

# De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de OGMW's en de provincies

De nieuwe regels toegelicht in  
60 vragen en antwoorden

Jan Leroy

TWEEDE, HERWERKTE EDITIE



politeia

De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten,  
de OCMW's en de provincies  
De nieuwe regels toegelicht in 60 vragen  
en antwoorden  
— tweede, herwerkte editie

Auteur: Jan Leroy  
Deze publicatie kwam tot stand in samenwerking  
met het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

ISBN 978-2-509-01026-1  
Wettelijk Depot D/2011/8132/142  
NUR 820

© Uitgeverij Politeia nv  
Ravensteingalerij 28  
1000 Brussel  
Tel. 02 289 26 10  
Fax 02 289 26 19  
info@politeia.be  
www.politeia.be

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/  
of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie,  
microfilm of op welke andere wijze ook, zonder vooraf-  
gaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoud

## 1 Inleiding

1. Wat is het besluit over de beleids- en beheerscyclus? .....	7
2. Voor welke besturen geldt het besluit over de beleids- en beheerscyclus? ..	7
3. Wanneer treedt het besluit over de beleids- en beheerscyclus in werking? ..	8
4. Zullen de besturen ook kunnen rekenen op begeleiding? .....	9
5. Waarom komt er net nu een nieuw besluit? .....	9
6. Is er ook regelgeving die wegvalt? .....	10
7. Welke band is er tussen dit besluit en de planlastvermindering? .....	11
8. Waren de oude regels dan niet goed? .....	12
9. Het besluit vertrekt van een 'conceptueel kader': wat is dat? .....	14
10. Gaat het over meer dan nog eens een nieuwe boekhouding? .....	15
11. Waarom moeten lokale besturen ook voldoen aan internationale regels? ..	16
12. Komen er ook nieuwe regels voor het financiële evenwicht? .....	17
13. Kunnen lokale besturen de boekhouding en rapporten zelf structureren? ..	19
14. Wat is een beleidsrapport? .....	21
15. Wat is een beheersrapport? .....	21
16. Wat is een budgettaire entiteit? .....	22

## 2 Het meerjarenplan

17. Wat staat er in de decreten over planning? .....	23
18. Wat staat er in de decreten over het meerjarenplan? .....	23
19. Uit welke delen bestaat het meerjarenplan? .....	24
20. Wat zijn beleidsdoelstellingen en hoe concreet moeten die zijn? .....	26
21. Wat zijn actieplannen en acties? .....	27

22. Hoe koppelt men plannen aan financiën?	27
23. Waarom is het meerjarenplan opgebouwd op basis van uitgaven en ontvangsten?	28
24. Moet het meerjarenplan financieel in evenwicht zijn?	29
25. Moet de jaarrekening klaar zijn om het meerjarenplan te kunnen maken?	30
26. Welke functies heeft het meerjarenplan?	30
27. Hoe vaak moet het meerjarenplan worden aangepast?	31
28. Wat gebeurt er als er geen meerjarenplan is?	32

### 3 Het budget

29. Wat staat er in de decreten over het budget?	33
30. Uit welke delen bestaat het budget?	34
31. Waarom staan er geen afschrijvingen in het budget?	37
32. Moet het budget financieel in evenwicht zijn?	37
33. Hoe koppelt men het budget aan het meerjarenplan?	37
34. Wat is het verschil tussen een budgetwijziging en een interne kredietaanpassing?	38
35. Moet de jaarrekening klaar zijn om het budget te kunnen goedkeuren?	41
36. Welke functies heeft het budget?	41
37. Wat gebeurt er als het budget niet tijdig klaar is?	42
38. Hebben besturen ook altijd beheersbudgetten?	43

### 4 Dagelijkse werking en boekhouding

39. Moeten de besturen met twee boekhoudingen werken?	44
40. Zijn er grote verschillen met de boekhouding van de vennootschappen?	44
41. Welke gegevens moeten bij een boeking worden geregistreerd?	45
42. Wat is het verschil tussen verbintenskredieten en transactiekredieten?	46
43. Hangen de budgettaire en de algemene boekingen samen?	48

44. Wat gebeurt er met de ambtshalve uitgaven en de provisies? .....	49
45. Welke visumvrijstellingen kan de raad bepalen? .....	50
46. Wat zijn boekhoudperiodes? .....	50
47. Bevat de boekhouding alleen financiële gegevens? .....	51

## 5 Jaarrekening en evaluatie

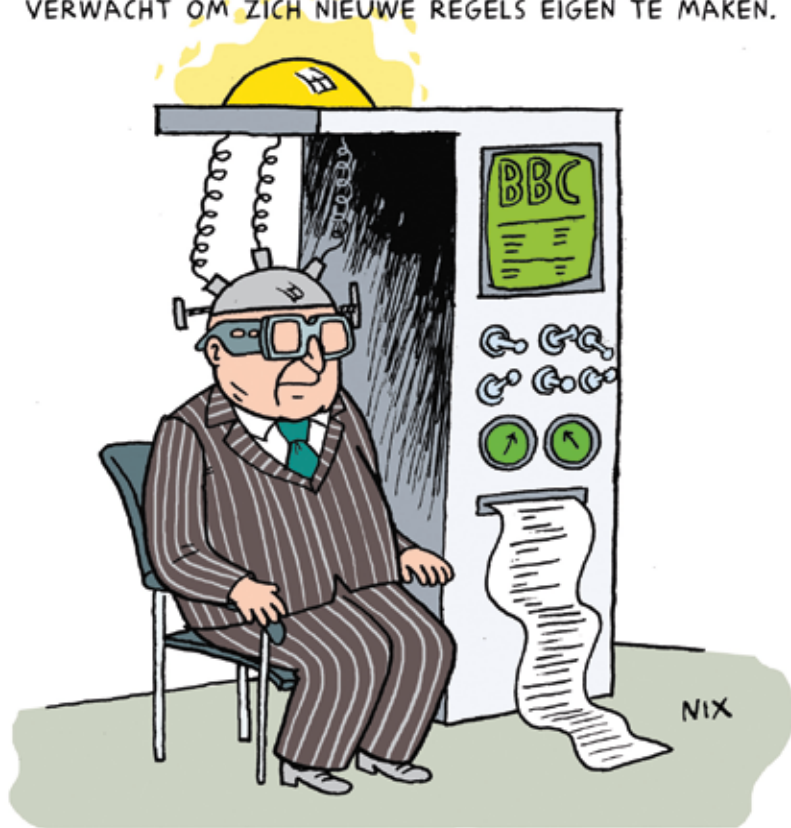
48. Wat staat er in de decreten over de jaarrekening? .....	52
49. Uit welke delen bestaat de jaarrekening? .....	52
50. Waarom geen balans en resultatenrekening zoals bij ondernemingen? ....	55
51. Welke functies heeft de jaarrekening? .....	56
52. Moet de jaarrekening financieel in evenwicht zijn? .....	56
53. Moet de jaarrekening tijdig klaar zijn? .....	56
54. Welke gevolgen heeft de vaststelling van de jaarrekening? .....	57
55. Moet elk bestuur ook beheersrekeningen maken? .....	57

## 6 Andere aspecten

56. Waarom verdwijnen de berekeningsregels voor de gemeentelijke OCMW-bijdrage? .....	58
57. Waarom is er een aparte regeling voor autonome gemeente- en provinciebedrijven? .....	59
58. Wat zegt het besluit over de districten? .....	60
59. Komen er ook regels voor het informaticasysteem? .....	60
60. Waar vind ik bijkomende informatie? .....	61

<b>Lijst met gebruikte afkortingen</b> .....	62
----------------------------------------------	----

VAN ELKE GEBRUIKER WORDT EEN ERNSTIGE INSPANNING  
VERWACHT OM ZICH NIEUWE REGELS EIGEN TE MAKEN.



# 1. Inleiding

---

## 1. Wat is het besluit over de beleids- en beheerscyclus?

---

Het 'Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn' werd op 25 juni 2010 door de Vlaamse Regering goedgekeurd. Het bevat een reeks regels voor het meerjarenplan, het budget, de boekhouding en de jaarrekening van de lokale besturen en provincies. Het besluit is dan ook erg ingrijpend voor de wijze waarop gemeenten, OCMW's en provincies hun beleid voorbereiden, budgetteren, uitvoeren, opvolgen en evalueren.

Belangrijk is dat het besluit niet alleen regels bevat voor de financiële aspecten van de beleidsvoering, maar evenzeer voor de inhoudelijke planning (beleidsdoelstellingen, actieplannen, acties...), de uitvoering en de evaluatie. Het gaat dus om veel meer dan een nieuwe boekhouding of een nieuw financieel instrumentarium.

Het Besluit van 25 juni 2010 kreeg op 1 oktober 2010 een vervolg met een Ministerieel Besluit. Dat bevat een reeks modellen en rekeningenstelsels, en vult de verplichte inhoud van de beleidsrapporten (meerjarenplan, budget en jaarrekening) verder in.

---

## 2. Voor welke besturen geldt het besluit over de beleids- en beheerscyclus?

---

Het besluit geldt in eerste instantie voor de 308 Vlaamse gemeenten, de 308 Vlaamse OCMW's en de vijf provincies. Verder gelden de regels voor de intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) van die besturen (cf. vraag 16). Daarnaast is het besluit ook van toepassing op de districten in de stad Antwerpen (cf. vraag 58) en (gedeeltelijk) voor de autonome gemeente- en provinciebedrijven (cf. vraag 57) en de OCMW-verenigingen.

Het besluit geldt dus niet voor heel wat andere entiteiten, zoals politiezones, gemeentelijke of provinciale vzw's, kerkbesturen, Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA), filialen van autonome gemeentebedrijven, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, enzovoort.

### 3. Wanneer treedt het besluit over de beleids- en beheerscyclus in werking?

Het besluit treedt in principe op 1 januari 2014 in werking. Die datum is niet toevallig gekozen. Het gemeentedecreet, het OCMW-decreet en het provinciedecreet (verder: de organieke decreten) bepalen immers dat de besturen in de loop van het eerste jaar van een legislatuur (2013 dus) een meerjarenplan moeten opstellen voor de volgende zes jaar (2014-2019 dus). Het budget van het eerste jaar van die periode (2014, het tweede jaar van de legislatuur) moet trouwens gebaseerd zijn op dat meerjarenplan (cf. vraag 33). Door het besluit op 1 januari 2014 in werking te laten treden, worden de nieuwe meerjarenplannen automatisch volgens de nieuwe regels opgesteld.

Het besluit bevat hierop twee uitzonderingen.

Ten eerste kunnen besturen ook al eerder dan in 2014 de beleids- en beheerscyclus toepassen. In juni 2010 kregen twaalf gemeenten en acht OCMW's die zich hiervoor kandidaat hadden gesteld, de toelating om al in 2011 als pionier van start te gaan. Vanaf januari 2012 zullen nog eens 24 gemeenten, 20 OCMW's en één provincie beginnen met de toepassing van de beleids- en beheerscyclus. Voor 2013 verwacht men de vervroegde start van een honderdtal besturen.

<b>Starters 2011 (20)</b>	
Gemeenten	Aalst, Geel, Hemiksem, Mol, Oostrozebeke, Poperinge, Vilvoorde
OCMW's	Boutersem, Opwijk, Zwevegem
Gemeente en OCMW	Antwerpen, De Pinte, Dilbeek, Overpelt, Zoersel

<b>Starters 2012 (45)</b>	
Gemeenten	Begijnendijk, Beringen, Deerlijk, Drogenbos, Kasterlee, Lier, Linter, Lokeren, Meerhout, Olen, Schelle, Temse, Wevelgem, Zonnebeke
OCMW's	Boortmeerbeek, Denderleeuw, Grobbendonk, Haaltert, Maaseik, Merksplas, Oudenaarde, Stabroek, Waregem, Zutendaal
Gemeente en OCMW	Aalter, Eeklo, Grimbergen, Herent, Houthalen-Helchteren, Oosterzele, Sint-Katelijne-Waver, Spiere-Helkijn, Tienen, Zottegem
Provincie	West-Vlaanderen

Het is de bedoeling dat alle betrokkenen lessen kunnen trekken uit de ervaringen die de BBC-pioniers opdoen. Als het nodig zou blijken, kan de regelgeving dan nog aangepast worden vóór de veralgemeende invoering in 2014. Maar het besluit bevat ook een tweede uitzondering. De bevoegde minister kan ook een latere start dan 2014 toestaan, al heeft de Raad van State gevraagd om dit uitstel zo beperkt mogelijk te houden. De reden voor een latere start kan bij het bestuur zelf liggen, al is deze uitzondering vooral bedoeld voor eventuele capaciteitsproblemen. Het wordt immers geen vanzelfsprekende operatie om in 2014 wellicht meer dan 500 lokale besturen de overgang naar de beleids- en beheerscyclus te laten maken. Dat vergt immers niet alleen grote inspanningen van de besturen zelf, maar ook van de Vlaamse overheid, de informaticahuizen, de aanbieders van vorming en begeleiding, enzovoort.

---

#### **4. Zullen de besturen ook kunnen rekenen op begeleiding?**

---

Dat is alvast de bedoeling. Een van de punten van kritiek op vorige hervormingen (de nieuwe gemeenteboekhouding (NGB) in 1995, de nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten (NOB) in 1998-2003) was dat de begeleiding door de federale of Vlaamse overheid niet volstond. De besturen werden voor een deel aan hun lot overgelaten.

De Vlaamse overheid hecht veel belang aan een grondige ondersteuning van de lokale besturen en provincies. Een van de redenen om in 2011 slechts een handvol pioniers toe te laten (cf. vraag 3), is precies om te kunnen voorzien in een voldoende intensieve begeleiding. De ondersteuning bestaat uit:

- ▶ het ter beschikking stellen van nuttige documentatie via het internet, publicaties, enzovoort;
- ▶ een permanente helpdeskfunctie;
- ▶ de organisatie van vorming, samen met partners;
- ▶ de ondersteuning van de softwareleveranciers.

---

#### **5. Waarom komt er net nu een nieuw besluit?**

---

Het besluit over de beleids- en beheerscyclus komt er in uitvoering van de organieke decreten voor de gemeenten, OCMW's en provincies. Die dateren van 2005 (gemeenten en provincies) en 2008 (OCMW's) en bevatten een aantal algemene bepalingen over meerjarenplanning, budget, boekhouding en jaarrekening (de beleidscyclus). Veel van die artikels zijn echter nog niet of slechts gedeeltelijk van

kracht. De meeste financiële regels voor lokale besturen en provincies liggen vandaag nog vervat in oude uitvoeringsbesluiten die ooit zijn opgesteld in uitvoering van wetgeving die vandaag niet meer bestaat, of door de organieke decreten zal worden opgeheven. Een dergelijke combinatie van oude en nieuwe regelgeving maakt het natuurlijk moeilijk werken in de praktijk, zodat de druk groeide om snel te komen tot uitvoeringsregels bij de (nieuwe) organieke decreten. Het was een uitdrukkelijke keuze van de decreetgever om de drie organieke decreten op het vlak van de beleidscyclus zoveel mogelijk gelijk te laten lopen. Daardoor werd het ook mogelijk om één en hetzelfde beleids- en beheerssysteem voor lokale besturen en provincies te creëren. Zeker voor gemeenten en OCMW's, die als besturen zeer dicht bij elkaar staan, is dat een enorm voordeel. Tijdens de vorige Vlaamse Regering (2004-2009) gingen de besprekingen over het uitvoeringsbesluit van start, maar ze werden nooit afgerond. De Vlaamse Regering die in juli 2009 aantrad, creëerde een stroomversnelling die op 25 juni 2010 leidde tot een besluit. Zo is men net op tijd klaar voor een veralgemeende invoering vanaf 2014, die dan meteen kan samenvallen met de start van de nieuwe lokale legislatuur (cf. vraag 3).

---

## 6. Is er ook regelgeving die wegvalt?

---

Het besluit over de beleids- en beheerscyclus bevat 208 artikels, waarvan er veel zeer technische bepalingen over de boekhouding bevatten. Daarnaast is er ook een ministerieel besluit met een aantal modellen voor het meerjarenplan, het budget, de jaarrekening en de erbij horende toelichtingen, en verder het minimum algemeen rekeningenstelsel (cf. vraag 13), de verplichte beleidsvelden (cf. vraag 13) en een reeks andere codes.

Er komt dus regelgeving bij, maar er zal er ook verdwijnen. Zo betekent de inwerkingtreding van het besluit de definitieve opheffing van enkele oude artikels uit de Nieuwe Gemeentewet, de OCMW-wet en de Provinciewet. Daarnaast vallen ook de volgende reglementeringen weg:

- ▶ Voor de gemeenten verdwijnt het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit (KB 2 augustus 1990) grotendeels, en het ermee verbonden ministeriële besluit;
- ▶ Voor de OCMW's verdwijnt het besluit over de boekhouding en de administratieve organisatie (Besluit Vlaamse Regering 17 december 1997) en het eraan verbonden ministeriële besluit;

- ▶ Voor de provincies verdwijnt het grootste deel van de algemene regeling op de provinciale boekhouding (KB 2 juni 1999), en de ministeriële besluiten die ermee samenhangen.

In elk geval is het een groot voordeel dat over enige tijd twee besturen die zo dicht bij elkaar staan (de gemeente en het OCMW) opnieuw hetzelfde systeem zullen toepassen voor hun planning, budgettering, boekhouding en jaarrekening. Daarmee komt een einde aan een gescheiden ontwikkeling die in 1995 begon met de start van de NGB.

---

## **7. Welke band is er tussen dit besluit en de planlastvermindering?**

---

In het antwoord bij vraag 6 kon u lezen dat het besluit over de beleids- en beheerscyclus niet alleen regelgeving creëert, maar er ook heel wat expliciet afschaft. De ‘winst’ qua deregulering kan echter nog groter worden. Het besluit maakt het immers mogelijk om ook sectorale wetgeving ofwel gewoon af te schaffen, ofwel sterk te vereenvoudigen en in te perken. Het gaat dan voornamelijk om decreten en besluiten met bepalingen over de plannen en verantwoordingsstukken die lokale besturen moeten maken als ze recht willen hebben op subsidies van de Vlaamse overheid. Elk van die decreten of besluiten bevat weer andere regels voor de noodzakelijke plannings- en verantwoordingsrapporten.

Planlastvermindering is als principe expliciet opgenomen in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2009-2014 en in de beleidsnota van de minister van Binnenlands Bestuur.

Het besluit over de beleids- en beheerscyclus schaft zelf geen sectorale plan- en rapporteringsverplichtingen af, maar maakt de planlastvermindering wel expliciet mogelijk. Het ontwerp van decreet dat in het voorjaar van 2011 werd ingediend in het Vlaams parlement speelt daar volop op in. Voor een vijftiental sectorale subsidiestromen richting lokale besturen zal de aanvraag van de subsidie vanaf 2013 gebeuren via het meerjarenplan, zoals het op basis van de regels van de beleids- en beheerscyclus moet worden opgesteld. De inhoudelijke en financiële verantwoording achteraf zal dan gebeuren aan de hand van de jaarrekening. Het is momenteel nog wachten op de vertaling van deze algemene principes van de planlastvermindering in de diverse sectorale decreten. In de loop van het najaar van 2011 zou hierover meer duidelijkheid moeten ontstaan.

## 8. Waren de oude regels dan niet goed?

De invoering van de beleids- en beheerscyclus volgt eigenlijk niet zo lang na voorgaande hervormingen, zoals de nieuwe gemeenteboekhouding (NGB) voor de gemeenten in 1995 en de nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten (NOB) in de periode 1998-2003. Men kan zich dan ook afvragen wat er aan die systemen scheelt om zo kort nadien alweer een nieuwe hervorming te rechtvaardigen.

Een belangrijk nadeel van die vorige hervormingen is alvast het feit dat twee zusterbesturen, de gemeente en het OCMW, qua beleids- en beheerssysteem niet op dezelfde leest geschoeid zijn. Dat wordt nog meer een probleem naarmate beide besturen intenser gaan samenwerken, een tendens die alleen maar sterker wordt, mede door de organieke decreten (maar ook al eerder ten gevolge van bv. het decreet lokaal sociaal beleid). De OCMW-voorzitter maakt vanaf 2013 verplicht deel uit van het college van burgemeester en schepenen (en kon dat al sinds 2007), voor secretarissen en ontvangers zijn er soepele regelingen om beide besturen te bedienen, gemeenten en OCMW kunnen een beroep doen op elkaars diensten, enz.

Er zijn echter nog meer schaduwkanten aan de bestaande regels. De NGB moest de gemeenten vanaf 1995 vooral informatie opleveren over hun patrimonium, hun uitstaande schulden en openstaande vorderingen, hun voorraden,

### DE EVOLUTIE VAN DE BOEKHOUDING.



enzovoort. Dat kan alleen met een algemene of dubbele boekhouding. Voordien voerden gemeenten uitsluitend een budgettaire boekhouding, die eigenlijk vooral een kasboekhouding was. De ondernemingen pasten sinds halverwege de jaren 70 van de vorige eeuw een algemene boekhouding toe, en dus zouden de gemeenten daar ook de vruchten van plukken, zo dacht men. Vandaag weten we echter beter. De hervormers van toen hebben de algemene boekhouding wel ingevoerd, maar ook het oude budgettaire systeem min of meer ongewijzigd laten voortbestaan. Maar beleidsmensen en medewerkers van gemeenten blijven vooral geïnteresseerd in die budgettaire boekhouding, omdat die nu eenmaal de meeste beleidsinformatie biedt. De extra gegevens die de balans en resultatenrekening aanleveren, kunnen op veel minder aandacht rekenen, ook al omdat enkele vreemde keuzes (bv de wijze van de waardering van de activa, de jaarlijkse indexering van gronden en gebouwen of de boekingswijze van aflossingen van leningen) een eenduidige interpretatie van de aangeleverde cijfers zeer moeilijk maken.

De NGB is ook zeer centralistisch opgevat: de hele indeling in economische codes (soorten uitgaven en ontvangsten) en algemene rekeningen (soorten kosten, opbrengsten, activa en passiva) is door de wetgever vastgelegd. Binnen die opgelegde functionele codes (die het beleidsdomein of de sector aangeven) kunnen gemeenten vandaag wel enkele verdere onderverdelingen maken, maar het is voor gemeenten en provincies vandaag vrijwel onmogelijk om hun financieel systeem echt te enten op de eigen organisatie. Dat is nefast voor de informatieve waarde van de eruit voortvloeiende documenten en rapporten.

De invoering van de nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten (NOB) heeft als verdienste dat ze meer inhield dan enkel een hervorming van de boekhouding, zoals dat bij de gemeenten toch het geval was. Passend binnen het zogenaamde 'new public management' trok de NOB enkele nieuwe kaarten: de delegatie van bevoegdheden via het budgethouderschap, het belang van een goede administratieve organisatie, de start met een (weliswaar onvolkomen) interne en externe audit... OCMW's kunnen bovendien binnen bepaalde grenzen zelf bepalen van welke diensten en afdelingen ze een (boekhoudkundig) activiteitencentrum willen maken. Dat heeft dan weer als nadeel dat het vrijwel onmogelijk is om op Vlaams niveau nog vergelijkbare statistieken te verzamelen over bv. de poetsdiensten of dienstencentra van de OCMW's. De wijze van codering en aparte opvolging is daarvoor te verschillend van bestuur tot bestuur.

Een bijkomend nadeel van de NOB is dat de regelgever geen onderscheid maakt tussen de bestemmingen van de rapporten. Alle documenten (tot en met een balans per activiteitencentrum, zelfs van de sociale dienst) komen op de raad, wat al snel de kritiek oplevert dat de NOB vooral veel (moeilijk begrijpbaar) papier aflevert, met soms weinig beleidsmatige relevantie. Het onderscheid tussen beleidsinformatie en managementinformatie wordt niet of amper gemaakt.

Bovendien ligt er amper een link tussen de inhoudelijke documenten bij het meerjarenplan en budget, en de financiële documenten.

De NOB, met een volledig financieel systeem geënt op de algemene boekhouding, maakte ook andere keuzes waarvan we nu weten dat ze eigenlijk fout waren. Zo moeten de OCMW's in hun budget ook kredieten uittrekken voor de afschrijvingen, wat natuurlijk geen enkele zin heeft. Voor de berekening van de verplichte gemeentelijke bijdrage vertrekt de NOB logischerwijze van het verschil tussen kosten en opbrengsten, om nadien met een pak bewerkingen uit te komen bij een resultaat dat dicht aanleunt bij de financiering van het tekort van de gewone dienst zoals vóór de invoering van de NOB. Slechts weinigen begrijpen vandaag de technische berekening van die gemeentelijke bijdrage, terwijl die berekening bij de politieke discussie tussen gemeente en OCMW vaak net een cruciaal element is (cf. vraag 56).

Er zijn dus voldoende onvolkomenheden en fouten in de NGB en de NOB om een hervorming te rechtvaardigen. Het besluit over de beleids- en beheerscyclus moet hieraan tegemoet komen.

---

## 9. Het besluit vertrekt van een 'conceptueel kader': wat is dat?

---

Ervaringen met vorige hervormingen (cf. de kritiek op de NGB en de NOB in vraag 8) geven aan dat het nooit goed is om een bestaand systeem (zoals de algemene boekhouding voor ondernemingen) zo maar over te planten op lokale besturen.

Het besluit over de beleids- en beheerscyclus vertrekt wél van een conceptueel kader. Dat betekent dat er eerst denkwerk gebeurde over de doelstellingen: waar liggen de behoeften van de gebruikers en voor welke omgeving is het systeem bestemd? Het nieuwe systeem moet informatie opleveren waarmee de hoofdgebruikers beleidsbeslissingen zouden kunnen nemen. Met die hoofdgebruikers bedoelt men enerzijds de verkozen raden en anderzijds de Vlaamse overheid als beleidsvoorbereider.

Het besluit over de beleids- en beheerscyclus bevat dus vooral regels voor die minimale informatie die via de beleidsrapporten (cf. vraag 14) naar de hoofdgebruikers gaat. Die 'bescherming' van de hoofdgebruikers is ingegeven door het feit dat de gemeente-, OCMW- of provincieraad zelf geen bijkomende rapporten kunnen maken of opvragen, en dus afhankelijk zijn van wat het systeem aanlevert. Het besluit bevat anderzijds geen of nauwelijks regels voor de informatieverstrekking aan anderen dan de hoofdgebruikers, zoals het college van burgemeester en schepenen, de OCMW-voorzitter, de deputatie, de leden van het managementteam, enzovoort. Zij hebben immers wel de mogelijkheid om bijkomende rapporten te laten aanmaken die aan hun informatiebehoeften

tegemoet komen. Het zou trouwens niet zinvol zijn om voor alle Vlaamse lokale besturen en provincies centraal te bepalen waaraan de managementinformatie moet voldoen. Het is wel de bedoeling dat ook de managementinformatie voortvloeit uit het registratiesysteem. Hetzelfde geldt voor allerlei informatiestromen naar derden, zoals de btw-aangifte, documenten voor het bestuurlijk toezicht en de externe audit, documenten voor banken...

Na het antwoord op de vragen over de bestemmelingen van de rapporten en hun informatiebehoefte, kwamen de meer boekhoudkundige aspecten aan bod, met vragen zoals: voor welke entiteit(en) geldt het systeem (cf. vraag 2) en welke boekhoudprincipes moeten er gelden? Voor het antwoord op die vragen moest het besluit zich uiteraard ook richten op de decreten, die bijvoorbeeld een meerjarenplan van zes jaar, een jaarlijks budget en een algemene boekhouding opleggen. Voorts werd gekeken naar de internationale verplichtingen en standaarden (cf. vraag 11). Tot slot moesten de baten van de informatie opwegen tegen de kosten om ze te genereren en moesten de rapporten dus relevant, betrouwbaar en vergelijkbaar zijn.

Al dat denkwerk, dat in overleg met de sector van de lokale besturen en provincies gebeurde, leidde uiteindelijk tot het voorliggende besluit.

---

## **10. Gaat het over méér dan nog eens een nieuwe boekhouding?**

---

Zoals de B in NOB eerst voor boekhouding stond en nadien voor beleidsinstrumenten, zo evolueerde de naam van dit besluit ook van financieel instrumentarium naar beleids- en beheerscyclus. Het is duidelijk dat het besluit veel meer omvat dan regels voor de boekhouding. De organieke decreten schrijven voor dat het meerjarenplan en het budget allebei moeten bestaan uit een inhoudelijk luik (met beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties) en een financieel luik. Het is dan ook normaal dat het registratiesysteem (de boekhouding dus) en de jaarrekening eenzelfde dubbele invalshoek van beleid en financiën volgen. Het besluit zou voor de lokale besturen een instrument moeten worden om de beleidsvoering (en de financiële gevolgen ervan) als geheel te plannen, uit te voeren, op te volgen en erover te rapporteren.

Dat betekent natuurlijk niet dat het besluit geen aandacht meer zou hebben voor de boekhouding. Integendeel: het grootste deel van de artikels is er zelfs aan gewijd, maar dat heeft vooral te maken met de nood aan duidelijkheid over bijvoorbeeld de waardering (met een bespreking per onderdeel van de activa en passiva) of over de financiële verwerking van de uitgaven en de ontvangsten.

---

## 11. Waarom moeten lokale besturen ook voldoen aan internationale regels?

---

Het besluit over de beleids- en beheerscyclus komt er in de eerste plaats in uitvoering van het Vlaamse Gemeente-, OCMW- en Provinciedecreet. Toch bevinden de Vlaamse lokale besturen en provincies zich niet op een eiland, zonder invloeden van buitenaf. Zo liggen er belangrijke verplichtingen in de rapportering over de Belgische overheidsfinanciën. Als lid van de Europese Unie en de Eurozone moet ons land regelmatig verslag uitbrengen aan de Europese Commissie en Eurostat over de overheidsschuld en het zogenaamde vorderingensaldo, zeg maar het tekort of overschot op de begroting. Ten gevolge van de financiële crisis (en de schulden-crisis van een aantal EU-landen) zullen die eisen alleen maar toenemen.

Die gegevens hebben echter niet alleen betrekking op de federale overheid, maar bevatten ook cijfers van de sociale zekerheid, de gemeenschappen en gewesten en de lokale overheden. Bij die laatste horen de gemeenten, de OCMW's, de politiezones en de provincies. Er is dus goede en tijdige informatie nodig over de financiële situatie van de (Vlaamse) lokale besturen. Het probleem is echter dat die rapportering moet gebeuren op basis van het Europese Stelsel van Rekeningen 1995 (ESR95), met definities over het begrotingssaldo en de schuld die afwijken van wat lokale besturen doorgaans hanteren. Dat is trouwens een van de redenen waarom de betrouwbaarheid van de gegevens over de lokale sector die nu worden gebruikt in studies van het Planbureau of de Hoge Raad van Financiën ondermaats is. Het gaat doorgaans niet om de som van de cijfers van de meer dan 1300 Belgische lokale besturen, maar eerder om een macro-economische benadering op basis van grote stromen, aangevuld met steekproeven en extrapolaties. Beide instellingen en de federale minister van Begroting hebben trouwens al gezegd dat ze niet beschikken over aparte gegevens per type lokaal bestuur (gemeente, OCMW, provincie...) of per gewest. Dat maakt ingrijpen als het fout loopt natuurlijk zo goed als onmogelijk. Dankzij het besluit zullen de Vlaamse lokale besturen en provincies wél kunnen rapporteren volgens de ESR95-regels. In die ESR95-rapportering ligt ook een van de argumenten om te (blijven) werken met een algemene boekhouding die werkt op transactiebasis. Verrichtingen moeten volgens ESR95 worden geboekt wanneer ze ontstaan (bv. bij het leveren van een dienst), en niet (alleen) wanneer ze worden betaald of geïnd.

Voor een goede ESR95-rapportering moeten ook gestandaardiseerde beleidsvelden gebruikt worden. Het besluit volgt hierbij de zogenaamde Classification of the Functions of Government (COFOG), dat de uitgaven en ontvangsten van overheden klasseert op basis van hun bestemming, zeg maar de opdrachten of beleidsdoelstellingen van die overheden. De federale en de Vlaamse overheid passen COFOG toe sinds 2004. Zelf zullen de gemeenten, OCMW's en provincies bij de toepassing van het besluit niet veel merken van ESR95 en COFOG. De Vlaamse overheid zal zelf instaan voor de vertaling van de gegevens uit de beleidsrapporten.

Het besluit houdt niet alleen rekening met wat moet of zou moeten, maar volgt ook enkele andere internationale aanbevelingen. Zo heeft de Raad van Europa bepaald dat een budget méér moet hebben dan alleen maar een autorisatiefunctie (lees: meer moet doen dan kredieten toekennen en bewaken), maar ook andere rollen moet vervullen, bv. op het vlak van beleid en beheer. Verder wil de Raad van Europa dat het budget, de boekhouding en het managementinformatiesysteem uitgaan van één geïntegreerd registratiesysteem. Het besluit komt aan beide aanbevelingen tegemoet.

Een derde internationale invloed komt van het International Financial Accounting Committee (IFAC). Dat ontwikkelt ook financiële standaarden voor overheden (de zogenaamde International Public Sector Accounting Standards of IPSAS). Hoe meer overheden en publieke organisaties die IPSAS toepassen, hoe groter de vergelijkbaarheid. De IPSAS zijn tot op vandaag alleen maar aanbevelingen, maar verschillende landen en organisaties zoals de OESO en de Europese Unie passen ze toe. De kans bestaat dat ze op een bepaald moment wel dwingend worden. Het besluit over de beleids- en beheerscyclus liet zich verregaand inspireren door de IPSAS, al werd er hier en daar ook bewust van afgeweken.

---

## **12. Komen er ook nieuwe regels voor het financiële evenwicht?**

---

Gemeenten zijn sinds 1988 verplicht om een begroting in evenwicht in te dienen. Dat betekent dat ze mogen lenen om te investeren, maar ervoor moeten zorgen dat ze de aflossingen en intresten samen met de andere gewone uitgaven kunnen betalen met de courante ontvangsten. Eventuele overschotten van een bepaald jaar kunnen bovendien dienen om een tekort in een volgend jaar op te vangen. Het evenwichtsbegrip voor de provincies lijkt op dat van de gemeenten. In de OCMW's wordt het (liquiditeiten)tekort gedekt door de gemeente. Omdat het financiële systeem door de inwerkingtreding van de beleids- en beheerscyclus totaal verandert, moest er ook een nieuwe definitie komen voor het verplichte financiële evenwicht. Dat bestaat voortaan uit twee onderdelen. Ten eerste moeten besturen jaarlijks een positief resultaat op kasbasis kunnen voorleggen, waarbij men wel ook rekening houdt met een eventueel kasoverschot van de vorige jaren. Het resultaat op kasbasis vloeit voort uit het begrote verschil tussen ontvangsten en uitgaven. Daar trekt men de zogenaamde bestemde gelden van af, middelen die men bewust tijdelijk reserveert voor specifieke toekomstige uitgaven.

### Einde van de planningsperiode

Een gemeente, OCMW of provincie moet elk jaar het evenwicht op kasbasis bewijzen. Een structureel evenwicht is alleen vereist in 'het laatste financiële boekjaar waarop de financiële nota van het meerjarenplan betrekking heeft'. Maar welk jaar is dat dan? Het Gemeente- en het OCMW-decreet bepalen dat het meerjarenplan start in het tweede jaar van de bestuursperiode (bv. 2014) en loopt tot en met het eerste jaar van de volgende legislatuur (bv. 2019). Vanaf het budget van het laatste jaar van de bestuursperiode loopt de financiële nota van het meerjarenplan echter ten minste drie jaar ver, het budgetjaar inbegrepen. Concreet betekent dit het volgende voor de komende budgetjaren:

Budgetjaar:	Structureel evenwicht vereist in:
2011	2013
2012	2014
2013	2015
2014	2019
2015	2019
2016	2019
2017	2019
2018	2020
2019	2021
2020	2025

Ten tweede moeten de besturen kunnen aantonen dat de autofinancieringsmarge op het einde van de planningsperiode ten minste nul is. Een positieve autofinancieringsmarge wijst op een structureel evenwicht. In de tussenliggende jaren van de planningsperiode mag ze negatief zijn. Voor de berekening neemt men eerst het verschil tussen de exploitatieontvangsten en -uitgaven (maar zonder de intresten). Daarvan trekt men de leninglasten (aflossingen en intresten) af. Is dat resultaat positief, dan is het bestuur in staat om op een structurele wijze de leninglasten (aflossingen en intresten) te dragen uit de exploitatie. Dit structurele evenwicht komt dicht in de buurt van de vandaag bestaande verplichting voor gemeenten en provincies om een evenwicht te hebben op de gewone dienst. Bij een positieve autofinancieringsmarge beschikt een bestuur ook over de ruimte om (een deel van de) nieuwe (investerings)uitgaven te doen zonder bijkomende financiering via leningen, of om bijkomende leninglasten te dragen.

Voor OCMW's geldt nog een bijkomende voorwaarde: de som van de autofinancieringsmarges in elk jaar van de planningsperiode moet positief zijn. Op die manier voorkomt men een gedwongen uitverkoop van het OCMW-patrimonium. Opgelet: het besluit bepaalt dat een bestuur het financiële evenwicht in het meerjarenplan of budget alleen kan aantonen als de jaarrekening tijdig klaar is (cf. vragen 25, 35 en 53).

---

### 13. Kunnen lokale besturen de boekhouding en rapporten zelf structureren?

---

In vraag 9 gaven we al aan dat het besluit vooral regels oplegt voor de beleidsrapporten, die dienen voor de besluitvorming door de hoofdgebruikers. Voor die beleidsrapporten (meerjarenplan, budget en jaarrekening) is er dus een zekere vorm van standaardisering. Die is trouwens ook nodig voor de vergelijkbaarheid over de besturen heen (cf. vraag 14).

Toch laat het besluit ook veel ruimte om het beleids- en beheerssysteem aan te passen aan de eigen organisatie, structuur, behoeften en mogelijkheden. Dat gebeurt op verschillende terreinen:

- ▶ **De keuze van de prioritaire beleidsdoelstellingen:** de beleidsrapporten stellen de prioritaire beleidsdoelstellingen van het bestuur centraal. Het gaat om beleidsdoelstellingen die voor het bestuur zo belangrijk zijn dat ze een uitgebreide inhoudelijke (bv. via actieplannen en acties) en financiële rapportering rechtvaardigen en omwille van hun belang ook expliciet ter goedkeuring aan de raad moeten worden voorgelegd. Welke en hoeveel beleidsdoelstellingen prioritair zijn, bepaalt het bestuur helemaal zelf. Het is bovendien absoluut niet zo dat de hele organisatie moet vervat worden in prioritaire beleidsdoelstellingen. Wat geen prioritaire beleidsdoelstelling is, hoort bij het 'overige beleid', waarover in meer algemene termen wordt gerapporteerd.
- ▶ **De indeling in beleidsdomeinen, beleidsvelden en beleidsitems:** voor de rapportering volgens COFOG (cf. vraag 11) werkt men met gestandaardiseerde beleidsvelden die in het ministerieel besluit worden bepaald. Die beleidsvelden komen in de plaats van de functionele codes die de gemeenten en provincies vandaag kennen. Besturen moeten die beleidsvelden in elk geval gebruiken. Ze zullen vooral dienen voor de rapportering (bv. om statistische redenen) aan de Vlaamse overheid. Wil een bestuur meer gedetailleerde rapportering (en dus registratie), dan kan het de beleidsvelden verder verdelen in volledig zelf gekozen beleidsitems (het officiële beleidsveld sport kan als beleidsitems bv. openlucht sport en zaalsport krijgen, of competitiesport en recreatiesport, of een onderverdeling op basis van de sportinfrastructuur in elke deelgemeente). In de beleidsrapporten zoals ze door het besluit zijn opgelegd, komen de beleidsitems niet voor. Niets belet een bestuur om ze wel te gebruiken in de verslaggeving aan de raad. In elk geval zal die indeling nuttig zijn voor het management, en kan ze ook dienen voor de rapportering ter verantwoording van subsidies. De bevoegdheid om te beslissen over de indeling van de beleidsvelden in beleidsitems ligt bij het college van burgemeester en schepenen (deputatie) of de OCMW-raad.

Om te kunnen aansluiten bij hun organogram, kunnen besturen de beleidsvelden groeperen in ruimere beleidsdomeinen, die ze ook weer grotendeels zelf kiezen. Zo zou het beleidsveld sport (dat zoals gezegd kan bestaan uit meer gedetailleerde beleidsitems) samen met de beleidsvelden cultuurcentrum, bibliotheken en openluchtrecreatie het beleidsdomein vrije tijd kunnen vormen.

De indeling in beleidsdomeinen is belangrijk. Ze komt niet alleen uitdrukkelijk terug in de beleidsrapporten voor de raad (cf. vraag 14), bovendien bepaalt ze mee het niveau waarop de kredietbeperking gebeurt (cf. vraag 34). Hoe ruimer een beleidsdomein, hoe algemener de informatie voor de raad en hoe minder vaak er een budgetwijziging zal nodig zijn. Het bestuur moet de wijze waarop de beleidsvelden in beleidsdomeinen gegroepeerd zijn, vermelden in de toelichting bij het meerjarenplan (cf. vraag 19).

Op de vrije keuze van de indeling in beleidsdomeinen is er één uitzondering: het beleidsdomein algemene financiering moet altijd worden gebruikt (met o.m. de belastingontvangsten, het Gemeentefonds of de leningen).

De beslissingsbevoegdheid over de indeling van de beleidsvelden in beleidsdomeinen ligt bij de raad.

- ▶ **Impact van delegatie en verzelfstandiging:** de organieke decreten geven besturen de mogelijkheid om bepaalde bevoegdheden intern te delegeren naar budgethouders of intern verzelfstandigde agentschappen. Het besluit speelt hier uiteraard op in. Een intern verzelfstandigd agentschap zal daarbij beschouwd worden als een aparte budgettaire entiteit (cf. vraag 16). Werkt het bestuur met budgethouders, dan moeten er voor hen ook beheersbudgetten en -rekeningen worden opgesteld (cf. vraag 15).
- ▶ **De algemene rekeningen:** de gemeenten, OCMW's en provincies zullen werken met een minimum algemeen rekeningstelsel (MAR). In een MAR ligt de hoofdstructuur vast, maar de verdere, meer gedetailleerde invulling niet. Ook op dat vlak kunnen de besturen het systeem aanpassen aan de eigen informatienoden. OCMW's kennen dit al langer, voor de gemeenten is het nieuw.
- ▶ Of en op welke wijze het bestuur werkt met een **analytische boekhouding** (die een toerekening mogelijk kan maken van bv. kosten en opbrengsten aan bepaalde producten of diensten), bepaalt het besluit niet. Het registratiesysteem maakt een analytische boekhouding in elk geval mogelijk (cf. vraag 9).

De aanpasbaarheid van het beleids- en beheerssysteem aan de eigen organisatie en behoeften heeft vooral voordelen, al zijn er ook nadelen aan verbonden. Wie dat goed wil doen, zal (in functie van het bereiken van de beleidsdoelstellingen) vooraf

creatief moeten nadenken over de eigen organisatie, en over de vraag welke informatienoden gelenigd kunnen en moeten worden, met een permanent onderscheid tussen de beleidsrapporten en de meer beheersmatige managementinformatie. Het systeem maakt veel mogelijk, maar wie hierin te ver gaat, dreigt op een bepaald moment meer kosten te maken voor bijkomende gegevens dan de (niet altijd in geld uitdrukbare) waarde van die extra informatie. Het zal de boodschap zijn een gezond evenwicht te behouden, met een regelmatige evaluatie en bijsturing. Besturen moeten ook opletten voor de val van de standaardindelingen en -sjablonen. De grote vrijheid van het besluit zou weer ingeperkt kunnen worden door bijvoorbeeld consultants die tegen betaling een organogram uitwerken en er het beleids- en beheerssysteem op enten. Daar is op zich niets mis mee, behalve wanneer daardoor overal dezelfde organisaties ontstaan, zonder dat dat het gevolg is van denk- en discussiewerk in en door de besturen zelf.

---

## 14. Wat is een beleidsrapport?

---

In het besluit staan de structuur en de verplichte inhoud van de beleidsrapporten centraal. Die rapporten ondersteunen immers de beleidsbeslissingen van de raad. Het besluit kent vijf beleidsrapporten: het meerjarenplan (cf. vraag 18), de aanpassing aan het meerjarenplan (cf. vraag 27), het budget (cf. vraag 29), de budgetwijziging (cf. vraag 34) en de jaarrekening (cf. vraag 48).

Bij elk beleidsrapport hoort telkens ook een toelichting. Die bevat naast de verplichte elementen alle andere informatie die relevant kan zijn voor de raadsleden. De toelichting wordt samen met het beleidsrapport zelf aan de raadsleden bezorgd en gaat nadien ook naar de toezichthoudende overheid. De beslissing van de raad gaat echter alleen over *wat* er in het beleidsrapport staat, niet over de inhoud van de toelichting.

---

## 15. Wat is een beheersrapport?

---

Naast de beleidsrapporten zijn er ook verplichte beheersrapporten: het beheersbudget (cf. vraag 38), de interne kredietaanpassing en de beheersrekening. Elke binnen het bestuur aangestelde budgethouder (dus niet het college, de OCMW-raad of de deputatie zelf, en evenmin het hoofd van een IVA) moet beschikken over een jaarlijks beheersbudget. Dat bevat ten minste de aan die budgethouder toegewezen taken en de erbij horende kredieten. Voor elke budgethouder moet er na afloop ook een beheersrekening zijn, met een inhoudelijke en financiële evaluatie. Verdere vormvereisten voor het beheersbudget en de

beheersrekening zijn er niet. Via het internecontrolesysteem moet elk bestuur hiervoor zelf de nadere regels bepalen.

Ook de interne kredietaanpassing hoort bij de beheersrapporten. Het gaat om een aanpassing aan het budget zonder dat die op de raad moet komen. Het besluit bevat de gevallen waarin een interne kredietaanpassing mogelijk is (cf. vraag 34).

---

## 16. Wat is een budgettaire entiteit?

---

Het besluit definieert de term 'budgettaire entiteit' als "de niet verzelfstandigde diensten of een intern verzelfstandigd agentschap". Besturen zonder IVA's vormen als geheel één budgettaire entiteit. Per IVA komt er een budgettaire entiteit bij. De budgettaire entiteit speelt een rol in de mate waarin budgetverschuivingen al dan niet mogelijk zijn zonder een budgetwijziging voor de raad. Binnen één budgettaire entiteit is vaak ook een interne kredietaanpassing (cf. vraag 34) mogelijk, voor verschuivingen tussen budgettaire entiteiten (dus tussen de eigenlijke diensten en een IVA of tussen verschillende IVA's) is er altijd een budgetwijziging via de raad nodig.



## 2. Het meerjarenplan

---

### 17. Wat staat er in de decreten over planning?

---

Het besluit over de beleids- en beheerscyclus bouwt voort op de bepalingen van de organieke decreten. Die hechten veel belang aan planmatig werken, met een meerjarenplan dat moet worden opgesteld voor een periode van zes jaar, en vervolgens een concretisering van dat meerjarenplan in het jaarlijkse budget. De beide planningsdocumenten (meerjarenplan en budget) hebben telkens ook een inhoudelijk en een financieel luik (cf. vraag 22).

---

### 18. Wat staat er in de decreten over het meerjarenplan?

---

Het meerjarenplan wordt door een bestuur voorbereid en goedgekeurd tijdens het eerste jaar van de legislatuur (2013) en heeft betrekking op de zes jaar die daarop volgen (2014-2019). Het is dus voor één jaar legislatuuroverschrijdend, vanuit de idee dat een nieuwe bestuursploeg onmogelijk al meteen voor het eerste jaar een nieuw meerjarenplan kan maken.

De goedkeuring van het meerjarenplan is uiteraard een exclusieve bevoegdheid van de raad en dus een politieke beslissing. Omwille van dat belang, moeten de raadsleden het ook ten minste veertien dagen voor de bespreking ontvangen. In het meerjarenplan liggen de belangrijkste beleidsopties voor de komende periode vevat met hun financiële consequenties.

De decreten zeggen ook dat de secretaris (griffier) en de financieel beheerder in overleg met het managementteam instaan voor het opstellen van het voorontwerp van het meerjarenplan. Daarbij is de secretaris (griffier) belast met het voorontwerp van de strategische nota van het meerjarenplan en de financieel beheerder met het voorontwerp van de financiële nota. Maar uiteraard is het opstellen van het meerjarenplan een zaak van de hele organisatie.

### Specifiek voor OCMW's

OCMW's moeten het meerjarenplan vóór de vaststelling door de OCMW-raad voor advies voorleggen aan het college van burgemeester en schepenen. Bovendien moet de gemeenteraad het OCMW-meerjarenplan definitief goedkeuren na de vaststelling door de OCMW-raad. Daarbij hoort ook altijd een toelichting door de OCMW-voorzitter.

De strategische nota bevat de interne (binnen het bestuur zelf) en externe beleidsdoelstellingen en -opties. De financiële nota verduidelijkt hoe het financiële evenwicht (cf. vragen 12 en 24) wordt bewaard en geeft de financiële gevolgen weer van het beleid dat in de strategische nota gepland is.

Het meerjarenplan is uiteraard geen statisch gegeven, want niemand kan de toekomst voldoende precies voorspellen voor vijf of zes jaar. Tijdens die periode ontstaan er nieuwe noden en uitdagingen, zijn er maatschappelijke evoluties, doen er zich onverwachte opportuniteiten voor, enzovoort. Daarom past de raad waar nodig het meerjarenplan jaarlijks aan vóór de beraadslaging over het budget (cf. vraag 27). Op het einde van de legislatuur is dat niet verplicht, maar moet alleen de financiële nota ten minste drie jaar verder kijken.

---

### 19. Uit welke delen bestaat het meerjarenplan?

---

De decreten bepalen dat het meerjarenplan bestaat uit een strategische nota en een financiële nota (cf. vraag 18). Daar bouwt het besluit op voort.

In de **strategische nota** staan de prioritaire beleidsdoelstellingen. Dat zijn die beleidsdoelstellingen (cf. vragen 13 en 20) waarover het bestuur expliciet en uitgebreid wil rapporteren omdat het die zo belangrijk vindt. Het besluit legt geen minimum- of maximaantal prioritaire beleidsdoelstellingen op.

De overige beleidsdoelstellingen moeten niet in de strategische nota staan. Ze zitten wel bij het zogenaamde overige beleid in de financiële nota van het meerjarenplan (zie verder).

De toelichting bij het meerjarenplan bevat wel een verplicht overzicht van alle beleidsdoelstellingen, of een verwijzing naar de plaats waar ze permanent raadpleegbaar zijn.

Het tweede deel van het meerjarenplan is de financiële nota. Hierover bevat het besluit meer dwingende bepalingen. Het bestaat uit twee onderdelen, het financiële doelstellingenplan en de staat van het financiële evenwicht:

- ▶ Het **financiële doelstellingenplan** is opgebouwd per beleidsdomein (cf. vraag 13), met per jaar een overzicht van de geplande uitgaven en ontvangsten van de prioritaire beleidsdoelstellingen uit de strategische nota en van het overige beleid, en telkens een onderscheid tussen exploitatie, investeringen en andere verrichtingen.
- ▶ De **staat van het financiële evenwicht** toont aan hoe het bestuur financieel in evenwicht kan blijven. Daarbij komen beide evenwichtscriteria aan bod (cf. vraag 12): het verplichte jaarlijkse positieve resultaat op kasbasis en de autofinancieringsmarge die op het einde van de planningsperiode minstens positief moet zijn.

Bij het meerjarenplan hoort ook een **toelichting**, die samen met het meerjarenplan aan de raadsleden (en nadien aan het toezicht) moet worden bezorgd. De beslissing door de raad slaat echter alleen op het meerjarenplan zelf. De toelichting bevat alle voor de raadsleden relevante bijkomende informatie die noodzakelijk is voor een goed inzicht. Het gaat onder meer om de volgende elementen:

- ▶ een omgevingsanalyse, die eigenlijk de basis vormt voor elke meerjarenplanning. Ze geeft een zicht op de noden en behoeften binnen en buiten het bestuur. Voor de statistische onderbouw van de omgevingsanalyse kunnen gemeenten en OCMW's onder meer een beroep doen op de zogenaamde 'gemeentelijke profielschetsen', die beschikbaar zijn op [www.lokalestatistieken.be](http://www.lokalestatistieken.be);
- ▶ een beschrijving van de financiële risico's die het bestuur loopt, en van de mogelijkheden en middelen om die risico's te dekken;
- ▶ een overzicht van de beleidsdoelstellingen, of van de plaats waar ze raadpleegbaar zijn (cf. vraag 20);
- ▶ de interne organisatie: het organogram, het personeelsbestand, de budgethouders en de beleidsvelden per beleidsdomein (cf. vraag 13);
- ▶ de participaties in extern verzelfstandigde entiteiten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, enzovoort;
- ▶ de geplande evolutie van de belastingtarieven en -ontvangsten;
- ▶ de verwachte schuldevolutie.

---

## 20. Wat zijn beleidsdoelstellingen en hoe concreet moeten die zijn?

---

Een beleidsdoelstelling is het interne of externe resultaat (of eventueel effect) dat de raad wil bereiken. Verschillende woorden zijn daarbij belangrijk:

- ▶ **Intern of extern:** er kunnen interne beleidsdoelstellingen zijn (bv.: tegen 2016 beschikken alle medewerkers over een minimale kennis over EHBO) en externe (bv.: tegen 2017 zijn er 150 kinderopvangplaatsen meer in de gemeente).
- ▶ **Resultaat of (eventueel het) effect:** het resultaat houdt de concrete en rechtstreekse gevolgen van een bepaalde handeling in (bv. het feit dat iedereen de cursus EHBO heeft gevolgd, of de bijkomende kinderopvangplaatsen die er zijn). Het effect wijst eerder op de beoogde (maatschappelijke of organisatorische) gevolgen van het gevoerde beleid (bv.: de medewerkers gaan actief om met hun EHBO-kennis; of: meer mensen brengen hun kinderen ook naar de kinderopvang). Het resultaat is gemakkelijker te sturen dan het effect. Dat effect wordt immers meer dan het resultaat beïnvloed door andere factoren (bv.: er zijn wel bijkomende opvangplaatsen, maar door de economische crisis is er meer werkloosheid en dus minder behoefte aan opvang).

In de mate van het mogelijke en nuttige drukt men het beoogde resultaat of effect ook uit in cijfers, maar dat is niet altijd zinvol. Zo zijn beleidsdoelstellingen als klantentevredenheid of netheid van de straten en pleinen niet zo gemakkelijk kwantificeerbaar. Een zeer concreet geformuleerde beleidsdoelstelling heeft het voordeel van de duidelijkheid, maar uiteraard kan een bestuur er dan ook op aangesproken worden, ook als de doelstelling buiten de wil van de gemeente of OCMW om niet wordt gehaald.

Bij een beleidsdoelstelling horen ook altijd actieplannen. Die geven aan wat het bestuur zal ondernemen om de beleidsdoelstelling te realiseren en binnen welke termijn dat zal gebeuren. Tot slot bevatten de beleidsdoelstellingen ook een raming van de jaarlijkse ontvangsten en uitgaven die eraan verbonden zijn. Het besluit maakt een onderscheid tussen de prioritaire beleidsdoelstellingen en de overige beleidsdoelstellingen. De prioritaire beleidsdoelstellingen zijn die beleidsdoelstellingen die het bestuur zo belangrijk vindt dat ze expliciet worden vermeld en opgevolgd in de beleidsrapporten (meerjarenplan, budget, jaarrekening). Het bestuur kiest zelf met welke en hoeveel prioritaire beleidsdoelstellingen het werkt, maar het zou natuurlijk ongeloofwaardig overkomen als het er vele tientallen zouden zijn. Het gaat vooral om die zaken die een wijziging betekenen tegenover het verleden, om nieuwe initiatieven en/of investeringen. Niet alles in een bestuur behoort tot de prioritaire beleidsdoelstellingen. Het is trouwens onmogelijk om een te groot aantal prioritaire beleidsdoelstellingen ook effectief te gaan opvolgen.

De niet-prioritaire beleidsdoelstellingen komen in de beleidsrapporten terecht onder het overige beleid, dat vooral de meer continue elementen zal omvatten. Het bestuur moet in de toelichting bij het meerjarenplan (cf. vraag 19) een overzicht opnemen van alle (prioritaire en niet-prioritaire) beleidsdoelstellingen en de eraan verbonden actieplannen, of een verwijzing opnemen naar de plaats waar die informatie permanent raadpleegbaar is.

---

## **21. Wat zijn actieplannen en acties?**

---

Met een actieplan bedoelt het besluit een reeks acties die binnen een bepaalde termijn worden uitgevoerd. Bij een beleidsdoelstelling horen altijd een of meer actieplannen (cf. vraag 20), met telkens ook de eraan verbonden uitgaven en ontvangsten.

De actieplannen komen terug in het meerjarenplan en het budget. In de jaarrekening (cf. vraag 49) zal een overzicht staan van de mate van realisatie van al die actieplannen en acties.

---

## **22. Hoe koppelt men plannen aan financiën?**

---

Vroeger gebeurde de planning binnen lokale besturen bijna uitsluitend 'inputgericht'. De nadruk lag vooral op de hoeveelheid middelen (financiën, mensen...) die een gemeente, OCMW of provincie zou uittrekken om beleid te voeren. Wat het bestuur van plan was te doen en wat het daarmee wou bereiken, kwam niet of nauwelijks aan bod in het meerjarenplan (als dat er al was) of de begroting (de vroegere naam voor het budget).

De organieke decreten (en dus ook het besluit over de beleids- en beheerscyclus) hechten bijzonder veel belang aan goede planning, en koppelen daarbij duidelijk inhoud (beleidsdoelstellingen, actieplannen, acties) aan de gevolgen op financieel vlak. De nadruk ligt op het te bereiken resultaat of effect (de output), waarbij vervolgens wordt bekeken welke input daarvoor nodig is. Beleid voeren kan niet zonder financiële middelen, maar een financiële planning is inhoudsloos zonder zicht op het doel waarvoor die middelen zullen worden ingezet.

Voor de koppeling van plannen aan financiële middelen hanteert het besluit een aantal uitgangspunten:

- De financiële vertaling van het geplande beleid gebeurt via de uitgaven en ontvangsten, zeg maar de financiële verrichtingen die stromen met zich meebrengen. Andere financiële gevolgen (zoals de afschrijving van de investeringen) staan niet in de financiële planningsdocumenten (maar zullen natuurlijk wel in de boekhouding worden geregistreerd) (cf. vraag 23).

- ▶ In de beleidsrapporten gebeurt de koppeling van inhoud aan financiën op een hoog niveau, dus niet sterk gedetailleerd. Zo bevat het financiële doelstellingenplan (cf. vraag 19) de verwachte ontvangsten en uitgaven voor de komende jaren, met een onderverdeling per beleidsdomein (cf. vraag 13). Binnen elk beleidsdomein is er een onderscheid tussen de prioritaire beleidsdoelstellingen en het overige beleid, en binnen elk van die categorieën is er de verdeling exploitatie, investeringen, andere. Met andere woorden: de raad zal wel beslissen hoeveel uitgaven voor de realisatie van een prioritaire beleidsdoelstelling zullen worden ingezet, en hoe die verdeeld worden over exploitatie-uitgaven en investeringen, maar niet of het om personeelsuitgaven, werkingskosten en dergelijke zal gaan. Het budget werkt op dezelfde wijze, al bevat die wel een toelichting met een verdere detaillering. Die is echter alleen illustratief en wordt niet ter beslissing aan de raad voorgelegd (cf. vraag 30).
- ▶ Bij de boeking zelf van de uitgaven en ontvangsten (cf. vraag 41) zal men, waar dat kan, ook altijd het actieplan moeten aangeven. Aangezien elk actieplan verbonden is met een (prioritaire) beleidsdoelstelling, zal achteraf de rapportering ook een koppeling kunnen maken tussen die beleidsdoelstelling en de financiële gevolgen.
- ▶ De koppeling van beleid aan financiën betekent natuurlijk niet dat er automatisch ook een registratie gebeurt van de voortgang van de realisatie van de actieplannen en beleidsdoelstellingen zelf. Daar zal het bestuur zelf voor moeten instaan. Met andere woorden: het is best mogelijk dat voor een bepaalde (prioritaire) beleidsdoelstelling al 90% van de uitgaven is gebeurd (bv. facturen van bestellingen ontvangen en geboekt), terwijl de actieplannen zelf nog grotendeels moeten starten. Bovendien is het zo dat de realisatie van actieplannen niet automatisch betekent dat een beleidsdoelstelling ook wordt gehaald, omdat er bv. andere factoren spelen die de realisatie ervan verhinderen (cf. vraag 20).

---

### **23. Waarom is het meerjarenplan opgebouwd op basis van uitgaven en ontvangsten?**

---

Het meerjarenplan (cf. vraag 19) is op het vlak van financiële informatie opgebouwd op basis van de geplande uitgaven en ontvangsten. Politieke keuzes worden nu eenmaal gemaakt op basis van de vereiste inzet van financiële middelen, en meer bepaald op basis van de vraag welk deel van de algemene financieringsmiddelen (belastingen, Gemeente- of Provinciefonds, bijdrage van de gemeente aan het OCMW...) zal worden ingezet per beleidsdomein, rekening houdend met

de eigen inkomsten die er in een beleidsdomein ook kunnen zijn (tickets, specifieke subsidies...).

Andere financiële aspecten zoals afschrijvingen, herwaarderingen, voorraad-schommelingen, enzovoort komen er niet in voor. Uiteraard zullen die wel in de boekhouding worden geregistreerd, en nadien ook voorkomen in de jaarrekening.

---

## 24. Moet het meerjarenplan financieel in evenwicht zijn?

---

Ja. Het financiële evenwicht wordt op twee manieren ingevuld: met een toestands-evenwicht en een structureel evenwicht (cf. vraag 12).

Het toestandsevenwicht betekent dat voor elk jaar van de planningsperiode het resultaat op kasbasis positief moet zijn, rekening houdend met een eventueel saldo van de vorige jaren. Dat resultaat op kasbasis is het budgettaire resultaat verminderd met de bestemde gelden, de middelen die men bewust niet uitgeeft maar voorbestemt voor bepaalde toekomstige uitgaven. Het budgettaire resultaat is dan weer de som van alle ontvangsten verminderd met alle uitgaven, en verhoogd met het gecumuleerde budgettaire resultaat van het voorbije jaar.

Het structurele evenwicht blijkt uit de autofinancieringsmarge. Die moet op het einde van de planningsperiode positief zijn. In de tussenliggende jaren is een negatieve autofinancieringsmarge wel toegelaten. Voor de berekening van die autofinancieringsmarge neemt men het verschil tussen de exploitatieontvangsten en -uitgaven (maar zonder de intresten) en trekt er de leninglasten (aflossingen en intresten) van af. Is dat resultaat positief, dan levert de exploitatie middelen op waarmee het bestuur zonder nieuwe leningen een deel van de (investerings) uitgaven kan financieren of bijkomende leninglasten kan dragen.

Opgelet: een bestuur kan het financiële evenwicht in het meerjarenplan alleen aantonen als de jaarrekening tijdig klaar is (cf. vragen 25 en 53).

### **Specifiek voor OCMW's**

Voor OCMW's moet, naast het verplichte positieve resultaat op kasbasis en de positieve autofinancieringsmarge op het einde van de planningsperiode, ook de som van de autofinancieringsmarges in elk jaar van de planningsperiode hoger dan nul zijn. Men wil zo vermijden dat OCMW's gedwongen worden activa te verkopen om het evenwicht te behouden.

---

## 25. Moet de jaarrekening klaar zijn om het meerjarenplan te kunnen maken?

---

In principe kan een bestuur het meerjarenplan 2014-2019 laten vaststellen door de raad zonder dat de jaarrekening van 2012 aan de raad is voorgelegd. Het meerjarenplan moet echter financieel in evenwicht zijn (cf. vraag 24). Dat kan alleen worden aangetoond als ook de jaarrekening van het voorlaatste jaar voorafgaand aan de planningsperiode is vastgesteld. Zonder die jaarrekening zal de toezichthoudende overheid het meerjarenplan moeten schorsen of vernietigen. Zonder aantoonbaar financieel evenwicht is er geen geldig meerjarenplan, en zonder geldig meerjarenplan kan ook geen volwaardig budget worden opgesteld (cf. vraag 28). Hiemee wil de Vlaamse overheid besturen stimuleren om niet alleen tijdig werk te maken van de planningsdocumenten (meerjarenplan en budget), maar ook van de jaarrekening. De ervaring leert immers dat ongeveer 10% van de gemeenten en OCMW's hierin nogal nalatig zijn. Alleen met een tijdig vastgestelde jaarrekening kan de raad financieel en beleidsmatig de vinger aan de pols houden.

---

## 26. Welke functies heeft het meerjarenplan?

---

Het meerjarenplan heeft in de eerste plaats een **beleidsfunctie**. Het moet een duidelijk zicht bieden op de belangrijkste politieke voornemens van een bestuur (op het niveau van te bereiken beleidsdoelstellingen en de actieplannen), en op de verwachte financiële ontwikkelingen. Met dat meerjarenplan kan de politieke discussie over de beleidskeuzes gevoerd worden. Na de goedkeuring vormt het de basis voor het te voeren beleid, en van het jaarlijkse budget. De organieke decreten bepalen immers uitdrukkelijk dat het budget een concretisering vormt van het meerjarenplan (cf. vraag 33).

Het meerjarenplan zal na (een deel van) de planningsperiode ook als toetssteen of **evaluatie-instrument** kunnen worden gebruikt om na te gaan welke van de beleidsdoelstellingen ook effectief werden gehaald of in hoeverre het bestuur op de goede weg is om ze te halen.

Als onderdeel van de beoogde planlastvermindering krijgt het meerjarenplan ook een belangrijke rol voor een aantal sectorale subsidies. De subsidieaanvraag zal immers niet meer aan de hand van een specifiek plan moeten gebeuren, maar op basis van het meerjarenplan zelf (cf. vraag 7).

Het meerjarenplan heeft natuurlijk ook een **financiële functie**. Het hecht nogal wat belang aan het financiële evenwicht (cf. vraag 24), maar biedt ook informatie over de financiële gevolgen van het geplande beleid, zoals de te verwachten ontwikkelingen op het vlak van bv. de uitstaande schuld of de fiscaliteit (cf. elementen van de toelichting vermeld in vraag 19).

Verder heeft het meerjarenplan een **statistische functie**. In het meerjarenplan zelf en de bijbehorende toelichting staan immers heel wat interessante gegevens over het bestuur, of een verwijzing naar waar ze terug te vinden zijn (cf. vraag 19). Die informatie dient niet alleen voor het bestuur zelf (en de direct betrokkenen), maar ook voor de statistische gegevensverwerking op het niveau van de Vlaamse overheid.

---

## 27. Hoe vaak moet het meerjarenplan worden aangepast?

---

Niemand kan de toekomst voorspellen, en zeker niet over een periode van zes jaar. Daarom is het meerjarenplan dat een gemeente, OCMW of provincie moet maken na de goedkeuring geen statisch instrument waaraan zes jaar lang niet meer mag worden getornd. Integendeel: de organieke decreten bepalen dat de raad elk jaar waar nodig (en dat is niet nader gespecificeerd) het meerjarenplan aanpast vóór de beraadslaging over het budget. Niets verbiedt een bestuur om die aanpassing nog vaker te doen, maar in de regel is dat dus gekoppeld aan de budgetopmaak. Dat is ook niet onlogisch, omdat het budget moet passen binnen het meerjarenplan (cf. vraag 33).

Een aanpassing van het meerjarenplan voorafgaand aan de goedkeuring van het budget van het eerste jaar van de (volgende) legislatuur is niet verplicht. Dat budget moet trouwens ook niet passen binnen het meerjarenplan (cf. vraag 33). Ook de aanpassing van het meerjarenplan is een zogenaamd beleidsrapport (cf. vraag 14), dat dus verplicht moet worden voorgelegd aan de raad (en veertien dagen vooraf aan de raadsleden moet worden bezorgd). De aanpassing aan het meerjarenplan bestaat uit een (eventueel aangepaste) strategische nota, een (aangepaste) financiële nota en een motivering van de wijzigingen. De secretaris (griffier) is belast met de voorbereiding van die aangepaste strategische nota, terwijl de financieel beheerder het ontwerp van wijzigingen aan de financiële nota voor zijn rekening neemt. Ze doen dat echter beiden in overleg met het managementteam.

### Specifiek voor OCMW's

Vooraleer de OCMW-raad kan stemmen over een aanpassing van het meerjarenplan, is een advies vereist van het college van burgemeester en schepenen. Een goedkeuring door de gemeenteraad is alleen nodig als de gemeentelijke bijdrage verhoogt of de strategische nota inhoudelijk verandert.

Ook bij een aanpassing van het meerjarenplan geldt dat het financiële evenwicht maar kan worden aangetoond wanneer de jaarrekening van het voorlaatste jaar is vastgesteld door de raad en verwerkt is in het meerjarenplan.

---

## **28. Wat gebeurt er als er geen meerjarenplan is?**

---

Het meerjarenplan is in eerste instantie een (beleids)instrument voor het bestuur zelf. Toch is er een stok achter de deur waardoor besturen eigenlijk verplicht zijn om een meerjarenplan te maken. Die dwang loopt via het budget. Het budget moet passen binnen het meerjarenplan (cf. vraag 33). Het besluit over de beleids- en beheerscyclus maakt dat concreter door een verplichte link te leggen tussen de beleidsdoelstellingen en actieplannen vermeld in het meerjarenplan en die in het budget. Ook de financiële delen van het budget bouwen verplicht voort op de financiële nota van het meerjarenplan (cf. vraag 33). Zonder al die koppelingen kan een bestuur dus geen geldig budget maken, en zonder budget is een gemeente, OCMW of provincie aangewezen op voorlopige kredieten, wat de bewegingsruimte erg beperkt (cf. vraag 37).

### **Specifiek voor OCMW's**

Zonder goedgekeurd meerjarenplan zal elk OCMW-budget ter goedkeuring aan de gemeenteraad moeten worden voorgelegd. De vraag is natuurlijk of de gemeenteraad het OCMW-budget in dat geval wel kan goedkeuren, want het budget voldoet dan niet aan de verplichte inpassing in het meerjarenplan.

# 3. Het budget

## 29. Wat staat er in de decreten over het budget?

Vóór het einde van het jaar moet de raad het budget van het volgende jaar vaststellen. Voor het budget van het eerste jaar na de verkiezingen is er hiervoor tijd tot het einde van het eerste kwartaal van het jaar zelf.

Net als het meerjarenplan (cf. vraag 19) bestaat het budget uit een vooral inhoudelijk luik (de beleidsnota) en een vooral financieel luik (de financiële nota) (cf. vraag 30). Hoewel het budget een politiek document is, gebeurt ook hier de voorbereiding op ambtelijk niveau: de secretaris (griffier) zorgt in overleg met het managementteam voor het voorontwerp van de beleidsnota, en de financieel beheerder doet hetzelfde voor de financiële nota. Uiteraard moet het budget het resultaat zijn van overleg binnen de hele organisatie.

Verder bepalen de decreten nog dat de raadsleden het ontwerpbudget minstens veertien dagen voor de bespreking door de raad bezorgd moeten krijgen.

### **Specifiek voor OCMW's**

OCMW's moeten hun ontwerpbudget voor advies aan het college van burgemeester en schepenen voorleggen alvorens de OCMW-raad het kan vaststellen. Nadien moet het ook nog naar de gemeenteraad, ofwel ter informatie (wanneer het past binnen het meerjarenplan van het OCMW, cf. vraag 33), ofwel ter goedkeuring. Dat laatste is verplicht wanneer het OCMW geen meerjarenplan heeft, of wanneer het OCMW-budget niet binnen dat meerjarenplan past. Op de gemeenteraad moet de OCMW-voorzitter in elk geval het OCMW-budget toelichten.

### 30. Uit welke delen bestaat het budget?

Het budget bestaat volgens de decreten uit twee delen: de beleidsnota en de financiële nota, die uiteraard moeten samenhangen. Daarnaast is er ook een toelichting. Het besluit over de beleids- en beheerscyclus heeft dit verder ingevuld.

De **beleidsnota** bevat de volgende onderdelen:

- ▶ De doelstellingennota met uit het meerjarenplan de prioritaire beleidsdoelstellingen van dat jaar en de eraan verbonden actieplannen, acties, uitgaven en ontvangsten.



- ▶ Het doelstellingenbudget is opgebouwd per beleidsdomein (cf. vraag 13). Het bevat de geraamde uitgaven en ontvangsten, enerzijds voor de prioritaire beleidsdoelstellingen en anderzijds voor het overige beleid, met telkens een onderscheid tussen exploitatie, investeringen en andere. Die ramingen moeten uiteraard aansluiten bij de ramingen uit de doelstellingennota (voor de prioritaire beleidsdoelstellingen) en de ramingen uit de financiële nota van het meerjarenplan (cf. vraag 19).
- ▶ De financiële toestand geeft informatie over het resultaat op kasbasis en de autofinancieringsmarge, én een vergelijking met dezelfde gegevens in het meerjarenplan (cf. vraag 12). Doordat het meerjarenplan waar nodig jaarlijks wordt aangepast vóór de goedkeuring van het budget (cf. vraag 27), zullen de verschillen wellicht beperkt blijven.
- ▶ Lijsten van overheidsopdrachten en daden van beschikking waarvoor de raad afziet van de bevoegdheid om er zelf over te beslissen. Daardoor kan die bevoegdheid naar het college, het vast bureau, een bijzonder comité of de OCMW-secretaris, of de deputatie gaan.
- ▶ Een lijst met nominatief toegekende subsidies die niet worden toegekend via een reglement, maar op naam en voor een bepaald bedrag. Ook vroeger was een dergelijke lijst een verplichte bijlage van het budget (van gemeenten).

De **financiële nota van het budget** bestaat uit drie delen:

- ▶ Het exploitatiebudget:  
Ook het exploitatiebudget is opgebouwd per beleidsdomein (cf. vraag 13), met de transactiekredieten (cf. vraag 42) voor de gebudgetteerde exploitatie-ontvangsten en -uitgaven. Als een bestuur ook IVA's heeft, is er per budgettaire entiteit (cf. vraag 16) een apart exploitatiebudget.
- ▶ Het investeringsbudget:  
Het investeringsbudget bevat de uitgaven en ontvangsten verbonden aan de aanschaf, het gebruik en de vervreemding van duurzame middelen. Een investeringsbudget bestaat uit investeringsenveloppen die na goedkeuring door de raad drie jaar geldig blijven. Eenmaal de uitvoering is gestart, wordt een investeringsenveloppe pas afgesloten op het einde van het jaar na de definitieve oplevering.  
In het investeringsbudget zitten zowel de nieuwe investeringsenveloppen (met verbintenskredieten en jaarlijkse transactiekredieten, cf. vraag 42) als per beleidsdomein de transactiekredieten van alle investeringsenveloppen (cf. vraag 39).

Het bestuur kan zelf min of meer bepalen hoeveel investeringsenveloppen het maakt. Er is wel een aparte enveloppe nodig voor de investeringen van elke prioritaire beleidsdoelstelling en voor de investeringen van het overige beleid. Verwacht het bestuur andere specifiek voor investeringen bestemde middelen (zoals de verkoop van patrimonium of algemene investeringssubsidies), dan moeten die ook in een apart investeringsbudget.

Opgelet: de leningen worden in het nieuwe systeem niet rechtstreeks gekoppeld aan de investeringen. Een bestuur gaat lenen in functie van de thesauriebehoeften, niet omwille van de geplande investeringen.

- ▶ Het liquiditeitenbudget:  
Het liquiditeitenbudget bestaat uit de verwachte geldstromen. Het bevat een recapitulatie van de uitgaven en ontvangsten van het exploitatie- en het investeringsbudget, en de kredieten van de overige financiële stromen (met de aflossingen van de leningen en het aangaan van nieuwe leningen als belangrijkste elementen). Uit al die gebudgetteerde uitgaven en ontvangsten kan het budgettaire resultaat worden afgeleid. Trekt men daar de bestemde gelden van af, dan komt men (rekening houdend met eventuele saldi uit het verleden) bij het resultaat op kasbasis, dat nodig is voor de berekening van het financiële evenwicht (cf. vragen 12 en 31).

Bij het budget hoort, zoals bij elk beleidsrapport, ook een toelichting. Die bevat als verplichte onderdelen onder meer:

- ▶ een toelichting bij het exploitatiebudget, met een verdere onderverdeling en een evolutie in de tijd;
- ▶ een toelichting bij het investeringsbudget, met onder andere een raming van de uitgaven en ontvangsten ten gevolge van de normale exploitatie van de geplande investeringen. Op die manier verneemt de raad niet alleen hoeveel de investering in, bv., een nieuw cultuurcentrum kost, maar ook welke uitgaven en ontvangsten men verwacht eenmaal het centrum moet worden uitgebaat. Deze informatie is alleen verplicht voor de investeringen die samen hangen met de prioritaire beleidsdoelstellingen, maar ze lijkt ons ook voor de andere investeringen aanbevelenswaardig;
- ▶ een evolutie van het liquiditeitenbudget in de tijd;
- ▶ een lijst per beleidsveld van werkings- en investeringssubsidies die het bestuur van plan is om toe te kennen in dat jaar;

---

### **31. Waarom staan er geen afschrijvingen in het budget?**

---

Beleidsbeslissingen worden genomen in functie van uitgaven en ontvangsten die er het gevolg van zijn: hoeveel middelen zullen we moeten inzetten om het voorgenomen beleid te financieren? Moet het bestuur extra leningen aangaan of uit de reserves putten? Hoeveel zullen we moeten uitgeven om het zwembad te exploiteren en hoeveel verwachten we van de ticketontvangsten, enzovoort (cf. vraag 23). Het beleid wordt dus gevoerd op basis van (verwachte) uitgaven en ontvangsten. Het heeft dan ook geen zin om afschrijvingen en andere financiële verrichtingen zonder effect op de uitgaven en ontvangsten in het budget op te nemen, laat staan er (beperkende) kredieten voor in te schrijven (wat vandaag nog moet bij OCMW's).

Uiteraard zal een bestuur de afschrijvingen en andere niet-kasverrichtingen wel registreren in de boekhouding en nadien opnemen in de jaarrekening, onder meer met het oog op de managementinformatie.

---

### **32. Moet het budget financieel in evenwicht zijn?**

---

Omdat het budget moet passen binnen het meerjarenplan (cf. vraag 33), en aangezien het meerjarenplan in evenwicht moet zijn (cf. vraag 24), geldt eigenlijk ook de verplichting dat het budget in evenwicht is. Dat betekent dat het resultaat op kasbasis, zoals het blijkt uit het liquiditeitsbudget (cf. vraag 30), positief moet zijn. De autofinancieringsmarge mag wel negatief zijn, maar moet ten minste even groot zijn als het bedrag dat hiervoor voor het betrokken jaar in het (intussen eventueel aangepaste) meerjarenplan staat (cf. vraag 24).

---

### **33. Hoe koppelt men het budget aan het meerjarenplan?**

---

Het meerjarenplan vormt het algemene kader voor het beleid dat de gemeente, het OCMW of de provincie wil voeren gedurende een hele legislatuur. Het budget vormt daarvan een concrete invulling voor een bepaald jaar. Het besluit legt een aantal voorwaarden op waaraan een budget moet voldoen om te passen binnen dat meerjarenplan.

- ▶ In de doelstellingennota (cf. vraag 30) moeten de prioritaire beleidsdoelstellingen en hun actieplannen uit het meerjarenplan staan die op dat jaar betrekking hebben.

- ▶ In de financiële toestand (cf. vraag 30) staat een vergelijking van het resultaat op kasbasis en de autofinancieringsmarge van het budget met dezelfde gegevens in het meerjarenplan. Alleen als het resultaat op kasbasis positief is en de autofinancieringsmarge ten minste even hoog is als die in het meerjarenplan, past het budget in dat meerjarenplan.

De overeenstemming tussen de meer algemene bepalingen voor een bepaald jaar en het meer concrete budget wordt natuurlijk ook bereikt doordat het meerjarenplan waar nodig jaarlijks moet worden aangepast voorafgaand aan de vaststelling van het budget door de raad (cf. vraag 27).

Op de verplichte inpassing van het budget in het meerjarenplan is er één uitzondering: het budget van het eerste jaar van een legislatuur. Op dat moment heeft het nieuwe bestuur nog geen meerjarenplan opgesteld, en men kan dat bestuur ook moeilijk verplichten om het budget te laten aansluiten bij het (laatste jaar van het) meerjarenplan dat de afscheidnemende meerderheid zes jaar eerder heeft opgesteld.

---

### **34. Wat is het verschil tussen een budgetwijziging en een interne kredietaanpassing?**

---

Ook voor het budget kan de behoefte bestaan aan tussentijdse wijzigingen. Wellicht zal die behoefte wel lager zijn dan vandaag, omdat de kredietbeperking aan uitgavenzijde op een hoger niveau gebeurt dan onder de oude systemen (cf. vragen 36 en 42).

Een budgetwijziging is een beleidsrapport, dat verplicht moet worden goedgekeurd door de raad. De raadsleden moeten de budgetwijziging uiterlijk samen met de agenda ontvangen. Een budgetwijziging bestaat uit een verklarende nota (met onder meer de motivering voor de budgetwijziging en een opsomming van de wijzigingen aan de oorspronkelijke beleidsnota, met steeds een herziening van het doelstellingenbudget en de financiële toestand) en een financiële nota (met alle gewijzigde onderdelen van de oorspronkelijke financiële nota, en telkens de vermelding van het oude en het nieuwe bedrag). Het voorontwerp van die documenten komt van de hand van respectievelijk de secretaris (griffier) en de financieel beheerder, die ze opstellen in overleg met het managementteam. Uiteraard moet het budget ook na een budgetwijziging blijven passen binnen het meerjarenplan (cf. vraag 33).

Maar niet alle aanpassingen aan het budget van een bestuur moeten voor de raad komen. Er bestaat ook een lichtere vorm, de zogenaamde interne kredietaanpassing. Er is alleen een budgetwijziging nodig voor die verschuivingen die niet door een interne kredietaanpassing kunnen worden opgevangen.

### Specifiek voor OCMW's

Voorafgaand aan de vaststelling van de budgetwijziging door de OCMW-raad, is er soms een advies nodig van het college van burgemeester en schepenen:

- Wanneer de budgetwijziging leidt tot een hogere of lagere gemeentelijke bijdrage of als ze het gevolg is van de oprichting van nieuwe diensten of de afschaffing van bestaande.
- Bij een wijziging van de financiering van investeringsprojecten, behalve wanneer het gaat om de vervanging van externe financiering door financiering met eigen middelen.

De OCMW-voorzitter moet de budgetwijziging van het OCMW op de gemeenteraad toelichten. Past de budgetwijziging binnen het meerjarenplan van het OCMW (dat eerder door de gemeenteraad werd goedgekeurd, cf. vraag 18) dan neemt de gemeenteraad er alleen kennis van. In het andere geval kan de gemeenteraad de budgetwijziging van het OCMW aanpassen en is een expliciete goedkeuring vereist.

Een interne kredietaanpassing bestaat uit een verklarende nota en een interne kredietaanpassing,<sup>1</sup> waarvan respectievelijk de secretaris (griffier) en de financieel beheerder de voorontwerpen opstellen in overleg met het managementteam. De formele goedkeuring van een interne kredietaanpassing behoort tot de (niet delegeerbare) bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen of de deputatie. In een OCMW beslist de OCMW-raad zelf ook over de interne kredietaanpassingen. Het besluit somt een reeks gevallen op waarvoor een interne kredietaanpassing *niet* kan en er dus een formele budgetwijziging vereist is. Alle andere verschuivingen kunnen wel gebeuren via een interne kredietaanpassing. Een verplichte budgetwijziging moet er onder meer komen voor:

- ▶ Aanpassingen waardoor het budget niet meer past in het meerjarenplan. Uiteraard moet dan ook het meerjarenplan worden aangepast, want een budget dat er niet in past is, behalve voor het eerste jaar van een bestuursperiode, uitgesloten (cf. vraag 33).

---

<sup>1</sup> Een wat ongelukkige bepaling in de decreten, want men verwijst eigenlijk naar een parallel document met de financiële nota van het budget of de budgetwijzigingen.

- ▶ Aanpassingen die het verschil tussen de exploitatieontvangsten en -uitgaven van een beleidsdomein (cf. vraag 13) binnen een budgettaire entiteit (cf. vraag 16) kleiner maken. Als bv. de gebudgetteerde exploitatie-uitgaven voor het beleidsdomein 'vrije tijd' 1000 bedragen en de gebudgetteerde exploitatieontvangsten 250 (saldo: -750), dan is een verhoging van die exploitatie-uitgaven tot bv. 1100 alleen mogelijk met een interne kredietaanpassing als de gebudgetteerde exploitatieontvangsten ook stijgen tot ten minste 350. Lukt dat niet, dan moet de aanpassing naar de raad.
- ▶ Aanpassingen aan de verbinteniskredieten van een investeringsenveloppe. Die verbinteniskredieten geven het totale bedrag aan waarvoor een bestuur voor die enveloppe over de jaren heen verbintenissen (via gunningen of bestellingen) kan aangaan (cf. vraag 42).

#### HOE CONCREET MOETEN BELEIDSDOELSTELLINGEN ZIJN?



- ▶ Aanpassingen van het totale bedrag aan transactiekredieten van de geplande investeringen van een bepaald beleidsdomein voor een bepaald jaar binnen een budgettaire entiteit. De transactiekredieten zijn nodig om in een bepaald jaar transacties te kunnen doen (cf. vraag 42). Stel dat er binnen het beleidsdomein 'vrije tijd' twee investeringsenveloppen lopen: een voor de vernieuwing van de geluids- en lichtinstallatie in het cultuurcentrum en een voor de informatisering van de bibliotheek. Ze hebben een oorspronkelijk transactiekrediet voor het jaar van respectievelijk 500 en 200. Een interne kredietaanpassing kan (voor zover de verbintenis-kredieten in elke enveloppe dat toelaten) die bedragen op respectievelijk 600 en 100 brengen (en zo inspelen op een versnelling van het ene en een vertraging van het andere project), maar voor een verhoging van het totale bedrag aan transactiekredieten voor investeringen voor vrije tijd (700) is een budgetwijziging nodig.
- ▶ Wijzigingen aan de transactiekredieten van het liquiditeitsbudget (cf. vraag 30). Een bestuur kan dus zonder budgetwijziging niet beslissen om nieuwe (of meer) leningen aan te gaan waarvan het budget geen melding maakte. Ook meer aflossen dan was gebudgetteerd, kan niet.

---

### 35. Moet de jaarrekening klaar zijn om het budget te kunnen goedkeuren?

---

Eigenlijk wel. In het besluit staat uitdrukkelijk dat het financiële evenwicht van het budget van het eerste jaar van een legislatuur (dat trouwens niet moet passen in het meerjarenplan, cf. vraag 33) alleen kan worden aangetoond als de jaarrekening van het voorlaatste jaar van de vorige legislatuur is vastgesteld door de raad en verwerkt is in het budget.

Voor het budget van de vijf andere jaren geldt die regel niet uitdrukkelijk, maar indirect is de situatie wel gelijkaardig. Een budget moet immers passen in het meerjarenplan (cf. vraag 33). Het financiële evenwicht van dat meerjarenplan (of van de aanpassingen eraan) kan echter alleen worden aangetoond als de voorlaatste rekening door de raad is vastgesteld en verwerkt (cf. vraag 25).

---

### 36. Welke functies heeft het budget?

---

Het budget heeft in de eerste plaats een **beleidsfunctie**. Met dat budget keurt de raad immers de belangrijkste beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties voor een bepaald jaar goed. Dat betekent meteen ook een concrete invulling van de

meer algemene beleidslijnen die in het meerjarenplan waren uitgestippeld. Het budget heeft ook een **autorisatiefunctie**. Het bepaalt immers (weliswaar binnen ruimere grenzen dan voorheen) hoeveel kredieten er in de loop van het jaar beschikbaar zijn om het geplande beleid uit te voeren. Zijn die budgetten ontoereikend, dan is een budgetwijziging of interne kredietaanpassing nodig (cf. vraag 34). Daarnaast is er ook een **financiële functie**. Het budget bevat immers de financiële ontwikkelingen die voortvloeien uit het geplande beleid, en/of het gevolg zijn van eerdere beleidsbeslissingen. Het budget geeft aan hoe de financiële toestand tijdens het komende jaar evolueert. Het budget heeft ook een **statistische functie**. Het bevat immers een pak gegevens over het bestuur, ofwel in het budget zelf, ofwel in de erbij horende toelichting (cf. vraag 30).

---

### 37. Wat gebeurt er als het budget niet tijdig klaar is?

---

De raad moet zich vóór het einde van het jaar uitspreken over het budget. In het jaar na de gemeente- en provincieraadsverkiezingen is daarvoor tijd tot eind maart.

In het eerste jaar van een bestuursperiode gebeurt het wel vaker dat het bestuur op 1 januari niet beschikt over een volwaardig, uitvoerbaar budget. Daarmee bedoelen we een budget dat door de raad is vastgesteld.

Als een bestuur op 1 januari niet beschikt over een uitvoerbaar budget voor dat jaar, treedt het systeem van voorlopige kredieten in werking. Een voordeel tegenover de situatie vandaag bij gemeenten en provincies is alvast dat die voorlopige kredieten niet door de raad moeten worden goedgekeurd, maar automatisch van start gaan. OCMW's kennen dit systeem al langer. Tijdens de periode van voorlopige twaalfden kunnen alleen exploitatie-uitgaven gebeuren, en de aflossingen van leningen en leasing die bij het liquiditeitsbudget horen. De exploitatiekredieten zijn per beleidsdomein en per verlopen of begonnen maand niet groter dan een twaalfde van het krediet in het exploitatiebudget van het vorige jaar. Bovendien geldt er een maximum van drie maanden. Voor de periode daarna kan de minister van Binnenlands Bestuur eventueel bijkomende uitzonderingen toestaan. Voor de aflossingen van leningen en leasing is er geen beperking tot drie twaalfden.

Tijdens een periode van voorlopige kredieten kan een bestuur dus geen verbintenissen aangaan die te maken hebben met nog niet goedgekeurde investeringsenveloppen. De kredieten voor de verbintenissen en transacties uit eerder goedgekeurde investeringsenveloppen zijn en blijven wel beschikbaar in de periode van voorlopige twaalfden.

---

### 38. Hebben besturen ook altijd beheersbudgetten?

---

Neen. Beheersbudgetten zijn er alleen als er ook andere budgethouders zijn dan het college, de OCMW-raad, de deputatie of het hoofd van een IVA. In een beheersbudget staan minstens de aan de budgethouder toegekende taken en de erbij horende kredieten vermeld. Andere eisen op het vlak van de inhoud en de vormgeving zijn er voor de beheersbudgetten niet. Een beheersbudget is geen beleidsrapport (cf. vraag 14) en moet dus ook niet aan de raad worden bezorgd of door de raad goedgekeurd. Niets belet dat de raad het wel ter kennisgeving krijgt. Wie de beheersbudgetten dan wel formeel goedkeurt, wordt nergens bepaald. Het lijkt logisch dat dat door de delegatiegever zou gebeuren.

#### **Specifiek voor de stad Antwerpen, de gemeente Voeren en de OCMW's**

Het budget van de stad Antwerpen is pas uitvoerbaar wanneer het door de Vlaamse Regering (lees: de minister van Binnenlands bestuur) is goedgekeurd. Het budget van de gemeente Voeren moet worden goedgekeurd door de gouverneur.

Voor de Vlaamse OCMW's wordt het budget uitvoerbaar na de vaststelling door de OCMW-raad, op voorwaarde dat het past binnen het meerjarenplan dat door de gemeenteraad is goedgekeurd. Anders wordt het OCMW-budget pas uitvoerbaar na de goedkeuring door de gemeenteraad.

# 4. Dagelijkse werking en boekhouding

---

## 39. Moeten de besturen met twee boekhoudingen werken?

---

De beleids- en beheerscyclus werkt op basis van één registratiesysteem, dat ten dienste staat van twee types boekhoudkundige registraties. De in een overheidscontext noodzakelijke budgetbewaking (en de opvolging van de mate van gebruik van de kredieten) gebeurt via een reeks budgettaire boekingen. Op een bepaald moment zullen die budgettaire registraties ook leiden tot een boeking in de algemene boekhouding (cf. vraag 43).

De algemene boekhouding zal verder ook verrichtingen bevatten die niet budgettair worden aangestuurd, zoals afschrijvingen, waardeverminderingen, overboekingen van schulden van de lange naar de korte termijn, enzovoort.

Het verschil met de huidige gemeente- en provincieboekhouding is dat de budgettaire en algemene registraties nu wél zullen geënt zijn op één en hetzelfde systeem (met bijvoorbeeld het gebruik van één minimum algemeen rekeningenstelsel).

---

## 40. Zijn er grote verschillen met de boekhouding van de vennootschappen?

---

Het eerste belangrijke verschil met de vennootschapsboekhouding is natuurlijk het verplichte budgettaire luik in de boekhouding van de lokale besturen en provincies (cf. vraag 39). Ook veel ondernemingen werken met budgetten, maar ze bepalen zelf de mate waarin die autoriserend zijn en over hoe ze die willen opvolgen.

Een tweede verschil heeft te maken met de verplichte velden die bij een boeking moeten worden ingevuld. Besturen zullen in functie van de latere rapportering

met meer dimensies moeten werken dan wat de vennootschapswetgeving oplegt (cf. vraag 41). Maar ook hierover kunnen vennootschappen natuurlijk zelf veel verregaandere beslissingen nemen, ook al in functie van de rapporteringsbehoeften. Verder gebruikt het besluit een aantal termen die verschillen van de vennootschapsboekhouding. Zo is er geen rubriek kapitaal (want er zijn geen aandeelhouders die middelen hebben ingebracht in ruil voor aandelen), maar wel een netto-actief (als verschil tussen alle activa en de schulden). Gemeenten, OCMW's en provincies zullen ook geen winst of verlies maken, maar een gecumuleerd overschot of tekort noteren.

Voorts zijn er verschilpunten wat betreft de waarderingsmethoden, maakt het besluit een onderscheid tussen ruiltransacties (bv. de levering van een dienst tegen een vergoeding) en niet-ruiltransacties (bijvoorbeeld belastingen of algemene subsidies), worden de activa anders ingedeeld, verschilt de structuur van de balans (cf. vraag 50) en van de staat van opbrengsten en kosten (de alternatieve naam voor de resultatenrekening, cf. vraag 50), enzovoort.

De reden voor al die verschillen ligt in het feit dat de vennootschapsboekhouding vooral fiscaal is aangestuurd en informatie moet bieden over de evolutie van het resultaat en het vermogen (vanuit het belang van de aandeelhouders). Een overheid zal de boekhouding in de eerste plaats inzetten om informatie op te leveren over de maatschappelijke dienstverlening en de financiële effecten ervan.

Ondanks al die verschillen is er toch ook een geruststelling voor wie noties heeft van algemeen boekhouden: de boekhoudtechniek (met debiteren en crediteren van kosten, opbrengsten, activa en passiva) is wel helemaal identiek aan die van vennootschappen.

---

#### **41. Welke gegevens moeten bij een boeking worden geregistreerd?**

---

Een registratiesysteem zoals een boekhouding staat natuurlijk niet op zich, maar functioneert met het oog op de latere rapportering. Alleen wat in de loop van de rit wordt bijgehouden, kan nadien ook in een verslag terechtkomen. Omdat het besluit veel belang hecht aan de beleidsrapporten (cf. vraag 14), zullen de verplichte elementen bij de registratie vooral voor de voeding van die beleidsrapporten (meerjarenplan, budget, jaarrekening) dienen.

De verplichte informatie die per boeking moet worden meegegeven bevat, naast vanzelfsprekende elementen zoals de datum, het bedrag, de algemene rekening en de omschrijving, ook onder meer de budgethouder, het beleidsveld (cf. vraag 13), (eventueel) het actieplan (waardoor ook een verwijzing naar de beleidsdoelstelling mogelijk wordt) en de budgettaire entiteit (cf. vraag 16). Een boeking kan verder verwijzen naar een rapport dat het bestuur moet opstellen ten behoeve van een sectorale administratie, bv. om subsidies te verantwoorden. Door die

verwijzing kunnen nadien alle voor een bepaalde subsidie relevante verrichtingen gemakkelijk uit het systeem worden gehaald.

Niets belet een bestuur om in functie van de managementrapportage ook andere dan de opgelegde elementen in de boekhouding bij te houden. Dat kan bv. een door het bestuur aangeboden product zijn (identiteitskaart, poetshulp, zwembeurt...), wat het mogelijk maakt om achteraf ook te rapporteren op het niveau van een zogenaamde kostendrager. Het zal erop aankomen om hierin juiste keuzes te maken en niet te overdrijven, omdat informatie ook een kostprijs heeft. De vraag zal telkens zijn of de bijkomende kosten (bijvoorbeeld door de langere registratietijd, de hogere complexiteit en het dus grotere risico op fouten) opwegen tegen de verwachte baten van de extra informatie.

---

## 42. Wat is het verschil tussen verbinteniskredieten en transactiekredieten?

---

Voor overheden geldt altijd het belangrijke principe van de kredietbeperking. Meer uitgeven dan wat de raad heeft toegekend, mag niet. Dat principe is vrij eenvoudig hanteerbaar zo lang het gaat om zaken die binnen een en hetzelfde jaar worden aangevat en afgehandeld: het bestuur bestelt op kredieten van een bepaald jaar een voorraad zand, controleert en aanvaardt de factuur en betaalt ze.

Het wordt allemaal complexer bij meerjarige contracten (bv. voor het onderhoud van de kopieerapparatuur), bij investeringen die over verschillende jaren lopen (bv. een groot bouwproject), wanneer eenvoudige uitgaven wel toevallig jaaroverschrijdend zijn omdat de bestelling in december gebeurt, enzovoort.

De kredietbewaking gebeurt voortaan met transactiekredieten en verbinteniskredieten. Transactiekredieten komen voor in het exploitatiebudget, het liquiditeitsbudget en het investeringsbudget. Verbinteniskredieten zijn er alleen voor het investeringsbudget.

Wanneer het bestuur een verbintenis aangaat (bv. een gunning doet, een bestelling plaatst, een aankoopcontract tekent...), dan kan dat uiteraard alleen wanneer er hiervoor voldoende krediet is (we maken even abstractie van de uitgaven omwille van dwingende en onvoorziene omstandigheden, die wel mogelijk zijn zonder voorafgaande kredietwijziging):

- In het exploitatie- en het liquiditeitsbudget zullen de uitgaven die door een verbintenis nog datzelfde jaar moeten gebeuren, worden vastgelegd op een transactiekrediet. De totale uitgaven van de verbintenis (die over verschillende jaren kan lopen, bv. een meerjarig onderhoudscontract) worden niet vastgelegd op de kredieten van het lopende jaar. Er moet in dat geval wel worden nagegaan of de uitgave op basis van het meerjarenplan mogelijk

is. Bij de start van elk volgend jaar waarin de verbintenis nog loopt, zullen meteen de nodige vastleggingen worden gedaan op de transactiekredieten van dat jaar.

- In het investeringsbudget leidt het aangaan van een verbintenis tot een dubbele registratie. Ten eerste gebeurt er voor het totale bedrag van de verbintenis (bv. de kosten van het volledige aan een aannemer gegunde bouwproject) een vastlegging op het verbintenskrediet van de investeringsenveloppe. Ten tweede zullen de bedragen nodig voor de verwachte transacties van het jaar zelf (men verwacht bijvoorbeeld dat in het eerste jaar de funderingswerken zullen worden uitgevoerd) moeten worden vastgelegd op de transactiekredieten van diezelfde investeringsenveloppe. Voor de berekening van het resultaat op kasbasis (cf. vraag 32) zal men trouwens alleen rekening houden met die transactiekredieten: alleen voor die verwachte uitgaven is er in een bepaald jaar ook financiering nodig. Bij het begin van elk van de volgende jaren zal telkens een nieuwe vastlegging voor het in dat jaar verwachte bedrag worden vastgelegd op de betrokken transactiekredieten.

Bij de realisatie van de uitgave of ontvangst zelf gebeurt de aanrekening op een transactiekrediet. Een transactie vindt plaats wanneer een economische stroom, een gebeurtenis of een andere omstandigheid zich voordoet. Daarbij is het niet relevant wanneer de uiteindelijke financiële afhandeling (betaling, inning) gebeurt, en zelfs niet wanneer de inkomende of uitgaande factuur wordt opgesteld, verstuurd of ontvangen. Er wordt telkens gekeken naar de realisatie van de achterliggende feiten. Als een bestuur een levering papier ontvangt, dan zal de aanrekening wellicht pas worden geboekt wanneer het bestuur enkele dagen later de factuur ontvangt en aanvaardt. Maar als die factuur (ongeacht de datum die ze draagt) pas in een volgend jaar het bestuur bereikt (wat in een periode van jaarwisseling niet uitgesloten is), dan zal de aanrekening van de transactie toch nog in het oude jaar gebeuren, omdat de economische verrichting dan heeft plaats gevonden. Het zal niet altijd eenvoudig zijn om het transactiemoment precies te bepalen. Het Verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit bevat enkele voorbeelden:

- Bij de **ontvangsten**:
  - Dividenden: datum van toekenning, zoals bepaald door de algemene vergadering
  - Werkings- en investeringssubsidies: het moment waarop de gebeurtenis die leidt tot de subsidie plaats vindt (tenzij de subsidieregels het anders bepalen)
  - Lening: het moment van opname van de lening

- ▶ Bij de **uitgaven**:
  - Aflossingen van leningen: op de periodieke vervaldag
  - Werkings- en investeringssubsidies: het moment waarop de gebeurtenis die leidt tot de subsidie plaats vindt (tenzij de subsidieregels het anders bepalen)

Na de goedkeuring van de te betalen bedragen door de bevoegde budgethouder, worden de vastleggingen op de verbintenis- en/of transactiekredieten waar nodig aangepast. Uiteraard geldt ook dan het principe van de kredietbewaking.

---

### 43. Hangen de budgettaire en de algemene boekingen samen?

---

De budgettaire en de algemene verrichtingen gebeuren op basis van één en hetzelfde registratiesysteem (cf. vraag 39).

Bij de aanrekening op transactiekredieten, dus bij de realisatie van de uitgave of ontvangst (cf. vraag 42), zullen automatisch de nodige boekingen gebeuren in de algemene boekhouding.

Concreet betekent dat dat de uitgaven van een bestuur in principe eerst leiden tot puur budgettaire registraties (de vastlegging op een verbintenskrediet en/of transactiekrediet), vervolgens tot een gecombineerde budgettaire en algemene registratie (de aanrekening op een transactiekrediet en een algemene boeking, bijvoorbeeld van kosten en leveranciersschulden) en tot slot tot een puur algemene boeking (bij de betaling van de factuur). Aan ontvangstenzijde is er meteen een budgettaire en algemene registratie (aanrekening van de ontvangst en een algemene boeking, bijvoorbeeld een vordering tegenover de Vlaamse overheid en een subsidieopbrengst), met nadien een puur algemene boeking bij de financiële afhandeling (de ontvangst van de subsidie op de bankrekening en het afboeken van de vordering).

Opgelet: er zijn ook tal van verrichtingen die niet voortspruiten uit een budgettaire registratie, maar alleen gebeuren in de algemene boekhouding. Het gaat om zaken die niets te maken hebben met ontvangsten of uitgaven, en dus ook niet voorkomen in het meerjarenplan (cf. vraag 23) of het budget (cf. vraag 31), zoals:

- ▶ de afschrijvingen en herwaarderingen van de activa;
- ▶ de overboeking van schulden en vorderingen van de lange naar de korte termijn;
- ▶ de resultaatverwerking.

---

#### 44. Wat gebeurt er met de ambtshalve uitgaven en de provisies?

---

In de regel kunnen uitgaven pas gebeuren na het doorlopen van een hele procedure:

- ▶ wettelijkheidscontrole en visum door de financieel beheerder op een voorstel van verbintenis, zoals een ontwerp bestelbon, behalve voor die zaken die de raad heeft vrijgesteld van een voorafgaand visum (cf. vraag 45);
- ▶ aangaan van de verbintenis namens het bestuur door de bevoegde budgethouder (wat leidt tot een vastlegging op een verbintenis- en/of transactiekrediet, cf. vraag 42);
- ▶ levering van de dienst of prestatie aan het bestuur (wat leidt tot een aanrekening op een transactiekrediet en een algemene boeking, cf. vraag 43); in de praktijk zal de aanrekening meestal gebeuren bij de ontvangst en aanvaarding van de factuur;
- ▶ controle en aanvaarding van de factuur en goedkeuring van de te betalen bedragen door de budgethouder;
- ▶ wettelijkheidscontrole en eerste handtekening door de secretaris op de betaalopdracht aan de bank;
- ▶ tweede handtekening door de financieel beheerder waardoor de betaling definitief gebeurt, met de nodige algemene boekingen.

Op deze opeenvolging van stappen zijn er twee uitzonderingen:

- ▶ **Ambtshalve afnames:** banken en leasingverstrekkers hebben het recht om, op voorwaarde dat dit contractueel ook vooraf werd vastgelegd, de periodieke aflossingen en intresten op de vervaldag rechtstreeks van de rekening van het bestuur te halen, zonder dat hiervoor eerst een factuur wordt toegestuurd.
- ▶ **Provisies:** De secretaris kan, na advies van de financieel beheerder, aan bepaalde personeelsleden een provisie geven om er kleine uitgaven (cash of met een bankkaart) mee te betalen. In dat geval zal de provisie na het doen van bepaalde uitgaven pas weer kunnen worden aangezuiverd nadat de uitgaven die ermee zijn gebeurd werden vastgelegd en aangerekend.

---

## 45. Welke visumvrijstellingen kan de raad bepalen?

---

Vooraleer een budgethouder een verbintenis afsluit die zal leiden tot een uitgave (bv. een bestelbon goedkeurt, de gunning van een werk betekent aan een aannemer...), moet hij hiervoor een visum krijgen van de financieel beheerder. Die bekijkt of er budget beschikbaar is en of de geplande overeenkomst voldoet aan alle andere regels.

Na advies van de financieel beheerder kan de raad bepaalde verbintenissen ook vrijstellen van een voorafgaand visum, maar alleen binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde grenzen. Enkele verbintenissen moeten altijd een visum van de financieel beheerder krijgen:

- ▶ de aanstelling van statutaire personeelsleden, de aanstelling van contractanten voor onbepaalde duur en voor één jaar en meer; hierop zijn er wel enkele uitzonderingen voor aanstellingen die passen binnen werkgelegenheidsmaatregelen van de centrale overheden;
- ▶ verbintenissen van meer dan 50.000 euro of meerjarige verbintenissen met een jaarbedrag van meer dan 25.000 euro;
- ▶ investeringssubsidies.

---

## 46. Wat zijn boekhoudperiodes?

---

Het financiële boekjaar van een gemeente, OCMW of provincie valt samen met een kalenderjaar. Na afloop van dat jaar volgt de verslaggeving via de jaarrekening (cf. vraag 48).

Het financiële boekjaar zelf wordt verder onderverdeeld in zogenaamde boekhoudperiodes van een maand of een trimester. Een bestuur kan hierover zelf een keuze maken, bijvoorbeeld op basis van de btw-verplichtingen. Naast de boekingsperiodes van het jaar zelf is er ook een openingsperiode en een afsluitingsperiode. Die dienen respectievelijk voor het doen van een reeks noodzakelijke boekingen bij het begin van het jaar en voor de jaarafsluiting.

Er kunnen alleen boekingen gebeuren voor een niet-afgesloten periode. Bovendien mogen er ten hoogste twee boekingsperiodes tegelijk open staan. De afsluitingsperiode mag wel open blijven tot de jaarrekening is vastgesteld en de openingsperiode tot de vaststelling van de vorige jaarrekening. Eenmaal een periode is afgesloten, kan ze niet meer opnieuw worden geopend om boekingen te doen.

---

## **47. Bevat de boekhouding alleen financiële gegevens?**

---

De boekhouding bevat uiteraard in de eerste plaats financiële gegevens. Daarnaast zullen er bij elke registratie ook verwijzingen moeten worden opgenomen naar niet-financiële gegevens, zoals het beleidsveld, het actieplan of de budgethouder (cf. vraag 41).

Aangezien het meerjarenplan en het budget ook niet-financiële gegevens bevatten (bv. de te bereiken (prioritaire) beleidsdoelstellingen, de geplande acties, enz.), zal het bestuur moeten investeren in een systeem dat de voortgang van de uitvoering en realisatie van die beleidsdoelstellingen en actieplannen opvolgt. Ook dat is een soort boekhouding, een systematische gegevensregistratie. Het besluit legt daarvoor geen regels op, dus het bestuur zal dit systeem zelf moeten ontwikkelen. Wat in de loop van het jaar aan niet-financiële gegevens wordt bijgehouden, moet minimaal in functie staan van de beleids- en beheersrapporten. Uiteraard kunnen er ook gegevens en metingen aan worden toegevoegd die meer ten dienste staan van de managementrapportering.

# 5. De jaarrekening en evaluatie

---

## 48. Wat staat er in de decreten over de jaarrekening?

---

De financieel beheerder moet op het einde van het jaar instaan voor de nodige 'opnemingen, verificaties, opzoekingen en waarderingen om de inventaris op te maken van al de bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen' van het bestuur. Hij doet dat in overleg met het managementteam. Komen de inventaris en de boekhouding niet overeen, dan moeten eerst de nodige boekingen gebeuren.

Al die informatie komt terecht in een ontwerp van de jaarrekening. Volgens de decreten moet dat ontwerp eerst voor controle naar de externe audit, alvorens het aan de raad wordt voorgelegd. Het ziet er echter naar uit dat die bepaling zal worden geschrapt.

In de loop van het eerste semester moet de raad de jaarrekening van het voorgaande jaar vaststellen. Tijdens die vergadering is er ook een verslag van het college van burgemeester en schepenen (resp. de OCMW-voorzitter of de deputatie) over de financiële toestand, het gevoerde beleid en beheer en de uitvoering van het budget van het voorbije jaar.

---

## 49. Uit welke delen bestaat de jaarrekening?

---

De jaarrekening bestaat uit drie grote delen: de beleidsnota, de financiële nota en de samenvatting van de algemene rekeningen. Bij dat alles hoort ook een toelichting.

De **beleidsnota** sluit natuurlijk aan bij de beleidsnota van het budget (cf. vraag 30) en bestaat uit drie delen:

- ▶ De doelstellingenrealisatie met voor elke prioritaire beleidsdoelstelling uit het budget de mate waarin het beoogde effect of resultaat, de actieplannen en acties (cf. vraag 21), en de uitgaven en ontvangsten werden gerealiseerd. Die uitgaven en ontvangsten worden vergeleken met die in het oorspronkelijke budget, en met de bedragen na de laatste budgetwijziging (cf. vraag 34). De doelstellingenrealisatie wordt een belangrijk document voor de beleids-evaluatie. Men kan eruit afleiden of en in welke mate het geplande beleid ook tot realisaties op het terrein heeft geleid, met veel meer dan alleen maar een financiële invalshoek (cf. vraag 10).
- ▶ De doelstellingenrekening bevat per beleidsdomein, en apart voor de prioritaire beleidsdoelstellingen en het overige beleid, een overzicht van de uitgaven en ontvangsten, opnieuw vergeleken met het budget en de laatste budgetwijziging.
- ▶ De financiële toestand geeft informatie over het resultaat op kasbasis en de autofinancieringsmarge, telkens vergeleken met die in het budget (cf. vraag 32).

De **financiële nota** bestaat ook uit drie onderdelen:

- ▶ De exploitatierekening met een overzicht per beleidsdomein van alle uitgaven en ontvangsten in verband met de exploitatie. Door de opname van de bedragen uit het budget en de laatste budgetwijziging kan men nagaan of het bestuur zich aan de opgelegde kredietbeperking heeft gehouden (cf. vraag 34).
- ▶ De investeringsrekening bevat per beleidsdomein de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten voor de investeringen, opnieuw vergeleken met de budgetcijfers. De investeringsrekening bevat ook een overzicht van de in de loop van het jaar afgesloten investeringsenveloppen.
- ▶ De liquiditeitenrekening geeft informatie over het resultaat op kasbasis afkomstig uit de exploitatie, de investeringen, de overige ontvangsten en uitgaven (bv. nieuwe leningen of aflossingen van bestaande), het resultaat van vorige jaren en eventuele bestemde gelden.

De **samenvatting van de algemene rekeningen** vloeit voort uit de algemene boekhouding en bestaat uit twee delen:

- ▶ De balans.
- ▶ De staat van opbrengsten en kosten.

De balans en de staat van opbrengsten en kosten zien er anders uit dan wat we kennen bij de ondernemingen (cf. vraag 50).

Bij de jaarrekening hoort ook een **toelichting**. Het besluit bevat een hele reeks zaken die in de toelichting aan bod moeten komen. Het gaat o.m. om de toegepaste waarderingsregels en hun eventuele wijzigingen, relevante gebeurtenissen na het afsluiten van het boekjaar, uitleg bij de verschillen tussen de werkelijke uitgaven en ontvangsten en de gebudgetteerde bedragen, details bij de exploitatie-, investerings- en liquiditeitenrekening, een overzicht van de door het bestuur toegekende subsidies en de niet in de balans opgenomen rechten en verplichtingen. Met die laatste categorie bedoelt men zaken zoals door het bestuur gevestigde hypotheeken, aangegane maar nog niet opgenomen leningen, enzovoort.



UIT DE ERG GEDETAILLEERDE RAPPORTERING BLEEK  
EEN BELANGRIJKE VERLIESPOST VOOR PAPIERVERBRUIK.

## 50. Waarom geen balans en resultatenrekening zoals bij ondernemingen?

Lokale besturen en provincies zijn overheden die in de eerste plaats een maatschappelijk doel hebben: instaan voor een zo goed mogelijke dienstverlening aan de bevolking. Het is dan ook logisch dat er niet voor gekozen is om het financiële systeem voor vennootschappen klakkeloos over te nemen. Dat dient immers in de eerste plaats een ander doel: de fiscale verplichtingen en de rapportering over de evolutie en de waarde van het door de aandeelhouders ter beschikking gestelde vermogen (cf. vragen 9 en 40).

Gemeenten, OCMW's en provincies passen de algemene boekhouding toe, maar de staten die eruit voortvloeien (de balans en de staat van opbrengsten en kosten) wijken (ten gevolge van de toepassing van de IPSAS, cf. vraag 11) af van die bij de vennootschappen. De belangrijkste verschillen voor **de balans** zijn:

- ▶ De activa (samenstelling van het patrimonium) zijn omgekeerd gerangschikt: eerst komen de meest liquide, en daarna de minder liquide. De vlottende activa staan dus bovenaan, de vaste activa onderaan.
- ▶ De passiva (de financieringsbronnen) zijn omgekeerd gerangschikt en maken een onderscheid tussen de schulden en het netto-actief. Dat netto-actief is de sluitpost tussen de totale activa en de schulden. De termen 'eigen vermogen' en 'kapitaal' worden niet gebruikt. In een overheid is er immers geen door de aandeelhouders ingebracht aandelenkapitaal.

Voor **de staat van opbrengsten en kosten** zijn de belangrijkste verschilpunten:

- ▶ De naam: de term resultatenrekening uit het vennootschapsboekhouden wordt niet gebruikt om een te grote nadruk op de (financieel behaalde) resultaten te vermijden.
- ▶ Er wordt gesproken over een overschot of tekort, in plaats van over winst of verlies.

Daarnaast zijn er uiteraard ook nog de verschillen die voortvloeien uit afwijkende boekhoudregels, bijvoorbeeld op het vlak van de herwaarderingen of van het onderscheid tussen verrichtingen uit ruiltransacties en uit niet-ruiltransacties (cf. vraag 40).

---

## 51. Welke functies heeft de jaarrekening?

---

De jaarrekening van een lokaal bestuur of provincie heeft in eerste instantie een **beleidsfunctie**. Vroeger gaf de jaarrekening vooral een zicht op de financiële gevolgen van het gevoerde beleid met een verantwoording van het (financiële) beheer door de ontvanger. Nu bevat ze (zeker in de beleidsnota, cf. vraag 49) uitgebreide informatie over het gevoerde beleid zelf, en zeker over die aspecten die te maken hebben met de prioritaire beleidsdoelstellingen. Aan de hand van de jaarrekening wordt een evaluatie mogelijk, krijgt de lezer een (tussentijdse) stand van zaken, enz. De jaarrekening heeft ook een **evaluatiefunctie** met betrekking tot de autorisatiefunctie van het budget (cf. vraag 36). Uit de financiële nota zal kunnen worden afgeleid of het bestuur binnen de door de raad toegekende kredieten is gebleven. Verder is er uiteraard een **financiële functie** voor de jaarrekening. Aan de hand van vooral de liquiditeitenrekening, de balans en de staat van opbrengsten en kosten (aangevuld met de gegevens uit de toelichting) krijgt de lezer een vrij volledig beeld van de financiële situatie van een bestuur. In de mate dat de jaarrekening sneller na het jaareinde klaar is, zal die informatie relevanter zijn (cf. vraag 53).

---

## 52. Moet de jaarrekening financieel in evenwicht zijn?

---

Neen. In tegenstelling tot het meerjarenplan (cf. vraag 24) en het budget (cf. vraag 32), is er geen verplicht financieel evenwicht voor de jaarrekening. Dat is ook logisch, want de jaarrekening geeft de werkelijke situatie op 31 december weer, en moet dus absoluut waarheidsgetrouw zijn. Vanuit dat oogpunt zou een opgelegd financieel evenwicht uiteraard absurd zijn. Opgelet, dat betekent niet dat een deficitaire jaarrekening zonder gevolgen blijft. Ze heeft immers een impact op de volgende budgetwijziging of het eerstvolgende budget (cf. vraag 54).

---

## 53. Moet de jaarrekening tijdig klaar zijn?

---

De raad moet de jaarrekening in de loop van het eerste semester vaststellen. Een directe sanctie voor een bestuur dat die datum niet haalt, is er niet. Maar een gemeente, OCMW of provincie waar de opmaak van de jaarrekening lang aansleept, snijdt vooral in eigen vlees. Men beschikt dan immers gedurende geruime tijd niet over actuele informatie over de beleidsuitvoering, noch over de financiële toestand. Een tweede gevolg ligt bij de aanpassingen aan het meerjarenplan en het budget. Het evenwicht van die beleidsrapporten die worden vastgesteld op het einde van een bepaald jaar, kan immers alleen aangetoond worden wanneer de jaarrekening

van het voorlaatste jaar door de raad is vastgesteld en in de aanpassing aan het meerjarenplan en het budget is verwerkt (cf. vragen 25 en 35). Wie nalatig is met de jaarrekening, veroordeelt het eigen bestuur dus tot het gebruik van voorlopige kredieten (cf. vraag 37).

---

#### **54. Welke gevolgen heeft de vaststelling van de jaarrekening?**

---

De decreten bevatten een aantal eerder juridische gevolgen van de vaststelling van de jaarrekening, zoals de kwijting van de secretaris (griffier), de financieel beheerder en de eventuele rekenplichtigen. Die kwijting wordt echter mede afhankelijk gesteld van de wijze waarop het bestuur reageert op het verslag van de externe audit. Vandaag weten we dat de externe audit zoals die in de decreten is uitgetekend, nooit realiteit zal worden. Wat er dan wel zal gebeuren, is nog niet bekend. Eenmaal de jaarrekening definitief is goedgekeurd door de gouverneur (Vlaamse Regering) kunnen de beslissingen die het bestuur in dat jaar heeft genomen en die niet werden opgevraagd, geschorst of vernietigd, ook niet meer geschorst of vernietigd worden.

De vaststelling van de jaarrekening heeft ook financiële gevolgen. Bij de volgende aanpassing aan het meerjarenplan en budgetwijziging (of uiterlijk bij het opstellen van het eerstvolgende meerjarenplan en budget) moeten de resultaten van de jaarrekening in die documenten worden verwerkt. Als dat ertoe leidt dat de financiële evenwichten niet meer gegarandeerd zijn (cf. vragen 24 en 32), moet het bestuur de nodige maatregelen nemen om dit recht te trekken.

---

#### **55. Moet elk bestuur ook beheersrekeningen maken?**

---

Neen. Beheersrekeningen zijn er alleen als er ook andere budgethouders zijn dan het college, de OCMW-raad, de deputatie of het hoofd van een IVA.

In een beheersrekening staat minstens een evaluatie van de aan de budgethouder toegekende taken en de toegewezen kredieten. In die zin sluit de beheersrekening aan bij het beheersbudget (cf. vraag 38). Andere eisen op het vlak van de inhoud en de vormgeving zijn er voor de beheersrekeningen niet.

Een beheersrekening is geen beleidsrapport (cf. vraag 14) en moet dus ook niet aan de raad worden bezorgd of door de raad vastgesteld. Niets belet dat de raad het wel ter informatie krijgt. Wie de beheersrekeningen dan wel formeel vaststelt, wordt nergens bepaald. Het lijkt logisch dat dit door de delegatiegever zou gebeuren (vaak het college, de OCMW-raad, de deputatie of het hoofd van een IVA).

# 6. Andere aspecten

---

## 56. Waarom verdwijnen de berekeningsregels voor de gemeentelijke OCMW-bijdrage?

---

Volgens het OCMW-decreet moet de gemeente het verschil bijpassen als het OCMW over onvoldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken. Vandaag vloeit die gemeentelijke bijdrage strikt genomen voort uit een ingewikkelde berekening die start bij het OCMW-budget en waar vervolgens een aantal kosten en opbrengsten worden uitgehaald en een aantal ontvangsten en uitgaven aan worden toegevoegd. Op die manier komt de berekening dicht in de buurt van de verplichte dekking van het tekort van de gewone dienst zoals die bestond vóór de invoering van de NOB.

De realiteit is op het terrein vaak anders: gemeente en OCMW sluiten voor verschillende jaren of per jaar een politiek akkoord over de gemeentelijke bijdrage, en over wat er gebeurt als het OCMW na afloop van het jaar een overschot of tekort heeft. De verplichte berekening gebeurt dan eigenlijk omgekeerd, door te starten bij het bedrag uit het politieke akkoord en uit te komen bij de budgettaire ruimte die dat oplevert voor het OCMW.

Ook andere tendensen pleiten voor een deregulering van de bijdrage van de gemeente aan het OCMW. Sinds 2003 gaat het Gemeentefonds naar beide besturen, waarbij ze onderling afspreken wie wat krijgt. Komen ze niet tot een akkoord, dan is er 8% voor het OCMW.

Voorts bepaalt het OCMW-decreet dat gemeente en OCMW zelf afspraken kunnen maken over het ritme van de doorstorting van de gemeentelijke bijdrage, én over wat er met eventuele overschotten moet of kan gebeuren.

Het is dus eigenlijk logisch dat het besluit over de beleids- en beheerscyclus geen berekening meer bevat van de gemeentelijke bijdrage. Indirect is die er natuurlijk wel, want de vereisten qua financieel evenwicht voor het meerjarenplan (cf. vraag 24) en het budget (cf. vraag 32) gelden natuurlijk ook voor het OCMW, en zonder gemeentelijke bijdrage kan zo goed als geen enkel OCMW aan die evenwichtsverplichtingen voldoen.

---

## 57. Waarom is er een aparte regeling voor autonome gemeente- en provinciebedrijven?

---

De autonome gemeentebedrijven (provinciebedrijven) zijn geregeld in het Vlaamse gemeentedecreet (provinciedecreet). Toch vallen een aantal van die gemeentebedrijven (namelijk de 'openbare instellingen die een statutaire opdracht vervullen van commerciële, financiële of industriële aard', cf. art. 1, 3<sup>o</sup> Wet 17.7.1975 op de boekhouding van de ondernemingen) ook onder de wetgeving op de vennootschapsboekhouding. Ze moeten dus een boekhouding voeren en een jaarrekening opstellen zoals de ondernemingen. Daarom zijn die AGB's en APB's niet verplicht om de boekhoudregels van de gemeenten, respectievelijk de provincies te volgen, omdat ze anders twee uiteenlopende systemen naast elkaar zouden moeten toepassen. De Vlaamse Regering kan voor die (vaak grotere) bedrijven wel aanvullende regels voorzien.

Het besluit over de beleids- en beheerscyclus maakt daarom een onderscheid tussen twee groepen AGB's en APB's:

- ▶ **AGB's en APB's niet onderworpen aan het wetboek van vennootschappen**  
Voor die AGB's geldt het grootste deel van het besluit over de beleids- en beheerscyclus, met dien verstande dat bepaalde termen anders worden ingevuld (bv. de raad wordt de raad van bestuur en de raadsleden zijn de leden van de raad van bestuur). Verder moeten de AGB's en APB's de bepalingen over de strategische meerjarenplanning en de beheersrapporten (cf. vraag 15) niet volgen, evenmin als enkele andere bepalingen.
- ▶ **AGB's en APB's onderworpen aan het wetboek van vennootschappen**  
De AGB's en APB's die wel de vennootschapsboekhouding moeten voeren (vaak de grotere instellingen) zijn, naast de regels over de strategische meerjarenplanning en de beheersrapporten, ook vrijgesteld van de bepalingen over de boekhouding, van enkele onderdelen van de jaarrekening en van een reeks andere elementen. Vooral de regels over het budget blijven voor die bedrijven overeind.

---

## 58. Wat zegt het besluit over de districten?

---

De districten vormen een uitzondering in het bestuurlijke landschap in Vlaanderen. Ze bestaan vandaag alleen in Antwerpen. Het gemeentedecreet laat districten alleen toe in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners (naast Antwerpen dus alleen Gent en Brugge). Het besluit over de beleids- en beheerscyclus geldt ook voor de negen Antwerpse districten. Uiteraard zijn er ook hier enkele bijzondere bepalingen, omdat de terminologie verschilt (bv. college van burgemeester en schepenen versus districtscollege). Verder mogen de beleidsdoelstellingen van de districten niet in strijd zijn met de beleidsdoelstellingen van de gemeente en moeten de districten geen eigen balans of staat van opbrengsten en kosten opstellen. De overige bepalingen lopen helemaal gelijk.

---

## 59. Komen er ook regels voor het informaticasysteem?

---

Tijdens de voorbereiding van dit besluit rees op een bepaald moment de idee om Vlaanderen de informaticasystemen voor planning, budget, boekhouding en jaarrekening te laten certificeren, waardoor lokale besturen en provincies zeker zouden zijn van de kwaliteit. De negatieve ervaringen met de informaticaondersteuning bij eerdere hervormingen zoals de NGB en de NOB lagen hiervan aan de basis. Men heeft het plan voor een Vlaams informaticacertificaat echter laten varen wegens onhaalbaar.

Toch staan de besturen niet helemaal met lege handen. Het besluit bevat immers een reeks (vaak vanzelfsprekende) regels waaraan een informaticapakket voor de uitvoering van het besluit moet voldoen. Een bestuur kan die regels bij een eventuele overheidsopdracht gebruiken als inspiratiebron voor het bestek. Het gaat onder meer om de volgende bepalingen:

- ▶ Eenmaal gesloten, kan een boekhoudperiode niet worden heropend (cf. vraag 46).
- ▶ Het is onmogelijk om de verplichte elementen van de boekingen (cf. vraag 41) achteraf te verwijderen of te veranderen.
- ▶ Bij een boeking in de algemene boekhouding moet het totaal gedebiteerde bedrag altijd gelijk zijn aan het totaal gecrediteerde bedrag.
- ▶ Een beleids- of beheersrapport moet kunnen worden opgesteld op basis van de registraties door de software.

- ▶ Een rapport over een afgesloten periode moet later op een identieke wijze kunnen worden gegenereerd.
- ▶ De software moet kunnen werken met open standaarden om gegevens met derden uit te wisselen.
- ▶ De software moet beschikken over de nodige veiligheidsprocedures en voorzien in archiveringsmethodes.
- ▶ Elke gebruiker moet kunnen worden geïdentificeerd.
- ▶ De leverancier moet zorgen voor de nodige opleidingen en documentatie.

Het besluit over de beleids- en beheerscyclus bepaalt verder dat de minister nog een regeling moet uitvaardigen over de wijze waarop de gegevens uit het meerjarenplan (en aanpassingen), het budget (en wijzigingen) en de jaarrekening digitaal aan de Vlaamse Regering moeten worden bezorgd.

---

## 60. Waar vind ik bijkomende informatie?

---

Op het internet is de meeste informatie beschikbaar op de volgende twee plaatsen:

- ▶ <http://binnenland.vlaanderen.be/bbc>
- ▶ <http://www.vvsg.be> > werking en organisatie > financiën > beleids- en beheerscyclus

Verder besteden de volgende publicaties regelmatig aandacht aan het onderwerp:

- ▶ **BinnenBand**, het tijdschrift van het Agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid
- ▶ **Lokaal**, het tijdschrift van de VVSG
- ▶ **Lokaal Financieel Management**, een losbladige publicatie van de VVSG en Politeia

## Lijst met gebruikte afkortingen

- ▶ AGB: Autonoom Gemeentebedrijf
- ▶ APB: Autonoom Provinciebedrijf
- ▶ COFOG: Classification of the Functions of Government
- ▶ ESR95: Europees Stelsel van Rekeningen 1995
- ▶ IFAC: International Financial Accounting Committee
- ▶ IPSAS: International Public Sector Accounting Standards
- ▶ IVA: Intern Verzelfstandigd Agentschap
- ▶ MAR: Minimum algemeen rekeningenstelsel
- ▶ NGB: Nieuwe Gemeentelijke Boekhouding
- ▶ NOB: Nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten
- ▶ OCMW: Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
- ▶ OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- ▶ PWA: Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap
- ▶ Vzw: Vereniging zonder winstoogmerk



