

Studiedag

Een Comptabiliteitsdecreet voor de Vlaamse Overheid

4 februari 2003

Paleis voor Congressen - Brussel

Op dinsdag 4 februari 2003 organiseerde het Instituut voor de Overheid de studiedag "Een Comptabiliteitsdecreet voor de Vlaamse Overheid". Het betrof de laatste studiedag in een reeks van drie rond de nieuwe financiële beleids- en beheerscyclus bij de lokale, Vlaamse en federale overheid.

Wouter Van Reeth, onderzoekscoördinator bij het Instituut voor de Overheid, startte de studiedag met een bespreking van de nieuwe trends in financieel overheidsmanagement. Na deze uiteenzetting vatte Hedwig Van der Borgh, directeur-generaal van de Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management, aan met de bespreking van de concrete inhoud van de voorliggende hervorming in Vlaanderen.

Daarna was het de beurt aan een Nederlandse ambtenaar om een blik vanuit het buitenland mee te geven. Ton Bestebreuer, Hoofddirectie Financieel Economische Zaken, van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, gaf commentaar op het moderniseringsinitiatief. Ter afsluiting van de voormiddag besprak Georges Stienlet, Inspecteur van Financiën, de sterkten, zwakten, kansen en

bedreigingen voor de concrete invoering.



In de namiddag was het de beurt aan een lijnmanager om te reflecteren over de uitdagingen bij de verdere implementatie. Jean-Pierre Heirman, directeur-generaal van de Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, gaf een reeks concrete ervaringen en voorbeelden. Vervolgens vond er nog een paneldiscussie plaats en de studiedag werd afgesloten met de slottoespraak van David Van Herreweghe, Adjunct-kabinetschef van het Kabinet van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening.

In wat volgt vindt u een samenvatting van de voornaamste mededelingen, bevindingen en bijdragen op deze studiedag.

Nieuwe trends in financieel overheidsmanagement : voorstellen en vooruitzichten

Prof. Dr. Geert Bouckaert, Directeur Instituut voor de Overheid

Dr. Wouter Van Reeth, onderzoekscoördinator Instituut voor de Overheid

Wat gaan we doen? Wat zijn we aan het doen? Wat hebben we gedaan? Dit zijn de drie kernvragen die gesteld worden doorheen de financiële beleids- en beheerscyclus. De cyclus van begroting, boekhouding en audit is als een ketting die zo sterk is als de zwakste schakel. De modernisering van de financiële cyclus vereist dan ook een modernisering van de verschillende schakels van deze cyclus.

Financiële hervormingen situeren zich op twee dimensies. Ten eerste is er een evolutie van een inputgericht financieel systeem naar een meer output- en effectgericht systeem. Ten tweede is er ook een evolutie merkbaar in de aanrekeningsregels van het financieel systeem: van een kas-en-verplichtingenstelsel naar een economische begroting en boekhouding.



De doelstellingen van deze hervormingen zijn tegelijkertijd de voorwaarden voor het welslagen ervan. Het intern management heeft pas incentives om

resultaatgegevens te verzamelen als de informatie ook gebruikt wordt in de politieke besluitvorming en als er parlementaire interesse is voor de beleids- en beheersinformatie. Het gebruik van kostprijsgegevens en prestatie-indicatoren in de politieke besluitvorming vereist echter dat er een sluitende economische en analytische boekhouding en een geldig, betrouwbaar en legitiem prestatie-meetsysteem ontwikkeld worden. Er is echter niet altijd een eenduidig verband tussen middelen en resultaten. Daarenboven wordt de politieke besluitvorming gestuurd door een politieke rationaliteit.

Een succesvolle hervorming van de financiële cyclus vereist dus enerzijds voldoende organisatorische capaciteit of *organizational readiness* en anderzijds voldoende bereidheid tot hervormen bij de dominante politieke en administratieve actoren.

		Betrokkenheid top	
		Laag	Hoog
Organisatorische capaciteit	Laag	Dead-weights	Trage Starters
	Hoog	Eeuwige piloot-projecten	Succesverhalen

De hervorming nader bekeken

Dhr. Hedwig Van der Borght, Directeur-generaal, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Algemene Zaken en Financiën, Administratie Budgettering, Accounting en Financieel Management

Het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en het Comptabiliteitsdecreet zijn als een gesplitste Siamese tweeling. In het verleden werden de keuzes inzake bestuurlijke organisatie al te vaak beïnvloed door negatieve incentives, namelijk de keuze voor bepaalde werkingsmodaliteiten en budgettaire ontwijkingsmogelijkheden. Dit zou in de toekomst worden vermeden aangezien ervoor geopteerd is het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en het Comptabiliteitsdecreet op te vatten als spiegeldecreten. Het is dan ook de bedoeling de principes van Beter Bestuurlijk Beleid, transparantie, primaat van de politiek en deugdelijk bestuur te vertalen naar het Comptabiliteitsdecreet.

Een volledige spiegeling van de twee decreten kan echter leiden tot moeilijkheden. Moeten de twee decreten werkelijk een identiek spiegelbeeld vormen of laten we ruimte voor een gedifferentieerde aanpak?

De overheid is niet zomaar een bedrijf. De overheid levert collectieve goederen met als doel maximaal te voldoen aan de behoeften van de burgers. Volksvertegenwoordigers worden verkozen op basis van politieke overwegingen en niet op basis van bedrijfs-economische overwegingen. Uitgaven zijn relatief gemakkelijk te creëren, maar moeilijker terug te dringen (*mental accounting*). Een wisselende inkomstenevolutie is dan ook moeizaam doortrekbaar naar een wisselende uitgavenevolutie.



Hedwig Van der Borght en Wouter Van Reeth

Overheidsaccounting is een multifunctioneel systeem, te vergelijken met een octopus, dat veel complexer en ruimer is dan bedrijfsaccounting.

Het Voorontwerp van Comptabiliteitsdecreet bevat een aantal positieve elementen:

- de aandacht voor meerjarenbegroting en de jaarlijkse rapportering van beleidseffecten,
- de bescherming tegen toekomstige lasten of inkomstendalingen,
- de integratie van de begrotingsboekhouding en de economische boekhouding,
- de samenhang met de bestuurlijke hervorming.

Er zijn echter ook nog een aantal minpunten aan het Voorontwerp Van Comptabiliteitsdecreet:

- het onduidelijk statuut van de meerjarenbegroting,
- het gebrek aan aandacht voor kosten en outputs in het machtigend deel van de begroting,

- de kredietoverdracht bij voorzieningen, reserves en het efficiëntiekrediet,
- de link tussen de economische en begrotingsboekhouding via resultaatverwerking,
- de vorming van de kredietenveloppe op geaggregeerd niveau,

- de complexiteit en kostprijs van het nieuwe systeem.

Het Voorontwerp van Comptabiliteitsdecreet zal dan ook opnieuw gescreend worden om de implementatiemoeilijkheden te verkleinen en de implementatiemogelijkheden te verruimen.

Een blik vanuit het buitenland: Leren van Nederland? Bezint eer ge begint!

Dhr. Ton Bestebreur, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (NL), Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken

Ook in Nederland wordt er gewerkt aan het financieel-bestuurlijke bouwwerk. Zowel van de burger, van het parlement als vanuit de departementen zelf ontstonden er impulsen om het financieel systeem aan te passen.

Ten eerste werd met VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) de begrotingsstructuur meer resultaatgericht gemaakt. De nieuwe beleidsbegroting is ingedeeld in beleidsartikelen en wordt toegelicht aan de hand van doelstellingen en prestatiegegevens. Dit laat het parlement toe meer op hoofdlijnen te sturen en geeft de departementen meer managementflexibiliteit.

Bij de invoering van VBTB werd gekozen voor een incrementele implementatiestrategie aan de hand van voorbeeldbegrotingen en voor een sterke organisatorische en financiële ondersteuning (90 miljoen Euro). De invoering van meer resultaatgerichte externe sturing vormt een impuls voor een meer resultaatgerichte interne sturing. De interne planning & control cyclus wordt afgestemd op de externe begrotingscyclus.



Ton Bestebreur

Er zijn ook plannen om over te gaan tot een *accrual* begroting (Eigentijds begroten). Met een economische begroting zou een beter evenwicht kunnen worden gevonden tussen consumptie-uitgaven en investeringsuitgaven en zou de Europese normering beter kunnen worden beheerst.

Er zijn echter ook grenzen aan de verzakelijking. *Managerialism* kan in strijd zijn met professionalisme. Zo kan prestatiemeting leiden tot perverse effecten. Bovendien botst de verzakelijking soms met de politieke rationaliteit.

De invoering van een nieuw begrotings- en comptabiliteitssysteem bij de Vlaamse overheid: sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen (1)

Dhr. Georges Stienlet, Inspecteur-generaal, Inspectie van Financiën

Bij het ontwikkelen van een nieuw financieel systeem moet er rekening worden gehouden met het spanningsveld tussen de aspiraties van de centrale en decentrale agenten. Deze

spanningen situeren zich onder andere op het vlak van format, tijdsas, de boekhouding, het proces en de controle.

	Format	Tijdsas	Boekhouden	Proces	Controle
MICRO	Maximale flexibiliteit	Maximale stabiliteit	Optimaal resultaat	Maximale zekerheid	Maximale autonomie
MACRO	Maximale stabiliteit	Maximale flexibiliteit	Maximale informatie	Minimaal Risico	Maximale sturing

Het huidige systeem voldoet onvoldoende aan de aspiraties van de decentrale of micro-agent wat leidt tot een uitholling en misbruik van het systeem. Een duurzame oplossing vereist dus dat er rekening wordt gehouden met de aspiraties van de macro-agent én van de micro-agent en dat er een evenwicht gevonden wordt in het spanningsveld.

Voor bepaalde activiteiten is het meer aangewezen *accrual budgeting* en prestatiemeting in te voeren dan in andere. Deze moeten de mogelijkheid krijgen verder te gaan. Het lijkt er dan ook op dat een gedifferentieerde aanpak aangewezen is om de legitieme aspiraties van de verschillende agenten te verzoenen.



Georges Stienlet en Dora Weckhuysen (Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (VFSIPH))

De concrete invoering: sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen (2)

Dhr. Jean-Pierre Heirman, directeur-generaal, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Milieu-, Natuur, Land- en Waterbeheer

In welke mate is het Comptabiliteitsdecreet werkelijk vernieuwend of in welke mate legaliseert het de bestaande situatie? In welke mate is het Comptabiliteitsdecreet praktisch implementeerbaar?

Ten eerste rijst de vraag in welke mate het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en het Comptabiliteitsdecreet werkelijk vernieuwend zijn. Het vernieuwingsgehalte is relatief, maar er worden wel veel van de bestaande praktijken gelegaliseerd. Het afwegen van het primaat van de politiek en de responsabilisering van het management zal een moeilijke evenwichtsoefening worden. Worden managers enkel afgerekend op de afgesproken prestaties en niet op de bereikte effecten?



Jean-Pierre Heirman

Ten tweede rijst de vraag in welke mate het Kaderdecreet Bestuurlijk Be-

leid en het Comptabiliteitsdecreet praktisch uitvoerbaar zijn.

De opmaak van de beheersovereenkomsten is zeer arbeidsintensief. De ontwikkeling van indicatoren om de beheersovereenkomsten op te volgen is niet evident, in het bijzonder voor beleidsdomeinen die sterk onderhevig zijn aan exogene factoren. Er is ook een coördinatieprobleem: de één-op-één-relatie is een mythe. Men voert geen één-op-één-beleid, men voert een compleet beleid. Het is evident dat er interactie en samenwerking is tussen de beleidsdomeinen. Zo gaat leefmilieu onder andere samen met ruimtelijke ordening. Tenslotte moet er ook een afweging gemaakt worden tussen inspanningsindicatoren en resultaatsindicatoren. Politici wensen effectindicatoren, waar topmanagers eerder focussen op outputindicatoren.

Er zijn veel kinderziektes te verwachten en het is aan te raden de noodzakelijke tussenstappen te volgen vooraleer de prestatiebegroting als finaliteit in te voeren. Door het gebrek aan interne kennis en competentie kan immers niet alles op korte termijn worden uitgevoerd.

Paneldiscussie

Dhr. Leo Victor, Secretaris-generaal,
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap,
Departement Algemene Zaken en Financiën

Dhr. Jan Debucquoy, Raadsheer,
Rekenhof

Dhr. Wouter De Ryck, Inspecteur van
Financiën

Dhr. Eddy Guilliams, Ministerie van
de Vlaamse Gemeenschap, Hoofd
Interne Audit

**Moderator: Prof. Dr. Geert
Bouckaert**, Directeur Instituut voor de
Overheid

In welke mate zullen de principes van Beter Bestuurlijk Beleid inderdaad weerspiegeld en geoperationaliseerd worden in het Comptabiliteitsdecreet?

“Alle wegen leiden naar Rome, maar Rome moet wel op een éénduidige wijze gedefinieerd worden. De integratie van Beter Bestuurlijk Beleid en de nieuwe comptabiliteit moet gerealiseerd worden in een nieuwe politieke en ambtelijke cultuur.” (Leo Victor)

Het comptabiliteitsdecreet tekent een nieuwe controlestructuur uit, met vijf vormen van a posteriori controle (controlling, financiële certificering, interne controle, interne audit en externe audit). Hoe vullen de verschillende betrokken actoren hun toekomstige bevoegdheden in en hoe positioneren ze zich ten opzichte van elkaar?

“Controlling is geen markt die verdeeld moet worden over een aantal spelers, het is een braakliggend land dat ontgonnen moet worden.” (Wouter De Ryck)



Het panel: Wouter De Ryck, Leo Victor, Geert Bouckaert (moderator), Jan Debucquoy en Eddy Guilliams

De Inspectie van Financiën wordt te vaak gepercipieerd als controleur, waar zij in feite de rol vervult van adviseur. De Inspectie van Financiën bevindt zich niet in een identiteitscrisis omwille van de afschaffing van het a priori advies. De Inspectie van Financiën heeft er geen probleem mee om als controller advies te verlenen in alle fasen van de planning & control cyclus, bij het afsluiten, opvolgen en evalueren van de beheersovereenkomsten.

Het Rekenhof zal zijn aandacht in de eerste plaats richten op het financieel beheer zoals de inrichting en organisatie van de boekhouding, functiescheiding en de uitbouw van de interne controle. De nieuwe boekhoudkundige organisatie plaatst het Rekenhof aan de top van de controlepiramide omdat zijn externe audit zal steunen op een technisch meer betrouwbare boekhouding en op het bestaan van een wettelijk voorziene interne controle. Het Rekenhof werkt momenteel samen met andere rekenkamers aan een handleiding interne controle. Pas nadat het financieel beheer en de interne controle op punt staan en de

rechtmatigheidscontroles weinig opmerkingen opleveren, zal er meer tijd worden besteed aan doelmatigheidsonderzoeken.

De taak van Interne Audit is veel ruimer dan de financiële audit. Bij de invulling van het takenpakket domineert het principe dat er geen dubbel controlewerk wordt uitgevoerd, wat als gevolg heeft dat de rol van Interne Audit in de financiële cyclus beperkt is. De belangrijkste rol voor Interne Audit is de audit van interne controle aan de hand van onderzoeken van de comptabele en niet-comptabele informatiesystemen. Interne audit heeft ook de ambitie om een handleiding voor de inrichting van de interne controle op te maken gebaseerd op het COSO-model.

Is er voldoende interne capaciteit om het Comptabiliteitsdecreet in te voeren?

Het is de bedoeling dat de horizontale actoren een consultantrol van tweedelijnszorg vervullen ten aanzien van de functionele beleidsdomeinen. Er is echter nog onvoldoende interne capaciteit zowel bij de horizontale actoren als bij de verticale beleidsdomeinen. We moeten investeren in een versterking van de horizontale en verticale capaciteit.

Uniformiteit of differentiatie?

“De werkingsmodaliteiten kunnen uniform zijn, maar er moet gedifferen-

tiërd worden in de rapporterings- en boekhoudmodaliteiten, al was het maar omwille van praktische redenen.” (Wouter De Ryck)

“Er is nood aan een unieke basis met een gedifferentieerde invulling.” (Leo Victor)

“Het algemeen boekhoudplan van de CNOC dat geldig is voor alle overheden moet de basis vormen voor het financiële systeem van de Vlaamse overheid.” (Jan Debucquoy)

“Er moet één systeem geconcipeerd worden dat vervolgens genuanceerd wordt in functie van de specificiteiten van de verschillende organisatorische entiteiten.” (Eddy Guilliams)

Big Bang of incrementele invoering?

Het merendeel van de panelleden verkiest een incrementele implementatie boven een big bang scenario. Raadsheer Debucquoy pleitte daarentegen wel expliciet voor een big bang scenario, op voorwaarde dat er voldoende tijd wordt voorzien om dit scenario grondig voor te bereiden samen met de kerngebruikers om maximale kwaliteit te garanderen en mits voldoende middelen en tijd worden ingezet voor de opleiding. Om de asymmetrie in de timing met beter bestuurlijk beleid te overbruggen, zal het bestaande instrumentarium aangepast worden aan de nieuwe organisatiestructuur.

Slottoespraak

Dhr. David Van Herreweghe, Adjunct-kabinetschef, Kabinet van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening

Hebt u al ooit geprobeerd het Comptabiliteitsdecreet uit te leggen aan uw

buurman? Moeten we als professionals niet overleggen met de vertegenwoor-

digers van het volk? Het Vlaams Parlement is vragende partij voor een politiek debat over het regeerwijd beleid.

Men moet voorzichtig zijn voor de baronieën van het management en de dreiging van het alwetend management. Boekhoudschandalen zoals bij World Com en Enron tonen aan dat een sterke controle en transparantie noodzakelijk is. Rampen zoals de Bijlmermeerramp geven aan hoe belangrijk het is dat de volksvertegenwoordigers en de burgers beschikken over duidelijke informatie. Het Comptabiliteitsdecreet moet dus voldoen aan de wensen van het Vlaams Parlement.



David Van Herreweghe

Het is dan ook de bedoeling van deze toespraak de Angelusklok te luiden. De meeste principes van het Comptabiliteitsdecreet zijn uitstekend, maar het is belangrijk nogmaals te reflecteren over het voorontwerp van decreet zodat het nieuwe systeem begrijpbaar en bestuurbaar blijft voor de burgers en het parlement.