Vlaams Ministerie van Bestuurszaken
Agentschap voor Binnenlands Bestuur
Afdeling Lokale en Provinciale Besturen
– Financiën en Personeel
Boudewijnlaan 30 bus 70 1000 Brussel
Tel. 02 553 40 03 - Fax 02 553 43 01
binnenland@vlaanderen.be

Omzendbrief BB 2013/

Aan de provinciegouverneurs

Ter kennisgeving aan:
- de colleges van burgemeester en schepenen
- de voorzitters van de raad voor maatschappelijk welzijn
- de voorzitters van de districtscolleges
- de deputaties
- de raden van bestuur van de autonome gemeente- en provinciebedrijven
- de raden van beheer van de OCMW-verenigingen van publiek recht

Brussel,

Betreft: strategische meerjarenplanning (meerjarenplan 2014-2019) en budgettering (budget 2014) volgens de beleids- en beheerscyclus

Inhoudstafel

1. De veralgemeende invoering van de BBC 3
1.1. Regelgevende context 3
1.2. Een nieuwe wijze van plannen 3
1.3. Grondige voorbereiding 4
1.4. De software 4
1.5. Geïntegreerde lokale planning 5
2. Strategische meerjarenplanning 5
2.1. De externe context 5
2.1.1. Financieel moeilijke context 5
2.1.2. Europese verplichtingen 6
2.1.3. Omgevingsanalyse 6
2.1.4. Beschikbare financiële ruimte 6
2.1.5. Planlastvermindering 7
2.2. Het planningsproces 8
2.2.1. Het interne planningsproces 8
2.2.2. De financiële vertaling 8
2.2.3. De prioritaire beleidsdoelstellingen 8
3. Het meerjarenplan en het budget 9

3.1. Beleidsrapporten 9
3.2. Beleidscyclus 10
3.3. Financieel evenwicht 10
3.4. Tijdigheid 11
4. Specifieke aandachtspunten 12
4.1. Specifieke aandachtspunten m.b.t. bepaalde uitgavencategorieën 12
4.1.1. Inflatievooruitzichten 12
4.1.2. Pensioenbijdragen 12
4.1.3. Efficiëntiewinsten 13
4.2. Specifieke aandachtspunten m.b.t. bepaalde ontvangstencategorieën 13
4.2.1. Gemeente- en Provinciefonds 13
4.2.2. Eliataks 13
4.2.3. Lokaal Pact 13
4.2.4. Lokale fiscaliteit 14
4.3. Andere specifieke aandachtspunten voor gemeenten en provincies 14
4.3.1. Subsidiereglementen 14
4.3.2. Bijdragen aan andere publieke rechtspersonen 15
4.4. Andere specifieke aandachtspunten voor OCMW's 16
4.5. Andere specifieke aandachtspunten voor autonome bedrijven en OCMW-verenigingen van publiek recht 16
5. De procedure van het meerjarenplan en het budget 18
5.1. De timing 18
5.2. De totstandkoming 19
5.2.1. Procedure voor de gemeenten en de provincies 19
5.2.1.1. Het meerjarenplan 19
5.2.1.2. Het budget 19
5.2.2. Procedure voor de OCMW's 19
5.2.2.1. Het meerjarenplan 19
5.2.2.2. Het budget 20
5.2.3. Procedure voor de autonome bedrijven 20
5.2.4. Procedure voor de OCMW-verenigingen van publiek recht 21
5.3. De rapportering 21
5.3.1. Bestuurlijk toezicht 21
5.3.2. Digitale rapportering 21
5.3.3. Planlastvermindering 22
5.3.4. Rapportering naar het grote publiek 23
6. Ondersteuning door ABB 23

1. De veralgemeende invoering van de BBC

1.1. Regelgevende context

Begin 2013 zijn de nieuwe gemeenteraden en raden voor maatschappelijk welzijn aangetreden. In de provinciebesturen staan de nieuwe bewindsploegen al sinds december 2012 aan het roer. Voor de meeste besturen valt het aantreden van die nieuwe bestuursploegen samen met de opmaak van de eerste strategische meerjarenplanning en het eerste budget volgens de regels van de beleids- en beheerscyclus (BBC). Een relatief beperkt aantal besturen past deze regels al toe sinds het financieel boekjaar 2011, 2012 of 2013, maar ook voor hen zal het de eerste keer zijn dat zij een strategisch en geïntegreerd meerjarenplan voor een periode van zes jaar zullen opmaken volgens de nieuwe regels.

Vanaf het financieel boekjaar 2014 wordt de BBC algemeen van toepassing op het merendeel van de lokale besturen: niet alleen op alle gemeente- en provinciebesturen en op alle OCMW's, maar ook op alle autonome gemeente- en provinciebedrijven en op alle OCMW-verenigingen van publiek recht (met uitzondering van de ziekenhuizen). De regels van de BBC zijn vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010[1] en bij ministerieel besluit van 1 oktober 2010. Beide besluiten zijn in de loop van 2012[2] op enkele punten aangepast naar aanleiding van de evaluatie van de vervroegde toepassing ervan door een aantal pilootbesturen.[3] U kan de regelgeving terugvinden op de webstek van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur: binnenland.vlaanderen.be/bbc, bij 'regelgeving'.

De veralgemeende invoering van de BBC is bewust gekoppeld aan het aantreden van de nieuwe ploegen in de lokale besturen. Dit is het ideale moment om van start te gaan met een nieuwe manier van beleidsplanning en –opvolging. Bovendien laat deze timing Vlaanderen ook toe om zijn rapporteringsverplichtingen tegenover Europa na te komen (zie verder). Van een uitstel van de instap in de BBC kan in die context dan ook geen sprake zijn.

1.2. Een nieuwe wijze van plannen

Met de BBC doet een nieuwe wijze van plannen haar intrede bij alle lokale en provinciale besturen. De loutere opsomming van geraamde ontvangsten en uitgaven

---

[1] Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

[2] 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.

[3] Besluit van de Vlaamse Regering van 23 november 2012 tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en ministerieel besluit van 26 november 2012 tot wijziging 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.

moet plaatsmaken voor een integrale strategische meerjarenplanning, waarbij de beleidsdoelstellingen van het bestuur centraal staan in plaats van de middelen die daarvoor worden uitgetrokken: Wat wil het bestuur bereiken? Wat gaat het bestuur daarvoor doen? En, als laatste vraag, welke ontvangsten en uitgaven zal dat met zich meebrengen?

Dat tot een goed einde brengen veronderstelt de betrokkenheid van de volledige organisatie. De strategische planning kan niet overgelaten worden aan de financiële dienst van het bestuur. Bij de inhoudelijke voorbereiding is ook de inbreng van de andere diensten binnen het bestuur noodzakelijk. De medewerkers van de operationele en ondersteunende diensten kunnen vanuit de dagelijkse praktijk hun bijdrage leveren voor de formulering van doelstellingen, actieplannen en acties. Doordat de beleidsdoelstellingen centraal staan, is er hier een grote rol weggelegd voor het managementteam dat de diensten coördineert bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Vanuit die optiek is het nodig dat de uitwerking van de BBC gecoördineerd wordt door de secretaris of de griffier, in nauwe samenwerking met de financieel beheerder.

Hierbij moet er een wisselwerking zijn tussen het politieke en het ambtelijke niveau binnen het bestuur. Het zijn uiteindelijk de democratisch verkozen raden die het beleid bepalen en de beleidsrapporten goedkeuren.

1.3. Grondige voorbereiding

De opmaak van de strategische meerjarenplanning vergt heel wat energie en tijd. De besturen hebben er alle belang bij om dit op een grondige wijze te doen. Die planning vormt immers de basis voor het beleid van het bestuur gedurende de komende 6 jaar. Het planningsproces biedt hen de kans om keuzes te maken, prioriteiten te stellen en maatregelen te nemen die nodig geacht worden om een antwoord te bieden op de lokale behoeften.

1.4. De software

De keuze van de gebruikte software is erg belangrijk in de voorbereiding van de invoering van de BBC. Omdat die software een centrale rol speelt in het planningsproces, is het van belang dat die keuze tijdig gemaakt wordt. Ik kan de besturen die vanaf het financiële boekjaar 2014 van start gaan met de BBC en nog geen softwarepakket zouden hebben gekozen dus niet genoeg op het hart drukken om die knoop onverwijld door te hakken

Een boekhoudpakket dat enkel de uitgevoerde transacties registreert, zal niet volstaan om de diverse beleidsrapporten op te maken. Ook het meerjarenplan en het budget worden immers opgebouwd op basis van registraties. Een systeem dat enkel post factum registreert, zal die beleidsrapporten nooit kunnen genereren. Daarnaast stelt ook de onlosmakelijke band tussen het beleidsmatige aspect (de planning en evaluatie van de beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties) en het financiële aspect (de registraties van ontvangsten en uitgaven, kosten en opbrengsten, zowel ex ante als ex post) bijzondere eisen aan het gebruikte softwarepakket. Bovendien moet de software ook toelaten om het beleid tijdens de uitvoering op te volgen en te monitoren aan de hand van indicatoren.

1.5. Geïntegreerde lokale planning

Vanaf de veralgemeende invoering van de BBC zullen lokale besturen die totnogtoe een andere regelgeving moesten volgen, voortaan op dezelfde wijze rapporteren. De beleidsrapporten van de gemeente, het OCMW, de provincie en de autonome bedrijven en OCMW-verenigingen zullen er voortaan gelijkaardig uitzien. Dat biedt evidente voordelen wat betreft de herkenbaarheid voor de raadsleden, de transparantie en de democratische controle. Een raadslid dat de beleidsrapporten van het eigen bestuur begrijpt, kan ook vlot de beleidsrapporten van andere besturen lezen en interpreteren.

Daardoor wordt het ook mogelijk om te werken met een geïntegreerde planning over de verschillende besturen heen die in een bepaalde gemeente/provincie actief zijn. Dat kan door te werken met één gezamenlijke doelstellingenboom. Het lokale sociaal beleid kan dan bijvoorbeeld voor een deel door het OCMW en voor een deel door de gemeente worden uitgevoerd, maar het vormt wel één geheel. Dat de gemeentelijke bijdrage aan het OCMW voortaan niet langer berekend wordt, maar in consensus bepaald wordt (zie verder bij punt 4.4), past in dezelfde filosofie.

De besturen kunnen er ook voor kiezen om één geïntegreerd meerjarenplan te laten goedkeuren door elke raad afzonderlijk, waarbij iedereen zich formeel uiteraard enkel uitspreekt over zijn eigen stuk, maar alle raadsleden ook een goed overzicht krijgen van het totale beleid in de gemeente, of dat nu door de gemeente, het OCMW of een autonoom gemeentebedrijf wordt uitgevoerd.

2. Strategische meerjarenplanning

In de planning volgens de BBC staat het te bereiken resultaat of effect centraal. Het uitgangspunt is dus de output. Dat is een fundamenteel andere benadering dan de inputgerichte planning die totnogtoe in de meeste besturen gangbaar was en waarbij de nadruk lag op welke middelen (personeel, materieel, financiën, etc.) het bestuur uittrok om beleid te voeren. Uiteraard moet die vraag naar de ingezette middelen ook beantwoord worden in de BBC-planning, maar het vertrekpunt zijn de nagestreefde resultaten, de beleidsdoelstellingen, waarna bekeken wordt welke input daarvoor nodig is.

De meerjarenplanning houdt rekening met de specifieke (lokale) context en is het resultaat van een planningsproces. In wat volgt ga ik op beide aspecten nader in.

2.1. De externe context

2.1.1. Financieel moeilijke context

De economische context waarin de besturen hun meerjarenplanning 2014 – 2019 moeten opmaken, is niet rooskleurig en ook de vooruitzichten voor de komende jaren zijn veeleer somber. Zowel aan de ontvangstenzijde (het vermindering en zelfs wegvallen van bepaalde dividenden, de stagnatie van de opbrengsten van de aanvullende belastingen, enz.) als aan de uitgavenzijde (de pensioenbijdragen, de door de federale overheid aangestuurde hervormingen van de hulpverleningszones, de investeringen voor rioleringen, enz.) zijn de evoluties niet gunstig. Het structureel

gezond houden van de financiën zal een belangrijke uitdaging zijn voor de lokale besturen in de huidige bestuursperiode. Dat geldt des te meer nu de toestand en de evolutie van de lokale financiën nauwer dan voorheen worden opgevolgd door Europa.

2.1.2. Europese verplichtingen

Het Groei- en Stabiliteitspact heeft de Europese lidstaten bepaalde verplichtingen opgelegd. Zij moeten bepaalde normen respecteren (een begrotingstekort van niet meer dan 3% van het bruto binnenlands product en een overheidsschuld van maximaal 60% van dat bruto binnenlands product). Die normen gelden voor de overheid in haar geheel, waar de lokale besturen een deel van uitmaken. Het begrotingssaldo en de schuldgraad van de lokale besturen tellen mee in de berekening van het globale resultaat van de lidstaat België.

Om na te gaan of de lidstaten de opgelegde normen respecteren, legt Europa ook rapporteringsverplichtingen op. De Vlaamse overheid rapporteert zo over de financiële toestand van de Vlaamse lokale besturen. Daarvoor is het van belang dat Vlaanderen ook tijdig kan beschikken over de informatie die de Europese instanties nodig hebben. Als gevolg van de recente evoluties hecht Europa meer belang aan de tijdigheid en volledigheid van die rapportering, ook van de lokale besturen. Bovendien worden bijkomende rapporteringen gevraagd over bepaalde risico's, zoals waarborgen die het lokaal bestuur heeft verleend en PPS-constructies. Het is dan ook van belang dat de lokale besturen ook zelf de nodige aandacht besteden aan die risico's.

2.1.3. Omgevingsanalyse

De beleidsdoelstellingen van de besturen beogen in te spelen op de lokale uitdagingen. Het uitgangspunt van elke planning is een analyse van de context. Die omgevingsanalyse is één van de verplichte onderdelen van de toelichting bij het meerjarenplan. Meer dan een verplichte oefening moet deze oefening een nuttig instrument zijn voor het lokale bestuur om de omgeving waarin wordt gewerkt concreet te maken. Daarvoor is het nodig dat de omgevingsanalyse wordt opgesteld voordat de meerjarenplanning zelf wordt opgemaakt. Uit de omgevingsanalyse zullen immers de sterktes en zwaktes, de bedreigingen en opportuniteiten voor het bestuur blijken, waarop het kan inspelen bij de keuze en de uitwerking van de beleidsdoelstellingen.

Ook na het opmaken van de meerjarenplanning is het zinvol om de evolutie in de omgeving te blijven opvolgen, om waar nodig het beleid bij te sturen. Daarvoor, en voor de afwerking van de omgevingsanalyse die opgenomen wordt in de toelichting bij het meerjarenplan, kunnen de besturen onder meer gebruik maken van de informatie die beschikbaar is op de webstek www.lokalestatistieken.be.

2.1.4. Beschikbare financiële ruimte

Een bestuur kiest zijn doelstellingen niet enkel op basis van wat het zou willen realiseren. Ook de beschikbare financiële ruimte is een belangrijke factor. De evolutie van de financiële ruimte bepaalt ook of de initiële beleidsintenties moeten worden

bijgestuurd. De beschikbare financiële ruimte van het bestuur blijkt uit de combinatie van de planning voor de toekomst, het budget voor 2013 en de gegevens uit de jaarrekening over het financieel boekjaar 2012. Concreet wordt het gecumuleerde budgettaire resultaat van 2012 verwerkt in het meerjarenplan in de staat van het financieel evenwicht. Die verwerking is absoluut noodzakelijk. Het BBC-besluit bepaalt immers dat het financiële evenwicht van het meerjarenplan alleen kan worden aangetoond als de jaarrekening van het financiële boekjaar voorafgaand aan de zesjaarlijkse periode waarvoor de raad is verkozen, door de raad is vastgesteld en verwerkt is in het meerjarenplan. Zonder een vastgestelde en in het meerjarenplan verwerkte jaarrekening 2012 kan het bestuur dus niet aantonen dat het meerjarenplan financieel in evenwicht is (zie verder).

2.1.5. Planlastvermindering

De strategische meerjarenplanning komt daarnaast ook in de plaats van een hele reeks sectorale plannen die de Vlaamse overheid in het verleden oplegde aan de besturen om in aanmerking te komen voor diverse vormen van subsidies. Voortaan zullen die subsidies worden toegekend op basis van de informatie die vervat zit in de eigen lokale strategische meerjarenplanning.[4] Dat betekent concreet dat een bestuur dat niet tijdig klaar is met de opmaak van die meerjarenplanning niet kan genieten van de planlastvermindering en problemen kan ondervinden bij het bekomen van bepaalde sectorale subsidies.

De meerjarenplanning van een bestuur vertrekt vanuit de lokale behoeften en doelstellingen. Het is mogelijk dat bepaalde van die lokale beleidsdoelstellingen aansluiten bij doelstellingen die de Vlaamse overheid heeft geformuleerd in de Vlaamse beleidsprioriteiten (en waarvoor Vlaanderen veelal ook subsidies ter beschikking stelt). De lokale besturen kunnen in hun eigen planning bij hun eigen acties, die geformuleerd werden in het kader van hun eigen lokale beleidsdoelstellingen, aangeven dat een bepaalde actie ook bijdraagt tot de realisatie van een Vlaamse beleidsprioriteit. Concreet gebeurt dat door in het BBC-registratiesysteem de deelrapportcode van die bepaalde Vlaamse beleidsdoelstelling te koppelen aan die lokale actie. Aangezien die registraties meteen ook de aanvraag voor de subsidie vormen, moet het bestuur erover waken dat de actie voldoende concreet wordt geformuleerd. Essentieel daarbij is echter dat die actie in eerste instantie deel uitmaakt van de lokale planning en in functie daarvan wordt opgemaakt.

De provinciebesturen moeten daarnaast ook nog rekening houden met de nieuwe context van de bestuursakkoorden tussen de Vlaamse Regering en de provincies.[5]

---

[4] Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd. Zie ook omzendbrief BZ/2012/3 van 26 oktober 2012.

[5] Met toepassing van artikel 2, §3, tweede en derde lid van het Provinciedecreet.

2.2. Het planningsproces

2.2.1. Het interne planningsproces

De regelgeving legt enkel regels op voor de beleids- en beheersrapporten. Wat de planning betreft, zijn dat het meerjarenplan, het budget en de beheersbudgetten. Voor het interne planningsproces zelf worden geen regels bepaald. Dat proces zal zowel topdown als bottom-up verlopen: vanuit de strategische doelstellingen tot aan de financiële vertaling van de producten en vanuit de concrete producten naar de beleidsdoelstellingen. Het is dan ook van groot belang dat de volledige organisatie betrokken wordt bij het planningsproces, zodat alle medewerkers van het bestuur zich inschakelen in de filosofie van het werken met doelstellingen.

Het planlastdecreet heeft wel enkele voorwaarden opgelegd in verband met het planningsproces. Zo zullen de besturen moeten aantonen dat ze lokale belanghebbenden en/of bevoegde adviesraden betrokken hebben bij de opmaak van de strategische meerjarenplanning. De wijze van participatie die een lokaal bestuur met de betrokken belanghebbenden moet organiseren in het kader van de lokale invulling van de Vlaamse beleidsprioriteiten in een welbepaalde sector, vindt u in de omzendbrief BZ/2012/3 van 26 oktober 2012 en op de webstek van het departement Bestuurszaken (www.bestuurszaken.be/planlasten).

2.2.2. De financiële vertaling

De financiële vertaling van de beleidsdoelstellingen gebeurt uitsluitend op basis van ontvangsten en uitgaven (kasstromen). Dat betekent dat alleen die elementen worden opgenomen die op korte termijn aanleiding zullen geven tot inningen of betalingen. Niet-kasstromen, zoals afschrijvingen, voorzieningen voor risico's en kosten en verrekeningen van investeringssubsidies, worden niet meegeteld. Beleidsbeslissingen worden immers genomen op basis van de financieringsmogelijkheden, met name hoeveel geld het bestuur moet of wil vrijmaken voor de realisatie van een bepaalde beleidsdoelstelling en hoeveel geld van de algemene middelen, zoals belastingsinkomsten, moet worden gebruikt.

2.2.3. De prioritaire beleidsdoelstellingen

Een bestuur bepaalt zelf over welke beleidsdoelstellingen uitgebreid gerapporteerd wordt in de beleidsrapporten die de raad moet goedkeuren. Dat gebeurt door de prioritaire beleidsdoelstellingen te bepalen. Over die prioritaire beleidsdoelstellingen wordt uitgebreid gerapporteerd in de beleidsrapporten. Van de overige doelstellingen wordt in die beleidsrapporten enkel de financiële vertaling getoond.

Een belangrijk element bij de opmaak van de meerjarenplanning en de keuze van de beleidsdoelstellingen zijn de keuzes die gemaakt werden in het lokale bestuursakkoord. Die keuzes zullen wellicht ook mee bepalen welke beleidsdoelstellingen door het bestuur worden aangeduid als prioritaire beleidsdoelstellingen. De inhoud van het bestuursakkoord wordt logischerwijze dus weerspiegeld in het meerjarenplan dat door de raad wordt goedgekeurd. Voor de verzelfstandigde entiteiten die BBC toepassen, zullen de beleidsdoelstellingen van het moederbestuur bepalend zijn voor de inhoud van de planning. Een

verzelfstandigde entiteit heeft immers welbepaalde beleidsuitvoerende taken en kan wel betrokken worden in de voorbereiding van het beleid van het moederbestuur, maar het zal steeds de raad van het moederbestuur zijn die het uiteindelijke beleid moet bepalen.

3. Het meerjarenplan en het budget

3.1. Beleidsrapporten

De BBC is niet zomaar een nieuw financieel instrumentarium. De rapporten die worden opgemaakt in het kader van de BBC zijn geen louter financiële rapporten, maar beleidsrapporten, waarin ook de beleidsdoelstellingen centraal staan. De regelgeving omtrent die beleidsrapporten stelt de informatiebehoeften van de hoofdgebruikers centraal. Die hoofdgebruikers zijn de raadsleden die het beleidsrapport goedkeuren, dus de leden van de gemeenteraad, de provincieraad, de raad voor maatschappelijk welzijn, de raad van bestuur of de raad van beheer, al naar gelang het geval.

De concrete informatiebehoeften van deze hoofdgebruikers worden mee bepaald door de lokale context. Daarom biedt de regelgeving de besturen keuzemogelijkheden om de beleidsrapporten aan te passen aan de lokale informatiebehoeften. Zo bepalen de besturen zelf de indeling in beleidsdomeinen, die bepalend is voor de vorm van essentiële onderdelen van de beleidsrapporten. Elk bestuur moet een beleidsdomein "algemene financiering" hebben, maar voor het overige is de keuze van het aantal en de inhoud van de beleidsdomeinen bijna volledig vrij. Door deze keuze aan de raad toe te vertrouwen, wordt aan de besturen de kans geboden om de beleidsinformatie op te bouwen in functie van hun eigen specifieke organisatie, werking en structuur.

De besturen bepalen ook zelf het aantal prioritaire beleidsdoelstellingen. Aangezien enkel over die prioritaire beleidsdoelstellingen in extenso wordt gerapporteerd in de beleidsrapporten, heeft ook deze vrijheidsgraad een grote impact op hoe het beleidsrapport er uiteindelijk zal uitzien (en hoe uitgebreid het zal zijn).

Het spreekt voor zich dat deze keuzes niet neutraal zijn. Het is dus van belang dat een bestuur hierbij doordacht tewerk gaat. Het kan niet de bedoeling zijn om de beleidsrapporten te overladen met details, waardoor de echte doelstellingen van het bestuur nauwelijks nog zichtbaar zijn. Omgekeerd kan het echter evenmin de bedoeling zijn dat ze té beperkt worden gehouden, bv. door het aantal beleidsdomeinen te beperken tot het minimum en geen beleidsdoelstellingen prioritair te stellen. Een dergelijke werkwijze ontneemt de raadsleden de mogelijkheid om het beleid op een ernstige wijze te beoordelen en gegronde beslissingen te nemen. Ook voor de oppositieraadsleden moeten de beleidsrapporten voldoende informatie bevatten.

Meer informatie over de beleidsrapporten vindt u als bijlage bij deze omzendbrief en in de syllabus *beleids- en beheersrapporten* die u kan terugvinden op de webstek van ABB: http://binnenland.vlaanderen.be/beleids-en-beheerscyclus/cursus-beleids-en-beheersrapporten.

3.2. Beleidscyclus

De beleidsrapporten van de BBC passen in een beleidscyclus. Het startpunt daarvan is het meerjarenplan, waaruit het budget wordt afgeleid. De uitvoering van dat budget leidt dan tot de jaarrekening. De evaluatie van het beleid in die jaarrekening kan dan weer leiden tot een bijsturing van de planning, met eventueel een (inhoudelijke) aanpassing van het meerjarenplan tot gevolg.

Het resultaat van de jaarrekening moet ook telkens verwerkt worden in het meerjarenplan. Dat geldt bijvoorbeeld voor het resultaat van de jaarrekening 2012 in het meerjarenplan 2014-2019, opgemaakt in de loop van het jaar 2013. Dat geldt ook nadien bij de jaarlijkse aanpassing van het meerjarenplan n.a.v. de vaststelling van het budget. Als het resultaat van de jaarrekening nog niet werd vastgesteld door de raad en het resultaat nog niet werd verwerkt in (de aanpassing van) het meerjarenplan, kan het financieel evenwicht niet worden aangetoond. In dat geval zal het meerjarenplan worden geschorst of vernietigd door de toezichthoudende overheid. Zonder meerjarenplan kan er ook geen budget zijn, zodat het bestuur dan onvermijdelijk in een situatie van voorlopige twaalfden belandt.

Omdat de diverse beleidsrapporten deel uitmaken van één cyclus, is de opbouw van de verschillende beleidsrapporten grotendeels gelijk wat betreft hun structuur, vorm en inhoud. Dat bevordert de transparantie en de leesbaarheid van die rapporten.

3.3. Financieel evenwicht

De besturen moeten een financiële planning in evenwicht indienen. Dat 'financieel evenwicht' wordt in de BBC getoetst aan de hand van twee normen: een toestandsevenwicht en een structureel evenwicht. Die toetsing gebeurt niet in het budget, maar in het meerjarenplan. Het financieel evenwicht van het budget wordt indirect aangetoond: het budget moet passen in het meerjarenplan en dat meerjarenplan moet financieel in evenwicht zijn. Hierboven (bij 3.2) wees ik er ook al op dat het financieel evenwicht (van het jaar N) enkel kan worden aangetoond als het resultaat van de jaarrekening (van het jaar N-2) verwerkt is.

Het **toestandsevenwicht** houdt in dat het resultaat op kasbasis voor elk financieel boekjaar van het meerjarenplan groter moet zijn dan of gelijk aan nul.

Het **structureel evenwicht** wordt aangetoond aan de hand van de autofinancieringsmarge. Dat is een parameter die aangeeft in hoeverre de exploitatie-ontvangsten volstaan om de exploitatie-uitgaven en de intresten en schuldaflossingen te financieren. Het meerjarenplan voldoet aan de norm van structureel evenwicht als de autofinancieringsmarge van het laatste financiële boekjaar van het meerjarenplan groter is dan of gelijk aan nul.

Voor de **OCMW's** komt daar **een derde criterium** bij dat luidt dat ook de som van de autofinancieringsmarge voor de hele duur van de financiële nota groter moet zijn dan of gelijk aan nul.

Voor de autonome bedrijven en de OCMW-verenigingen van publiek recht geldt enkel de norm van het resultaat op kasbasis. De autofinancieringsmarge moet wel

worden berekend als indicator, maar geldt niet als norm. Het is evident dat het bedrijf of de vereniging bij een eventuele negatieve autofinancieringsmarge een toelichting geeft over de oorzaak en de mogelijke consequenties daarvan.

De combinatie van beide normen van financieel evenwicht moet de financiële gezondheid van de besturen op korte en lange termijn waarborgen. In de huidige context is dat een belangrijk aandachtspunt, zeker ook vanuit een ruimer, Europees perspectief. De regelgeving bepaalt dat het financieel evenwicht niet kan worden aangetoond op basis van fictieve gegevens en dat in dat geval de toezichthoudende overheid zal optreden tegen dat meerjarenplan, waardoor het bestuur zal moeten werken met voorlopige kredieten.

Naast de berekening van de formele normen voor het financiële evenwicht moeten de besturen ook voldoende aandacht besteden aan de financiële risico's die ze lopen en de mogelijkheden waarover ze beschikken om die risico's te dekken. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan grote waarborgen die het bestuur zou hebben verleend of PPS-constructies waaraan bepaalde risico's verbonden zijn. Die informatie moet ook worden opgenomen in de toelichting bij het meerjarenplan.

Sommige besturen hadden de gewoonte om nogal wat marge te nemen op hun kredieten. Die wijze van ramen kan problemen geven bij de berekening van de autofinancieringsmarge. De BBC gaat uit van een andere wijze van ramen, die realistischer is en nauwer aansluit bij de werkelijke transacties. De kredietbewaking gebeurt nu op het niveau van het beleidsdomein, waardoor de noodzaak om marges te nemen op de onderliggende ramingen sterk afneemt. Omdat de autorisatie voor de kredieten op een hoger niveau ligt, kunnen de onderliggende ramingen immers veel vlotter worden aangepast dan vroeger en moet het dus mogelijk zijn om ze dichter op de realiteit te laten aansluiten.

De besturen kunnen zelf de opvolging van de onderdelen van kredieten invullen, in functie van de eigen organisatie en eigen informatiebehoeften. De regelgeving bevat hierover geen gedetailleerde regels maar gaat ervan uit dat de besturen zelf deze opvolging organiseren. Daartoe kan het bestuur werken met beheersrapporten en managementrapportering, uitgewerkt op maat van het bestuur. De nadere regels daarvoor stelt het bestuur dan vast in het internecontrolesysteem.

3.4. Tijdigheid

Hierboven werd reeds gewezen op het belang van een tijdige vaststelling van de jaarrekening (zie onder punt 3.2). Zolang de jaarrekening (van het jaar N-2) niet werd vastgesteld en verwerkt in (de aanpassing van) het meerjarenplan (van het jaar N) kan het financieel evenwicht van dat meerjarenplan immers niet worden aangetoond. Dat betekent dat het bestuur in die situatie zal moeten werken met voorlopige twaalfden.

Niet enkel de jaarrekening, maar ook het meerjarenplan en het budget moeten op tijd worden opgemaakt en vastgesteld door de raad. Zonder meerjarenplan kan het budget niet worden vastgesteld (aangezien het budget moet passen binnen het

meerjarenplan) en zonder budget beschikt het bestuur niet over volwaardige kredieten. Ook in dat geval zal het bestuur dus moeten werken met voorlopige twaalfden. Het gebruik van de voorlopige twaalfden is bovendien beperkt in de BBC-regels tot een periode van drie maanden.

Ook om in aanmerking te komen voor Vlaamse subsidiëring die valt onder het toepassingsgebied van het planlastendecreet (zie ook de omzendbrief BZ/2013/3 van 26 oktober 2012) is het noodzakelijk dat het bestuur de opgelegde timing respecteert en dus uiterlijk op 15 januari 2014 de digitale rapportering over het meerjarenplan 2014-2019 aan de Vlaamse overheid bezorgt.

De tijdige vaststelling van de beleidsrapporten is dus in eerste instantie van groot belang voor het bestuur zelf. Daarnaast is die tijdigheid ook noodzakelijk opdat Vlaanderen op zijn beurt tijdig kan rapporteren in het kader van de Europese verplichtingen. Daarvoor heeft de Vlaamse overheid de digitale rapportering nodig over de vastgestelde beleidsrapporten (zie verder onder 5.3.1). Het belang dat Europa hecht aan deze rapportering en de tijdigheid ervan is sterk toegenomen.

4. Specifieke aandachtspunten

4.1. Specifieke aandachtspunten m.b.t. bepaalde uitgavencategorieën

4.1.1. Inflatievooruitzichten

De vooruitzichten voor de evolutie van het nationaal indexcijfer van de consumptieprijzen en van de zogenaamde gezondheidsindex kunnen de besturen raadplegen op de webstek van het Federale Planbureau (www.plan.be, onder "data" en "economische vooruitzichten"). Die vooruitzichten worden regelmatig geüpdatet, zodat het raadzaam is om die pagina regelmatig opnieuw te consulteren.

4.1.2. Pensioenbijdragen

Een belangrijk punt is ook de nieuwe regeling voor de pensioenbijdragen voor de vastbenoemde personeelsleden. Voor gedetailleerde informatie hierover verwijs ik de besturen naar de webstek van de RSZPPO: http://www.rszppo.fgov.be/. Dat nieuwe systeem zal bij een groot aantal lokale besturen leiden tot een aanzienlijke stijging van de pensioenuitgaven. De besturen moeten de ramingen voor die bedragen die de RSZPPO verstrekt, opnemen in hun meerjarenplannen en hun budgetten, net als alle andere te verwachten ontvangsten en uitgaven. De bedragen die voor 2014 verschuldigd zijn, zijn budgettair ten laste van het financieel boekjaar 2014. Dat geldt ook voor de eventuele responsabiliseringsbijdragen voor 2014, ook al moeten die pas effectief worden betaald in 2015. Juridisch gaat het hier immers om een aanvullende werkgeversbijdrage voor pensioenen, gekoppeld aan de prestaties van 2014.

4.1.3. Efficiëntiewinsten

De huidige financiële toestand noopt de besturen ook om op zoek te gaan naar mogelijke efficiëntiewinsten. Daarbij mag een kritische screening van alle uitgaven van het bestuur niet uit de weg worden gegaan. Het is aangewezen de voornaamste categorieën van werkingsuitgaven te evalueren (zoals de verzekeringen, de nutsvoorzieningen, enz.) en na te gaan of er daar ruimte is voor een verbetering van de huidige voorwaarden. De lokale besturen kunnen bijvoorbeeld onderzoeken of het een goede zaak zou zijn als ze aansluiten bij het telefoniecontract van de Vlaamse overheid (zowel wat betreft vaste als mobiele telefonie) of andere raamcontracten. Ook mogelijkheden tot nauwere samenwerking tussen de gemeente en het OCMW of tussen de verzelfstandigde entiteiten en hun moederbesturen kan hier perspectieven openen.

4.2. Specifieke aandachtspunten m.b.t. bepaalde ontvangstencategorieën

4.2.1. Gemeente- en Provinciefonds

Het decreet van 5 juli 2002 bepaalt dat het Vlaams Gemeentefonds jaarlijks aangroeit met 3,5%. Die aangroei vertaalt zich echter niet voor elk bestuur in een even grote aangroei van het individuele aandeel. De besturen kunnen op de webstek van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur de prognose van de evolutie van hun aandeel terugvinden op de volgende pagina:
http://binnenland.vlaanderen.be/financiën/fondsen

Het aandeel van het gemeentefonds dat rechtstreeks aan het OCMW wordt gestort kunnen de gemeente en het OCMW in onderling overleg bepalen. Zonder andersluidende beslissing is dat 8%. Op de hierboven vermelde webpagina kan u ook vinden hoe u die verdeelsleutel tussen gemeenten en OCMW kan wijzigen.

Een wijziging van de rekeningnummers voor de storting van de aandelen kan via het volgende mailadres doorgegeven worden: orafinhelpdesk2323@fb.vlaanderen.be.

De aandelen die de provincies krijgen uit het Vlaams Provinciefonds zullen bepaald worden na de financiële verevening in het kader van de gewijzigde provinciale taakstelling en zullen op dezelfde webpagina bekend gemaakt worden.

4.2.2. Eliataks

De Vlaamse Regering compenseert sinds 2008 het inkomstenverlies voor de gemeenten dat voortvloeide uit de afschaffing van de Eliataks. De besturen mogen er in hun planning van uitgaan dat die aanvullende dotatie bij het Vlaamse Gemeentefonds behouden blijft. Ze kunnen daarvoor het bedrag aanhouden dat voor 2012 definitief werd vastgesteld. Die bedragen zijn terug te vinden op de hierboven vermelde pagina van de webstek van ABB.

4.2.3. Lokaal Pact

Ik herinner de gemeenten en provincies er ook aan dat een aantal engagementen in het kader van het lokaal pact, dat de Vlaamse Regering en de gemeenten en

provincies in het voorjaar van 2008 gesloten hebben, in principe nog steeds verder lopen, ook al zijn er geen toezichts- of sanctiemogelijkheden meer. Het gaat om de volgende engagementen van de gemeenten waar geen expliciete einddatum voor is opgenomen in het Lokaal Pact:
- geen forfaitaire huisvuilbelasting of een forfaitaire sokkel van maximaal 55 euro;
- geen belasting op tewerkgesteld personeel;
- geen belasting op kantoorruimten.

Anderzijds zal de Vlaamse regering de gemeenten en provincies blijvend voor 100% compenseren voor de gederfde opcentiemen op de onroerende voorheffing ten gevolge van de vrijstelling van de onroerende voorheffing op nieuw materieel en outillage.

4.2.4. Lokale fiscaliteit

Tot slot wil ik de besturen eraan herinneren dat het van belang is om belasting- en retributiereglementen tijdig te vernieuwen. Indirecte belastingen en retributies mogen immers niet in werking treden vóór de datum van hun bekendmaking.

Ook voor de aanvullende belasting op de personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing is het noodzakelijk dat de besturen hun aanslagvoeten tijdig vaststellen en meedelen. De beslissing moet vóór 31 januari van het aanslagjaar genomen worden. In de ramingen voor de komende jaren moeten de besturen er rekening mee houden dat de ontvangsten uit de aanvullende belasting op de personenbelasting wellicht trager zullen aangroeien dan in de laatste jaren het geval was. De sterkere groei van die ontvangsten was immers het gevolg van een versnelde inkohiering, die niet blijvend kan worden aangehouden.

Meer details over de aandachtspunten wat betreft de fiscaliteit kan u terugvinden op de webstek van ABB op de volgende pagina:
http://binnenland.vlaanderen.be/fiscaliteit/aandachtspunten.

Op dezelfde webstek kan u ook de omzendbrief gemeentefiscaliteit BB 2011/01 van 10 juni 2011, en andere nuttige informatie raadplegen.

4.3. Andere specifieke aandachtspunten voor gemeenten en provincies

4.3.1. Subsidiereglementen

In de BBC gebeurt de autorisatie in de exploitatie op het niveau van een beleidsdomein. Dat kan een risico inhouden als de formuleringen van bestaande subsidiereglementen niet worden aangepast. Het gaat dan niet om de nominatief door de raad toegekende subsidies (die kunnen uiteraard enkel door de raad worden aangepast), maar om subsidies die op basis van een reglement worden toegekend, bijvoorbeeld voor zonnepanelen, hemelwateropvang, e.d. Nu wordt daar vaak in bepaald dat dergelijke subsidies worden toegekend binnen de perken van de beschikbare kredieten. Die kredieten waren dan een relatief gedetailleerde post in het budget, specifiek voor die subsidies. Als de kredieten die op het budget waren opgenomen opgebruikt dreigden te raken, kon de raad bijkomende kredieten toekennen, maar daarvoor moest dan wel een budgetwijziging worden doorgevoerd.

Door de verschuiving van het niveau waarop in de BBC autorisatie verleend wordt, zijn de 'beschikbare kredieten' waarnaar de bestaande reglementen verwijzen in de praktijk grote enveloppes geworden, waarin ook alle andere uitgavenkredieten voor dat beleidsdomein zijn opgenomen. Een erg succesvolle subsidie kan zo, als de bestaande subsidieregeling ongewijzigd behouden blijft, alle kredieten binnen het beleidsdomein opgebruiken. Zo kan een bestuur in de praktijk veel meer subsidies uitbetalen dan de raad voor ogen had, zonder dat daarvoor een budgetwijziging noodzakelijk is.

Daarom is het aangewezen dat de besturen bij de instap in de BBC, indien nodig, ook de formulering van de subsidiereglementen aanpassen. De meest voor de hand liggende wijziging bestaat er dan in om de verwijzing naar de beperking tot het niveau van de kredieten te vervangen door een concreet bedrag. Zodra dat plafond bereikt is, kunnen dan geen bijkomende subsidies meer worden toegekend, tenzij de raad daartoe beslist door dat bedrag aan te passen.

4.3.2. Bijdragen aan andere publieke rechtspersonen

De gemeente- en provincieraden moeten bij de vaststelling van hun eigen meerjarenplan ook rekening houden met andere publieke rechtspersonen die lokaal actief zijn en waartegenover de gemeente en/of de provincie bepaalde verplichtingen hebben. De raden moeten daarbij uiteraard consequent zijn met hun eerder genomen beslissingen. De raden moeten rekening houden met alle te verwachten uitgaven en met hun eerdere beslissingen in dat verband, bijvoorbeeld wat betreft de verplichtingen ten aanzien van de politiezone (een- of meergemeentezones) of ten aanzien van de brandweerzone.

Ik wees er hoger (bij punt 1.5) al op dat het bestuur voor de samenwerking met het OCMW of de autonome bedrijven de geïntegreerde planning op verschillende manieren vorm kan geven. Ik wil de besturen hier nogmaals wijzen op het belang van een goede afstemming van de beleidsdoelstellingen van de verschillende lokale entiteiten, los van welke vorm gekozen wordt voor de voorstelling daarvan.

Wat specifiek de besturen van de eredienst betreft, wil ik eraan herinneren dat ik alle rooms-katholieke kerkfabrieken heb uitgenodigd om, samen met de gemeentebesturen en de andere betrokken partijen, een langetermijnvisie op de parochiekerken van de gemeente te ontwikkelen, waarbij de mogelijkheid van nevenbestemmingen of herbestemmingen niet a priori uit de weg mocht worden gegaan. In de meerjarenplannen die besturen van de eredienst nu opmaken, moeten zij uiteraard rekening houden met de keuzes die in dat verband werden gemaakt, ook al zijn die keuzes soms nog embryonaal. De gemeentebesturen spreken zich uit over die meerjarenplannen. Sinds 2013 kunnen zij die meerjarenplannen niet alleen goedkeuren of niet-goedkeuren, maar ook aanpassen aan wat in het overleg werd besproken. Ik wil de gemeentebesturen erop wijzen dat ook zij daarbij rekening moeten houden met de langetermijnvisie die op lokaal vlak werd ontwikkeld. Meestal zal de gemeenteraad zich moeten uitspreken over de meerjarenplannen van de besturen van de eredienst vooraleer het eigen meerjarenplan van de gemeente wordt goedgekeurd. Het spreekt voor zich dat de gemeente in haar eigen

meerjarenplan dan rekening houdt met wat beslist werd in verband met de meerjarenplannen van de besturen van de eredienst.

4.4. Andere specifieke aandachtspunten voor OCMW's

Door de invoering van de BBC stellen de gemeente en het OCMW voortaan gelijkaardige beleidsrapporten op. Ik wees er hoger (onder punt 1.5) al op dat dat de transparantie voor de raadsleden ten goede moet komen en dat de gemeente en het OCMW hun beleidsdoelstellingen wat betreft het lokaal sociaal beleid daardoor ook formeel op elkaar kunnen afstemmen.

Gemeenten en OCMW's stellen voortaan echter niet alleen gelijkaardige beleidsrapporten op, ze voeren hun boekhouding nu ook volgens dezelfde regels. Dat biedt mogelijkheden tot verregaande samenwerking. Wel moeten de afzonderlijke boekhoudingen duidelijk onderscheiden kunnen worden, want het blijven afzonderlijke juridische en boekhoudkundige entiteiten, met eigen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoordelijken.

Een essentieel element in de relatie tussen de gemeente en het OCMW is uiteraard de gemeentelijke bijdrage in de werking van het OCMW. In het verleden werd die bijdrage berekend in een technisch en complex schema, dat moeilijk te doorgronden was. De BBC verlaat die formalistische benadering. De gemeentelijke bijdrage voor de werking van het OCMW wordt voortaan in consensus bepaald, net als het aandeel van de algemene middelen dat gebruikt wordt voor andere sectoren van het lokale beleid bij consensus wordt bepaald binnen de meerderheid.

De gemeentelijke verplichting om bij te dragen in de werking van het OCMW blijft echter wel bestaan. Dat betekent dat de gemeentelijke bijdrage niet volledig vrij kan worden bepaald. Het meerjarenplan van het OCMW, op basis van de overeengekomen gemeentelijke bijdrage, moet immers financieel in evenwicht zijn. Is dat niet het geval, dan moet dat meerjarenplan worden bijgestuurd, ofwel door een bijsturing van de beleidsdoelstellingen en de planning van het OCMW, ofwel door een verhoging van de gemeentelijke bijdrage.

4.5. Andere specifieke aandachtspunten voor autonome bedrijven en OCMW-verenigingen van publiek recht

Door de recente wijzigingen van de organieke decreten moeten voortaan ook de autonome gemeente- en provinciebedrijven en de OCMW-verenigingen van publiek recht (met uitzondering van de ziekenhuizen) beleidsrapporten opstellen volgens de regels van de BBC en de boekhouding voeren volgens die regels. De vroegere uitzonderingsbepalingen voor de autonome bedrijven die onderworpen zijn aan de bepalingen van het Wetboek van Vennootschappen werden daarbij opgeheven. De beleidsrapporten van deze verzelfstandigde entiteiten zullen voortaan dus volledig gelijkaardig zijn aan die van de andere lokale besturen. Dat moet de democratische controle ten goede komen, door een grotere herkenbaarheid en leesbaarheid van de rapportering voor de raadsleden.

Wat hierboven werd opgemerkt wat betreft de OCMW's (zie punten 4.4 en 1.5), geldt evenzeer voor de verzelfstandigde entiteiten. Ook hier is een afstemming van de

beleidsdoelstellingen van de verzelfstandigde entiteit op die van het moederbestuur wenselijk, bijvoorbeeld door te werken met een gedeelde doelstellingenboom of met één integraal beleidsrapport voor de verschillende entiteiten. De verzelfstandigde entiteiten staan immers in voor de uitvoering van een deel van het beleid van het moederbestuur. Ook de mogelijkheden van schaalvoordelen voor de praktische uitvoering van de boekhouding bestaan hier op exact dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden.

Een beperkt aantal bepalingen van de BBC is niet van toepassing op de autonome bedrijven en de OCMW-verenigingen van publiek recht. De beheersmatige aspecten gelden niet automatisch voor deze entiteiten. Hetzelfde geldt voor de norm van de autofinancieringsmarge, die enkel als indicator geldt. Een gedetailleerder overzicht van wat wel en niet van toepassing is (en waarom), vindt u terug in het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit tot wijziging van het BBC-besluit op de webstek van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. Dat verhindert niet dat het grootste deel van de BBC-regelgeving wél van toepassing is.

Een en ander betekent dat de keuze van een softwaretoepassing een belangrijk element is voor het welslagen van de invoering van de BBC bij een verzelfstandigd lokaal bestuur. Dat zal des te meer een aandachtspunt zijn voor die besturen die in het verleden werkten met een klassiek boekhoudpakket voor de private sector. Sommige van die autonome bedrijven hebben ook de verplichting om een jaarrekening op te maken volgens de regels van de vennootschapsboekhouding. Die verplichting betekent echter geenszins dat zij vrijgesteld zouden zijn van de toepassing van de BBC-boekhouding. Zij zullen wel, op basis van hun registraties volgens de regels van de BBC, naast een BBC-jaarrekening ook een jaarrekening volgens de regels van de vennootschapsboekhouding moeten opmaken.

De BBC-regels en de boekhoudsoftware die daarvoor beschikbaar is, laten toe om beide vormen van rapportering te genereren. Het omgekeerde (de BBC-beleidsrapporten genereren uit een softwarepakket dat is ontwikkeld volgens de regels voor de vennootschappen) zal echter niet mogelijk zijn, omdat daarvoor de registraties van de geplande transacties zullen ontbreken en ook het beleidsmatige aspect meestal onvoldoende zal zijn uitgebouwd. Dat maakt van de gekozen software een cruciale factor in het welslagen van de invoering van de BBC. Ik kan de besturen die nog geen definitieve keuze gemaakt hebben wat betreft het te gebruiken softwarepakket dus enkel op het hart drukken om die knoop snel door te hakken.

Volledigheidshalve moet ik hier ook kort wijzen op de uitzonderingsregeling, die in het decreet en de BBC-regelgeving mogelijk wordt gemaakt. Die bestaat erin dat een aantal bijkomende bepalingen niet van toepassing verklaard worden op sommige verzelfstandigde entiteiten, zodat zij wat betreft de algemene boekhouding (en de daaruit voortvloeiende balans en staat van kosten en opbrengsten) gebruik kunnen blijven maken van een aangepast rekeningenstelsel. Die afwijking ontslaat hen echter niet van de verplichting om ook beleidsrapporten op te maken conform de regels van de BBC en digitaal te rapporteren volgens die regels. Daarom moeten zij in hun algemeen rekeningenstelsel wel enkele bijkomend opgelegde detailleringen volgen.

Om in aanmerking te komen voor deze uitzonderingsregeling moet de raad van het moederbestuur daartoe een aanvraag indienen voor 1 september 2013, waarna ik bij ministerieel besluit de afwijking kan toestaan als de verzelfstandigde entiteit voldoet aan de bijzonder strikte, cumulatieve criteria die door de Vlaamse Regering werden vastgesteld. Die criteria zijn dat:
1° het bestuur opgericht werd voor 1 januari 2012;
2° het bestuur een statutaire opdracht vervult van commerciële, financiële of industriële aard, waardoor het kan worden beschouwd als een onderneming als vermeld in de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen;
3° het bestuur in 2012, telkens cumulatief, beschikte over :
a) eigen personeelsleden;
b) een balanstotaal van minstens 20 miljoen euro;
c) een gecumuleerd voorraad- en omzetcijfer van minstens 1,5 miljoen euro.

Ik wil de besturen die gebruik zouden willen maken van deze uitzonderingsregeling aanraden om niet te lang te wachten met het formeel indienen van hun aanvraag, zodat ze zo snel mogelijk duidelijkheid hebben.

5. De procedure van het meerjarenplan en het budget

In wat volgt geven we een beknopt overzicht van de procedures die gelden voor de vaststelling van de meerjarenplannen en de budgetten van de diverse soorten besturen. Een meer gedetailleerde toelichting kan u nalezen in de syllabus *beleids- en beheersrapporten* die u kan terugvinden op de webstek van ABB: http://binnenland.vlaanderen.be/beleids-en-beheerscyclus/cursus-beleids-en-beheersrapporten.

5.1. De timing

De besturen maken hun meerjarenplan op in 2013. Volgens de decreten moet dat gebeuren voor het einde van het jaar en voor de raad beraadslaagt over het budget voor 2014. Ik wil de besturen nogmaals wijzen op het belang van die timing. Zonder meerjarenplan kan de raad het budget niet vaststellen, want dat budget moet passen binnen het meerjarenplan. In dat geval zal het bestuur dus moeten werken met voorlopige twaalfden, die het BBC-besluit bovendien beperkt tot een periode van drie maanden.

Los van het belang van die timing voor de besturen zelf, wil ik ook nogmaals de uiterste datum in herinnering brengen voor de indiening van de meerjarenplanning voor het bekomen van Vlaamse subsidies die onder het toepassingsgebied van het planlastdecreet vallen. Besturen die niet op uiterlijk 15 januari 2014 digitaal hebben gerapporteerd over hun meerjarenplanning (zie ook bij 5.3.2), kunnen moeilijkheden ondervinden bij het bekomen van deze subsidies.

Op het belang van de tijdige vaststelling van de jaarrekening over het financieel boekjaar 2012 voor het aantonen van het financieel evenwicht heb ik hoger (bij 3.4) al gewezen.

5.2. De totstandkoming

5.2.1. Procedure voor de gemeenten en de provincies

5.2.1.1. Het meerjarenplan

Het ontwerp van het meerjarenplan wordt minstens veertien dagen vóór de vergadering waarop het wordt besproken, aan ieder lid van de raad bezorgd. De raad stemt over het meerjarenplan in zijn geheel, maar elk raadslid kan de afzonderlijke stemming eisen over een of meer onderdelen van het meerjarenplan. In dat geval moet eerst over die afzonderlijke onderdelen worden gestemd, vooraleer over het geheel kan gestemd worden. Als dat gebeurt, moet er wel rekening mee gehouden worden dat er heel wat relaties bestaan tussen de verschillende rubrieken van de beleidsrapporten en dat men dus niet zomaar één rubriek van het meerjarenplan kan wijzigen. De toelichting van het meerjarenplan maakt geen voorwerp uit van een beslissing van de raad. Daarover kan dus niet worden gestemd.

5.2.1.2. Het budget

Voor het einde van het jaar stelt de raad het budget van het volgende jaar vast. Het ontwerp van budget wordt minstens veertien dagen vóór de bespreking op de raad aan de raadsleden bezorgd. Net als bij het meerjarenplan stemt de raad in principe ook over het budget in zijn geheel, maar ook hier kan elk raadslid afzonderlijke stemmingen over bepaalde onderdelen eisen. De opmerkingen die hierboven gemaakt werden wat betreft het meerjarenplan, gelden evenzeer als het om een budget gaat.

5.2.2. Procedure voor de OCMW's

5.2.2.1. Het meerjarenplan

Wat hierboven geschreven werd over de procedure voor de gemeenten en de provincies geldt evenzeer voor de OCMW's. OCMW's moeten daarenboven het meerjarenplan ook voor advies voorleggen aan het college van burgemeester en schepenen vóór de vaststelling ervan in de raad voor maatschappelijk welzijn. Het decreet heeft daarvoor geen vast tijdspad opgelegd, zodat de gemeente en het OCMW daar zelf in consensus werkbare afspraken over kunnen maken.

Nadat het meerjarenplan is vastgesteld door de raad voor maatschappelijk welzijn wordt het ter goedkeuring ook aan de gemeenteraad voorgelegd. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn licht het meerjarenplan (of de aanpassingen ervan) toe op de vergadering van de gemeenteraad waarop het geagendeerd is. De gemeenteraad kan één van de volgende beslissingen nemen:

1. goedkeuring van het meerjarenplan;
2. niet-goedkeuring van het meerjarenplan;
3. aanpassing van het meerjarenplan.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de mogelijkheid om het meerjarenplan aan te passen in de praktijk niet zo evident is. Doordat alle elementen van het

meerjarenplan onderling met elkaar verband houden, kan de gemeenteraad het meerjarenplan van het OCMW niet zomaar in de details aanpassen. Bovendien kan de gemeenteraad de onderliggende registraties sowieso niet wijzigen. Daarom zal de gemeenteraad zich in dat geval in de praktijk moeten beperken tot een aanpassing op de grote lijnen, zoals het bedrag van de gemeentelijke toelage. In de filosofie van het OCMW-decreet is het evenwel de bedoeling dat in het voorafgaand overleg tussen OCMW en gemeentebestuur een voor beide partijen werkbare consensus wordt gezocht. Als dat overleg goed verlopen is, zou de goedkeuring van het meerjarenplan van het OCMW door de gemeenteraad eigenlijk enkel de louter formele bekrachtiging moeten zijn van de afspraken die in dat overleg werden gemaakt.

Als de raad voor maatschappelijk welzijn van oordeel is dat de beslissing van de gemeenteraad de normale werking van het OCMW in het gedrang zal brengen of in strijd is met een decreet of een wet, kan hij tegen die beslissing van de gemeenteraad beroep instellen bij de provinciegouverneur. Tegen het besluit van de provinciegouverneur kan het OCMW of de gemeente dan nog beroep instellen bij de Vlaamse Regering. Alle stappen in deze procedure zijn gebonden aan strikte termijnen.

5.2.2.2. Het budget

Wat hierboven geschreven werd over de procedure voor de gemeenten en de provincies geldt evenzeer voor de OCMW's. Daarenboven moeten de OCMW's hun budget voor advies voorleggen aan het college van burgemeester en schepenen vóór de vaststelling ervan in de raad voor maatschappelijk welzijn.

Na de vaststelling door de raad voor maatschappelijk welzijn, moet het budget van het OCMW ook voorgelegd worden aan de gemeenteraad. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn licht het toe op de vergadering van de gemeenteraad waarop het geagendeerd is.

Als het budget past binnen het meerjarenplan, neemt de gemeenteraad er kennis van. Als het budget niet past binnen het meerjarenplan, spreekt de gemeenteraad zich uit over de goedkeuring ervan, maar in dat geval kan hij het budget ook in overeenstemming brengen met het meerjarenplan. Net als bij de procedure van het meerjarenplan kan ook hier beroep worden aangetekend bij de provinciegouverneur (en, in tweede instantie, de Vlaamse Regering) en gelden ook hier strikte termijnen.

5.2.3. Procedure voor de autonome bedrijven

Zowel het meerjarenplan als het budget van een AGB of een APB worden vastgesteld door de raad van bestuur van het AGB of het APB en moeten daarna nog worden goedgekeurd door de gemeente- of provincieraad. In tegenstelling tot de vergaderingen van de gemeente- of de provincieraad over de meerjarenplannen, zijn de vergaderingen van de raad van bestuur van een AGB of APB niet openbaar. De vergaderingen van de gemeente- of provincieraad over de goedkeuring van het meerjarenplan of het budget van een AGB of APB zijn dat wel.

5.2.4. Procedure voor de OCMW-verenigingen van publiek recht

Voor een OCMW-vereniging van publiek recht geldt dezelfde procedure als voor het OCMW zelf. Dat betekent concreet dat de gemeenteraad van het OCMW dat de OCMW-vereniging heeft opgericht het meerjarenplan en het budget van de OCMW-vereniging moet goedkeuren. Ook hier is een voorafgaand advies van het college van burgemeester en schepenen vereist. Voor meer details, zie hierboven onder punt 5.2.2.

In het geval van een OCMW-vereniging die opgericht is door meerdere OCMW's, zijn het de gemeenteraden van alle betrokken OCMW's die hun goedkeuring moeten verlenen.

5.3. De rapportering

5.3.1. Bestuurlijk toezicht

Zowel de meerjarenplannen als de budgetten zijn onderworpen aan het algemeen bestuurlijk toezicht. De beslissingen waarmee de raad het meerjarenplan of het budget vaststelt, zijn inzendingsplichtig. Dat betekent dat de gemeenten en OCMW's een kopie van het raadsbesluit moeten opsturen naar de provinciegouverneur, binnen een termijn van twintig dagen nadat het besluit werd genomen. De besturen kunnen ook gebruik maken van de mogelijkheid om het beleidsrapport digitaal in te dienen, via het hieronder (bij punt 5.3.2.) vermelde portaal. Het bezorgen van het beleidsrapport (al dan niet in digitale vorm) is echter niet hetzelfde als de digitale rapportering over de gegevens van dat beleidsrapport. Er is dus sowieso sprake van twee rapporteringen, aangemaakt vanuit hetzelfde registratiesysteem, op basis van dezelfde registraties.

De OCMW's, AGB's en OCMW-verenigingen van publiek recht bezorgen ook een kopie van het raadsbesluit aan het college van burgemeester en schepenen, ter goedkeuring of kennisneming door de gemeenteraad (zie hoger bij 5). Het meerjarenplan, inclusief de toelichting, moet steeds als bijlage worden meegestuurd. Voor de provinciebesturen en APB's geldt hetzelfde, behalve dat zij hun beslissingen moeten verzenden naar de Vlaamse Regering (en de APB's ook aan de deputatie).

Aangezien deze besluiten onderworpen zijn aan algemeen toezicht, zijn ze meteen uitvoerbaar. Ze kunnen binnen de daarvoor voorziene wettelijke termijnen echter nog door de toezichthoudende overheid in hun uitvoering worden geschorst of vernietigd. Merk op dat de uitvoerbaarheid van een beleidsrapport pas ingaat zodra de Vlaamse overheid in bezit is van de digitale rapportering van de gegevens van dat beleidsrapport.

5.3.2. Digitale rapportering

Alle besturen die de BBC toepassen, moeten ook digitaal rapporteren over de gegevens van de beleidsrapporten. Het bestuur doet dat onmiddellijk nadat het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan, het budget of de jaarrekening aan de toezichthoudende overheid is verzonden. De Vlaamse Regering zal de specifieke regels voor die digitale rapportering nog formeel bepalen per besluit, maar

die voorwaarden kunnen nu al geraadpleegd worden op de webstek van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (rubriek 'digitale rapportering'). De aanmaak van de bestanden voor die digitale rapportering gebeurt rechtstreeks vanuit de software van het bestuur en betekent voor het bestuur dus geen bijkomend werk.

Het bestuur zal die digitale bestanden kunnen bezorgen aan de Vlaamse overheid door ze op te laden op de portaalsite mijn-binnenland.vlaanderen.be (online vanaf 1 april) of rechtstreeks vanuit de boekhoudsoftware (pas mogelijk vanaf het najaar van 2013).

Hoewel de digitale rapportering voor het bestuur zelf op het eerste gezicht misschien niet meteen meerwaarde biedt, is ze wel erg belangrijk. In het kader van de rapporteringsverplichtingen van België binnen de Europese Unie moet de Vlaamse overheid aan het INR/Eurostat rapporteren, ook over de financiën van de lokale besturen. De digitale rapportering van de gegevens van de beleidsrapporten moet Vlaanderen in staat stellen dat te doen zonder een afzonderlijke, bijkomende bevraging te houden.

Om een tijdige rapportering aan Europa te kunnen realiseren, is een tijdige rapportering vanuit de lokale besturen een absolute noodzaak. Daarom bepalen de decreten dat de beleidsrapporten pas uitvoerbaar zijn als de Vlaamse overheid in het bezit is van de digitale rapporten. Dat geldt voor alle besturen die de BBC toepassen.

Naast de digitale rapportering van de gegevens van de beleidsrapporten, moeten de besturen die de BBC toepassen ook per kwartaal rapporteren over de verrichte transacties. Ook dat kadert in een Europese verplichting. Deze rapportering gebeurt eveneens door het opladen van de digitale bestanden op de portaalsite, of rechtstreeks vanuit de software. Dat moet gebeuren vóór het einde van de maand die volgt op het kwartaal waarover gerapporteerd wordt. Die verplichting gaat in vanaf financieel boekjaar 2014. De eerste verplichte kwartaalrapportering zal dus moeten gebeuren in april 2014.

Die digitale rapportering is echter niet enkel van belang voor Europa. Ook voor de planlastvermindering is die rapportering essentieel, net als voor de Vlaamse informatiebehoeften.

5.3.3. Planlastvermindering

Zoals hoger al aangegeven (zie punt 2), wordt de subsidieaanvraag voor een groot aantal subsidies vanwege de Vlaamse overheid geïntegreerd in de eigen meerjarenplanning van het lokaal bestuur. Het bestuur kan door de koppeling van de deelrapportcode van een Vlaamse beleidsprioriteit aangeven dat een bepaalde actie, naar zijn inschatting, bijdraagt tot de realisatie van die Vlaamse beleidsprioriteit (of meerdere Vlaamse beleidsprioriteiten). Die informatie gaat dan via de digitale rapportering, die uiterlijk op 15 januari 2014 moet gebeuren, naar de Vlaamse administraties.

Uiterlijk op 30 april 2014 worden de besturen op de hoogte gebracht of ze de subsidies zullen verkrijgen die ze zo hebben aangevraagd. De rapportering over de

uitvoering van de acties die bijdragen aan de realisatie van een Vlaamse beleidsprioriteit gebeurt op vergelijkbare wijze, maar dan in de jaarrekening van de besturen, het beleidsrapport dat de evaluatie van het beleid inhoudt.

5.3.4. Rapportering naar het grote publiek

De raadsleden die de beleidsrapporten goedkeuren zijn de hoofdgebruikers van die rapporten. Zij zijn echter niet de enigen die geïnteresseerd zijn in het beleid van het betrokken bestuur. Ook voor de inwoners van de gemeente of de provincie zijn de beleidsrapporten en de daarin opgenomen doelstellingen relevant. Het is wenselijk dat die burgers die beleidsrapporten ook vlot kunnen vinden en raadplegen. Daarom wil ik de lokale besturen uitnodigen om hun beleidsrapporten beschikbaar te maken voor het ruime publiek, bij voorkeur door ze op de webstek van het bestuur ter beschikking te stellen.

6. Ondersteuning door ABB

De instap in de beleids- en beheerscyclus is een belangrijke uitdaging voor de lokale besturen. Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur staat daarbij ter beschikking voor ondersteuning van de besturen. Op de webstek binnenland.vlaanderen.be/bbc vindt u gedetailleerde informatie en een ruim aanbod ondersteunend materiaal over de BBC. Naast de eigenlijke regelgeving, vindt u daar diverse cursussen (de syllabi en de presentaties), presentaties van workshops, boekhoudfiches, berekeningstools, omzettingstabellen voor de overgang naar BBC, veel gestelde vragen en antwoorden, een overzicht van de georganiseerde vormingen, enz. Dat aanbod wordt permanent aangevuld met nieuw materiaal.

Antwoorden op specifieke vragen kan u bekomen via de centrale helpdesk met als e-mailadres bbcgop@vlaanderen.be of telefonisch bij de provinciale afdeling van het agentschap in uw provincie.

Het agentschap zal ook zelf de instap van de besturen in de BBC van nabij opvolgen en op regelmatige basis bij alle lokale besturen nagaan hoe het staat met de implementatie van de verschillende onderdelen van de BBC.

Ik verzoek de provinciegouverneurs de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad op te nemen in het bestuursmemoriaal. Ik stuur alle besturen rechtstreeks een afschrift van deze omzendbrief. Deze omzendbrief kan ook worden geraadpleegd op het volgende internetadres:
http://binnenland.vlaanderen.be

Geert BOURGEOIS
Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand