

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



Zitting 2003-2004

15 maart 2004

ONTWERP VAN DECREET

**houdende regeling van de begrotingen,
de boekhouding, de controle inzake subsidies,
en de controle door het Rekenhof**

VERSLAG

van het Rekenhof

Zie :

2132 (2003-2004)

– Nr. 1 : Ontwerp van decreet

REKENHOF

Advies bij ontwerp van comptabiliteitsdecreet

Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement

**Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 15 maart 2004**

INHOUD

Inleiding.....	5
1 Historiek.....	5
2 Stand van zaken van de bijsturingen.....	6
3 Blijvende aandachtspunten.....	8
3.1 Voorbeeldbegroting	8
3.2 Publicatie van het uitstelbesluit	8
3.3 Comptabiliteitsdecreet versus boekhoudplanbesluit	8
3.4 Reservefonds	9
3.5 Voortgangsrapporten.....	9
3.6 Beleidseffectenrapport.....	10
3.7 Meerjarige evolutieweergave.....	11
3.8 Doelstellingen en output- en outcome-informatie	11
3.9 Afstemming tussen interne en externe controleorganen	11
3.10 Overgangsregeling inzake begroting en rekeningen	11
4 Conclusie en aanbevelingen.....	12

Inleiding

Op 8 maart 2004 heeft de Voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof verzocht het ontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof (verder afgekort tot: comptabiliteitsdecreet) te onderzoeken.

1 Historiek

De Vlaamse regering werkt sinds 2000 aan de bestuurlijke vernieuwing van de Vlaamse overheid. Zij heeft op 31 maart 2000 twee bijzonder commissarissen voor de reorganisatie aangesteld, die voorstellen moesten doen voor een nieuwe organisatie en een bijpassende basisregeling dienden uit te werken, waaronder een nieuw comptabiliteitsdecreet.

Het Rekenhof heeft de werkzaamheden voor de invoering van een nieuw comptabiliteitsdecreet van in het begin gevolgd. Het heeft de commissarissen, de bevoegde ministers en het Vlaams Parlement in 2002 over de voorontwerpen van comptabiliteitsdecreet schriftelijke adviezen verstrekt.

Datum	Onderwerp
2 februari 2002	Comptabiliteitsdecreet, kaderdecreet bestuurlijk beleid, decreet tot regeling van strategische adviesraden
3 mei 2002	Comptabiliteitsdecreet
1 oktober 2002	Advies over de randvoorwaarden voor de afschaffing van het voorafgaand visum
12 november 2002	Vergelijkend onderzoek naar de rol van parlementen en rekenkamers inzake begrotingen

Het Rekenhof woonde de gedachtewisseling bij over het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet in de bevoegde commissies van het Vlaams Parlement op 13 mei 2002. Op vraag van de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en de Voorzitter van het Vlaams Parlement, heeft het Rekenhof terzake overleg gepleegd met ABAFIM en deelgenomen aan een ambtelijke werkgroep van het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement.

De Vlaamse regering keurde een eerste voorontwerp van comptabiliteitsdecreet op 26 juli 2002 principieel goed.

De Raad van State⁽¹⁾ stelde dat de adviesaanvraag voorbarig was, bij gebrek aan goedkeuring van de algemene bepalingenwet⁽²⁾ op dat ogenblik.

De Vlaamse regering opteerde ervoor een reflectieperiode in te bouwen voor een tekstuele revisie van het voorontwerp. Zij richtte daarvoor een expertengroep op, reflectiegroep genaamd, met, onder andere, vertegenwoordigers van het kabinet van de minister bevoegd voor financiën en begroting, de Vlaamse administratie, de Vlaamse openbare instellingen, de Inspectie van Financiën en het Rekenhof.

De Vlaamse regering heeft vervolgens op 9 mei 2003 haar principiële goedkeuring gehecht aan een aangepast voorontwerp van comptabiliteitsdecreet. De Raad van State bracht daarover advies uit op 18 september 2003⁽³⁾.

In de loop van 2003 werd het Rekenhof geraadpleegd door en voerde het overleg met de diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bij de voorbereiding van het nieuwe ontwerp van comptabiliteitsdecreet.

Na verwerking van de opmerkingen van de Raad van State, keurde de Vlaamse regering het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet goed op 6 februari 2004.

2 Stand van zaken van de bijsturingen

Het Rekenhof heeft het Vlaams Parlement in zijn advies van 3 mei 2002 aanbevolen het toenmalige voorontwerp op een aantal punten bij te sturen. De onderstaande paragrafen overzien de belangrijkste van deze punten en het uiteindelijke resultaat.

- **Kredietherverdelingsmogelijkheden inperken**

Het voorliggende ontwerp heeft de herverdelingsmogelijkheid van 15% van het laatste door het Vlaams Parlement gemachtigde krediet dat kan worden herverdeeld, in de periode tussen 15 oktober en 15 december van een begrotingsjaar, beperkt tot de investeringskredieten (artikel 21).

¹ Advies van de Raad van State nr. 34.233/1 van 7 november 2002.

² 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, de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

³ Advies van de Raad van State nr. 35.804/1 van 18 september 2003.

- **Apparaatskosten splitsen in personeels- en werkingskosten**

Het ontwerp heeft de apparaatskosten gesplitst in personeelskosten en werkingskosten (artikel 11, §2).

- **Keuze van aanrekening op algemene uitgavenkredieten of variabele kredieten aan banden leggen**

De vaste en variabele kredieten kunnen niet worden samengevoegd, noch onderling verdeeld (artikel 12, §1, tweede lid).

- **Kredietoverdrachten onmogelijk maken**

Het ontwerp voorziet in de annulering van het op het einde van het begrotingsjaar niet aangewende gedeelte van het vaste krediet voor uitgaven (artikel 14, laatste lid).

- **Voldoende sturingsinstrumenten toekennen aan de begrotingsminister en de Vlaamse regering**

Het ontwerp onderwerpt elk voorstel dat aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd en dat de ontvangsten of de uitgaven kan beïnvloeden, aan het voorafgaand akkoord van de Vlaamse Minister van Begroting (artikel 39, §1, derde lid).

Uiterlijk drie maand na haar eedaflegging, moet de Vlaamse regering de budgettaire doelstellingen vastleggen (artikel 6, §1).

De verschillende beleidsnota's dienen te passen in de begrotingsdoelstellingen die de Vlaamse regering heeft goedgekeurd (artikel 6, §2, voorlaatste lid).

Als het halen van de budgettaire jaar- of meerjarendoelstelling in gevaar komt, moet de Vlaamse regering maatregelen voorstellen. In afwachting van een begrotingsaanpassing door het Vlaams Parlement, kan de Vlaamse regering al tijdelijke maatregelen nemen, inzonderheid verbintenissen-, verplichtingen- en kaslimieten bepalen (artikel 7, eerste en tweede lid).

- **Bevoegdheden van het Rekenhof inzake ministerraadbeslissingen inschrijven**

De bevoegdheid van het Rekenhof is heringeschreven (artikel 20, §1, derde lid).

- **Begrippen definiëren en in overeenstemming met de algemene bepalingenwet brengen**

De memorie van toelichting heeft de begrippen in het comptabiliteitsdecreet in overeenstemming gebracht met de algemene bepalingenwet.

- **Facultatieve subsidies nominatim in de begroting inschrijven**

Bij ontstentenis van een organieke wetsbepaling dient de uitgavenbegroting voor elke toelage een speciale bepaling te bevatten die de aard van de toelage preciseert (artikel 3, 2e lid, van de algemene bepalingenwet).

- **Toepassingsgebied uitbreiden tot privaatrechtelijk vormgegeven EVA's**

De bepalingen van het ontwerpdecreet over de jaarrekeningen (artikel 33) en de externe controle (titel VI, hoofdstuk V) zijn van toepassing op de privaatrechtelijk vormgegeven EVA's, zonder afbreuk te doen aan specifieke wettelijke of decretale regelingen (artikel 3, §2 en 3).

Na overleg met de Vlaamse Gemeenschap is dus in ruime mate tegevoetgekomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof.

3 Blijvende aandachtspunten

Het Rekenhof formuleert in de onderstaande paragrafen nog enkele aandachtspunten die een belangrijke impact kunnen hebben bij de implementatie en de operationele invoering van de nieuwe Vlaamse overheidsboekhouding ingevolge het Vlaams comptabiliteitsdecreet.

3.1 Voorbeeldbegroting

De memorie van toelichting stelt dat een voorbeeldbegroting volgens de voorgestelde begrotingsstructuur zal worden opgemaakt en voor advies zal worden voorgelegd aan het Rekenhof en het Vlaams Parlement, zonder daaraan een tijdstip te verbinden. Wil de Vlaamse volksvertegenwoordiging een zicht krijgen op de toekomstige nieuwe begrotingsstructuur, dan is het aangewezen de voorbeeldbegroting bij de betrokken commissie van het Vlaams Parlement in te dienen.

3.2 Publicatie van het uitstelbesluit

Het koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 17 van de algemene bepalingenwet, waarbij de Koning uitstel verleent voor de inwerkingtreding van de algemene bepalingenwet, is tot op heden nog niet in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

3.3 Comptabiliteitsdecreet versus boekhoudplanbesluit

Artikel 5 van de algemene bepalingenwet voorziet in een toe te passen boekhoudplan met, onder meer, een rekeningstelsel voor de gemeenschappen en de gewesten. Een in ministerraad overlegd koninklijk be-

sluit⁴) moet dit boekhoudplan opleggen na advies van de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten. Dit bindende koninklijk besluit bevindt zich echter nog in de ontwerpfase. Het comptabiliteitsdecreet komt dus tot stand buiten het volledig federaal normatief kader. Sommige bepalingen ervan kunnen dan ook strijdig zijn met het definitieve koninklijke besluit en een latere aanpassing vergen. Dit kan onder meer de implementatie en de operationele invoering van een boekhoud-informaticasysteem bemoeilijken, vertragen of duurder maken.

3.4 Reservefonds

De memorie van toelichting stelt bij punt 1.2.1 en artikel 13 dat bij de aanleg van bedrijfseconomische voorzieningen de koppeling kan worden gelegd met budgettaire reservefondsen. Deze koppeling is niet aangegeven, daar zij de stuurbaarheid van de begroting kan bemoeilijken. Het is immers bijzonder moeilijk, zonet onmogelijk, al bij de opmaak van de begroting in te schatten welke gebeurtenissen in de loop van het begrotingsjaar de aanleg van een voorziening zullen vergen.

De integratie van de bedrijfseconomische termen *voorzieningen* en *reserves* in één begrotingsbegrip *reservefonds* creëert bovendien onduidelijkheid. Reservefondsen met een te algemene omschrijving dreigen de begroting intransparant te maken. Daarom is het noodzakelijk de inhoud van elk reservefonds duidelijk te specificeren, over alle toevoegingen en onttrekkingen expliciet te rapporteren en de stand en bewegingen van de reserves toe te lichten. Het spreekt voor zich dat de reserves enkel kunnen worden aangewend voor hun initiële doelstellingen.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan de definitie van het budgettaire begrip *reservefonds* in de uitvoeringsbesluiten duidelijker te omschrijven.

3.5 Voortgangsrapporten

In zijn verslag over de invoering van een economische boekhouding bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap heeft het Rekenhof gesteld dat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement niet systematisch waren ingelicht over de voortgang en de kostprijs van het project.

⁴ Ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, alsook tot inrichting van de Commissie van de Openbare Comptabiliteit (recente versie van de ontwerpvorm opgesteld door de plenaire zitting van de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit op 12 februari 2004).

Het heeft de Vlaamse regering in dit verband onder meer aanbevolen⁽⁵⁾:

- alle vereisten en randvoorwaarden voor het projectresultaat vooraf te analyseren en vast te leggen in een lastenboek, in functie van de verdere realisatie van de nieuwe economische boekhouding en de implementatie van het Vlaams comptabiliteitsdecreet;
- voor de implementatie van het comptabiliteitsdecreet te vertrekken van een realistische planning en het Vlaams Parlement regelmatig in te lichten over de projectrisico's, -kostprijs en -voortgang.

Tijdens de bespreking van dit auditrapport in het Vlaams Parlement heeft de Vlaamse Minister van Financiën beloofd de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting een schriftelijk verslag te bezorgen over de implementatie van de bovenstaande aanbevelingen. Hij beloofde ook te zullen aangeven hoe het comptabiliteitsdecreet zal worden geïmplementeerd⁽⁶⁾.

In dit kader zou de Vlaamse regering tijdens de bespreking van het comptabiliteitsdecreet de bovenvermelde commissie een eerste voortgangsrapport kunnen voorleggen met toelichtingen over de resultaten van een voorafgaande haalbaarheidsstudie (kloofanalyse), een indicatieve kostprijsprognose en een risicoanalyse. Ook een inventaris van op te maken uitvoeringsbesluiten en een voorlopige planning van het transitie- en implementatietraject en de informaticatechnische omkadering tegen januari 2007 kan daarbij nuttig zijn. Naar analogie met het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten, zou de commissie met de bevoegde minister afspraken kunnen maken over de inhoud en frequentie van de volgende voortgangsrapporten.

3.6 Beleidseffectenrapport

Het is wenselijk een expliciet verband te leggen tussen de algemene rekeningen en het jaarlijkse beleidseffectenrapport, opdat het Vlaams Parlement inzicht krijgt in de relatie tussen de ingezette middelen en de realisatie van de beleidsopties. Het verdient ook aanbeveling dat de Vlaamse regering een afschrift van het beleidseffectenrapport aan het Rekenhof zou overleggen, dat vervolgens het Vlaams Parlement kan inlichten over de betrouwbaarheid en kwaliteit van de informatie over de realisatie van de beleidsopties in het vorige begrotingsjaar⁽⁷⁾.

⁵ Stuk 37-C (2003-2004) - Nr. 1, Verslag van het Rekenhof over de audit van de invoering van een economische boekhouding bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 19 november 2003, p. 73-74.

⁶ Handelingen, C109 - FIN4 (2003-2004), 27 januari 2004, p. 10.

⁷ Stuk 37 (2002-2003) - Nr. 1, Verslag van het Rekenhof over de rol van parlementen en rekenkamers inzake begrotingen. Een vergelijkend onderzoek, 9 januari 2003, p. 43.

3.7 Meerjarige evolutieweergave

Om het Vlaams Parlement een meerjarig inzicht te bieden in de ingezette middelen, zouden de toelichtingen bij de jaarlijkse machtigende begrotingen en bij de algemene rekeningen, een evolutie over meer jaren kunnen weergeven, minstens geaggregeerd per begrotingspost en gerelateerd aan de meerjarenbegroting. Het is ook aangewezen detailgegevens te verstrekken over de opdeling in doelstellingen en instrumenten⁽⁸⁾.

3.8 Doelstellingen en output- en outcome-informatie

Opdat de begrotings- en verantwoordingsdocumenten daadwerkelijk zouden evolueren tot een controle-instrument voor het Vlaams Parlement op de uitvoering van de beleidsdoelstellingen, is het wenselijk dat de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement in de eerste toepassingsjaren van het comptabiliteitsdecreet *voldoende tijd* besteden aan de bevordering en beoordeling van de kwaliteit van de formulering van de algemene en operationele doelstellingen en van de geleverde output- en outcome-informatie⁽⁹⁾.

3.9 Afstemming tussen interne en externe controleorganen

Het comptabiliteitsdecreet voorziet in verscheidene vormen van interne en externe controle. Het is noodzakelijk deze controles (inhoudelijk, timing, ...) zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen om dubbele controles te vermijden, maar toch de kwaliteit van de controle te garanderen (onder meer door het gebruik van gemeenschappelijke auditstandaarden). Hoe meer het Rekenhof bij zijn externe controle kan steunen op de interne certificatie door de Vlaamse Gemeenschap, hoe sneller en kwaliteitsvoller het over zijn controle kan rapporteren aan het Vlaams Parlement.

3.10 Overgangsregeling inzake begroting en rekeningen

Artikel 64 van het ontwerp van comptabiliteitsdecreet voorziet in een overgangsregeling om te voorkomen dat een juridisch vacuüm zou ontstaan voor de Vlaamse openbare instellingen die vroeger werden opgericht en nog niet werden opgeheven of omgevormd op het ogenblik waarop de respectieve decreten in werking treden⁽¹⁰⁾. De memorie voorziet echter niet wat moet geschieden als deze openbare instellingen

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Memorie van toelichting bij het ontwerp van comptabiliteitsdecreet, p. 60-61.

worden omgevormd tot agentschappen vóór de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet.

Verwijzend naar zijn advies van 24 juni 2003⁽¹¹⁾, beveelt het Rekenhof aan in de ontwerpdecreten van de agentschappen een overgangsregeling in te schrijven voor de begroting en rekeningen, werkzaam tot de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet. Deze overgangsregelingen moeten naargelang het agentschap uiteraard bij de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet worden opgeheven.

4 Conclusie en aanbevelingen

Het voorliggende ontwerp van comptabiliteitsdecreet is in ruime mate tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Toch heeft het Rekenhof nog enkele aanbevelingen:

- de voorlegging van de voorbeeldbegroting adequaat timen;
- eventuele aanpassing van het comptabiliteitsdecreet aan het toekomstige, definitieve koninklijk boekhoudplanbesluit;
- het begrip reservefonds verduidelijken;
- systematische voortgangsrapporten aan het Vlaams Parlement bezorgen, te beginnen van bij de parlementaire bespreking van het comptabiliteitsdecreet;
- een verband leggen tussen de algemene rekeningen en het jaarlijks beleidseffectenrapport, dat het beste ook aan het Rekenhof wordt voorgelegd;
- een meerjarige evolutieweergave in de begrotingen en rekeningen vermelden;
- aandacht besteden aan de formulering van doelstellingen en output-outcome-informatie;
- interne en externe controles optimaal afstemmen;
- in overgangsregelingen voor de Vlaamse openbare instellingen voorzien.

¹¹ Advies van het Rekenhof bij ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, 24 juni 2003, p. 10-11, over de problemen bij de inwerkingtreding van het kaderdecreet bestuurlijk beleid.