

Wat verandert BBC voor raadsleden?



De beleids- en beheerscyclus, kortweg BBC. De term duikt steeds meer op in literatuur en vormt ook steeds meer het onderwerp van informatie-momenten en opleidingen. Voorlopig zijn deze voornamelijk gericht op secretarissen en ontvangers. Maar in de volgende beleidsperiode wordt BBC een integraal deel van het bestuurlijk werk. Wat is BBC en wat ondervinden raadsleden ervan?

TEKST ELLEN RUELENS BEELD BART LASUY

Op 25 juni 2010 keurde de Vlaamse regering de uitvoeringsbesluiten 'De beleids- en de beheerscyclus van de gemeenten, de OCMW's en de provincies' goed. Vanaf 1 januari 2014 treden alle bepalingen omtrent strategisch management uit het Gemeentedecreet in werking.

De essentie van dit BBC-besluit is de kwaliteit van de beleidsrapporten (het strategisch meerjarenplan, het budget en de rekening) te verbeteren zodat het voor de gemeenteraadsleden mogelijk wordt om het beleid te sturen en te beoordelen op basis van hoogwaardige prestatie-informatie (doelstellingen, actieplannen, acties). BBC belooft dus het werk van de raadsleden gemakkelijker te maken. Maar wat verandert BBC in hun dagelijks werk? Hoe kan BBC helpen bij hun taken?

Mentale ommezwaai

Voor het schepencollege betekent BBC een ware mentaliteitswijziging, vanwege de invoering van strategisch management die ermee verweven is. Vroeger lag de nadruk bij de budgetopmaak van lokale besturen op de middelen. De centrale vraag was: welke middelen gaan we dit jaar uitgeven en waaraan zullen we die besteden? Wat het bestuur daarmee wilde bereiken werd vaak niet in vraag gesteld. Dit verandert grondig. In de toekomst moeten lokale besturen zich

bij het begin van de legislatuur afvragen: waar staan we voor en waar willen we naartoe? Dan moeten ze nadenken over welke doelstellingen ze moeten realiseren om deze bestemming te bereiken. (Van bij het begin van de beleidscyclus moet wel rekening worden gehouden met de financiële ruimte van het bestuur.) Zodra de doelstellingen vastliggen, moeten ze actieplannen uitwerken die ze tijdens hun bestuursperiode wil-

“Met BBC worden lokale besturen verplicht strategisch te denken en te handelen. De budgetbesprekingen zouden dus heel anders moeten verlopen dan vroeger.

len uitvoeren om deze doelstellingen te realiseren. Pas daarna komen de budgetten aan bod. Kortom, lokale besturen worden verplicht strategisch te denken en te handelen. De budgetbesprekingen zouden dus, in theorie althans, heel anders moeten verlopen dan vroeger.

Dubbel financieel evenwichtscriterium

Ook de nieuwe regels voor het financiële evenwicht leiden tot grote veranderingen voor het schepencollege. BBC voert een dubbel evenwichtscriterium in met jaarlijks een verplicht positief resultaat op kasbasis en een positieve au-

tofinancieringsmarge op het einde van de planningsperiode. De evenwichtsregels worden strenger, met als doelstelling na te gaan of een lokaal bestuur de geplande investeringen wel kan dragen. Daarbij is het de bedoeling dat het eerst tracht deze te financieren vanuit reguliere ontvangsten en pas daarna op zoek gaat naar externe financieringsbronnen. Een lokaal bestuur mag dus niet langer lenen in functie van specifieke investeringen maar wel in functie van een efficiënt thesauriebeheer. Dit betekent voor het schepencollege een heel andere en vooral strengere manier van werken.

Beleidsrapporten wijzen de weg

Voor de raadsleden verandert BBC ook veel. De oude begroting is steevast een klepper van formaat. Een raadslid moet al bijna boekhouder zijn om zich een

weg te banen tussen de vele begrotingsartikelen met hun functioneel-economische codes. Daardoor beperken de vragen tijdens de budgetbespreking op de gemeenteraad zich meestal tot opmerkingen à la 'Waarom wordt er dit jaar 1000 euro meer subsidie gegeven aan die culturele vereniging?'. Dit behoort na de invoering van BBC voorgoed tot het verleden. BBC houdt in dat er beleidsrapporten worden geproduceerd die beleidsinformatie van goede kwaliteit bevatten. Deze rapporten moeten het de raadsleden mogelijk maken op hoofdlijnen te sturen. Het gaat niet langer over elk apart begrotingsartikel, maar over

welk beleid het schepencollege wil voeren op lange en korte termijn, over welke doelstellingen het wil bereiken, of over hoeveel geld uit de algemene middelen er per beleidsdomein wordt besteed.

Een raadslid zal dus vanaf de invoering van BBC een pak minder papier ontvangen voor de budgetbesprekingen op de gemeenteraad. De nadruk ligt niet langer op kwantiteit, maar wel op kwaliteit. BBC verplicht een aantal documenten die de budgetbesprekingen op de gemeenteraad heel anders kunnen doen verlopen, namelijk: het strategisch meerjarenplan, het budget, en de toelichtingen.

Het *strategisch meerjarenplan* bestaat uit een strategische en een financiële nota. In de strategische nota staan de prioritaire beleidsdoelstellingen met per jaar de geplande ontvangsten en uitgaven voor de hele planningsperiode. Per beleidsdoelstelling wordt een overzicht gegeven van de actieplannen die tijdens de planningsperiode ondernomen zullen worden. Een raadslid kan dankzij dit document in één oogopslag een zicht krijgen op het beleid op lange termijn.

De financiële nota bestaat uit een financieel doelstellingenplan en de staat van het financiële evenwicht. In het financiële doelstellingenplan staan de geplande uitgaven en ontvangsten per beleidsdomein, zowel voor de prioritaire doelstellingen als voor overig beleid. In dit document kunnen raadsleden per beleidsdomein zien in welke mate het gefinancierd wordt met eigen ontvangsten of vanuit de algemene middelen. De staat van het financiële evenwicht is dan weer zeer interessant om in één oogopslag een zicht te krijgen op de financiële situatie van een lokaal bestuur.

BBC tracht de transparantie voor raadsleden te verhogen en de staat van het financiële evenwicht is daar het beste bewijs van. Aan het resultaat op kasbasis ziet een raadslid onmiddellijk of er een evenwicht is in eigen dienstjaar en hoeveel van de kasoverschotten van de vorige jaren ingezet zijn om het budget in evenwicht te krijgen. Uit de autofinancieringsmarge kan een raadslid

dan weer direct afleiden of een lokaal bestuur de geplande investeringen wel kan dragen. Vroeger moest het daar een heel boekwerk voor doorworstelen, nu heeft het genoeg aan één tabel.

Het *budget* bestaat uit een beleidsnota en een financiële nota. De beleidsnota omvat een doelstellingennota, een doelstellingenbudget en de financiële toe-

“ **BBC voert een dubbel evenwichtscriterium in met jaarlijks een verplicht positief resultaat op kasbasis en een positieve autofinancieringsmarge op het einde van de planningsperiode.**

stand. De doelstellingennota bevat de prioritaire beleidsdoelstellingen uit het meerjarenplan voor dat jaar met actieplannen, acties, uitgaven en ontvangsten. Het doelstellingenbudget bevat per beleidsdomein de geplande uitgaven en ontvangsten, zowel voor het totaal van prioritaire doelstellingen als voor het totaal van overig beleid. De financiële toestand geeft informatie over het resultaat op kasbasis en de autofinancieringsmarge voor het komende jaar.

De financiële nota bestaat uit een exploitatie-, een investerings- en een liquiditeitsbudget. BBC legt het lokale bestuur bovendien op allerlei *toelichtingen* ter beschikking te stellen. Deze vormen niet het onderwerp van goedkeuring door de gemeenteraad, maar bieden wel een schat aan informatie. Zo is er een overzicht van de evolutie in de fiscaliteit: als het schepencollege van plan is in de komende drie jaar een belastingverhoging door te voeren, moet dat in dit document zichtbaar zijn. Er is ook een overzicht van de financiële risico's: als het schepencollege de begroting wat opgesmukt heeft door bijvoorbeeld de ontvangsten wat hoog te ramen, moet dit in dit document tussen de regels gelezen kunnen worden.

Sturen op hoofdlijnen

Is BBC dan het perfecte systeem waarmee de raadsleden echt op hoofdlijnen kunnen sturen zonder dat ze boekhou-

der hoeven te zijn? Nog niet, jammer genoeg. Elk systeem heeft zijn valkuilen, dus ook BBC.

Sturen op hoofdlijnen is een goede zaak. Maar de informatie mag ook weer niet te beperkt worden. Raadsleden moeten een goed zicht op het beleid kunnen hebben. De verplichte rapporten zijn hier, zeker in het begin van BBC, onvoldoende voor. Het schepencollege

moet streven naar een goed evenwicht tussen de rapporten die op de raad worden uitgedeeld en de toelichtingen die digitaal ter beschikking staan. Het is ook een goed idee bijkomende rapporten te maken boven op de verplichte. Op die manier kunnen raadsleden toch voldoende informatie hebben om het beleid op hoofdlijnen te sturen en te beoordelen.

De output van de beleidsrapporten kan ook maar zo goed zijn als de input die aan de basis ervan ligt. Dit betekent dat BBC er op zich niet voor zal zorgen dat raadsleden beschikken over goede informatie. Dit moet een lokaal bestuur zelf doen. Het moet de doelstellingen ambitieus en SMART formuleren, voorzien van voldoende context. Het is er zelf verantwoordelijk voor dat de gegevens in de verplichte rapporten van goede kwaliteit zijn.

Stijlbreuk

BBC verandert veel: er wordt begroot op prestatiebasis, het onderscheid tussen gewone en buitengewone dienst valt weg, het financieel evenwicht wordt heel anders bepaald, de ontvangsten en uitgaven worden opgedeeld in exploitatie, investeringen en andere. Dit maakt het heel moeilijk te vergelijken met vroeger, terwijl dat toch noodzakelijk is om de evolutie in bijvoorbeeld de schuld te bewaken. BBC vormt op dat vlak echt een stijlbreuk. Toch is vergelijken met →

de keus

- cijfers van voor BBC niet onmogelijk. Het schepencollege kan hier inspanningen leveren, zowel voor zichzelf om te kunnen monitoren als voor de raadsleden om de transparantie te verhogen. Is BBC nu onmiddellijk verteerbaar voor raadsleden zonder financiële achtergrond? Neen, in het begin is dit zeer moeilijk. Als een lokaal bestuur nog niet ver stond met de uitvoering van de bepalingen van het Gemeentedecreet die eind 2007 in werking traden, zal het voor raadsleden moeilijk zijn om naar dit doelstellingendenken te switchen. Als het wel al een sterke traditie met beleidsplanning heeft opgebouwd, zijn raadsleden dit al wel gewend. Maar zelfs dan zal BBC een omwenteling zijn. Iedereen is immers net de huidige indeling van beleidsdomeinen met bijhorende doelstellingen gewend. In het BBC-verhaal is het moeilijk te achterhalen hoe de nieuwe indeling van beleidsdomeinen tot stand is gekomen, hoe ze zich verhouden tot het vorige systeem en welke doelstellingen onder welk beleidsdomein vallen. Dit komt doordat de structuur van beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties tegenover de structuur van beleidsdomein, beleidsvelden en beleidsitems staat. Ze zijn voorlopig nog niet afgestemd op elkaar.

Ook de financiële kant van BBC is zeker in het begin niet gemakkelijk om te interpreteren. Zo zullen raadsleden een negatief resultaat op kasbasis of autofinancieringsmarge wijten aan een ongezond financieel beleid van het schepencollege, terwijl het college naar het nieuwe systeem zal wijzen. Alles wordt immers anders berekend en de nieuwe werkwijze is nog niet ingeburgerd. Elk jaar zullen de cijfers verder geoptimaliseerd kunnen worden omdat een lokaal bestuur het systeem beter onder de knie krijgt, maar de discussie zal nog een tijdlang terugkeren tijdens budgetbesprekingen. Het schepencollege zal BBC soms gebruiken als rookgordijn, terwijl de oppositie de hiaten in dit systeem soms als munitie zal gebruiken. De waarheid zal zoals steeds in het midden liggen. Als BBC een aantal jaren in voege is, zal blijken wie er gelijk had. De eerste rekeningen zullen dus cruciaal zijn.

Wanneer de hindernissen overwonnen zijn, zal dit nieuwe systeem zowel de transparantie als de kwaliteit van de budgetbesprekingen in het schepencollege en de gemeenteraad gevoelig verhogen. ■

Ellen Ruelens is sinds 2006 gemeenteraadslid voor SP.A in BBC-pioniergemeente Geel. Bij het provinciebestuur van Antwerpen is ze expert strategiemangement en binnenkort projectleider BBC (info: www.ellenruelens.be)