

Werkgroep IV (Antoon Van Dyck-zaal)

Het comptabiliteitsdecreet en de integratie van de cycli

Samenstelling panel

Werkgroepvoorzitter: Prof. dr. Geert Bouckaert
Instituut voor de Overheid (KULeuven)

Spreker 1: Dhr. Hedwig Van der Borght
Secretaris-Generaal Departement Financiën en Begroting.

Spreker 2: Dhr. Fons Leroy
Administrateur-Generaal VDAB

Discussant 1: Dhr. Jaak Gabriels
Vlaamse volksvertegenwoordiger, Voorzitter Commissie Financiën

Discussant 2: Dhr. Marc De Wolf
Eerste Auditor, Rekenhof

Verloop

De Werkgroep begint om 14u en duurt tot 15u30.

14u - 14u15: verwelkoming en inleiding door werkgroepvoorzitter.

14u15 - 14u30: Toelichting Dhr. Hedwig Van der Borght

14u30 - 14u45: Toelichting Dhr. Fons Leroy

14u45 - 15u15: Dhr. Jaak Gabriels en Dhr. Marc De Wolf geven hun mening over de visies van de twee sprekers en reflecteren kort naar hun eigen situatie. Het panel gaat in onderling debat.

15u15-15u30: Vraagstelling uit publiek mogelijk

15u30: Afsluiting van de werkgroep door de werkgroepvoorzitter

Inhoud van werkgroep IV

Het kader

Om een zicht te krijgen op efficiëntie en effectiviteit, dienen de beleids-, contract- en financiële cyclus optimaal gekoppeld te worden, zowel binnen iedere cyclus (tussen voorbereiding, opvolging en evaluatie) als tussen de cycli. Zo dient de beheersovereenkomst de organisatiedoelstellingen te omvatten die een vertaling zijn van de beleidsdoelstellingen in de beleidsnota. Ook zou de jaarlijkse begroting via de toelichting dienen te verwijzen naar de nagestreefde beleidsdoelstellingen (effecten) en organisatiedoelstellingen (prestaties). De jaarlijkse rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst zou kunnen gekoppeld

worden aan de financiële jaarrekening van het agentschap. De in het comptabiliteitsdecreet voorziene beleidseffectenrapportage zou een koppeling voorzien tussen de voortgang van de meerjarige begroting en de bereikte beleidsdoelstellingen (effecten).

De voornaamste probleempunten die zijn vastgesteld in de analyse van Spanhove en Verhoest (2008 –zie pagina 121 tot en met 132) met betrekking tot de integratie van de 3 cycli zijn:

- Comptabiliteitsdecreet kent geen uitvoering, hetgeen koppeling van cycli bemoeilijkt en resultaatsgerichte budgettaire consolidatie onmogelijk maakt
- De huidige begrotingsstructuur laat niet toe de financieel-budgettaire informatie te consolideren van op entiteitsniveau tot op het niveau van beleidsvelden, beleidsdomeinen en de gehele Vlaamse overheid. Dit komt door de niet-uitvoering van het comptabiliteitsdecreet en door de onvolledige doorvoering van de organisatieprincipes van BBB (zoals de één-op-één aansturing van beleidsdomeinen en entiteiten en het verdere gebruik van BBB-vreemde organisatievormen zoals DAB's en Eigen Vermogens). Het bestaan van verschillende boekhoudsystemen in de verschillende entiteiten bemoeilijkt het financieel-budgettair proces.
- Begrotingen en andere documenten in financiële cyclus zijn nog steeds inputgericht, en bevatten weinig informatie over nagestreefde organisatiedoelstellingen (prestaties) of beleidsdoelstellingen (middelen);
- Ex-ante controle blijft bestaan, in hoofde van ondermeer de (heringevoerde) regeringscommissaris en de afgevaardigde van Financiën. Agentschappen vallen voor bepaalde aspecten van financieel management (zoals verschuivingen in de begroting tijdens het begrotingsjaar) tot nader orde onder de wet van 16 maart 1954 tot controle op instellingen van openbaar nut, die heel sterk gestoeld is op inputgerichte ex-ante controles (b.v. voorafgaande goedkeuring voor begrotingsverschuivingen door de minister van Financiën en Begroting). Deze ex-ante controles ondergraven het principe van de responsabilisering van leidende ambtenaren (of in het geval van EVA, de responsabilisering van de raad van bestuur en de leidend ambtenaren).
- Suboptimale afstemming inzake verloop van verschillende planningsprocessen in cycli
- Organisatiedoelstellingen in beheersovereenkomsten zijn suboptimaal gekoppeld aan beleidsdoelstellingen in beleidsnota's.
- Monitoring en evaluatie van beleidseffecten ontbreekt, alsook de beleidseffectenrapportage (of soortgelijke informatie in een ander document bv. in het rapporteringsluik van beleidsbrieven).

Tenslotte is er vanuit het parlement een groeiende bezorgdheid over de mate waarin het parlement de verzelfstandigde agentschappen voldoende kan controleren. Het parlement meent hierbij te weinig performante instrumenten en gestructureerde informatie tot hun beschikking te hebben. Hiertoe heeft het parlement een aantal wijzigingen laten stemmen in het BBB-decreet.

Kortom, er is een veelheid van plannings-, en rapporteringsdocumenten die onvoldoende gekoppeld worden (wat ook het gevoel van hoge interne administratieve lasten voedt). Aanbevelingen naar een betere consolidatie van de drie cycli volgens Spanhove en Verhoest (2008):

- Actueel en snel implementatietraject uitstippelen voor het comptabiliteitsdecreet omdat momenteel de financiële cyclus totaal niet aangepast is aan de nieuwe structuur.
- Verdere integratie van de 3 cycli bewerkstelligen binnen de verschillende cycli (planning en rapportering) en tussen cycli (via koppeling ondernemingsplan en begroting; beleidsbrief en memorie van toelichting bij begroting; jaarverslag en jaarrekening...) en rationalisatie van documenten
- Het uitbouwen van een geïntegreerde informatiestructuur (niet noodzakelijk via één databank) om consolidatie over entiteiten van financiële en niet-financiële informatie mogelijk te maken

Consolidatie en coördinatie via documenten en de cycli gebeurt met andere woorden momenteel nog onvoldoende.

Centrale vraagstelling:

- *Welke factoren liggen aan de basis van de niet-uitvoering van het comptabiliteitsdecreet en hoe kunnen deze bijgestuurd worden?*
- *Welke maatregelen moet de Vlaamse overheid ondernemen om de afstemming van de beleids-, contract- en financiële cyclus te optimaliseren?*
- *Kan de invoering van het comptabiliteitsdecreet de transparantie en de politieke controle op de Vlaamse administratie verbeteren?*

Afgeleide richtinggevende vraagstellingen:

- *Waarom is de invoering van het comptabiliteitsdecreet nog niet in gang gezet (zie pagina 125-126 in het rapport)? Wat is de meerwaarde van de invoering van het comptabiliteitsdecreet ten aanzien van de huidige situatie, volgens u? Hoe zou een actueel implementatietraject voor het comptabiliteitsdecreet er moeten uitzien?*
- *In welke mate zijn de verschillende organisatietypes, boekhoudingsystemen (kas- en bedrijfseconomisch) en begrotingsstructuren binnen de Vlaamse overheid een belemmering voor de transparantie, de budgettaire consolidatie, de onderlinge communicatie rond beheersmatige zaken tussen agentschappen en de afstemming van de cycli?*
- *Wat is de reden voor de blijvende populariteit van BBB-vreemde verzelfstandigingsvormen als DAB's en Eigen Vermogens naast de BBB-eigen verzelfstandigingsvormen (zoals IVA's en EVA's)*
- *Welke maatregelen moeten er genomen worden om de meerjarenbegroting en de beheersovereenkomst te koppelen en anderzijds het ondernemingsplan met de jaarlijkse begroting te kunnen koppelen? Hoe verlopen de huidige pilootprojecten inzake de invoering van het ondernemingsplan als vervanging van de begrotingsfiches?*

- *Hoe kan de begrotingscyclus meer resultaatgericht en meerjarig gemaakt worden? Wat is de meerwaarde van een dergelijke operatie en wat zijn de hindernissen?*
- *Wat belemmert het veralgemeend invoeren van een bedrijfseconomische en optimaal een kosten-analytische boekhouding?*
- *Is de beleidseffectenrapportage uit te voeren in het huidige overheidslandschap? Waarom niet? Waarom wel?*
- *In hoeverre zijn ex ante controles verzoenbaar met de responsabilisering van lijnentiteiten? Dient niet resoluut de stap naar louter ex post controles te worden gezet? Zou de rol van regeringscommissarissen bij EVA's in die zin herbekeken dienen te worden (zie pagina 144 in het rapport)?*
- *Hoe kan de tijdsafstemming tussen aansturings-, plannings- en rapporteringsdocumenten verder geoptimaliseerd worden?*
- *Welke noodzakelijke systemen (boekhouding, prestatie-meetsystemen en -begroting, beleidseffectmonitoringsystemen...) moeten uitgebouwd worden om het comptabiliteitsdecreet optimaal uit te voeren en een integratie van de drie cycli mogelijk te maken?*
- *Is het samenvoegen van de ministeriële bevoegdheden 'Bestuurszaken' en 'Financiën & Begroting' in één ministerspost een interessante optie om zo de politieke steun ten aanzien van de integratie van de drie cycli te vergroten?*
- *Dient de kwaliteit van de parlementaire controle versterkt te worden? Zo ja, welke initiatieven dienen dan te worden genomen (zie p. 145-146 in het rapport)? Kan men stellen dat het kaderdecreet BB en het comptabiliteitsdecreet in hun opzet de parlementaire controle trachten te versterken? Voorzien beide decreten voldoende instrumenten voor parlementaire controle (zoals stemming van oprichtingsdecreten, het nazicht van de beheersovereenkomsten, rapporteringen op niveau van beleidsdomein en van de agentschappen, goedkeuring van de begrotingen van alle individuele agentschappen, jaarlijkse rekeningen)? Wat zou het comptabiliteitsdecreet de mogelijkheid tot parlementaire controle beïnvloeden?*