

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- **Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus**
 - **Principiële goedkeuring**

1 SITUERING

Sedert 1 januari 2014 passen de Vlaamse lokale besturen (gemeenten, OCMW's, provincies, autonome gemeente- en provinciebedrijven en OCMW-verenigingen van publiek recht) de regelgeving betreffende de beleids- en beheerscyclus (BBC) toe. BBC is een systeem van planning (budgettering), registratie (boekhouding) en rapportering (jaarrekening) van zowel de financiële als de niet-financiële basisgegevens van het lokaal bestuur. Daarbij worden de beleidsdoelstellingen van het bestuur gekoppeld aan de financiële vertaling ervan en aan wat financieel haalbaar is voor het bestuur. De regelgeving is vervat in het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus.

Nadat BBC in de loop van 2014 één jaar algemeen is toegepast door de lokale besturen is in de loop van 2015 een uitgebreide evaluatie van dit systeem doorgevoerd. Bij alle mogelijke belanghebbenden is gepeild naar hun ervaringen bij de toepassing van de regels van de BBC. Er is nagegaan in hoeverre de doelstellingen worden bereikt die bij het opmaken van de regelgeving zijn geformuleerd. De voornaamste conclusies uit die evaluatie en de mogelijke verbetervoorstellen en wijzigingen aan de regelgeving om daaraan tegemoet te komen, zijn voorgelegd aan de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering keurde in haar vergadering van 15 juli 2016 een conceptnota met verbetervoorstellen goed en gelastte mij met de verdere regelgevende uitwerking van deze voorstellen (VR 2016 1507 DOC.0817/1BIS).

Pro memorie worden de krachtlijnen voor de bijsturing hier nog eens herhaald:

- om beter tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de raadsleden wordt naast de beleidsdoelstellingen meer nadruk gelegd op de belangrijkste acties of actieplannen, die ook het voorwerp van het democratische debat in de raad kunnen zijn;
- de integratie van het budget in het meerjarenplan;
- minder en uniformere schema's, die beter leesbaar zijn;
- de financiële nota volgt een indeling op basis van de beleidsdoelstellingen, waarbij de beleidsdomeinen enkel nog ter informatie in de toelichting worden opgenomen;
- een nog grotere nadruk in de strategische nota en in de beleidsevaluatie op het inhoudelijke; hier worden niet noodzakelijk nog cijfers opgenomen, want de financiële nota toont de cijfers reeds op basis van doelstellingen;

- de nadruk op de (inhoudelijke) rapporteringsverplichting aan de raad, minder op autorisatie en kredietbewaking (die daardoor ook op een hoger niveau kan worden georganiseerd);
- om de financiële gezondheid van de lokale besturen te bewaken, wordt het financieel evenwicht in de beleidsrapporten van de gemeenten ook op geconsolideerd niveau getoond (de gemeente, met inbegrip van het OCMW en de eventuele AGB's);
- behoud van een norm voor het toestandsevenwicht en een norm voor het structureel evenwicht. De norm voor het structureel evenwicht wordt aangevuld met een in de beleidsrapporten verplicht op te nemen indicator die abstractie maakt van de gekozen financieringswijze. Die indicator wordt door de gemeenteraad aangewend als element in de beoordeling van het al dan niet fictief zijn van het structurele evenwicht;
- vervanging van de investeringsenveloppes door een toelichting over de evolutie van de investeringsprojecten, die losstaat van de kredietbewaking;
- een verhoging van de kwaliteit van de gerapporteerde data zonder onnodige ingrepen in het rekeningenstelsel te doen;
- ondersteuning van de besturen in hun relatie tot de softwareleveranciers onder meer door standaardisatie;
- verregaande deregulering van de organisatiebeheersing, door veeleer het kader vast te stellen dan de detailregels, en zo meer flexibiliteit, maar ook meer verantwoordelijkheid, aan de lokale besturen te geven;
- verder onderzoek naar een mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van BBC naar sommige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Voor de voorstellen die een bijsturing van de decretale regels vergen (de integratie van het budget in het meerjarenplan, de opmaak van geïntegreerde beleidsrapporten voor gemeente en OCMW en de vereenvoudiging van allerlei detailregels in de bestaande decreten) zijn aangepaste regels over de beleids- en beheerscyclus opgenomen in het recente decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017.

Maar ook het uitvoeringsbesluit over de beleids- en beheerscyclus moet worden aangepast aan die nieuwe decretale kaders en aan de bovengenoemde verbetervoorstellen. Omwille van de leesbaarheid en de logische samenhang is ervoor geopteerd om het besluit van 25 juni 2010 (alook het ministerieel besluit van 1 oktober 2010) integraal te vervangen. De provincies en de autonome provinciebedrijven zijn niet opgenomen in het toepassingsgebied van het voorliggend ontwerp van besluit over de beleids- en beheerscyclus. Zodra de decretale regels voor de provincies en de autonome provinciebedrijven in overeenstemming zijn gebracht met de krijtlijnen van de conceptnota van 15 juli 2016 over de beleids- en beheerscyclus, zal het toepassingsgebied van het voorliggend uitvoeringsbesluit over de beleids- en beheerscyclus worden uitgebreid tot de provincies en de autonome provinciebedrijven.

2 INHOUD VAN HET ONTWERP VAN BESLUIT

Het voorliggend ontwerp van besluit over de beleids- en beheerscyclus (zie bijlage 1) vereenvoudigt de bestaande regels over de beleids- en beheerscyclus. Het doet evenwel geen afbreuk aan de fundamentele keuzes die aan de basis lagen van het besluit van 25 juni 2010. De conceptuele onderbouw en de grote lijnen van BBC blijven behouden. Het betreft het werken vanuit een langetermijnstrategie en een meerjarenplanning, de sterke koppeling tussen de financiële en de inhoudelijke aspecten van het beleid, een planning/registratie/rapportering op basis van acties, actieplannen en beleidsdoelstellingen, het uitgangspunt van de informatiebehoeften van de raadsleden, het concept van financieel evenwicht en de compatibiliteit van het registratiesysteem met het ESR 2010 (Europees Systeem van nationale en regionale Rekeningen), het COFOG (Classificatie van overheidsfuncties) en het IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) .

Voor een uitvoerige (ook artikelsgewijze) toelichting bij de inhoud van voorliggend ontwerp van BVR kan worden verwezen naar het Verslag aan de Vlaamse Regering dat is toegevoegd bij dit BVR (zie bijlage 2). De wijzigingen ten aanzien van het besluit van 2010 zijn hierboven opgesomd en zijn meer in detail beschreven in de door de Vlaamse Regering goedgekeurde conceptnota van 15 juli 2016. De belangrijkste aanpassingen hebben betrekking op de inhoud en de presentatie van de beleidsrapporten, het scheppen van een aantal bijkomende vrijheidsgraden, het niveau van de kredieten en het opnemen van aanvullende indicatoren over het financieel evenwicht. Daarnaast worden een beperkt aantal technische bijstellingen gedaan aan de regels over de boekhouding.

De beleidsrapporten

De beleidsrapporten van een bestuur zijn het meerjarenplan, de aanpassingen ervan en de jaarrekening. Door de integratie van het budget in het meerjarenplan moet dit ontwerpbesluit de vroegere regels over het budget en de budgetwijzigingen niet hernemen. Conform het decreet lokaal bestuur vormen de beleidsrapporten van de gemeente en het OCMW één geïntegreerd geheel, terwijl gemeente en OCMW wel afzonderlijke rechtspersonen blijven.

Hoewel niet uitgesloten, is het niet de bedoeling dat de gemeente en het OCMW in de beleidsrapporten hun doelstellingen afzonderlijk tonen. Wenselijk is dat er gewerkt wordt met één doelstellingenboom. De gemeente en het OCMW kunnen de acties voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen dus delen of ze toewijzen aan de betrokken rechtspersoon. Er moet wel een duidelijk onderscheid bestaan tussen de kredieten en de ontvangsten en uitgaven van de gemeente en die van het OCMW. Het ontwerpbesluit bepaalt dat het overzicht van de kredieten van het meerjarenplan van de gemeente en het OCMW de kredieten voor elk van beide afzonderlijk bevat (artikel 12). De realisatie van de kredieten in de jaarrekening moet de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven en de kredieten bevatten die voor dat boekjaar opgenomen waren in het meerjarenplan (artikel 21).

De onderlinge stromen tussen de gemeente en het OCMW worden in dit ontwerp niet langer beschouwd als ontvangsten en uitgaven. Het gaat om louter interne verrichtingen binnen één rapporteringsentiteit.

Om beter tegemoet te komen aan de informatiebehoeften van de raadsleden, wordt het perspectief van de beleidsdoelstellingen in de beleidsrapporten aangevuld met de prioritaire *acties* of prioritaire *actieplannen*. De besturen kiezen zelf tussen beide opties. De prioritaire acties of actieplannen zijn de belangrijke acties of actieplannen waarover het bestuur in de beleidsrapporten communiceert aan de raad. Prioritaire beleidsdoelstellingen worden daardoor voortaan de beleidsdoelstellingen waaraan één of meerdere prioritaire acties of actieplannen gekoppeld zijn (artikel 8 en 17). Deze aanpassing door de prioritaire acties/actieplannen als invalshoek te nemen en niet de meer algemene prioritaire beleidsdoelstellingen zoals heden moet de relevantie en de herkenbaarheid van de beleidsrapporten en de betrokkenheid van de raadsleden bij het beleid verhogen.

Omdat de financiële nota de cijfers toont op basis van de doelstellingen, focussen de strategische nota en de beleidsevaluatie nog meer op de inhoudelijke rapportering aan de raadsleden. Om te waarborgen dat de raadsleden ook permanent toegang hebben tot de informatie over de aspecten van het beleid die niet in prioritaire acties, actieplannen en beleidsdoelstellingen worden vertaald, moeten de strategische nota en de beleidsevaluatie een verwijzing bevatten naar de plaats waar de raadsleden het overzicht kunnen terugvinden met de omschrijving van al de beleidsdoelstellingen, de actieplannen, de acties en de bijbehorende ontvangsten en uitgaven.

De kredieten

Het budget wordt geïntegreerd in het meerjarenplan. De raad kent de kredieten toe via het overzicht van de kredieten in de financiële nota van het meerjarenplan of de aanpassing ervan (artikel 12, eerste lid).

Dit ontwerpbesluit vereenvoudigt ook de regels voor de kredietbewaking en responsabiliseert de besturen door het niveau van de limitatieve kredieten te verhogen tot het totaal van de exploitatie, het totaal van de investeringen, de totale ontvangsten voor leningen en leasings en de totale uitgaven voor de toegestane leningen en betalingsuitstel (artikel 13). De vroegere investeringsenveloppes, die eveneens een autoriserende rol hadden, worden afgeschaft en ook de beleidsdomeinen spelen niet langer een verplichte rol in de kredietbewaking.

De opvolgingsrapportering

Het decreet over het lokaal bestuur versterkt de rapportering aan de raad door een verplichte rapportering over de uitvoering van het meerjarenplan op te leggen. Dit ontwerpbesluit concretiseert de inhoud van die opvolgingsrapportering aan de raadsleden (artikel 29). Die rapportering focust op de stand van zaken van de prioritaire acties, maar ze bevat ook informatie over de geraamde en gerealiseerde uitgaven en ontvangsten, zodat de raadsleden ook de benutting van de kredieten kunnen opvolgen.

Het financieel evenwicht

De normen voor het toestandsevenwicht en het structureel evenwicht blijven behouden (artikel 16). Het ontwerpbesluit kiest er wel voor om, voor wat betreft het toestandsevenwicht, niet langer te spreken van het 'resultaat op kasbasis', maar van het 'beschikbaar budgettair resultaat'. De term 'bestemde gelden' wordt vervangen door 'onbeschikbare gelden'. De beoordeling van de autofinancieringsmarge (als criterium voor het structureel evenwicht) zal gebeuren op basis van het laatste jaar van het oorspronkelijke meerjarenplan, zodat de keuze van het bestuur om de cijfers te tonen voor een langere periode dan door de regelgeving is vereist, geen impact meer heeft op het ogenblik waarop de norm van de autofinancieringsmarge wordt getoetst.

De beoordeling van het financiële evenwicht voor de gemeente en het OCMW gebeurt op het niveau van beide rechtspersonen samen. Voor de autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen geldt de autofinancieringsmarge niet als norm. Voor de autonome gemeentebedrijven waarvan de statutaire activiteit in belangrijke mate vastgoedoperaties betreft, geldt ook de norm van het beschikbaar budgettair resultaat niet, op voorwaarde dat de beheersovereenkomst met de gemeente dat toelaat en in de toelichting bij het meerjarenplan het negatieve beschikbaar budgettair resultaat wordt verklaard op basis van de beschikbare voorraad en de kortetermijnfinanciering.

Dit ontwerpbesluit vult de normen aan met twee bijkomende *indicatoren* die ook getoond worden in de beleidsrapporten: het geconsolideerd financieel evenwicht en de gecorrigeerde autofinancieringsmarge (artikel 11). Voor het geconsolideerde evenwicht worden de cijfers van de gemeente en het OCMW samengenomen met die van de autonome gemeentebedrijven (en voor Antwerpen ook de districten). De gecorrigeerde autofinancieringsmarge geeft weer hoe groot de autofinancieringsmarge is als rekening gehouden wordt met jaarlijkse aflossingen, ook bij alternatieve financieringsvormen, zoals bulletleningen en kortetermijnfinanciering. Door de toevoeging van deze indicatoren wordt tegemoet gekomen aan de bezorgdheden die raadsleden tijdens de evaluatie geuit hebben om meer informatie te krijgen over het financieel evenwicht op geconsolideerd niveau en de mate waarin een bestuur de lasten doorschuift naar autonome bedrijven of een volgende legislatuur of generatie, zonder evenwel bijkomende normen op te leggen.

De boekhouding

Voor de regels over de rubrieken van de beleidsrapporten (Titel 4, artikelen 30 tot en met 79) en de boekhouding (Titel 5, artikelen 80 tot en met 164) voert dit ontwerp van besluit geen fundamentele aanpassingen door, enkel wat kleinere, technische bijstellingen.

Voor alle autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen en projectverenigingen die ook een jaarrekening volgens het Wetboek van Economisch Recht moeten opmaken, voorziet dit ontwerpbesluit in de mogelijkheid om voor hun boekhouding sommige regels van dat wetboek toe te passen en bijgevolg vrijgesteld te zijn van de overeenkomstige regels van dit ontwerpbesluit (artikel 165).

Ministerieel besluit

Artikel 168 van het ontwerp belast de Vlaamse minister, bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden, met de uitvoering van dit ontwerp. Ten einde een goed begrip te kunnen vormen van het ontwerp van BVR wordt in bijlage een ontwerp van ministerieel besluit gevoegd dat de volgende uitvoeringsmodaliteiten bepaalt:

- de verplicht te gebruiken schema's en toelichtende rubrieken bij de beleidsrapporten;
- de verplichte documentatie bij het meerjarenplan en de jaarrekening;
- de concrete inhoud van de financiële informatie in de opvolgingsrapportering;
- de rekeningenstelsels (van de beleidsvelden, de algemene rekeningen, de economische sectorcodes en de budgettaire-entiteitscodes);
- enkele diverse bepalingen.

3 WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Dit ontwerp van besluit heeft geen bijkomende budgettaire weerslag voor de Vlaamse overheid. De wijzigingen aan de BBC-regels en de implementatie ervan in de lokale besturen zullen van het Agentschap Binnenlands Bestuur tal van ondersteunende maatregelen vergen (opmaak informatienota's ; toelichting aan lokale besturen ; wijziging aan de digitale rapportering over de beleidsrapporten door de besturen aan ABB) die evenwel zullen opgevangen worden binnen de reguliere kredieten en het reguliere personeelsbestand.

Advies IF

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verkregen d.d. 14/12/2017 (zie bijlage).

De Inspectie geeft aan dat het voorliggend ontwerp van besluit het resultaat is van een intensief voorbereidingstraject gedurende de jaren 2016 en 2017 waar de vertegenwoordigers van de lokale besturen (VVSG, VVP en de federaties van de "decretale graden") bij betrokken waren en dat de impact op de Vlaamse begroting beperkt is. Verder stelt de Inspectie dat het positief is dat voortaan ook gekeken wordt naar de gecorrigeerde autofinancieringsmarge.

Daarnaast formuleert de Inspectie een aantal opmerkingen en vraagt ze een aantal verduidelijkingen, waarop hieronder een repliek geformuleerd wordt.

Betreffende de decretale grondslag voor de provincies en de autonome provinciebedrijven:

Omdat de decretale grondslag ontbreekt om de aangepaste regels over de beleids- en beheerscyclus ook al van toepassing te kunnen maken voor de provincies en de autonome provinciebedrijven, is het toepassingsgebied van het voorliggend ontwerp van besluit beperkt tot de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de autonome gemeentebedrijven, de welzijnsverenigingen en de projectverenigingen.

Betreffende de gecorrigeerde autofinancieringsmarge:

Het percentage van 8% van de totale financiële schuld op 31 december van het vorige boekjaar voor het berekenen van de gecorrigeerde autofinancieringsmarge is niet arbitrair bepaald. De IF vroeg hieromtrent verduidelijking. Dit percentage is gebaseerd op een simulatie waarbij in kaart is gebracht hoeveel periodieke aflossingen van schulden jaarlijks van een bestuur verwacht worden als er geen lasten naar de toekomst worden verschoven door middel van alternatieve financiering of leningen met een zeer lange looptijd in verhouding tot de normale gemiddelde gebruiksduur van de activa die ermee gefinancierd worden.

In de simulatie wordt jaarlijks voor 100.000 euro aan nieuwe leningen met annuïteiten aangegaan, telkens over 20 jaar en aan een rentevoet van 3%. Vanaf het moment dat de uitstaande schuld stabiel blijft, doordat de opname van nieuwe leningen en de aflossing van de oudere leningen aan elkaar gelijk zijn, moet jaarlijks 9,5% van de uitstaande schuld (op 1 januari) worden afgelost om dat evenwicht te behouden. Rekening houdende met een voorzichtigheidsmarge werd het percentage daarom bepaald op 8%.

Betreffende de begrippen beschikbaar budgettair resultaat en onbeschikbare gelden:

De norm van het toestandsevenwicht blijft behouden, maar in het voorliggend ontwerp van besluit is het begrip 'resultaat op kasbasis' vervangen door 'beschikbaar budgettair resultaat' omdat de oude term tot misvattingen leidt omdat ten onrechte een link gelegd wordt met de beschikbare kasvoorraad.

De norm van het 'beschikbaar budgettair resultaat' is niet strenger of niet soepeler dan het 'resultaat op kasbasis' in het vroegere besluit. Door het opnemen van leningen kan men die norm beïnvloeden. De mogelijkheid om leningen op te nemen wordt echter ingeperkt door de norm van de autofinancieringsmarge.

De term 'bestemde gelden' wordt vervangen door 'onbeschikbare gelden', om te vermijden dat besturen onnodig leningen opnemen, omwille van een reservering door de raad. Onbeschikbare gelden zijn middelen die in het bestuur aanwezig zijn, maar niet gebruikt kunnen worden, omwille van regelgeving of verplichtingen, bijvoorbeeld omdat ze op een geblokkeerde rekening staan. De toekomstige pensioenverplichtingen waarvoor het bestuur geen pensioenverzekering heeft aangegaan, vallen niet onder de onbeschikbare gelden. Omdat uit de feitelijke toestand moet blijken welke middelen onbeschikbaar zijn, is het niet mogelijk om een exhaustieve lijst op te maken.

De onbeschikbare gelden zijn enger gedefinieerd dan de vroegere bestemde gelden. Dat zal tot gevolg hebben dat besturen minder leningen zullen moeten inschrijven om de jaarlijkse norm van een positief geraamd beschikbaar budgettair resultaat te respecteren.

Betreffende het hoge autorisatieniveau van de kredieten en het specialiteitsbeginsel:

De Inspectie van Financiën schrijft terecht dat het autorisatieniveau voor de kredieten gevoelig wordt verhoogd. Uit de evaluatie van BBC blijkt dat de kredietbewakingsregels ervaren worden als complex en gedetailleerd. Ze hebben tot gevolg dat de raadsleden te vaak worden geconfronteerd met budgetwijzigingen die weinig aanleiding geven tot fundamentele

beleidsdiscussies. De bestaande kredietmachtiging op het niveau van de beleidsdomeinen heeft eveneens tot (negatief) gevolg dat het aantal beleidsdomeinen in meerdere gemeenten soms (zeer) beperkt wordt gehouden, hetgeen paradoxaal genoeg een negatief effect heeft op de transparantie van de beleidsdocumenten (en de facto ook leidt tot éénzelfde “hoog” machtigingsniveau).

Om deze manco's te verhelpen wordt daarom de nadruk verlegd van de kredietbewaking door naar de rapporteringsverplichting aan de raad. Raadsleden zijn meer geïnteresseerd in de inhoudelijke vooruitgang van de projecten of in belangrijke verschuivingen dan in een gedetailleerde kredietbewaking op zich. Het voorgestelde autorisatieniveau hoeft voor de uitvoerende macht geen reden meer te zijn om slechts een zeer beperkt aantal “prioritaire acties/actieplannen” te formuleren. Anderzijds houdt het voorgestelde autorisatieniveau wel degelijk rekening met het zeer belangrijke onderscheid tussen werkingskredieten en investeringskredieten. Een nieuwe autorisatie van de raad is bovendien wel degelijk nog steeds vereist bij belangrijke inhoudelijke of financiële wijzigingen. Daarnaast wordt het specialiteitsbeginsel ook ingevuld via de informatie die de beleidsrapporten en de bijbehorende documentatie geven over de middelen die het bestuur inzet en besteedt voor de verschillende acties, actieplannen en beleidsdoelstellingen.

Aan de IF-opmerking over het hoge aggregatieniveau van de verplichte rapportering is tegemoet gekomen doordat in het voorliggend ontwerp BVR nauwkeuriger dan in eerdere tekstversies is bepaald hoe de opvolgingsrapportering aan de raad er moet uitzien: deze bevat ook de stand van zaken van de uitgaven en ontvangsten van het lopende jaar en de benutting van de kredieten (art. 29).

Verder is elk bestuur verplicht om de verwachte en de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven op een zeer concreet en gedetailleerd niveau te registreren en intern een kredietbewakingssysteem op maat van de eigen organisatie uit te werken. Elk bestuur moet zelf in het organisatiebeheersingssysteem de nodige regels uitwerken die een permanent overzicht van de beschikbare kredieten garanderen en kredietoverschrijdingen voorkomen (art. 85). Bovendien beoordeelt Audit Vlaanderen in organisatie-audits de maturiteit van dat organisatiebeheersingssysteem. Het geheel van die maatregelen is voldoende.

Betreffende het ontwerp van ministerieel besluit en de bijlagen bij dat besluit:

Het ontwerpbesluit legt geen gestandaardiseerde vorm op voor het overzicht van de personeelsinzet in de documentatie bij het meerjarenplan, of de aanpassing ervan. Dat overzicht heeft tot doel de ramingen voor de personeelsuitgaven te onderbouwen die in het meerjarenplan zijn opgenomen. Het ontwerp van besluit legt geen verdere onderverdeling op per niveau en/of per dienstverband (statutair of contractueel personeel). Elk bestuur beoordeelt zelf welke voorstelling meerwaarde biedt voor de informatie die aan de raadsleden wordt gepresenteerd. Ingevolge de opmerking van de Inspectie van Financiën is in artikel 4 van het ontwerp van ministerieel besluit toegevoegd dat het overzicht van de personeelsinzet ook moet worden opgenomen in de documentatie bij een aanpassing van het meerjarenplan.

In het schema “T3 IP” wordt in de kolom “vóór MJP” aangeduid hoeveel de reële investeringen voor dat investeringsproject bedroegen in de jaren die voorafgaan aan de jaren waarop het meerjarenplan betrekking heeft of het jaar waarop de jaarrekening slaat. Het schema over de investeringsprojecten moet de raadsleden een totaalbeeld geven van het project in kwestie. Om de transparantie te verhogen, wordt het schema verder uitgesplitst in de reeds gerealiseerde uitgaven en ontvangsten enerzijds, en de nog te realiseren uitgaven en ontvangsten anderzijds.

De aanbeveling van de Inspectie van Financiën om in de toelichting bij de beleidsrapporten de ontvangsten en uitgaven ook in te delen per prioritaire actie of actieplan wordt niet gevolgd. Die informatie is wel degelijk beschikbaar in het registratiesysteem van elk bestuur en moet intern gerapporteerd kunnen worden, spontaan of op vraag. Deze aanbeveling is evenwel niet

verzoenbaar met de ambitie om te voorzien in een beperkte set met overzichtelijke basisinformatie. Het is niet mogelijk om alle dimensies van een probleem te vatten in verplichte, overzichtelijke standaardrapporten. Daarom is in de toelichting gekozen voor een voorstelling volgens de beleidsdomeinen (schema T1) en de economische aard (schema T2).

Betreffende de algemene boekhouding en de verhouding met de budgettaire boekhouding:

De Inspectie van Financiën stelt ten onrechte dat de algemene boekhouding prevaleert op de budgettaire boekhouding. Beide boekhoudingen zitten in één en hetzelfde registratiesysteem, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en staan op volledig gelijke voet. Het voorliggend ontwerp van besluit bevat inderdaad meer artikelen over de algemene boekhouding, maar dat zegt niets over de waardeverhouding. De beleidsrapporten die aan de raad worden voorgelegd, bevatten trouwens meer informatie over de budgettaire boekhouding. De budgettaire aanrekeningsregels zijn niet gewijzigd en zijn voldoende adequaat beschreven om een uniforme toepassing te waarborgen. In de uitoefening van het bestuurlijk toezicht op de beleidsrapporten zal ook verder gewaakt worden over de correcte toepassing van die regels.

Betreffende de ESR-correcties en het verband tussen de evenwichtsnormen en het ESR-resultaat:

De Inspectie van Financiën stelt terecht dat er geen rechtstreeks verband is tussen de autofinancieringsmarge en het ESR-resultaat. De autofinancieringsmarge is wel degelijk een waarborg voor de structurele financiële gezondheid van de lokale besturen en zorgt zo op een onrechtstreekse manier op langere termijn voor het onder controle houden van het ESR-saldo van de lokale besturen.

De rekeningenstelsels zijn opgesteld in overleg met het INR. Ze zijn een voldoende basis voor het INR om aan Eurostat op een correcte wijze te kunnen rapporteren over het vorderingensaldo en de schuldgraad van de lokale besturen. Het Agentschap Binnenlands Bestuur doet zelf geen correcties op de basisgegevens die ter beschikking gesteld worden van het INR.

De Inspectie van Financiën acht het aangewezen, wat de financiële normen betreft, om te kijken naar de gecumuleerde marge en/of om jaarlijkse normen te stellen. Ook stelt de IF voor om de autofinancieringsmarge als norm op te leggen voor de autonome gemeentebedrijven.

De keuze om de vandaag bestaande evenwichtsnormen te behouden, is principieel vastgelegd in de conceptnota van 15 juli 2016 over de beleids- en beheerscyclus. Uit de evaluatie én uit de recentste rekeningcijfers blijkt immers dat de bestaande evenwichtscriteria volstaan om de financiële gezondheid van de lokale besturen te bewaken en te waarborgen. De vroegere voorwaarde dat de som van de autofinancieringsmarges voor de OCMW's positief moet zijn voor de hele duur van de financiële nota van het meerjarenplan, wordt afgeschaft omdat ze overbodig wordt door de integratie van de OCMW's in de gemeente, waardoor het financiële evenwicht voor de gemeente en het OCMW in de nieuwe regeling globaal wordt beoordeeld.

Zoals hoger gesteld worden de financiële evenwichtsnormen in de beleidsrapporten aangevuld met bijkomende indicatoren: de gecorrigeerde autofinancieringsmarge (een indicator die niet beïnvloed wordt door de gekozen financieringswijze) en indicatoren over het geconsolideerde financiële evenwicht voor de gemeente, het OCMW en de autonome gemeentebedrijven. Het tonen van die bijkomende indicatoren beoogt een grotere transparantie over de reële financiële toestand. Eventuele verschuivingen van uitgaven, schulden of risico's naar verzelfstandigde entiteiten zullen beter dan vandaag tot uiting komen en het risico op het doorschuiven van kosten naar de autonome gemeentebedrijven wordt beperkter. Raadsleden zullen de duurzaamheid van de financiële situatie van het lokaal bestuur in zijn totaliteit beter kunnen beoordelen en worden ook op dit vlak geresponsabiliseerd.

De Vlaamse minister bevoegd voor de begroting heeft zijn akkoord gegeven op ** januari 2018.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Dit ontwerp van besluit is het resultaat van een intensief voorbereidingstraject gedurende de jaren 2016/2017 waar de vertegenwoordigers van de lokale besturen (de VVSG, de VVP en de federaties van de “decretale graden”) van zeer nabij zijn bij betrokken. De inhoud van het ontwerp van besluit is in detail besproken met deze stakeholders in een speciaal hiertoe opgerichte ad-hoc commissie.

De implementatie van deze wijzigende BBC-regelgeving in de lokale en provinciale besturen zal uiteraard een weerslag hebben op die besturen. Er zullen (beperkte) aanpassingen noodzakelijk zijn aan de softwaretoepassing die de besturen gebruiken voor het opmaken van hun beleidsrapporten en het voeren van de boekhouding én het personeel zal hiertoe moeten worden opgeleid. Anderzijds is er, zeker voor wat betreft meerdere gemeenten en OCMW’s, een opportuniteit om de plannings- en boekhoudsoftware en de administratieve processen die gepaard gaan met de BBC meer dan vandaag te stroomlijnen. In meerdere lokale besturen werken vandaag gemeenten en OCMW’s nog met andere boekhoudsoftware en boekhouddiensten.

Deze gevolgen voor de lokale besturen zijn evenwel geen rechtstreeks gevolg van voorliggend ontwerp van besluit, maar van het decreet over het lokaal bestuur.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Dit ontwerp van besluit heeft geen invloed op de personeelsbehoeften van de Vlaamse overheid. Het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor ambtenarenzaken, is bijgevolg niet vereist.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

- 1 Het voorliggend ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2017/403 van 28 november 2017.
- 2 Het ontwerp van besluit over de beleids- en beheerscyclus valt buiten het toepassingsgebied van de reguleringssimpactanalyse (RIA) aangezien het autoregulering van de overheid betreft.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus en aan het bijbehorende Verslag aan de Vlaamse Regering;

2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding te gelasten over het voormelde ontwerp van besluit het advies in te winnen van de Raad van State, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Vlaamse minister van BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING, WONEN,
GELIJKE KANSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING,

Liesbeth HOMANS