

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, BESTUURSZAKEN, INBURGERING EN GELIJKE  
KANSEN

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:**

- Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen
- Definitieve goedkeuring

## Samenvatting

De lokale mandatarissen zijn een cruciale schakel voor de werking van de lokale autonomie en het streven naar democratische en bestuurskrachtige lokale besturen. Om hun beleidsbepalende en controlerende rol ten volle te kunnen opnemen is het van essentieel belang dat ze kunnen beschikken over kwalitatieve en gepaste financiële en beleidsinformatie. Dat veronderstelt een correcte en transparante rapportering over het beleid en de lokale financiën.

Met het voorliggende ontwerp van besluit wil de Vlaamse Regering de transparantie, de leesbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsrapporten volgens de beleids- en beheerscyclus (BBC) voor de raadsleden verder verhogen. De voorgestelde maatregelen verruimen de mogelijkheden om kwalitatieve en vlot leesbare beleidsrapporten te presenteren aan de raadsleden en versterken de werking van de lokale en provinciale raden.

## 1 SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie.

Beleidsveld: Binnenlands Bestuur en stedenbeleid.

Inhoudelijk structurelement: de binnenlandse aangelegenheden.

Het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 en de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024 bevatten de intentie om de regelgeving en de documenten die eigen zijn aan de beleids- en beheerscyclus (BBC) te screenen, specifiek met het oog op het vergroten van de leesbaarheid ervan

voor de leden van de gemeenteraad. Dat kadert in de ruimere doelstellingen om de correctheid en de transparantie van de lokale financiën te verhogen (operationele doelstelling 4.2), de organieke regelgeving voor de lokale besturen te optimaliseren (operationele doelstelling 2.3) en de gemeenteraad als hart van de lokale democratie te versterken (operationele doelstelling 3.3.).

## **B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN**

### **1. Wetgevingstechnisch- en taaladvies**

Het bijgaande ontwerp van besluit werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2023/122 van 29 maart 2023.

### **2. Advies Inspectie van Financiën**

De Inspectie van Financiën verleende een gunstig advies over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering op 28 april 2023 (advies GDR/2023001695).

### **3. Begrotingsakkoord**

Voor het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd het begrotingsakkoord verkregen op 8 mei 2023.

### **4. Eerste principiële goedkeuring Vlaamse Regering**

Het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering is met het oog op adviesaanvraag aan de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de Vereniging Vlaamse Provincies, en daarna aan de Raad van State, een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 12 mei 2023 (VR 2023 1205 DOC.0549/1BIS).

### **5. Advies Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten**

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) verleende op 17 mei 2023 advies. Dit advies geeft geen aanleiding tot aanpassing van de tekst van het ontwerp van besluit dat de Vlaamse Regering op 12 mei 2023 principieel heeft goedgekeurd. Voor de inhoud van dat advies en de repliek erop wordt verwezen naar punt 4 van deze nota.

### **6. Advies Vereniging Vlaamse Provincies**

De Vereniging Vlaamse Provincies (VVP) verleende op 24 mei 2023 advies. Dit advies geeft geen aanleiding tot aanpassing van de tekst van het ontwerp van besluit dat de Vlaamse Regering op 12 mei 2023 principieel heeft goedgekeurd. Voor de inhoud van het advies en de repliek erop wordt verwezen naar punt 3 van deze nota.

### **7. Advies Raad van State**

Op 7 juni 2023 werd een adviesaanvraag (rolnummer 73.801/3) ingediend bij de Raad van State met het verzoek tot behandeling van deze adviesaanvraag binnen een termijn van dertig kalenderdagen. Die termijn verstreek op 7 juli 2023. Gelet op het grote aantal adviesaanvragen dat de derde kamer van de afdeling Wetgeving te verwerken kreeg, was het niet mogelijk om advies te geven over dit ontwerp. Bij het verstrijken van de termijn voor het onderzoek van de adviesaanvraag zonder dat de afdeling Wetgeving een advies heeft meegedeeld, wordt de adviesaanvraag met toepassing van artikel 84, §4, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, onttrokken aan de afdeling Wetgeving en van de rol afgevoerd.

## 2 INHOUD

### A. ALGEMENE TOELICHTING

De lokale mandatarissen zijn een cruciale schakel voor de werking van de lokale autonomie en het streven naar democratische en bestuurskrachtige lokale besturen. Om hun beleidsbepalende en controlerende rol ten volle te kunnen opnemen is het van essentieel belang dat ze kunnen beschikken over kwalitatieve en gepaste financiële en beleidsinformatie. Dat veronderstelt een correcte en transparante rapportering over het beleid en de lokale financiën.

Voor de rapportering over het beleid en de financiën van de lokale en de provinciale besturen spelen de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen (BBC) en de beleidsrapporten die eruit voortvloeien een cruciale rol. Het meerjarenplan, de jaarlijkse aanpassing ervan, en de jaarrekening moeten toegankelijk zijn voor de raadsleden en de documenten die er deel van uitmaken, moeten vlot leesbaar zijn. Ze moeten de informatie bevatten die de raadsleden nodig hebben om in de raad een gefundeerd debat te kunnen voeren over het beleid en de financiën van hun bestuur.

De beleids- en beheerscyclus is het instrument dat de Vlaamse gemeenten, districten, OCMW's, provincies, autonome gemeente- en provinciebedrijven en welzijnsverenigingen sinds 2014 gebruiken voor de opmaak van hun inhoudelijke en financiële planning, de registratie van hun transacties in de boekhouding en de rapportering over de financiën en de beleidsevaluatie in de jaarrekening. Het biedt de lokale en provinciale besturen een modern kader om hun beleid en financiën te plannen, op te volgen en erover te rapporteren.

Het BBC-systeem is een eerste keer geëvalueerd in 2016. Die evaluatie heeft in 2018 geleid tot een bijsturing van de regels voor de beleidsrapporten die werden opgemaakt vanaf het boekjaar 2020. De huidige regels zijn uitgewerkt in de volgende regelgeving:

- het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (art. 249 - 275);
- het Provinciedecreet van 9 december 2005 (art. 141 - 164);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen;
- het ministerieel besluit van 26 juni 2018 tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen.

Het huidige systeem gaat uit van de volgende belangrijke principes en kenmerken:

- de strategische en de financiële planning worden opgemaakt vanuit een meerjarig perspectief voor 6 jaar en volgens de principes van een prestatiebegroting. Het jaarlijkse budget is geïntegreerd in het meerjarenplan en de jaarlijkse aanpassing ervan;
- een ouputgerichte benadering die de lokale en provinciale besturen stimuleert om te sturen op nagestreefde en behaalde resultaten;
- een financiële planning op middellange termijn die structureel in evenwicht is volgens de norm van de autofinancieringsmarge. Die norm duidt aan of de lokale financiën structureel gezond zijn en een beheersbare schuldgraad vertonen;
- een versterking van de samenhang tussen de beleidscyclus, die zich richt op het proces van het bepalen en opvolgen van de beleidsdoelstellingen, de actieplannen en de acties, en de beheerscyclus, die focust op het (interne) organisatieproces van het leveren van de prestaties die nodig zijn om de dienstverlening te verzekeren en de vooropgestelde doelstellingen te kunnen halen;
- een duidelijke koppeling tussen de inhoud van het beleid en de financiële gevolgen ervan;
- de combinatie van een rapportering op hoofdlijnen in de beleidsrapporten en het verschaffen van meer gedetailleerde gegevens in de documentatie bij de beleidsrapporten;

- de combinatie van een klassieke algemene boekhouding volgens de principes van dubbel boekhouden en een budgettaire boekhouding, die het mogelijk maakt om de besteding van de middelen en kredieten op te volgen;
- een financieel registratiesysteem dat de besturen toelaat om verschillende soorten rapporteringen op te stellen, zoals de beleidsrapporten, de digitale rapportering aan de Vlaamse overheid, deelrapporten voor erkennende en subsidiërende overheden, fiscale rapporten en alle beheers- en managementrapporten die nuttig zijn in functie van de interne informatiebehoeften van het bestuur;
- lokaal maatwerk mogelijk maken door bepaalde vrijheidsgraden voor de besturen in te bouwen. Dat biedt de besturen flexibiliteit om hun beleids- en managementrapportering uit te bouwen op maat van de eigen organisatie. Dat biedt bijvoorbeeld interessante kansen voor autonome gemeentebedrijven en welzijnsverenigingen die voor hun werking meer behoefte hebben aan analytische rapporteringen die gericht zijn op het bepalen en opvolgen van kostprijzen en financiële resultaten voor welbepaalde dienstverleningsactiviteiten of activiteitencentra.

Die principes zijn ondertussen goed ingeburgerd bij de lokale en provinciale besturen en geïncorporeerd in hun werking en rapportering. Niettemin komen er vanuit het werkveld signalen dat de beleidsrapporten niet altijd even vlot leesbaar en bruikbaar zijn voor de raadsleden. Daarom is in 2022 een nieuwe evaluatie uitgevoerd, specifiek met het oog op het verbeteren van de transparantie, de leesbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsrapporten voor de raadsleden.

In de eerste plaats peilde het externe onderzoeksbureau TriFinance in de periode tussen december 2021 en mei 2022 via verschillende onderzoeksmethoden (survey, diepte-interviews, observaties van raadszittingen en focusgroepen) bij gemeenteraadsleden naar hun ervaring met de beleidsrapporten van hun bestuur en naar hun beoordeling van de leesbaarheid en de bruikbaarheid ervan. Dat onderzoek resulteerde in de volgende conclusies, vaststellingen en beleidsaanbevelingen:

- raadsleden waarderen de BBC als systeem. Het biedt de lokale besturen een geschikt kader om hun beleid en financiën te plannen;
- de beleidsrapporten zijn te omvangrijk, te technisch en te complex. Introduceer een verplichte en eenvoudig leesbare managementsamenvatting. Beperk het aantal schema's in de beleidsrapporten en vereenvoudig ze waar mogelijk om zo de complexiteit van het geheel te verminderen. Verplaats informatie naar de documentatie;
- de strategische nota van het (aangepaste) meerjarenplan ondersteunt het debat over het (aangepaste) meerjarenplan in de gemeenteraad onvoldoende. Verruim de mogelijkheden om in de beleidsrapporten een betere vertaalslag te geven van de politieke beleidskeuzes en hun financiële weerslag;
- wijzigingen tegenover de vorige planningsfase en evoluties in de cijfers moeten zichtbaarder zijn voor de raadsleden;
- de documenten van de beleidsrapporten zijn niet altijd gemakkelijk digitaal doorzoekbaar met een automatische zoekfunctie. Verplicht het gebruik van documenten die eenvoudig doorzoekbaar zijn;
- de beleidsrapporten brengen de integrale werking en de reguliere activiteiten van het bestuur onvoldoende in beeld. Breng in het (aangepaste) meerjarenplan meer elementen in beeld en integreer informatie over de personeelsbezetting en de verbonden besturen.
- sommige raadsleden zijn vragende partij om in de beleidsrapporten meer (detail)gegevens op te nemen, andere wensen dat de beleidsrapporten vooral informatie op hoofdlijnen weergeven. Raadsleden die dat wensen moeten snel toegang kunnen krijgen tot financiële detailcijfers;
- heel wat raadsleden hebben behoefte aan ondersteuning en opleiding over BBC en het gebruik van de beleidsrapporten. Verruim de opleidingskansen en ondersteuning voor de raadsleden.

Parallel met dat externe onderzoek vond in het verlengde van de parlementaire commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering ook een informele werkgroep plaats waarin een

aantal Vlaamse volksvertegenwoordigers reflecteerden over de versterking van de gemeenteraad en de rol die de beleidsrapporten daarin kunnen spelen. Voor die bespreking werd een vertegenwoordiger uitgenodigd van alle fracties die in het Vlaams parlement vertegenwoordigd zijn.

De bedenkingen, voorstellen en suggesties die de deelnemers tijdens die debatsessie formuleerden, liggen in de lijn van de bovenvermelde vaststellingen en aanbevelingen. Ze zijn opgenomen in de mededeling aan de Vlaamse Regering van 1 juli 2022 (VR 2022 0107 MED.0242/1BIS) en kunnen worden gegroepeerd in de volgende vier clusters:

- maak het mogelijk om in eenvoudig leesbare beleidsrapporten een betere vertaalslag te geven van de politieke visie en beleidskeuzes en de financiële gevolgen ervan;
- maak een aangepaste verhouding mogelijk tussen beleids- en financiële informatie op hoofdlijnen enerzijds, en meer achtergrond- en detailinformatie, anderzijds;
- optimaliseer de rapportering over de investeringen en de dotaties aan verbonden besturen;
- biedt raadsleden een betere ondersteuning.

Alle bovenvermelde vaststellingen en aanbevelingen zijn in het tweede semester van 2022 besproken met vertegenwoordigers van de VVSG, de VVP, Exello.net en Vlofin in een overlegforum ("het BBC-forum") en in focusgroepen met algemeen en financieel directeurs van gemeenten en OCMW's, financieel beheerders van provincies en financieel verantwoordelijken van welzijnsverenigingen. Die werkwijze draagt bij aan het draagvlak voor de voorliggende bijstellingen.

Met het voorliggende ontwerp van besluit wil de Vlaamse Regering de transparantie, de leesbaarheid en de bruikbaarheid van de beleidsrapporten voor de raadsleden verder verhogen. De voorgestelde maatregelen verruimen de mogelijkheden om kwalitatieve en vlot leesbare beleidsrapporten te presenteren aan de raadsleden. Dat zal bijdragen tot een versterking van de werking van de lokale en provinciale raden.

Bij de keuze van de voorgestelde bijstellingen, is uitgegaan van de volgende krachtlijnen:

- we behouden het decretale kader van BBC, want dat wordt als positief ervaren;
- we verduidelijken de inhoud, de vormgeving en de voorstelling van de beleidsrapporten;
- we verruimen de mogelijkheden om de politieke visie en de beleidskeuzes op een minder technische en beter leesbare manier weer te geven;
- we beperken de omvang van de beleidsrapporten en verduidelijken de financiële schema's;
- we maken de beleidsrapporten en de meer (gedetailleerde) onderliggende gegevens toegankelijker voor de raadsleden door meer detailinformatie aan te bieden in de documentatie bij de beleidsrapporten en door in te schrijven dat de beleidsrapporten digitaal doorzoekbaar moeten zijn;
- we maken de wijzigingen en evoluties in de cijfers beter zichtbaar;
- we versterken de informatie over verbonden entiteiten, personeel, investeringen en het beleid dat niet in doelstellingen is opgenomen.

We bestendigen het principe dat het registratiesysteem van BBC de lokale besturen moet toelaten om, zonder grote bijkomende inspanning, te voldoen aan verschillende rapporteringsverplichtingen, vaak in het kader van ontvangen subsidies. Wanneer de subsidiërende Vlaamse overheid gebruik maakt van het decreet van 15 juli 2011 (het decreet ter vermindering van planlasten), kunnen de lokale besturen voor hun rapportering aan de erkennende of subsidiërende overheid gebruik maken van externe rapporteringscodes, waarmee ze lokale acties kunnen koppelen aan Vlaamse beleidsprioriteiten. De uitgaven voor die acties kunnen worden afgelezen uit de digitale rapportering over de gegevens van de meerjarenplannen en de jaarrekeningen. Daarnaast kunnen de lokale besturen op transactieniveau met analytische codes die ze zelf kiezen bepaalde onderdelen van hun werking afzonderlijk opvolgen (bv. in het kader van de verplichting bij uitgaven voor erkende of gesubsidieerde activiteiten, de besteding van ontvangen subsidies). Die analytische codes zijn niet gestandaardiseerd en geen onderdeel van de digitale rapportering.

De voorgestelde bijstellingen vereisen een wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen. Ze komen tot uiting in het wijzigend besluit van de Vlaamse Regering dat hier gepresenteerd wordt. De wijzigingen aan de modelschema's en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten en de rekeningenstelsels die daarmee samenhangen, zullen verder uitgewerkt worden in een ministerieel besluit tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 juni 2018 tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen.

## **B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**

### **Artikel 1**

Dit artikel wijzigt artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen.

Ieder beleidsrapport dat de raadsleden ontvangen moet gemakkelijk digitaal doorzoekbaar zijn met een automatische zoekfunctie, zoals de CTRL-F-functie. Deze maatregel bevordert de transparantie en de bruikbaarheid van de informatie voor de raadsleden. Hij voorkomt dat raadsleden bestanden ontvangen met ingescande documenten die niet digitaal doorzoekbaar zijn. Hetzelfde geldt voor de documentatie die bij het beleidsrapport hoort.

### **Artikel 2**

Dit artikel wijzigt artikel 8 van hetzelfde besluit en beoogt de strategische nota van het meerjarenplan transparanter, leesbaarder en bruikbaarder te maken voor de raadsleden.

In de eerste plaats moet de strategische nota voortaan een expliciete beleidsverklaring bevatten. Deze toevoeging geeft uitvoering aan een beleidsaanbeveling van het onderzoeksrapport van het adviesbureau TriFinance over de evaluatie van de leesbaarheid van de beleidsrapporten. De raadsleden stellen duidelijk dat de complexiteit van de beleidsrapporten als geheel te hoog ligt en dat de omvang van de rapporten een belemmering is voor de leesbaarheid ervan. De aanbeveling om aan elk beleidsrapport een managementsamenvatting toe te voegen is een antwoord op die vraag van de raadsleden naar een bevattelijk samenvattend overzicht.

Omdat de beleidsrapporten in de eerste plaats gericht zijn naar de raadsleden en de term 'managementsamenvatting' eerder verwijst naar managementinformatie voor de administratie en het uitvoerend orgaan, is in dit ontwerp van besluit gekozen voor de term 'beleidsverklaring'. Die beleidsverklaring moet de raadsleden een beknopte en leesbare synthese geven van de belangrijkste aspecten van het geplande beleid en van de financiële kerncijfers van het bestuur.

Deze toevoeging versterkt de mogelijkheden voor de besturen om de beleidskeuzes beter op de voorgrond te plaatsen en de beschrijving ervan in een leesbare tekst af te stemmen op de lokale context en informatiebehoeften. Ze laat ook toe om de politieke visie waarop de beleidskeuzes gestoeld zijn beter tot uitdrukking te brengen. De politiek verantwoordelijken blijven uiteraard vrij om het betreffende beleidsrapport in het algemeen, en de beleidsverklaring in het bijzonder, naar eigen invulling verder te duiden tijdens de bespreking in de raad.

De informatie in de beleidsverklaring kan betrekking hebben op alle aspecten van het geplande beleid, ongeacht of ze in het meerjarenplan worden uitgedrukt als prioritaire acties of actieplannen of niet. Dat biedt besturen de ruimte om in alle vrijheid hun beleidskeuzes en de financiële impact ervan te presenteren. Zo kan een bestuur bijvoorbeeld beschrijven hoeveel middelen het uittrekt voor een bepaald beleidsdomein, welke belangrijke investeringen het zal doen, welke de belangrijkste uitgaven en ontvangsten zijn, welke belangrijke dotaties en subsidies het geeft aan andere organisaties, hoe de financiële schulden evolueren, enz..

In de tweede plaats moet de strategische nota voortaan ook een globaal overzicht geven van alle beleidsdoelstellingen. Dat overzicht bevat een duidelijke beschrijving per beleidsdoelstelling. Die beschrijving moet voor raadsleden en andere gebruikers van de informatie op een leesbare manier weergeven waar het bestuur naartoe werkt en welke veranderingen of welke resultaten het bestuur beoogt. Dat betekent dat de beschrijving zich niet kan beperken tot een algemene slagzin of enkele kernwoorden.

Die ruimere mogelijkheden voor de beschrijving van het beleid in de strategische nota versterken de kansen op een grondig debat over het meerjarenplan in de raad. Daarom legt de regelgeving geen model of vormelijke voorschriften op voor de beleidsverklaringen en het beschrijvend overzicht van de beleidsdoelstellingen. Alleen de minimale lijst van financiële kerncijfers zal worden bepaald door de minister die bevoegd is voor het binnenlands bestuur. De besturen kunnen bij elk kerncijfer verwijzen naar de plaats in het rapport waar extra duiding over dat cijfer beschikbaar is. Als een kerncijfer niet van toepassing is voor een bepaald bestuur moet het niet opgenomen worden. Zo moeten provinciebesturen, welzijnsverenigingen en autonome gemeente- en provinciebedrijven bijvoorbeeld geen kerncijfer weergeven voor de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting of de uitgaven voor werkings- en investeringssubsidies aan de politie- en hulpverleningszone.

Om redundantie te vermijden zijn de besturen niet langer verplicht om in de strategische nota, bovenop de omschrijving en de verwachte uitgaven en ontvangsten per prioritaire actie of per prioritair actieplan, nog gegevens op te nemen die ook beschikbaar zijn in andere onderdelen van het beleidsrapport of de bijbehorende documentatie.

Zo wordt de verplichting opgeheven om in de strategische nota de uitgaven en ontvangsten per actie of actieplan op te splitsen naar exploitatie, investeringen of financiering. Ook de totale geraamde uitgaven en ontvangsten voor de niet-prioritaire acties of actieplannen per prioritaire beleidsdoelstelling en het overzicht van de beleidsdoelstellingen waarvoor het bestuur geen prioritaire acties of actieplannen heeft bepaald, zijn beschikbaar in andere onderdelen van de rapportering en hoeven in de strategische nota niet te worden herhaald.

Daardoor kan het bestuur zich in het derde onderdeel van de strategische nota toespitsen op de inhoudelijke beschrijving van de beleidskeuzes die het uitdrukt in prioritaire acties of actieplannen en de (totale) uitgaven en ontvangsten die daarvoor zijn opgenomen in het meerjarenplan. Het bestuur moet voor die acties of actieplannen ook aangeven welke beleidsdoelstelling(en) ze helpen realiseren. Het volledige overzicht met alle beleidsdoelstellingen, actieplannen, acties en de bijbehorende uitgaven en ontvangsten voor de exploitatie, de investeringen en de financiering blijft beschikbaar in de documentatie bij het meerjarenplan.

### **Artikel 3**

Dit artikel wijzigt artikel 10 van hetzelfde besluit.

De inhoud van het financiële doelstellingenplan wordt duidelijker voorgesteld. Dit onderdeel van de financiële nota van het meerjarenplan bevat voortaan de verwachte ontvangsten en uitgaven voor elke beleidsdoelstelling individueel, ongeacht of het een beleidsdoelstelling is die prioritaire acties of actieplannen bevat of niet. Daarnaast geeft het financiële doelstellingenplan ook de totale verwachte ontvangsten en uitgaven weer voor de verrichtingen waarvoor het bestuur geen beleidsdoelstellingen geformuleerd heeft.

### **Artikel 4**

Dit artikel wijzigt artikel 14 van hetzelfde besluit.

Opdat raadsleden de voortgang van het beleid en de gewijzigde beleidsintenties beter zouden kunnen opvolgen, worden wijzigingen en evoluties beter zichtbaar gemaakt in de aanpassingen van het meerjarenplan. Dat gebeurt door voor bepaalde onderdelen van de beleidsrapporten de verplichting

in te schrijven om de nieuwe planning systematisch te vergelijken met de vorige planning die de raad had vastgesteld. Bij de eerste aanpassing van het meerjarenplan zullen de aangepaste gegevens steeds vergeleken worden met die uit het originele meerjarenplan. Bij elke volgende aanpassing zal de vergelijking gemaakt worden met de voorgaande aanpassing van het meerjarenplan die de raadsleden hebben vastgesteld.

Om het globale overzicht te kunnen behouden en tegelijkertijd het zicht voor de raadsleden op de voortgang en de aanpassingen van het beleid te versterken, moeten de besturen bij een aanpassing van het meerjarenplan voortaan steeds de volledige aangepaste strategische nota opnemen en in de beleidsverklaring de wijzigingen voor de financiële kerncijfers aanduiden ten opzichte van de vorige meerjarenplanning. Ook voor het aangepaste financiële doelstellingenplan, de aangepaste staat van het financieel evenwicht en het aangepaste overzicht van de kredieten wordt steeds een vergelijking met de vorige toestand verwacht. Voor de boekjaren die in de financiële nota van het aangepaste meerjarenplan zijn opgenomen, en waarvoor al een jaarrekening beschikbaar is, is een vergelijking met de vorige situatie niet nuttig. Daarvoor geldt geen verplichting tot vergelijking met de vorige toestand.

Voor het aangepaste overzicht van de kredieten moet een bestuur voortaan steeds vermelden of het schema betrekking heeft op een aanpassing van de kredieten voor het lopende jaar, de vaststelling van de beginkredieten voor het volgende jaar, of een combinatie van beide. Dat bevordert de rechtszekerheid en de transparantie voor de raadsleden.

#### **Artikel 5**

Dit artikel wijzigt artikel 17 van hetzelfde besluit.

Deze wijzigingen liggen in het verlengde van die van artikel 2 van dit besluit. Ze zijn nodig om de congruentie te behouden tussen de beleidsevaluatie van de jaarrekening en de (aangepaste) strategische nota in de planning. De rapportering in de jaarrekening over de beleidsverklaring, de beleidsdoelstellingen en de prioritaire acties of actieplannen die zijn opgenomen in de (aangepaste) strategische nota moet de opvolging en de evaluatie van het beleid door de raadsleden en het debat erover in de raad versterken. De inhoudelijke rapportering over de resultaten van het beleid wordt, voor zover mogelijk, maximaal gerealiseerd via de opname van relevante prestatie- of effectindicatoren. De financiële kerncijfers moeten kunnen worden vergeleken met de cijfers die daarvoor waren opgenomen in de planning.

#### **Artikel 6**

Dit artikel wijzigt artikel 19 van hetzelfde besluit.

Deze wijzigingen liggen in het verlengde van die van artikel 3 van dit besluit. Ze zijn nodig om de congruentie te behouden tussen de doelstellingenrekening in de jaarrekening en het financiële doelstellingenplan in de planning.

Naast de ontvangsten en de uitgaven voor het boekjaar waarover gerapporteerd wordt en de ramingen die daarvoor waren opgenomen in het meerjarenplan, of de laatste vastgestelde aanpassing ervan, moet de doelstellingenrekening ook de ontvangsten en de uitgaven tonen die zijn opgenomen in de doelstellingenrekening van de jaarrekening voor het vorige boekjaar. Zo kunnen raadsleden de evoluties opvolgen en de cijfers voor het boekjaar waarover gerapporteerd wordt beter in perspectief plaatsen. Voor de vergelijking met de geraamde ontvangsten en uitgaven uit de planning wordt nu expliciet verwezen naar het financiële doelstellingenplan.

#### **Artikel 7**

Dit artikel wijzigt artikel 20 van hetzelfde besluit.

Naast de indicatoren voor het financieel evenwicht volgens de geboekte uitgaven en ontvangsten voor het boekjaar waarover gerapporteerd wordt, en de cijfers die daarvoor waren opgenomen in



het meerjarenplan, of de laatste vastgestelde aanpassing ervan, bevat de staat van het financieel evenwicht in de jaarrekening voortaan ook de cijfers die voor de respectievelijke indicatoren zijn opgenomen in de staat van het financieel evenwicht van de jaarrekening voor het vorige boekjaar. Zo kunnen raadsleden de evoluties beter opvolgen en de cijfers voor het boekjaar waarover gerapporteerd wordt beter in perspectief plaatsen.

#### **Artikel 8**

Dit artikel vervangt artikel 21 van hetzelfde besluit.

De evaluatie van de kredieten bevat naast de uitgaven en de ontvangsten voor het boekjaar waarover gerapporteerd wordt en de ramingen die daarvoor waren opgenomen in het meerjarenplan, of de laatste vastgestelde aanpassing ervan, voortaan ook de uitgaven en de ontvangsten die zijn opgenomen in de evaluatie van de kredieten in de jaarrekening voor het vorige boekjaar. Die toevoeging versterkt voor raadsleden de mogelijkheden om de evoluties op te volgen en de cijfers voor het boekjaar waarover gerapporteerd wordt beter in perspectief te plaatsen.

#### **Artikel 9**

Dit artikel bepaalt de inwerkingtreding van de bepalingen van dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

#### **Artikel 10**

Dit artikel bepaalt dat de Vlaamse minister die bevoegd is voor het binnenlands bestuur en het stedenbeleid belast is met de uitvoering van dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

### **3 ADVIES VLAAMSE VERENIGING PROVINCIES (VVP)**

De VVP deelt in haar advies van 24 mei 2023 mee dat ze de doelstellingen achter de voorgestelde wijzigingen onderschrijft. Ze maakt tevens de volgende twee kanttekeningen bij het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023:

1. De integratie van een beleidsverklaring zou voor de provinciebesturen kunnen leiden tot een timingissue, omdat de provincies hun (aangepast) meerjarenplan vooraf ook voor advies aan het Rekenhof moeten voorleggen en de administratie niet steeds tijdig over de politieke verklaring beschikt om die op te nemen in het ontwerp van (aangepast) meerjarenplan.
2. De vermelding van extra cijfers om de vergelijking met voorgaande jaren of rapporten mogelijk te maken, genereert bijkomende informatie voor de raadsleden, maar kan tegelijkertijd ten koste gaan van de leesbaarheid van de rapporten.

Om tegemoet te komen aan de eerste bezorgdheid, een mogelijk timingissue door de integratie van een beleidsverklaring, is in de toelichting bij artikel 2 van het ontwerp van besluit duidelijker ingeschreven dat de beleidsverklaring in het (aangepaste) meerjarenplan uitvoering geeft aan de beleidsaanbeveling van het onderzoeksrapport van het adviesbureau TriFinance over de evaluatie van de leesbaarheid van de beleidsrapporten om aan elk beleidsrapport een managementsamenvatting toe te voegen. Omdat de beleidsrapporten in de eerste plaats gericht zijn naar de raadsleden, en de term 'managementsamenvatting' eerder verwijst naar managementinformatie voor de administratie en het uitvoerend orgaan, is in dit ontwerp van besluit gekozen voor de term 'beleidsverklaring'. De politiek verantwoordelijken blijven uiteraard vrij om het betreffende beleidsrapport in het algemeen, en de beleidsverklaring in het bijzonder, naar eigen invulling verder te duiden tijdens de bespreking in de raad.

De envergre van de beleidsverklaring is ook besproken en bijkomend geduid tijdens een overleg op 29 juni 2023 tussen de provincies, het Rekenhof en de Vlaamse overheid met als doel te vermijden dat de invoering van een beleidsverklaring in het (aangepast) meerjarenplan impact zou hebben op de adviestermin voor het Rekenhof en de geldende afspraken tussen de provincies en het Rekenhof.

De tweede bedenking wijst op het belang van een gepast evenwicht tussen informatie die initieel wordt meegeleverd met het beleidsrapport enerzijds, en informatie die de raadsleden via vraagstelling kunnen verkrijgen, anderzijds. De toevoeging van extra cijfers die het mogelijk maken om een voorgestelde aanpassing van het meerjarenplan te vergelijken met de voorgaande aanpassing zorgt net voor een beter evenwicht op dit vlak. Ook de vermelding van vergelijkende cijfers over het vorige boekjaar in een jaarrekening draagt bij aan een beter en breder referentiekader voor de raadsleden. De raadsleden hebben tijdens de evaluatie immers duidelijk te kennen gegeven dat de wijzigingen tegenover de vorige planningsfase en de evoluties in de cijfers zichtbaarder moeten zijn in de beleidsrapporten zelf en dat ze willen vermijden dat ze allerlei informatie bijkomend moeten opvragen. Door de variantie in alle schema's op dezelfde manier te tonen zorgen we ervoor dat de raadsleden op een gestandaardiseerde wijze meer informatie en vergelijkingspunten aangereikt krijgen.

Conclusie: beide kanttekeningen geven geen aanleiding tot aanpassing van de tekst van het ontwerp van besluit dat principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering van 12 mei 2023.

## **4 ADVIES VLAAMSE VERENIGING VAN STEDEN EN GEMEENTEN (VVSG)**

In haar advies van 17 mei 2023 stelt de VVSG samenvattend dat de voorgestelde aanpassingen geen al te grote wijzigingen inhouden, gezien de bijsturing komt vanuit het oogpunt van de lees- en bruikbaarheid van de beleidsrapporten voor de raadsleden.

Bij een aantal voorgestelde wijzigingen wordt een meer gedetailleerd standpunt met aandachtspunten weergegeven. In de onderstaande paragrafen wordt telkens de bedenking van de VVSG weergegeven en de repliek daarop.

1. De VVSG is akkoord dat het principe achter 'prioritair beleid' behouden blijft, maar vraagt zich af of de keuze van wat prioritair beleid is, en waarover dus expliciet gerapporteerd moet worden in de beleidsrapporten, niet explicieter bij de raad moet liggen.

Artikel 1, 18°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen definieert een prioritaire actie als "een actie die de raad dermate belangrijk vindt dat er expliciet over gerapporteerd moet worden in de beleidsrapporten". Die huidige definitie is expliciet genoeg om aan te geven dat de gemeenteraadsleden in het algemeen, en de oppositieraadsleden in het bijzonder, voorafgaand aan de zitting waarin het meerjarenplan wordt vastgesteld, moeten betrokken worden in het planningsproces en de beslissing over welk beleid explicieter gerapporteerd wordt in de strategische nota en de beleidsevaluatie van de beleidsrapporten.

2. De VVSG vindt het goed dat het eerste deel van de strategische nota een synthese zal bevatten van de belangrijkste beleidskeuzes ter voeding van het debat in de raad, maar vraagt om terughoudend te zijn in het aantal verplichte uit te lichten financiële kerncijfers. Het bestuur moet ook de mogelijkheid hebben om die cijfers voldoende te duiden.

Met dit aandachtspunt wordt rekening gehouden bij de uitwerking van de minimale lijst van financiële kerncijfers die moet worden vastgesteld bij ministerieel besluit.

3. De VVSG geeft aan dat het schrappen van de indeling van de ontvangsten en uitgaven in exploitatie, investeringen en financiering in de strategische nota op het eerste zicht een stap achteruit lijkt.

Uit de evaluatie is echter gebleken dat de huidige onderverdeling in exploitatie, investeringen en financiering per prioritaire actie of per beleidsdoelstelling in de strategische nota te gedetailleerd is en zorgt voor een overload aan cijfers die het geheel van de strategische nota minder transparant maakt voor de raadsleden. De voorgestelde vereenvoudiging draagt ertoe bij dat de strategische nota minder onderverdelingen en gedetailleerde cijfers bevat die al beschikbaar zijn in andere onderdelen van het rapport en de documentatie. Die maatregel moet het geheel voor de raadsleden overzichtelijker, leesbaarder en toegankelijker maken.

De VVSG is akkoord met de voorstelling van de investeringen in een globaal overzicht, maar stelt voor om in dat overzicht alleen de investeringsuitgaven en -ontvangsten voor de volledige periode van het (aangepaste) meerjarenplan weer te geven, en niet langer de uitgaven en ontvangsten per jaar. De VVSG merkt op dat het weergeven van ontvangsten en uitgaven per boekjaar, gezien de verschuivingen tijdens de periode van het meerjarenplan, bij raadsleden mogelijk vragen zal doen rijzen in het geval de investeringen niet helemaal conform de initiële tijdsplanning gerealiseerd worden.

Dit voorstel wordt niet gevolgd. Het is voor raadsleden belangrijk om in de investeringsplanning te kunnen zien volgens welke timing de investeringsprojecten zullen worden opgestart en uitgevoerd. Raadsleden hebben informatie nodig om de voortgang van de geplande investeringen in de loop van de bestuursperiode goed te kunnen opvolgen. Een globaal cijfer voor de volledige periode van het (aangepaste) meerjarenplan, zonder opsplitsing per jaar dat in dat (aangepaste) meerjarenplan is opgenomen, volstaat daarvoor niet.

4. De VVSG vindt het principe goed dat wijzigingen ten opzichte van een vorige versie van het meerjarenplan zichtbaar gemaakt worden. Het verplicht zichtbaar maken van de wijzigingen aan het financieel doelstellingenplan en het overzicht van de investeringen komt volgens de VVSG de helderheid en de bruikbaarheid van de beleidsrapporten voor een raadslid echter niet ten goede. Er wordt op gewezen dat het risico bestaat dat besturen daardoor zullen kiezen om de investeringen op een (te) hoog niveau weer te geven in het overzicht van de investeringen.

Uit de evaluatie over de leesbaarheid van de beleidsrapporten blijkt zeer duidelijk de wens van de raadsleden om de evoluties en wijzigingen in de cijfers beter te kunnen opvolgen. Om hun controlerol te kunnen uitvoeren, moeten de raadsleden de belangrijkste cijfers vlot kunnen vergelijken. De opvolging van de evolutie en de wijzigingen in de planning en de uitvoering van de investeringen en de uitgaven en ontvangsten per beleidsdoelstelling behoort daar zeker toe.

Naast de bovenvermelde aandachtspunten bevat het advies van de VVSG nog twee algemene opmerkingen. Ten eerste wordt gewezen op de noodzaak om het statuut van de mandatarissen te verbeteren. Ten tweede wordt gepleit voor de invoering van een saldobudgettering voor de exploitatie-uitgaven en -ontvangsten.

Het statuut van de mandatarissen valt buiten de scope van het voorgelegde besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen.

De invoering van een saldobudgettering voor de exploitatie zou haaks staan op een van de basisdoelstellingen van de voorliggende bijsturing, omdat ze de controlerol van de raadsleden op de aanwending van de kredieten, die al beperkter is dan vroeger, helemaal zou uithollen. Het niveau

waarop de exploitatiekredieten begrensd zijn, het totaal van de exploitatie-uitgaven, is al dermate hoog dat de invoering van de saldoregel die de VVSG vraagt het uitvoerend orgaan quasi onbeperkte ruimte zou geven.

Vanuit democratisch oogpunt is het aangewezen om bij het verwerven van bijkomende middelen (bv. substantiële nieuwe subsidies) een aanpassing van het meerjarenplan voor te leggen waarin die middelen, de ermee gefinancierde uitgaven en de eventuele co-financiering verwerkt zijn. Als er belangrijke bijkomende middelen komen, is het aangewezen dat raadsleden daar tijdig een correct zicht op krijgen, ook in verhouding tot de rest van de middelen en de planning, en dat ze kunnen beslissen over de inzet ervan, ook als het gaat over specifieke subsidies.

Om bijkomende ontvangsten snel te kunnen inzetten in de periode voordat een aanpassing van het meerjarenplan kan worden doorgevoerd, zou het huidige hoge niveau van kredietbewaking in principe een voldoende oplossing moeten kunnen bieden. Nu al werken de lokale en provinciale besturen met zeer ruime kredietenveloppes, waardoor een aanpassing van het meerjarenplan in principe niet onmiddellijk nodig is bij ontvangst van bijkomende middelen, omdat er intern kan worden geschoven met de ramingen.

Het alternatief om het mogelijk te maken dat de raad in bepaalde situaties (bv. bij ontvangst van extra subsidies) in een aparte beslissing, los van een aanpassing van het meerjarenplan, zou kunnen beslissen om bepaalde exploitatie-uitgaven te doen boven het gelimiteerde krediet, in afwachting van regularisatie in een volgende aanpassing van het meerjarenplan, zou een bijkomend machtigingscircuit via een aparte raadsbeslissing, los van de reguliere planning, creëren. Dat zou het voor de raadsleden net allemaal veel onduidelijker en moeilijker te beoordelen maken. Op die suggestie wordt bijgevolg niet ingegaan.

Conclusie: het advies van de VVSG geeft geen aanleiding tot aanpassing van de bepalingen van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dat principiële werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering van 12 mei 2023.

## **5 BESTUURLIJKE IMPACT**

### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wijzigt uitsluitend de regels voor de samenstelling en de inhoud van de beleidsrapporten die de lokale en de provinciale besturen toepassen voor de opmaak en de voorstelling van hun meerjarenplannen, de aanpassingen van de meerjarenplannen en de jaarrekeningen. Het heeft derhalve geen bijkomende budgettaire impact voor de Vlaamse overheid.

De wijzigingen aan de BBC-regels en de implementatie ervan in de lokale en provinciale besturen zullen van het Agentschap Binnenlands Bestuur ondersteunende maatregelen vergen (bijvoorbeeld de opmaak van informatienota's en ondersteunend materiaal, communicatie en toelichting aan de personeelsleden van de besturen, enz.). Dat wordt evenwel opgevangen binnen de reguliere kredieten en het reguliere personeelsbestand van het Agentschap Binnenlands Bestuur.

#### **Advies Inspectie van Financiën**

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 28 april 2023.

#### **Begrotingsakkoord**

Het begrotingsakkoord werd verleend op 8 mei 2023.

## **B. ESR-TOETS**

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft geen ESR-impact.

## **C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Het bijgaande 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.

## **D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

Dit ontwerp van besluit is het resultaat van een onderzoeksopdracht waarvan de resultaten gedurende een voorbereidingstraject meerdere keren zijn besproken met vertegenwoordigers van de lokale en de provinciale besturen (de VVSG, de VVP, Exello.net en Vlofin). Ook de inhoud van dit ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering is met de belanghebbenden besproken in een overlegforum ("BBC-forum).

De implementatie van de wijzigingen in de regels voor de opmaak van de beleidsrapporten in de lokale en de provinciale besturen zal uiteraard een weerslag hebben op de administratie van 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. De personeelsleden van de lokale en de provinciale besturen zullen daarover moeten worden geïnformeerd en opgeleid.

# **6 VERDER TRAJECT**

Na definitieve goedkeuring van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen gelast met de uitvoering van het besluit en gelast het besluit te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

# **7 VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten bovengenoemd besluit van de Vlaamse Regering te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

Bart SOMERS

Bijlagen:

- Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen.
- Advies van de inspectie van financiën van 28 april 2023.
- Akkoord van de minister van Begroting van 8 mei 2023.
- Advies van 17 mei 2023 van de VVSG over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen'.
- Advies van 24 mei 2023 van de VVP over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen'.
- Advies 78.801/3 van 12 juni 2023 van de Raad van State, waarbij meegedeeld wordt dat de aanvraag, ingediend op 7 juni 2023, om advies over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen', op 7 juli 2023 van de rol afgevoerd werd.