Vlaams Parlement

37-A (2018-2019) – Nr. 1
ingediend op 5 maart 2019 (2018-2019)

Verslag

van het Rekenhof

Naar een prestatiebegroting bij de lokale besturen en de Vlaamse overheid. Invoering van de beleids- en beheerscyclus in de provincies: knelpunten en leereffecten

verzendcode: BIN

Rekenhof

Naar een prestatiebegroting bij de lokale besturen en de Vlaamse overheid

Invoering van de beleids- en beheerscyclus in de provincies: knelpunten en leereffecten

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, 26 februari 2019

Rekenhof

Naar een prestatiebegroting bij de lokale besturen en de Vlaamse overheid

Invoering van de beleids- en beheerscyclus in de provincies: knelpunten en leereffecten

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 26 februari 2019
Vlaams Parlement, 37-A (2018-2019) – Nr. 1

Inhoud

Hoofdstuk 1
Inleiding 9
1.1 Bestuurlijke hervorming 9
1.2 Prestatiebegroting 10

Hoofdstuk 2
BBC bij de lokale besturen 13
2.1 Beginselen van de BBC 13
2.1.1 Juridisch kader 13
2.1.2 BBC en informatie aan de raad 14
2.1.3 Autorisatiefunctie van het budget 15
2.2 Implementatie van de BBC 17
2.2.1 Algemene knelpunten 17
2.2.2 Uiteenlopende invulling 18
2.2.3 Rapportering aan de raad 21
2.3 Geplande wijzigingen onder BBC 2020 26
2.3.1 BBC-evaluatie door het BBC-forum 26
2.3.2 BVR-BBC 2020 27

Hoofdstuk 3
Bestuurlijke hervorming van de Vlaamse overheid 31
3.1 Decretale initiatieven 31
3.2 Stand van zaken 32

Hoofdstuk 4
Vergelijking van de evolutie bij de lokale besturen en bij de Vlaamse overheid 35
4.1 Integratie van beleids- en financiële informatie 35
4.2 Meerjarig kader 36
4.3 Realisatiegraad van de doelstellingen 37
4.4 Decretale verankering en communicatie 37

Hoofdstuk 5
Conclusies 39

Hoofdstuk 6
Aanbevelingen 41

Hoofdstuk 7
Reactie van de minister van Binnenlands Bestuur 43

Bijlage 1
Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur 47

Naar een prestatiebegroting bij de lokale besturen en de Vlaamse overheid

Invoering van de beleids- en beheerscyclus in de provincies: knelpunten en leereffecten

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Bestuurlijke hervorming

Een essentieel instrument van de bestuurlijke hervorming die in Vlaanderen in 2003 werd opgezet, is de prestatiebegroting: een raming van de prestaties die een organisatie moet leveren om de geformuleerde doelstellingen te halen, alsook van de middelen die daarvoor moeten worden ingezet. De Vlaamse Regering heeft die hervorming, met inbegrip van een budgettair luik, zowel voor de Vlaamse overheid als voor de lokale besturen ontworpen en uitgewerkt.

Beide hervormingen, die ongeveer gelijktijdig zijn opgestart, kenden in de regeerperiode 2009-2014 een uiteenlopende ontwikkeling. Bij de lokale besturen werd de evolutie naar een meerjarenplanning gekoppeld aan een prestatiebegroting doorgezet door de invoering van de beleid- en beheerscyclus (BBC). Voor de Vlaamse overheid zelf werd de hervorming echter lange tijd afgeremd. Na een periode van stilstand en kleine voorbereidende stappen in de vorige legislatuur, werkt de Vlaamse overheid momenteel op administratief niveau aan een aanzet tot prestatiebegroting, die in de volgende legislatuur werkelijkheid moet worden.

Het Rekenhof heeft de invoering van de BBC bij de provincies van nabij opgevolgd. Het heeft daarbij een aantal problemen en knelpunten vastgesteld die ervoor gezorgd hebben dat de BBC niet volledig aan de verwachtingen heeft voldaan. Die problemen vonden deels hun oorsprong in de regelgeving zelf en deels in de wijze waarop de provincies die hebben toegepast. Het verslag heeft dus een tweevoudig doel: een evaluatie van de BBC als prestatiebegroting en een stand van zaken bij de Vlaamse overheid. Gezien de taak van het Rekenhof, staat daarbij de rol van het wetgevend orgaan (raad en parlement) centraal. De ervaringen met de BBC bij de lokale besturen kunnen bruikbaar zijn bij de invoering van een prestatiebegroting bij de Vlaamse overheid.

Op 4 december 2018 bezorgde het Rekenhof het voorontwerp van verslag aan het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), het Departement Financiën en Begroting en de beide bevoegde ministers. Het ABB en de minister van Binnenlands Bestuur reageerden met brief van respectievelijk 16 januari 2019 en 15 januari 2019. Hun antwoorden werden in het verslag verwerkt. Het Departement Financiën en Begroting en de minister van Begroting en Financiën reageerden niet formeel op het ontwerpverslag.

1.2 Prestatiebegroting

Rapporteren over prestaties houdt in dat:

1. prestatiegegevens worden verzameld/gegenereerd door metingen uit te voeren naar input, throughput, output en outcome;
2. de data worden geanalyseerd, geïnterpreteerd, vergeleken met bijvoorbeeld wettelijke verplichtingen, vooropgestelde doelen, prestaties uit het verleden, prestaties van vergelijkbare besturen (benchmarking), en worden geëvalueerd;
3. ervoor wordt gezorgd dat de informatie bij de belanghebbenden terechtkomt.

De gecommuniceerde informatie moet relevant zijn voor de ontvangers: administratie/management, uitvoerend orgaan en wetgevend orgaan hebben niet noodzakelijk behoefte aan dezelfde informatie[1]. Elk van de drie processen heeft eigen knelpunten en problemen; zij zijn ook niet los van elkaar te zien. Zo zullen beleidsmakers de doelstellingen bepalen (en de uitvoering evalueren), wat repercussies heeft op wat en hoe wordt gemeten. Idealiter moet het proces ertoe leiden dat in overleg tussen de belanghebbenden wordt vastgesteld of de verwachte resultaten worden behaald en zo niet, of de input en acties – of de verwachte resultaten – moeten worden bijgesteld.

Traditioneel bevatte de begroting vooral inputinformatie. Begroten op basis van output en zeker outcome vraagt een andere instelling en is niet vanzelfsprekend. Het is niet altijd mogelijk de gewenste outcome te formuleren in termen van meetbare gegevens[2]. Het meten zelf is vaak evenmin evident. De rapportering over de uitvoering, en in het bijzonder de vergelijking met vooraf vastgestelde doelen, veronderstelt dat die doelstellingen eenduidig en meetbaar geformuleerd zijn, met gebruik van indicatoren en streefwaarden[3]. Om tot realistische maar toch voldoende ambitieuze doelstellingen te komen, worden de doelstellingen en normen het best in overleg tussen administratie, uitvoerend orgaan en wetgevend orgaan vastgesteld. Enerzijds bestaat immers het gevaar dat administratie en uitvoerend orgaan vrezen te worden afgerekend op het al dan niet behalen van een bepaalde doelstelling en dat ze daarom nalaten daarvoor (de meest geschikte) indicatoren en (realistische maar ambitieuze) streefwaarden te formuleren – of dat minstens die perceptie ontstaat[4]. Anderzijds kan van het wetgevend orgaan niet worden verwacht dat het er zelfstandig in slaagt beleidsverwachtingen te vertalen in meetbare indicatoren en realistische streefwaarden, met daarbij de nodige input, acties, enz.

---

1 De prestatiegegevens kunnen worden gebruikt voor opvolging, rapportering, evaluatie, detectie van problemen, bijsturing en verantwoording, naargelang de gebruiker en de relaties tussen de belanghebbenden.

2 Voor output geldt dit alles in mindere mate, maar daar is het niet altijd vast te stellen of en in welke mate de output bijdraagt tot de gewenste outcome.

3 Indicatoren zijn eenheden waarmee de mate van realisatie van doelstellingen wordt gemeten. Daarbij zijn middelen- en prestatie-indicatoren (die respectievelijk aangeven welke middelen werden ingezet en welke prestaties werden geleverd) relatief makkelijk te formuleren en op te volgen. Resultaten en effecten zijn vaak moeilijker meetbaar: daardoor zijn dit type indicatoren moeilijker te formuleren. Bovendien zijn te meten effecten zelden alleen het resultaat van het gevoerde beleid; meestal spelen andere factoren ook een belangrijke rol. Streefwaarden en indicatoren gelinkt aan input of throughput kunnen al goede indicaties geven over de werking en het beheer van de organisatie, maar zeggen in de regel te weinig over de vooropgestelde effecten of impact van het beleid.

4 Verscheidene onderzoeken wijzen op de negatieve gevolgen van prestatiemeting voor verantwoording en in het bijzonder op risicoaversie bij degene die verantwoording moet afleggen, zie C. Hoffmann: Prestatiemanagement op een kruispunt: welke weg moeten we inslaan naar een betekenisvoller prestatiemanagement? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (2016) p. 67-83.

In het hele proces zijn de posities van de actoren fundamenteel verschillend. Administratie en uitvoerend orgaan hebben grotendeels zelf in handen welke informatie zij verzamelen en hoe ze die gebruiken. Voor het wetgevend orgaan geldt dat veel minder. Om te voorkomen dat de asymmetrie in informatieverwerving negatief zou worden gepercipieerd door de leden van het wetgevend orgaan, moeten zij voldoende inspraak hebben in de aard van de informatie die ter beschikking wordt gesteld en voldoende vertrouwen in de volledigheid en juistheid van die informatie. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat het hele proces van kwaliteitsvol meten, verwerken, evalueren en informeren complex en tijdrovend is: de juiste keuzes maken is dus van essentieel belang.

Prestatie-informatie vereist een andere *mindset*, die waarschijnlijk beter aansluit bij hoe administratie en uitvoerend orgaan ook in het verleden het budget opstelden dan hoe het wetgevend orgaan het gepresenteerd kreeg. Ambtenaren en uitvoerende politici hebben sowieso meer ervaring met het gebruik van prestatiegegevens[5]. Door de dagelijkse omgang met de elementen van de prestatiebegroting mag worden verwacht dat zij er snel vertrouwd mee geraken, wat minder geldt voor bijvoorbeeld gemeente- of provincieraadsleden, die er vooral tot uitsluitend bij het budget en de jaarrekening mee worden geconfronteerd.

[5] Zij hebben zeker meer ervaring met veeleer beheersmatige informatie, maar het onderscheid tussen beheersmatige informatie en prestatie-informatie is niet altijd strikt te maken en vaak zijn beide aanwezig in prestatie-informatie. Zij gebruiken die informatie al voor opvolging, evaluatie, detectie van problemen, bijsturingen, enz.

HOOFDSTUK 2

BBC bij de lokale besturen

2.1 Beginselen van de BBC

2.1.1 Juridisch kader

Door de wijziging van het provinciedecreet, het gemeentedecreet en het OCMW-decreet heeft de Vlaamse overheid in 2005 de basis gelegd om bij de lokale besturen een prestatiebegroting in te voeren: de zogenaamde beleids- en beheerscyclus (BBC). De BBC is uitgevoerd met het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010[6], dat op 1 januari 2014 in werking trad en nieuwe regels voor planning, registratie en rapportering invoerde[7]. Het was de bedoeling te komen tot een strategische, meerjarige, outputgestuurde planning en opvolging van het beleid, waarbij het inhoudelijke en het financiële sterk aan elkaar worden gekoppeld. Met de invoering van de BBC wou de Vlaamse overheid ook de rol van de raden versterken bij de vaststelling en evaluatie van het beleid.

Het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit verwees onder meer naar het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014, dat een verantwoording op basis van indicatoren en een meerjarige planning als essentiële elementen naar voren bracht. Het Vlaamse Regeerakkoord vermeldt de volgende elementen voor de beleidsrapporten van de lokale en provinciale besturen:

- *de overheden moeten transparante verantwoording afleggen over wat zij doen met het belastinggeld. Dat vereist heldere budgettaire verantwoordingsdocumenten en grondig gedocumenteerde beleidsrelevante indicatoren als basis voor de politieke besluitvorming;*
- *in het kader van de planlastverlichting komen we tot een legislatuurplan, waarbij outputcontrole en benchmarking mogelijk is. De verschillende plannen die de lokale en provinciale besturen nu maken (cultuurbeleidsplan, jeugdbeleidsplan, sportbeleidsplan, milieubeleidsplan) verdwijnen en worden geïntegreerd in dit meerjarenplan*[8].

---

6 Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

7 Een aantal pilootbesturen waren al eerder (in 2011, 2012 of 2013) gestart.

8 Een van de ambities van de BBC was te voorzien in de informatiebehoeften van zeer diverse belanghebbenden, ook die van de Vlaamse Gemeenschap (planlastvermindering). Bij de invoering van de BBC en ter uitvoering van het planlastendecreet werden de sectorale plannen afgeschaft die betrekking hebben op de Vlaamse beleidsdoelstellingen die (mee) door de lokale overheden worden uitgevoerd (zoals jeugdbeleidsplan en sportbeleidsplan) en geïntegreerd in de BBC-beleidsrapporten. De aanvraag en verantwoording van de subsidies die verband houden met de Vlaamse beleidsprioriteiten, steunden op de BBC-beleidsdocumenten en de digitale rapportering die de Vlaamse sectorale administraties in staat moest stellen te beoordelen of de acties van het bestuur voldoende aansloten bij de Vlaamse beleidsprioriteiten. Sinds 1 januari 2016 zijn de bedoelde voorwaardelijke sectorale subsidies vervangen door een algemene onvoorwaardelijke financiering via het Gemeentefonds; de gemeenten bepalen zelf hoe zij de middelen besteden. De verplichting erover te rapporteren, is daarom ook geschrapt. Dat heeft wel tot gevolg dat Vlaamse overheid de lokale besturen opnieuw moet bevragen om zicht te hebben op wat er lokaal gebeurt rond deze materies.

De BBC-regelgeving, die na een grondige evaluatie ondertussen op verschillende vlakken werd bijgestuurd (*BBC 2020* met ingang van 2020, zie 2.3.) biedt meer een kader aan dan dat het dwingende regels bevat. Behalve het gebruik van de voorgeschreven documenten en schema's, laat zij een grote vrijheid tot invulling: een bestuur moet minstens twee beleidsdomeinen aanduiden (waarvan één *algemene financiering*) en kiest zelf het aantal prioritaire beleidsdoelstellingen (PBDS). Voor de investeringen moet minstens één investeringsenveloppe worden ingeschreven[9]. PBDS zijn de doelstellingen die de raad in het bijzonder wil opvolgen en waarover hij dus uitgebreide informatie wil ontvangen. In principe bepaalt de raad de indeling in beleidsdomeinen en de keuze van de PBDS.

2.1.2 BBC en informatie aan de raad

Die keuzes hebben belangrijke consequenties voor de inhoud en de vorm van de beleidsrapporten die aan de raad worden voorgelegd. De indeling in beleidsdomeinen bepaalt in de eerste plaats de indeling van de beleidsrapporten[10]. Voor de inhoud is vooral de keuze van de PBDS belangrijk. De PBDS worden uitgewerkt in actieplannen en acties, met de eraan verbonden ontvangsten en uitgaven, die worden onderverdeeld in *exploitatie*[11], *investering* en *andere* (financiering).

Het beleid dat niet tot de PBDS behoort (overig beleid), kan geheel of gedeeltelijk verder worden uitgewerkt in (niet-prioritaire) beleidsdoelstellingen (BDS), maar dat is niet verplicht. Een bestuur kan ervoor kiezen een deel van zijn beleid niet in BDS uit te drukken (niet-BDS). Voor dat overig beleid moeten in de beleidsrapporten slechts per beleidsdomein de ontvangsten en uitgaven worden opgenomen, zonder inhoudelijke toelichting, maar wel telkens onderverdeeld in *exploitatie*, *investering* en *andere* (financiering).

Het is duidelijk dat de beleidsrapporten in de BBC alleen voor het PBDS-beleid als een prestatiebegroting kunnen worden beschouwd. Voor het beleid en de werking die niet in PBDS vervat zitten, is er nauwelijks inhoudelijke uitvoeringsinformatie en die wordt niet gekoppeld aan financiële informatie, behalve eventueel in de *verklaring van de materiële verschillen* als onderdeel van de jaarrekening (zie verder). Voor de (beleids)informatie die de raadsleden vinden in de beleidsrapporten (meerjarenplan, budget en jaarrekening), is de keuze van de PBDS dus van primordiaal belang[12].

---

9 In een investeringsenveloppe stelt de raad zowel verbinteniskredieten als transactiekredieten vast. De regelgeving bepaalt enkel wanneer er minimaal een afzonderlijke investeringsenveloppe moet worden opgemaakt: één per PBDS (voor zover zij investeringsverrichtingen omvat) en één voor het overige beleid.

10 Het financiële doelstellingenplan van het meerjarenplan, het doelstellingenbudget, het exploitatie- en investeringsbudget, de doelstellingenrekening en de exploitatierekening worden ingedeeld volgens de beleidsdomeinen die de raad heeft vastgesteld.

11 Exploitatie-uitgaven betreffen in het bijzonder personeelskosten, eigen werkingsuitgaven en subsidies.

12 In zijn reactie stelde het ABB dat de informatie aan de raad moet worden aangevuld met méér dan de BBC oplegt: *Die informatie moet ook de aspecten omvatten die niet aan het prioritair beleid gekoppeld zijn, ook al moeten die niet expliciet in de beleidsrapporten zichtbaar gemaakt worden. Het uitgangspunt van BBC is in elk geval dat een bestuur ook over die aspecten voldoende en relevante (prestatie)informatie genereert en rapporteert, ook al legt de regelgeving daarvoor geen modellen of gedetailleerde verplichtingen op.*

De BBC wordt vastgelegd in beleidsrapporten: het meerjarenplan (MJP), het budget en de jaarrekening.

- Het MJP legt de beleidsdoelstellingen vast. Voor de PBDS omschrijft het MJP het vooropgestelde resultaat of effect, de wijze waarop dat zal worden bereikt (tot op het niveau van de actieplannen) en een raming van de gerelateerde ontvangsten en uitgaven.
- Het budget concretiseert de beleidskeuzes uit het meerjarenplan door de actieplannen van de PBDS uit te werken in concrete acties en er ontvangsten en uitgaven aan te verbinden. Over het overige beleid bevat het budget slechts beperkte informatie: financiële informatie op het niveau van het beleidsdomein en (soms erg beperkte) inhoudelijke informatie voor zover er voor het overige beleid BDS zijn geformuleerd. Het budget heeft in vergelijking met de vroegere begroting een heel andere opbouw en inhoud, die bovendien in belangrijke mate wordt bepaald door het bestuur zelf, namelijk door de keuze van beleidsdomeinen en PBDS.
- De jaarrekening rapporteert over de stand van uitvoering (ondernomen acties, verwezenlijkingen, bereikte resultaten, enz.) en de aanwending van de kredieten. Zij bevat naast de economische jaarrekening ook de uitvoeringsgegevens van de elementen die in het budget zijn terug te vinden – dus vooral over de PBDS waarover financieel en inhoudelijk wordt gerapporteerd – en op bepaalde punten extra informatie en toelichting (bijvoorbeeld de *verklaring van de materiële verschillen*, waarin de onderbenutting van de kredieten wordt toegelicht).

De financiële en inhoudelijke informatie in MJP, budget en jaarrekening zijn grotendeels op elkaar afgesteld. Voor de PBDS zou dat door het geheel van informatie moeten leiden tot voldoende beleids- en prestatie-informatie.

Uiteraard moet de raad voldoende zicht houden op de financiële draagkracht van het bestuur. Daarom:

- moet het MJP bij aanvang zes en altijd minstens drie toekomstige jaren omvatten;
- moeten bestemde gelden worden afgezonderd, zodat duidelijk is welke middelen beschikbaar zijn voor de beleidsuitvoering[13];
- wordt de financiële gezondheid aangetoond door de vereisten inzake financieel evenwicht op korte en middellange termijn: het *toestandsevenwicht* en het *structureel evenwicht*. Het toestandsevenwicht houdt in dat het resultaat op kasbasis van het boekjaar positief is. Het structureel evenwicht blijkt uit de autofinancieringsmarge, die aangeeft in hoeverre de exploitatieontvangsten volstaan om de exploitatie-uitgaven en de intresten en schuldaflossingen te financieren.

2.1.3 Autorisatiefunctie van het budget

Het budget (en zijn wijzigingen) heeft behalve een beleids- en planningsfunctie ook een autorisatie- en controlefunctie, die mee wordt gerealiseerd door het principe van de specificiteit van de uitgaven: de raad machtigt het uitvoerend organen de kredieten te gebruiken voor de uitgaven waarvoor ze in het budget bestemd worden en die kredieten mogen niet worden

[13] Bestemde gelden zijn onbeschikbaar voor de gewone beleidsuitvoering omdat zij worden opzijgezet voor specifieke toekomstige uitgaven. Voor welke toekomstige uitgaven bestemde gelden moeten worden aangelegd, wordt in de regelgeving nergens gestipuleerd; de raad moet de bestemming aangeven.

overschreden. Er is echter een zekere spanning tussen de autoriserende functie van het budget en zijn beleids- en planningsfunctie. Ook de koppeling van financiële en beleidsmatige outputinformatie is geen evidentie.

In het verleden werd de begroting tot op een heel gedetailleerd niveau uitgewerkt. Voor de autorisatie betekende dat vaak dat – omwille van de gewenste flexibiliteit voor alle uitgaven – tot op het detailniveau marges genomen werden, waardoor de begrotingscijfers geen correcte weerspiegeling waren van de beleidsintenties. Het budget is in de BBC veel minder tot op detailniveau uitgewerkt, waardoor het autoriserend aspect op een hoger niveau speelt. Verwacht werd dat daarom de marges beperkt zouden blijven, zodat het budget een realistischere weergave van de financiële consequenties van de beleidsintenties zou vormen[14].

Outputsturing vereist dat beleidsdoelstellingen worden geformuleerd en dat wordt aangegeven welke resultaten of effecten moeten worden bereikt. Het is echter moeilijk om autorisatie toe te kennen op basis van vooropgestelde resultaten of effecten. Regels en procedures inzake financiën worden immers altijd gekoppeld aan de autorisatie van input. Daarom moet die koppeling tussen beleidsdoelstellingen en (financiële) input ook op een of andere manier blijken uit het budget: in de BBC gebeurt dit via de beleidsdoelstellingen en actieplannen waaraan geraamde uitgaven en ontvangsten worden toegewezen.

De uitgavenkredieten inzake exploitatie zijn transactiekredieten en zijn enkel limitatief van aard op het niveau van het uitgaventotaal van een beleidsdomein. Voor investeringsuitgaven is de regeling strikter. Om zicht te houden op het meerjarige verloop van de investeringen, moeten investeringsenveloppen worden opgesteld met verbintenis- en transactiekredieten[15]. Verbintenis- en transactiekredieten in een investeringsenveloppe zijn gelimiteerd per rubriek. Terwijl aanpassingen aan het budget vaak op het administratieve of uitvoerende niveau kunnen gebeuren, vereist iedere aanpassing hier in de regel een budgetwijziging[16].

---

[14] Dat de budgetten in het bijzonder voor investeringen ook in de BBC nog altijd overtrokken zijn, blijkt onder meer uit de evaluatie van de BBC door het ABB (zie verder).

[15] Een verbinteniskrediet is het totaal van de geraamde uitgaven voor de looptijd van de investeringsenveloppe. Een transactiekrediet is het krediet voor de uitgaven binnen één boekjaar.

[16] In de BBC kunnen aanpassingen aan het budget op verschillende manieren gebeuren: louter administratief (aanpassing van de ramingen), door het uitvoerend orgaan (interne kredietaanpassing) of door de raad (budgetwijziging). Dit is vrij ingewikkeld geregeld maar een budgetwijziging door de raad is in het bijzonder nodig als het budget niet meer in het MJP past, als er bijkomende leningen worden ingeschreven, bij alle aanpassingen aan de verbinteniskredieten voor investeringen, bij verhogingen van het totale bedrag aan transactiekredieten voor investeringen van een bepaald beleidsdomein, of bij aanpassingen die het verschil tussen de exploitatieontvangsten en -uitgaven van een beleidsdomein kleiner maken. Een verschuiving tussen de transactiekredieten, zowel binnen één investeringsenveloppe als tussen enveloppen, die geen wijzigingen van verbinteniskredieten als gevolg heeft en die het totaal van de transactiekredieten per beleidsdomein niet wijzigt, kan wel gebeuren met een interne kredietaanpassing. Vaak moet tegelijkertijd het MJP worden aangepast. Budget en MJP moeten ook worden aangepast na de goedkeuring van de jaarrekening, om het resultaat van het vorig jaar en de overdracht van niet aangewende investeringskredieten (zie verder) erin te verwerken. Wijzigingen in budget en MJP moeten worden toegelicht aan de raad.

De regelgeving legt minstens aparte investeringsenveloppen op voor:

- de transacties die verband houden met investeringen om een PBDS te realiseren;
- de transacties die verband houden met het geheel of een deel van de investeringen die deel uitmaken van het *overige beleid*[17];
- de transacties die deel uitmaken van het beleidsdomein *algemene financiering*.

Ook inzake kredietbewaking kent de BBC derhalve een bijzonder hoge vrijheidsgraad, die gelijkloopt met die van informatieverstrekking. Hoe minder beleidsdomeinen, PBDS of investeringsenveloppen, hoe minder informatieverplichtingen de BBC oplegt en hoe minder stringent de kredietbewaking. Voor exploitatie zijn de regels inzake kredietbewaking sowieso ruim, zeker als werd gekozen voor weinig beleidsdomeinen. Binnen een beleidsdomein kunnen immers nagenoeg onbegrensd kredieten worden verschoven zonder tussenkomst van de raad. Voor investeringen zijn de regels strikter, maar ook hier is dat afhankelijk van de keuzes van het bestuur inzake PBDS en investeringsenveloppen.

De machtigingsfunctie (vooraf) van het budget is in de BBC op een veel hoger, minder gedetailleerd niveau gelegd. Daar staat tegenover dat de verantwoordingsfunctie (achteraf) versterkt wordt: budgetwijzigingen moeten inhoudelijk en financieel toegelicht worden, en in de jaarrekening moet het uitvoerend orgaan financieel en inhoudelijk rapporteren over de mate van realisatie van de PBDS/actieplannen/acties en moet zij de materiële verschillen tussen budget en jaarrekening toelichten. Die toelichting betreft niet uitsluitend de PBDS, maar de volledige werking. Zij bevat logischerwijs vooral informatie over gepland beleid dat niet werd uitgevoerd.

2.2 Implementatie van de BBC

2.2.1 Algemene knelpunten

Het Rekenhof heeft de invoering van de BBC bij de provincies van nabij opgevolgd[18] en daarover aan de provincieraden gerapporteerd in het verslag over de rekening 2015. Die invoering kende enkele knelpunten[19]:

- De filosofie achter en het concept van de BBC waren niet voor iedereen duidelijk – en dat gold zowel voor politici als administratie.
- Niet alle BBC-regels waren al volledig uitgeklaard of hun toepassing leek problematisch.
- Hoewel sommige provincies al in zekere mate met doelstellingen werkten, was hun werkwijze niet zonder meer om te zetten naar de BBC.
- De invoering van de BBC vergde aanpassingen in de organisatie en nieuwe afspraken tussen de verschillende geledingen van de administratie[20].

---

[17] Het bestuur heeft daarin veel mogelijkheden (bijvoorbeeld investeringsenveloppen per beleidsdomein, per aard van de investering, beslist versus nieuw beleid), maar geen verplichting tot verdere opsplitsing.

[18] Het Rekenhof bezorgt zijn advies bij de begrotingen en rekeningen aan de provincieraad. West-Vlaanderen is in 2012 als pilootbestuur ingestapt in de BBC-hervorming, Oost-Vlaanderen in 2013 en de andere provincies hebben vanaf boekjaar 2014 de BBC ingevoerd.

[19] Uit de evaluatie van het ABB (zie verder) bleek dat die ook wel voor de overige besturen gelden.

[20] Belangrijk bij prestatiebegroting en -rapportering is dat dit een zaak moet zijn van heel de organisatie en niet bijvoorbeeld louter van de financiële dienst. Die evolutie was in sommige provincies niet vanzelfsprekend: provincies die al eerder waren gestart met een vorm van prestatiemeting (bijvoorbeeld Antwerpen) hadden daarbij minder problemen.

- De techniciteit van de BBC met zijn talrijke schema's en documenten vormde een obstakel.
- Ten slotte was de software nog niet optimaal.

Ondertussen zijn de meeste van die knelpunten – althans in de provincies – grotendeels verholpen, maar de techniciteit van de BBC draagt ertoe bij dat niet iedereen binnen de provincies er even vertrouwd mee is. Ook de doorstroming van informatie tussen de verschillende diensten, en in het bijzonder naar de financiële dienst, blijft een aandachtspunt.

2.2.2 Uiteenlopende invulling

Zoals hierboven vermeld, laat de BBC-regelgeving veel ruimte voor eigen invulling: keuze van de beleidsdoelstellingen en de PBDS, mate van uitwerking van de doelstellingen, met inhoudelijk focus op interne organisatie of op externe effecten, keuze voor de toerekening van bepaalde kosten aan doelstellingen, mate van detail in de financiële informatie, enz.

De provincies blijken dan ook uiteenlopende keuzes te hebben gemaakt binnen de vrijheidsgrenzen die de BBC biedt, én hebben de verplichtingen die de BBC oplegt, op verschillende wijze ingevuld[21]. Zo hebben alle provincies in hun initieel meerjarenplan 2014-2019 hun overige beleid geheel of grotendeels in BDS vertaald en in doelstellingencascades uitgewerkt. Daardoor hebben zij tussen 5 en 65 beleidsdoelstellingen, tussen 103 en 415 actieplannen en tussen 220 en 1.253 acties opgenomen. Gemiddeld 22% van de beleidsdoelstellingen werden als PBDS aangeduid, waaraan gemiddeld 17% van de uitgaven waren gekoppeld[22]. Beide gemiddelden verbergen zeer grote verschillen: van minder dan 10% tot 80% van de doelstellingen werden in de onderscheiden provincies als PBDS aangeduid[23], en van 10% tot iets meer dan 50% van de uitgaven werden daaraan gekoppeld. Dat grote verschil in budgettaire gewicht van de PBDS in het geheel van de uitgaven en ontvangsten, heeft zowel te maken met de keuze van de PBDS als met het al dan niet toewijzen van bepaalde belangrijke uitgaven (de personeelskosten en de investeringsuitgaven[24]) aan de beleidsdoelstellingen.

De meeste provincies hebben vooral doelstellingen voor het externe beleid, maar ook doelstellingen voor de interne werking ontbreken niet. Voor de PBDS kiezen de provincies vooral – sommige nagenoeg uitsluitend – voor extern beleid. De manier waarop de PBDS (en BDS) werden uitgewerkt is ook erg divers: sommige provincies gebruiken de verdere uitwerking in actieplannen en acties ook wel om de uitgaven en ontvangsten op te splitsen[25].

---

[21] Ook bij de andere lokale besturen is een grote diversiteit aan concrete invulling terug te vinden. Zie P. Bleyen, S. Lombaert en G. Bouckaert: De beleids- en beheerscyclus: zes stellingen over strategische en prestatie-informatie in de meerjarenplannen van gemeenten, OCMW's en provincies. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (2015) p. 21-40; zie ook de onderzoeksrapporten van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen – Slagkrachtige Overheid, in het bijzonder: De incorporatie van beleids- en prestatie-informatie in de strategische meerjarenplannen van gemeenten en OCMW's. (2015).

[22] Cijfers op basis van het initiële MJP 2014-2019.

[23] 80% in de provincie Limburg, maar eigenlijk gaat het daar niet om BDS (Sterk Limburg, Eén Limburg, enz.), maar om algemene noemers waaronder een aantal actieplannen werden gegroepeerd.

[24] Vier van de vijf provincies nemen de personeelskosten volledig of voor het grootste deel op in het overige beleid (in de regel in niet-BDS). Bij de investeringen zijn de verschillen het grootst: van (nagenoeg) alle investeringen binnen de PBDS (Vlaams-Brabant) tot alle investeringen in overig beleid (Antwerpen) (zie verder).

[25] In de meeste gevallen naar soort uitgave. Eén provincie heeft een BDS *niet in BDS te vatten beleid*, waarbij zij de actieplannen en acties gebruikt om de uitgaven en ontvangsten toe te wijzen aan beleidsdomeinen.

Sommige provincies hebben ook strengere regels voor aanpassingen van het budget afgesproken dan volgens de BBC-regels nodig is. Zij leggen aanpassingen voor aan de provincieraad, terwijl dat strikt genomen niet is vereist[26] of ze nemen aanpassingen die niet aan de raad moeten worden voorgelegd, mee op in echte budgetwijzigingen.

Voor de uitvoeringsrapportering (jaarrekening) is de verscheidenheid eveneens groot. Bij PBDS hoort een volledige financiële en inhoudelijke rapportering, die de provincies wel enigszins verschillend invullen. De verschillen betreffen echter vooral de BDS: daar kan de rapportering van provincie tot provincie sterk verschillen: van (nagenoeg) geen rapportering, over minder uitgebreid dan bij PBDS tot even uitgebreid als bij PBDS. Hier is ook een evolutie merkbaar: op één na rapporteren alle provincies ondertussen ook over sommige of alle BDS, zij het soms summier en buiten de BBC-beleidsrapporten[27].

Alleen als de provincies financieel én inhoudelijk rapporteren over het beleid (in planningsen uitvoeringsrapporten), kan er sprake zijn van prestatie-informatie, wat alleen verplicht is bij PBDS. Om de raad optimaal te informeren, kunnen besturen ervoor kiezen de werking zoveel mogelijk in PBDS te vatten[28] en/of door over het overige beleid meer informatie te verstrekken dan vereist: beleidsinformatie en -rapportering hoeven immers niet tot de BBC-verplichtingen beperkt te blijven. Sommige provincies geven de raad bijkomende informatie in documenten die bij het eigenlijke beleidsrapport worden gevoegd[29]. In sommige provincies kunnen de raadsleden ook bijkomende informatie vinden op het intranet: het kan daarbij gaan om de onderbouwing van de bedragen in het budget, om uitvoeringsinformatie die niet is terug te vinden in de beleidsrapporten, om informatie die op andere wijzen is gegroepeerd of voorgesteld, of om een combinatie daarvan. Alle provincies geven bijkomende (niet door de BBC opgelegde) informatie bij het MJP, het budget en/of de jaarrekening.

- Vlaams-Brabant heeft van bij de aanvang het extern te voeren beleid in PBDS vervat, maar niet de interne organisatie (beheer en ondersteuning, inclusief de personeelskosten). Nagenoeg alle investeringsuitgaven zitten dus in de PBDS. Bij het budget wordt ook een tekstuele toelichting over het verloop van de (grotere) investeringsprojecten gevoegd.
- West-Vlaanderen heeft haar volledige werking vertaald in beleidsdoelstellingen. De provincie rapporteert in essentie over alle beleidsdoelstellingen in gelijke mate in het budget en in de jaarrekening. Ze heeft bovendien als enige al haar personeelskosten toegewezen aan doelstellingen. Ze rapporteert dus over de volledige werking aan de provincieraad. Voor het budget 2017 heeft West-Vlaanderen haar volledige doelstellingencascade herzien en haar volledige werking als PBDS beschouwd. Raadsleden kunnen daarenboven op het intranet een volledig detail raadplegen.
- Antwerpen heeft nog een belangrijk aandeel van haar werking niet in beleidsdoelstellingen vertaald[30]. Daarin situeren zich onder meer de personeelskosten en alle investerin-

[26] Besturen zouden overigens in hun organisatiebeheersingssysteem strengere regels kunnen vastleggen dan door de BBC vereist.

[27] Sommige provincies rapporteren overigens ook over bepaalde onderdelen van het niet in doelstellingen vervat beleid (zie verder).

[28] (Initiële) keuzes voor de indeling in PBDS en overig beleid lijken bij de provincies eerder ingegeven door andere motieven dan de wens de raad niet (volledig) te informeren: zie de opsomming in 2.2.1 en ook zeker de kredietbewaking: investeringskredieten die niet in een PBDS vervat zitten, kunnen soepeler worden gebruikt.

[29] Documenten die geen deel uitmaken van een BBC-beleidsrapport, worden alleen ter informatie aan de raad voorgelegd: de raad kan er niet over beslissen.

[30] Formeel gaat het om een beleidsdoelstelling *Niet in doelstellingen te vatten beleid*, met een beperkte detaillering.

gen. De raad ontvangt wel bij het budget en de jaarrekening in afzonderlijke documenten aanvullende informatie over PBDS, niet-PBDS en niet-BDS, zoals over de voortgang van de (belangrijke) investeringen en over de evolutie van de personeelskosten. Raadsleden vinden ook aanvullende informatie op het intranet.

- Oost-Vlaanderen beperkte zich tot 2015 in de jaarrekening tot de PBDS, die bovendien een vrij beperkt aandeel van de totale ontvangsten en uitgaven uitmaken. Bij de jaarrekening 2016 wordt de raad ook geïnformeerd over de uitvoering van de andere beleidsdoelstellingen, zij het vrij summier. Bij het budget krijgt de raad ook een cijfermatig detail van alle investeringsenveloppes, met een overzicht van de ontvangsten en uitgaven per jaar van het MJP: de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven voor de afgesloten boekjaren en de cijfers van budget en MJP voor de overige jaren.
- Limburg beperkt zich in de jaarrekening tot de PBDS. Bij budget en jaarrekening geeft de provincie nog aanvullende informatie, maar die dekt niet de volledige werking. De jaarrekening licht naast de significante verschillen tussen budget en uitvoering, ook de verschillen toe tussen het jaar in kwestie en het voorgaande jaar. Ze verstrekt ook toelichting bij alle onderdelen, zodat raadsleden makkelijker hun weg vinden in de documenten en de grote lijnen van de jaarrekening duidelijk worden.

De invoering van de BBC heeft de inhoud en voorstelling gewijzigd van budget en jaarrekening[31], en daarmee samenhangend het niveau waarop de raad kredieten goedkeurt. Niet alleen het tekstuele deel van die beleidsdocumenten is grondig veranderd – want volledig opgehangen aan de (P)BDS – maar ook het financiële deel: de beleidsrapporten bevatten andere financiële informatie en anders voorgestelde informatie. Welke informatie en hoe ze is voorgesteld, is in belangrijke mate afhankelijk van de keuzes van het bestuur. De financiële informatie is anders gegroepeerd, voornamelijk rond (P)BDS, en voor het overige op een zeer hoog niveau, namelijk per beleidsdomein. Zowel voor PBDS als voor het overige beleid worden voor uitgaven en ontvangsten telkens drie bedragen vermeld: exploitatie, investering en andere (financiering).

Exploitatie-uitgaven zijn erg divers: personeelskosten, subsidies, eigen werkingsuitgaven, enz. kunnen er deel van uitmaken. Bovendien verschilt de aanrekening van provincie tot provincie. Alleen uitgaven (andere dan personeelsuitgaven) die direct en onverdeeld toewijsbaar zijn aan de gedefinieerde acties/actieplannen worden in alle provincies aan die acties/actieplannen aangerekend. Voor andere uitgaven verschilt de praktijk van provincie tot provincie. Dat betekent dat uitgaven die niet uitsluitend verband houden met een PBDS (bijvoorbeeld uitgaven voor de verzekering tegen materiële schade), in de meeste gevallen niet meer als dusdanig zijn terug te vinden in budget en uitvoering van het budget. Of en waar zij wel zijn terug te vinden, hangt af van diverse keuzes van het bestuur. Vaak zullen ze begrepen zijn in het globale bedrag *exploitatie-uitgaven* in een of ander overkoepelend beleidsdomein (bijvoorbeeld algemeen bestuur). Het is ook mogelijk dat zij zijn toegewezen aan de diverse beleidsdomeinen of aan (P)BDS, maar ook in die gevallen maken ze meestal deel uit van een globaal bedrag aan exploitatie-uitgaven. In het kader van een prestatiebegroting is het principieel niet de bedoeling de uitwerking van de doelstelling in actieplannen en acties te gebruiken om de uitgaven en ontvangsten verder uit te splitsen, maar de raad is vaak juist vragende partij voor dit soort financiële inputinformatie.

[31] In het bedrijfseconomisch luik van de jaarrekening (balans en staat van opbrengsten en kosten) blijven de verschuivingen beperkt. De bespreking betreft uitsluitend het budget en de uitvoering van het budget.

Voor de personeelskosten is het verschil in toewijzing bijzonder frappant: één provincie heeft de personeelskosten toegewezen aan de doelstellingen[32], één heeft dat gedeeltelijk gedaan, de andere wijzen personeelskosten toe aan diensten of nemen ze in één globaal bedrag op in hun budget en rekening[33]. Aangezien voor sommige BDS personeelsuitgaven het grootste aandeel vormen van de uitgaven, geeft dat een erg onvolledig beeld van de input bij de beleidsdoelstellingen. Een vergelijking tussen verschillende besturen (benchmarking) is daardoor evenmin mogelijk.

2.2.3 Rapportering aan de raad

Bevoegdheden van de raad

Vooraf is het belangrijk eraan te herinneren dat de bevoegdheden van de provincieraden niet gelijklopend zijn met die van het Vlaams Parlement. De raad beschikt over de volheid van bevoegdheid (artikel 42, §1, provinciedecreet), hij bepaalt het beleid en stelt daartoe algemene regels vast (artikel 42, §2). De raad stelt de provinciale reglementen vast, die onder meer betrekking kunnen hebben op het provinciale beleid, de provinciale belastingen en retributies, en op het inwendige bestuur van de provincie (artikel 42, §3). Het provinciedecreet biedt wel de mogelijkheid bepaalde bevoegdheden aan de deputatie te delegeren (artikel 43), maar voor de volgende materies kan dat bijvoorbeeld in geen geval: de wijze van gunning en de voorwaarden van overheidsopdrachten (tenzij kleinere overheidsopdrachten passend in het dagelijks bestuur) en daden van beschikking van onroerende goederen[34]. Aangezien dergelijke dossiers voor beslissing aan de raad moeten worden voorgelegd, heeft hij kennis van die belangrijke verrichtingen.

Ook volgens de BBC is het de bevoegdheid van de raad het beleid vast te stellen. De BDS worden door de deputatie vastgesteld en daaruit kiest de raad de PBDS. Aangezien de raad ook de indeling in beleidsdomeinen vaststelt, kan hij in beginsel zelf beslissen over het niveau waarop hij autorisatie verleent en welke informatie hij wenst te ontvangen. In de praktijk bleek dat de raden weinig intensief werden betrokken bij de vaststelling van de beleidsdoelstellingen en de keuze van de PBDS[35]. De facto is hun rol beperkt tot het al dan niet akkoord gaan met de voorgestelde keuzes, en met het MJP en het budget waarvan de inhoud en vorm grotendeels bepaald worden door die keuzes. De beleidsrapporten zijn in die zin ook meer de vertaling van de door de deputatie/meerderheid gemaakte (beleids)keuzes dan dat zij de raad in staat stellen het beleid te bepalen[36].

---

[32] Ze komen niet afzonderlijk tot uiting, maar maken deel uit van de exploitatie-uitgaven.

[33] Afgezien van de loonkosten van het onderwijzend personeel, die om evidente redenen afzonderlijk worden opgenomen.

[34] Via een opgave in het budget zou de raad zijn bevoegdheden inzake specifieke nominatief ingeschreven overheidsopdrachten en daden van beschikking van onroerende goederen wel aan de deputatie kunnen delegeren, maar dat gebeurt slechts heel uitzonderlijk in de provincies.

[35] Op het federale en Vlaamse niveau wordt het beleid vooral door het uitvoerend orgaan bepaald en mogelijk gemaakt door het wetgevend orgaan door goedkeuring van regelgeving en begroting. In de praktijk is ook bij de BBC-besturen bij de beleidsvaststelling de belangrijkste rol weggelegd voor het uitvoerend college. Samen met de administratie is dit beter geplaatst om een doelstellingencascade te ontwerpen met daaraan verbonden de nodige financiële middelen en eventuele indicatoren en streefwaarden.

[36] In zijn antwoord wees het ABB erop dat dit moet worden genuanceerd: *De concrete uitwerking van procedures om de betrokkenheid van de raadsleden te vergroten alvorens het meerjarenplan te finaliseren, behoort tot de lokale autonomie.* Bovendien krijgt ieder raadslid bij de bespreking de kans vragen te stellen en voorstellen te formuleren – en om het voorgelegde MJP niet goed te keuren. *Het is inherent aan de democratie dat de meerderheid finaal het laatste woord heeft.*

Inhoud en kwaliteit van de rapportering

Uiteraard kan de combinatie van de grote vrijheid die de BBC biedt en de praktijk dat het uitvoerend orgaan de keuzes maakt in plaats van de raad, ertoe leiden dat de raad over slechts een beperkt aandeel van de relevantste onderdelen van het beleid wordt geïnformeerd. De indeling in PBDS en overig beleid heeft in ieder geval een doorslaggevende invloed op de inhoud van de rapportering (zie hoger). Bij de PBDS hebben ook de formulering van de doelstellingen, hun verdere uitwerking in actieplannen en acties, en de keuze van indicatoren consequenties voor de rapportering. Tot slot zorgt ook de automatische overdracht van investeringskredieten voor onduidelijkheden.

Kwaliteit van de doelstellingenformulering

Bij de PBDS is de kwaliteit van de (inhoudelijke) rapportering aan de raad in belangrijke mate afhankelijk van de goede opbouw van die beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties, en de keuze van de indicatoren.

Bij de opmaak van het MJP 2014-2019 was die structuur bij de provincies vaak niet optimaal. In principe moet een beleidsdoelstelling een nagestreefd resultaat of effect uitdrukken, maar dat gebeurde eerder uitzonderlijk. Soms was dat zelfs a priori uitgesloten gelet op de keuze voor beleidsdoelstellingen op een (te) hoog niveau[37]. Op het niveau van de BDS was ook nauwelijks sprake van indicatoren en streefwaarden; indicatoren op dat niveau hadden soms eerder betrekking op een actieplan of actie en niet op de volledige BDS. Daarnaast waren actieplannen en acties tot concretisering van de doelstellingen soms onvoldoende eenduidig afgebakend of onvolledig, in die zin dat zij niet de volledige beleidsdoelstelling afdekten: er waren weleens overlappingen of lacunes. Ook bij de actieplannen en acties ontbraken meestal indicatoren en streefwaarden, hoewel die soms impliciet aanwezig waren in de omschrijving van de acties of actieplannen[38]. Waar ze wel werden geformuleerd, ging het bijna uitsluitend om middelen- of prestatie-indicatoren, slechts uitzonderlijk werd gepoogd effecten te meten.

Terwijl de provincies hun beleidsdoelstellingen in latere budgetten in wezen niet wijzigden, ondergingen de actieplannen beperkte wijzigingen. Sommige provincies wijzigden de acties vooral met het oog op een goede inhoudelijke rapportering en een logische aanrekening van ontvangsten en uitgaven. Soms voegden ze in de jaarrekening ook nieuwe acties toe. Voor het budget 2017 herzag de provincie West-Vlaanderen de doelstellingencascade zelfs volledig om zo tot een betere opvolging en rapportering te komen. Ook bij de andere provincies was hier en daar enige vooruitgang merkbaar: de acties werden concreter omschreven of er werden indicatoren geformuleerd (of toegevoegd). Waar indicatoren nog ontbreken, worden ze vaak

[37] Limburg koos bijvoorbeeld voor *Sterk Limburg, Sociaal Limburg, Duurzaam Limburg en Eén Limburg* als PBDS, met daaronder telkens actieplannen uit diverse beleidsdomeinen (die actieplannen waren eerder de eigenlijke beleidsdoelstellingen).

[38] De provincie Antwerpen had al enige ervaring met indicatoren en streefwaarden, en kon in 2014 daardoor al indicatoren en streefwaarden opnemen in haar planningsdocumenten.

voorbereid. Dat vereist immers ook nieuwe monitoring- of meetinstrumenten, een nulmeting, de vaststelling van een voldoende ambitieus maar realistisch streefdoel, enz.[39].

In de jaarrekening rapporteerden de provincies nauwelijks over de resultaten op het niveau van de beleidsdoelstellingen. Dat was vaak ook moeilijk door de formulering van die doelstellingen of door het gebrek aan indicatoren op dat niveau. Op het niveau van actieplannen en acties rapporteerden ze meestal vrij uitvoerig en concreet over ingezette middelen en realisaties, zij het vaak niet op basis van indicatoren. Een paar provincies geven ook wel aan dat zij de bedoeling hebben op het einde van het MJP en ter gelegenheid van het vernieuwen van de provincieraad (2018-2019) de resultaten te evalueren[40].

Coördinatie van de rapportering

Aanvankelijk bleek dat de inhoud en kwaliteit van de beleidsmatige rapportering – en in het bijzonder de uitvoeringsrapportering (jaarrekening) – binnen eenzelfde provincie sterk verschilde naargelang de dienst die de informatie aanleverde. Uit de eerste ervaringen (2014 of eerder voor de pilootbesturen) was al gebleken dat er nood was aan centrale sturing, coördinatie en opvolging. De provincies hebben die kwaliteitszorg op uiteenlopende manieren aangepakt, maar in de meeste provincies speelt de financiële dienst daarin een belangrijke rol. Dat heeft geleid tot een betere en evenwichtigere rapportering, en in sommige provincies tot een uitbreiding van de rapportering (ook buiten de eigenlijke BBC-rapportering).

Automatische overdracht van investeringskredieten

In de BBC worden de niet-aangewende investeringskredieten na de afsluiting van het boekjaar automatisch overgedragen naar het volgende jaar. Als de uitvoering achterblijft bij de geplande voortgang van de investeringen en een belangrijk deel van het investeringsbudget (automatisch) wordt overgedragen[41], geeft de initiële begroting geen raming van de verwachte investeringsuitgaven en -ontvangsten voor dat jaar. Zonder verdere toelichting over de verwachte kredietoverdracht en de geplande aanwending ervan, bestaat het gevaar dat de raad het zicht verliest op de voortgang van de investeringen – en zeker de investeringen die geen

---

39 De meeste provincies waren al van bij aanvang niet geneigd nog elementen te wijzigen aan hun lopend MJP, maar hebben de intentie om voor het volgende MJP (2020-2025) op verschillende terreinen een stap vooruit te zetten: een betere doelstellingencascade, meer en betere indicatoren, een uitgebreidere rapportering (over meer onderdelen van het beleid), enz. Voor het lopende MJP heeft dat tot gevolg dat de planningsdocumenten (MJP en budget) grotendeels hetzelfde zijn gebleven. De kwaliteit en kwantiteit van de uitvoeringsrapportering (jaarrekening) is wel verbeterd, zij het vaak ook door bijkomende informatie buiten de BBC-schema's. Intern (op het niveau van administratie en deputatie) zetten sommige provincies al verdere stappen: ze experimenteren met indicatoren en nulmetingen, ze maken een uitgebreidere rapportering (maar de kwaliteit is nog onvoldoende om ze aan de raad te bezorgen), enz.

40 Antwerpen heeft een midtermevaluatie van het MJP gemaakt, beperkt tot de niet-persoonsgebonden bevoegdheden. In enkele gevallen heeft die evaluatie geleid tot bijsturingen.

41 Wat vaak het geval is en voor grote bedragen. Het gebeurt dat (nagenoeg) het volledige investeringskrediet voor een PBDS wordt overgedragen, en soms jaren na elkaar. Het probleem van sterke onderbenutting van in het bijzonder de investeringsuitgaven bestond ook al vóór de invoering van de BBC, maar door de automatische overdracht van niet-aangewende kredieten, dreigt de raad zeker bij het initiële budget helemaal geen zicht meer te hebben op de werkelijk en maximaal te verwachten investeringsuitgaven van het jaar. Uit de evaluatie van de BBC in de ABB-werkgroep blijkt dat het probleem van de ruime onderbenutting van de investeringsbudgetten niet beperkt blijft tot de provincies, maar ook geldt voor andere lokale besturen: in 2014 bijvoorbeeld werd slechts 50,8% van de initieel gebudgetteerde investeringen in materiële vaste activa ook effectief gerealiseerd. Zie: *De financiën van de Vlaamse lokale besturen. Een geconsolideerd beeld van de jaar-rekening 2014*. Agentschap Binnenlands Bestuur, oktober 2015.

deel uitmaken van de PBDS – tenzij daarover wordt gerapporteerd buiten de eigenlijke BBC-rapportering.

Een aantal provincies heeft dat probleem onderkend en zijn werkwijze aangepast. Zo brengt één provincie op het einde van het jaar x de investeringskredieten via een wijziging van budget en meerjarenplan zoveel mogelijk in lijn met de nog te verwachten uitgaven, met de bedoeling in het budget van het jaar x+1[42] realistischere cijfers te kunnen inschrijven. Andere provincies geven aanvullende informatie over de voortgang van de grote investeringen bij het budget (of in de loop van het jaar). In de jaarrekening is daarover vaak ook meer informatie terug te vinden, vooral in de *verklaring van de materiële verschillen* als de goedgekeurde kredieten werden onderbenut.

BBC en de raadsleden

Bij de invoering van de BBC hebben de provincies de raad goed geïnformeerd over de nieuwe regelgeving en over de voorstelling en inhoud van de BBC-beleidsrapporten. Ook de impact van de nieuwe boekhoudtechnische regels (vooral de wijziging van het aanrekeningsmoment) hebben ze toegelicht. Vooral in het eerste jaar – in de regel 2014 – zorgden die ervoor dat de uitgaven en ontvangsten niet zomaar vergelijkbaar waren met die van de pre-BBC-jaren. Over de technische aspecten van de BBC zijn de vragen binnen de provincieraad, allicht mede daardoor, beperkt gebleven. Vooral de gewijzigde voorstelling van de jaarrekening die het gevolg was van de BBC-regelgeving en de onderrichtingen van het ABB, hebben de provincies moeten verklaren en toelichten, bijvoorbeeld verdwijning van de reserves, voorstelling van het pensioenfonds, rubricering en waardering van bepaalde activa, enz.

De raad (en de voorbereidende commissies) bespreekt vooral het budget en het gewijzigde MJP. De jaarrekening krijgt vaak minder aandacht. De meeste provincies zorgen voor een toelichting over de grote lijnen van het budget, waarin bijvoorbeeld ook de evolutie van de schuld en van de fiscale ontvangsten aan bod komen[43]. Dat breder beeld van het budget en de financiële toestand is zeker nuttig voor de discussie. Bij de besprekingen van het budget en het gewijzigde MJP in de provincieraad blijkt dat de raadsleden niet altijd hun weg vinden in de lijvige rapporten en dat zij de informatie waar zij naar op zoek zijn, niet vinden: soms omdat de informatie moeilijk vindbaar is, maar ook omdat die informatie niet in het rapport is terug te vinden[44].

Het budget en de toelichting in hun oude vorm bevatten vooral inputinformatie, maar dat maakte de informatie uniformer en eenduidiger dan de informatie in het BBC-budget, die vaak een mengeling is van input-, throughput- en outputinformatie. Bovendien was de structuur van het vroegere budget in de regelgeving vastgelegd: door het vaste format was het voor de raadsleden duidelijk welke informatie ze waar in het budget konden vinden. In de BBC zit

---

[42] Tegelijk met de laatste begrotingswijziging van het jaar x wordt het initiële budget van x+1 gewijzigd, nog voor de aanvang van het jaar.

[43] En heel specifiek voor de provincies in de betrokken periode: de vermindering van de Vlaamse financiering en de stand van zaken inzake de afslanking van de provincies.

[44] Het kan zowel gaan om meer informatie bij de PBDS (bijvoorbeeld detail van de uitgaven of van de voorgenomen investeringen), maar ook om financiële informatie die in de vroegere begroting (en uitvoeringsrekening van de begroting) wel te vinden was, maar in de BBC-versie niet (zie hoger). In de evaluatie van de BBC (zie verder) werd ook aangegeven dat raadsleden vaak minder belangstelling hebben voor de hoofdlijnen (beleidsdoelstellingen), maar vooral geïnteresseerd zijn in wat er concreet gebeurt.

de informatie verspreid over tal van schema's en is de structuur en inhoud van de beleidsrapporten in belangrijke mate afhankelijk van de keuzes van het bestuur (keuze van beleidsdomeinen en PBDS – zie hierboven), waardoor een raadslid er mogelijk moeilijker zijn weg in vindt. Daar staat tegenover dat de BBC focust op doelstellingen, wat zeker kan bijdragen tot een meer inhoudelijke bespreking van het beleid.

De invoering van de BBC met een centrale rol voor beleidsdoelstellingen heeft er niet echt toe geleid dat de provincies hun werking zelf gingen herdenken. Ze hebben in de eerste plaats hun bestaande werking in doelstellingen vertaald. De op dat moment onzekere impact van de afslanking van de provincies en de wijzigende financiering hebben daar allicht ook een rol in gespeeld. Bij gebrek aan indicatoren en streefwaarden blijft een woordelijke omschrijving van de doelstellingen vaak vaag en algemeen. Ook de omschrijving van actieplannen en acties is, in het bijzonder bij recurrent beleid, vaak weinig concreet[45] of vrij gezocht en uitsluitend bedoeld om een bepaalde uitgave in onder te brengen[46]. In de jaarrekening geven de provincies vaak wel meer concreet aan wat ze hebben uitgevoerd.

Ook de raden stellen vast dat het verschil tussen budget en uitvoering vooral voor de investeringen erg groot is. Hoewel de provincieraadsleden vanuit het verleden vertrouwd zijn met de manier waarop het bestuur daarmee omgaat[47], vragen ze hoe langer hoe meer verklaringen voor de lage uitvoeringsgraad, in het bijzonder voor de investeringen. De verplichte rapportering over de materiële verschillen tussen raming (budget) en uitvoering (jaarrekening) is daarom voor de raad een belangrijk instrument om de uitvoering van het beleid – of toch het beleid dat gepaard gaat met belangrijke uitgaven – op te volgen. Die toelichting over de onderbenutting van kredieten[48], bevat vaak interessante informatie over obstakels of vertraging bij de uitvoering van het beleid, en (eventueel) de verwachte evolutie.

Uit de evaluatie van de BBC door het BBC-forum[49] bleek meer in het algemeen dat de raadsleden het concept van de BBC wel apprecieerden, maar dat zij eerder negatief oordeelden over bepaalde aspecten van de concrete uitwerking. Raadsleden vonden hun weg niet in de overvloedige informatie die ze aangeboden kregen en die informatie voldeed evenmin aan hun behoeften en verwachtingen, onder meer omdat ze de detailinformatie over bepaalde aangelegenheden die hun bijzondere belangstelling hadden, niet vonden in de beleidsrapporten. Zij hadden de indruk dat de indeling in PBDS en overig beleid arbitrair en weinig transparant

---

45 Vaak zou het ook moeilijk zijn hier een concretere invulling aan te geven; bovendien moeten alle mogelijke uitgaven en ontvangsten die in de loop van het jaar kunnen voorkomen, correct kunnen worden aangerekend. Een actieplan bij een provincie zou bijvoorbeeld kunnen zijn: beheer provinciedomein x, met als acties bijvoorbeeld: speeltuin, groenonderhoud, cafetaria, evenementen, administratieve werkingskosten, onderhoudscontracten, verzekeringen, inrichting parkeerterrein, …

46 Bijvoorbeeld: een subsidie die vroeger ondubbelzinnig in de begroting stond ingeschreven, werd nu een uitgave in actie/actieplan/doelstelling die uitsluitend die ene subsidie bevatte.

47 Ook vóór de invoering van de BBC hadden sommige provincies al een begrotingspraktijk die resulteerde in een onrealistisch hoog investeringsbudget.

48 Die verklaring van de materiële verschillen betreft zowel investerings- als exploitatie-uitgaven, en zowel PBDS als overig beleid.

49 In het BBC-forum zijn de koepelverenigingen vertegenwoordigd (VVSG: Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten, VVP: Vereniging van de Vlaamse Provincies, Vlofin: Vlaamse lokale financieel beheerders, ECG: Expertisecentrum van gemeentesecretarissen). Voor de evaluatie heeft het BBC-forum ook andere betrokkenen geconsulteerd.
De evaluatie gebeurde in de loop van 2015, met op 25 november 2015 een bespreking van de voorgenomen aanpassingen. Begin 2016 zijn de concreter uitgewerkte voorstellen verder besproken in het BBC-forum. De evaluatie en de voorstellen tot bijsturing werden op 15 juli 2016 in een conceptnota voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

was: zij vreesden dat de zaken waarover liever niet werd gerapporteerd werden opgenomen in het overige beleid en dat zij het zicht op het geheel verloren.

Specifiek voor de provincies moet dat laatste enigszins worden genuanceerd: de keuzes die de provincies hebben gemaakt, vooral de indeling in PBDS en overig beleid, zijn vanuit het oogpunt van BBC-informatieverstrekking aan de raad vaak voor verbetering vatbaar, maar de informatie die beschikbaar is buiten de BBC-documenten komt voor een stuk tegemoet aan de verzuchtingen van de raadsleden[50]. Zoals hierboven aangegeven, hebben de provincies ook daarbij uiteenlopende keuzes gemaakt. Wel blijft bij de raadsleden vaak enig ongenoegen bestaan over de (financiële input)informatie in de BBC, die hen niet altijd dezelfde informatie biedt als vroeger en hen niet in staat stelt een juist beeld te krijgen van de financiële input die nodig is om de doelstellingen, actieplannen en acties te realiseren[51]. De toerekening van die kosten aan de doelstellingen, actieplannen en acties is immers niet uniform en onder exploitatie worden erg uiteenlopende uitgaven in één globaal bedrag samengebracht: werkingskosten van allerlei aard, subsidies en dotaties, en personeelskosten[52].

2.3 Geplande wijzigingen onder BBC 2020

2.3.1 BBC-evaluatie door het BBC-forum

Bij de evaluatie van de BBC heeft het BBC-forum vastgesteld dat het concept in het algemeen positief werd onthaald: de meerjarenplanning op basis van een omgevingsanalyse, het werken met doelstellingen, de koppeling van financiële en inhoudelijke informatie, en de normen inzake financieel evenwicht die een inzicht geven in de financiële toestand en evolutie van het bestuur werden daarom als fundamenten behouden[53].

Bij de evaluatie heeft het BBC-forum ook een aantal knelpunten vastgesteld:

- de talrijke schema's van vooral het budget en het MJP maken de BBC vrij complex en technisch; sommige schema's hebben slechts een beperkte meerwaarde;
- de informatie zit verspreid en is daardoor soms weinig toegankelijk;
- de indeling in PBDS en overig beleid is arbitrair en weinig transparant; het resultaat voldoet inzake informatieverstrekking niet altijd aan de wensen en verwachtingen van de raadsleden;
- de raadsleden zijn vaak geïnteresseerd in informatie die ze niet in de beleidsrapporten terugvinden.

---

[50] Meer detail over de PBDS in bijkomende documenten of op het intranet, verdere uitwerking van het overige beleid in BDS (eventueel met verder detail op het intranet), specifieke rapporteringen (stand van zaken van investeringen, evolutie van personeelskosten, uitgaven en ontvangsten op andere manieren gegroepeerd (bijvoorbeeld per beleidsdomein), schetsen van evoluties over de jaren van het MJP, vergelijking met het voorgaande jaar, enz.

[51] Het ABB stelde in zijn reactie dat de terugkeer naar een gedetailleerde inputbegroting een stap terug zou betekenen tegenover het uitgangspunt van een prestatiegerichte planning en rapportering. De toelichting bij ieder beleidsrapport bevat sowieso een minimum aan verplichte financiële inputinformatie en besturen zijn vrij om de aanvullende informatie die raadsleden belangrijk vinden, op te nemen.

[52] Ook intresten van schulden zijn exploitatie-uitgaven, maar die komen in het budget en in de rekening duidelijk apart tot uiting.

[53] De berekening van het financieel evenwicht werd licht aangepast en er werd vooral een geconsolideerd financieel evenwicht en een gecorrigeerd financieel evenwicht ingevoerd: het financieel evenwicht wordt ook voor alle entiteiten samen (bijvoorbeeld gemeente, OCMW en AGB's) berekend en wordt bij gebruik van bepaalde financieringstechnieken gecorrigeerd.

In de huidige BBC zijn informatie en kredietbewaking sterk gebonden aan de indeling in beleidsdomeinen, PBDS en investeringsenveloppes. Het ABB was van mening dat een aantal besturen vooral wegens de regels inzake kredietbewaking ontwijkingsstrategieën ontwikkelden: zij kozen voor weinig beleidsdomeinen en – vooral – weinig PBDS en investeringsenveloppes. Deze vaststellingen leiden tot een aangepaste BBC-regelgeving die met ingang van 2020 van kracht wordt.

2.3.2 BVR-BBC 2020

Het decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017 heeft al enkele beginselen over de gewijzigde BBC vastgelegd[54], die later ook hernomen werden in het gewijzigd provinciedecreet[55]. Die kregen verder uitvoering en invulling in het nieuwe BBC-besluit dat de Vlaamse Regering op 30 maart 2018 heeft goedgekeurd (BVR-BBC 2020) en het ministerieel besluit van 26 juni 2018 tot vaststelling van de modellen en de nadere voorschriften van de beleidsrapporten, de rekeningenstelsels en de digitale rapportering van de BBC met de bijbehorende bijlagen (met de schema's en de rekeningenstelsels).

Om de beleidsrapportering minder omvangrijk en diffuus te maken, verdwijnt het budget als afzonderlijk document. Het wordt geïntegreerd in het MJP. De besturen zijn verplicht het MJP minstens één keer per jaar aan te passen, waarbij de ramingen van het (eerstvolgende) jaar ook de kredieten voor dat jaar bevatten. De inhoud en structuur van de beleidsrapporten wordt ook aangepast. Daarnaast worden een aantal schema's geschrapt en een aantal andere aangepast[56]. Investeringsenveloppes en de automatische overdracht van investeringskredieten worden afgeschaft en de indeling in beleidsdomeinen heeft geen belang meer in de kredietbewaking en nog nauwelijks in de rapportering. De kredietbewaking wordt bovendien losgekoppeld van de PBDS, waardoor er voortaan één globaal krediet is voor exploitatie-uitgaven, één voor investeringsuitgaven en één verder op te splitsen krediet inzake financiering. Besturen kunnen in hun organisatiebeheersingssysteem zelf (strengere) regels vaststellen voor de opvolging en bewaking van de kredieten.

De PBDS worden anders gedefinieerd: een PBDS is voortaan een beleidsdoelstelling waaraan prioritaire actieplannen of acties verbonden zijn. Het prioritaire wordt dus op een lager niveau gedefinieerd. Daardoor zou de informatie in de beleidsrapporten nauwer moeten aansluiten bij de noden en de belangstelling van de raadsleden. Aangezien het niveau van autorisatie wordt opgetrokken tot de totaliteit van respectievelijk de exploitatie-, investerings- en financieringsuitgaven, zijn de geraamde uitgaven en ontvangsten gekoppeld aan onderdelen (beleidsdoelstellingen, actieplannen, investeringen) louter indicatief, ook die van het eerste jaar van het MJP dat fungeert als budget[57].

---

54 Andere keuzes in het decreet hebben indirect gevolgen voor de BBC; zo werden diverse detailregelingen over het budgethouderschap en de kasverrichtingen geschrapt.

55 Decreet van 6 juli 2018 houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005.

56 Een aantal onderdelen die vroeger deel uitmaakten van de toelichting (en dus een integraal onderdeel waren van het beleidsrapport), worden nu documentatie ter inzage van de raadsleden. Aan de toelichting en de documentatie worden ook een paar nieuwe elementen toegevoegd, bijvoorbeeld een verduidelijking van de grondslagen en assumpties bij de opmaak van het MJP in de toelichting bij het MJP.

57 Volgens het BVR-BBC 2020 moeten belangrijke wijzigingen wel worden voorgelegd aan de raad, maar het is niet duidelijk om welke wijzigingen het precies gaat en wat die voorlegging precies inhoudt: volgens de logica van de BBC 2020 kan het hier bezwaarlijk om een goedkeuring door de raad gaan.

Nieuwe schema's en wijzigingen in bestaande schema's moeten het de raad mogelijk maken de uitvoering van het geplande beleid en de evolutie van ontvangsten en uitgaven beter op te volgen, vooral over het MJP heen (en soms zelfs ook voor en na het MJP), bijvoorbeeld de evolutie van de schulden, de evolutie van de ontvangsten en uitgaven naar economische aard (en naar beleidsdomein), de evolutie van de investeringsuitgaven en -ontvangsten per project, een mutatiestaat van de vaste activa en van het netto-actief, enz.

Voor eind september[58] dient de raad een opvolgingsrapportering te ontvangen over de uitvoering in het eerste semester:

- de stand van uitvoering van de prioritaire acties en actieplannen (inhoudelijk en financieel);
- de geraamde versus gerealiseerde ontvangsten en uitgaven van het lopende jaar, telkens opgesplitst naar exploitatie, investering en financiering: voor elke PBDS afzonderlijk, voor de niet-PBDS (globale bedragen) en voor alle overige verrichtingen (eveneens globale bedragen), maar ook naar economische aard van de uitgaven en ontvangsten.

Daardoor wordt de raad minstens driemaal per jaar uitgebreid ingelicht: bij de wijziging van het MJP, bij de tussentijdse uitvoeringsrapportering en bij de jaarrekening.

Het onderdeel beleidsevaluatie van de jaarrekening moet vooral rapporteren over de uitvoering van de prioritaire acties en actieplannen. Voor alle prioritaire acties of actieplannen en de beleidsdoelstellingen waarin ze kaderen, geven de besturen in de beleidsevaluatie aan in welke mate de beoogde resultaten of de gewenste effecten werden bereikt, wat daartoe werd ondernomen en in voorkomend geval waarom het resultaat/effect niet werd bereikt. Bij iedere PBDS moeten de besturen de ontvangsten en uitgaven per prioritaire actie of actieplan opnemen, het totaal van de ontvangsten en uitgaven van de niet-prioritaire acties en actieplannen, en het totaal van ontvangsten en uitgaven van de PBDS.

Wat het overige beleid betreft, bepalen het BVR-BBC 2020 en het ministerieel uitvoeringsbesluit alleen dat de documentatie bij de jaarrekening een overzicht moet bevatten van alle beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties en de bijbehorende ontvangsten en uitgaven. De regelgeving legt geen verplichtingen op voor de rapportering over niet-BDS-beleid; voor het niet-prioritaire beleid wordt alleen een rapportering over de ontvangsten en uitgaven opgelegd. Uit het verslag bij het BVR blijkt wel dat het de bedoeling is dat besturen over alle realisaties rapporteren, ook inhoudelijk: *Ook in de evaluatiefase moeten de raadsleden 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 beleidsevaluatie zelf opgenomen. De documentatie bij de jaarrekening moet een overzicht bevatten van alle beleidsdoelstellingen met de onderliggende actieplannen en acties die werden uitgevoerd en de ontvangsten en uitgaven waarin dat geresulteerd heeft. (...) Daarnaast bepaalt elk bestuur zelf op welke wijze het de raadsleden nader informeert over de realisaties en de financiële gevolgen in het kader van de beleidsdoelstellingen waarvoor geen prioritaire acties of actieplannen werden geformuleerd en de activiteiten en de processen die niet in beleidsdoelstellingen vertaald werden.*

[58] De raad kan beslissen dat zij vaker een opvolgingsrapportering wenst te ontvangen.

Besturen die werken aan een ruime invulling van die verplichting, zullen op termijn evolueren naar een prestatiebegroting zoals beoogd door de Vlaamse overheid, namelijk een strategische, meerjarige, outputgestuurde planning en opvolging van het beleid, waarbij het inhoudelijke en het financiële sterk aan elkaar worden gekoppeld.

In de nieuwe regelgeving wordt ervoor gekozen het niveau waarop de raad autorisatie geeft, aanzienlijk op te trekken. De Vlaamse Regering gaat er immers vanuit dat de raad zijn rol als controleorgaan niet zozeer moet spelen door de kredietbewaking, maar door de realisatie van de beleidsdoelstellingen op te volgen. Daarom wordt de verplichte opvolgingsrapportering versterkt door minstens één tussentijdse uitvoeringsrapportering per jaar op te leggen en de inhoud van de rapportering uit te breiden. Specifiek voor de beleidsinformatie blijft daarbij echter cruciaal hoe de besturen omgaan met de indeling in prioritair en niet-prioritair beleid én met de rapportering over het niet-prioritair beleid. Uit het verslag aan de regering blijkt dat niet-prioritair beleid vooral slaat op courant of beslist beleid, maar dat wordt aan het lokaal bestuur overgelaten. Hoewel het volgens datzelfde verslag de bedoeling is dat de raadsleden ook informatie krijgen over de realisaties in het niet-prioritaire beleid, wordt dat in de regelgeving zelf niet sterk ingevuld.

In het kader van de organisatiebeheersing en het management van de organisatie is het uiteraard wenselijk het beleid en de werking in doelstellingen, actieplannen en acties (of eventueel activiteiten en processen of iets dergelijks) te vertalen. Het vraagt dan maar een beperkte inspanning de informatie die in het kader van het management wordt verzameld, voor zover relevant, in aangepaste vorm aan de raad beschikbaar te stellen zonder dat dat noodzakelijk in de BBC-rapportering dient te gebeuren.

HOOFDSTUK 3

Bestuurlijke hervorming van de Vlaamse overheid

3.1 Decretale initiatieven

In 2003 werd een grondige hervorming van de Vlaamse overheid in het vooruitzicht gesteld met het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 en het zogenaamde comptabiliteitsdecreet[59] van 7 mei 2004, dat de principes van een Vlaamse meerjarige prestatiebegroting omschreef. Hoewel het regeerakkoord 2009-2014 onder het hoofdstuk *Een slagkrachtige overheid* voorzag in de concretisering van de hervorming voor zowel de lokale besturen als voor de Vlaamse overheid, werd die voor de Vlaamse overheid ten dele teruggedraaid. Sommige Vlaamse openbare rechtspersonen bleven voortbestaan op basis van verouderde organieke regelgeving en belangrijke aspecten van het kaderdecreet bestuurlijk beleid werden opgeheven, zoals de afschaffing van het toezicht door regeringscommissarissen en later de aansturing via beheersovereenkomsten. Het comptabiliteitsdecreet, het oorspronkelijke budgettaire luik van de hervorming, werd zelfs nooit in werking gesteld en in zijn geheel opgeheven. In de plaats kwam het zogenaamde rekendecreet[60] van 8 juli 2011, waarbij het aspect prestatiebegroting in de memorie van toelichting weliswaar nog als een belangrijk aandachtspunt werd vooropgesteld, maar uiteindelijk veel minder is geregeld dan in het comptabiliteitsdecreet was voorzien.

Het opgeheven comptabiliteitsdecreet voorzag in een regeling die vrij analoog was aan die van de BBC:

- Bij aanvang van een legislatuur wordt een meerjarenplanning opgesteld in beleidsnota's, die per beleidsdomein strategische en operationele doelstellingen formuleren waarvan de realisatie met indicatoren en kengetallen kunnen worden gemeten.
- Samen met de beleidsnota's wordt een meerjarenbegroting ingediend, die de genomen beleidsopties in een meerjarig budgettair perspectief vertaalt en een prognose weergeeft van de budgetevolutie voor elk van de jaren van de legislatuur.
- Jaarlijks legt de Vlaamse Regering een beleidseffectenrapport voor aan het Vlaams Parlement, waarin ze de realisatie van de beleidsopties in het vorige begrotingsjaar evalueert aan de hand van de indicatoren en kengetallen.
- Op grond van die evaluatie en eventueel gewijzigde omstandigheden worden de meerjarenplanning en meerjarenbegroting bijgesteld.

---

[59] Decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof. Het decreet is echter nooit in werking getreden. Het werd opgeheven bij decreet van 8 juli 2011, artikel 72 met ingang van 1 januari 2012.

[60] Decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof.

Het Rekenhof heeft in zijn advies bij het voorontwerp van rekendecreet[61] gewezen op de inconsistentie tussen de memorie van toelichting enerzijds, waarin de prestatiebegroting wordt beklemtoond, en de decretale uitwerking anderzijds, waarin niet meer in een duidelijke regeling van een prestatiebegroting is voorzien. Het vroeg te motiveren waarom het oorspronkelijke comptabiliteitsdecreet werd losgelaten. Op die vraag werd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van rekendecreet als volgt geantwoord[62]: *Een belangrijke reden hiervoor was ongetwijfeld de koppeling als spiegeldecreet aan het kaderdecreet. Er zijn nog steeds instellingen die niet werden omgevormd naar een van de organisatievormen bedoeld in het kaderdecreet. Verder bevat het Comptabiliteitsdecreet een aantal dwingende bepalingen waarvoor de Vlaamse overheid op dit ogenblik niet klaar is. Zo worden op dit ogenblik voorstellen geformuleerd met betrekking tot het werken met ondernemingsplannen en het koppelen van uitgaven aan prestaties. Maar de Vlaamse overheid is niet klaar om op 1 januari 2012 formeel verplicht te worden om een beleidseffectrapport in te dienen en een prestatiebegroting op te stellen.*

Voor de Vlaamse overheid bleef de evolutie naar een prestatiebegroting in de vorige legislatuur uiteindelijk beperkt tot enkele voorbereidende stappen, zoals de invoering van doelstellingencodes in de begrotingsartikelen. De relatie tussen de doelstellingen in de beleidsdocumenten en de begrotingsartikelen bleef meestal weinig transparant. Meting van en rapportering over doelstellingenbereik was en is nog steeds beperkt.

3.2 Stand van zaken

Pas in de huidige regeerperiode is het idee van een prestatiebegroting voor de Vlaamse overheid opnieuw concreter, zij het nog steeds zonder een duidelijke en expliciete decretale basis. Binnen de Vlaamse administratie is een werkgroep prestatiebegroting opgericht, die de inhoudelijke oefeningen van de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid begeleidt in de richting van een prestatiebegroting. De aandacht gaat daarbij in eerste instantie naar de koppeling tussen beleid en begroting. Per beleidsdomein wordt gezocht naar zogenaamde inhoudelijke structuurelementen[63], die de link tussen beleidsdoelstellingen en begrotingsartikelen mogelijk moeten maken. Het is de bedoeling om via die inhoudelijke structuurelementen variabele, legislatuurgebonden doelstellingen te koppelen aan begrotingsartikelen die over de legislaturen heen stabiel blijven. De inhoudelijke structuurelementen zullen de basisstructuur worden van zowel beleidsnota's als begroting. In de begroting 2018 werd voor een eerste groep beleidsdomeinen de begrotingsartikelen aangepast aan het concept van de inhoudelijks structuurelementen. Vanaf de begroting 2019 wordt dit veralgemeend en wordt ook de begrotingsindeling aangepast. Die nieuwe begrotingsstructuur vormt overigens nog geen concept voor een volwaardige prestatiebegroting. Voor deze legislatuur is echter nog in een groeitraject voorzien, waarbij indicatoren zullen worden bepaald om de beoogde doelstellingen te meten. Het groeitraject moet uiteindelijk resulteren in een eerste voorafbeelding van een prestatiebegroting via de bijdrage van de administratie aan het nieuwe regeerakkoord, dat dan verder wordt verfijnd tijdens de volgende legislatuur. De beleidsnota's en -brieven moeten vanaf volgende legislatuur ook volgens dezelfde inhoudelijke structuurelementen als de begroting worden ingedeeld om de relatie tussen doelstellingen en begrotingskredieten duidelijk te maken.

---

61 Stuk 842 (2010-2011) – Nr. 3.

62 Stuk 842 (2010-2011) – Nr. 1.

63 Een inhoudelijk structuurelement is een inhoudelijk zinvolle clustering van deelbevoegdheden/kredieten binnen een beleidsveld/programma.

Een expertencommissie[64] prestatiebegroting adviseert de werkgroep prestatiebegroting. In haar verslag van 1 maart 2017 heeft de expertencommissie in eerste instantie advies gegeven over de inhoudelijke structuurelementen. Tegelijk gaf ze enkele aandachtspunten mee, zoals de noodzaak om de realisatiegraad van de doelstellingen te meten aan de hand van adequate indicatoren, met als ultieme finaliteit daarover te rapporteren bij de rekeningaflegging, en om duidelijkheid te scheppen in de discussie over de scheidingslijn tussen apparaatskredieten, die buiten de scope van de prestatiebegroting worden gehouden, en beleidskredieten. Bij zijn onderzoek van de begroting 2019 stelde het Rekenhof vast dat, in tegenstelling tot de ministeries, de lonen bij de rechtspersonen als beleidskredieten beschouwd worden en dat er dus nood is aan eenduidige definities om tot een leesbare en vergelijkbare Vlaamse brede prestatiebegroting te komen.

De expertencommissie gaf ook aan dat het belangrijk is de stappen die worden gezet in de richting van een prestatiebegroting (in concreto de inhoudelijke structuurelementen), op te nemen in een decreet of besluit. Zo niet, is er geen enkele garantie dat zij in een nieuwe legislatuur worden behouden. Daarnaast beklemtoonde de expertencommissie dat voldoende aandacht moet gaan naar communicatie op maat van alle stakeholders, in het bijzonder de Vlaamse volksvertegenwoordigers.

[64] De expertencommissie is samengesteld uit begrotingsdeskundigen van het Vlaams Parlement, het Rekenhof, de Inspectie van Financiën, Audit Vlaanderen, de SERV, het Instituut van de Overheid en de Vlaamse administratie.

HOOFDSTUK 4

Vergelijking van de evolutie bij de lokale besturen en bij de Vlaamse overheid

Gelet op het verschil in de evolutie naar een prestatiebegroting is een vergelijking tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid niet evident. Voor de lokale besturen is de decretale basis in een besluit van de Vlaamse Regering geconcretiseerd en is de prestatiebegroting effectief in werking gesteld. Voor de Vlaamse overheid is de oorspronkelijke decretale basis grotendeels opgeheven en wordt momenteel op administratief niveau gewerkt aan een aanzet tot prestatiebegroting, die uiteindelijk pas in de volgende legislatuur werkelijkheid zal worden. Hieronder volgt dus een vergelijking van een gerealiseerde begrotingshervorming met een begrotingshervorming in ontwerp.

4.1 Integratie van beleids- en financiële informatie

Een belangrijke gelijkenis is het uitgangspunt om beleids- en financiële informatie te koppelen, wat uiteraard kenmerkend is voor een prestatiebegroting. Bij de implementatie van de BBC is gebleken dat dit geen eenvoudige opgave is. Bij de voorbereiding van een prestatiebegroting voor de Vlaamse overheid wordt daaraan terecht bijzondere aandacht besteed door de introductie van inhoudelijke structuurelementen.

In tegenstelling tot de lokale besturen kiest de Vlaamse overheid bij de voorbereiding van de prestatiebegroting op aanraden van de expertencommissie voor een verticale opsplitsing van de informatie afgestemd op de doelstellingen. Informatie over transversale of horizontale thema's, bijvoorbeeld over de investeringen, maakt vooralsnog geen deel uit van de basisstructuur van de inhoudelijke structuurelementen[65]. Over die thema's kan wel afzonderlijk worden gerapporteerd, bijvoorbeeld door de verrichtingen te hergroeperen op basis van hun codering. Dat veronderstelt dat de stakeholders, en in het bijzonder de Vlaamse volksvertegenwoordigers, beschikken over gedigitaliseerde informatie. Digitalisering van de budgettaire informatie is dan ook een belangrijk aandachtspunt binnen de werkgroep *leesbaarheid van de begroting* van het Vlaams Parlement.

Het onderscheid tussen prioritair, niet-prioritair en overig beleid dat de BBC heeft ingevoerd, lijkt niet onmiddellijk relevant voor de Vlaamse begroting. Het provincie- en het gemeentedecreet en de BBC-regelgeving stellen dat de raden het beleid bepalen. Voor de Vlaamse overheid ligt dat enigszins anders: de Vlaamse Regering bepaalt het beleid, maar het Vlaams

[65] In de laatste vergaderingen van de expertencommissie werd hierover wel van gedachten gewisseld.

Parlement moet dat goedkeuren en kunnen controleren. Belangrijke verschillen in informatie naargelang de beleidsopties zijn derhalve niet wenselijk. Bij de evaluatie van BBC blijkt dat verschil in informatie overigens ook een minpunt te zijn, te meer omdat in de praktijk het beleid in eerste instantie door administratie en college/deputatie wordt geconcipieerd.

Voor de Vlaamse overheid is dan weer het verschil tussen nieuw beleid en recurrent beleid van belang. Nieuw beleid krijgt in de beleidsnota's van de Vlaamse Regering meestal veel meer aandacht, ook al weerspiegelt zich dat niet noodzakelijk in de impact op de begroting. Het is opportuun om ook belangrijke beleidskeuzes met beperkt budget als inhoudelijk structuurelement te benoemen. De werkgroep prestatiebegroting heeft dan ook niet alleen het budgettaire belang laten gelden bij de formulering van de inhoudelijke structuurelementen. Het is hoe dan ook de bedoeling dat de inhoudelijke structuurelementen de hele werking van de Vlaamse overheid omvatten.

Een specifiek probleem, dat ook bij de evaluatie van de BBC tot uiting kwam, is de mate waarin personeelsuitgaven als apparaatskredieten dan wel als beleidskredieten moeten worden beschouwd. Bij de inhoudelijke structuurelementen van de Vlaamse overheid zijn de kredieten voor de personeelsuitgaven, in afwachting van een standpuntbepaling, voorlopig buiten beschouwing gelaten, zoals de meeste BBC-besturen dat ook doen.

4.2 Meerjarig kader

De voorbereiding van de prestatiebegroting voor de Vlaamse overheid is momenteel uitsluitend gericht op de structuur van de jaarbegroting. Het concept van een consistente relatie tussen een beleidsmatige meerjarenplanning en een budgettaire meerjarenraming met een onderscheid in strategische en operationele doelstellingen, zoals oorspronkelijk was opgenomen in het comptabiliteitsdecreet, staat voorlopig niet op de agenda van de werkgroep prestatiebegroting[66]. Een meerjarig kader is nochtans evident: er mag immers worden verondersteld dat binnen een legislatuur een consequent beleid op middellange termijn wordt gevoerd. Ook de actuele Europese begrotingsregels beklemtonen een meerjarig kader.

Bij de BBC is de meerjarenplanning primordiaal, in die mate zelfs dat de BBC 2020 de jaarbegroting niet meer aanhoudt.[67] Voor de Vlaamse begroting zou dat allicht een stap te ver zijn. Voor centrale overheden zoals de Vlaamse Gemeenschap blijft de eenjarigheid van de begroting een belangrijk begrotingsbeginsel. De meerjarenraming wordt mede onder impuls van Europa steeds belangrijker, maar blijft hoe dan ook een informatief document. Het is de jaarbegroting die door de parlementen wordt gestemd. Dat is zo geregeld in het rekendecreet en was ook het geval in het comptabiliteitsdecreet, die daarin de algemenebepalingenwet[68] volgen.

---

[66] Het project prestatiebegroting is wel gelinkt aan het project doelstellingenmanagement dat de Vlaamse overheid in 2014 heeft opgestart. De website van de Vlaamse overheid definieert doelstellingenmanagement als *de methodiek van de Vlaamse overheid die er naar streeft om de beleids-, beheers-, en financiële cyclus beter te integreren*.

[67] Het annaliteitsbeginsel blijft uiteraard van toepassing: de raad verleent jaarlijks machtiging door de vaststelling van de kredieten in het meerjarenplan of het aangepast meerjarenplan.

[68] Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof.

Toch is de meerjarenraming in het rekendecreet en recenter ook in de algemenebepalingenwet[69] nadrukkelijker geregeld dan in de vroegere gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Het Rekenhof heeft bij zijn begrotingsonderzoek meermaals opgemerkt dat volgens de nieuwe regelgeving de Vlaamse overheid de jaarbegroting moet situeren ten opzichte van de meerjarenraming, wat vooralsnog onvoldoende gebeurt. Ook in het kader van een prestatiebegroting is het evident dat de Vlaamse overheid de operationele doelstellingen en het jaarbudget situeert binnen een meerjarig kader met strategische doelstellingen en begrotingsprognoses op middellange termijn. In de huidige stand van zaken is de meerjarenraming van de Vlaamse overheid een beperkt document op zeer geaggregeerd niveau, dat zij pas opmaakt na de voorlegging van de jaarbegroting en uit het oogpunt van die jaarbegroting.

4.3 Realisatiegraad van de doelstellingen

Zoals eerder vermeld, heeft de expertencommissie aangegeven dat de realisatiegraad van de doelstellingen aan de hand van indicatoren tot uiting moet komen in de prestatiebegroting en in de rekeningen[70], en dat dit ook de ultieme finaliteit van de prestatiebegroting moet zijn. De werkgroep prestatiebegroting stelt dat zij dat in deze fase nog niet heeft meegenomen, om twee redenen:

- er is nog niet voldoende nagedacht over indicatoren: op dat vlak dient nog een groeitraject te worden doorlopen;
- de politieke doelstellingen zijn momenteel niet afgestemd op de nieuwe inhoudelijke structuurelementen: een koppeling is nog niet mogelijk.

Voor de toekomst is dat dus een belangrijk aandachtspunt. Volgens de beleidsbrief Financiën en Begroting 2018-2019[71] zullen de inhoudelijke structuurelementen in 2019 ook een plaats krijgen in de beleidsdocumenten, zodat een duidelijke koppeling tussen beleid en begroting gemaakt kan worden vanaf de nieuwe regeerperiode, en is het de ambitie van de Vlaamse Regering om begin 2020, meer bepaald vanaf de begrotingsaanpassing 2020, indicatoren op te nemen in de begrotingsdocumenten. Het zal uiteindelijk moeten leiden tot een uitbreiding van de jaarrapportering met informatie over de realisatie van de beleidsdoelstellingen, zoals de bedoeling is voor de lokale besturen, of tot een jaarlijks beleidseffectenrapport, zoals was voorzien in het comptabiliteitsdecreet.

Het leerproces dat de lokale besturen doorlopen inzake de ontwikkeling van indicatoren en streefwaarden[72], kan inspirerend zijn voor de Vlaamse overheid.

4.4 Decretale verankering en communicatie

Sinds de opheffing van het comptabiliteitsdecreet is er voor de Vlaamse overheid, in tegenstelling tot de lokale besturen, geen duidelijke decretale basis meer voor de uitwerking van een prestatiebegroting met daaraan gekoppeld een rapportering over de realisatie van de beleidsdoelstellingen. De expertencommissie heeft aanbevolen om belangrijke stappen in de ontwikkeling van een prestatiebegroting, zoals de vaststelling van de inhoudelijke structuurelemen-

[69] Toevoeging in 2014 van een hoofdstuk VIter – Diverse bepalingen die Richtlijn 2011/85/EU gedeeltelijk omzetten.
[70] Inclusief de controle daarop door het Rekenhof.
[71] Beleidsbrief Financiën en Begroting 2018-2019 (stuk 1745 (2018-2019 – Nr. 1), p. 43.
[72] Zie 2.2.3: Kwaliteit van de doelstellingenformulering.

ten, decretaal (wijziging rekendecreet) of minstens bij besluit (ter uitvoering van het decreet) vast te leggen, zodat er voldoende garantie bestaat dat een nieuwe Vlaamse Regering die in een volgende legislatuur voortzet. Het streven van de Vlaamse Regering om te komen tot een Vlaamse Codex Overheidsfinanciën[73] biedt daartoe de gelegenheid.

Ook omgekeerd is het belangrijk dat in het Vlaams Parlement voldoende draagkracht bestaat voor de stappen die de administratie of de Vlaamse Regering zetten in de evolutie naar een prestatiebegroting. De expertencommissie heeft aanbevolen voldoende aandacht te besteden aan communicatie op maat van alle stakeholders. Ook bij de implementatie van de BBC in de lokale besturen bleek dat het concept van de BBC niet onmiddellijk duidelijk was voor de belanghebbenden, waaronder de politici.

[73] Het is de bedoeling van de Vlaamse Regering om nog in deze legislatuur een ontwerpdecreet Vlaamse Codex Overheidsfinanciën aan het Vlaams Parlement voor te leggen en een uitvoeringsbesluit te treffen.

HOOFDSTUK 5

Conclusies

Een prestatiebegroting veronderstelt een uitgewerkte doelstellingencascade met meerjarenperspectief en een set van outputgerichte indicatoren waarmee de stakeholders de kwaliteit en kwantiteit, de efficiëntie én de relatie tussen alle dimensies van het overheidsingrijpen kunnen opvolgen (zie de formulering in Pact 2020). Omdat een prestatiebegroting de link tussen input (kredieten), beleid (output) en – in het beste geval – effecten (outcome) expliciteert, moet het mogelijk zijn het beleid te beoordelen en bij te sturen op basis van de output en outcome, gemeten met relevante indicatoren. Bij een goede toepassing draagt een prestatiebegroting bij tot meer transparantie en een betere informatieverstrekking aan het wetgevend orgaan, dat daardoor meer zicht krijgt op de beleidsintenties en realisaties. Een volwaardige prestatiebegroting levert daartoe de nodige informatie en maakt het mogelijk de beleidskeuzes (en bijsturingen) te verantwoorden.

Hoewel de raden van lokale besturen in beginsel het beleid bepalen, hebben die daartoe weinig mogelijkheden. Met de invoering van de BBC – en in het bijzonder met de regels van BBC 2020 – is het autoriserend aspect van het budget trouwens verzwakt. De BBC heeft wel de bedoeling de informatieverstrekking aan de raad te verbeteren, zodat die het beleid beter kan opvolgen en evalueren. Of dat geslaagd is, hangt vooral af van de invulling die die besturen aan de BBC geven. Bij de provincies hebben de complexiteit van de BBC, alsook de vrijheid én beperkingen die de regels boden, er mee toe geleid dat de provincies vaak startten met een eerder bescheiden invulling van de prestatiebegroting, vooral door de keuze van de PBDS en de afwezigheid van indicatoren. Jaar na jaar hebben ze echter uit eigen beweging de informatie aan de raad verbeterd en uitgebreid, vooral door méér te doen dan de BBC vereist en de raad bijkomende informatie te bezorgen buiten de BBC-rapportering.

De provincies hebben de intentie de kwaliteit van het volgende meerjarenplan en van de uitvoeringsrapportering te verbeteren, bijvoorbeeld door een betere doelstellingencascade en de formulering van geschikte indicatoren. De aanpassingen die vanaf 2020 aan de BBC worden aangebracht, verhogen de rapporteringsfrequentie en hebben de bedoeling de inhoud van de beleidsrapporten te verbeteren. Maar veel zal opnieuw afhangen van de concrete invulling die de besturen aan de nieuwe regels geven. De financiële inputinformatie verbetert niet noodzakelijk terwijl de raadsleden dat soort informatie wel degelijk belangrijk vinden.

Hoewel de basisbeginselen van een meerjarige prestatiebegroting voor de Vlaamse overheid al in het comptabiliteitsdecreet van 7 mei 2004 werden omschreven, bleef de uitwerking tot in de vorige legislatuur beperkt. Pas in de huidige regeerperiode is het idee van een prestatiebegroting voor de Vlaamse overheid opnieuw concreter, zij het nog steeds zonder een duidelijke en expliciete decretale basis. Het is de bedoeling om via inhoudelijk zinvolle clusteringen van deelbevoegdheden/kredieten binnen een beleidsveld/programma – de zogenaamde inhoudelijke structuurelementen – variabele, legislatuurgebonden doelstellingen te koppelen aan

begrotingsartikelen die over de legislaturen heen stabiel blijven. De inhoudelijke structuurelementen moeten zo de basisstructuur vormen van zowel beleidsnota's als begroting. Een volgende stap is de formulering van indicatoren om de realisaties te meten. Dat moet resulteren in een eerste voorafbeelding van een prestatiebegroting via de bijdrage van de administratie aan het nieuwe regeerakkoord.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

De BBC laat de individuele besturen erg veel vrijheid tot invulling; die vrijheid kan tot willekeur en een gebrek aan transparantie leiden – of minstens tot die perceptie. Daarom is het belangrijk dat de raadsleden maximaal betrokken worden bij die invulling, en dat over alle relevante onderdelen van het beleid en de werking gerapporteerd wordt. Hoewel de BBC 2020 wat dat betreft enige verbetering inhoudt, zijn er nog altijd onvoldoende garanties dat dit ook effectief gebeurt. Het zou daarom aangewezen zijn de betrokkenheid van de raadsleden te vergroten, bijvoorbeeld door een bespreking in de raad van het te voeren beleid met inbegrip van de keuzes inzake prioritair beleid, alvorens het MJP te finaliseren en ter goedkeuring voor te leggen aan de raad. De informatieverplichtingen voor het overige beleid zouden ook in de regelgeving zelf moeten worden ingeschreven. Om aan de verwachtingen van de raadsleden te voldoen zou de financiële inputinformatie bij de doelstellingen en actieplannen alle uitgaven en ontvangsten moeten omvatten, wat de exploitatie-uitgaven betreft, verder uitgesplitst naar soort (werkingskosten, subsidies, personeelskosten).

Bij de ontwikkeling van een Vlaamse prestatiebegroting kunnen de ervaringen met de BBC leerzaam zijn: van primordiaal belang zijn de uitwerking van een reglementair kader (bijvoorbeeld in of krachtens de aangekondigde Vlaamse Codex Overheidsfinanciën) en communicatie op maat van alle betrokkenen – ambtenaren, ministers en parlementsleden – zodat ze voldoende vertrouwd raken met het instrument. Uit de ervaringen met de BBC blijkt dat de evolutie naar een prestatiebegroting een leerproces is, in het bijzonder de ontwikkeling van een degelijke doelstellingencascade, en van geschikte indicatoren en streefwaarden om te kunnen rapporteren over de realisatiegraad van de doelstellingen. Ook in een prestatiebegroting, die vaak zowel input-, als throughput- en outputinformatie bevat, moet de financiële inputinformatie voor de parlementsleden duidelijk zichtbaar blijven, zodat ze zich een juist beeld kunnen vormen van de middelen die nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Ten slotte is een duidelijk onderscheid nodig tussen apparaatskredieten en beleidskredieten.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de minister van Binnenlands Bestuur

Op 15 januari 2019 deelde de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur haar reactie op het ontwerpverslag mee (zie bijlage).

De minister bevestigde de vaststellingen in het verslag. Zij wees op de aanpassingen in BBC ("BBC 2020"), waardoor de informatieverplichtingen over het niet-prioritair beleid verankerd zijn in de regelgeving: de beleidsrapporten leggen meer de nadruk op de belangrijkste acties en actieplannen, maar zij bevatten ook informatie over het niet-prioritaire beleid. Bovendien is in de verplichte toelichting en documentatie heel wat achtergrondinformatie terug te vinden. De beleidsrapporten bevatten ook minder maar beter leesbare schema's.

Zij bevestigde dat het een bewuste beleidskeuze is geweest de lokale besturen een grote mate van vrijheid van invulling van de BBC te geven. Daarom zijn in de regelgeving geen gedetailleerde verplichtingen ingeschreven over de wijze waarop de raadsleden moeten worden betrokken bij de voorbereiding van het meerjarenplan en de invulling van de beleidsdoelstellingen, over de manier van rapporteren over het niet-prioritaire beleid, en over de indicatoren om de realisaties op te volgen.

In antwoord op de aanbeveling dat de inputinformatie bij de beleidsdoelstellingen en actieplannen alle uitgaven en ontvangsten uitgesplitst naar soort zou moeten omvatten, stelde zij dat het een bewuste beleidskeuze is geweest dat niet te regelen, maar dat ieder bestuur die informatie op dat niveau kan opnemen in de toelichting en documentatie.

Bijlage

Bijlage 1

Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur

Brussel, 15 januari 2019

Betreft: ontwerp van verslag d.d. 4 december 2018 over uw onderzoek naar de invoering van een prestatiebegroting bij de lokale besturen en de Vlaamse overheid.

Het ontwerpverslag van het Rekenhof over het onderzoek naar de invoering van een prestatiebegroting bij de lokale besturen (BBC) en de Vlaamse overheid (rekendecreet) heb ik met aandacht doorgenomen. Ik bezorg u hierbij mijn reactie als minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur op de voorlopige conclusies en aanbevelingen.

Het rapport beschrijft een aantal problemen bij de implementatie van BBC in de provincies die ervoor hebben gezorgd dat BBC in een eerste fase niet volledig aan de verwachtingen heeft voldaan. Ik onderschrijf die vaststellingen. Meer, deze knelpunten zijn ook tot uiting gekomen in een doorgedreven evaluatie van (de implementatie van) BBC uitgevoerd door mijn administratie in de loop van 2015 en 2016. Deze evaluatie heeft geleid tot een conceptnota die ik op 15 juli 2016 aan de Vlaamse Regering heb voorgelegd en waarin ik de noodzakelijk te nemen verbeterpunten inzake BBC heb opgesomd. Zoals bekend is de BBC regelgeving op die punten intussen aangepast en wordt "BBC 2020" vanaf volgend jaar in de provinciebesturen geïmplementeerd.

Ik meen dan ook dat het aangewezen kan zijn om in de conclusies van het rapport de volgende maatregelen te vermelden, die er met ingang van het meerjarenplan 2020-2025 voor moeten zorgen dat ook de informatieverplichtingen over het niet-prioritaire beleid voldoende verankerd zijn in de regelgeving:

1. de strategische nota van het meerjarenplan en de beleidsevaluatie van de jaarrekening leggen naast de beleidsdoelstellingen ook meer de nadruk op de belangrijkste acties of actieplannen en bevatten ook informatie over en verwijzingen naar het niet-prioritaire beleid. zodat ook die aspecten meer het voorwerp van het democratische debat in de raad kunnen zijn;
2. elk beleidsrapport bevat een verplichte toelichting en documentatie waarin heel wat achtergrondinformatie moet worden opgenomen. zoals een overzicht van alle beleidsdoelstellingen met de onderliggende actieplannen en acties en de bijbehorende ontvangsten en uitgaven;
3. de beleidsrapporten bevatten minder en uniformere schema's. die beter leesbaar zijn voor de raadsleden.

De conclusie dat BBC een aantal vrijheidsgraden bevat en dat de kwaliteit van de beleids- en beheersrapportering in belangrijke mate beïnvloed wordt door de lokale invulling die de besturen aan BBC geven is juist. Het is evenwel een bewuste beleidskeuze om die autonomie niet in te perken. De lokale autonomie is een belangrijk uitgangspunt in de Vlaamse regelgeving voor de lokale besturen. Daarom zijn in de regelgeving over BBC geen gedetailleerde verplichtingen ingeschreven over de wijze waarop raadsleden lokaal moeten worden betrokken bij de voorbereiding van het meerjarenplan en de concrete invulling van de beleidsdoelstel-

lingen, over de manier van rapporteren over het niet-prioritaire beleid en over het aantal en de aard van de indicatoren die het bestuur gebruikt om de realisatie van de acties, actieplannen en beleidsdoelstellingen op te volgen en te evalueren.

Wat betreft uw ontwerp van aanbeveling dat de financiële inputinformatie bij de beleidsdoelstellingen en actieplannen alle uitgaven en ontvangsten uitgesplitst naar soort zou moeten omvatten, kan ik alleen beklemtonen dat elk bestuur die informatie op dat niveau kan opnemen in de toelichting van en de documentatie bij het beleidsrapport. Ook hier is het een bewuste beleidskeuze om dat niet in detail te reguleren en de focus meer te leggen op outputgerichte prestatieplanning en -evaluatie.

Ik hoop dat mijn bedenkingen nog nuttig kunnen zijn voor het uiteindelijke rapport. Voor een meer gedetailleerde commentaar bij een aantal concrete bevindingen wil ik overigens verwijzen naar het schrijven dat u zult ontvangen van de administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands Bestuur.

Hoogachtend.

Liesbeth Homans

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be