



EEN (TWEEDE) ONDERZOEK NAAR DE KWALITEIT VAN DE (AANGEPASTE) MEERJARENPLANNEN 2020-2025 VAN DE VLAAMSE GEMEENTEN

juni 2021

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
bbcgo@vlaanderen.be
D/2021/3241/196

Inhoud

1. INLEIDING.....	4
2. DE STRATEGISCHE NOTA	7
3. INDICATOREN OVER TRANSPARANTIE.....	9
3.1. Prioritaire acties: absoluut aantal en aantal t.o.v. het totaal aantal acties.....	9
3.2. Prioritaire acties: % van de uitgaven t.o.v. de totale uitgaven.....	13
3.3. Prioritaire acties waaraan geen budget is gekoppeld.....	15
3.4. Kwaliteit van de beleidsformulering (prioritaire doelstellingen en acties).....	17
3.5. Uitgaven die niet functioneel zijn toegewezen	19
3.6. Rapportering over financiële risico's en assumpties.....	21
3.7. Rapportering over de gecorrigeerde autofinancieringsmarge	25
3.8. Rapportering over de geconsolideerde autofinancieringsmarge	27
3.9. Publicatie van het meerjarenplan op de gemeentelijke website.....	29
4. INDICATOREN OVER BETROUWBAARHEID	31
4.1. Coherentie tussen papieren en digitaal beleidsrapport	31
4.2. Inschrijvingsnummers in het dagboek vermeld in het beleidsrapport?.....	33
4.3. Ontvangen en toegestane werkingssubsidies: juiste codes?.....	34
4.4. Fiscale ontvangsten: juiste codes?.....	37
4.5. De economische sectorcodes: toegepast waar het moet?.....	38
4.6. Berekening geconsolideerde autofinancieringsmarge juist?.....	39
4.7. Realisatiegraad van de investeringen.....	41
4.8. Realisatiegraad van de exploitatie-uitgaven	44
4.9. Realisatiegraad van de fiscale ontvangsten (APB, OOV en eigen belastingen).....	46
5. INDICATOREN OVER PROCESBEHEERSING	50
5.1. Tijdigheid digitale rapportering aangepast meerjarenplan 2020-2025.....	50
5.2. Tijdigheid digitale rapportering jaarrekening 2019	51
5.3. Tijdigheid digitale rapportering kwartaalrapporten in 2020.....	52
6. UITLEIDING.....	53
7. BIJLAGEN	56
Bijlage 1: de samenstellende delen van een meerjarenplan en een jaarrekening	56
Bijlage 2: analysekader voor de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsformulering.....	57

1. INLEIDING

Situering

In een overheidscontext zijn toegankelijke en betrouwbare beleidsdocumenten een noodzakelijke (maar geen voldoende) voorwaarde voor een goed geïnformeerde bevolking en een zinvol politiek debat. Vorig jaar publiceerden wij een eerste analyse van de kwaliteit van de meerjarenplannen 2020-2025 van de 300 Vlaamse gemeenten¹. We analyseerden de meerjarenplannen vanuit 22 verschillende perspectieven die elk refereren naar een bepaald kwaliteitsaspect. Voor elk van deze 22 indicatoren gingen we na of de meerjarenplannen van de 300 Vlaamse gemeenten aan minimale normen beantwoorden. Het resultaat was gematigd positief. Een substantiële meerderheid van de gemeentelijke meerjarenplannen scoorde, vanuit welke invalshoek ook bekeken, '(net) voldoende tot (zeer) goed'. Maar voor ieder kwaliteitsaspect was er ook een minderheid van de lokale meerjarenplannen die een 'onvoldoende' kreeg. Soms was deze minderheid te groot, tot 25%.

Nu presenteren we een vervolgonderzoek.

Voorwerp van het onderzoek: de aangepaste meerjarenplannen 2020-2025

We onderzoeken de 300 *aangepaste meerjarenplannen 2020-2025* van de Vlaamse gemeenten opgemaakt einde 2020 waarbij de kredieten 2021 werden vastgesteld (AMJP 2021).

Vorig jaar onderzochten we de oorspronkelijke meerjarenplannen 2020-2025 van diezelfde Vlaamse gemeenten waarbij de kredieten 2020 werden bepaald (OMJP 2020-2025). De beleids- en beheerscyclus (BBC)² bepaalt dat de Vlaamse gemeenten tijdens het eerste jaar van een gemeentelijke legislatuur (2019) een nieuw meerjarenplan opmaken voor de komende 6 jaar (2020-2025) waarbij de ramingen voor het eerste jaar (2020) van het meerjarenplan de eigenlijke kredieten voor dat jaar vormen. De cijfers voor de volgende jaren (2021-2025) zijn louter ramingen. Een jaar nadien moet men voor diezelfde 6-jarige periode (2020-2025) een aangepast meerjarenplan opmaken waarbij de ramingen voor het volgende jaar (2021) de kredieten voor dat jaar vormen. De ramingen voor de volgende jaren (2022-2025) zijn dan opnieuw louter ramingen.

¹ "De kwaliteit van de meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse gemeenten. Veel geblaat en weinig wol? Neen!", Agentschap Binnenlands Bestuur, afdeling lokale Financiën, 25 juni 2020, 61 blz.

² De BBC (beleids- en beheerscyclus) is het instrument dat de Vlaamse lokale besturen sinds 2014 gebruiken voor de planning (budgettering) en de uitvoering (boekhouding) van hun beleid en financiën én voor de rapportering (jaarrekening) daarover.

Voorwerp van het onderzoek: de kwaliteit van de aangepaste meerjarenplannen 2020-2025

We onderzoeken dus de kwaliteit van de AMJP 2021. Dat is geen sinecure. Uitspraken doen over de kwaliteit van de AMJP is om meerdere redenen een heikele aangelegenheid:

- Kwaliteit is een veelzijdig containerbegrip. De kwaliteit van de beleidsrapporten gaat over een veelheid van aspecten die overigens voor verschillende belanghebbenden een verschillend belang hebben. De uiteindelijke selectie van de indicatoren die het kwaliteitsbegrip moeten operationaliseren en de 'validiteit' ervan kan worden betwist.
- Naast valide moeten indicatoren ook objectief en verifieerbaar zijn. Dat is niet altijd even realiseerbaar. Heel wat indicatoren puurden we uit de 'digitale rapportering' van de beleidsrapporten en zijn 'harde' cijfers. Die indicatoren zijn onbetwistbaar. De dossierbehandelaars van het Agentschap Binnenlands Bestuur verzamelden de gegevens van een aantal andere indicatoren terwijl ze het toezicht op de meerjarenplannen uitoefenden. Scores toegekend aan de diverse besturen door diverse dossierbehandelaars maken de resultaten vatbaar voor enige subjectiviteit. Dat is zeker zo bij indicator 3.4, waar we een beoordeling geven van de 'kwaliteit van de beleidsformulering', en in mindere mate bij indicator 3.7, waar we inschatten of de afwijking van de gecorrigeerde autofinancieringsmarge ten opzichte van de normale autofinancieringsmarge 'voldoende' is toegelicht, en bij indicator 3.9, waar we nagaan of de AMJP 2021 op de websites van de lokale besturen 'vlot vindbaar' zijn.

Net als in de analyse van vorig jaar vertalen we het begrip kwaliteit in 3 deelconcepten die, hoewel nog steeds algemeen, toch allen een bepaald kwaliteitsaspect in zich houden: *transparantie*, *betrouwbaarheid* en *procesbeheersing*. Elk van die concepten vertalen we nog eens in een beheersbaar aantal indicatoren. Niettegenstaande bovenstaande methodologische kanttekeningen zijn we er van overtuigd dat deze benaderingswijze, op globaal niveau, een degelijk inzicht kan verschaffen in de kwaliteit van de aangepaste meerjarenplannen van de Vlaamse lokale besturen.

Kwaliteit, bestuurlijk toezicht en politiek

De analyse van de kwaliteit van de AMJP 2021 moet onderscheiden worden van het bestuurlijk toezicht op de beleidsrapporten. Het is mogelijk dat een meerjarenplan kwaliteitsvol is opgesteld, maar dat de toezichthouder toch moet overgaan tot de vernietiging ervan, bijvoorbeeld omdat de financiële normen niet worden gerespecteerd. Omgekeerd kan het eveneens gebeuren dat de toezichthouder niet optreedt tegen een meerjarenplan dat vanuit kwaliteitsoogpunt bijzonder zwak is.

De beoordeling van de kwaliteit van een meerjarenplan is ook géén beoordeling van de kwaliteit van een beleid. Een beleid dat volgens sommigen minder (of niet) effectief, efficiënt of gepast is, kan toch transparant, betrouwbaar en tijdig zijn voorgesteld. Omgekeerd kan het ook gebeuren dat een bestuur een beleid voert dat door zeer velen als "zeer goed" wordt beschouwd, maar er niet in slaagt om dit overzichtelijk en accuraat voor te stellen.

Waarom dit onderzoek?

De analyse en de nota kunnen inspiratie bieden aan diverse actoren om in te toekomst verder te werken aan nog betere lokale beleidsdocumenten en een beter functionerende lokale democratie.

Bovendien staat op de beleidsagenda van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur een tweede evaluatie van het BBC-concept³. De vastgestelde kwaliteit van de beleidsrapporten (meerjarenplannen en jaarrekeningen), en dus de wijze waarop de lokale besturen omgaan met de vrijheidsgraden die BBC 2.0 hen toekent, is een belangrijk element voor deze geplande evaluatie.

Wat mag u verwachten op de volgende pagina's

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 stellen we elke kwaliteitsindicator op een identieke wijze voor, gelijkaardig aan de voorstellingswijze uit de nota van vorig jaar. We definiëren de indicator (WAT), beschrijven waarom die relevant is (WAAROM), geven in tabel- of grafiekvorm de "objectieve" vaststellingen (RESULTAAT) en formuleren ten slotte een voorlopig besluit (CONCLUSIE).

Voorafgaandelijk aan de presentatie van de 22 indicatoren gaat een tweede hoofdstuk in op de leesbaarheid van de strategische nota van de AMJP 2021⁴. De BBC-regelgeving bepaalt dat bij de wijzigingen van het origineel meerjarenplan "in voorkomend geval, de wijzigingen van de strategische nota" worden opgenomen⁵. Het loont de moeite om na te gaan hoe de lokale besturen deze verplichting in de praktijk brachten. En of de strategische nota van de AMJP 2021 als afzonderlijk document voor de lezer nog wel transparant is. Het antwoord op die vraag is niet in 1 indicator te vatten.

We sluiten af met een hoofdstuk 6, een uitleiding, waarin we onze algemene conclusies samenvatten. In tabelvorm vermelden we per indicator de minimumnorm waaraan elk meerjarenplan o.i. moet voldoen én het aantal gemeenten dat er niet aan beantwoordt.

³ Na een evaluatie in 2016 zijn enkele aspecten van BBC, ingevoerd in 2014, herzien. BBC 2.0 is van toepassing sinds 2020 (bij de opmaak van de originele meerjarenplannen 2020-2025).

⁴ Een BBC-meerjarenplan bestaat uit een strategische nota (met daarin voornamelijk de formulering van het prioritair beleid), een financiële nota (met enkele schema's), een toelichting (met enkele andere, meer gedetailleerde schema's en de beschrijving van de financiële risico's en van de grondslagen en assumpties) en een documentatiemap (zie ook bijlage 1)

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en de provinciale besturen, artikel 14.

2. DE STRATEGISCHE NOTA

De beleidsfunctie van het meerjarenplan komt vooral tot uiting in de strategische nota. Daarin beschrijven de lokale besturen de beleidsdoelstellingen en beleidsopties voor het extern en intern te voeren beleid.

De strategische nota van het origineel meerjarenplan bevat minimaal de volgende elementen, opgesomd in artikel 8 van het toepasselijke besluit van de Vlaamse Regering⁶:

- De beschrijving van de prioritaire acties (of actieplannen) en de beleidsdoelstellingen waarin ze kaderen, telkens met de verwachte ontvangsten en uitgaven;
- De verwachte ontvangsten en uitgaven van de niet-prioritaire acties of actieplannen die onder deze doelstellingen vallen;
- Het overzicht van de beleidsdoelstellingen waarin geen prioritaire acties of actieplannen kaderen;
- Een verwijzing naar de plaats waar een overzicht van alle beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties te vinden is.

In een aanpassing van het meerjarenplan moeten volgens artikel 14 van hetzelfde besluit van de Vlaamse Regering (minimaal) enkel eventuele wijzigingen aan de strategische nota worden opgenomen. Dit maakt dat het een relatief kort document zou kunnen zijn. Het is opvallend dat slechts 33 gemeenten kiezen voor dergelijke minimale weergave van de strategische nota in hun aangepaste meerjarenplannen. Deze beschrijven dus enkel de wijzigingen aan het prioritair beleid t.o.v. de vorige versie van het (aangepaste) meerjarenplan. Zo een voorstelling maakt duidelijk over welk nieuw of aangepast beleid er precies beslist wordt.

De overgrote meerderheid van de gemeenten presenteren een uitgebreidere strategische nota, waarbij zowel de ongewijzigde als de gewijzigde en de nieuwe beleidsdoelstellingen en prioritaire acties/actieplannen zijn opgenomen. Deze besturen kiezen dus voor een vollediger weergave in de AMJP 2021. Tachtig van deze gemeenten visualiseren duidelijk het onderscheid tussen nieuw/veranderd beleid en onveranderd beleid, en combineren zo de aspecten van volledigheid en duidelijkheid in hun strategische nota. Vijf besturen wijzigen niets aan hun prioritair beleid. Vier van hen verkiezen toch om de volledige strategische nota te hernemen in hun aangepast meerjarenplan.

Dit alles leidt ertoe dat de strategische nota, en bij uitbreiding het aangepaste meerjarenplan, een wel erg lijvig document wordt. Bovendien valt op dat bijna de helft van de besturen ervoor kiest om het volledige overzicht van alle beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties op te nemen in de aanpassing van het meerjarenplan, of in de toelichting ervan, ook al bepaalt de regelgeving dat de strategische nota alleen een verwijzing moet bevatten naar de plaats (fysiek of digitaal) waar dergelijk overzicht kan worden geraadpleegd. De vraag kan gesteld worden of de opname van de volledige doelstellingenboom in het aangepaste meerjarenplan bijdraagt aan de transparantie en leesbaarheid.

⁶ De eerste versie van de BBC-regelgeving (het BVR van 25 juni 2010) bepaalde dat de lokale besturen hun beleid moesten schrijven door middel van prioritaire en niet-prioritaire beleidsdoelstellingen. Alle acties en actieplannen ter verwezenlijking van de prioritaire beleidsdoelstellingen waren per definitie prioritair beleid. Een evaluatie van deze BBC-regelgeving leerde dat de beschrijving van de doelstellingen als eerste "ingang" voor de presentatie van het beleid door velen als niet voldoende concreet werd ervaren.

Naar de vorm is de strategische nota over het algemeen opgesteld conform de wettelijke voorschriften. Slechts een minderheid van de besturen vergeet één of enkele verplichte onderdelen.

- 23 besturen die niet-prioritaire beleidsdoelstellingen gewijzigd hebben, nemen deze niet op in hun strategische nota. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat 15 van deze besturen het volledige overzicht van alle beleidsdoelstellingen en onderliggende acties/actieplannen wel opnemen in het beleidsrapport of de toelichting ervan. Hoewel de voorstelling van de strategische nota misschien niet volledig is, wordt de informatie dus wel elders in het beleidsrapport weergegeven.
- 9 besturen nemen geen ramingen op voor de niet-prioritaire acties of actieplannen van de prioritaire beleidsdoelstellingen. Behalve dat dit een verplicht onderdeel is, draagt dergelijke voorstelling bij aan het inzicht in het prioritair beleid en het belang van de prioritaire acties ter uitvoering van de doelstellingen.
- 30 besturen nemen noch het overzicht van alle beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties, noch een verwijzing ernaar, op in het beleidsrapport. Dit betekent niet noodzakelijk dat een dergelijk overzicht niet beschikbaar zou zijn (bv. via de website), maar maakt het voor de lezer van het AMJP 2021 moeilijker om alle informatie vlot te vinden. Hierbij kan nog opgemerkt worden dat het overzicht meestal terug te vinden is op de website van de gemeente, hetzij apart, hetzij als onderdeel van het beleidsrapport dat gepubliceerd is. Slechts 4 gemeenten verwijzen naar een fysieke locatie waar het overzicht raadpleegbaar is.

Besturen kunnen hun prioritair beleid (al dan niet) wijzigen op inhoudelijk en/of financieel vlak. 55% van de besturen brengen inhoudelijke wijzigingen aan hun prioritair beleid aan. Het is moeilijk in te schatten of dergelijk aantal inhoudelijke wijzigingen na 1 jaar van de periode van het meerjarenplan gebruikelijk zijn. De Corona-pandemie is immers mede verantwoordelijk voor de wijzigingen aan het meerjarenplan. Bij 79 besturen leidt de pandemie tot nieuwe prioritaire acties of actieplannen, en dus tot een inhoudelijk wijziging van de strategische nota.

De conclusie luidt dat de strategische nota's grotendeels opgesteld zijn conform de wettelijke bepalingen. Opvallend is dat de meeste besturen kiezen voor een veel ruimere invulling dan de minimale vereisten. De besturen maken dus gebruik van de vrijheden die ze hebben om de strategische nota vorm te geven. Een gevolg hiervan is dat de strategische nota, en de beschrijving van het (prioritair) beleid in het algemeen, relatief omvangrijk wordt. De vraag kan worden gesteld of dit de transparantie van het beleidsrapport, en in het verlengde ervan van de beleidsbepaling, ten goede komt.

Meer nog dan de eerder vormelijke aspecten van de strategische nota is natuurlijk de formulering van prioritaire acties en actieplannen belangrijk om tot een transparante beleidsbepaling en opvolging te komen. Zie hiervoor paragraaf 3.4.

3. INDICATOREN OVER TRANSPARANTIE

3.1. 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.

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) aanduidt als '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 niet-prioritaire 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 realiseren⁷. Onder de actieplannen ressorteerden dan verschillende acties.

Waarom?

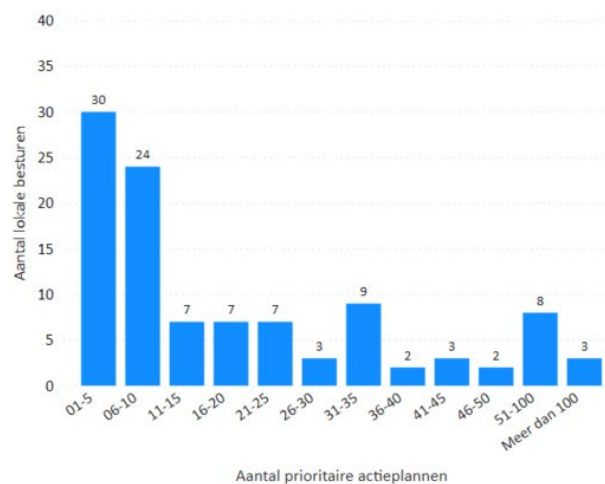
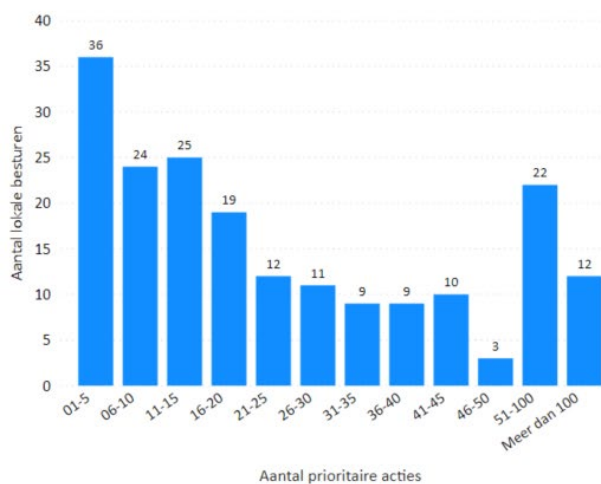
Het meten van het aantal prioritaire acties (of actieplannen), zowel in absolute cijfers als in relatie tot het totale aantal acties (of actieplannen) is relevant om te weten of de besturen erin slagen voldoende 'reliëf' te brengen in hun beleidsformulering. Zowel een te klein als een te groot aantal 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 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.

⁷ 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.

Resultaat

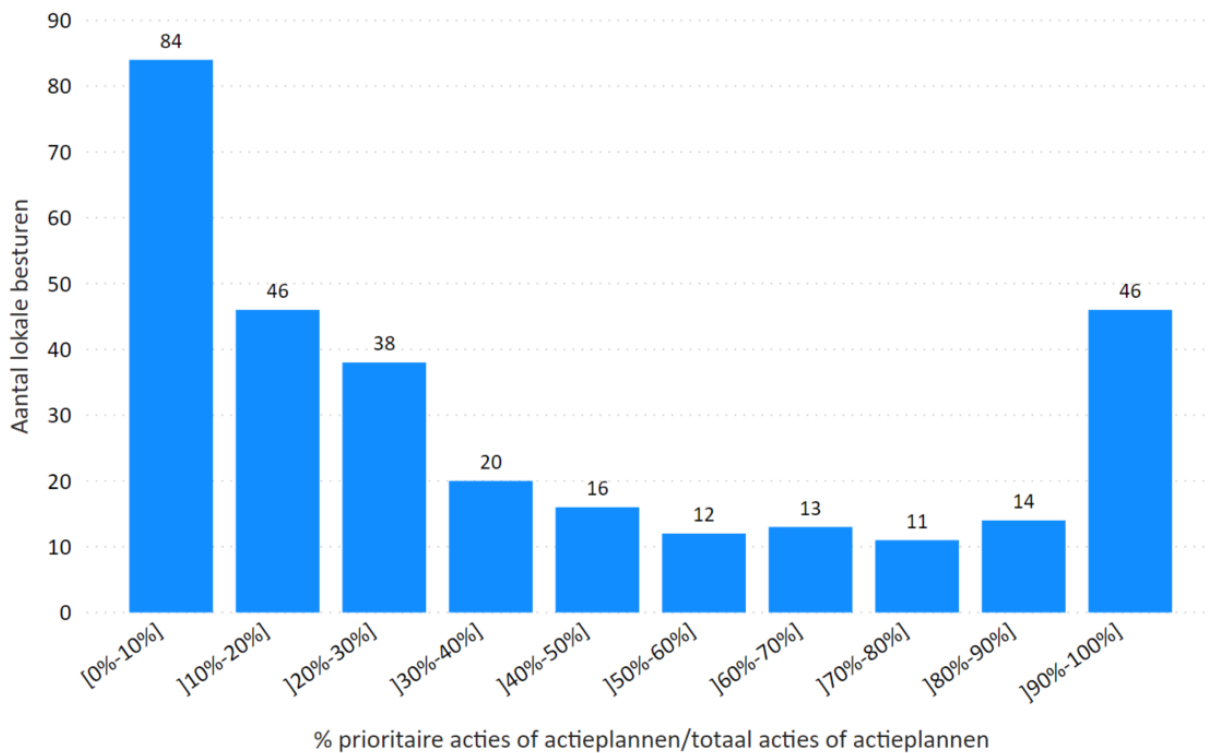
De volgende tabel en grafiek geven het absolute aantal acties (of actieplannen) weer die Vlaamse gemeenten opnemen in hun strategische nota van het AMJP 2021. Pro memorie vergelijken we dit met het aantal prioritaire acties (actieplannen) in de OMJP 2020-2025.

aantal prioritaire acties of actieplannen	AMJP 2021				OMJP 2020
	gemeenten die het actie-niveau gebruiken	gemeenten die het actieplan-niveau gebruiken	totaal	procentuele verdeling	totaal
0			3	1%	7
1 - 5	36	30	66	22%	52
6 - 10	24	24	48	16%	46
11 - 15	25	7	32	11%	28
16 - 20	19	7	26	9%	21
21 - 25	12	7	19	6%	22
26 - 30	11	3	14	5%	16
31 - 35	9	9	18	6%	12
36 - 40	9	2	11	4%	14
41 - 45	10	3	13	4%	8
46 - 50	3	2	5	2%	7
51 - 100	22	8	30	10%	39
meer dan 100	12	3	15	5%	28
totaal	192	105	300	100%	300



De verhouding van het aantal prioritaire acties (actieplannen) ten opzichte van het totale aantal geformuleerde acties is als volgt:

% prioritaire acties of actieplannen/ totaal acties of actieplannen	AMJP 2021		OMJP 2020 - 2025	
	aantal lokale besturen	procentuele verdeling	aantal lokale besturen	procentuele verdeling
[0% - 10%]	84	28%	89	29%
]10% - 20%]	46	15%	56	19%
]20% - 30%]	38	13%	33	11%
]30% - 40%]	20	7%	21	7%
]40% - 50%]	16	5%	12	4%
]50% - 60%]	12	4%	8	3%
]60% - 70%]	13	4%	9	3%
]70% - 80%]	11	4%	13	4%
]80% - 90%]	14	5%	12	4%
]90% - 100%]	46	15%	47	16%
totaal	300	100%	300	100%



Conclusie

Drie lokale besturen formuleren geen prioritaire acties in hun AMJP 2021 en beschikken dus eigenlijk niet over een strategische nota (want het prioritair beleid vormt de essentie van een strategische nota). Dit is een verbetering in vergelijking met het origineel meerjarenplan 2020-2025 toen nog 7 gemeenten geen prioritair beleid formuleerden. Het blijven er 3 te veel.

Een grote categorie van gemeenten (66 gemeenten of 22%) formuleert 5 of minder prioritaire acties (actieplannen). Hierdoor kunnen vragen rijzen of de informatiewaarde en de relevantie van die strategische nota's wel voldoende is. Langs de andere kant zijn er ook 15 besturen (5%) die meer dan 100 prioritaire acties of actieplannen formuleren. In de OMJP 2020-2025 was dit nog het geval voor 28 besturen (9%). Voor deze strategische nota's bestaat het risico dat ze zodanig veel detail bevatten dat de raadsleden het overzicht verliezen en moeilijker inzicht verkrijgen in de hoofdlijnen van het beleid.

De verhouding tussen het aantal prioritaire acties (actieplannen) en het totale aantal acties (actieplannen) bedraagt voor meer dan een kwart van de gemeenten (84 gemeenten of 28%) minder dan 10%. 96 besturen (of 32%) definiëren meer dan de helft van de acties als prioritair. 60 besturen (20%) duiden zelfs meer dan 80% van alle acties (actieplannen) aan als prioritair. Zeker van deze laatste groep kunnen we stellen dat ze onvoldoende reliëf aanbrengen in hun beleidsrapportering. En dat ze derhalve niet beantwoorden aan de geest van de strategische nota zoals de BBC-regelgeving die opvat.

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

Wat?

Deze indicator geeft weer welk percentage van de totale geraamde uitgaven de gemeenten ramen te besteden aan de prioritaire acties (actieplannen). Voor het goede begrip van deze indicator zijn de volgende zaken van belang:

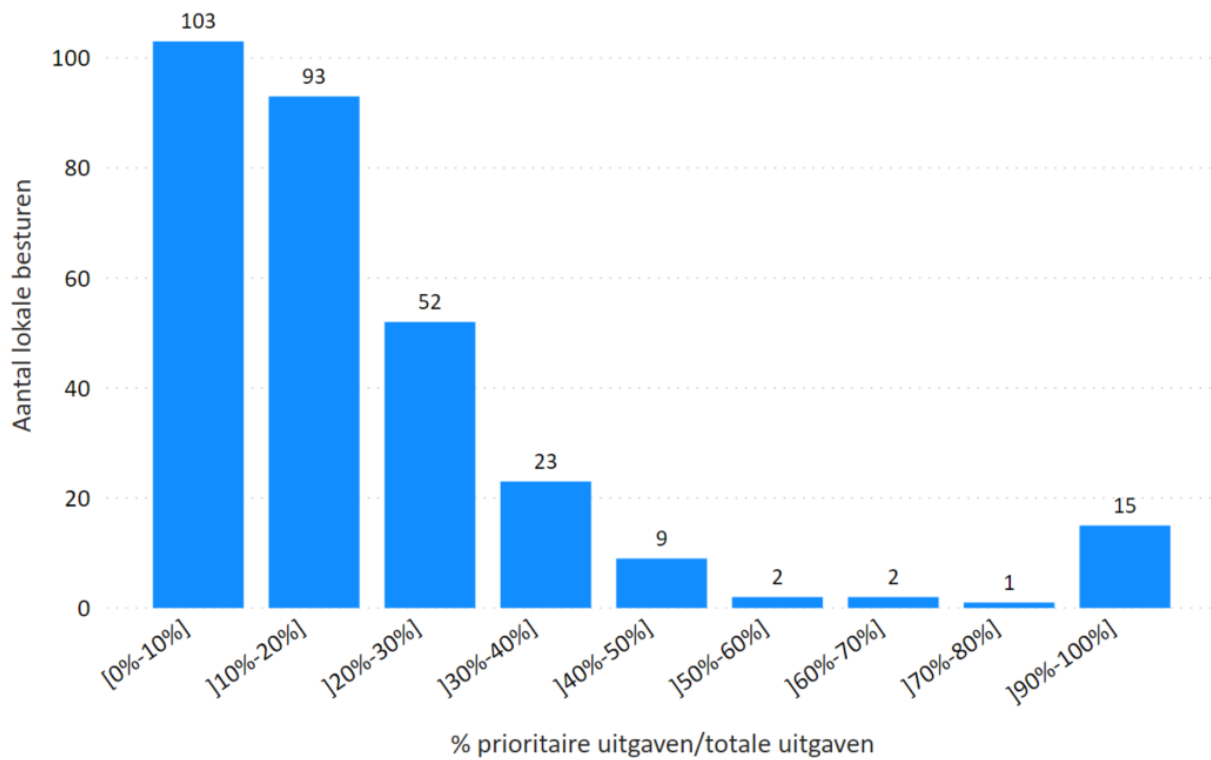
- als totale uitgaven beschouwen we de som van de exploitatie- en de investeringsuitgaven. De financieringsuitgaven (vooral terugbetalingen van aangegane leningen) tellen we voor deze beoordeling niet mee;
- het betreft alleen de geraamde uitgaven voor het jaar 2021, dus de kredieten 2021 (en niet de totaal geraamde uitgaven voor de resterende periode van de meerjarenplanning, dus de uitgaven tot en met 2025).

Waarom?

De relevantie van deze indicator is gelijkaardig aan de vorige indicator: nagaan of de gemeenten erin slagen om 'relief' te brengen in de planning. Wanneer besturen nauwelijks kredieten toewijzen aan hun 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 uitgaven vergen). 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 t.o.v. totale uitgaven		AMJP 2021		OMJP 2020-2025	
		aantal lokale besturen	procentuele verdeling	aantal lokale besturen	procentuele verdeling
]0% - 10%]	[0% - 3%]	31	10%	44	15%
	[3% - 5%]	20	7%	24	8%
	[5% - 10%]	52	17%	59	20%
]10% - 20%]		93	31%	84	28%
]20% - 30%]		52	17%	33	11%
]30% - 40%]		23	8%	26	9%
]40% - 50%]		9	3%	11	4%
]50% - 60%]		2	1%	2	1%
]60% - 70%]		2	1%	1	0%
]70% - 80%]		1	0%	2	1%
]80% - 90%]		0	0%	0	0%
]90% - 100%]		15	5%	14	5%
totaal		300	100%	300	100%



Conclusie

51 besturen (17%) voorzien minder dan 5% van hun uitgaven voor hun prioritaair beleid. Vorig jaar waren nog 68 gemeenten (23%) in dit geval. Aan de andere kant van het spectrum zijn voor 15 gemeenten (5%) zo goed als al hun uitgaven (meer dan 90%) gekoppeld aan hun prioritaair beleid.

In deze beide gevallen is het twijfelachtig of de strategische nota een goede basis vormt voor de beleidsdiscussie op hoofdlijnen. De beleidsformulering in de strategische nota heeft in het ene geval betrekking op een verwaarloosbaar gedeelte van het krediet (“waar gaan de andere centen naartoe?”) en in het andere geval op zowat de totaliteit van het budget (“maar welk krediet trekt de gemeente nu uit voor haar speerpunten?”).

3.3. Prioritaire acties waaraan geen budget is gekoppeld

Wat?

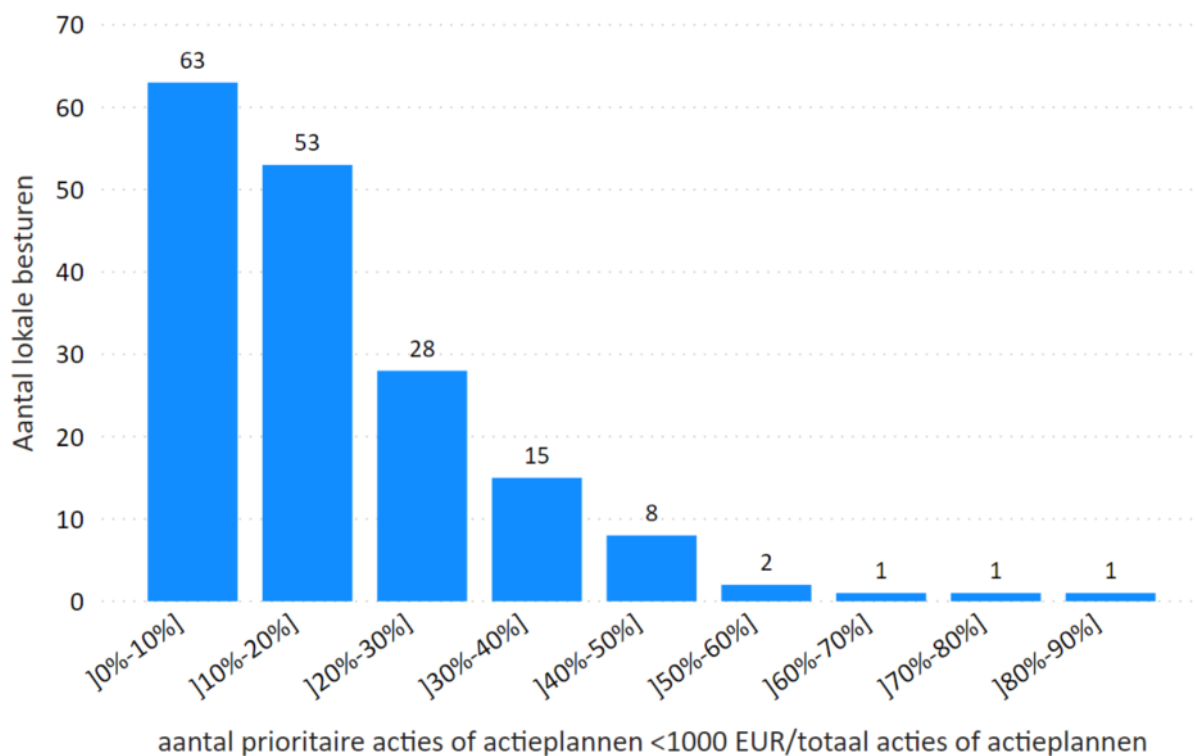
Deze indicator geeft weer aan hoeveel van de prioritaire acties (actieplannen) de gemeente geen (of nauwelijks, namelijk minder dan 1.000 euro) krediet toewijst voor het jaar 2021. Het gaat dus over de verhouding (%) tussen het aantal prioritaire acties of actieplannen waaraan geen krediet is toegewezen voor het jaar 2021 ten opzichte van het totaal aantal prioritaire acties of actieplannen.

Waarom?

Een belangrijk uitgangspunt van BBC is de koppeling van beleid en financiën. Het is onwenselijk dat de gemeente in haar strategische nota een belangrijk beleidspunt (een prioritaire actie) formuleert zonder aan te geven welke kredieten daarvoor geraamd zijn. Dat vermindert de waarde van de strategische nota aanzienlijk. De enig aanvaardbare reden om geen kredieten 2021 te koppelen aan een prioritaire actie is dat de betrokken actie pas na 2021 zou worden opgestart (of reeds in 2020 is afgerond).

Resultaat

aantal prioritaire acties zonder krediet/totaal aantal prioritaire acties	AMJP 2021		OMJP 2020-2025	
	aantal lokale besturen	procentuele verdeling	aantal lokale besturen	procentuele verdeling
gemeenten zonder prioritair beleid	3	1%	7	2%
0%	125	42%	51	17%
]0% - 10%]	63	21%	22	7%
]10% - 20%]	53	18%	29	10%
]20% - 30%]	28	9%	40	13%
]30% - 40%]	15	5%	49	16%
]40% - 50%]	8	3%	55	18%
]50% - 60%]	2	1%	17	6%
]60% - 70%]	1	0,3%	20	7%
]70% - 80%]	1	0,3%	5	2%
]80% - 90%]	1	0,3%	4	1%
]90% - 100%]	0	0%	1	0,3%
totaal	300	100%	300	100%



Conclusie

125 gemeenten (42%) hebben in hun strategische nota geen enkele prioritaire actie of actieplan opgenomen zonder daaraan krediet toe te wijzen. Dit is een sterke verbetering ten opzichte van het OMJP 2020, toen slechts 51 gemeenten geen prioritaire acties of actieplannen hadden waaraan geen krediet was toegewezen. Maar de reden kan hier zijn, zoals eerder opgemerkt, dat veel van de acties pas na 2020 een aanvang nemen.

Aan de andere kant zijn er 28 gemeenten (9%) die geen of nauwelijks krediet toekennen aan meer dan 30% van hun prioritaire acties/actieplannen. Zeker die besturen moeten nagaan of daarvoor een aanvaardbare reden bestaat.

3.4. Kwaliteit van de beleidsformulering (prioritaire doelstellingen en acties)

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 precies inhouden en hoe ze zullen bijdragen tot het realiseren van de doelstellingen.

Bij de beoordeling van de formulering van beleid is enige subjectiviteit niet uit te sluiten. Een expliciet analysekader diende als leidraad om de subjectiviteit te beperken en zo correct mogelijk te oordelen (zie bijlage 2). De formuleringen van de prioritaire doelstellingen kregen aldus een kwalificatie 1 (niet goed), 2 (eerder niet goed), 3 (eerder wel goed) of 4 (zeer goed).

De volgende elementen zijn verder van belang voor de interpretatie van deze indicator:

- We beperkten de analyse tot de formulering van het prioritair beleid (prioritaire doelstellingen en prioritaire acties) zoals dit van toepassing is voor het jaar 2021. Dit betekent dat wanneer er in de strategische nota van het AMJP 2021 helemaal geen wijzigingen zijn aangebracht aan de beleidsformulering van de strategische nota van het OMJP 2020-2025, we de beleidsformulering in het OMJP 2020-2025 hebben beoordeeld. Wanneer in de strategische nota van het AMJP 2021 enkel de wijzigingen ten opzichte van de strategische nota in het OMJP 2020-2025 zijn opgenomen, dan is de analyse gebeurd op het geheel van de wijzigingen in de AMJP 2021 én het nog van toepassing zijnde prioritair beleid in het OMJP 2020-2025.
- De keuze om ons te beperken tot het prioritair beleid zoals opgenomen in de strategische nota's (en dus niet het geheel van de beleidsformulering met ook de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen en acties) houdt het 'gevaar' in dat een gemeente met slechts 1 prioritaire doelstelling die wel zeer goed geformuleerd is, een score 4 (zeer goed) bekommt. En dat niettegenstaande het feit dat een strategische nota met maar 1 prioritaire doelstelling eigenlijk veel te mager is.
- 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.

Waarom?

Een duidelijke formulering en presentatie van het lokale beleid is essentieel voor een kwaliteitsvol meerjarenplan. Aan volzinnen (of erger, ganse paragrafen) 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. Het actie- of actieplanniveau biedt immers meer concrete stof voor een beleidsmatige discussie, op voorwaarde dat de gemeenten erin slagen om hun prioritair acties (en doelstellingen) kwaliteitsvol te formuleren. Dit alles is essentieel voor een zinvol lokaal politiek debat.

Resultaat

	aantal gemeenten	percentage
<i>formulering van de doelstellingen</i>		
niet goed	104	34,6 %
eerder niet goed	82	27,3 %
eerder wel goed	83	27,6 %
Goed	30	10 %
geen doelstellingen	1	0,3 %
<i>formulering van de acties/actieplannen</i>		
niet goed	67	22,3 %
eerder niet goed	95	31,6 %
eerder wel goed	120	40 %
Goed	17	5,6 %
geen acties/actieplannen	1	0,3 %

Conclusie

De beoordeling van de kwaliteit van de beleidsformulering is een subjectief gegeven. Niettemin kunnen we moeilijk om de vaststelling heen, zoals reeds geformuleerd in de vorige editie van deze nota, dat er veel verbeterpotentieel is op dit thema. Minder dan de helft van de gemeenten (45,6%) formuleert de acties of actieplannen op een voldoende wijze. Een minderheid daarvan doet het zeer goed. 67 besturen (iets meer dan een vijfde) formuleert de prioritair acties of actieplannen niet goed: na lectuur heeft de geïnteresseerde lezer te weinig zicht op wat het bestuur concreet zal doen om de doelstellingen te bereiken.

De formulering van de (prioritaire) beleidsdoelstellingen blijkt nog moeilijker: slechts 37,6 % van de besturen scoort hier eerder goed tot goed. Meer dan een derde van de besturen formuleert de doelstellingen echt niet goed. Een minderheid van 30 besturen (10%) bewijst nochtans dat een goede formulering van doelstellingen mogelijk is.

Een kwalitatieve formulering is uiteraard in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen zelf. Maar ook de Vlaamse overheid moet zich de vraag stellen hoe ze kan bijdragen aan een (veel) hogere leesbaarheid en informatiewaarde van de strategische nota van de lokale meerjarenplannen.

3.5. 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.

Het beleidsveld '0190 – overig algemeen bestuur' kan worden beschouwd als een 'restpost'. Wanneer uitgaven moeilijker toe te wijzen zijn aan een bepaald functioneel beleidsveld, zou de gemeente ze kunnen koppelen aan dat beleidsveld. Het kan in principe enkel worden gebruikt, zo stelt de ABB-toelichting over de beleidsvelden, in de volgende omstandigheden: *'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.'*

Meer concreet zijn we nagegaan welk percentage van de geraamde personeelskredieten en de geraamde kredieten voor goederen en diensten voor het jaar 2021 aan het beleidsveld 0190 zijn toegewezen. Voor deze indicator hebben we als personeelskrediet alle algemene rekeningen van de rubriek 62 meegeteld, behalve de onderwijslonen (rekeningen 6208, 6218 en 6228) en de responsabiliseringsbijdrage (rekening 6219). Voor goederen en diensten hebben we alle 61-rekeningen genomen, behalve de rekening 619 (interne facturatie).

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 een restpost. 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

% exploitatie-uitgaven aan beleidsveld 0190	aantal gemeenten	%
0	81	27 %
]0% - 1%]	88	29,3 %
]1% - 2%]	36	12 %
]2% - 3%]	26	8,6 %
]3% - 4%]	15	5%
]4% - 5%]	14	4,6 %
]5% - 6%]	8	2,6 %
]6% - 7%]	8	2,6 %
]7% - 8%]	7	2,3 %
]8% - 9%]	0	0 %
]9% - 10%]	3	1%
meer dan 10%	14	4,6 %
totaal	300	100 %

Conclusie

Meer dan de helft van de gemeenten (169 gemeenten) slaagt erin om minder dan 1% van de exploitatie-uitgaven toe te wijzen aan het "rest-beleidsveld 0190". Die vaststelling geeft nog geen zekerheid dat deze gemeenten al hun uitgavenkredieten op een accurate manier functioneel toewijzen. Het betekent wel dat ze deze restpost niet oneigenlijk gebruiken.

Niet minder dan 40 gemeenten (13,3%) wijzen meer dan 5% van hun exploitatie-uitgaven aan deze restpost toe. Dit is wel erg veel krediet voor dit beleidsveld. 14 gemeenten boeken zelfs meer dan 10% van hun exploitatie-uitgaven op dit beleidsveld (en hiervan zelfs 4 gemeenten meer dan 20%)! Het vermoeden bestaat dat zeker deze gemeenten hun ramingen niet op een correcte manier functioneel toewijzen.

3.6. Rapportering over financiële risico's en assumpties

Wat?

De BBC-regelgeving bepaalt welke rubrieken de toelichting van de beleidsrapporten minstens moeten bevatten⁸. Zo moet de toelichting bij het meerjarenplan o.a. de volgende rubrieken 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 meerjarenplan en de wijzigingen daarvan ten opzichte van het vorige beleidsrapport.

Het lokaal bestuur moet zelf oordelen of een bepaald feit, een bepaald voorval of een bepaalde situatie een financieel risico inhoudt dat moet worden geduid in de toelichting. De regelgeving bevat immers geen definitie van het begrip "financieel risico". Ter ondersteuning van de lokale besturen heeft ABB op haar website de FAQ "Wat verstaan we onder financiële risico's" gepubliceerd⁹. De uitgebreide olijsting van de mogelijke risico's in deze FAQ is een houvast, maar vormt geen exhaustieve opsomming van wat het lokaal bestuur daarover moet opnemen in de toelichting.

We gingen na of de gemeenten een beschrijving van de financiële risico's in de toelichting opnemen, in welke mate ze dat doen en of ze dat voldoende duiden opdat de lezer zich er een concreet beeld kan van vormen. Om een "voldoende" te bekomen volstaat het dat de risico's vermeld en geduid worden, daar waar mogelijk met financiële gegevens. Als besturen ook concrete maatregelen opnemen om de risico's af te dekken, dan is dat een bonus die vervat is in de kwalificatie "voldoende". Daarbij gebruiken we de FAQ als referentiekader voor de globale beoordeling en een diepgaandere analyse van de wijze waarop de lokale besturen rapporteren over hun financiële risico's. Zo gaan we ook na of de volgende mogelijke risico's aan bod komen:

- risico's inzake de financiële schulden;
- risico's inzake het thesauriebeheer;
- risico's inzake de exploitatie-ontvangsten en -uitgaven;
- risico's als gevolg van bepaalde overeenkomsten;
- risico's inzake de verplichtingen aan andere partijen;
- risico's m.b.t. verbonden entiteiten risico's;
- andere risico's.

In de grondslagen en assumpties licht het lokaal bestuur toe welke de belangrijkste aannames waren voor de berekening van de ramingen in het meerjarenplan. Elk bestuur vult volgens eigen inzichten en rapporteringsbehoeften in. Het baseert zich daarvoor op interne en externe hulpbronnen, maar ook op specifieke elementen die de plaatselijke situatie typeren. Ter ondersteuning van de lokale

⁸ 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 provinciale besturen.

⁹ [https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/faq/bbc/wat-verstaan-we-onder-%E2%80%98financi%C3%ABle-
risico%E2%80%99s%E2%80%99](https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/faq/bbc/wat-verstaan-we-onder-%E2%80%98financi%C3%ABle-risico%E2%80%99s%E2%80%99)

besturen heeft ABB op zijn website de FAQ “Welke grondslagen en assumpties kan ik opnemen in de toelichting van het meerjarenplan?” gepubliceerd¹⁰.

Waarom?

Sommige financiële risico's zijn dermate groot dat ze, bij een concrete uitvoering, niet alleen de gemeentelijke financiën in het gedrang zouden brengen, maar ze ook een zware hypotheek zouden leggen op de uitvoering van het lokaal beleid. Met de verplichting om de financiële risico's zo goed mogelijk in kaart te brengen en daarover expliciet te rapporteren heeft de decreetgever een tweevoudig doel beoogd:

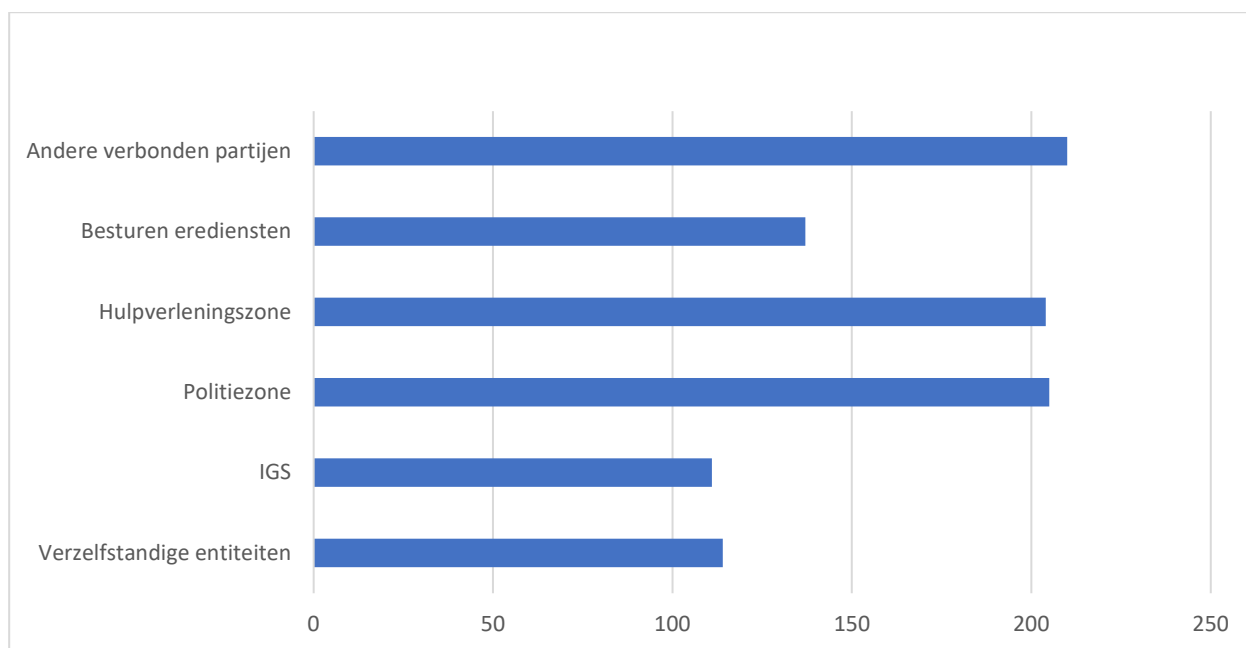
- de lokale overheid ertoe aan te zetten om na te denken over de financiële risico's die ze lopen en die ze vaak ook vrijwillig aangaan;
- elke belanghebbende zo transparant mogelijk te informeren over de financiële situatie van de lokale besturen.

Diezelfde bezorgdheid over de transparantie ligt aan de basis van de verplichting om de grondslagen en assumpties op te nemen in de toelichting van het meerjarenplan. Zonder die elementen is het onmogelijk om te oordelen over de kwaliteit van de ramingen en over de betrouwbaarheid van het gerapporteerde financieel evenwicht. Bovendien vormen ze een essentieel element voor het democratisch debat over de aanpassing van het meerjarenplan in de raad.

Resultaat

financiële risico's	ja	%	nee	%
algemeen				
bevat een rubriek financiële risico's	296	98,7%	4	1,3%
de risico's zijn voldoende beschreven	274	91,3%	26	8,7%
financiële schulden	264	88,0%	36	12,0%
thesauriebeheer	183	61,0%	117	39,0%
exploitatie-ontvangsten	276	92,0%	24	8,0%
exploitatie-uitgaven	281	93,7%	19	6,3%
overeenkomsten	205	68,3%	95	31,7%
verbonden entiteiten				
verzelfstandige entiteiten	114	38,0%	186	62,0%
IGS	111	37,0%	189	63,0%
politiezone	205	68,3%	95	31,7%
hulpverleningszone	204	68,0%	96	32,0%
besturen erediensten	137	45,7%	163	54,3%
andere verbonden partijen	210	70,0%	90	30,0%
andere risico's	210	70,0%	90	30,0%

¹⁰ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/faq/bbc/welke-grondslagen-en-assumpties-kan-ik-opnemen-in-de-toelichting-van-het-meerjarenplan>



grondslagen en assumpties	ja	%	nee	%
algemeen				
bevat grondslagen en assumpties	295	98,3%	5	1,7%
dit luik is voldoende uitgewerkt	259	86,3%	41	13,7%
uitgaven personeel	287	95,7%	13	4,3%
uitgaven aankoop goederen en diensten	238	79,3%	62	20,7%
uitgaven toegekende subsidies	228	76,0%	72	24,0%
financiële uitgaven	200	66,7%	100	33,3%
ontvangsten APB	268	89,3%	32	10,7%
ontvangsten OOV	256	85,3%	44	14,7%
financiële schulden	209	69,7%	91	30,3%
verkoop vaste activa	80	26,7%	220	73,3%

Conclusie

De toets van de beschrijving van de financiële risico's en de grondslagen en assumpties aan de FAQ's die ABB publiceerde, maakt het mogelijk om een redelijk geobjectiveerd globaal beeld te schetsen van de kwaliteit van dit onderdeel van de aangepaste meerjarenplannen. Globaal gezien voldoen de gemeenten in hoge mate aan de verplichting om elke belanghebbende inzage te geven in de financiële risico's die ze lopen, in de mate dat deze een impact kunnen hebben op de gemeentelijke financiën en op de elementen waarop ze zich baseren voor de ramingen opgenomen in het meerjarenplan.

In 98,7% van de aanpassingen van de meerjarenplannen is een rubriek "financiële risico's" opgenomen. Slechts 4 gemeenten schieten daarin tekort. Bovendien volstaat de kwaliteit van de beschrijving van

deze risico's in de meeste gemeenten (91,3%) om te kunnen stellen dat ze voldoen aan deze decretale verplichting. Jammer genoeg zijn er, naast de 4 gemeenten die formeel tekort schieten, ook 22 aanpassingen van meerjarenplannen waar de beschrijving van de financiële risico's niet toereikend is. Dat betekent dat er 26 gemeenten geen of onvoldoende aandacht besteden aan dit onderdeel van de toelichting. Dat zijn er 4 meer dan bij het origineel meerjarenplan.

Omdat de risico's en de mate waarin de besturen die het hoofd kunnen bieden individueel heel verschillend zijn, is het onmogelijk om elk risico globaal te beoordelen. Niettemin valt het op dat:

- slechts 264 besturen een beschrijving van de risico's van de financiële schulden opnemen, terwijl er slechts een handvol besturen geen financiële schulden meer hebben;
- bijna alle besturen een beschrijving opnemen van de risico's voor de exploitatieontvangsten en -uitgaven, respectievelijk 92% en 93,7% van de besturen;
- bijna een derde van de besturen geen beschrijving opneemt van de risico's van bijzondere overeenkomsten, terwijl bijna elke gemeente zich wel eens borg stelt voor een andere entiteit, leningen toestaat aan andere entiteiten en/of PPS-overeenkomsten sluit waarbij de meeste risico's voor rekening van het lokaal bestuur zijn;
- 39% van de besturen geen risico's ziet in het thesauriebeheer of ze in elk geval niet beschrijft;
- exact 70% van de gemeenten financiële risico's opneemt die niet beschreven zijn in de FAQ (tegenover 68% in het origineel meerjarenplan);
- de beschrijving van de financiële risico's voor de verbonden entiteiten vooral over de politiezone, de hulpverleningszone en andere (privaatrechtelijke) partijen gaat;
- een beperkt aantal besturen de financiële risico's die verbonden zijn aan de verzelfstandiging van hun activiteiten in beeld brengen;
- de financiële risico's verbonden aan de intergemeentelijke samenwerking de minst beschreven risico's zijn.

Bijna alle lokale besturen (98,3%) nemen ook een luik grondslagen en assumpties op in hun aanpassing van het meerjarenplan. Bij de 5 besturen die dit niet doen moet de lezer van de aanpassing van het meerjarenplan teruggrijpen naar de vorige aanpassing of het origineel meerjarenplan. Er zijn ook 36 besturen die de grondslagen en assumpties onvoldoende uitgewerkt hebben om een goed inzicht te geven in de ramingen. Dat betekent dat 13,7% van de besturen hier nog tekort schiet. Bij het origineel meerjarenplan was dat nog 15 % (45 besturen).

Zo goed als alle gemeenten (95,7%) onderbouwen de ramingen voor de personeelskosten. Voor de financiële uitgaven en de financiële schulden doet slechts 2/3^e van de besturen dit. Aan de ontvangstenzijde zijn vooral de ramingen van de APB en de OOV toegelicht, respectievelijk in 89,3% en in 85,3% van de besturen. Hoewel 296 lokale besturen, weliswaar in heel verschillende mate, opbrengsten uit de verkoop van vaste activa budgetteren, zijn er slechts 80 besturen die daarover iets opnemen in de grondslagen en assumpties.

3.7. Rapportering over de gecorrigeerde autofinancieringsmarge

Wat?

De gecorrigeerde autofinancieringsmarge is een indicator die de impact neutraliseert van alternatieve financieringstechnieken (bv. bulletleningen waarvan de aflossing van het volledige kapitaal gebeurt op het einde van de leningstermijn, die mogelijk buiten het meerjarenplan valt). Ze geeft weer hoe groot de autofinancieringsmarge (AFM) is als rekening wordt gehouden met de jaarlijkse “aangewezen” aflossingen van de financiële schuld, ongeacht de financieringsvorm. De aangewezen aflossingen is het bedrag van de aflossingen indien een bestuur jaarlijks 8% van de uitstaande financiële schulden op 31 december van het vorige boekjaar zou aflossen. Dit komt neer op een gemiddelde leningstermijn van 12,5 jaar.

In deze analyse evalueren we of de gecorrigeerde AFM in de aanpassing van het meerjarenplan juist berekend is of niet. Daarnaast brengen we in kaart of er een groot verschil is tussen de AFM en de gecorrigeerde AFM en of er bij een negatievere gecorrigeerde AFM voldoende geduid wordt waarom ze negatiever is dan de AFM.

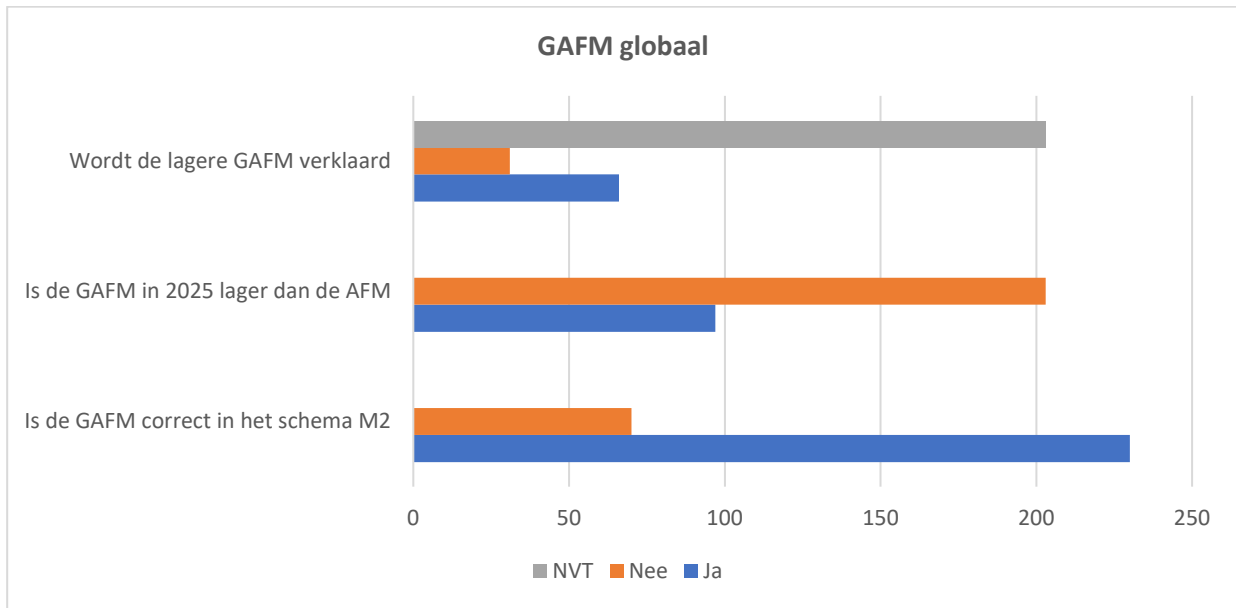
Waarom?

De AFM is de belangrijkste norm voor de beoordeling van het financieel evenwicht van de Vlaamse lokale besturen. Hij toont aan of hun financiën structureel gezond zijn. De AFM moet in het laatste jaar van de planningsperiode positief zijn. Door het gebruik van sommige alternatieve financieringstechnieken kan men die norm omzeilen. Door wel rekening te houden met de lasten van die financieringen krijgt de lezer/gebruiker van de beleidsrapporten een vollediger beeld van de werkelijke financiële situatie van de besturen.

Als de gecorrigeerde AFM kleiner is dan de AFM, dan is dat niet noodzakelijk een probleem. Het kan best dat een bestuur niet jaarlijks leent of een grote investering doet waarvoor eenmalig een grote lening wordt opgenomen. Dat kan leiden tot een kleinere gecorrigeerde AFM. In dat geval kan het bestuur dit perfect verklaren en is het raadzaam dat het dit ook toelicht.

Wanneer een bestuur bepaalde leningslasten doorschuift naar de volgende legislatuur dan zal dat ook tot uiting komen in de gecorrigeerde AFM. In dat geval kan dat een indicatie zijn dat het financieel evenwicht in het gedrang kan komen. En dan is het wenselijk dat het bestuur toelicht hoe het financieel evenwicht na de planningsperiode zal gehandhaafd worden.

Resultaat



Conclusie

Bijna een kwart van de Vlaamse gemeenten, nl. 70 besturen, neemt geen correcte gecorrigeerde AFM op in de aanpassing van het meerjarenplan die aan de raadsleden wordt voorgelegd. Dat betekent dat de raadsleden niet correct geïnformeerd worden.

Bij 97 besturen is de gecorrigeerde AFM lager dan de werkelijke AFM. Bij 31 van die besturen bevat de aanpassing van het meerjarenplan overigens geen enkele duiding bij de lagere gecorrigeerde AFM. Zo ondermijnen die besturen de bijkomende transparantie die deze indicator beoogt.

3.8. Rapportering over de geconsolideerde autofinancieringsmarge

Wat?

Voor het geconsolideerd financieel evenwicht moeten de gemeenten ook de AFM en de gecorrigeerde AFM van de autonome gemeentebedrijven (AGB) opnemen en die indicatoren voorstellen in 1 bedrag¹¹.

Gemeenten die een zo volledig mogelijk beeld van de AFM van hun lokaal bestuur willen geven, kunnen daar ook de AFM en de gecorrigeerde AFM van andere entiteiten of van hun aandeel in de AFM en de gecorrigeerde AFM van die andere entiteiten, in opnemen. Zo is het heel eenvoudig om de AFM van eenhoofdige welzijnsverenigingen ook op te nemen. Voor meerhoofdige entiteiten is dat iets moeilijker, maar sommige besturen doen dat wel.

We evalueren of de gemeenten de AFM en de gecorrigeerde AFM van de verplicht op te nemen entiteiten (AGB en districten) effectief opnemen en of ze de juiste bedragen consolideren. Daarnaast brengen we in kaart in welke mate de gemeenten ook de AFM en de gecorrigeerde AFM van niet verplicht op te nemen entiteiten opnemen en consolideren.

Waarom?

In heel wat gemeenten wordt een deel van het gemeentelijk beleid via een AGB uitgevoerd. In de meeste gevallen moeten de gemeenten substantieel bijdragen in de werking en de investeringen van die dochters. Veel van die AGB's beheren gemeentelijk patrimonium en hebben financiële schulden. Om de impact op de financiële situatie van de gemeente transparant te maken voor de raadsleden heeft de regelgever opgelegd om de AFM van AGB's ook op te nemen in de staat van het financiële evenwicht en de AFM van gemeente en AGB's samen te voegen tot een geconsolideerde AFM.

De gemeenten kunnen vrijwillig ook de AFM opnemen van andere verzelfstandigde entiteiten of samenwerkingsverbanden waarvoor ze bijdragen in de werking en de investeringen (bv. welzijnsverenigingen, privaatrechtelijke verzelfstandigde entiteiten, intergemeentelijke samenwerkingen, politiezone, hulpverleningszone, besturen van de erediensten, enz.). Door het aandeel van de gemeente in de AFM van die entiteiten op te nemen, kunnen gemeenten hun raadsleden een nog transparanter beeld geven.

¹¹ Antwerpen moet in de consolidatie ook de districten opnemen.

Resultaat

geconsolideerde AFM en GAFM	ja	%	nee	%
Worden alle verplichte entiteiten geconsolideerd?	289	96,3%	11	3,7%
Zijn de opgenomen cijfers correct?	288	96,0%	12	4,0%

consolidatie niet verplichte entiteiten	aantal besturen	%
eenhoofdige welzijnsverenigingen	10	3,3%
meerhoofdige welzijnsverenigingen	0	0,0%
politiezone	2	0,7%
hulpverleningszone	2	0,7%
besturen van de eredienst	2	0,7%
intergemeentelijke samenwerkingen	2	0,7%
andere entiteiten	5	1,7%

Conclusie

Een kleine minderheid van de gemeenten (11 besturen) voldoet niet aan de transparantievereiste om de AFM van hun AGB's te consolideren in hun aangepaste meerjarenplan. Dat is een lichte verbetering t.a.v. het origineel meerjarenplan toen 15 besturen daar niet aan voldeden. In 12 gemeenten zijn de AFM en de gecorrigeerde AFM van de autonome gemeentebedrijven niet juist geconsolideerd. Dat tast de waarde van deze indicator aan. Voor die gemeenten vormt de afstemming met de beleidsrapporten van de dochters nog een uitdaging.

10 gemeenten nemen de AFM van een eenhoofdige welzijnsvereniging mee op in de rapportering. Geen enkele gemeente doet dat voor de meerhoofdige welzijnsverenigingen. 2 gemeenten nemen wel de AFM op van de andere publiekrechtelijke entiteiten waarin ze bijdragen en 5 gemeenten nemen ook de AFM van andere entiteiten op.

3.9. Publicatie van het meerjarenplan op de gemeentelijke website

Wat?

De decreetgever heeft in het decreet over het lokaal bestuur een publicatieplicht opgelegd voor een aantal belangrijke beslissingen, onder andere voor de beleidsrapporten. De publicatie moet gebeuren op de gemeentelijke website¹². De publicatie moet gebeuren binnen de 10 dagen na de vaststelling ervan met vermelding van de datum waarop ze bekend gemaakt zijn.

We evalueren in welke mate de gemeenten voldoen aan de bovenvermelde verplichting. Daarbij nemen we niet alleen de tijdige publicatie en de vermelding van de publicatiedatum in beschouwing, maar oordelen we ook over de mate waarin besturen tegemoet komen aan de bedoeling van de decreetgever. Want om transparant te zijn moeten documenten ook vlot te vinden zijn. Daartoe is het belangrijk dat er met een herkenbare naamgeving wordt gewerkt, het aantal documenten beperkt is en een coherent geheel vormt. En aangezien het om een aanpassing van het meerjarenplan gaat, is het belangrijk dat ze kan worden vergeleken met voorgaande versies. Daarom evalueren we ook of het origineel meerjarenplan gepubliceerd blijft en de beide publicaties in elkaars buurt te vinden zijn.

Waarom?

Met deze verplichting beoogt de decreetgever het lokale beleid transparanter te maken voor alle belanghebbenden. De publicatie van de meerjarenplannen zorgt ervoor dat ze beter geïnformeerd worden over het geplande lokaal beleid en de financiële implicatie ervan. Bovendien maakt de publicatie de informatie ook beschikbaar voor de toezichthoudende overheid zodat ze niet meer moet verzonden worden en het volstaat om te melden dat ze gepubliceerd werd en de link naar de publicatie te bezorgen.

Om het beoogde doel te bereiken is het noodzakelijk dat de publicatie aan een aantal voorwaarden voldoet. Zo moet die vlot te vinden zijn voor iedereen die de website raadpleegt, is het noodzakelijk dat het duidelijk is dat het om het meerjarenplan gaat en moet het ook om een coherent geheel gaan zodat de bezoeker er vlot zijn weg in kan vinden en zich geen weg moet banen door een rits van bestanden.

Resultaat

kwaliteit van de publicatie	OK	%	niet OK	%
Gebeurde de publicatie tijdig?	266	88,7%	34	11,3%
Wordt de publicatiedatum vermeld?	286	95,3%	14	4,7%
Is het AMJP voor iedereen vlot vindbaar ?	269	89,7%	31	10,3%
Wordt er een duidelijke naamgeving gebruikt?	291	97,0%	9	3,0%
Vormt het document een coherent geheel?	286	95,3%	14	4,7%
Is het origineel MJP nog gepubliceerd?	274	91,3%	26	8,7%
Worden OMJP en AMJP en elkaars buurt gepubliceerd?	253	84,3%	44	14,7%

¹² Artikel 286, §1, 3° van het decreet over het lokaal bestuur.

Conclusie

Globaal gezien komen de meeste besturen de bepalingen over de actieve openbaarheid van de aanpassingen van het meerjarenplan na. De kwaliteit van de publicatie is globaal gezien goed, maar er is wel nog ruimte voor verbetering bij een beperkt aantal besturen:

- Ruim 11% van de besturen publiceert niet binnen de 10 dagen na de vaststelling van het aangepaste meerjarenplan. Hoewel de sanctie hiervoor beperkt is tot het niet aanvangen van de toezichtstermijn, is dat een opmerkelijk hoog aantal.
- Bijna 5% van de gemeenten vermeldt de datum van de publicatie niet. Dat zorgt ervoor dat een belanghebbende onmogelijk kan weten wanneer de toezichtstermijn is aangevat.
- Ruim 10% van de besturen heeft nog werk voor de boeg om de vindbaarheid van hun beleidsrapporten te verhogen. Ook dat is een vrij hoog percentage.
- Bijna alle gemeenten geven een duidelijke bestandsnaam aan hun aanpassing van het meerjarenplan (97%).
- Bijna 5% van de gemeenten publiceert een allegaartje van documenten. Dat tast de transparantie van de publicatie aan en kan ervoor zorgen dat niet geoefende bezoekers er hun weg niet in kunnen vinden.
- Bij 26 gemeenten is het origineel meerjarenplan niet meer gepubliceerd. De regelgeving legt dat niet expliciet op, maar voor de transparantie is het betreuenswaardig dat die gemeenten dit niet verder publiceren gedurende de volledige periode van het meerjarenplan.
- Opvallend is dat een groot aantal gemeenten (bijna 15%) de aanpassing van het meerjarenplan en het origineel meerjarenplan niet in elkaars buurt op de website publiceren. Ook dat kan de transparantie aantasten.

4. INDICATOREN OVER BETROUWBAARHEID

4.1. Coherentie tussen papieren en digitaal beleidsrapport

Wat?

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 bestandsformaat. De digitale rapportering wordt niet voorgelegd aan of goedgekeurd door de raad. Ze gebeurt op basis van dezelfde registraties die ook aan de oorsprong liggen van het (papieren) meerjarenplan dat de gemeenteraad vaststelt.

Beide rapporteringen komen uit hetzelfde registratiesysteem en moeten dus volledig overeenstemmen. Deze indicator gaat na of die overeenstemming er is. 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.

Waarom?

De overeenstemming 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 tools¹³ 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.);
- de Vlaamse overheid 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 vertekend, 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^o) bepaalt overigens dat de toezichthoudende overheid het meerjarenplan vernietigt als die overeenstemming er niet is.

¹³ De financiële profielen, de financiële analysetool, de beleidsanalysetool, de tool voor de reproductie van de schema's van de beleidsrapporten, de opendatatool en de gemeente- en stadsmonitor.

Resultaat

De beoordeling van de overeenstemming tussen de digitale rapportering en het meerjarenplan dat de gemeenteraad heeft vastgesteld, leverde de volgende resultaten op:

	AMJP 2021		OMJP 2020	
	ja	nee	ja	nee
Sluit berekening BBR aan met schema M2?	299	1	291	7
%	99,7%	0,3%	98%	2%
Sluit berekening AFM aan met schema M2?	299	1	291	7
%	99,7%	0,3%	98%	2%
Overeenstemming initieel ontvangen DR met M1, M2, M3, T1 en T2?	257	43	265	33
%	86%	14%	89%	11%

Conclusie

Uit de controle bleek dat het beschikbaar budgettair resultaat (BBR) en de autofinancieringsmarge (AFM) in zo goed als alle gemeenten (slechts telkens 1 uitzondering) gelijk was in de papieren en de digitale rapportering. Vorig jaar, bij de OMJP 2020-2025, was dit niet het geval in 7 gemeenten.

Voor 257 gemeenten (86%) 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 aangepaste meerjarenplan. Dit betekent dat er nog geen perfecte overeenstemming is in 43 gemeenten (14%). Dit is overigens een licht slechter resultaat dan vorig jaar, toen bij 265 gemeenten (89%) de digitale rapportering volledig overeen stemde met de schema's M1, M2, M3, T1 en T2. De verschillen situeren zich vooral in de schema's M1, T1 en T2, in mindere mate in het schema M3.

Waar geen volledige overeenstemming is tussen de digitale rapportering en de schema's in het aangepaste meerjarenplan, blijken de verschillen zich vooral te situeren in schema's M1, T1 en T2 en in mindere mate in schema M3. Bij ongeveer de helft van de aangepaste meerjarenplannen waar geen overeenstemming is, gaat het over verschuivingen die zijn aangebracht tussen het opmaken van de rapporten en het doorsturen ervan.

4.2. Inschrijvingsnummers in het dagboek vermeld in het beleidsrapport?

Wat?

Voor de opmaak van het meerjarenplan schrijft de gemeente alle verwachte ontvangsten en uitgaven voor de periode van het meerjarenplan in een budgettaire dagboek. 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?	AMJP 2021		OMJP 2020	
	ja	nee	ja	nee
aantal gemeenten	292	8	284	14
percentage	97,3%	2,7%	95,3%	4,7%

Conclusie

In 97,3% van de gevallen vermelden de gemeenten op hun aangepaste meerjarenplan duidelijk het volgnummer van de laatste dagboekinschrijving die erin verwerkt is. Slechts een zeer kleine minderheid van 8 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. Bij deze indicator zien we een verbetering t.o.v. de OMJP 2020 toen nog 14 gemeenten geen verwijzing naar het volgnummer van de laatste inschrijving in de dagboeken opnamen in het meerjarenplan.

4.3. 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 deze 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. Daarnaast zorgt dit er ook voor 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 maken voor de besturen die BBC toepassen (bv. over de uitgaven en ontvangsten van de gezamenlijke groep 'gemeente, OCMW, autonoom gemeentebedrijf en welzijnsvereniging').

Resultaat

Toegestane werkingssubsidies: correcte codes?	AMJP 2021			OMJP 2020		
	ja	nee	NVT	ja	nee	NVT
Belangrijkste toegestane werkingssubsidies aan correcte codes gekoppeld?	251	49	0	241	57	0
%	84%	16%		81%	19%	
aan politiezone	291	8	1	264	33	1
%	97%	3%		89%	11%	
aan hulpverleningszone	291	9	0	262	34	2
%	97%	3%		89%	11%	
aan erediensbesturen	275	12	13	246	39	13
%	96%	4%		86%	14%	
werkingssubsidie AGB	85	6	209	44	7	247
%	93%	7%		86%	14%	
prijssubsidie AGB	106	10	184	86	21	191
%	91%	9%		80%	20%	
aan welzijnsverenigingen	25	4	271	24	8	266
%	86%	14%		75%	25%	

Ontvangen werkingssubsidies: correcte codes?	AMJP 2021			OMJP 2020-2025		
	ja	nee	NVT	ja	nee	NVT
specifieke werkingssubsidies	220	80	0	188	99	11
%	73%	27%		66%	34%	
algemene werkingssubsidies	214	86	0	191	96	11
%	71%	29%		67%	33%	
subsidie open ruimte	244	41	15	206	64	28
%	86%	14%		76%	24%	
subsidie gesco's	253	46	1	217	67	14
%	85%	15%		76%	24%	
subsidie responsabiliseringsbijdrage	204	51	45	183	45	70
%	80%	20%		80%	20%	
werkingssubsidies leefloon	288	11	1	258	30	10
%	96%	4%		90%	10%	

Conclusie

Nog steeds bijna 1 op de 6 gemeenten (49 gemeenten of 16%) koppelt in het AMJP 2021 één of meerdere van de belangrijkste toegestane werkingssubsidies aan verkeerde codes. Dit is weliswaar een lichte verbetering in vergelijking met het OMJP 2020-2025 maar nog steeds is hier ruimte voor verbeteringen. Het percentage gemeenten dat verkeerde codes koppelt aan toegestane werkingssubsidies varieert van 3% (voor dotaties aan politie- en hulpverleningszones) tot 14% (voor de subsidies aan welzijnsverenigingen). Bij het OMJP 2020 liep het percentage foutief geregistreerde werkingssubsidies nog van 11% (voor dotaties aan politie- en hulpverleningszones) tot 25% (voor de subsidies aan welzijnsverenigingen).

Nader onderzoek leert dat 3 besturen bij de registratie van de toegestane werkingssubsidies zowel voor de politie-, de hulpverleningszone als de eredienstbesturen foutieve economischesectorcodes registreren. Vorig jaar, bij de OMJP 2020-2025, was dit nog het geval voor 23 besturen. Hier is dus sprake van een merkbare verbetering.

80 gemeenten (27%) koppelen bepaalde ontvangen *specifieke* werkingssubsidies niet aan de correcte boekhoudkundige codes. Voor de andere *algemene* werkingssubsidies (andere dan die voor de open ruimte, de responsabilisering en de gesco's) ligt dit in dezelfde lijn: 29%. Dit is een verrassend slecht resultaat, niettegenstaande het een lichte verbetering is ten opzichte van vorig jaar. Voor de algemene werkingssubsidies voor open ruimte, gesco's en de dotatie met als verdeelsleutel de responsabiliseringsbijdrage varieert het percentage gemeenten dat foutieve codes gebruikt van 14% tot 20%. Ook hier kan er gesproken worden van een lichte verbetering ten opzichte van vorig jaar, maar het resultaat is nog steeds onvoldoende.

4.4. Fiscale ontvangsten: juiste codes?

Wat?

De ontvangsten uit aanvullende en lokale belastingen zijn een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeenten. Ze vertegenwoordigen zowat 1/3e 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' 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 inschrijven op beleidsveld 0020 leverde de volgende resultaten op:

Alle belastingontvangsten op BV 0020?	AMJP 2021		OMJP 2020	
	ja	nee	ja	nee
aantal gemeenten	271	29	261	37
percentage	90,3%	9,7%	87,6%	12,4%

Conclusie

271 van de 300 gemeenten (90,3%) heeft alle geraamde belastingontvangsten ingeschreven op het correcte beleidsveld. Dit wil zeggen dat nog steeds 29 gemeenten (9,7%) dat niet helemaal correct doen. Vorig jaar waren dat nog 37 gemeenten.

Uit een verdere controle blijkt dat de foutief toegewezen bedragen zeer beperkt zijn: 2,9 miljoen euro op een totaal van 5,4 miljard euro of 0,05% voor 2021. De rapportering van de gemeenten op dit vlak is niet helemaal correct, maar globaal genomen zeker betrouwbaar genoeg.

4.5. De economische sectorcodes: toegepast waar het moet?

Wat?

De economische sectorcode (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 welk soort tegenpartij de transactie gebeurt. De regelgeving legt de economische sectorcodes 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 maken 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?	AMJP 2021			OMJP 2020	
	ja	nee	NVT	ja	nee
aantal gemeenten	14	280	6	43	255
percentage	4,8%	95,2%		14,4%	85,6%

Conclusie

95,2% 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. Slechts 14 van de 300 gemeenten maken hier fouten. Dat is een grote verbetering ten opzichte van de registraties in het OMJP 2020, toen nog 43 gemeenten (14,4%) bedragen op één of meerdere van die algemene rekeningen niet aan een specifieke ESC koppelden.

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.

4.6. Berekening geconsolideerde autofinancieringsmarge juist?

Wat?

De Vlaamse regelgever heeft 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 AFM) van de districten en de AGB moeten bevatten¹⁴.

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

Waarom?

Om budgettaire tekorten te voorkomen, volstaat het dat de uitgaven niet hoger zijn dan de ontvangsten¹⁵. Om dat evenwicht op kasbasis te bewerkstelligen kunnen lokale besturen een 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. Dit 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.

Desondanks kunnen de financiële schulden die deze entiteiten aangaan 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 worden over de mate waarin het lokaal bestuur structureel financieel gezond is met inbegrip van zijn satellieten.

¹⁴ 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.

¹⁵ Daarbij wordt ook rekening gehouden met het gecumuleerd budgettair resultaat van het vorige boekjaar en de eventuele onbeschikbare gelden.

Resultaat

De controle of de geconsolideerde autofinancieringsmarge juist is levert volgende resultaten op:

Correcte geconsolideerde AFM?	AMJP 2021			OMJP 2020		
	ja	nee	NVT ¹⁶	ja	nee	NVT
aantal gemeenten	201	12	87	174	17	99
percentage	94,4%	5,6%		91,1%	8,9%	

Conclusie

201 besturen of 94,4% van de gemeenten die een consolidatie moeten maken hebben in het AMJP 2021 een correcte geconsolideerde AFM opgenomen. 12 besturen, of 5,6%, zijn er niet in geslaagd om hun raadsleden juiste informatie aan te bieden met betrekking tot de geconsolideerde AFM. Dit is een lichte verbetering t.o.v. het OMJP 2020 toen 91% van de besturen een correcte geconsolideerde AFM had opgenomen in het meerjarenplan.

¹⁶ Aangezien niet alle lokale besturen een AGB hebben en alleen Antwerpen districten heeft, moeten ze niet allemaal een geconsolideerde AFM opnemen in hun meerjarenplan.

4.7. 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 en de kwartaalrapporten. De realisatiegraad van de investeringen geeft weer in welke mate lokale besturen erin slagen om de geplande investeringen effectief uit te voeren.

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;
- we vergelijken de werkelijke investeringsuitgaven (MVA en TI) voor 2020 zoals die blijken uit de rapportering over het vierde kwartaal van 2020 (dus niet de jaarrekeningen 2020) met de geraamde investeringen voor 2020 zoals die blijken uit de OMJP 2020-2025. De cijfers uit de rapportering van het vierde kwartaal kunnen, bij gemeenten die dit niet tijdig en/of volledig inboeken, echter nog ernstig afwijken van de uiteindelijke jaarrekeningcijfers.

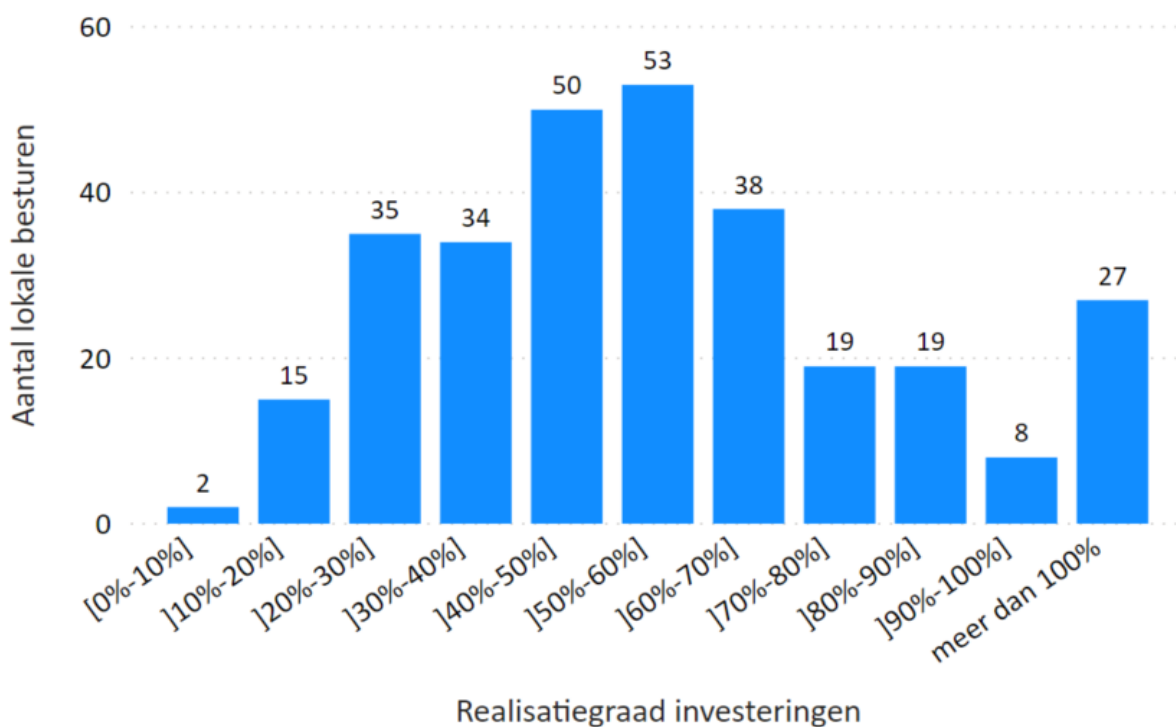
Waarom?

Een zo goed mogelijke raming van de investeringsuitgaven is belangrijk voor de relevantie van de planningsdocumenten: een systematisch onder- of overraming doet inbreuk aan de integriteit ervan. De lokale investeringscyclus is algemeen gekend: relatief weinig investeringen in de eerste helft van een gemeentelijke bestuursperiode en een piek in de latere jaren (zeker de twee laatste jaren). Ook de lokale verantwoordelijken kennen dit fenomeen. Slagen ze erin om in hun recente meerjarenplanning ietwat accurater te plannen?

Een zo goed mogelijke raming is ook 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 niet nodeloos bezwaard.

Resultaat

realisatiegraad investeringen	Q4 t.o.v. OMJP 2020	
	aantal gemeenten	percentage
[0% - 10%]	2	1%
]10% - 20%]	15	5%
]20% - 30%]	35	12%
]30% - 40%]	34	11%
]40% - 50%]	50	17%
]50% - 60%]	53	18%
]60% - 70%]	38	13%
]70% - 80%]	19	6%
]80% - 90%]	19	6%
]90% - 100%]	8	3%
meer dan 100%	27	9%
totaal	300	



Conclusie

De mediaan voor de realisatiegraad van de investeringen bedraagt 53%. De helft van de lokale besturen heeft in 2020 dus meer dan 53% uitgevoerd van de investeringen die waren ingeschreven in het OMJP 2020-2025. De meerderheid van de gemeenten slaagt er niet in om voldoende van de geplande investeringen uit te voeren (of om realistische plannen op te maken). Voor 2020 speelde de coronacrisis ongetwijfeld ook een rol in het gedeeltelijk uitstellen van investeringen.

Een opvallende vaststelling is dat 9% van de besturen een realisatiegraad heeft van meer dan 100%. Dat is het gevolg van de overdrachten van de niet-aangewende investeringskredieten van 2019 naar 2020, waardoor de uiteindelijke investeringen hoger liggen dan de initiële ramingen uit het MJP 2020.

4.8. Realisatiegraad van de exploitatie-uitgaven

Wat?

Deze indicator vergelijkt de exploitatie-uitgaven zoals die blijken uit het rapport over het vierde kwartaal (Q4) met de ramingen van de exploitatie-uitgaven in het OMJP 2020. De cijfers uit de rapportering van het vierde kwartaal kunnen, bij gemeenten die dit niet tijdig en/of volledig inboeken, echter nog ernstig afwijken van de uiteindelijke jaarrekeningcijfers. 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 relatief gezien het meest kan sturen.

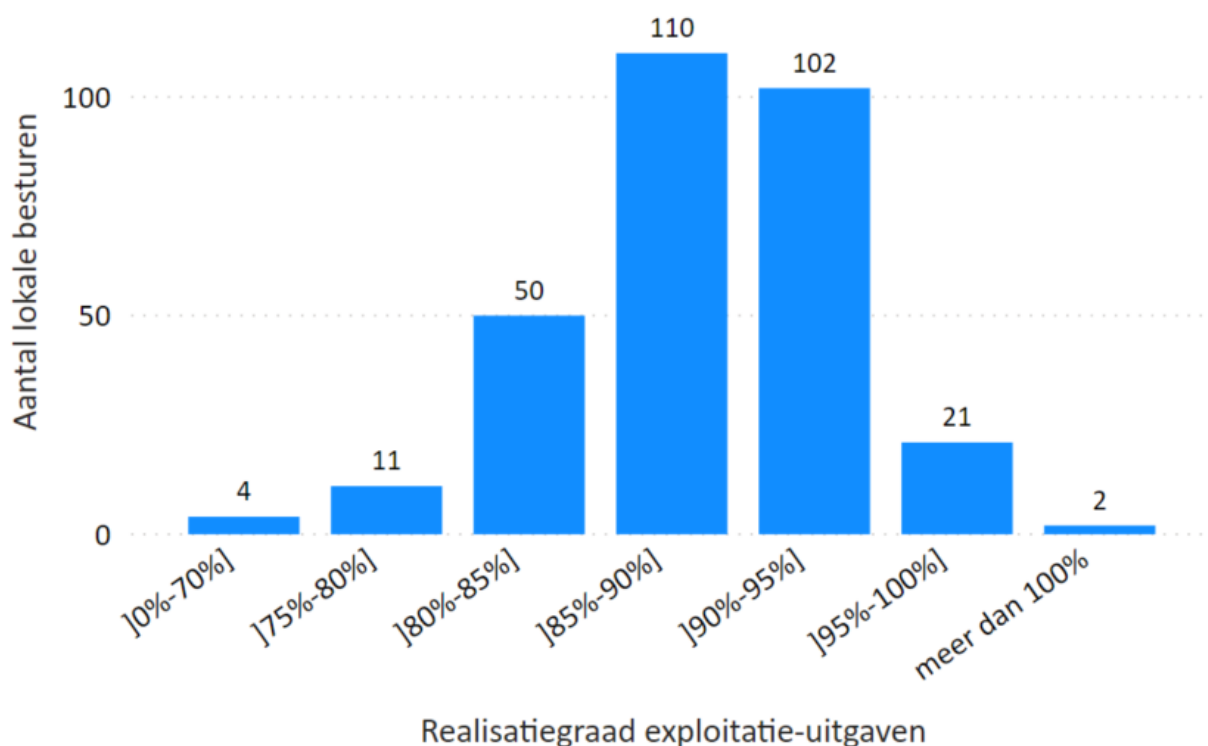
De andere uitgaven die tot de exploitatie behoren, zoals de uitgaven voor het 'onderwijzend personeel ten laste van de Vlaamse overheid' en de 'toegestane werkingssubsidies', tellen we niet mee. De uitgaven voor de toegestane werkingssubsidies zijn doorgaans vrij exact op voorhand gekend zodat die minder 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 realisatiegraad investeringen) het belang van een zo goed mogelijke raming voor de beoordeling van de (geraamde) financiële evenwichten.

Resultaat

realisatiegraad exploitatie-uitgaven	Q4 t.o.v. OMJP 2020	
	aantal gemeenten	percentage
[0% - 70%]	4	1%
]70% - 75%]	0	0%
]75% - 80%]	11	4%
]80% - 85%]	50	17%
]85% - 90%]	110	37%
]90% - 95%]	102	34%
]95% - 100%]	21	7%
meer dan 100%	2	1%
totaal	300	



Conclusie

De mediaan van de realisatiegraad van de exploitatie-uitgaven bedraagt 89%. Dit betekent dat volgens de vierde kwartaalrapportering van 2020 in 150 gemeenten minstens 89% van de gebudgetteerde exploitatie-uitgaven uit het OMJP 2020 daadwerkelijk zijn gedaan. Dit is minder dan de mediaan van de realisatiegraad bij het vergelijken van de jaarrekening 2018 met de ramingen daarvoor in het origineel budget, die toen 93,11% bedroeg.

Bij 4 besturen bedraagt de afwijking in de kwartaalrapportering meer dan 30% t.a.v. het OMJP 2020. Langs de andere kant slagen 102 lokale besturen (34% van het totaal aantal besturen) er in om een realisatiegraad te halen die ligt tussen de 90% en 95%. Slechts 2 besturen overschreden in een beperkte mate de exploitatiekredieten die ze in hun OMJP 2020 hadden ingeschreven.

4.9. Realisatiegraad van de fiscale ontvangsten (APB, OOV en eigen belastingen)

Wat?

Deze indicator vergelijkt de fiscale ontvangsten in de rapporten over het vierde kwartaal (Q4) van 2020 met de ramingen in het OMJP 2020. De cijfers uit de rapportering van het vierde kwartaal kunnen, bij gemeenten die dit niet tijdig en/of volledig inboeken, echter nog ernstig afwijken van de uiteindelijke jaarrekeningcijfers. We onderscheiden 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 (rekening 731 tem 738). Deze laatste ontvangsten vloeien voort uit niet-aanvullende belastingen die de gemeenten zelf opleggen en worden bijgevolg in wat volgt 'eigen belastingen' genoemd.

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

Waarom?

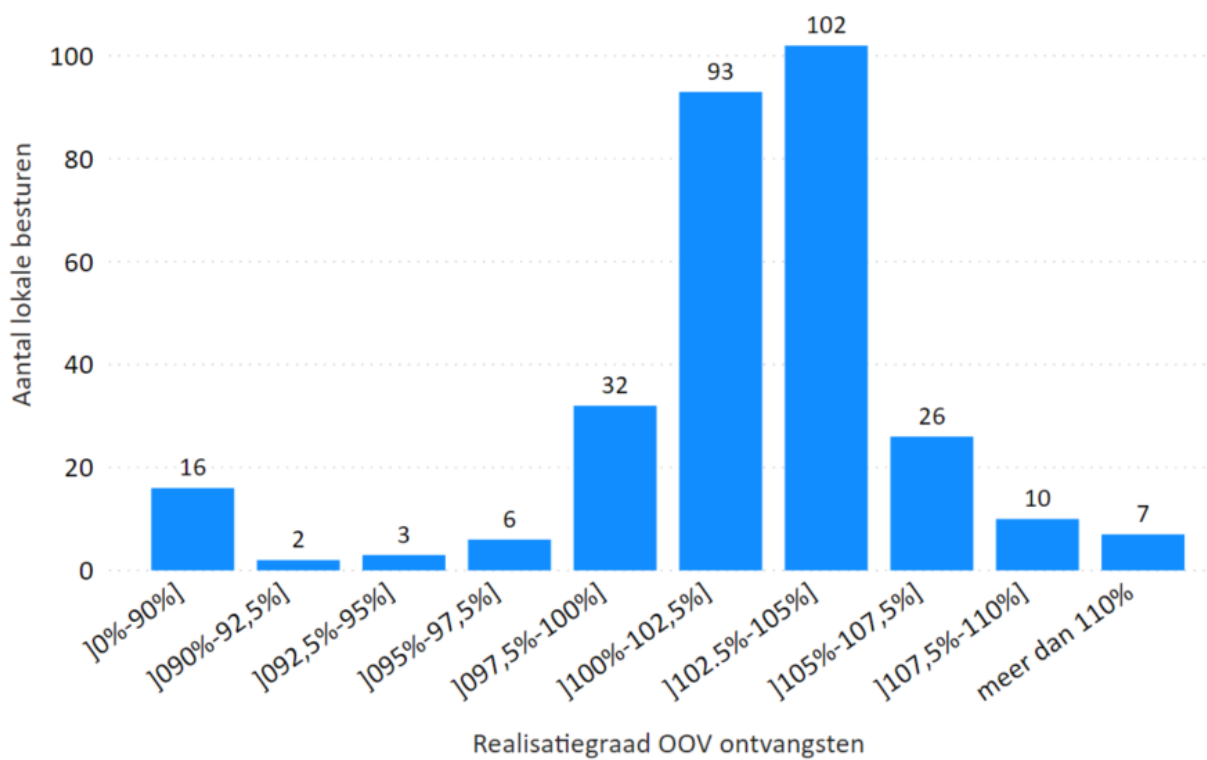
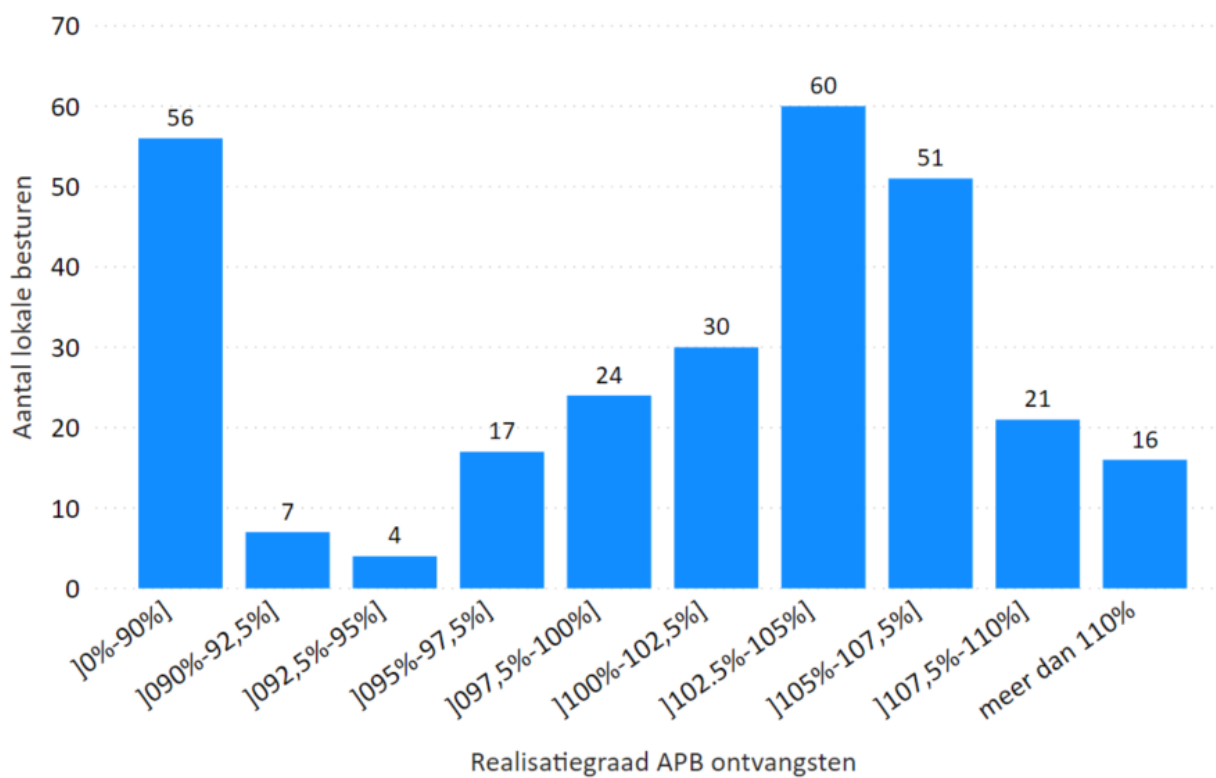
De ontvangsten uit belastingen bedragen gemiddeld de helft van de totale exploitatie-ontvangsten van de Vlaamse gemeenten. Voor sommige gemeenten loopt het relatieve belang ervan zelfs op tot meer dan 70%. Door hun omvang spelen die ontvangsten een belangrijke rol bij het bereiken van de evenwichtsnormen,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

Resultaat

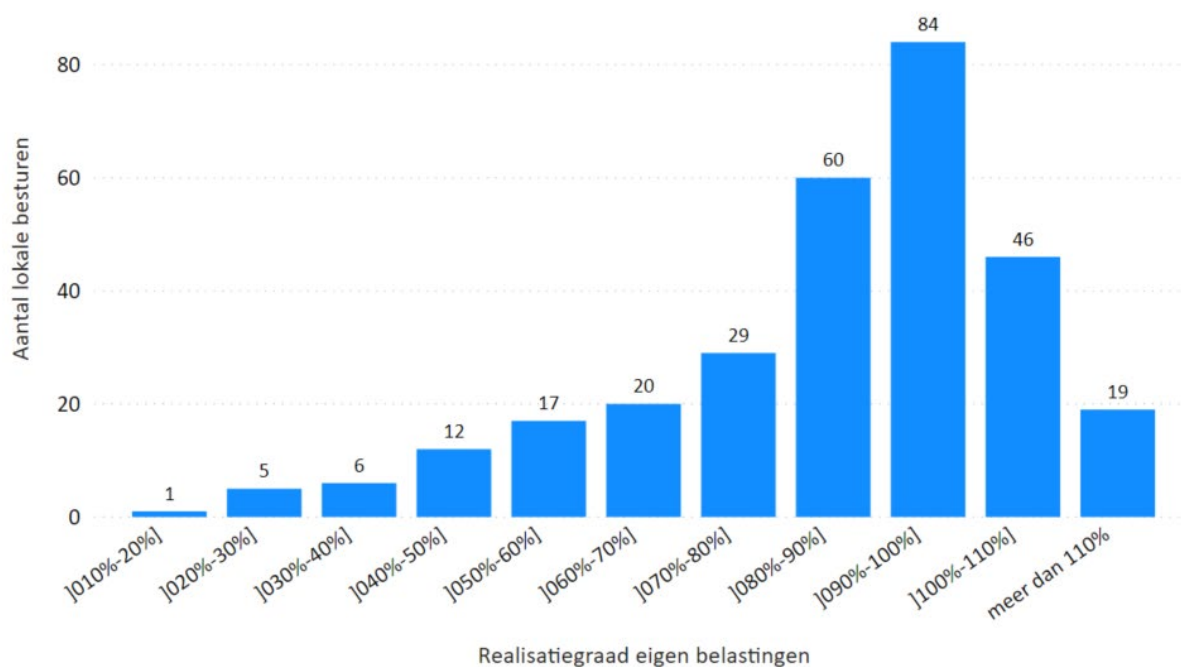
realisatiegraad Q4 t.o.v. OMJP 2020	APB		OOV	
	aantal gemeenten	percentage	aantal gemeenten	percentage
]10% - 90%]	56	20%	16	5%
]90% - 92,5%]	7	2%	2	1%
]92,5% - 95%]	4	1%	3	1%
]95% - 97,5%]	17	6%	6	2%
]97,5% - 100%]	24	8%	32	11%
]100% - 102,5%]	30	10%	93	31%
]102,5% - 105%]	60	21%	102	34%
]105% - 107,5%]	51	18%	26	9%
]107,5% - 110%]	21	7%	10	3%
meer dan 110%	16	6%	7	2%
totaal	286¹⁷		297¹⁸	

¹⁷ De Panne, Knokke-Heist en Koksijde heffen geen APB. 11 andere gemeenten hebben geen bedragen voor APB opgegeven in hun vierde kwartaalrapportering.

¹⁸ 3 gemeenten hebben geen bedragen voor OOV opgegeven in hun vierde kwartaalrapportering.



realisatiegraad eigen belastingen	Q4 t.o.v. OMJP 2020		
	aantal gemeenten	percentage	
[0% - 10%]	0	0%	
]10% - 20%]	1	0,3%	
]20% - 30%]	5	2%	
]30% - 40%]	6	2%	
]40% - 50%]	12	4%	
]50% - 60%]	17	6%	
]60% - 70%]	20	7%	
]70% - 80%]	29	10%	
]80% - 90%]	60	20%	
]90% - 100%]]90% - 95%]	45	15%
]95% - 100%]	39	13%
]100% - 110%]]100% - 105%]	29	22%
]105% - 110%]	17	6%
meer dan 110%	19	6%	
totaal	299		



Conclusie

De mediaan van de realisatiegraad van de ontvangsten uit APB volgens Q4 t.o.v. het OMJP 2020 bedraagt 102,85%. Dit ligt in lijn met de mediane realisatiegraad van de vorige kwaliteitsnota (vergelijking jaarrekening 2018 en origineel budget voor datzelfde jaar) die toen 97,44% bedroeg. De gemeenten ramen deze belastingontvangsten relatief accuraat en de gerealiseerde ontvangsten komen redelijk goed overeen met de ontvangsten die de FOD Financiën geraamd had.

Ondanks de relatief hoge mediane realisatiegraad van de APB-ontvangsten behalen 56 gemeenten een realisatiegraad onder 90%. Die 56 gemeenten hebben een gemiddelde realisatiegraad van slechts 54,61%. Dat is niet het gevolg van een slechte planning, maar duidt erop dat bepaalde gemeenten deze ontvangsten niet tijdig en/of volledig ingeboekt hadden bij het doorsturen van de vierde kwartaalrapportering. Langs de andere kant zijn er ook een aantal gemeenten die hogere APB-ontvangsten laten optekenen in de kwartaalrekening dan in het OMJP. 16 gemeenten vertonen een realisatiegraad van meer dan 110%, waarbij één gemeente zelfs 27% meer APB-ontvangsten optekent dan initieel gepland. Dit is het gevolg van een snellere inkohiering door de FOD Financiën.

De mediane realisatiegraad van 102,45% voor de OOV toont aan dat de gemeenten die ontvangsten zeer accuraat ramen. Dit loopt gelijk met de mediane realisatiegraad van 102,81% bij de vergelijking van de jaarrekening 2018 met het origineel budget voor 2018. Dat is logisch, omdat het belangrijkste deel van die ontvangsten bestaat uit niet terugvorderbare voorschotten. Dit stelt de Vlaamse Belastingdienst in staat om de gemeenten een stabiele bron van inkomsten en nauwkeurige gegevens te bezorgen.

Ook hier zien we echter grote variaties tussen gemeenten. 16 gemeenten hebben een realisatiegraad van de OOV-ontvangsten onder 90%. Deze 16 gemeenten hebben een gemiddelde realisatiegraad van slechts 48%. Deze extreem lage realisatiegraad is ook toe te schrijven aan gemeenten die de ontvangsten nog niet volledig hadden ingeboekt bij het doorsturen van de vierde kwartaalrapportering. Daarnaast zijn er ook een aantal gemeenten die hogere OOV-ontvangsten laten optekenen in de kwartaalrekening dan in het OMJP. Het gaat hier over 7 gemeenten die een realisatiegraad hebben van meer dan 110%, waarbij één gemeente 49% meer OOV-ontvangsten optekent dan initieel gepland.

De mediane realisatiegraad van de eigen belastingen bedraagt 89%, dit is 10 procentpunt lager dan in de vorige evaluatienota (jaarrekening 2018 t.o.v. MJP 2018). Mogelijk speelt de coronacrisis hier ook al een (beperkte) rol. Uit de kwartaalrapporten blijkt dat de helft van de gemeenten (150 gemeenten) minder dan 90% van de origineel geplande inkomsten ingevorderd hebben. Aan de andere kant zijn er ook 65 gemeenten, of 22%, waarbij de eigen belastingontvangsten de ramingen uit het OMJP hebben overschreden. Deze overschrijdingen lopen op van 1% tot maar liefst 110%.

5. INDICATOREN OVER PROCESBEHEERSING

5.1. Tijdigheid digitale rapportering aangepast meerjarenplan 2020-2025

Wat?

De gemeente moet haar meerjarenplan definitief vaststellen vóór het einde van het jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen, dus voor 31/12/2020 (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 2021 (er wordt rekening gehouden met een zekere marge voor wat betreft 'onmiddellijk') de gegevens over hun AMJP 2021 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 principe geen nieuwe verbintenissen aangaan en alleen uitgaven doen voor verbintenissen die zijn aangegaan voor het begin van het boekjaar. Maar ook de toezichhoudende 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

	AMJP 2021		OMJP 2020	
	aantal lokale besturen	cumulatief %	aantal lokale besturen	cumulatief %
juli - oktober 2020	9	3%	0	0%
november 2020	17	9%	2	1%
december 2020	235	87%	204	69%
1 - 15 januari 2021	37	99%	50	85%
16 - 31 januari 2021	2	100%	29	95%
februari 2021	0		8	98%
maart 2021 of later	0		7	100%
totaal	300		300	

Conclusie

Bijna alle gemeenten (99%) hebben de digitale rapportering over de gegevens van het AMJP 2021 tijdig ingestuurd. Eind januari waren ook de resterende AMJP 2021 beschikbaar. Dit is een uitstekend resultaat en een merkbare verbetering ten opzichte van vorig jaar, toen 44 gemeenten (15%) te laat waren met het indienen van het OMJP 2020.

5.2. Tijdigheid digitale rapportering jaarrekening 2019

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 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 2019 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. 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

	JR 2019		JR 2018	
	aantal lokale besturen JR 2019	cumulatief %	aantal lokale besturen JR 2018	cumulatief %
maart - april 2020	3	1%	4	1%
mei 2020	17	7%	26	10%
juni 2020	106	42%	101	44%
1 - 15 juli 2020	113	80%	105	79%
16 - 31 juli 2020	7	82%	16	84%
augustus 2020	5	84%	11	88%
september 2020	28	93%	15	93%
oktober 2020	11	97%	8	95%
november 2020	5	98%	8	98%
december 2020	5	100%	2	99%
januari - maart 2021	0		4	100%
totaal	300		300	

Conclusie

Minder dan de helft van de gemeenten heeft de jaarrekening 2019 voor 30 juni 2020 digitaal ingestuurd bij de Vlaamse overheid. Indien we een zekere marge inbouwen en 15 juli als uiterste indiendatum hanteren, zien we dat 80% van de gemeenten de jaarrekening 2019 tijdig digitaal heeft ingestuurd. Dit betekent dat 61 gemeenten (20%) de jaarrekening te laat heeft ingediend.

Hier is geen verbetering vast te stellen bij vorig jaar. Eigenlijk zou geen enkel bestuur te laat mogen zijn met de oplevering van de jaarrekening.

5.3. Tijdigheid digitale rapportering kwartaalrapporten in 2020

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 FAQ 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 2020.

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

	tijdig ingediend		laattijdig ingediend		niet ingediend	
1 ^{ste} kwartaal 2020 (15/05/2020)	256	85%	44	15%	0	0%
2 ^{de} kwartaal 2020 (31/07/2020)	217	72%	79	26%	4	1,3%
3 ^{de} kwartaal 2020 (31/10/2020)	213	71%	85	28%	2	0,7%
4 ^{de} kwartaal 2020 (12/02/2021)	247	82%	53	18%	0	0%

Conclusie

Nog steeds een te aanzienlijk deel van de gemeenten (minstens 15%, soms meer dan een kwart) rapporteerde in 2020 laattijdig over de verrichtingen van het voorbije kwartaal. Enkele gemeenten (het zijn uitzonderingen) hebben overigens niet alle kwartaalrapporten ingediend. Ook hier is nog ruimte voor verbetering.

6. UITLEIDING

Het **meten van de kwaliteit** van de beleidsrapporten van de Vlaamse lokale besturen (hier de gemeentelijke aangepaste meerjarenplannen 2020-2025, waarbij de beginkredieten 2021 zijn vastgesteld – afgekort AMJP 2021) is geen volledig objectieve oefening. Dit om diverse redenen:

- Kwaliteit is een veelzijdig containerbegrip. De kwaliteit van de beleidsrapporten omvat veel aspecten die overigens voor verschillende belanghebbenden een verschillend belang kunnen hebben. De uiteindelijke selectie van de indicatoren die het kwaliteitsbegrip moeten operationaliseren en de 'validiteit' van de indicatoren kan worden betwist.
- De indicatoren moeten niet alleen valide, maar ook objectief en verifieerbaar zijn. Dit is niet altijd even realiseerbaar. Heel wat indicatoren puurden we uit de 'digitale rapportering' van de beleidsrapporten en zijn 'harde' cijfers. Die indicatoren zijn onbetwistbaar. De dossierbehandelaars van het Agentschap Binnenlands Bestuur verzamelden de gegevens van een aantal andere indicatoren terwijl ze het toezicht op de meerjarenplannen uitoefenden. Scores toegekend door diverse dossierbehandelaars maken de resultaten niet waterdicht of niet altijd even goed onderling vergelijkbaar. Misschien dat er zelfs individuele inschattingsfouten in sluipen.

Niettegenstaande bovenstaande methodologische kanttekeningen zijn we er van overtuigd dat deze benaderingswijze, op globaal niveau, een degelijk inzicht kan verschaffen in de kwaliteit van de gemeentelijke aangepaste meerjarenplannen. Het kan de Vlaamse beleidsmakers tonen waar eventuele manco's zich situeren, en waar dus moet worden bijgestuurd, met een aanpassing van de regelgeving (een tweede BBC-evaluatie staat op til) of in de vorm van bijkomende ondersteunende instrumenten voor de lokale besturen.

Dit onderzoek is een vervolg op een eerder onderzoek naar de kwaliteit van de originele meerjarenplannen 2020-2025. Het zou verbazing wekken mochten de resultaten vandaag fundamenteel anders (bijvoorbeeld fundamenteel beter) zijn dan vorig jaar. Ze zijn het dan ook niet. Ook al lijkt er voor meerdere indicatoren een zekere verbetering waar te nemen, toch is de **algemene conclusie** uit ons vorig onderzoek ook nu geldig: een substantiële meerderheid van de AMJP 2021 scoort, vanuit welke invalshoek ook bekeken, van (net) voldoende tot (zeer) goed. Maar voor elk kwaliteitsaspect scoort een soms te grote minderheid van de aangepaste meerjarenplannen manifest onvoldoende.

In de tabellen hieronder geven we weer wat onze minimumnorm is voor elke indicator. We tonen, zowel in absolute getallen als in percentages, hoeveel AMJP 2021 deze minimumnorm niet halen. Daar waar vorig jaar, bij de analyse van de OMJP 2020-2025, dezelfde of een vergelijkbare indicator is gebruikt, geven we ook hier de resultaten van. Tevens vermelden we de bron van de gegevens: ofwel de digitale rapportering van de gegevens van de AMJP 2021 (DR), ofwel de controles gedaan door de dossierbehandelaars in het kader van het toezicht (AT). Meer duiding en meer gedetailleerde cijfergegevens over elk van de indicatoren is terug te vinden in de eigenlijke tekst van deze nota.

Beleidsdocumenten zoals de meerjarenplannen moeten **transparant** zijn voor elke lezer. Deze uitdaging is niet makkelijk te realiseren. Een meerjarenplan behelst in principe de totaliteit van het gemeentelijk beleid, voor meerdere jaren én een koppeling van beleidsformulering en financiële ramingen. Noodzakelijkerwijs is dit omvangrijk en soms technisch. Een meerjarenplan doornemen vergt een inspanning.

De strategische nota zoals de BBC-regelgeving die definieert wil de lezer in een haalbaar bestek de essentie van het gemeentelijk beleid voorstellen: de beschrijving van de prioritaire acties (of

actieplannen) met daarbij de geraamde ontvangsten en uitgaven én de doelstellingen waartoe ze horen. De eerste 4 'transparantie-indicatoren' geven aan dat deze doelstelling nog niet is bereikt voor meer dan 1 op de 5 meerjarenplannen: slecht geformuleerde acties (en doelstellingen), te weinig of te veel acties (waardoor de strategische nota ofwel nietszeggend is ofwel een heel bos waarin men de bomen niet meer herkent) en het niet realiseren van een samenhang tussen beleid en geraamde bedragen.

De financiële normen en indicatoren (de AFM en de gecorrigeerde en geconsolideerde AFM) zijn essentieel. De berekening hiervan én de toelichting zouden in alle gemeenten volledig duidelijk moeten zijn. In een (eerder kleine) minderheid van de gemeenten is dit nog niet het geval (indicator 3.7 en 3.8). Evenzeer een kleine minderheid (ongeveer 10%) scoort manifest onvoldoende in de beschrijving van de financiële risico's en in het (overmatig) gebruik van het beleidsveld 0190 (en dus in het niet goed functioneel toewijzen van de geraamde bedragen).

nr.	norm voor zwakke kwaliteit inzake transparantie	bron	aantal 2021	%	aantal 2020	%
3.1	minder dan 6 (= te weinig) of meer dan 100 (= te veel) acties of actieplannen in de strategische nota	DR	84	28 %	87	29 %
3.2	minder dan 5% of meer dan 90% van de uitgaven gaat naar prioritair beleid	DR	66	22 %	82	27 %
3.3	gemeenten die geen financiële raming meegeven aan meer dan 30% van hun prioritaire acties	DR	28	9 %	151	50 %
3.4	gemeenten die hun prioritaire acties of actieplannen niet goed formuleerden	AT	67	22 %	65	22 %
3.5	gemeenten die meer dan 5% van hun exploitatie-uitgaven toekennen aan het beleidsveld 0190 en dus niet goed functioneel toewijzen	DR	40	13 %		
3.6	gemeenten die hun financiële risico's in globo 'onvoldoende' beschrijven	AT	26	9 %	22	7 %
3.7	afwijking tussen de eigenlijke AFM en de gecorrigeerde AFM is niet of niet voldoende geduid	AT	31	10 %	47	16 %
3.8	niet alle entiteiten (AGB's) zijn meegenomen in de berekening van de geconsolideerde AFM	AT	11	4 %	15	5%
3.9	AMJP 2021 is 'niet vlot vindbaar' op de website van het gemeentebestuur	AT	31	10 %	36	12 %

Algemeen gesproken lijken de (cijfers uit de) meerjarenplannen van de Vlaamse gemeenten **betrouwbaar**: in 85 tot 90% van de gevallen zijn er geen signalen dat er iets substantieels verkeerd is. In 5 tot 15% van de gevallen zijn er fouten. Deze hebben uiteraard een impact op de juistheid van de beleidsrapporten, zowel die van de individuele betrokken gemeenten als de geconsolideerde rapporten, waarbij de gegevens voor alle 300 gemeenten zijn samengevoegd. Toch lijkt het foutenpercentage niet van die aard dat de gerapporteerde cijfers als onbetrouwbaar moeten worden bestempeld. De kwaliteit, de betrouwbaarheid, is behoorlijk.

Verrassend, in negatieve zin, is wel de nog steeds veel voorkomende fouten in de toewijzing van de toegestane en de ontvangen werkingssubsidies (zie indicator 4.3) aan de juiste boekhoudkundige codes. Ook de niet-overeenstemming tussen de papieren en de digitale versie van het aangepaste meerjarenplan in 14% van de gevallen zou minder kunnen en moeten. Dat de gemeenten niet goed, en eigenlijk slecht, zijn in de raming van hun investeringsuitgaven (zie indicator 4.7) is bekend. Het is zeer jammer dat ze hier blijvend zwak scoren: het luik 'investeringen' in de jaarlijks aangepaste

meerjarenplannen is geen betrouwbaar richtcijfer voor de latere investeringen. Dat de score voor de realisatiegraad van de exploitatie-uitgaven (zie indicator 4.8) zo slecht is heeft meer dan waarschijnlijk te maken met het feit dat de geraamde exploitatie-uitgaven hier vergeleken worden met de gerealiseerde exploitatie-uitgaven zoals die blijken uit de vierde kwartaalrapportering. Wellicht hebben meerdere gemeenten nog niet alle effectieve uitgaven daadwerkelijk geboekt voor deze rapportering. De realisatiegraad is hoogstwaarschijnlijk veel beter dan wat hier lijkt: de eigenlijke jaarrekeningen 2020 moeten hier uitsluitsel geven.

nr.	norm voor zwakke kwaliteit inzake betrouwbaarheid	bron	aantal 2021	%	aantal 2020	%
4.1	geen overeenstemming tussen de papieren en de digitale versie van het AMJP 2021 wat betreft de schema's M1, M2, M3, T1 en T2	AT	43	14 %	33	11 %
4.2	gemeenten die de laatste dagboekinschrijving niet vermelden in hun meerjarenplan	AT	8	3 %	14	5 %
4.3	gemeenten die 1 of meer van de door hen toegestane werkingssubsidies niet aan de juiste ESC-code hebben toegewezen	AT	49	16 %	57	19 %
4.4	gemeenten die één of meerdere van hun geraamde fiscale ontvangsten niet op de juiste beleidsveldcode boeken	AT	29	10 %	37	12 %
4.5	gemeenten die op rekeningen waar een ESC moet worden ingevuld, toch één of meerdere keren "ESC Null" invullen	AT	14	5 %	43	14 %
4.6	gemeenten die de geconsolideerde AFM niet correct hebben berekend	AT	12	6 %	17	9 %
4.7	gemeenten die minder dan 30 % (!) van hun geraamde investeringen realiseerden	DR	52	17 %	28 ¹⁹	9%
4.8	gemeenten die minder dan 90 % van hun geraamde exploitatie-uitgaven realiseerden	DR	175	58 %	58 ²⁰	19 %
4.9	gemeenten waarvan de ontvangsten uit de eigen belastingen meer dan 5% afwijken van de geraamde opbrengst	DR	231	77%	159 ²¹	53 %

Het luik 'procesbeheersing' in deze kwaliteitsstudie spitst zich volledig toe op de tijdigheid van de aanlevering van de beleidsrapporten. De gemeenten hebben zo goed als allemaal tijdig hun AMJP 2021 ingediend, wat een uitstekend resultaat is. De aanlevering, in 2020, van de kwartaalrapporten en van de jaarrekening 2019, gebeurde in ongeveer 1/5e van de gevallen laattijdig. Dit kan en moet beter.

nr.	norm voor zwakke kwaliteit inzake procesbeheersing	bron	aantal 2021	%	aantal 2020	%
5.1	gemeenten die hun aangepaste meerjarenplan laattijdig hebben ingediend (= na 15 januari)	DR	2	1 %	44	15 %
5.2	gemeenten die hun jaarrekening laattijdig hebben ingediend (= na 15 juli)	DR	61	20 %	64	21 %
5.3	gemeenten die hun vierde kwartaalrapportering laattijdig hebben ingediend	DR	53	18 %	43	14 %

¹⁹ Deze cijfers betreffen een vergelijking tussen de kredieten 2019 en de jaarrekeningen 2019 (en betreffen dus geen gegevens uit de OMJP 2020-2025).

²⁰ Deze cijfers betreffen een vergelijking tussen de kredieten 2018 en de jaarrekeningen 2018, zoals opgenomen in de nota van vorig jaar (het betreffen dus geen gegevens van de OMJP 2020-2025)

²¹ Zelfde opmerking als in voetnoot 19.

7. BIJLAGEN

Bijlage 1: de samenstellende delen van een meerjarenplan en een jaarrekening

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

Bijlage 2: analysekader voor de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsformulering

	prioritaire doelstellingen	prioritaire acties / actieplannen
algemeen	<p>Mate waarin de doelstelling gericht is op het lokaal bestuur en de lokale beleidsdomeinen. Dus concreet toegespitst op de gemeente en niet algemeen of een algemene slagzin (waarvan het tegendeel nonsensikaal zou zijn). Een doelstelling moet een hoofdthema hebben.</p> <p>Mate waarin de gewenste effecten en wenselijke toekomstige omstandigheden duidelijk zijn: richtinggevend, een toekomstig ijkpunt, de omschrijving van de gewenste verandering. Meetbaarheid mag maar hoeft niet, misschien wel toetsbaar. (PS een doelstelling is geen actie/prestatie).</p>	<p>Mate waarin de actie of actieplan duidelijk omschrijft welke de prestaties zijn die de gemeente zal leveren ter bereiking van de gewenste effecten. Er moet een helder inzicht kunnen gevormd worden wat de actie precies inhoudt.</p> <p>De mate waarin in de omschrijving van de acties SMART-elementen zijn opgenomen (Specifiek, Meetbaar en Tijdsgebonden). (PS een actie is geen doelstelling)</p>
1	Zo goed als geen enkele doelstelling verwijst op een ietwat concrete wijze naar de te bereiken effecten. Zo goed als alle doelstellingen zijn louter algemene formuleringen of slagzinnen zonder veel duiding.	De acties zijn zo goed als allemaal summier en/of nietszeggend geformuleerd. Geen idee wat de gemeente concreet zal doen. Zo goed als nergens is er een SMART-element (specifiek, meetbaar, tijdsgebonden) te ontwaren in de omschrijving van de acties.
2	Algemeen weten we onvoldoende wat de belangrijkste ambities van de gemeente zijn en waar ze naar toe wil. Er zijn eerste aanzetten om in de doelstellingen-formulering de gewenste effecten/toestand te beschrijven, maar toch te mager (of in een te beperkte minderheid van de doelstellingen).	Er is een poging gedaan om de acties duidelijk te omschrijven, maar in een minderheid van de gevallen. De beschrijving/omschrijving is overigens niet steeds even helder. SMART-elementen (specifiek, meetbaar, tijdsgebonden) komen voor, maar in een te geringe mate.
3	Er is een voldoende inzicht in wat belangrijk is voor de gemeente. De meerderheid van de doelstellingen (niet allemaal) zijn goed geformuleerd in hun richtinggevend aspect (gewenst effect of toestand). Soms is er een (min of meer) heldere duiding van de doelstelling.	Er is een voldoende inzicht in wat de gemeente zich voorneemt te kunnen doen. De acties zijn in meerderheid duidelijk omschreven met invoeging van SMART-elementen.
4	Alle of bijna alle doelstellingen zijn toegespitst op de gemeente en op bepaalde hoofdthema's of (clusters) van beleidsvelden. Er is telkens een duidelijke omschrijving van het gewenste effect of de gewenste toekomstige toestand. Soms zelf met een opname van "effect-indicatoren" of elementen van toetsbaarheid/meetbaarheid. Ideaal voor de start van een politieke discussie in de gemeenteraad.	Alle of bijna alle acties zijn duidelijk en helder omschreven. Zo goed als alle acties zijn in hun formulering Specifiek, Meetbaar en Tijdsgebonden in die zin dat er een timing staat op de realisatie ervan. Vaak zijn er bovendien indicatoren toegevoegd aan de hand waarvan de realisatie van de acties kan opgevolgd worden.



Agentschap Binnenlands Bestuur

Herman Teirlinckgebouw

Havenlaan 88

1000 Brussel

België



**Vlaamse
overheid**