

BBC – BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS

TOELICHTING IN KORT BESTEK

INHOUDSTAFEL

1.	WAT IS BBC?	2
2.	WIE GEBRUIKT BBC?	2
3.	DE HISTORIEK EN DE JURIDISCHE BASIS	3
4.	HET (INTERNATIONAAL) KADER	4
5.	DE CYCLUS VAN BELEID EN BEHEER VERDUIDELIJKT	5
6.	DE DOELSTELLINGEN VAN BBC	6
7.	DE BOEKHOUDING / DE BOEKHOUDSLEUTEL	7
8.	DE BOEKHOUDSLEUTEL ALS BASIS VOOR HET BEGRIIP VAN BBC	8
9.	DE BELEIDSRAPPORTEN: MEERJARENPLAN EN JAARREKENING	11
10.	WANNEER ZIJN BESTUREN FINANCIËEL IN EVENWICHT?	13
11.	DE ROL VAN DE RAAD: ‘MAGHTIGING’ VERSUS ‘RAPPORTERING’	13
12.	WIE HOUDT TOEZICHT OP DE BELEIDSRAPPORTEN?	14
13.	DE ORGANISATIEBEHEERSING	15
14.	HOE UITGAVEN DOEN?	17
15.	BBC EN DE VERZELFSTANDIGDE ENTITEITEN	18

1. WAT IS BBC?

BBC is de afkorting van 'beleids- en beheerscyclus'. Het is het concept en instrument dat de Vlaamse lokale besturen sinds 2014 gebruiken voor hun planning (het meerjarenplan, dat de te bereiken doelstellingen en acties bevat), uitvoering (de boekhouding) en evaluatie (de jaarrekening).

2. WIE GEBRUIKT BBC?

De meeste Vlaamse lokale besturen hanteren BBC sinds 2014. Voordien waren de financiële instrumenten van de lokale publieke sector in Vlaanderen heel divers. Elk van die instrumenten had verschillende kenmerken met voor- en nadelen. Maar ook vandaag hanteren niet alle entiteiten van de Vlaamse lokale en provinciale besturen BBC als strategisch en financieel instrument:

	2010	2020
Kernbesturen		
Gemeenten	NGB (nieuwe gemeenteboekhouding)	BBC
OCMW	NOB (nieuw OCMW-beleidsinstrumentarium)	BBC
Provincies	NPB (nieuwe provincieboekhouding)	BBC
Publiekrechtelijke verzelfstandigde entiteiten		
Autonome gemeentebedrijven	Vennootschapsboekhouding	BBC
Welzijnsverenigingen	Vennootschapsboekhouding	BBC
Autonome provinciebedrijven	Vennootschapsboekhouding	BBC
Andere		
Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	Vennootschapsboekhouding	Vennootschapsboekhouding (BBC mogelijk voor projectverenigingen)
Politiezones	NGB	NGB
Hulpverleningszones	NGB	NGB
Besturen van de eredienst	Kasboekhouding	Kasboekhouding
Privaatrechtelijk verzelfstandigde entiteiten	Vennootschapsboekhouding (vzw)	Vennootschapsboekhouding (vzw)

Allerhande (semi-)publieke functioneel opgerichte besturen	Divers (bepaald door sectorale regelgeving)	Divers (bepaald door sectorale regelgeving)
--	---	---

3. DE HISTORIEK EN DE JURIDISCHE BASIS

Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) werkte BBC conceptueel uit gedurende de jaren 2007-2010. De decretale basis stond in de toenmalige decreten met de organieke regelgeving voor de gemeenten, de OCMW's en de provincies¹. Het was het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 over de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de OCMW's, ter uitvoering van die decreten, dat de meeste bepalingen over BBC bevatte. Een ministerieel besluit van 1 oktober 2010 bepaalde de modelschema's en de rekeningenstelsels.

Vanaf 2011 pasten de eerste gemeenten en OCMW's (de 'pilotbesturen') BBC toe, met de ondersteuning van en in nauw overleg met ABB. Ook de softwareleveranciers vormden een heel belangrijke actor. De daaropvolgende jaren stapten meer en meer besturen mee in het nieuwe systeem. Sinds 2014 passen alle gemeenten, OCMW's, provincies en hun publiekrechtelijke verzelfstandigde entiteiten de BBC-regels toe.

In de loop van 2015 begon ABB aan een uitgebreide evaluatie van BBC. Het agentschap peilde bij alle betrokkenen naar hun ervaring met de BBC-regels en ging na of ze de beoogde doelstellingen (zie punt 6) bereikten. De voornaamste conclusies van de evaluatie, met wijzigingsvoorstellen van de regelgeving, zijn samengevat in een conceptnota die de Vlaamse Regering besprak en goedkeurde op 15 juli 2016. Dat leidde tot een gewijzigde regelgeving die vanaf 2020 van toepassing wordt voor alle BBC-plichtige besturen².

De huidige BBC-regelgeving staat in:

- het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en het provinciedecreet van 9 december 2005. Het decreet over het lokaal bestuur:
 - o is de basis voor de verregaande integratie van de gemeente en het OCMW, waarbij beide besturen wel afzonderlijke rechtspersonen blijven;
 - o beschouwt de gemeente en haar OCMW voor BBC als één rapporteringsentiteit: ze beschikken over gedeelde doelstellingen, gedeelde beleidsrapporten (zie punt 9) en één financieel evenwicht voor beide besturen (zie punt 10). Door de aparte rechtspersoonlijkheid hebben beide budgettaire entiteiten aparte kredieten en kunnen ze voor specifieke rapporteringen afzonderlijke jaarrekeningen maken.

¹ Het gemeentedecreet van 15 juli 2005, het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en het provinciedecreet van 9 december 2005.

² Ieder bestuur kon ervoor kiezen om de nieuwe regels al vanaf het boekjaar 2019 toe te passen.

- het besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale 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 (met in bijlage de schema's en de rekeningenstelsels).

4. HET (INTERNATIONAAL) KADER

Bij de conceptuele uitwerking van BBC hield ABB expliciet rekening met de internationale tendensen in overheidsbestuur en overheidsboekhouding én met de financiële rapporteringsverplichtingen voor publieke instellingen. BBC werkt volgens:

- de theorie van het New Public Management zoals die in de loop van de jaren '90 van de vorige eeuw in de Angelsaksische wereld tot stand kwam. Kernelementen zijn de doelgerichte overheidsorganisaties (met nadruk op een strategische plannings- en evaluatiecyclus met doelstellingen, meetbare indicatoren en een meerjarig perspectief) met een outputgerichte focus (en minder op input of op processen);
- de internationale rapporteringsverplichtingen uit het ESR 2010 (Europees Systeem van nationale en regionale Rekeningen) en het COFOG (Classification Of the Functions Of Government)
 - o de verordening nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 verplichten het ESR 2010. ESR is een macro-economisch en statistisch systeem. Het vormt de basis om statistieken over de economieën van de EU-lidstaten (waarvan de 'overheid' een specifieke sector vormt) op te stellen. Voor de overheden (ook voor de lokale overheden) is het ESR-systeem de berekeningsgrondslag voor de begrotingssaldi (het 'ESR-vorderingensaldo') en de overheidsschuld.
 - o de COFOG-classificatie klasseert de uitgaven en ontvangsten van alle overheden volgens hun bestemming: de opdrachten, de doelstellingen of de beleidsprioriteiten van de regering. De OESO werkte de COFOG uit in samenwerking met verschillende andere internationale instellingen. Op 5 oktober 1999 besliste de Belgische interministeriële conferentie van Financiën en Begroting COFOG 1998 in te voeren in alle begrotingen van de federale en de regionale overheden.
- Andere internationale standaarden of aanbevelingen waarmee ABB rekening hield:
 - o de EU-richtlijn 2011/85/EU van 8 november 2011 tot vaststelling van de voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten (die onder andere bepaalt dat lokale overheden ieder kwartaal moeten rapporteren over hun ontvangsten en uitgaven op kasbasis);
 - o aanbevelingen van de Raad van Europa die onder andere inhouden dat:
 - het budget meer moet doen dan de autorisatiefunctie ondersteunen;

- het budgettaire systeem verbonden moet zijn met de financiële boekhouding en de managementboekhouding;
 - het budget de te bereiken doelstellingen per beleidsdomein moet bevatten;
 - het budget ook niet-financiële maatstaven zoals de te bereiken doelstellingen moet bevatten;
 - een jaarrekening ook moet informeren over de realisatiegraad van de doelstellingen.
- internationale boekhoudstandaarden (de zogenaamde International Public Sector Accounting Standards of IPSAS) zoals opgesteld door de IPSAS Board³. De standaarden beogen de leesbaarheid en de vergelijkbaarheid op wereldvlak te verzekeren van de financiële verslaggeving van (individuele) overheidsorganisaties. Het komt elk wetgevend orgaan afzonderlijk toe om te beslissen om IPSAS toe te passen (wat de EU, de NAVO en de OESO al deden voor hun organisatie). Bovendien onderzoekt de Europese Unie of ze een Europese variant op de IPSAS moet uitwerken (de 'EPSAS'), die de Europese lidstaten verplicht moeten naleven.

5. DE CYCLUS VAN BELEID EN BEHEER VERDUIDELIJKT

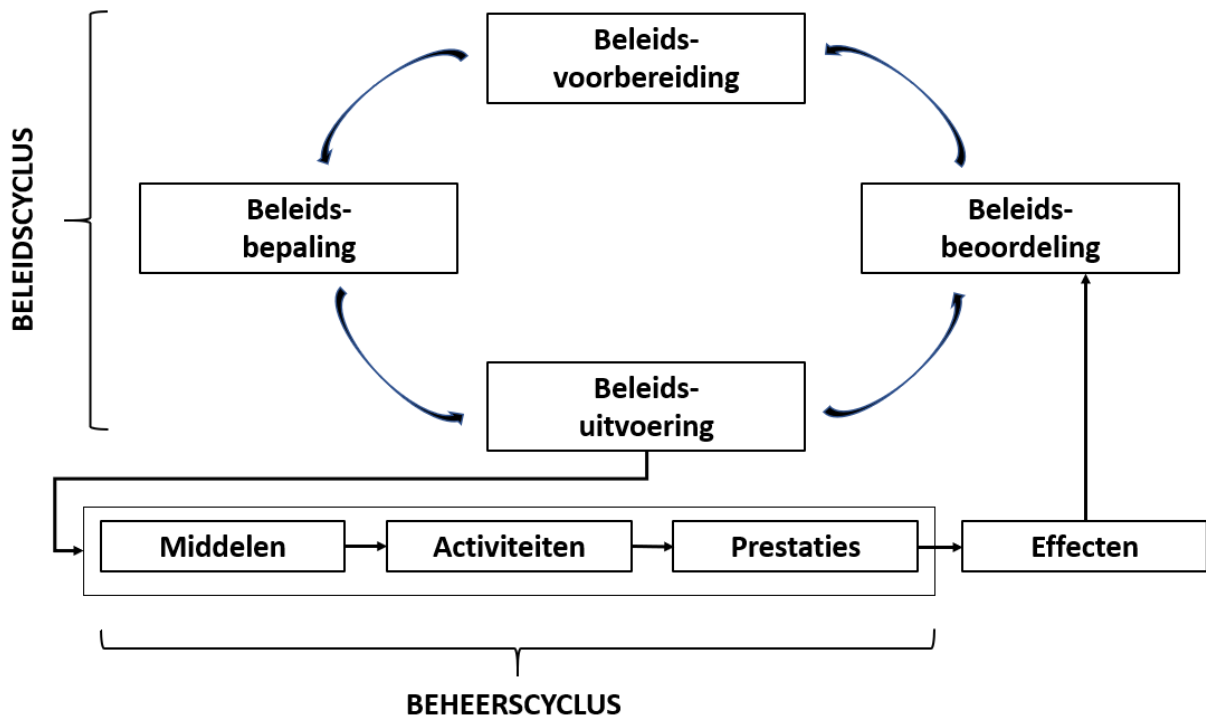
BBC omvat een beleidscyclus en een beheerscyclus die sterk met elkaar samenhangen.

Een overheid moet nagaan welke maatschappelijke problemen ze heeft en hoe zij die wil aanpakken. Dat leidt tot het plannen van het beleid of het verwoorden van doelstellingen en actieplannen om die doelen te realiseren. Vervolgens moet ze het geplande beleid in de praktijk omzetten (uitvoering). Periodiek moet ze nagaan of het gevoerde beleid ook effectief tot resultaten leidt (evaluatie) en kan ze de planning bijsturen. De opeenvolging van die fasen (plannen, uitvoeren, evalueren, bijsturen van de planning) noemen we de beleidscyclus. De beleidscyclus focust in de eerste plaats op de effectiviteit van het bestuur.

Om het beleid uit te voeren beschikt de overheid over middelen of input (geld, personeel, ICT-voorzieningen, afspraken met maatschappelijke actoren, ...) die ze via activiteiten omzet in prestaties en dienstverlening (output). Die prestaties vormen geen doel op zich, maar moeten leiden tot de gewenste effecten. Anders uitgedrukt: de geleverde output moet zorgen voor de uitvoering van de geplande activiteiten en de realisatie van de doelstellingen. De beheerscyclus richt zich op het (interne) organisatieproces en focust op de efficiëntie van het bestuur (de verhouding tussen input en output).

De BBC-regelgeving wil de koppeling tussen beide cycli versterken. Het management moet de activiteiten in de organisatie (de beheerscyclus) afstemmen op de te bereiken doelstellingen (vastgelegd in de beleidscyclus). Het onderstaande schema verduidelijkt dit.

³ De IPSAS Board is een onderdeel van het IFAC (International Federation of Accountants).



6. DE DOELSTELLINGEN VAN BBC

De Vlaamse overheid wil met de BBC-regelgeving verschillende doelstellingen realiseren:

- het koppelt de financiële aspecten (kredieten) aan de inhoudelijke aspecten (doelstellingen en actieplannen) van het beleid, in de plannings- als in de rapporteringsfase;
- het verenigt het beleid (strategie) met het beheer (uitvoering);
- het koppelt de beleidsplanning op middellange termijn (6 jaar) met de korte termijn;
- het garandeert de houdbaarheid van de lokale overheidsfinanciën op langere termijn;
- het verschaft bruikbare, transparante en betrouwbare beleidsrapportering en beschermt vooral de 'zwakke informatiegebruikers' worden beschermd:
 - o de raad en de Vlaamse overheid zijn de hoofdgebruikers van de beleidsrapporten. Zij nemen belangrijke beslissingen op basis van die rapporten, maar kunnen dat alleen doen op basis van de informatie die hen wordt aangeboden. Ze hebben geen rechtstreekse toegang tot de onderliggende informatiebronnen;
 - o de regelgeving biedt hen een kader en houvast door de minimale inhoud van de 'beleidsrapporten' en de 'boekingsregels' wettelijk vast te leggen;
 - o de uitvoerende instanties (bijvoorbeeld het college van burgemeester en schepenen, het vast bureau, ...) en het management zijn interne, en dus sterke, gebruikers. Zij hebben rechtstreeks toegang tot de informatie en hebben de mogelijkheid alle rapporten samen te stellen die zij nodig achten.

- het vindt het juiste evenwicht tussen wettelijk vastgestelde en dwingende bepalingen enerzijds (onder andere om een deugdelijke rapportering voor de zwakke informatiegebruikers te garanderen) en de vrijheidsgraden van ieder lokaal bestuur anderzijds;
- het stemt de regels voor het beleid en het beheer van de Vlaamse lokale besturen af op de geldende internationale normen en rapporteringsverplichtingen in de publieke sector.

7. DE BOEKHOUDING / DE BOEKHOUDSLEUTEL

De boekhouding in BBC bestaat uit een geïntegreerd systeem van zowel een budgettaire als een algemene boekhouding. Het maakt een analytische boekhouding mogelijk.

In de budgettaire boekhouding registreren de besturen hun ontvangsten en uitgaven. Ze volgen er ook de uitvoering op van het meerjarenplan en de daarin geraamde ontvangsten en uitgaven.

In de algemene boekhouding registreren de besturen activa (gronden, gebouwen, materiaal, participaties, geldmiddelen), passiva (eigen vermogensmiddelen, schulden), kosten en opbrengsten (dus ook niet-kas kosten en -opbrengsten, zoals afschrijvingen, voorzieningen, waardeverminderingen en herwaarderingsmeerwaarden). Het eindresultaat levert een balans en een resultatenrekening (een staat van kosten en opbrengsten) op.

Een boeking op een budgettair gestuurde rekening in de algemene boekhouding komt automatisch ook in de budgettaire boekhouding (dagboeken) terecht. Zo moeten de lokale besturen niet dubbel registreren.

De verplichte registraties binnen de boekhouding maken het mogelijk dat lokale besturen alle beleidsrapporten (zie punt 9) kunnen opmaken en de Vlaamse overheid de digitale rapportering over de gegevens van die beleidsrapporten ontvangt.

Elk bestuur kan het officiële, verplichte registratiesysteem naar eigen goeddunken uitbreiden, zodat het de basis vormt voor het eigen managementinformatiesysteem of voor de eigen analytische boekhouding of managementrapportering (beheersrapporten). De softwaresystemen laten toe om bijkomende dimensies (bijvoorbeeld kostenplaatsen) te registreren bovenop de minimaal verplichte boekhoudsleutel.

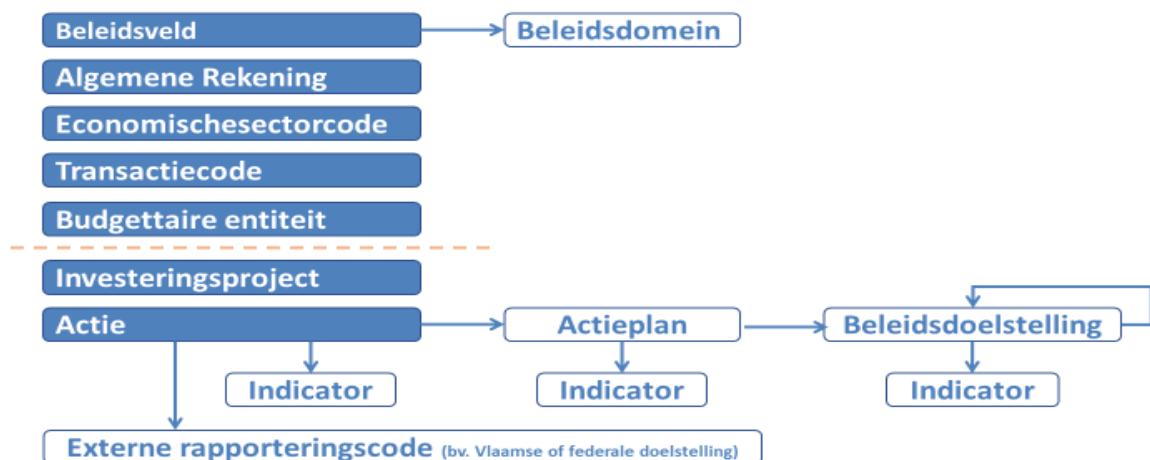
De boekhoudsleutel geeft weer welke elementen een bestuur minimaal moet registreren bij de boeking van elke ontvangst of uitgave in de budgettaire boekhouding (artikel 83 en 86 van het BVR BBC van 30 maart 2018) en bij elke boekingspost in de algemene boekhouding (artikel 90 van datzelfde BVR). De boekhoudsleutel bij elke budgettaire verrichting is (zie punt 8 voor verdere duiding):

- een doorlopend volgnummer per dagboek of hulpdagboek;
- een invoerdatum;
- het boekjaar;
- de code voor de budgettaire entiteit;
- de algemene rekening;
- een verwijzing naar het beleidsveld;
- in voorkomend geval, een verwijzing naar de economischesectorcode;
- in voorkomend geval, een verwijzing naar de actie;
- in voorkomend geval, het investeringsproject;
- het bedrag;
- een omschrijving van de verrichting;
- de derde met wie de verbintenis is aangegaan;
- een verwijzing naar de vastlegging van de transactie (voor uitgaven).

8. DE BOEKHOUDSLEUTEL ALS BASIS VOOR HET BEGRIP VAN BBC

De lokale besturen die BBC toepassen moeten hun beleidsrapporten (zie punt 9) digitaal bezorgen aan de toezichthoudende Vlaamse overheid (zie punt 12). De digitale rapportering betreft niet alle onderliggende individuele ramingen (van het meerjarenplan) of verrichte transacties (van de jaarrekening), maar een globale rapportering over die elementen van de boekhoudsleutel die de Vlaamse overheid nodig heeft voor haar beleidsvoorbereiding én voor de verplichte ESR- en COFOG-rapportering (zie punt 4).

De opsomming van die elementen uit de budgettaire boekhoudsleutel die nodig zijn voor de digitale rapportering vormen een goede ingang om de terminologie en de inhoud van BBC beter te leren kennen. De zeven dimensies van de digitale rapportering zijn:



1. Het beleidsveld

Een beleidsveld is een inhoudelijk afgebakend beleidsgebied⁴. De besturen kunnen verschillende beleidsvelden clusteren tot (zelf gekozen) beleidsdomeinen en beleidsvelden verder onderverdelen in (zelf gekozen) beleidsitems.

De Vlaamse overheid heeft de beleidsvelden vastgesteld in een “genormaliseerd stelsel van beleidsvelden”. Dat maakt het mogelijk voor de lokale besturen (en voor de Vlaamse overheid) om op een uniforme manier functioneel te rapporteren (waaraan wordt het geld besteed) en te voldoen aan COFOG (zie punt 4).

2. Algemene rekening

Elke uitgave of ontvangst wordt ook geregistreerd naar soort⁵. Ook daarvoor legde de Vlaamse overheid een ‘genormaliseerd stelsel van algemene rekeningen voor budgettaire verrichtingen’ dwingend op (net als een ‘genormaliseerd stelsel van de algemene rekeningen’ voor de algemene boekhouding). Ook hier hebben de lokale besturen de mogelijkheid om rekeningen verder te verfijnen in sub-rekeningen om de eigen informatiebehoeften beter in te vullen.

Deze rekeningen maken het de lokale besturen (en de Vlaamse overheid) mogelijk om economisch (volgens de soort van uitgaven of ontvangsten) te rapporteren.

De budgettaire ontvangsten of uitgaven (en dus alle rekeningen) zijn in drie grote categorieën verdeeld:

- exploitatie;
- investering;
- financiering (vooral ontvangsten en uitgaven voor nieuwe leningen en terugbetaling van eerder aangegane leningen).

3. Economischesectorcode

Het Stelsel van Europese rekeningen deelt de economieën van de lidstaten op in verschillende sectoren (onder andere de sector ‘overheid – 13’) en subsectoren (onder andere de sector ‘lokale overheid – 1313’).

Dit onderdeel van de boekhoudsleutel geeft weer van welke sector naar welke sector een bepaalde uitgave gaat (of ontvangst komt). Zo wordt de Gemeentefonds-subsidie die de Vlaamse overheid aan een bestuur verstrekt, een subsidie van de deelsector ‘regionale overheid’ naar de deelsector ‘lokale

⁴ Voorbeelden van beleidsvelden zijn ‘grondbeleid voor wonen’, ‘bestrijding van krotwoningen’, ‘woonwagenterreinen’, ‘overig woonbeleid’, ‘sportsector- en verenigingsondersteuning’, ‘sportpromotie en -evenementen’, ‘sportinfrastructuur’, ‘overig sportbeleid’,

⁵ Voorbeelden van uitgaven naar soort zijn ‘uitgaven voor goederen en diensten’, ‘uitgaven voor vastbenoemd personeel’, ‘toegestane werkingssubsidies’,

besturen'. Een subsidie van een gemeente aan haar autonoom gemeentebedrijf is een uitgave die blijft binnen de subsector 'lokale besturen'.

De Vlaamse overheid legde de economische sectorcodes vast in een genormaliseerd stelsel. Die codes maken het niet alleen mogelijk om te voldoen aan de ESR-rapporteringsverplichtingen (zie punt 4) maar ook om op een geconsolideerde wijze te rapporteren (bijvoorbeeld over de uitgaven van de gezamenlijke groep 'gemeente, OCMW, autonoom gemeentebedrijf en publiekrechtelijke welzijnsvereniging').

4. Transactiecode

De transactiecode geeft weer of de verrichting een ontvangst of een uitgave is, of een debet- of een creditverrichting⁶.

5. Budgettaire entiteit

De codes voor de budgettaire entiteit duiden de rechtspersoon aan binnen de boekhouding. Zo zijn de gemeente en het OCMW aparte budgettaire entiteiten. Door per transactie de budgettaire entiteit weer te geven, is het mogelijk om afzonderlijke rapporteringen op te maken voor gemeente en OCMW, ook al beschouwt het decreet over het lokaal bestuur ze voor de beleidsrapporten als één rapporteringsentiteit.

Ook een autonoom gemeentebedrijf, een welzijnsvereniging, een district of een projectvereniging (intergemeentelijk samenwerkingsverband waarvoor een gemeente als beherende gemeente kan optreden) vormt een budgettaire entiteit. Zo kan een lokale overheid vanuit één boekhoudstelsel de BBC-boekhouding van meerdere entiteiten voeren.

6. Actie

Het inhoudelijke luik van BBC bevat een hiërarchie van beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties. Beleidsdoelstellingen (BDS) geven aan wat het bestuur wil bereiken (effecten). Actieplannen en acties geven aan wat de overheid daarvoor zal doen (dienstverlening of output). Een bestuur kan zowel aan de beleidsdoelstellingen als aan de acties of actieplannen effect- of outputindicatoren koppelen.

De BBC-filosofie gaat ervan uit dat lokale besturen zoveel mogelijk van het gemeentelijk optreden vertalen in beleidsdoelstellingen, actieplannen of acties en dat ze zoveel mogelijk van het beschikbare krediet toewijzen aan beleidsdoelstellingen, actieplannen of acties (in de fase van de ramingen of de budgettering).

⁶ Een debet- of creditverrichting vormt een onderdeel van de economische boekhouding.

- Prioritaire actieplannen (of acties) zijn acties die de gemeenteraad expliciet wil opnemen in de beleidsrapporten. Beleidsdoelstellingen waaronder een 'prioritaire' actie of actieplan valt, worden automatisch prioritaire beleidsdoelstellingen.
- Daarnaast zijn er de andere (niet prioritaire) beleidsdoelstellingen en actieplannen of acties.
- En tenslotte is er het beleid dat niet aan acties of actieplannen en beleidsdoelstellingen is gekoppeld.

Een uitgave kunnen lokale besturen dus aan een actie toewijzen (en meteen ook aan een actieplan en een beleidsdoelstelling, gezien de hiërarchie tussen deze). Als de uitgave of ontvangst deel uitmaakt van beleid zonder actie of beleidsdoelstelling, vullen ze dit segment niet in.

Lokale besturen kunnen de dimensie 'actie' ook koppelen andere doelstellingen. Vlaamse of federale overheidsinstellingen verstrekken soms (sectorale) subsidies aan lokale overheden wanneer de voldoen aan bepaalde doelstellingen of beleidsprioriteiten. Bepaalde acties (en de daaraan verbonden ontvangsten en uitgaven) die verricht worden in het kader van deze doelstellingen of beleidsprioriteiten, worden hieraan gekoppeld. Dat maakt de rapportering van de lokale besturen over de gedane verrichtingen in het kader van deze Vlaamse of federale doestellingen makkelijker.

7. Investeringsproject

Lokale besturen kunnen investeringsprojecten specifiek opvolgen. Voor elke prioritaire actie (of prioritair actieplan) met investering, moet een bestuur een investeringsproject maken.

Een investeringsproject kan zowel uitgaven als ontvangsten (bijvoorbeeld een investeringssubsidie) bevatten. Voor verrichtingen die niet tot de investeringen behoren, blijft dat deel van de boekhoudsleutel leeg.

9. DE BELEIDSRAPPORTEN: MEERJARENPLAN EN JAARREKENING

De beleidsrapporten zijn de rapporten die de Vlaamse regelgever standaardiseerde om de zwakke informatiegebruikers (de gemeenteraad en de toezichthoudende overheid) te beschermen (zie punt 6).

BBC kent 3 beleidsrapporten: het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan en de jaarrekening. De beleidsrapporten zien er vanaf 2020 anders uit, na de grondige evaluatie van BBC in de afgelopen jaren (zie punt 3).

- Het budget vormt geen apart beleidsrapport meer. De meerjarenplannen bevatten de machtigende kredieten voor een bepaald jaar (zie punt 11). Dat leidt tot minder beleidsrapporten dan vroeger.

- Bovendien is de inhoud van de beleidsrapporten transparanter en eenvoudiger. Om een optimale vergelijkbaarheid te bekomen, zijn de verschillende onderdelen van het meerjarenplan en de verschillende onderdelen van de jaarrekening maximaal op elkaar afgestemd. Samen moeten die beleidsrapporten en de bijbehorende schema's de BBC-doelstellingen (zie punt 6) realiseren.

MEERJARENPLAN	JAARREKENING
<p>Strategische nota Omschrijving van beleidsdoelstelling (BDS) met prioritaire acties (en verwachte ontvangsten en uitgaven) Overzicht BDS zonder prioritaire acties; Verwijzing naar overzicht van alle BDS, actie(plannen) en bijbehorende ramingen.</p>	<p>Beleids evaluatie Omschrijving van mate van realisatie van BDS en prioritaire acties (en gerealiseerde ontvangsten en uitgaven) Verwijzing naar overzicht van alle BDS, actie(plannen) met gerealiseerde ontvangsten en uitgaven.</p>
<p>Financiële nota Schema M1: financieel doestellingenplan Schema M2: staat van het financieel evenwicht Schema M3: overzicht van de kredieten</p>	<p>Financiële nota Schema J1: doelstellingenrekening Schema J2: staat van het financieel evenwicht Schema J3: realisatie van de kredieten Schema J4: balans Schema J5: staat van opbrengsten en kosten</p>
<p>Toelichting Schema T1: uitgaven/ontvangsten functioneel Schema T2: uitgaven/ontvangsten economisch Schema T3: investeringsprojecten Schema T4: evolutie financiële schulden Beschrijving financiële risico's Beschrijving grondslagen en assumpties Plaats waar documentatie beschikbaar is Alle andere relevante informatie</p>	<p>Toelichting Schema T1: uitgaven/ontvangsten functioneel Schema T2: uitgaven/ontvangsten economisch Schema T3: investeringsprojecten Schema T4: evolutie financiële schulden Schema T5: toelichting bij de balans Waarderingsregels Niet in balans opgenomen rechten/verplichting Verklaring verschil tussen realisatie en raming Toelichting over zaken met 'buitengewone invloed' Toelichting over overgedragen kredieten voor investeringen</p>
<p>Documentatie Omgevingsanalyse Totaaloverzicht BDS en actie(plannen) Toegestane werkings- en investeringssubsidies Samenstelling beleidsdomeinen Overzicht verbonden entiteiten Personeelsinzet Overzicht opbrengst per belastingsoort Alle andere relevante informatie</p>	<p>Documentatie Overzicht van alle BDS, actie(plannen) met gerealiseerde ontvangsten en uitgaven Toegestane werkings- en investeringssubsidies Samenstelling beleidsdomeinen Overzicht verbonden entiteiten Personeelsinzet Overzicht opbrengst per belastingsoort Alle andere relevante informatie</p>

10. WANNEER ZIJN BESTUREN FINANCIËEL IN EVENWICHT?

De BBC-regelgeving bepaalt dat een bestuur (gemeente en OCMW) financieel in evenwicht is als het meerjarenplan, of de aanpassing ervan, voldoet aan twee normen:

- het 'beschikbaar budgettair resultaat' moet jaarlijks positief zijn. Dat betekent dat de gecumuleerde totale ontvangsten elk jaar minstens even groot zijn als de gecumuleerde totale uitgaven (een 'toestandsevenwicht')⁷;
- de autofinancieringsmarge (AFM) moet positief zijn in het laatste jaar van het meerjarenplan. Dat houdt in dat het exploitatiesaldo op het einde van de periode van het meerjarenplan moet volstaan om de periodieke aflossingen te dekken (een 'structureel evenwicht'). Anders uitgedrukt: wat overblijft van de exploitatieontvangsten als alle exploitatie-uitgaven én de periodieke aflossingen van opgenomen leningen zijn betaald, is de AFM, of de marge waarover een lokaal bestuur beschikt om nieuw beleid te voeren (bijvoorbeeld het aangaan van nieuwe investeringen).

De volgende elementen zijn nog van belang voor die normen:

- de beoordeling of de normen worden behaald, gebeurt bij de planning (meerjarenplan of de aanpassing ervan), niet achteraf bij de evaluatie en de rapportering in de jaarrekening (zie punt 12);
- beide normen staan met elkaar in verband. Het lijkt gemakkelijk om de norm "positief beschikbaar budgettair resultaat" te halen door extra leningsontvangsten in te schrijven. Maar extra leningen wegen via de periodieke aflossingen van die leningen op de AFM;
- besturen moeten in hun beleidsrapporten twee bijkomende indicatoren (geen normen) opnemen:
 - o de gecorrigeerde AFM, waarbij alle financiële schulden (ook die schulden die besturen niet periodiek moeten aflossen, maar slechts op het einde van de leningstermijn) worden meegeteld;
 - o de geconsolideerde AFM of de AFM voor de gemeente, haar OCMW en al haar autonome gemeentebesturen samen.

11. DE ROL VAN DE RAAD: 'MAGTIGING' VERSUS 'RAPPORTERING'

Vanuit klassiek oogpunt is een begroting (budget) een *machtigend* instrument met *limitatieve* kredieten. Door de vaststelling van een budget geeft de gemeenteraad (of een ander wetgevend orgaan) de machtiging aan het college van burgemeester en schepenen (of aan een ander uitvoerend orgaan) om belastingen te innen en uitgaven te doen. Dat is de 'autorisatiefunctie' van een budget.

⁷ De totale ontvangsten en uitgaven betreffen dus zowel de exploitatie, de investeringen als de "andere" (zie punt 8.2)

De budgetten die de raad toekent, zijn limitatief. Elk krediet is bedoeld voor een specifiek beleid (specialisatie-beginsel). De uitgaven mogen dat limitatief krediet niet overschrijden. Als het CBS meer wil uitgeven voor een bepaald beleid dan er kredieten zijn, moet de gemeenteraad een budgetwijziging goedkeuren.

Na de evaluatie van BBC is het budget vanaf 2020 geïntegreerd in het meerjarenplan. Dat betekent niet dat het autoriserende karakter van de planning verdwijnt. De ramingen voor het eerste boekjaar van het oorspronkelijke meerjarenplan van 6 jaar vormen de kredieten voor dat eerste jaar. De cijfers in het meerjarenplan voor de volgende jaren (jaar 2 tot 6) zijn geen 'geautoriseerde' kredieten, maar 'louter' ramingen. Bij de opeenvolgende jaarlijkse aanpassingen van het meerjarenplan stelt de raad de kredieten voor het volgende boekjaar vast.

De regelgever heeft het specialisatie-beginsel in BBC op een 'hoog' niveau vastgeklikt. De uitgavenkredieten zijn beperkt op het niveau van 'het totaal van de exploitatie-uitgaven' en 'het totaal van de investeringsuitgaven'. Zo zullen veel minder wijzigingen van het meerjarenplan nodig zijn dan vroeger.

Het is een bewuste keuze dat de raad het uitvoerend orgaan in eerste instantie aanstuurt op basis van inhoudelijke beleidskeuzes, en niet zozeer op basis van de kredietbewaking en de autorisatie.

Het is de bevoegdheid en de verplichting van het uitvoerend orgaan en het management om een intern systeem van kredietbewaking op te zetten. De raad krijgt wel een verplichte tussentijdse rapportering over de beleidsuitvoering. Minimaal moeten de uitvoerende organen voor eind september van elk jaar een tussentijdse stand van zaken (over de toestand op het einde van het semester) aan de raden. Dat rapport bevat:

- een stand van zaken van de prioritaire actie(plannen) en de bijbehorende beleidsdoelstellingen;
- een overzicht van de geraamde en gerealiseerde ontvangsten en uitgaven van het lopende boekjaar (volgens de schema's J1 en T2 – zie punt 8);
- in voorkomend geval, wijzigingen in de assumpties die ten grondslag liggen van de ramingen of wijzigingen in de financiële risico's die een bestuur loopt.

12. WIE HOUDT TOEZICHT OP DE BELEIDSRAPPORTEN?

Eerst en vooral: de beleidsrapporten moeten openbaar zijn en voor iedereen toegankelijk. De gemeente en het OCMW hebben de plicht om de (aanpassingen van de) meerjarenplannen en de jaarrekeningen integraal te publiceren op de website van de gemeente. Dat geldt ook voor de beleidsrapporten van de publiekrechtelijke verzelfstandigde entiteiten (autonome gemeentebedrijven en welzijnsverenigingen).

De Vlaamse overheid houdt een georganiseerd bestuurlijk toezicht op de financiën van de Vlaamse gemeenten, OCMW's en hun publiekrechtelijke verzelfstandigde entiteiten. Er is een algemeen toezicht op de meerjarenplannen en een goedkeuringstoezicht op de jaarrekeningen. Om dat toezicht te kunnen uitoefenen moeten de lokale besturen twee zaken doen voor de Vlaamse overheid:

- melden wanneer ze de beleidsrapporten publiceerd op de website (in pdf-formaat) om zo toegang te verschaffen tot de beleidsrapporten;
- de digitale rapportering over de gegevens van de beleidsrapporten bezorgen (zie ook punt 8).

De Vlaamse overheid is verplicht om tussen te komen, en het meerjarenplan⁸ (binnen de 50 dagen na ontvangst) te vernietigen als:

- de raadsleden niet alle noodzakelijke informatie verkregen (bijvoorbeeld over de financiële risico's) om met kennis van zaken een beslissing te nemen over het meerjarenplan;
- het meerjarenplan financieel niet in evenwicht is, of alleen in evenwicht op basis van fictieve gegevens;
- het meerjarenplan dat de raadsleden ontvingen niet overeen stemt met de digitale rapportering dat het lokale bestuur bezorgde aan de Vlaamse Regering;
- de verwachte ontvangsten of uitgaven ten onrechte, of ten onrechte niet, opgenomen werden in het meerjarenplan.

De Vlaamse overheid kan de jaarrekening (binnen de 150 dagen na ontvangst) slechts goedkeuren als:

- de raadsleden alle noodzakelijke informatie hebben verkregen;
- de jaarrekening juist en volledig is en een waar en getrouw beeld geeft van de financiële toestand;
- de jaarrekening die aan de raadsleden is bezorgd, overeen stemt met de digitale rapportering;
- de budgettaire en de algemene boekhouding op elkaar aansluiten.

13. DE ORGANISATIEBEHEERSING

De beleids- en beheerscyclus is geen synoniem van 'organisatiebeheersing' of 'interne controle'. Organisatiebeheersing is een veel ruimer begrip dat het decreet over het lokaal bestuur definieert als *"een geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om een redelijke zekerheid te verschaffen dat men:*

1° de vastgelegde doelstellingen bereikt en de risico's om deze te bereiken kent en beheerst

⁸ Voor elke aanpassing van het meerjarenplan gelden dezelfde regels.

2° de wetgeving en de procedures naleeft

3° over betrouwbare financiële en beheersrapportering beschikt

4° op een effectieve en efficiënte wijze werkt en de beschikbare middelen economisch inzet

5° de activa beschermt en de fraude voorkomt.”

Beheersen wil zeggen: sturing geven en onder controle hebben. Zo kan de organisatie de juiste dingen doen en de dingen juist doen. Deze beheersing situeert zich zowel op het globale niveau van de organisatie, als op dienstniveau en op procesniveau. In een organisatie zijn er kernprocessen, ondersteunende processen en managementprocessen:

- kernprocessen zijn gericht op het afleveren van producten en diensten aan externen (bv. aflevering van een bouwvergunning);
- managementprocessen sturen de organisatie (bv. opmaak van het doelstellingenkader);
- ondersteunende processen helpen bij de realisatie van de kernprocessen en de managementprocessen (bv. de continuïteit van de ICT-systemen verzekeren door back-ups te nemen).

Een goede organisatiebeheersing kent structurele beheersmaatregelen op verschillende vlakken. Audit Vlaanderen, de onafhankelijke Vlaamse entiteit belast met de auditering van de organisatiebeheersing van de Vlaamse lokale besturen, onderscheidt 10 thema's waarvoor beheersmaatregelen moeten worden uitgewerkt:

- doelstellingen en procesmanagement
- Belanghebbendenmanagement
- Monitoring
- financieel management
- organisatiestructuur
- personeelsbeleid
- organisatiecultuur
- informatie en communicatie
- facilitaire middelen, opdrachten en contracten
- informatie- en communicatietechnologie

Invulling geven aan de beleids- en beheerscyclus in een lokaal bestuur vormt op zichzelf een geheel van managementprocessen (bijvoorbeeld de opmaak van een kader van doelstellingen, actieplannen en acties) en ondersteunende processen (bijvoorbeeld het voeren van de boekhouding). Het draagt bij tot de thema's 'doelstellingen en procesmanagement', 'financieel management', 'monitoring' en 'informatie en communicatie'.

De algemeen directeur stelt het organisatiebeheersingssysteem van het lokaal bestuur vast, na overleg met het managementteam. Jaarlijks (voor 30 juni van het daaropvolgende jaar) rapporteert hij over de organisatiebeheersing aan het uitvoerend orgaan én aan de raad.

14. HOE UITGAVEN DOEN?

De BBC-regelgeving kent enkele bepalingen die dwingend zijn voor de lokale besturen bij de vormgeving van hun organisatiebeheersing. Het gaat dan vooral over de betrouwbare financiële rapportering (zie punten 8, 9 en 12), maar ook over de manier waarop uitgaven wettelijk kunnen gebeuren (de 'uitgavencyclus').

Om nieuwe verbintenissen (het aanwerven van nieuwe personeelsleden, het kopen van nieuwe voertuigen, het beslissen tot het aanleggen van nieuwe fietspaden,) aan te gaan gelden de volgende regels:⁹

- Ze kunnen enkel als ze passen binnen de limitatieve kredieten van het lopende jaar én als de financiële gevolgen tijdens de periode van het meerjarenplan passen binnen de ramingen van het meerjarenplan;
- het voorafgaande visum¹⁰ van de financieel directeur is nodig (als de verbintenis resulteert in een 'uitgaande netto kasstroom');
- als er nog géén uitvoerbare kredieten zijn voor het lopende boekjaar (geen goedgekeurd aangepast meerjarenplan) kunnen lokale besturen alleen verbintenissen aangaan:
 - o die behoren tot de exploitatie en verband houden met de courante werking of de bestaande dienstverlening (dus zeker geen nieuwe investeringen);
 - o die voorafgaand door de gemeenteraad zijn goedgekeurd¹¹.

Om effectieve uitgaven te doen binnen bestaande verbintenissen (het betalen van het salaris van de personeelsleden, het betalen van de factuur van de autohandelaar, het betalen van de factuur van de aannemer, ...), gelden de volgende regels:

- ze kunnen enkel als er voldoende kredieten beschikbaar zijn voor dat boekjaar (en nadat, boekhoudkundig, de vastlegging en de aanrekening ervan is gebeurd);
- de algemeen directeur en de financieel directeur moeten alle girale betalingen ondertekenen¹²;
- als er nog géén uitvoerbare kredieten zijn voor het lopende boekjaar, kunnen lokale besturen alleen uitgaven doen:
 - o voor verbintenissen aangegaan voor het begin van het boekjaar;
 - o voor nieuwe verbintenissen die behoren tot de exploitatie en die verband houden met de courante werking en de bestaande dienstverlening.

⁹ Op deze regels bestaan wel sommige uitzonderingen.

¹⁰ De financieel directeur moet onderzoeken of een voorgenomen verbintenis wettig en regelmatig tot stand gekomen is én of er voldoende krediet beschikbaar is.

¹¹ Het systeem van "voorlopige twaalfden", dat vroeger bestond, bestaat niet meer.

¹² Deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd.

15. BBC EN DE VERZELFSTANDIGDE ENTITEITEN

BBC is niet alleen van toepassing op de kernbesturen (gemeenten, OCMW's, provincies) maar ook op hun publiekrechtelijk verzelfstandigde entiteiten. Toch zijn bepaalde elementen van de BBC-regelgeving niet, of minder, op hen van toepassing:

- voor de ontvangsten en de uitgavencyclus (zie punt 14) kunnen die entiteiten eigen regels uitwerken (anders zijn de regels van het moederbestuur van toepassing);
- de autofinancieringsmarge is voor hen een indicator, maar geen norm (zie punt 11). Enkel het budgettair beschikbaar resultaat is een jaarlijkse norm, behalve voor entiteiten die als statutaire opdracht "vastgoedoperaties" hebben.