



STEFAN DE V

Het nieuwe financiële en beleidssysteem voor lokale besturen: een hele uitdaging

Nog vóór de zomer zou de Vlaamse regering een besluit moeten goedkeuren over de beleids- en beheerscyclus voor lokale besturen. De nieuwe regels voor de planning en budgettering, boekhouding en jaarrekening zouden in 2014 in werking treden, al kunnen besturen ook vroeger of later instappen. In dit nummer bekijkt *Lokaal* de uitgangspunten van het besluit. **JAN LEROY**

Het Gemeentedecreet trad op 1 januari 2007 grotendeels in werking. De OCMW's volgden met hun decreet op 1 juli 2009. Toch bleef een belangrijk onderdeel tot nu toe onuitgevoerd. De Vlaamse regering moest immers nog specifieke regels vastleggen over de planning (meerjarenplan en budget), de boekhouding en de evaluatie achteraf (de jaarrekening).

De bepalingen komen in de plaats van onder andere het algemene reglement op de gemeentelijke comptabiliteit (nieuwe gemeenteboekhouding) en van de nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten (NOB). Het voordeel wordt dat beide besturen voortaan hetzelfde systeem hanteren. Uiteraard staat het besluit niet op zich. De

contouren liggen vast in beide organieke decreten, die onder meer de inhoud van de planningsdocumenten vastleggen (met telkens een inhoudelijk en een financieel gedeelte), zeggen dat er een algemene boekhouding moet zijn en ook de inhoud van de jaarrekening voor een stuk vastleggen.

Geen eiland

De inspiratie kwam echter ook uit andere bronnen dan alleen maar de decreten. Zo gingen de makers van het ontwerp kijken naar wat er internationaal bestaat of wordt opgelegd. Ze hielden rekening met de IPSAS, de *International Public Sector Accounting Standards*. Dit zijn aanbevelingen

waaraan de financiële verslaggeving van overheden zou moeten voldoen. Tot nu toe zijn de IPSAS niet verplicht, maar veel instellingen en overheden in binnen- en buitenland passen ze al toe.

Dat de lokale besturen geen eiland vormen, merkten we de voorbije jaren ook bij discussies over de sanering van de Belgische overheidsfinanciën. Telkens weer werd daarbij verwezen naar een vermeend 'ESR-tekort' van de lokale besturen. Nog los van de vraag of de gegevens wel kloppen (want de betrouwbaarheid van de gepubliceerde cijfers is ondermaats), groeide ook het besef dat het overschot of tekort van een gemeente op totaal verschillende wijze werd berekend dan het door Europa gedefinieerde vorderingensaldo van een overheid. De nieuw ontworpen regels zullen een rapportering op ESR-basis over de lokale besturen mogelijk maken, zonder dat het ESR-saldo zelf een norm wordt. Omwille van internationale verplichtingen zal ook een rapportering op basis van COFOG (*Classification of the Functions of Government*) mogelijk worden.

Voor elke gedelegeerde budgethouder moet een beheersbudget worden opgesteld, met de toegewezen taken en kredieten.

Concept

Veel boekhoudhervormingen in de publieke sector kwamen de voorbije decennia zonder conceptueel kader tot stand. Men voerde voor een bepaalde overheid een nieuw financieel systeem in maar vroeg zich niet af wie het zou gebruiken, waarvoor de gegenereerde informatie moest dienen en wat dit inhield voor het gekozen registratiesysteem. De invoering van de nieuwe gemeenteboekhouding in 1995 is hiervan een voorbeeld. Omdat de budgettaire boekhouding geen vermogensinformatie leverde, moesten de gemeenten vanaf dan ook een algemene boekhouding voeren, bijna volledig naast het bestaande systeem. Daarbij werd de vennootschapsboekhouding grotendeels gekopieerd, terwijl die toch een ander opzet heeft. Het gevolg is dat de informatie uit de algemene boekhouding zeker door politici nauwelijks wordt gebruikt en dat de focus grotendeels op het oude budgettaire systeem blijft liggen.

De invoering van de nieuwe OCMW-boekhouding (later herdoopt tot nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten of NOB) had als verdienste dat de voor een overheid noodzakelijke budgetbewaking werd geïntegreerd in een op de algemene boekhouding geïnspireerd financieel systeem. Maar men overdreef nu in een andere richting, door ook niet-kaskosten zoals afschrijvingen te gaan budgetteren of door voor elk activiteitencentrum niet alleen een resultatenrekening maar ook een balans te eisen. Hierop kwam de terechte kritiek dat de NOB vooral pakken papier opleverde, zonder een goed onderscheid tussen (vooral voor politici bestemde) beleidsinformatie en (eerder voor het management bestemde) beheersinformatie. Sommigen gebruikten die overvloed aan soms zeer gedetailleerde tabellen als argument om maar meteen de hele algemene boekhouding als financieel systeem voor lokale besturen af te schieten. Het kind werd behouden, alleen het badwater werd afgevoerd.

Het systeem dat gemeenten en OCMW's nu zullen moeten toepassen vertrekt wel van een conceptueel kader, met duidelijke uitgangspunten. De internationale dimensie is er daar een van.

Voorts staat de rapportering aan de gebruikers van het systeem centraal. Het besluit bevat vooral regels over de beleidsrapporten. Die moeten de beleidsbeslissingen door de zogenaamde hoofdgebruikers ondersteunen. De hoofdgebruikers zijn enerzijds de gemeente- of OCMW-raad en anderzijds de Vlaamse overheid als beleidsvoorbereider. De raad heeft gegevens nodig die op de leest van het bestuur zijn geschied, en die dus het organogram of de indeling in al dan niet zelfstandige diensten volgen. Dit veronderstelt een verregaande aanpasbaarheid

Is Vlaanderen echt bereid drastisch in de vele sectorale planlasten te snoeien, zoals beloofd werd in het regeerakkoord?

van het systeem aan het eigen bestuur.

De Vlaamse overheid echter is vooral geïnteresseerd in algemene statistische informatie, niet alleen om zelf aan beleid te kunnen doen, maar ook om te voldoen aan internationale rapporteringsverplichtingen. Dit veronderstelt een verregaande eenvormigheid van het financiële systeem over de besturen heen.

Deze paradox tussen maatwerk en eenvormigheid wordt door het besluit op twee manieren opgelost. De beleidsmatige indeling gebeurt op basis van door de Vlaamse overheid opgelegde beleidsvelden (zoals sport), maar besturen kunnen die voor eigen behoeften verder onderverdelen in zelf gekozen beleidsitems (zoals competitiesport en recreatiesport) en groeperen in ruimere beleidsdomeinen (vrije tijd). De beleidsrapporten voor de raad volgen de indeling in beleidsdomeinen, maar de software maakt het mogelijk (digitaal) aan Vlaanderen te rapporteren volgens de opgelegde beleidsvelden. Er komt nog een Ministerieel Besluit met een opgelegd minimum algemeen rekeningenstelsel, dat een bestuur voor eigen behoeften verder kan verfijnen.

Zal het nieuwe financiële systeem dan geen managementinformatie aanleveren voor het college, de OCMW-voorzitter of het managementteam? Uiteraard wel, maar het besluit legt hiervoor nauwelijks regels op. Het is immers onmogelijk centraal te bepalen wat er zoal nodig is. Wel zegt het besluit dat er voor elke gedelegeerde budgethouder een beheersbudget

moet worden opgesteld, met de toegewezen taken en kredieten. Achteraf volgt dan een beheersrekening met een evaluatie van beide. Andere vormvereisten zijn er niet.

Planlast

Door dit besluit krijgen gemeenten en OCMW's veel meer dan alleen een financieel plannings-, boekhoud- en rapporteringssysteem. Ook de inhoudelijke beleidsdoelstellingen en actieplannen en de verantwoording achteraf over wat werd gerealiseerd, maken er deel van uit.

Door die koppeling van inhoud en financiën maakt het nieuwe systeem ook een verregaande vermindering van de sectorale planlasten mogelijk. Cruciaal wordt de komende maanden de vraag of Vlaanderen echt bereid is drastisch in die vele verplichtingen te snoeien, zoals beloofd werd in het regeerakkoord. Een grondige sanering in de planlasten wordt de beste stimulans voor de besturen om met het nieuwe beleids- en beheerssysteem van start te gaan en er ook de nodige voordelen uit te halen.

De hele hervorming zou uiterlijk in 2014 moeten ingaan, met de mogelijkheid dat besturen met toelating van de minister eerder of later starten. De VVSG vindt een verplichte veralgemeende instap in 2014 te ambitieus, omdat uiteindelijk ruim 600 lokale besturen de overstap moeten maken. Veel zal afhangen van de ondersteuning en begeleiding die de Vlaamse overheid kan aanbieden. En daar is een pak geld voor nodig.

Jan Leroy is VVSG-stafmedewerker gemeenten en OCMW-financiën

In het volgende nummer van Lokaal leest u meer over de meerjarenplanning en het budget onder het nieuwe systeem.

- www.binnenland.vlaanderen.be/bbc/index.htm
- voor meer achtergrond kunt u een abonnement nemen op *Lokaal Financieel Management*, een VVSG-Politeia-uitgave (www.politeia.be)