

BOUWSTENEN OM MEERDERE JAREN TE PLANNEN

Lokale en provinciale besturen maken binnenkort een planning op voor de volgende jaren. Dat is geen eenvoudige opdracht. Deze nota wil hiervoor een aantal handvaten aanreiken en duidelijk maken dat er verschillende invalshoeken zijn om een doelstellingenkader uit te werken.

De BBC-regelgeving biedt de besturen een kader dat zich in eerste instantie richt op de informatiebehoeften van de raadsleden. Dat kader is wettelijk verplicht (invalshoek 1). Een doelstellingenkader kan ook worden uitgewerkt vanuit het oogpunt van organisatiebeheersing. Dat is een meer omvattende maar richtinggevende benadering (invalshoek 2).

In deze nota worden beide invalshoeken toegelicht met als doel deze kort te verduidelijken en hun verhouding tot elkaar te schetsen. Deze verhouding wordt ook weergegeven in een samenvattend overzicht. Tot slot verwijst de nota naar methodieken, opleidingen en praktijken die waardevol kunnen zijn in het kader van het planningsproces. Deze nota, opgesteld door ABB, de VVSG, de VVP en Audit Vlaanderen, sluit aan op de [nota over de omgevingsanalyse](#).

■ INVALSHOEK 1: DE BBC-REGELGEVING

Een eerste invalshoek voor een meerjarige planning is de BBC-regelgeving die vertrekt vanuit de informatienoden van de raadsleden.

1.1. Het meerjarenplan als document voor de raadsleden

Omdat raadsleden afhankelijk zijn van het management voor het verkrijgen van informatie over het beleid van het bestuur, bevat de regelgeving een aantal regels voor de opmaak en de inhoud van het meerjarenplan. Die regels zijn opgenomen in het decreet over het lokaal bestuur, het provinciedecreet en de uitvoeringsbesluiten over de beleids- en beheerscyclus.

Het meerjarenplan bevat een strategische nota, een financiële nota, een toelichting en bijbehorende documentatie. Het is echter niet de bedoeling om de raadsleden te overstelpen met detailinformatie. Het meerjarenplan is een strategisch document dat in de eerste plaats een beleidsbepalende functie heeft. Daarom ligt de focus in de strategische nota op de prioritaire acties of actieplannen en op de prioritaire beleidsdoelstellingen. Dat zijn de beleidsdoelstellingen waarin prioritaire acties of prioritaire actieplannen kaderen. De beleidsmensen moeten dus zelf aangeven welke acties of actieplannen zij zo belangrijk vinden dat er aan de raad meer in detail over gerapporteerd moet worden via beleidsrapporten. Het zijn die acties, actieplannen en doelstellingen waarrond de strategische nota dan wordt opgebouwd. Daarnaast moet elk bestuur in de strategische nota duidelijk aangeven wat de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen zijn en waar de raadsleden een overzicht met de omschrijving van alle beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties, en de bijbehorende ontvangsten en uitgaven kunnen terugvinden.

Via de acties of actieplannen worden de bijbehorende beleidsdoelstellingen concreter ingevuld en financieel vertaald, zodat de beleidsmensen weten welk deel van de algemene middelen moet worden aangesproken voor de uitvoering van een actie of actieplan en de realisatie van een beleidsdoelstelling. Van de acties of

actieplannen die niet prioritair zijn, worden de financiële consequenties gebundeld getoond, net als van de beleidsdoelstellingen waar geen prioritaire acties of actieplannen in kaderen. Tot slot kunnen er ook nog verrichtingen zijn die een bestuur niet in beleidsdoelstellingen vertaalt. De regelgeving verplicht de besturen dus niet om al hun verrichtingen in beleidsdoelstellingen op te nemen. Dat komt tot uiting in het financieel doelstellingenplan. De staat van het financieel evenwicht geeft weer of het bestuur het vooropgestelde beleid zal kunnen uitvoeren zonder de financiën op lange termijn in gevaar te brengen.

Naast de beleidsbepalende functie heeft het meerjarenplan ook een autoriserende functie. De kredieten die vroeger in het budget waren opgenomen, worden nu vastgesteld via de financiële nota van het meerjarenplan. De regelgeving gaat daarbij uit van kredietenveloppes die op een relatief hoog niveau worden toegekend (bv. het totaal van de exploitatie, het totaal van de investeringen) en bevat geen gedetailleerde regels voor de kredietbewaking. Het bestuur moet zelf in het organisatiebeheersingssysteem de nodige regels op maat van het eigen bestuur uitwerken die een permanent overzicht van de beschikbare kredieten garanderen en kredietoverschrijdingen voorkomen.

De toelichting van het meerjarenplan en de documentatie bij het meerjarenplan bevatten alle bijkomende informatie die de raadsleden nodig hebben om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. Zo is bv. de omgevingsanalyse een onderdeel van de documentatie bij het meerjarenplan omdat ze een basiselement is bij de opmaak van het meerjarenplan en de beleidskeuzes die daarbij moeten worden gemaakt. De opmaak van die omgevingsanalyse in het kader van het meerjarenplan 2020-2025 kan al begin 2018 starten zodat de resultaten ervan tijdig beschikbaar zijn voor de nieuwe bestuursploeg. Dat neemt niet weg dat die analyse een dynamisch instrument is dat nadien in de mate van het nuttige en mogelijke regelmatig geactualiseerd moet worden.

1.2. De concrete inhoud van het meerjarenplan

Het meerjarenplan wordt opgemaakt op basis van beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties en de ramingen van ontvangsten en uitgaven daarvoor. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de prioritaire beleidsdoelstellingen, de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen en de verrichtingen zonder beleidsdoelstellingen. Binnen de verschillende prioritaire beleidsdoelstellingen worden telkens de prioritaire acties of actieplannen getoond en de overige acties of actieplannen. De acties of actieplannen waarover aan de raad via de beleidsrapporten expliciet gerapporteerd moet worden, zijn de prioritaire acties of actieplannen. De doelstellingen waarin die prioritaire acties of actieplannen kaderen zijn de prioritaire beleidsdoelstellingen.

Het is de bedoeling dat de raadsleden het beleid op hoofdlijnen aansturen en opvolgen. Daarom legt de regelgeving niet op om alle activiteiten in beleidsdoelstellingen te vatten of prioritair te maken. De transacties die niet tot een prioritaire actie of een prioritaire actieplan behoren, worden in het meerjarenplan alleen financieel vertaald en zijn opgenomen in de financiële nota. Die activiteiten van het bestuur zitten dus wel vervat in het meerjarenplan, maar ze zijn niet in detail zichtbaar in het document.

Aangezien niet alle acties of actieplannen van een bestuur per definitie prioritair zijn en bijgevolg de activiteiten niet allemaal in prioritaire beleidsdoelstellingen of in beleidsdoelstellingen zonder meer worden vertaald, bevat de financiële nota ook rubrieken over de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen en de verrichtingen zonder beleidsdoelstellingen. Zonder die laatste rubriek zouden de besturen verplicht zijn om een zero-based meerjarenplan op te stellen. Dat is niet haalbaar en niet wenselijk.

Het meerjarenplan is geen managementrapportering, maar een rapportering aan de raad waarbij de hoofdlijnen voor de periode van het meerjarenplan worden uitgestippeld en waarover in de opvolgingsrapportering en de jaarrekening wordt gerapporteerd. De raadsleden moeten echter ook informatie krijgen over de beleidsdoelstellingen waarin geen prioritaire acties of actieplannen kaderen en over de activiteiten en processen waarvoor geen beleidsdoelstellingen geformuleerd werden. Die informatie wordt echter niet in de strategische nota en de beleidsevaluatie opgenomen. De raadsleden moeten wel

permanent een overzicht kunnen krijgen van alle beleidsdoelstellingen met de onderliggende actieplannen en acties en de bijbehorende ontvangsten en uitgaven.

Gemeenten en OCMW's hebben als aparte rechtspersonen eigen kredieten die ze kunnen inzetten om de (gedeelde) beleidsdoelstellingen te realiseren. Het meerjarenplan bevat zowel de beleidsdoelstellingen van de gemeente als die van het OCMW, die zo naadloos op elkaar kunnen aansluiten en geïntegreerd kunnen worden voorgesteld. Dat maakt het mogelijk om te werken met één doelstellingenboom voor beide besturen samen. Omdat de gemeente en het OCMW afzonderlijke rechtspersonen met eigen bezittingen, rechten, verplichtingen, ontvangsten en uitgaven blijven, moet bij elke registratie van een (geplande) transactie worden aangeduid of ze betrekking heeft op de gemeente of het OCMW. Vanuit die registraties worden de kredieten opgebouwd die in het meerjarenplan apart zichtbaar zijn voor de gemeente en het OCMW.

Wat de voorstelling van de beleidsdoelstellingen betreft, maakt het meerjarenplan een onderscheid tussen de prioritaire beleidsdoelstellingen, de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen en de verrichtingen zonder beleidsdoelstellingen.

Schematisch:

Invalshoek BBC-regelgeving			
Doelstellingen	Meerjarenplan		
	Prioritair beleid	Niet-prioritair beleid	
	Prioritaire beleidsdoelstellingen	Niet-prioritaire beleidsdoelstellingen	Beleid/verrichtingen niet vervat in beleidsdoelstellingen

■ INVALSHOEK 2: ORGANISATIEBEHEERSING

Een tweede invalshoek voor de opmaak van een planning over meerdere jaren is een goede organisatiebeheersing. Deze invalshoek bouwt verder op de (verplichte) BBC-regelgeving maar is richtinggevend van aard.

Voor een goede organisatiebeheersing is de uitwerking van een omvattend doelstellingenkader essentieel. De opmaak van de omgevingsanalyse is een eerste basis voor de uitwerking van dit doelstellingenkader. Onder meer op basis van wat de belanghebbenden aanreiken, dient vervolgens het doelstellingenkader te worden opgemaakt.

- Eerst wordt bepaald waar de organisatie naar toe wil (thema doelstellingen van Leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen).
- Vervolgens worden de nodige middelen voor de uitvoering toegewezen (o.a. thema financieel management, thema organisatiestructuur, thema HRM, ...).
- Daarna wordt bepaald hoe het geheel zal worden opgevolgd (thema monitoring).

Voor de legislatuur 2019-2024 staan er heel wat wijzigingen op til, waarvan het decreet over het lokaal bestuur en het decreet over het lokaal sociaal beleid er twee belangrijke zijn. Een van de gevolgen hiervan is de verregaande integratie tussen de gemeente en het OCMW in één ambtelijke organisatie. Gemeenten en OCMW's werken daarom het best vanuit één gemeenschappelijk doelstellingenkader, ook al blijven ze na 2019 als aparte rechtspersonen bestaan. Een geïntegreerd beleid dat is vertaald in één helder doelstellingenkader, wordt daarom idealiter voorafgegaan door een gemeenschappelijke omgevingsanalyse en een gezamenlijk planningsproces.

2.1. Eén omvattend doelstellingenkader

Voor een goede beheersing van een organisatie is het aangewezen om één omvattend doelstellingenkader op te maken dat richting geeft aan de verschillende onderdelen van de organisatie. Dat vergemakkelijkt een duidelijk overzicht over en sturing van de werking.

Om de volledige organisatie te beheersen, formuleert het bestuur daarom doelstellingen voor:

- het nieuw beleid dat verwijst naar politieke keuzes om in te zetten op bepaalde aspecten van de dienstverlening of de ondersteunende werking (bv. bouw van een sporthal of nieuwe website);
- de (externe) weerkerende dienstverlening die handelt over de dienstverlening aan klanten waarvoor het bestuur geen grote nieuwe accenten legt (bv. de sociale dienstverlening, burgerzaken).
- de (interne) ondersteunende werking die betrekking heeft op zaken die noodzakelijk zijn voor een goede dienstverlening aan de klanten (bv. personeelsbeleid, ICT, financiën, informatiebeheer). De interne werking moet worden uitgebouwd in functie van de doelstellingen over het nieuw beleid en de weerkerende dienstverlening.

Dit breder doelstellingenkader kan samenvallen met het meerjarenplan of het aanvullen. Alle doelstellingen dienen evenwel steeds congruent te zijn met het realiseren van de doelstellingen van het meerjarenplan.

Het is belangrijk om op verschillende tijdstippen in de uitbouw van het omvattend doelstellingenkader de diverse belanghebbenden hierbij te betrekken (bijvoorbeeld politieke actoren, medewerkers, burgers, verenigingen (bijvoorbeeld via adviesraden), partnerorganisaties, andere overheden, enz.).

2.2. Duidelijk, overzichtelijk en praktisch bruikbaar doelstellingenkader

Een goed doelstellingenkader heeft idealiter een beheersbaar aantal algemene doelstellingen. Deze doelstellingen worden op een logische, samenhangende manier geconcretiseerd naar actieplannen, die elkaar niet tegenspreken. Hierdoor weten alle betrokkenen snel en duidelijk waar de organisatie naar toe wil en kunnen ze gemakkelijk de onderdelen terugvinden die hem of haar aanbelangen. Daarom is het belangrijk dat aan elke actie een eindverantwoordelijke wordt gekoppeld.

2.3. Een goed opvolgbaar doelstellingenkader waarover gerapporteerd wordt

Het is aangewezen om bij de opmaak van het doelstellingenkader zoveel mogelijk de latere uitvoering en opvolgbaarheid voor ogen te hebben. Voor een goede organisatiebeheersing is het belangrijk dat de organisatie bepaalt wie (politieke organen, algemeen directeur, managementteam, diensthoofden, ...) wat en aan welke frequentie opvolgt. Verscheidene actoren hebben immers verschillende informatiebehoeften. Binnen de organisatie kunnen het managementteam en/of leidinggevenden de werking uitgebreid opvolgen, maar dit is doorgaans te veel informatie voor de politieke organen. Ze kunnen dan ook zelf kiezen wat ze in welke mate van detail willen opvolgen.

De verplichte rapportering (jaarrekening, opvolgingsrapportering, organisatiebeheersing) kan daarom het best worden aangevuld met andere rapporten.

Aangezien kredieten van zowel de gemeente als het OCMW zullen worden gebruikt om de (gedeelde) beleidsdoelstellingen te realiseren, is het belangrijk om aan de respectieve raden helder te kunnen rapporteren over onder meer de aangewende kredieten. Het verdient de nodige aandacht om daar bij de uitbouw van het rapporteringssysteem rekening mee te houden.

Invalshoek Organisatiebeheersing			
Doelstellingen	Doelstellingskader (= meerjarenplan + eventueel andere sturende documenten)		
	Nieuw beleid	Weerkerende dienstverlening	Ondersteunende werking

Goede praktijk

Aanvullend op hun meerjarenplannen, formuleerden de gemeente en het OCMW Olen, na een omgevingsanalyse, een gemeenschappelijk communicatieplan 2014-2016 dat is afgestemd op de realisatie van de prioritaire doelstellingen. Jaarlijks evalueren ze de uitvoering van dit plan. Aanvullend op de beleidsrapportering rapporteren ze aan de raden ook over de realisatiegraad van het communicatieplan. Het bestuur van Olen werkt momenteel aan een nieuw plan en zet aldus de gevolgde aanpak (planningsdocumenten bijkomend aan het MJP) verder.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

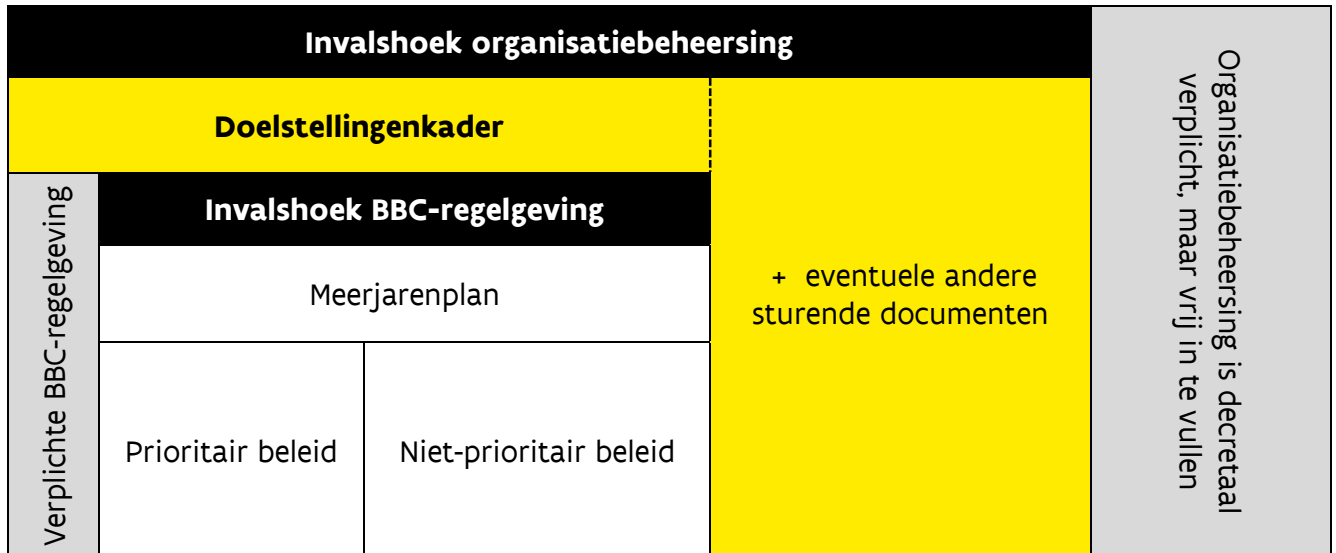
Organisatiebeheersing kan vertrekken vanuit risicobeheersing of vanuit het streven naar kwaliteit of uitmuntendheid. In beide gevallen wordt permanente verbetering op basis van een omvattend doelstellingskader nagestreefd.

Traject naar Uitmuntendheid

Het doelstellingskader opgemaakt vanuit de organisatiebeheersing zou ook kwaliteitsdoelstellingen en –normen moeten bevatten. Het is namelijk belangrijk dat besturen ook een **kwaliteitsbeleid** uitwerken, waarbij dat **kwaliteitsdoelstellingen en -normen** worden doorvertaald naar alle onderliggende niveaus in de organisatie. Dat kwaliteitsbeleid moet geïntegreerd zijn in het globale organisatiebeleid. De VVSG zet besturen hiervoor op weg in het **Traject naar Uitmuntendheid**. Aan de hand van de plan-do-check-act verbetercyclus en een kwaliteitskader kunnen besturen zichzelf verbeteren d.m.v. een zelf-evaluatie. Via het traject kunnen besturen stap voor stap, ieder op zijn eigen maat en tempo, en vanuit een intrinsieke motivatie, doorheen alle lagen van een lokaal bestuur, aan de slag, zodat ze op termijn klaar zijn om op een duurzame manier te streven naar uitmuntendheid of permanente verbetering.

SAMENVATTEND OVERZICHT

In het onderstaande overzicht worden de invalshoeken van de BBC-regelgeving en organisatiebeheersing beknopt samengevat.



Het meerjarenplan is, ongeacht de inhoud, een essentieel instrument voor de beheersing van de organisatie. Dit is ook vastgelegd in de verplichte BBC-regelgeving. Organisatiebeheersing is eveneens een decretaale opdracht, maar de invulling ervan behoort tot de autonomie van de lokale besturen.

Wat zijn de verschillende mogelijkheden in de verhouding tussen het meerjarenplan volgens de BBC-regelgeving en organisatiebeheersing?

Optie 1:

Een bestuur kan er inhoudelijk voor kiezen om de volledige werking in doelstellingen te omvatten en op te nemen in het meerjarenplan. De invalshoek volgens de BBC-regelgeving en de invalshoek volgens organisatiebeheersing vallen dan samen.

Optie 2:

Een bestuur kan ervoor kiezen om het meerjarenplan inhoudelijk te beperken en aan te vullen met andere doelstellingen en sturende documenten. Beide samen kunnen dan inhoudelijk de volledige werking afdekken.

Optie 3:

Een bestuur kan de keuze maken om in het meerjarenplan enkel doelstellingen op te nemen voor een beperkt deel van de werking, zonder andere doelstellingen of sturende documenten op te maken. Dit is voldoende voor de invalshoek volgens de BBC-regelgeving, maar laat niet toe om de volledige werking van de organisatie te beheersen.

	OK volgens BBC-regelgeving	OK voor organisatie-beheersing?
Optie 1	Meerjarenplan volgens BBC-regelgeving met prioritaire en niet-prioritaire beleidsdoelstellingen die de volledige werking omvatten	OK
Optie 2	Meerjarenplan volgens BBC-regelgeving met prioritaire en niet-prioritaire beleidsdoelstellingen en sturende documenten die de volledige werking omvatten.	OK
Optie 3	Meerjarenplan volgens BBC-regelgeving met prioritaire en niet-prioritaire beleidsdoelstellingen over een beperkt deel van de werking.	Niet OK

■ METHODIEKEN, OPLEIDINGEN EN GOEDE PRAKTIJKEN

Volgende methodieken, opleidingen en goede praktijken kunnen waardevol zijn voor de opmaak van een planning over meerdere jaren:

- [Handvaten en tips](#) om de SDG's (Sustainable Development Goals) te integreren in het meerjarenplan
- [Participatie](#) van burgers
- Informatie over beleidsplanning, - monitoring en -evaluatie op de [website van ABB](#).

Goede praktijken

- [Betrekken van belanghebbenden bij het opstellen van het meerjarenplan](#)
- [Werken aan interne controle/organisatiebeheersing \(zelfevaluatie\) geïntegreerd in de beleids- en beheerscyclus](#)
- [Samenwerking tussen gemeente- en OCMW-bestuur op vlak van beleidsplanning](#)