

Nieuw jargon beleid en beheer

Door de invoering van de beleids- en beheerscyclus in de gemeenten en OCMW's moeten we ons ook nieuw jargon eigen maken: lokale besturen leren werken met beleidsvelden, beleidsdomeinen en beleidsitems. We gaan dieper in op de betekenis en het belang van die termen en kijken hoe de BBC-pioniers ermee omgaan.

TEKST JAN LEROY BEELD NIX

De gemeenten zijn al jaren vertrouwd met de zogenaamde functionele codes, een cijfermatige indeling van de kredieten op basis van inhoud: administratie, cultuur, milieu of economie. Een gemeente kan de opgelegde functionele codes verder onderverdelen, maar veel soepelheid biedt dit systeem toch niet. Bovendien was er al een tijd een modernisering nodig, gewoon omdat lokale besturen vandaag nu eenmaal met andere zaken bezig zijn dan enkele decennia terug toen de lijst van functionele codes tot stand kwam.

De hervorming voor de OCMW's (1998-2003) koos voor een andere werkwijze. OCMW's konden (weliswaar binnen vooral door subsidies of erkenningen bepaalde grenzen) vrij activiteitencentra creëren en er een code aan toekennen. Vaak bleven de besturen wel in de buurt van de functionele code die ze tevoren hanteerden, maar verplicht was dat niet. Die vrije keuze betekent vandaag wel dat statistische gegevens over de belangrijkste OCMW-activiteiten (thuiszorg, woonzorg, sociale dienst, maaltijden...) nauwelijks of niet beschikbaar zijn.

149 beleidsvelden

Bij de invoering van de beleids- en beheerscyclus (BBC) moest de Vlaamse overheid twee extremen verzoenen: enerzijds de behoefte van een bestuur aan een eigen indeling van de beleidsrapporten (meerjarenplan, budget, jaarrekening)

in een structuur die zo nauw mogelijk aansluit bij de eigenheid van de gemeente of het OCMW zelf (en bijvoorbeeld gebaseerd is op het organogram) en anderzijds de vraag van Vlaanderen om beleidsmatige statistische informatie te kunnen verzamelen, verwerken en verspreiden. Die statistische behoefte vereist eigenlijk een verregaande standaardisering.

De oplossing kwam er via een combinatie van verplichte en vrije elementen. De Vlaamse overheid heeft in een Ministerieel Besluit een reeks beleidsvelden opgelegd die de besturen bij alle registraties moeten gebruiken. Het gaat om in totaal 149 codes die zo goed als alle thema's bestrijken waarmee lokale besturen te maken krijgen. Zo krijgen de wegen code 0200 mee, vallen de diensten voor toerisme onder 0520 en zitten de serviceflats onder 0952. Uiteraard hoeft

een gemeente of OCMW's alleen die beleidsvelden te gebruiken die voor de eigen werking relevant zijn.

Natuurlijk is de indeling in beleidsvelden altijd een beetje kunstmatig. Wat doe je met de gemeentelijke organisatie van een jeugdfestival: onderbrengen bij jeugd (0750) of bij festivals (0712)? En zit de zorg voor een monumentale begraafplaats bij monumentenzorg (0720) of bij begraafplaatsen (0990)? Zulke discussies bestaan vandaag ook. Het is aan het bestuur om hierin een consequente keuze te maken, op basis van het meest relevante beleidsveld.

Gemeenten en OCMW's moeten de opgelegde beleidsvelden groeperen in beleidsdomeinen en kunnen ze verder opsplitsen in beleidsitems.

Beleidsdomeinen

Het meerjarenplan, het budget en de jaarrekening zijn grotendeels opgebouwd op basis van de indeling in beleidsdomeinen die de gemeente of het OCMW gekozen heeft. De gemeente- of OCMW-raad bepaalt welke beleidsvelden tot welk beleidsdomein behoren. Alleen het beleidsdomein 'algemene financiering' is verplicht. De rest van de

Verplicht beleidsdomein 'algemene financiering'

Een belangrijk deel van de middelen die lokale besturen ontvangen, is niet gebonden aan een bepaalde activiteit. Ze komen terecht in het beleidsdomein algemene financiering, dat uit zes beleidsvelden bestaat:

- 0010 Algemene overdrachten tussen bestuursniveaus (o.a. Gemeentefonds, ontvangst van de gemeentelijke bijdrage door het OCMW)
- 0020 Fiscaliteit
- 0030 Financiële aangelegenheden (o.a. intresten uit beleggingen)
- 0040 Openbare schuld (o.a. nieuwe leningen, aflossingen en intresten bestaande leningen)
- 0050 Patrimonium zonder maatschappelijk doel (o.a. verpachte gronden)
- 0090 Overige algemene financiering (o.a. schenkingen zonder specifieke bestemming)

indeling is vrij, al moet elk beleidsveld wel in een beleidsdomein worden ondergebracht. De Vlaamse overheid heeft geen maximaal aantal beleidsdomeinen vastgelegd. Minimaal zijn het er twee, omdat 'algemene financiering' (met ook een opgelegde inhoud) verplicht is. De verdeling van de beleidsvelden over de beleidsdomeinen maakt deel uit van de toelichting bij het meerjarenplan.

De indeling in beleidsdomeinen is niet zonder belang. Ten eerste is het een prima middel om de verschillende beleidsrapporten te enten op het organogram

interne kredietaanpassing of zelfs via een procedure die de gemeente of het OCMW helemaal zelf vastlegt) dan wanneer kredieten tussen beleidsdomeinen moeten verschuiven. In dat laatste geval is altijd een budgetwijziging via de raad nodig. Hoe meer beleidsdomeinen het bestuur definieert, hoe beperkter de beschikbare kredieten per beleidsdomein. Naarmate de beleidsdomeinen groter worden en dus meer beleidsvelden groeperen, zal men minder naar de raad moeten gaan. Gemeenten en OCMW's zullen hier een goed evenwicht tussen transparantie en soepelheid moeten zoeken.

Beleidsitems

Terwijl het bundelen van de beleidsvelden in beleidsdomeinen verplicht is (al is de wijze waarop dit moet gebeuren grotendeels vrij), kiezen gemeenten en OCMW's helemaal zelf of ze met beleidsitems werken. Die dienen om de beleidsvelden verder in te delen. Zo kan men het beleidsveld sport splitsen in openlucht- en binnensport, of in recreatie- en competitiesport, of op nog een andere manier. Een OCMW met twee woonzorgcentra zou van elk een apart beleidsitem kunnen maken. De enige voorwaarde is dat een beleidsitem tot slechts één beleidsveld hoort. Of een bestuur met beleidsitems wil werken zal mee afhangen van de vraag naar de beleids- en beheersinformatie die het registratiesysteem moet opleveren. Uiteindelijk neemt het college (gemeente) of de raad (OCMW) hierover de finale beslissing.

De keuze van de verdeling in beleidsdomeinen en beleidsitems moet weloverwogen gebeuren. Voor de vergelijking van jaar op jaar van de beleidsrapporten is het ook goed dat die indeling niet voortdurend verandert. Besturen die de komende jaren met de BBC van start gaan, nemen dus het best de tijd om hier goed over na te denken alvorens definitief te beslissen. Het managementteam moet hierin een belangrijke rol spelen. ■

Jan Leroy is VVSG-stafmedewerker financieel beleid

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



Wat doen de pioniers?

Sinds begin dit jaar zijn twaalf gemeenten en acht OCMW's aan de slag met de BBC. Die besturen moesten dus al beslissen over de invulling van de beleidsdomeinen. Het beeld is heel uiteenlopend, wat bewijst dat ze er wel degelijk over hebben nagedacht en niet zomaar met een soort eenheidsworst hebben willen werken.

Aalst, De Pinte, Oostrozebeke en Zoersel kozen voor beleidsdomeinen die aansluiten bij de (niet opgelegde) indeling van de beleidsvelden in het Ministerieel Besluit van 1 oktober 2010. Ze komen zo tot tien beleidsdomeinen. Alleen de steden Antwerpen (36) en Poperinge (12) hebben er meer.

Gemeente en OCMW Overpelt zijn niet alleen samen in de BBC gestapt, ze hebben ook gekozen voor een uniform systeem van beleidsdomeinen, met naast algemene financiering nog mens, ruimte en algemeen beleid. In het OCMW blijft 'ruimte' gewoon leeg.

De meeste andere besturen hebben vijf tot zeven beleidsdomeinen, met uiteenlopende inhouden en omschrijvingen. Het zou ons te ver leiden om de keuze van elk van de pioniers hier toe te lichten. Alleen die van de stad Vilvoorde willen we u niet onthouden, vanwege de wat eigen invulling: algemene financiering, aangename en veilige wijken, sociale en solidaire stad, stadsontwikkeling, kinderopvang en onderwijs, vrije tijd, en interne organisatie.

Wie de indeling in beleidsdomeinen van alle BBC-pioniers wil bekijken, kan terecht op www.vvsg.be, knop werking en organisatie, financiën, beleids- en beheerscyclus.

“ De gemeente- of OCMW-raad bepaalt welke beleidsvelden tot welk beleidsdomein behoren.

van het bestuur. Zo wordt de besteding van de middelen verduidelijkt op een wijze die aansluit bij de eigen organisatie en de eraan verbonden verantwoordelijkheden. Per beleidsdomein zal men kunnen zien welke middelen worden uitgetrokken voor de realisatie van de prioritaire beleidsdoelstellingen, en wat naar het overige beleid gaat.

Ten tweede zal de lezer door het verplichte gebruik van het beleidsdomein algemene financiering uit de beleidsrapporten kunnen afleiden hoe deze niet bestemde middelen uit het Gemeentefonds of belastingen verdeeld worden over de andere beleidsdomeinen, die doorgaans hogere uitgaven dan ontvangsten kennen. Politieke keuzes komen op die manier duidelijker tot uiting.

De indeling in beleidsdomeinen heeft ten derde ook een belangrijke invloed op de kredietbewaking. Ook na de invoering van de BBC mogen gemeenten of OCMW's niet meer uitgeven dan de kredieten die de raad heeft uitgetrokken. Zonder in technische details te vervallen is het echter zo dat verschuivingen binnen een beleidsdomein eenvoudiger kunnen worden opgevangen (via een