

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



Zitting 1998-1999

26 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**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Peter Desmet**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden :

de heren Leo Cannaerts, Johan De Roo, mevrouw Mia De Schamphelaere, de heren Peter Desmet, John Taylor ;

de heren André Denys, Stefaan Platteau, Mandus Verlinden ;

de heren Gilbert Bossuyt, Norbert De Batselier, Carlos Lisabeth ;

de heren Herman De Reuse, Christian Verougstraete ;

de heer Chris Vandenbroeke ;

de heer Jos Geysels.

Plaatsvervangers :

de heren Carl Decaluwé, Leo Delcroix, Paul Deprez, Paul Dumez, Johan Weyts ;

de heren Louis Bril, Leo Goovaerts, Didier Ramoudt ;

de heren Marc De Laet, René Swinnen, Peter Vanvelthoven ;

de heren Joris Van Hauthem, Frans Wymeersch ;

de heer Jean-Marie Bogaert ;

mevrouw Cecile Verwimp-Sillis.

Zie :

1336 (1998-1999)

– Nr. 1 : Voorstel van resolutie

INHOUD

	Blz.
1. Bespreking	4
2. Stemming	4
Bijlage	5

DAMES EN HEREN,

In haar vergadering van 25 maart 1999 heeft de Commissie voor Financiën en Begroting het 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 (*Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1336/1*) behandeld.

1. Bespreking

Dit voorstel van resolutie vloeit voort uit de bespreking in de Subcommissie voor Financiën en Begroting van een artikel uit het 10e boek van het Rekenhof (*Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 11/1*) betreffende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de Vlaamse openbare instellingen. Het verslag van de bespreking – uitgebracht door mevrouw Cecile Verwimp-Sillis – vindt men als bijlage bij dit verslag (SFIN 2 (1998-1999) – Nr. 1). Het door de Subcommissie aangenomen ontwerp van voorstel van resolutie werd na een taalkundige revisie ingediend als het 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.

Er worden verder geen opmerkingen meer geformuleerd bij dit voorstel van resolutie noch bij het verslag van de Subcommissie.

2. Stemming

Het 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 (*Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1336/1*) wordt eenparig aangenomen met 12 stemmen.

De verslaggever,

Peter DESMET

De voorzitter,

Norbert DE BATSELIER

BIJLAGE

Verslag namens de Subcommissie voor Financiën en Begroting
uitgebracht door mevrouw Cecile Verwimp-Sillis
betreffende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering
van de Vlaamse openbare instellingen

SFIN 2 (1998-1999) – Nr.1

Zitting 1998 – 1999

2 maart 1999

BOEK VAN HET REKENHOF

**10e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement
(Stuk 11 (1998-1999) – Nr. 1)**

**Geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering
van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's)**

VERSLAG

**namens de Subcommissie voor Financiën en Begroting
uitgebracht door mevrouw Cecile Verwimp-Sillis**

Samenstelling van de subcommissie :

Voorzitter : de heer Stefaan Platteau.

Leden :

de heer John Taylor ;

de heer Stefaan Platteau ;

de heer Carlos Lisabeth ;

de heer Herman De Reuse ;

de heer Jean-Marie Bogaert ;

mevrouw Cecile Verwimp-Sillis.

DAMES EN HEREN,

De Subcommissie voor Financiën en Begroting heeft in haar vergaderingen van 26 januari en 11 februari 1999 in het kader van de bespreking van het Boek van het Rekenhof 1998 – 10e boek met opmerkingen en informatie voorgelegd aan het Vlaams Parlement (*Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 11/1*) het artikel betreffende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) besproken.

Naast de leden van de Subcommissie voor Financiën en Begroting namen deel aan de besprekingen :

- voor Mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, Vlaams minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid :
 - 1° mevrouw Myriam Lint, opdrachthoudster ;
 - 2° de heer Dieter Berebrouckx, kabinetsmedewerker ;
- voor het Rekenhof :
 - 1° de heer Jan Leunis, eerste auditeur-revisor ;
 - 2° de heer Patrick Philippaerts, auditeur.

A. Inleiding door de heren Jan Leunis en Patrick Philippaerts, afgevaardigden van het Rekenhof

A.1. Aanleiding van het onderzoek

Het decreet van 8 juli 1996 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996 (decreet 8.7.96) heeft aan alle publiekrechtelijke instellingen *die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest* (verder Vlaamse Gemeenschap genoemd)¹, een geïntegreerde budgettaire en economische boekhouding opgelegd.

¹ Behoudens een aantal nominatief opgesomde instellingen.

Met het besluit van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering (BVR 21.5.97), heeft de Vlaamse regering de inhoud, de regels en het plan van de boekhouding en de jaarrekening van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) vastgesteld.

Deze nieuwe regelgeving is op 1 januari 1998 in werking getreden. Vanaf deze datum moeten de VOI's hun boekhouding voeren en/of rapporteren conform de bepalingen van dit besluit.

De regelgeving beoogt :

- een kader te creëren om *een moderne boekhouding*, tevens een belangrijk *beleidsinstrument*, te voeren ;
- éénvormigheid te scheppen tussen de rekeningen van de instellingen teneinde de onderlinge vergelijkbaarheid te verhogen en over vlot consolideerbare informatie te beschikken ;
- *geconsolideerde gegevens* te verstrekken aan de NBB voor *de berekening van de financieringsbehoefte van de overheid* in het kader van het convergentieplan en de toetreding tot de Europese Muntunie (EMU) ;
- een *analytische component* in te bouwen, namelijk het voeren van een gedetailleerde kostprijsboekhouding, dit in het kader van de prestatiebegroting die in de Vlaamse Gemeenschap wordt opgelegd.

A.2. Organisatie van het onderzoek

De nieuwe regelgeving is ongetwijfeld een belangrijke stap in de ontwikkeling van een uniforme en transparante boekhouding bij de VOI's. Het Rekenhof is dan ook van bij het begin nagegaan of alle voorwaarden voor een succesvolle implementatie van de nieuwe boekhouding aanwezig zijn.

In eerste instantie heeft het onderzocht of de bepalingen van het boekhoudbesluit voldoende zijn aangepast aan de met het besluit beoogde doelstellingen. Het heeft ook onderzocht in welke mate tegemoet werd gekomen aan de aanbevelingen van het Vlaams Parlement in zijn resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridische kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's).

Het Rekenhof heeft daarbij het belang van een uniforme en transparante boekhouding en rappor-

tering van de VOI's in functie van controle, opvolging en statistische verwerking, voor ogen gehouden.

Ze recent (eind 1998) heeft het Rekenhof bij 37 VOI's onderzocht of deze de bepalingen van het boekhoudbesluit ook werkelijk toepassen. De resultaten hiervan zullen eerstdaags worden medegedeeld aan de VOI's en aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting. Hierover zal in de loop van 1999 aan het Vlaams Parlement worden gerapporteerd.

A.3. Bevindingen van het onderzoek

A.3.1. Resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997

De nieuwe regelgeving komt in grote mate tegemoet aan de aanbevelingen die het Vlaams Parlement heeft geformuleerd in zijn resolutie van 25 juni 1997 i.v.m. de boekhouding en de rekeningen. Dit is een belangrijke stap in de goede richting.

Aan enkele aanbevelingen is echter nog niet volledig tegemoet gekomen :

1. de opmaak van kaderdecreet (aanbeveling 7.2. in de resolutie van 25 juni 1997)

Om aan alle aanbevelingen tegemoet te komen dient de Vlaamse Gemeenschap de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (wet 16.3.54) te vervangen door een nieuw kaderdecreet in de zin zoals aangegeven in de resolutie van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997.

De uitwerking van een nieuw kaderdecreet is volgens de minister niet op korte termijn haalbaar. De grote verscheidenheid aan VOI's, het onmiskenbaar feit dat sommige VOI's – mede dank zij hun autonomie- in sterke mate een als positief ervaren en actiegericht beleid ontwikkelen en de tendens om de VOI's als *agencies* te beschouwen, met contractuele banden in plaats van hiërarchisch-controlerende, noopt volgens de minister tot een herdenking van dit kaderdecreet.

Uit het onderzoek is gebleken dat het ontbreken van een globale regeling voor de VOI's niet bevorderlijk is voor een optimale toepassing van het boekhoudbesluit. Het Rekenhof heeft ondermeer knelpunten vastgesteld in verband met de afbakening van het toepassingsgebied, de beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement en de mate waarin de huidige regelgeving de vroegere bepalingen in

de wet van 16 maart 1954 opheft. Deze komen hierna aan bod.

2. de revisorale controle (aanbevelingen 4.2., 6^e punt en 7.2., 9^e punt in resolutie van 25 juni 1997)

Bij een aantal VOI's zijn bedrijfsrevisoren aangesteld die de financiële staten attesteren.

Noch het decreet van 8 juli 1996, noch het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997, bevatten specifieke bepalingen over de revisorale controle van de jaarrekening opgemaakt volgens de bepalingen van het besluit. Het Vlaams Parlement heeft in zijn resolutie van 25 juni 1997 nochtans gepleit voor een degelijke revisorale controle in de VOI's, waarbij een *certification audit* voldoende waarborgt dat de rekeningen een getrouw beeld geven van de werkelijkheid. Verder heeft het Vlaams Parlement gesteld dat de Vlaamse regering de verantwoordelijkheden van de revisoren moet aflijnen in een duidelijke omschrijving van de opdracht (controlewerkzaamheden, frequentie en kwaliteit van de rapportering, enzovoort). Dit zou tevens het Rekenhof in de mogelijkheid stellen een auditprogramma te ontwikkelen dat ervan uitgaat dat kan worden gesteund op de bevindingen van de revisoren.

3. Ondersteunende en coördinerende dienst voor de VOI's (aanbevelingen 4.2., laatste punt en 3.2., laatste punt van de resolutie)

Tevens ontbreekt een overkoepelende instantie die voor de VOI's coördinerend en dienstverlenend optreedt. Het onderzoek van het besluit van de Vlaamse regering van 21 mei 1997 heeft voldoende aangetoond dat de behoefte aan een dergelijke coördinerende dienst groot is o.m. voor het begeleiden van de VOI's bij de toepassing van de nieuwe boekhouding, het bewaken van de uniformiteit tussen de verschillende boekhoudregelgevingen binnen en buiten de Vlaamse Gemeenschap, ... Het Vlaams Parlement heeft het belang van een dergelijke dienst ook benadrukt in verband met de beheersovereenkomsten met de VOI's.

De minister heeft geantwoord in het kader van de prioriteitenstelling voorlopig niet te willen ingaan op de aanbeveling tot oprichting van een overkoepelende instantie. De administratieve dienstverlening is weliswaar belangrijk, maar mag daarom niet leiden tot kwantitatieve uitbreidingen. Zij opteert er dan ook voor deze taak door de administratie te laten vervullen op een – zij het beperkte – coördinerende en dienstverlenende wijze, zonder recht-

streekse impact of rechtstreekse controle op de VOI's.

A.3.2. Toepassingsgebied van het boekhoudbesluit

Het Vlaams Parlement heeft in zijn resolutie van 25 juni 1997 gevraagd naar een herclassificatie van de instellingen. Hierbij zou ook moeten zijn geëvalueerd of de aard van de toevertrouwde opdrachten het bestaan van een van de centrale administratie onderscheiden rechtspersoon rechtvaardigt (aanbeveling 1.2., 1e punt van van hoger genoemde resolutie). Het heeft ook gevraagd de notie "openbare instelling" te omschrijven (aanbeveling 7.2., 1e punt van dezelfde resolutie).

Bij de praktische afbakening van de instellingen die onder het toepassingsveld van het nieuwe boekhoudreglement vallen, is de Vlaamse regering uitgegaan van een vrij enge omschrijving van het begrip *publiekrechtelijke instelling die afhangt van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest*. Zij heeft zich beperkt tot de Vlaamse openbare instellingen van het type A, B en sui generis, gebaseerd op het criterium *oprichting door de wet- of decreetgever*. Op die manier is een aantal instellingen uitgesloten, waardoor het gevaar bestaat dat de doelstellingen van de invoering van een uniform boekhoudplan (consolidatie, maar ook volledige beleidsinformatie, transparantie en vergelijkbaarheid) niet of slechts fragmentair kunnen worden gehaald.

De huidige praktische invulling gaat immers voorbij aan instellingen die eveneens beantwoorden aan de beschrijving van een *openbare instelling* doch niet zijn opgericht door de wet- of decreetgever.

A.3.3. Beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement

Het boekhoudbesluit bepaalt dat de begroting en de uitvoeringsrekening van de begroting worden opgemaakt als een staat van alle ontvangsten en alle uitgaven volgens een schema gebaseerd op de ESER-classificatie (economische codes). Deze voorstellingswijze moet de verwerking van de gegevens door de NBB vergemakkelijken maar verschaft het Vlaams Parlement onvoldoende inzicht in de functionele ontvangsten en uitgaven van de VOI. In de toelichting bij het besluit wordt het instrument "prestatiebegroting" wel aangekondigd, doch in het besluit zelf wordt behoudens een vage en vrijblijvende bepaling in verband met de analytische boekhouding nog geen concrete ver-

plichting terzake aan de VOI's opgelegd. De minister heeft geantwoord dat er omtrent het gebruik van prestatiebegrotingen een onderzoek aan de gang is.

Het Rekenhof twijfelt er bovendien ook aan of de wijze waarop de Vlaamse regering de begrotingsrapportering heeft uitgewerkt (ESER-schema) wel op de meest optimale manier tegemoet komt aan de informatiebehoeften van de NBB. Het heeft ondermeer gewezen op afwijkingen tussen de aanrekeningsregels van ESER / ESR-95 en het boekhoudbesluit en op praktische moeilijkheden bij de toepassing ervan.

A.3.4. Verhouding met andere regelgevingen

Het decreet 8.7.96 en het BVR 21.5.97 bevatten een aantal voorschriften i.v.m. de boekhouding en de rekeningaflegging die andere regelgevingen tot op heden vaststelden, met name de wet 16.3.54 en de diverse organieke bepalingen van de instellingen. De bepalingen in deze regelgevingen 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, opheft, dan wel ook bepalingen die in de praktijk moeilijk verzoenbaar zijn met de ontworpen regeling. Dit kan rechtsonzekerheid doen ontstaan.

A.3.5. 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 boekhoudwet². Ook voor verschillende andere overheidsinstanties of besturen (gemeenten, universiteiten, hogescholen, ...) werd reeds 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.

² Wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van ondernemingen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het boekhoudbesluit op een aantal punten afwijkt van de regelgevingen uitgewerkt voor andere overheidssectoren. Ook zijn er afwijkingen ten opzichte van de boekhoudwet. Het Rekenhof heeft echter geen duidelijke argumenten teruggevonden voor de vastgestelde verschillen.

Het BVR 21.5.97 kent aan de boekhoudwet een suppletoire rol toe. Rekening houdend met de wijze waarop sommige bepalingen in het besluit zijn geformuleerd, houdt dit het gevaar in van interpretatiemoeilijkheden : de bepalingen zijn niet altijd onderling coherent, het is niet steeds duidelijk of de bepalingen van de boekhoudwet en zijn 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.

B. Bespreking

– *Inzake de ondersteunende en coördinerende dienst voor de VOI's*

Een lid vraagt of de Vlaamse regering niet werkt aan de oprichting van een ondersteunende en coördinerende dienst voor de VOI's ?

De heer Dieter Berebrouckx zegt dat een voorontwerp van besluit van de Vlaamse regering is klaar-gestoomd waarin de oprichting van een technische commissie wordt voorzien, bestaande uit mensen uit het bedrijfsleven enerzijds en de administratie anderzijds, die een coördinerende rol inzake het voeren van een boekhouding door de VOI's volgens het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 gaat vervullen. De oprichting van deze commissie kan een eerste stap vormen naar de oprichting in de administratie van een coördinatiecel voor de VOI's. Dit voorontwerp wordt in de loop van februari aan de Vlaamse regering voorgelegd.

– *Inzake het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit*

Mevrouw Myriam Lint verduidelijkt dat het oorspronkelijk de bedoeling was van de Vlaamse regering in dit besluit de VOI's nominatim op te nemen. Op advies van de Raad van State werd dit gewijzigd omdat anders bij elke oprichting van een nieuwe VOI dit besluit zou moeten worden gewijzigd. Daarom werd in het besluit een definitie

"openbare instellingen van de Vlaamse Gemeenschap bij wet of decreet opgericht" gehanteerd.

De heer Patrick Philippaerts stipt aan dat de instellingen waarvan het Rekenhof vindt dat ze ook onder het boekhoudbesluit zouden moeten vallen, ook niet in de lijst zaten die de Vlaamse regering in haar voorontwerp had opgenomen. De spreker denkt daarbij aan de NV Tunnel Liefkenshoek en Aquafin.

De heer Jan Leunis stelt dat het Rekenhof van mening is dat openbare instellingen die door hun aard of maatschappelijk doel, of hun quasi totale financiering door de Vlaamse overheid, of waarvan de raad van beheer door de Vlaamse regering wordt benoemd onder het boekhoudbesluit moeten ressorteren.

De heer Dieter Berebrouckx vraagt hoe de stellingname van het Rekenhof zich verhoudt tot de classificatie die de Nationale Bank van België hanteert met betrekking tot de toepassing van de ESR-classificatie ? Vzw's die gefinancierd worden door de Vlaamse overheid – worden in deze classificatie toch bij private instellingen geplaatst. Wat zijn dan de criteria van het Rekenhof ?

De heer Patrick Philippaerts stelt dat precies de toepassing van de criteria – gehanteerd door de Vlaamse regering – niet altijd duidelijk is. Indien men de ESR-classificatie als criterium aanhoudt, zou men kunnen stellen dat zij die tot de sector overheid worden gerekend, het boekhoudbesluit van de Vlaamse regering dienen na te volgen en zij die tot de sector bedrijven worden gerekend de wet van 1975 op de bedrijfseconomische boekhouding moeten respecteren. Nu blijken op deze indeling door de Vlaamse regering afwijkingen te zijn toegestaan : zo zijn de VVM, de NV Zeekanaal en de MBZ bij de bedrijven ingedeeld terwijl ze onder het boekhoudbesluit vallen.

De heer Jan Leunis wijst erop dat Europese richtlijnen er vanuit gaan dat instellingen die voor meer dan de helft door overheidsgeld worden gefinancierd de regelgeving inzake overheidsopdrachten dienen na te komen. Een ander criterium is het feit dat de overheid de raad van bestuur van een instelling benoemt. Het Rekenhof stelt vast dat een aantal instellingen aan deze criteria voldoen maar toch door de Vlaamse regering buiten het boekhoudbesluit worden gehouden zoals de NV Tunnel Liefkenshoek en de NV Aquafin.

Een lid vraagt wat men kan hebben tegen de suggestie van het Rekenhof om de definitie van het boekhoudbesluit te verbreden ?

De heer Dieter Berebrouckx vreest dat wanneer de Vlaamse regering zou ingaan op de suggestie van het Rekenhof een zeer aanzienlijk deel van de Vlaamse economie moet overschakelen naar een nieuw boekhoudsysteem.

Een lid vindt de opmerking van de heer Dieter Berebrouckx pertinent. Deze spreker herinnert zich gelijkaardige discussies over de GIMV en haar dochtermaatschappijen. Dit lid pleit ervoor de toepassing van het boekhoudbesluit te beperken tot de 38 VOI's zoals zij zijn opgenomen in het Boek van het Rekenhof 1998 op pagina 333 en 334. Deze spreker pleit voor uniformiteit waar mogelijk maar wijst erop dat ook binnen de 38 bestaande VOI's grote verschillen bestaan waarmee het beleid best rekening houdt.

De heer Jan Leunis is het eens met de stelling van het lid dat met de verschillen tussen de VOI's moet worden rekening gehouden. Wat de GIMV en haar filialen betreft, merkt de heer Jan Leunis op dat voor de GIMV – wat het houden van de boekhouding betreft – een aparte decretale regeling bestaat. Ook voor de universiteiten en de hogescholen is dat het geval. Voor de andere instellingen blijft enkel de wet van 16 maart 1954 van kracht. Deze wet is echter verouderd waardoor in vele oprichtingsdecreten van deze wet wordt afgeweken.

De heer Jan Leunis betreurt dat het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 niet alle andere openbare instellingen dekt die geen eigen decretale regeling inzake het voeren van een boekhouding hebben. Het is bijvoorbeeld voor het Rekenhof volstrekt onduidelijk waarom de NV Tunnel Liefkenshoek, die net als de MBZ en de NV Zeekanaal een NV is, een raad van bestuur heeft die wordt samengesteld door de Vlaamse regering, en gefinancierd wordt door de Vlaamse overheid, niet onder het boekhoudbesluit valt en de andere twee NV's wel.

Een lid vraagt waarom deze problematiek niet decretaal wordt geregeld ?

De heer Jan Leunis stelt dat het Rekenhof aanbeveelt de gebruikte definitie in het boekhoudbesluit te verbreden tot al die instellingen die verplicht zijn hun begrotingen en rekeningen voor te leggen aan het Vlaams Parlement.

Een lid wenst zijn positie te verduidelijken : het is niet omdat de GIMV participeert in BARCO dat

ook BARCO de boekhoudregels opgelegd door de Vlaamse regering moet navolgen. Maar daarmee ontsnapt de GIMV nog niet aan de decretale regels inzake het voeren van haar boekhouding. Voor gehandicapteninstellingen, die voor hun financiering afhankelijk zijn van de Vlaamse overheid en het statuut van vzw hebben aangenomen, moet misschien niet noodzakelijk het boekhoudbesluit van de Vlaamse regering worden opgelegd maar wel de wetgeving van toepassing worden verklaard die voor vzw's in dat verband van toepassing is. Wenst het Rekenhof zover te gaan dat al deze instellingen ook onder het boekhoudbesluit van de Vlaamse regering dienen te vallen ?

De heer Patrick Philippaerts stelt dat het Rekenhof pleit voor een zo groot mogelijke uniformisering binnen de overheidssector. Een tweede argument is de beleidsinformatie die door de subsidieverstrekker uit deze boekhoudingen valt af te leiden. Door de uniformisering van de financiële staten van al deze instellingen zal bovendien de consolidatie op het niveau van de Vlaamse overheid veel vlotter verlopen.

– *Inzake de beleidsinformatie aan het Vlaams Parlement*

De heer Dieter Berebrouckx erkent de kritiek van het Rekenhof. Hij verwacht echter beterschap wanneer in maart de eerste jaarrekeningen volgens de voorschriften van het boekhoudbesluit van 21 mei 1997 zullen worden neergelegd. Hieruit zal meer beleidsinformatie te halen zijn.

De heer Patrick Philippaerts stelt dat de indiening van de ontwerpbegrotingen van de VOI's volgens de ESER-termen bijzonder veel informatie doet verloren gaan voor het Vlaams Parlement. Men kan uit de ontwerpbegrotingen in ESER-termen niet afleiden welke de kosten en opbrengsten en de ontvangsten en uitgaven zijn van deze instelling in de uitvoering van haar opdrachten.

De heer Patrick Philippaerts zegt dat het Rekenhof verheugd is over de introductie van het principe van de prestatiebegrotingen. Alleen blijft dit in het boekhoudbesluit van de Vlaamse regering beperkt tot een vermelding van het principe in de toelichting en een vage en vrijblijvende bepaling in verband met de analytische boekhouding in het besluit zelf.

De heer Dieter Berebrouckx antwoordt dat de eerste projecten inzake de introductie van de prestatiebegroting bij een aantal Vlaamse openbare instellingen lopende zijn. De spreker vermeldt daar-

bij Kind en Gezin, OVAM en het Fonds bijzondere jeugdbijstand. In totaal zijn er 12 VOI's waar projecten lopen. Wanneer deze VOI's er zullen in slagen deze prestatiebegrotingen goed te doen functioneren is nog niet helemaal duidelijk, maar er wordt aan gewerkt. Het project zit zeker niet in de politieke koelkast.

Een lid herinnert eraan dat op het einde van de vorige legislatuur en bij het begin van de huidige een aantal proeftuinen binnen de Vlaamse administratie liepen. De vooruitzichten waren toen dat op een termijn van 4 jaar dit proces naar alle VOI's moest zijn uitgebreid. Dit lid stelt vast dat dit project vertraging oploopt omdat het aanleren van deze andere manier van werken tijd vraagt. Hij concludeert dat de prestatiebegroting een goed instrument blijft maar dat het leerproces trager gaat dan verwacht. Het lid pleit voor enig geduld en hoopt dat de Vlaamse regering even wacht met het opleggen van de prestatiebegroting.

De heer Dieter Berebrouckx stipt aan dat in de toelichting bij de begroting 1999 voor het eerst melding wordt gemaakt van de doelmatigheidsanalyse, wat samenhangt met de prestatiebegroting.

Deze spreker erkent dat het wel trager gaat dan algemeen werd verwacht.

De heer Jan Leunis stipt aan dat de prestatiebegroting voor de VOI's vooral samenhangt met de beheersovereenkomsten.

De heer Patrick Philippaerts stelt dat het Rekenhof eraan twijfelt of de wijze waarop de Vlaamse regering de begrotingsrapportering heeft uitgewerkt (ESER-schema) wel op de meest optimale wijze tegemoet komt aan de informatiebehoeften van de NBB. Het heeft ondermeer gewezen op afwijkingen tussen de aanrekeningsregels van ESER / ESR-95 en het boekhoudbesluit en op praktische moeilijkheden bij de toepassing ervan.

De heer Dieter Berebrouckx antwoordt dat de Vlaamse regering heeft afgesproken om na de eerste volledige jaarrapportering van de VOI's een wijzigend besluit te nemen – in overleg met de NBB en de technische commissie waarvan daarnet sprake – zodat een aantal aanrekeningsregels in overeenstemming zou worden gebracht met de ESR-95 regels.

– Algemene bedenkingen

Een lid heeft de indruk dat het Rekenhof misschien te veel en te snel verwacht van de VOI's in-

zake de introductie van prestatiebegrotingen. Wat niet wil zeggen dat van uitstel afstel mag komen. Het stimuleren om te komen tot de prestatiebegrotingen moeten volgens dit lid wel in het voorstel van resolutie worden opgenomen. Het nu al opleggen van prestatiebegrotingen is voor dit lid te hoog gegrepen. Andere leden sluiten zich aan bij deze opmerking.

Wat de gesubsidieerde instellingen betreft is dit lid voorstander van de instelling van controleregels maar het opleggen van een uniforme boekhouding gaat volgens deze spreker te ver. Niet elke kleine instelling heeft de mogelijkheden om dit zomaar over te nemen.

De spreker verwondert zich over de stelling van het Rekenhof bij de introductie van dit artikel dat reeds aan vele elementen uit de aanbeveling van het Vlaams Parlement van 25 juni 1997 betreffende het juridisch kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) door de Vlaamse regering werd voldaan. Wanneer men het artikel in het Boek van het Rekenhof goed leest, lijkt eerder het tegendeel.

Tot slot vraagt dit lid of de onduidelijkheid van het toepassingsveld van het boekhoudbesluit en de verhouding met andere regelgevingen – zoals de wet van 16 maart 1954 – in het voorstel van resolutie niet moet worden benadrukt. Dient het pleidooi van het Rekenhof voor een kaderdecreet inzake de VOI's niet te worden herhaald in het voorstel van resolutie ?

Een lid brengt begrip voor de stelling dat het opleggen van een uniforme boekhouding niet direct kan gebeuren. Op termijn lijkt het dit lid echter noodzakelijk dat deze uniformisering er komt. Het kan de transparantie en de toegankelijkheid van de informatie maar vergroten.

Een lid maakt onderscheid tussen de VOI's zelf waar de introductie van een uniforme boekhouding op korte termijn moet gebeuren en de instellingen die afhankelijk zijn van deze VOI's voor hun financiering en dergelijke meer, die niet altijd over de mogelijkheden beschikken om snel over te stappen naar een andere vorm van boekhouden.

Een lid vraagt aan de vertegenwoordiging van het Rekenhof of sinds het aannemen door het Vlaams Parlement van de resolutie van 25 juni 1997 er vooruitgang valt vast te stellen.

De heer Jan Leunis verduidelijkt dat de vooruitgang waarvan sprake door het aannemen van het boekhoudbesluit zich situeert op het vlak van de financiële rapportering en de boekhouding. Heel wat andere punten moeten nog hun beslag krijgen. Het Rekenhof stelt voor dat in de nieuwe resolutie andermaal bij de Vlaamse regering zou worden aangedrongen op de opstelling van een ontwerp van kaderdecreet.

C. Het opstellen van een voorstel van resolutie

C.1. De aanbevelingen van het Rekenhof

Door de afvaardiging van het Rekenhof wordt volgende sneuveltekst voorgelegd :

C.1.1. Inzake de opmaak van een kaderdecreet

De Vlaamse regering dient prioriteit te geven aan het uitwerken van een kaderdecreet inzake de Vlaamse Openbare Instellingen in de zin zoals aangegeven in 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 dergelijk kaderdecreet moeten volgende aanbevelingen toch 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, enz.). Zij 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

Binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet een administratieve dienst worden uitgebouwd die een specifieke coördinerende en ondersteunende rol vervult t.o.v. de VOI's. Deze dienst zou kunnen waken 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, ...

C.1.2. Inzake het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit

Het toepassingsgebied van het besluit moet in overeenstemming worden gebracht met de doelstellingen van de nieuwe regelgeving.

Het Rekenhof blijft er dan ook bij dat zeker vóór het uitvaardigen van concrete regels i.v.m. de boekhouding de in de resolutie van het Vlaams Parlement gevraagde herclassificatie van de instellingen had moeten plaatsvinden, m.a.w. rechtvaardigt de opdracht het bestaan van een afzonderlijke rechtspersoon ?

De notie *publiekrechtelijke instelling* van artikel 1 van het besluit moet eenduidig worden gedefinieerd als *alle rechtspersonen die prestaties leveren kaderend in het algemeen belang en waarvan de financiering, het beheer of het toezicht in handen is van het Gewest of de Gemeenschap*.

De boekhoudregels moeten dan van toepassing zijn op alle publiekrechtelijke instellingen ressorterend onder de Vlaamse Gemeenschap. De bepalingen kunnen echter gedifferentieerd worden toegepast naargelang van de kenmerken en informatiebehoefte van de instellingen. Ook filialen van openbare instellingen, die voldoen aan voormelde omschrijving, moeten onder het toepassingsveld van het boekhoudbesluit vallen.

C.1.3. Inzake de beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement

Er moet een concrete en expliciete timing worden vooropgezet voor de algemene invoering van een prestatiebegroting, alsook voor een daartoe onmisbaar instrument, de analytische boekhouding. Zolang er geen duidelijkheid bestaat over een verplichte en algemeen opgelegde prestatiebegroting moet een geïntegreerde begrotingsstructuur, namelijk 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 dient de Vlaamse regering te onderzoeken op welk niveau, op welke wijze en aan de hand van welke financiële staten zij hier optimaal kan aan tegemoetkomen.

C.1.4. 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 diverse organieke regelgevingen van de instellingen) opheft of aanvult.

C.1.5. Inzake de boekhouding aangepast aan informatiebehoeften van openbare instellingen

In het licht van mogelijke vergelijkingen, consolidaties, enz., op Vlaams, Belgisch of Europees niveau, is het noodzakelijk dat er uniforme boekhoudregels bestaan, niet alleen binnen, maar ook tussen de verschillende onderdelen van de overheid. Dit vereist een gecoördineerd overleg zowel binnen de Vlaamse Gemeenschap, als met de federale overheid. 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⁾.

De boekhoudwet wordt overwegend als basis genomen voor de uitwerking van de boekhoudreglementering van de overheid. Verschillen tussen de uitgewerkte boekhoudregels en de boekhoudwet moeten daarom steeds duidelijk worden verantwoord door de eigenheden en specifieke informatiebehoeften van de overheidsinstellingen. Daarbij is het belangrijk dat gelijkaardige eigenheden of specifieke informatiebehoeften in de verschillende overheidssectoren leiden tot gelijkaardige boekhoudverplichtingen. De wijze van afwijken moet m.a.w. consistent zijn.

De Vlaamse regering dient duidelijke richtlijnen te verstrekken aan de VOI's over de toepassing van de besluitbepalingen in verhouding met de boekhoudwet, die een suppletoire rol toegekend gekregen heeft.

C.2. *Bespreking van de aanbevelingen van het Rekenhof*

De Subcommissie voor Financiën en Begroting beslist vooreerst opdracht te geven aan de afvaardiging van het Rekenhof om zijn tekst te herschrijven in de vorm van een voorstel van resolutie en dit ontwerp van voorstel van resolutie dan op een volgende vergadering van de Subcommissie te herbekijken.

C.2.1. inzake het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit

De heer Dieter Berebroeckx heeft moeite met de laatste zin : "Ook filialen van openbare instellingen, die voldoen aan de weerhouden definitie, moeten onder het toepassingsbesluit van het boekhoudbesluit vallen."

Deze spreker vindt deze aanbeveling te sterk. Wanneer men dit strikt interpreteert valt de helft van de Vlaamse economie onder het boekhoudbesluit.

De heer Jan Leunis is het daar niet mee eens. Een eerste beperking is de notie algemeen belang. Private instellingen met private doelstellingen zullen niet onder deze definitie vallen. Bovendien moet de financiering, het beheer en/of toezicht in handen zijn van de Vlaamse Gemeenschap. Dit betekent dat private vzw's wiens raad van bestuur niet door de Vlaamse regering wordt samengesteld niet onder de definitie vallen. Tenzij zij voor meer dan de helft worden gefinancierd door de Vlaamse overheid én een doelstelling van algemeen belang nastreven.

Een lid vraagt of één van de door de heer Jan Leunis opgesomde criteria voldoende is om onder het boekhoudbesluit te vallen of dat een aantal of alle criteria moeten vervuld zijn.

De heer Jan Leunis antwoordt dat het Rekenhof wel degelijk bedoelt dat voldoen aan één criterium volstaat om onder het boekhoudbesluit te vallen.

Bovendien wenst dit lid voorbeelden te kennen van filialen van openbare instellingen die volgens het Rekenhof onder het boekhoudbesluit moeten vallen. Dit lid vreest dat het onbezoldigd vrijwilligerswerk in zo'n instellingen door de extra administratieve taken – die het opleggen van een bepaald boekhoudsysteem met zich mee zal brengen – zal worden afgeschrikt.

De heer Dieter Berebrouckx meent dat de subsidiërende overheid moet in staat zijn zich een cor-

³ Verslag bij het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1996, (*Parl. St. VI. Parl. 1995-96, nr. 300/2*).

rect beeld te vormen van de aanwending van de subsidies door de instelling. Maar dat is wel nog wat anders dan al deze instellingen verplichten over te stappen naar een uniform boekhoudsysteem.

Een lid pleit voor nuancering naargelang het soort instelling.

De heer Patrick Philippaerts verduidelijkt dat de filialen, die het Rekenhof onder meer beoogt, zijn : Aquafin en Domus Flandria, waarin de VHM participeert. Het Rekenhof beoogt niet de kleinste vzw's onder het boekhoudbesluit te laten vallen. Wel heeft het Rekenhof gepoogd aan te tonen dat de enge definitie die nu wordt gehanteerd een aantal belangrijke instellingen uit de openbare sector vrijstelt van het boekhoudbesluit.

C.2.2. inzake de beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement

Een lid merkt op dat hij akkoord kan gaan met de voorliggende tekst indien met de "concrete en expliciete timing" wordt bedoeld gedurende de volgende legislatuur en niet bijvoorbeeld volgend jaar.

De heer Jan Leunis kan daarmee instemmen als er maar een concrete timing wordt vastgelegd. Minimaal zou de Vlaamse regering toch een planning moeten vastleggen en die opvolgen.

C.2.3. inzake de verhouding met andere regelgevingen

De heer Dieter Berebrouckx merkt op dat de technische commissie, die de Vlaamse regering zal oprichten, zal werken als de CBN (de Commissie voor Boekhoudkundige Normen) en de VOI's zal begeleiden inzake de implementatie van het uniforme boekhoudsysteem en de prestatiebegrotingen. In deze technische commissie zijn ook afgevaardigden van de NBB opgenomen. Zoals reeds eerder gesteld is het de intentie van de Vlaamse regering in de loop van 1999 de aanrekeningsregels van het boekhoudbesluit aan te passen.

C.3. *De bespreking van het herschreven ontwerp van voorstel van resolutie*

Hierna volgt het herschreven ontwerp van voorstel van resolutie :

"Ontwerp van voorstel van resolutie houdende 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 jaarrekening van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's) heeft vastgesteld, en dat inwerking trad op 1 januari 1998.
- overwegende dat deze regelgeving tot doel heeft :
 - 1° een kader te creëren om een moderne boekhouding, tevens een belangrijk beleidsinstrument, te voeren ;
 - 2° éénvormigheid te scheppen tussen de rekeningen van de instellingen teneinde 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, dit 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 ontwikkeling van een uniforme en transparante boekhouding bij de VOI's.
- 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 én of werd tegemoet gekomen 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 het onderzoek van het Rekenhof heeft uitgewezen dat de nieuwe regelgeving gedeeltelijk tegemoet komt 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 tegemoet gekomen, met name de aanbevelingen betreffende :

1° de opmaak van een kaderdecreet dat de wet van 16 maart 1954 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, enz.)
- 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 opvolging 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 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 doch 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 (Europees Stelsel van Economische Rekeningen)-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, doch in het besluit zelf wordt, behoudens 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 dat de wijze waarop de Vlaamse regering de begrotingsrapportering heeft uitgewerkt (ESER-schema) wel op de meest optimale wijze tegemoet komt aan de informatiebehoeften van de NBB. In dat verband wordt gewezen op de afwijkingen tussen de aanrekeningsregels van ESER / ESR-95 (EG-verordening Nr. 2223/96 van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap) en die van het boekhoudbesluit en op de praktische moeilijkheden bij de toepassing ervan.

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 regelgevingen tot op heden vaststelden, met name de wet van 16 maart 1954 ⁽⁴⁾ en de diverse organieke regelgevingen van de instellingen. De bepalingen in deze regelgevingen die geen betrekking hebben op de boekhouding of de rekeningaflegging blijven gelden.

⁴ Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

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, opheft, dan wel ook bepalingen die in de praktijk moeilijk verzoenbaar zijn met de ontworpen regeling. Dit 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 bedrijfseconomische luik van het besluit, de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen (boekhoudwet) van toepassing is. Rekening houdend met de wijze waarop sommige bepalingen in het besluit zijn geformuleerd, houdt dit het gevaar in van interpretatiemoeilijkheden: 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 informatie-behoeften van openbare instellingen

De Vlaamse regering is voor de uitwerking van de economische boekhouding voor de VOI's uitgegaan van de boekhoudwet⁵). Ook voor verschillende andere overheidsinstanties of besturen (gemeenten, universiteiten, hogescholen, ...) werd reeds 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 de opmaak van een kaderdecreet

De Vlaamse regering dient prioriteit te geven aan het uitwerken van een kaderdecreet inzake de Vlaamse openbare instellingen in de zin zoals aangegeven in 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 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, enz.). 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

Binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap moet een administratieve dienst worden uitgebouwd die een specifieke coördinerende en ondersteunende rol vervult t.o.v. 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 versprekking van toelichtingen omtrent het boekhoudbesluit aan de VOI's, en dergelijke.

⁵ Wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekening van ondernemingen.

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

Het begrip "openbare instelling" of "publiekrechtelijke instelling" dient op een eenduidige en objectieve wijze te worden gedefinieerd. Bij de definitie dienen ook andere criteria dan de oprichting door de wet- of decreetgever te 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, enz. moeten daarbij in overweging worden genomen.

De nieuwe boekhoudreglementering moet dan in principe van toepassing zijn op alle publiekrechtelijke instellingen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. De regels kunnen gedifferentieerd worden toegepast naargelang de kenmerken en informatiebehoeften van de openbare instellingen.

Ook filialen van openbare instellingen, die voldoen aan de weerhouden definitie, moeten onder het toepassingsveld 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, alsook voor een daartoe onmisbaar instrument, de analytische boekhouding. Zolang er geen duidelijkheid bestaat over een verplichte en algemeen opgelegde prestatiebegroting moet een geïntegreerde begrotingsstructuur, nl. 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 dient de Vlaamse regering, bijvoorbeeld in het kader van haar deelname aan de CNOC, te onderzoeken op welk niveau, op welke wijze en aan de hand van welke financiële staten zij hier het meest optimaal kan aan 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 diverse organieke regelgevingen van de instellingen) opheft of aanvult.

- 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. Dit 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⁽⁶⁾.

Het Besluit van de Vlaamse regering heeft aan de boekhoudwet een suppletoire rol toegekend. De Vlaamse regering dient duidelijke richtlijnen te verstrekken aan de VOI's over de toepassing van de besluitbepalingen in verhouding met de boekhoudwet."

Verdere bespreking

De heer Jan Leunis licht toe dat in het herschreven ontwerp van voorstel van resolutie het heikele punt van het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit werd herschreven. Het Rekenhof heeft ervoor geopteerd de definitie van openbare instellingen die onder het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit vallen, uit de aanbevelingen te weren. Voor het Rekenhof is het belangrijkste signaal dat moet worden gegeven, de vaststelling dat het huidige toepassingsgebied van het boekhoudbesluit ontoereikend is.

6 In uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van Gemeenschappen en Gewesten

Voor het Rekenhof was het beter geweest dat eerst een herclassificatie van de VOI's was doorgevoerd vooraleer het boekhoudbesluit was uitgevaardigd. Deze herclassificatie houdt voor het Rekenhof ook de beleidsvraag in of voor alle bestaande VOI's wel een afzonderlijke rechtspersoon gerechtvaardigd is.

Bij de overwegingen van het ontwerp worden geen opmerkingen geformuleerd.

Bij de aanbevelingen worden wel opmerkingen geformuleerd :

1. Inzake de opmaak van een kaderdecreet

Aangezien mevrouw Wivina Demeester-De Meyer, Vlaams minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, in een brief aan het Rekenhof heeft laten weten dat het kaderdecreet op korte termijn niet realiseerbaar is, stelt het Rekenhof voor alvast op twee domeinen voortuitgang te boeken waarvoor geen decretale machtiging noodzakelijk is :

- a) in de aanstellingsbrieven van de bedrijfsrevisoren kan de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid, een duidelijkere omschrijving van de opdrachten aanbren- gen.
- b) de oprichting van een dienst van de Vlaamse Gemeenschap die de VOI's ondersteunt en het beleid ten aanzien van de VOI's coördineert, kan bij besluit van de Vlaamse regering worden gerealiseerd. Deze aanbeveling werd reeds eerder gemaakt naar aanleiding van de aanneming door het Vlaams Parlement van de reeds eerder aangehaalde resolutie van 25 juni 1997 betreffende het juridische kader, het financieel belang en de audit van het controlesysteem van de Vlaamse openbare instellingen (VOI's).

2. Inzake het toepassingsgebied van het boekhoud- besluit (en de herclassificatie van de openbare in- stellingen)

Wat de laatste alinea van 2° betreft, vraagt de heer Dieter Berebrouckx wat het Rekenhof bedoelt met de zin "Ook filialen van openbare instellingen, die voldoen aan de weerhouden definitie, moeten onder het toepassingsveld van het boekhoudbesluit vallen." Gaat het hierbij om moeder-dochterrela- ties zoals in de Boekhoudwet van 1975 gedefi- nieerd ?

De heer Jan Leunis denkt hierbij bijvoorbeeld aan instellingen die opgericht zijn door de VOI zelf. Bijvoorbeeld de NV De Streep, een dochter van de VVM die instaat voor de werving van reclame-in- komsten. Verder citeert de heer Jan Leunis de NV Aquafin en Domus Flandria.

De heer Jan Leunis voegt hier nog aan toe dat in- dien men overgaat tot een herclassificatie van de instellingen men ook makkelijker zal kunnen be- slissen of instellingen – zoals de centra die afhan- gen van Kind en Gezin, de instellingen die afhan- gen van het VFSIPH en andere – die afhangen van de VOI's al dan niet onder het toepassingsgebied van het boekhoudbesluit moeten vallen. In elk geval besluit deze spreker dat het huidige toepas- singsgebied veel te eng is.

De Subcommissie beslist de haakjes in de titel van punt 2 weg te laten.

3. Inzake de beleidsinformatie voor het Vlaams Parlement

Op vraag van de Subcommissie wordt beslist de af- korting CNOC die staat voor Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit te verduidelijken.

4. Inzake de verhouding met andere regelgevingen

Bij punt 4 worden geen opmerkingen geformu- leerd.

5. Inzake de boekhouding aangepast aan informa- tiebehoeften van openbare instellingen

Door verschillende leden wordt het woord supple- toir in de derde alinea taalkundig als hinderlijk er- varen.

De Subcommissie beslist de derde alinea van punt 5 te schrappen en te vervangen door de volgende tekst die – voor de duidelijkheid van de resolutie – aan punt 4 van de aanbevelingen wordt toegevoegd :

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

D. Beslissing

De Subcommissie voor Financiën en Begroting keurt het aldus aangepaste ontwerp van voorstel van resolutie houdende de geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering van de Vlaamse openbare instellingen goed én beslist het als voorstel van resolutie in te dienen bij de Commissie voor Financiën en Begroting.

De verslaggever,

De voorzitter,

Cecile VERWIMP-SILLIS Stefaan PLATTEAU
