



DE KWALITEIT VAN DE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 VAN DE VLAAMSE GEMEENTEN

Veel geblaas en weinig wol? Nee!

25 juni 2020

Deze analyse is een publicatie van het
Agentschap Binnenlands Bestuur, afdeling Lokale Financiën
v.u. Jeroen Windey, administrateur-generaal
Havenlaan 88, bus 70, 1000 Brussel
bbcgp@vlaanderen.be
D/2020/3241/210

Inhoud

1.	INLEIDING.....	4
1.1.	Doelstelling van deze nota.....	4
1.2.	Methodiek.....	6
2.	INDICATOREN OVER DE TRANSPARANTIE.....	8
2.1.	Prioritaire acties: absoluut aantal en aantal t.o.v. het totaal aantal acties	8
2.2.	Prioritaire acties: % van de uitgaven t.o.v. de totale uitgaven.....	11
2.3.	Kwaliteit van de beleidsformulering (prioritaire acties/doelstellingen).....	13
2.4.	% van de uitgaven die niet functioneel zijn toegewezen	16
2.5.	Rapportering over 'financiële risico's' en 'assumpties'	19
2.6.	Rapportering over 'verbonden entiteiten'.....	23
2.7.	Correcte opmaak van de schema's van het meerjarenplan	27
2.8.	Gecorrigeerde en geconsolideerde autofinancieringsmarge	29
2.9.	Publicatie van het meerjarenplan op de gemeentelijke website.....	31
3.	INDICATOREN OVER DE BETROUWBAARHEID	35
3.1.	Coherentie tussen papieren en digitaal beleidsrapport	35
3.2.	Inschrijvingsnummers in de dagboeken vermeld in beleidsrapport?	38
3.3.	Ontvangen en toegestane werkingssubsidies: juiste codes?	39
3.4.	Fiscale ontvangsten: juiste codes?	41
3.5.	De economischesectorcodes: toegepast waar het moet?	42
3.6.	Berekening geconsolideerde autofinancieringsmarge juist?	43
3.7.	Realisatiegraad van de investeringen	45
3.8.	Realisatiegraad van de exploitatie-uitgaven.....	48
3.9.	Realisatiegraad van de ontvangen belastingen (APB, OOV en eigen belastingen).....	50
4.	INDICATOREN OVER DE PROCESBEHEERSING	52
4.1.	Tijdigheid digitale rapportering meerjarenplan 2020-2025.....	52
4.2.	Tijdigheid digitale rapportering jaarrekening 2018.....	53
4.3.	Tijdigheid digitale kwartaalrapportering 3 ^{de} en 4 ^{de} kwartaal 2019.....	55
5.	CONCLUSIES	56
6.	BIJLAGEN.....	61
	Bijlage 1: de wettelijk verplichte inhoud van de beleidsrapporten.....	61

1. INLEIDING

1.1. Doelstelling van deze nota

De beleids-en beheercyclus (BBC) is het instrumentarium dat de Vlaamse lokale besturen sinds 2014 gebruiken voor de planning (budgettering) en uitvoering (boekhouding) van hun beleid en financiën én voor de rapportering (jaarrekening) daarover. Na een evaluatie in 2016 zijn enkele aspecten van BBC herzien. BBC 2.0 is van toepassing vanaf het boekjaar 2020. Maar de essentie van BBC en de doelstellingen die de Vlaamse overheid met BBC wil bereiken zijn ook na de evaluatie ongewijzigd gebleven.

De Vlaamse overheid wil dat de lokale besturen met BBC kunnen voldoen aan de geldende internationale (financiële) normen en rapporteringsverplichtingen in de publieke sector (vooral ESR en COFOG). Ook de doelstellingen van het zogenaamde New Public Management (NPM) zijn belangrijke uitgangspunten¹, met name:

- het koppelen van de financiële aspecten (kredieten) aan de inhoudelijke aspecten (doelstellingen en actieplannen) van het beleid;
- het koppelen van beleid (strategie) en beheer (uitvoering);
- het integreren van de beleidsplanning op korte termijn (jaarlijks) met die op middellange termijn (6 jaar);
- het garanderen van de houdbaarheid van de lokale overheidsfinanciën.

Bovenal wil de Vlaamse overheid dat de beleidsrapporten van ieder lokaal bestuur, het meerjarenplan en de jaarrekening², kwaliteitsvolle sturingsinstrumenten zijn die het voorwerp kunnen uitmaken van een zinvol publiek debat. Dat betekent dat die beleidsrapporten:

- de gemeenteraad en het brede publiek moeten informeren over het te voeren (meerjarenplan) of het gevoerde (jaarrekening) beleid van het lokaal bestuur, door in de beleidsrapporten
 - o helder geformuleerde doelstellingen en acties op te nemen, met de na te streven of gerealiseerde indicatoren;
 - o de geplande (meerjarenplan) of gerealiseerde (jaarrekening) ontvangsten en uitgaven per doelstelling en per actie weer te geven, alsook bepaalde kwalitatieve beleidsindicatoren;

¹ Zie voor meer duiding over BBC, ESR, COFOG en NPM de nota "BBC: toelichting in kort bestek", te vinden op de website van ABB:

https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/BBC_toelichting_algemeen_kort_20191023.pdf

² BBC kent 3 beleidsrapporten: het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan en de jaarrekening. De wettelijk verplichte minimale inhoud van de beleidsrapporten is samengevat in bijlage 1. Met BBC 2.0 zijn het jaarlijkse budget en de budgetwijziging als apart beleidsrapport verdwenen. De (nog steeds jaarlijkse) kredieten die het lokaal bestuur kan besteden na goedkeuring van de raad vormen sindsdien een integraal onderdeel van het (aangepaste) meerjarenplan, dat ook de ramingen (niet de kredieten) bevat voor de jaren na het eigenlijke "kredietjaar".

- tijdig beschikbaar moeten zijn en nauwkeurige en betrouwbare (financiële) gegevens moeten bevatten, over de ramingen in het meerjarenplan en de realisaties in de jaarrekening.

Bij de vormgeving van BBC zocht de Vlaamse overheid naar een optimaal evenwicht tussen dwingende, decretaal vastgestelde bepalingen enerzijds en vrijheidsgraden voor de lokale besturen anderzijds.

Dwingende bepalingen zijn noodzakelijk om de lokale raden en de Vlaamse overheid, als 'zwakke' gebruikers van die informatie, te beschermen. Zij moeten voldoende bruikbare, transparante en betrouwbare informatie krijgen. Zij nemen belangrijke beslissingen of rapporteren 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. De BBC-regelgeving biedt hen daarom een kader en een houvast door de minimale inhoud van de 'beleidsrapporten' en de 'boekingsregels' wettelijk vast te leggen.

De uitvoerende instanties van het lokaal bestuur (bijvoorbeeld het college van burgemeester en schepenen, de raden van bestuur) en het lokale management zijn interne, en dus 'sterke' gebruikers van die informatie. Zij hebben rechtstreeks toegang tot de informatie en hebben de mogelijkheid alle rapporten die zij nodig achten samen te stellen of op te vragen.

Maar ook in de beleids- en financiële regelgeving wil Vlaanderen geen keizer-koster zijn. Besturen hebben in de BBC-regelgeving een belangrijke vrijheid in de vormgeving en de formulering van hun beleid. Dat biedt de besturen enerzijds veel autonomie en mogelijkheden, maar houdt ook risico's in. De keuzes die gemeenten maken hebben immers een belangrijke invloed op de kwaliteit en de transparantie van de beleidsrapporten.

De opmaak en de goedkeuring van de gemeentelijke meerjarenplannen 2020-2025 (voor het eerst volgens BBC 2.0) vormen een goed moment om na te gaan in hoeverre de hoger genoemde doelstellingen zijn gerealiseerd. Het was niet de eerste keer dat de gemeenten 'originele' meerjarenplannen opmaakten: dat gebeurde eerder in de loop van 2013 bij de opmaak van de planning voor de periode 2014-2019. Bovendien maakte iedere gemeente sindsdien elk jaar een budget voor het volgende jaar (vanaf 2021 zullen het geen 'budgetten' meer zijn maar 'aanpassingen van het meerjarenplan') en een jaarrekening over de realisaties van het voorbije jaar.

Meer bepaald gaan we in deze nota na in hoeverre de beleidsrapporten (vooral, maar niet uitsluitend, de meerjarenplannen 2020-2025) daadwerkelijk kwaliteitsvolle lokale beleidsinstrumenten zijn en hoe de gemeenten bepaalde vrijheidsgraden concreet invullen. Vaak zijn de beleidsrapporten omvangrijke documenten in aantal pagina's (geblaas). Maar zijn ze overzichtelijk? Bieden ze die informatie die de raadsleden en de politiek geïnteresseerde burger nodig hebben om de beleidsdiscussie te kunnen voeren of volgen (wol)?

1.2. Methodiek

Deze nota is een eerste analyse van ABB naar de kwaliteit van de beleidsrapporten. Midden 2021, nadat de jaarrekeningen over het jaar 2020 beschikbaar zijn en alle lokale besturen een volledige cyclus van BBC 2.0 hebben doorlopen, plant ABB een uitgebreide evaluatie van BBC 2.0 met medewerking van alle betrokken actoren. Vooral de lokale actoren zelf, ambtenaren en politici van meerderheid en oppositie, zullen daarbij uitgebreid aan bod kunnen komen.

Deze analyse is bescheidener van opzet. Het analyseschema, uitgewerkt door de afdeling 'lokale financiën' van ABB, is eclectisch: het is de ambitie om een relatief coherent beeld over de kwaliteit van de beleidsrapporten te distilleren uit verschillende ogenschijnlijk los van elkaar staande indicatoren. ABB hanteert de volgende werkwijze:

- de algemene notie 'kwaliteit' is vertaald in 3 begrippen die, hoewel nog steeds algemeen, toch alle een bepaald kwaliteitsaspect in zich houden: 'transparantie', 'betrouwbaarheid' en 'procesbeheersing';
- elk van die begrippen is verder uitgewerkt in een beheersbaar aantal indicatoren die relatief gemakkelijk verzameld kunnen worden via de digitale rapportering van de beleidsrapporten of de analyses in het kader van het bestuurlijk toezicht op de beleidsrapporten;
- voor elk van die indicatoren beschrijft de nota wat er onder moet worden verstaan, waarom ze van belang zijn voor het onderzoek, wat de meerjarenplannen 2020-2025 (of soms de jaarrekeningen van de voorbije jaren) er ons over vertellen en, ten slotte, wat we (voorlopig) kunnen besluiten.

Tot slot is het van belang om de volgende methodologische beschouwingen te maken:

- deze analyse gaat enkel over de beleidsrapporten van de Vlaamse gemeenten en hun OCMW's, die sinds 2020 één rapporteringsentiteit vormen, dus over de lokale 'kern-besturen'³. Ze gaat niet in op de beleidsrapporten van hun publiekrechtelijk verzelfstandigde entiteiten (autonome gemeentebedrijven en de welzijnsverenigingen) of die van de provincies en hun autonome provinciebedrijven.
- de analyse betreft vooral de meerjarenplannen 2020-2025, maar om een betere invulling te kunnen geven aan enkele 'betrouwbaarheidsindicatoren' nemen we soms ook de jaarrekeningen van de voorbije jaren in ogenschouw.
- de analyse van de kwaliteit van de beleidsrapporten moet duidelijk onderscheiden worden van het bestuurlijk toezicht op de beleidsrapporten. De toezichthouder kan de meerjarenplannen vernietigen of de jaarrekeningen niet goedkeuren in 4 welomschreven gevallen⁴. Het is enerzijds mogelijk dat een meerjarenplan kwaliteitsvol is opgesteld, maar

³ Op het moment van deze analyse, april 2020, waren 299 van de 300 gemeentelijke meerjarenplannen 2020-2025 beschikbaar. Enkel de gemeente Meulebeke had op dit moment nog geen meerjarenplan 2020-2025 aan ABB bezorgd.

⁴ Artikel 259 van het decreet over het lokaal bestuur bepaalt het volgende m.b.t. het toezicht op de meerjarenplannen:

dat de toezichthouder het moet vernietigen, bijvoorbeeld omdat het niet beantwoordt aan de financiële normen. Wanneer de toezichthouder een meerjarenplan vernietigt omdat het de raadsleden “niet alle noodzakelijke informatie ter beschikking stelt om met kennis van zaken een beslissing te nemen” is er natuurlijk wel een essentieel kwaliteitsaspect geschonden. Anderzijds betekent een niet-optreden van de toezichthoudende overheid tegen een meerjarenplan uiteraard niet dat het meerjarenplan per definitie kwaliteitsvol zou zijn opgesteld in de zin zoals kwaliteit in deze nota is gedefinieerd. De kwaliteit van de beleidsrapporten moet ook, en in de eerste plaats, door de gemeenteraden worden beoordeeld.

- ten slotte is de kwaliteit van een meerjarenplan te onderscheiden van de kwaliteit van het beleid. De kwaliteit van beleid is een zeer politiek-ideologisch geladen iets dat uiterst moeilijk te operationaliseren is. Het is mogelijk dat beleid dat sommigen als minder (of niet) effectief, efficiënt of gepast bestempelen, toch transparant, betrouwbaar en tijdig wordt voorgesteld. Of dat een bestuur ‘behoorlijk beleid’ voert, maar er niet in slaagt om dit overzichtelijk, accuraat en tijdig voor te stellen⁵. Beide aspecten zijn uiteraard belangrijk.

“Met behoud van de bevoegdheid van de toezichthoudende overheid tot vernietiging wegens schending van het recht of strijdigheid met het algemeen belang, met toepassing van artikel 330 tot en met 334, vernietigt de toezichthoudende overheid het meerjarenplan of de aanpassing ervan in de volgende gevallen:

1° aan de raadsleden is in het beleidsrapport niet alle noodzakelijke informatie ter beschikking gesteld om met kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen, onder meer over de financiële risico's;

2° er wordt niet afdoende of alleen op basis van fictieve gegevens aangetoond dat het financiële evenwicht gevrijwaard blijft in de boekjaren waarop het meerjarenplan betrekking heeft;

3° het meerjarenplan dat aan de raadsleden is bezorgd, stemt niet overeen met de digitale rapportering die daarover aan de Vlaamse Regering is bezorgd met toepassing van artikel 250;

4° verwachte ontvangsten of uitgaven zijn ten onrechte, of ten onrechte niet, opgenomen in het meerjarenplan.”

⁵ Hier kan verwezen worden naar de Engelstalige begrippen “performance management” en “to perform”, die beide 2 ladingen dekken: een goede ‘prestatie leveren’ of goed beleid voeren enerzijds, en anderzijds een goede ‘voorstelling maken’ of een mooie en heldere presentatie verschaffen van het beleid. Beide aspecten zijn belangrijk.

2. INDICATOREN OVER DE TRANSPARANTIE

2.1. Prioritaire acties: absoluut aantal en aantal t.o.v. het totaal aantal acties

WAT

De beleidsformulering in BBC gebeurt door de beschrijving van de beleidsdoelstellingen en van de acties om die doelstellingen te bereiken. **Prioritaire** acties zijn acties (met daaraan gekoppeld de ontvangsten en uitgaven) die de gemeente expliciet opneemt in de strategische nota van de meerjarenplannen en van de jaarrekeningen. Beleidsdoelstellingen die prioritaire acties bevatten zijn prioritaire beleidsdoelstellingen en worden eveneens (met de ontvangsten en de uitgaven) expliciet opgenomen in de strategische nota van de meerjarenplannen en de jaarrekeningen.

De prioritaire acties en beleidsdoelstellingen zijn te onderscheiden van de **niet-prioritaire** acties en beleidsdoelstellingen (hierna de gewone acties en beleidsdoelstellingen genoemd). De gewone acties en beleidsdoelstellingen en de daaraan gekoppelde ontvangsten en uitgaven moeten weliswaar beschikbaar zijn voor de raadsleden en burgers maar worden niet expliciet opgesomd in de strategische nota. Daarnaast is er nog **beleid dat niet is vertaald** in doelstellingen en acties. Besturen die hun beleid zo transparant mogelijk willen voorstellen, doen er goed aan dit laatste zo beperkt mogelijk te houden.

De redenen waarom een gemeentebestuur acties (en dus doelstellingen) wil verheffen tot ‘prioritair beleid’ kunnen divers zijn: het zijn kernpunten van het bestuursakkoord, ze zijn financieel belangrijk, ze hebben voor de bevolking een hoge symboolwaarde, het zijn acties die de gehele legislatuur meegaan, enz De doelstelling van de Vlaamse regelgever was om ‘reliëf’ aan te brengen in de voorstelling van het beleid, zonder te suggereren dat de gewone acties en doelstellingen niet belangrijk of niet beschikbaar zouden moeten zijn, of erger, niet zouden mogen worden besproken in de gemeenteraad. Maar minstens de prioritaire acties en beleidsdoelstellingen zouden het voorwerp moeten uitmaken van expliciet debat in, of opvolging door, de gemeenteraad.

Sommige, meestal grotere, besturen hebben het niveau van ‘actieplan’ gebruikt om te duiden hoe ze bepaalde doelstellingen willen realiseren⁶. Onder de actieplannen ressorteerden dan verschillende acties.

WAAROM

Het meten van het aantal prioritaire acties (of actieplannen), zowel in absolute cijfers als in relatie tot het totale aantal acties (of actieplannen) is relevant om te weten of de besturen erin slagen voldoende ‘reliëf’ te brengen in hun beleidsformulering. Zowel een te klein als een te groot aantal expliciet geformuleerde prioritaire acties (met de daaraan verbonden ontvangsten en uitgaven) verminderen sterk de relevantie van de strategische nota. Te weinig (of geen) prioritaire acties en doelstellingen herleiden de strategische nota, die per definitie bestaat uit de definiëring en

⁶ Dit is één van de vrijheidsgraden voor de gemeenten. Ze kiezen zelf op welk niveau (actie of actieplan) ze hun beleid presenteren in het meerjarenplan.

toelichting van prioritair beleid, tot een lege doos. Te veel prioritaire acties en doelstellingen kunnen leiden tot het euvel dat men 'door de bomen het bos niet meer ziet' en de strategische nota geen goede basis biedt voor een beleidsdiscussie op hoofdlijnen.

RESULTAAT

Het absolute aantal acties (of actieplannen indien men het niveau van de actieplannen hanteert) dat de gemeenten opsommen is terug te vinden in de volgende tabel:

Aantal prioritaire acties of actieplannen	Aantal gemeenten (die het actie-niveau gebruiken)	Aantal besturen (die het actieplan-niveau gebruiken)	Totaal	%
Gemeenten zonder ⁷			7	2,3%
Minder dan 4	17	11	28	9,3%
Van 4 tot 10	33	37	70	23,4%
van 11 tot 25	50	21	71	23,7%
Van 26 tot 50	36	20	56	18,7%
Van 51 tot 100	30	9	39	13,0%
Meer dan 100	23	5	28	9,3%
Totaal	189	103	299	100%

De verhouding van het aantal prioritaire acties (of actieplannen) t.o.v. het totale aantal is als volgt:

% aantal prioritaire acties (actieplannen) t.o.v. het totale aantal acties (actieplannen)	Aantal gemeenten	%
Minder dan 10%	88	29,4%
Van 10 tot 20%	55	18,3%
Van 20 tot 30%	32	10,7%
Van 30 tot 40%	21	7,0%
Van 40 tot 50%	12	4,0%
Van 50 tot 70%	19	6,3%
Van 70 tot 90%	24	8,0%
Van 90 tot 99%	38	12,7%
100%	10	3,3%
Totaal	299	100%

⁷ Dit zijn gemeenten zonder prioritair beleid. Van één gemeente was het meerjarenplan nog niet beschikbaar op het ogenblik van de analyse.

CONCLUSIE

Wanneer we minimum 11 en maximum 100 als goed tot zeer goed beschouwen, dan lijkt een meerderheid van de besturen erin te slagen een 'redelijk' aantal prioritaire acties (of actieplannen) te formuleren: 166 besturen of 55,5%. Deze besturen bieden een leesbare en transparante voorstelling van hun beleid, althans wat dit aspect betreft van hun meerjarenplan.

Een niet onbelangrijke minderheid van de besturen formuleert nauwelijks prioritaire acties of actieplannen: 28 besturen (9,3%) formuleert er minder dan 4, wat toch bijzonder weinig is voor een periode van 6 jaar! De informatiewaarde en relevantie van die strategische nota's kan niet anders dan zeer beperkt zijn. 28 besturen (9,3%) formuleren dan weer meer dan 100 prioritaire acties.

Niet minder dan 48 besturen (16%) definiëren zo goed als al hun acties/actieplannen, of werkelijk allemaal, als prioritair. Deze besturen brengen geen 'reliëf' aan in hun beleidsformulering.

2.2. Prioritaire acties: % van de uitgaven t.o.v. de totale uitgaven

WAT

Aanvullend bij de vorige indicator kunnen we nagaan welk percentage van de totale uitgavenkredieten de gemeenten ramen te besteden aan de zelf gedefinieerde prioritaire acties (actieplannen). Voor het goede begrip van deze indicator zijn de volgende zaken van belang:

De totale uitgaven bevatten de som van alle exploitatie- en investeringsuitgaven. De financieringsuitgaven (vooral terugbetalingen van aangegane leningen) nemen we voor deze beoordeling niet in rekening;

We nemen de volledige periode van het meerjarenplan 2020-2025 in ogenschouw. De geraamde uitgaven voor de prioritaire acties (actieplannen) voor de volledige 6 jaar worden gerelateerd aan de totale geraamde uitgaven voor dezelfde periode. Als we enkel het eerstvolgende jaar in ogenschouw nemen, meten we niet hoe de gemeenten omgaan met een van de essenties van BBC: de meerjarenplanning.

WAAROM

De relevantie van deze indicator is gelijkaardig aan de vorige indicator: nagaan of de gemeenten erin slagen om 'reliëf' te brengen in de planning en wat het aandeel in de totale gemeentelijke uitgavenmassa is van de uitgaven voor de acties (of actieplannen) die de strategische nota beschrijft. Wanneer besturen nauwelijks kredieten toewijzen aan prioritaire acties of actieplannen, dan lijkt aan de essentie van een strategische nota voorbij te zijn gegaan (ook al zijn er prioritaire acties denkbaar die weinig uitgavenkredieten noodzaken). Als ze veel te veel, of alle, uitgavenkredieten aan prioritaire acties koppelen, kan men de vraag stellen of de betreffende beleidsnota een goede basis vormt voor een beleidsdiscussie op hoofdlijnen.

RESULTAAT

% uitgaven aan prioritaire acties (actieplannen) t.o.v. de totale uitgaven	Aantal gemeenten	%
Minder dan 3%	35	11,7%
Van 3 tot 5%	25	8,3%
Van 5 tot 10%	80	26,7%
Van 10 tot 15%	51	17,0%
Van 15 tot 20%	41	13,7%
Van 20 tot 30%	31	10,3%
Van 30 tot 40%	13	4,3%
Van 40 tot 50%	5	1,6%
Tussen 50 en 90%	4	1,3%
Tussen 90 en 100%	14	4,6%
Totaal	299	100%

CONCLUSIE

Hier zien we dezelfde trend als bij de vorige indicator. Wanneer we minder dan 5% als te laag en meer dan 50% als te hoog zouden beschouwen (met name niet beantwoordend aan de doelstelling om prioritair beleid naar voren te schuiven als belangrijk om er de specifieke aandacht van de gemeenteraad op te vestigen) stellen we vast dat 78 gemeenten (26%) zich in die categorieën bevinden.

Dat betekent dat iets meer dan 1/4^{de} van de gemeenten niet zo goed scoort op deze indicator. Vooral de 35 gemeenten die minder dan 3% van hun budgettaire volume expliciet presenteren in prioritair acties (en dus in hun strategische nota) lijken onvoldoende transparant te zijn in de voorstelling van hun beleid. Bijna drie kwart van de besturen lijkt de filosofie beter tot goed te vertalen.

2.3. Kwaliteit van de beleidsformulering (prioritaire acties/doelstellingen)

WAT

Beleidsdoelstellingen zijn idealiter motiverend en richtinggevend geschreven: ze verwijzen naar gewenste effecten of wenselijke toekomstige situaties. Acties of actieplannen zijn idealiter 'duidelijk' omschreven: de lezer hoort na lectuur een concreet idee te hebben wat de acties inhouden en hoe ze zullen bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen. Soms gebruikt men het letterwoord SMART om aan te duiden hoe acties moeten worden omschreven: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden.

De beoordeling van de wijze van formulering van beleid houdt steeds een subjectief element in. Dat is niet uit te sluiten. Niettemin hebben we gepoogd een analysekader uit te werken voor de beoordeling van de formulering van het beleid door de gemeenten.

- We hebben de analyse beperkt tot de formulering van het prioritaair beleid (prioritaire acties of actieplannen en prioritaire doelstellingen) zoals opgenomen in de strategische nota. Dat houdt het 'gevaar' in dat een gemeente met slechts 1 of 2 prioritaire acties (wat te weinig is) die goed geformuleerd zijn, op deze indicator goed scoort, terwijl een gemeente met een groter aantal prioritaire acties (en dus een duidelijk beeld voor de gemeenteraad) die minder goed geformuleerd zijn, minder goed scoort.
- We hebben ons niet beperkt tot de formulering van de prioritaire acties en beleidsdoelstellingen sensu strictu. Veel gemeenten hebben in hun strategische nota naast de eigenlijke actie of doelstelling ook bijbehorende commentaar geschreven. De formulering daarvan is meegenomen in de beoordeling.
- Bij gemeenten die rapporteren op actieplanniveau gebeurde de analyse van de formulering op dat niveau, niet op dat van de onderliggende acties.

Het analysekader is als volgt opgebouwd.

Zijn de prioritaire beleidsdoelstellingen motiverend en richtinggevend geschreven?

1. Neen
2. Eerder niet (of slechts een minderheid zijn motiverend en richtinggevend)
3. Eerder wel
4. Ja

Zijn de prioritaire actie(plannen) duidelijk omschreven?

1. Neen
2. Eerder niet (of slechts een minderheid zijn duidelijk)
3. Eerder wel (of een meerderheid zijn duidelijk)
4. Ja, en zelfs nog SMART

WAAROM

Een duidelijke formulering en presentatie van het lokale beleid is essentieel voor een kwaliteitsvol meerjarenplan. Aan volzinnen (of erger, ganse paragrafen of bladzijden) vol met nietszeggende gemeenplaatsen heeft niemand een boodschap.

In de eerste versie van BBC vormden de prioritaire beleidsdoelstellingen (en enkel die) de basis van de strategische nota. Veel raadsleden vonden de strategische nota's daardoor veel te weinig concreet. Bovendien waren de doelstellingen vaak nietszeggend geformuleerd. In BBC 2.0 is het accent verlegd naar het concretere niveau van de acties of actieplannen. Het gemeentebestuur moet in eerste instantie de prioritaire acties of actieplannen aanduiden (en dus in de strategische nota expliciteren). De hoger liggende beleidsdoelstelling is dan meteen ook prioritair (en op te nemen in de strategische nota).

Door die ingreep wil de Vlaamse regelgever de gemeenten de kans bieden om meer 'transparante' en concrete strategische nota's op te maken, zodat het raadslid of de lezer van die rapporten niet het gevoel krijgt van 'veel geblaat en weinig wol'. Het actie- of actieplanniveau biedt immers meer concrete stof voor een beleidsmatige discussie, op voorwaarde dat de gemeenten erin slagen om hun prioritaire acties (en doelstellingen) kwaliteitsvol te formuleren.

RESULTAAT⁸

	Aantal gemeenten	%
Doelstellingen richtinggevend geformuleerd?		
Neen	79	26,6%
Eerder niet	83	27,9%
Eerder wel	109	36,7%
Wel	26	8,8%
Acties/actieplannen duidelijk geformuleerd?		
Neen	65	21,9%
Eerder niet	96	32,3%
Eerder wel	127	42,8%
wel	9	3%

⁸ Op het moment van deze analyse waren 297 gemeentelijke meerjarenplannen beschikbaar.

CONCLUSIE

Hoezeer, zoals eerder vermeld, de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsformulering in zekere mate subjectief is en het analysekader beperkt, toch kunnen we niet naast de vaststelling heen dat er nog heel wat verbeterpotentieel is inzake beleidsformulering bij de lokale besturen.

Een ruime helft van de gemeenten (meer dan 54%) formuleert de prioritaire actie(plannen) onvoldoende duidelijk. En bijna 22% zelfs helemaal onduidelijk. Voor de beschrijving van de prioritaire beleidsdoelstellingen tekent zich hetzelfde beeld af: ook daar scoort 54% van de gemeenten onvoldoende. Meer dan een kwart (26,6%) is zelfs helemaal ondermaats. Dat een hogere kwaliteit zeker niet onmogelijk is bewijst de andere, kleinere, helft die er wel in slaagt voldoende duidelijk te zijn in de formulering van de doelstellingen en acties. Sommige besturen doen het ronduit uitstekend.

Welke de oorzaken zijn voor de minder goede beleidsformulering in de strategische nota is onduidelijk. Schroom bij het gemeentebestuur om zich kwetsbaar op te stellen (bij latere evaluatie) door het beoogde beleid te zeer te expliciteren? Te exclusieve aandacht bij de opmaak van het meerjarenplan voor het strikt financiële aspect ("Wat is onze autofinancieringsmarge?")? Een zeker onvermogen voor een goede beleidsplanning en -formulering?

Het lijkt in ieder geval een aspect waarover zowel de Vlaamse overheid als de gemeenten zich grondig moeten buigen: hoe kunnen we bijdragen aan een betere kwaliteit van de beleidsformulering op lokaal niveau.

2.4. % van de uitgaven die niet functioneel zijn toegewezen

WAT

De gemeenten moeten hun uitgaven niet alleen ramen volgens soort (personeelsuitgaven, uitgaven voor goederen en diensten, werkingssubsidies, investeringen in materiële vaste activa, enz. ...) maar ook volgens bestemming. Waaraan besteden ze de (geraamde) middelen? Aan welzijn, mobiliteit, natuurbehoud, cultuur, administratieve diensten zoals de burgerlijke stand, enz.

De Vlaamse regelgever heeft een verplicht te gebruiken lijst van 149 'beleidsvelden' opgemaakt waaraan de gemeente iedere (geraamde) uitgave functioneel moet toewijzen. Twee van die beleidsvelden kunnen worden beschouwd als 'overhead' of als 'restposten'. Wanneer uitgaven niet duidelijk toe te wijzen zijn aan een bepaald functioneel beleidsveld, kan de gemeente ze koppelen aan één van deze beleidsvelden. Het betreft de beleidsvelden '0119 - overige algemene diensten' en '0190 - overig algemeen bestuur'. ABB heeft een toelichting opgemaakt met een omschrijving van deze beleidsvelden:

- 0119 – overige algemene diensten: *'Betreft het bestuur en de werking van de algemene diensten van het bestuur die niet aan de beleidsvelden 0100 t.e.m. 0115 kunnen worden toegewezen. Het bevat o.a. het bestuur en de werking van de centrale aankoopdienst, centrale drukkerij, centrale informaticadienst, centrale communicatiedienst, wagenpark (enkel wagens die door alle diensten kunnen en mogen gebruikt worden en voor de centrale garage), dienst van de gebouwen (o.a. magazijnaankopen en het personeel dat instaat voor het technisch onderhoud van de gebouwen), technische diensten (centrale technische administratie enz.).'*
- 0190 - overig algemeen bestuur: *'Betreft de ontvangsten en uitgaven inzake algemeen bestuur die niet aan de beleidsvelden 0100 tot en met 0171 kunnen toegewezen worden. Het bevat o.a. uitgave voor volksraadplegingen, premies voor algemene verzekeringen die niet aan een specifiek beleidsveld kunnen worden toegewezen.'*

Ook hier (net zoals bij indicator 2.2) hebben we:

- de volledige periode van het meerjarenplan 2020-2025 in ogenschouw genomen. De geraamde uitgaven voor deze 2 beleidsvelden voor de volledige 6 jaar worden gerelateerd aan de geraamde totale uitgaven voor dezelfde periode van 6 jaar;
- de totale uitgaven gedefinieerd als de som van alle exploitatie- en investeringsuitgaven. De financieringsuitgaven (vooral terugbetalingen van aangegane leningen) brengen we hier niet in rekening.

WAAROM

Een correct en accuraat zicht op de functionele verdeling van de overheidsuitgaven is een belangrijk kwaliteitskenmerk van de overheidsbegrotingen en jaarrekeningen. Wanneer de lokale besturen hun uitgaven correct toewijzen aan de beleidsvelden, kan er op een transparante manier functioneel worden gerapporteerd en heeft het raadslid of de geïnteresseerde burger een goede kijk op het lokale beleid voor de verschillende beleidsdomeinen. Om correcte beleidsinformatie te kunnen distilleren uit de BBC-data is het belangrijk dat de lokale besturen hun ontvangsten en uitgaven zo goed mogelijk toewijzen aan de beleidsvelden waarvoor ze gedaan worden.

Goed toewijzen van uitgaven aan de (functionele) beleidsvelden betekent dat er zo weinig mogelijk wordt toegewezen aan de 'overhead-beleidsvelden'. Als uitgaven betrekking hebben op meerdere beleidsvelden, bepalen de gemeenten autonoom hoe ze die verdelen over de beleidsvelden in kwestie. Uitgaven voor communicatie bijvoorbeeld zijn vaak uitgaven voor allerhande campagnes: om de burger te stimuleren minder snel te rijden, om hem ertoe over te halen afval te sorteren, enz... Dergelijke uitgaven voor communicatie moet de gemeente toewijzen aan de beleidsvelden 'mobiliteit' en 'afvalbeleid'. Hetzelfde geldt voor ICT-uitgaven die vaak gerelateerd zijn aan bepaalde programma's in functie van een specifiek beleid. Ook die uitgaven horen in principe niet thuis op een 'overhead-beleidsveld'.

De OESO werkte in samenwerking met verschillende andere internationale instellingen de COFOG (Classification Of the Functions Of Government) uit. De COFOG-classificatie klasseert de uitgaven en ontvangsten van alle overheden volgens hun bestemming: de opdrachten, de doelstellingen of de beleidsprioriteiten van de regering. 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. De lokale besturen zijn nog niet expliciet verplicht om COFOG te hanteren, maar het is wel zeer aangeraden. Het stelsel van de beleidsvelden voor de lokale besturen zoals opgemaakt door de Vlaamse overheid is compatibel met de COFOG-classificatie.

Voor de kwaliteit van de rapportering volgens de functionele codes (de beleidsvelden) is het dus van belang om te evalueren of de gemeenten niet disproportioneel veel uitgaven toewijzen aan die 'overheadbeleidsvelden'.

RESULTAAT

% 'overhead' t.o.v. totale uitgaven	Aantal gemeenten	%
Meer dan 20%	33	11,0%
Van 15 tot 20%	64	21,4%
Van 10 tot 15%	105	35,1%
Van 5 tot 10%	80	26,7%
Minder dan 5%	17	5,7%
	299	100%

CONCLUSIE

Het is niet zo gemakkelijk om een norm te kleven op het maximum percentage van de uitgaven dat aan beide 'overhead-beleidsvelden' mag worden toegewezen. Toch kan worden gezegd dat meer dan 20% van de uitgaven problematisch veel lijkt, zelfs voor kleinere besturen die het moeilijker hebben om hun uitgaven (bijvoorbeeld hun personeelsuitgaven) functioneel te verdelen en toe te wijzen. Het betekent dat de andere beleidsvelden lager scoren dan verwacht zou kunnen worden. De 33 betrokken gemeenten, of 11% van het totale aantal besturen, moeten hun handelswijze hieromtrent ernstig bevragen. Hun meerjarenplanning is niet voldoende kwalitatief (transparant) wat betreft dit aspect.

Gemiddeld wijzen de gemeenten 12,9% van de uitgaven toe aan de beide 'overhead-beleidsvelden'. Bijna 100 gemeentebesturen (1 op 3) slagen erin om minder dan 10% van de totale uitgaven toe te wijzen aan die beide beleidsvelden.

2.5. Rapportering over ‘financiële risico’s’ en ‘assumpties’

WAT

De BBC-regelgeving⁹ bepaalt dat de toelichting van de meerjarenplannen in ieder geval de volgende rubrieken moet behandelen:

- een overzicht van de financiële risico’s, dat bestaat uit een omschrijving van de financiële risico’s die het bestuur loopt en van de middelen en mogelijkheden waarover het bestuur beschikt of kan beschikken om die risico’s te dekken;
- een beschrijving van de gekozen grondslagen en assumpties voor de opmaak van het beleidsrapport.

De beoordeling of de gemeenten hun **financiële risico’s** op een kwaliteitsvolle manier hebben geduid is niet eenvoudig en bevat opnieuw (zie ook indicator 2.3) een zekere mate van subjectiviteit. De regelgeving bevat geen definitie van het begrip “financieel risico”, noch een exhaustieve lijst van wat een bestuur daarover in het meerjarenplan moet opnemen. Om toch een (eenvoudig) analysekader te hebben zijn we uitgegaan van de FAQ “Wat verstaan we onder financiële risico’s” die ABB op haar website heeft gepubliceerd¹⁰. Daarin zijn de mogelijke risico’s verdeeld in de volgende rubrieken:

- risico’s omtrent schulden
- risico’s omtrent het thesauriebeheer
- risico’s omtrent de exploitatie-ontvangsten en -uitgaven
- risico’s als gevolg van bepaalde overeenkomsten
- risico’s inzake de verplichtingen aan andere partijen
- andere risico’s
- algemene slotvraag: zijn de risico’s voldoende omschreven

We evalueerden of de gemeenten al dan niet ‘voldoende’ de risico’s in elk van de bovenvermelde rubrieken hebben geduid, goed beseffend dat ‘voldoende’ een vaag begrip is én dat de beoordelaar in vele gevallen onmogelijk kan weten of er geen risico’s zijn die de gemeente wel degelijk kent maar niet in het meerjarenplan heeft opgenomen. Met ‘voldoende’ bedoelen we dat het risico vermeld en behandeld is, bij voorkeur gestaafd met financiële gegevens. Het duiden van beheersingsmaatregelen om het risico te dekken was niet nodig om een ‘voldoende’ te bekomen. In het antwoord op een overkoepelende slotvraag geven we weer of de risico’s voldoende omschreven zijn in het meerjarenplan.

Voor de beoordeling van de vermelding van de **grondslagen en assumpties** zijn we op een gelijkaardige manier te werk gegaan. Ook hier biedt de regelgeving geen definitie of exhaustieve lijst. De gemeenten kunnen en moeten dit verplichte onderdeel van de toelichting van het meerjarenplan

⁹ Artikel 3 van het ministerieel besluit van 26 juni 2018 tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen.

¹⁰ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/faq/bbc/wat-verstaan-we-onder-%E2%80%98financi%C3%A9le-riisico%E2%80%99%E2%80%99>

naar eigen inzichten concreet gestalte geven. De regelgeving legt geen model of bepaalde parameters op. Die vrijheid voor de gemeenten is een verdedigbare keuze, maar het maakt de beoordeling van de toepassing in de praktijk niet gemakkelijk.

Ook hier zijn we uitgegaan van de FAQ die ABB daarover heeft gepubliceerd op haar website: “Welke grondslagen en assumpties kan ik opnemen in de toelichting van het meerjarenplan?”¹¹. In die FAQ wordt aanbevolen om minstens voor de volgende onderdelen van het meerjarenplan de onderliggende grondslagen en assumpties te expliciteren:

- de personeelsuitgaven
- de uitgaven voor goederen en diensten
- de toegekende subsidies
- de financiële uitgaven
- de ontvangsten

Ook hier hebben we een beoordeling gemaakt of de gemeenten al dan niet ‘voldoende’ toelichten welke grondslagen en assumpties ze hebben gebruikt voor de desbetreffende rubrieken. Ook is een ‘ja’ of ‘neen’ weergegeven op de overkoepelende vraag of de grondslagen en assumpties in hun globaliteit voldoende zijn uitgewerkt.

WAAROM

Voor de transparantie van de financiële gegevens in een meerjarenplan is het belangrijk dat duidelijk is wat de onderliggende redeneringen (de ‘grondslagen en assumpties’) van een gemeentebestuur zijn om een bepaald bedrag als raming voor een ontvangst of een uitgave op te nemen. Dat biedt, meer dan het absolute bedrag van de raming, de mogelijkheid voor de raadsleden om de ingeschreven bedragen (en het beleid dat ze financieel veruitwendigen) te interpreteren, te beoordelen en te bediscussiëren.

Dat is ook het geval met de explicitering van de risico’s, waar de regelgever in BBC 2.0 meer dan in de initiële versie van BBC de aandacht op vestigt. De verplichting tot een zorgvuldige explicitering van de risico’s in het meerjarenplan dwingt de gemeenten om systematisch na te denken over de risico’s die de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de financiën in het gedrang zou kunnen brengen, en tot het uitwerken van beheersingsmaatregelen.

¹¹ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/faq/bbc/welke-grondslagen-en-assumpties-kan-ik-opnemen-in-de-toelichting-van-het-meerjarenplan>

RESULTAAT

Risico's	Voldoende behandeld		Onvoldoende of niet behandeld	
Algemeen	276	93%	22	7%
Schuldbeheer	261	88%	37	12%
Thesauriebeheer	156	52%	142	48%
Exploitatie-ontvangsten	275	92%	23	8%
Exploitatie-uitgaven	280	94%	18	6%
Overeenkomsten	203	68%	95	32%
Andere partijen – HVZ	221	74%	77	26%
Andere partijen - IGS	94	32%	204	68%
Andere partijen - PVZ	214	72%	84	28%
Andere partijen - AGB	120	40%	178	60%
Andere partijen – erediensten	123	42%	170	58%
Andere risico's	204	68%	94	32%

Grondslagen en assumpties	Voldoende geëxpliciteerd		Onvoldoende of niet geëxpliciteerd	
Algemeen	253	85%	45	15%
Uitgaven personeel	285	96%	13	4%
Uitgaven goederen en diensten	223	75%	75	25%
Toegekende subsidies	230	77%	68	23%
Financiële uitgaven	198	66%	100	34%
APB	256	86%	41	14%
OOV	258	87%	40	13%
Verkoop vaste activa	81	27%	217	73%
Financiële schulden	202	68%	96	32%

CONCLUSIE

De gehanteerde methodologie bij deze indicator laat niet toe om definitieve uitspraken te doen over de kwaliteit van de onderdelen 'risico's' en 'grondslagen en assumpties' van de meerjarenplannen van de Vlaamse gemeenten. Niettemin kunnen we op basis van het onderzoek concluderen dat de grote meerderheid van de gemeenten, in algemene termen, voldoende aandacht heeft gehad voor deze onderdelen van de meerjarenplanning. Dat is bemoedigend. Slechts 7% van de gemeenten scoort echt onvoldoende voor het weergeven van de risico's en 15% scoort zwak voor het duiden van de grondslagen en assumpties.

Van de in de FAQ opgenomen risico's worden de risico's voor het thesauriebeheer of 'specifieke overeenkomsten' het minst behandeld. Vertrouwenwekkend is dat meer dan 2/3e van de gemeenten ook nog andere risico's, die in de FAQ niet als een aparte rubriek zijn opgenomen, heeft behandeld. Het doet vermoeden dat de gemeenten zich in toenemende mate bewust zijn van het bestaan van risico's.

Wat betreft de grondslagen en assumpties is het bemoedigend dat zo goed als alle gemeenten de raming van de personeelsuitgaven (die meer dan de helft van de exploitatie-uitgaven van de Vlaamse gemeenten vormen) voldoende onderbouwen. Slechts een kleine minderheid (13 gemeenten of 4%) blijft hier in gebreke. Voor de uitgaven voor goederen en diensten en voor werkingssubsidies (beiden goed voor iets meer dan 20% van de exploitatie-uitgaven) blijft een kwart van de gemeenten in gebreke bij het verduidelijken van hun onderliggende redeneringen bij het bepalen van het ramingsbedrag.

2.6. Rapportering over ‘verbonden entiteiten’

WAT

Het decreet van 22 december 2017 over het Lokaal Bestuur heeft van de gemeenten en de OCMW's, die aparte rechtspersonen blijven, één geheel gemaakt wat betreft de beleidsmatige en financiële rapportering. Beide rechtspersonen maken samen één meerjarenplanning (en één jaarrekening). Nochtans is een lokale overheid ruimer dan de loutere gemeente en haar OCMW. Andere lokale overheden of instanties zijn nauw verbonden met het gemeentebestuur en vallen binnen de 'consolidatiekring' van de gemeente.

Er zijn verschillende manieren om de consolidatiekring te bepalen. Een gangbare definitie is dat een entiteit als verbonden wordt beschouwd als één partij de mogelijkheid heeft om de andere partij te controleren of de financiële en operationele beslissingen van de andere kan beïnvloeden. Ook BBC 2.0 heeft aandacht voor de consolidatie-problematiek. De regelgeving, en meer bepaald artikel 4 van het BBC-MB¹², bepaalt dat de gemeenten in de documentatie van hun meerjarenplannen *“een overzicht van de verbonden entiteiten, waarmee alle entiteiten worden bedoeld waarvoor het bestuur de wettelijke, statutaire of feitelijke verplichting heeft om rechtstreeks of onrechtstreeks tussen te komen in verliezen of tekorten”* moeten opnemen.

Voor 62 willekeurig gekozen gemeentebesturen is nagegaan hoe ze zijn omgegaan met die verplichting. Daarbij is nagegaan in welke mate alle verbonden entiteiten zijn opgesomd én welke soort informatie over deze entiteiten is meegegeven.

Om de volledigheid van de lijst met verbonden entiteiten na te gaan, zijn de verbonden entiteiten gegroepeerd in 4 categorieën. Telkens is nagegaan of in elk van die categorieën entiteiten zijn vermeld¹³. De 4 categorieën zijn:

- de eigenlijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en indirecte participaties via de intergemeentelijke samenwerking (bv. Zefier, ...);
- de OCMW-verzelfstandigingen (alle decretale vormen van OCMW-verzelfstandiging);
- de entiteiten waarvoor een decretale of andere wettelijke verplichting bestaat om financieel tussen te komen (met name de AGB, de politie- en hulpverleningszone en de besturen van de eredienst);
- andere (publiekrechtelijke) structuren die van belang zijn voor het gemeentelijke beleid (Logo Gezond, bekkenstructuren, polders en wateringen, enz.)

¹² Ministerieel besluit van 26 juni 2016 tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen.

De grotere aandacht voor de consolidatie-problematiek uit zich bijvoorbeeld ook in de verplichting om in de meerjarenplannen de “geconsolideerde AFM” op te nemen, zijnde de AFM van gemeente, OCMW én AGB.

¹³ De beoordeling hiervan is uiteraard niet sluitend. ABB heeft de beschikking over overzichten van de belangrijkste lokale besturen in de brede betekenis van het woord (AGB, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, CAW's, ...) maar de beoordelaars kunnen bijna onmogelijk weten of een bestuur werkelijk alle verbonden entiteiten heeft vermeld.

Ook is nagegaan of de besturen over hun verbonden entiteiten bijkomende informatie hebben opgenomen van financiële (bijvoorbeeld aantal aandelen, nominale bedragen van de deelneming, ...) of bestuurlijke (juridische structuur, wijze van deelname aan de bestuursorganen, verdeling van de stemrechten, ...) aard. De kwaliteit of de juistheid van die informatie is niet nagegaan, enkel of ze aanwezig is.

Zowel voor de rubrieken 'volledigheid', 'aanwezigheid van financiële informatie' als 'aanwezigheid van bestuurlijke informatie' hanteren we de volgende scoringsmethodiek:

- 0: niet ingevuld
- 1: niet goed ingevuld
- 2: eerder niet goed ingevuld
- 3: eerder goed ingevuld
- 4: goed ingevuld

WAAROM

Veel gemeentelijk beleid is vandaag verzelfstandigd of wordt uitgevoerd in allerlei samenwerkingsverbanden, waardoor het gemeentelijk bestuurlijk landschap behoorlijk versnipperd is. De gemeenten verschaffen jaarlijks belangrijke werkings- en investeringssubsidies aan die verbonden entiteiten. En elk van die entiteiten heeft op een bepaalde manier impact op de financiële toestand en de beleidsresultaten van de gemeente. In afwachting van een meer geconsolideerde financiële en beleidsmatige rapportering is het beschikken over een helder overzicht van de entiteiten waarmee het gemeentebestuur verbonden is, een essentieel element voor de gemeenteraadsleden om het gemeentelijk beleid in zijn totaliteit beter te kunnen beoordelen.

Internationaal bestaat reeds geruime tijd de trend om op een geconsolideerde manier te rapporteren, ook in de publieke sector. Zowel de International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) en het wettelijke kader rond Europese rapporteringsverplichtingen (ESR) hebben standaarden uitgewerkt voor de consolidatie.

De wijze waarop optimaal op een geconsolideerde manier financieel en bestuurskundig wordt gerapporteerd is in de Vlaamse lokale publieke sector nog in ontwikkeling. Enerzijds zijn er reeds regelgevende verplichtingen van kracht (zie hoger), anderzijds is het beleidsondersteunende wetenschappelijk onderzoek nog in volle gang¹⁴.

¹⁴ In het kader van het SBV (Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing) voeren zowel de UGent (o.l.v. prof. J. Christiaens) als de KULeuven (o.l.v. prof. G. Bouckaert) een onderzoeksopdracht uit. Zie de ABB-website: <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid/bbc-ondersteuning/consolidatie>

RESULTAAT

	Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden					
	Volledig		Financieel		Bestuurlijk	
niet ingevuld	14	23%	21	34%	60	97%
niet goed ingevuld	7	11%	11	18%	1	2%
eerder niet goed ingevuld	3	5%	7	11%	0	0%
eerder goed ingevuld	1	2%	3	5%	1	2%
goed (volledig) ingevuld	37	60%	20	32%	0	0%

	Besturen met verplichting tot financieel tussenkomen (AGB, PZ, HVZ, kerkfabriek)					
	Volledig		Financieel		Bestuurlijk	
niet ingevuld	0	0%	0	0%	60	97%
niet goed ingevuld	1	2%	1	2%	2	3%
eerder niet goed ingevuld	5	8%	2	3%	0	0%
eerder goed ingevuld	6	10%	8	13%	0	0%
goed (volledig) ingevuld	50	74%	51	82%	0	0%

	OCMW-verzelfstandigingen					
	Volledig		Financieel		Bestuurlijk	
niet ingevuld	26	42%	29	47%	60	97%
niet goed ingevuld	6	10%	6	10%	2	3%
eerder niet goed ingevuld	5	8%	5	8%	0	0%
eerder goed ingevuld	1	2%	2	3%	0	0%
goed (volledig) ingevuld	24	39%	19	31%	0	0%

	Andere					
	Volledig		Financieel		Bestuurlijk	
niet ingevuld	17	27%	23	37%	58	94%
niet goed ingevuld	4	6%	12	19%	2	3%
eerder niet goed ingevuld	1	2%	4	6%	1	2%
eerder goed ingevuld	4	6%	2	3%	1	2%
goed (volledig) ingevuld	36	58%	21	34%	0	0%

CONCLUSIE

Na een steekproef bij 62 besturen blijkt dat ruim de helft van de Vlaamse gemeenten in het meerjarenplan een (bijna) volledig overzicht geeft van de verbonden entiteiten. Maar in een te grote minderheid van de gevallen gebeurt dat niet of nauwelijks. Eén derde van de gemeenten geeft niet of nauwelijks aan in welke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ze participeren of welke de verbonden entiteiten zijn in de categorie 'andere'.

De categorie 'entiteiten waar de gemeente wettelijk verplicht is om financieel tussen te komen' is, niet verrassend, veruit het beste ingevuld. Bijna alle gemeenten (84%) geven in de documentatie van hun meerjarenplan een volledig overzicht van die verbonden entiteiten, inclusief bijkomende financiële informatie.

Financiële informatie wordt in één derde van de gevallen verstrekt (in bijna alle gevallen in de categorie 'entiteiten waar de gemeente wettelijk verplicht is om financieel tussen te komen'). Bijkomende bestuurlijke informatie over de verbonden entiteiten of over de wijze waarop de gemeente met deze entiteiten is verbonden ontbreekt nagenoeg compleet in de meerjarenplannen van de Vlaamse gemeenten.

2.7. Correcte opmaak van de schema's van het meerjarenplan

WAT

Een BBC-meerjarenplan bestaat uit een strategische nota, een financiële nota en een toelichting. De BBC-regelgeving, die veel vrijheidsgraden toekent aan de lokale besturen bij de opmaak van het meerjarenplan, verplicht wel bepaalde schema's als onderdeel van de financiële nota en van de toelichting.¹⁵

Deze indicator duidt aan in hoeverre de gemeenten deze verplichte schema's daadwerkelijk gebruiken. Meer bepaald gaan we na of 2 schema's van de financiële nota en 3 schema's van de toelichting naar de vorm correct worden gebruikt. Het betreft de volgende schema's:

- M1 of het financieel doelstellingenplan
- M2 of de staat van het financieel evenwicht
- T1 of de ontvangsten en uitgaven naar functionele aard
- T2 of de ontvangsten en uitgaven naar economische aard
- T4 of de evolutie van de financiële schulden

WAAROM

Ter bescherming van de zwakke gebruikers heeft de Vlaamse regelgever de boekingsregels én de minimale inhoud van de beleidsrapporten wettelijk vastgelegd (zie inleiding). Het is van essentieel belang dat de uitvoerende instanties en het management, die de beleidsrapporten opmaken, deze verplichte schema's (en de boekingsregels) rigoureus volgen.

RESULTAAT

Correct gebruik van schema's?	M1	M2	T1	T2	T4
Ja	296	295	297	297	280
Neen	2	3	1	1	18

¹⁵ Zie de bijlagen bij het Ministerieel besluit van 26 juni 2016 tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen.
Zie ook bijlage 1.

CONCLUSIE

Zo goed als alle besturen maken de schema's op volgens de modellen die de regelgeving bevat.

Enkel bij het schema T4 (evolutie van de financiële schulden) ervaren sommige besturen (bijna 6% van de besturen) problemen. Een mogelijke verklaring is dat de besturen dit schema gedeeltelijk zelf moeten invullen omdat het niet automatisch door de boekhoudsoftware wordt gegenereerd, wat wel het geval is voor de andere schema's.

ABB als toezichhoudende overheid heeft van de lokale besturen ook veel vragen ontvangen over de precieze invulling van dit schema. Wellicht moet ABB bijkomend ondersteunend materieel ter beschikking stellen over de achterliggende logica van dit sjabloon.

2.8. Gecorrigeerde en geconsolideerde autofinancieringsmarge

WAT

BBC 2.0 vult de 'klassieke' norm van de autofinancieringsmarge¹⁶ aan met 2 indicatoren (geen normen) die de besturen moeten opnemen in de financiële nota:

- De *gecorrigeerde* autofinancieringsmarge, die weergeeft hoe groot de autofinancieringsmarge (AFM) is als rekening wordt gehouden met jaarlijkse 'aangewezen' aflossingen van de financiële schuld, ongeacht de financieringsvorm. Deze indicator neutraliseert de impact van alternatieve financieringstechnieken (zoals bulletleningen, waarvan de aflossing van het volledige kapitaal gebeurt op het einde van de leningstermijn, die vaak buiten de planningsperiode van het meerjarenplan valt).

Als de AFM kleiner is dan de gecorrigeerde AFM is er geen probleem. Als de AFM (veel) groter is dan de gecorrigeerde AFM, kan dat erop wijzen dat een bestuur bepaalde leninglasten doorschuift naar een volgende legislatuur. De BBC-regelgeving bepaalt dat de aangewezen aflossingen 8% van de totale financiële schuld op 31 december van het vorige boekjaar zijn, wat neerkomt op een gemiddelde looptijd van 12,5 jaar.

- De *geconsolideerde* autofinancieringsmarge die, naast de AFM van de gemeente en haar OCMW, ook de AFM van de autonome gemeentebedrijven (en, in voorkomend geval, van de districten) bevat.

In deze analyse evalueren we of er in het meerjarenplan (in 2025) een groot verschil is tussen de AFM en de gecorrigeerde AFM en, indien dat het geval is, of dat in het meerjarenplan op een voldoende wijze is toegelicht. Wat de geconsolideerde AFM betreft, gaan we na of alle verplicht mee te nemen entiteiten (AGB en desgevallend de districten) zijn opgenomen.

WAAROM

De AFM is een uiterst belangrijke indicator voor de structurele financiële gezondheid van de Vlaamse gemeenten. Deze kan eventueel worden 'omzeild' door bepaalde alternatieve financieringstechnieken te gebruiken of door gemeentelijke schulden onder te brengen in bepaalde 'dochters' (zie de indicator 2.6 over de verbonden entiteiten en het belang van geconsolideerde rapportering). Dat is de reden waarom de Vlaamse regelgever beide bijkomende indicatoren heeft ingevoerd. Het maakt de meerjarenplannen, en vooral het financieel beleid van de gemeente, transparanter voor de gemeenteraadsleden.

Het is dan ook van groot belang dat die indicatoren niet alleen in de meerjarenplannen zijn opgenomen, maar ook juist (of op een transparante manier) zijn berekend.

¹⁶ De autofinancieringsmarge geeft het verschil weer tussen het exploitatiesaldo en de netto periodieke aflossingen.

RESULTAAT

AFM versus gecorrigeerde AFM	Aantal besturen	%
Geen betekenisvolle afwijking tussen AFM en gecorrigeerde AFM	129	43%
Afwijking bestaat en is voldoende toegelicht	122	41%
Afwijking bestaat en is onvoldoende toegelicht	47	16%

Geconsolideerde AFM: zijn alle verplichte entiteiten opgenomen	Aantal besturen	%
Ja (meerdere gemeenten hebben evenwel geen AGB)	283	95%
Neen	15	5%

CONCLUSIE

In meer dan de helft van de gemeenten (169 gemeenten) is er een betekenisvolle afwijking tussen de AFM en de *gecorrigeerde AFM*, wat geen probleem hoeft te zijn. Wel problematisch is het wanneer het gemeentebestuur de gemeenteraadsleden niet of onvoldoende toelicht wat de reden daarvoor is. Dat laatste is het geval in niet minder dan 47 besturen (16% van de besturen). In die besturen hebben de gemeenteraadsleden (en het toezicht) minder inzicht in de duurzaamheid van de financiën van het bestuur dan zou moeten.

De grote meerderheid van de besturen neemt de *geconsolideerde AFM* correct op in het beleidsrapport. Een minderheid (15 besturen) hebben hun AGB niet opgenomen in de geconsolideerde AFM, ondanks het feit dat dit een verplicht element is. Die besturen beantwoorden niet aan de regelgeving en aan de transparantie-vereisten.

2.9. Publicatie van het meerjarenplan op de gemeentelijke website

WAT

Elke gemeente is verantwoordelijk voor de publicatie van de meerjarenplannen van de eigen gemeente én, voor de transparantie naar de burger toe, van de meerjarenplannen van haar eventuele AGB en welzijnsvereniging op de gemeentelijke website. Dat moet gebeuren binnen de 10 dagen na de vaststelling van de meerjarenplannen, met vermelding van de datum waarop ze via de website bekend zijn gemaakt (art. 286 en 287 van het DLB)¹⁷.

Deze indicator geeft weer in welke mate de gemeenten die verplichting hebben uitgevoerd voor de meerjarenplannen 2020-2025. In de eerste helft van april 2020 zijn alle gemeentelijke websites bezocht om een antwoord te geven op de volgende 5 vragen:

- is het meerjarenplan 2020-2025 gemakkelijk vindbaar via de startpagina van de website?
- is het meerjarenplan 2020-2025 gemakkelijk vindbaar via een zoekopdracht?
- is de naamgeving van de documenten op de website duidelijk?
- is het gepubliceerde meerjarenplan een coherent document of geheel en is er iets extra gepubliceerd buiten het verplichte minimum?
- is de datum van bekendmaking op de website gepubliceerd?

WAAROM

Transparantie heeft niet alleen te maken met de helderheid, duidelijkheid en volledigheid van de documenten, maar ook met het eenvoudige feit of de documenten voor iedereen in hun volledigheid beschikbaar zijn. De decreetgever heeft de actieve openbaarheid van de BBC-beleidsrapporten via de gemeentelijke websites verplicht gemaakt: basisdocumenten van het gemeentelijk (financieel) beleid moeten algemeen openbaar en voor iedereen op een eenvoudige wijze toegankelijk zijn. Het is van belang om te weten of dat in de praktijk inderdaad het geval is.

RESULTAAT

In de resultaten is abstractie gemaakt van de besturen die op het moment van de analyse nog geen meerjarenplan hadden. Het gaat om 1 gemeentebestuur, 8 AGB en 3 welzijnsverenigingen. Dat is van belang bij de interpretatie van de onderstaande cijfergegevens.

¹⁷ Wanneer een welzijnsvereniging meerdere (OCMW-)leden kent, is de gemeente/OCMW waar de welzijnsvereniging haar maatschappelijke zetel heeft verantwoordelijk voor de publicatie van het meerjarenplan van de welzijnsvereniging.

Is het meerjarenplan 2020-2025 gemakkelijk vindbaar via de startpagina van de website?

Voor deze vraagstelling geven we als antwoord “gemakkelijk vindbaar” als we vanuit de startpagina van de gemeentelijke website maximaal 3 pogingen hebben gedaan om tot het meerjarenplan te komen.

	Gemeente/OCMW		AGB		Welzijnsvereniging	
Ja	270	90%	126	81%	30	55%
Nee	29	10%	30	19%	25	45%
<i>Niet gevonden</i>	7	2,3%	9	5,8%	6	10,9%
Totaal	299	100%	156	100%	55	100%

De meeste gemeentelijke meerjarenplannen (90%) zijn gemakkelijk terug te vinden vanuit de startpagina van de gemeentelijke websites. In meer dan 3 van de 4 gevallen vindt men ook het meerjarenplan van een AGB snel terug. Dat is minder het geval bij de meerjarenplannen van de welzijnsverenigingen: slechts bij iets meer dan de helft van de 55 welzijnsverenigingen is het meerjarenplan gemakkelijk terug te vinden via de startpagina van de website van de gemeente die de maatschappelijke zetel is van de welzijnsvereniging.

Belangrijk is dat we van 22 besturen helemaal geen meerjarenplan hebben gevonden, noch via de startpagina van de gemeentelijke website, noch via een zoekterm (zie hierna). Het betreft 7 gemeentebesturen, 9 AGB en 6 welzijnsverenigingen.

Is het meerjarenplan 2020-2025 gemakkelijk vindbaar via een zoekopdracht?

Via een zoekopdracht beschouwen we het meerjarenplan als “gemakkelijk vindbaar” als we uit de resultatenlijst met maximaal 1 foute klik tot het meerjarenplan komen. Als zoekopdracht werd “meerjarenplan” ingegeven, eventueel aangevuld met “2020-2025”. Als dit voor de verzelfstandigde entiteiten geen resultaat opleverde, zochten we op naam van de entiteit.

	Gemeente/OCMW		AGB		Welzijnsvereniging	
Ja	273	91%	133	85%	38	69%
Nee	26	9%	23	15%	17	31%
Totaal	299	100%	156	100%	55	100%

Met een zoekopdracht vinden we de meerjarenplannen 2020-2025 voor elk type bestuur gemakkelijker terug dan via de startpagina. Vooral bij de welzijnsverenigingen (69% versus 55%), en in mindere mate bij de AGB (85% versus 81%), is het verschil wezenlijk. Voor de gemeenten zelf liggen de resultaten in dezelfde lijn (91% versus 90%).

Is de naamgeving duidelijk?

Hebben de gepubliceerde bestanden een duidelijke naam zodat de gebruiker gemakkelijk kan afleiden dat dit het meerjarenplan 2020-2025 of onderdelen ervan betreft?

	Gemeente/OCMW		AGB		Welzijnsvereniging	
Ja	289	97%	142	91%	49	89%
Nee	3	1%	5	3%	0	0%
Onbepaald	7	2%	9	6%	6	11%
Totaal	299	100%	156	100%	55	100%

Op het vlak van de naamgeving van de gepubliceerde meerjarenplannen behalen de besturen grote onderscheiding. Slechts van 3 gemeenten en 5 AGB is de naamgeving niet duidelijk (onduidelijke afkortingen) of verwarrend (bv. besluit meerjarenplan, financieel beleid,...). “Onbepaald” betreft die besturen waarvoor geen meerjarenplan is gevonden.

Is het gepubliceerde meerjarenplan een coherent document of geheel en is er iets extra gepubliceerd buiten het verplichte minimum?

Een meerjarenplan bestaat uit verschillende onderdelen die elk op hun beurt zijn samengesteld uit verschillende elementen (zie bijlage 1). We verifiëren of er een logische structuur zit in het gepubliceerde meerjarenplan (lees: staan de samenstellende elementen niet kras voor elkaar). Dit geldt zeker als het op de website gepubliceerd meerjarenplan meerdere bestanden omvat. In dat geval moet het aantal bestanden overzichtelijk (beperkt) zijn met telkens een duidelijke naam.

Ook gingen we na of de besturen behalve de wettelijk verplichte documenten (de strategische nota, de financiële nota en de toelichting) nog bijkomende informatie over het meerjarenplan publiceren. We denken daarbij aan de wettelijke minimale documentatie bij het meerjarenplan of elementen ervan zoals de omgevingsanalyse (zie eveneens bijlage 1), een samenvatting, een presentatie, enz. Besturen die extra informatie publiceren, zijn in onderstaande tabel met een plusteken (Ja+ of Nee+) opgenomen. De raadsbeslissingen over het meerjarenplan worden niet als extra beschouwd. De besturen waarvan we het meerjarenplan niet vonden, zijn als ‘onbepaald’ geclassificeerd.

	Gemeente/OCMW		AGB		Welzijnsvereniging	
Ja	77	26%	62	40%	35	64%
Ja+	212	71 %	80	51%	14	25%
Nee	0	0%	3	2%	0	0%
Nee+	3	1%	2	1%	0	0%
Onbepaald	7	2%	9	6%	6	11%
Totaal	299	100%	156	100%	55	100%

Ook voor coherentie scoort elk type van bestuur grote onderscheiding. De hoogste score haalt de categorie gemeenten, waar de publicatie van het meerjarenplan voor 97% van die besturen coherent (Ja en Ja+) is. De scores van de AGB (91%) en de welzijnsverenigingen (89%) liggen in elkaars buurt.

Voor het publiceren van bijkomende informatie over het meerjarenplan stellen we grote verschillen tussen de categorieën vast. Ruim 70% van de kernbesturen publiceert extra informatie over het meerjarenplan, tegenover slechts 51% voor de AGB en juist een kwart van de welzijnsverenigingen. Veelal gaat het om de documentatie bij het meerjarenplan, die een wettelijk verplichte bijlage vormt¹⁸.

¹⁸ Vermoedelijk liggen de percentages ‘extra info’ nog iets hoger want sommige besturen publiceren de documentatie integraal met het meerjarenplan in één bestand op de website. Doordat dit niet onmiddellijk visueel waarneembaar is zijn die extra’s niet altijd gespot tijdens onze waarnemingen.

Is de datum van bekendmaking op de website gepubliceerd?

De regelgeving bepaalt dat de beleidsrapporten binnen de tien dagen nadat ze zijn vastgesteld op de website moeten worden gepubliceerd met vermelding van de datum waarop ze via de webtoepassing worden bekendgemaakt (art. 287 DLB)¹⁹. De besturen die de datum van bekendmaking publiceren op dezelfde plaats als het meerjarenplan, zijn in onderstaande tabel onder 'Ja' opgenomen. De besturen waarvan we het meerjarenplan niet vonden, hebben de classificatie 'onbepaald'.

	Gemeente/OCMW		AGB		Welzijnsvereniging	
Ja	233	78%	123	79%	35	64%
Nee	59	20%	24	15%	14	25%
Onbepaald	7	2%	9	6%	6	11%
Totaal	299	100%	156	100%	55	100%

Meer dan driekwart van de kernbesturen vermeldt de publicatiedatum van het meerjarenplan 2020-2025 op de website. De AGB scoren met 79% een percentje beter. De welzijnsverenigingen halen voldoening (64%). Waarschijnlijk liggen de reële percentages nog iets hoger. Uit de waarnemingen blijkt immers dat besturen het meerjarenplan soms op verschillende plaatsen op de gemeentelijke website publiceren, terwijl ze de bekendmakingsdatum maar op één enkele plaats vermelden. Het is redelijk om aan te nemen dat we in onze zoektocht niet alle locaties van het meerjarenplan 2020-2025 op de gemeentelijke website hebben gedetecteerd. Bij de besturen waar de datum van bekendmaking ontbrak bij het meerjarenplan, is soms wel de datum van de raadsbeslissing vermeld.

CONCLUSIE

In het algemeen kunnen we stellen dat de overgrote meerderheid van de besturen de bepalingen van de publicatie- of bekendmakingsplicht van de meerjarenplannen 2020-2025 op de website naleven en dus tegemoet komen aan de wettelijke verplichtingen van actieve openbaarheid. 306 van de 510 besturen (60%) publiceren over hun meerjarenplan zelfs meer informatie op de website dan wettelijk verplicht is.

Daartegenover staat een kleine minderheid van 22 besturen (4%) waarvan we het meerjarenplan niet hebben gevonden op de gemeentelijke websites. Ook de publicatie van de meerjarenplannen van de verzelfstandigde entiteiten op de gemeentelijke website is een aandachtspunt: de AGB en zeker de welzijnsverenigingen als groep behalen niet dezelfde zeer positieve resultaten als de kernbesturen. Dat de welzijnsverenigingen voor elke vraag het minst goede resultaat behalen, komt vermoedelijk omdat er niet altijd een 1-op-1 relatie met de gemeentelijke website is. Tal van welzijnsverenigingen hebben meerdere OCMW's als lid en moeten hun meerjarenplan laten publiceren op de website van de gemeente waar de maatschappelijke zetel van de welzijnsvereniging zich bevindt. Bij de AGB is die 1-op-1 relatie er wel maar hun minder goede resultaat ten opzichte van de kernbesturen valt mogelijk te verklaren door het feit dat het verzelfstandigde entiteiten zijn die soms ook een eigen website (apart van de gemeentelijke website) hebben.

¹⁹ De melding van de datum van publicatie op de gemeentelijke website is van belang omdat dit de toezichtstermijn voor het eventueel indienen van een klacht tegen het meerjarenplan doet starten.

3. INDICATOREN OVER DE BETROUWBAARHEID

3.1. Coherentie tussen papieren en digitaal beleidsrapport

WAT

De gemeenten rapporteren over hun geplande beleid en de financiële gevolgen daarvan niet alleen aan de gemeenteraadsleden, maar ook aan de Vlaamse overheid. Die laatste rapportering verloopt digitaal volgens afgesproken technische standaarden en een vooraf gedefinieerd bestandsformaat²⁰. De digitale rapportering gebeurt op basis van dezelfde registraties die ook aan de oorsprong liggen van het (papieren) meerjarenplan dat de gemeenteraad vaststelt.

De digitale rapportering wordt niet voorgelegd aan of goedgekeurd door de raad. Maar beide rapporteringen, het meerjarenplan dat de gemeenteraad vaststelt en de digitale rapportering over de onderliggende gegevens die het bevat, komen uit hetzelfde registratiesysteem en moeten dus volledig overeenstemmen. Het is de taak van het management om die overeenstemming te bewaken. De plannings- en boekhoudsoftware die de gemeenten gebruiken maakt het mogelijk om de bestanden voor de digitale rapportering vlot en zonder bijkomende registraties aan te maken.

Deze indicator gaat na of die overeenstemming er is tussen het meerjarenplan zoals voorgelegd aan de gemeenteraad en de initiële digitale rapportering.

WAAROM

De overeenstemming tussen het meerjarenplan dat de gemeenteraad heeft vastgesteld en de digitale rapportering erover is belangrijk omdat:

- de gemeenteraadsleden daardoor zeker zijn dat de planning die ze hebben vastgesteld, correct is opgenomen in de registratiesystemen van het gemeentebestuur;
- de Vlaamse overheid daardoor zekerheid verwerft dat de gegevens die ze op basis van de digitale rapportering ontsluit over de beleidsmatige en financiële planning van de gemeenten overeenstemt met de informatie die de gemeenteraden hebben goedgekeurd;
- de Vlaamse overheid de gegevens van de digitale rapportering via een aantal tools²¹ ter beschikking stelt van het brede publiek (burgers, media, verenigingen, lokale besturen, hogere overheden, de NBB, het Rekenhof, onderzoekers, consultants, belangenorganisaties, financiële of academische instellingen, enz.);

²⁰ De digitale rapportering bevat niet de strategische nota en de schema's van de financiële nota en de toelichting als dusdanig, maar wel de registraties op basis waarvan de gemeente die documenten heeft opgemaakt. De digitale rapportering bevat echter niet alle individuele registratielijnen afzonderlijk, maar consolideert de informatie op 7 dimensies die een onderdeel zijn van de registratiesleutel (het beleidsveld, de algemene rekening, de economischesectorcode, de transactiecode, de budgettaire entiteit, het investeringsproject en de actie (die ook verwijst naar het actieplan en de beleidsdoelstelling waarin ze kadert, eventueel gekoppeld aan indicatoren en een externe rapporteringscode). Zie voor meer info de ABB-website waar de nota "BBC in kort bestek" is gepubliceerd.

https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/BBC_toelichting_algemeen_kort_20191023.pdf

²¹ De financiële profielen, de financiële analysetool, de beleidsanalysetool, de tool voor de reproductie van de schema's van de beleidsrapporten, de opendatatool, de gemeente- en stadsmonitor.

- ABB de digitale rapportering voor meerdere doeleinden gebruikt, zoals het verzamelen en ontsluiten van basisinformatie over het gemeentelijke beleid en de financiën via analyses, rapporten, het beantwoorden van parlementaire vragen, het uitoefenen van bestuurlijk toezicht, de controle voor de verantwoording van subsidies, statistische rapporteringen, enz.

Als de digitale rapportering fouten of onvolkomenheden bevat, zijn ook de analyses en rapporteringen die daarmee gebeuren verkeerd of niet uitvoerbaar. Daarom is het belangrijk dat de onderliggende basisregistraties van de gemeenten correct en betrouwbaar zijn en volledig overeenstemmen met het meerjarenplan dat de gemeenteraad heeft vastgesteld. Het decreet over het Lokaal Bestuur (artikel 259, 3°) bepaalt overigens dat de toezichthoudende overheid het meerjarenplan moet vernietigen als die overeenstemming er niet is.

RESULTAAT

De beoordeling van de verschillende vragen over de overeenstemming van de digitale rapportering met het meerjarenplan dat de gemeenteraad heeft vastgesteld, leverde de volgende resultaten op:

INDICATOR			
	JA	NEE	TOTAAL
1. Sluit berekening BBR aan met schema M2?	291	7	298
2. Sluit berekening AFM aan met schema M2?	291	7	298
3. Bij quick scan al nieuwe DR opgevraagd?	11	287	298
4. Overeenstemming met schema M1?	293	5	298
5. Overeenstemming bedragen BBR met schema M2?	295	3	298
6. Overeenstemming bedragen AFM met schema M2?	292	6	298
7. Overeenstemming met schema M3?	296	2	298
8. Overeenstemming met schema T1?	288	10	298
9. Overeenstemming met schema T2?	284	14	298
10. Overeenstemming initieel ontvangen DR met M1, M2, M3, T1 en T2?	265	33	298
11. Nieuwe DR gevraagd omdat initiële niet correct?	20	278	298
12. Bij ontvangst nieuwe DR, wel overeenstemming?	17	3	20

Voor 265 gemeenten, of bijna 89% van het onderzochte staal (zie vraag 10 hierboven), stemde de digitale rapportering volledig overeen met de schema's M1 (financieel doelstellingenplan), M2 (staat van het financieel evenwicht), M3 (overzicht van de kredieten), T1 (functioneel overzicht van ontvangsten en uitgaven), en T2 (economisch overzicht van ontvangsten en uitgaven) in het vastgestelde meerjarenplan.

Voor 33 gemeenten (11%) was er geen volledige overeenstemming. De verschillen situeerden zich vooral in de schema's van de toelichting (in 10 gemeenten was er geen aansluiting voor het schema T1 en in 14 gemeenten werd een verschil vastgesteld voor het schema T2) en in mindere mate in de schema's M1 (5 gemeenten), M2 (9 gemeenten) en M3 (2 gemeenten).

In 16 gemeenten was het niet mogelijk om met de gegevens van de digitale rapportering alle schema's van de financiële nota van het vastgestelde meerjarenplan volledig samen te stellen. Voor 22 gemeenten was het niet mogelijk om een aantal basisschema's van de toelichting (T1 en T2) zonder fouten samen te stellen.

Uit een eerste snelle en beperkte controle bij de ontvangst van een digitale rapportering bleek (zie vragen 1 tot 3 hierboven) dat het beschikbaar budgettair resultaat (BBR) niet aansloot in 7 gemeenten en dat er ook in 7 gemeenten geen aansluiting was voor de autofinancieringsmarge (AFM), de 2 indicatoren voor het financieel evenwicht, waardoor ABB in die controlefase al onmiddellijk bij 11 besturen een nieuwe digitale rapportering moest opvragen. Dat betekent dat in die controlefase 96% van de aangeleverde bestanden aanvaard werd als bruikbaar voor verdere analyse.

Bij de verdere analyse bleek een deel daarvan nog fouten te bevatten. In totaal moest ABB in 20 gemeenten een nieuwe digitale rapportering opvragen. De kwaliteitscontrole via het toezicht heeft ervoor gezorgd dat er op dit moment nog slechts 3 gemeenten zijn waar er (minieme) verschillen zijn.

CONCLUSIE

In tegenstelling tot wat verwacht mag worden, is er nog geen 100% overeenstemming tussen de gegevens van de digitale rapportering en de vastgestelde meerjarenplannen. Het aantal gemeenten waar zich bij de aanlevering van de initiële digitale rapportering een afwijking voordoet blijft relatief hoog.

De coherentie tussen het vastgesteld meerjarenplan en de digitale rapportering erover is redelijk, maar nog onvoldoende en zeker vatbaar voor verbetering. Er moet nader onderzocht worden wat de oorzaken voor de vastgestelde afwijkingen zijn.

3.2. Inschrijvingsnummers in de dagboeken vermeld in beleidsrapport?

WAT

Voor de opmaak van het meerjarenplan schrijft de gemeente alle verwachte ontvangsten en uitgaven voor de periode van het meerjarenplan in in een budgettair dagboek van de verwachte ontvangsten en uitgaven. Alle inschrijvingen in dat dagboek krijgen een chronologisch volgnummer. Het meerjarenplan dat de gemeenteraad vaststelt moet het volgnummer vermelden van de laatste dagboekinschrijving die erin verwerkt is.

Een gemeente kan ervoor kiezen om meerdere budgettaire dagboeken van verwachte ontvangsten en uitgaven te gebruiken (bv. één voor exploitatie, één voor investeringen en één voor financiering, of één voor de ontvangsten en één voor de uitgaven, enz.). In dat geval is het mogelijk en nuttig om het laatste inschrijvingsnummer van elk dagboek op te nemen.

WAAROM

De vermelding van het nummer van de laatste dagboekinschrijving is belangrijk voor de identificeerbaarheid en de reproduceerbaarheid van het meerjarenplan en de digitale rapportering over de gegevens die erin vervat zijn. Via dat nummer kan de gemeente het meerjarenplan en de digitale rapportering erover op elk moment opnieuw samenstellen met exact dezelfde inhoud.

RESULTAAT

De beoordeling van de vraag of het meerjarenplan een verwijzing bevat naar het volgnummer van de laatste inschrijving in de dagboeken leverde de volgende resultaten op:

Inschrijvingsnummer dagboek op MJP?	JA	NEE	TOTAAL
Aantal gemeenten (absolute cijfers)	284	14	298
Aantal gemeenten (relatieve cijfers)	95,30%	4,70%	100%

In 95% van de gevallen vermelden de gemeenten op hun meerjarenplan duidelijk het volgnummer van de laatste dagboekinschrijving die erin verwerkt is. Slechts een minderheid van 14 gemeenten leeft die bepaling niet na en kreeg daarover een opmerking met bijkomende duiding en de vraag om dat volgnummer te vermelden bij de opmaak van de volgende beleidsrapporten.

CONCLUSIE

De bovenvermelde cijfers tonen aan dat het gros van de gemeenten zich bewust is van de verplichting en het belang om dat nummer te vermelden en op basis van dat nummer in staat zal zijn om het meerjarenplan 2020-2025 en de digitale rapportering erover op een betrouwbare manier te reproduceren als dat nodig is.

3.3. Ontvangen en toegestane werkingssubsidies: juiste codes?

WAT

De gemeente moet elke toegestane en ontvangen werkingssubsidie registreren op de correcte algemene (economische) rekening en het correcte (functionele) beleidsveld en ze koppelen aan de correcte specifieke economischesectorcode (ESC). Die laatste code is een onderdeel van de boekhoudsleutel en geeft weer wie de tegenpartij is van de uitgave of de ontvangst.

WAAROM

Het gebruik van de correcte algemene rekening, het juiste beleidsveld en de correcte specifieke ESC voor de toegestane en ontvangen werkingssubsidies is belangrijk voor de datakwaliteit in het algemeen en om ervoor te zorgen dat de gemeenteraadsleden een duidelijk zicht krijgen op de bestemming van toegestane werkings- en investeringssubsidies en de oorsprong van de ontvangen werkings- en investeringssubsidies via het schema T1 (functioneel overzicht van ontvangsten en uitgaven) en T2 (economisch overzicht van ontvangsten en uitgaven).

Het gebruik van de correcte ESC voor de toegestane en ontvangen werkingssubsidies is ook belangrijk omdat die codes:

- noodzakelijk zijn om de ESR-rapportering over het ESR-vorderingensaldo van de gemeenten correct te kunnen opmaken;
- een elementaire vorm van geconsolideerde rapportering mogelijk maakt voor de besturen die BBC toepassen (bv. over de uitgaven en ontvangsten van de gezamenlijke groep 'gemeente, OCMW, autonoom gemeentebedrijf en welzijnsvereniging');

RESULTAAT

De beoordeling van de vraag of de gemeente de belangrijkste **toegestane werkingssubsidies** aan de correcte codes gekoppeld heeft, levert de volgende resultaten op:

INDICATOR	Aantal gemeenten			
	JA	NEE	NVT	TOTAAL
Belangrijkste toegestane werkingssubsidies aan correcte codes gekoppeld?	241	57		298
- aan politiezone	264	33	1	298
- aan hulpverleningszone	262	34	2	298
- aan erediensbesturen	246	39	13	298
- werkingssubsidie aan AGB	44	7	247	298
- prijssubsidies aan AGB	86	21	191	298
- aan welzijnsvereniging(en)	24	8	266	298

De beoordeling van de vraag of de gemeente de belangrijkste **ontvangen werkingssubsidies** aan de correcte codes gekoppeld heeft, levert de volgende resultaten op:

INDICATOR	Aantal gemeenten			
	JA	NEE	NVT	TOTAAL
Ontvangen specifieke werkingssubsidies aan correcte codes gekoppeld?	188	99	11	298
Correcte codes voor andere algemene werkingssubsidies	191	96	11	298
Correcte codes voor subsidie 'open ruimte'	206	64	28	298
Correcte codes voor de subsidie 'gesco's'	217	67	14	298
Correcte codes voor de subsidie 'responsabiliseringsbijdrage'	183	45	70	298
Correcte codes voor de specifieke werkingssubsidies voor leefloon	258	30	10	298

CONCLUSIE

Bijna 1 op de 5 gemeenten (57 gemeenten of 19,1%) verricht foute registraties op het vlak van de toegestane werkingssubsidies. Voor de dotatie aan de politie- en de hulpverleningszone stelden we in respectievelijk in 33 en 34 gemeentelijke meerjarenplannen verkeerde registraties vast, voor de eredienstbesturen zelfs in 39 plannen. Het probleem doet zich ook voor bij de subsidies die de gemeenten verstrekken aan de AGB (28 gemeenten met foutieve registraties) en de welzijnsverenigingen (7 gemeenten met foutieve registraties). 23 gemeenten slagen erin om zowel bij de registratie van de werkingssubsidies voor de politie- als de hulpverleningszone en de eredienstbesturen foutieve ESC te registreren.

Zowat 1 op de 3 gemeenten (99 gemeenten of 33%) koppelen bepaalde ontvangen specifieke werkingssubsidies niet aan de correcte boekhoudkundige codes. Die verhouding geldt ook voor de andere algemene werkingssubsidies (andere dan die voor de open ruimte, de responsabilisering en de gesco's). Voor de algemene werkingssubsidies voor de open ruimte, de gesco's en de dotatie met als verdelingssleutel de responsabiliseringsbijdrage is de koppeling aan de juiste codes iets beter, maar ook daarvoor bevat de rapportering bijzonder veel foutieve coderingen: ongeveer 20% van de besturen hebben opmerkingen gekregen over foutieve registraties. Voor 1 op de 10 OCMW's noteren we foutieve registratiecodes voor de ontvangen tussenkomst in het leefloon.

De conclusie is ondubbelzinnig: de rapportering over de toegestane en ontvangen werkingssubsidies bevat zeer veel foute codes en is nog onvoldoende stabiel om betrouwbaar te zijn als basis voor analyse.

3.4. Fiscale ontvangsten: juiste codes?

WAT

De ontvangsten uit aanvullende en lokale belastingen zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeenten. Ze vertegenwoordigen zowat 1/3^e van de totale gemeentelijke ontvangsten maar zijn niet rechtstreeks gekoppeld aan een welbepaalde dienstverlening. Het zijn algemene financieringsmiddelen. Daarom moet de gemeente die ontvangsten inschrijven in het beleidsdomein 'algemene financiering', met name op het beleidsveld met code '0020 – Fiscale aangelegenheden'.

WAAROM

Het is belangrijk dat de gemeente haar (verwachte) belastingontvangsten inschrijft op de juiste beleidsveldcode (en de algemene rekening). Alleen zo krijgen de gemeenteraadsleden en de andere gebruikers van de BBC-data een correct beeld van de omvang van de algemene financieringsmiddelen en het aandeel daarin van de gemeentebelastingen.

RESULTAAT

De controle of de gemeenten al hun verwachte fiscale ontvangsten ingeschreven hebben met als beleidsveldcode 0020 leverde de volgende resultaten op:

Alle belastingontvangsten op BV 0020?	JA	NEE	TOTAAL
Aantal gemeenten (absolute cijfers)	261	37	298
Aantal gemeenten (relatieve cijfers)	87,58%	12,42%	100%

Slechts 261 van de 298 gemeenten (87%) heeft alle geraamde belastingontvangsten ingeschreven op het correcte beleidsveld. Een relatief belangrijk aantal gemeenten (37 gemeenten of iets meer dan 12%) heeft bepaalde belastingen toegewezen aan andere (en dus foutieve) beleidsvelden. Uit een verdere controle blijkt wel dat de foutief toegewezen bedragen relatief beperkt zijn: 133 miljoen euro op een totaal van 33,39 miljard euro of 0,40% voor de periode van 2020 tot 2025.

CONCLUSIE

Er zijn relatief veel gemeenten die niet al hun fiscale ontvangsten toewijzen aan de correcte beleidsveldcode. Toch is de impact op de voorstelling in de meerjarenplannen en voor analyses met de beschikbare data beperkt. De rapportering van de gemeenten op dit vlak is niet helemaal correct, maar globaal genomen wel betrouwbaar genoeg.

Het blijft niettemin belangrijk dat de gemeenten alle belastingontvangsten inschrijven op beleidsveldcode 0020 en dat ze retributies registreren op een algemene rekening van de rubriek 700/6 (verkopende en dienstprestaties) in plaats van onder de fiscale ontvangsten (AR 730/8).

3.5. De economischesectorcodes: toegepast waar het moet?

WAT

De economischesectorcode (ESC) is een onderdeel van de boekhoudsleutel dat weergeeft naar welke sector een bepaalde uitgave gaat of van welke sector een ontvangst komt. Die code geeft dus weer met welke soort van tegenpartij de transactie gebeurt. De regelgeving legt de economischesectorcodes vast in een genormaliseerd stelsel en bepaalt voor welke algemene rekeningen de gemeente een andere sectorcode dan 'NULL' moet gebruiken.

WAAROM

Het gebruik van de correcte ESC voor de algemene rekeningen waarvoor dat nodig is, is belangrijk omdat die codes:

- ervoor zorgen dat de gemeenteraadsleden een duidelijk zicht krijgen op de bestemming van toegestane werkings- en investeringssubsidies en de oorsprong van de ontvangen werkings- en investeringssubsidies (via het schema T2 – economisch overzicht van ontvangsten en uitgaven).
- een elementaire vorm van geconsolideerde rapportering mogelijk maakt voor de besturen die BBC toepassen (bv. over de uitgaven van de gezamenlijke groep 'gemeente, OCMW, autonoom gemeentebedrijf en welzijnsvereniging');
- noodzakelijk zijn om de ESR-rapportering over het ESR-vorderingensaldo van de gemeenten correct te kunnen opmaken;

RESULTAAT

De controle of de gemeenten algemene rekeningen gebruiken in combinatie met een "ESC null" waarvoor dat niet is toegelaten levert de volgende resultaten op:

AR met ESC NULL waarvoor niet toegelaten?	JA	NEE	TOTAAL
Aantal gemeenten (absolute cijfers)	43	255	298
Aantal gemeenten (relatieve cijfers)	14,43%	85,57%	100%

Meer dan 85% van de gemeenten geeft bij elke registratie op een rekening die is opgenomen in het stelsel van de algemene rekeningen waarvoor ze in de budgettaire boekhouding niet 'ESC null' mogen gebruiken, een specifieke ESC mee. 14% van de gemeenten koppelt bedragen op één of meerdere van die algemene rekeningen niet aan een specifieke ESC, wat niet correct is.

CONCLUSIE

Hoewel de lijst met de algemene rekeningen waarvoor een specifieke ESC moet worden gebruikt ondubbelzinnig vastligt, koppelen toch nog relatief veel gemeenten niet al hun registraties op die rekeningen ook effectief aan een specifieke ESC. Het gebruik van de ESC en de rapportering van de gemeenten op dit vlak is zeker nog niet helemaal correct, maar is wel van betere kwaliteit dan in de vorige bestuursperiode. Het feit dat de gemeenten een andere ESC dan 'null' hebben geregistreerd, zegt wel niets over het feit of dat in alle gevallen ook de correcte specifieke ESC is.

3.6. Berekening geconsolideerde autofinancieringsmarge juist?

WAT

Zoals hoger vermeld (zie indicator 2.8.) heeft de Vlaamse regelgever de klassieke norm van de autofinancieringsmarge (AFM) met BBC 2.0 aangevuld met 2 indicatoren (geen normen) die verplicht moeten worden opgenomen in de financiële nota: de gecorrigeerde AFM en de geconsolideerde AFM.

De geconsolideerde AFM van een lokaal bestuur is de som van de AFM van de gemeente en haar OCMW, de districten en de AGB van dat lokaal bestuur. Omdat er organiek altijd een één-op-één-relatie bestaat tussen de gemeenten, hun districten en hun AGB heeft de decreetgever opgelegd dat de beleidsrapporten van de gemeente en haar OCMW ook de evenwichtscriteria (het beschikbaar budgettair resultaat en de AFM) en de evenwichtsindicator (de gecorrigeerde autofinancieringsmarge) van de districten en de AGB moeten bevatten²².

Deze indicator gaat na of de gemeenten de geconsolideerde AFM in hun beleidsrapporten vermelden en vooral juist berekenen.

WAAROM

Om budgettaire tekorten te voorkomen, volstaat het dat de uitgaven niet hoger zijn dan de ontvangsten²³. Om dat evenwicht op kasbasis te bewerkstelligen kunnen lokale besturen beroep doen op externe financiering. Die mogelijkheid is evenwel begrensd want de lasten van die financieringen verhogen de uitgaven. De AFM toont aan in welke mate lokale besturen additionele uitgaven zoals investeringen en lasten van financieringen kunnen dragen. Er is sprake van een structureel evenwicht wanneer de AFM positief is in het laatste jaar van de originele planningsperiode.

Daar waar de norm voor het evenwicht op kasbasis jaarlijks en voor elk type lokaal bestuur geldt, is dat niet het geval voor de AFM. Ze is geen verplicht te halen norm voor de verzelfstandigde entiteiten, noch voor de entiteiten waarin ze participeren en waarvoor ze in belangrijke mate bijdragen aan hun financiering.

De financiële schulden die deze entiteiten aangaan, kunnen een belangrijke impact hebben op de bijdragen vanuit de gemeente. Het is daarom belangrijk dat de raadsleden van de gemeente niet alleen zicht hebben op het budgettair resultaat van die entiteiten, maar ook geïnformeerd zijn over de mate waarin het lokaal bestuur structureel financieel gezond is met inbegrip van zijn satellieten.

²² De decreetgever heeft de opname van de normen (beschikbaar budgettair resultaat en AFM) en indicatoren (gecorrigeerde en geconsolideerde AFM) van de welzijnsverenigingen in de beleidsrapporten van de gemeenten niet opgelegd omdat die vanuit organiek oogpunt samenwerkingsvormen zijn. Sommige welzijnsverenigingen hebben echter wel een één-op-één-relatie met gemeente/OCMW. Voor die lokale besturen is het perfect mogelijk om ook de evenwichtsnormen en -indicator van hun welzijnsvereniging te consolideren zodat de raadsleden nog transparantere informatie krijgen. Besturen die nog een stapje verder willen gaan, kunnen dat ook vrijwillig doen voor andere samenwerkingsvormen. Het volstaat dat ze met een verdeelsleutel werken, al of niet per norm en indicator.

²³ Daarbij wordt ook rekening gehouden met het gecumuleerd budgettair resultaat van het vorige boekjaar en de eventuele onbeschikbare gelden.

RESULTAAT

Correcte geconsolideerde AFM opgenomen in MJP?	Aantal	% totaal
Berekening juist	174	59%
Niet van toepassing	99	33%
Berekening niet juist	17	6%
Nog na te kijken	7	2%
Totaal	297	100%

CONCLUSIE

Aangezien niet alle lokale besturen een AGB hebben en alleen Antwerpen districten heeft, moeten ze niet allemaal een geconsolideerde AFM opnemen in hun meerjarenplan. Daardoor is die verplichting maar van toepassing in 198 van de 297 besturen die het voorwerp uitmaken van deze analyse.

Bij 174 (88%) van deze besturen bevat het meerjarenplan een correcte geconsolideerde AFM. 17 besturen, of bijna 9%, van de besturen op wie deze verplichting rust, zijn er niet in geslaagd om hun raadsleden juiste informatie aan te bieden. Daarnaast moest op het moment van het afsluiten van de gegevens voor deze analyse in 4% van de betrokken besturen nog nagegaan worden of deze indicator correct is opgenomen in hun meerjarenplan.

De redenen voor een onjuiste geconsolideerde AFM is niet altijd een fout van het bestuur. In sommige gevallen is de verklaring dat het meerjarenplan van één of meerdere AGB nog niet klaar was op het moment dat de gemeente en het OCMW het meerjarenplan vaststelden en ze uitgingen van een voorlopig bedrag. De niet vaststelling of het nog niet bezorgen van het meerjarenplan van één of meerdere AGB verklaart ook deels waarom deze indicator nog moet nagekeken worden in enkele besturen.

3.7. Realisatiegraad van de investeringen

WAT

Plannen en ramen is één zaak. Maar de werkelijke financiële ontvangsten en uitgaven van een bestuur leest men in de jaarrekeningen. Op dit moment is het uiteraard niet mogelijk om de ramingen zoals die blijken uit de gemeentelijke meerjarenplannen 2020-2025 te vergelijken met de (toekomstige) realisaties. Dus grijpen we terug naar eerdere budgetten en jaarrekeningen.

De realisatiegraad van de investeringen geeft weer in welke mate lokale besturen erin slagen om de geplande investeringen effectief uit te voeren. De berekening kan op meerdere manieren gebeuren:

- op basis van een volledige bestuursperiode. De geraamde investeringen voor de volledige periode van de meerjarenplanning (dus de initiële meerjarenplannen) kan men vergelijken met de effectief gerealiseerde investeringen in diezelfde periode zoals die blijken uit de jaarrekeningen van diezelfde jaren²⁴;
- op jaarlijkse basis. De geraamde investeringen zoals opgenomen in de planning voor een bepaald jaar²⁵ worden vergeleken met de effectief gerealiseerde investeringen zoals die blijken uit de jaarrekening van datzelfde jaar.

De hier gebruikte indicator is als volgt opgebouwd:

- als investeringen beschouwen we de investeringen in materiële vaste activa (MVA) en de toegestane investeringssubsidies (TI), dus niet de investeringen in immateriële vaste activa en investeringen in financiële vaste activa;
- de werkelijke investeringsuitgaven (MVA en TI) voor de jaren 2016, 2017 en 2018 (zoals die blijken uit de jaarrekeningen van die jaren) worden vergeleken met de geraamde investeringen uit de initiële budgetten van die jaren (dus niet met de geraamde investeringsuitgaven voor die jaren uit de initiële meerjarenplannen 2014-2019).

Lang op voorhand investeringsuitgaven plannen is niet gemakkelijk. Met deze indicator gaan we na of de jaarlijkse gemeentelijke ramingen voor investeringsuitgaven betrouwbaar zijn. Om mogelijke jaarlijkse pieken of dalen te neutraliseren nemen we het gemiddelde van de laatste 3 jaren waarvoor jaarrekeningen beschikbaar zijn.

WAAROM

Een zo goed mogelijke raming van de investeringsuitgaven is niet alleen belangrijk voor het luik investeringen in de planningsdocumenten (waarom zouden we hier veel aandacht aan schenken indien zou blijken dat ze systematisch en in belangrijke mate onder- of overraamd zijn), het is ook

²⁴ Dit lijkt de beste methode. Het is de analyse die ABB heeft gemaakt in haar nota "De meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse lokale besturen. Een blik op de (geraamde) financiële toekomst van de Vlaamse gemeenten", 28 februari 2020, p. 6.

https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc_2020/Introductie/MJP_2020-2025_analysenota_finale_versie_03032020.pdf

²⁵ In BBC 2.0 bestaat de term budget niet meer, en is er geen beleidsrapport met die naam. Wel zijn er aanpassingen van het meerjarenplan waarbij de kredieten voor het jaar x worden vastgesteld.

immens belangrijk om de financiële situatie (en de evenwichtscriteria) van een bestuur te kunnen beoordelen.

Om een positief beschikbaar budgettair resultaat te halen, moet het bestuur over voldoende ontvangsten beschikken. Als men veel investeringen budgetteert, heeft dat doorgaans een impact op het bedrag van de gebudgetteerde op te nemen leningen. Dat heeft een negatieve impact op de AFM, waardoor de financieringsmogelijkheden van investeringen beperkter worden, waardoor men vervolgens opnieuw meer leningen moet budgetteren en in een spiraal terecht komt die het onmogelijk maakt om de gewenste investeringen in de planning te behouden. Door de investeringen zo accuraat mogelijk te budgetteren moeten er minder leningen worden gebudgetteerd en wordt de AFM zo veel mogelijk gevrijwaard.

RESULTAAT

De realisatiegraad van de gemeentelijke investeringen in de periode 2016 -2018 ziet er als volgt uit:

Realisatiegraad	Aantal besturen	% totaal
Meer dan 100%	33	11%
Van 80% tot 100%	44	15%
Van 70% tot 80%	39	13%
Van 60% tot 70%	53	18%
Van 50% tot 60%	57	19%
Van 40% tot 50%	40	13%
Minder dan 40%	34	11%
Totaal	300 ²⁶	100%

De mediaan voor de realisatiegraad van de investeringen bedraagt 62,89%. De helft van de lokale besturen heeft in de periode 2016-2018 meer dan 62,89% van de gebudgetteerde investeringen uitgevoerd, de andere helft heeft er minder gerealiseerd.

De gemiddelde realisatiegraad ligt iets hoger.

Gemiddelde realisatiegraad	67,44%
Aantal besturen boven de gemiddelde realisatiegraad	125
Aantal besturen onder de gemiddelde realisatiegraad	175

²⁶ Bij de berekening van de realisatiegraad wordt geen rekening gehouden met de investeringen die de gemeente Holsbeek in 2018 heeft gerealiseerd omdat deze jaarrekening niet werd goedgekeurd door de toezichhoudende overheid en tot op heden niet opnieuw werd vastgesteld.

CONCLUSIE

Lokale besturen realiseerden in de periode 2016-2018 gemiddeld 67,44% van hun gebudgetteerde investeringen. 42% van de besturen zit boven dat gemiddelde, 58% realiseert minder dan het gemiddelde. Veel besturen scoren dus slecht op deze indicator: 74 gemeenten (24%) realiseren zelfs minder dan de helft van de geraamde investeringsuitgaven.

Twee kanttekeningen kunnen nog worden gemaakt:

- Een opvallende vaststelling is dat 11% van de besturen een realisatiegraad heeft van meer dan 100%. Hoewel op het eerste zicht eigenaardig, is dat bij nader inzien eenvoudig te verklaren. De gegevens uit de jaarrekeningen worden immers vergeleken met de ramingen in de originele budgetten, waar nog geen rekening is gehouden met de overdracht van de investeringskredieten uit het voorgaande jaar. Bij niet-afsluiting van de investeringsenveloppes worden de resterende transactiekredieten telkens overgedragen naar het volgende boekjaar²⁷. Bij uitvoering van de overgedragen investeringskredieten in een volgend boekjaar kan dat ertoe leiden dat het bedrag van de uitgevoerde investeringen hoger is dan het bedrag dat in het origineel budget was opgenomen.
- Een tweede kanttekening is dat de realisatiegraad bij sommige besturen in deze periode in belangrijke mate wordt beïnvloed door de wijze waarop ze hebben gereageerd op de aanscherping van de toepassing van de BTW-regelgeving begin 2016. Om BTW-plichtig te kunnen blijven met recht op aftrek moeten AGB structureel winst realiseren. Daarvoor baseert de BTW-administratie zich op het boekhoudkundig resultaat, maar met eliminatie van de werkings- en investeringssubsidies van de gemeente. In antwoord op die uitdaging hebben de gemeenten niet alleen de overstap gemaakt naar prijssubsidies, maar hebben ze ook de in het verleden verstrekte en nog niet afgeschreven investeringssubsidies massaal omgezet in toegestane renteloze leningen. De gemeenten boekten in de jaren 2016 en 2017 en een paar laatkomers zelfs in 2018 massaal negatieve uitgaven voor die investeringssubsidies. En aangezien de renteloze leningen die daarvoor in de plaats werden geboekt tot de financiering behoren, heeft dat in sommige besturen een grote impact gehad op de realisatiegraad van de investeringen in de periode 2016-2018. Bij één bestuur zelfs dusdanig dat de realisatiegraad over die periode min 40% bedraagt!

²⁷ Vanaf 2020 is er geen automatische overdracht meer, maar beslist elk bestuur expliciet of het de niet-aangewende kredieten voor investeringen geheel of gedeeltelijk overdraagt naar het volgende boekjaar. Dat zou moeten bijdragen tot een accuratere planning en hogere realisatiegraden.

3.8. Realisatiegraad van de exploitatie-uitgaven

WAT

Deze indicator vergelijkt de exploitatie-uitgaven in de jaarrekening 2018 met de ramingen daarvoor in het origineel budget. Als exploitatie-uitgaven beschouwen we enkel de uitgaven voor de 'aankoop van goederen en diensten' en de 'personeelsuitgaven van de lokale besturen zelf'. Dat zijn de exploitatie-uitgaven waar een lokaal bestuur het meeste grip op heeft en die het dus kan sturen.

De andere uitgaven die tot de exploitatie behoren, zoals de uitgaven voor het 'onderwijzend personeel ten laste van de Vlaamse overheid' en de 'toegestane werkingssubsidies', tellen we niet mee. De uitgaven voor de toegestane werkingssubsidies zijn doorgaans vrij exact op voorhand gekend zodat die minder belangrijk zijn bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de ramingen.

WAAROM

De exploitatie-uitgaven vormen een belangrijk onderdeel van een meerjarenplanning. Hoe minder goed geraamd ze zijn, hoe minder relevant een meerjarenplan is. Uiteraard geldt ook hier (zie indicator 3.7.) het belang van een zo goed mogelijke raming voor de beoordeling van de (geraamde) financiële evenwichten.

RESULTAAT

De mediaan van de realisatiegraad van de exploitatie-uitgaven bedraagt 93,11%. De gemiddelde realisatiegraad is identiek. 150 besturen hebben een realisatiegraad die boven dat gemiddelde ligt, bij 149 besturen ligt die onder de gemiddelde realisatiegraad.

Gemiddelde realisatiegraad	93,11%
Aantal besturen boven de gemiddelde realisatiegraad	150
Aantal besturen onder de gemiddelde realisatiegraad	149

Wanneer we dieper inzoomen kunnen we de onderstaande differentiatie maken:

Realisatiegraad	Aantal besturen	% totaal
Meer dan 100%	14	5%
Van 95% tot 100%	80	27%
Van 90% tot 95%	147	49%
Van 70% tot 90%	54	18%
Minder dan 70%	4	1%
Totaal	299 ²⁸	100%

²⁸ De jaarrekening 2018 van de gemeente Holsbeek werd niet goedgekeurd door de toezichhoudende overheid en werd tot op heden niet opnieuw vastgesteld.

CONCLUSIE

241 lokale besturen (80% van het totaal aantal besturen) slagen er in om een realisatiegraad te halen die minstens 90% bedraagt. 80 besturen daarvan doen het zelfs uitstekend en hebben een uitvoeringspercentage tussen de 95 en 100%. Maar toch nog 58 besturen doen het opvallend slechter. Bij 4 besturen bedraagt de afwijking in de jaarrekening meer dan 30% t.a.v. het origineel budget.

Ondanks het feit dat de gemiddelde realisatiegraad van de exploitatie-uitgaven (zoals door ons gedefinieerd) 93% bedraagt en dus als goed kan worden beschouwd, gaat het globaal gezien toch om niet onbelangrijke bedragen. In absolute cijfers varieert de jaarlijkse afwijking (tussen raming en realisatie van de exploitatie-uitgaven) bij het geheel van de Vlaamse gemeenten rond de 500 miljoen euro.

14 besturen overschreden de exploitatiekredieten die ze in hun origineel budget 2018 hadden opgenomen. Bij 5 daarvan gaat het om een overschrijding van minder dan 1%. Voor de overige lopen de overschrijdingen op van 1% tot bijna 23%. Die paar besturen moesten in de loop van 2018 behoorlijk bijsturen met een budgetwijziging om kredietoverschrijdingen te voorkomen.

Sommige besturen hebben, om wat voor reden dan ook, een cultuur van ruim budgetteren. De BBC-regelgeving, voornamelijk het feit dat de machtiging van de kredieten op een 'hoog' niveau wordt toegestaan, kan in ieder geval de reden niet zijn. Die besturen zouden hun budgetteringspolitiek beter heroverwegen.

3.9. Realisatiegraad van de ontvangen belastingen (APB, OOV en eigen belastingen)

WAT

Deze indicator vergelijkt de fiscale ontvangsten in de laatste jaarrekening (2018) met de ramingen daarvoor in het originele budget. Daartoe onderscheiden we 3 soorten belastingen: de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting (APB), de ontvangsten uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) en de ontvangsten uit de overige belastingen. Hoewel die laatste categorie ook de ontvangsten uit de verkeersbelasting bevat, gebruiken we het begrip 'eigen belastingen'. De meeste overige ontvangsten vloeien immers voort uit niet-aanvullende belastingen die de gemeenten zelf opleggen.

Voor de budgettering van de ontvangsten uit de APB, de OOV en de verkeersbelasting ontvangen de gemeenten ramingen van de FOD Financiën (APB) en van de Vlaamse Belastingdienst. Ze hoeven die ramingen niet te volgen, maar dan moeten ze wel onderbouwen waarom ze ervan afwijken.

WAAROM

De ontvangsten uit belastingen bedragen gemiddeld 49% van de totale exploitatie-ontvangsten van de Vlaamse gemeenten. Voor sommige gemeenten loopt het relatieve belang ervan zelfs op tot meer dan 70%. Door hun omvang spelen die ontvangsten een belangrijke rol bij het bereiken van de evenwichtsnormen, meer in het bijzonder om een positieve autofinancieringsmarge te realiseren. Het is daarom belangrijk dat de gemeente ze zo accuraat mogelijk raamt. Anders verschaft het meerjarenplan geen juist beeld van de financiën van het lokaal bestuur.

RESULTAAT

De realisatiegraad van de APB, OOV en de eigen belastingen varieert van 97,38% tot 102,27%.

	APB	OOV	Eigen belastingen
Gemiddelde realisatiegraad	97,38%	102,27%	100,09%
Mediaan realisatiegraad	97,44%	102,81%	98,68%

Het beeld is evenwel verschillend van bestuur tot bestuur.

Realisatiegraad	APB	% totaal	OOV	% totaal	Eigen belastingen	% totaal
> 105%	14	4,7%	42	14,0%	66	22,1%
100,00% - 105%	75	25,3%	196	65,6%	59	19,7%
97,50% - 100%	57	19,3%	37	12,4%	41	13,7%
95,00% - 97,50%	66	22,3%	15	5,0%	40	13,4%
92,50% - 95,00%	35	11,8%	2	0,7%	32	10,7%
90,00% - 92,50%	32	10,8%	4	1,3%	14	4,7%
< 90,00%	17	5,7%	3	1,0%	47	15,7%
Totaal	296 ²⁹	100%	299 ³⁰	100%	299 ³¹	100%

²⁹ De gemeenten De Panne, Knokke Heist en Koksijde hebben geen APB. De jaarrekening 2018 van de gemeente Holsbeek werd vernietigd door de toezichthoudende overheid en werd tot op heden niet opnieuw vastgesteld.

³⁰ De gemeente Holsbeek ontbreekt.

³¹ Idem.

CONCLUSIE

Zowel de gemiddelde realisatiegraad als de mediaan ervan tonen aan dat de gemeenten de belastingontvangsten vrij juist ramen. Een gemiddelde realisatiegraad van 97,38% tot 102,27% is goed.

Daar waar het inkohieringsritme door de FOD Financiën van belang is voor de evolutie van de ontvangsten uit de APB, blijken de gerealiseerde ontvangsten wel redelijk goed overeen te komen met de geraamde ontvangsten door de FOD Financiën.

Bij 2/3^{de} van de gemeenten (66,9%) variëren die ontvangsten tussen 95% en 105% van de ramingen. Een gemeente heeft zelfs 24,2% meer APB ontvangen dan initieel geraamd. 14 gemeenten (4,7%) ontvingen meer dan 105% van de ramingen. Bij 28,7% van de gemeenten zien we ramingen die 5% en meer hoger zijn dan de werkelijk gerealiseerde ontvangsten. Bij 17 gemeenten bedraagt die afwijking zelfs meer dan 10%, met ook hier een uitschieter van een overraming van 24,4%.

De gemiddelde realisatiegraad van 102,27% en de bijna gelijkaardige mediaan ervan tonen aan dat de gemeenten de OOV zeer accuraat ramen. Op zich is dat niet verwonderlijk aangezien het belangrijkste deel van die ontvangsten bestaat uit niet terugvorderbare voorschotten. Dat stelt de Vlaamse Belastingdienst in staat om de gemeenten nauwkeurige gegevens te bezorgen. En de gemeenten beschikken daardoor over een stabiele bron van inkomsten.

In 248 gemeenten (82,9%) variëren de geboekte ontvangsten uit de OOV tussen 95% en 105%. Dat zijn puike cijfers. Bij 42 gemeenten (14,0%) overstijgen de ontvangsten de ramingen met meer dan 5%. Ook hier met dezelfde uitschieter van 21,65% meer ontvangsten dan geraamd. Slechts 3% van de gemeenten realiseert minder dan 95% van de geraamde ontvangsten uit de OOV. En slechts 3 van die gemeenten hebben een afwijking van iets meer dan 10%. Extreme overramingen zijn er niet.

Bij de ontvangsten uit eigen lokale belastingen zien we, ondanks de op het eerste gezicht geruststellende realisatiegraad van 100,09%, een heel ander beeld. Slechts 46,8% van de gemeenten heeft een realisatiegraad die varieert tussen 95% en 105% van de ramingen. Dat wijst er op dat de gemeenten de eigen belastingen minder goed ramen. Ruim één vijfde van de gemeenten raamt ze opmerkelijk lager dan de realisatie. Bij een tiental van die 66 gemeenten overschrijden de ontvangsten de ramingen met meer dan 20%. Aan de andere kant zijn er 133 gemeenten die deze ontvangsten 5% en meer te hoog ramen. Dat betekent dat 44,5% van de gemeenten er niet in slaagt om de eigen belastingen accuraat te ramen. Bij 15,7% gaat het over een overraming van 10% en meer. Een drietal besturen haalt zelfs geen 50% realisatiegraad.

4. INDICATOREN OVER DE PROCESBEHEERSING

4.1. Tijdigheid digitale rapportering meerjarenplan 2020-2025

WAT

De gemeente moet haar meerjarenplan definitief vaststellen vóór het einde van het jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen, dus voor 31/12/2019 (art. 254 DLB), en onmiddellijk daarna de gegevens ervan in digitale vorm bezorgen aan de Vlaamse Regering (art. 250 DLB). Het is pas na de digitale rapportering aan de Vlaamse Regering dat het meerjarenplan uitvoerbaar is (art. 250 DLB).

Deze indicator geeft weer hoeveel gemeenten ten laatste op 15 januari 2020 (er wordt rekening gehouden met een zekere marge voor wat betreft 'onmiddellijk') de gegevens over hun initiële meerjarenplannen digitaal bezorgden aan de Vlaamse Regering (in casu ABB).

WAAROM

Een tijdige vaststelling (en digitaal doorsturen) van het meerjarenplan is in de eerste plaats van belang voor de gemeenten zelf. Zolang dat niet is gebeurd, beschikt de gemeente niet over uitvoerbare kredieten en kan ze in principe³² geen nieuwe verbintenissen aangaan en alleen uitgaven doen voor verbintenissen die zijn aangegaan voor het begin van het boekjaar.

Maar ook de toezichthoudende overheid, en alle belanghebbenden, zijn in het ongewisse over de beleidsintenties en de financiën van de gemeenten zolang er geen definitief vastgesteld meerjarenplan is. Tijdigheid vormt ook een essentieel element van een goede organisatiebeheersing.

RESULTAAT

Datum van het digitaal insturen van het initieel meerjarenplan 2020-2025	Tijdig ingediend		Laattijdig ingediend	
November	2	0,6%		
December	204	68%		
Januari (1 tot 15)	50	16,6%		
Januari (16 tot 31)			29	9,6%
Februari			8	2,6%
Maart of later			7	2,3%
Totaal	256	85,3%	44	14,7%

CONCLUSIE

De grote meerderheid van de gemeenten hebben de digitale rapportering over de gegevens van het meerjarenplan 2020-2025 tijdig gedaan, zeker indien we de limietdatum op 15 januari zetten.

Een kleine minderheid van 15 besturen slaagde er niet in om de digitale rapportering voor het einde van januari 2020 te bezorgen.

³² Er zijn uitzonderingen.

4.2. Tijdigheid digitale rapportering jaarrekening 2018

WAT

Voor 30 juni van elk jaar moet elke gemeente haar jaarrekening van het voorgaande jaar definitief vaststellen (art. 260 van het DLB). Onmiddellijk daarna bezorgt de gemeente de gegevens over dit beleidsrapport in digitale vorm aan de Vlaamse Regering (art. 250 DLB). Deze indicator geeft aan hoeveel gemeenten de digitale rapportering van de gegevens over de jaarrekening 2018 tijdig bezorgden aan ABB.

WAAROM

De bespreking van de jaarrekening is voor de gemeenteraad de aangelegenheid bij uitstek om het (financieel) beleid van het afgelopen jaar te evalueren (o.a. met het oog op eventuele beleidsbijstellingen). Hoe later de gegevens over de effectieve financiële en beleidsrealisaties beschikbaar zijn, hoe minder relevant de bespreking. Bovendien is een aanpassing van de kredieten van het lopende jaar slechts mogelijk als de jaarrekening van het voorgaande jaar is vastgesteld.

Niet alleen voor de lokale besturen maar ook voor de toezichthoudende overheid, en breder voor alle belanghebbenden, is het van belang om zo snel mogelijk een zicht te hebben op de reële financiële situatie en het uitgevoerde beleid van de gemeentebesturen.

RESULTAAT

Datum van het digitaal insturen van de jaarrekening 2018	Tijdig ingediend		Laattijdig ingediend	
Maart/april 2019	4	1,3%		
Mei	26	8,7%		
Juni	101	33,7%		
Juli (1 tot 15)	105	35%		
Juli (16 tot 31)			16	5,3%
Augustus			11	3,7%
September			15	5%
Oktober			8	2,7%
November			8	2,7%
December			2	0,7%
Januari – maart 2020			4	1,3%
Totaal	236	78,7%	64	21,3%

CONCLUSIE

Minder dan de helft van de gemeenten (131) heeft de jaarrekening 2018 tijdig (voor 30 juni 2019) digitaal ingestuurd bij de Vlaamse overheid. Wanneer we dezelfde souplesse hanteren als bij de meerjarenplannen en 15 juli als limietdatum nemen (zie indicator 4.1.), stijgt het aantal tijdige rapporteringen tot 236 of 78,7%.

Dat betekent dat nog steeds 64 besturen, ruim 1/5de, te laat de jaarrekening rapporteert aan de Vlaamse overheid. Dat cijfer moet in de toekomst naar beneden en hoort eigenlijk 0 te zijn.

4.3. Tijdigheid digitale kwartaalrapportering 3^{de} en 4^{de} kwartaal 2019

WAT

Europese regelgeving verplicht de lidstaten, en ook hun lokale besturen, om periodiek te rapporteren over de begrotingsuitvoering. De lokale besturen moeten dat elk kwartaal doen, voor het einde van het volgende kwartaal (artikel 3 EU-richtlijn 2011/85/EU van 8 november 2011). Die verplichting is overgenomen in het decreet over het Lokaal Bestuur: artikel 264 bepaalt dat de gemeente aan de Vlaamse Regering rapporteert over de verrichte transacties van elk kwartaal voor het einde van de maand die volgt op dat kwartaal.

ABB heeft in een omzendbrief en een FAQ³³ de wijze (digitaal) toegelicht waarop de gemeenten moeten rapporteren. ABB-nieuwsbrieven herinneren de besturen telkens aan die verplichting wanneer het nodig is. Deze indicator gaat na in hoeverre de gemeenten deze verplichting nagekomen zijn voor het derde en het vierde kwartaal van 2019.

WAAROM

De in het DLB opgenomen timing moet ABB, en vervolgens de bevoegde federale overheidsdiensten, toelaten om tijdig te rapporteren aan de Europese instanties.

RESULTAAT

Datum van het digitaal insturen van de kwartaalrekeningen 2019	Tijdig ingediend		Laattijdig ingediend	
3 ^{de} kwartaal 2019 (voor 1/11/2019)	206	68,7%	94	31,3%
4 ^{de} kwartaal 2019 (voor 22/02/2020) ³⁴	257	85,7%	43	14,3

CONCLUSIE

Een belangrijke minderheid van de gemeenten (15 tot 30%) rapporteert laattijdig over de kwartaalverrichtingen. Herinneringen en aanmaningen door personeelsleden van ABB (die tijdsintensief zijn) de weken na de deadline zorgen ervoor dat ABB uiteindelijk nog gegevens kan aanleveren aan de federale instanties van 98% (geen 100%!) van de gemeenten.

Dit zijn nodeloze inspanningen en een onvolledige rapportering aan de federale overheid kan gemakkelijk worden vermeden als alle gemeenten tijdig de (eenvoudig op te maken rapporten) aan ABB zouden bezorgen.

³³ Omzendbrief BB 2014/3 en FAQ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/faq/bbc/hoe-en-waarom-moet-de-kwartaalrapportering-worden-opgemaakt-0>

³⁴ De rapportering over het vierde kwartaal moest normaal uiterlijk op 01/02/2020 gebeuren. In overleg met de federaal bevoegde overheden en om de besturen de mogelijkheden te geven om belangrijke ontvangsten en uitgaven van einde 2019 (zoals de lonen van december 2019 en bepaalde fiscale ontvangsten) mee op te nemen in het vierde kwartaal, is deze termijn verlengd tot 21 februari 2020 (zo meegedeeld in de ABB-nieuwsbrief van 16 januari 2020).

5. CONCLUSIES

5.1. Het evalueren van de kwaliteit van de meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse gemeentebesturen is om verschillende redenen een heikele aangelegenheid.

Vooreerst is **kwaliteit een containerbegrip**. Verschillende mogelijke invalshoeken of benaderingswijzen zijn mogelijk. En bij elke mogelijke invalshoek is een norm noodzakelijk: wat kunnen we als goed (kwaliteitsvol) bestempelen. Dat is des te delicates wanneer die normering niet ondersteund wordt door harde data maar door een subjectief aanvoelen van de beoordelaars.

Niettegenstaande die methodologische beperkingen heeft ABB een set van 21 benaderingswijzen (indicatoren) geselecteerd en die verdeeld in 3 groepen: indicatoren die respectievelijk een idee geven van de transparantie, de betrouwbaarheid en de mate van 'procesbeheersing' van de meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse lokale besturen.

Andere benaderingswijzen zijn mogelijk en misschien zelfs relevanter. Toch menen we dat elk van de geselecteerde indicatoren van belang is in de kwaliteitsbeoordeling van de meerjarenplannen. Bij elk daarvan hebben we in de tekst aangegeven waarom. De uitkomsten van alle indicatoren samen bieden bruikbare elementen om een uitspraak te doen over de kwaliteit van de gemeentelijke meerjarenplannen. Het betreft een voorlopige uitspraak omdat met deze analyse de zaak niet is beslecht. ABB plant nog verdere analyses, ook in samenspraak met de gemeenten zelf. De gemeenten moeten namelijk elk jaar minstens één keer de meerjarenplannen vernieuwen, met het oog op het bepalen van de kredieten van het volgende jaar.

5.2. Pro memorie en zoals reeds aangehaald in de inleiding: een analyse van de kwaliteit van de meerjarenplannen is géén analyse van de kwaliteit van het gemeentelijk beleid. Anderen, waaronder de gemeentelijke kiezer, zijn beter geplaatst om dat te beoordelen. Het is ook geen analyse van de wettelijkheid van de meerjarenplannen. Het bestuurlijk toezicht, met een eindbeslissing door de Vlaamse Regering (de gouverneur of de minister van Binnenlands Bestuur), doet hier uitspraak over.

5.3. Welke (voorlopige) conclusies kunnen we trekken uit onze analyse? Vooreerst, en in zeer algemene termen, besluiten we dat een substantiële meerderheid van de meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse gemeenten, vanuit welke invalshoek ook bekeken, "van (net) voldoende tot (zeer) goed" scoren. Maar voor ieder kwaliteitsaspect is er een minderheid van gemeentebesturen, en soms een te grote minderheid tot 25%, die vanuit kwaliteitsoogpunt een 'onvoldoende' toebedeeld krijgen.

5.3.1. Alle gemeenten hebben vormelijk hun meerjarenplan opgebouwd zoals voorgeschreven, inclusief het weergeven van de verplichte schema's van de financiële nota en van de toelichting (indicator 2.7.). Zo goed als alle gemeenten hebben hun meerjarenplan ook op hun website geplaatst, op een gemakkelijk vindbare plaats. Naar de vorm is de **transparantie** van de gemeentelijke meerjarenplannen uitstekend.

Nr.	Norm voor 'zwakke' kwaliteit inzake transparantie	Aantal	%
2.1	Gemeenten met minder dan 4 of meer dan 100 prioritaire acties/actieplannen	56	18,6%
2.2	Gemeenten waarvan de geraamde uitgaven voor prioritair beleid minder dan 5% of meer dan 50% van de totale uitgaven vertegenwoordigen	80	26,8%
2.3	Gemeenten waarvan de acties/actieplannen onduidelijk geformuleerd zijn	65	21,9%
2.4	Gemeenten die meer dan 20% van hun geraamde uitgaven aan 'overhead'	33	11%
2.5	Gemeenten waarvan de 'grondslagen en assumpties' voor hun ramingen niet zijn geëxpliciteerd	45	15%
2.6	Gemeenten die niet aangeven tot welke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ze behoren ³⁵	-	23%
2.7	Gemeenten die het schema T2 niet correct hebben gebruikt	1	0,3%
2.8	Gemeenten die niet al hun AGB hebben opgenomen voor de geconsolideerde financiële evenwichten	15	5%
2.9	Aantal besturen (7 gemeenten, 9 AGB en 6 welzijnsverenigingen) waarvan het meerjarenplan niet op de gemeentelijke website staat	22	4%

De strategische nota van het meerjarenplan (waar het toekomstig beleid uit de doeken wordt gedaan) is een essentieel document. De Vlaamse regelgever heeft de beleidsformulering transparanter willen maken door de besturen uit te dagen in de strategische nota enkel de prioritaire acties (en de daaruit volgende prioritaire beleidsdoelstellingen) op te nemen, met de geraamde ontvangsten en uitgaven per prioritaire actie. Een meerderheid van de besturen heeft die oefening tot een goed einde gebracht (soms net voldoende, soms zeer goed), zowel wat betreft het opsommen van een behapbaar aantal acties of actieplannen (2.1.) als voor de duidelijke formulering van die acties en de bijbehorende doelstellingen (2.3.). Eén op vijf besturen schiet hier, naar onze inschatting, tekort. Ofwel is er wel geblaat, maar weinig wol. Ofwel is er zo goed als niets en is de strategische nota beperkt tot enkele pagina's weinig zeggende tekst of tabellen. Een zeer beperkt aantal besturen heeft hoegenaamd geen prioritair beleid vermeld.

De cijfers uit de financiële nota van het meerjarenplan zijn af te lezen uit de schema's, maar een correcte beleidsdiscussie is slechts mogelijk indien het meerjarenplan voldoende duidelijke, dus transparante, commentaar verschaft over hoe die cijfers tot stand zijn gekomen. De BBC-regelgeving vraagt dan ook dat de toelichting bij het meerjarenplan omschrijft wat de belangrijkste 'grondslagen en assumpties' zijn die tot de cijfers hebben geleid, welke risico's de gemeente loopt om bepaalde

³⁵ Aangezien hier met een steekproef gewerkt werd, vermeldt de tabel enkel het percentage en geen aantal.

ontvangsten niet te kunnen innen (of uitgaven niet te doen/doelstellingen niet te realiseren) en welke de ‘verbonden entiteiten’ zijn waarmee de gemeente financiële relaties onderhoudt³⁶.

Een grote meerderheid van de gemeenten heeft een behoorlijke inspanning gedaan en een (goed) resultaat geboekt om de financiële ramingen voldoende te onderbouwen en de (financiële) risico’s in kaart te brengen (2.5.). Het in kaart brengen van de verbonden entiteiten (2.6.) moet beter, zeker wanneer we ‘geconsolideerde rapportering’ als een aandachtspunt voor de volgende jaren zien. Bijna een kwart van de gemeenten geeft bijvoorbeeld niet aan van welke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ze lid zijn, laat staan wat hun financiële relaties met die entiteiten zijn. Een aantal gemeenten neemt zelfs geen informatie over het AGB op in de indicatoren over het geconsolideerde financiële evenwicht. Al die informatie is belangrijk voor raadsleden om de inhoud van het meerjarenplan op een correcte wijze te kunnen inschatten³⁷.

Ten slotte is de functionele analyse van de uitgaven van de gemeentebesturen erbij gebaat indien zo weinig mogelijk geraamde uitgaven worden toegewezen aan “overhead-beleidsvelden”: 11% van de gemeenten wijst duidelijk te weinig uitgavenkrediet toe aan de functionele beleidsvelden (2.4.).

5.3.2. Wil het gemeentelijk meerjarenplan een volwaardig beleidsinstrument zijn en een deugdelijke basis voor politieke discussies, dan moeten de cijfers niet alleen voor iedereen toegankelijk zijn, maar ook **betrouwbaar**. Wanneer er aanduidingen zijn dat cijfers niet correct zijn geboekt of uitgaven willekeurig zijn geraamd, hypothekeert dat de lokale beleidsdiscussie én de omvattende rapportering over de algemene gezondheid van de lokale financiën.

Nr.	Norm voor ‘zwakke’ kwaliteit inzake betrouwbaarheid	Aantal	%
3.1.	Gemeenten waarvan de schema’s M1, M2, M3, T1 en T2 van de initiële digitale rapportering niet overeenkwamen met de papieren versie	33	11,1%
3.2.	Gemeenten die de laatste dagboekinschrijving niet vermelden in het meerjarenplan	14	4,7%
3.3.	Gemeenten die één of meerdere van hun fiscale ontvangsten niet op de juiste beleidsveldcode boeken	36	21,1%
3.4.	Gemeenten die één of meer van hun ‘toegestane werkingssubsidies’ niet op de juiste ESR-code boeken	54	18,2%
3.5.	Gemeenten die op rekeningen waar een ESC moet worden ingevuld, toch één of meerdere keren ‘ESC Null’ invullen	41	13,8%
3.6.	Gemeenten die de geconsolideerde AFM niet correct hebben berekend	17	6%
3.7.	Gemeenten die gemiddeld (jaren 2016-2018) minder dan de helft van de geraamde investeringsuitgaven realiseerden	74	24,7%
3.8.	Gemeenten die in 2018 minder dan 90% van de geraamde exploitatie-uitgaven realiseerden	58	19,4%
3.9.	Gemeenten waarvan de ontvangsten van de eigen belastingen in 2018 meer dan 10% afweken van de geraamde opbrengst	61	20,4%

³⁶ De beschrijving van de verbonden entiteiten maakt geen deel uit van de toelichting van het meerjarenplan, maar van de verplicht op te nemen documentatie (zie bijlage 1).

³⁷ Waarom dat zo is, verduidelijken we voor elk element in wat voorafgaat in de “waarom”-hoofdstukjes.

De grote meerderheid van de meerjarenplannen (80% van de gemeenten of meer) scoort goed op de meeste van de bovenvermelde indicatoren. Niettemin is er een te aanzienlijke minderheid van gemeentelijke meerjarenplannen die niet goed scoort. We schrijven een ‘te aanzienlijke minderheid’ omdat betrouwbare cijfers opleveren geen onmogelijke opgave is (het vergt vaak enkel opmerkzaamheid) én omdat de gemeenten in het verleden door de toezichthoudende overheid reeds veelvuldig zijn gewezen op deze elementen.

- Nog steeds stemmen de papieren meerjarenplannen en de initiële digitale rapportering in 11% van de gevallen niet overeen (3.1.);
- Het gebruik van de juiste codes voor nochtans veel gebruikte en belangrijke uitgaven (3.4.), ontvangsten (3.3.) of rekeningen (3.5.) gebeurt door enkele tientallen gemeenten (van 14 tot 21% van de gemeenten) niet foutloos;
- De geconsolideerde AFM wordt door 17 gemeenten niet correct berekend.

Een meerjarenplan bevat een raming van de toekomstige ontvangsten en uitgaven. Of de ramingen van de meerjarenplannen 2020-2025 een zekere mate van juistheid (betrouwbaarheid) kennen, kunnen we vandaag nog niet weten. Tijdens de voorbije jaren (waarbij we jaarrekeningcijfers hebben vergeleken met budgetcijfers, niet met cijfers uit de initiële meerjarenplannen 2014-2019) hebben 24% van de gemeenten echt niet goed geraamd wat de investeringsuitgaven betreft en 20% wat de exploitatie-uitgaven betreft. De raming van de opbrengst van de eigen belastingen bleek nog iets moeilijker: meer dan een kwart van de gemeenten had daar moeite mee. Hier lijkt dus nog marge voor verbetering.

5.3.3. Het luik ‘**procesbeheersing**’ van deze analyse spitst zich quasi uitsluitend toe op de tijdigheid van het indienen van de beleidsrapporten en digitale rapporteringen door de gemeenten bij de toezichthoudende overheid. Het meerjarenplan 2020-2025, dat in deze nota de focus is van de kwaliteitsanalyse, is door de grote meerderheid van de gemeenten tijdig ingediend (4.1.).

Minder goede scores zijn er voor de tijdige indiening van jaarrekeningen en kwartaalrapporteringen. Hier haalt 1/5^{de} van de gemeenten de (nochtans haalbare) limiet niet (4.2. en 4.3.).

Nr.	Norm voor ‘zwakke’ kwaliteit inzake procesbeheersing	Aantal	%
4.1.	Gemeenten die hun meerjarenplan 2020-2025 laattijdig hebben ingediend (na februari 2020)	15	5%
4.2.	Gemeenten die hun jaarrekening 2018 laattijdig hebben ingediend (na 15 juli 2019)	64	21,3%
4.3.	Gemeenten die de 4 ^{de} kwartaalrapportering van 2019 laattijdig hebben ingediend (na 22 februari 2020)	43	14,3%

5.4. Vervolgtraject

Deze analyse biedt geen definitief uitsluitsel over de vraag of de gemeentelijke meerjarenplannen 2020-2025 voldoende kwaliteitsvolle sturingsinstrumenten zijn voor (de publieke discussie over) het lokaal beleid. Dat was ook niet de bedoeling. Wat we wel betrachten, is beargumenteerde input te geven bij de belangrijkste vraag die de komende tijd moet worden beantwoord: hoe kan de kwaliteit van de lokale beleidsrapporten, die in meerderheid behoorlijk zijn, verder worden verbeterd? Hoe kan hun rol als beleidsmatig sturingsinstrument verder worden verhoogd?

ABB zal de komende maanden verder gaan met de analyse van de lokale beleidsrapporten, en met de analyse van BBC in het algemeen. Midden 2021, wanneer de lokale besturen een volledige cyclus (tot en met de jaarrekening 2020) van BBC 2.0. hebben doorgevoerd, zullen we een omvangrijke evaluatie doorvoeren, met medewerking van alle betrokkenen.

De reglementaire vormgeving van BBC en de toepassing ervan door de lokale besturen zijn hierbij twee onderscheiden zaken, die beide in ogenschouw moeten worden genomen, met het belang van de informatie voor de (oppositie-) gemeenteraadsleden en de Vlaamse overheid als primaire invalshoek.

6. BIJLAGEN

Bijlage 1: de wettelijk verplichte inhoud van de beleidsrapporten

MEERJARENPLAN	JAARREKENING
Strategische nota Omschrijving van beleidsdoelstellingen (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.	Beleidsevaluatie 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.
Financiële nota Schema M1: financieel doestellingenplan Schema M2: staat van het financieel evenwicht Schema M3: overzicht van de kredieten	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
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	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
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	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

Agentschap Binnenlands Bestuur

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88
1000 Brussel
België



**Vlaamse
overheid**

binnenland.vlaanderen.be