

Opmerkingen VVSG bij voorontwerp besluit beleids- en beheerscyclus (versie 22.1.2010)

Document goedgekeurd door VVSG-Raad van Bestuur 8 maart 2010

1. Algemene opmerkingen

De VVSG stelt vast dat deze versie van het voorontwerp een stuk minder gedetailleerd en verregaand is dan de vorige versies. Het Agentschap Binnenlands Bestuur ging hiermee in op een aantal belangrijke bekommernissen die o.m. vanuit de VVSG werden geformuleerd. Zoals in eerdere reacties ook al aangegeven, kan de VVSG zich vinden in de grote lijnen en de algemene filosofie van het voorontwerp. Toch blijven er enkele algemene bedenkingen:

- Het besluit maakt planlastvermindering mogelijk, en dat is een goede zaak. Uit ervaring weten we dat zaken altijd gemakkelijker worden ingevoerd dan weer afgeschaft. Daarom eist de VVSG absolute garanties dat de planlastreductie effectief een feit is (met werkelijk afgeschafte of tot hun essentie herleide sectorale decreten en besluiten) tegen het moment dat dit besluit veralgemeend van kracht wordt. We vragen op dat vlak een duidelijk plan van aanpak van de Vlaamse regering.
Een belangrijk case wordt het uitvoeringsbesluit bij het integratiedecreet van 2009, waarover momenteel onderhandelingen lopen. De VVSG vraagt nu een duidelijk signaal dat de beoogde planlastvermindering ook echt wordt doorgevoerd in besluiten en decreten.
- Dit voorontwerp van besluit is bijzonder ambitieus en vergt een hele aanpassing door de besturen zelf. Daarom wil de VVSG:
 - Dat er gewerkt wordt met een realistisch implementietraject. Nu gaat het besluit uit van een veralgemeende invoering in 2014 (met de opmaak van het eerste meerjarenplan volgens de nieuwe regels in 2013), maar wellicht is dat te snel. Concreet zou die start in 2014 immers betekenen dat (naast een handvol starters in 2011) in 2012, 2013 en 2014 gemiddeld telkens ruim 200 besturen de overstap maken.
Met de verkiezingen in 2012 in het vooruitzicht is de kans bovendien groot dat de overgrote meerderheid van de besturen voor 2014 kiest, wat de concentratie van starters (en dus van voorbereidingen in 2013) nog groter maakt. Wellicht is het onmogelijk voor alle betrokken begeleiders (lesgevers, informatiehuizen, Agentschap Binnenlands Bestuur, VVSG, federaties, ...) om in te staan voor een behoorlijke omkadering van die grote groep starters.
De VVSG vraagt een realistisch schema voor de inwerkingtreding, en is van oordeel dat die het best zou worden uitgesmeerd tot in 2017 of 2018. Een meer gespreide invoering heeft ook als voordeel dat latere instappers kunnen leren uit de ervaringen van de pioniers, en dat bovendien anomalieën in de regelgeving kunnen weggewerkt zijn.
 - In het Verslag aan de Vlaamse regering wordt terecht aangegeven (pag. 10-11) dat de ondersteuning en de begeleiding van de OCMW's in de periode 1998-2003 ondermaats was. De tekst zegt verder: 'Een hervorming van deze orde kan maar succesvol zijn als men tijdig en voldoende aandacht en midde-

len besteedt aan de implementatie van de nieuwe instrumenten.' Daarmee zal iedereen het eens zijn, maar de zekerheid dat het dit keer anders wordt aangepakt krijgen we (voorlopig?) niet. Nochtans is een massale inzet van mensen en middelen bij de lokale overheden én de Vlaamse overheid gedurende een lange periode een noodzakelijke voorwaarde om een dergelijk ambitieus project te laten slagen.

2. Tekstuele opmerkingen

Algemeen

In het besluit is de verwijzing naar andere artikels nog overal verkeerd. Er staat : 'artikel Art. x'.

Inleiding bij het Verslag aan de Regering

2.2: wordt er best -> wordt er het best

2.6: besteed -> besteedt

2.7.1: registreren, kost -> registreren kost

2.7.2 (en elders): bvb. -> bv.

2.7.2: NIS -> Directie Statistiek van de FOD Economie

2.7.2: en hebben rechtstreeks toegang -> die rechtstreeks toegang hebben

2.7.2: managementinformatie zij nodig -> managementinformatie het nodig

3.4:

- 'de sectorale plannen kunnen verwerkt worden in het strategisch meerjarenplan': Het strategische meerjarenplan staat centraal in het planningsproces en moet dus de sectorale plannen opleveren. Dus beter: 'de hoofdlijnen van de sectorale plannen kunnen gedestilleerd worden uit het strategisch meerjarenplan'; Eigenlijk is het ook niet duidelijk in welke mate de doelstellingen uit de sectorale plannen al dan niet automatisch ook prioritaire doelstellingen (moeten) zijn; vaak worden sectorale doelstellingen in ruil voor wat subsidies 'opgedrongen' aan een bestuur, zonder dat daarvoor een echt (politiek) draagvlak bestaat. Gaat het dan nog om een prioritaire doelstelling van het bestuur, of eerder om een van de Vlaamse overheid die een bestuur hiervoor vooral als uitvoerder ziet? Hoe gaat het ontwerp met deze spanning om, of ruimer: welke visie is er om van de beoogde planlastreductie echt werk te maken?

- financiële rapporten aan de -> rapporten aan de

4.1: Het verplicht opgeven van de mate van realisatie van doelstellingen in de jaarrekening kan ertoe leiden dat doelstellingen en indicatoren zo geformuleerd worden dat ze zeker zullen gehaald worden en dus worden ze minder sturend. Of een tweede mogelijkheid: dat besturen écht belangrijke doelstellingen niet als prioritaire doelstelling zullen formuleren, uit schrik erop afgerekend te worden. Deze relativeringen moeten misschien toch in de tekst van de toelichting worden opgenomen.

4.3: Het is niet echt duidelijk of elke prioritaire doelstelling noodzakelijkerwijze binnen één (weliswaar door het bestuur gekozen) beleidsdomein moeten vallen, dan wel ook beleidsdomeinoverschrijdend kunnen zijn; wellicht is dat laatste het geval (wat ook wenselijk is), maar dat zou dan ook, voldoende moeten worden geëxpliciteerd

4.4.d): punt 4.4 -> punt 3.4

4.5: rapporterings-verplichtingen -> rapporteringsverplichtingen

5: In titel II wordt...: hier staat enkel een beschrijving van de situatie voor de gemeenten, niet voor OCMW's of provincies

Art.	Besluit	Verslag aan de Vlaamse regering
1	<p>Volgende definities ontbreken o.i.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsitem • FIFO-methode • Resultaat op kasbasis 	
Titel II		Is de term 'beleidsnota' bij de jaarrekening niet te verwarrend voor een ex post document? 'Beleidsverslag' als alternatief?
2	rapporteringperiode -> rapporteringsperiode	
3	rapporteringperiode -> rapporteringsperiode	
4	Klopt de verzending naar de provinciegouverneur ook voor de provincies?	
5		<ul style="list-style-type: none"> • Het INR staat niet in de lijst van de afkortingen op pag. 28 • Hier is sprake van beleidsveld 'sporthallen', in het ontwerp van MB is sprake van 'sport' (074) als beleidsveld: afstemmen!
6	We pleiten ervoor om de verplichting om in de omschrijving van een beleidsdoelstelling een kwantitatief gedeelte op te nemen, te nuanceren, bv. door de woorden 'in de mate van het mogelijke en nuttige' eraan toe te voegen. Anders dreigen er investeringen in soms nutteloze indicatoren.	In de toelichting is sprake van de meetbaarheid van het effect, de prestaties, of, als dat niet mogelijk is, de beoogde prestaties. In de tekst is er sprake van de meetbaarheid van het resultaat of het effect. Nog los van de opmerkingen hiernaast (nuanceren meetbaarheid) moet een en ander op elkaar worden afgestemd.
8	meerdere -> meer	
9		intranet -> intranet of extranet
11	We pleiten ervoor om de verzending van de beleidsrapporten aan de gouverneur te integreren met de verzending van de digitale gegevens aan de Vlaamse regering. Vlaanderen moet werken met één brievenbus voor de lokale besturen (cf. het doel tot digitalisering van het toezicht	

Art.	Besluit	Verslag aan de Vlaamse regering
	– Tom Doesselaere)	
13	beschrijft de prioritaire -> beschrijft ten minste de prioritaire: het ontwerp is o.i. nu te beperkend geformuleerd; door deze toevoeging sluit de tekst beter aan bij de toelichting	
16	<ul style="list-style-type: none"> • resultaat op kasbasis: niet gedefinieerd in besluit • §2, 3°: voorstel om dit weg te laten, want via het OCMW-decreet heeft de gemeenteraad de volheid van bevoegdheid over het OCMW-meerjarenplan • §3: we denken dat we hier strenger mogen zijn: om het financiële evenwicht van het meerjarenplan 2014-2019 aan te tonen, moet niet alleen de rekening 2011 maar ook die van 2012 vastgesteld zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Term 'financiële draagvlak' valt hier, terwijl die nergens is gedefinieerd • Zie commentaar over aparte regeling voor OCMW's (§2) • Zie commentaar over vaststelling rekening (§3)
Hoofd stuk III		Hier staat dat beleidsdoelstellingen <i>bij voorkeur</i> meetbaar, ... zijn. Dat is in tegenstelling met de verplichting qua meetbaarheid zoals bepaald in art. 6.
20		respectievelijke budgettaire -> respectieve budgettaire
22	Resultaat op kasbasis: zie opm. bij art. 16	Term 'financiële draagvlak' valt hier, terwijl die nergens is gedefinieerd (overblijfsel oude teksten?)
24		<ul style="list-style-type: none"> • hanteren best -> hanteren het best • hun meerjarige verbintenissen -> hun (meerjarige) verbintenissen: het opvolgen van verbintenissen is niet alleen nuttig voor het jaar-overschrijdende, ook voor de kredietbewaking binnen een jaar
25	voorstel om voor de woorden 'investeringsubsidies en schenkingen' (§2, 3° en §3, 2°) de woorden 'te ontvangen' toe te voegen (om duidelijk te maken dat we hier aan ontvangstenzijde zitten)	<ul style="list-style-type: none"> • Is de verwijzing naar art. 6 correct? In dat artikel is geen sprake van 'niet in beleidsdoelstellingen opgenomen verrichtingen'. • 'worden er in een' -> 'worden in een'

Art.	Besluit	Verslag aan de Vlaamse regering
		<ul style="list-style-type: none"> • 'te ontvangen' toevoegen vóór de woorden 'investeringssubsidies' en 'schenkingen'
27	<ul style="list-style-type: none"> • derde financiële boekjaar -> tweede financiële boekjaar: we pleiten voor voldoende hoge eisen m.b.t. de tijdige goedkeuring van het budget • is er ook een eis qua tijdige vaststelling van de jaarrekening voor de budgetten na het eerste? 	
28	Is dit nodig gegeven wat in art. 156 GD (en x OD en y PD) staat?	
Afdeling II	het strategisch meerjarenplan -> het meerjarenplan (cf. terminologie GD)	
29	<ul style="list-style-type: none"> • Woorden 'ten minste' toevoegen tussen 'boekjaar' en 'de beleidsdoelstellingen'? • Het resultaat op kasbasis op niveau van een budget kan dus niet <0 zijn, terwijl dat in het MJP in een bepaald jaar wel kan: klopt dat wel? (het GD legt hierover toch niets op in de andere jaren dan het eerste van een legislatuur?) 	
30	<ul style="list-style-type: none"> • Moeten de woorden 'exploitatieopbrengsten' en 'exploitatiekosten' niet vervangen worden door 'exploitatieontvangsten' en 'exploitatieuitgaven'? • 5°: art. 26 bevat geen eerste lid, wel een §1 	
31	wordt -> worden	
32	<ul style="list-style-type: none"> • beleidsnota: vervangen door beleidsverslag? • Zou het, gegeven de vele verwijzingen naar de toelichting verder in het besluit, niet beter zijn om hier expliciet '4° de toelichting' aan toe te voegen? 	Er ontbreekt uitleg over de reden waarom het besluit hier (in vgl. met wat gebeurt voor meerjarenplanning en budget) veel verder gaat dan de decreten. Die koppelen eigenlijk alleen maar financiële elementen aan de jaarrekening.
42		dat bepaalt -> die bepalen
46	Wat zijn schulden 'aangehouden met als doel te worden verhandeld'?	

Art.	Besluit	Verslag aan de Vlaamse regering
Titel III	Beleids- en beheersrapporten: ik denk dat hier in deze titel eigenlijk alleen de onderdelen van de balans en de staat van opbrengsten en kosten worden besproken -> aanpassen?	
60	<ul style="list-style-type: none"> • één of meerdere → één of meer • geïnd: moet dat niet zijn 'gerealiseerd', ongeacht het moment van de inning (de inning kan bv. ook al gebeurd zijn onder de vorm van een voorschot)? 	
63	terug te vorderen - > in te vorderen; kan dat wel: een belastingvordering op LT?	
64	de aandelen en de vorderingen -> de aandelen, de vorderingen	Gemeentelijke holding -> Gemeentelijke Holding
72		categorie voorzien voor wegen -> categorie opnemen voor wegen
74	Zie ook art. 168: is hier conformiteit gezocht met bv. ESR- en PPS-regels, die bepalen wanneer activa en passiva in het geval van bv. een DBFM al dan niet bij de overheid of bij de private partner worden ondergebracht? We moeten immers vermijden dat lokale besturen hiervoor andere regels moeten volgen dan de Vlaamse overheid of dan de private partner (waardoor activa bv. op twee balansen zouden kunnen staan).	
76		nettowaarde van de actief- minus de passiefbestanddelen: is de netto-waarde niet altijd actief min schulden; pleonasme?
82		Opgelet: AGB's zijn vaak wel onderworpen aan vennootschapsbelastingen
83	Zie ook opm. bij art. 60: moeten de woorden 'betaald' (1°) en 'geïnd' (2°) niet vervangen worden door respectievelijk 'ontstaan' en 'gerealiseerd'?	
87		<ul style="list-style-type: none"> • Hier is sprake van afschrijvingen van investeringssubsidies en schenkingen, terwijl in art. 184

Art.	Besluit	Verslag aan de Vlaamse regering
		sprake is van 'afboekingen' <ul style="list-style-type: none"> • Hoe gebeurt de verwerking van investeringssubsidies en schenkingen voor niet af te schrijven goederen (bv. gronden)?
89		Zou in het verslag niets moeten staan over het feit dat het overig netto-actief in principe onveranderd blijft na de 'beginbalans', tenzij... (met het aangeven van voorbeelden waarin het toch kan veranderen)?
95	Is de beperking van de uitzonderlijke opbrengsten hier niet te strikt? Moet een bestuur niet kunnen aangeven dat bv. dividenden die eigenlijk het gevolg zijn van de realisatie van activa (cf. wat de voorbije jaren gebeurd is met telenet, Electrabel, ...) als uitzonderlijk moeten worden gecatalogeerd?	
99		Artikel ontbreekt in verslag
100	als een financiële of uitzonderlijke kost -> als financiële of uitzonderlijke kosten	
103	valuta -> valuta's	
104		<ul style="list-style-type: none"> • Deze kost is -> Deze kosten zijn • zou als exploitatiekost -> zouden als exploitatiekosten • de uitleg waarom toegestane investeringssubsidies altijd tot de uitzonderlijke kosten behoren, volstaat niet, zeker wanneer het gaat om regulier beleid • Voor deze redenen -> Omwille van deze redenen
107	sectoraal rapport: dat moet meervoud zijn, want bepaalde transacties of registraties kunnen met meer dan één rapport te maken hebben	
113	opgeborgen -> bewaard	
114	<ul style="list-style-type: none"> • Moeten ook het beleidsveld en het actieplan hier niet (eventueel facultatief) worden aan toegevoegd? • sectoraal rapport: dat moet meer- 	

Art.	Besluit	Verslag aan de Vlaamse regering
	voud zijn, want bepaalde transacties of registraties kunnen met meer dan één rapport te maken hebben	
116		Daaropvolgende periode: moet dat niet zijn: voorafgaande periode (correct in besluit zelf)
121	1°: 'in het meerjarenplan de verwachte uitgave is opgenomen voor de verbintenis': dit lijkt ons een te verregaande uitbreiding van het belang van het meerjarenplan: de kredietbeperking is gebaseerd op het budget, niet op het meerjarenplan, tenzij er aan die 'nagegaan' geen juridische gevolgen zijn verbonden	Idem; op zijn minst moet hier worden aangegeven wat de gevolgen zijn van het niet beschikbaar zijn van het beschikken over transactiekredieten in het meerjarenplan
123	<ul style="list-style-type: none"> • er wordt hier verwezen naar overheidsopdrachten; betekent dit dat andere zaken zonder visum wel kunnen, ongeacht het bedrag (bv. aankoop grond, afsluiten huurcontract, ...) • opeenvolgende aanstelling personeelsleden: de totale duur kent men natuurlijk niet ex ante, alleen ex post: wat wordt bedoeld? • aan welke bedragen denkt de minister, idem als nu of andere? • wat met de bepalingen over werkgeleheidsmaatregelen die nu in het OCMW-besluit staan? 	
126	Welke afwijkingen wil men de minister nog laten toestaan op de maximaal drie voorlopige twaalfden?	
128	<p>Voorstel om dit artikel over de ambtshalve afnames te vereenvoudigen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderscheid §1 (leningen) en §2 (leasing) lijkt ons niet nodig • Men moet opletten met de regeling alleen toe te laten voor <u>in België erkende banken</u>; ook buitenlandse instellingen en instellingen die geen bank zijn kunnen eventueel kredieten verstrekken (bv. directe plaat- 	

Art.	Besluit	Verslag aan de Vlaamse regering
	<p>singen door pensioenfondsen, of de Europese Investeringsbank, ...).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het belangrijkste is dat het bestuur vooraf akkoord ging met de automatische afname van intresten, aflossing en andere betalingen (dat akkoord ontbreekt nu in §1!) • §3: de VVSG vraagt om dit te schrappen: het kan niet dat overheden bij elkaar de vorderingen gewoon van de rekening halen; ook een lokaal bestuur kan subsidies die uitblijven niet van de rekening halen van de Vlaamse overheid! 	
129		Graag wat uitleg over de kredietbewaking bij het oninbaar boeken van vorderingen (cf. in gemeenten vandaag, waar die onwaarden een (budgettaire) uitgave zijn)
149	<ul style="list-style-type: none"> • valuta -> valuta's • op datum -> op de datum 	
150	Ontbreekt art. 157 niet in deze opsomming (cf. de toelichting)?	
163	<ul style="list-style-type: none"> • De tekst van §1, 3^{de} lid is zeer gecodenseerd geschreven, waardoor de werkelijke betekenis vrijwel onbegrijpelijk is. Graag herschrijven. • FIFO-methode: nergens gedefinieerd in ontwerp zelf • §3: Indien de methode -> Indien de waarderingsmethode • §3: de juiste betekenis en de motivering van het tweede lid zijn niet helemaal duidelijk 	
164		<ul style="list-style-type: none"> • provinciegriffier -> deputatie • ontvangen terugbetalingen - ontvangen vooruitbetalingen
168	Zie ook art. 174: is hier conformiteit gezocht met bv. ESR- en PPS-regels, die bepalen wanneer activa en passiva in het geval van bv. een DBFM al dan niet bij de overheid of bij de private partner	

Art.	Besluit	Verslag aan de Vlaamse regering
	worden ondergebracht? We moeten immers vermijden dat lokale besturen hiervoor andere regels moeten volgen dan de Vlaamse overheid of dan de private partner (waardoor activa bv. op twee balansen zouden kunnen staan).	
179	zo er voor -> wanneer er voor	
181	zo er voor -> wanneer er voor	
182	Is §2 niet te complex? Kan men zich niet beperken tot het vervangen van de woorden 'realiseerbare waarde' in het eerste lid door 'marktwaarde', en de volgende leden weg te laten? In een goed werkende markt zullen de 'bedrijfswaarde' en de 'reële waarde' immers gelijk zijn.	
184	Wat gebeurt er met investeringssubsidies voor niet-afschrijfbaar activa (bv. gronden)?	Idem.
185	§4: tegen geboekt -> tegengeboekt	
194	titel 2, hoofdstuk 2 -> titel II, hoofdstuk II titel 2, hoofdstuk 5 -> titel II, hoofdstuk V titel 5 -> titel V	
196bis	Toe te voegen artikel 'Het jaarlijkse ondernemingsplan bedoeld in de artikels 235, 5° en 235, §2, 8° van het Gemeentedecreet is gelijk aan het budget.'	Doel: vermijden dat AGB's naast het budget (dat financieel en inhoudelijk is) nog eens een jaarlijks ondernemingsplan moeten maken. Deze vereenvoudiging kan natuurlijk ook worden opgevangen door een decreetswijziging.
198	<ul style="list-style-type: none"> • alle cijfers bij titels en hoofdstukken moeten Romeins worden • titel III van het ontwerp wordt wel van toepassing verklaard voor alle AGB's; wat gebeurt er dan met die bepalingen (bv. art. 57, 62, 63) die afwijken van het Belgische boekhoudrecht? Moeten die AGB's dan toch beide systemen volgen? Dat kan niet de bedoeling zijn! 	
198bis	Toe te voegen artikel 'Het jaarlijkse ondernemingsplan bedoeld in de artikels	Doel: vermijden dat AGB's naast het budget (dat financieel en inhoudelijk

Art.	Besluit	Verslag aan de Vlaamse regering
	235, 5° en 235, §2, 8° van het Gemeentedecreet is gelijk aan het budget.’	is) nog eens een jaarlijks ondernemingsplan moeten maken. Deze vereenvoudiging kan natuurlijk ook worden opgevangen door een decreetswijziging.
204	<ul style="list-style-type: none"> • de regelen (2x) -> de bepalingen • is er geen beginbalans gepland waarmee de balans na het eerste financiële boekjaar kan worden vergeleken? 	
206	<ul style="list-style-type: none"> • We stellen voor om de artikels 169 en 170 GD niet in werking te laten treden, want zonder de (bijgestuurde) start van de externe-auditcommissies zijn die artikels eigenlijk grotendeels inhoudsloos. • Waarom worden de bepalingen over de eindrekening van de ontvanger (art. 85-90 ARG) nog niet opgeheven? 	<ul style="list-style-type: none"> • Idem. • Graag wat uitleg over de rationaliteit van de slechts gedeeltelijke opheffing van het ARG.
209	Zoals al eerder aangegeven is de veralgemeende invoering in 2014 (met dus opstelling eerste meerjarenplan en budget in 2013) wellicht onhaalbaar, voor de besturen zelf én voor iedereen die moet instaan voor de nodige omkadering, vorming, informatica, enz.	

Jan Leroy (red.)
8.3.2010