

2013•2014
FACULTEIT BEDRIJFSECONOMISCHE WETENSCHAPPEN
master in de toegepaste economische wetenschappen

Masterproef

De effectiviteit van de financiële rapportering in de gemeenten

Promotor :
Prof. dr. Johan ACKAERT

Aline Suelze

Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de toegepaste economische wetenschappen

2013•2014
FACULTEIT BEDRIJFSECONOMISCHE
WETENSCHAPPEN
master in de toegepaste economische wetenschappen

Masterproef

De effectiviteit van de financiële rapportering in de
gemeenten

Promotor :
Prof. dr. Johan ACKAERT

Aline Suelze

*Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de toegepaste
economische wetenschappen*

Woord vooraf

Deze masterproef vormt het sluitstuk van mijn masteropleiding in de Toegepaste Economische Wetenschappen aan de universiteit Hasselt. Ik heb gekozen voor het onderwerp 'de effectiviteit van de financiële rapportering in gemeenten' omdat dit aansluit bij mijn afstudeerrichting alsook interessegebied beleidsmanagement.

Tijdens mijn opleiding en bij het uitwerken van deze thesis heb ik kunnen rekenen op heel wat steun van een aantal mensen die ik bij deze gelegenheid graag wil bedanken.

Vooreerst zou ik graag mijn promotor, prof. dr. Ackaert willen bedanken voor zijn advies en aanbevelingen die ertoe geleid hebben dat ik deze thesis tot een goed einde heb gebracht. Verder wil ik ook prof. dr. Lambrechts bedanken voor zijn goede raad en Katrien Vossen voor haar medewerking. Vervolgens gaat mijn oprechte dank uit naar de bevraagde actoren die tijd hebben vrijgemaakt voor een interview. Hun kennis en inzicht vormen een zeer belangrijke bijdrage aan deze masterproef.

Tot slot ben ik mijn ouders, vrienden en familie zeer dankbaar voor de steun, hulp en vertrouwen die ze mij gegeven hebben gedurende de hele opleiding.

Hasselt, Augustus 2014

Aline Suelze

Samenvatting

In deze masterproef wordt in een eerste hoofdstuk het onderzoeksplan weergegeven. Uitgaande van de centrale onderzoeksvraag 'Stelt de financiële rapportering in de gemeenten, zoals opgelegd door het Vlaamse Gemeentedecreet van 2005, de gemeenteraad in staat om op een doeltreffende manier zijn controlerende rol te vervullen?' worden vijf deelvragen geformuleerd. Als methodologische aanpak wordt enerzijds gekozen voor een beschrijvende studie (hoofdstuk 2) die toelaat het juridische kader van de financiële rapportering te schetsen. Een analyse van het Vlaamse Gemeentedecreet geeft een overzicht van de inhoudelijke en vormelijke vereisten van de financiële rapportering; de rol en de functies uitgeoefend door de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, de gemeentesecretaris en de financieel beheerder worden nader toegelicht. Anderzijds wordt door een kwalitatief onderzoek (hoofdstuk 3) gepoogd de perceptie van gemeenteraadsleden over de ingevoerde financiële rapportering in kaart te brengen. Voor drie uitgekozen gemeenten werden focusgroepen bevroegd, samengesteld uit geselecteerde gemeenteraadsleden. Daarnaast vonden ook interviews plaats met individuele raadsleden. Als discussiethema's werden de verplichting tot financiële rapportering, de beleids- en beheerscyclus, de controlerende rol van de gemeenteraad en de eventuele versterkte positie van de raadsleden in de besluitvorming gehanteerd.

In het tweede hoofdstuk wordt de eerste deelvraag behandeld ('Wat bepaalt het Vlaamse gemeentedecreet van 2005 in verband met de financiële rapportering?'). Eerst wordt kort ingegaan op het New Public Management, een wetenschappelijke stroming die pleit voor een meer bedrijfsmatige manier van werken voor de overheidsinstellingen, resultaatgericht management en decentrale verantwoordelijkheid. Aansluitend volgt een beknopte analyse van het Vlaamse Gemeentedecreet van 2005 toegespitst op de mogelijkheden die het decreet biedt om de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad te versterken, de hertekening van de ambtelijke organisatie, de interactie tussen de politieke en de ambtelijke component en de wijzigingen aangebracht in de beleidsvoering door middel van de beleids- en beheerscyclus, met een nadruk op de financiële rapportering. Aandacht wordt vooral besteed aan de rol van de gemeentesecretaris en de financieel beheerder die in de beleidsvoorbereiding, de -uitvoering en -evaluatie belangrijke bevoegdheidsdelegaties kunnen verkrijgen. Tevens wordt bondig ingegaan op de beïnvloeding van het New Public Management op de ingevoerde beleids- en beheerscyclus.

In hoofdstuk drie worden de resultaten van het kwalitatieve onderzoek geschetst. De uit de bevraging van focusgroepen en individuele gesprekken verkregen informatie wordt per (deel)onderzoeksvraag weergegeven.

Voor de tweede deelvraag ('Welke factoren bepalen dat er in mindere mate gebruik wordt gemaakt van de financiële rapportering?') werden de factoren in vier punten verdeeld; namelijk persoonlijke kenmerken en de politieke positie van de actor, de politieke stabiliteit en de schaalgrootte van de gemeente. Specifiek voor de invoering van de beleids- en beheerscyclus werd gewezen op de vooruitgang die de BBC biedt inzake de koppeling tussen het beleidsmatige en het financieel-budgettaire luik.

Wat betreft de derde deelvraag ('Gebruikt de gemeenteraad de financiële rapportering om zijn controlerende rol te vervullen?') dient opgemerkt te worden dat de respondenten tevreden zijn over de beschikbare financiële rapporten om hun controlerende taak te vervullen, maar dat er nog onvoldoende vertrouwen is met de nieuwe manier waarop de rapportering gepresenteerd wordt.

De vierde onderzoeksvraag ('Wordt door een actief controlerende rol, gebruikmakend van de financiële rapportering, de positie van de gemeenteraad in de gemeentelijke besluitvorming versterkt?') kreeg als voornaamste bemerking dat er ruime en degelijke rapportering voorhanden is, maar dat het gemeentedecreet de gemeenteraad nog enkel laat beraadslagen en beslissen over de grote beleidslijnen en niet meer over de concrete uitvoering van projecten.

De vijfde onderzoeksvraag ('Hoe verhoudt de administratie van een gemeente zich ten opzichte van de politici op gebied van financiële rapportering?') behandelt de verhouding tussen de technisch competente administratie en de politiek verantwoordelijke verkozenen.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	I
Samenvatting	III
Inhoudsopgave	V
Hoofdstuk I: Onderzoeksplan	1
A. Probleemstelling.....	1
B. Centrale onderzoeksvraag	2
C. Kadering van het onderzoek	3
D. Methodologie	3
E. Grenzen en beperkingen.....	6
F. Literatuuroverzicht.....	7
G. Planning.....	10
Hoofdstuk 2: Beschrijvende studie	11
A. New Public Management.....	12
B. Bespreking van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005.	15
1. Inleiding	15
2. Versterking van de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad	18
3. Fundamentele regels van de gemeentewerking	25
4. Interactie tussen de politieke en de ambtelijke component	28
5. Veranderingen in de beleidsvoering: organisatorisch en financieel management	30
C. Beïnvloeding van NPM op BBC.....	43
Hoofdstuk 3: Kwalitatief onderzoek	45
A. Factoren.....	45
Bijzonder aandachtspunt: BBC	48
B. Controlerende rol	52
C. Positie in de gemeentelijke besluitvorming	56
D. Verhouding administratie en politici	59
Hoofdstuk 4: Conclusie.....	63
Lijst van de geraadpleegde werken	69
Lijst met gebruikte afkortingen.....	72
Tabellenlijst	73
Bijlage: Vragenlijst	74

Hoofdstuk I: Onderzoeksplan

A. Probleemstelling

In uitvloeisel van de wereldwijde economische crisis is de financiële toestand van de gemeenten in België alarmerend. Veel gemeenten zijn op zoek naar middelen om te kunnen blijven investeren. De spanning tussen capaciteit en toebedeelde opdrachten is enorm groot. De helft van de Vlaamse burgemeesters ziet de financiële situatie van hun gemeente verslechteren (Belga, 2012).

Het Vlaamse Gemeentedecreet (2005) zet vooral in op de versterking van de interne bestuurskracht van de gemeenten door een hertekening van de verhoudingen tussen gemeenteraad en college van burgemeester en schepenen evenals tussen politici en ambtenaren (De Rynck & Steur, 2009).

Het gemeentedecreet legt het college van burgemeester en schepenen, de gemeentesecretaris en de financieel beheerder de verplichting op om op regelmatige basis aan de gemeenteraad te rapporteren over de uitvoering van de hen toegewezen taken. De financiële rapportering neemt daarin het leeuwendeel op zich. Bedoeling is om middels die rapportering de positie van de gemeenteraad in de besluitvorming te versterken (Vlaamse codex, 2013).

Blijkt nu, uit een eerste onderzoek, dat de gemeenteraad niet effectief gebruik maakt van de wettelijk vereiste financiële rapportering om zijn controlerende rol te vervullen en dat de betreffende documenten slechts op schaarse wijze geraadpleegd worden. Burgemeesters en schepenen hechten meer belang aan de rapporten dan de raadsleden (Olislagers et al., 2013).

Hoe dit te verklaren? Is de desbetreffende rapportering te oppervlakkig, of integendeel te ingewikkeld, te onoverzichtelijk? Beantwoorden de voorgeschreven documenten niet aan de noden en verwachtingen van de gemeenteraadsleden om hun toezichtstaak naar behoren te kunnen vervullen? En indien dit het geval zou zijn, welke aanpassingen en of verbeteringen dringen zich op?

B. Centrale onderzoeksvraag

Uit de probleemstelling wordt volgende onderzoeksvraag afgeleid:

'Stelt de financiële rapportering in de gemeenten, zoals opgelegd door het Vlaamse Gemeentedecreet van 2005, de gemeenteraad in staat om op een doeltreffende manier zijn controlerende rol te vervullen?'

De wettelijke reglementering omtrent de financiële rapportering is voorhanden, maar vormen de diverse publicatieverplichtingen wel een bruikbaar instrument voor de gemeenteraad in zijn geheel en de individuele leden in het bijzonder om een adequaat toezicht uit te oefenen op de betrokken actoren in het gemeentebestuur (college van burgemeester en schepenen, gemeentesecretaris, financieel beheerder)? Met andere woorden, is de financiële rapportering een geducht wapen in handen van de gemeenteraadsleden of slechts een papieren tijger?

De centrale onderzoeksvraag wordt verder opgesplitst in verschillende deelvragen:

1. *Wat bepaalt het Vlaamse Gemeentedecreet van 2005 i.v.m. de financiële rapportering?*

- welke zijn de inhoudelijke en vormvereisten?
- welke rol spelen de diverse betrokken actoren in het gemeentebestuur (college van burgemeester en schepenen, gemeentesecretaris, financieel beheerder) in het uitstippelen en vastleggen van de verschillende wettelijk vereiste documenten?

2. *Welke factoren bepalen dat er in mindere mate gebruik wordt gemaakt van de financiële rapportering?*

3. *Gebruikt de gemeenteraad de financiële rapportering om zijn controlerende rol te vervullen?*

4. *Wordt door een actief controlerende rol, gebruikmakend van de financiële rapportering, de positie van de gemeenteraad in de gemeentelijke besluitvorming versterkt?*

5. *Hoe verhoudt de administratie van een gemeente zich ten opzichte van de politici op gebied van financiële rapportering?*

Deelonderzoeksvragen 2, 3, 4 en 5 worden onderzocht rekening houdend met de politieke context en grootte van de gemeente.

C. Kadering van het onderzoek

Uitgangspunt is dat door de financiële rapportering, per decreet opgelegd aan de diverse beleidsactoren in de gemeenten, de gemeenteraadsleden beter geïnformeerd zijn over de daadwerkelijke financiële situatie van hun gemeente, en, daaruit voortvloeiend, in staat zouden zijn om een grotere controle uit te oefenen over het beleid van die gemeente. De gemeenteraad zou een versterkte positie kunnen afdwingen in de krachtsverhoudingen tussen de verschillende gemeentebesturen.

D. Methodologie

Een beschrijvende studie beoogt een adequaat antwoord te leveren op deelvraag 1. In het tweede hoofdstuk van de masterproef wordt het juridische kader in verband met de financiële rapportering geschetst en de bestaande procedures en begrippen verduidelijkt. Een (beknopte) analyse van het Vlaamse Gemeentedecreet laat enerzijds toe een overzicht te geven van de inhoudelijke en vormelijke vereisten en verplichtingen inzake financiële rapportering evenals van de voorwaarden inzake periodiciteit. Anderzijds worden de rol en de functies uitgeoefend door de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, de gemeentesecretaris en de financieel beheerder nader toegelicht. De beknopte analyse wordt aangevuld met een weergave van de invloedrijke theorievorming rond de gedachtestroming New Public Management.

Door middel van een kwalitatieve studie worden antwoorden gezocht op deelvragen 2, 3, 4 en 5. In het derde hoofdstuk van de masterproef ligt de nadruk op het veldwerk en de interpretatie van de verkregen resultaten.

Het opzet van het kwalitatief onderzoek is de perceptie van gemeenteraadsleden over de ingevoerde financiële rapportering in kaart te brengen. De intentie was om voor drie uitgekozen gemeenten (een stad, een middelgrote en een kleine gemeente) telkens een focusgroep samen te stellen. Dergelijke focusgroep bestaat uit vijf tot acht gemeenteraadsleden, geselecteerd op basis van hun expertise, en een moderator (masterproefstudente) die de discussie zal leiden. In het onderzoek werd gekozen om de fractievoorzitters van de partijen in de gemeenteraad te bevragen.

In de praktijk is gebleken dat het zeer moeilijk is om de verschillende actoren op één moment samen te brengen. Zeker voor de actoren in de stad was dit een onmogelijke opdracht. Vandaar dat de methodologie werd aangepast. In de middelgrote en kleine gemeente hebben wel twee kleine focusgroepen plaatsgevonden, daarnaast werden de actoren die hier niet aanwezig waren in een individueel gesprek bevestigd. In de stad werd elke actor individueel bevestigd.

De drie uitgekozen gemeenten zijn gemeenten die zich in de provincie Vlaams-Brabant situeren. Dit is louterweg zo overeengekomen met de promotor. Als stad is Leuven naar voren gekomen. Leuven telde 97 996 inwoners op 1 januari 2014. De gemeenteraad van Leuven telt 45 zetels verdeeld over zes partijen. In het bestuur zitten de partijen sp.a en CD&V. De bevestigde actoren zijn:

- Gust Vriens; stadssecretaris (6/05/2014)
- Gunther Rens; gemeenteraadslid en fractievoorzitter NV-A (6/05/2014)
- Fatiha Dahmani; gemeenteraadslid en fractievoorzitter Groen! (12/05/2014)

Als middelgrote gemeente werd Diest gekozen. Diest telde 23 204 inwoners op 1 januari 2014. De gemeenteraad van Diest telt 27 zetels verdeeld over vijf partijen. In het bestuur zitten de partijen DDS (plaatselijke partijvorm van CD&V) en sp.a-groen. De bevestigde actoren zijn:

In de focusgroep op 17 maart 2014:

- Jan Laurys; burgemeester (DDS)
- Liesbeth Van Rompaey; stadssecretaris
- Jo Haenraets; financieel beheerder
- Pascale Vanaudenhove; gemeenteraadslid en fractievoorzitter Open Vld
- Erwin Jennes; zesde schepen met bevoegdheden financiën, lokale economie en tewerkstelling. Hij was aanwezig op aanvraag van de stadssecretaris.

Via individuele gesprekken:

- Monique De Dobbeleer; gemeenteraadslid en fractievoorzitter DDS (10/04/2014)
- Frederik Boone; gemeenteraadslid en fractievoorzitter NV-A (24/04/2014)

Als kleine gemeente werd voor Lubbeek gekozen, dit omwille van het feit dat de masterproefstudente in Lubbeek woont. Lubbeek telde 14 140 inwoners op 1 januari 2014. De gemeenteraad van Lubbeek telt 23 zetels verdeeld over vijf partijen. In het bestuur zitten de partijen NV-A, CD&V en de plaatselijke partij Lubbeek leeft.

De bevroagde actoren zijn:

In de focusgroep op 8 april 2014:

- Johan Geens; gemeentesecretaris
- Daniel Noë; financieel beheerder
- Geert Bovyn; gemeenteraadslid en fractievoorzitter NV-A

Via individuele gesprekken:

- Theo Francken; burgemeester (NV-A) (9/05/2014)
- Herman Vangilbergen; gemeenteraadslid en fractievoorzitter CD&V (2/05/2014)
- Jo Pierson; gemeenteraadslid en voorzitter van de gemeenteraad (CD&V) (29/04/2014)
- Walter Vangoidsenhoven; gemeenteraadslid en fractievoorzitter Lubbeek leeft (6/05/2014)
- Freddy Vranckx; gemeenteraadslid en fractievoorzitter Open Vld (9/05/2014)

In een tijdsspanne van ongeveer twee uur voor een focusgroep en een half uur tot driekwartier voor een individueel gesprek werden impressies, interpretaties en meningen omtrent het discussieonderwerp in een focusgroep verworven. Het discussieonderwerp wordt gevormd door de verplichting tot financiële rapportering, de controlerende rol van de gemeenteraad en de eventueel daaruit voortvloeiende versterkte positie van de gemeenteraadsliden in de besluitvorming. De moderator speelt een vitale rol in het sturen van de gevoerde discussies en gesprekken. De primaire data, de ongestructureerde en spontane antwoorden werden verzameld en verwerkt.

Voor deze verwerking werd professor dr. Frank Lambrechts geraadpleegd. Hij is docent aan de faculteit Bedrijfseconomische Wetenschappen van de universiteit Hasselt en voert onderzoek over het onderwerp Governance. Prof. dr. Lambrechts heeft mondeling de werking van een focusgroep en individueel gesprek toegelicht. Hij benadrukte hierbij dat de moderator inderdaad een zeer belangrijke rol speelt. De moderator moet de leiding nemen, durven doorvragen over cruciale zaken en er voor zorgen dat er niet afgeweken wordt van het onderwerp.

Het analyseren van de verworven resultaten uit focusgroep en individueel gesprek bestaat uit verschillende stappen volgens prof. dr. Lambrechts en Greenbaum (1993). Als eerste moet er een samenvatting gemaakt worden van elk gevoerd gesprek. Om dit te vergemakkelijken werd elk gesprek opgenomen met de toestemming van de deelnemende actoren. Ten tweede worden de samenvattingen gelezen en doorzocht op patronen en trends in de antwoorden tussen de verschillende gesprekken. Dit wordt

gedaan door de samenvattingen opnieuw te lezen en zich telkens op een ander element te concentreren. Vervolgens worden de grote lijnen er uitgehaald, meningen en visies geïdentificeerd ondanks de verschillende verwoording. Dit is geen gemakkelijke stap. Als laatste moeten deze patronen geïnterpreteerd worden rekening houdend met de opzet van het onderzoek.

Na het houden van de focusgroepen en individuele gesprekken en na het analyseren van de resultaten werd er een verschil opgemerkt. Een verschil met betrekking tot de verworven informatie. Zowel aan de actoren in een focusgroep als aan de actoren in individueel gesprek werden dezelfde vragen gesteld. De aard van de antwoorden verschilde echter naargelang de actor bevraagd werd in een focusgroep of individueel. Zo werd opgemerkt dat de actoren in een focusgroep zich wat inhielden, vooral positieve zaken belichten. De actoren in een individueel gesprek daarentegen haalden meer negatieve zaken aan. Dit komt waarschijnlijk doordat deze laatste vrijer en opener kunnen spreken doordat er geen andere actoren bijzitten.

Op basis van deze bevragingen van focusgroepen en individuele gesprekken werd gepoogd een inzicht te verkrijgen in het gebruik dat gemeenteraadsleden (al dan niet) maken van de hun door het decreet ter beschikking staande financiële documenten.

E. Grenzen en beperkingen

Een eerste probleem vormt de meetbaarheid van de controlerende rol van de gemeenteraad en een eventuele versterkte positie in de besluitvorming. Het Vlaamse Gemeentedecreet van 2005 voert de financiële rapportering voor de eerste maal ten volle in voor de regeerperiode 2012-2018. Cijfermatige gegevens zijn nog nauwelijks beschikbaar. Een afbakening van de onderzoeksperiode tot de jaren 2013 – 2014 dringt zich op.

Een tweede begrenzing bestaat in de beperkte toegang en inzage tot de diverse documenten. Het strategisch meerjarenplan 2014-2019 van Leuven en Diest staat op de stadswebsite ter inzage, het meerjarenplan van Lubbeek (nog) niet. Documenten van vorige jaren dienen opgevraagd te worden.

De derde beperking vloeit voort uit het grote aantal gemeenten in Vlaanderen; een onderzoek naar de doeltreffendheid van de financiële rapportering zal bij wijze van steekproef dienen te gebeuren.

F. Literatuuroverzicht

Alvorens met het onderzoek zelf te beginnen wordt de bestaande vakliteratuur omtrent financiële rapportering geschetst. De kwaliteit van een literatuuroverzicht hangt af van een voorzichtige selectie van handboeken, academische en professionele tijdschriften, rapporten, thesissen. Algemeen gesteld zijn de academische handboeken en tijdschriften de meest bruikbare bronnen van informatie. Echter, andere bronnen, zoals professionele tijdschriften, rapporten, thesissen kunnen ook waardevol zijn omdat zij specifieke, reële informatie over markten, sectoren en bedrijven leveren. Een combinatie van deze informatiebronnen is optimaal.

Tekstboeken, handboeken zijn bruikbare theoretische bronnen in een specifiek gebied. Een onderwerp wordt meer in detail besproken in een handboek dan in een wetenschappelijk tijdschriftartikel het geval zou zijn. Ze zijn een goed startpunt voor een onderzoek. Enige minpunt is dat handboeken minder up to date zijn dan wetenschappelijke tijdschriften.

Een eerste vereiste voor deze masterproef is een goede kennis te hebben over de werking van het Belgische politieke systeem. Het juridisch kader rond financiële rapportering en een ontleding van het Vlaamse Gemeentedecreet van 2005 worden in vele handboeken toegelicht (De Lange et al., 2013; Gilot & Leroy, 2012; Gilot & Leroy, 2013; Fockenier et al., 2012).

Uiteraard kent het politieke systeem geen statische maar wel een zeer dynamische evolutie. Wat zich ook reflecteert op de rol en positie van de gemeenteraadsleden. Zo heeft Verhelst (2013) een empirische studie uitgevoerd naar verschillende elementen in het leven van een gemeenteraadslid. Er werd gekeken naar welke hindernissen gemeenteraadsleden in hun carrière tegenkomen, zoals het aanwervingsproces voor de raad, 'the general role orientation in office', het plaatsen van zichzelf in de lokale hiërarchie, de relatie met de burgers en burgerparticipatie en, als laatste, de toekomstgerichte politieke ambities. Aan de hand van een gestandaardiseerde cross-

sectionale opmeting (survey) werd data verzameld en vergeleken voor Vlaamse, Waalse, Nederlandse en Franse raadsleden.

Deze masterproef bouwt voort op een reeks van eerder verrichte onderzoeken in opdracht van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie (SBOV). Zo is het onderzoek van Hennau en Ackaert (2013) een vervolg op het SBOV-project "Evaluatie van de innovaties in het Gemeentedecreet op de lokale administratieve en politieke werking" dat in 2008-2009 werd uitgevoerd. Hoofdzaak van het onderzoek dat Hennau en Ackaert voerden (het eerste onderzoeksrapport) was de implementatie van het Vlaamse Gemeentedecreet. Meer specifiek wordt weergegeven in welke mate de gemeenten formeel voldoen aan de juridische bepalingen en in welke mate de aangeboden instrumenten gebruikt worden. Daarnaast werd ook een perceptiemeting gedaan bij gemeenteraadsleden, schepenen, burgemeesters, gemeentesecretarissen en financieel beheerders over het gemeentedecreet. De resultaten hiervan worden in het tweede onderzoeksrapport besproken.

Enkele evoluties werden opgemerkt. Als eerste maken gemeenteraadsleden, leden van college van burgemeester en schepenen en gemeentesecretaris gebruik van de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren naar respectievelijk het college, gemeentesecretaris en andere personeelsleden van de gemeente. Een tweede evolutie bestaat uit een toename van de interne controlesystemen. Als derde en laatste evolutie lijkt er in middelgrote gemeenten minder delegatie plaats te vinden van de gemeenteraad naar het college en van het college naar de gemeentesecretaris. Het onderzoek sluit af met de vraag naar de effectiviteit van het gemeentedecreet en of de verschillende juridische verplichtingen tot het beoogde resultaat leiden.

Het tweede onderzoeksrapport (Olislagers et al., 2013) legde de nadruk op de percepties van de verschillende actoren over het gemeentedecreet. Aan de hand van een vragenlijst werden de percepties in kaart gebracht. De respons bedroeg 51% bij de burgemeesters, 27% bij de schepenen, 16% bij de raadsleden en 64% bij de secretarissen. Het doel van het gemeentedecreet is een versterking van de gemeenteraad. Minder dan één vierde van de respondenten ervaarde een versterkende, controlerende rol van de gemeenteraad in zijn gemeente. In dit onderzoek werd ook gekeken naar de rapportering die het gemeentedecreet oplegt aan college en gemeenteraad. Nu blijkt dat de raadsleden minder belang hechten aan de rapporten dan burgemeesters en schepenen.

Een derde vervolgproject (Olislagers et al., 2013) onderzocht het verband tussen de percepties van de verschillende actoren over het gemeentedecreet en kenmerken van de

gemeente, politieke en persoonlijke kenmerken. Eerste vaststelling toont een verband tussen de grootte van een gemeente uitgedrukt in aantal inwoners en de tevredenheid over het gemeentedecreet. Meer inwoners vertaalt zich in een grotere tevredenheid. Een tweede vaststelling uit zich in een positievere perceptie van het decreet naarmate de actoren meer vertrouwd geraken met de vernieuwingen van het decreet. Ten laatste is de communicatie binnen een gemeente ook van belang bij de perceptie over het decreet.

Naast handboeken en wetenschappelijke rapporten kunnen thesissen een bron aan informatie zijn. Zo biedt de thesis van Vandeleene (2011-2012) bijkomende informatie over financiële rapportering in Belgische gemeenten. Meer bepaald werd onderzoek gedaan naar het gebruik van ICT voor het ter beschikking stellen van financiële informatie op gemeentelijke websites. Uit de studie van Vandeleene (2011-2012) blijkt dat gemeenten veel financiële informatie openbaar maken, echter is de kwaliteit, de toegankelijkheid en begrijpbaarheid van deze informatie laag. Daarnaast zijn het vooral de gemeenten met grootverdieners, een stedelijk karakter en een hoog niveau van intensiteit van politieke strijd die financiële informatie van goede kwaliteit onthullen.

Christiaens en Van Peteghem (2007) hebben een wetenschappelijk artikel geschreven over de hervorming van de gouvernementele boekhouding. Het bouwt voort op eerder onderzoek van Christiaens (1999) waar de onderzoeker de implementatie van een bijkomend boekhoudsysteem naast het traditionele systeem in de Vlaamse gemeenten analyseerde. In het vervolgonderzoek bekijken de onderzoekers de evolutie sinds die implementatie. Was de implementatie een succes? De cijfers tonen aan dat na jaar twee en na jaar vier het niveau van naleving toenam. Echter na jaren van ervaring i.v.m. de implementatie bleven problemen zich voordoen. De studie toont aan dat het aantal jaren ervaring geen significante verklarende factor is omdat deze variabele geen zelfregulerend effect heeft van de uitvoering van hervormingen. De variabelen die de problemen van implementatie wel verklaren zijn onder andere het technische aspect van het boekhoudsysteem, de grootte van de gemeenten en het gebruik van consultants en training.

G. Planning

Periode	Activiteit
Augustus – november	Onderzoeksplan opstellen + literatuurstudie
Januari – februari	Analyse van het Vlaamse Gemeentedecreet + focusgroepen voorbereiden
Maart – april	Masterproefseminarie voorbereiden + focusgroepen houden
April - mei	Individuele gesprekken afnemen
Juli - augustus	Resultaten en conclusies uitschrijven

(Tabel 1: Planning)

Hoofdstuk 2: Beschrijvende studie

Het Vlaamse Gemeentedecreet van 2005 had tot doel een vernieuwde organisatie van het gemeentelijk bestuur in Vlaanderen tot stand te brengen (Memorie van Toelichting, p. 3). Het stelde veranderingen in het vooruitzicht in de gemeentelijke organisatie met betrekking tot het functioneren van de politieke component, de ambtelijke component, de verhoudingen tussen beide componenten en de beleidsvoering (SBOV, p.1).

In het beschrijvende deel van deze masterproef wordt kort ingegaan op de gedachtestroming New Public Management en vervolgens het juridisch kader geschetst waarin de bestaande procedures en begrippen verduidelijkt worden. De beknopte analyse van het Gemeentedecreet spitst zich toe op de mogelijkheden die het decreet biedt om de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad te versterken, de hertekening van de ambtelijke organisatie, de interactie tussen de politieke en de ambtelijke component en de veranderingen aangebracht in de beleidsvoering door middel van de beleids- en beheerscyclus (nadruk op de financiële rapportering). Tevens wordt de beïnvloeding van het New Public Management op het Gemeentedecreet en voornamelijk op de beleids- en beheerscyclus weergegeven.

A. New Public Management

New Public Management (NPM) ontstond in de nasleep van de economische crisis van de jaren '80 als reactie op de als te bureaucratisch en te weinig performant ervaren overheidsinstanties (Greve, 2010). NPM is een wetenschappelijke stroming achter het denken over de bedrijfsmatige overheid en 'the entrepreneurial spirit' (Korsten, z.d.). Het kan gedefinieerd worden als: "het geheel van analyses, ideeën en aanbevolen werkwijzen van bestuurskundigen en andere wetenschappers over vernieuwing van de overheid in termen van een meer (zakelijke en) bedrijfsmatig werken, in casu met meer oog voor onder meer resultaatgericht, prestatiemeting, decentrale verantwoordelijkheden (contractsmanagement) en een alternatieve inrichting door op afstand plaatsing van overheidsorganisaties, privatisering, en bevordering van concurrentie en marktwerking" (Hood, 1995; Hood, 1991 in Korsten, z.d.; De Vries & Van Dam, 1998 in Korsten, z.d.).

Hood lijstte zeven fundamentele kenmerken van de NPM op (Hood, 1995):

- een decentralisatie van verantwoordelijkheden
- het bevorderen van concurrentie tussen overheidsdiensten en tussen overheidsdiensten en de privésector
- het toepassen in de publieke sector van managementtechnieken die gangbaar zijn in de privésector
- discipline en spaarzaamheid in het gebruik van overheidsmiddelen
- 'hands on'-management
- meetbare objectieven en standaard performantieniveaus
- prestatiemeting en outputcontroles

Bedoeling was dat de overheidssector zou evolueren naar een meer marktgerichte, competitieve en efficiënt bestuurde actor (output-georiënteerd, decentrale managers, scheiding van beleid en uitvoering, managementrapportages).

Inspelend op die tijdsstroming werd ook het Vlaams Gemeentedecreet (2005) opgezet als een fundamentele aanpassing van de gemeentelijke organisatiestructuren. Meer professionaliteit, financiële planning, meerjarenbegroting, grotere rol voor de administratie (Memorie van Toelichting bij het Vlaamse Gemeentedecreet, 2005).

NPM-kenmerken zijn terug te vinden in volgende regelgeving (zie hoofdstuk 2 deel B. voor de bespreking van en verwijzing naar de artikelen van het Vlaamse Gemeentedecreet):

Decentralisatie van verantwoordelijkheden	Toepassing van management-technieken van de privésector	Discipline en spaarzaamheid van overheidsmiddelen	Meetbare objectieven en standaard performantieniveaus	Concurrentie tussen overheidsdiensten en privésector
<ul style="list-style-type: none"> - meer autonomie voor de lokale besturen - subsidiariteitsbeginsel 	<ul style="list-style-type: none"> - extern verzelfstandigde agentschappen 	<ul style="list-style-type: none"> - deregulering - afstemming van regels voor gemeenten en OCMW's 	<ul style="list-style-type: none"> - afsprakennota 	<ul style="list-style-type: none"> - extern verzelfstandigde agentschappen
<ul style="list-style-type: none"> - meer ruimte voor lokaal maatwerk: - personeelsbeleid - financieel beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - opzetten van managementteam 	<ul style="list-style-type: none"> - planmatig beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - planmatig beleid 	
<ul style="list-style-type: none"> - vereenvoudiging administratief toezicht 	<ul style="list-style-type: none"> - afsprakennota tussen bestuur en administratie 	<ul style="list-style-type: none"> - vereenvoudiging administratief toezicht en informatie en rapporteringsverplichtingen 		
<ul style="list-style-type: none"> - ruime delegatiebevoegdheid van de gemeenteraadsleden naar het college toe 	<ul style="list-style-type: none"> - planmatig beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - budgethouderschap 		

- extern verzelfstandigde agentschappen	- gemeentesecretaris = algemeen manager van de gemeenteadministratie			
- gemeentesecretaris = algemeen manager gemeenteadministratie	- financieel beheerder = financieel manager van gemeenteadministratie			
- financieel beheerder = financieel manager van gemeenteadministratie	- intern en extern toezicht			
- budgethouder-schap	- budgethouder-schap			

(Tabel 2: NPM-kenmerken in het Vlaamse gemeentedecreet)

In het volgende deel wordt het Vlaamse Gemeentedecreet doorgelicht en vooral de nadruk gelegd op de wijzigingen die het decreet invoert in de bestuurlijke werking en de financiële rapportering.

B. Bespreking van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005.

Wat bepaalt het Vlaamse Gemeentedecreet van 2005 i.v.m. de financiële rapportering?

1. Inleiding

1.1. Situering

Het Gemeentedecreet werd op 6 juli 2005 door het Vlaamse Parlement goedgekeurd en door de Vlaamse Regering op 15 juli 2005 bekrachtigd (verder in de tekst bij de behandeling van de aangehaalde artikels wordt het Vlaamse Gemeentedecreet van 15/07/2005 met de afkorting 'VGD' aangeduid; de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Gemeentedecreet wordt met de afkorting 'MTGD' aangeduid). De tekst van het Vlaamse Gemeentedecreet werd op 31 augustus 2005 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. De federale Nieuwe Gemeentewet blijft nog gedeeltelijk (een 60-tal artikelen) van kracht (zie «Het Gemeentedecreet ontleed», p.24; verder aangeduid met de afkorting GDO).

Het Gemeentedecreet heeft sinds 2005 al een hele evolutie doorgemaakt (voor een gedetailleerd overzicht van de diverse wijzigingen, zie de analyse in GDO, p.17).

Het decreet is een kaderdecreet dat aangevuld wordt met verscheidene uitvoeringsbesluiten.

1.2. Algemene inhoudelijke principes

Het Vlaams Gemeentedecreet beoogt duidelijke resultaten te bereiken op het vlak van de bestuurlijke vernieuwing en de voorwaarden te scheppen voor een modern overheidsmanagement in de lokale besturen; het moet de gemeenten in staat stellen een modern, democratisch en efficiënt gemeentebeleid- en beheer te voeren (MTGD p.3). Het decreet bevat de volgende algemene inhoudelijke principes (zie ook GDO, p.32-35).

1.2.1. Deregulering en afstemming van regels voor gemeenten en OCMW's.

De principes en uitgangspunten die aan de grondslag liggen van het Gemeentedecreet worden zoveel als mogelijk ook van toepassing op de OCMW's. Dit zorgt voor een

vereenvoudiging van het bestuur en levert ook voordelen op, op het vlak van personen en organisaties. Onderlinge afstemming tussen gemeenten en OCMW's inzake financiële planning, boekhouding en rapportering, organisatiemodellen, informatie levert een aanzienlijke winst op (MTGD p.6).

1.2.2. Meer autonomie voor de lokale besturen

Het decreet gaat uit van een maximale bevoegdheidsoverdracht in toepassing van het subsidiariteitsprincipe. De gemeenten krijgen meer ruimte om op eigen maat een vernieuwend beleid uit te bouwen op het vlak van personeelsmanagement, organisatieontwikkeling, financieel beleid en inhoudelijke keuzes (MTGD p.3). Meer autonomie moet gepaard gaan met een versterking van de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad, verkozen door de lokale bevolking, die ook de mogelijkheid moet hebben om de beleidsuitvoering en -evaluatie op te volgen (MTGD p.6).

1.2.3. Meer ruimte voor lokaal maatwerk

Het decreet laat het lokale niveau een grote ruimte om aan de hand van gemeentereglementen specifieke invullingen te voorzien. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschillen tussen grote steden, centrumsteden en gemeenten. Lokaal maatwerk is o.m. mogelijk op het vlak van personeelsbeleid, organisatieontwikkeling, financieel beleid en werking van de gemeenteraad (MTGD p.7). Ook kunnen de gemeenten interne of externe verzelfstandigde agentschappen oprichten en een grotere samenwerking met de OCMW's.

1.2.4. Vereenvoudiging

Het administratief toezicht en de informatie- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale besturen worden drastisch vereenvoudigd (MTGD p.8).

1.3. Algemene beleidsdoelstellingen

De Vlaamse Regering beoogde met het gemeentedecreet o.m. volgende algemene beleidsdoelstellingen (MTGD p.8-9):

- de rol van de politieke organen versterken, en meer bepaald de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad
- de instrumenten voor de democratische controle van de raadsleden op de werking van de uitvoerende colleges en van het gemeentelijk bestuur verbeteren
- meer mogelijkheden aan de gemeenten geven voor zelfregulering
- het benadrukken van de opdracht van de administratie inzake het bestuurlijk management door haar een essentiële rol toe te bedelen in de beheerscyclus: de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid
- een samenwerkingsmodel organiseren tussen politiek en administratie via een afsprakennota tussen het college en de ambtelijke top, om zo de beleidsdoelstellingen van het bestuur te verwezenlijken
- een planmatig beleid en strategisch management bevorderen via een modernisering van het financieel beleid
- voldoende mogelijkheden aanreiken voor een eigentijds personeels- en financieel management
- meer ruimte bieden voor interne en externe verzelfstandiging
- het intern toezicht versterken, het extern toezicht grondig moderniseren
- de samenwerking tussen gemeenten en OCMW's versterken waardoor een consistent sociaal beleid gevoerd wordt op lokaal niveau

2. Versterking van de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad

In punt 2 wordt het functioneren van de politieke component behandeld, de mogelijkheden die het Gemeentedecreet biedt om de plaats van de gemeenteraad in de besluitvorming te versterken. Het Vlaams Gemeentedecreet behandelt de fundamentele regels van de politieke organisatie. De verhouding tussen gemeenteraad, college van burgemeester en schepenen en de burgemeester wordt herschikt. Het decreet opteert duidelijk voor een versterking van de positie van de gemeenteraad en van de gemeenteraadsleden die rechtstreeks verkozen worden door de lokale bevolking. Het gemeentedecreet beoogt de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad te versterken via een maximale overdracht van bevoegdheden via toepassing van het subsidiariteitsprincipe. Daarnaast kan de raad tevens gebruik maken van de geboden delegatiemogelijkheden naar het college toe. De gemeenteraad krijgt de nodige ruimte om de beleidsuitvoering en –evaluatie op te volgen (MTGD p.6).

2.1. Aanwijzing van de voorzitter van de gemeenteraad, de burgemeester en de schepenen

- aanwijzing van de burgemeester

De burgemeester wordt benoemd door de Vlaamse Regering. De voordrachtsakte moet ondertekend zijn door meer dan de helft van alle verkozen gemeenteraadsleden, evenals door een meerderheid van verkozenen op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-burgemeester (art. 59 §1 VGD; MTGD p.12).

- aanwijzing van de voorzitter van de gemeenteraad

De burgemeester is niet meer automatisch de voorzitter van de gemeenteraad. Het kan eveneens een schepen of een gewoon gemeenteraadslid zijn. Een afzonderlijke voorzitter kan de positie van de gemeenteraad politiek versterken doordat er een grotere onafhankelijkheid bestaat t.o.v. het college van burgemeester en schepenen. Het kan ook bijdragen tot de versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van het uitvoerend bestuur (MTGD p.10-12). De benoeming van de voorzitter van de gemeenteraad gebeurt via een voordrachtsakte die moet ondertekend zijn door meer dan de helft van alle verkozenen, evenals door een meerderheid van verkozenen op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat-voorzitter (art. 8 §1 VGD).

- aanwijzing van de schepenen

De aanwijzing van de schepenen gebeurt via een benoeming op basis van een gezamenlijke akte van voordracht met een dubbele meerderheid: die van de verkozenen voor de gemeenteraad en die van de lijst waarop de schepen werd verkozen (art. 45 §1 VGD).

2.2. Bevoegdheden van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft de volheid van bevoegdheid met betrekking tot alle taken die slaan op hun territoriale belang, zonder limitatieve opsomming (art. 42 §1 VGD). Daardoor kan hij in zijn beleid de nadruk leggen op het maken van de belangrijke beleidskeuzes en daardoor richting geven aan het bestuur (MTGD p.17).

De gemeenteraad heeft een aantal exclusieve bevoegdheden, die hij niet kan delegeren:

- het vaststellen van het meerjarenplan en de aanpassingen ervan, het budget en de budgetwijzigingen, de jaarrekeningen en de geconsolideerde jaarrekening (art. 43 §2 3° VGD)
- het vaststellen van het organogram, de aanduiding in dat organogram van de functies waaraan het lidmaatschap van het managementteam is gekoppeld (art.43 §2 4° VGD)
- het oprichten van extern verzelfstandigde agentschappen en het beslissen tot oprichting van, deelname aan of vertegenwoordiging in instellingen, verenigingen en ondernemingen (art. 43 §2 5° VGD)
- het aanstellen en ontslaan van de gemeentesecretaris, de adjunct-gemeentesecretaris, de financieel beheerder en de ombudsman, alsook de sanctie- en tuchtbevoegdheid ten aanzien van die personeelsleden (art.43 §2 7° VGD)

Daarbuiten kan de gemeenteraad in ruime mate bevoegdheden delegeren naar het college van burgemeester en schepenen, met behoud van de controle op de algemene beleidsaansturing. Hij bepaalt zelf de mate waarin hij bevoegdheden naar het college delegeert (art. 43 §1 VGD).

2.3. Bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen

Het college van burgemeester en schepenen bereidt de beraadslagingen en de besluiten van de gemeenteraad voor. Het voert de besluiten van de gemeenteraad uit (art.57 §1 VGD).

Het college is onder meer bevoegd voor:

- de daden van beheer over de gemeentelijke inrichtingen en eigendommen, binnen de door de gemeenteraad vastgestelde algemene regels (art. 57 §3 1° VGD)
- het aanstellen en het ontslaan van het personeel, alsook de sanctie- en tuchtbevoegdheid ten aanzien van het personeel, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenteraad terzake (art. 57 §3 2° VGD)
- het financieel beheer, onverminderd de bevoegdheden van de gemeenteraad (art.57 §3 3° VGD)
- het stellen van daden van beschikking onder andere met betrekking tot roerende en onroerende goederen (art. 57 §3 8° VGD)
- het afsluiten van een afsprakennota met de gemeentesecretaris en het managementteam (art.57 §3 16° en art. 87 VGD)

Het college van burgemeester en schepenen houdt een volledig en geactualiseerd overzicht bij van (art. 57 §4bis VGD):

- alle extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeente, hun statuten en hun overeenkomsten met de gemeente
- alle verenigingen, stichtingen en vennootschappen waarin de gemeente deelneemt
- alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waarvan de gemeente deel uitmaakt, hun statuten en hun overeenkomsten met de gemeente

Minstens eenmaal per jaar wordt de gemeenteraad in kennis gesteld van dit geactualiseerd overzicht met een toelichting over alle wijzigingen aan deze overzichtslijst die zich sinds de vorige toelichting hebben voorgedaan.

2.3.1. Notulen van het college van burgemeester en schepenen

Alleen de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen worden opgenomen in de notulen en in het register van de beraadslagingen en alleen die beslissingen kunnen rechtsgevolgen hebben (art. 51 VGD).

De notulen van de vergadering van het college worden goedgekeurd op de eerstvolgende gewone vergadering van het college van burgemeester en schepenen. De notulen worden uiterlijk op dezelfde dag als de vergadering van het college van burgemeester en schepenen volgend op de vergadering van het college van burgemeester en schepenen waarop de notulen werden goedgekeurd verstuurd aan de gemeenteraadsleden op de wijze die bepaald is in het huishoudelijk reglement (art 51 VGD).

2.4. Opvolging en controle

2.4.1. Notulen van de gemeenteraad

De gemeentesecretaris woont de vergaderingen van de gemeenteraad bij en is verantwoordelijk voor het opstellen van de notulen ervan, alsook voor de bewaring van de originelen. De originelen van de notulen van de gemeenteraad worden, na goedkeuring, ondertekend door de voorzitter van de gemeenteraad en de gemeentesecretaris (art.180 VGD).

De notulen vermelden, in chronologische volgorde, alle besproken onderwerpen, alsook het gevolg dat werd gegeven aan de punten waarover de gemeenteraad geen beslissing heeft genomen. Ze maken melding van alle beslissingen en het resultaat van de stemmingen (art. 181 §1 VGD).

De notulen zijn niet noodzakelijk een uitgebreid of woordelijk verslag van alle tussenkomsten van de gemeenteraadsleden. Ze zijn in hoofdzaak bedoeld om de besluiten van de gemeenteraad een authentiek karakter te geven (GDO, p.67).

Behalve in spoedeisende gevallen, worden de notulen van de vorige vergadering ten minste acht dagen voor de dag van de vergadering ter beschikking gesteld van de gemeenteraadsleden. Het huishoudelijk reglement bepaalt de wijze waarop de notulen ter beschikking worden gesteld. (art. 33 VGD).

Elk gemeenteraadslid heeft het recht tijdens de vergadering opmerkingen te maken over de redactie van de notulen van de vorige vergadering. Als de opmerkingen door de gemeenteraad worden aangenomen, worden de notulen in die zin aangepast (art.33 VGD).

2.4.2. Documenten ter beschikking

Behalve in spoedeisende gevallen, wordt de oproeping ten minste acht dagen voor de dag van de vergadering aan het raadslid bezorgd. De oproeping vermeldt in elk geval de plaats, de dag, het tijdstip en de agenda van de vergadering en bevat een toegelicht voorstel van beslissing. De agendapunten moeten voldoende duidelijk omschreven zijn. Voor elk agendapunt wordt het dossier dat erop betrekking heeft, ter beschikking van de gemeenteraadsleden gesteld vanaf de verzending van de agenda (art. 21 VGD).

Het huishoudelijk reglement bepaalt de wijze waarop de oproeping van de gemeenteraadsleden wordt verzonden en de wijze waarop het dossier dat op de agenda betrekking heeft, ter beschikking wordt gesteld (art. 21 VGD).

Het huishoudelijk reglement moet sinds 1 januari 2014 ook bepalen dat raadsleden dossiers elektronisch moeten kunnen krijgen (bv. via e-mail of via een intranet).

De gemeentesecretaris of de door hem aangewezen personeelsleden verstrekken aan de gemeenteraadsleden die erom verzoeken, technische inlichtingen over stukken die in het dossier voorkomen. Het huishoudelijk reglement bepaalt de wijze waarop die inlichtingen worden verstrekt (art.21 VGD).

Gemeenteraadsleden kunnen uiterlijk vijf dagen voor de vergadering punten aan de agenda toevoegen. Hiertoe bezorgen ze hun toegelicht voorstel van beslissing aan de gemeentesecretaris, die de voorstellen bezorgt aan de voorzitter van de gemeenteraad. De gemeentesecretaris deelt de aanvullende agendapunten zoals vastgesteld door de voorzitter van de gemeenteraad, samen met de bijbehorende toegelichte voorstellen onverwijld mee aan de gemeenteraadsleden (art.22 VGD).

2.4.3. Inzagerecht

De gemeenteraadsleden hebben het recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten die het bestuur van de gemeente betreffen. De gemeenteraadsleden kunnen een afschrift verkrijgen van die dossiers, stukken en akten. De vergoeding die eventueel wordt gevraagd voor het afschrift, mag in geen geval meer bedragen dan de kostprijs (art. 30 §1 VGD). Dit inzagerecht geldt eveneens voor de autonome gemeentebedrijven van de gemeente (art.30 §5 VGD).

2.4.4. Bezoekrecht

De gemeenteraadsleden mogen alle instellingen en diensten bezoeken die de gemeente opricht en beheert (art. 30 §2 VGD). Dit bezoekrecht van de gemeenteraadsleden geldt eveneens voor de autonome gemeentebedrijven van de gemeente (art. 30 §5 VGD).

De gemeenteraad bepaalt bij huishoudelijk reglement de voorwaarden voor het inzagerecht en het recht van afschrift, en de voorwaarden voor het bezoekrecht aan de instellingen en diensten die de gemeente opricht en beheert (art.30 §3 VGD).

2.4.5. Mondelinge en schriftelijke vragen

De gemeenteraadsleden hebben het recht aan de burgemeester en aan het college van burgemeester en schepenen mondelinge en schriftelijke vragen te stellen (art.32 VGD). De essentie van de mondelinge vragen en antwoorden moet ook in de notulen van de gemeenteraad opgenomen worden (GDO, p.67).

2.4.6. Commissies

De gemeenteraad kan commissies oprichten die zijn samengesteld uit gemeenteraadsleden, met als taak het voorbereiden van de besprekingen in de gemeenteraadszittingen. De commissies kunnen steeds deskundigen en belanghebbenden horen (art. 39 §1 VGD).

2.4.7. Huishoudelijk reglement

In dit werkinstrument vinden de raadsleden meer informatie over hun rechten en plichten (GDO, p.74-75).

De gemeenteraad stelt bij de aanvang van de zittingsperiode een huishoudelijk reglement vast waarin aanvullende maatregelen worden opgenomen in verband met de werking van de raad (art. 40 VGD).

In dit reglement wordt bepaald:

- op welke wijze de oproeping wordt verzonden en op welke wijze het dossier aan de gemeenteraadsleden wordt ter beschikking gesteld
- op welke wijze de gemeentesecretaris of de door hem aangewezen personeelsleden aan de raadsleden die erom verzoeken, technische inlichtingen verstrekken over die stukken
- de voorwaarden voor het inzagerecht en het recht van afschrift voor gemeenteraadsleden en de voorwaarden voor het bezoekrecht aan de instellingen en diensten die de gemeente opricht en beheert
- de voorwaarden waaronder de gemeenteraadsleden hun recht uitoefenen om aan de burgemeester en aan het college van burgemeester en schepenen mondelinge en schriftelijke vragen te stellen
- de wijze van notulering en de wijze waarop de notulen van de vorige vergadering ter beschikking worden gesteld van de gemeenteraadsleden
- de nadere regels voor de samenstelling en de werking van de commissies
- de wijze van het bezorgen van het meerjarenplan, de wijzigingen aan het meerjarenplan, het budget, de budgetwijzigingen en de jaarrekening aan de raadsleden
- de wijze van het ter kennis brengen van de notulen van de beraadslagingen van het college van burgemeester en schepenen

3. Fundamentele regels van de gemeentewerking

Naast de politieke component behandelt het Vlaamse Gemeentedecreet alle fundamentele regels van de gemeentewerking (ambtelijke organisatie, organisatorische en financiële management, bestuurlijk toezicht, relatie burger-bestuur (GDO, p.24). Inzake financiële rapportering zijn vooral de ambtelijke organisatie en het organisatorische en financiële management (zie punt 5) relevant.

Wat betreft de ambtelijke organisatie voert het VGD belangrijke vernieuwingen in (rol van de gemeentesecretaris en de financieel beheerder) en mikt het resoluut op een doorgedreven professionalisering van het ambtelijke kader. In de Memorie van Toelichting bij het VGD legt de Vlaamse Regering de klemtoon op «het benadrukken van de opdracht van de administratie inzake het bestuurlijk management door haar een essentiële rol toe te bedelen in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid» (MTGD p.9, 5°). Het gemeentedecreet voert de responsabilisering van de administratie in, in een samenwerkingsmodel met de politieke beleidsverantwoordelijken.

3.1. Ambtelijke organisatie

3.1.1. Rol van de gemeentesecretaris

Er is in elke gemeente een gemeentesecretaris (art. 76 §1 VGD), aangesteld door de gemeenteraad (art.76-85 VGD). In gemeenten met meer dan 60 000 inwoners kan worden voorzien in de aanstelling van een adjunct-gemeentesecretaris.

De gemeentesecretaris (en de adjunct-gemeentesecretaris) is, behoudens uitzonderingen, een personeelslid van de gemeente (art.76 §2 en 3 VGD). Een dergelijke uitzondering vormt de aanstelling van de secretaris van het OCMW van dezelfde gemeente tot gemeentesecretaris (art.76 §3 1° en art. 271 VGD, 'in de beheersovereenkomst -tussen gemeente en OCMW- kan tevens opgenomen worden dat de gemeente en het OCMW voor bepaalde functies een beroep kunnen doen op elkaars personeelsleden').

De gemeentesecretaris staat in voor de algemene leiding van de gemeentelijke diensten, staat aan het hoofd van het gemeentepersoneel en is bevoegd voor het dagelijkse personeelsbeheer (art.86 VGD). Hij rapporteert aan het college van burgemeester en schepenen.

De gemeentesecretaris krijgt een belangrijke rol toebedeeld inzake de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid (art.87 §1 VGD). Hij bereidt de zaken voor die aan de gemeenteraad, de commissies, het college van burgemeester en schepenen en aan de burgemeester worden voorgelegd (art.87 §3 VGD). Hij sluit mede namens het managementteam (zie verder) een afsprakennota met het college van burgemeester en schepenen over de wijze waarop de gemeentesecretaris en het managementteam met de burgemeester en het college van burgemeester en schepenen samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren evenals over de omgangsvormen tussen bestuur en administratie (art. 87 §2 VGD). Zijn taak als algemeen manager van de gemeenteadministratie is uitgebreid. Hij zorgt in overleg met het managementteam voor het opstellen van het voorontwerp van: (art. 87 §4 VGD)

- het organogram
- de personeelsformatie
- de rechtspositieregeling van het personeel
- de strategische nota van het meerjarenplan en de herziening ervan
- de beleidsnota van het budget
- de verklarende nota van een budgetwijziging
- de verklarende nota van een interne kredietaanpassing
- het interne controlesysteem (art. 99-100 VGD)

De gemeentesecretaris woont de vergaderingen bij van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen. Hij kan de vergaderingen van de commissies bijwonen (art. 88 §1 VGD). Als ambtelijk deskundige adviseert hij de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester op beleidsmatig, bestuurskundig en juridisch vlak (art. 88 §2).

(zie ook GDO, p.129-151).

3.1.2. Rol van de financieel beheerder

Er is in elke gemeente een financieel beheerder (art.76 §1 VGD), aangesteld door de gemeenteraad (art.76-85 VGD). De financieel beheerder is, behoudens uitzonderingen, een personeelslid van de gemeente (art.76 §2). Een dergelijke uitzondering vormt de aanstelling van de financieel beheerder van het OCMW van dezelfde gemeente tot financieel beheerder (art. 76 §2 en 3 2°VGD, art. 271 VGD). Tevens kan, in de gevallen

bepaald door de Vlaamse Regering, het ambt van financieel beheerder van de gemeente worden uitgeoefend door een gewestelijk ontvanger (art. 76 §3 3° VGD).

De financieel beheerder staat, onder de functionele leiding van de gemeentesecretaris, in voor (art. 93 VGD):

- het opstellen, in overleg met het managementteam, van het voorontwerp van de financiële nota van het meerjarenplan en van de jaarlijkse herziening ervan (zie verder), van het voorontwerp van de financiële nota van het jaarlijkse budget en van de budgetwijzigingen, en van het voorontwerp van de interne kredietaanpassingen;
- het voeren en het afsluiten van de boekhouding en het opmaken van de inventaris, de jaarrekeningen en de geconsolideerde jaarrekening;
- het verzorgen van de financiële analyse en financiële beleidsadvisering in de ruimste zin;
- het thesauriebeheer

Over deze taken rapporteert de financieel beheerder aan de gemeentesecretaris. Hij staat zelf in volle onafhankelijkheid in voor de voorafgaande krediet- en wetmatigheidscontrole van de beslissingen van de gemeente met een budgettaire of financiële impact evenals voor het debiteurenbeheer (met name ook voor de invordering van de fiscale en niet-fiscale ontvangsten, art. 94 §1 VGD). Over deze bevoegdheden zal de financieel beheerder rechtstreeks aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemeenteraad rapporteren (art.94 §3 VGD).

(zie ook GDO, p. 152-172)

3.1.3. Rol van het managementteam

De gemeenteraad stelt het organogram van de gemeentelijke diensten vast. Dit organogram geeft de organisatiestructuur van de gemeentelijke diensten weer, geeft de gezagsverhoudingen aan en duidt de functies aan waaraan het lidmaatschap van het managementteam is verbonden (art.75 VGD).

Er is in elke gemeente een managementteam. Het bestaat uit de gemeentesecretaris (ev. de adjunct-gemeentesecretaris), de financieel beheerder en alle andere leden die geen (verkozen) mandataris zijn en waarvan de deelname aan het team nuttig wordt geacht voor het functioneren van de gemeente (art.96 VGD). Het managementteam wordt aangesteld door de gemeenteraad. De burgemeester maakt met raadgevende stem deel uit van het team, dat geregeld vergadert onder het voorzitterschap van de gemeentesecretaris (art.97 VGD).

In het kader van een planmatig beleid en strategisch management, speelt het managementteam een belangrijke rol. Het ondersteunt de coördinatie van de gemeentelijke diensten bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie. Het managementteam bewaakt eveneens de eenheid in de werking, de kwaliteit van de organisatie en de werking van de gemeentelijke diensten (art.98 VGD).

De gemeentesecretaris en het managementteam sluiten een afsprakennota met de burgemeester en het college van burgemeester en schepenen over de wijze van samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren, en over de omgangsvorm tussen bestuur en administratie (art. 87§2).

De gemeentesecretaris pleegt overleg met het managementteam alvorens het opstellen van diverse voorontwerpen (organogram, strategische nota van het meerjarenplan, de beleidsnota van het budget... zie supra 1.2.1.).

De financieel beheerder overlegt met managementteam inzake het opstellen van het voorontwerp van de financiële nota van het meerjarenplan, het voorontwerp van de financiële nota van het jaarlijks budget en het voorontwerp van de interne kredietaanpassingen (art. 93 VGD, zie supra 1.2.2.).

(zie ook GDO, p.172-176)

4. Interactie tussen de politieke en de ambtelijke component

Het Gemeentedecreet voorziet de mogelijkheid dat het college van burgemeester en schepenen een ruime bevoegdheidsdelegatie uitvoert ten overstaan van de gemeentesecretaris (het college kan bij reglement de uitoefening van bepaalde bevoegdheden aan de gemeentesecretaris toevertrouwen, art.58 VGD).

4.1. Personeelsbeleid

De gemeentesecretaris zorgt in overleg met het managementteam voor het opstellen van het voorontwerp van het organogram, de personeelsformatie en de rechtspositieregeling van het personeel (art. 87 §4 VGD).

4.2. Uitvoering van het budget en budgethouderschap

Het budgethouderschap (de toegekende bevoegdheid tot beheer van een budget dat een norm inhoudt waarvan de budgethouder de realisatie nastreeft) komt toe aan het college van burgemeester en schepenen (art. 158 en 159 §1 VGD). Het college van burgemeester en schepenen kan het budgethouderschap voor aangelegenheden van dagelijks bestuur (aangelegenheden te bepalen door de gemeenteraad, op voorstel van het college van burgemeester en schepenen) toekennen aan de gemeentesecretaris, die verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan (art. 159 §2 VGD). De secretaris kan eveneens zijn bevoegdheid tot bepaalde budgetten delegeren naar andere personeelsleden, die dit niet kunnen weigeren wanneer hun functieomschrijving erin voorziet (art. 159 §2 VGD). De budgethouder krijgt delen van het gemeentebudget ter beschikking om bepaalde doelstellingen te realiseren die zijn opgenomen in de strategische nota van het meerjarenplan en de beleidsnota bij het budget (GFIN, p. 72-73).

Bij het opstellen van die beleidsdomeinen is dan ook een goede wisselwerking tussen het politieke bestuur en de individuele budgethouder, via het managementteam, cruciaal (GFIN, p. 73).

(zie ook GDO, p.202-205)

4.3. Afsprakennota

De gemeentesecretaris sluit mede namens het managementteam een afsprakennota met het college van burgemeester en schepenen en met de burgemeester over de wijze waarop de gemeentesecretaris en de overige leden van het managementteam met het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren, en over de omgangsvormen tussen bestuur en administratie (art. 87 §2 VGD). In deze afsprakennota wordt bepaald op welke wijze de

gemeentesecretaris de bevoegdheden uitoefent die door het college van burgemeester en schepenen aan hem werden gedelegeerd (volgens art. 58 en 159 VGD).

4.4. Plaats van de gemeentesecretaris in de beleids- en beheerscyclus

De gemeentesecretaris zorgt in overleg met het managementteam voor het opstellen van het voorontwerp van de strategische nota van het meerjarenplan en de herziening ervan, de beleidsnota van het budget, de verklarende nota van een budgetwijziging en de verklarende nota van een interne kredietaanpassing (art. 87 § 4 VGD).

5. Veranderingen in de beleidsvoering: organisatorisch en financieel management

Inzake het organisatorische en financiële management opteert het VGD voor het «bevorderen van een planmatig beleid en strategisch management via een modernisering van het financiële beleid» (MTGD p.9, 7°). De beleidsmatige aanpak en de lange termijnplanning vertaalt zich in het invoeren van de beleids- en beheerscyclus en het gebruik van het strategisch meerjarenplan.

5.1. Beleids- en beheerscyclus

Het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de OCMW's werd op 25 juni 2010 door de Vlaamse Regering goedgekeurd en later gewijzigd door het besluit van 23 november 2012; het werd aangevuld door een Ministerieel Besluit van 1 oktober 2010, later gewijzigd bij Ministerieel Besluit van 26 november 2012.

Op 1 januari 2011 begonnen twaalf Vlaamse gemeenten met de toepassing van de beleids- en beheerscyclus. In 2012 volgden nog eens 22 gemeenten. Vanaf 2014 gelden deze regels voor alle gemeenten (zie GDO, p.18). Het meerjarenplan vormt de hoeksteen van het planningsgedeelte van de beleidscyclus (GFIN, p.11). Een strategische meerjarenplanning zorgt ervoor dat beleidsdoelstellingen geformuleerd worden waaraan actieplannen, acties, uitgaven en ontvangsten aan gekoppeld worden (GFIN, p.12).

5.1.1. Het meerjarenplan

Voor het einde van het jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen en voor hij beraadslaagt over het budget voor het volgende financiële boekjaar, stelt de gemeenteraad een meerjarenplan vast. Het start in het tweede jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen en loopt af op het einde van het jaar na de daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen (art. 146 §1 VGD).

In concreto wil dit zeggen dat, vermits de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvonden in oktober 2012, de gemeenteraden een meerjarenplan moesten vastleggen voor einde 2013 (het eerste jaar van de bestuursperiode) en dit voor de periode 2014-2019 (d.w.z. tot en met het eerste jaar van de volgende legislatuurperiode; de volgende gemeenteraadsverkiezingen hebben plaats in oktober 2018).

Het meerjarenplan bestaat uit een strategische nota en een financiële nota. In de strategische nota worden de beleidsdoelstellingen en de beleidsopties voor het extern en intern te voeren gemeentebestuur op elkaar afgestemd en geïntegreerd weergegeven (art. 146 §2 VGD). Het gaat om de prioritaire beleidsdoelstellingen, waarover het bestuur expliciet en uitgebreid wil rapporteren omdat het die zo belangrijk vindt. Bij die beleidsdoelstellingen horen actieplannen, die aangeven wat het bestuur zal ondernemen om de beleidsdoelstellingen te realiseren binnen welke termijn (BBC, p. 24-26). In de financiële nota wordt verduidelijkt hoe het financiële evenwicht wordt gehandhaafd en worden de financiële consequenties van de beleidsopties van de strategische nota weergegeven (art.146 §3 VGD). Het meerjarenplan dient financieel in evenwicht te zijn; voor elk jaar van de planningsperiode moet het resultaat op kasbasis positief zijn en daarbovenop moet er een structureel evenwicht zijn doordat de autofinancieringsmarge positief is aan het einde van de planningsperiode (BBC, p. 29). Bij het meerjarenplan hoort een toelichting die meer informatie biedt over verschillende aspecten van de gemeenten en die minstens zeven rubrieken opneemt (GFIN, p.22-24) :

- omgevingsanalyse
- financiële risico's
- beleidsdoelstellingen
- interne organisatie
- financiële vaste activa
- fiscaliteit
- financiële schulden

Het ontwerp van meerjarenplan en de toelichting wordt op zijn minst veertien dagen voor de vergadering waarop het wordt besproken aan ieder lid van de gemeenteraad bezorgd (art. 146 §4 VGD). De gemeenteraad stemt in principe over het meerjarenplan in zijn geheel (niet over de toelichting, die informatief is), maar elk gemeenteraadslid kan echter de afzonderlijke stemming eisen over één of meerdere onderdelen van het meerjarenplan die hij aanwijst (art. 146 §1 VGD).

Waar nodig past de gemeenteraad jaarlijks het meerjarenplan aan voor hij beraadslaagt over het budget voor het volgende financiële boekjaar. Het ontwerp van de jaarlijkse aanpassing van het meerjarenplan wordt op zijn minst veertien dagen voor de vergadering waarop het wordt besproken aan ieder lid van de gemeenteraad bezorgd (art. 147 §1 en 2 VGD).

(zie ook GDO, p.176-202; GFIN, p.11-28; BBC, p. 23-32).

5.1.2. Het budget

Voor het begin van ieder financieel boekjaar stelt de gemeenteraad op basis van het meerjarenplan het budget van de gemeente vast (art. 148 §1 VGD). Voor het eerste volledige financiële boekjaar van de zesjaarlijkse periode waarvoor de gemeenteraad is verkozen, kan de gemeenteraad het budget in de loop van het eerste kwartaal van dat boekjaar vaststellen en dit eerste budget hoeft niet te passen in het meerjarenplan (art.148 §2 VGD).

In concreto wil dit zeggen dat, vermits de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvonden in oktober 2012, de gemeenteraad het budget voor 2013, het eerste volledige financiële boekjaar, kon vaststellen in de loop van het eerste kwartaal van 2013 zonder dat dit budget in het meerjarenplan voor de periode 2014-2019 (zelf vast te leggen voor einde 2013) diende te passen.

Het budget van de gemeente omvat een beleidsnota en een financiële nota (art. 149 VGD). In de beleidsnota wordt het beleid verwoord dat de gemeente gedurende het financiële boekjaar zal voeren en worden de beleidsdoelstellingen geconcretiseerd. De beleidsnota omvat een toelichting omtrent de financiële toestand van de gemeente en verwoordt de aansluiting met de financiële nota (art.150 VGD).

De financiële nota bevat minstens (art. 151 VGD):

- het exploitatiebudget: een financieel plan van de exploitatie van de gemeente
- het liquiditeitsbudget: een financieel plan van de geldstromen van de gemeente
- het investeringsbudget: een financieel plan van de uitgaven en de ontvangsten, en van de kosten en de opbrengsten die verbonden zijn aan de aanschaf, het gebruik en de vervreemding van duurzame middelen

Bij het budget hoort een toelichting, die alle informatie bevat die relevant kan zijn voor de gemeenteraadsleden. De toelichting geeft meer specifieke en gedetailleerde uitleg over het exploitatie-, het investerings- en het liquiditeitsbudget (GFIN, p. 46 e.v.). Het budget moet voldoen aan bepaalde principes (GFIN, p.32-34):

- annualiteitsprincipe: het budget is een jaarlijks document dat alleen de geraamde uitgaven en ontvangsten van het betrokken jaar bevat
- evenwichtsprincipe: het resultaat op kasbasis moet groter of gelijk zijn aan nul
- universaliteit: alle uitgaven en ontvangsten moeten vermeld worden, geen compensatie van ontvangsten en uitgaven
- eenheid: in principe één budget, waarin alles is opgenomen
- specialiteit: de uitgavenkredieten mogen alleen worden gebruikt voor de door het budget vooropgestelde bestemming (wijzigingen via een interne kredietaanpassing of een budgetwijziging)
- openbaarheid: het gaat om een openbaar document

Zolang een gemeente haar budget niet heeft vastgesteld, kan zij slechts beschikken over voorlopige kredieten (voorwaarden bepaald door de Vlaamse Regering, art. 152 VGD). Het ontwerp van budget wordt op zijn minst veertien dagen voor de vergadering waarop het wordt besproken aan ieder lid van de gemeenteraad bezorgd (art. 148 §4 VGD). De gemeenteraad stemt in principe over het budget in zijn geheel, maar elk gemeenteraadslid kan echter de afzonderlijke stemming eisen over één of meerdere onderdelen van het budget die hij aanwijst (art. 148 §3 VGD).

De gemeenteraad stelt de budgetwijzigingen (kredietaanpassingen aan het budget die niet door middel van een interne kredietaanpassing kunnen worden doorgevoerd) vast op basis van de voorgelegde cijfers en de verklarende nota ervan (art.154 §1 en 2 VGD). Het ontwerp van budgetwijziging wordt uiterlijk samen met de agenda voor de vergadering waarop het wordt besproken, aan ieder lid van de gemeenteraad bezorgd (d.w.z. ten minste acht dagen voor de dag van de vergadering (art. ...+ art.154 §2 VGD).

(GFIN, p.31-58; BBC, p.33-43)

5.1.3. Boekhouding en financiële rapportering

Gemeenten moeten de uitvoering van de actieplannen, het bereiken van beleidsdoelstellingen, de financiële toestand, alles wat er gebeurt binnen het bestuur, registreren in de boekhouding zodat voldaan kan worden aan de informatiebehoeften van de diverse actoren en stakeholders (GFIN, p.60). De voor de gemeenten verplicht te voeren boekhouding valt uiteen in een budgettaire en een algemene boekhouding (GFIN, p.61). De gemeentelijke budgettaire boekhouding werkt met ontvangsten en uitgaven, kasstromen. Bij uitgaven gaat het om vastleggingen (de boeking van een verwachte uitgave als gevolg van een voorgenomen of al aangepane verbintenis) en aanrekeningen (de boeking van de gerealiseerde ontvangsten en uitgaven). Ontvangsten worden eveneens geboekt door middel van een aanrekening op het moment van de transactie zelf. De budgettaire registraties zullen ook leiden tot een boeking in de algemene gemeentelijke boekhouding, die werkt met activa en passiva, kosten en opbrengsten en een hoop extra informatie – afschrijvingen en waardeverminderingen -aanbiedt over het gemeentelijk patrimonium en de financiering ervan (BBC, p. 44; GFIN, p. 63-68). Een algemene boekhouding werkt volgens het principe van het dubbel boekhouden (elke verrichting wordt op minstens twee plaatsen geregistreerd; éénzelfde totaalbedrag wordt gedebiteerd en gecrediteerd). Wel zijn de budgettaire en de algemene registratie nu geënt op één en hetzelfde systeem met gebruik van een minimum algemeen rekeningstelsel (BBC, p.44 en p. 48).

(zie ook BBC, p.44-51).

Elke gemeente voert een voor de aard en de omvang van haar activiteiten passende boekhouding, volgens de methode van het dubbel boekhouden (art. 164 VGD).

De financieel beheerder maakt minstens éénmaal per jaar een rapport over aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen, dat een overzicht van de thesaurietoestand, de liquiditeitsprognose, de beheerscontrole, alsook de evolutie van de budgetten bevat (art. 165 VGD). Hij doet dit in volle onafhankelijkheid en stelt een afschrift ter beschikking van de gemeentesecretaris.

De financieel beheerder rapporteert in volle onafhankelijkheid minstens éénmaal per jaar aan de gemeenteraad over de uitvoering van zijn taak als voorafgaande controle van de

wettigheid en regelmatigheid van de voorgenomen verbintenissen. Hij stelt een afschrift van dit rapport ter beschikking van het college van burgemeester en schepenen en van de gemeentesecretaris (art. 166 VGD).

De gemeentesecretaris rapporteert minstens éénmaal per jaar aan het college van burgemeester en schepenen over de uitvoering van het budgethouderschap en over de uitvoering van het budgethouderschap van de door hem daarmee belaste personeelsleden (art. 167 VGD). Deze personeelsleden rapporteren op hun beurt minstens éénmaal per jaar aan de gemeentesecretaris over de uitvoering van het hen toegekende budgethouderschap, alsook aan het college van burgemeester en schepenen. Het college van burgemeester en schepenen rapporteert minstens éénmaal per jaar aan de gemeenteraad over de uitvoering van het budgethouderschap, met afschrift voor de gemeentesecretaris (art. 168 VGD).

5.1.4. Inventaris, jaarrekening en kwijting

De gemeenteraad spreekt zich in de loop van het eerste semester van het financiële boekjaar dat volgt op het financiële boekjaar waarop de rekening betrekking heeft uit over de vaststelling van de jaarrekening (art. 173 §1 VGD).

In concreto wil dit zeggen dat de jaarrekening van het financiële boekjaar 2013 door de gemeenteraad in de eerste helft van 2014 dient besproken en vastgelegd te worden.

Om de jaarrekening te kunnen opmaken, worden eerst onder leiding van de financieel beheerder en in overleg met het managementteam uiterlijk op 31 december van ieder jaar de nodige opnemingen, verificaties, opzoekingen en waarderingen gedaan om de inventaris op te maken van al de bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen van de gemeente van welke aard ook (art.171 VGD).

Nadat de rekeningen in overeenstemming zijn gebracht met de gegevens van de inventaris, worden ze samengevat opgenomen in het ontwerp van de jaarrekening (art. 172 VGD).

De jaarrekening omvat een beleidsnota, een financiële nota en een samenvatting van de algemene rekeningen (art. 172 VGD). De beleidsnota geeft het beleid weer dat de gemeente gedurende het financiële boekjaar heeft gevoerd. De nota omvat een toelichting over de financiële toestand van de gemeente en verwoordt de aansluiting met

de financiële nota. De financiële nota bevat minstens de exploitatierekening, de investeringsrekening en de liquiditeitenrekening. De samenvatting van de algemene rekeningen omvat de balans en de staat van opbrengsten en kosten. Bij de jaarrekening moet een uitgebreide toelichting zitten (GFIN, p. 112-116). Een eerste deel detailleert de financiële nota, een tweede deel belicht de samenvatting van de algemene rekeningen.

Het ontwerp van de jaarrekening wordt op zijn minst veertien dagen voor de vergadering waarop het wordt besproken aan ieder lid van de gemeenteraad bezorgd (art. 174 VGD). Als de gemeenteraad, bij de bespreking van de jaarrekening, bezwaren heeft tegen bepaalde verrichtingen, formuleert hij een advies over de aansprakelijkheid van de bij die verrichtingen betrokken actoren en dit advies wordt als bijlage bij de jaarrekening gevoegd (art. 173 §1 VGD).

De provinciegouverneur keurt de jaarrekening goed indien ze juist en volledig is en een waar en getrouw beeld geeft van de financiële toestand van de gemeente (art. 173 §2 VGD).

(zie ook GFIN, p. 91-112).

5.2. Interne controlebevoegdheid

De gemeenten staan in voor de interne controle van hun activiteiten (art. 99 VGD). Het interne controlesysteem wordt vastgesteld door de gemeentesecretaris, na overleg met het managementteam. Het algemene kader van het interne controlesysteem is onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad (art.100 §1 VGD). Het interne controlesysteem bepaalt op welke wijze de interne controle wordt georganiseerd, met inbegrip van de te nemen controlemaatregelen en –procedures en de aanwijzing van de personeelsleden die ervoor verantwoordelijk zijn, en de rapporteringsverplichtingen van de personeelsleden die bij het systeem van interne controle betrokken zijn (art.100 §1 VGD).

Interne controle wordt dan gedefinieerd als het geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om een redelijke zekerheid te verschaffen over(art.99 VGD):

- het bereiken van de doelstellingen
- het naleven van wetgeving en procedures
- de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie

- het efficiënt en economisch gebruik van middelen
- de bescherming van activa
- het voorkomen van fraude

De gemeentesecretaris staat in voor de organisatie en de werking van het interne controlesysteem. Hij rapporteert daarover jaarlijks aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemeenteraad (art. 101 VGD).

(zie ook GDO, p.206-209 en GFIN, p.74-75).

5.3. Externe audit

Externe audit houdt in (art. 265 §2 VGD):

- de controle op de wettigheid en regelmatigheid van de handelingen van het betrokken bestuur
- de controle op de correctheid en volledigheid van de financiële bescheiden van het betrokken bestuur
- de controle van de inventarislijsten
- de controle op het waar en getrouw beeld van de boekhouding en de jaarrekening
- de evaluatie van het systeem van interne controle van het betrokken bestuur en de naleving ervan en het formuleren van aanbevelingen tot verbetering van de systemen van interne controle

De externe auditcommissie heeft toegang tot alle informatie en documenten; ze kan aan ieder personeelslid de inlichtingen vragen die ze voor de uitvoering van haar opdrachten nodig acht (art. 267 VGD).

(zie ook GDO, p. 209-216; GFIN, p. 76)

**TER BESCHIKKING VAN DE GEMEENTERAADSLEDEN STAANDE
CONTROLEMIDDELEN**

MIDDEL	ACTOR	TER BESCHIKKING
Notulen van de gemeenteraad (art. 180-181 VGD)	Gemeentesecretaris	Ten minste acht dagen voor de volgende gemeenteraadszitting
Notulen van het college van burgemeester en schepenen		Ter beschikking van de gemeenteraadsleden (volgens art 51 VGD)
Mondelinge en schriftelijke vragen van de gemeenteraadsleden (art. 32 VGD)	Gericht aan de burgemeester en aan het college van burgemeester en schepenen	
Technische inlichtingen over dossiers (art. 93 VGD)	Gemeentesecretaris of de door hen aangewezen personeelsleden	Op verzoek van de gemeenteraadsleden
Inzagerecht in alle dossiers, stukken en akten van het gemeentelijk bestuur + recht van afschrift (art. 30§1 VGD)	Gemeenteraadsleden	
Bezoekrecht aan alle instellingen en diensten die de gemeente opricht en beheert (art. 30§2 VGD)	Gemeenteraadsleden	

Commissies oprichten, horen van deskundigen en belanghebbenden (art. 39§1 VGD)	Gemeenteraadsleden	
Informatie van de burgemeester over de wijze waarop hij zijn bevoegdheid uitoefent (art. 64§2 VGD)	Gemeenteraadsleden	
Rapport over de organisatie	Gemeentesecretaris	
De werking van het interne controlesysteem	Gemeentesecretaris	College van burgemeester en schepenen
Rapport over de organisatie en de werking van het interne controlesysteem ter beschikking van het college van burgemeester en de gemeenteraad (art. 101 VGD)	Gemeentesecretaris	Jaarlijks

(Tabel 3: Controlemiddelen)

WELKE DOCUMENTEN INZAKE FINANCIËLE RAPPORTERING STAAN TER BESCHIKKING VAN DE GEMEENTERAADSLEDEN

DOCUMENT	AUTEUR(S)	TIMING RAPPORTERING
Voorontwerp van de strategische nota van het meerjarenplan (plus de jaarlijkse herzieningen) (art. 87§4 VGD)	Gemeentesecretaris (in overleg met het managementteam)	Ontwerp meerjarenplan (plus jaarlijkse herzieningen):
Voorontwerp van de financiële nota van het meerjarenplan (plus de jaarlijkse herzieningen) (art. 93 VGD)	Financieel beheerder (in overleg met het managementteam)	Ten minste veertien dagen vóór de gemeenteraad waarop het ontwerp besproken wordt.
Voorontwerp van de beleidsnota van het budget (art. 87§4 VGD)	Gemeentesecretaris (in overleg met het managementteam)	Ontwerp budget: Ten minste veertien dagen vóór de gemeenteraad waarop het ontwerp wordt besproken.
Voorontwerp van de financiële nota van het budget (art. 93 VGD)	Financieel beheerde (in overleg met het managementteam)	
Verklarende nota van een budgetwijziging (art 87 VGD)	Gemeentesecretaris (in overleg met het managementteam)	

Verklarende nota van een interne kredietaanpassing (art. 87 VGD)	Gemeentesecretaris (in overleg met het managementteam)	
Voorontwerp van een budgetwijziging (art. 93 VGD)	Financieel beheerder (in overleg met het managementteam)	Ontwerp van budgetwijziging: ten minste acht dagen vóór de gemeenteraad waarop het ontwerp wordt besproken.
Voorontwerp van een interne kredietaanpassing (art. 93 VGD)	Financieel beheerder	
Rapport met een overzicht van de thesaurietoestand, de liquiditeitenprognose, de beheerscontrole en de evolutie van de budgetten (art. 94 VGD)	Financieel beheerder	Één keer per jaar aan de gemeenteraad
Rapport inzake de voorafgaande controle van de wettigheid en regelmatigheid van de voorgenomen verbintenissen (art. 94 VGD)	Financieel beheerder	Één keer per jaar aan de gemeenteraad
Rapport over de uitvoering van het budgethouderschap (art. 168 VGD)	College van burgemeester en schepenen	Één keer per jaar aan de gemeenteraad

<p>Ontwerp jaarrekening (art.171-172-174 VGD)</p>	<p>Financieel beheerder (in overleg met het managementteam)</p>	<p>Één keer per jaar, ten minste veertien dagen vóór de gemeenteraad waarop het ontwerp wordt besproken.</p>
<p>Geactualiseerd overzicht van alle extern verzelfstandigde agentschappen, alle verenigingen, stichtingen en vennootschappen waarin de gemeente deelneemt, alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden</p>	<p>College van burgemeester en schepenen</p>	<p>Één keer per jaar aan de gemeenteraad</p>

(Tabel 4: Documenten inzake financiële rapportering)

C. Beïnvloeding van NPM op BBC

In deel A van hoofdstuk 2 werd gesteld dat de gedachtestroming van het NPM terug te vinden is in het Vlaamse Gemeentedecreet, met een focus op een resultaatgericht overheidsmanagement. Kernbegrippen bij het NPM zijn onder meer: vernieuwing binnen de overheid, ondernemende ambtenaren, bedrijfsmatig werken, outputsturing, contractmanagement, decentrale verantwoordelijkheid, prestatiemeting, performance indicatoren, managementrapportages, doelmatigheid, productbegroting, scheiding van beleid en uitvoering, marktwerking, concurrentie in het openbaar bestuur (Korsten, z.d.).

Voornamelijk in de modernisering van de ambtelijke organisatie en het opleggen van de BBC voert het Gemeentedecreet een aantal van die kenmerken in en zet de principes van het NPM om in concrete maatregelen. Het decreet opteert resoluut voor een beleidsmatige aanpak en een lange termijnplanning.

PRINCIPES NPM	VOORBEELDEN VAN CONCRETE MAATREGELEN
<p>Decentrale verantwoordelijkheid Integraal management</p>	<ul style="list-style-type: none"> - de rol van de gemeentesecretaris met een uitbreiding van zijn bevoegdheid tot algemeen manager van de gemeenteadministratie, hoofd van het managementteam, voorbereiden, uitvoeren en evalueren van het beleid, - ruime bevoegdheidsdelegatie mogelijk vanwege het college van burgemeester en schepenen
<p>Planmatig en strategisch beleid</p>	<ul style="list-style-type: none"> - de rol van de financieel beheerder: opstellen van het meerjarenplan en de budgetten, het voeren van de boekhouding en de financiële beleidsvoering - de afsprakennota tussen bestuur en administratie - de rol van het managementteam

<p>Bedrijfsmatig werken, doelmatigheid, publiek ondernemingschap</p>	<ul style="list-style-type: none"> - het budgethouderschap - delegatie van delen van het gemeentebudget om bepaalde doelstellingen te realiseren - het oprichten van extern verzelfstandigde agentschappen - het oprichten van een managementteam
<p>Managementrapportages</p>	<ul style="list-style-type: none"> - meerjarenplannen: op elkaar afstemmen van beleidsdoelstellingen en beleidsopties - budgettering - principe van de dubbele boekhouding - inventaris, jaarrekening en –verslag
<p>Outputsturing en prestatiemeting</p>	<ul style="list-style-type: none"> - het opzetten van een intern controlesysteem - het beroep doen op een extern toezicht - het opstellen van actieplannen met opgave van de termijnen

(Tabel 5: Voorbeelden concrete maatregelen van NPM)

Met deze nadruk op de bestuurlijke vernieuwing en efficiënt gebudgetteerd beleid, schakelt het Vlaamse Gemeentedecreet zich in in het resultaatgerichte gedachtegoed van het NPM. De geformuleerde beleidsdoelstellingen worden gekoppeld aan actieplannen, acties, uitgaven en ontvangsten.

In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht hoe de diverse actoren tegen deze ingrijpende hervormingen aankijken.

Hoofdstuk 3: Kwalitatief onderzoek

In het kwalitatieve deel van deze masterproef worden de resultaten van het eigen onderzoek neergeschreven. Zoals reeds vermeld bij de methodologie werden de onderzoeksvragen getoetst aan de hand van bevraging van gemeenteraadsleden, de gemeentesecretaris, de financieel beheerder en de burgemeester. Enerzijds in focusgroepen en anderzijds via individuele gesprekken. De resultaten worden per onderzoeksvraag weergegeven en zouden een inzicht moeten bieden in de perceptie van de bevroegde actoren over de financiële rapportering.

A. Factoren

Welke factoren bepalen dat er in mindere mate gebruik wordt gemaakt van de financiële rapportering?

Om een antwoord te formuleren op deze onderzoeksvraag dient eerst de term financiële rapportering verduidelijkt te worden. Financiële rapportering is een zeer brede term en kan op verschillende manieren begrepen worden. Om een idee te krijgen werd aan de raadsleden gevraagd wat deze term voor hen inhoudt. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeenteraadsleden onder financiële rapportering het volgende beschouwen: een weergave van de financiële toestand en de financiële implicaties van het gemeentelijk beleid. De meerjarenplanning en de budgetten worden als belangrijkste documenten aangehaald samen met de beleidsplanning. Voor de meeste raadsleden geldt dat ze minder belang hechten aan rapporten over het afgelopen beleid en meer aan de budgetten die een financiële vertaling van het toekomstig te voeren beleid uitmaken. Uiteraard is het voor de gemeenteraadsleden even wennen aan de ambtelijke taal die daarin gebruikt wordt. Meerdere raadsleden vinden de financiële rapportering overzichtelijk, waarbij ze vooral benadrukken dat de toelichting bij de nota's zeer nuttig is. In die toelichting wordt in mensentaal het beleid voorgesteld.

Een eerste factor die aangehaald wordt als reden voor het niet of onvoldoende gebruiken van de financiële rapportering vormt het tijdsgebrek. De gemeenteraadsleden krijgen de financiële documenten toegestuurd (per mail of een papieren versie) alvorens de gemeenteraad plaatsvindt; per gemeente is dit een andere termijn. Dit met de bedoeling de documenten door te nemen en goed voorbereid te zijn op de gemeenteraad die volgt. Algemeen genomen kan er gezegd worden dat de bevroegde raadsleden de documenten die ter beschikking worden gesteld raadplegen, doornemen en gebruiken om de gemeenteraad voor te bereiden. De gewone raadsleden werden niet bevroegd en zijn

vaak minder ingewerkt in de dossiers. Dit is althans een opmerking die door het merendeel van de fractievoorzitters werd gemaakt. Zij merken dat vaak pas tijdens de gemeenteraad de mail met documenten wordt geopend. Dit brengt met zich mee dat de raadsleden niet geheel op de hoogte zijn van de dossiers en vaak geen relevante vragen stellen. Bijvoorbeeld: ze bladeren tijdens de gemeenteraad door de documenten, toevallig springt een bepaald bedrag in het oog en daar stellen ze dan een vraag over. Deels is het onvoorbereid zijn te wijten aan het feit dat de gemeenteraadsleden naast deze politieke functie ook nog een professionele functie uitoefenen en bijgevolg niet al hun tijd in het doornemen van de dossiers kunnen steken.

Daarnaast werd als een tweede factor aangegeven dat de beschikbare documentatie gewoon te veel omvattend, te ruim is om alles volledig te beheersen. Heel wat fracties lossen dit op door de documenten te verdelen over de verschillende raadsleden. Als een raadslid een specifieke interesse heeft in een bepaald beleidsaspect (bv. sport), dan wordt overeengekomen dat het raadslid de dossiers omtrent dat beleidsaspect doorneemt. Uiteraard is dit enkel mogelijk als de fracties meerdere zetels in de gemeenteraad telt. Volgens een burgemeester leidt het niet volledig beheersen van de documenten tot het stellen van niet-relevante vragen. Een gevolg van het feit dat een aantal raadsleden niet-relevante vragen stellen is dat er niet gediscussieerd wordt over de grote punten van het beleid, maar eerder tijd wordt verloren aan kleine zaken.

Naast de grote hoeveelheid aan documenten en de enorme tijdsinvestering die gevraagd wordt om die documenten door te nemen, geven de bevroagde raadsleden nog een andere factor aan die het gebruik van de financiële rapportering bemoeilijkt. Zo speelt de voorkennis een belangrijke rol. Elk bevroagd gemeenteraadslid heeft aangestipt dat het analyseren van de financiële rapportering afhangt van de voorkennis waarover het raadslid beschikt. Gesteld kan worden dat de gemeenteraadsleden die een financiële opleiding hebben genoten of in hun beroepsleven in aanraking komen met financiële zaken minder problemen ondervinden bij het analyseren. Zij spelen met financiële begrippen en zijn in staat om een balans te lezen. De andere raadsleden laten het cijfermatige vaak eerder over aan de collega-raadsleden van dezelfde fractie die wel overweg kunnen met de financiële documenten of zij hebben het volste vertrouwen in de ambtenaren die opgeleid zijn om deze documenten op te stellen. Een burgemeester beschrijft het als volgt:

“Ik denk dat veel gemeenteraadsleden eigenlijk totaal geen kaas hebben gegeten van financiën. En dat die dat gewoon saai vinden en je hebt financiën en begroting. Ik denk niet dat de helft van de gemeenteraadsleden een begroting kan

lezen, om niet te zeggen 80%. Dat denk ik echt niet dat die een balans kunnen lezen.”

Uiteraard zijn er volgens deze burgemeester uitzonderingen, enkele raadsleden steken wel veel tijd en moeite in het analyseren van de voor hen moeilijke documenten en vragen hulp aan collega-raadsleden, de commissies en de financiële diensten van de gemeente.

Variatie in kijk op gebruik van de financiële rapportering

Interessant is de verschillende kijk die de ambtenaren hebben op het gebruik van de financiële rapportering. In een grotere gemeente (stad) blijkt dat de gemeentesecretaris het gevoel heeft dat de gemeenteraadsleden weinig aandacht hebben voor de rapportering en toelichting; dat de financieel beheerder deze documenten opstelt, daar veel tijd en energie in steekt terwijl er bijna niets mee wordt gedaan. De raadsleden van deze gemeente spreken dit tegen en beweren wel degelijk de documenten te gebruiken. Door een gemeenteraadslid in de oppositie werd de opmerking gemaakt dat de documenten ter hand genomen worden en vooral vragen gesteld worden tijdens de commissies en niet zozeer tijdens de gemeenteraad. Het gemeenteraadslid wijt dit aan de cultuur die ontbreekt om tijdens de gemeenteraad vragen te stellen en discussie te voeren over de grote beleidspunten.

Raadslid: “Men blijft meestal hangen, zodat men niet over de grote financiële stromen gaat debatteren. [...].We hebben echt gemerkt dat er geen cultuur is tot onze frustratie voor een stuk want dat is voor een stuk in commissies geweest en je zit met een aantal partijen aan tafel en het debat werd telkens gestopt door ander partijen die gingen vragen ‘dat getalleke daar, wat doet dat daar?’.”

In kleinere gemeenten daarentegen blijken de gemeentesecretaris en de financieel beheerder de financiële rapportering een belangrijk werkinstrument te vinden dat zeker niet te oppervlakkig is, eerder ingewikkeld naar de raadsleden zonder voorkennis toe. Maar zij denken dat het een kwestie van ervaring is vooraleer de raadsleden hun weg er in vinden.

Bijzonder aandachtspunt: BBC

In de bevraging werd bijzondere aandacht besteed aan de Beheers- en Beleidscyclus (BBC) waarvoor in de gemeenten het Vlaamse Gemeentedecreet heel wat nieuwe vereisten heeft opgelegd (reeds behandeld in de eerste deelonderzoeksvraag).

Invoering en voorbereiding van de BBC

De drie bevroegde gemeenten dienen vanaf 2014 te rapporteren volgens deze nieuwe vereisten. Het laatste anderhalf jaar stond volledig in het teken van de BBC. Bijgevolg werden de respondenten ook bevroegd hoe dat anderhalve jaar ervaren werd. Opvallend was dat iedere bevroegde persoon (zowel de raadsleden als de ambtenaren) aangaf dat de voorbereiding van de BBC enorm veel werk vergt van het bestuur en de ambtenaren. De drie gemeenten hebben de overgang op een verschillende manier ervaren.

In de grote gemeente is de overgang relatief goed verlopen. De voorbereiding vond plaats op een pragmatische wijze binnen de gestelde termijnen. Alles werd op het niveau van de administratie geregeld zodat "politieke arbitrages" zich tot een minimum beperkten. Tussenkomen van individuele politici werden zo veel als mogelijk vermeden.

In de middelgrote gemeente werd een goede start gemaakt, naar het einde toe van de voorbereidende periode kwamen er tegen de verwachting in minder positieve zaken naar boven. De administratie en het bestuur hebben toen alles op alles gezet om de voorbereiding van de BBC toch binnen de gestelde tijd rond te krijgen. Dat er op het einde nog onverwachte zaken naar boven kwamen is volgens de bevroegde personen van de middelgrote gemeente het gevolg van de vereiste om voor de komende zes jaar te plannen.

Verder werd de kleinere gemeente geconfronteerd met een wat moeilijker overgang. Net zoals in de middelgrote gemeente was het alle hens aan dek om de voorbereiding van de BBC rond te krijgen. De schepen van Financiën heeft de administratie moeten ondersteunen. Daarnaast is de financieel beheerder nog steeds op zoek naar een goed instrument om te rapporteren (softwareprogramma). Wat volgens de financieel beheerder in deze gemeente voornamelijk aan de orde is, is een attitudeverandering van de financiële en andere diensten. De BBC vereist adequaatheid; langs de ene kant moet wat je opschrijft correct zijn, langs de andere kant dient dit te gebeuren binnen de gestelde termijn. Hier hebben de diensten van de kleinere gemeente nog ruimte om te verbeteren en te groeien.

De ervaring van het voorbereiden van de BBC werd anders beleefd afhankelijk van in welke positie het raadslid zich bevond. De raadsleden die in de meerderheid zitten stonden dicht bij het gebeuren dan de raadsleden in de oppositie. De meerderheid werd vanaf het begin van het proces betrokken, de oppositie later. Als oppositie wordt dus eerder een passieve rol ingenomen. Onder de bevroegde raadsleden waren de meningen hierover verdeeld. Een deel van de raadsleden vond dat de gang van zaken zo goed was, het andere deel was eerder van mening dat ze het gevoel hadden niet voorbereid te zijn op de BBC. De meerjarenplanning moest goedgekeurd worden door de volledige gemeenteraad. Voor de gewone raadsleden bleek het moeilijker te zijn om de meerjarenplanning te analyseren. In de middelgrote gemeente werd dit verholpen aan de hand van een participatietraject (dit traject wordt onder punt C van hoofdstuk 3 kort toegelicht). In de kleinere gemeente wordt steeds voor de nieuwe raadsleden een reeks van sessies georganiseerd waarin informatie wordt meegedeeld over de werking van de gemeente en wat hun mandaat juist inhoudt. Voor de nieuwe raadsleden en de blijvende raadsleden werd deze keer ook een infosessie georganiseerd omtrent de BBC. Hierbij werd door de schepen van Financiën het proces van de BBC toegelicht.

Nut en bruikbaarheid van de BBC

Door zowel de ambtenaren als de gemeenteraadsleden wordt de BBC als een verbetering gezien. Voornamelijk een verbetering op vlak van de koppeling tussen het beleidsmatige en het financiële luik. De beleidsnota met doelstellingen vormt een nuttig document voor de raadsleden. Het schept duidelijkheid over waar het bestuur naartoe wil en dit in mensentaal neergeschreven. In de middelgrote gemeente had op het moment van de bevraging reeds één gemeenteraad plaatsgevonden waarbij de rapportering volgens de BBC was. De overheid wil dat er gerapporteerd wordt over de grote beleidslijnen. De raadsleden stipten aan dat er nu een meer algemeen beeld wordt weergegeven en minder details. Een algemeen beeld waardoor er minder zicht is op de cijfers. Hiermee wordt bedoeld dat er bedragen worden geplakt op de verschillende rubrieken door de administratie, maar dat het nu moeilijker is om te kijken wat er achter deze cijfers juist zit. Er wordt gewerkt met kostensoorten terwijl budgethouderschap gepaard gaat met kostenplaatsen. Het is voor de politici moeilijker te controleren waar de gelden naartoe gaan; voor de administratie is de werking wel goed.

Raadslid: “[...]het is niet gemakkelijk om achter de cijfers het verhaal altijd te kunnen controleren. Vaak zijn zo’n dossiers niet alleen getallen.”

Een kleine opmerking hierbij is dat het vooral de raadsleden zijn die al langer hun mandaat uitoefenen die problemen ondervinden met de nieuwe lay-out. Zij zijn de dikke boeken van vroeger gewoon. De nieuwe wijze van rapporteren lijkt minder transparant te zijn. Het kan tegenstrijdig klinken maar de nieuwe wijze van rapporteren zorgt er aan de andere kant juist voor dat er minder gemanipuleerd wordt. Er kunnen minder zaken onder de mat geschoven worden zodanig dat er sprake is van meer transparantie.

Naast een rapportering over de grote beleidslijnen legt de BBC tevens een langetermijnvisie op. De BBC vereist dat er bij het begin van de legislatuur voor de komende zes jaar gepland wordt. Enerzijds vinden de bevroegde personen dit moeilijk; zes jaar vooruit denken en weten wat wanneer ondernomen gaat worden. De administratie heeft hier een belangrijke rol in gespeeld in de drie gemeenten. Anderzijds wordt dit langetermijndenken juist een pluspunt. Er moet planmatig te werk gegaan worden, maar daarbij komt dat het geen rigide plan is, in de loop van de zes jaar kunnen aanpassingen doorgevoerd worden. Telkens dient er een begrotingsaanpassing, een aanpassing per project doorgevoerd te worden. Keuzes gaan verschuiven afhankelijk van de economische situatie, het politiek parcours dat gevoerd wordt en wat de prioriteiten zijn. In de kleinere gemeente werd door de ambtenaren de opmerking gemaakt dat het zes jaar vooruitplannen nu samen loopt met de duurtijd van een legislatuur wat ervoor zorgt dat er een einde wordt gemaakt aan de ad hoc – cultuur die er voornamelijk heerst. Een pluspunt ondervonden door de middelgrote gemeente is dat in grote mate op voorhand alle “onaangenaamheden” behandeld worden. Zo is er tijdens de legislatuur minder kans dat er nog lijken uit de kast zullen vallen.

Belangrijkste kritiek vooralsnog in de drie gemeenten is dat het BBC-proces te snel werd ingevoerd. Het in de praktijk brengen van de nieuwe rapporteringsvorm is toch even wat anders. Er is heel wat literatuur verschenen die de BBC beschrijft (besproken in het deel ‘Literatuurstudie’) en een hulp vormt voor de betrokken actoren. Toch is dit alleen niet voldoende. Het is vooral de administratie van de kleinere en middelgrote gemeente die aangeeft dat er meer hulp nodig is bij het praktijkgedeelte van de BBC. Zo denken zij bijvoorbeeld aan een soort coach die helpt bij het implementeren. Een andere mogelijkheid is een soort van samenwerking tussen gemeenten waarbij kennis en ervaring uitgewisseld kunnen worden. Daarnaast rijst vanuit de gemeenteraad de vraag naar meer opleiding en duiding omtrent de BBC. De gemeenteraadsleden zijn gewoon te werken met lijvige boeken. Het vergt van hen ook een hele omschakeling.

Op dit moment bestaan er veel opleidingen, die gericht zijn om schepenen en ambtenaren op te leiden en te informeren over hun taak, over dossiers, over de BBC.

Wat betreft opleidingen gericht naar gemeenteraadsleden schiet de overheid (Vlaanderen) tekort. De gemeenteraadsleden ondervinden een gebrek aan éénzelfde aanbod van opleidingen. Als een gemeenteraadslid een opleiding wil volgen om een bepaald dossier beter te kunnen begrijpen, dient hij hier zelf naar op zoek te gaan. Hij moet hiervoor vrij nemen van zijn werk indien hij een fulltime job heeft. De gemeente betaalt wel het inschrijvingsgeld voor de opleiding. Deze zaken vormen een drempel voor de gemeenteraadsleden om opleidingen te volgen. Tevens zijn de bestaande opleidingen vaak inhoudelijk te beperkt. Gemeenteraadsleden willen een opleiding volgen om de kennis rond een bepaald dossier bij te werken of om het financiële aspect van de rapportering beter te begrijpen. De huidige opleidingen voldoen niet volledig aan deze nood.

Algemeen vinden de meeste van de bevroagde personen dat de BBC een verbetering zal zijn, de eerste legislatuur is een oefening. Hoe meer ervaring in het analyseren van de rapporten, hoe gemakkelijker het in de toekomst zal gaan. Uiteindelijk zijn de raadsleden er zelf verantwoordelijk voor in hoeverre zij de dossiers wensen te volgen. Zij bepalen hoeveel energie en tijd ze spenderen aan hun taak als gemeenteraadslid. Een ander kenmerk van de BBC is dat gemeenteraadsleden de verantwoording van een bepaalde keuze beter kunnen terugvinden. De BBC lijst de verschillende projecten keurig op, wat er gepland is, hoeveel geld er voorzien wordt, waar het geld vandaan komt en dit moet steeds verantwoord worden. De BBC en de financiële problematiek van gemeenten zorgen voor een toegenomen alertheid, waakzaamheid en opvolging van de budgetten.

B. Controlerende rol

Gebruikt de gemeenteraad de financiële rapportering om zijn controlerende rol te vervullen?

De functie van gemeenteraadslid kan opgedeeld worden in drie dimensies, namelijk controle, beleidsbepaling en vertegenwoordiger van de gemeentebevolking (Verbeek et al., 2012). De controlerende rol blijkt een taak te zijn waaraan de actoren in de gemeente een zeer grote waarde hechten. Controleren of het bestuur goed bezig is. Wat zeer opvallend is, is dat de meeste actoren aangeven dat de rol van vertegenwoordiger zeker niet onderschat mag worden. Een stem zijn voor hetgeen je hoort in je gemeente blijkt een belangrijke drijfveer te zijn om in de politiek te stappen. Het woord burgerparticipatie werd door meerdere raadsleden in de mond genomen. Signalen opvangen vanuit de bevolking, kijken wat de behoeften zijn en dit omzetten in beleid en terugkoppelen naar de burgers beschrijft de taak van een vertegenwoordiger. Voor de meerderheid is dit een iets evidentere zaak dan de oppositie. De meerderheid heeft een vaste plaats en een spreekuur waarop mensen hun gedachten kunnen uiten. De oppositie heeft dit niet en dient dus via andere kanalen in contact te staan met haar burgers. Hier wordt dan vooral gebruik gemaakt van het internet, de website van de partij en een telefoonlijn waarbij de mensen steeds iets kunnen zeggen en zo snel mogelijk van een antwoord worden voorzien. De beleidsbepalende rol is een rol die door de gemeenteraadsliden in de minste mate wordt uitgeoefend. Als meerderheid kan je als partij wel mee het beleid bepalen. In de oppositie is dit een bijna onbestaande rol. De oppositie probeert wel af en toe eens een dossier op tafel te brengen. Maar dit wordt niet vaak gedaan omdat het niet evident is.

Een gemeenteraadslid is zich over het algemeen niet bewust van die drie rollen. Het ene moment speel je die rol en het andere moment een andere rol afhankelijk van de stroom van gebeurtenissen. Ook kunnen deze rollen verdeeld zijn over de fractie. Zo heb je in de fractie gemeenteraadsliden die zich eerder op de achtergrond houden, technisch aangelegd zijn en zich met de documenten en dossiers bezighouden. Bij hen sluit die controlerende rol nauwer aan. Andere gemeenteraadsliden zijn socialer van aard, mengen zich graag onder de burgers en vertonen zich op allerlei gelegenheden. Zij vertolken eerder de rol van vertegenwoordiger.

Zoals aangehaald heeft een gemeenteraadslid een belangrijke functie op vlak van controle. Uit de interviews is gebleken dat de raadsleden op de hoogte willen zijn van wat reilt en zeilt in hun gemeente. Wat betreft de raadsleden die in de meerderheid zetelen, zij controleren het schepencollege. De bevraagde meerderheidsraadsleden stellen in hun

schepenen een bepaald niveau van vertrouwen, maar uiteraard is er ook een vorm van controle nodig. Daarnaast controleren zij ook hun coalitiepartners. Specifieke aandachtspunten en accenten van de verschillende coalitiepartijen moeten in evenwicht gehouden worden. De raadsleden in de oppositie controleren de meerderheid, het bestuur van de gemeente. Wat zij uitvoeren, waarom, hoe ver zij daarin staan. De beginnende raadsleden oefenen de controlerende rol tijdens de eerste twee, drie jaar van de legislatuur niet actief uit. Het is voor hen niet evident om gevatte vragen te stellen. Ze gaan eerder een afwachtende houding aannemen tijdens de gemeenteraden. Eens ze ingewerkt zijn en weten hoe de netwerken in elkaar zitten gaan deze beginnende raadsleden meer controlerend optreden.

Om de controlerende rol behoorlijk te kunnen vervullen is dossierkennis zeer belangrijk. Alle dossiers kennen als raadslid is onmogelijk, anders zou je voltijds raadslid zijn. Vandaar dat in veel fracties de dossiers verdeeld worden. Als een gemeenteraadslid interesse heeft voor een bepaald dossier volgt hij dit dossier ook op. Voor sommige zaken worden de dossiers nauwer opgevolgd dan voor andere zaken. Zo zitten sommige gemeenteraadsliden in de raad van bestuur van gemeentebedrijven. Dit zorgt er mede voor dat de dossiers nauwer gevolgd kunnen worden. De raadsleden meldden ook dat er gebruik gemaakt wordt van de commissies en adviesraden. Deze bieden de mogelijkheid om vragen te stellen en een beter inzicht te krijgen. Er werd ook aangehaald door een raadslid van de meerderheid dat de dossiers, de documenten zo opgesteld worden zodat nadien niemand er problemen mee kan hebben.

Algemeen gesteld voldoen de documenten van de financiële rapportering volgens de bevroagde personen om de controlerende taak te vervullen. De documenten worden gebruikt tijdens de gemeenteraad om te verwijzen en verantwoording te vragen. Ze bieden argumenten waardoor je als raadslid je positie kan versterken. De documenten zijn een relaas van de feiten van een dossier. Er wordt goed gekaderd van waar iets komt, waaraan het gelinkt is. Veel raadsleden pikken er hier en daar een aantal punten uit en nemen de proef op de som.

Raadslid: "We hebben gemerkt dat wanneer we spraken over de begroting dat er heel veel gemeenteraadsliden er een cijfertje uitpikken en zeggen 'dat is verhoogd, daar is 10 000 [euro] bij gekomen of 10 000 [euro] afgegaan, waarom?'. Dat men meestal blijft hangen, dat men niet over de grote financiële stromen gaat debatteren."

Een bemerking hierbij is wel dat voor sommige dossiers de documenten alleen niet voldoende zijn om ook echt te wegen in de gemeenteraad. Het maatschappelijke discours

wordt vaak buiten beschouwing gelaten. Als gemeenteraadslid moet je goed weten wat er speelt in je gemeente, en dan zeker wat betreft de huidige dossiers. Je kan het standpunt van de betrokken partijen over een bepaald dossier opvangen door je oor te luisteren te leggen. Dit wordt vervolgens eerder binnen de fracties zelf besproken dan op de gemeenteraad. De documenten zijn volledig genoeg om die controlerende taak uit te oefenen, heeft een raadslid toch nog enkele vragen, dan kan hij steeds terecht bij de bevoegde schepen. Eén raadslid was het hier niet mee eens. Volgens hem voldoen de documenten nooit om de controlerende taak behoorlijk te vervullen omdat de documenten slechts een samenvatting weergeven van de dossiers. Als raadslid moet je bijgevolg de moeite doen om het dossier bij de diensten op te vragen en door te nemen. Dit vraagt veel tijd van het raadslid en hij wordt hier niet voldoende voor verloond.

Raadslid: "De documenten zijn nooit voldoende, want het document dat je krijgt is maar een samenvatting van wat in het dossier zit. En dat kan ook niet anders. Maar je moet als gemeenteraadslid de moeite doen om het dossier te gaan inkijken. En dat is dan het probleem dat een gewoon gemeenteraadslid die daar niet voor verloond wordt, ze niet bekijkt."

Met de nieuwe manier van rapporteren en vooral met de BBC zijn de raadsleden nog niet vertrouwd. Bijgevolg is het moeilijk om nu al te concluderen of de documenten in de nieuwe lay-out voldoen om de controlerende taak behoorlijk te kunnen vervullen. Uiteraard geldt ook hier de eigen verantwoordelijkheid van het gemeenteraadslid. Hoe meer tijd en energie het raadslid spendeert aan het doornemen van de documenten en de dossiers, hoe beter de dossierkennis en hoe beter de controlerende taak uitgeoefend kan worden.

De documenten worden nu steeds digitaal doorgestuurd. De fractievoorzitter krijgt vaak nog een papieren versie opgestuurd, maar de andere leden moeten het stellen met de digitale versie. Heel wat raadsleden begrijpen dat dit milieuvriendelijker is, maar verkiezen toch een papieren versie omdat ze willen voelen waarmee ze werken en de mogelijkheid willen hebben om er iets bij te noteren. Daarnaast wordt er een mindere leesbaarheid ervaren omdat er steeds gescrold moet worden om naar een andere pagina te gaan. Dit scrollen maakt het ook moeilijker om een bepaald item snel terug te vinden. De elektronische versie van de financiële rapportering vraagt een aanpassing van werken van de raadsleden.

De burgemeesters geven ook aan dat ze de controlerende rol een belangrijke taak vinden van de gemeenteraadsleden. En dan voornamelijk een taak voor de oppositieleiden. Dit zorgt mede voor transparantie binnen de gemeente.

Burgemeester: "Ik vind het belangrijkste het controlerende van een gemeenteraadslid. Ik vind dat ook van een parlamentslid. Want uiteindelijk werkt een democratie toch doordat de oppositie de meerderheid controleert. De meerderheid maakt bestuur, maakt de grote visie. En een gemeenteraadslid moet, je moet ze eigenlijk alle drie hebben natuurlijk. Je moet zowel uw bevolking verdedigen als controleren als ook een visie hebben op de toekomst. Maar ik vind het belangrijkste de controle op wat er gebeurt. En daarvoor dient ook een gemeenteraad vind ik. En daar ben ik soms wel ontgoocheld in. Maar bon, des te beter.

Burgemeester: "[...] dan is de controlerende taak de meest voor de hand liggende. Het is vooral een taak van de oppositie, ambetante vragen stellen. Je neemt er een paar punten uit en dat kunnen ze u niet kwalijk nemen. Ze gaan geen alternatieve beleidsnota schrijven. Dat gaat niet. Dus die controlerende taak vind ik wel belangrijk. Vanuit mijn positie is transparantie zeer belangrijk.

C. Positie in de gemeentelijke besluitvorming

Wordt door een actief controlerende rol, gebruikmakend van de financiële rapportering, de positie van de gemeenteraad in de gemeentelijke besluitvorming versterkt?

De BBC vereist dat er gerapporteerd wordt over de beleidsdomeinen. Deze houden de grote lijnen van het beleid in. De gemeenteraad beslist niet meer over concrete projecten, enkel nog over de grote projecten en de financiering ervan. Om die projecten beter te kunnen opvolgen en evalueren wordt er gebruik gemaakt van indicatoren. Aan de hand van de indicatoren kan er gekeken worden hoever een project staat. De zeggenschap van de gemeenteraadsleden beperkt zich tot die grote beleidslijnen en indicatoren. Door een oppositiegemeenteraadslid werd hier nog aan toegevoegd dat de oppositie gedurende zes jaar al de dossiers mee moet opvolgen en bekijken dat wat in de BBC staat ook effectief wordt uitgevoerd. Zij kunnen niets toevoegen of veranderen, hun handen zijn gebonden bij wijze van spreken.

Raadslid: "Dat is een nadeel. Als je alleen maar de grote lijnen moogt zien, dat betekent dat wij als oppositiegemeenteraadslid naar de gemeenteraad gaan komen. De meerderheid gaat dit en dit en dat doen en jullie mogen de volgende zes jaar naar huis gaan. Daar komt het op neer."

Een burgemeester ziet dit anders.

"[...] de grote lijnen, ik vind dat de gemeenteraad zich vooral met de grote lijnen moet bezighouden. Veel praktische zaken en kleine dingen gewoon door het college en het managementteam moeten gebeuren. En de gemeenteraad moet zich bezighouden met de grote investeringsprojecten, met de grote besparingen, met het algemeen kader hoe je financieel je gemeente gaat besturen. Daar gaat het over volgens mij. De rest is minder belangrijk."

De administratie in de kleinere gemeente maakt vervolgens de opmerking dat het gemeentedecreet het steeds meer mogelijk maakt dat taken van de gemeenteraad gedelegeerd worden aan het schepencollege. De gemeenteraad kan nog maar enkel over grote projecten beslissen. De gemeenteraad wordt bij wijze van spreken uitgehold; "de wetgevende macht gaat over in de uitvoerende macht".

Een oppositiegemeenteraadslid van de grote gemeente uitte zich hier omtrent zeer pertinent. Het raadslid merkt dat gemeenteraadsleden steeds minder zeggenschap hebben naarmate er meer decreten bijkomen of aangepast worden. Vroeger hadden raadsleden meer inzage, meer zeggenschap, meer de ruimte om mee te denken. Nu krijgen de gemeenteraadsleden nog enkel de mogelijkheid om ja-nee te stemmen over segmenten die beslissend zijn voor het beleid. De nieuwe decreten zijn ontworpen met

de intentie om de gemeenteraadsleden hun werk te vergemakkelijken, maar zij ervaren dit anders. Voor hen voelt het alsof een groot deel van hun mandaat weggenomen wordt. Gemeenteraadsleden zijn nu vooral belast met speurwerk, het doornemen en analyseren van documenten en dossiers. Het beleid wordt steeds meer bepaald, niet enkel door het schepencollege, maar ook door de administratie. Beslissingen op politiek vlak worden vaker door de administratie gestuurd of zelfs gemaakt. De administratie eigent zich almaar meer macht toe. Ook het schepencollege en de burgemeester kunnen beslissingen nemen zonder dat de gemeenteraad ervan op de hoogte is. Die beslissingen hebben bijvoorbeeld betrekking op verkavelingen of het uitgeven van vergunningen.

Raadslid: "Ik heb alleen het gevoel van beslissingen zelfs op politiek vlak dat de administratie veel meer macht tot zich neemt, veel meer zeggenschap. Op zich geen probleem maar als je dan naar het democratisch gehalte gaat kijken is het een verschuiven, een beetje meespelen als politiker. Maar eigenlijk wordt het beleid uitgekapt door de techneuten, laat het me zo zeggen."

"Zeggenschap is inwerken in dossiers". Zo vertelt een bevroegde actor. Deze uitspraak wordt bevestigd door andere bevroegde gemeenteraadsleden. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen degenen die het beleid hebben uitgeschreven, het budget hebben opgesteld en de mensen die minder betrokken zijn geweest. Hoe intensiever een raadslid met bepaalde dossiers bezig is, hoe meer zeggenschap in de gemeenteraad. Tijdens de voorbereiding van de BBC wordt een gemeenteraadslid geconfronteerd met bepaalde dossiers. Gedurende de legislatuur komen deze dossiers terug en is het van belang als gemeenteraadslid dat je je deze dossiers eigen maakt en beheerst. Zeker omdat het gaat over grotere projecten en innovaties die nauwkeurig opgevolgd en bijgestuurd dienen te worden.

Wat betreft de oppositieleiden, zijn de meningen verdeeld. Aan de ene kant heeft een raadslid zeer weinig zeggenschap vanuit de oppositie. Zij houden hun tussenkomsten op de gemeenteraad en vervolgens wordt er overgegaan tot de stemming. Het politieke spel van meerderheid en oppositie blijft bestaan. Dus volgens hen is er geen sprake van meer zeggenschap in het beleid door de nieuwe vereisten in het gemeentedecreet.

Raadslid: "Meer zeggenschap, neen. Dat blijft oppositie-meerderheid. Ik denk wel dat het mogelijk is via de software, maar dan moet je er veel tijd insteken als je daar toegang toe krijgt om meer dingen te gaan boven spitten maar zelfs dan moet je realistisch blijven."

Aan de andere kant werd er door een oppositieraadslid meegedeeld dat de documenten nu meer gegevens bevatten dan vóór het BBC-verhaal en indien je als oppositie het bestuur het moeilijk wil maken dit zeker kan. Als oppositieraadslid moet je op je strepen

staan en de informatie waar je recht op hebt eisen. De softwareprogramma's die nu gebruikt worden om de documenten te rapporteren bieden mogelijkheden aan de gemeenteraadsleden om die documenten grondig te bestuderen en eventueel foute zaken boven te spitten. Het biedt argumenten waardoor je als raadslid je positie kan versterken.

Raadslid: "Ik weet natuurlijk dat heel die BBC nu in één softwareprogramma zit, wat eigenlijk wel heel tof is. Want nu heb je het beleid en de financiën in één softwarepakket. [...]. Ik zou het interessant vinden moesten de raadsleden een bezoekersaccount hebben op die software, wat mogelijk is. Dus ik ga daar nog achter gaan. Dat is zeer interessant. Want men gaat er in bijhouden, zelfs op niveau van actie per actie hoe ver men is, hoeveel er al is gebruikt. Als je in die software kunt, kun je dat perfect volgen als je interesse hebt en als je dat wil doen. Dat is wel een van de leuke dingen, nu zit alles in één. Vroeger had men alles in één Excel-sheet zitten en daar zweefden dan vanalles rond. Daar was geen coherentie met de budgetten."

Wat nog een probleem vormt en dit geldt in de drie bevroegde gemeenten is dat het moeilijk is om een financiële discussie te voeren in de gemeenteraad. Enerzijds omdat die cultuur niet aanwezig is en anderzijds omdat vele gemeenteraadsleden niet over de juiste kennis beschikken en zo een financiële discussie niet kunnen volgen.

Een participatietraject kan ervoor zorgen dat de oppositie meer betrokken wordt in het BBC-verhaal en in de beleidsplannen. Zij worden opgenomen in het beleidsmatige luik van de BBC. Bijgevolg vergaren zij meer dossierkennis en is dus meer zeggenschap mogelijk. Zo worden naast de oppositiepartijen ook de andere fracties en de adviesraden uitgenodigd op vergaderingen en infomomenten waarbij de BBC van de gemeente toegelicht wordt. Zo een participatietraject begint met de opmaak van een omgevingsanalyse (één van de rubrieken opgenomen in de toelichting van het meerjarenplan). Hierop volgt een informatieronde waarbij de financiële context van de gemeente aan de oppositiepartijen, adviesraden en het middenveld geschetst wordt. Aan hen wordt gevraagd een lijstje op te stellen met hun behoeften. Zo is het voor het bestuur eenvoudiger rekening te houden met de verlangens van de verschillende partijen. Als laatste maakt het bestuur duidelijk wat de doelstellingen zijn en waar het naartoe wil gaan de komende legislatuur. Door dit traject zou de betrokkenheid van de oppositiepartijen toch een beetje vergroot moeten zijn.

D. Verhouding administratie en politici

Hoe verhoudt de administratie van een gemeente zich ten opzichte van de politici op het gebied van financiële rapportering?

De administratie in een gemeente bestaat voornamelijk uit de financiële dienst, de financieel beheerder en de gemeentesecretaris. Zij beschikken over de nodige kennis om de financiële documenten en dossiers voor de politici, in dit geval de gemeenteraadsleden op te stellen. Uit voorgaande paragrafen blijken de beschikbare documenten als 'voldoende' ervaren te worden opdat de gemeenteraadsleden hun taak kunnen vervullen. Indien de raadsleden toch nog bijkomende vragen hebben zouden zij terecht moeten kunnen bij de administratie. Dit is een onderdeel dat ook in deze masterproef kort onderzocht werd. Kunnen de raadsleden terecht bij de administratie? Worden zij in alle openheid verder geholpen of vindt er één of andere vorm van machtsverhouding plaats?

Algemeen wordt de administratie geconfronteerd met een enorme werkdruk. Dit komt enerzijds door de financiële situatie waarin gemeenten moeten opereren en anderzijds door de grote werklust die de BBC met zich mee brengt. Als er dan een gemeenteraadslid met een vraag langskomt, ziet de administratie dit als (nog) meer werk. Ondanks de stijging van de werkdruk worden de gemeenteraadsleden in alle openheid ontvangen, verkrijgen een goede medewerking en toelichting. De ambtenaren zijn bereid te communiceren, uiteraard zal de communicatie met de ene persoon al vlotter verlopen dan met de andere persoon. Een machtsverhouding is volgens de bevroegde gemeenteraadsleden in bepaalde mate aanwezig, al is 'macht' zeer sterk uitgedrukt. Zij zien het eerder als de taak van de administratie om de documenten op te stellen omdat zij er de nodige kennis voor hebben. De raadsleden zijn afhankelijk van de administratie maar vertrouwen hen wel. Door de administratie zelf wordt er eerder een ander spanningsveld gezien. Namelijk de administratie maakt duidelijk wat de regels zijn en berekent de cijfers. De politici zijn verantwoordelijk voor de gevoeligheden en het beleidsmatige luik. Dit kan zeker tot spanningen leiden.

De procedure om vragen te stellen verloopt vaak via de gemeentesecretaris. Vervolgens verwijst hij het raadslid door naar de juiste persoon of instantie. Nu blijkt dat deze procedure niet altijd correct gevolgd wordt door de gemeenteraadsleden. Vaak gaan zij rechtstreeks naar de bevoegde persoon of instantie met hun vraag en verkrijgen zo verkeerde of gekleurde informatie. Dit gebeurt dus buiten weten van de gemeentesecretaris. Met als gevolg dat er geen éénheid is van beleid tussen administratie-politici en geen éénheid binnen de administratie zelf.

De leden van het bestuur daarentegen komen met hun vragen nauwelijks bij de administratie langs. Zij stellen deze eerder aan het schepencollege of binnen de partij. Het zijn veeleer leden van de oppositie die bij de administratie komen. Met deze vragen dient voorzichtig omgesprongen te worden. Het bestuur kan zich verwachten aan kritische vragen en bemerkingen op te gemeenteraad en gaat zich vervolgens hierop voorbereiden. De administratie moet de informatie waarop het gemeenteraadslid recht heeft verschaffen, maar ook niet meer dan nodig. Eén gemeenteraadslid had hier toch de bemerking dat naar zijn gevoel de administratie meer inspanning doet en meer geneigd is te helpen als zij weten dat je een gemeenteraadslid van de meerderheid bent.

Als het bestuur van strekking verandert dient de administratie mee te gaan in die verandering. Uiteraard kan dit proces gepaard gaan met strubbelingen. Het nieuwe bestuur moet de werking van een gemeente leren kennen en de administratie moet zich aanpassen aan het nieuwe bestuur en de nieuwe accenten die deze legt. Zij kunnen als ze willen de hele werking van het bestuur stilleggen. Er is ergens wel sprake van een machtsverhouding maar in dit geval heeft het geen betrekking op de kennis van de administratie eerder op de bereidheid tot samenwerken met het bestuur. Nu, door een gemeenteraadslid werd kort aangehaald dat de gemeentesecretaris hierin een belangrijke rol speelt: “[...] wie kan een gemeente goed besturen of laten slecht besturen, dat zijn de diensten met aan het hoofd de gemeentesecretaris. Want als die u als burgemeester en uw ploeg slecht advies geeft dan sta je nergens.” Het is perfect mogelijk dat diensten tegenwerken door bijvoorbeeld bepaalde dossiers te rekken, informatie niet op tijd te verschaffen. Met andere woorden de politiek proberen te misleiden.

Grote verschillen worden opgemerkt als het gaat om een kleinere of een grote gemeente. In de grote gemeente blijkt de administratie zeer sterk te staan los van de politiek. Een voorbeeld hiervan: de meerjarenplanning werd door de administratie opgemaakt waarbij politiek weinig discussie werd gevoerd. Waar er bespaard diende te worden is ook een beslissing gemaakt door de administratie.

Raadslid: “Ja, ik heb sterk de indruk dat hier in Leuven de administratie zeer sterk is. Zoals ik het hoor is het de administratie geweest die eigenlijk heel de meerjarenplanning heeft opgesteld. [...]De administratie heeft zelf gaan kijken waar kunnen we besparen. De besparingen die zijn gebeurd zijn voorgesteld door de administratie, eigenlijk zijn er geen politieke keuzes gemaakt. Het is gewoon business as usual geweest. Men heeft niet kritisch gekeken van zijn er bepaalde beleidsvelden die te goed zijn bedeed. Men heeft gewoon de kaasschaafmethode zoals ik heb begrepen gebruikt, dat men gezegd heeft men moet minstens dit besparen en men moet dit doen. Dat is intern door de diensthoofden gedaan. Ik heb de indruk dat er politiek heel weinig over gediscussieerd is.”

De administratie zelf vindt dat er een mooi evenwicht heerst. De voorbereiding van de BBC is uiteraard grotendeels uitgevoerd door de administratie; zij heeft er twee, drie jaar zeer intensief aan gewerkt. De politici en dit zowel het bestuur als de oppositie, heeft een achterstand wat betreft de kennis van de BBC. In de grote gemeente zijn zij eigenlijk niet betrokken geweest in het BBC-verhaal. Een gemeenteraadslid noemt dit een breuk tussen de administratie en de politici.

Raadslid: "De administratie is er [de BBC] al enkele jaren intensief mee bezig want die moeten het veranderen en aanpakken. [...], er is een breuk in de zin van de voorsprong die die twee-drie jaar geeft. En de andere mensen moeten maar bijbenen."

In de kleinere gemeente is het moeilijker om alles mooi gescheiden te houden. Met 'alles' wordt bedoeld de beleidsvoorbereiding, de beleidsbeslissingen, de beleidsuitvoeringen en de beleidsevaluatie. Er is geen strikte scheiding tussen de administratie en de politiek, zij kruisen elkaar voortdurend. Vanuit de politiek wordt gezegd "dat is een ambtenaar die voor mij is".

Hoofdstuk 4: Conclusie

Het doel van deze masterproef was het nagaan van de effectiviteit van de financiële rapportering in gemeenten. Meer bepaald luidde de onderzoeksvraag: 'Stelt de financiële rapportering in de gemeenten, zoals opgelegd door het Vlaamse gemeentedecreet van 2005, de gemeenteraad in staat om op een doeltreffende manier zijn controlerende rol te vervullen?'. Deze centrale onderzoeksvraag werd opgesplitst in meerdere deelonderzoeksvragen. Hieronder worden antwoorden geformuleerd op de deelonderzoeksvragen.

Wat bepaalt het Vlaamse gemeentedecreet van 2005 i.v.m. de financiële rapportering?

Het Vlaamse Gemeentedecreet beoogt een bestuurlijke vernieuwing en het mogelijk maken van een modern en efficiënt overheidsmanagement in de lokale besturen. De verhoudingen tussen de ambtelijke en de politieke component worden hertekend en de rol van de administratie, vooral van de gemeentesecretaris en de financieel beheerder, in de beleidsvoorbereiding, de –uitvoering en –evaluatie neemt in belang toe.

De invoering van de beleids- en beheerscyclus zorgt voor een strategische lange termijnplanning en het op elkaar afstemmen van het beleidsmatige en het financieel-budgettaire bestanddeel van het gemeentelijk bestuur.

Welke factoren bepalen dat er in mindere mate gebruik wordt gemaakt van de financiële rapportering?

Gebruikt de gemeenteraad de financiële rapportering om zijn controlerende rol te vervullen?

De antwoorden op deze twee onderzoeksvragen worden samen besproken.

Uit reeds bestaand onderzoek blijkt dat de gemeenteraad slechts op schaarse wijze de betreffende documenten raadpleegt. In deze masterproef werd onderzocht welke factoren aan de basis liggen van deze bevinding. De factoren die aangegeven werden door de bevroegde actoren kunnen onderverdeeld worden in vier punten; namelijk persoonlijke kenmerken van de actor, de politieke positie van de actor, de politieke stabiliteit en de schaalgrootte van de gemeente.

Persoonlijke kenmerken van de actor

Een eerste kenmerk dat bepalend is voor de mate van gebruik van de financiële rapportering is tijd. Het doornemen van de financiële documenten vraagt een enorme tijdsinvestering van de gemeenteraadsleden. Tijd die ze vaak niet hebben omdat ze naast hun politieke functie ook nog een professionele functie uitoefenen. De beschikbare documenten zijn te ruim om alles voldoende te beheersen. De raadsleden zijn bijgevolg niet geheel op de hoogte van de dossiers en stellen tijdens de gemeenteraad irrelevante vragen. Dit brengt met zich mee dat raadsleden hun controlerende rol niet naar behoren uitoefenen. Nochtans percipiëren de bevroegde actoren de controlerende rol als een belangrijke taak van de gemeenteraad en wordt dossierkennis als doorslaggevend beschouwd om die taak te vervullen.

Vaak ontbreekt het de raadsleden aan de juiste voorkennis om de documenten vlot te kunnen doornemen. Een tweede bepalend kenmerk vormt de opleiding of het beroep van de actoren. Raadsleden ondervinden minder problemen bij het analyseren van de documenten als zij een financiële opleiding gevolgd hebben of in hun beroepsleven te maken krijgen met financiële zaken. De vergaarde voorkennis stelt hen in staat om de grote hoeveelheid documenten (sneller) te analyseren met als gevolg dat zij hier minder tijd aan dienen te investeren. Dit tweede kenmerk bevordert het effect op het uitoefenen van de controlerende rol. Namelijk een betere dossierkennis leidt tot een beter vervullen van de taak en het innemen van een (sterkere) positie tijdens de gemeenteraad.

Politieke positie van de actor

Naargelang de actor een ambtelijke of politieke functie bekleedt, verschilt de mate van gebruik van de financiële rapportering. Een ambtelijke actor beschikt over de kennis om de financiële documenten en dossiers op te stellen en wordt daar dagelijks mee geconfronteerd. Een politieke actor daarentegen beschikt niet altijd over de nodige kennis en komt in mindere mate in aanraking met de financiële rapportering. Daarnaast wordt ook een verschil opgemerkt naargelang de politieke actor zetelt in de meerderheid of de oppositie. De raadsleden van de meerderheid gebruiken de financiële documenten om het schepencollege te controleren, de oppositieraadsleden om de meerderheid, het bestuur van een gemeente te controleren.

Politieke stabiliteit van de gemeente

Uit de gesprekken is naar voor gekomen dat de administratieve diensten met aan het hoofd de gemeentesecretaris een belangrijke rol spelen in de (politieke) stabiliteit die heerst in een gemeente. De administratie bepaalt in grote mate hoe de samenwerking met het bestuur verloopt; of er goed of slecht bestuurd wordt. Zij kunnen het bestuur dwarsliggen door bepaalde financiële documenten niet op tijd te voorzien, bepaalde dossiers te rekken. Zeker in de voorbereiding en de uitvoering van de BBC is de rol van een competente en coöperatieve administratie doorslaggevend. Daarnaast werd aangegeven dat de nieuwe vereisten van het gemeentedecreet rond de BBC een aanpassing vragen aan de gemeentefactoren in het gebruik van de financiële documenten.

Schaalgrootte van de gemeente

De drie gemeenten hebben de overgang naar de BBC op een verschillende manier ervaren. In de grote gemeente werd de voorbereiding bijna volledig op het niveau van de administratie geregeld. In de middelgrote gemeente hebben administratie en bestuur intensief dienen samenwerken en het tijdschema te respecteren. Voor de kleine gemeente was het hele BBC-proces een zware opdracht die nog niet helemaal voltooid is.

Wordt door een actief controlerende rol, gebruikmakend van de financiële rapportering, de positie van de gemeenteraad in de politieke besluitvorming versterkt?

Er kan geen eenduidig antwoord geformuleerd worden op deze onderzoeksvraag. De raadsleden van de meerderheid zien een versterkte positie wel mogelijk, de oppositieraadsleden eerder niet. Het spel van oppositie en meerderheid is te krachtig. Een versterking van de positie in de besluitvorming hangt af van de factoren hierboven besproken. Algemeen gesteld is het de verantwoordelijkheid van het raadslid zelf in hoeverre hij de dossiers kent en bijgevolg zijn zeggenschap vergroot. Het werken met een participatietraject en het uitbreiden van de mogelijkheden van de softwareprogramma's worden als potentiële oplossingen gezien om de betrokkenheid van de oppositie uit te breiden met als doel een sterkere positie.

Hoe verhoudt de administratie zich ten opzichte van de politici op het gebied van financiële rapportering?

De verhouding van de administratie ten opzichte van de politici hangt in grote mate af van de grootte van de gemeente. In de grote gemeente is er een striktere scheiding tussen administratie en politici dan in een kleinere gemeente. De administratie staat er sterk en handelt op gebied van de financiële rapportering in een bepaalde mate onafhankelijk van de politici. In een kleine gemeente werken administratie en politici nauwer samen. Algemeen worden de raadsleden in alle openheid ontvangen en geholpen met hun vragen omtrent financiële documenten en dossiers, maar wordt toch steeds enige vorm van 'macht' ervaren.

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is niet ontegenzeggelijk. Gemeenteraadsleden die tijd investeren in het doornemen van de financiële documenten, die een juiste voorkennis hebben genoten en die moeite doen om de dossiers te beheersen kunnen de financiële rapportering die voorhanden is als een geducht wapen gebruiken. Tijdens de gemeenteraad kunnen zij a.d.h.v. de documenten een sterke positie innemen en controlerend optreden. Maar of deze positie het spel van oppositie-meerderheid kan overstijgen, wordt sterk betwijfeld.

Welke meerwaarde biedt deze masterproef aan de reeds bestaande onderzoeken?

In de reeds bestaande kwantitatieve onderzoeken werd steeds aan de hand van vragenlijsten de effectiviteit van de financiële rapportering nagegaan, wat het mogelijk maakte om een besluit in procenten te formuleren. In deze masterproef daarentegen werd door middel van het gevoerde kwalitatieve onderzoek een inhoudelijk besluit geformuleerd. De percepties van de gemeenteactoren over de ingevoerde financiële rapportering werden in kaart gebracht a.d.h.v. gesprekken. Net zoals de bestaande onderzoeken is ook hier het resultaat dat de documenten slechts in een bepaalde mate geraadpleegd worden, alleen is nu wel duidelijk hoe dit komt en hoe de gemeenteactoren daarnaar kijken.

Wat ook in dit onderzoek naar voren komt is een onmiskenbare ambiguïteit in de reacties van de politieke actoren op de gevolgen van het invoeren van het decreet. Aan de ene kant heeft het Vlaamse gemeentedecreet (BBC) als finaliteit de gemeenteraadsleden het werk te vergemakkelijken, hun taken wat te reduceren tot enkel beslissingen over de cruciale zaken in een gemeente. Aan de andere kant wordt dit door de raadsleden op een andere manier gepercipieerd. Zij voelen dit aan als een uitholling van hun mandaat. Er kunnen nu (belangrijke) zaken beslist worden zonder hun medeweten. Bovendien hebben

zij het gevoel meer en meer belast te zijn met het doornemen en analyseren van een hoop documenten zonder dat dit van belang is. De basis, de gemeenteraadsleden, leeft niet mee met de filosofie van het decreet.

Een volgend aspect is gerelateerd aan de BBC. De BBC belooft planlastvermindering en administratieve vereenvoudiging. Een secretaris ziet dit op directe termijn niet gebeuren. De voorbereiding van de BBC was een enorm werk dat niet zonder hindernissen heeft plaatsgevonden. De administratie was uiterst complex en de secretaris ziet dit niet verbeteren. Hij is van mening dat de moeilijkheidsgraad van het lokaalbeleid onderschat wordt. Vlaanderen verandert bovendien ook steeds van 'gedacht' waardoor niemand nog kan volgen wat van hen wanneer verwacht wordt. Zo ook ondervinden de softwareleveranciers problemen. Met de snelheid van veranderingen kunnen zij ook niet meer volgen. Vlaanderen heeft goede intenties maar voor de gemeenten is het te snel te veel ineens.

Als laatste blijkt uit dit onderzoek dat de nieuwe manier van rapporteren via de softwareprogramma's ontzettend veel mogelijkheden kan bieden. Dit zowel voor de administratie die de documenten opstelt als voor de gemeenteraadsleden die controlerend optreden.

Lijst van de geraadpleegde werken

Belga (2012, 29 maart). Helft Vlaamse burgemeesters ziet financiële situatie verslechteren. *De Morgen*. Opgevraagd op 15 oktober, 2013, via <http://www.demorgen.be>.

Bevolkingscijfers per provincie en per gemeente op 1 januari 2014. (18 januari 2014). Opgevraagd via http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Registre/fr/statistiques_population/population-bevolking-20140101.pdf.

Christiaens, J. (1999). Financial accounting reform in Flemish municipalities: an empirical study of implementation and annual financial reports [Elektronische versie]. *The European Accounting Review*, 8:4, 803-804.

Christiaens, J., & VAN PETEGHEM, V. (2007). Governemental accounting reform: evolution of the implementation in Flemish municipalities. *Financial Accountability & Management*, 23(4). Opgevraagd op 16 oktober, 2013, via Discovery Service for University Hasselt.

De Lange, M., Verbeek, M., Janssens, K., Leroy, J., & Vanholsbeeck, D. (2013). *Het Gemeentedecreet ontleed*. Brussel: Uitgeverij Politeia nv.

De Rynck, F., Olislagers, E., & Ackaert, J. (2009). Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten [Elektronische versie]. *Res publica*, 51(3), 303-332.

De Rynck, F., Steur, B. (2009). Inleiding: Samenwerking voor een grotere bestuurskracht [Elektronische versie]. *Res publica*, 51(3).

Diest, mijn stad. (z.d.). Opgevraagd via <http://www.diest.be/nl/34/navigation/34/bestuur.html>.

Fockenier, M., Hellebosch, R., Mertens, G., Pauwels, J., Van Dooren, B., & Van Vaerenbergh, V. (2012). *De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de OCMW's en de provincies: de beleids- en beheersrapporten*. Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

Gemeente Lubbeek. (z.d.). Opgevraagd via <http://www.lubbeek.be/college>.

Gilot, B., & Leroy, J. (2012). *De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de OCMW's en de provincies*. Brussel: Uitgeverij Politeia nv.

Gilot, B., & Leroy, J. (2013). *Gemeentefinanciën voor niet-specialisten*. Brussel: Uitgeverij Politeia nv.

Greenbaum, T.L. (1993). *The handbook for focus group research*. New York: Lexington Books.

Greve, C. (2010). Whatever happened to New Public Management? [Elektronische versie]. *International Center for Business and Politics*, 20p.

Guidelines for Conducting a Focus Group. (2005). Opgevraagd via http://assessment.aas.duke.edu/documents/How_to_Conduct_a_Focus_Group.pdf.

Hennau, S., & Ackaert, J. (2013). De implementatie van het Gemeentedecreet anno 2012 [Elektronische versie]. 78p.

Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme [Elektronische versie]. *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), 93-107.

Korsten, A.F.A. (z.d.). New public management [Elektronische versie]. 82p.

Lokale statistieken. (2013). Opgevraagd via <http://aps.vlaanderen.be/lokaal/pdf/gebiedsindelingen/dexia.pdf>.

Olislagers, E., Ackaert, J., De Rynck, F., & Reynaert, H. (2013). Percepties van burgemeesters, schepenen, raadsleden, secretarissen en ontvangers over het gemeentedecreet vergeleken [Elektronische versie]. 172p.

Olislagers, E., Hennau, S., Ackaert, J., De Rynck, F., & Reynaert, H. (2013). Implementatie van het gemeentedecreet: onvoltooide symfonie [Elektronische versie]. 128p.

Raedts, M., & Masui, C. (2007). *Van vraag tot tekst: Praktische leidraad voor literatuurverslagen*. Leuven: Uitgeverij Acco.

Sekaran, U., & Bougie, R. (2009). *Research Methods for Business: a skill building approach*. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd.

Stad Leuven. (z.d.). Opgevraagd via <http://www.leuven.be/bestuur/>.

Steunpunt Bestuurlijke Organisatie. (23 oktober, 2013). Opgevraagd op 15 oktober, 2013, via <http://www.steunpuntbov.be/ned/>.

Vandeleene, A. (2011-2012). Online financiële rapportering in Belgische gemeenten. Opgevraagd op 14 oktober, 2013, via Discovery Service for University Hasselt.

Verbeek, M., Blockerije, A., Heyse, K., Leroy, J. & Van Alsenoy, J. (2012). *Startersboek voor gemeenteraadsleden*. Opgevraagd via file:///C:/Users/Aline/Downloads/W30307002_OPMAAK_BOEK.pdf.

Verhelst, T. (2013). *Foundation or Fragment of Local Democracy? Analyzing the Role and Position of Local Councillors in Belgium*. Doctoral dissertation, Ghent university.

Vlaamse codex: Decreet gemeentedecreet. (25 oktober, 2013). Opgevraagd op 12 oktober, 2013, via <http://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1013949¶m=inhoud>.

Lijst met gebruikte afkortingen

SBOV: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie – Slagkrachtige Overheid

NPM: New Public Management

VGD: Vlaamse Gemeentedecreet

MTGD: Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Gemeentedecreet

GDO: Gemeentedecreet ontleed

OCMW: Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn

GFIN: Gemeente Financiën voor niet-specialisten

BBC: Beleids- en Beheerscyclus

Tabellenlijst

Tabel 1: Planning	10
Tabel 2: NPM-kenmerken in het Vlaamse gemeentedecreet	13
Tabel 3: Controlemiddelen	38
Tabel 4: Documenten inzake financiële rapportering	40
Tabel 5: Voorbeelden concrete maatregelen van NPM	43

Bijlage: Vragenlijst

Goeie dag/middag/avond en welkom op deze sessie. Dank u voor de tijd die u neemt om deel te nemen aan deze discussie omtrent financiële rapportering. Mijn naam is Aline Suelze en ik ben masterstudent TEW met afstudeerrichting beleidsmanagement aan de universiteit van Hasselt.

In het kader van mijn thesis doe ik kwalitatief onderzoek naar de effectiviteit van de financiële rapportering in gemeenten/steden met professor Johan Ackaert als mijn promotor. Ik dien de percepties van de verschillende actoren over die financiële rapportering in de gemeente te verzamelen en dit a.d.h.v. een focusgroep. Er werd reeds onderzoek gevoerd naar dit thema door onder andere professor Ackaert (Olislagers et al., 2013). Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeenteraadsleden in mindere mate dan verwacht gebruik maken van de wettelijk vereiste financiële rapportering om zijn controlerende rol te vervullen en dat de betreffende documenten slechts op schaarse wijze geraadpleegd worden. Ik hoop a.d.h.v. deze focusgroep een verklaring te kunnen vinden/formuleren.

Voor dat we beginnen overloop ik even wat basisregels. Neem gerust het woord, slechts één iemand spreekt tegelijkertijd. De discussie wordt opgenomen zodat ik nadien iedereen zijn mening kan analyseren. Als verschillende personen door elkaar spreken, wordt de tape onleesbaar en mis ik jullie commentaar. In het uiteindelijke rapport zullen geen namen aan uitspraken gekoppeld worden. U kunt verzekerd zijn van volledige vertrouwelijkheid. Hou in het hoofd dat ik juist geïnteresseerd ben in positieve en negatieve respons. Voel u vrij om uw standpunt/mening te delen.

Deze sessie zal ongeveer twee uur duren zonder pauze.

Het gemeentedecreet legt het college van burgemeester en schepenen, de gemeentesecretaris en de financieel beheerder de verplichting op om op regelmatige basis aan de gemeenteraad te rapporteren over de uitvoering van de hen toegewezen taken. De financiële rapportering neemt daarin het leeuwendeel op zich. Bedoeling is om middels die rapportering de positie van de gemeenteraad in de besluitvorming te versterken (Vlaamse codex, 2013).

Question route:

- Waar denkt u aan bij de term 'financiële rapportering' binnen de gemeenteraad?

- Heeft u het gevoel meer zeggenschap te hebben in het beleid door de nieuwe vereisten van het gemeentedecreet?
- De functie van gemeenteraadslid kan opgedeeld worden in 3 dimensies (controle, beleidsbepaling, volksvertegenwoordiger). Welke vindt u als gemeenteraadslid het belangrijkste?
- Is er een aspect van de financiële rapportering dat u wou bespreken, maar dat niet aan bod is gekomen? Stelt er zich nog een probleem dat u graag wil melden?

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

De effectiviteit van de financiële rapportering in de gemeenten

Richting: **master in de toegepaste economische wetenschappen-beleidsmanagement**

Jaar: **2014**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Suelze, Aline

Datum: **22/08/2014**