



# Modernisering van de overheidsboekhouding in België

De Federale overheid



# De Federale boekhouding

- De aanzet
  - Nieuwe wetgeving
  - Nieuwe beheersoptiek
- Visie
- Concrete aanpak
- Knelpunten



# De Federale boekhouding

---

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - Wettelijk kader
  - De begroting
  - Vastleggingskredieten
  - Vereffeningkredieten
  - Aanrekeningsproblematiek
  - Functiescheiding
  - Herziening van de controle
  - Conclusies



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - **Wettelijk kader**
    - Wet van 15 maart 1991 tot hervorming algemene Rijkscomptabiliteit(\*) en provinciale comptabiliteit
      - Invoering van een genormaliseerd rekeningenstelsel gekoppeld aan een dubbele boekhouding
      - Het rekeningenstelsel groepeert:
        - » Begrotingsverrichtingen
        - » Financiële verrichtingen
        - » Vermogenswijzigingen
      - De algemene rekening van de Staat omvat:
        - » De rekening van uitvoering van de begroting
        - » De resultatenrekening
        - » De balans

⌘ *Staatsstructuur voor de grondwetsherziening van 1994*



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - **Wettelijk kader**
    - Verordening nr 2223/96 van 25 juni 1996 van de Europese Raad
      - De opmaak van de nationale rekeningen moet, wat de classificatie betreft, gebeuren op grond van het Europees systeem van rekeningen (ESR 95)
      - De verrichtingen worden niet langer geregistreerd op kasbasis maar op transactiebasis (schulden & vorderingen)



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - Wettelijk kader
    - Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.
    - Wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat
    - Wet tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof
    - Ontwerp programmawet art 510: in werking ten laatste 1 januari 2007



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - De begroting bevat:
    - Wat de ontvangsten betreft
      - raming van de tijdens het begrotingsjaar *vastgestelde rechten* (niet de geïnde sommen)
    - Wat de uitgaven betreft
      - de vastleggingskredieten ten belope waarvan bedragen kunnen worden vastgelegd uit hoofde van verbintenissen die ontstaan of worden gesloten tijdens het begrotingsjaar ...
      - de vereffeningskredieten ten belope waarvan tijdens het begrotingsjaar bedragen kunnen worden vereffend uit hoofde van rechten vastgesteld in uitvoering van voorafgaandelijk vastgelegde verbintenissen



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - De begroting bevat:
    - Strikt limitatieve vastleggings- en vereffeningskredieten
    - Het deel dat op het einde van het jaar nog beschikbaar is, wordt geannuleerd
    - Alle uitgaven worden gedaan door tussenkomst van de minister van financiën:
      - Alle betalingen verlopen via de centraliserend rekenplichtige
      - Fondsenvoorschotten kunnen alleen door de minister van financiën worden toegestaan, in de gevallen door de koning bepaald



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - Vastleggingskredieten:
    - Toegekend voor de duur van het budgettair jaar
    - Het niet vastgelegde deel wordt geannuleerd
    - De vastgelegde middelen worden overgedragen, voor wat het nog “niet vereffende” deel betreft
    - De kredieten die vrijkomen door vermindering van een overgedragen vastlegging worden geannuleerd
    - Binnen de grenzen van het programma zijn administratieve herschikkingen mogelijk tussen basisallocaties



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - Vereffeningskredieten:
    - Toegekend voor de duur van het budgettair jaar
    - Het niet vereffende deel wordt geannuleerd (dus niet via doorwerking van de vastlegging toegewezen aan verbintenissen die werden aangegaan)
    - Administratieve herschikkingen zijn mogelijk “binnen de sectie”. Elke entiteit kan vereffeningsmiddelen herschikken over de grenzen van het programma.



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - Aanrekeningsprobleem
    - De vastlegging heeft enkel een impact op de vastleggingskredieten en reserveert geen vereffeningsmiddelen
    - De saldi van de visa worden overgedragen
    - Vereffeningskredieten dekken de uitstaande schuld en de schuld van het betrokken begrotingsjaar, zonder specifieke aanduiding
    - ⇒ Voor zover de werkelijke prijs van de verbintenis  $\leq$  initieel geraamd, geen probleem voor de vastlegging, ingevolge de overdracht saldi.
    - ⇒ Bij vertraging tegenover de planning van de uitvoering, worden de voorziene vereffeningskredieten geannuleerd. Vereffening kan enkel met middelen die oorspronkelijk een andere bestemming hadden.
  - Oplossing
    - Vastlegging: afstemmen juridische op boekhoudkundige schuld
    - Vereffening: vergelijk werkelijk uitvoeringsritme met geplande vereffeningskalender.



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - **Functiescheiding**
    - Op voorstel van de Minister van Begroting bepaalt de Koning
      - de algemene regels die voor alle diensten van toepassing zijn op het vlak van de organisatie van de boekhoudkundige en de begrotingsverrichtingen
      - en definieert ter zake de *beslissings-*, *de uitvoerings-*, *de registratie-*, *de bewarende en de toezichtsfuncties*.
    - Die regels verzekeren de noodzakelijke scheiding van die functies en bepalen de manier waarop de personen die ervoor instaan rekening afleggen.



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - Reorganisatie van de controle
    - De artikels 14 en 15 van de wet op het Rekenhof worden afgeschaft
      - Het visum dat het Hof moest verlenen, voorafgaand aan elke betaling wordt afgeschaft omdat het weinig verenigbaar wordt geacht met een budgettair en boekhoudproces, gesteund op interne controle
      - De kredietopening, als uitzondering op het voorafgaand visum, verdwijnt eveneens
    - Het Hof ziet er op toe dat geen artikel van de begroting wordt overschreden en dat er geen overschrijvingen zijn.



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - Conclusies
    - De invoering van de dubbele boekhouding:
      - Geeft een zicht op transacties zonder rechtstreekse invloed op de kastoestand. (Afschrijvingen, verrekeningen voorafgaand aan de betaling, stock evoluties, ....)
      - Uitbating van deze nieuwe gegevens leidt tot het invoeren van aankooppolitiek, onderhoudspolitiek, ...
    - Het verdwijnen van de band tussen vastleggings- en vereffeningsmiddelen vereist:
      - Doorgedreven opvolging van de uitstaande verbintenissen
      - Gebeurtenissen registreren is niet voldoende. Ook planningsgegevens moeten opgevolgd worden
      - Bijsturingsacties die ingegeven worden door vergelijking van planning met reële uitvoering moet gemakkelijk kunnen doorgevoerd worden



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe wetgeving
  - Conclusies
    - Functiescheiding vereist:
      - Dossieropvolging via workflow en toegangsbeveiliging
      - Éénduidige functieomschrijvingen
      - Aangepaste rapportering en vorming.
    - Functiescheiding beïnvloedt de organisatiestructuur
    - Centralisering van betalingen bij FOD financiën vereist:
      - Herdefiniëring van functies en/of rollen
      - Verregaande aanpassing van de organisatiestructuur ofwel de uitbouw van een gedeconcentreerd informatiesysteem
    - Interne controle vereist:
      - De uitbouw van een bewuste omgeving
      - Een informatiesysteem dat soepel kan aangepast worden aan de afdekking van nieuwe of wijzigende risico's



# De Federale boekhouding

---

- De aanzet
  - Nieuwe wetgeving
  - Nieuwe beheersoptiek
- Visie
- Concrete aanpak
- Knelpunten



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe beheersoptiek
  - Het management van de FOD
    - De mandaatfuncties worden verantwoordelijk gesteld voor hun beheer.
    - Ze worden beoordeeld op grond van de realisering van hun managementplan en hun operationeel plan.
    - Zowel met het oog op hun beheer als wat betreft rapportering en verantwoording, hebben zij nood aan:
      - Correcte informatie over de middelen waarover zij beschikken en over het gebruik dat ervan gemaakt wordt.
      - De mogelijkheid deze middelen te kunnen toewijzen aan hun projecten, rekening houdend met (wijzigende) beheersprioriteiten.
      - Monitoring van de continue dienstverlening aan de burger, wat leidt tot het tijdig opsporen en realiseren van verbeteropportunities



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe beheersoptiek
  - De overheid wordt een dynamische organisatie.
    - De kaderwetten tot vaststelling van de personeelsformatie werden vervangen door personeelsplan, gekoppeld aan personeelsenveloppe.
    - Het is noodzakelijk een duidelijk beeld te hebben van de personeelsformatie maar ook van elk element met financieel impact:
      - Beheer van overuren.
      - Beheer van deeltijdse statuten.
      - Voorafbeelding van het impact van nieuwe weddenscalen.
      - Enz.
    - Bijzondere aandacht voor beheer van achterstallen (indienen vergoedingsaanvragen). Ingevolge gewijzigde beheersregels tasten ze steeds de lopende begroting aan.
    - Het personeelsbestand evolueert soepel in functie van wijzigende dienstverlening:
      - Normen m.b.t. installatie en werkingskost dienen uitgewerkt.
      - Ontwikkelcirkels, competentie management en vorming verdienen passende opvolging.



# De Federale boekhouding

- De aanzet: nieuwe beheersoptiek
  - Conclusie
    - Het verband tussen organisatiestructuur/verantwoordelijkheid en begroting moet duidelijk zijn.
    - Het verband tussen operationele plannen en de middelen voor de uitvoering ervan moet aanwijsbaar zijn.
    - De begroting moet kunnen benaderd worden via de onderverdeling van de begroting (OA, PA, Art.) Maar ook via de verantwoordelijke en via de operationele plannen evenals gericht op vergelijkbare entiteiten.
    - Kostenbeheersing is essentieel voor het vrijmaken van marges voor investering en nieuwe initiatieven
    - Vermits de vastlegging zich over meerdere jaren uitstrekt, is de benadering in een meerjarenperspectief onvermijdelijk.



# De Federale boekhouding

- De aanzet
  - Nieuwe wetgeving
  - Nieuwe beheersoptiek
- Visie
- Concrete aanpak
- Knelpunten



# De Federale boekhouding

- De visie

De begroting en de boekhouding laten evolueren van een op zichzelf staand, statisch systeem gericht op registreren en rapporteren naar een geïntegreerd dynamisch systeem dat naast gegevensbeheer en rapportering, beheersondersteunend werkt.

De boekhouding biedt een meerwaarde door het verstrekken van kwaliteitsvolle informatie die begrijpbaar is voor de benutter.

Zij anticipeert op wijzigende behoeften en laat multi-dimensionele analyse toe, gericht op projectopvolging, vergelijking van kostenplaatsen, kostprijstructuur.



# De Federale boekhouding

- De aanzet
  - Nieuwe wetgeving
  - Nieuwe beheersoptiek
- Visie
- Concrete aanpak
- Knelpunten



# De Federale boekhouding

- Concrete aanpak
  - Het FEDCOM project voorziet in een informatiesysteem dat de nieuwe beheersregels inzake boekhouding en begroting ondersteunt.
  - De gevolgen van de nieuwe beheersregels (opvolging en beheer planningsgegevens zoals vereffeningsskalender, uitbouw aankooppolitiek,...) worden niet door FEDCOM ondersteund
  - De FOD's kunnen zich nu reeds voorbereiden op de implementering van het project en wel in volgende domeinen:
    - Functiescheiding
    - Organisatieontwikkeling
    - Vorming
    - Aanpassing van de informatica omgeving
    - Integratie van operationele plannen en verantwoordelijkheden in de structuur van de begroting
    - Bepalen van relevante invalshoeken voor analytische benadering



# De Federale boekhouding

- Concrete aanpak
  - Functiescheiding
    - Functiebeschrijving, verantwoordelijkheden en vormingsvereisten bepalen, rekening houdend met de nieuwe wet en de verantwoordelijkheden van de verticale directies
    - Reglementering en delegaties van bevoegdheid aanpassen
  - Organisatieontwikkeling
    - Inplanten van de nieuwe rollen/functies in de verticale directies, zodat de verantwoordelijkheden integraal ingevuld zijn.
    - Bepalen van de doorstroming van de verschillende types van dossiers en opnemen in interne controle
  - Vorming, competentieontwikkeling en/of rekrutering, rekening houdend met de nieuwe functies
  - Aanpassing van de informatica omgeving
    - Op niveau brengen van de informatica infrastructuur
    - Ontwikkelen van een gegevensstructuur met bijhorende rapportering, gericht op de uitbating van planningsgegevens



# De Federale boekhouding

- Concrete aanpak
  - Integratie van operationele plannen en verantwoordelijkheden in de structuur van de begroting
    - Sensibiliseren van het management voor de nieuwe mogelijkheden
    - Ontwikkelen van een codificatiestructuur die toelaat de plannen op te splitsen naar projecten, contracten, personeelswervingen die relevant zijn op het vlak van de codificatie van de begroting.
    - Inbouwen van de mogelijkheid om de verbinding te maken naar andere deelsystemen, zoals logistiek, prestatiemeting, ...
  - Bepalen van relevante invalshoeken voor analytische benadering



# De Federale boekhouding

---

- De aanzet
  - Nieuwe wetgeving
  - Nieuwe beheersoptiek
- Visie
- Concrete aanpak
- Knelpunten



# De Federale boekhouding

- Knelpunten
  - Sensibilisering van het management
  - Aanpassen van de bedrijfscultuur aan het nieuw beheer
  - Draagvlak van de organisatie
    - Kennis van de functionele aspecten
    - Capaciteit inzake informatica
  - Rekrutering van gepaste profielen