.699,58	1.515.375.834,90
KMKG					NB
KMMA	2.041.126,00	1.219.527,69	8.886.828,68	299.185.232,27	311.332.714,64
KBIN	0,00	0,00	932.710,02	310.903,34	1.243.613,36
KIK	5.188.525,01	1.166.558,24	3.916.934,00	0,00	10.272.017,25
KBB	11.333.692,87	0,00	693.776.376,16	0,00	705.110.069,03
AR-RP	245.997,46	3.446.679,86	34.932.713,89	225.309.432,25	263.934.823,46
SOMA	493.148,16	0,00	4.972.803,61	0,00	5.465.951,77
KSB	1.859.201,44	2.031.597,06	2.030.247,97	1.983.148,20	7.904.194,67
BIRA	0,00	4.398.221,95	61.972,00	0,00	4.460.193,95
KMI	23.296,71	4.069.065,57	0,00	49.578,70	4.141.940,98
POOL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totaal	21.184.987,65	16.331.650,37	795.504.721,65	1.996.219.994,34	2.829.241.354,01

Bron: FWI's

Tot en met 2011 (laatste rapportering aan de CIV) zorgden de meeste FWI's ervoor dat de waarden in de rekening van vermogenswijzigingen overeenstemden met deze die ze aan de CIV rapporteerden. De KMSKB en het KBIN weken hier echter bewust van af omdat de bedragen in de CIV opgave te weinig onderbouwd waren. Dat blijkt uit de vergelijking van de laatste CIV rapportering van 31 december 2011 (tabel 3⁴⁶) met de rekening vermogenswijzigingen van 31 december 2016 (tabel 1).

Tabel 3- Inventaris in euro op 31 december 2011 zoals gerapporteerd aan de CIV

	Database	wetenschappelijk materieel	Bibliotheek	Kunstwerken	Totaal
	2023	245	246	247	
KMSKB	1.672.733,11		3.757.577,92	4.121.823.733,15	4.127.254.044,18
KMKG					NB
KMMA	3.854.049,19	301.849,64	10.900.713,81	300.553.418,15	315.610.030,79
KBIN	8.630.185,65	498.105,40	13.022.203,61	94.618.059,25	116.768.553,91
KIK	12.667.375,46	67.488,36	1.325.528,17		14.060.391,99
KBB	16.414.338,37	167.963,24	707.569.045,03	2.077.025,03	726.228.371,67
AR-RP	307.724,40	175.363,56	36.707.324,86	225.447.425,94	262.637.838,76
SOMA	1.910.031,56	3.005,72	5.376.059,18		7.289.096,46
KSB	1.859.201,44	663.372,05	2.797.417,26	1.983.148,20	7.303.138,95
BIRA					NB
KMI	23.296,71	665.951,94	555.367,30	49.578,70	1.294.194,65
Totaal	47.338.935,89	2.543.099,91	782.011.237,14	4.746.552.388,42	5.578.445.661,36

Bron: Documenten CIV

De KMSKB rapporteerden 4.127,3 miljoen euro op 31 december 2011 aan de CIV, terwijl de rekening vermogenswijzigingen 2016 slechts 1.525,5 miljoen euro opneemt. KBIN gaf 116,8 miljoen euro aan de CIV terwijl de rekening vermogenswijzigingen 2016 9,3 miljoen euro opnam.

⁴⁶ De KMKG en het BIRA deden geen opgave aan de CIV op 31 december 2011.

De wijzigingen sinds 2002 zijn het gevolg van nieuwe aanwinsten en, voor het wetenschappelijk materieel, afschrijvingen. Afboekingen en revaluaties gebeuren niet. De aanwinsten zijn aankopen, ongeacht het bedrag. De instellingen nemen andere verwervingen (bv. schenkingen) niet op. Uitzondering vormt het departement Culturele Antropologie en Geschiedenis van de KMMA. Die bezorgt de boekhouding een raming die de boekhouding dan ook als vaste activa registreert.

Hoewel de registratie van aankopen eenvoudig lijkt, rijzen een aantal problemen. Bovendien werken de instellingen niet uniform. De werkwijze bij de verschillende subrekeningen wordt hieronder nader toegelicht. Per subrekening wordt onderzocht welke FWI's (omvangrijke) bedragen rapporteren en komt de werkwijze van de FWI's inzake de beginwaarde en de wijzigingen na 31 december 2001 aan bod.

5.3.2 Databanken

De meeste instellingen kunnen vandaag niet meer toelichten hoe ze de waarde van de rekening 2023 "databanken" eind 2011 in de boekhouding hebben samengesteld of berekend. Zo is het niet altijd duidelijk of de verwerving of ontwikkeling van bibliotheek- en collectiebeheerssystemen vervat zit in de waardering als databank, als software werd geregistreerd of direct in kost is genomen. Bij de meeste zou de verwerving of ontwikkeling van de basissystemen niet als databank zijn geregistreerd. Ook kan de startwaarde van de rekening afkomstig zijn van één dienst en betrekking hebben op een welbepaalde databank en dus niet op alle databanken. Zo zou de waarde bij de KSB (1,8 miljoen euro in 2000) alleen betrekking hebben op meetresultaten van de dienst Seismologie en Gravimetrie. Hoewel ook andere operationele diensten van de KSB meetresultaten genereren, werd de initiële waarde nooit geactualiseerd.

Bij zes FWI's werden de databanken na 2001 nog geactualiseerd.

1. De KBB registreerde tot 2010 jaarlijks de loonkosten van de personeelsleden die op de Belspoprojecten Digit 01 en 02 werkten, op de rekening 2023 'database'.
2. Het CEGESOMA berekende tot 2015 jaarlijks het aantal nieuwe records vermenigvuldigd met de loonkost per record. Na zijn integratie in 2016 in het AR-RP gebeurde dat niet meer.
3. De rekening databanken van het AR-RP nam jaarlijks toe tot en met 2011 (laatste jaar van de CIV-opgave). Die aangroei kan echter niet worden verklaard. Na 2011 veranderde de rekening niet meer.
4. Ook het KIK vermenigvuldigt jaarlijks het aantal nieuw ingegeven records met een eenheidsprijs. Die is echter al jaren ongewijzigd. Het KIK heeft geen idee hoe hij tot stand is gekomen en of hij overeenstemt met de realiteit.
5. De KMMA werkt op een gelijkaardige wijze voor de nieuwe records van het departement Biologie in DaRWIN. Ze gebruiken die werkwijze dan weer niet voor de invoer in de databank TMS.
6. Het KBIN registreerde een aantal meetresultaten (Noordzee) boekhoudkundig als databank. De nochtans hoge ontwikkelingskosten van het DaRWIN systeem zijn niet als vaste activa geboekt.

5.3.3 Wetenschappelijk materieel

Wetenschappelijk materieel is een onderdeel van de rekening 245 "ander materieel". Die rekening omvat diverse subrubrieken. Daarbij is het niet altijd duidelijk wat onder welke subrubriek valt: wat voor de ene kantoormaterieel is, kan voor een andere specifiek materiaal

zijn dat aan een bepaalde opdracht verbonden is. Zo registreerde het AR-RP op de rekening 245 archiefrekken en scanners, omdat die specifiek voor zijn opdracht bedoeld zijn. De rekening wordt ook niet altijd correct gebruikt. Het CEGESOMA boekte bv. ook fietsen, die onder 'rollend materieel' moeten worden opgenomen.

Volgens de leidraad van de CIV mogen kleinere benodigdheden met een aankoop prijs onder de 500 euro per stuk (in prijzen van 1995) direct in kost worden genomen. De meeste FWI's registreren echter ook kleinere aankopen als vaste activa. Het onderscheid tussen een kost en een investering is niet altijd duidelijk. Het bedrag is daarbij niet doorslaggevend. Materieel dat als investering wordt beschouwd, wordt als vast actief geboekt bij goedkeuring van de factuur. De boekhouddiensten hebben echter vaak geen weet van de levering. Geleverde goederen waarvoor nog geen factuur is ontvangen, worden daarom niet geregistreerd.

De huidige boekhoudregelgeving voorziet niet in rekeningen voor de opvolging van voorraadartikelen of voor activa in aanbouw. Nochtans hebben sommige instellingen vervangingsonderdelen in voorraad. Ook vervaardigen bepaalde FWI's zelf of in samenwerking met andere (buitenlandse) organisaties nieuwe instrumenten (bv. radars). De opbouw ervan kan jaren in beslag nemen. Achteraf is het niet altijd duidelijk wie de eigenaar is (bv. ruimtesatellieten). Zij boeken in die gevallen (voorschot)facturen voor materieel in aanbouw of voorraadartikelen die nog niet in gebruik zijn genomen, bij gebrek aan gepaste rekeningen als wetenschappelijk materieel. De investeringen worden vervolgens vanaf de boeking afgeschreven (en dus niet bij de effectieve ingebruikname van het actief).

De FWI's schrijven het wetenschappelijk materieel, conform de CIV regels, op jaarbasis af over tien jaar zodra de factuur is goedgekeurd⁴⁷.

5.3.4 Bibliotheekwerken

De FWI's boeken hun aankopen van boeken, tijdschriften en kranten tijdens het boekjaar op de rekening 246 "bibliotheek". Zij boeken echter geen schenkingen of werken die via het wettelijk depot worden verworven (bv. KBB). Sommige instellingen boeken ook foto's, affiches, video's en andere archiefstukken (bv. KBB, AR-RP en SOMA). Handschriften, incunabelen en andere oude waardevolle werken zijn echter niet allemaal (correct) gewaardeerd. Ook over de initiële waardering van de bibliotheekwerken (1998/2001) bestaat onduidelijkheid. Naar alle waarschijnlijkheid is de waarde in de rekeningen van vermogenswijzigingen onderschat.

Zo vermeldde de KBB in 2015 voor bijna 713 miljoen euro aan bibliotheekwerken (712.695.471,80 euro), terwijl door de interne organisatie⁴⁸ ook voor meer dan twee miljoen euro (2.240.933,75 euro) aan bibliotheekwerken is opgenomen onder de rekening "kunstwerken". Bijna 710 miljoen euro (709.718.290,19 euro) van de collectie is toe te schrijven aan de aankoop van buitenlandse tijdschriften. De kostbare werken zijn slechts gewaardeerd aan 47.441,26 euro, manuscripten slechts voor 29.825 euro, munten en medailles vertegenwoordigen 12.688,36 euro. Dit toont aan dat de huidige waardering

⁴⁷ De datum van ingebruikname wordt momenteel niet bijgehouden.

⁴⁸ Vroeger werden grotere aankopen die het budget overschreden, geregistreerd op de rekening 247. Tegenwoordig is het onderscheid tussen de rekeningen 246 "bibliotheek" en 247 "kunstwerken" afhankelijk van de operationele directie die de aankoop doet.

onbetrouwbaar is. De KBB herwaardeert momenteel zijn volledige collectie. Hierbij is er sprake van een waarde van meer dan twee miljard (2.005.864.835 euro), bijna het drievoudige van de huidige waarde.

Met naar schatting 144.000 boeken en 2.000 tijdschrifttitels en archiefstukken beschikken ook de KMKG over een belangrijke bibliotheek. Die is echter tot op heden nooit gewaardeerd. Hoewel de KMKG sinds 2001, zoals de andere FWI, jaarlijks wel de nieuwe aankopen boeken, stelt de instelling geen rekening van vermogenswijziging op. Nochtans laat het boekhoudpakket dat toe. Eind 2016 raamde de instelling de waarde van de bibliotheekwerken op meer dan 72 miljoen euro (72.791.800 euro).

Ook de waardering van de bibliotheken bij andere instellingen is twijfelachtig. Zo registreerde de KSB maar bibliotheekwerken ter waarde van 2 miljoen euro terwijl ze een honderdtal eerste en tweede drukken uit de 15^e eeuw en 23.500 bibliotheekwerken (zonder de elektronische tijdschriften) in haar bezit heeft.

In het kader van hun museumactiviteiten kopen de FWI's documentatie aan om de objecten beter te beschrijven. In het kader van hun onderzoek kopen ze ook wetenschappelijk studiematerieel. Ze beschouwen echter al die werken als vaste activa, ongeacht of bepaalde boeken of tijdschriften misschien direct in kost mogen worden genomen. Dat geldt ook voor elektronische abonnementen. Zo heeft de pool Ruimte de laatste jaren ingezet op elektronische consultaties van tijdschriften. Wat de consequenties zijn bij opzegging van het abonnement is echter onduidelijk. Als een instelling in dat geval nummers uit het verleden niet meer mag consulteren, rijst de vraag of ze die abonnementen wel als vaste activa mag registreren. De werken die voor onderzoeksdoeleinden worden aangekocht, worden wel als activa geboekt, maar niet de eigen onderzoeksrapporten. Binnen de pool Puimte komen ook dubbeltellingen voor. In het kader van het gezamenlijk aankoopbeleid, zijn facturen die het BIRA ontving en deels doorfactureerde aan het KMI en de KSB, zowel bij het BIRA voor het volledige bedrag als (deels) bij de KSB en het KMI geregistreerd.

5.3.5 Kunstwerken

De rekening 247 "kunstwerken" omvat behalve museumobjecten een grote variëteit aan objecten of specimens. De KBB boekt bibliotheekwerken als kunstwerken, het AR-RP unieke archiefstukken (foto's, prenten, munten...)⁴⁹. Bij de pool Ruimte bestaan de kunstwerken vaak uit buiten gebruik gesteld wetenschappelijk materieel (meetinstrumenten, telescopen). De instellingen van de pool Natuur bezitten biologische en geologische (onderzoeks)collecties van allerhande gesteenten, (on)gewervelde diersoorten, insecten...

Enkele FWI's rapporteren geen of maar in beperkte mate kunstwerken, hoewel ze die wel bezitten. Een voorlopige, onvolledige waardering van de collecties van de KMKG kwam eind 2016 uit op meer dan 580 miljoen euro (582.097.092,35 euro). Ook het KIK zou een aantal niet gewaardeerde kunstwerken bezitten. Ook het KMI beschikt over kunstwerken die slechts beperkt werden gewaardeerd.

De rekening "kunstwerken" wijzigde nauwelijks in de periode 2002 – 2015. De aanpassingen zijn het gevolg van nieuwe aankopen maar die waren door de besparingen beperkt. Van de waarde werd al 99,31 % geboekt bij de opstart in 2002. Die openingsbalans betrof een globale

⁴⁹ Het SOMA boekt archiefstukken dan weer als bibliotheekwerken.

schatting waarover weinig informatie voorhanden is. Voor de KMSKB zou het enkel om de aankopen sinds 1987 gaan. De instelling heeft het verleden inclusief schenkingen niet opgenomen in haar rekening van vermogenswijziging, maar wel gemeld aan de CIV. In de opgave van 31 december 2011 was sprake van meer dan 4 miljard euro, tegenover 1,5 miljard euro in de vermogensrekening van 2016. Ook het KBIN heeft enkel aankopen geboekt omdat de waarde voor andere verwervingen te weinig onderbouwd was. In de laatste CIV-opgave van 31 december 2011 was de waarde voor de kunst- en verzamelobjecten meer dan 94,5 miljoen euro, in de rekening van vermogenswijziging van 2016 slechts 1,9 miljoen euro (zie tabellen 1 en 3 onder punt 5.3.1). Het KMMA boekt (en waardeert) als enige deels ook schenkingen⁵⁰. Uit al het bovenstaande blijkt dat de huidige waardering van de kunstwerken de werkelijke waarde ervan onderschat.

5.4 Conclusie

De boekhoudreglementering legt sinds 2002 de FWI's op een staat van de inventaris van het patrimonium of rekening van vermogenswijziging op te maken. Niet alle instellingen doen dat. Ook ontbreekt het hen aan adequate waarderingsregels. Ze hanteren als leidraad het document 'Evaluatie van de lichamelijke roerende goederen met het oog op de beginbalans van de centrale overheidsdiensten' van de voormalige Commissie voor de inventaris van het vermogen van de Staat. Die leidraad geeft echter onvoldoende uitsluitsel over de vraag wat als vaste activa moet worden beschouwd dan wel een directe kost of voorraadartikel vormt. Ook de rekeningen worden niet uniform gebruikt. Vaste activa in aanbouw of wijzigingen in het voorraadbeheer worden niet als dusdanig geboekt. Er is onduidelijkheid over de eigendom van materieel dat in samenwerkingsverband is vervaardigd. De boekhouding houdt geen rekening met de ingebruikname, waardoor afschrijvingen niet aansluiten op de werkelijke levensduur.

Op een enkele uitzondering na verifiëren de FWI's niet of de geboekte activa effectief aanwezig zijn. De boekhoudkundige inventaris kan bijgevolg niet worden gelinkt aan de fysieke inventaris of de deelinventarissen van de conservatoren of collectieverantwoordelijken.

De FWI's (met uitzondering van de KMKG) boekten in de staat van 2002 een beginwaarde van meer dan 2,8 miljard euro (2.812.909.703,64 euro) voor de databanken, het wetenschappelijk materieel, de bibliotheek- en kunstwerken. Dat bedrag kunnen zij vandaag niet meer verantwoorden. Op 31 december 2015 was die waarde geëvolueerd tot 2.874.264.801,24 euro (+ 2,18%). Sinds 2002 registreren de FWI's enkel nog aankopen en afschrijvingen. Andere wijzigingen, zoals schenkingen, herwaarderingen maar ook diefstallen, verliezen, verslechtering in de staat of buitengebruikstellingen worden niet boekhoudkundig verwerkt. Twee instellingen ondernamen recent pogingen om de bibliotheek- en kunstwerken te (her)waarderen. De KMKG kwamen tot een eerste onvolledige schatting van 582 miljoen euro. De KBB herwaardeerde de waarde tot meer dan 2 miljard euro (tegenover 713 miljoen euro in de rekeningen). Het patrimonium lijkt dan ook ondergewaardeerd.

⁵⁰ Niet voor de diensten biologie en aardwetenschappen.

De huidige staat van de inventaris van het patrimonium is bijgevolg in elk opzicht onvoldoende onderbouwd, onvolledig, weinig accuraat en dus weinig betrouwbaar.

HOOFDSTUK 6

Wet van 22 mei 2003

Op 1 januari 2018 trad met de wet van 22 mei 2003 een nieuw boekhoudkundig referentiekader in werking voor de FWI's. Ze moeten voortaan niet alleen rapporteren over de uitvoering van de begroting maar via een balans, resultatenrekening en toelichting ook verantwoording afleggen over het vermogen, de resultaten van de verrichtingen en de financiële toestand volgens de principes van het dubbel boekhouden. Ook zullen de rekeningen van de FWI's jaarlijks worden geïntegreerd in de jaarrekening van de federale Staat⁵¹. Uit hoofdstuk 5 blijkt dat het cultureel en wetenschappelijk patrimonium een belangrijke invloed heeft op het getrouw beeld van die jaarrekening.

Voor de opname van de immateriële en materiële vaste activa staat artikel 136 van de wet één jaar uitstel toe. Concreet moeten deze activa uiterlijk in het boekjaar 2019 worden opgenomen. De vermogensstaat die in hoofdstuk 5 werd besproken, gaat op in de balans.

In dit hoofdstuk wordt deze wetgeving verduidelijkt (punt 6.1) en gewezen op de rol van de FOD BOSA, o.m. op het vlak van de interpretatie en de ondersteuning bij de implementatie (punt 6.2). Volgens het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 10 november 2009⁵² moet de Commissie voor de Openbare Comptabiliteit het begrip "activum" en bijzondere waarderingsregels uitwerken (punt 6.3). Ook de internationale boekhoudstandaarden voor de publieke sector, en met name de normen voor de waardering van het cultureel erfgoed (punt 6.4) en de wijze waarop andere landen de inventarisatie en boekhoudkundige waardering van dit erfgoed benaderen, worden besproken (punt 6.5). Tot slot worden de voorbereiding van de FWI's op de wet van 22 mei 2003 en de problemen die zij daarbij ondervinden, onderzocht (punt 6.6).

6.1 Wettelijk kader voor de inventarisatie

Artikel 16 van de wet neemt de verplichting op om op 31 december een inventaris van de vaste activa op te maken, met ten minste eens per jaar de nodige opnemingen, verificaties, onderzoeken en waarderingsregels. De inventaris wordt opgesteld overeenkomstig de balansklassen van het algemeen boekhoudplan dat is vastgelegd in het koninklijk besluit van 10 november 2009. De rekeningen moeten in overeenstemming worden gebracht met de inventaris. Artikel 136 bepaalt verder dat de in artikel 16 bedoelde waardering van de vaste activa wordt ingevoerd in het boekhoudsysteem volgens een plan dat de diensten opstellen en samen met hun jaarrekening publiceren.

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 november 2009 herhaalt de verplichting om een inventaris op te maken. Verder zijn ook de artikelen 5 (regels voor de waardering en herwaardering van de inventaris), 6 (evaluatie van de afzonderlijke bestanddelen), 7 (opname van de actiefbestanddelen tegen aanschaffingsprijs of vervaardigingskost, of, voor

⁵¹ Artikel 111 van de wet van 22 mei 2003. Het Rekenhof moet die jaarrekening vanaf het boekjaar 2020 certificeren.

⁵² Belgisch Staatsblad, 11 december 2009.

goederen verworven ten kosteloze titel, tegen marktwaarde, vervangingswaarde of op basis van toekomstige economische baten) van belang.

Artikel 8, §1, van het besluit legt een jaarlijkse herwaardering op. Volgens het tweede lid worden installaties met onroerend karakter jaarlijks geherwaardeerd tegen vervangingswaarde. Het derde lid bepaalt dat immateriële vaste activa jaarlijks worden geherwaardeerd op basis van de geactualiseerde waarde van hun toekomstige economische baten. Het vierde lid bepaalt tot slot: *‘De werken van bibliotheken, kunstwerken en kunstvoorwerpen, monumenten, zeldzame voorwerpen of verzamelobjecten, buiten gebruik gestelde roerende goederen alsook de dieren, worden, voor zover er een markt voor bestaat, jaarlijks geherwaardeerd tegen hun marktwaarde.’*

6.2 Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning

De opdrachten van de FOD Budget en Beheerscontrole (B&B) zijn op 1 januari 2017 ondergebracht in de directoraten-generaal (DG) Begroting en Beleidsevaluatie en Federale Accountant en Procurement van de FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA).

Het DG Begroting en Beleidsevaluatie ondersteunt en coördineert o.m. de organisatiebeheersing en het integriteitsbeleid in de federale overheid. Het ondersteunt ook het begrotingsproces, past het reglementair kader voor de begroting en boekhouding aan en actualiseert het, en houdt controle op de (uitvoering van de) begroting.

Het DG Federale Accountant en Procurement geeft advies en ondersteuning op het vlak van algemene, analytische en budgettaire boekhouding, waaronder de interpretatie en uitvoering van de wet van 22 mei 2003 en van de internationale principes en standaarden over publieke boekhouding. Via een elektronisch platform *Find it!* verstrekt het informatie over wetgeving, procedures, handleidingen, werkinstructies enz.

Initieel was de ondersteuning vooral gericht op de FOD's en POD's en het gebruik van het boekhoudsysteem Fedcom. Recenter richt ze zich ook op de andere diensten die vanaf 2018 of 2019 onder de wet van 22 mei 2003 vallen. Ook voor de FWI's vormt de FOD BOSA een aanspreekpunt. In praktijk blijkt de afstand echter groot. De instellingen weten niet goed tot wie zich te richten. De dienst die hen moet ondersteunen, zou bovendien onderbemand zijn.

6.3 Commissie voor openbare comptabiliteit

De Commissie voor Openbare Comptabiliteit (COC) is opgericht bij artikel 3 van de wet van 18 januari 2010 tot wijziging van de wet van 16 mei 2003⁵³. De commissie heeft als taak de regeringen te adviseren over de boekhoudnormen en de toepassingsregels van deze normen te formuleren met oog op een uniform en regelmatig gebruik in overeenstemming met de internationale normen. Het koninklijk besluit van 11 mei 2017 heeft de nadere

⁵³ 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.

uitvoeringsregels vastgesteld voor de werking van de COC⁵⁴. De voorzitter, ondervoorzitter en de leden zijn bij koninklijk besluit van 12 juni 2017 benoemd. De COC is op 16 november 2017 van start gegaan. Ze zal een afdeling oprichten die de problematiek van de inventaris en de waarderingsregels technisch zal onderzoeken⁵⁵. Via zijn adviezen kan de COC een belangrijke rol spelen bij het interpreteren van de waarderings- en aanrekeningsregels van het patrimonium in beheer van de FWI's.

6.4 Boekhoudstandaarden

6.4.1 Nationaal

Handboek Economische classificatie

De wet van 22 mei 2003 en het koninklijk besluit van 10 november 2009 vormen een specifiek boekhoudkundig referentiestelsel dat afgestemd is op de informatiebehoefte van de publieke sector en mee is geïnspireerd op de Belgische algemeen aanvaarde boekhoudregels⁵⁶ en de Europese regels voor opmaak van de nationale rekeningen op basis van de economische classificatie (ESR2010). Het *Handboek Economische classificatie* van het DG Begroting en Beleidsbeoordeling⁵⁷ van maart 2017 vormt hierbij een belangrijke bron voor de toepassing van het boekhoudplan en de waarderings- en aanrekeningsregels. Het handboek *Economische classificatie* definieert wat onder welke ESR-code wordt verstaan:

Tabel 4 – Relevante ESR-codes uit het *Handboek Economische classificatie*

ESR-code	Definitie
Investeringen (hoofdgroep 7)	Aankopen en productie van kapitaalgoederen, waaronder ook letterkundige werken en originele kunstwerken
74.22	Aankopen van gegevensbanken
74.80	Aankopen inzake onderzoek en ontwikkeling in de vorm van onderzoekscontracten met derden waarbij de overheid eigenaar wordt van de resultaten
74.50	Verwerving van waardevolle voorwerpen

⁵⁴ Dit koninklijk besluit stelt dat de leden benoemd worden voor vier jaar. De commissie vergadert op uitnodiging van de voorzitter of op uitnodiging van tien van de achttien leden. De FOD BOSA neemt het secretariaat van de Commissie waar.

⁵⁵ Ze is samengesteld uit deskundigen die worden aangeduid door de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en, voor de federale Staat, door de minister van Begroting en de minister van Financiën.

⁵⁶ Zie het Wetboek van Economisch Recht, titel 3, hoofdstuk 2, artikelen III.82. – III.95.

⁵⁷ De nationale rekeningen worden opgemaakt op basis van de economische classificatie die is gebaseerd op ESR2010. De economische classificatie wordt door de eenheden van de centrale overheid gebruikt om de verrichtingen van uitgaven en ontvangsten op eenzelfde basis te coderen. De classificatie is belangrijk vanuit statistisch oogpunt omdat de economische codes berusten op een macro-economische structuur die op het ESR 2010 is gebaseerd. Op die basis integreert het Instituut voor de Nationale Rekeningen de begrotingsverrichtingen van de centrale overheid in de overheidsrekening.

Het handboek licht toe dat waardevolle voorwerpen niet-financiële goederen zijn die niet hoofdzakelijk voor productie- of consumptiedoeleinden worden gebruikt, die onder normale omstandigheden niet aan slijtage onderhevig zijn en die vooral als beleggingsobject worden verworven en bewaard.

Algemeen aanvaarde boekhoudnormen

Voor de toepassing van de Belgische algemeen aanvaarde boekhoudnormen (*Belgian general accepted accounting standards, Belgian GAAP*) zijn de adviezen van de Commissie van Boekhoudkundige Normen (CBN) van belang. De waardering van onvervreembare collecties door musea was in 2015 geagendeerd op een vergadering van de CBN. De studie van het wetenschappelijk secretariaat hierover, die een ontwerpadvies voorafgaat, is echter tot op vandaag *on hold* gezet. De CBN bespreekt in haar advies 2001/6 "Boekhoudkundige verwerking van de aankoop van goud en kunstwerken" enkel de aankoop van kunstwerken door kunsthandelaars, als belegging of in meer duurzaam verband als decoratie binnen de onderneming. Ze spreekt echter niet over de kunst tentoongesteld en beheerd door musea.

Zowel in het *Handboek Economische Classificatie* als in het kader van de Belgische boekhoudnormen gaat het om de boekhoudkundige registratie van kunstwerken als belegging of als decoratie. Deze normen bieden m.a.w. geen, of alleszins onvoldoende, houvast voor de waardering en boekhoudkundige registratie van het cultureel en wetenschappelijk patrimonium in beheer van de FWI's.

6.4.2 Internationaal

Ook internationaal zijn er normenkaders zoals de *International Financial Reporting Standards* (IFRS) en specifiek voor de publieke sector de Europese regels om nationale rekeningen op te stellen *ESR2010*, de *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) en de *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS).

IFRS

De Belgische beursgenoteerde ondernemingen moeten hun financiële verslaggeving baseren op de IFRS-standaarden. Zoals de Belgische GAAP behandelen die echter niet als dusdanig de waardering, registratie en rapportering van "cultureel erfgoed" (die als eigen aan de publieke sector wordt beschouwd) en moeten de antwoorden onrechtstreeks worden afgeleid uit de toepassing van IAS 16 "*Property, plant and equipment*" of IAS 38 "*Intangible assets*".

ESR2010

ESR2010 bevat de regels voor de opmaak van de nationale rekeningen op basis van de economische classificatie. Het behandelt ook activa die specifiek zijn voor overheden, zoals erfgoed en monumenten. Die worden ingedeeld als "vaste activa" of als "*valuables*" een afzonderlijke subcategorie van "geproduceerde niet-financiële activa" met een aanzienlijke waarde die niet vervaardigd zijn vanuit productie- of consumptieoogpunt en een waarde hebben op lange termijn. Het gaat hier om kunstwerken, antieke voorwerpen, juwelen, kostbare stenen enz. die worden gewaardeerd op basis van actuele prijzen voor zover er een markt bestaat, dan wel aan de geactualiseerde verwervingskosten. Als er geen markt voor de goederen bestaat, kan ook de verzekerde waarde worden gebruikt. Over deze gegevens wordt globaal per (sub)categorie gerapporteerd, zodat de waarde van erfgoed dat als vaste activa is opgenomen niet uit de data kan worden gehaald.

ESR2010 biedt een statistische kijk op de rekeningen uitgaande van de jaarlijkse wijzigingen. De methode houdt geen rekening met erfgoed van voor de opstart van de statistieken, noch met afschrijvingen of waardeverliezen. Of gegevens over het erfgoed worden opgenomen in de nationale rekeningen is afhankelijk van de beschikbare informatie en de mogelijkheid van waardering. Slechts weinig lidstaten gebruiken de nationale rekeningen voor een statistische rapportering over het erfgoed⁵⁸.

IPSAS - EPSAS

Voor de financiële verslaggeving volgens de principes van het dubbel boekhouden in de publieke sector zijn de IPSAS richtinggevend. De wet van 22 mei 2003 legt de normen als zodanig niet formeel op, maar in afwachting van de adviezen van de COC baseert de Federale Accountant zijn instructies voor de inventarisatie er wel op⁵⁹. Om de publieke boekhoudstandaarden in de Europese Unie te harmoniseren, tracht de Europese Commissie (Eurostat) bovendien eigen EPSAS uit te werken.

IPSAS 17 *Property, plant and equipment* en IPSAS 31 *Intangible assets* laten openbare besturen de keuze cultureel erfgoed al dan niet als vaste activa te beschouwen en als dusdanig in de rekeningen te rapporteren. Ook de wijze van waardering is niet vastgelegd. Daardoor is er in de praktijk diversiteit.

IPSAS 33 *First time Adoption of Accrual Basis* heeft ook oog voor de kosten en baten. De norm laat bij de eerste toepassing van een *accrual based accounting* door overheden in een overgangperiode van drie jaar uitzonderingen toe (o.a. voor inventarisatie en waardering van vaste activa). Er zijn specifiek afwijkingen toegestaan opdat de kosten van een correcte implementering van IPSAS het nut, dit is de informatieverstrekking aan de lezer, niet zouden overschrijden en opdat de instellingen de tijd zouden krijgen om betrouwbare processen uit te werken.

The International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) legde in april 2017 een paper ter consultatie voor over de financiële rapportering over cultureel erfgoed⁶⁰. De IPSASB erfgoed omschrijft als volgt: "*Heritage items are items that are intended to be held indefinitely and preserved for the benefit of present and future generations because of their rarity and/or significance in relation, but not limited, to their archeological, architectural, agricultural, artistic, cultural, environmental, historical, natural, scientific or technological features.*" De consultatiepaper wil uitsluitel krijgen over de vraag of cultureel erfgoed moet worden beschouwd als vaste activa, of die vaste activa dan kunnen worden gewaardeerd en geregistreerd in de financiële staten, of op welke wijze er informatie kan over worden verstrekt.

Ernst&Young behandelde in maart 2017 in een discussiepaper op vraag van Eurostat de verschillende benaderingswijzen voor rapportering over cultureel erfgoed met hun voor- en nadelen⁶¹. In de paper worden de IPSAS ontoereikend geacht en wordt bijkomende sturing

⁵⁸ Ernst & Young, *EPSAS issue paper on the accounting treatment of heritage assets*, 15 maart 2017, p. 37-38 (besproken op de vergadering van de Eurostatwerkgroep EPSAS van 26-27 april 2017). Deze paper staat online in de bibliotheek van Eurostat.

⁵⁹ Rekenhof, "Inventarisatie van de materiële en immateriële vaste activa bij het algemeen bestuur", *174^e Boek*, volume I, Brussel, oktober 2017, p. 162. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

⁶⁰ IPSASB, Consultatiepaper, *Financial Reporting for Heritage in the Public Sector*, april 2017, 36 p.

⁶¹ Ernst & Young, *EPSAS issue paper on the accounting treatment of heritage assets* van 15 maart 2017.

gesuggereerd. Anderzijds mogen de lopende studies geen reden zijn om niets te doen. De paper raadt, in afwachting van nadere instructies, aan de IPSAS te volgen.

Beide papers gaan in op de vraag wat onder erfgoed moet worden verstaan, wat de mogelijke categorieën ervan zijn, of die als "vaste activa" moeten worden beschouwd, waarom erover moet worden gerapporteerd, welke voor- en nadelen de waarderingsmethoden, herwaarderingen en afwaarderingen hebben en wat de verhouding tussen de kosten en de baten is. Ze gaan ervan uit dat de specificiteit van cultureel erfgoed als dusdanig de boekhoudkundige registratie en financiële rapportering niet verhindert en dat het in vele gevallen mogelijk is een waarde te bepalen (historische kost, markt- of vervangingswaarde). De EPSAS-paper stelt daarnaast ook de vraag naar de financiële rapportering over de kosten voor onderhoud en behoud.

6.5 Waardering van erfgoed in andere Europese landen

De problematiek van de waardering van het cultureel erfgoed is niet eigen aan de Belgische wetenschappelijke instellingen. Ook buitenlandse musea, bibliotheken en onderzoeksinstituten worden geconfronteerd met dezelfde vragen. Deze instellingen worden ook soms gecontroleerd door een hoge controle-instelling (HCI) zoals het Rekenhof. Via het Eurosai netwerk van de Europese HCI's informeerde het Rekenhof in het voorjaar van 2017 of zij bevoegd zijn om de rekeningen van musea, bibliotheken en wetenschappelijke onderzoeksinstituten e.d. te controleren en of, hoe en volgens welk referentiekader deze instellingen dit patrimonium (her)waarderen in hun rekeningen en financiële staten. Zeventien van de 35 HCI's hebben op de enquête geantwoord.

Afgezien de vaststelling dat de HCI's niet in alle landen de opdracht hebben de rekeningen van dergelijke instellingen te controleren, blijkt uit de enquête dat in de meeste landen het cultureel erfgoed geheel of gedeeltelijk als vaste activa in de jaarrekening is opgenomen⁶².

Een aantal landen onderscheidt daarbij verschillende categorieën, op basis van bv. het doel, de mogelijkheid tot al dan niet financieel waarderen, een minimale financiële waarde of op basis van een definiëring van de stukken, die soms wel, soms niet als vaste activa worden geregistreerd⁶³. Ook geldt in sommige landen de verplichting tot registratie pas vanaf een bepaalde datum, zodat de waarde van het patrimonium van vóór die datum niet boekhoudkundig is geregistreerd⁶⁴.

Een effectieve waardering gebeurt meestal op basis van de aanschaffingswaarde⁶⁵. Bij gebrek aan aanschaffingswaarde probeert een aantal landen door schatting (eerder zelden door

⁶² In Nederland wordt het cultureel erfgoed normaal niet geregistreerd als vaste activa, met als argument het unieke en niet te waarderen karakter. Ook in Cyprus wordt het cultureel erfgoed niet als vaste activa beschouwd. In Griekenland voeren de instellingen nog een kasboekhouding.

⁶³ In Zweden worden alleen objecten met een grote waarde geregistreerd. Ook in Bulgarije worden enkel aanwinsten boven een minimale waarde als activa opgenomen. Andere landen beoordelen de aanwinsten aan de hand van bepaalde definities om te bepalen of ze als activa worden opgenomen of niet.

⁶⁴ In Zweden gebeurde geen registratie vóór 2003. In Finland begonnen de instellingen met een waardering en rapportering vanaf 1 januari 1998. Het cultureel patrimonium vóór 1 januari 1998 is niet opgenomen in de financiële staten. Ook in het Verenigd Koninkrijk hebben de meeste instellingen hun patrimonium van vóór 1 april 2001 niet opgenomen.

⁶⁵ Die kan bv. ook bepaald zijn door de vorige eigenaar.

echte taxateurs) tot een *fair value* te komen. De meeste landen stellen dat een marktwaarde moeilijk te bepalen is. Sommige landen waarderen de stukken tegen een symbolische waarde⁶⁶ of zetten bij het jaareinde alle waarden op nul⁶⁷. Ondanks de moeilijkheden bij het waarderen, vinden zij het wel belangrijk alle objecten te registreren in de boekhoudkundige inventaris. Herwaarderingen gebeuren in de praktijk niet of nauwelijks. Niettemin vermelden enkele landen wel waardeverminderingen naar aanleiding van bijvoorbeeld beschadiging of verlies.

In vele landen berusten de boekhoudregels op nationale leidraden. Die zijn veelal met behulp van het ministerie van Financiën of het ministerie van Cultuur opgezet. Het ontbreken van internationale standaarden blijkt geen belemmering om zelf richtlijnen uit te vaardigen.

6.6 Voorbereiding

De FWI's blijken onvoldoende op de hoogte van of weten geen raad met de bepalingen en implicaties van de wet van 22 mei 2003. Zij zijn zich bewust van de verplichting tot inventarisatie, maar zien er onvoldoende het belang van in en zijn vooral niet georganiseerd om een degelijke inventaris op te maken. Wat waardering en rapportering betreft, gaan sommige ervan uit dat de huidige werkwijze gewoon doorloopt. De stand van de staat van de inventaris van het patrimonium op 31 december 2017 of 2018 zal dan de openingsbalans voor de vaste activa vormen. Verder zouden de jaarlijkse wijzigingen enkel bestaan uit de aankopen.

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de rekeningen van vermogenswijziging onvoldoende onderbouwd zijn. Ze steunen op onvolledige inventarissen en zijn door een gebrekkige interne beheersing niet betrouwbaar. Deze staten kunnen niet zonder meer als startbasis worden gebruikt voor een openingsbalans in de zin van de wet. Door de specificiteit van de activa vormt ook de waarderingsmethode een probleem. De pogingen om de collecties te herwaarderen (KMKG en KBB) verlopen niet vlot. De waardering van databanken, wetenschappelijk materieel en bibliotheek- en kunstwerken blijkt geen sinecure. Ook de onduidelijke draagwijdte van de begrippen legt een hypotheek, net als de vraag of het integrale patrimonium in de boekhouding moet worden gewaardeerd of enkel recentere verwervingen.

Het wettelijk kader voor inventarisatie en waardering is onvoldoende afgestemd op het patrimonium in beheer van de FWI's. Ook de normen inzake boekhouding en rapportering (Belgian Gaap, IFRS, ESR₂₀₁₀, IPSAS) bieden onvoldoende houvast. Omdat de COC haar werkzaamheden pas recent heeft opgestart, kan ook zij op korte termijn geen uitsluitsel geven.

De instellingen worden m.a.w. geconfronteerd met een problematiek waarvoor de federale overheid nog geen standaarden heeft uitgewerkt. In de volgende punten wordt dit voor de verschillende rubrieken meer in detail toegelicht.

⁶⁶ Bv. Letland, Litouwen, Tsjechië.

⁶⁷ Zo worden in Denemarken nieuwe verwervingen in de loop van het jaar geregistreerd tegen aanschaffingswaarde maar wordt die waarde bij de jaarafsluiting op nul gezet omdat het zinloos is eigendommen met een cultureel-historisch karakter te waarderen.

6.6.1 Databanken

Het koninklijk besluit van 10 november 2009 definieert de begrippen "gegevensbank" of "immateriële en materiële vaste activa" niet. Bijgevolg is onduidelijk of de databanken die de FWI's gebruiken, als vaste activa moeten worden geboekt, en, zo ja, onder welke subklasse⁶⁸. Het besluit bepaalt dat gegevensbanken initieel worden gewaardeerd tegen aanschaffings- of vervaardigingskost en nadien tegen "de geactualiseerde waarde van de toekomstige economische baten". De huidige werkwijze waarbij FWI's de kostprijs voor de opmaak en invoer van records berekenen en registreren, volgt het principe van de vervaardigingsprijs. Een waardering op basis van de verwachte economische baten is hier misschien minder toepasselijk.

De volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Moeten de collectiebeheerssystemen en de databanken met meetresultaten als vaste activa worden geboekt?
- Moeten de data worden beschouwd als immaterieel cultureel erfgoed dan wel als onderzoek en ontwikkeling?
- Hoe moeten de FWI's de aanschaffingswaarde van de data bepalen? Volstaat de huidige werkwijze waarbij de kostprijs wordt berekend voor nieuw ingegeven records?
- Wat is de geactualiseerde waarde van de toekomstige economische baten voor de gegevensbanken van de FWI? Is dit een realistische benadering?

6.6.2 Wetenschappelijk materieel

Volgens het koninklijk besluit van 10 november 2009 wordt "wetenschappelijk materieel" initieel gewaardeerd tegen aanschaffingswaarde (aanschaffingsprijs of vervaardigingskost) en vanaf het jaar van ingebruikname afgeschreven volgens de regels van de minister van Financiën, op voorstel van de COC, na eensluidend advies van de Interministeriële Conferentie voor de Financiën en de Begroting. Officiële afschrijvingspercentages zijn nog niet beschikbaar.

Momenteel registreren de instellingen wetenschappelijk materieel als vaste activa op basis van de goedgekeurde aankoopfactuur. De afschrijvingen worden op jaarbasis berekend. In de toekomst zullen ze moeten afschrijven bij de werkelijke ingebruikname van het actief. Dat kan vóór of na de ontvangst van de factuur zijn.

Voor de FWI's van de pool Ruimte beschikken naast aangekochte ook over zelf vervaardigde instrumenten. Bovendien vervaardigen ze die soms samen met (buitenlandse) derden, waarbij die onderdelen aanleveren, zodat de eigendom van de installatie niet duidelijk is (bv. ruimtesatellieten). Voor de onderdelen rijst de vraag of het om vaste activa, voorraadartikelen of directe kosten gaat. Bovendien rijst de vraag of de afschrijvingen op het geheel worden berekend of op de afzonderlijke componenten. Een lens van een telescoop heeft bv. een beperktere levensduur dan het instrument op zich.

De volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Hoe moeten onderdelen van satellieten, telescopen en andere meetinstrumenten worden geboekt?

⁶⁸ 2022 computerprogrammatuur of 2023 databanken of 2024 andere immateriële vaste activa.

- Gaat het om vaste activa, voorraadartikelen of directe kosten?
- Hoe moet worden rekening gehouden met de specificaties en eigendomsrechten van het geheel?
- Volgt de afschrijving van een onderdeel de afschrijving van het geheel of, als het een kortere levensduur heeft, een ander ritme, zoals dat soms bij militaire activa gebeurt?

6.6.3 Bibliotheek- en kunstwerken, zeldzame voorwerpen of verzamelobjecten

Naar analogie van databanken en wetenschappelijk materieel moeten bibliotheek- en kunstwerken en zeldzame voorwerpen of verzamelobjecten initieel tegen aanschaffingswaarde worden gewaardeerd. Als die niet bekend is, stelt het koninklijk besluit van 10 november 2009 een waardering tegen marktwaarde voorop.

Het koninklijk besluit definieert de begrippen "bibliotheek-, kunstwerken en zeldzame voorwerpen of verzamelobjecten" niet. Onder die noemer kunnen verschillende categorieën van objecten of specimens worden verstaan, zoals archiefstukken, foto's, beeld- en geluidsopnamen maar ook onderzoeks specimen en buitengebruikgesteld onderzoeksmaterieel.

Volgende vragen zouden daarom bij voorrang een antwoord moeten krijgen:

- Wat valt onder de noemer "bibliotheek- en kunstwerken en zeldzame voorwerpen of verzamelobjecten"?
- Zijn al deze categorieën "vaste activa"?
- Hoe moeten deze werken worden gewaardeerd (tegen historische kost, marktwaarde, schattingswaarde, symbolische waarde)?
- Wie is er dan voor die waardering verantwoordelijk?
- Is een jaarlijkse herwaardering haalbaar?
- Moeten afwaarderingen gebeuren bij verlies of degradatie?
- Moeten restauratiekosten als activa worden geboekt?
- Moet worden gerapporteerd over de kostprijs van het behoud?
- Moet een economische waarde worden bepaald voor werken in bruikleen?

Zelf benadrukken de FWI's nog:

- de onvervreemdbaarheid van het patrimonium;
- het ontbreken van een markt;
- de prijsverschillen naargelang een object individueel of in een geheel wordt verkocht⁶⁹;
- de sterk uiteenlopende prijzen op de markten (Parijs, Londen, New York...);
- de volatiliteit van de waarden in de tijd;
- het gebrek aan eigen expertise: conservatoren of collectiebeheerders zijn geen taxateurs;
- de tijdsinvestering voor de waardering van het historisch erfgoed(en dus kosten-baten ervan).

De instellingen uiten ook bezwaren uit veiligheidsoverwegingen. Sommige conservatoren vinden het niet wenselijk dat derden maar ook interne medewerkers op de hoogte zijn van de waarde én de plaats van werken. Om al die redenen zijn ze van oordeel dat ze geen

⁶⁹ Bv. een servies in zijn geheel heeft een hogere waarde dan de onderdelen.

betrouwbare waarde kunnen opgeven en dat een jaarlijkse herwaardering zoals het koninklijk besluit van 2009 voorschrijft, onrealistisch is.

6.7 Conclusie

Sinds 1 januari 2018 geldt voor de FWI's het boekhoudkundige referentiekader van de wet van 22 mei 2003 en het koninklijk besluit van 10 november 2009 (met een overgangperiode van een jaar voor de immateriële en materiële vaste activa). De wet schrijft de opmaak van een jaarlijkse inventaris voor. Die moet correct worden gewaardeerd in de rekeningen. Nieuwe activa moeten worden geregistreerd op basis van de aanschaffings- of vervaardigingswaarde. Voor schenkingen en het historisch patrimonium moeten andere waarderingsmethoden worden gekozen. Jaarlijks zou ook nog een herwaardering moeten gebeuren.

Het wettelijk kader is echter onvoldoende afgestemd op het patrimonium van de FWI's. De Commissie voor Openbare Comptabiliteit, die terzake adviezen zou kunnen geven, is nog maar recent opgestart. In afwachting richt de Federale Accountant zich voor de inventarisatie op de internationale IPSAS-normen. Maar ook die geven geen sluitend antwoord op de vraag naar de boekhoudkundige registratie en waardering van het cultureel erfgoed in handen van de publieke sector. Dat blijkt uit papers van de IPSASB en Eurostat (EPSAS). Uit een enquête van het Rekenhof bij Europese hoge controle-instellingen blijkt dat verschillende Europese lidstaten het cultureel erfgoed in de rekeningen opnemen, maar dat de draagwijdte van die opname en van de waarderingsmethoden uiteenlopen.

De FWI's beheren dus een patrimonium waarvoor de bepalingen van de wet van 22 mei 2003 en de internationale boekhoudstandaarden onvoldoende duidelijk en precies zijn. Ze benadrukken zelf dat het moeilijk is de collecties op betrouwbare wijze te waarderen en trekken het nut van de financiële rapportering in twijfel. Dat maakt het weinig realistisch dat het patrimonium in beheer van de FWI's eind 2019 correct en volledig in hun balans is opgenomen. Gelet op het belang (de materialiteit) van dit erfgoed, kan dit een impact hebben op de betrouwbaarheid van de jaarrekening van de federale Staat waarin de rekeningen van de FWI's vanaf het jaar 2020 worden geïntegreerd.

HOOFDSTUK 7

Conclusie en aanbevelingen

7.1 Algemene conclusies

De tien federale wetenschappelijke instellingen (FWI) beheren het cultureel en wetenschappelijk patrimonium van de federale Staat. Het Rekenhof heeft onderzocht of ze dat patrimonium volledig en accuraat hebben geïnventariseerd, gewaardeerd en geregistreerd, opdat ze vanaf 2019 de verplichtingen die voortvloeien uit de wet van 22 mei 2003, kunnen nakomen.

Al meerdere jaren wordt een reorganisatie en verzelfstandiging van de FWI's in het vooruitzicht gesteld zonder dat concrete acties worden ondernomen. De onzekerheid en wisselende beleidsvisies belemmeren de dagelijkse werking.

7.1.1 Interne beheersing en middelen

De FWI's zijn wettelijk verplicht jaarlijks een staat van de inventaris van het patrimonium voor de vaste activa op te maken. De kwaliteit van die inventaris en de mate waarin zij gevorderd zijn met de inventarisatie, hangen af van de wijze waarop ze georganiseerd zijn, de mate waarin ze een visie en procedures hebben ontwikkeld en de middelen waarover ze kunnen beschikken.

Niet alle instellingen sturen de inventarisatie centraal aan, bakenen de taken voldoende af en zorgen voor functiescheidingen. Ook een tijdige, volledige en gestructureerde interne communicatie tussen de medewerkers ontbreekt.

De inventarisatie van bibliotheek- en kunstwerken is toevertrouwd aan conservatoren en archivariissen, maar soms ook aan voormalige gidsen, preparatoren of vrijwilligers die niet over de nodige kwalificaties beschikken. Zij werken soms ieder eigen registratiesystemen uit, waardoor binnen eenzelfde instelling de werkmethoden heel divers kunnen zijn.

De aandacht voor uniformisering en begeleiding groeit wel. Verschillende instellingen hebben het collectiebeheer onder de verantwoordelijkheid gebracht van een operationeel directeur of coördinator en de boekhouding onder een financieel directeur. Sommige instellingen werken een beleidsplan en procedures uit. De procedures zijn echter nog niet altijd sluitend en soms nog zo recent dat ze nog niet geformaliseerd zijn en maar beperkt worden toegepast.

Alle FWI's kampen met beperkte budgettaire middelen. Daardoor kunnen ze hun patrimonium niet verder uitbouwen en aanwervingen en vervangingen laten op zich wachten. Collecties blijven soms gedurende langere periode onbeheerd en geraken tekortkomingen in de inventarisatie niet opgelost. Ook moeten de instellingen voor hun kerntaken, zoals het opzetten en vervolledigen van een collectiebeheerssysteem, noodgedwongen terugvallen op projectmiddelen. De slechte staat van de gebouwen kan dan weer calamiteiten veroorzaken.

7.1.2 Inventarisatie

De FWI's worden bij de inventarisatie van de collectiestukken die ze beheren voor rekening van de Staat, geconfronteerd met diverse problemen, zoals de eigendoms kwestie. De collecties gaan soms terug tot de 19e eeuw, werken werden in het verleden in bruikleen gegeven of gekregen waarvoor de documenten en overzichten niet meer voorhanden zijn. Data worden soms verworven in samenwerking met (internationale) organisaties. Daardoor weten de instellingen niet altijd of het patrimonium dat ze beheren effectief eigendom van de Staat is en welke eigendommen zich bij derden bevinden. Sommige FWI inventariseerden werken die nooit eigendom van de Staat geweest zijn.

Wat opgenomen is in de collecties, wordt beschouwd als openbaar goed dat onvervreemdbaar is. Daardoor moet goed worden overwogen wat in de collectie wordt opgenomen. In principe moet alles wat binnenkomt, worden geregistreerd hoewel niet alles in de collectie moet worden opgenomen. Weinig FWI's maken dit onderscheid. Soms zijn ook minder waardevolle stukken geïnventariseerd.

De inventarisatie van de collecties evolueerde door de jaren van registers in boekvorm, papieren steekkaarten naar elektronische documenten tot vandaag databanken of collectiebeheersystemen. Geen enkel systeem is echter volledig. De FWI's kampen met een achterstand zowel in de inventarisatie als in de retrocatalogisering van gegevens uit oude registers. Sommige kunnen niet alle registers uit het verleden terugvinden en kampen met tijdshiaten. Ook bestaan er deelinventarissen op verschillende dragers, zodat geen globaal overzicht van de collecties kan worden gemaakt.

Stukken zijn niet altijd uniek identificeerbaar. Tijdelijke nummers, objecten met meerdere nummers, dubbel gebruik van eenzelfde nummer, nummers zonder objecten of een groepering van gelijkaardige specimens op één nummer komen voor. Niet alle objecten zijn (correct) gelabeld. Op enkele uitzonderingen na werken de instellingen niet met barcodes. De naamgeving of omschrijving is soms onnauwkeurig. Standplaatsen zijn niet of foutief genoteerd. Wijzigingen in de collectie worden onvoldoende gecommuniceerd en zelden geregistreerd.

7.1.3 Boekhoudkundige registratie volgens de huidige regelgeving

De FWI's beschikken vandaag dus nog niet over een volledige, actuele en betrouwbare inventaris. Niettemin maken ze allemaal, met uitzondering van de KMKG, sinds 2002 een boekhoudkundige staat op van de inventaris van het patrimonium voor de vaste activa, overeenkomstig de huidige regelgeving die dateert uit 2000.

De staat, die door de boekhouddienst wordt opgemaakt, sluit echter niet aan met de (deel)inventarissen van de collectiebeheerders. Het collectiebeheer en de boekhouding zijn veelal losstaande diensten en zijn te weinig doordrongen van de noodzaak aan samenwerking en informatiedoorstroming. De waarde van het patrimonium in de eerste staat van 2002 was daardoor gebaseerd op onvolledige en niet altijd onderbouwde informatie die was aangeleverd door de eigen wetenschappelijke diensten.

Sinds 2002 tot heden registreren de instellingen in regel enkel aankopen, slechts uitzonderlijk ook andere aanwinsten zoals schenkingen of nieuwe records in databanken. Bepaalde aankopen worden als "vaste activa" geklasseerd terwijl het misschien eerder "voorraadartikelen", "activa in aanbouw" of "directe kosten" zijn. Over dat onderscheid is nog te weinig nagedacht. De boekhouddiensten beschikken meestal enkel over een bestelbon en

factuur maar worden niet geïnformeerd over de levering of de plaats van en periode van ingebruikname. Ook over verliezen (bv. diefstal, definitieve beschadiging), verplaatsingen of buitengebruikstellingen ontbreekt de informatie. Ze worden daarom niet boekhoudkundig verwerkt. Systematische, gestructureerde inventarisverificaties bestaan nog niet of slechts in beperkte mate.

7.1.4 Wet van 22 mei 2003

Vanaf 1 januari 2018 treedt de wet van 22 mei 2003 in werking, met een jaar uitstel voor de opname van de immateriële en de materiële vaste activa. De huidige staat van de inventaris van het patrimonium voor de vaste activa maakt bijgevolg vanaf het boekjaar 2019 deel uit van de balans. Aangezien deze staat momenteel weinig onderbouwd, onvolledig en onbetrouwbaar is, vormt die geen goede basis voor de beginwaarde van de "vaste activa".

Er rijzen ook vragen naar de praktische toepassing van sommige bepalingen van de wet van 22 mei 2003. De normen voor de financiële rapportering over cultureel erfgoed moeten op initiatief van de FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA) en de Commissie voor Openbare Comptabiliteit (COC) worden verfijnd. Daarbij moet aandacht zijn voor de ontwikkelingen op het vlak van de internationale boekhoudnormen IPSAS (en EPSAS). Uit die normen, en ook uit een benchmarking van Europese landen door het Rekenhof, blijkt dat de internationale trend is om cultureel erfgoed als vaste activa in de balans te registreren en te waarderen.

De veelheid aan problemen en onduidelijkheden maakt het weinig realistisch dat de FWI's tijdig over een volwaardige, correct gewaardeerde inventaris zullen beschikken. Gelet op de materialiteit van het cultureel erfgoed dat de instellingen beheren (2,9 miljard euro), heeft dit een negatieve impact op de betrouwbaarheid van de jaarrekening van de federale Staat. Daarom is het van belang dat de FWI's bij de inventarisatie en financiële rapportering volgens het nieuw boekhoudkader goed worden ondersteund. De POD Belspo richt zijn beperkte ondersteuning ad hoc op acute boekhoudkundige en juridische problemen. Door de mogelijke integratie van Belspo in de FOD Economie kan die beperkte ondersteuning zelfs volledig wegvallen.

7.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen		Referentie in het verslag
Organisatie en interne beheersing		
Aanbeveling voor de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid		
1	Duidelijkheid creëren over het statuut van de FWI's en een duidelijke beleidsvisie op de lange termijn ondersteund door voldoende middelen.	2.1, 3.1, 3.2
2	Aan het hoofd van elke entiteit een leidend ambtenaar benoemen en toekijken op de aanstelling van een middenkader.	2.2
Aanbevelingen voor de FWI's		
3	Taken preciseren, verantwoordelijkheden afbakenen, functiescheidingen inbouwen, medewerkers met de nodige kwalificaties aanstellen, opleidingen en ondersteuning organiseren.	2.3
4	Het patrimonium dat hun is toevertrouwd als een goede huisvader beheren: een onderbouwde visie op de opdrachten en kernactiviteiten opstellen (beleids-, strategische en operationele plannen) en op basis daarvan een collectiebeleid ontwikkelen met het oog op verwervingen met toegevoegde waarde. Het verwerven van minder waardevolle collectiestukken, die vaak registratieproblemen opleveren, vermijden.	2.5
5	De opmaak en het bijhouden van de fysieke en boekhoudkundige inventaris van het patrimonium laten steunen op deugdelijke procedures voor de administratieve verwerking, registratie en opvolging van de bezittingen.	2.5
6	De risico's in kaart brengen en die via coherente procedures en andere gepaste interne beheersingsmaatregelen beperken of wegwerken. Daartoe richtlijnen en communicatiekanalen uitwerken en toekijken op de naleving ervan.	2.4, 2.5
7	De af te stoten objecten oplijsten om de inventaris beheersbaar te houden. Die lijst laten valideren door de bevoegde beleidsinstanties.	2.5.4
Aansturing en ondersteuning		
Aanbevelingen voor de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid		
8	De in 2016 opgestelde visietekst over het inventariseren, het opstellen van een topstukkenlijst, het verwervings- en ontzamelingsbeleid terug activeren en verder concretiseren en opvolgen.	3.1.1
9	Toegankelijke centrale diensten voor advies en ondersteuning ter beschikking stellen met voldoende gekwalificeerd personeel voor het stellen van prioriteiten en het uitwerken van aangepaste werkmethoden.	3.1.2
10	Zo lang de inventarisatie niet is afgerond, waar nodig extra financiële ondersteuning bieden. Afdoende structurele middelen voor onderhoud en actualisatie bieden.	3.2

Aanbevelingen		Referentie in het verslag
11	De gepaste financiële middelen ter beschikking stellen om het gepaste personeel aan te werven of te vervangen en medewerkers in het middenkader aan te stellen.	3.2.2, 2.2
Inventarisatie		
Aanbevelingen voor de FWI's		
12	Sluitende procedures en instructies opmaken voor het collectiebeheer (verwerving, inventarisatie, verplaatsingen, bruiklenen...) en het boekhoudkundig beheer, met oog voor informatiedoorstroming, een realistisch takenpakket en functiescheidingen. Toezien op de naleving ervan.	4.1, 4.2
13	Procedures uitwerken om de werken in beheer op een unieke en gestandaardiseerde wijze te identificeren. Daartoe de collectieverantwoordelijken centraal aansturen met duidelijke richtlijnen: wat moet worden geïnventariseerd, op welke wijze, welke basisregistraties moeten er gebeuren, wie moet wat doen en in welk systeem. Zo nodig een overkoepelend, centraal contactpunt voor specifieke vragen en inlichtingen oprichten.	4.1.3
14	Procedures uitwerken om de standplaatsen te registreren: wie is gemachtigd objecten of materiaal te verplaatsen, aan wie moet dit worden gecommuniceerd, wie registreert dat en hoe gebeurt dat.	4.1.4
15	Richtlijnen uitvaardigen voor consultaties door derden, de lokalen voldoende beveiligen en toegangsrechten en -registraties uitwerken.	4.1.5
16	Minstens éénmaal per jaar de inventaris verifiëren en daartoe procedures opstellen. In die procedures de verantwoordelijkheden duidelijk vastleggen en rekening houden met functiescheidingen.	4.1.7
17	Eigendomsrechten duidelijk vastleggen. Daartoe de nodige documenten correct en tijdig opstellen en bewaren.	4.1.2, 4.1.8, 4.2
18	Een autorisatiebeleid, een back-upbeleid en een continuïteitsplan uitwerken om het erfgoed en de data te beveiligen.	4.1.5.2
19	Naast nieuwe verwervingen ook de gegevens uit het verleden in de collectiebeheerssystemen opnemen en onderzoeken hoe de systemen globale inventarislijsten kunnen genereren, opdat ze als algemene inventaris kunnen dienen.	4.1.1
20	Concrete actieplannen opstellen om de tekorten en achterstanden weg te werken en hieraan de nodige prioriteit verlenen.	4.1.6
21	De inventarissen van de collectieverantwoordelijken integreren in of op zijn minst laten aansluiten op de boekhouding. De mogelijkheid in het boekhoudsysteem gebruiken om een inventarisnummer te vermelden.	2.4, 5.3.1
22	De boekhoudkundige inventarissen beter onderbouwen en actualiseren: alle wijzigingen, zowel nieuwe aanwinsten (schenkingen, ruil, ...) als verliezen, verplaatsingen of buitengebruikstellingen aan de boekhouding meedelen en waar nodig boekhoudkundig verwerken.	5.3
Financiële rapportering		

Aanbevelingen		Referentie in het verslag
Aanbevelingen voor de staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid en de minister van Begroting		
23	De nodige randvoorwaarden creëren voor een tijdige en correcte opmaak van de rekeningen met het oog op het getrouw beeld van het patrimonium en de integratie ervan in de jaarrekening van de federale Staat.	6
24	<p>Steunend op adviezen van de COC en rekening houdend met de internationale boekhoudstandaarden (IPSAS) de bepalingen van de comptabiliteitswet verduidelijken en indien nodig aanpassen.</p> <p>In het bijzonder verduidelijken:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Hoe worden (immateriële) vaste activa, databanken, materieel, bibliotheek- en kunstwerken en de subcategorieën ervan gedefinieerd? o Zijn de huidige waarderingsregels van de wet van 22 mei 2003 adequaat of moet voor specifieke activa worden geopteerd voor afwijkende waarderingsmethoden (marktwaarde, herwaardering, afschrijvingen)? o Moet het volledig historisch patrimonium worden gewaardeerd of enkel de verwervingen vanaf een bepaalde datum? o Moet in dat laatste geval via de toelichting informatie worden gegeven over het niet-gewaardeerde patrimonium en de redenen daarvoor. 	6.6
Aanbeveling voor de FWI's		
25	Aandacht blijven hebben voor de inventarisatie, de kwaliteitsvolle boekhoudkundige registratie en rapportering over het cultureel en wetenschappelijk patrimonium. Dit behoort tot de kerntaken van de FWI en vereist bijgevolg een structurele aanpak.	6.6
26	De waarderingsregels afstemmen op de richtlijnen van de COC, de FOD BOSA en Belspo.	5.2, 6.6
27	De professionaliteit van de boekhouddiensten versterken, o.m. door de aansturing door een financieel directeur, bijkomende opleidingen en de aanwerving van boekhoudkundig geschoold personeel.	2.2, 2.3

