

Het nieuwe gemeentedecreet

Een aanzet tot krachtigere lokale besturen

Dieter VANLOOCK

promotor :

Prof. dr. Annemarie DRAYE

WOORD VOORAF

Deze eindverhandeling met als titel 'Het Nieuwe Gemeentedecreet: een aanzet tot krachtigere lokale besturen' is geschreven met het oog op het behalen van de graad van master in de Toegepaste Economische Wetenschappen.

Aan de hand van een grondige literatuurstudie en verschillende interviews heb ik getracht een beeld te vormen over dit onderwerp en heb ik dit op een kritische wijze benaderd. Welke veranderingen brengt het Nieuwe Gemeentedecreet van juli 2005 met zich mee? Op welk gebied is er sprake van vooruitgang en/of achteruitgang? Hoe ervaart men de inwerkingtreding van het decreet in de praktijk? Dit zijn enkele vragen waar ik in deze eindverhandeling een antwoord op gezocht heb.

In relatie tot mijn afstudeerrichting Accountancy en Financiering, met als specialisatie Accountancy, zal ik in deze thesis trachten te onderzoeken wat het Nieuwe Gemeentedecreet voorziet in de regeling met betrekking tot de financiële en/of boekhoudkundige aspecten. Voorbeelden hiervan zijn de audit en het budgethouderschap.

Dit werk heb ik kunnen realiseren dankzij de steun en medewerking van verschillende mensen aan wie ik een woord van dank wens te richten. Als eerste gaat mijn dank uit naar mijn promotor Prof. dr. Annemarie Draye, die altijd bereid was om mijn vragen te beantwoorden en me te begeleiden. Verder wil ik ook mijn dank betuigen aan al de mensen die ik heb mogen interviewen voor mijn praktijkonderzoek in Tervuren, Tielt-Winge en Diepenbeek. Tot slot gaat mijn dank uit naar al de mensen die me tijdens mijn hele schoolloopbaan hebben ondersteund, in het bijzonder mijn ouders en mijn vriendin.

SAMENVATTING

Elke maatschappij, gemeente, instelling of onderneming heeft behoefte aan rechtsregels. Dergelijke regels zorgen voor orde en rechtvaardigheid in onze maatschappij. We leven echter in een continu veranderende samenleving, vandaar dat deze wetten of regels op geregelde tijdstippen dienen vernieuwd en aangepast te worden. Ook bij de wetgeving voor gemeenten is dit het geval. Verschillende factoren duiden aan dat de Nieuwe Gemeentewet, die dateert van 1988, bijgeschaafd diende te worden. Uit deze behoefte is het Nieuwe Gemeentedecreet ontstaan.

Gezien mijn afstudeerrichting Accountancy – Financiering, leek het interessant om na te gaan in welke mate het Nieuwe Gemeentedecreet beantwoordt aan de nieuwe behoeften van de gemeenten op het *financiële vlak*. Om dit te onderzoeken heb ik een centrale onderzoeksvraag opgesteld die onderzoekt of het Nieuwe Gemeentedecreet adequate oplossingen biedt voor de werking van de boekhouding en de financiën in een gemeente. Deze onderzoeksvraag werd opgesplitst in specifieke deelvragen, die onder meer de veranderingen van het decreet op het financiële gebied proberen in kaart te brengen. Een andere deelvraag onderzoekt in welke hypothesen de personeelsleden van gemeenten op het financiële vlak meer autonomie toegekend krijgen. Deze vragen werden uitgewerkt in een theoretisch luik, dat door een praktijkstudie aan de hand van interviews met waardevolle informatie aangevuld werd: zo werden de gemeenten Tielt-Winge, Diepenbeek en Tervuren bevraagd over de praktische kant van het decreet.

Het is een feit dat in het Nieuwe Gemeentedecreet meer *vermogen* zit om aan de besturen meer autonomie en zelfstandigheid te verlenen. Zo wordt het budgethouderschap concreet uitgewerkt en voorzien van de mogelijkheid tot delegatie aan personeelsleden. Bij deze delegatie werd door de bevroagde gemeentebesturen echter wel opgemerkt dat niet elk personeelslid dergelijke extra verantwoordelijkheid wenselijk vindt of over de benodigde kennis van zaken beschikt. Daarnaast kan de bevoegdheid over de kasverrichtingen verder gedelegeerd worden, waarbij echter dezelfde opmerking gemaakt werd zoals hiervoor aangegeven werd.

Daarnaast vergroot het decreet de samenwerking tussen financieel beheerder (de vroegere ontvanger) en gemeentesecretaris, en wel door de *dubbele handtekening* die vereist is voor girale betalingen. Om dergelijke betalingen te kunnen uitvoeren, is de handtekening van zowel secretaris als financieel beheerder vereist, hierdoor wordt de verrichting vanuit een verschillende invalshoek benaderd. De meningen van de bevroagde gemeenten over dit onderwerp waren verschillend van aard: het bestuur van Diepenbeek vond dat er op dit gebied sprake is van een achteruitgang aangezien het de procedure omslachtig maakt. Tielt-Winge aanschouwde de dubbele handtekening als een positieve maatregel, net als Tervuren, hoewel daar eveneens opgemerkt werd dat de uitwerking ervan minder geslaagd is. In elke gemeente werd opgemerkt dat de verstandhouding tussen financieel beheerder en secretaris in deze context een belangrijke factor is.

Een ander pluspunt is dat de financieel beheerder over de mogelijkheid beschikt om voorafgaand een visum te verlenen voor bepaalde financiële verbintenissen: hierdoor wordt hij nauwer bij het financieel beheer betrokken. Daarnaast zijn de controlemogelijkheden op de werking van het bestuur in vergelijking met de Nieuwe Gemeentewet grondig uitgebreid: zo werden het intern controlesysteem (ICS) en de externe auditcommissie ingevoerd. Beide controlemechanismen waren in de Nieuwe Gemeentewet niet ingeschreven.

Het Nieuwe Gemeentedecreet schenkt veel aandacht aan samenwerking en verbondenheid tussen de bestuursleden. Dit blijkt uit de verschillende nieuwe kanalen die tot doel hebben de coöperatie en de band tussen de personeelsleden onderling te versterken. Het decreet voorziet daarom in deze context in een managementteam en in een afsprakennota, die door het decreet zijn opgelegd.

Het managementteam wordt gebruikt om meer overleg tussen de bestuursleden mogelijk te maken en zo een goede en efficiënte samenwerking te verzekeren. Onder meer om die reden werd het team in elke bevroagde gemeente als een positief nieuw begrip ervaren. Het feit dat er geen maximum staat op het aantal leden in het team werd echter in elke gemeente als een te grote vrijheid aanzien. Het is inderdaad zo dat te veel leden in het

team het onderling overleg kan bemoeilijken, in feite is dit echter de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten.

De afsprakennota die de manier van samenwerking tracht te bevorderen, is een tweede nieuw gegeven in het decreet. Het kan aanzien worden als een *samenwerkingsmodel* waarin afspraken tussen politiek en administratie vastgelegd worden. In elke bevroagde gemeente werd deze nieuwigheid positief onthaald, daar het bestuur een document ter beschikking heeft waarop zowel bestuursleden als ondergeschikten kunnen terugvallen.

De bepalingen van het Nieuwe Gemeentedecreet in de praktijk implementeren is in sommige gevallen echter geen sinecure. Zo is het beschikbare personeel in een gemeentebestuur hierbij een erg belangrijke factor. Het ontwerpen van een intern controlesysteem is immers een tijdrovende zaak aangezien verschillende belangrijke variabelen *beter* gecontroleerd moeten worden dan andere.

In elke bevroagde gemeente werd opgemerkt dat de inwerkingtreding van sommige artikels zorgen baart. Op het moment dat deze eindverhandeling geschreven werd (september – mei 2007), bestond er met name over een aanzienlijk aantal artikels *onduidelijkheid* over de datum van inwerkingtreding. Voorbeelden hiervan zijn de strategische meerjarenplanning en de meeste bepalingen betreffende de externe auditcommissie. Gedurende het schrijven van deze eindverhandeling heb ik deze onduidelijkheid zelf kunnen ervaren.

Om de inwerkingtreding vlot te laten verlopen, heeft Minister Marino Keulen voor bepaalde artikels een *overgangsmaatregel* voorzien. Dit impliceert dat onder meer de ingebruikneming van het managementteam en het opstarten van het ICS uitgesteld kunnen worden tot 1 oktober 2007. De vraag is echter of deze maatregel voldoende is om elk gemeentebestuur de kans te geven om alle in werking getreden bepalingen van het decreet volledig te kunnen implementeren.

Samenvattend kan gesteld worden dat, ondanks enkele tekortkomingen, het Nieuwe Gemeentedecreet een aanzet is tot krachtigere lokale besturen. Op het gebied van financiën is er in het algemeen vooruitgang te bemerken ten opzichte van de bepalingen die destijds ingeschreven werden in de Nieuwe Gemeentewet. Daarnaast biedt de analytische boekhouding die gemeenten dienen te voeren, een beter beeld van de werkelijke kosten.

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF

SAMENVATTING

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1: PROBLEEMSTELLING	- 1 -
1.1 Inleiding	- 1 -
1.2 Onderzoeksopzet	- 3 -
1.2.1 Centrale onderzoeksvraag	- 3 -
1.2.2 Deelvragen	- 4 -
1.2.3 Onderzoeksopzet	- 5 -
1.2.3.1 Literatuuronderzoek	- 5 -
1.2.3.2 Expertinterviews	- 6 -
1.3 Nood aan verandering?	- 6 -
1.4 Inwerkingtreding	- 9 -
1.5 Doel.....	- 12 -
 HOOFDSTUK 2: DE REGELING INGESCHREVEN IN HET NIEUWE GEMEENTEDECREET.....	 - 17 -
2.1 Algemeen.....	- 17 -
2.2 Werkwijze	- 17 -
2.3 Gemeentelijke diensten.....	- 19 -
2.3.1 Gemeenschappelijke belangen	- 19 -
2.3.2 De gemeentesecretaris en de adjunct-gemeentesecretaris.....	- 23 -
2.3.3 De financieel beheerder.....	- 27 -
2.3.4 Het managementteam	- 30 -
2.3.5 Interne controle.....	- 32 -
2.4 Planning en financieel beheer.....	- 35 -

2.4.1	Algemene bepaling	- 35 -
2.4.2	Strategische meerjarenplanning.....	- 36 -
2.4.3	Het budget.....	- 39 -
2.4.4	Uitvoering van het budget, budgethouderschap en beheer van de middelen	- 44 -
2.4.4.1	Budgethouderschap.....	- 44 -
2.4.4.2	Uitvoering van de betalingen, inning van de ontvangsten en beheer van de kasmiddelen	- 52 -
2.4.5	Boekhouding, financiële rapportering en kascontrole.....	- 54 -
2.4.5.1	Externe auditcommissie	- 54 -
2.4.5.2	Boekhouding, financiële rapportering en kascontrole	- 59 -
2.4.6	Inventaris, jaarrekening en kwijting	- 65 -
2.4.7	Nadere uitwerking door de Vlaamse Regering.....	- 66 -

HOOFDSTUK 3: HET NIEUWE GEMEENTEDECREET IN DE PRAKTIJK..... - 67 -

3.1	Algemeen.....	- 67 -
3.2	Werkwijze	- 67 -
3.3	Vooraf: een algemene bedenking	- 69 -
3.4	Gemeentelijke diensten.....	- 70 -
3.4.1	Gemeenschappelijke belangen	- 70 -
3.4.2	De gemeentesecretaris en de adjunct-gemeentesecretaris.....	- 71 -
3.4.3	De financieel beheerder.....	- 74 -
3.4.4	Het managementteam	- 76 -
3.4.5	Interne Controle.....	- 78 -
3.5	Planning en financieel beheer.....	- 81 -
3.5.1	Algemeen.....	- 81 -
3.5.2	Strategische meerjarenplanning.....	- 81 -
3.5.3	Budget	- 83 -
3.5.4	Uitvoering van het budget, budgethouderschap en beheer van de middelen	- 85 -
3.5.4.1	Budgethouderschap.....	- 85 -

3.5.4.2	Uitvoering van de betalingen, inning van de ontvangsten en beheer van de kasmiddelen	- 88 -
3.5.5	Boekhouding, financiële rapportering en kascontrole.....	- 90 -
3.5.5.1	Externe auditcommissie	- 90 -
3.5.5.2	Boekhouding, financiële rapportering en kascontrole	- 91 -
3.5.6	Inventaris, jaarrekening en kwijting	- 93 -
HOOFDSTUK 4: CONCLUSIE.....		- 94 -
LIJST VAN DE GERAADPLEEGDE WERKEN		- 101 -
 BIJLAGEN		

HOOFDSTUK 1: PROBLEEMSTELLING

1.1 Inleiding

Elke samenleving heeft behoefte aan bepaalde rechtsregels. Zonder dergelijke regels is een leefbare maatschappij geheel uit den boze en is er van rechtvaardigheid weinig of geen sprake.

Voor elke specifieke groep of individu heeft de wetgever bepaalde regels opgesteld, die federaal of regionaal van kracht zijn. Denk maar aan de Grondwet, die een breed toepassingsgebied behelst en die tevens de fundamenteën van de samenleving omvat. Onze Grondwet bevat artikelen die specifiek betrekking hebben op gemeenten en op provincies. Een ander voorbeeld is de Vennootschapswetgeving die eveneens een specifieke doelgroep heeft. Ook voor OCMW's en gemeenten dient er dus een gepaste wetgeving te bestaan. Op financieel gebied bijvoorbeeld: zo bestaat er een strikte regelgeving over het opstellen van de begroting van een gemeente.

Het is echter wel zo dat deze wetgeving moet afgestemd zijn op de werking van een gemeente. Het spreekt voor zich dat sommige wetten *regelmatig* aangepast moeten worden aan een veranderende samenleving, of doodgewoon omdat men behoefte heeft aan vernieuwing. Dit was tevens het geval bij de vroegere "Nieuwe Gemeentewet" van 24 juni 1988¹: tot voor kort was het deze wettekst die het bestuur en de werking van gemeenten in België federaal regelde. Door de verdere federalisering van de bevoegdheden, diende de noodzaak zich aan de gemeentewetgeving aan te passen. Dit resulteerde in de invoering van het Nieuwe Gemeentedecreet. Op 6 juli 2005 heeft het Vlaams parlement dit decreet

¹ Koninklijk besluit van 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift "Nieuwe gemeentewet" (*B.S.*, 3 september 1988, err. *B.S.*, 8 juni 1990)

goedgekeurd; nadien, op 15 juli 2005, volgde dan de afkondiging door de Vlaamse Regering².

We kunnen op dit ogenblik³ spreken van een overgangsfase tussen twee wetteksten, die gespreid is in de tijd. Enerzijds bestaat er de Nieuwe Gemeentewet, die een aantal specifieke artikels bevat over de financiële kant van de werking van gemeenten⁴. Anderzijds is er het Nieuwe Gemeentedecreet, dat eveneens de financiële aspecten van een gemeente tracht te regelen. De wetgeving is dus niet volledig nieuw maar wel werd de oude regeling aangepast. Inhoudelijk werden een aantal artikels overgenomen, andere werden veranderd. Alhoewel bepaalde aspecten in beide wetteksten vernoemd zijn, kunnen zij slechts in één wet in voege getreden zijn.

De vraag is evenwel of de Vlaamse Overheid met dit Nieuwe Gemeentedecreet op het gebied van de financiële wetgeving vooruitgang heeft geboekt in vergelijking met de vroegere Gemeentewet. Aan de hand van deze eindverhandeling zal ik trachten een kritische blik te werpen op de wijzigingen die de Vlaamse Overheid heeft aangebracht aan de financiële aspecten van het Nieuwe Gemeentedecreet. Ik zal eveneens proberen na te gaan hoe de nieuwe artikels in de praktijk toegepast worden. Anders gezegd, is het eindresultaat beter dan voorheen?

Mijn vertrekpunt zal steeds de *theorie* zijn, d.i. het Nieuwe Gemeentedecreet. Bepaalde onderdelen ervan, met name de artikels met financiële aspecten, zal ik toetsen aan de praktijk. Veldonderzoek bij verschillende gemeenten zal mij hierbij assisteren, net zoals interviews met gemeentelijke mandatarissen en ambtenaren: zij weten het best hoe het gemeentedecreet in de praktijk werkt. Ook het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB)

² Vlaams Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S., 31 augustus 2005)

³ Mei 2007

⁴ Hierbij kan opgemerkt worden dat de Nieuwe Gemeentewet *geen* onbeperkte geldingskracht in de tijd heeft, waardoor een nieuwe wet (d.i. het Nieuwe Gemeentedecreet) deze kan aanvullen of vervangen.

en de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VMSG), zullen waardevolle bronnen van informatie zijn in dit onderzoek.

Deze eindverhandeling kan eventueel dienen als leidraad of hulpmiddel voor andere gemeenten: zo kunnen zij de standpunten en werkwijzen van gemeenten van vergelijkbare grootte analyseren.

Ik zal in deze eindverhandeling onder meer de gemeente Tervuren bestuderen, aangezien ik daar in mijn tweede kandidatuur Toegepaste Economische Wetenschappen stage heb gelopen. Tevens zal ik kunnen rekenen op de medewerking van het gemeentepersoneel op de financiële dienst van Tervuren. Ook andere gemeenten zullen geanalyseerd worden, met name Diepenbeek en Tielt-Winge.

1.2 Onderzoeksopzet

De inleiding heeft al een beeld geschetst van het onderwerp van deze eindverhandeling en tevens van enkele facetten hiervan. Alvorens aan een onderzoek te beginnen, is het echter van belang een duidelijke en gegronde onderzoeksstrategie uiteen te zetten. In dit gedeelte zullen het gevolgde onderzoeksopzet en de onderzoekstrategie dan ook toegelicht worden.

1.2.1 Centrale onderzoeksvraag

De Nieuwe Gemeentewet wordt grotendeels vervangen door het Nieuwe Gemeentedecreet. Hierbij stellen we een aanzienlijk aantal wijzigingen vast, waarbij de vraag rijst of deze aanpassingen effectief een antwoord zijn op de noden. Zo zou het perfect mogelijk zijn dat, in dit geval, het Nieuwe Gemeentedecreet op bepaalde gebieden een sterke vooruitgang betekent maar op andere vlakken niet. Dat dergelijke vernieuwingen heel wat met zich meebrengen, zal later in dit werk duidelijk worden aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvraag en zijn specifiekere deelvragen.

“Biedt het Nieuwe Gemeentedecreet adequate oplossingen voor de werking van de boekhouding en de financiën in een gemeente?”

Deze centrale onderzoeksvraag zal hierna opgedeeld worden in een aantal relevante deelvragen, teneinde het onderzoek te vergemakkelijken en enkele aandachtspunten te formuleren.

1.2.2 Deelvragen

Eerst en vooral is het belangrijk zich de vraag te stellen of er effectief behoefte was aan een nieuw gemeentedecreet.

Daarom luidt de eerste deelvraag als volgt:

Deelvraag 1: *“Was het echt een noodzaak dat het Nieuwe Gemeentedecreet ingevoerd werd en waarom (niet)?”*

In relatie tot mijn afstudeerrichting, Accountancy – Financiering met als specificatie Accountancy, wil ik graag onderzoeken wat voor veranderingen het Gemeentedecreet met zich meebrengt op het financiële niveau. Daarom is deelvraag twee als volgt geformuleerd.

Deelvraag 2: *“Welke veranderingen in het Nieuwe Gemeentedecreet betekenen een vooruitgang op het gebied van financiën en welke veranderingen zijn in dit verband minder gelukkig?”*

Een volgende vraag, waar ik graag meer duidelijkheid over zou krijgen houdt verband met de *autonomie* die gemeenten al dan niet toegekend krijgen. Deelvraag drie tracht dit te formuleren.

Deelvraag 3: *“Wanneer krijgen de personeelsleden van de gemeenten op het financiële vlak meer zelfstandigheid en autonomie toegekend en wanneer niet?”*

1.2.3 Onderzoeksopzet

Om de voorgaande deelvragen en de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, is het belangrijk om een onderzoeksstrategie uit te werken. Het is namelijk zo dat niet iedere onderzoeksvorm geschikt is voor elk onderzoek. Daarom zal ik nu de verschillende onderzoeksvormen die ik in dit onderzoek zal hanteren, kort toelichten.

1.2.3.1 Literatuuronderzoek

Het aantal (wetenschappelijke) documenten en publicaties dat over het onderwerp van deze eindverhandeling verschenen zijn, is relatief beperkt. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat in het academiejaar waarin deze eindverhandeling geschreven is, het decreet op sommige gebieden nog in zijn kinderschoenen stond. Ik heb gebruik gemaakt van wetten, decreten⁵ en ambtelijke instructies zoals uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven. Een zeer belangrijk document is omzendbrief ABB 2006/19⁶: deze licht de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Nieuwe Gemeentedecreet concreet toe (cf. infra). Daarnaast heb ik een drietal wetenschappelijke boeken gebruikt die specifiek de materie van het Nieuwe Gemeentedecreet behandelen, deze zijn terug te vinden in de lijst van de geraadpleegde werken.

⁵ Samen met hun parlementaire voorbereidingen.

⁶ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006 betreffende het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S., 10 januari 2007)

Juridische tijdschriften⁷ en handleidingen voor gemeenten (uitgegeven door onder andere de VVSG) boden bijkomende waardevolle informatie. Daarnaast heb ik in gemeentelijke documenten eveneens nuttige informatie kunnen terugvinden, zoals onder meer een gemeentebegroting, een resultatenrekening en dergelijke.

Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen over wat het Gemeentedecreet juist inhoudt, vond ik het nuttig deze documenten grondig door te nemen en een literatuuronderzoek uit te voeren. Dit laatste speelde een belangrijke rol in het verkrijgen van een grondiger beeld van het onderwerp. De verwerking van het literatuuronderzoek gebeurt in hoofdstuk twee, d.i. het theoretische luik van deze eindverhandeling.

1.2.3.2 *Expertinterviews*

Niet alleen geschreven bronnen kunnen geschikt zijn om een goed beeld te krijgen van het gemeentedecreet. In bepaalde gevallen is het beter om expertinterviews af te nemen: deze kunnen informatie vanuit de praktijk verschaffen, en dat is een nuttige aanvulling. De verwerking van deze interviews is opgenomen in hoofdstuk drie.

1.3 Nood aan verandering?

Het spreekt voor zich dat de behoeften van gemeenten sinds de invoering van de Nieuwe Gemeentewet in 1988 ingrijpend veranderd zijn, mede als gevolg van de federalisering (cf. infra). Om die reden drong een aanpassing van de regelgeving zich op.

De gemeentelijke intercommunales, die een grote bron van inkomsten zijn voor gemeenten, verdwijnen stilaan. Dit gegeven kunnen we terugvinden in artikel 79 van het *Decreet van 6*

⁷ Bijvoorbeeld: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* en *Lokaal*

*juli 2001 houdende Intergemeentelijke Samenwerking*⁸. Artikel 79 hiervan beperkt de bestaansduur van de intercommunales tot achttien jaar, ingaand op de datum van inwerkingtreding (d.i. 10 november 2001). Een bijkomende reden voor het *verdwijnen* van de intercommunales, is dat enkele jaren geleden de energiemarkt geprivatiseerd werd.

Volgens De Lange (2005) bestaat er echter nog een andere reden die de invoering van het Nieuwe Gemeentedecreet verklaart⁹. Steeds meer bevoegdheden van het federale overheidsniveau zijn, door de opeenvolgende hervormingen van de staatstructuur in België, overgedragen naar de gewesten en gemeenschappen. Vlaanderen is al enkele tientallen jaren bevoegd over enkele belangrijke institutionele aangelegenheden voor de lokale besturen. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking tussen de gemeenten en de algemene financiering¹⁰ ervan.

Zoals eerder reeds vermeld werd, was de Nieuwe Gemeentewet uit 1988 een federale aangelegenheid. De overgang van federale bevoegdheid naar gewestelijke werd reeds voorbereid door het Sint – Michielsakkoord en effectief uitgevoerd door het Lambermontakkoord. Dit laatste gebeurde op 1 januari 2002. Het Lambermontakkoord is niet zozeer één akkoord op zich: het bestaat uit drie afzonderlijke akkoorden die werden afgesloten in de jaren 2000 en 2001. Ze beoogden alle drie de verdere aanpassing van de federale staatsstructuur, meer bepaald het overdragen van oorspronkelijk federale bevoegdheden naar de gewesten¹¹.

Van deze drie akkoorden beschouw ik er slechts één van belang voor dit onderwerp, namelijk het tweede akkoord: het eigenlijke Lambermontakkoord. Dit akkoord is tot stand gekomen op 16 oktober 2000. Het draagt de bevoegdheid voor de organisatie en werking van het lokale bestuur over aan de gewesten. De gewesten zijn dus sindsdien bevoegd niet alleen

⁸ Decreet van 6 juli 2001 houdende Intergemeentelijke Samenwerking (B.S., 31 oktober 2001)

⁹ De Lange, M. et al., 2005, *Het Gemeentedecreet Ontleed*, 174pp; p15

¹⁰ Financiering van gemeenten: bv. het Gemeentefonds

¹¹ Parl. St., Senaat, 2000-2001, 2-709/1, pag. 25-28

voor de verkiezing en de samenstelling van de provinciale en gemeentelijke instellingen, maar ook voor de organisatie en de werking ervan. Bovendien kunnen we spreken van een vergroting van de fiscale autonomie van de gewesten (Bovy et al. 2002)¹².

Het Lambermontakkoord werd uitgevoerd in een bijzondere wet van 13 juli 2001¹³ die de overdracht van verschillende bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen behandelt. De meeste bepalingen hiervan werden op 1 januari 2002 van kracht.

Door de bevoegdheidsoverdracht van federaal niveau naar gewestelijk niveau, kunnen de gewesten zelf een decreet aannemen. In opdracht van de Vlaamse Overheid heeft het Instituut voor Administratief recht van de Katholieke Universiteit Leuven (K.U.L.) een voorbereidend document gemaakt, namelijk het Proeve van Gemeentedecreet. Het doel van dit document is een bijdrage te leveren voor het opstellen van het nieuwe Vlaamse Gemeentedecreet¹⁴. Die opdracht werd gegeven in 1998 en was klaar in 2001¹⁵. Dit werkstuk heeft geen enkele politieke grondslag, het is puur wetenschappelijk (KUL, 2003)¹⁶.

De behoefte aan modernisering en aanpassing aan de realiteit speelt ook een belangrijke rol bij het ontstaan van het Nieuwe Gemeentedecreet. Het voeren van een modern financieel beleid is eveneens een belangrijke factor: een financieel beleid met bijvoorbeeld een analytische boekhouding, geeft een vollediger beeld weer van de kosten van bepaalde activiteitencentra dan een financiële boekhouding.

¹² Senaatsbespreking Lambermontakkoord, <http://www.caluwe.be>, geraadpleegd op 01-10-2006 en Bovy, S., et al., *Het gemeentelijk organogram in het Nieuwe Gemeentedecreet*, <http://webhost.ua.ac.be>, geraadpleegd op 01-10-2006

¹³ Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende de overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen (B.S., 3 augustus 2001)

¹⁴ Craeghs, J. & Maes, R. (2001). Het gemeentelijk beleid en financieel beheer. In: Maes, R. & Boes, M. (Red.). *Proeve van Vlaams gemeentedecreet*. Brussel: MVG, 275pp; p98

¹⁵ Mark Suykens, directeur VVSG, Studiedag 01/06/06 Aalst

¹⁶ IO-onderzoek: Proeve van Vlaams Gemeentedecreet, <http://soc.kuleuven.be/io/ned/project/inhoud/bes04.htm>; geraadpleegd op 30-09-2006

Midden 2006 werd een decreet aangenomen dat reeds wijzigingen aanbrengt aan het Nieuwe Gemeentedecreet¹⁷. De artikels die gewijzigd zijn, zijn niet relevant voor dit onderzoek en zullen bijgevolg niet behandeld worden¹⁸.

1.4 Inwerkingtreding

Zoals eerder vermeld werd, is het Vlaams Gemeentedecreet op 6 juli 2005 goedgekeurd door het Vlaams Parlement. Nadien, op 15 juli 2005, is het afgekondigd door de Vlaamse Regering. Op 31 augustus 2005 volgde de publicatie in het Belgisch Staatsblad. Hierbij is het belangrijk voor ogen te houden dat niet alle artikels onmiddellijk inwerking getreden zijn.

De vraag die we ons kunnen stellen is: welke artikels zijn dan wel in werking getreden? We kunnen hier uitgaan van een algemeen principe van inwerkingtreding. Sommige artikels geven zelf aan wanneer ze in werking treden; andere artikels hebben nog geen uitvoerende kracht tot het moment dat er een uitvoeringsbesluit over verschenen is¹⁹. Momenteel zijn nog niet alle artikels van het decreet in voege getreden²⁰.

We kunnen stellen dat de artikels in verschillende fasen in werking treden. De inwerkingtreding van een **eerste artikel** werd geregeld door het Gemeentedecreet zelf, met name paragraaf 2 en 3 van artikel 313.

In paragraaf 2 van dit artikel werd bepaald dat op 1 januari 2006 een aantal artikels in voege traden. De betreffende artikels en hun dimensies worden hieronder kort weergegeven.

¹⁷ Decreet van 2 juni 2006 tot wijziging van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.*, 26 juni 2006)

¹⁸ In het decreet tot wijziging van het gemeentedecreet wordt onder meer in de mogelijkheid voorzien om de inwoners van een gemeente vragen te laten stellen aan de gemeenteraad omtrent de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening. Ze kunnen hierover ook voorstellen doen ter verbetering.

¹⁹ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 313 § 1

²⁰ Mei 2007

- Art. 1 – 5: Deze artikels handelen over het doel en de missie van de gemeente en de organisatie van de gemeenteraad: het aantal gemeenteraadsleden wordt hier vastgelegd.
- Art. 102 – 117: Deze artikels zijn van toepassing op de leden van het gemeentepersoneel.
- Art. 190 – 194: In deze wetsartikels wordt onder andere de wijze van berekening van termijnen besproken, zij bevatten bepalingen inzake goederen van de gemeente, gemeentewegen en dergelijke.
- Art. 248 – 264: Deze groep artikels heeft betrekking op het bestuurlijk toezicht.
- Art. 296: Dit artikel behandelt de schrijfwijze van de naam van de gemeente.

In artikel 313 § 3 wordt bepaald dat artikel 308²¹ van het decreet (cf. infra) in voege treedt op de datum van publicatie in het Belgisch Staatsblad, met name 31 augustus 2005.

Met een besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006²² trad een **volgende reeks artikels** in werking, dit gebeurde in het licht van de Gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. De Vlaamse Regering wenste namelijk dat de gemeenten tijdig de regels zouden kennen voor de werking van hun bestuur tijdens de nieuwe lokale bestuursperiode. Het betreft onder meer de artikels over de benoeming en het ontslag van de burgemeester en de samenstelling van het college. Dit besluit is in bijlage 1 opgenomen.

²¹ Artikel 308 behandelt onder meer de overgangsregelen voor het administratief en geldelijk statuut van de ontvanger (lees: financieel beheerder)

²² Besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en de vaststelling van de modellen van de akten inzake fractievorming (*B.S.*, 5 september 2006)

Op 24 november 2006, keurde de Vlaamse Regering een besluit goed dat een **volgende reeks** van artikels van het Nieuwe Gemeentedecreet op 1 januari 2007 in werking liet treden²³. Dit besluit is in bijlage 2 opgenomen.

De artikels waarvan geen datum van inwerkingtreding aangegeven is, treden zoals eerder reeds vermeld werd in werking op de datum bepaald door de Vlaamse Regering.

Over de inwerkingtreding van een nieuwe reeks artikels van decreet heerste bij velen bezorgdheid en onzekerheid. Een aantal lokale besturen vreesde niet in staat te zijn om het Gemeentedecreet correct en tijdig geïmplementeerd te hebben. Daarom hebben Minister Marino Keulen²⁴ en de VVSG naar een consensus gezocht die aan deze bezorgdheid tegemoet komt. Deze consensus werd publiek gemaakt aan de hand van een persmededeling op 17 november 2006²⁵. Minister Keulen en de VVSG waren het beiden eens over het feit dat het Nieuwe Gemeentedecreet op 1 januari 2007 in werking moest treden, maar een *overgangsmaatregel* die de gemeenten toelaat om bepaalde wijzigingen later door te voeren diende voorzien te zijn. Bijgevolg kunnen gemeenten die meer tijd nodig hebben om de nieuwe regelingen van het decreet volledig te implementeren, de invoering van bepaalde artikels uitstellen tot 1 oktober 2007²⁶.

Dit alles wordt officieel geregeld door artikel 20 van het *Decreet van 22 december 2006 tot wijziging van de wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk*

²³ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.*, 30 november 2006)

²⁴ Vlaams Minister van Wonen, Inburgering, Stedenbeleid en Binnenlands bestuur

²⁵ Bijlage 3: Gezamenlijke Persmededeling van Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Jef Gabriëls, voorzitter VVSG Sas Van Rouveroy, voorzitter Raad van Bestuur VVSG Brussel, 17-11-2006

²⁶ BinnenBand, Een band tussen binnenlands bestuur en de lokale besturen, *Inwerkingtreding Gemeentedecreet: Vlaams Parlement keurt overgangsregeling goed*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, februari 2007, jaargang 12 nummer 51, p. 1

Welzijn, van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en van het Provinciedecreet van 9 december 2005²⁷.

De toepassing van de zogenaamde overgangsmaatregel is mogelijk voor:

- De oprichting van het managementteam (art. 96);
- Goedkeuring door de gemeenteraad van het interne controlesysteem (art. 100 § 1);
- De bepaling van het begrip dagelijks bestuur en het verlenen van het visum (art. 159 § 2 en art. 160 § 2);
- De functiescheiding bij het betalingssysteem (betalingen met dubbele handtekening) (art. 163);
- De rapporteringsverplichting van de onderscheiden actoren (art. 165 - 168);

Voor het komende gedeelte geldt dus de regeling van inwerkingtreding zoals hierboven besproken werd, tenzij anders vermeld.

Momenteel²⁸ zijn niet alle artikels van het decreet in voege getreden.

1.5 Doel

De vraag die men zich stelt is natuurlijk welke doelstellingen de Vlaamse overheid wil realiseren met de invoering van het Nieuwe Gemeentedecreet. Uit het *Ontwerp van Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van Gemeentedecreet*, kunnen we afleiden dat Vlaanderen de lokale besturen meer ruimte, bestuurskracht en autonomie wil geven. Het Vlaams

²⁷ Decreet van 22 december 2006 tot wijziging van de wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en van het Provinciedecreet van 9 december 2005; artikel 20 (B.S., 29 december 2006)

²⁸ Mei 2007

Gemeentedecreet kan gezien worden als de basis voor de organisatie van de gemeenten. Tevens dient het decreet de essentie te bezitten om de democratie ook op lokaal vlak te verzekeren. Cruciale elementen hiervoor zijn onder meer de politieke organen, de administratie, de relatie met de burger en de verhouding met de Vlaamse overheid. Men tracht met andere woorden het kader te moderniseren om de gemeenten democratisch te laten functioneren.

Algemeen gesteld heeft dit Gemeentedecreet tot doel een vernieuwde organisatie van het gemeentebestuur in Vlaanderen tot stand te brengen²⁹.

Meer specifiek kunnen enkele kernwoorden geformuleerd worden die het Nieuwe Gemeentedecreet kort omschrijven en die betrekking hebben op het financiële gedeelte van het decreet.

Een eerste kernwoord is *zelfstandigheid*. Zelfstandigheid omdat men in het Nieuwe Gemeentedecreet streeft naar meer autonomie en vrijheid in het lokale bestuur. Een voorbeeld hiervan is dat de budgethouder zelfstandig financiële verbintenissen kan afsluiten³⁰. Deels ontstaat deze autonomie door het feit dat bijvoorbeeld *budgethouderschap* meer is uitgewerkt. De budgethouder kan voor zijn afdeling een budget vooropstellen bij het opstellen van de begroting, dat vanzelfsprekend verantwoord moet worden. In de Nieuwe Gemeentewet moest voor een uitgave eerst het schepencollege zijn goedkeuring geven³¹, deze procedure is dankzij het Nieuwe Gemeentedecreet echter niet meer nodig.

Een ander kernaspect dat kan vermeld worden is *eenheid van leiding*. Onder de voorgaande Nieuwe Gemeentewet werkten de gemeentesecretaris en de ontvanger³² volledig

²⁹ Beirens, D. et al., (2005) *Gemeentedecreet van 15 juli 2005: Artikelsgewijze toelichting*, 730pp; p14

³⁰ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 160 § 1

³¹ Nieuwe Gemeentewet, artikel 123 4°

³² De benaming 'Ontvanger' wordt door het Nieuwe Gemeentedecreet gewijzigd in 'Financieel beheerder'. Dit wordt verder in dit onderzoek nader toegelicht.

onafhankelijk van elkaar. In het Nieuwe Gemeentedecreet ligt dit echter anders: de financieel beheerder wordt onder de secretaris geplaatst. Zo bekomt men een vorm van hiërarchie en kan de secretaris leiding geven. Op bepaalde gebieden blijft de financieel beheerder echter onafhankelijk. Deze beide functies worden nadien verder toegelicht.

Enkele aspecten die hier bij aansluiten, zijn de uitgangspunten van het decreet. Deze zijn terug te vinden de Memorie van Toelichting (2004-2005) bij het ontwerp van decreet.

i. Deregulering en afstemming van regels voor gemeenten, OCMW's en provincies

De mogelijkheid om afzonderlijke decreten aan te nemen voor zowel gemeenten en OCMW's, sluit niet uit dat veel bepalingen identiek kunnen zijn voor gemeenten en provincies. Daarom heeft de Vlaamse Regering ervoor gekozen om de uitgangspunten van het Gemeentedecreet zoveel mogelijk toepasbaar te maken op provincies en nadien ook op OCMW's. De Vlaamse Regering gaat ervan uit dat uniformiteit in regels en procedures leidt tot een vereenvoudiging van bestuur. Tevens bevordert zij de betrokkenheid van de burger en vergemakkelijkt zij de informatieverstrekking aan het publiek. Daarnaast heeft een goed op mekaar afgestemde werking een positieve invloed op de lokale organisatie zelf. Als gemeenten en OCMW's op dezelfde manier werken met betrekking tot financiële planning, boekhouding et cetera, haalt men er niet alleen voordeel uit op financieel vlak, maar ook op het gebied van controle van de organisatie³³. Men tracht gelijktijdig meer autonomie te verlenen aan de gemeenten, door de omvang van de regelgeving te beperken.

ii. Meer autonomie

Mede door de overdracht van de bevoegdheden van het federale naar het Vlaamse niveau, wordt er een aanzienlijk grotere autonomie gegeven aan de lokale besturen. Deze bevoegdheidsoverdracht wordt gerealiseerd aan de hand van het

³³ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 5

subsidiariteitsprincipe³⁴. Meer lokale autonomie impliceert natuurlijk ook dat de verkozen Raad moet versterkt worden. Deze vertegenwoordigt ten slotte de lokale bevolking. Een ander gevolg van deze autonomie is dat het Belfortprincipe³⁵ van toepassing is: dit principe bepaalt dat elke nieuwe beslissing moet resulteren in een toetsing van de financiële consequenties voor de gemeenten (Maes, J., 2005).

iii. *Ruimte voor lokaal maatwerk*

De Vlaamse Regering wenst met dit decreet geen uniform organisatiemodel vast te leggen, dat elke gemeente zeer strikt dient op te volgen. Integendeel zelfs, men wenst een grote ruimte voor te behouden voor specifieke invullingen op het lokale niveau. De gemeenten kunnen dit bijvoorbeeld doen aan de hand van gemeentelijke reglementen. Het decreet tracht rekening te houden met de verschillen tussen *grote steden*, *centrumsteden* en *gemeenten*. Aan de lokale besturen wordt, afhankelijk van de behoeften van de lokale gemeenschap, meer autonomie toegekend.

De Vlaamse Regering kiest tevens ook voor ruime mogelijkheden tot delegeren. Belangrijk hierbij is, dat het vaak gaat om een *mogelijkheid* tot delegatie. Het voordeel hiervan is dat de besturen zo zelf de basisregels verder kunnen specificeren. Afhankelijk van bijvoorbeeld de grootte van de gemeente kan de invulling van deze regels vrij sterk verschillen tussen de besturen onderling.

In dit kader bestaat ook de mogelijkheid om meer manieren te vinden om gemeenten en OCMW's te laten samenwerken. Deze samenwerking is van groot belang voor de kleinere besturen aangezien het een versterking is van de lokale autonomie en een verbetering op het vlak van de kostenbeheersing (cf. supra).

³⁴ Subsidiariteitsprincipe: dit betekent dat beslissingen moeten worden genomen op het laagst mogelijke bestuurlijk niveau. (Europa Educatief, <http://www.europaeducatief.nl>, geraadpleegd op 28-04-2007)

³⁵ Maes, J., 2005, <http://jsp.vlaamsparlement.be>, geraadpleegd op 16-10-2006

De Vlaamse Regering wil in totaal dertien beleidsdoelstellingen proberen te realiseren. Niet al deze doelstellingen hebben betrekking op het financiële gedeelte van het Gemeentedecreet en worden daarom in deze eindverhandeling buiten beschouwing gelaten.

De doelstellingen die wel specifiek betrekking hebben op het financiële luik van het decreet zijn:

(...)

4. meer mogelijkheden aan de gemeenten geven voor zelfregulering: het gemeentedecreet steunt enkel op de hoofdlijnen;

(...)

7. een planmatig beleid en strategisch management bevorderen via een modernisering van het financieel beleid;
8. voldoende mogelijkheden aanreiken voor een eigentijds personeels- en financieel management;

(...)

De volledige lijst van deze doelstellingen kan teruggevonden worden in de Memorie van Toelichting³⁶.

³⁶ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 8

HOOFDSTUK 2: DE REGELING INGESCHREVEN IN HET NIEUWE GEMEENTEDECREET

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk zal ik trachten te beschrijven wat de impact is van alle artikels uit het Nieuwe Gemeentedecreet die betrekking hebben op financiën en de boekhouding. Er zal een link gelegd worden met de Nieuwe Gemeentewet om na te gaan of het om nieuwe artikels gaat, artikels die volledig overgenomen zijn of artikels die aangepast zijn ten opzichte van de Nieuwe Gemeentewet. Nadien, in hoofdstuk drie, zullen deze artikels en hun impact getoetst worden aan de praktijk.

2.2 Werkwijze

Zoals eerder vermeld, is het voor dit werk niet relevant om *heel* het Nieuwe Gemeentedecreet onder de loep te nemen. Daarom werden enkel de artikels geselecteerd die de werking van de financiële aspecten bij een gemeente regelen. Het betreft onder meer de artikels over:

1. de gemeentesecretaris;
2. de financieel beheerder;
3. het managementteam;
4. de interne controle;
5. het budgethouderschap;
6. de externe auditcommissie;
7. de rapportering.

Binnen dergelijke onderverdeling zullen telkens de desbetreffende artikels behandeld worden³⁷.

Er zal als volgt te werk gegaan worden. De belangrijkste artikels worden tekstueel overgenomen, voorzien van commentaar. Daarnaast worden ze gesitueerd in de Nieuwe Gemeentewet en wordt de datum van inwerkingtreding vermeld indien deze bekend is.

Af en toe gebeurt het dat het artikel niet *volledig* tekstueel is overgenomen, om dit onderzoek leesbaar te houden. Wanneer er delen zijn weggelaten wordt dat aangegeven met (...). Deze delen zijn in bijlage terug te vinden³⁸. Ook wordt aangegeven welke artikels uit de Nieuwe Gemeentewet zij *vervangen* dan wel of het gaat om bepalingen die de Nieuwe Gemeentewet niet voorschreef. Tot slot wordt de inwerkingtreding aangegeven van het desbetreffende artikel.

Om de leesbaarheid te vergroten, worden de artikels die niet van principiële aard zijn maar bijvoorbeeld eerder uitvoeringsmodaliteiten bevatten, *niet* overgenomen. Aan deze artikels zal een beknopte commentaar worden gewijd, net als de situering in de Nieuwe Gemeentewet en de datum van inwerkingtreding. Deze artikels worden wel in bijlage opgenomen.

Per artikel waarvan bepalingen vermeld worden, is in voetnoot de titel van de decretale tekst opgenomen. Indien een artikel tekstueel *volledig* overgenomen is, wordt deze bron weggelaten. De publicatie in het Belgische Staatsblad wordt vermeld doch niet telkens herhaald doorheen het onderzoek.

³⁷ Indien op bepaalde artikels niet wordt ingegaan, zijn deze als irrelevant beschouwd voor dit onderzoek.

³⁸ Bijlage 6: Uittreksel uit het Nieuwe Gemeentedecreet

2.3 Gemeentelijke diensten

In titel II van het Nieuwe Gemeentedecreet (*Het Gemeentebestuur*) zijn in totaal vijf hoofdstukken terug te vinden, vier ervan worden als irrelevant beschouwd voor dit onderzoek. Het voor dit onderzoek belangrijkste hoofdstuk behandelt de gemeentelijke diensten, dit is afdeling II van het hoofdstuk '*Gemeentelijke diensten*'³⁹. Ik beschouw dit als het belangrijkste gedeelte aangezien daarin het statuut van gemeentesecretaris en de financieel beheerder geregeld worden evenals de werking van het managementteam. Aan allen werden bevoegdheden van financiële aard toegewezen.

Afdeling II omvat de artikels 76 tot en met 101. Vooreerst worden de relevante artikels besproken die de "gemeenschappelijke belangen" behandelen. Nadien volgt er een meer gedetailleerde bespreking.

2.3.1 Gemeenschappelijke belangen

Artikel 76:

§1. Er is in elke gemeente een gemeentesecretaris en een financieel beheerder. In gemeenten met meer dan 60.000 inwoners kan worden voorzien in de aanstelling van een adjunct-gemeentesecretaris.

§2. De ambten, bedoeld in §1, worden uitgeoefend door personeelsleden van de gemeente. In afwijking van het eerste lid, wordt het ambt van financieel beheerder uitgeoefend door een gewestelijk ontvanger in de gemeenten die 5000 inwoners en minder tellen en in de gevallen bepaald door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering stelt het statuut van de gewestelijk ontvanger vast. Daarbij kan de Vlaamse Regering afwijken van de bepalingen van dit decreet die betrekking hebben op de rechtspositie van de financieel beheerder. De gemeenten waarin het ambt van financieel beheerder wordt uitgeoefend door een gewestelijk ontvanger, dragen bij in de uitgaven die daaraan verbonden zijn, volgens de regels die de Vlaamse Regering vaststelt.

³⁹ De indeling van hoofdstuk V '*Gemeentelijke Diensten*' ziet er als volgt uit: *Afdeling I: Algemene bepaling; Afdeling II: De gemeentesecretaris, de adjunct-gemeentesecretaris, de financieel beheerder en het managementteam; Afdeling III: Interne controle.*

Artikel 76 is van essentieel belang in het decreet. Dit artikel geeft de verplichting aan voor elke gemeente om een gemeentesecretaris en een financieel beheerder aan te stellen. In gemeenten met meer dan 60.000 inwoners kan de gemeenteraad beslissen om naast een secretaris eveneens een adjunct-gemeentesecretaris aan te werven. In principe is de gemeentesecretaris, net zoals de financieel beheerder, een personeelslid van de gemeente. In bepaalde gevallen, bepaald door de Vlaamse Regering, is dit echter niet het geval. Het ambt van ontvanger wordt namelijk uitgeoefend door een gewestelijk ontvanger in gemeenten met minder dan 5.000 inwoners, deze regeling is gebaseerd op de OCMW-wetgeving⁴⁰. In gemeenten met een inwonersaantal tussen 5.000 en 10.000 inwoners is er in principe ook een gewestelijk ontvanger, hoewel de gemeente daar kan beslissen om het ambt van een plaatselijk ontvanger in te stellen⁴¹.

Artikel 76 geeft tevens een andere benaming voor de vroegere 'ontvanger': deze wordt nu 'financieel beheerder' genoemd. De oorzaak van deze naamsverandering is dat de functie van de financieel beheerder grondig verschilt van die van de ontvanger⁴². Een belangrijke bemerking omtrent deze naamsverandering, kan gemaakt worden vanuit het *Decreet van 7 juli 2006 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976*⁴³. Artikel 52 van dit decreet bepaalt dat zolang artikel 76 § 1 van het Nieuwe Gemeentedecreet niet in werking getreden is, de term 'financieel beheerder' moet gelezen worden als 'ontvanger'. Dit betekent bijgevolg dat artikel 23 van de Nieuwe Gemeentewet voorlopig niet wordt opgeheven. De oorzaak daarvan is terug te vinden in artikel 308 van het Nieuwe Gemeentedecreet: zolang er geen overgangsmaatregelen zijn genomen voor het statuut van de huidige gemeentelijke ontvangers, kan de eerste paragraaf van artikel 76 niet in werking treden. Het bepalen van die overgangsmaatregelen is door het Gemeentedecreet zelf namelijk afhankelijk gesteld van de volledige inwerkingtreding van hoofdstuk V uit titel II (cf. supra).

⁴⁰ De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, artikel 43 § 2, 3° (B.S., 5 augustus 1976)

⁴¹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/6, pag. 72

⁴² De Lange, M. et al., 2005, *Het Gemeentedecreet Ontleed*, 174pp; p77

⁴³ Decreet van 7 juli 2006 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, artikel 52 (B.S., 30 augustus 2006)

Inhoudelijk is artikel 76 § 1 terug te vinden in artikel 23 van de Nieuwe Gemeentewet, paragraaf 2 vindt zijn oorsprong in artikels 52, 53 en 140 van de Nieuwe Gemeentewet.

Wat betreft de inwerkingtreding van artikel 76, moet een onderscheid gemaakt worden tussen onderdelen van het artikel die al dan niet in voege zijn getreden. Behalve paragraaf 1, eerste lid en paragraaf 2, derde en vierde lid zijn alle andere paragrafen in dit artikel in voege getreden⁴⁴.

In artikel 77 van het decreet, dat in bijlage opgenomen is, staat een regel opgenomen omtrent de eed die de gemeentesecretaris en de financieel beheerder dienen af te leggen vooraleer ze in het ambt opgenomen worden. Het artikel stelt dat indien een personeelslid weigert om de eed af te leggen, het personeelslid niet instemt om in het ambt opgenomen te worden. Wat betreft de aansprakelijkheid van de gemeentesecretaris, kan gesteld worden dat het administratief rechtscollege, bedoeld in de Gemeentekieswet⁴⁵, bepaalt in hoeverre hij aansprakelijk is voor zijn daden⁴⁶. Dit rechtscollege doet onder meer uitspraak over de geschillen die rijzen in verband met de afstand of het verval van mandaat van gemeenteraadslid, de kennis van hun bestuurstaal⁴⁷ en, zoals vermeld, hun eedaflegging⁴⁸.

Dezelfde regeling was opgenomen in de Nieuwe Gemeentewet in artikel 25 § 2, artikel 43 en artikel 53 § 2.

⁴⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005, artikel 1, 8° (B.S., 30 november 2006)

⁴⁵ Decreet van 10 februari 2006 houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, artikel 85bis (B.S., 10 maart 2006)

⁴⁶ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 169 § 4

⁴⁷ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 44 § 6

⁴⁸ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 13

Dit artikel is op 1 januari 2007 in werking getreden.

De artikels 78 tot en met 83 worden niet besproken, wegens hun irrelevantie voor dit werk; het zijn overigens geen nieuwe artikels. Ze voorzien onder meer in de mogelijkheid om de secretaris en de financieel beheerder deeltijds aan te stellen⁴⁹.

Artikel 84:

De gemeenteraad kan een nieuwe gemeentesecretaris aanstellen voor de uittredende gemeentesecretaris zijn ambt beëindigt. De nieuwe gemeentesecretaris kan op zijn vroegst zes maanden voor de beëindiging van het ambt van de uittredende gemeentesecretaris in dienst treden. De nieuwe gemeentesecretaris staat de uittredende gemeentesecretaris bij in de vervulling van zijn taken en de uitoefening van zijn bevoegdheden. Bij de beëindiging van het ambt van de uittredende gemeentesecretaris neemt de nieuwe gemeentesecretaris het ambt van gemeentesecretaris op. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op de financieel beheerder.

Artikel 84 schrijft een regeling voor die niet door de Nieuwe Gemeentewet voorzien werd. Het laat namelijk de gemeenteraad toe een nieuwe gemeentesecretaris aan te stellen vóór de uittredende gemeentesecretaris zijn ambt beëindigt; deze regeling geldt ook voor de financieel beheerder. Het doel van dit artikel bestaat erin de gemeenten de mogelijkheid te bieden om de continuïteit bij opvolging maximaal te verzekeren. Deze bepaling geldt enkel indien de uittredende mandataris uitdrukkelijk zijn toestemming heeft gegeven om uit zijn functie te treden of indien van rechtswege een einde komt aan zijn ambtstermijn⁵⁰. Het artikel geldt dus niet indien de persoon in kwestie tijdelijk afwezig is.

Dit artikel is op 1 januari 2007 in werking getreden.

⁴⁹ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 80

⁵⁰ Bijvoorbeeld als de persoon in kwestie de verplichte pensioenleeftijd bereikt heeft.

2.3.2 De gemeentesecretaris en de adjunct-gemeentesecretaris

Deze onderafdeling bevat de specifieke regelingen voor de (adjunct-)gemeentesecretaris.

Artikel 86:

De gemeentesecretaris staat in voor de algemene leiding van de gemeentelijke diensten. Behoudens wat betreft personeelsleden van de gemeente die tewerkgesteld zijn bij een gemeentelijk intern verzelfstandigd agentschap staat de gemeentesecretaris aan het hoofd van het gemeentepersoneel en is hij bevoegd voor het dagelijkse personeelsbeheer. Hij rapporteert aan het college van burgemeester en schepenen.

De taak van de gemeentesecretaris wordt door dit artikel als volgt omschreven: hij staat onder andere in voor de algemene leiding van de gemeentelijke diensten en rapporteert aan het college van burgemeester en schepenen.

In dit artikel wordt eveneens bepaald dat de secretaris aan het hoofd staat van het gemeentepersoneel, met uitsluitel van de personeelsleden die bij een *intern verzelfstandigd agentschap* (IVA) tewerkgesteld zijn. De reden hiervoor is dat IVA's afgezonderde entiteiten binnen het geheel van de administratie zijn⁵¹. Zij verlenen diensten in opdracht van de gemeente, met het oog op beleidsuitvoerende gemeentelijke taken⁵², ze worden opgericht door de gemeenteraad⁵³. Naast de IVA's, die *geen* eigen rechtspersoonlijkheid hebben, bestaan er entiteiten die dit *wel* hebben en die eveneens gemeentelijke beleidsuitvoerende taken uitvoeren, met name *extern verzelfstandigde agentschappen* (EVA's). Hierin bestaan twee mogelijke vormen: een EVA met een publieke rechtsvorm (een autonoom gemeentebedrijf) en met een private rechtsvorm (een vzw)⁵⁴.

Wegens de beperkte relevantie worden de IVA's en EVA's niet nader besproken.

⁵¹ Studiedag Gemeentelijke Verzelfstandiging: van oud naar nieuw (VMSG), Mechelen, 8 maart 2007 en Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/6, pag. 10

⁵² Een voorbeeld hiervan is het beheer over de gemeentelijke bibliotheek

⁵³ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 221

⁵⁴ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 226

Op het gebied van administratieve organisatie bevat het Nieuwe Gemeentedecreet een aantal belangrijke vernieuwingen. Deze werden eerder al toegelicht onder de noemer 'uitgangspunten van het decreet': met name deregulering, grotere lokale autonomie en meer ruimte voor maatwerk (cf. supra). In de Memorie van Toelichting (2004-2005)⁵⁵ stelt men dat de Vlaamse Regering getracht heeft om de administratie te laten samenwerken met personen die een politieke functie bekleden. In dit verband is de gemeentesecretaris de link tussen de politiek en de administratie: hij vervult de hoofdfunctie op de administratie en leidt tevens de gemeentelijke diensten. Dit was reeds het geval in de regeling voorgeschreven door de Nieuwe Gemeentewet, maar de link is versterkt door de *afsprakennota* (cf. infra).

Artikel 86 is in werking getreden op 1 januari 2007.

Artikel 87:

§1. De gemeentesecretaris staat in voor de werking van de gemeentelijke diensten inzake de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid. De gemeentesecretaris gedraagt zich naar de onderrichtingen die hem worden gegeven door de gemeenteraad, de voorzitter van de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen of de burgemeester, al naargelang hun respectieve bevoegdheden, tenzij anders bepaald in de afsprakennota bedoeld in §2. Hij staat in voor de interne controle op de werking van de gemeentelijke diensten, overeenkomstig artikelen 99 en 100.

§2. Ten minste na iedere volledige vernieuwing van de gemeenteraad sluit de gemeentesecretaris 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. (...)

§3. De gemeentesecretaris bereidt de zaken voor die aan de gemeenteraad, aan de gemeenteraadsc commissies, aan het college van burgemeester en schepenen en aan de burgemeester worden voorgelegd.

§4. De gemeentesecretaris zorgt in overleg met het managementteam voor het opstellen van het voorontwerp van: 1° het organogram; 2° de personeelsformatie; 3° de rechtspositieregeling van het personeel; 4° de strategische nota van het meerjarenplan en de herziening ervan; 5° de beleidsnota van het budget; 6° de verklarende nota van een budgetwijziging.

⁵⁵ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 21

Artikel 87 geeft nadere toelichting over de bevoegdheden van de gemeentesecretaris. Hij staat in voor de interne controle op de werking van de gemeentelijke diensten.

Een belangrijk vernieuwend aspect, dat eerder reeds vermeld werd, is het afsluiten van een *afsprakennota*. Dit wordt in de tweede paragraaf van artikel 87 opgelegd en verduidelijkt. De afsprakennota is een schriftelijk bewijs van de samenwerking tussen politiek en administratie. Dit is tevens de reden waarom de secretaris de afsprakennota met het college sluit namens het managementteam⁵⁶. Overleg met het managementteam is noodzakelijk, aangezien de afsprakennota gevolgen heeft voor de werking van het geheel van gemeentelijke diensten. Daarnaast tracht het managementteam om het 'conflictmodel' tussen secretaris en ontvanger te vervangen door een samenwerkingsmodel tussen secretaris en financieel beheerder. De administratie wordt geresponsabiliseerd via dit samenwerkingsmodel⁵⁷, dat de volgende elementen bevat:

- de wijze waarop de administratie met het college zal samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren;
- de omgangsvormen tussen college en administratie;
- de wijze waarop de administratie de aan haar gedelegeerde bevoegdheden zal uitoefenen.

Een belangrijke bemerking bij de afsprakennota is dat de juridische afdwingbaarheid ervan in de praktijk niet dermate uitgesproken is. De afsprakennota wordt vastgelegd in een collegebesluit, daardoor is de afsprakennota *theoretisch gezien* juridisch afdwingbaar. In de praktijk is het evenwel zo dat een gemeentebestuur niet meteen juridische stappen zal ondernemen wanneer de vooropgestelde afspraken niet nageleefd worden (cf. infra). Het is evident om te veronderstellen dat de leden van het schepencollege en de leden van het managementteam de afgesproken regels zullen volgen, wanneer een goede vertrouwensbasis aanwezig is.

⁵⁶ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 22

⁵⁷ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006

Een afsprakennota is slechts één instrument om het functioneren van het gemeentebestuur te verbeteren. Andere belangrijke middelen om dit te realiseren zijn het opmaken van een deontologische code, delegatiebesluiten, het ontwikkelen van het interne controlesysteem (ICS) enzovoort⁵⁸.

In paragraaf vier van artikel 87 worden de bevoegdheden van de gemeentesecretaris in samenwerking met het managementteam verduidelijkt. Beiden zorgen namelijk voor onder meer de opstelling van het voorontwerp omtrent de samenstelling van het personeel en de nota's voor meerjarenplanning en het budget.

Het decreet voorziet eveneens in de mogelijkheid dat de gemeentesecretaris bepaalde bevoegdheden overdraagt aan andere personeelsleden van de gemeente (cf. infra). Het voordeel hiervan is dat een betere werking mogelijk gemaakt wordt bij grotere gemeenten. Vanzelfsprekend zijn hier beperkingen aan gesteld, die door het college bepaald worden⁵⁹.

Artikel 87 treedt in de plaats van artikelen 26 en 26*bis* van de Nieuwe Gemeentewet.

Dit artikel is op 1 januari 2007 in voege getreden.

Artikel 88, dat in bijlage opgenomen is, regelt enerzijds het bijwonen van de vergaderingen van zowel de gemeenteraad als het college door de secretaris, en anderzijds zijn adviestaak aan onder meer het college en de gemeenteraad. Deze eerste bepaling was reeds impliciet voorzien in de Nieuwe Gemeentewet⁶⁰. Over de adviesfunctie is in de OCMW-wetgeving⁶¹ een gelijkaardige regeling ingeschreven.

⁵⁸ VVSG, Leidraad afsprakennota. Congres Vlaamse Federatie Gemeentesecretarissen, 16 juni 2006. <http://www.vvsg.be>; geraadpleegd op 06-04-2007.

⁵⁹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 23

⁶⁰ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 99

⁶¹ De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, artikel 45 (B.S., 5 augustus 1976)

Dit artikel is op 1 januari 2007 in werking getreden.

2.3.3 De financieel beheerder

In de Memorie van Toelichting (2004-2005)⁶² wordt gesteld dat de Nieuwe Gemeentewet op het gebied van financiële organisatie niet langer voldoet. Daarom is het noodzakelijk dat bijvoorbeeld de ontvangersfunctie bijgestuurd wordt. Deze bijsturing wordt in dit gedeelte toegelicht.

Artikel 93:

De financieel beheerder staat onder de functionele leiding van de gemeentesecretaris in voor: 1° het opstellen, in overleg met het managementteam, van: a) het voorontwerp van de financiële nota van het meerjarenplan en van de jaarlijkse herziening ervan; b) het voorontwerp van de financiële nota van het jaarlijkse budget en van de budgetwijzigingen; c) het voorontwerp van de interne kredietaanpassingen; 2° het voeren en het afsluiten van de boekhouding en het opmaken van de inventaris, de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening; 3° het verzorgen van financiële analyse en financiële beleidsadvisering in de ruimste zin; 4° het thesauriebeheer. Over de in dit artikel genoemde taken rapporteert de financieel beheerder aan de gemeentesecretaris.

In dit artikel wordt het takenpakket van de financieel beheerder aangegeven. Hierbij is het belangrijk om te verwijzen naar artikel 86 uit het Nieuwe Gemeentedecreet, dat eerder besproken werd en de bevoegdheden van de gemeentesecretaris voorschrijft. Het Nieuwe Gemeentedecreet tracht namelijk de gemeentesecretaris en de financieel beheerder nauwer met elkaar te doen samenwerken. Tegelijkertijd kunnen we spreken van een georganiseerde scheiding tussen beide functies⁶³. De verantwoordelijkheid van de financiële functie wordt gemoderniseerd.

Een voorbeeld illustreert deze samenwerking. De secretaris staat, zoals eerder reeds vermeld, in voor de voorbereiding van de strategische nota van het meerjarenplan en de beleidsnota van het budget. De financieel beheerder stelt vervolgens onder leiding van de

⁶² Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 32

⁶³ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 33

gemeentesecretaris de financiële nota's op van het meerjarenplan en het budget. Tevens zorgt hij voor financiële beleidsadviezen en hij voert ook de boekhouding.

De voornoemde functiescheiding kan als volgt worden geïnterpreteerd. Het Nieuwe Gemeentedecreet bepaalt dat de financieel beheerder in volle onafhankelijkheid instaat voor de voorafgaande controle van de juistheid van financiële beslissingen en voor controle van kredieten. Deze controles gebeuren zonder tussenkomst van de gemeentesecretaris. Daarnaast is het zo dat financiële verbintenissen slechts kunnen ontstaan wanneer ze een positief visum verkregen hebben van de financieel beheerder, en dit na controle op wettigheid en regelmatigheid⁶⁴. Een toonbeeld van flexibiliteit is dat de gemeenteraad verrichtingen van dagelijks bestuur kan ontheffen van de visumverplichting, dit weliswaar binnen de perken opgelegd door de Vlaamse Regering⁶⁵ (cf. infra). Als de financieel beheerder zijn visum niet toekent, kan het college van burgemeester en schepenen op eigen verantwoordelijkheid het visum verlenen. Hierbij komt de gouverneur en de externe audit⁶⁶ ter sprake, naar wie deze beslissing wordt doorgestuurd. Een andere bevoegdheid van de financieel beheerder is het debiteurenbeheer evenals de invordering van fiscale en niet-fiscale ontvangsten⁶⁷.

Een belangrijk gegeven bij het Nieuwe Gemeentedecreet is dat het niet de financieel beheerder is die moet instaan voor de betalingen en het chartaal kasbeheer, maar wel de gemeentesecretaris. Deze opdrachten kunnen nooit gedelegeerd worden aan de financieel beheerder, op grond van de functiescheiding⁶⁸. Deze delegatie is wel mogelijk aan één of meer personeelsleden van de gemeente, met uitsluiting van de financieel beheerder. De betrokken personeelsleden kunnen de aan hen toevertrouwde bevoegdheden niet weigeren als deze in hun functieomschrijving opgenomen zijn⁶⁹ (cf. infra).

⁶⁴ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 160 § 2

⁶⁵ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 33

⁶⁶ De externe audit of auditcommissie wordt verder in dit onderzoek nader toegelicht.

⁶⁷ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 93

⁶⁸ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 97

⁶⁹ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 163 § 1

Alle bepalingen van artikel 93 zijn op 1 januari 2007 in werking getreden, met uitsluitel van de regeling omtrent de geconsolideerde jaarrekening die in het tweede lid ingeschreven staat.

Artikel 94:

De financieel beheerder staat in volle onafhankelijkheid in voor: 1° de voorafgaande krediet- en wetmatigheidscontrole van de beslissingen van de gemeente met budgettaire en financiële impact, overeenkomstig de voorwaarden vastgesteld in titel IV; 2° het debiteurenbeheer, inzonderheid de invordering van de fiscale en niet-fiscale ontvangsten. (...) Met betrekking tot de vervulling van de opdrachten, bedoeld in dit artikel, rapporteert de financieel beheerder in volle onafhankelijkheid aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemeenteraad.

Artikel 94 duidt de gebieden aan waarover de financieel beheerder volledig zelfstandig kan beslissen. Met 'volledig zelfstandig' wordt bedoeld dat in tegenstelling tot de andere opdrachten de gemeenteraad hier enkel toezicht kan uitoefenen. De financieel beheerder draagt hier de volledige verantwoordelijkheid. Hij bepaalt zelf in hoeverre de aan hem toegewezen taken worden uitgevoerd, zolang minimaal gerealiseerd wordt wat men van een goede financieel beheerder mag verwachten⁷⁰.

Hierbij kan een belangrijke evolutie opgemerkt worden van de Nieuwe Gemeentewet naar het Nieuwe Gemeentedecreet. Het is namelijk zo dat in de Nieuwe Gemeentewet voorzien werd dat de ontvanger op het einde van het proces (i.e. de betaling) een krediet- en wetmatigheidscontrole uitoefende. In het Nieuwe Gemeentedecreet is deze controle naar voren geschoven, waardoor men een aantal onaangename situaties kan voorkomen. De controle wordt dan uitgeoefend net voor de verzending van het document dat de gemeente contractueel verbindt⁷¹.

Dit artikel komt samen met het artikel 163 van het Nieuwe Gemeentedecreet (cf. infra) in de plaats van artikel 136 van de Nieuwe Gemeentewet.

⁷⁰ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 100

⁷¹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 101

Dit artikel is op 1 januari 2007 in werking getreden.

Artikel 95, dat in bijlage opgenomen is, gaat verder in op de bevoegdheden van de financieel beheerder. Hij oefent de taken uit van rekenplichtige en staat in voor de uitvoering van de betalingen en uitgaven nadat de gemeentesecretaris zijn toestemming heeft gegeven⁷².

Dit artikel is op 1 januari 2007 in voege getreden.

2.3.4 Het managementteam

In de vorige onderdelen van dit onderzoek werd telkens de inwerkingtreding van de artikels na de bespreking ervan vermeld. Voor het nu volgend gedeelte over het managementteam geldt de hiervoor aangegeven *overgangsmaatregel*⁷³ (cf. supra). De betreffende artikels zijn in werking getreden op 1 januari 2007, de gemeenten kregen evenwel op grond van artikel 20 van het decreet van 22 december 2006⁷⁴ extra tijd tot 1 oktober 2007 om ze in de praktijk te implementeren.

Artikel 96:

Er is in elke gemeente een managementteam. Het managementteam bestaat uit de gemeentesecretaris, de financieel beheerder en, in voorkomend geval, de adjunct-gemeentesecretaris (...). De gemeenteraad is bevoegd voor de aanstelling en het ontslag van de leden van het managementteam en treedt ten aanzien van hen op als tuchtoverheid.

⁷² Dit artikel kan gelinkt worden aan artikel 163 van het decreet, dat de betalingsbevoegdheid verder uitwerkt (cf. infra).

⁷³ De VVSG heeft mee gepleit voor de invoering van deze overgangsmaatregel.

⁷⁴ Decreet van 22 december 2006 tot wijziging van de wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en van het provinciedecreet van 9 december 2005, artikel 20 (B.S., 29 december 2006)

Dit artikel legt voor elke gemeente de samenstelling van een managementteam op. De overheid kiest met deze verplichting uitdrukkelijk voor samenwerking en verbondenheid tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie⁷⁵. Tevens bepaalt dit artikel de minimale samenstelling van het managementteam, bestaande uit de gemeentesecretaris en de financieel beheerder. De gemeenteraad beslist verder over deze samenstelling. De wetgever laat in deze materie de gemeente een aanzienlijke vrijheid: de gemeenteraden stellen namelijk zelf hun organogram samen. Zij zorgen er met andere woorden onrechtstreeks zelf voor wie deel uitmaakt van het managementteam. Het is echter belangrijk dat, indien het managementteam ernstig wordt genomen, de belangrijkste afdelingen erin vertegenwoordigd zijn⁷⁶.

Wat een positief punt lijkt, is dat artikel 96 slechts in een 'minimale' samenstelling voorziet. Hiermee wordt bedoeld dat bijkomend ook niet-leidinggevende personeelsleden deel kunnen uitmaken van het managementteam. Een voorbeeld hiervan kan zijn: stafmedewerkers die een belangrijke bijdrage leveren aan het voeren en voorbereiden van het beleid. Een belangrijke functie van de gemeentesecretaris in relatie tot het managementteam, is dat hij advies zal geven voor de samenstelling ervan⁷⁷.

Artikel 97, dat in bijlage opgenomen is, legt de verplichting op om 'geregeld' een vergadering te houden met de gemeentesecretaris als voorzitter.

De concrete taken en bevoegdheden van het managementteam worden in artikel 98, dat in bijlage opgenomen is, weergegeven. Zo houdt het team onder andere toezicht op de kwaliteit van de organisatie, de werking van de gemeentelijke diensten en de interne communicatie. Tevens is het managementteam een ondersteuning voor de beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

⁷⁵ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 23

⁷⁶ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 102

⁷⁷ Idem

De efficiënte werking van de gemeente en het niveau van haar dienstverlening worden beïnvloed door onder andere de mate van samenwerking tussen het bestuur en de gemeentelijke diensten⁷⁸. Om op een goede manier te kunnen samenwerken is overleg nodig, hier vindt het managementteam zijn plaats dus terug.

Het managementteam is een ambtelijk orgaan. Dit impliceert dat politieke mandatarissen er in geen geval deel van kunnen uitmaken⁷⁹.

De regeling omtrent het managementteam is een nieuw gegeven binnen het Vlaams Gemeentedecreet.

2.3.5 Interne controle

Net zoals bij het managementteam, is bij het aspect 'interne controle' de overgangsmaatregel van toepassing: alle artikels hieromtrent zijn in werking getreden op 1 januari 2007. De gemeenten hebben echter tot 1 oktober 2007 de tijd om dit onderdeel volledig in de praktijk om te zetten.

Artikel 99:

De gemeenten staan in voor de interne controle van hun activiteiten. Interne controle is het geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om een redelijke zekerheid te verschaffen over: 1° het bereiken van de doelstellingen; 2° het naleven van wetgeving en procedures; 3° de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie; 4° het efficiënt en economisch gebruik van middelen; 5° de bescherming van activa; 6° het voorkomen van fraude.

Interne controle is van essentieel belang als hulpmiddel bij een goede beleidsvoering. Dit blijkt uit het beeld van samenhang, delegatie en verdeling van verantwoordelijkheden dat het Nieuwe Gemeentedecreet geeft. Daarom regelt artikel 99 dat de gemeenten zelf instaan voor de interne controle van hun activiteiten. Dit artikel omschrijft interne controle als het

⁷⁸ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006

⁷⁹ Idem

geheel van methodes en procedures die zekerheid trachten te voorzien over onder meer de naleving van de wetgeving en de preventie van fraude. In het artikel wordt een niet limitatieve lijst weergegeven van de doelstellingen die dergelijk systeem nastreeft, deze lijst zal van gemeente tot gemeente verschillen.

Volgens Beek et al. (2003)⁸⁰ kunnen de doelstellingen van interne controle in het algemeen als volgt worden omschreven:

- Het nagaan van de effectiviteit en de efficiëntie van de beleidsvoering;
- Het nagaan van de betrouwbaarheid van financiële informatievoorziening;
- De naleving van wet- en regelgeving;
- De bewaking van waarden van de organisatie (in dit geval de gemeente).

Artikel 100:

§1. Het interne controlesysteem wordt vastgesteld door de gemeentesecretaris, na overleg met het managementteam. Het is onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad. 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.
§2. Het interne controlesysteem beantwoordt minstens aan het principe van functiescheiding waar mogelijk en is verenigbaar met de continuïteit van de werking van de gemeentelijke diensten.

Artikel 100 voorziet in een belangrijk hulpmiddel bij de interne controle, met name het 'interne controlesysteem' (ICS). Het beschrijft de wijze waarop de interne controle wordt georganiseerd. Het systeem omvat het geheel van gecoördineerde methodes en procedures die leidinggevend in een organisatie uitwerken teneinde haar doelstellingen te bereiken.

⁸⁰ Beek, A., Vaassen, E.H.J., Meuwissen, R.H.G. (2003) *Hoofdlijnen Bestuurlijke Informatievoorziening – Administratieve Organisatie*, Wolters-Noordhoff Groningen/Houten, 584pp; p 125

De volgende methodes vallen hieronder:

- De rechtstreekse controle door personen bovenaan in de hiërarchie;
- De administratieve organisatie (procedures, richtlijnen);
- De budgettaire en financiële rapportering inclusief de verantwoording van eventuele verschillen⁸¹.

Na overleg met het managementteam stelt de gemeentesecretaris het ICS vast. Daarna dient het goedgekeurd te worden door de gemeenteraad⁸².

Het ICS zal zich voornamelijk toespitsen op het bereiken van de tactische en operationele doelstellingen. Dit sluit evenwel niet uit dat ook de strategische doelstellingen opgevolgd kunnen worden⁸³.

Belangrijk is dat het controlesysteem zo ontworpen dient te zijn dat het voor de financieel beheerder onmogelijk is om zelfstandig betalingen uit te voeren: dit kadert in het principe van de functiescheiding (cf. supra). Daarnaast moet het ICS voorzien in maatregelen om conflicten op te lossen die ontstaan zijn door de uitoefening van de interne controle⁸⁴.

Het feit dat zowel de interne controle als het ICS *verplicht* wordt ingevoerd, duidt erop dat delegatie en verdeling van verantwoordelijkheden, wat centraal staat in het decreet, niet zonder een intern controlesysteem kunnen.

Artikel 101:

Onverminderd de opdrachten inzake interne controle die krachtens dit decreet of door de gemeenteraad aan andere organen of personeelsleden worden opgedragen, staat de gemeentesecretaris 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

⁸¹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 103

⁸² Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 24

⁸³ Dit laatste is in feite meer een taak van het beleid.

⁸⁴ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 104

gemeenteraad. De gemeentesecretaris brengt het personeel op de hoogte van het interne controlesysteem, alsook van de wijzigingen ervan.

Artikel 101 geeft de bevoegdheid aan de gemeentesecretaris om het ICS te organiseren en tevens jaarlijks aan de gemeenteraad en het college te rapporteren. Niet onbelangrijk is dat de secretaris het personeel op de hoogte brengt van het controlesysteem en eventuele wijzigingen ervan. Hij kan dit doen aan de hand van een administratief handboek of een vervangend intranet⁸⁵. Het artikel sluit daarmee afdeling II van het Nieuwe Gemeentedecreet af.

De begrippen 'interne controle' en het 'intern controlesysteem' zijn nieuwe gegevens binnen het Vlaams Gemeentedecreet.

2.4 Planning en financieel beheer

Titel IV van het Nieuwe Gemeentedecreet is belangrijk voor dit werk, het bevat de bepalingen omtrent planning en financieel beheer. Het is opgedeeld in acht hoofdstukken. Elk van deze hoofdstukken zal toegelicht worden behalve hoofdstuk 7, dat handelt over het bestuurlijk toezicht en bijgevolg geen onmiddellijke band heeft met dit onderzoek.

2.4.1 Algemene bepaling

Artikel 145, dat in bijlage opgenomen is, geeft een cruciale regel weer voor de financiële administratie in het algemeen: het regelt wanneer het financieel boekjaar van een gemeente begint, namelijk op 1 januari. Het eindigt op 31 december van hetzelfde jaar.

Dit artikel is op 1 januari 2007 in werking getreden.

⁸⁵ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 104

Een belangrijk aandachtspunt voor hetgeen nu volgt, is dat artikel 145 tot en met artikel 178 van het decreet⁸⁶ gelezen moeten worden met artikel 179 van het decreet, aangaande de nadere voorschriften die de Vlaamse Regering moet uitwerken. In artikel 179 wordt het volgende geregeld.

Artikel 179:

*De Vlaamse Regering bepaalt nadere voorschriften voor de uitvoering van deze titel, evenals aangaande de daarbijbehorende documenten, met inbegrip van de te hanteren modellen.
(...)*

Dit laatste zal nadien, in punt 2.4.7, verder worden toegelicht.

2.4.2 Strategische meerjarenplanning

Het decreet tracht te voorzien in een goede manier van financiële planning, uitvoering en rapportering. In dit kader is meerjarenplanning belangrijk. Het is echter zo dat de Nieuwe Gemeentewet en de Nieuwe Gemeenteboekhouding⁸⁷ niet genoeg mogelijkheden bevatten om een efficiënt financieel beleid te voeren⁸⁸. In de Nieuwe Gemeentewet werd namelijk geen gebruik van een meerjarenplanning voorzien, wel werd de regeling voor een algemeen beleidsprogramma ingeschreven⁸⁹ (cf. infra). Daarnaast diende het college jaarlijks een verslag bij het ontwerp van de begroting te voegen, dat betrekking had op de begroting en het algemeen en financieel beleid van de gemeente⁹⁰. Dit verslag vertoont een gelijkenis

⁸⁶ Dit betreft de artikels onder de titel 'Planning en Financieel Beheer'.

⁸⁷ KB van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement betreffende de gemeentecomptabiliteit (B.S., 3 oktober 1990)

Wanneer op 1 januari 1995 de nieuwe gemeenteboekhouding werd ingevoerd, werd de oude budgettaire boekhouding behouden en uitgebreid met een algemene boekhouding. Men koppelde deze aan elkaar via een economische code, wat resulteert in een vrij complex geheel.

⁸⁸ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 31

⁸⁹ Nieuwe Gemeentewet, artikel 242bis

⁹⁰ Nieuwe Gemeentewet, artikel 96

met de meerjarenplanning, er werd namelijk ook in aangegeven hoe de aanpak van het beleid in de toekomst er zou uitzien.

Een verschilpunt tussen de oude en de nieuwe regeling is dat de jaarlijkse begroting in de Nieuwe Gemeentewet een centrale plaats innam, wat niet het geval is in het Nieuwe Gemeentedecreet: hierin staat de meerjarenplanning aan de basis van de beleidscyclus.

Artikel 146:

§1. Voor het einde van het jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen en vóór hij beraadslaagt over het budget voor het volgende boekjaar, stelt de gemeenteraad een meerjarenplan vast. Dat meerjarenplan bestaat uit een strategische nota en een financiële nota. Het heeft betrekking op de hele periode waarvoor de gemeenteraad werd verkozen, te rekenen vanaf de datum van vaststelling ervan.

§2. In de strategische nota worden de beleidsdoelstellingen en de beleidsopties voor het extern en intern te voeren gemeentebestuur op elkaar afgestemd en geïntegreerd weergegeven.

§3. 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.

(...)

De meerjarenplanning heeft betrekking op de hele gemeentelijke bestuursperiode. Het gemeentebestuur dient de meerjarenplanning op te stellen vóór het einde van het eerste jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen en vooraleer de raad beslist over het budget van het volgende jaar. Hiermee brengt het bestuur het strategische beleid in kaart.

De meerjarenplanning bestaat uit een strategische en een financiële nota. De strategische nota bevat de concrete beleidsdoelstellingen en de beleidsopties. De financiële nota geeft dan de financiële gevolgen weer van die beleidsopties. De meerjarenplanning wordt jaarlijks uitgewerkt in het budget (cf. infra).

De omschrijving van de inhoud van de strategische en financiële nota uit artikel 146 zal concreter worden ingevuld door de Vlaamse Regering⁹¹ (cf. punt 2.4.7). Tot op heden⁹² bestaat hier geen verdere duidelijkheid over.

⁹¹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 115

Het meerjarenplan dient aan te sluiten op het algemeen beleidsprogramma dat in artikel 242*bis* van de Nieuwe Gemeentewet staat ingeschreven (cf. *supra*). Dit artikel blijft van kracht⁹³ en houdt in dat het college aan de gemeenteraad een algemeen beleidsprogramma voorlegt voor de duur van zijn mandaat. Dit programma moet de belangrijkste beleidsplannen bevatten. In de Nieuwe Gemeentewet was wel een extra voorwaarde voorzien, namelijk dat dit programma voorgelegd moest worden binnen de eerste drie maanden na de verkiezing van het college. Op vraag van de VVSG werd deze termijn uit artikel 242*bis* achterwege gelaten⁹⁴.

Een belangrijk gegeven is dat de bepalingen over de strategische meerjarenplanning (artikels 146 en 147) nog *niet* in werking zijn getreden op 1 januari 2007. Er is op dit ogenblik⁹⁵ nog geen nadere informatie over wanneer dat zal gebeuren.

Artikel 147:

§1. De gemeenteraad past jaarlijks waar nodig het meerjarenplan aan in de loop van het vierde kwartaal en voor hij beraadslaagt over het budget voor het volgende boekjaar. De aanpassing van het meerjarenplan in het laatste jaar van de zesjaarlijkse periode waarvoor de gemeenteraad werd verkozen, is facultatief. De gemeenteraad houdt bij de aanpassing rekening met de termijn waarop het meerjarenplan betrekking heeft. Vanaf het voorlaatste jaar van de zesjaarlijkse periode waarvoor de gemeenteraad werd verkozen, beschrijft de financiële nota de financiële consequenties voor ten minste drie boekjaren na het lopende boekjaar. (...)

Artikel 147 van het decreet bepaalt dat de gemeenteraad jaarlijks het meerjarenplan zal aanpassen waar nodig en dient te overleggen over het budget voor het volgende boekjaar. De gemeenteraad hoeft echter het meerjarenplan niet meer aan te passen in het laatste jaar van de zesjaarlijkse periode waarin hij actief is. Het is immers van geen nut dat een

⁹² Mei 2007

⁹³ Zolang de artikels betreffende de meerjarenplanning niet in werking getreden zijn.

⁹⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005, artikel 1, 38° (B.S., 30 november 2006)

en Leroy, J., 2007, *Eerste 100 dagen*, <http://www.vvsg.be>, geraadpleegd op 17-05-2007

⁹⁵ Mei 2007

uittredende coalitie plannen opstelt wanneer een ander gemeentebestuur de nieuwe bestuursperiode inzet.

Uit het derde lid volgt dat de gemeente de financiële nota jaarlijks dient bij te sturen zodat deze voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 146 (cf. supra). Vanaf het voorlaatste jaar van de zesjaarlijkse periode waarvoor de gemeenteraad verkozen werd, moet de financiële nota eveneens geactualiseerd worden voor drie volgende boekjaren⁹⁶. Belangrijk hierbij is dat hetgeen in deze nota vooropgesteld wordt, geen afbreuk doet aan de beleidsvrijheid van de nieuwe gemeenteraad van de volgende legislatuur⁹⁷.

Elk gemeenteraadslid ontvangt een exemplaar van het ontwerp van de jaarlijkse aanpassing van het meerjarenplan, en dit minstens veertien dagen vóór de vergadering waarop het besproken wordt⁹⁸.

De tweede paragraaf van dit artikel herneemt artikel 96 van de Nieuwe Gemeentewet.

2.4.3 Het budget

Artikel 148:

§1. Voor het begin van ieder boekjaar stelt de gemeenteraad op basis van het meerjarenplan het budget van de gemeente vast.

§2. In afwijking van de eerste paragraaf kan de gemeenteraad het budget voor het eerste volledige boekjaar van de zesjaarlijkse periode waarvoor de gemeenteraad is verkozen, vaststellen in de loop van het eerste kwartaal van dat boekjaar. Het budget voor het eerste volledige boekjaar van de zesjaarlijkse periode hoeft niet te passen in het meerjarenplan. (...)

⁹⁶ Vermoedelijk dient dit om de aandacht van de nieuwe gemeenteraad te vestigen op belangrijke projecten die nader opgevolgd moeten worden.

⁹⁷ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 115

⁹⁸ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 147 § 2

Zoals eerder reeds vermeld werd, wordt de meerjarenplanning jaarlijks uitgewerkt in het budget, paragraaf 1 van artikel 148 bevat deze verplichting.

De verplichte bepaling om jaarlijks een budget samen met de beleidsnota op te stellen is echter weinig zinvol in het laatste jaar van een legislatuur wanneer de bestaande coalitie in de volgende bestuursperiode niet behouden blijft. Op die manier beperkt men echter de beleidsvrijheid van het nieuwe bestuur. Om die redenen bepaalt paragraaf 2 van dit artikel dat het budget voor het eerste volledige boekjaar van een nieuwe legislatuur kan worden opgesteld door de nieuw verkozen gemeenteraad in het eerste kwartaal van dat boekjaar. Dit budget dient evenwel niet gebaseerd te zijn op het meerjarenplan aangezien op dat ogenblik nog geen meerjarenplan opgesteld is⁹⁹.

Artikel 148 in combinatie met artikel 146 en de eerste paragraaf van artikel 147, hernemen de eerste paragrafen van artikel 240 en 241 uit de Nieuwe Gemeentewet.

Artikel 148 is op 1 januari 2007 in werking getreden.

In artikel 149, dat in bijlage opgenomen is, wordt bepaald dat het budget uit artikel 148 twee soorten nota's omvat: een beleidsnota en een financiële nota (cf. infra). Belangrijk is dat beide nota's aan elkaar gekoppeld zijn.

Artikel 149 is op 1 januari 2007 in werking getreden.

Artikel 150:

De beleidsnota verwoordt het beleid dat de gemeente gedurende het boekjaar zal voeren en concretiseert de beleidsdoelstellingen. De beleidsnota omvat een toelichting omtrent de financiële toestand van de gemeente en verwoordt de aansluiting met de financiële nota.

Artikel 150 van het decreet geeft een definitie van de beleidsnota weer. De beleidsnota duidt het beleid aan dat de gemeente beoogt te voeren en bevat dus de

⁹⁹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 115

beleidsdoelstellingen. Daarnaast dient ook concreet aangegeven te worden welke middelen¹⁰⁰ het bestuur nodig acht om de doelstellingen te kunnen bereiken¹⁰¹.

Het artikel is op 1 januari 2007 in werking getreden.

Artikel 151:

§1. De financiële nota bevat minstens het exploitatiebudget, het investeringsbudget en het liquiditeitsbudget.

(...)

§4. Het investeringsbudget is een financieel plan van de uitgaven en ontvangsten, en van de kosten en opbrengsten die verbonden zijn aan de aanschaf, het gebruik en de vervreemding van duurzame middelen. (...)

Dit artikel bepaalt dat de financiële nota verschillende andere budgetten bevat: het exploitatiebudget, het investeringsbudget en het liquiditeitsbudget. Het exploitatiebudget bevat alle verwachte opbrengsten en kosten, het liquiditeitsbudget wordt omschreven als een financieel plan van de geldstromen van de gemeente.

Het investeringsbudget daarentegen is een financieel plan van de uitgaven en ontvangsten, evenals de kosten en opbrengsten. Het woord 'gebruik' in paragraaf 4 duidt aan dat bij elke investering de financiële gevolgen ervan moeten worden ingeschat: de verkregen opbrengsten moeten opwegen tegen de gemaakte kosten¹⁰².

Artikel 151 treedt in werking op de datum die bepaald wordt door de Vlaamse Regering, er bestaat momenteel¹⁰³ nog geen duidelijkheid over wanneer dit zou gebeuren.

Artikel 152:

Tot het budget van de gemeente is vastgesteld, kan de gemeente slechts beschikken over voorlopige kredieten onder de voorwaarden en binnen de grenzen, bepaald door de Vlaamse Regering.

¹⁰⁰ Hiermee worden financiële middelen, materiële zaken (bv. gebouwen), personeel enzovoort bedoeld.

¹⁰¹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 116

¹⁰² Idem

¹⁰³ Mei 2007

Het artikel bepaalt dat de mogelijkheid om over voorlopige kredieten te beschikken slechts bestaat tot op het moment dat het budget voor de gemeente is vastgesteld. Het Koninklijk Besluit van 2 augustus 1990 houdende het Algemeen Reglement betreffende de Gemeentecomptabiliteit (ARGC) licht het begrip 'voorlopige kredieten' toe¹⁰⁴. Ten behoeve van de definitieve vaststelling van de begroting, mogen door middel van voorlopige kredieten uitgaven worden gedaan waarvoor een uitvoerbaar krediet uitgetrokken was op de begroting van het vorige boekjaar. Als de begroting echter nog niet aangenomen is, worden de voorlopige kredieten vastgesteld door de gemeenteraad en goedgekeurd door de toezichthoudende overheid. Ze mogen per begonnen maand niet meer bedragen dan één twaalfde van:

- het begrotingskrediet van het vorige dienstjaar, wanneer de begroting van het boekjaar nog niet aangenomen is;
- het begrotingskrediet van het lopende dienstjaar of, indien het kleiner is, van het begrotingskrediet van het vorige dienstjaar, wanneer de begroting van het dienstjaar reeds aangenomen is.

Artikel 152 treedt in werking op de datum die bepaald wordt door de Vlaamse Regering, er bestaat momenteel¹⁰⁵ nog geen duidelijkheid over wanneer dit zou gebeuren.

Artikel 153, dat in bijlage opgenomen is, bevat de regelingen die noodzakelijk zijn bij uitgaven waar verschillende gemeenten bij betrokken zijn, het is in feite een herhaling van artikel 256, § 1 van de Nieuwe Gemeentewet.

Artikel 153 is op 1 januari 2007 in voege getreden.

¹⁰⁴ KB van 2 augustus 1990 houdende het Algemeen Reglement betreffende de Gemeentecomptabiliteit, artikel 14 (B.S., 3 oktober 1990)

¹⁰⁵ Mei 2007

Artikel 154, dat in bijlage opgenomen is, geeft concreet aan wat budgetwijzigingen juist inhouden en welk orgaan de budgetwijzigingen formeel vaststelt. De inwerkingtreding van dit artikel wordt nog bepaald door de Vlaamse Regering.

Artikel 155:

Onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt, beslist het college van burgemeester en schepenen over de interne kredietaanpassingen. Het college brengt de gemeenteraad, de financieel beheerder en de betrokken budgethouders daarvan onverwijld op de hoogte. De externe auditcommissie heeft toegang tot deze beslissingen.

Artikel 155 werkt de bevoegdheid omtrent controle over interne kredietaanpassingen (cf. artikel 154) verder uit. Ook hier wordt nogmaals verwezen naar de externe auditcommissie, die hierna verder toegelicht wordt. Wat onder 'interne kredietaanpassingen' verstaan wordt, zal bepaald worden door de Vlaamse Regering (cf. punt 2.4.7).

Net zoals artikel 154 treedt artikel 155 in werking op de datum bepaald door de Vlaamse Regering. Momenteel¹⁰⁶ bestaat hier nog geen verdere duidelijkheid over.

Artikel 156:

Een verbintenis mag alleen worden aangegaan door de bevoegde budgethouder op grond van een goedgekeurde, op het budget voorkomende post of op grond van een voorlopig krediet. De personeelsleden of de leden van het college van burgemeester en schepenen die in strijd hiermee verbintenissen hebben aangegaan, zijn hiervoor persoonlijk verantwoordelijk, behoudens in de gevallen die door of krachtens dit decreet worden bepaald en onverminderd de eventuele medeverantwoordelijkheid van andere organen of personeelsleden van de gemeente.

Artikel 156 van het Nieuwe Gemeentedecreet heeft betrekking op het aangaan van verbintenissen. Het stelt dat een verbintenis slechts mag aangegaan worden door de budgethouder die ervoor bevoegd is, mits er krediet voorzien is of in het budget de betreffende post aanwezig is. Inhoudelijk kunnen we hierin artikel 247 van de Nieuwe Gemeentewet terugvinden.

Dit artikel is op 1 januari 2007 in voege getreden.

¹⁰⁶ Mei 2007

Artikel 157:

De gemeenteraad kan zonder voorafgaande budgetwijziging voorzien in uitgaven die door dwingende en onvoorziene omstandigheden worden vereist, op voorwaarde dat hij daartoe een met redenen omkleed besluit neemt. In dezelfde omstandigheden en als het geringste uitstel onbetwistbare schade zou veroorzaken, kan het college van burgemeester en schepenen op eigen verantwoordelijkheid in de uitgave voorzien. Het college van burgemeester en schepenen brengt de gemeenteraad en de externe auditcommissie daarvan onverwijld op de hoogte. In de gevallen, bedoeld in het eerste en het tweede lid, worden de nodige kredieten onverwijld ingeschreven door een budgetwijziging. De betaling mag evenwel worden uitgevoerd zonder de budgetwijziging af te wachten.

Artikel 157 van het decreet is van essentieel belang binnen deze sectie. Dit artikel staat toe dat de gemeenteraad zonder voorafgaande budgetwijziging bepaalde uitgaven kan doen die zij nodig acht wanneer dwingende of onvoorziene omstandigheden zich voordoen. Een zelfde bevoegdheid wordt toegekend aan het college. Het college wordt wel verondersteld om de gemeenteraad en de externe auditcommissie op de hoogte te stellen. Er worden dus wel beperkingen opgelegd aan het college. Met deze uitzonderlijke maatregel moet evenwel 'voorzichtig' worden omgesprongen. Het is zo dat met dwingende en onvoorziene omstandigheden *overmacht* bedoeld wordt. Investerings komen bijgevolg niet in aanmerking. Een situatie waarin deze uitzonderingsmaatregel wel kan toegepast worden is bijvoorbeeld brand of een overstroming.

Dit artikel herneemt artikel 249 § 1 uit de Nieuwe Gemeentewet en is op 1 januari 2007 in voege getreden.

2.4.4 Uitvoering van het budget, budgethouderschap en beheer van de middelen

2.4.4.1 *Budgethouderschap*

Alle artikels met betrekking tot het budgethouderschap zijn op 1 januari 2007 in voege getreden, daarom wordt de inwerkingtreding van elk afzonderlijk artikel niet meer vermeld.

Artikel 158:

Het budgethouderschap is de toegekende bevoegdheid tot beheer van een budget dat taakstellend is in die zin dat het een norm inhoudt waarvan de budgethouder de realisatie nastreeft.

De uitdrukking 'taakstellend zijn' vraagt om enige verduidelijking. Zij houdt een afspraak in welke producten of diensten binnen een welbepaalde periode moeten worden geleverd en met welk budget dat dient gefinancierd te worden. *Budgethouderschap is dus geen vrijgeleide.* Deze definitie van budgethouderschap vindt zijn oorsprong in de OCMW-wet¹⁰⁷. In artikel 87 van deze wet staat een definitie ingeschreven van de begrippen 'meerjarenplan', 'activiteitencentrum', 'investeringsbudget', 'exploitatiebudget' en 'liquiditeitsbudget'. Het begrip 'budget' wordt eveneens verduidelijkt. 'Budget' omvat niet alleen de financiële aspecten, maar ook bijvoorbeeld het gebruik van een gebouw of materiaal, het inhuren van bekwaam personeel et cetera¹⁰⁸.

Artikel 159:

§1. Het budgethouderschap komt toe aan het college van burgemeester en schepenen, behoudens de uitzonderingen bepaald door of krachtens dit decreet en onverminderd de toepassing van §2 en §3.

§2. Het college van burgemeester en schepenen kan het budgethouderschap voor aangelegenheden van dagelijks bestuur toekennen aan de gemeentesecretaris, die verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. De gemeenteraad bepaalt, op voorstel van het college van burgemeester en schepenen, wat onder dagelijks bestuur wordt begrepen. De gemeentesecretaris kan deze bevoegdheid met betrekking tot bepaalde budgetten betreffende activiteitencentra delegeren aan andere personeelsleden. Hij houdt daarbij rekening met het organogram van de gemeentelijke diensten. De betrokken personeelsleden kunnen de aan hen gedelegeerde bevoegdheid niet weigeren als hun functieomschrijving erin voorziet. Zij zijn persoonlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het aan hen gedelegeerde budgethouderschap.

§3. Onder de voorwaarden die door de gemeenteraad vastgesteld worden en na advies van de gemeentesecretaris, kan het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap met betrekking tot bepaalde budgetten betreffende activiteitencentra of projecten delegeren van [lees: aan] bepaalde personeelsleden van de gemeente, ook voor aangelegenheden die het dagelijks bestuur te boven gaan. Het college van burgemeester en schepenen houdt daarbij rekening met het organogram van de gemeentelijke diensten. De betrokken personeelsleden

¹⁰⁷, De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, artikel 87 § 2 (B.S., 5 augustus 1976)

¹⁰⁸ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 118

kunnen de aan hen gedelegeerde bevoegdheid niet weigeren als hun functieomschrijving erin voorziet. Zij zijn persoonlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het aan hen gedelegeerde budgethouderschap. De gemeentesecretaris brengt het in het eerste lid bedoelde advies uit binnen dertig dagen na daarom te zijn verzocht ter kennis van het college van burgemeester en schepenen. Bij gebreke aan kennisgeving van het advies binnen de voormelde termijn, kan aan dat adviesvereiste worden voorbijgegaan. Dergelijke delegatie vervalt in ieder geval zes maanden na de algehele vernieuwing van de gemeenteraad.
(...)

Artikel 159 van het decreet bepaalt dat het budgethouderschap in eerste instantie toekomt aan het college. Het college kan dan het budgethouderschap toekennen aan de gemeentesecretaris, op voorwaarde dat het gaat om aangelegenheden van dagelijks bestuur. De gemeentesecretaris is in dit geval verantwoordelijk voor de uitvoering van dit budgethouderschap. Deze mogelijkheid tot delegatie aan de secretaris¹⁰⁹ is een zeer belangrijke vernieuwing die in het Nieuwe Gemeentedecreet naar voren komt¹¹⁰. In de context van het budgethouderschap kan een link gelegd worden met de functiebeschrijving van de financieel beheerder (cf. supra en artikel 96 van het decreet). Het budgethouderschap valt namelijk onder zijn bevoegdheden, zoals eerder reeds vermeld werd.

Niet alleen het college kan bevoegdheden omtrent budgethouderschap verder delegeren, de gemeentesecretaris is hiervoor ook bevoegd: hij kan dit doen aan andere personeelsleden. De personeelsleden in kwestie kunnen deze delegatie niet weigeren indien hun functieomschrijving erin voorziet; dit wordt bepaald in paragraaf 2 van dit artikel.

De mogelijkheid tot delegatie die in paragraaf 3 aangehaald wordt, verschilt van de bovenstaande. Het college kan namelijk het budgethouderschap *rechtstreeks* aan bepaalde personeelsleden delegeren, ook voor aangelegenheden die het dagelijks bestuur te boven gaan. Deze delegaties zijn, in tegenstelling tot de delegaties aan de secretaris, beperkt in de tijd; ze vervallen namelijk zes maanden na de algehele vernieuwing van de

¹⁰⁹ Een ander voorbeeld van een belangrijke delegatie van het college naar de secretaris toe, is het aanstellen van ander gemeentelijk personeel dan de secretaris, de adjunct-secretaris en de financieel beheerder. Dit is een andere belangrijke vernieuwing in het Nieuwe Gemeentedecreet.

¹¹⁰ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 21

gemeenteraad. Dit laatste is een belangrijk verschilpunt tussen de delegatie van bevoegdheden aan de secretaris enerzijds en de andere personeelsleden anderzijds¹¹¹. Vermoedelijk heeft de wetgever deze termijn ingevoerd om de nieuwe coalitie de kans te geven om deze delegatie zelf in te vullen. Een belangrijk aandachtspunt bij deze laatste delegatie is dat de personeelsleden in kwestie geen beheersdaden mogen stellen die deze einddatum overschrijden.

Zowel bij de delegatie aan de gemeentesecretaris, als aan andere personeelsleden, moet het college rekening houden met het organogram van de gemeente. Hiermee wordt bedoeld dat de bevoegdheden *in eerste instantie* aan de diensthoofden van de belangrijkste diensten worden toegekend.

De bedoeling van deze mogelijkheden tot delegeren bestaat erin een beleid te organiseren dat zo veel mogelijk op maat gemaakt is van de gemeente en dat aan haar concrete wensen tegemoet komt. Het feit dat het toekennen van het budgethouderschap naar de gemeentesecretaris toe afhankelijk gesteld wordt van de beslissing van het college, geeft eveneens blijk van het principe van 'lokale autonomie'¹¹².

Het college is bevoegd voor het dagelijks bestuur van de gemeente. Dit is één van de basispijlers van het decreet. Belangrijk hierbij is dat de gemeenteraad bepaalt wat er onder de noemer van 'dagelijks bestuur' valt, dit wordt eveneens geregeld in artikel 159 van het decreet. Doordat de gemeenteraad het 'dagelijks bestuur' invult, legt hij reeds vast welke bevoegdheden niet aan de administratie kunnen worden toevertrouwd. Zo kan de raad de mogelijkheid om het budgethouderschap te delegeren in een bepaalde richting sturen. Het college beslist vervolgens over de effectieve delegatie¹¹³.

¹¹¹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 119

¹¹² Idem

¹¹³ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 21

In de Memorie van Toelichting (2004-2005)¹¹⁴ kunnen we lezen dat ‘dagelijks bestuur’ de beheersdaden omvat die onder normale omstandigheden het bestuur contractmatig niet langer dan het boekjaar verbinden. Wat het dagelijks bestuur bijgevolg niet kan beslissen, is bijvoorbeeld het aangaan van een contract dat begint te lopen in oktober 200X tot februari 200X+1. Voor de inwerkingtreding van de invulling van het begrip ‘dagelijks bestuur’ kan, zoals eerder reeds vermeld werd, de overgangsmaatregel toegepast worden.

Het budgethouderschap is een nieuw begrip dat ontleend is aan de nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten en niet ingeschreven stond in de Nieuwe Gemeentewet.

Artikel 160:

§1. De budgethouder gaat de verbintenissen aan overeenkomstig het hem toevertrouwde budget. Hij voert, in voorkomend geval binnen de perken van de delegatie, de procedures voor opdrachten van aanneming van werken, leveringen of diensten en wijst de opdracht toe en keurt de te betalen bedragen goed overeenkomstig het aan hem toevertrouwde budget.

§2. De voorgenomen financiële verbintenissen zijn onderworpen aan een voorafgaand visum, voordat enige verbintenis kan worden aangegaan. De financieel beheerder onderzoekt de wettigheid en regelmatigheid van deze voorgenomen verbintenissen in het kader van zijn opdracht bedoeld in artikel 94, 1°. Hij verleent zijn visum, indien uit dit onderzoek de wettigheid en regelmatigheid van de voorgenomen verbintenis blijkt. De gemeenteraad bepaalt de nadere voorwaarden waaronder de financieel beheerder de controle, bedoeld in het tweede lid, uitoefent. (...)

§3. De budgethouder is verantwoordelijk voor de facturatie van de opbrengsten van het aan hem toevertrouwde budget.

§4. De gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen kunnen als bevoegde budgethouder beslissen, onder de door hen bepaalde voorwaarden, de goedkeuring van de te betalen bedragen toe te vertrouwen aan de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris kan die bevoegdheid niet delegeren.

In artikel 160 wordt bepaald dat de budgethouder slechts verbintenissen kan aangaan in evenredigheid met het toevertrouwde budget. Indien aan hem de desbetreffende bevoegdheid werd toegekend, voert hij de procedures voor opdrachten van aanneming van werken. Hij wijst de opdracht toe en keurt de te betalen bedragen goed met respect voor het toegekende budget.

¹¹⁴ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 118

Uit de Memorie van Toelichting (2004-2005)¹¹⁵ blijkt dat men in paragraaf 1 specifiek voor de uitdrukking 'keurt de te betalen bedragen goed' heeft gekozen in plaats van bijvoorbeeld 'keurt de facturen goed'. Dit is belangrijk aangezien de opdracht van de budgethouder ook inhoudt de bedragen te controleren die niet rechtstreeks voortvloeien uit een factuur. Een voorbeeld hiervan is de goedkeuring van de te betalen lonen.

In de Memorie van Toelichting (2004-2005)¹¹⁶ wordt eveneens bepaald dat de verbintenissen slechts rechtsgeldig zijn indien ze een positief visum hebben verkregen van de financieel beheerder. Dit visum wordt verleend als de wettigheid en regelmatigheid van de verbintenis blijkt uit een onderzoek dat de financieel beheerder voert. De gemeenteraad bepaalt concreet voor welke dossiers het voorafgaande visum van de financieel beheerder noodzakelijk is. Zolang de gemeenteraad deze beslissing niet genomen heeft, bepaalt de Vlaamse Regering dat alle bedragen boven € 5.500 (excl.BTW) onderworpen worden aan de visumplicht, de andere niet¹¹⁷.

Een belangrijk gegeven is dat het visum onder voorbehoud van aanpassing van het krediet *onmogelijk* is¹¹⁸. Hierbij dient verwezen te worden naar artikel 160 en artikel 156 (cf. supra). In dit laatste artikel wordt bepaald dat een verbintenis slechts aangegaan worden door de bevoegde budgethouder op grond van een goedgekeurde, op het budget voorkomende post of op grond van een voorlopig krediet.

Elke budgethouder beschikt over de mogelijkheid om voor verbintenissen waar geen visum voor nodig is, toch aan de financieel beheerder zijn goedkeuring te vragen aan de hand van een visum. Het doel hiervan is om de zekerheid te verkrijgen over de wettigheid van een

¹¹⁵ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 120

¹¹⁶ Idem

¹¹⁷ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006

¹¹⁸ Agentschap voor Binnenlands Bestuur – werking besturen. <http://binnenland.vlaanderen.be>, geraadpleegd op 11-04-2007

dossier. De artikels met betrekking tot het verlenen van het visum komen, zoals eerder vermeld, in aanmerking voor de toepassing van de overgangsmaatregel.

Ook in dit artikel zijn er elementen terug te vinden van *delegatie*. Het is namelijk zo dat de gemeenteraad en het college de goedkeuring van de te betalen bedragen kan toevertrouwen aan de gemeentesecretaris. Deze laatste kan deze bevoegdheid echter niet doorgeven aan anderen.

De eerste paragraaf van dit artikel vervangt artikel 250 van de Nieuwe Gemeentewet.

Artikel 161:

Als de financieel beheerder, bij gemotiveerde beslissing, aan een door een budgethouder voorgenomen verbintenis waarvoor nog voldoende kredieten zijn, weigert visum te verlenen, kan het college van burgemeester en schepenen, op eigen verantwoordelijkheid viseren. In dat geval bezorgt het college van burgemeester en schepenen de gemotiveerde beslissing van de financieel beheerder aan de provinciegouverneur, tegelijkertijd met het afschrift van zijn beslissing. De externe auditcommissie wordt van de beslissing op de hoogte gesteld. (...)

Artikel 161 regelt dat wanneer de financieel beheerder zijn visum niet toestaat voor een bepaalde verbintenis, de mogelijkheid bestaat dat het college op eigen verantwoordelijkheid zijn visum toekent. Deze regeling werd ingevoerd om te vermijden dat de financieel beheerder het bestuur lam zou kunnen leggen.

Artikel 162:

§1. Om de betaling mogelijk te maken van geringe exploitatie-uitgaven van het dagelijkse bestuur, die zonder uitstel moeten gebeuren of die onmiddellijk moeten worden gedaan voor de goede werking van de dienst, kan de gemeentesecretaris na advies van de financieel beheerder beslissen aan bepaalde budgethouders of personeelsleden een provisie ter beschikking te stellen. Deze beslissing van de gemeentesecretaris wordt ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd indien ze niet overeenstemt met het advies van de financieel beheerder dat hij in volle onafhankelijkheid heeft verstrekt. (...) Die budgethouders of personeelsleden zijn persoonlijk verantwoordelijk voor het beheer ervan. (...)

§2. De gemeentesecretaris kan, na advies van de financieel beheerder, onder zijn verantwoordelijkheid bepaalde personeelsleden van de gemeente die onder zijn gezag staan, belasten met de inning van geringe dagontvangsten. Deze beslissing van de gemeentesecretaris wordt ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd indien ze niet overeenstemt met het advies van de financieel beheerder dat hij in volle onafhankelijkheid heeft verstrekt. (...)

*§3. Minstens eenmaal per jaar verifieert de financieel beheerder of een door hem aangestelde persoon, onder zijn verantwoordelijkheid, de boekhouding en de geldvoorraad van de houders van de provisie, bedoeld in §1, en de personeelsleden die belast zijn met de inning van geringe dagontvangsten, bedoeld in §2 . Van zijn bevindingen wordt een proces-verbaal gemaakt dat aan de gemeentesecretaris, aan de bevoegde budgethouder of aan het betrokken personeelslid en, in geval van onregelmatigheden, aan de externe auditcommissie wordt bezorgd. Dat proces-verbaal wordt zowel door het verantwoordelijke personeelslid als door de financieel beheerder ondertekend.
(...)*

Artikel 162 van het decreet biedt de mogelijkheid voor de secretaris om, na advies van de financieel beheerder, aan bepaalde personeelsleden een provisie toe te kennen die voorziet in de betaling van *kleine* exploitatie-uitgaven van dagelijks bestuur. Dit wordt in de eerste paragraaf van het artikel geregeld. Een voorbeeld van een exploitatie-uitgave is de vergoeding die moet worden betaald bij de keuring van voertuigen. Dit gaat als volgt in zijn werk: de financieel beheerder stelt de secretaris van deze behoefte op de hoogte aan de hand van een positief advies, waarop de secretaris de bevoegdheid toekent. Als het advies van de financieel beheerder *negatief* is, zal de gemeenteraad een definitieve beslissing nemen.

Voordien was de provisieregeling ingeschreven in het *Besluit van de Regent van 10 februari 1945 betreffende het Algemeen Reglement op de Gemeentelijke Comptabiliteit*¹¹⁹. Een belangrijk verschilpunt tussen de oude en de nieuwe regeling is, dat in de oude regeling de *ontvanger* bevoegd was om de provisie toe te kennen. Afgezien van dit verschil, is deze toch wel omslachtige procedure identiek aan de procedure ingeschreven in artikel 162 van het nieuwe decreet.

¹¹⁹ Besluit van de Regent van 10 februari 1945 houdende het Algemeen Reglement op de Gemeentelijke Comptabiliteit (B.S., 31 maart 1945)

Bij deze provisie kan een link gelegd worden met de OCMW-wetgeving, waarin dergelijke mogelijkheid eveneens voorzien is¹²⁰.

Het personeelslid aan wie de betalingsbevoegdheid toegewezen werd en degene die dus de betalingen uitvoert, is *persoonlijk verantwoordelijk* voor het beheer van die bevoegdheid. Hiermee wordt bedoeld dat de budgethouder of het aangeduide personeelslid in de eerste plaats zullen worden aangesproken in geval van kastekorten waar discussie over bestaat¹²¹.

In de tweede paragraaf wordt de mogelijkheid aangehaald voor de secretaris om ook personeelsleden de bevoegdheid tot inning van dagontvangsten¹²² toe te kennen als de secretaris dit wenst. Ook hier geldt dat bij een *negatief* advies van de financieel beheerder, de gemeenteraad toestemming dient te geven aan de gemeentesecretaris om een geldige beslissing mogelijk te maken.

Belangrijk hierbij is dat aangezien de beslissingen een invloed hebben op de interne controle, een jaarlijkse verificatie gehouden wordt; dit wordt in paragraaf 3 van het artikel geregeld.

2.4.4.2 Uitvoering van de betalingen, inning van de ontvangsten en beheer van de kasmiddelen

Artikel 163:

§1. De financieel beheerder staat in voor de uitvoering van alle girale betalingen. Hij of zijn gemachtigde plaatst hiervoor als tweede een handtekening op de betalingsopdracht aan de financiële instelling. Betalingen in uitvoering van uitgaven kunnen nooit door de financieel

¹²⁰ Ordonnantie van 3 juni 2003 betreffende het administratief toezicht en de financiële, budgettaire en boekhoudkundige voorschriften van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, artikel 46ter (B.S., 18 juni 2003)

¹²¹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 121

¹²² Met dagontvangsten worden de ontvangsten bedoeld waarvan de schuldenaar niet vooraf kan worden aangeduid (bijvoorbeeld bij het toegangsticket van een ondergrondse parking)

beheerder gebeuren zonder een uitdrukkelijke betalingsopdracht van de gemeentesecretaris. Deze opdracht van de gemeentesecretaris blijkt uit een eerste handtekening op de betalingsopdracht aan de financiële instelling door de gemeentesecretaris of zijn gemachtigde. De gemeentesecretaris bevestigt hiermee dat de uitgave wettig en regelmatig is. De betalingen in verband met het thesauriebeheer gebeuren autonoom door de financieel beheerder. De secretaris kan, na eensluidend advies van de financieel beheerder, de kasverrichtingen opdragen aan een of meer personeelsleden van de gemeente, met uitsluiting van de financieel beheerder. De betrokken personeelsleden kunnen de aan hen toevertrouwde bevoegdheden niet weigeren als hun functieomschrijving erin voorziet. De in dit artikel vermelde personeelsleden zijn binnen de grenzen van de aan hen toevertrouwde bevoegdheid rekenplichtig. §2. Indien de gemeentesecretaris of een door hem met betalingsverrichtingen belast personeelslid weigert een betalingsopdracht aan een financiële instelling te ondertekenen kan het college van burgemeester en schepenen op eigen verantwoordelijkheid bevelen de betaling uit te voeren. Een dergelijk bevel kan niet worden geweigerd. In dat geval bezorgt het college van burgemeester en schepenen een afschrift van zijn beslissing aan de provinciegouverneur en aan de externe auditcommissie.(...)

Deze afdeling omvat slechts één artikel, dat bepaalt dat de financieel beheerder instaat voor de uitvoering van alle girale betalingen. Belangrijk hierbij is de zogenaamde *dubbele handtekening* die noodzakelijk is om een betaling te kunnen uitvoeren. Vooreerst is de toestemming nodig van de gemeentesecretaris, hij verleent die door middel van zijn handtekening op de betalingsopdracht¹²³. Deze handtekening geeft aan dat de uitgave wettig en regelmatig is. Dit impliceert dat eenmaal de financieel beheerder zijn visum gegeven heeft (cf. supra) en de gemeentesecretaris de opdracht tot betalen gegeven heeft, de financieel beheerder deze betaling kan uitvoeren zonder voorafgaande controle. Deze laatste tekent dan een tweede maal, ditmaal in functie van de thesaurie. Hij is namelijk verantwoordelijk voor het thesauriebeheer¹²⁴.

Ook in deze afdeling van het decreet is er sprake van *delegatie*. Zowel de financieel beheerder als de secretaris beschikken over de mogelijkheid om het plaatsen van hun handtekening te delegeren, dit blijkt uit de uitdrukking “*of zijn gemachtigde*” in de eerste paragraaf. Daarnaast kan de secretaris de kasverrichtingen delegeren aan één of meer personeelsleden van de gemeente, met uitsluiting van de financieel beheerder (cf. supra).

¹²³ Of in het elektronische bankprogramma.

¹²⁴ Betalingen in verband met het thesauriebeheer gebeuren onafhankelijk door de financieel beheerder.

De financieel beheerder dient hier wel een eensluidend advies over te geven. Als het advies niet eensluidend is, moet de secretaris deze verrichtingen zelf doen of een ander personeelslid aanduiden.

De eerste paragraaf van dit artikel in combinatie met artikel 94 van het decreet regelt analoge bepalingen uit artikel 136 van de Nieuwe Gemeentewet.

Het artikel is op 1 januari 2007 in werking getreden.

2.4.5 Boekhouding, financiële rapportering en kascontrole

2.4.5.1 *Externe auditcommissie*

Aangezien in dit onderdeel van het Nieuwe Gemeentedecreet, het begrip '*externe auditcommissie*' vrij vaak aan bod komt, acht ik het nodig enige toelichting hierover te geven.

Hoofdstuk II (*Externe Audit*) uit titel VIII van het Nieuwe Gemeentedecreet (*Bestuurlijk toezicht en externe audit*) behandelt de aspecten omtrent deze externe auditcommissie. De lezer kan dan ook uit artikel 265 van het decreet afleiden wat er concreet verstaan wordt onder externe audit.

Wat vooraf dient vermeld te worden, is dat enkel de *definitie* van het begrip '*externe auditcommissie*' op 1 januari 2007 in werking getreden is, d.i. het eerste lid van artikel 265 § 2. De verdere bepalingen hieromtrent zijn op die datum *niet* in voege getreden. De inwerkingtreding van de andere artikels wordt nader bepaald door de Vlaamse Regering. Aangezien deze regel geldt voor alle artikels omtrent de externe auditcommissie (artikel 265 tot en met artikel 269) wordt de inwerkingtreding ervan niet telkens herhaald na elk artikel.

Artikel 265:

§1. Per gemeente wordt een uit personeelsleden van het Vlaamse Gewest bestaande externe auditcommissie samengesteld, die instaat voor de externe audit bij de gemeente in kwestie, de intern verzelfstandigde agentschappen en de autonome gemeentebedrijven van de gemeenten in kwestie en, voorzover die daarmee instemmen, de extern verzelfstandigde agentschappen met privaatrechtelijke vorm van de gemeente.

§2. Onder externe audit wordt begrepen: 1° de controle op de wettigheid en regelmatigheid van de handelingen van het betrokken bestuur; 2° de controle op de correctheid en volledigheid van de financiële bescheiden van het betrokken bestuur; 3° de controle van de inventarislijsten; 4° de controle op het waar en getrouw beeld van de boekhouding en de jaarrekening; 5° de evaluatie van het systeem van interne controle van het betrokken bestuur en de naleving ervan. Die evaluatie omvat het formuleren van aanbevelingen tot verbetering van de systemen van interne controle.

De gemeente kan aan de externe auditcommissie onderstaande taken opleggen: 1° het beoordelen van de mate waarin de uitoefening van de activiteiten van de gemeente in overeenstemming is met de vastgestelde doelstellingen of met andere vastgestelde criteria en in welke mate de afgesproken doelstellingen werden gerealiseerd; 2° het identificeren van mogelijkheden tot verbetering van de effectiviteit en de efficiëntie van de werking van de gemeente.

§3. Voor de vervulling van haar opdrachten verricht de externe auditcommissie een financiële audit, een nakomingsaudit en operationele audit en is ze ertoe gemachtigd alle bedrijfsprocessen en activiteiten te onderzoeken.

Per gemeente dient er een externe auditcommissie samengesteld te worden. Deze zal bestaan uit ambtenaren van het Vlaams Gewest. Om de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de controles te garanderen, zal er een rotatie gebeuren in de samenstelling van de commissies. De auditcommissie zal controles uitvoeren voor de gemeente zelf, de autonome gemeentebedrijven, haar interne verzelfstandigde agentschappen (IVA) en als laatste de externe verzelfstandigde agentschappen (EVA) met privaatrechtelijke vorm (cf. supra) voor zover zij ermee instemmen¹²⁵. De essentie van de auditcommissie is bijgevolg dat de gemeenteraadsleden kunnen beschikken over professionele en onafhankelijke informatie over de werking van het lokale bestuur.

Externe audit omvat ruw geschetst vier aspecten. Het houdt controle in op wettigheid, regelmatigheid, correctheid en volledigheid van de handelingen en de financiële bescheiden van het betrokken bestuur. Ook de inventarislijsten worden gecontroleerd; de boekhouding

¹²⁵ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 35

en de jaarrekening worden aan een betrouwbaarheidscontrole onderworpen. Tot slot wordt het ICS geëvalueerd. Om deze controles correct te verrichten, is het noodzakelijk dat de externe auditcommissie zowel een financiële audit opstelt, als een nakomingsaudit en een operationele audit. Elke commissie beschikt daarom over een expert op het gebied van wetgeving, financiën en het organisatorische vlak; daarom bestaat een auditcommissieteam uit minstens drie personen.

De financiële audit toetst de betrouwbaarheid van de financiële rapportering. Een nakomingsaudit (syn. rechtmatigheidsaudit) test de wetmatigheid en regelmatigheid van de handelingen van het lokaal bestuur¹²⁶. Tot slot tracht de operationele audit na te gaan of de uitgevoerde maatregelen in overeenstemming zijn met de vooraf opgestelde doelen. Deze audit probeert ook de effectiviteit en efficiëntie van de werking van het bestuur in het algemeen te verbeteren¹²⁷.

Voor de gemeente zelf, bestaat de mogelijkheid om aan de externe audit bepaalde opdrachten te geven. Het gaat dan concreet over de controle of het resultaat van de taken uitgevoerd door de gemeente in overeenstemming is met de vooropgestelde doelen. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente de externe audit opdraagt om op specifieke domeinen de effectiviteit en efficiëntie te verbeteren.

Hierbij moet wel in het achterhoofd gehouden worden dat men van de auditcommissie niet kan verlangen dat *elk* document gecontroleerd wordt om het bestuur en het beleid te evalueren. De commissie schat het *auditrisico* in en zal haar taak volbrengen aan de hand van steekproeven. Het auditrisico wordt ingeschat op basis van het volgende:

¹²⁶ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Nakomingsaudit*. <http://binnenland.vlaanderen.be>, geraadpleegd op 06-02-2007

¹²⁷ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 160

- Inherent risico (risico dat er belangrijke rapporteringsfouten bestaan. Het betekent tevens dat fouten op bepaalde gebieden meer voorkomen dan in andere);
- Controlerisico (kans dat de auditor inschat dat belangrijke fouten niet zullen worden voorkomen/ontdekt door ofwel de commissie ofwel door het ICS. Het reflecteert bijgevolg de mogelijkheid dat het ICS fouten doorlaat);
- Detectierisico (risico dat er na de controle door de auditcommissie toch nog fouten in het beleid onontdekt gebleven zijn)¹²⁸.

Rittenberg et al. (2005)¹²⁹ vat het voorgaande samen in volgende formule:

$$\text{Audit risico} = \text{inherent risico} \times \text{controlerisico} \times \text{detectierisico}$$

Het invoeren van een extern controleorgaan impliceert een versterking van de controlerol van de gemeenteraad. Belangrijk is dat de externe audit onafhankelijk staat van de ambtelijke hiërarchie, doordat de audit gebeurt door onafhankelijke deskundigen van het Vlaamse Gewest¹³⁰. Het beleid en beheer van de gemeente kan, door de adviezen op te volgen van de commissie, er alleen maar op vooruit gaan. Zo zal de gemeenteraad aan de hand van de rapporten van de commissie, een beter inzicht krijgen in de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid. Als achteraf zou blijken dat de gemeenteraad geen rekening heeft gehouden met de adviezen van de commissie, beslist de provinciegouverneur over de aansprakelijkheid van de betrokken actoren¹³¹.

¹²⁸ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 159

¹²⁹ Rittenberg et al. (2005) *Auditing: concepts for a changing environment – fifth edition*, Thomson South – Western, United States of America, 788 pp.; p 112 - 113

¹³⁰ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 20

¹³¹ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 175 § 3

Artikel 266:

§1. De externe auditcommissie stelt jaarlijks een geconsolideerd rapport op van haar externe audit van de gemeente, van de intern verzelfstandigde agentschappen en van de autonome gemeentebedrijven. (...) De externe auditcommissie neemt in haar rapport aanbevelingen op betreffende de door de gemeente uit haar bevindingen te trekken gevolgen. §2. Onverminderd de bevoegdheid van de gouverneur tot vaststelling van individuele financiële verantwoordelijkheden overeenkomstig het bepaalde in titel IV, beslist de gemeenteraad op basis van het rapport over de gevolgen die aan de externe audit zullen worden gehecht. Van die beslissingen wordt kennisgegeven aan de externe auditcommissie.

De commissie stelt jaarlijks een geconsolideerd rapport op van de gevoerde audit, het rapport bevat ook de aanbevelingen. De gemeenteraad beslist vervolgens over de eventuele gevolgen die aan dit rapport verbonden zijn en brengt de gouverneur, de Vlaamse Regering en de commissie op de hoogte.

Een belangrijk onderscheid dient gemaakt te worden tussen enerzijds de *audit* en anderzijds het *toezicht* op de lokale besturen. Het toezicht kan rechtstreeks ingrijpen in de beslissingen van het lokale bestuur, terwijl de audit slechts rapporteert en adviseert. Dit betekent bijgevolg dat het toezicht nooit door de audit kan vervangen worden.

De externe audit wordt beschouwd als het vertrekpunt voor administratieve vereenvoudiging¹³². Dit behoeft enige verduidelijking. De Vlaamse Regering tracht mettertijd de externe audit te laten evolueren tot een samenhangende globale audit voor de gehele lokale dienstverlening. Concreet houdt dit in dat de externe audit niet enkel op de gemeentelijke organisatie betrekking heeft, maar ook op de verschillende domeinen waar de Vlaamse Overheid actief is en met de gemeenten samenwerkt. Op langere termijn doet zich dan de mogelijkheid voor om bepaalde gelijklopende controles af te bouwen. Aan de hand van dit controleorgaan, tracht men eveneens de lokale democratie te versterken.

In feite is de externe audit vooral gericht naar externe belanghebbenden (de zogenaamde *stakeholders*). Indien een gemeenteraadslid niet deelneemt aan het beheer¹³³ is hij de

¹³² Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 36

¹³³ Zoals het raadslid dat geen lid is van het college.

belangrijkste externe belanghebbende: hij wil namelijk een goed beleid voeren. Daarom is het belangrijk dat het beeld van de gemeente naar de buitenwereld toe zo correct en betrouwbaar mogelijk is. Ook de banken, de burger en de overheid behoren tot de belanghebbenden. De externe audit kan echter ook van nut zijn voor interne medewerkers. De externe auditcommissie is een geheel nieuw gegeven in de gemeentewetgeving. In de OCMW-wet is de externe auditcommissie reeds geïntroduceerd, doch enkel met het oog op een financiële audit¹³⁴.

2.4.5.2 *Boekhouding, financiële rapportering en kascontrole*

Artikel 164, dat in bijlage opgenomen is, is de basis van dit hoofdstuk: het bepaalt dat elke gemeente een naar haar vorm aangepaste boekhouding moet voeren, volgens de methode van het dubbel boekhouden. Met de term 'dubbel boekhouden' wordt duidelijk gemaakt dat de gevoerde boekhouding voorgeschreven door het decreet, verschilt van de Nieuwe Gemeentebuchhouding (d.i. de vorige boekhouding). Volgens het kabinet van Minister Keulen, dienen de besturen een analytische boekhouding¹³⁵ te voeren die gebaseerd is op de huidige OCMW-boekhouding (cf. infra).

Dit artikel treedt in werking op de datum die bepaald wordt door de Vlaamse Regering. Momenteel¹³⁶ bestaat hierover nog geen verdere duidelijkheid.

Artikel 165¹³⁷, dat in bijlage opgenomen is, bepaalt dat de financieel beheerder *in volle onafhankelijkheid* rapporteert aan de gemeenteraad en het college; dit minstens eenmaal om

¹³⁴ De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn artikel 93bis (B.S., 5 augustus 1976)

¹³⁵ Analytisch boekhouden is een registratietechniek waarbij alle financiële gevolgen van een transactie gelijktijdig geregistreerd worden: het geeft een beter zicht op de reële kostprijs van de gemeentelijke dienstverlening. De techniek van dubbel boekhouden heeft als voordeel dat het een automatische controle inhoudt op de correctheid van de registratie.

¹³⁶ Mei 2007

de drie maanden. Het feit dat hij *in volle onafhankelijkheid* rapporteert belet echter niet dat de gemeenteraad kan vragen bepaalde onderdelen in een volgend rapport op te nemen. Deze elementen dienen dan wel noodzakelijke aanvullende informatie te bevatten voor de gemeenteraad¹³⁸. Dit rapport bestaat *minstens* uit de volgende onderdelen:

- Thesaurietoestand;
- Liquiditeitsprognose;
- Evolutie van de budgetten;
- Beheerscontrole.

Met 'beheerscontrole' worden alle activiteiten bedoeld die terugkeren volgens een vast tijdsschema en waarbij bepaalde procedures toegepast worden¹³⁹. Het doel ervan is ervoor te zorgen dat het lokaal bestuur de vooropgestelde doelstellingen realiseert.

De financieel beheerder kan bij deze rapporten voor de duidelijkheid best enige toelichting verschaffen. Ook bezorgt hij een afschrift aan de externe auditcommissie. Dit alles is noodzakelijk aangezien door de invoering van het budgethouderschap een schat aan informatie niet meer tot bij de gemeenteraad geraakt. De financieel beheerder compenseert dit aan de hand van deze rapporten. Aangezien deze rapporten best niet te uitgebreid zijn, is het aan te raden dat de financieel beheerder gebruik maakt van de techniek '*Management by Exception*': dit impliceert dat hij enkel de '*abnormale*' zaken zal vermelden. Vertaald in de context van het budgethouderschap, worden hiermee de budgetten bedoeld waarvan de limieten niet gerespecteerd worden.

¹³⁷ Nieuwe Gemeentedecreet, artikel 165

¹³⁸ Biesemans B., et al., (2006) *Een leidraad tot een praktische invoering van het gemeentedecreet voor de financieel beheerders*. Vlaamse Lokale Ontvangers, document te raadplegen op <<http://www.ontvangers.org>> Geraadpleegd op 02-04-2007

¹³⁹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 124

Uit de Memorie van Toelichting (2004-2005)¹⁴⁰ blijkt dat door het Nieuwe Gemeentedecreet, het beleid van de gemeenteraad van inputgericht naar outputgericht evolueert. Concreet betekent dit dat men niet alleen meer gaat kijken naar hetgeen men investeert in de verschillende processen, maar ook naar de resultaten die men behaalt.

Artikel 165 is op 1 januari 2007 in werking getreden. Bij de artikels omtrent de rapporteringsverplichting, kan gebruik gemaakt worden van de overgangsmaatregel om de inwerkingtreding pas op 1 oktober 2007 te laten plaatsvinden.

De regelingen bepaald in artikels 165 tot en met 168 waren niet ingeschreven in de Nieuwe Gemeentewet.

Artikel 166:

De financieel beheerder rapporteert in volle onafhankelijkheid minstens eenmaal per semester aan de gemeenteraad over de uitvoering van zijn taak van voorafgaande controle van de wettigheid en regelmatigheid van de voorgenomen verbintenissen. Hij stelt tegelijkertijd een afschrift van dat rapport ter beschikking aan het college van burgemeester en schepenen, de gemeentesecretaris en de externe auditcommissie.

Ook in dit artikel gaat het om een rapporteringsverplichting, maar in dit geval gaat het over de financieel beheerder die rapporteert aan de gemeenteraad over de uitvoering van zijn controletaak over de wettigheid en regelmatigheid van verbintenissen.

Het artikel is op 1 januari 2007 in voege getreden.

Artikel 167:

Bij toepassing van artikel 159, §2, rapporteert de gemeentesecretaris minstens eenmaal per kwartaal aan het college van burgemeester en schepenen over de uitvoering van het budgethouderschap. De gemeentesecretaris rapporteert tegelijk over de uitvoering van het budgethouderschap door de door hem met het budgethouderschap belaste personeelsleden. De door de gemeentesecretaris met budgethouderschap belaste personeelsleden rapporteren minstens eenmaal per kwartaal aan de gemeentesecretaris over de uitvoering van hun budgethouderschap. Bij toepassing van artikel 159, §3, rapporteert het met budgethouderschap belaste personeel minstens eenmaal per kwartaal aan het college van

¹⁴⁰ Idem

burgemeester en schepenen over de uitvoering van het budgethouderschap. De externe auditcommissie heeft toegang tot de in dit artikel vermelde rapporten.

De rapporteringsverplichting duikt terug op in artikel 167. Dit artikel heeft echter betrekking op de gemeentesecretaris die rapporteert aan het college omtrent de uitvoering van het budgethouderschap. Hieraan wordt artikel 159 § 2 gelinkt (cf. supra). In deze rapportering onderscheiden we drie verschillende stappen¹⁴¹. Allereerst is er een rapportering van de personeelsleden-budgethouders aan de gemeentesecretaris, deze rapporteert vervolgens aan het college. Deze twee procedures dienen minstens éénmaal om de drie maanden te gebeuren. De derde stap wordt in artikel 168 uiteengezet.

Artikel 168:

Het college van burgemeester en schepenen rapporteert minstens eenmaal per semester aan de gemeenteraad over de uitvoering van het budgethouderschap. Een afschrift van dit rapport wordt ter beschikking gesteld van de gemeentesecretaris en de externe auditcommissie.

Tenslotte rapporteert het college aan de gemeenteraad, dit gebeurt minstens éénmaal per semester. De externe auditcommissie ontvangt eveneens een afschrift van deze rapporten. De reden hiervan is dat deze commissie de gemeenteraad kan inlichten indien bijvoorbeeld blijkt dat de informatie in het verslag niet overeenstemt met de realiteit.

De hier beschreven rapporteringsverplichtingen moeten worden aanzien als een actieve communicatie tussen de gemeenteraad en het college. Zij schetsen een beeld van het aantal afspraken die gemaakt *en* gerealiseerd zijn. Zo krijgt men feedback over de onderdelen die bijgestuurd dienen te worden.

Zowel artikel 167 als 168 is op 1 januari 2007 in werking getreden.

Artikel 169:

§1. Minstens eenmaal per semester verifieert de externe auditcommissie de kas van de gemeentesecretaris of, in voorkomend geval, van de rekenplichtigen, bedoeld in artikel 163. De externe auditcommissie maakt van de verificatie een proces-verbaal op waarin zijn opmerkingen, alsmede die van de in het eerste lid bedoelde personen, worden vermeld. Het

¹⁴¹ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 34

proces-verbaal wordt ondertekend door een lid van de externe auditcommissie en de in het eerste lid bedoelde personen. De externe auditcommissie bezorgt het procesverbaal aan de gemeenteraad, de gemeentesecretaris en, in voorkomend geval, aan de rekenplichtigen, bedoeld in artikel 163. (...)

§3. Als verificatie uitwijst dat er een kastekort is, dan deelt de gemeenteraad binnen dertig dagen na ontvangst van het proces-verbaal en het rapport van de externe auditcommissie, aan de provinciegouverneur zijn advies mee betreffende de mate waarin de gemeentesecretaris of de door hem aangestelde rekenplichtige voor het tekort aansprakelijk gesteld moeten worden en, in voorkomend geval, hoeveel het tekort bedraagt dat moet worden vereffend. De provinciegouverneur neemt een beslissing, na kennisname van het advies van de gemeenteraad, het proces-verbaal en het aanvullend rapport van de externe auditcommissie. (...)

Dit artikel van het decreet beoogt het nazicht van de kas van de gemeentesecretaris. De externe auditcommissie is hiermee belast en dient deze eenmaal per semester te verifiëren. Deze verificatie wordt in een proces-verbaal gegoten, waarvan in bijlage een voorbeeld is opgenomen¹⁴². Belangrijk hierin is dat er een rekeningenstand opgemaakt wordt, waarbij het “te verantwoorden vermogen” vergeleken wordt met het “verantwoord vermogen”. Bij een eventueel verschil, licht de financieel beheerder dit toe. Aangezien dit een nogal technische materie is, wordt dit niet nader toegelicht.

Het feit dat de verificatie in de nieuwe regeling gebeurt door de externe auditcommissie, verschilt van de oude regeling. In de Nieuwe Gemeentewet werd deze bevoegdheid aan het college van burgemeester en schepenen toegekend. Dit gebeurde aan de hand van een proces-verbaal dat vier keer per jaar werd opgemaakt en doorgegeven aan het college¹⁴³.

Een andere nieuwigheid is dat het de provinciegouverneur is die, in de plaats van de gemeenteraad, beslist wie verantwoordelijk is voor onregelmatigheden die vastgesteld zijn tijdens het kasnazicht. De gemeenteraad behoudt wel een belangrijke adviesbevoegdheid¹⁴⁴.

Dit artikel komt in de plaats van artikel 131 van de Nieuwe Gemeentewet.

¹⁴² Bijlage 4: proces-verbaal van onderzoek van de kas

¹⁴³ Nieuwe Gemeentewet, artikel 131

¹⁴⁴ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 125

Artikel 169 treedt in werking op de datum bepaald door de Vlaamse Regering, op dit ogenblik¹⁴⁵ bestaat hier geen verdere duidelijkheid over.

Artikel 170:

§1. Als het ambt van de financieel beheerder, de gemeentesecretaris of de opdracht van de rekenplichtigen, bedoeld in artikel 163, een einde neemt, controleert de externe auditcommissie de juistheid en volledigheid van de boekhouding en wijst op ieder tekort. Zij brengt hierover verslag uit. De externe auditcommissie maakt van de verificatie een proces-verbaal op waarin zijn opmerkingen en, in voorkomend geval, die van de financieel beheerder, de gemeentesecretaris en de rekenplichtigen, bedoeld in artikel 163 of, in geval van overlijden, van hun erfgenamen worden vermeld. (...)

§2. De externe auditcommissie stelt een aanvullend rapport op van de verificatie indien een onjuistheid of onvolledigheid werd vastgesteld. Dat rapport omvat aanbevelingen betreffende de vereffening daarvan. (...)

In dit artikel van het decreet wordt de procedure verduidelijkt die dient gevolgd te worden bij de ambtsbeëindiging van zowel de financieel beheerder en de gemeentesecretaris. De externe auditcommissie controleert dan de juistheid en volledigheid van de boekhouding en schrijft hier een verslag over.

In de Nieuwe Gemeentewet werd dit anders geregeld: de vroegere gemeenteontvanger stelde een eindrekening op. Dit artikel vervangt artikels 53, 54bis en 138bis van de Nieuwe Gemeentewet.

Artikel 170 treedt in werking op de datum bepaald door de Vlaamse Regering, op dit ogenblik¹⁴⁶ bestaat hier geen verdere duidelijkheid over.

¹⁴⁵ Mei 2007

¹⁴⁶ Idem

2.4.6 Inventaris, jaarrekening en kwijting

Aangezien dit gedeelte slechts in beperkte mate verband houdt met dit onderzoek, zal de bespreking hiervan niet zo uitgebreid gebeuren.

Artikel 171 van het decreet, dat in bijlage opgenomen is, bepaalt dat de financieel beheerder jaarlijks, uiterlijk op 31 december, een inventaris opmaakt van de gemeentelijke activa en passiva. Dit gebeurt in overleg met het managementteam (cf. supra). Dit artikel impliceert mogelijkwijze een aanpassing van de rekeningen op basis van de gegevens van de inventaris. De toewijzing van deze taak aan de financieel beheerder draagt bij tot het versterken van de interne controle.

Dit artikel is in werking getreden op 1 januari 2007.

Artikel 172, dat in bijlage opgenomen is, bepaalt dat nadat de rekeningen in overeenstemming gebracht zijn met de inventaris, de rekeningen samengevat opgenomen worden in de jaarrekening. Ook wordt hier de externe auditcommissie gecontacteerd om te controleren of het ontwerp van de jaarrekening correct en volledig is.

Dit artikel komt in de plaats van zowel artikel 173 als artikel 240 § 1 van de Nieuwe Gemeentewet.

Dit artikel is op 1 januari 2007 *niet* in werking getreden, de datum van inwerkingtreding wordt nader bepaald door de Vlaamse Regering. Momenteel¹⁴⁷ bestaat hier geen verdere duidelijkheid over.

¹⁴⁷ Mei 2007

2.4.7 Nadere uitwerking door de Vlaamse Regering

Voordien werd reeds herhaaldelijk aangegeven dat voor de domeinen *Planning* en *Financieel Beheer*, de Vlaamse Regering de uitvoering van deze titel nader bepaalt¹⁴⁸. Deze regeling staat ingeschreven in artikel 179 van het decreet, dat in bijlage opgenomen is, en duidt op een ruime delegatie van bevoegdheden aan de uitvoerende macht.

Dit artikel is vanzelfsprekend op 1 januari 2007 in voege getreden.

¹⁴⁸ Het betreft artikels 145 tot en met 178. Sommige van deze artikels zijn reeds in voege getreden op 1 januari 2007.

HOOFDSTUK 3: HET NIEUWE GEMEENTEDECREET IN DE PRAKTIJK

3.1 Algemeen

In het voorgaande hoofdstuk werd het theoretische luik van het Nieuwe Gemeentedecreet geschetst. Hierbij werden de relevante artikels weergegeven en voorzien van commentaar. Nu is het van belang dat er onderzocht wordt hoe het decreet in de praktijk wordt toegepast. Deze praktijktoetsing is des te nuttiger aangezien er over het Nieuwe Gemeentedecreet relatief weinig wetenschappelijke literatuur bestaat. Ook wordt getracht een beeld te schetsen van de manier waarop de toepassing van het decreet in de praktijk wordt ervaren. Hierbij wordt, vanuit financiële invalshoek bekeken, nagegaan op welke gebieden het decreet een vooruitgang, een achteruitgang of een stagnatie betekent.

3.2 Werkwijze

Ik zal op het voorgaande een antwoord trachten te geven aan de hand van interviews met onder meer gemeenteontvangers (lees: financieel beheerders) uit verschillende gemeenten. Zij zijn best geplaatst om mij te informeren over de praktische kant van de financiële aspecten van het Gemeentedecreet.

In totaal werden vier personen geïnterviewd, waarvan drie gemeentelijke financieel beheerders en één gemeentesecretaris. De heer Patrick Crabbé¹⁴⁹, mevrouw Katia Valvekens¹⁵⁰, de heer René De Keyzer¹⁵¹ en mevrouw Monique Aerts¹⁵² waren vol enthousiasme over dit onderzoek, waardoor ik op hun medewerking kon rekenen.

¹⁴⁹ P. Crabbé, financieel beheerder Tervuren

¹⁵⁰ K. Valvekens, financieel beheerder Tielt-Winge

¹⁵¹ R. De Keyzer, gemeentesecretaris Tielt-Winge

¹⁵² M. Aerts, financieel beheerder Diepenbeek

Ik heb gekozen voor de gemeenten Tielt-Winge, Diepenbeek en Tervuren, met als doel een gemeente met een *relatief gezien* groot aantal inwoners (Tervuren: 20.659; Diepenbeek: 17.778) te vergelijken met een gemeente die minder inwoners telt (Tielt-Winge: 10.061)¹⁵³. Ook bekeken vanuit een louter praktische invalshoek waren dit de voor de hand liggende gemeenten om naderbij te bekijken. Hiermee wordt bedoeld dat ik in de gemeente Tervuren reeds enkele goede contacten had. Daarnaast waren Tielt-Winge en Diepenbeek voor mij ideaal aangezien mijn woonplaats resp. studentenhome er gelegen is. Een belangrijk aandachtspunt bij de keuze van de gemeenten is dat het gevoerde beleid en/of de interpretaties van het Nieuwe Gemeentedecreet enkele verschillen kunnen bevatten, naargelang er meer of minder inwoners in een gemeente zijn.

In het algemeen werden vragen gesteld over de belangrijkste veranderingen die het decreet met zich meebrengt. De vragen hadden daarom betrekking op onder meer de volgende onderwerpen:

- De bevoegdheden en het takenpakket van de financieel beheerder en de gemeentesecretaris;
- De introductie van het managementteam en de voor- en nadelen ervan;
- Het begrip “interne controle”;
- De externe auditcommissie;
- Het budget.

Bij elk onderwerp dat behandeld wordt, zal telkens een algemene vraag geformuleerd worden die bij het begin van de interviews gesteld werd. Deze vraag diende als vertrekpunt van het gesprek, nadien werd er nader op ingegaan. Op het einde van elk interview, werden de deelvragen beantwoord die geformuleerd zijn in het begin van het eerste hoofdstuk¹⁵⁴.

¹⁵³ Statistics Belgium, <http://www.statbel.fgov.be>; het aantal inwoners dateert van 1 juli 2006; geraadpleegd op 22-03-2007

¹⁵⁴ Deelvraag 1: “Was het echt een noodzaak dat het Nieuwe Gemeentedecreet ingevoerd werd en waarom(niet)?”

Doordat de overige vragen van het interview structureel gezien goed opgesteld waren, werden de deelvragen grotendeels reeds beantwoord tijdens het gesprek. Aangezien de antwoorden hierop van subjectieve aard zijn, werden ze in hoofdstuk twee niet vermeld. Ze zijn wel terug te vinden in de conclusie in hoofdstuk vier.

Om systematisch te werk te gaan zal eerst de gemeente Tielt-Winge besproken worden, gevolgd door de gemeente Diepenbeek en ten slotte de gemeente Tervuren.

Indien op een bepaald aspect uit het theoretische luik niet ingegaan wordt in het praktijkgedeelte, is dit gedeelte tijdens de interviews niet ter sprake gekomen.

Om de leesbaarheid te vergroten, wordt in het praktijkgedeelte bij de bespreking van sommige begrippen de theorie kort geparafraseerd. Als dit gebeurt, is het vóór de praktijkervaringen.

Er dient in het achterhoofd gehouden te worden dat de bevindingen die in dit gedeelte neergeschreven staan, individuele ervaringen zijn van personen die geconfronteerd worden met het decreet. Deze zijn dus subjectief en dienen in bepaalde gevallen gerelativeerd te worden.

3.3 Vooraf: een algemene bedenking

Een opmerking die in elk van de bevroagde gemeenten naar voren kwam, is dat het Nieuwe Gemeentedecreet aan het bestuur veel meer vrijheid en ruimte geeft. Deze evolutie lijkt op het eerste zicht een stap in de goede richting te zijn. Dit werd echter genuanceerd in de

Deelvraag 2: *“Welke veranderingen in het Nieuwe Gemeentedecreet betekenen een vooruitgang op het gebied van financiën en welke veranderingen zijn in dit verband minder gelukkig?”*

Deelvraag 3: *“Wanneer krijgen de personeelsleden van de gemeenten op het financiële vlak meer zelfstandigheid en autonomie toegekend en wanneer niet?”*

gemeente Tielt-Winge, de gemeente met het kleinste bestuur van de drie bevroagde gemeenten. Structureel gezien is er hier niet genoeg personeel om concreet de vernieuwingen (bijvoorbeeld het interne controlesysteem) georganiseerd te krijgen tegen de limietdatum van 1 oktober 2007. Ook het nagaan van welke artikels wel en welke niet in werking getreden zijn is een tijdrovend gebeuren. Daarom zal de implementatie van het decreet in de gemeente Tielt-Winge stapsgewijs gebeuren. Wat wel een voordeel is voor dit klein bestuur, is dat de leden onderling een goede verstandhouding hebben, wat een enorm belangrijke factor is om het Nieuwe Gemeentedecreet goed te kunnen implementeren.

3.4 Gemeentelijke diensten

Zoals in hoofdstuk 2 van deze eindverhandeling reeds vermeld, behandelt hoofdstuk V van titel II van het decreet de gemeentelijke diensten. Tot deze diensten behoren onder meer de secretaris, de financieel beheerder en het managementteam: essentiële pijlers in het financiële luik van het Nieuwe Gemeentedecreet. Daarom loont het de moeite om na te gaan hoe dit alles in de praktijk geïmplementeerd wordt en hoe de nieuwigheden van het decreet in het algemeen ervaren worden.

3.4.1 Gemeenschappelijke belangen

“Er is in elke gemeente een gemeentesecretaris en een financieel beheerder”¹⁵⁵. Met dit artikel wordt een basis gelegd voor het beheer van het financiële luik in een gemeente. Het werd overgenomen uit de Nieuwe Gemeentewet maar er werd een naamsverandering doorgevoerd. In de gemeente Diepenbeek werd de opmerking gemaakt dat de naamsverandering van *‘ontvanger’* naar *‘financieel beheerder’* geen direct nut opleverde, net zoals de naamswijziging van *begroting* naar *budget*. Zoals eerder reeds vermeld werd, is de naamsverandering van de ontvanger naar financieel beheerder het gevolg van de aanzienlijke verandering in zijn

¹⁵⁵ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 76

functiebeschrijving en takenpakket. In Diepenbeek zag men de inhoudelijke evolutie echter niet. Een mogelijke verklaring voor de naamsverandering van *begroting* naar *budget* werd aangehaald door de secretaris van de gemeente Tielt-Winge. De naamsverandering is geïnspireerd op de OCMW-wetgeving: in deze wetgeving is de bewuste wijziging ook doorgevoerd. Een andere gelijkenis is dat in de OCMW-wetgeving het gebruik van budgethouderschap eveneens voorzien is.

3.4.2 De gemeentesecretaris en de adjunct-gemeentesecretaris

De algemene vraag die gesteld werd bij de functie van de gemeentesecretaris luidde als volgt: *“Nu het Gemeentedecreet al enige tijd gedeeltelijk in werking getreden is, hoe wordt dit over het algemeen ervaren vanuit de positie als gemeentesecretaris?”*.

Door de invoering van het Nieuwe Gemeentedecreet vindt er een hiërarchische verschuiving plaats tussen de gemeentesecretaris en de financieel beheerder. De financieel beheerder komt namelijk op de hiërarchische ladder *onder* de gemeentesecretaris te staan¹⁵⁶ (cf. supra). Hierdoor komt de secretaris terecht in een managerspositie, waarbij hij meer leiding geeft. De heer De Keyzer¹⁵⁷ haalde in deze context aan dat de secretarissen meer taken en verantwoordelijkheden toegekend krijgen zonder dat er sprake is van een financiële compensatie. Over het algemeen is het zo dat de secretarissen op dit gebied ontgoocheld zijn over het decreet. Een eventuele loonsverhoging wordt niet geregeld in het decreet zelf maar wel in uitvoeringsbesluiten; er zijn hiervoor echter geen positieve vooruitzichten.

Een voorbeeld van grotere verantwoordelijkheden voor de gemeentesecretaris, betreft de *kasverrichtingen*¹⁵⁸. Aan de financieel beheerder is het vanaf 1 januari 2007 namelijk niet

¹⁵⁶ In bepaalde gevallen behoudt hij echter zijn onafhankelijkheid, bijvoorbeeld bij de inning van fiscale en niet-fiscale ontvangsten.

¹⁵⁷ Gemeentesecretaris Tielt-Winge

¹⁵⁸ Volgens het ABB kan de overdracht van de kas van de financieel beheerder naar de secretaris in de praktijk best gebeuren via een proces-verbaal met een inventaris van alle waarden ondertekend door beiden.

meer toegestaan een kas in speciën bij te houden: dit is nu een bevoegdheid van de secretaris¹⁵⁹ die ze eventueel verder kan delegeren¹⁶⁰. Het doel van het verplaatsen van de bevoegdheid over de kasverrichtingen is meer controle te kunnen uitoefenen. Het probleem bij deze verschuiving is dat de personen aan wie het beheer van het chartaal geld wordt toevertrouwd, hiermee niet vertrouwd zijn¹⁶¹. Dit kan betekenen dat zij er afkerig tegenover staan, aangezien het beheer van geld andere en nieuwe verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Er zullen zich bijgevolg problemen kunnen voordoen waar er vroeger geen waren.

Het verplaatsen van de bevoegdheid over de kas van de financieel beheerder naar de secretaris is een belangrijk minpunt dat in elke gemeente naar voren kwam¹⁶². Noch de gemeentesecretaris, noch de financieel beheerders die geïnterviewd werden, zagen het nut in van deze wijziging. In de gemeenten Tielt-Winge en Diepenbeek werd er opgemerkt dat een vermoeden bestond dat in de nabije toekomst de bevoegdheid over de kasverrichtingen terug naar de financieel beheerder zou verhuizen. Dit is echter slechts een 'gerucht' waar geen decretale basis voor bestaat. Dit werd duidelijk na een telefonisch onderhoud met het de heer Ide¹⁶³ van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB). Hij bevestigde dat tot op heden¹⁶⁴ hier nog geen duidelijkheid over bestaat.

In de gemeente Diepenbeek haalde men aan dat de gemeentesecretaris een heel centrale rol vervult binnen het managementteam. Hij volgt namelijk ook de vergaderingen van het schepencollege en is dus de schakel tussen de politiek en de ambtenarij: hij is het hoofd

(Agentschap voor Binnenlands Bestuur – werking besturen. <http://binnenland.vlaanderen.be>, geraadpleegd op 11-04-2007)

¹⁵⁹ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 163 § 1

¹⁶⁰ Hij kan dit delegeren aan andere personeelsleden met uitsluitel van de financieel beheerder.

¹⁶¹ Dit kunnen dus andere personeelsleden zijn maar ook de secretaris zelf.

¹⁶² Dit wordt onder meer geregeld in artikel 93 van het decreet.

¹⁶³ Johan Ide, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, dossierbehandelaar Centrale Afdelingen Gemeenten

¹⁶⁴ Mei 2007

van de administratie en heeft de leiding over de diensten¹⁶⁵. Tegelijkertijd is hij partner van het schepencollege bij de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Daarnaast vergroot het decreet de samenwerking tussen de secretaris en de financieel beheerder. Om die redenen is de verstandhouding tussen de gemeentesecretaris en de financieel beheerder uiterst belangrijk. In sommige gemeenten¹⁶⁶ is deze relatie niet optimaal en bemoeilijkt het de samenwerking.

De gemeentesecretaris is dus de link tussen de politiek en de administratie, deze link wordt versterkt en ondersteund door de *afsprakennota*, die in elke bevroagde gemeente als positief ervaren werd.

In Tielt-Winge, Diepenbeek en Tervuren is het bestuur reeds bezig met de concrete uitwerking van de afsprakennota¹⁶⁷. Het gaat om een onderlinge afsprakennota (gemeentesecretaris, financieel beheerder ed.) naar het bestuur toe: hoe gaat men met elkaar communiceren; aan de hand van welke regels gebeurt dit?

Volgens mevrouw Valvekens, de financieel beheerder van Tielt-Winge, is het zo dat aan de afsprakennota zowel voor- als nadelen verbonden zijn. Er worden bepaalde regels opgesteld die gerespecteerd dienen te worden. Indien de partijen zich aan de regels houden, is er vanzelfsprekend geen probleem. Van de regels afwijken op verantwoorde wijze is eveneens geen discussiepunt. Als één persoon zich echter niet aan de afspraken houdt, kunnen de andere partijen zich beroepen op de afsprakennota, wat voor de 'overtredende partij' geen prettige ervaring zal zijn. Ze wordt namelijk geconfronteerd met haar tekortkomingen. Ondanks het feit dat de afspraken op juridisch gebied *theoretisch gezien* afdwingbaar zijn, zal het bestuur deze afspraken in de praktijk vermoedelijk niet afdwingen (cf. supra). Immers, personeelsleden worden geëvalueerd en kunnen tijdens die evaluatiegesprekken op

¹⁶⁵ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006

(Naar deze omzendbrief werd verwezen door de verschillende gesprekspartners.)

¹⁶⁶ Andere gemeenten dan Tielt-Winge, Diepenbeek of Tervuren

¹⁶⁷ In Tervuren is de afsprakennota reeds afgewerkt en wordt vervolgens voorgelegd aan het college (Mei 2007).

hun eventuele fouten gewezen worden. Het zou een bestuur te ver leiden om gerechtelijke procedures op te starten wanneer een onderdeel uit de afsprakennota niet nageleefd wordt. De financieel beheerder van de gemeente Tervuren vindt de afsprakennota een goed initiatief aangezien bepaalde werkafspraken hierin geregeld kunnen worden. Ook de afspraken tussen beleid en administratie kunnen hierin opgenomen worden. Net als mevrouw Valvekens stelt hij de praktische afdwingbaarheid van de afsprakennota in vraag. De werking van de afsprakennota is bijgevolg afhankelijk van de goodwill en het vertrouwen van de betrokken partijen.

3.4.3 De financieel beheerder

De algemene vraag omtrent de financieel beheerder die bij het begin van de interviews gesteld werd, luidde als volgt: *“Wat kan u zeggen over het takenpakket van de financieel beheerder en in welke mate biedt het Nieuwe Gemeentedecreet een verbetering voor de financieel beheerder?”*.

Een eerste aspect dat na het stellen van de openingsvraag aan bod is gekomen, is de invoering van de visumplicht. De categorieën van verrichtingen die tot het dagelijks bestuur behoren en dus uitgesloten zijn van visumverplichting, dienen pas vastgesteld te worden tegen 1 oktober 2007. Zolang de gemeenteraad deze beslissing niet genomen heeft, bepaalt de Vlaamse Regering dat alle bedragen boven € 5.500 (excl. BTW) onderworpen worden aan het visum, de andere niet (cf. supra). In relatief grote gemeenten zullen er meer activiteiten onder het begrip dagelijks bestuur vallen dan in relatief kleinere gemeenten, aangezien de financieel beheerder dan niet voor eender welke uitgave zijn goedkeuring dient te geven.

Het visum is onder andere ingevoerd als extra controlemiddel. Een eerste controle gebeurt door de financieel beheerder vooraf, gevolgd door de controle door de

gemeentesecretaris¹⁶⁸. Het zijn allebei wettelijkheidscontroles. Belangrijk is dat het visum niet dient om opportuniteiten te beoordelen maar wel om de wettigheid en regelmatigheid te controleren¹⁶⁹.

In de gemeente Tielt-Winge werd voor buitengewone uitgaven¹⁷⁰ het gebruik van een visum voorzien, voor de 'gewone' uitgaven niet. Dit is een interne afspraak en heeft niets te maken met het begrip 'dagelijks bestuur' dat beschreven staat in het decreet. Het is bijgevolg niet zo dat de 'gewone' uitgaven onder de noemer 'dagelijks bestuur' vallen. Omtrent de invulling van dit begrip zijn in Tielt-Winge nog geen concrete maatregelen genomen.

In de gemeente Diepenbeek is sinds maart 2007 een visumplicht ingevoerd. Voor elke beslissing met financiële repercussies, is een visum vereist. De uitzondering hierop vormen de activiteiten die onder het dagelijks bestuur vallen.

In de gemeente Tervuren wordt al enkele jaren het principe van het visum gehanteerd op vrijwillige basis. De financieel beheerder wenste namelijk zoveel mogelijk bij de procedures betrokken te worden om later eventuele (onverwachte) problemen te vermijden.

De grotere betrokkenheid van de financieel beheerder is een goede zaak, mede dankzij de invoering van de visumplicht. Vroeger deed het zich wel eens voor dat de financieel beheerder achteraf zijn of haar toestemming diende te geven voor het betalen van een bepaalde opdracht, hoewel er geen krediet voorzien was. De financieel beheerder was dus niet altijd op de hoogte. Met de visumplicht is dit euvel verholpen. Wanneer het verlenen van het visum niet verplicht is, kan de budgethouder er toch voor kiezen om de gevolgen van bepaalde voorgenomen verbintenissen voor te leggen aan de financieel beheerder¹⁷¹. Zo

¹⁶⁸ Deze laatste gebeurt op het moment net voorafgaand aan de betaling.

¹⁶⁹ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006

¹⁷⁰ Buitengewone uitgave = investering.

¹⁷¹ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006 en Vlaams Gemeentedecreet, artikel 160 § 2

kan het college bijvoorbeeld beslissen om de financieel beheerder de bevoegdheid te verlenen om de wettigheid van de uitgaven voor de gemeentelijke muziekacademie (aankopen van een piano) te beoordelen.

Volgens alle geïnterviewde financieel beheerders is de invoering van de visumplicht een positief gegeven. Het bestuur van een gemeente wordt voldoende vrijheid gelaten om die gevallen waarvoor het bestuur een visum nodig acht vast te leggen.

3.4.4 Het managementteam

De algemene vraag die omtrent dit onderwerp gesteld werd, is: *“Is het managementteam volgens u een goed initiatief en zijn er tekortkomingen? Welke bepalingen konden beter geregeld worden?”*

Het belangrijkste theoretische gegeven in verband met het managementteam betreft de vrijheid voor het bestuur bij het bepalen van het maximum aantal leden in het team¹⁷². Het decreet legt alleen vast dat de secretaris en de financieel beheerder deel uitmaken van het managementteam. Dit is opnieuw één van de vele elementen die aangeven dat het Nieuwe Gemeentedecreet de besturen veel meer vrijheid laat. Vermoedelijk gaat de wetgever hierbij uit van het feit dat de gemeentebesturen verondersteld worden zelf in te schatten hoe groot zij het managementteam wensen. In deze context raadt Minister Keulen de besturen aan, om in het begin het aantal leden van het managementteam beperkt te houden. Omgekeerd te werk gaan kan in de toekomst voor moeilijkheden zorgen¹⁷³.

In elke bevraagde gemeente werd de vrijheid inzake het maximum aantal leden als een minpunt beschouwd. Dit kwam vooral in de gemeente Tervuren naar voren. Daar zitten

¹⁷² “Belangrijkste” omdat de vrijheid in het kiezen van het aantal leden van het team in elke gemeente aangehaald werd.

¹⁷³ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006

momenteel namelijk 10 leden in het team¹⁷⁴, wat eigenlijk te veel is om efficiënt te kunnen samenwerken. Een beperking van het aantal leden in het managementteam is derhalve misschien geen overbodige luxe. Een andere oplossing voor dit mogelijk probleem werd gesuggereerd door de financieel beheerder van Diepenbeek. Zij haalde aan dat men kon werken met oversten die aangeduid worden, deze vertegenwoordigen dan een drie- of viertal mensen van een bepaalde afdeling. Zo wordt het aantal leden van het team beperkt terwijl de verschillende diensten toch vertegenwoordigd zijn. In Tielt-Winge werd deze laatste oplossing weerlegd, door het feit dat men in het organogram van de gemeente te maken heeft met een horizontale structuur: de meeste personeelsleden staan op gelijke hoogte op de hiërarchische ladder. Hierdoor is het niet evident om een persoon aan te duiden die de anderen vertegenwoordigt.

Ondanks het voorgaande is uit het interview met mevrouw Valvekens gebleken dat het gemeentebestuur van Tielt-Winge het managementteam als dusdanig een positief initiatief vindt. Wat betreft de concrete samenstelling ervan, is het zo dat men van plan is om te starten met drie personen: de secretaris, de financieel beheerder en de bestuurssecretaris. Idealiter zou het team bestaan uit een vijftal personen. Concreet is er hieromtrent echter nog niets op papier gezet.

In de gemeente Diepenbeek werkt men al sedert 2002 met het managementteam, ook hier vindt het bestuur het een positief element. Het werd ingevoerd op aanraden van Ernst & Young, een auditkantoor dat in 2002 een interne audit heeft gevoerd in de gemeente. Momenteel telt het team 8 leden¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Het managementteam in Tervuren bestaat uit: de secretaris, de financieel beheerder, het hoofd van de personeelsdienst, het hoofd van de financiële dienst, het hoofd van WEB (Werken in Eigen Beheer), het hoofd van Burgerzaken, het hoofd van Grondgebiedzaken, Ruimtelijke Ordening en Milieu, het hoofd van de Socio-Culturele sector, het hoofd van ICT en tot slot de beleidscoördinator & de verslaggever.

¹⁷⁵ Het managementteam in Diepenbeek bestaat uit: de secretaris, de financieel beheerder, het diensthoofd van interne technische dienst (Werken in Eigen Beheer), het diensthoofd van de buitendienst (magazijn), het diensthoofd van financiën, de personeelsverantwoordelijke, de verantwoordelijke van burgerzaken en het diensthoofd vrije tijd & communicatie.

Een voorbeeld van wat er in Diepenbeek op het managementteam besproken wordt, is de aanvraag tot het uitvoeren van een dienstoverschrijdende taak. Het managementteam analyseert de opdracht en geeft al dan niet groen licht. Er zijn dus concrete afspraken gemaakt. Op langere termijn wenst men een handboek of leidraad te schrijven voor het managementteam, met als doel de afspraken vast te leggen.

In Tervuren is het managementteam in werking sinds 2006. De integratie binnen het politiek systeem staat echter nog niet concreet op punt. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat er vrij laat een politiek akkoord uit de bus gekomen is na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006. Men drukt echter wel de wens uit om deze politieke kloof te overbruggen. De financieel beheerder van Tervuren merkte op dat het managementteam hiervoor kan gebruikt worden. Als pluspunt beschouwt hij ook dat het team de organisatie meer als een geheel bekijkt, vanuit een vogelperspectief. Als bijvoorbeeld het college bepaalde zaken beslist, kan gevraagd worden aan het managementteam om het verder uit te werken.

Eenmaal per maand vergadert het managementteam in Tervuren¹⁷⁶.

3.4.5 Interne Controle

De algemene vraag uit de interviews omtrent dit onderwerp is: "Wordt het ICS als nuttig ervaren en hoe dient het ontworpen te worden?"

Met de functiescheiding in het achterhoofd, is in het Nieuwe Gemeentedecreet op twee manieren in een wettelijkheidscontrole voorzien. De eerste controle gebeurt door de financieel beheerder, de andere gebeurt door de secretaris. Dit gegeven is van belang in het aspect "Interne Controle" aangezien de gemeentebesturen in hun intern controlesysteem nog extra controles kunnen inbouwen los van deze verplichte controles¹⁷⁷. In deze context dient een belangrijk onderscheid gemaakt te worden tussen controle enerzijds en audit

¹⁷⁶ Artikel 97 bepaalt dat de gemeentesecretaris 'geregeld' een vergadering dient voor te zitten.

¹⁷⁷ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006

anderzijds¹⁷⁸. Onder controle wordt verstaan: het geheel van systemen hoe procedures zouden moeten uitgevoerd worden. Bepaalde processen moeten gevolgd worden om een uitgave te kunnen doen. Bij aankoop bijvoorbeeld moet de volgende procedure gerespecteerd worden. Eerst wordt er krediet voorzien. Vervolgens stelt de gemeenteraad de wijze van gunnen en de voorwaarden vast. Het college schrijft potentiële leveranciers aan en vraagt prijsoffertes. Dan wordt een gunningverslag opgemaakt, op basis hiervan worden één of meerdere leveranciers aangesteld. Ten slotte wordt een bestelbon opgestuurd en voert men de bestelling uit. Dit is een standaardprocedure die men steeds dient te respecteren bij een bepaalde aankoop. Bij audit wordt gecontroleerd of hetgeen dat uitgevoerd is, goed uitgevoerd is.

Een belangrijk hulpmiddel bij de interne controle is het ICS¹⁷⁹. Het ICS wordt door de financieel beheerder en de gemeentesecretaris telkens benaderd vanuit verschillende standpunten. De financieel beheerder kijkt het ICS vanuit een financieel standpunt, terwijl de gemeentesecretaris dit doet vanuit een personeelsstandpunt. Het verschil in standpunten ten opzichte van het ICS is een belangrijk gegeven aangezien hierin het onderscheid tussen bevoegdheden van secretaris en financieel beheerder nogmaals duidelijk wordt. De bevoegdheid van de gemeentesecretaris is namelijk anders en ruimer dan de bevoegdheid van de financieel beheerder. De secretaris is hoofd van het personeel en uiteraard zal het ICS ook op personeelsvlak gebruikt worden, meer concreet bij evaluaties of bevorderingen. Bij de financieel beheerder zal het ICS eerder bekeken worden als een middel om ontvangsten en uitgaven beter te controleren.

In de gemeente Tielt-Winge wordt het ICS als positief beoordeeld. Er is echter een minpunt, dat in bijna elk van de besproken topics terug te vinden is bij deze gemeente, met name het

¹⁷⁸ Financieel beheerder Tervuren

¹⁷⁹ Bij het ICS kan een link gelegd worden naar 'beheerscontrole'. Hiermee worden alle activiteiten bedoeld die terugkeren volgens een vast tijdschema en waarbij bepaalde procedures toegepast worden. Het is gefocust op de planning en opvolging van concrete programma's en activiteiten. Dit aspect wordt verder in dit onderzoek behandeld. Om een goede beheerscontrole te hebben, moet er een goed ICS zijn en omgekeerd.

beperkt aantal personeelsleden. Zelf een ICS opstarten is daarom geen sinecure, waardoor men onrechtstreeks gedwongen wordt om een extern kantoor te raadplegen¹⁸⁰. Om die reden denkt men in Tielt-Winge het ICS niet klaar te krijgen tegen de vooropgestelde datum van 1 oktober 2007.

De mogelijkheid tot aanduiding van een extern kantoor voor de opmaak van een dergelijk ICS bestaat inderdaad. Het bestuur van de gemeente Tielt-Winge is hiervan echter geen voorstander aangezien de kans bestaat dat het systeem niet volledig voldoet aan de individuele wensen van het bestuur. De bestuursleden weten namelijk het best op welke gebieden de controle zich specifiek moet toespitsen.

In de gemeente Diepenbeek werkt men administratief gezien al met een ICS. Men hanteert het programma Ariadne¹⁸¹, afkomstig van het bedrijf CIPAL. Hiermee wordt alle briefwisseling ingegeven en men beschikt er over een opvolgsysteem¹⁸².

Net zoals in Tielt-Winge, denkt men in Diepenbeek het ICS niet klaar te krijgen tegen 1 oktober 2007. Ook hier blijkt het personeelstekort de oorzaak te zijn. In verband met het raadplegen van een extern kantoor voor het ontwerpen van een ICS, huldigt men in Diepenbeek een ander standpunt dan in Tielt-Winge. In Diepenbeek laat men een extern kantoor, in dit geval BDO Atrio, het ICS ontwerpen.

Aangezien in Limburg de kleinere gemeenten zich gegroepeerd hebben, ziet BDO de mogelijkheid om voor hen samen een ICS te kunnen opstellen. Het nadeel dat het ICS niet volledig naar de persoonlijke wensen zou zijn van de gemeentebesturen verdwijnt, aangezien de grote lijnen opgesteld worden met ruimte voorzien voor personalisatie. Het systeem zal dus toch aan de *individuele* wensen per gemeente kunnen voldoen.

¹⁸⁰ Bijvoorbeeld *BDO Atrio: Auditors, Accountants, Advisors of KPMG: Audit, Tax, Advisory*: beide behoren tot één van de audit – en boekhoudkantoren in België.

¹⁸¹ Ariadne: postregistratie en dossieropvolging; <http://www.cipal.be/>; geraadpleegd op 31-03-2007

¹⁸² Aan elke brief kunnen bijvoorbeeld verschillende nota's bevestigd worden.

In Tervuren wordt de aanwezigheid van het intern controlesysteem als nuttig ervaren: het is namelijk veel omvangrijker dan louter een controle op financieel vlak. Het ontwerpen van een ICS is in Tervuren eveneens uitgesteld tot 1 oktober 2007. Volgens de heer Crabbé is enkel de basis van een goed ICS klaar te krijgen tegen deze datum: de voorgeschreven regeling is vrij omslachtig. Hij is eveneens van mening dat het geen sinecure is in dergelijk systeem te voorzien. Elke dienst op zich heeft wel een *controlesysteem* (cf. supra)¹⁸³ maar een systeem voor de ganse administratie is nog altijd niet klaar.

In elke bevroagde gemeente maakte men de bedenking dat het ICS waarschijnlijk niet geïmplementeerd zal zijn tegen de limietdatum van 1 oktober 2007. Of er sancties zullen volgen indien deze datum niet gerespecteerd wordt, is niet bekend. Wel is bekendgemaakt dat de toezichthoudende overheid een mild toezichtbeleid zal houden door flexibel om te gaan met de nieuwe werking van de besturen¹⁸⁴.

3.5 Planning en financieel beheer

3.5.1 Algemeen

In dit gedeelte van het praktijkonderzoek wordt onder andere aandacht besteed aan de strategische meerjarenplanning, het budget en de dubbele handtekening.

3.5.2 Strategische meerjarenplanning

De algemene vraag omtrent de strategische meerjarenplanning luidde als volgt: *“Hoe werd de meerjarenplanning opgesteld nu elk gemeentebestuur zich in een overgangsfase bevindt?”*

¹⁸³ Eerder werd een procedure uiteengezet voor de aankoop van een product. Deze procedure moet nageleefd worden en is een vorm van controle.

¹⁸⁴ Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006

Het geheel van de strategische meerjarenplanning moet nog verder geconcretiseerd worden aan de hand van diverse uitvoeringsbesluiten. De vraag is echter wanneer deze zullen verschijnen.

De bedoeling van de meerjarenplanning voorgeschreven in het Nieuwe Gemeentedecreet is dat er een strategische en een financiële nota opgesteld wordt. In de toekomst zullen bij de strategische nota veel meer concrete links naar budgetten moeten gelegd worden. Elk bestuur dient te formuleren wat men dient te realiseren gedurende de legislatuur. Dit dient vrij gedetailleerd te gebeuren per nieuw project dat men wenst te voltooien. In de vorige wetgeving gebeurde de analyse van nieuwe projecten eerder summier, met weinig of geen reflectie naar het financiële aspect. Dit laatste is in het Nieuwe Gemeentedecreet niet meer mogelijk, dankzij de financiële nota. Onder meer kostenberekeningen en break-even berekeningen zullen moeten worden gemaakt.

In de gemeente Tielt-Winge werd dit jaar nog steeds het algemeen beleidsprogramma opgesteld, dat ingeschreven staat in artikel 242*bis* van de Nieuwe Gemeentewet.

In de gemeente Diepenbeek is dit onderwerp niet aan bod gekomen.

In de gemeente Tervuren is de meerjarenplanning reeds opgesteld, deze loopt tot en met 2010¹⁸⁵. Dit gebeurde echter nog conform de regeling uit artikel 242*bis* uit de Nieuwe Gemeentewet. Omdat er onduidelijkheid bestaat over wanneer de artikels omtrent de meerjarenplanning in voege treden, is het geheel nogal moeilijk en verwarrend. De timing is niet optimaal. Het ideale systeem zou zijn dat men een budget (*begroting*) heeft om mee te werken, waar de belangrijkste elementen inzitten. Op die manier wordt het nieuwe bestuur

¹⁸⁵ Omzendbrief BB 2006/09 van 20 juli 2006 betreffende instructies voor het opstellen van de begrotingen, budgetten en meerjarenplannen voor 2007 van de gemeenten en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van het Vlaamse Gewest (*B.S.*, 25 augustus 2006). Hierin wordt bepaald dat voor het boekjaar 2007, de meerjarenplanning opgesteld moet worden tot en met 2010. (De financieel beheerder van Tervuren heeft naar deze omzendbrief verwezen.)

een aantal maanden de tijd gelaten om een strategische en een financiële nota op te stellen.

3.5.3 Budget

De algemene vraag die hieromtrent gesteld werd, was: *“Waarom is de naamsverandering van ‘begroting’ naar ‘budget’ doorgevoerd? Wat is er veranderd in de manier waarop het budget dient samengesteld te worden?”*

Het budget vervangt de vroegere begroting. Zoals in het theoretisch gedeelte reeds werd aangehaald, bestaat het budget uit een beleidsnota en een financiële nota (cf. supra)¹⁸⁶. Voorlopig zal de financiële nota uit het budget ingevuld worden door de bepalingen inzake de begroting¹⁸⁷. Het budget kan dus gezien worden als de financiële vertaling van de beleidsdoelstellingen die in de beleidsnota vervat zijn.

In het decreet staat vermeld dat er aan het budget concrete doelstellingen moeten gelinkt zijn, met name de beleidsdoelstellingen¹⁸⁸. Het budget moet met andere woorden verantwoord worden aan de hand van deze doelstellingen. Aan de hand van het budget tracht het bestuur deze dan te realiseren.

In de gemeente Tielt-Winge werd de opmerking gemaakt dat men in de toekomst dankzij het Nieuwe Gemeentedecreet een veel soepelere werking met het budget mag verwachten. Vroeger was het zo dat je niet zozeer kon schuiven tussen verschillende posten op de

¹⁸⁶ De beleidsnota verwoordt het beleid dat de gemeente zal voeren gedurende het boekjaar, terwijl de financiële nota aanduidt wat de kostprijs van het gevoerde beleid zal bedragen.

¹⁸⁷ KB van 2 augustus 1990 houdende het Algemeen Reglement betreffende de Gemeentecomptabiliteit (B.S., 3 oktober 1990)

¹⁸⁸ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 150

begroting als er voor post X te veel krediet was voorzien en voor post Y te weinig. Nu is dit wel mogelijk gemaakt, wat duidelijk een vooruitgang betekent¹⁸⁹.

Een voorbeeld uit de oude regeling illustreert deze problematiek. Veronderstel dat het budget voor de post “Elektriciteit” van de dienst Sport voorzien is op € 2.500. Nadien blijkt het te gaan om een overschatting. Dit betekent een overschot aan krediet op de post “Elektriciteit” van de Sportdienst. Veronderstel dat achteraf blijkt dat het factuurbedrag op de waterrekening hoger is dan voorzien. Er is dus een tekort aan krediet om de waterrekening te betalen. Voordien werd dit probleem opgelost via een begrotingswijziging, wat een vrij omslachtige procedure is. Met het Nieuwe Gemeentedecreet is dit op een veel eenvoudigere wijze op te lossen: het schuiven van kredieten tussen verschillende posten is versoepeld.

In de gemeente Diepenbeek werd een belangrijke opmerking gemaakt in verband met het linken van de doelstellingen aan het budget. Een belangrijk punt is de keuze van de doelstellingen die opgenomen worden in de beleidsnota. Het gaat hierbij om de doelstellingen die geen betrekking hebben op dagdagelijkse activiteiten: hier is namelijk reeds personeel en budget voor voorzien¹⁹⁰. Er zijn drie verschillende soorten doelstellingen: tactische, operationele en strategische. De uitwerking van deze doelstellingen in de praktijk is echter niet evident: de vraag is welke de criteria zijn om de doelstellingen op die manier in te delen.

In de gemeente Tervuren zijn er nog geen concrete doelstellingen aan het budget gelinkt. In de nabije toekomst zal dit wel gebeuren, het is overigens verplicht. Wel werd het verband gelegd tussen het budget en het gebruik van budgethouders. Dit verband wordt in punt 3.5.4.1 verduidelijkt (cf. infra).

¹⁸⁹ Momenteel werkt de politie al op die manier.

¹⁹⁰ Een voorbeeld hiervan is het uitreiken van reispassen. Dit gebeurt zo goed als elke dag.

Aan welke vormvereisten¹⁹¹ het budget dient te voldoen is nog niet bekend.

3.5.4 Uitvoering van het budget, budgethouderschap en beheer van de middelen

3.5.4.1 *Budgethouderschap*

De algemene vraag omtrent het budgethouderschap luidde als volgt: *“Wat zijn de voor – en nadelen van het budgethouderschap en wat is het doel ervan?”*

Zoals eerder reeds vermeld werd, vindt het begrip “budgethouderschap” zijn oorsprong in de OCMW-wetgeving. Het doel van budgethouderschap is de budgethouders meer zelfstandigheid te geven en hen te leren omgaan met budgetten¹⁹². In het theoretische luik werd eveneens aangegeven dat de budgethouder¹⁹³ over de mogelijkheid beschikt om het budgethouderschap verder te delegeren. Deze delegatie kan op drie manieren gebeuren: het college kan rechtstreeks aan de secretaris delegeren. Vervolgens kunnen beiden rechtstreeks aan andere personeelsleden delegeren. In deze context stellen zich echter wel enkele praktische problemen. Deze problemen werden neergeschreven in de leidraad samengesteld door de Vlaamse Lokale Ontvangers (VLO)¹⁹⁴. Het is volgens de auteurs van deze leidraad niet aan te raden om budgethouderschap te delegeren om de volgende redenen:

- De functieomschrijving van het personeelslid moet aangepast worden om het gebruik van budgethouderschap mogelijk te maken;
- Men moet rekening houden met het organogram van het gemeentebestuur dat vooraf door het managementteam dient vastgelegd te worden.

¹⁹¹ Of er al dan niet gebruik dient gemaakt te worden van functionele codes.

¹⁹² Financieel beheerder Tervuren

¹⁹³ Hiermee wordt het college of de gemeentesecretaris bedoeld.

¹⁹⁴ Biesemans B., et al., (2006) *Een leidraad tot een praktische invoering van het gemeentedecreet voor de financieel beheerders.*

Paragraaf één, drie en vier van artikel 160 uit het decreet geven de bevoegdheden aan van de budgethouder en behandelen de mogelijkheden van verdere delegatie. Wanneer het college geen budgethouderschap toekent aan de secretaris of aan andere personeelsleden, beschikt het college over quasi dezelfde bevoegdheden die de Nieuwe Gemeentewet voorschreef¹⁹⁵.

In eerste instantie komt het budgethouderschap toe aan het college van burgemeester en schepenen. In de gemeenten Tielt-Winge en Diepenbeek wordt het budgethouderschap voorlopig aan geen andere mandatarissen toegekend. Dit is tevens het advies van diverse financieel beheerders: om gemakkelijker te kunnen werken valt het aan te raden dat het college als enige budgethouder optreedt. Deze adviezen staan eveneens in de leidraad van de VLO geformuleerd (cf. supra). In de gemeente Tervuren is eveneens enkel het college budgethouder. Toch is er een belangrijk verschil met de gemeenten Tielt-Winge en Diepenbeek. In Tervuren werkt het bestuur sinds enkele jaren met een formule die aanleunt bij het budgethouderschap. Het bestuur werkt met andere woorden met een vorm van budgethouders, zonder het bestaan van een concrete wettelijke basis. In totaal zijn er een tiental medewerkers bij wie dit systeem toegepast wordt¹⁹⁶. De secretaris is echter geen budgethouder en voorlopig zal van de mogelijkheid om hem aan te duiden ook geen gebruik gemaakt worden. Daarnaast maakt men er gebruik van zogenaamde kostenplaatsen, wat een kenmerk is van de analytische boekhouding die de gemeenten dienen door te voeren¹⁹⁷.

In de gemeente Tielt-Winge vindt men de uitbreiding van het budgethouderschap een goede zaak. Er is een grotere mate van verzelfstandiging, wat één van de basispijlers is van het Nieuwe Gemeentedecreet. Een belangrijk nadeel dat in het achterhoofd moet gehouden worden, is dat mogelijkwijze sommige personeelsleden bijscholingen dienen te volgen¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Biesemans B., et al., (2006) *Een leidraad tot een praktische invoering van het gemeentedecreet voor de financieel beheerders*.

¹⁹⁶ Werken in Eigen Beheer, School, Jeugddienst, Sportdienst, Cultuur enzovoort.

¹⁹⁷ Omzendbrief van 29 september 2004 betreffende de opstelling van de gemeentelijke begrotingen voor 2005 en de meerjarige beleidsplannen (B.S., 18 oktober 2004)

¹⁹⁸ Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bijscholingen in overheidsopdrachten.

Ook is het niet ondenkbaar dat sommigen deze verantwoordelijkheid niet wenselijk vinden, niet weten hoe ze het concreet moeten aanpakken of wat de mogelijke gevolgen zijn van deze extra verantwoordelijkheid.

In de gemeente Diepenbeek werd de opmerking gemaakt dat indien enkel het schepencollege budgethouder blijft, budgethouderschap in feite weinig nut heeft. Toch werd aangehaald dat Diepenbeek te klein is om met andere budgethouders te werken. Net zoals in Tielt-Winge werd gesteld dat de budgethouders gekwalificeerde personeelsleden dienen te zijn, met kennis van zaken. Relatief kleinere gemeenten met een beperkter personeelsbestand beamen dat het geen sinecure is om een budget te voorzien om dergelijke personeelsleden aan te stellen.

Eerder werd gesteld dat er een link bestaat tussen het budget en de budgethouders. In deze context stelde de financieel beheerder van Tervuren dat de concrete doelstellingen die de budgethouders dienen te linken aan het budget, de schakel is tussen beiden. Zo wordt vermeden dat op het einde van het boekjaar een overschot of een tekort van het krediet ontstaat. In de praktijk is het echter niet zo evident om de voordelen van deze doelstellingen voor iedereen duidelijk te maken. Hiermee wordt bedoeld dat niet iedereen er open voor staat.

Een beperkte vorm van budgethouderschap is de zogenaamde *Provisie van kleine uitgaven*¹⁹⁹. In Tielt-Winge werd geen provisie gebruikt. In de gemeente Diepenbeek werkt men echter wel met dit systeem: zo kunnen onder meer de diensten Vrije Tijd en Bibliotheek voor € 250 zaken aankopen. Ook in Tervuren wordt dit systeem gehanteerd; daar is het beschikbare budget € 500. Het bedrag wordt opnieuw gestort als het budget op is.

¹⁹⁹ Dit wordt geregeld in artikel 162 van het decreet.

3.5.4.2 *Uitvoering van de betalingen, inning van de ontvangsten en beheer van de kasmiddelen*

De algemene vraag die hierover gesteld werd was: *“Zorgt de invoering van de dubbele handtekening voor een verbetering op het gebied van controle in vergelijking met de oude regeling?”*

Artikel 163²⁰⁰ van het decreet bepaalt dat de financieel beheerder instaat voor de uitvoering van alle girale betalingen. Een belangrijke vernieuwing op het gebied van betalingen is het feit dat een dubbele handtekening, van de secretaris en van de financieel beheerder, vereist is voor bepaalde zaken.²⁰¹

Een praktisch probleem stelt zich wanneer het gemeentebestuur ervoor kiest om de implementatie van het systeem van de dubbele handtekening uit te stellen tot 1 oktober 2007: wie geeft dan de opdracht tot betalen?

Het antwoord op deze laatste vraag is terug te vinden in artikel 20 van het decreet van 20 december 2006 (cf. supra), dat in een overgangsregeling voorziet²⁰²: de financieel beheerder zal de wettelijkheids- en regelmatigheidcontrole uitvoeren wanneer hij de betaalbaar gestelde uitgave doet²⁰³.

In de regeling ingeschreven in de Nieuwe Gemeentewet was de vroegere gemeenteontvanger eindverantwoordelijke voor de verrichtingen. De kans bestond echter dat hij niet op de hoogte was van bepaalde verrichtingen en bij eventuele fouten tóch verantwoordelijk

²⁰⁰ Vlaams Gemeentedecreet, artikel 163

²⁰¹ Dit zijn de betaalopdrachten aan de financiële instellingen, met uitsluitel van het *intern* thesauriebeheer (d.i. betalingen van één gemeente aan een andere).

²⁰² Gemeenten die het systeem van de dubbele handtekening niet volledig hebben kunnen toepassen op 1 januari 2007, kunnen gedurende een periode van maximaal negen maanden terugvallen op de regeling van de Nieuwe Gemeentewet, d.i. de overgangsmaatregel.

²⁰³ Nieuwe Gemeentewet, artikel 136

gesteld werd. Het Nieuwe Gemeentedecreet tracht dit te voorkomen: de financieel beheerder verleent een voorafgaand visum²⁰⁴ waardoor hij al een eerste goedkeuring geeft (cf. supra). Hij wordt hierdoor meer betrokken bij de verrichtingen waardoor eventuele problemen achteraf vermeden kunnen worden.

Indien door omstandigheden de datum waarop de financieel beheerder tekent, verschilt van de datum waarop de secretaris tekent, moet deze laatste opnieuw tekenen. Het komt voor dat de secretaris de eerste maal tekent op een moment waar er geen thesaurie voorzien is, bijgevolg kán de financieel beheerder zijn handtekening niet plaatsen. Dit praktisch probleem kan vermeden worden door een papieren versie van de betalingsopdrachten te voorzien waarbij men onafhankelijker is van dit soort zaken. Dit laatste is gebleken uit het interview in de gemeente Tervuren, dat hier dan ook eerst is behandeld.

De financiële instellingen zullen ervoor dienen te zorgen dat de gemeentesecretaris of zijn gemachtigde (cf. supra) als eerste een elektronische handtekening kan plaatsen. Ook zullen ze ervoor moeten zorgen dat betalingen voor thesauriebeheer met één enkele handtekening mogelijk worden gemaakt²⁰⁵.

In de gemeente Tielt-Winge beschouwt men de invoering van de dubbele handtekening als een goed initiatief. Het gevolg van de dubbele handtekening is dat er twee personen hun goedkeuring dienen te geven waardoor gebruik gemaakt wordt van een verschillende invalshoek.

In de gemeente Diepenbeek staat men eerder sceptisch tegenover de dubbele handtekening. Er werd gesteld dat de meeste banken er niet klaar voor zijn. Uit enkele gesprekken met verschillende banken (Dexia, KBC, ING) bleek echter dat de betaalsystemen klaar zijn om

²⁰⁴ Dit visum dient evenwel niet verleend te worden als de verrichting behoort tot het dagelijks bestuur.

²⁰⁵ Biesemans B., et al., (2006) *Een leidraad tot een praktische invoering van het gemeentedecreet voor de financieel beheerders*.

met dubbele handtekeningen te werken²⁰⁶. De financieel beheerder van Diepenbeek is tevens van mening dat men het vorige systeem vervangen heeft door een minder goede manier van werken. De relatie tussen de financieel beheerder en de gemeentesecretaris speelt hier vanzelfsprekend een belangrijke rol.

Zoals eerder werd aangegeven, verwacht men in de gemeente Tervuren een belangrijk praktisch probleem met betrekking tot het gebruik van de dubbele handtekening. Het is een goed initiatief, enkel de uitwerking ervan is minder geslaagd.

3.5.5 Boekhouding, financiële rapportering en kascontrole

3.5.5.1 *Externe auditcommissie*

De algemene vraag over de externe auditcommissie was: *“Is het een goede zaak dat het begrip ‘externe auditcommissie’ ingevoerd is en waarom?”*

In elke bevroagde gemeente werd de opmerking gemaakt dat over de externe auditcommissie nog relatief weinig praktische informatie voorhanden was, waardoor de bespreking hiervan beperkt gebleven is.

In de gemeente Tielt-Winge werd gesteld dat de externe audit niet mag gebeuren door een kantoor zoals Deloitte of KPMG. Het doorlichten van een gemeente verschilt namelijk aanzienlijk van het doorlichten van een privé-onderneming. Het vermoeden bestaat dat de toezichthoudende overheid deze externe auditcommissie zal oprichten, dit kon echter niet met zekerheid bevestigd worden. De vraag of de gemeente in kwestie hierin bepaalde keuzes krijgt, blijft momenteel²⁰⁷ eveneens onbeantwoord. In Diepenbeek werd vermeld dat een uitvoeringsbesluit hieromtrent meer duidelijkheid diende te brengen. In de Memorie van

²⁰⁶ Ten laatste tegen oktober 2007 zullen de banken erop voorbereid zijn. Twee van de drie zijn dit nu al [mei 2007].

²⁰⁷ Mei 2007

Toelichting (2004-2005) kunnen we wel lezen dat ambtenaren van het Vlaams Gewest de commissie zullen uitmaken²⁰⁸. Er werd in Tielt-Winge tevens gespeculeerd over de mogelijkheid om de vroegere 'gewestelijke ontvangers' te betrekken bij de samenstelling van de commissie²⁰⁹. De heer Ide²¹⁰ bevestigt dat het net zoals bij de kasverrichtingen slechts gaat om een gerucht waar momenteel²¹¹ geen wettelijke basis rond bestaat.

In de gemeente Tervuren werd duidelijk dat het toezicht op de rekening voordien gebeurde door de toezichthoudende overheid, echter in beperkte mate. De materie zal veel grondiger gecontroleerd worden door de externe auditcommissie. Ook hier heerste onduidelijkheid over het orgaan dat de commissie zal oprichten.

3.5.5.2 *Boekhouding, financiële rapportering en kascontrole*

De algemene vraag omtrent dit gedeelte luidde als volgt: *"Hoe gebeurt de financiële rapportering en de kascontrole in de praktijk en wat kan u zeggen over de analytische boekhouding?"*

In het theoretische luik van deze eindverhandeling werd aangegeven dat de financieel beheerder in volle onafhankelijkheid minstens om de drie maanden aan het college en de gemeenteraad rapporteert. In dit rapport dienen minstens vier elementen aanwezig te zijn, waarvan in dit gedeelte aangegeven wordt hoe deze in de praktijk vorm krijgen. Bij de bevraging van twee van de drie gemeenten werd onmiddellijk verwezen voor wat dit aspect betreft naar de leidraad van de VLO (cf. supra). In de andere gemeente is dit niet aan bod gekomen.

²⁰⁸ Parl. St., Vlaams Parl., 2004-2005, 347/1, pag. 35

²⁰⁹ Beneden 10.000 inwoners beschikt een gemeentebestuur over de mogelijkheid om beroep te doen op een gewestelijke ontvanger.

²¹⁰ Johan Ide, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, dossierbehandelaar Centrale Afdelingen gemeenten

²¹¹ Mei 2007

a. Thesaurietoestand

De manier van rapportering omtrent de thesaurietoestand dient minstens eenmaal per kwartaal te gebeuren, in een rapport opgesteld door de financieel beheerder. De manier van rapporteren is niet gewijzigd: dit dient te gebeuren volgens een 'model'. De gemeenten rapporteren in dit geval aan de hand van 'model 10' dat in bijlage opgenomen is, ter verduidelijking²¹². Model 10 is een officieel rapport dat de overeenstemming weergeeft van het algemeen niveau ten opzichte van het individueel niveau. Bij een groot aantal algemene rekeningen wordt geboekt op individueel niveau. Dit zijn bijvoorbeeld individuele leveranciers en klanten (in het geval van 4-rekeningen) of individuele vaste activa (in het geval van 2-rekeningen).

Er heerste wel wat onduidelijkheid omtrent het *modelnummer* dat van toepassing zou zijn. Wat essentieel is bij deze modellen, is de inhoud. Wegens de beperkte relevantie hiervan, wordt er niet verder op ingegaan.

b. Liquiditeitsprognose

De liquiditeitsprognose zal gebeuren volgens liquiditeitsevoluties van de voorbije drie jaar²¹³.

c. Evolutie van de budgetten

Wat betreft de budgetcontrole zal enkel over de budgetten gerapporteerd worden, die niet gebruikt worden zoals ingeschat. Dit kan bijvoorbeeld gaan om budgetten die te snel worden aangewend of die niet in verhouding staan tot de verwachtingen die eraan gekoppeld zijn.

²¹² Bijlage 5: Model 10: Staat van de individuele rekeningen

²¹³ Biesemans B. et al., (2006) *Een leidraad tot een praktische invoering van het gemeentedecreet voor de financieel beheerders*.

d. Beheerscontrole

Zoals in het theoretische luik reeds vermeld werd, is het aan te raden dat de financieel beheerder gebruik maakt van het principe *Management by Exception* aangezien het rapport niet te uitgebreid mag zijn. Deze techniek rapporteert enkel over de domeinen waar zich “abnormale” zaken voordoen en dus niet in overeenstemming zijn met wat gevraagd of ingeschat werd. Het spreekt voor zich dat elke gemeente de verkregen gegevens zal aanvullen met specifieke informatie.

Kenmerkend voor de rapporteringsartikels is, dat hierbij niet zozeer meer de nadruk gelegd wordt op hetgeen in verschillende processen geïnvesteerd wordt, maar wel op het resultaat ervan. Men evolueert bijgevolg naar een *outputgestuurd* beleid. Aansluitend hierbij controleert de gemeenteraad of met de resultaten de vooropgestelde doelen gerealiseerd werden.

Daarnaast werd omtrent de boekhouding een belangrijke opmerking gemaakt. Zoals in het theoretische luik werd aangegeven, stelt artikel 164 van het decreet dat elke gemeente een boekhouding voert volgens de methode van het *dubbel boekhouden*. Volgens het kabinet van Minister Keulen, gaat dit om een analytische boekhouding die vergelijkbaar is met de boekhouding uit de OCMW-wetgeving²¹⁴. De bedoeling is dat alle verschillende *departementen* van een gemeente (bijvoorbeeld politie, autonome gemeentebedrijven,...) dezelfde boekhouding voeren zodat het bestuur een geconsolideerde boekhouding kan opmaken²¹⁵. Dit is opnieuw een blijk van het feit dat het decreet tracht gemeenten en OCMW's meer op elkaar af te stemmen.

3.5.6 Inventaris, jaarrekening en kwijting

Op dit gedeelte wordt in dit praktijkonderzoek niet nader ingegaan, wegens de beperkte relevantie.

²¹⁴ Johan Ide, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, dossierbehandelaar Centrale Afdelingen gemeenten

²¹⁵ Financieel beheerder Tervuren

HOOFDSTUK 4: CONCLUSIE

Mijn conclusie biedt een beknopt overzicht van de gebieden waarop het Nieuwe Gemeentedecreet een vooruitgang, een achteruitgang of een stagnatie betekent. Conclusies uit het theoretische luik zullen gelinkt worden aan bevindingen uit de praktijk. Daarnaast worden enkele aandachtspunten die centraal staan in het decreet aangehaald. Tot slot wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen uit in het eerste hoofdstuk.

Het Nieuwe Gemeentedecreet voorziet een aanzienlijk aantal belangrijke wijzigingen in de gemeentelijke regelgeving. Onder meer door de federalisering van de bevoegdheden en de wijziging in de behoeften van de gemeenten was een herziening van de regelgeving noodzakelijk. De regeling ingeschreven in de Nieuwe Gemeentewet werd echter niet helemaal gewijzigd, zo is bijvoorbeeld de taakomschrijving van de gemeentesecretaris dezelfde gebleven. Hij blijft hoofd van het personeel en volgt de richtlijnen op van onder meer de raad en het college. Toch werden zijn bevoegdheden aangepast; het decreet geeft de secretaris meer verantwoordelijkheden: hij is vanaf 1 januari 2007 bevoegd voor de *kasverrichtingen* en beschikt over de mogelijkheid om deze verder te delegeren. Zowel de financieel beheerders als de secretarissen in het algemeen stellen het nut van deze wijziging in vraag: voordien behoorden de kasverrichtingen namelijk tot de bevoegdheid van de financieel beheerder. Door artikel 163 van het decreet kan het beheer over de kasverrichtingen in handen vallen van ambtenaren die er mogelijkwijze niet mee vertrouwd zijn. Daarnaast staat tegenover deze extra verantwoordelijkheid geen financiële compensatie, wat bij de secretarissen in het algemeen onvrede opwekt.

Het decreet tracht *vernieuwing* te brengen. Daarom evolueerde de klassieke ontvangersfunctie, die niet meer voldeed aan de behoeften van een hedendaagse gemeente, naar een meer moderne functie. De naamsverandering van *ontvanger* in *financieel beheerder* illustreert dit: de financieel beheerder krijgt een ander takenpakket toegewezen. Hij is

binnen het Nieuwe Gemeentedecreet de ambtelijk verantwoordelijke voor de gemeentefinanciën en wordt bijgevolg nauwer bij het financieel beheer betrokken, onder meer dankzij de visumplicht. Het feit dat door het gebruik van dit visum de financieel beheerder *vooraf* zijn goedkeuring dient te verlenen voor verbintenissen anders dan beschreven in het 'dagelijks bestuur', voorkomt eventuele onaangename situaties achteraf. Dit laatste wordt in elke bevraagde gemeente als positief ervaren. Tevens is elk bestuur van mening dat de wetgever de gemeenten voldoende vrijheid laat om de gevallen waarvoor een visum vereist is te definiëren: dit aanziet men als een toonbeeld van flexibiliteit.

De samenwerking tussen de financieel beheerder en de gemeentesecretaris wordt door het Nieuwe Gemeentedecreet vergroot, en wel door de *dubbele handtekening* die vereist is voor girale betalingen. Om dergelijke betalingen te kunnen uitvoeren, moeten zowel de secretaris als de financieel beheerder hun goedkeuring geven door hun handtekening te plaatsen, waardoor de verrichting vanuit een verschillende invalshoek benaderd wordt. In de bevraagde gemeenten waren de meningen over de dubbele handtekening eerder verdeeld: het bestuur van Diepenbeek vond dat er op dit gebied sprake is van een achteruitgang aangezien het de procedure omslachtig maakt. Tielt-Winge zag de dubbele handtekening als een positief initiatief, net als Tervuren, hoewel daar eveneens opgemerkt werd dat de uitwerking ervan minder geslaagd is. In elke gemeente werd opgemerkt dat de verstandhouding tussen financieel beheerder en secretaris in deze context een belangrijke rol speelt.

Meer samenwerking en verbondenheid tussen alle bestuursleden is een ander aandachtspunt in het decreet. Het managementteam, dat in de Nieuwe Gemeentewet niet ingeschreven stond, tracht dit te garanderen. Het team, minstens bestaande uit de gemeentesecretaris en de financieel beheerder, houdt toezicht op de werking van de gemeentelijke diensten en de interne communicatie. Deze dienen immers optimaal te functioneren om een goede samenwerking te waarborgen. In deze context kan de *afsprakennota* aangehaald worden, die overigens in elke bevraagde gemeente positief onthaald werd: er worden regels omtrent samenwerking en communicatie tussen administratie en politiek in vastgelegd. In

Diepenbeek en Tervuren werkt men reeds sedert respectievelijk 2002 en 2006 met een managementteam, in Tielt-Winge dient dit nog uitgewerkt te worden tegen de limietdatum van 1 oktober 2007. Elk bevraagd gemeentebestuur vond het managementteam als dusdanig een positief initiatief: het team bekijkt de organisatie vanuit een vogelperspectief en heeft er bijgevolg een bredere kijk op. Een minpunt dat elke gemeente aanhaalde, was de vrijheid inzake het maximum aantal leden in het team: te veel leden kan immers de samenwerking bemoeilijken. De facto is dit een verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen.

Om een efficiënt beleid te kunnen voeren, is een goede samenwerking in de gemeentelijke organisatie echter niet voldoende. Daarom voorziet het decreet in verschillende methodes en procedures die zekerheid trachten te brengen over onder andere fraudepreventie en het naleven van de wetgeving via de zogenaamde *interne controle*. Gemeenten staan hier *zelf* voor in, ze worden bijgestaan door het intern controlesysteem (ICS) dat onder andere aandacht moet besteden aan de scheiding van de bevoegdheden van secretaris en financieel beheerder. De implementatie van de bepalingen omtrent de interne controle, en dus ook het ICS, kan tot 1 oktober 2007 uitgesteld worden. Een aantal gemeenten vreest echter dat het ICS tegen deze datum niet operationeel zal zijn, de oorzaak hiervan is een personeelstekort. Afgezien van het voorgaande, vinden de besturen het gebruik van een ICS een positieve zaak: het is namelijk uitgebreider dan enkel een controle op financieel vlak.

Het beleid dat een gemeente voert dient correct en betrouwbaar te zijn. Om onder andere de wettigheid en regelmatigheid van de handelingen van het bestuur te controleren, heeft het decreet de *externe auditcommissie* ingevoerd: per gemeente dient dergelijke commissie samengesteld te worden. Een belangrijk aandachtspunt is dat de Vlaamse Regering op langere termijn, de externe audit wenst te laten evolueren tot een globale audit voor de verschillende domeinen waar de Vlaamse Overheid actief is. Op die manier kunnen overlappende controles vermeden worden. Dit kadert in de *deregulering*, die een uitgangspunt is van het decreet. Over de praktische kant van de externe auditcommissie, is weinig informatie voorhanden, aangezien enkel de definitie van het begrip in voege getreden is.

Het Nieuwe Gemeentedecreet tracht te voorzien in een regeling om de *grote beleidslijnen* van het gemeentebestuur concreet vast te leggen. Dit gebeurt in de strategische meerjarenplanning, die daarmee aan de basis van de beleidscyclus ligt. De meerjarenplanning, die betrekking heeft op de hele legislatuur, brengt namelijk het beleid in kaart aan de hand van een strategische en een financiële nota. Concrete linken zullen gelegd moeten worden met budgetten, en dit vrij gedetailleerd per project dat het bestuur wenst te realiseren. Vermits de artikels omtrent de meerjarenplanning momenteel (mei 2007) niet in voege getreden zijn, blijft artikel 242*bis* van de Nieuwe Gemeentewet van kracht. Gemeenten stellen op basis hiervan een algemeen beleidsprogramma op, dat de belangrijkste beleidsplannen bevat. In Tielt-Winge werd voor dit boekjaar het algemeen beleidsprogramma nog op deze wijze opgesteld, het bestuur van Tervuren heeft de meerjarenplanning reeds opgesteld tot 2010, eveneens volgens de vroegere regeling. Door de onduidelijkheid over de inwerkingtreding ervan, beschouwen de gemeentebesturen het geheel als verwarrend.

De meerjarenplanning wordt uitgewerkt in het budget (d.i. de vroegere begroting), dat bestaat uit een beleidsnota gekoppeld aan een financiële nota. Aan het budget moeten beleidsdoelstellingen gelinkt worden, die het bestuur tracht te realiseren: het decreet legt namelijk de nadruk op *verantwoording* van budgetten. In Tielt-Winge werd een belangrijk pluspunt van het budget aangehaald: het decreet voorziet namelijk in een eenvoudigere manier om met kredieten te schuiven wanneer er op sommige posten tekorten ontstaan.

Naast de vorige aandachtspunten, zijn *delegatie* en *autonomie* belangrijke pijlers in het decreet. Een illustratie hiervan is het budgethouderschap, dat in eerste instantie aan het college toekomt. Budgethouderschap biedt gemeentebesturen mogelijkheden tot meer zelfstandigheid, daarnaast is de *mogelijkheid tot delegatie* ervan voorzien. Zo kan het college budgethouderschap aan de secretaris delegeren. Delegatie aan andere personeelsleden is eveneens mogelijk, dit kan door zowel het college als de secretaris. Dergelijke delegaties lijken in eerste instantie een pluspunt te zijn, aangezien hierdoor het beleid van een gemeente als het ware op maat gemaakt kan worden. In de praktijk wordt dit

echter anders ervaren: de kans bestaat dat niet alle personeelsleden deze extra verantwoordelijkheid wenselijk vinden, daarnaast dienen zij zich mogelijkerwijze bij te scholen. Voor kleinere gemeentebesturen zoals Tielt-Winge is het overigens geen sinecure om te voorzien in een budget om hiervoor extra personeelsleden met kennis van zaken aan te stellen.

De wetgever heeft tijdens het uitwerken van het decreet aandacht geschonken aan *uniformiteit in de regelgeving*. Zo zijn er decreten opgesteld voor provincies en OCMW's die gelijkaardig zijn aan het Nieuwe Gemeentedecreet: vooral het decreet voor de OCMW's loopt hiermee parallel. Zo vinden de dubbele handtekening, de definitie van budgethouderschap en ook de benaming 'budget' hun oorsprong in de OCMW-wet. De Vlaamse Regering is namelijk van oordeel dat dergelijke uniformiteit de lokale democratie bevordert en leidt tot een vereenvoudiging van het bestuur. Tevens wordt zo een betere informatieverstrekking aan het publiek gegarandeerd; het decreet is bijgevolg ook voor de burger een vooruitgang op dit vlak.

Een algemene bemerking die in elke gemeente gemaakt werd, heeft betrekking op de *inwerkingtreding* van sommige artikels: de onduidelijkheid hierover zorgde in elke gemeente voor onrust en verwarring. Deze problematiek heb ik zelf ondervonden bij het schrijven van deze eindverhandeling. De decreetgever heeft ervoor geopteerd om het gemeentedecreet in verschillende fasen in werking te laten treden. In talrijke artikels wordt verwezen naar uitvoerende maatregelen die nog door de Vlaamse regering dienen te worden vastgesteld. Het kan worden betreurd dat in de periode die de diverse inwerkingtredingen vooraf ging, parallel geen werk werd gemaakt van de benodigde uitvoeringsbesluiten.

Nu het theoretische en het praktische gedeelte uit dit onderzoek aan elkaar gelinkt zijn, gestaafd door enkele pijlers van het decreet, wordt een concreet antwoord gegeven op de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag. De eerste deelvraag onderzoekt of de invoering van het Nieuwe Gemeentedecreet effectief noodzakelijk was. Voordien is reeds gebleken dat onder meer de federalisering van de bevoegdheden de noodzaak van de invoering van het

decreet verklaart. Daarnaast was voor verschillende ambten ingeschreven in de Nieuwe Gemeentewet wel degelijk aanpassing van de regelgeving vereist: het Nieuwe Gemeentedecreet wordt dan ook in elke bevraagde gemeente positief onthaald.

Deelvraag twee onderzoekt de wijzigingen die al dan niet een vooruitgang betekenen op het gebied van financiën. Uit dit onderzoek is gebleken dat in elke bevraagde gemeente de visumplicht positief onthaald wordt. Het takenpakket van de financieel beheerder wordt eveneens positief beoordeeld, afgezien van de verschuiving van de bevoegdheid over de kasverrichtingen naar de secretaris. Dit betekent voor elke gemeente een achteruitgang. Daarnaast bestaan er verschillende standpunten over de dubbele handtekening: de besturen van Tervuren en Diepenbeek staan er eerder sceptisch tegenover terwijl het bestuur van Tielt-Winge dit positief beoordeelt.

De laatste deelvraag gaat na wanneer personeelsleden van de gemeente op het financiële vlak meer autonomie toegekend krijgen. Het decreet biedt hiervoor de mogelijkheid tot delegatie van het budgethouderschap en de kasverrichtingen, waarover in elke gemeente bedenkingen geformuleerd werden (cf. supra).

Uit deze drie deelvragen kan een antwoord afgeleid worden op de centrale onderzoeksvraag, die onderzoekt of het Nieuwe Gemeentedecreet adequate oplossingen biedt voor de werking van de boekhouding en de financiën in een gemeente. Uit het praktijkonderzoek dat ik gevoerd heb is gebleken dat het decreet inderdaad de werkwijze inzake financiën vergemakkelijkt. Verschillende elementen die dit illustreren zijn reeds aangehaald, waaronder de visumplicht, het managementteam en dergelijke. Wat betreft de boekhouding, kan gesteld worden dat het decreet de methode van het “dubbel boekhouden” oplegt, wat een analytische boekhouding mogelijk maakt. Deze techniek maakt gebruik van kostenplaatsen en biedt een correct beeld over de werkelijke kostprijs van de gemeentelijke dienstverlening. Daarnaast is de boekhouding hiermee analoog aan de OCMW-boekhouding.

Persoonlijk vond ik het schrijven van deze eindverhandeling erg leerrijk. Ik heb diepere inzichten verworven in de materie over het gemeenterecht, zowel op theoretisch vlak als in de praktijk. Omdat ik meer vertrouwd ben geraakt met onder andere de verschillende mandaten, structuren en werking in een gemeente, sluit ik niet uit dat ik mezelf later in een gemeente werkzaam zie. Wat me vooral zal bijblijven is, dat het implementeren van dergelijke nieuwe regelgeving geen eenvoudige zaak is. Daarom loonde het volgens mij de moeite om, aan de hand van dergelijke eindverhandeling, na te gaan hoe gemeenten de theorie omzetten in de praktijk en hoe dit ervaren wordt.

Tot slot loont het de moeite enkele aanbevelingen te formuleren voor eventuele toekomstige eindverhandelingen omtrent dit onderwerp. Een eerste mogelijk onderzoek is de evaluatie van het Nieuwe Gemeentedecreet wanneer het *volledig* geïmplementeerd is en alle artikels in voege getreden zijn. Vermoedelijk zullen er dan uitvoeringsbesluiten zijn omtrent de onderwerpen waarover in dit onderzoek onduidelijkheid bestond. Een ander denkbaar onderzoeksdomein is de mate van integratie en samenhang van de verschillende decreten voor gemeenten, OCMW's en provincies. De Vlaamse overheid heeft immers getracht deze op elkaar af te stemmen.

LIJST VAN DE GERAADPLEEGDE WERKEN

▪ Literatuurlijst

BEEK, A., VAASSEN, E.H.J., MEUWISSEN, R.H.G., *Hoofdpijnen Bestuurlijke Informatievoorziening – Administratieve Organisatie*, Wolters-Noordhoff Groningen/Houten, 2003, 584pp.

BEIRENS, D., et al. *Gemeente- en Provinciedecreet: referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Die Keure, 2006, 367 pp.

BEIRENS, D., DETOLLENAERE, D., DUJARDIN, J., *Gemeentedecreet van 15 juli 2005: Artikelsgewijze toelichting*. Die Keure, 2005, 730 pp.

BINNENBAND, Een band tussen binnenlands bestuur en de lokale besturen, *Inwerkingtreding Gemeentedecreet: Vlaams Parlement keurt overgangsregeling goed*, Agentschap voor Binnenlands Bestuur, februari 2007, jaargang 12 nummer 51, p. 1 - 2

DE LANGE, M., et al., *Het Gemeentedecreet Ontleed*, Brussel: Uitgeverij Politeia, 2006, 174pp.

RITTENBERG, L.E., SCHWIEGER, B.J., *Auditing: concepts for a changing environment – fifth edition*, Thomson South – Western, United States of America, 2005, 788 pp.

▪ **Geraadpleegde wetteksten**

Besluit van de Regent van 10 februari 1945 houdende het Algemeen Reglement op de Gemeentelijke Comptabiliteit (*B.S.*, 31 maart 1945)

De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (*B.S.*, 5 augustus 1976)

Koninklijk besluit van 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift "Nieuwe gemeentewet" (*B.S.*, 3 september 1988, *err. B.S.*, 8 juni 1990)

Koninklijk Besluit van 2 augustus 1990 houdende het Algemeen Reglement op de Gemeentecomptabiliteit (*B.S.*, 3 oktober 1990)

Decreet van 6 juli 2001 houdende Intergemeentelijke Samenwerking (*B.S.*, 31 oktober 2001)

Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende de overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen (*B.S.*, 3 augustus 2001)

Ordonnantie van 3 juni 2003 betreffende het administratief toezicht en de financiële, budgettaire en boekhoudkundige voorschriften van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, artikel 46*ter* (*B.S.*, 18 juni 2003)

Omzendbrief van 29 september 2004 betreffende de opstelling van de gemeentelijke begrotingen voor 2005 en de meerjarige beleidsplannen (*B.S.*, 18 oktober 2004)

Vlaams Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.*, 31 augustus 2005)

Decreet van 10 februari 2006 houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, artikel 85*bis* (B.S., 10 maart 2006)

Decreet van 2 juni 2006 tot wijziging van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S., 26 juni 2006)

Decreet van 7 juli 2006 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (B.S., 30 augustus 2006)

Omzendbrief BB 2006/09 van 20 juli 2006 betreffende instructies voor het opstellen van de begrotingen, budgetten en meerjarenplannen voor 2007 van de gemeenten en de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van het Vlaamse Gewest, p 6 (B.S., 25 augustus 2006)

Besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en de vaststelling van de modellen van de akten inzake fractievorming (B.S. 5 september 2006)

Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (B.S., 30 november 2006)

Decreet van 22 december 2006 tot wijziging van de wet van 8 juli 1976 betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en van het provinciedecreet van 9 december 2005, (B.S., 29 december 2006)

Omzendbrief ABB 2006/19 van 1 december 2006 betreffende het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.*, 10 januari 2007)

▪ **Geraadpleegde websites**

AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR - WERKING BESTUREN; Vragen en antwoorden op Gemeentedecreet, internet,
<http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking_besturen/gemeentedecreet.htm#vragenantwoorden>, geraadpleegd op 11-04-2007

ARIADNE XP, *Cipal*, internet, <<http://www.cipal.be/Default.aspx?tabid=349&53356513-fb2d-4344-963c-f69b8142dfa4>>, geraadpleegd op 31-03-2007

BIESEMANS, B., et al., *Een leidraad tot een praktische invoering van het gemeentedecreet voor de financieel beheerders. Een samenvattende nota van diverse collega's ontvangers, toekomstig financieel beheerders.*, 2006, internet, <<http://www.ontvangers.org>>, geraadpleegd op 02-04-2007

BOVY, S., et al., *Het gemeentelijk organogram in het Nieuwe Gemeentedecreet, PSW-papers 2002/4*, internet,
<<http://webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers/PSWpaper%202002-07%20bovy.pdf>>,
geraadpleegd op 01-10-2006

CRAEGHS, J., MAES, R. *Het gemeentelijk beleid en financieel beheer, Proeve van Vlaams Gemeentedecreet, Brussel MVG, 2001, 275 pp.*, internet,
<<http://soc.kuleuven.be/io/ned/publicaties/detail/0203001.htm>>, geraadpleegd op 30-09-2006

EUROPA EDUCATIEF, internet, <http://www.europaeducatief.nl/artikel_havo/1446>, geraadpleegd op 28-04-2007

FOD ECONOMIE – NIS, *Structuur van de bevolking*, internet, <http://www.statbel.fgov.be/figures/d21_nl.asp#2>, geraadpleegd op 22-03-2007

IO-ONDERZOEK – PROEVE VAN VLAAMS GEMEENTEDECREET, internet, <<http://soc.kuleuven.be/io/ned/project/inhoud/bes04.htm>>, geraadpleegd op 30-09-2006

Leroy, J., EERSTE 100 DAGEN, *Is het gemeentedecreet al van kracht?*, internet, <http://www.vvsg.be/cmsmedia/Eerste%20100%20dagen%20-%20Is%20het%20gemeentedecreet%20al%20van%20kracht.pdf?uri=ff80808110c4afef0110cb8000f50134&action=viewAttachement>, geraadpleegd op 17-05-2007

Leroy, J., *Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het gemeentedecreet.*, internet, <http://www.vvsg.be/nl/werking_organisatie/detail.shtml?number=14639>, geraadpleegd op 20-10-2006

MAES, J., CBA, *Vraag om uitleg van mevrouw Cathy Berx tot de heer Marino Keulen, over de gevolgen voor de lokale besturen van de sociale akkoorden die worden afgesloten door de federale en Vlaamse overheid met de non-profitsector*, internet, <<http://jsp.vlaamsparlement.be/website/htm-vrg/407643.html>>, geraadpleegd op 16-10-2006

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Nakomingsaudit*, internet, <<http://www.binnenland.vlaanderen.be/e3pos/ngob/documenten/varia/sld029.htm>>, geraadpleegd op 06-02-2007

SENAATSBESPREKING LAMBERMONTAKKOORD, internet,
<<http://www.caluwe.be/persmededelingen/2001-05-02.lambermontakkoord.htm>>,
geraadpleegd op 01-10-2006

SUYKENS, M., *Studiedag Gemeentedecreet ontleed 01-06-2006*, internet,
<<http://www.vvsg.be/nl/vrijetijd/detail.shtml?number=12225>>,
geraadpleegd op 11-10-2006

VVSG, LEIDRAAD AFSPRAKENNOTA, *Congres Vlaamse Federatie Gemeentesecretarissen, 16 juni 2006*, internet, <http://www.vvsg.be/nl/werking_organisatie/detail.shtml?number=17123>,
geraadpleegd op 06-04-2007

▪ Interviews

AERTS, M., Financieel Beheerder gemeente Diepenbeek, 11 oktober 2006 en 27 maart 2007

CRABBE, P., Financieel Beheerder gemeente Tervuren, 13 oktober 2006 en 22 maart 2007

DE KEYZER, R., Gemeentesecretaris gemeente Tielt-Winge, 6 april 2007

VALVEKENS, K., Financieel Beheerder gemeente Tielt-Winge, 26 maart 2007

Lijst van de bijlagen

Bijlage 1: Besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en de vaststelling van de modellen van de akten inzake fractievorming (*B.S.* 5 september 2006)

Bijlage 2: Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.*, 30 november 2006)

Bijlage 3: Gezamenlijke Persmededeling van Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Jef Gabriëls, voorzitter VVSG Sas Van Rouveroy, voorzitter Raad van Bestuur VVSG Brussel, 17-11-2006

Bijlage 4: Proces-verbaal van onderzoek van de kas

Bijlage 5: Model 10: Staat van de individuele rekeningen

Bijlage 6: Uittreksel uit het Nieuwe Gemeentedecreet 2005

Bijlage 1: Besluit van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en de vaststelling van de modellen van de akten inzake fractievorming (B.S. 5 september 2006)

De Vlaamse Regering,

Gelet op het gemeentedecreet van 15 juli 2005, gewijzigd bij het decreet van 2 juni 2006, inzonderheid op de artikelen 38, § 2, laatste lid en 313, § 1;

Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, gegeven op 6 juli 2006;

Gelet op het advies nr 40.975/1/V van de Raad van State, gegeven op 17 augustus 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering;

Na beraadslaging,

Besluit :

Artikel 1. De hiernavolgende artikelen van het gemeentedecreet treden in werking :

- 1° artikel 6;
- 2° artikel 7;
- 3° artikel 8;
- 4° artikel 9;
- 5° artikel 11;
- 6° artikel 13;
- 7° artikel 38
- 8° artikel 44;
- 9° artikel 45;
- 10° artikel 59;
- 11° artikel 60;
- 12° artikel 62;
- 13° artikel 63;
- 14° artikel 273;
- 15° artikel 274, §§ 1, 2, 3, 4, 5, 1° en § 6;
- 16° artikel 276, in zoverre het verwijst naar artikel 38 van het gemeentedecreet;
- 17° artikel 302, 2°
- 18° artikel 302, 6°;
- 19° artikel 302, 8°;
- 20° artikel 302, 13°;
- 21° artikel 302, 16°;
- 22° artikel 302, 17°;

23° artikel 302, 66°;

24° artikel 302, 75°, behoudens wat de schepenen betreft;

25° artikel 302, 76°, behoudens wat de schepenen betreft.

Art. 2. De Vlaamse minister bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden is gemachtigd om de modellen van de akten inzake fractievorming met betrekking tot de gemeenteraden en de districtsraden vast te stellen.

Art. 3. Dit besluit treedt in werking op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Art. 4. De Vlaamse minister, bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden, is belast met de uitvoering van dit besluit.

Brussel, 1 september 2006.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Y. LETERME

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,

M. KEULEN

Bijlage 2: Besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2006 betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (*B.S.*, 30 november 2006)

VLAAMSE OVERHEID

N. 2006 — 4810

[C – 2006/36922]

24 NOVEMBER 2006. — Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de inwerkingtreding van sommige bepalingen van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en ter uitvoering van artikelen 160 en 179 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005

De Vlaamse Regering,

Gelet op het gemeentedecreet van 15 juli 2005, inzonderheid op artikel 160, § 2, derde lid, tweede volzin en 313, § 1, eerste lid;

Gelet op het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 29 oktober 1990, 24 mei 1994, 20 augustus 1996 en 20 juli 2000;

Gelet op het advies van de Inspectie van Financiën, gegeven op 6 oktober 2006;

Gelet op het advies 41.482/3 van de Raad van State, gegeven op 7 november 2006, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering;

Na beraadslaging,

Besluit :

Artikel 1. De volgende artikelen van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 treden in werking :

1° artikel 10;

2° artikel 12;

3° artikelen 14 tot en met 37;

4° artikelen 39 tot en met 43;

5° artikelen 46 tot en met 58;

6° artikel 61;

7° artikelen 64 tot en met 75;

8° artikel 76, § 1, tweede lid, en § 2, eerste en tweede lid;

9° artikelen 77 tot en met 79;

10° artikel 80, wat betreft de gemeenten van meer dan 1 000 inwoners;

11° artikelen 81 tot en met 92;

12° artikel 93, met uitzondering van punt 2°, wat betreft de geconsolideerde jaarrekening;

13° artikelen 94 tot en met 101;

14° artikelen 118 tot en met 145;

15° artikelen 148 tot en met 150;

16° artikel 153;

17° artikelen 156 tot en met 163;

18° artikelen 165 tot en met 168;

19° artikel 171;

20° artikel 174;

21° artikelen 179 tot en met 189;

22° artikelen 195 tot en met 234;

23° artikel 235, uitgezonderd de bepalingen over de externe auditcommissie;

24° artikelen 236 tot en met 239;

25° artikelen 241 en 242;

26° artikel 243, eerste lid, derde zin, en het tweede tot en met vierde lid;

27° artikelen 244 tot en met 246;

28° artikel 247, met uitzondering van punt 4°, wat betreft de externe auditcommissie;

29° artikel 265, § 2, eerste lid;

30° artikelen 270 tot en met 272;

31° artikel 274, § 5, 2°;

32° artikel 275;

33° artikel 276, uitgezonderd de verwijzing naar artikel 38 van het gemeentedecreet;

34° artikelen 277 tot en met 294;

35° artikel 295, § 2 en § 3;

36° artikelen 297 en 298;

37° artikel 299, met uitzondering van punt 5°;

38° artikel 302, wat de volgende punten betreft :

- a) punt 1°;
- b) punten 3° tot en met 4°;
- c) punt 5°;
- d) punt 7°;
- e) punten 9° tot en met 12°;
- f) punten 14° en 15°;
- g) punten 18° tot en met 24°;
- h) punt 26°, uitgezonderd wat betreft artikel 24, § 1;
- i) punten 27° tot en met 65°;
- j) punten 67° tot en met 74°;
- k) punten 75° en 76°, wat betreft de schepenen;
- l) punten 77° tot en met 91°;
- m) punt 92°, uitgezonderd wat betreft de bepalingen over het verslag bij de rekeningen;
- n) punten 93° tot en met 126°
- o) punt 127°, uitgezonderd wat betreft de gemeentebedrijven;
- p) punten 131° tot en met 140°;
- q) punt 141°, wat betreft artikel 236;
- r) punt 141°, wat betreft artikel 237*bis*;
- s) punten 145° en 146°;
- t) punt 147°, wat betreft de woorden « Binnen drie maanden » in artikel 242*bis*;
- u) punten 149° en 150°;
- v) punt 151°, wat betreft artikel 248, § 1;
- w) punten 152° en 153°;
- x) punt 157°;
- y) punten 161° tot en met 163°;
- z) punt 164°, met uitzondering van artikel 263*quater*, 263*novies* en 263*decies*;
- aa) punten 165° tot en met 217°;

39° artikel 303, wat de volgende punten betreft :

- a) punt 3°;

b) punt 4°, wat betreft artikel 13 van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten;

- c) punten 6°, 7°, 8°, 10°, 12°, 13° en 14°;

40° artikelen 304 tot en met 307;

41° artikelen 310 tot en met 312.

Art. 2. Met toepassing van artikel 179 van het gemeentedecreet wordt het begrip « financiële nota van het budget » ingevuld door het begrip « begroting » uit het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit.

Art. 3. In het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 29 oktober 1990, 24 mei 1994, 20 augustus 1996 en 20 juli 2000, worden de volgende bepalingen opgeheven :

1° artikel 1, punt 8°;

2° artikel 3;

3° artikel 25, eerste lid;

4° artikel 26;

5° artikel 27;

6° artikel 35;

7° artikel 36, § 1;

8° artikel 36, § 3;

9° artikel 37, punt 2°;

10° artikel 38;

11° artikel 45, § 1;

12° in artikel 56 de woorden « de betaalbaarstelling door het college van burgemeester en schepenen en het opmaken van een bevelschrift tot betaling overeenkomstig artikel 250 van de nieuwe gemeentewet »;

13° artikel 57, eerste lid;

14° artikel 59;

15° in artikel 60, eerste lid, de woorden « die voor de verzending door het college van burgemeester en schepenen gevisieerd wordt »;

16° in artikel 62, punt 3°, de woorden « waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de voorlopige vastleggingen en de definitieve vastleggingen »;

17° artikel 64, eerste en tweede lid;

18° artikel 65;

19° artikel 66;

20° artikel 68;

21° artikel 81;

22° artikel 82;

23° artikel 84.

Art. 4. De verrichtingen waarvan het bedrag niet hoger is dan het bedrag van de verrichtingen die in het kader van de wet op de overheidsopdrachten gegund worden op basis van artikel 122, 1° van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, kunnen door de gemeenteraad uitgesloten worden van de visumverplichting.

Art. 5. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2007.

Art. 6. De Vlaamse minister, bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden, is belast met de uitvoering van dit besluit.

Brussel, 24 november 2006.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Y. LETERME

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,
M. KEULEN

Bijlage 3: Gezamenlijke Persmededeling van Marino Keulen, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur Jef Gabriels, voorzitter VVSG Sas Van Rouveroy, voorzitter Raad van Bestuur VVSG Brussel, 17/11/2006



Gezamenlijke Persmededeling van
Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur

Jef Gabriels, voorzitter VVSG

Sas Van Rouveroy, voorzitter Raad van Bestuur VVSG

Brussel, 17 november 2006

Gezamenlijke persmededeling over de inwerkingtreding van het nieuwe Gemeentedecreet

Zowel bij een aantal politici als bij een aantal ambtenaren van de lokale besturen bestaat bezorgdheid over de invoering van het gemeentedecreet. Een aantal lokale besturen vreest niet in staat te zijn om het gemeentedecreet, dat in werking treedt op 1 januari 2007, correct en tijdig uit te voeren. Minister Keulen en VVSG hebben in overleg een oplossing uitgewerkt die aan die bezorgdheid tegemoet komt.

Het nieuwe decreet brengt voor de lokale besturen heel wat wijzigingen met zich mee. Het geeft hen meer autonomie en verantwoordelijkheid, meer ruimte voor lokaal maatwerk en minder betutteling vanuit de Vlaamse overheid. Minister Keulen en VVSG zijn het erover eens dat het voor de nieuwe aantredende lokale besturen erg belangrijk is te kunnen

rekenen op een stabiele regelgeving. Zij zijn dan ook van oordeel dat de grote principes van het decreet niet in vraag gesteld moeten worden. Het decreet werd, na uitvoerig overleg met VVSG, door een ruime meerderheid in het Parlement goedgekeurd. De besturen moeten het nu optimaal kunnen uitvoeren.

Minister Keulen en VVSG willen in elk geval vermijden dat de inwerkingtreding hier en daar met chaotische toestanden gepaard zou gaan. De voorbereidingstijd die rest is kort en valt samen met de bestuurswissel ten gevolge van de lokale verkiezingen. Anderzijds moeten de gemeenten die er klaar voor zijn wel onmiddellijk en volledig gebruik kunnen maken van de nieuwe mogelijkheden van het decreet.

De minister en VVSG zijn het er om die redenen over eens dat het gemeentedecreet in werking moet treden op 1 januari 2007, maar dat een overgangsmaatregel de gemeenten toelaat om bepaalde wijzigingen later door te voeren. Gemeenten die meer tijd nodig hebben voor welbepaalde maatregelen, kunnen de invoering ervan tot uiterlijk 1 oktober 2007 uitstellen.

Die soepele invoering zal mogelijk zijn voor volgende onderdelen:

- Goedkeuring door de gemeenteraad van het interne controlesysteem
- De oprichting van het managementteam
- De bepaling van het begrip dagelijks bestuur en het verlenen van het visum
- De rapporteringsverplichting van de onderscheiden actoren
- De functiescheiding bij het betalingssysteem (betalingen met dubbele handtekening)
- Voor de verzelfstandiging voorzag het decreet al in een overgangsbepaling.

Deze flexibele invoering van enkele onderdelen op maat, komt tegemoet aan de bezorgdheid van heel wat gemeenten en garandeert dat de invoering van het decreet in alle gemeenten een succes wordt. Minister Keulen vraagt bovendien een extra inspanning van het Agentschap Binnenlands Bestuur om gemeenten die dit wensen, bij de uitvoering van het decreet te ondersteunen en te coachen.

Minister Keulen en VVSG verzoeken het Vlaams Parlement om de door hen voorgestelde overgangsmaatregel decretaal te verankeren.

Verder zullen Minister Keulen en VVSG in de komende weken samenzitten om een tijdstabel vast te leggen voor een aantal technische bijsturingen van het decreet en voor de uitvoering van de resterende onderdelen van het decreet (boekhouding en externe audit).

Bijlage 4: Proces-verbaal van onderzoek van de kas

Elk kwartaal dient dit model aan de gemeenteraad overgedragen te worden.

Bron: mevrouw M. Aerts, Financieel Beheerder gemeente Diepenbeek

Op 31 maart 2007, hebben wij ondergetekenden, gedelegeerde leden van het Schepencollege der gemeente Diepenbeek, ons zonder voorafgaande verwittiging begeven naar het kantoor van mevr. Aerts Monique, gemeenteontvanger, om over te gaan tot het onderzoek der gemeentekas overeenkomstig artikel 131 § 1 van de nieuwe gemeentewet en artikel 81 van het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit.

A. -Op ons verzoek heeft de gemeenteontvanger de geldspeciën in kas en de onderscheiden rekeninguittreksels voorgelegd, aan de hand waarvan wij het volgende borderel hebben opgemaakt :

00	Geldspeciën in kas - Geldwaardige papieren	
1		
00	Postchequerekening	
2		
00	Rekening courant B	
3		
00	Rekening toelagen en leningsgelden	
4		
00	Termijnrekening	
7		
00	Rekening courant Inter-energa	
8		
00	Overboekingen	0,00
9		
01	Beleggingsrekening toelagen	
0		
01	Effectendossier schatkistcertificaten R.C.B.	
1		
01	Huurwaarborg Jeugdhuis Kapelstraat	
2		
01	Effectendossier schatkistcertificaten rek. len. & toel.	0,00
3		
01	Huurwaarborg Pastorij Rooierheide	0,00
4		
01	R.L. Fietsroute Herk & Mombeek	0,00
5		

01 6	Kom op tegen kanker	0,00
01 9	Sport	0,00
02 0	Beleggingsrekening politiefunctie	0,00
02 1	Zichtrekening containerpark	
02 2	Ontvangsten GFT-container	
02 3	Cultuur	
02 4	Zichtrekening Chiron	
03 1	Hulprekening belastingen	
33 3	Betaalopdrachten Dexia.	0,00
88 8	Overdrachten	0,00
TOTAAL :		0,00
00 6	Saldo rekening kredietopeningen	
01 7	Renteloze lening KMO-zone Dorpsveld (K.O. 414)	0,00
01 8	Renteloze lening Infrastructuurw.Dorpsveld (K.O. 417)	0,00
41 8	K.O. 418 Aanleg Keizerstraat fase 2	0,00
41 9	K.O. 419 Oprichting jeugdlokale centrum fase 2	0,00
42 0	K.O. 420 Sanering Paanhuisbeek-St.-Rochuswijk fase 2	0,00
42 1	K.O. 421 Oprichting zaal Rooierheide	0,00
42 2	K.O. 422 Oprichting jeugdlokale centrum fase 2 – meerw.	0,00
42 4	K.O. 424 Herinrichting Marktplaats	
42 5	K.O. 425 Rioolrenovatie wijk Lenaerts	
42 6	K.O. 426 Riolerings Kukulbos- en Crijtungsstraat	
42 7	K.O. 427 Oprichting bibliotheek centrum	0,00
VERANTWOORD VERMOGEN :		0,00

- B. -Na vervolgens te hebben vastgesteld dat volgens de bijgaande lijsten, overeenkomstig artikel 39 § 1 van het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, de bedragen, opgenomen op de rekeningen, door boekhoudkundige bewijsstukken zijn gestaafd en dat overeenkomstig artikel 39 § 6 de saldi van de individuele rekeningen van de klasse 5 gelijk zijn aan de overeenstemmende rekeninguittreksels en aan het bedrag van de geldspeciën in kas, hebben wij het **TE VERANTWOORDEN VERMOGEN VASTGESTELD OP** EUR

TE VERANTWOORDEN VERMOGEN (zie B)	:	0,00
VERANTWOORD VERMOGEN (zie A)	:	0,00
VERSCHIL	:	0,00

Aangaande dit verschil wordt door de ontvanger de volgende uitleg gegeven :

.....
.....

Alvorens het onderzoek te sluiten hebben wij de ontvanger gevraagd of zij enige opmerking wenst te maken, waarop geantwoord werd :

.....
.....
.....
.....
.....

Waarvan wij dit proces-verbaal hebben opgemaakt en ondertekend in drievoudig exemplaar.

Monique Aerts
gemeenteontvanger

vanwege het schepencollege

Gezien door de Gemeenteraad, overeenkomstig artikel 131 der Nieuwe Gemeentewet, in zitting van 03 mei 2004.

Op bevel :

Omer Jouck
gemeentesecretaris

Frank Keunen
voorzitter gemeenteraad

Bijlage 5: Model 10: Staat van de individuele rekeningen

Model 10 : STAAT VAN DE INDIVIDUELE REKENINGEN

GEMEENTE..... N.I.S.-nummer.....										Paginanummer	
Bestuur											
STAAT VAN DE INDIVIDUELE REKENINGEN											
DIENSTJAAR										Uitgavedatum	
Nummer van de rekening	Omschrijving van de rekening	TOTAAL		SALDO							
		DEBET	CREDIT	DEBET	CREDIT						
	Overdrachten										
	TOTALEN										

OPMERKINGEN (Model 10) :

- De rekeningen worden geklasseerd :
 - per aard van individuele rekening (prefix)
 - en per ermee verbonden algemene rekening.
- per algemene rekening : een subtotaal gemaakt worden, om de vergelijking individuele en de algemene rekeningen" (ministerieel besluit van 25 maart 1994, Bijlage 4, laatste alinea).

Bijlage 6 : Uittreksel uit het Nieuwe Gemeentedecreet 2005

Artikel 77

Voor ze het ambt opnemen, leggen de personeelsleden, bedoeld in artikel 76, tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad de volgende eed af in handen van de voorzitter: "Ik zweer de verplichtingen van mijn ambt trouw na te komen.". Een personeelslid als bedoeld in het eerste lid dat zonder wettige reden de eed niet aflegt nadat het met een aangetekende brief uitgenodigd is om de eed af te leggen op de eerstvolgende vergadering van de gemeenteraad, wordt geacht zijn aanstelling niet te aanvaarden. De weigering tot eedaflegging staat gelijk met het verzaken aan de aanstelling.

Artikel 87

(...)

§2. (...) In deze afsprakennota wordt bepaald op welke wijze de gemeentesecretaris de bevoegdheden uitoefent die overeenkomstig artikel 58 door het college van burgemeester en schepenen aan hem werden gedelegeerd.

(...)

Artikel 88

§1. De gemeentesecretaris woont de vergaderingen bij van de gemeenteraad en van het college van burgemeester en schepenen. Hij kan de vergaderingen van de gemeenteraadscommissies bijwonen.

§2. De gemeentesecretaris adviseert de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de burgemeester op beleidsmatig, bestuurskundig en juridisch vlak. Hij herinnert in voorkomend geval aan de geldende rechtsregels, vermeldt de feitelijke gegevens waarvan hij kennis heeft en zorgt ervoor dat de door de regelgeving voorgeschreven vermeldingen in de beslissingen worden opgenomen.

§3. Artikel 27, §1, is van overeenkomstige toepassing op de gemeentesecretaris.

Artikel 94

(...)

Met het oog op de invordering van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen kan de financieel beheerder een dwangbevel uitvaardigen. Een dergelijk dwangbevel wordt betekend bij gerechtsdeurwaarderexploot.

(...)

Artikel 95

De financieel beheerder oefent de taken van rekenplichtige uit die door of krachtens de wet of het decreet aan de gemeenteontvanger werden toevertrouwd. Hij staat in voor de uitvoering van de betaling van de uitgaven, na uitdrukkelijke betalingsopdracht van de gemeentesecretaris overeenkomstig artikel 163.

Artikel 96

(...) en, desgevallend, de personeelsleden die andere functies vervullen waaraan het organogram het lidmaatschap van het managementteam verbindt.

Artikel 97

Het managementteam vergadert geregeld onder het voorzitterschap van de gemeentesecretaris.

Artikel 98

Het managementteam ondersteunt de coördinatie van de gemeentelijke diensten bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Het managementteam bewaakt de eenheid in de werking, de kwaliteit van de organisatie en de werking van de gemeentelijke diensten, alsook de interne communicatie.

Artikel 145

Het financieel boekjaar van de gemeente begint op 1 januari en eindigt op 31 december van hetzelfde jaar.

Artikel 146

(...)

§4. Het ontwerp van meerjarenplan wordt op zijn minst veertien dagen vóór de vergadering waarop het wordt besproken aan ieder lid van de gemeenteraad bezorgd.

Artikel 147

(...)

§2. Het ontwerp van de jaarlijkse aanpassing van het meerjarenplan wordt op zijn minst veertien dagen vóór de vergadering waarop het wordt besproken aan ieder lid van de gemeenteraad bezorgd.

Artikel 148

(...)

§3. De gemeenteraad stemt over het budget in zijn geheel. Elk gemeenteraadslid kan echter de afzonderlijke stemming eisen over een of meer onderdelen van het budget die hij aanwijst. In dat geval mag over het geheel pas gestemd worden na de stemming over een of meer onderdelen die aldus zijn aangewezen. De stemming over het geheel heeft dan betrekking op de onderdelen waarover geen enkel gemeenteraadslid afzonderlijk wil stemmen, en op de onderdelen die al bij een afzonderlijke stemming zijn aangenomen.

§4. Het ontwerp van budget wordt op zijn minst veertien dagen vóór de vergadering waarop het wordt besproken aan ieder lid van de gemeenteraad bezorgd.

Artikel 149

Het budget van de gemeente omvat een beleidsnota en een financiële nota.

Artikel 151

(...)

§2. Het exploitatiebudget omvat alle verwachte kosten en opbrengsten. De volgende kosten worden in ieder geval in het exploitatiebudget opgenomen: 1° de vaststaande en opeisbare schulden van de gemeente, alsmede de schulden die ze moet vereffenen ten gevolge van tegen haar uitgesproken rechterlijke veroordelingen; 2° de gemeentelijke bijdragen aan de lokale besturen van de erkende erediensten, bedoeld in het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie van de erkende erediensten, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen; 3° de vergoeding voor

huisvesting van de bedienaren van de erediensten als geen woning wordt verschaft overeenkomstig de geldende bepalingen; 4° de gemeentelijke bijdrage bedoeld in artikel 106 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn; 5° de kosten die ten laste worden gelegd van de gemeente door of krachtens de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, met inbegrip in de meergemeentezones van de dotatie van de gemeente aan de politiezone.

§3. Het liquiditeitenbudget is een financieel plan van de geldstromen van de gemeente.

§4. (...) Een investeringsbudget bestaat uit een of meer investeringsenveloppes. Als een investeringsenveloppe eenmaal in het budget werd goedgekeurd, blijft ze drie jaar geldig als de investering nog niet in uitvoering is. Als de investering eenmaal in uitvoering is, blijft het budget geldig tot 31 december van het boekjaar na het jaar waarin de investering definitief opgeleverd wordt. Verlenging van die termijnen is mogelijk voorzover de gemeenteraad die goedkeurt.

Artikel 153

§1. Als verscheidene gemeenten betrokken zijn bij een uitgave die door of krachtens wettelijke of decretale bepalingen aan de gemeente is opgelegd, dragen ze allemaal daarin bij naar evenredigheid van het belang dat ze erbij kunnen hebben. In geval van weigering of van onenigheid over de verhouding van dat belang en van de te dragen lasten, beslist de provinciegouverneur.

§2. Tegen het besluit van de provinciegouverneur kan de gemeenteraad beroep aantekenen bij de Vlaamse Regering binnen dertig dagen na de verzending van het besluit aan de gemeente. De Vlaamse Regering spreekt zich over het beroep uit binnen vijftig dagen die ingaan op de dag na ontvangst ervan en ze verstuurt haar besluit uiterlijk de laatste dag van die termijn naar de gouverneur en naar de gemeente. Als binnen de genoemde termijn geen besluit naar de gemeente is verstuurd, is het besluit van de provinciegouverneur uitvoerbaar.

Artikel 154

§1. Budgetwijzigingen zijn die kredietaanpassingen aan het budget die niet door middel van een interne kredietaanpassing kunnen worden doorgevoerd.

§2. De gemeenteraad stelt de budgetwijzigingen vast op basis van de voorgelegde cijfers en de verklarende nota ervan.

Artikel 159

(...)

§4. Onder de voorwaarden die door de gemeenteraad vastgesteld worden, kan het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap met betrekking tot bepaalde budgetten betreffende projecten delegeren aan wijkcomités en burgerinitiatieven, ook voor aangelegenheden die het dagelijks bestuur te boven gaan. De gemeenteraad bepaalt minstens onder welke voorwaarden een wijkcomité en burgerinitiatief als voldoende gedragen door een wijk of door de bevolking kunnen beschouwd worden. Dergelijke delegatie vervalt in ieder geval zes maanden na de algehele vernieuwing van de gemeenteraad. Het college van burgemeester en schepenen duidt in overleg met het betrokken wijkcomité of burgerinitiatief een personeelslid aan dat instaat voor de praktische uitvoering van het budgethouderschap bedoeld in het eerste lid.

Artikel 160

(...)

§2. (...) De gemeenteraad kan binnen de perken die vastgelegd zijn door de Vlaamse Regering, bepaalde categorieën van verrichtingen van dagelijks bestuur uitsluiten van de visumverplichting. Verrichtingen die door de gemeenteraad overeenkomstig het derde lid zijn uitgesloten van de visumverplichting, kunnen door de betrokken budgethouder en, indien de betrokken budgethouder het college van burgemeester en schepenen is, door een lid van het college wanneer het stemgedrag niet wordt genotuleerd, voordat enige verbintenis werd aangegaan, worden voorgelegd aan de financieel beheerder. In dat geval wordt gehandeld overeenkomstig het tweede lid.
(...)

Artikel 161

(...)

De beslissing van het college van burgemeester en schepenen is pas uitvoerbaar als de toezichtstermijn, bedoeld in artikel 255, is verstreken.

Artikel 162

§1. (...) Het personeelslid verantwoordelijk voor de betalingen overhandigt de voorgeschreven som tegen ontvangstbewijs aan de betrokken budgethouder of het betrokken personeelslid of stort het bedrag op een de daartoe speciaal geopende rekening die nooit een debetsaldo kan vertonen. (...) De op de kasprovisie gedane uitgaven van de gemachtigde personeelsleden worden periodiek op voorlegging van een staat van uitgaven en de erbij horende bewijsstukken opgenomen in de boekhouding van de gemeente. Als de titularis van de provisie ervan wordt ontlast, stort hij het bedrag ervan terug, in voorkomend geval verminderd met het bedrag van de uitgaven die hij reeds regelmatig heeft verricht met de provisie, mits voorlegging van bewijsstukken betreffende de gedane uitgaven. (...)

§2. (...) Deze personeelsleden storten op geregelde tijdstippen het totale bedrag van hun inningen in de gemeentekas en verantwoorden die bedragen door een nauwkeurige invorderingsstaat volgens de onderrichtingen van de financieel beheerder. De ontvangsten en de storting ervan in de gemeentekas worden in een kasboekhouding geregistreerd.
(...)

§4. De gemeenteraad bepaalt de voorwaarden voor de terbeschikkingstelling van provisies en de voorwaarden waaronder personeelsleden van de gemeente kunnen worden belast met de inning van geringe dagontvangsten.

Artikel 163

(...)

§2 (...)

De beslissing van het college van burgemeester en schepenen is slechts uitvoerbaar zodra de in artikel 255 bedoelde toezichtstermijn is verstreken.

Artikel 164

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

Artikel 165

De financieel beheerder rapporteert in volle onafhankelijkheid minstens eenmaal per kwartaal aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. Dat rapport omvat minstens een overzicht van de thesaurietoestand, de liquiditeitsprognose, de beheerscontrole, alsook de evolutie van de budgetten. De financieel beheerder stelt tegelijkertijd een afschrift aan de gemeentesecretaris en de externe auditcommissie ter beschikking.

Artikel 169

§1. (...) De externe auditcommissie stelt een aanvullend rapport op van de verificatie indien een tekort werd vastgesteld. Dat rapport bevat aanbevelingen betreffende de vereffening daarvan. Het rapport wordt uiterlijk tien dagen na verificatie en tegelijkertijd met het proces-verbaal bezorgd aan de provinciegouverneur, de gemeenteraad, de gemeentesecretaris en, in voorkomend geval, aan de rekenplichtigen, bedoeld in artikel 163.

§2. De gemeentesecretaris of, in voorkomend geval, de rekenplichtigen, bedoeld in artikel 163, brengen de externe auditcommissie onverwijld op de hoogte van elk tekort dat toe te schrijven is aan diefstal of verlies. In voorkomend geval wordt er onverwijld overgegaan tot verificatie van de kas, overeenkomstig §1, om het bedrag van het tekort vast te stellen. Aan het proces-verbaal van verificatie wordt een toelichting toegevoegd over de omstandigheden en de bewarende maatregelen die de gemeentesecretaris of de door hem aangestelde rekenplichtigen hebben genomen.

§3. (...)

De betrokkene wordt onverwijld met een aangetekende brief in kennis gesteld van de beslissing van de provinciegouverneur. In voorkomend geval wordt daarbij een verzoek gevoegd om het vastgestelde bedrag in de gemeentekas te storten. Een afschrift van de beslissing van de provinciegouverneur wordt onverwijld bezorgd aan de gemeente.

§4. Binnen zestig dagen na die kennisgeving kan de betrokkene beroep instellen bij het rechtscollege, bedoeld in artikel 13. Het beroep schorst de tenuitvoerlegging. Het rechtscollege doet uitspraak over de aansprakelijkheid van de gemeentesecretaris of de door hem aangestelde rekenplichtige en bepaalt het bedrag dat te zijnen laste wordt gelegd. De beslissing van het rechtscollege is uitvoerbaar, zelfs indien daartegen een beroep is ingesteld bij de Raad van State. Deze beslissing kan echter pas ten uitvoer worden gelegd na het verstrijken van de termijn voor het instellen van dit beroep.

§5. Indien het de gemeentesecretaris of de in artikel 163 bedoelde rekenplichtige onmogelijk is om aanwezig te zijn bij de verificatie, daarbij opmerkingen te maken en het proces-verbaal van verificatie te ondertekenen, zoals bedoeld in §1 en §2, kan hij zich daartoe laten vertegenwoordigen.

Artikel 170

§1. (...)

Het proces-verbaal wordt, naar gelang van het geval, ondertekend door een lid van de externe auditcommissie en door de financieel beheerder, de gemeentesecretaris en, in voorkomend geval, de rekenplichtige of, in geval van overlijden, hun erfgenamen indien aanwezig. De externe auditcommissie bezorgt het proces-verbaal aan de gemeenteraad, de financieel beheerder, de gemeentesecretaris en, in voorkomend geval, aan de rekenplichtigen, bedoeld in artikel 163, of hun erfgenamen.

§2. (...)

Het rapport wordt uiterlijk dertig dagen na verificatie en tegelijkertijd met het proces-verbaal bezorgd aan de provinciegouverneur, de gemeenteraad, de financieel beheerder, de gemeentesecretaris en, in voorkomend geval, aan de rekenplichtigen, bedoeld in artikel 163, of hun erfgenamen.

§3. Als er onjuistheden of onvolledigheden werden vastgesteld, deelt de gemeenteraad binnen dertig dagen na ontvangst van het proces-verbaal en het rapport van de externe auditcommissie aan de provinciegouverneur zijn advies mee betreffende de mate waarin de financieel beheerder, de gemeentesecretaris, of de rekenplichtigen, bedoeld in artikel 163, aansprakelijk gesteld moeten worden voor de vastgestelde onregelmatigheden. In voorkomend geval wordt aangegeven welk bedrag in de gemeentekas moet worden gestort. De provinciegouverneur neemt een beslissing, na kennisname van het advies van de gemeenteraad, het proces-verbaal en het aanvullend rapport van de externe auditcommissie. De betrokkene, of diens erfgenamen in geval van overlijden, indien bekend, worden onverwijld met een aangetekende brief in kennis gesteld van de beslissing van de provinciegouverneur. In voorkomend geval wordt daarbij een verzoek gevoegd om het vastgestelde bedrag in de gemeentekas te storten. Een afschrift van de beslissing van de provinciegouverneur wordt onverwijld bezorgd aan de gemeente.

§4. Artikel 169, §4, is van overeenkomstige toepassing als een van de personeelsleden, bedoeld in het eerste lid, of hun rechtsverkrijgenden worden verzocht een tekort te vereffenen. §5. Indien het de gemeentesecretaris, de in artikel 163 bedoelde rekenplichtige of de financieel beheerder onmogelijk is om aanwezig te zijn bij de verificatie, daarbij opmerkingen te maken en het proces-verbaal van verificatie te ondertekenen, zoals bedoeld in §1, kan hij zich daartoe laten vertegenwoordigen. §6. Bij afwezigheid of verhinderingsomstandigheden die aanleiding geeft tot vervanging in de zin van artikel 81 of 91, is dit artikel van overeenkomstige toepassing op de gemeentesecretaris of de financieel beheerder.

§7. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op de waarnemende financieel beheerder en de waarnemende gemeentesecretaris, als de vervanging een einde neemt.

Artikel 171

Onder leiding van de financieel beheerder en in overleg met het managementteam worden uiterlijk op 31 december van ieder jaar de nodige opnemingen, verificaties, opzoekingen en waarderingshandelingen gedaan om de inventaris op te maken van al de bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen van de gemeente van welke aard ook.

Artikel 172:

§1. Nadat de rekeningen in overeenstemming zijn gebracht met de gegevens van de inventaris, worden ze samengevat opgenomen in het ontwerp van de jaarrekening. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de consolidatie van de jaarrekening van de gemeente met de jaarrekeningen van de autonome gemeentebesturen en de gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen met privaatrechtelijke vorm.

§2. De externe auditcommissie controleert of het ontwerp van de jaarrekening juist en volledig is, of ze een waar en getrouw beeld geeft van de financiële toestand van de gemeente en of de erin opgenomen opbrengsten, kosten, ontvangsten en uitgaven wettelijk en regelmatig zijn. De externe auditcommissie rapporteert over haar

bevindingen in een verslag. Zij deelt dit verslag mee aan de gemeente binnen dertig dagen nadat de jaarrekening haar voor controle werd bezorgd.

Artikel 179

De Vlaamse Regering bepaalt nadere voorschriften voor de uitvoering van deze titel, evenals aangaande de daarbijbehorende documenten, met inbegrip van de te hanteren modellen. De Vlaamse Regering bepaalt de minimale vereisten waaraan de informaticasystemen die door de gemeente worden gehanteerd moeten voldoen.

Artikel 266

(...) Dit rapport wordt bezorgd aan de gemeente in kwestie en aan de autonome gemeentebedrijven in kwestie. (...)

Auteursrechterlijke overeenkomst

Opdat de Universiteit Hasselt uw eindverhandeling wereldwijd kan reproduceren, vertalen en distribueren is uw akkoord voor deze overeenkomst noodzakelijk. Gelieve de tijd te nemen om deze overeenkomst door te nemen, de gevraagde informatie in te vullen (en de overeenkomst te ondertekenen en af te geven).

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

Het nieuwe gemeentedecreet : een aanzet tot krachtigere lokale besturen

Richting: **Licentiaat in de toegepaste economische wetenschappen**

Jaar: **2007**

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.

Ik ga akkoord,

Dieter VANLOOCK

Datum: **01.06.2007**