

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



Zitting 1998-1999

2 maart 1999

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**– van de heren John Taylor, Stefaan Platteau, Carlos Lisabeth, Herman De Reuse,
Jean-Marie Bogaert en mevrouw Cecile Verwimp-Sillis –**

**betreffende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering
van de Vlaamse openbare instellingen**

Het Vlaams Parlement,

- gelet op het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996, dat aan alle publiekrechtelijke instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, een geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding heeft opgelegd ;
- gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering, waarin de Vlaamse regering de inhoud, de regels en het plan van de boekhouding en de jaarrekeningen van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) heeft vastgesteld, en dat in werking trad op 1 januari 1998 ;
- gelet op het artikel in het 10e Boek van het Rekenhof over het onderzoek of de bepalingen van het boekhoudbesluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 voldoende zijn aangepast aan de doelstellingen van het besluit en/of werd tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van het Vlaams Parlement in zijn resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) ;
- overwegende dat de regelgeving tot doel heeft :
 - 1° een kader te creëren om een moderne boekhouding, die tevens een belangrijk beleidsinstrument is, te voeren ;
 - 2° éénvormigheid te scheppen tussen de rekeningen van de instellingen, om de onderlinge vergelijkbaarheid te verhogen en over vlot consolideerbare informatie te beschikken ;
 - 3° geconsolideerde gegevens te verstrekken aan de Nationale Bank van België (NBB) voor de berekening van de financieringsbehoefte van de overheid in het kader van het convergentieplan en de toetreding tot de Europese Muntunie (EMU) ;
 - 4° een analytische component in te bouwen, namelijk het voeren van een gedetailleerde kostprijsboekhouding, in het kader van de prestatiebegroting die in de Vlaamse Gemeenschap wordt opgelegd ;
- overwegende dat de nieuwe regelgeving ongetwijfeld een belangrijke stap is in de ontwikke-

ling van een uniforme en transparante boekhouding bij de VOI's ;

- overwegende dat het onderzoek van het Rekenhof heeft uitgewezen dat de nieuwe regelgeving gedeeltelijk tegemoetkomt aan de aanbevelingen van het Vlaams Parlement in zijn resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) inzake de aspecten boekhouding en rekeningen ;
- overwegende dat aan enkele aanbevelingen nog niet (volledig) werd tegemoetgekomen, met name de aanbevelingen betreffende :

1° het maken van een kaderdecreet dat de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut vervangt, inzonderheid :

- a) de organisatie van de revisorale controle, waarbij de introductie van een certification audit voldoende waarborgt dat de rekeningen een getrouw beeld geven van de werkelijkheid, en een betere omschrijving door de Vlaamse regering van de verantwoordelijkheden en opdrachten van de revisoren (controlewerkzaamheden, frequentie en kwaliteit van de rapportering, enzoverder) ;
- b) de oprichting van een ondersteunende en coördinerende dienst voor de VOI's voor het begeleiden van de VOI's bij de toepassing van de nieuwe boekhouding, het bewaken van de uniformiteit tussen de verschillende boekhoudregelgevingen en de redactie en voortgangsbewaking van de beheersovereenkomsten met de VOI's ;

2° de noodzakelijke ordening in het heterogene landschap van openbare instellingen

Een duidelijke omschrijving van het begrip "openbare instelling", aangepast aan de nieuwe inzichten inzake verzelfstandiging, ontbreekt nog steeds. De afbakening van het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit door de Vlaamse regering gaat voorbij aan instellingen die alle kenmerken hebben van een openbare instelling maar die niet expliciet door de wet- of decreetgever zijn opgericht. Het gevaar bestaat dus dat de doelstellingen van de invoering van een uniform

boekhoudplan niet of slechts fragmentair kunnen worden gehaald ;

3° de beleidsinformatie aan het Vlaams Parlement

De voorstellingswijze van de begroting en de uitvoeringsrekening van de VOI's volgens de ESER(1)-classificatie moet de verwerking van de gegevens door de NBB vergemakkelijken, maar verschaft het Vlaams Parlement onvoldoende inzicht in de ontvangsten en uitgaven verbonden aan de statutaire opdrachten van de VOI. In de toelichting bij het besluit van 21 mei 1997 wordt het instrument "prestatiebegroting" wel aangekondigd, maar in het besluit zelf wordt, buiten door een vage en vrijblijvende bepaling in verband met de analytische boekhouding, nog geen concrete verplichting terzake aan de VOI's opgelegd.

Het is trouwens twijfelachtig of de wijze waarop de Vlaamse regering de begrotingsrapportering heeft uitgewerkt (ESER-schema) wel op optimale wijze tegemoetkomt aan de informatiebehoeften van de NBB. In dat verband wordt gewezen op de afwijkingen tussen de aanrekeningsregels van ESER/ESR-95 (2) en die van het boekhoudbesluit en op de praktische moeilijkheden bij de toepassing daarvan ;

4° de verhouding met andere regelgevingen

Het decreet van 8 juli 1996 en het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 bevatten een aantal voorschriften in verband met de boekhouding en de rekeningaflegging die andere regelgeving tot op heden vaststelde, met name de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en de organieke regelgeving van de instellingen. De bepalingen in die regelgeving die geen betrekking hebben op de boekhouding of de rekeningaflegging blijven gelden. Het decreet en het besluit bevatten echter geen uitdrukkelijke, duidelijke en specifieke opheffingsbepalingen. Zo is het niet duidelijk of het decreet alleen de bepalingen in wetten en besluiten die uitdrukkelijk strijdig zijn met de nieuwe regeling, op-

heft, dan wel ook bepalingen die in de praktijk moeilijk verzoenbaar zijn met de ontworpen regeling. Deze onduidelijkheid kan rechtsonzekerheid doen ontstaan.

Het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 bepaalt bovendien dat, voor alles wat niet is geregeld in het bedrijfseconomisch luik, de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van de onderneming (boekhoudwet) van toepassing is. Rekening houdend met de wijze waarop sommige bepalingen in het besluit zijn geformuleerd, houdt dat het gevaar van interpretatiemoeilijkheden in : de bepalingen zijn niet altijd onderling coherent, het is niet steeds duidelijk of de bepalingen van de boekhoudwet en haar uitvoeringsbesluiten van toepassing zijn, de toepasbaarheid van sommige adviezen van de Commissie voor Boekhoudkundige Normen is onduidelijk en de praktische uitwerking van bepaalde besluitbepalingen doet vragen rijzen ;

5° de boekhouding aangepast aan informatiebehoeften van openbare instellingen

De Vlaamse regering is voor de uitwerking van de economische boekhouding voor de VOI's uitgegaan van de boekhoudwet. Ook voor verschillende andere overheidsinstanties of besturen (gemeenten, universiteiten, hogescholen, enzovoort) werd al een economische boekhouding uitgewerkt die gebaseerd is op de principes van de boekhoudwet. Voor de federale staat, de gemeenschappen en gewesten is een dergelijke boekhouding in ontwikkeling.

Er wordt vastgesteld dat het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 op een aantal punten afwijkt van de regelgevingen uitgewerkt voor andere overheidssectoren. Ook zijn er afwijkingen ten opzichte van de boekhoudwet. Dit bemoeilijkt vergelijkingen en consolidaties op Vlaams, Belgisch of Europees niveau. Er zijn geen duidelijke argumenten voor de vastgestelde verschillen gevonden ;

- geeft de Vlaamse regering de volgende aanbevelingen :

1° inzake het maken van een kaderdecreet

De Vlaamse regering moet prioriteit geven aan het uitwerken van een kaderdecreet inzake de Vlaamse openbare instellingen in de

(1) Europees Stelsel van Economische Rekeningen

(2) EG-verordening Nr. 2223/96 van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap

zin van de resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997. Daarin moet een globale regeling worden uitgewerkt die alle aspecten van de VOI's omvat. Bij ontstentenis van een dergelijk kaderdecreet moeten volgende aanbevelingen op korte termijn al bijdragen tot een verfijning van de boekhoudregelgeving voor de VOI's :

a) inzake de revisorale controle

De Vlaamse regering moet de verantwoordelijkheden van de bedrijfsrevisoren bij de VOI's aflijnen in een duidelijke omschrijving van de opdracht (controlewerkzaamheden, frequentie en kwaliteit van de rapportering, enzoverder). De bedrijfsrevisoren moeten duidelijke richtlijnen krijgen aangaande de te controleren rekeningen en rapporteringen ter uitvoering van het boekhoudbesluit ;

b) inzake de ondersteunende en coördinerende dienst voor de VOI's

In het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet een administratieve dienst worden uitgebouwd die een specifieke coördinerende en ondersteunende rol vervult ten opzichte van de VOI's. Die dienst waakt over de uniformiteit en duidelijkheid van de boekhoudreglementering voor de overheid, de consolidatie en analyse van de financiële informatie, de verstrekking van toelichtingen omtrent het boekhoudbesluit aan de VOI's, en dergelijke ;

2° inzake het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit en de herclassificatie van de openbare instellingen

Het begrip "openbare instelling" of "publiekrechtelijke instelling" moet eenduidig en objectief worden gedefinieerd. Bij de definitie moeten ook andere criteria dan de oprichting door de wet- of decreetgever worden gebruikt. Ook het antwoord op de vragen of de instellingen prestaties leveren, kaderend in het algemeen belang, of dat de financiering, het beheer en/of toezicht in handen is van de Vlaamse Gemeenschap, enzoverder moeten daarbij in overweging worden genomen.

De nieuwe boekhoudreglementering moet in principe van toepassing zijn op alle publiek-

rechtelijke instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. De regels kunnen gedifferentieerd worden toegepast, naargelang van de kenmerken en informatiebehoeften van de openbare instellingen.

Ook filialen van openbare instellingen, die voldoen aan de definitie, moeten onder het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit vallen ;

3° inzake de beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement

Er moet een concrete en expliciete timing worden vooropgezet voor de algemene invoering van een prestatiebegroting, en voor een daartoe onmisbaar instrument : de analytische boekhouding. Zolang er geen duidelijkheid bestaat over een verplichte en algemeen opgelegde prestatiebegroting moet een geïntegreerde begrotingsstructuur, de inbedding van het ESER-schema in de traditionele begroting, een zo ruim en accuraat mogelijke informatie aan het Vlaams Parlement bieden.

In verband met de ESER/ESR-95 informatieverplichting ten opzichte van de NBB moet de Vlaamse regering, bijvoorbeeld in het kader van haar deelname aan de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit (CNOC), onderzoeken op welk niveau, op welke wijze en aan de hand van welke financiële staten zij daar optimaal aan kan tegemoetkomen ;

4° inzake de verhouding met andere regelgevingen

De Vlaamse regering moet de instellingen, bij gebrek aan specifieke opheffingsbepalingen, duidelijk informeren over de mate waarin de nieuwe boekhoudreglementering de vroegere voorschriften (wet van 16 maart 1954 en de diverse organieke regelgeving van de instellingen) opheft of aanvult.

De Vlaamse regering moet duidelijke richtlijnen verstrekken aan de VOI's over de toepassing van de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 in verhouding met de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van ondernemingen ;

5° inzake de boekhouding aangepast aan informatiebehoeften van openbare instellingen

Uniforme boekhoudregels zijn noodzakelijk niet alleen binnen, maar ook tussen de verschillende onderdelen van de overheid. Dat vereist een gecoördineerd overleg, zowel binnen de Vlaamse Gemeenschap, als met de federale overheid. Verschillen tussen de uitgewerkte boekhoudregels en die van de boekhoudwet moeten daarom steeds duidelijk worden verantwoord door de eigenheden en specifieke informatiebehoeften van de overheidsinstellingen.

De geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding die aan de VOI's wordt opgelegd, moet alleszins maximaal integreerbaar zijn in de nog vast te stellen boekhouding van het algemeen bestuur (3).

John TAYLOR

Stefaan PLATTEAU

Carlos LISABETH

Herman DE REUSE

Jean-Marie BOGAERT

Cecile VERWIMP-SILLIS

(3) In uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten.