

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de beleids-
en beheerscyclus van de lokale besturen

- Definitieve goedkeuring

1 INHOUDELIJK

De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van besluit over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen principieel goed op 26 januari 2018 (VR_2018_2601_DOC0068/2). Op 9 maart 2018 verstrekten de Raad van State advies over dit ontwerp (adviesnummer 62.924/3).

Het voorliggend ontwerp van besluit over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen (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 en die sinds het budgetjaar 2014 door alle Vlaamse lokale besturen (gemeenten en AGB, OCMW en OCMW-verenigingen, provincies en APB) verplicht worden gebruikt. 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), de COFOG (Classificatie van overheidsfuncties) en de IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) .

Samengevat hebben de belangrijkste aanpassingen betrekking op de inhoud en de presentatie van de beleidsrapporten (meerjarenplan, aanpassing van het meerjarenplan en jaarrekening), het scheppen van een aantal bijkomende vrijheidsgraden voor de lokale besturen, het niveau van de (machtigende) 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.

Voor een uitgebreide toelichting bij de inhoud van voorliggend ontwerp van besluit wordt verwezen naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de principiële goedkeuring (VR 2018 2601 DOC.0068/1) alsook naar de uitvoerige (ook artikelsgewijze) toelichting in het Verslag aan de Vlaamse Regering dat is toegevoegd bij dit ontwerp van besluit (zie bijlage 2).

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 beleid;
- 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 en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn 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;
- 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.

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 besluit wordt in bijlage 4 een ontwerp van ministerieel besluit gevoegd dat dit besluit uitvoert op de volgende punten:

- 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 economischesectorcodes en de codes voor de budgettaire entiteiten);
- enkele diverse bepalingen.

De voorliggende nota gaat vooral in op het advies van de Raad van State en de wijze waarop in dit ontwerp van besluit aan de opmerkingen van de Raad wordt tegemoet gekomen.

2 HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft op 9 maart 2018 advies uitgebracht bij het voorontwerp van besluit (advies 62.924/3). Het advies is terug te vinden in bijlage 3.

De Raad van State bevestigt dat het ontwerp van besluit rechtsgrond vindt in de artikelen die in het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit zijn vermeld, met name de artikelen 143, derde lid, 241, tweede lid, 266, derde lid, 275, 411, derde lid, en 489, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

Daarnaast bevat het advies een aantal algemene en enkele artikelsgewijze opmerkingen.

2.1. Algemene opmerkingen

2.1.1. Overeenstemming met het internationaal en Europees recht

In randnummer 5 bevestigt de Raad van State dat het ontwerp van besluit in overeenstemming is met bijlage A bij de verordening (EU) 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (ESR 2010). Daarnaast merkt hij op dat in het besluit zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan ook naar de richtlijn 2011/85/EU van 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten moet worden verwezen, in zoverre het ontwerp van besluit strekt tot omzetting van die richtlijn. Ten slotte beveelt de Raad van State aan om een concordantietabel openbaar te maken waarin het verband wordt weergegeven tussen de richtlijn en de omzettingsmaatregelen uit het ontwerp.

Om gevolg te geven aan de opmerking van de Raad van State werd in het Verslag aan de Vlaamse Regering onder het punt “2.2. Internationale verplichtingen” en in de toelichting over artikel 82 een expliciete verwijzing naar de richtlijn 2011/85/EU toegevoegd.

2.1.2. Delegaties aan de minister

De Raad van State erkent in randnummer 6.1. dat de verschillende machtigingen aan de minister toelaatbaar zijn omdat ze alleen betrekking hebben op regels van bijkomstige aard of van beperkt belang die betrekking hebben op aangelegenheden van zeer technische aard, of louter de vorm van documenten betreffen.

In randnummer 6.2. wijst de Raad van State er wel op dat de machtiging die in artikel 99, eerste lid, 4^o tot 6^o, van het ontwerp van besluit, aan de minister gegeven wordt om het (jaarlijkse) bedrag te bepalen vanaf hetwelk verbintenissen of investeringssubsidies niet kunnen worden uitgesloten van de visumverplichting slechts aanvaardbaar is voor zover ze nader wordt gepreciseerd door een bedrag te bepalen waarboven de minister in ieder geval niet mag gaan.

Om te vermijden dat de minister de draagwijdte van de visumplicht fundamenteel zou kunnen wijzigen, werden de bedragen waarboven verbintenissen of investeringssubsidies niet kunnen worden uitgesloten van de visumverplichting in het ontwerp van besluit opgenomen. De verbintenissen waarvan het bedrag hoger is dan vijftigduizend euro en de verbintenissen die een contractuele looptijd hebben van meer dan één jaar en waarvan het jaarlijkse bedrag hoger is dan vijfentwintigduizend euro zullen door de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn niet van de visumverplichting kunnen worden uitgesloten. Diezelfde grensbedragen waren ook opgenomen in artikel 19 van het ministerieel besluit van 1 oktober 2010 tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten en de toelichting ervan, en van de rekeningstelsels van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gewijzigd bij het ministerieel besluit van 26 november 2012. Voor de toegestane investeringssubsidies werd het grensbedrag bepaald op tienduizend euro.

In randnummer 6.3. merkt de Raad van State op dat in de tekst van het ontwerp van besluit moet worden verduidelijkt dat de machtiging die artikel 16, vierde en vijfde lid, van het ontwerp van besluit aan de minister verleent, om afwijkingen toe te staan op de in die bepaling vastgestelde regel dat het financiële evenwicht van een meerjarenplan of een aanpassing ervan alleen kan worden aangetoond als de jaarrekeningen van de voorafgaande jaren tijdig zijn vastgesteld en verwerkt in het meerjarenplan of de aanpassing ervan, van individuele aard moet zijn.

Hoewel het ontwerp van besluit dat voor advies werd voorgelegd aan de Raad van State die lezing toelaat, was het nooit de bedoeling de minister te machtigen om op algemene wijze besturen vrij te stellen van de verplichting om de jaarrekening tijdig vast te stellen teneinde het financieel evenwicht aan te kunnen tonen. Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State werden de betrokken bepalingen in artikel 16 geherformuleerd om duidelijker weer te geven dat de minister een bestuur enkel op individuele basis kan toestaan om af te wijken van de verplichting om de jaarrekeningen van de voorafgaande jaren te verwerken in het meerjarenplan of de aanpassing ervan.

In randnummer 4 bevestigt de Raad van State dat de machtiging die artikel 165 van het ontwerp van besluit aan de minister geeft om de nadere detaillering te bepalen die de autonome gemeentebedrijven, de welzijnsverenigingen en de projectverenigingen moeten respecteren bij het aanpassen van de minimumindeling van het algemeen rekeningenstelsel opgenomen in het koninklijk besluit van 12 september 1983 tot bepaling van de minimumindeling van een algemeen rekeningstelsel, bestaanbaar is met de bevoegdheidsverdelende regels, aangezien alleen wordt voorzien in aanvullende regels op het rekeningenstelsel dat de federale overheid bepaalt.

2.1.3. Het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

In randnummer 7.2. van zijn advies komt de Raad van State tot de conclusie dat het verschil dat voortvloeit uit artikel 16, tweede, derde en zevende lid, van het ontwerp van besluit, dat de afwijkende voorwaarden bepaalt voor het financieel evenwicht van het meerjarenplan en de aanpassingen ervan voor de autonome gemeentebedrijven, de welzijnsverenigingen en de projectverenigingen, redelijk verantwoord werd in het antwoord van de gemachtigde die de Raad daarover bevestigd heeft, maar dat die verantwoording onvoldoende tot uitdrukking komt in het Verslag aan de Vlaamse Regering.

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State werd de toelichting bij artikel 16 in het Verslag aan de Vlaamse Regering aangevuld met een paragraaf die het verschil in normering motiveert vanuit het specifieke statuut van de verzelfstandigde entiteiten, de specificiteit van hun opdrachten en activiteiten, de aard van de financiering die daar vaak aan gekoppeld is, en het feit dat het in eerste instantie het moederbestuur is dat toezicht houdt op hun activiteiten en financiële toestand.

2.2. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 5

Artikel 5 van het voorontwerp van besluit bepaalt dat het uitvoerend orgaan permanent een overzicht van alle beleidsdoelstellingen ter beschikking moet stellen van de raadsleden en de personeelsleden. De Raad van State acht het raadzaam om die informatieverplichting niet te beperken tot de raadsleden en de personeelsleden, maar ook burgers de gelegenheid te geven kennis te nemen van het overzicht van alle beleidsdoelstellingen (randnummer 11).

Aan die aanbeveling van de Raad van State wordt gevolg gegeven door in artikel 5 van het ontwerp van besluit voor dat overzicht een publicatieverplichting op de gemeentelijke website in te schrijven en de doelgroep niet te beperken tot de raadsleden en de personeelsleden. Aangezien de bevoegdheid om te bepalen dat het overzicht van de beleidsdoelstellingen moet worden bekendgemaakt via de webtoepassing van de gemeente voortvloeit uit artikel 286, paragraaf 3, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wordt in de aanhef van het ontwerp van besluit ook een verwijzing naar dat artikel toegevoegd.

In het Verslag aan de Vlaamse Regering wordt die aanpassing nader gekaderd in artikel 28, § 1,

eerste lid, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, dat de lokale besturen verplicht om de bevolking of de betrokken doelgroepen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze voor te lichten over hun beleid.

Artikel 8

In randnummer 13 oordeelt de Raad van State dat artikel 8 van het voorontwerp van besluit moet worden herzien omdat het niet bestaanbaar is met artikel 255, eerste lid, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, dat bepaalt dat de strategische nota van het meerjarenplan de beleidsdoelstellingen en de beleidsopties voor het extern en intern te voeren beleid geïntegreerd weergeeft. Hij vindt het niet aanvaardbaar dat de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen niet voorkomen in de strategische nota, en dat die er beperkt toe blijft de vindplaats ervan te vermelden. Hij stelt dat de strategische nota minstens een lijst van die niet-prioritaire beleidsdoelstellingen moet bevatten.

Aansluitend bevestigt de Raad van State wel dat in de strategische nota een onderscheid kan worden gemaakt tussen de prioritaire en de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen, in die zin dat enkel ten aanzien van de prioritaire beleidsdoelstellingen de in het ontworpen artikel 8, eerste lid, 1^o tot 3^o, bepaalde gegevens (informatie over elke prioritaire actie of elk prioritaair actieplan en over het totaal van de niet-prioritaire acties of actieplannen onder een prioritaire beleidsdoelstelling) moet worden opgenomen in het meerjarenplan.

Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State werd in artikel 8 van het ontwerp van besluit toegevoegd dat de strategische nota ook een overzicht moet bevatten van de beleidsdoelstellingen waarin geen prioritaire acties kaderen.

Overige artikelen

Alle andere suggesties van de Raad van State zijn veeleer technisch van aard zijn en werden gevolgd en verwerkt in het voorliggende ontwerp. Het betreft verduidelijkingen en redactionele verbeteringen aan:

- het opschrift/titel (randnummer 8) en de aanhef van het ontwerp van besluit (randnummers 9.1. tot 9.3.);
- de definities in artikel 1 van het ontworpen besluit (randnummers 10.1. en 10.2);
- de benaming van Hoofdstuk 2 die is gewijzigd van “De strategische meerjarenplanning” naar “Het meerjarenplan” (randnummer 12)
- de omschrijving van de onderdelen van de aanpassing van het meerjarenplan in artikel 14 (randnummer 14);
- artikel 15 van het ontwerp van besluit, dat bepaalt dat een aanpassing van het meerjarenplan er niet mag toe leiden dat het nieuwe krediet of de nieuwe ramingen lager zijn dan de vastgelegde transacties of uitgaven (randnummer 15);
- de verwijzing in artikel 20 van het ontworpen besluit naar artikel 11 (randnummer 16);
- de verwijzing in artikel 165, derde lid, van het ontworpen besluit naar het eerste lid van hetzelfde artikel (randnummer 17);
- de opheffingsbepalingen in artikel 166 van het ontworpen besluit (randnummer 18);
- de inwerkingtredingsbepalingen in artikel 167 van het ontworpen besluit (randnummers 3.2. en 19).

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

Voor een nadere toelichting kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van dit ontwerp van besluit (VR 2018 2601 DOC.0068/1).

4 WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voor een nadere toelichting kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van dit ontwerp van besluit (VR 2018 2601 DOC.0068/1).

5 WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Voor een nadere toelichting kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van dit ontwerp van besluit (VR 2018 2601 DOC.0068/1).

6 KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Voor een nadere toelichting kan verwezen worden naar de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van dit ontwerp van besluit (VR 2018 2601 DOC.0068/1).

7 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist haar definitieve goedkeuring te hechten aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen en aan het bijbehorende Verslag aan de Vlaamse Regering.

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

Liesbeth HOMANS

Bijlage 1: ontwerp van BVR over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen

Bijlage 2: Verslag aan de Vlaamse Regering

Bijlage 3: advies 62.924/3 van 9 maart 2018 van de Raad van State

Bijlage 4: ontwerp van MB tot vaststellen van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en beheerscyclus