

# **BBC 2020 - het financieel evenwicht onder de loep**

**Laatst bijgewerkt op**

16/11/2018

**Antwoord**

## **1. Het belang van het financieel evenwicht**

De lokale besturen hebben een brede maatschappelijke opdracht en een zeer grote vrijheid om die concreet in te vullen. Elk bestuur bepaalt zelf welke activiteiten het ontwikkelt om de vooropgestelde beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten te bereiken en hoeveel middelen het daarvoor inzet.

Ook financieel en fiscaal handelen de lokale besturen zeer autonoom. Ieder bestuur draagt wel zelf de verantwoordelijkheid om bij het plannen en het bepalen van het beleid rekening te houden met de financiële draagkracht en de budgettaire middelen waarover het beschikt. Het uitstippelen en uitvoeren van het beleid moet gebeuren met oog voor en binnen een haalbaar en verantwoord financieel kader. Gezonde lokale financiën zijn immers een noodzakelijke voorwaarde om op langere termijn een verantwoord en doeltreffend beleid te kunnen bepalen en uitvoeren.

In het kader van de de beleids- en beheerscyclus (BBC) wordt de gezondheid van de lokale financiën bewaakt door het concept van het financieel evenwicht. Het financieel evenwicht is dan ook een belangrijke hoeksteen van BBC die ervoor moet zorgen dat de financiën van een bestuur niet ontsporen.

Het financieel evenwicht geeft inzicht in de globale financiële evolutie op langere termijn, duidt de financiële consequenties van de gemaakte beleidskeuzes aan en maakt duidelijk of het bestuur dat beleid kan uitvoeren zonder het evenwicht van de financiën te verstoren. Het biedt de raadsleden de mogelijkheid om in te schatten hoe het bestuur op financieel gebied zal evolueren.

De situering en het belang van het beginsel van financieel evenwicht in het totale concept van BBC komt tot uiting in de onderstaande figuur.

## **2. De wettelijke basis**

Artikel 255 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (DLB) en artikel 147 van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (PD) bepalen dat de financiële nota van het meerjarenplan moet verduidelijken hoe het financiële evenwicht wordt gehandhaafd. Artikel 259 van het DLB en artikel 151 van het PD bepalen dat de toezichthoudende overheid het meerjarenplan of de aanpassing ervan moet vernietigen als het bestuur het financiële evenwicht in de boekjaren waarop het meerjarenplan betrekking heeft niet afdoende aantoonde of daarvoor fictieve gegevens gebruikt. De besturen zijn dus eigenlijk verplicht een financiële planning in evenwicht in te dienen.

De Vlaamse Regering bepaalt in artikel 11 van haar besluit van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale en provinciale besturen (BVR BBC 2020) wat ze onder financieel evenwicht verstaat. Dat artikel concretiseert de normen (het beschikbaar budgettair resultaat en de autofinancieringsmarge) en de indicatoren (de gecorrigeerde autofinancieringsmarge en de geconsolideerde evenwichten) die in het kader van BBC gebruikt worden om te bepalen of de financiële planning in evenwicht is. Artikel 16 van datzelfde besluit, ten slotte, beschrijft de voorwaarden waaraan moet voldaan zijn om te kunnen spreken van een financieel evenwicht.

Besturen moeten via de staat van het financieel evenwicht (schema M2) het bewijs leveren dat ze het vooropgestelde inhoudelijke beleid kunnen uitvoeren zonder het financiële evenwicht in het gedrang te brengen. Daarbij wordt het financiële evenwicht bekeken vanuit verschillende invalshoeken die informatie geven over zowel de korte als de lange termijn. Het uitgangspunt is dat ieder bestuur het geplande beleid moet kunnen realiseren binnen de financiële mogelijkheden zonder een hypotheek te leggen op de toekomst.

### **3. Het financieel evenwicht in BBC 2020: twee normen, maar een bredere invalshoek**

Het BVR BBC 2020 behoudt het dubbele evenwichtscriterium dat ook al was opgenomen in het BBC-besluit van 25 juni 2010, maar bekijkt het financieel evenwicht wel vanuit een bredere invalshoek. Uit de evaluatie over BBC bleek immers een duidelijke vraag naar een verdieping en verbreding van de informatie en de regels over het financieel evenwicht om de financiële gezondheid van de besturen beter te bewaken.

Tijdens de evaluatie hebben verschillende belanghebbenden meermaals hun bezorgdheid geuit over de impact van alternatieve financieringsvormen zoals bulletleningen, balloonleningen en kortetermijnfinanciering. Ze wezen op de noodzaak om in de beleidsrapporten bijkomende instrumenten ter beschikking te stellen waarmee het bestuur zijn financiële gezondheid en die van 'de groep' kan meten. Om tegemoet te komen aan die bezorgdheden, wordt het financieel evenwicht voortaan niet alleen bekeken op het niveau van de individuele besturen, maar ook op geconsolideerd niveau. Om de impact van alternatieve financiering in kaart te brengen, is een bijkomende indicator toegevoegd aan de beleidsrapporten: de gecorrigeerde autofinancieringsmarge.

Het concept en de normen van financieel evenwicht blijven dus behouden, maar de raadsleden krijgen in de staat van het financiële evenwicht voortaan ook aanvullende informatie over de impact van de financiële evenwichten van autonome gemeente- en provinciebedrijven en over de invloed van alternatieve financieringsvormen. Voor de financiële evenwichten op groepsniveau gelden geen afzonderlijke normen, maar ze worden wel getoond in de beleidsrapporten van de moederbesturen, ter informatie van de raadsleden. Uiteindelijk zijn die moederbesturen immers verantwoordelijk voor de financiële gezondheid van de hele groep, met inbegrip van de dochters.

### **4. De twee normen: het beschikbaar budgettair resultaat en de autofinancieringsmarge**

Artikel 16 van het BVR BBC 2020 bepaalt dat het meerjarenplan of de aanpassing ervan financieel in evenwicht is als het voldoet aan de volgende voorwaarden:

het geraamde beschikbaar budgettair resultaat is voor elk jaar minstens gelijk aan nul;

de geraamde autofinancieringsmarge van het laatste jaar van de periode van het meerjarenplan is groter dan of gelijk aan nul.

De eerste voorwaarde houdt in dat het beschikbaar budgettair resultaat voor geen enkel jaar van het meerjarenplan negatief mag zijn. Ze zorgt voor een financieel evenwicht op de korte termijn (periode van één jaar): het toestandsevenwicht. Een jaarlijks positief beschikbaar budgettair resultaat, betekent dat het bestuur aan het einde van het jaar meer budgettaire middelen overhoudt dan het plant nodig te hebben. Technisch vertaald, is dan het gecumuleerd budgettair resultaat verminderd met de onbeschikbare gelden groter dan of gelijk aan nul.

Het gecumuleerd budgettaire resultaat is het geheel aan liquide middelen en geldbeleggingen

waarover het bestuur zou beschikken op het einde van elk jaar als het al zijn vorderingen op korte termijn zou geïnd hebben en al zijn schulden op korte termijn zou betaald hebben. Het is de som van alle ontvangsten verminderd met alle uitgaven en verhoogd met het gecumuleerd budgettaire resultaat van het vorige jaar. Het nettoresultaat van alle ontvangsten en uitgaven dus. Daarvan worden de onbeschikbare gelden afgetrokken.

Het BVR BBC 2020 spreekt niet langer van het 'resultaat op kasbasis', maar van het 'beschikbaar budgettaire resultaat'. De oude term riep vaak vragen op omdat ten onrechte een link gelegd werd met de thesaurie. Het vroegere begrip 'bestemde gelden' wordt vervangen door 'onbeschikbare gelden', om te vermijden dat besturen omwille van een interne reservering door de raad onnodig leningen opnemen. Onbeschikbare gelden zijn middelen die in het bestuur aanwezig zijn, maar die omwille van regelgeving of contractuele of statutaire verplichtingen niet gebruikt kunnen worden, zoals gelden die op een geblokkeerde rekening staan.

De tweede voorwaarde (de autofinancieringsmarge) is een parameter voor het financiële evenwicht op de lange termijn (gedurende de periode van het meerjarenplan): het structurele evenwicht. Het meerjarenplan is in evenwicht als de geraamde autofinancieringsmarge van het laatste jaar van de periode van het meerjarenplan groter dan of gelijk is aan nul.

De autofinancieringsmarge wordt berekend door het verschil te maken tussen de operationele cashflow die het bestuur zelf kan genereren en de netto periodieke leningsaflossingen. Het is wat overblijft nadat een bestuur uit het saldo van de exploitatieontvangsten en –uitgaven ook de netto periodieke aflossingen van de leningen heeft betaald.

Een positief resultaat betekent dat het bestuur meer middelen genereert (of overhoudt) dan nodig, om zijn leningen te kunnen terugbetalen. In dat geval is er marge om zelf nieuwe investeringen te financieren of om bijkomende leningen aan te gaan en de daaruit voortvloeiende leningslasten te kunnen dragen. De autofinancieringsmarge betekent dus letterlijk de marge waarbinnen het bestuur in staat is om nieuwe investeringen te financieren (hetzij met eigen middelen, hetzij via bijkomende leningen).

De voorwaarde bestaat erin dat de autofinancieringsmarge positief moet zijn op het einde van de periode van het meerjarenplan. Opdat niet-recurrerende verrichtingen geen vertekend beeld zouden geven, wordt de autofinancieringsmarge geëvalueerd op het laatste jaar van het meerjarenplan. Dat betekent dat ze in een bepaald jaar negatief kan zijn (het exploitatiesaldo volstaat in dat jaar niet om de netto periodieke aflossingen te betalen), op voorwaarde dat ze op het einde van de planperiode positief is. Voor de beoordeling wordt altijd gekeken naar het laatste jaar van het oorspronkelijke meerjarenplan. Zo garandeert het bestuur dat geen hypotheek gelegd wordt op de toekomstige bestuursperiode(n). Een positieve autofinancieringsmarge aan het eind van het meerjarenplan geeft budgettaire ademruimte voor de volgende bestuursploeg.

Het spreekt voor zich dat het bestuur geen fictieve gegevens mag gebruiken om het meerjarenplan in evenwicht te brengen. Een ander belangrijk aandachtspunt is dat het financiële evenwicht van het meerjarenplan alleen maar kan worden aangetoond als de jaarrekening van het voorlaatste jaar dat voorafgaat aan het jaar waarvoor de kredieten worden vastgesteld, vastgesteld is door de raad en verwerkt in het meerjarenplan. Concreet: in het meerjarenplan voor 2020–2025, dat opgesteld wordt in 2019, moet de jaarrekening van 2018 verwerkt zijn.

Bij een aanpassing van het meerjarenplan waarbij de kredieten voor het lopende jaar worden gewijzigd, geldt nog een andere voorwaarde. Het financieel evenwicht kan in dat geval alleen worden aangetoond als de jaarrekening van het jaar dat voorafgaat aan het lopende jaar, is vastgesteld door de raad en verwerkt in het meerjarenplan. Deze voorwaarde geldt niet voor het laatste jaar van het meerjarenplan. Een nieuwe bestuursploeg kan de kredieten voor het eerste jaar van de nieuwe bestuursperiode wijzigen via een aanpassing van het lopende aangepaste meerjarenplan zonder dat de jaarrekening voor het laatste jaar van de vorige bestuursperiode moet zijn vastgesteld en verwerkt.

Als aan de bovenstaande normen niet is voldaan, moet de toezichthoudende overheid het meerjarenplan vernietigen. In dat geval heeft het bestuur geen uitvoerbare kredieten en is het aangaan of wijzigen van verbintenissen onderworpen aan de voorafgaande goedkeuring van de raad. Bovendien is het dan alleen mogelijk om nieuwe verbintenissen aan te gaan of bestaande verbintenissen te wijzigen die behoren tot de exploitatie en die verband houden met de courante werking en de bestaande dienstverlening.

## **5. De aanvullende indicatoren: de gecorrigeerde autofinancieringsmarge en het geconsolideerd financieel evenwicht**

### ***a. De gecorrigeerde autofinancieringsmarge***

Bepaalde vormen van alternatieve financiering hebben geen invloed op de autofinancieringsmarge omdat de berekeningswijze impliciet uitgaat van een klassieke schuldfinanciering met leningen die regelmatig worden afgelost. Sommige nieuwe financieringsvormen voldoen niet aan dat schema, bijvoorbeeld leningen waarbij een belangrijk deel van de aflossing of de volledige terugbetaling op één moment in de toekomst gebeurt.

Als dat moment voldoende ver in de toekomst ligt, komt dat in het meerjarenplan nergens tot uiting en is er ook geen enkele invloed op de autofinancieringsmarge. De autofinancieringsmarge geeft dan eigenlijk een te rooskleurig beeld van de situatie. Ook de kortetermijnfinanciering wordt niet in de berekening van de norm meegenomen.

Daarom wordt de norm van structureel evenwicht aangevuld met een indicator die niet beïnvloed wordt door de gekozen financieringswijze: de 'gecorrigeerde autofinancieringsmarge'. Voor de berekening moeten de besturen een correctie doen op de periodieke aflossingen om zo ook rekening te houden met de financiële schulden die niet periodiek afgelost worden, zoals bullet- of balloonleningen en financiering op korte termijn.

De correctie bestaat erin de periodieke aflossingen die verschuldigd zijn volgens de reële financieringsovereenkomsten te vervangen door de gecorrigeerde aflossingen op basis van de totale financiële schulden. De gecorrigeerde aflossingen worden berekend als 8 % van de totale financiële schulden, dat wil zeggen met inbegrip van de financiële schulden die niet periodiek afgelost worden.

Door deze bijkomende indicator op te nemen in de beleidsrapporten krijgen de raadsleden een vollediger beeld over de schuldenstructuur van hun bestuur en wordt de discrepantie duidelijk tussen wat effectief afgelost wordt en het bedrag dat zou worden afgelost als alle financiering op een traditionele wijze zou gebeuren. Door die correctie verkrijgen de raadsleden dus een indicator die de impact van alternatieve financieringsvormen neutraliseert. Ze kunnen in de staat van het financieel evenwicht aflezen hoe groot de autofinancieringsmarge is als ook bij alternatieve financieringsvormen rekening gehouden wordt met jaarlijkse aflossingen.

Als de autofinancieringsmarge kleiner is dan de gecorrigeerde autofinancieringsmarge is er uiteraard geen probleem. In het geval de autofinancieringsmarge (veel) groter is dan de gecorrigeerde, schuift een bestuur de leningslasten eigenlijk door naar een volgende legislatuur of generatie en is er mogelijk sprake van een fictief structureel evenwicht. In elk geval is het belangrijk dat een bestuur belangrijke afwijkingen kan motiveren.

### ***b. Het geconsolideerd financieel evenwicht***

Verschillende belanghebbenden zijn geïnteresseerd in gegevens over het financieel evenwicht op geconsolideerd niveau. Het BVR BBC 2020 bepaalt daarom dat de staat van het financieel evenwicht van de gemeente en het OCMW ook de financiële evenwichten van de districten en de autonome gemeentebedrijven weergeeft. De provincie neemt ook de cijfers op van haar autonome provinciebedrijven.

Door de verdere integratie van het OCMW en de gemeente worden de cijfers van beide entiteiten sowieso al samengenomen en als één geheel gepresenteerd. Om het geconsolideerde evenwicht in kaart te brengen, bevat hun staat van het financieel evenwicht ook de financiële evenwichten van elk autonoom gemeentebedrijf en district. Daarnaast toont de rapportering ook het totale beschikbaar budgettair resultaat, de totale autofinancieringsmarge en de totale gecorrigeerde autofinancieringsmarge voor de hele groep. Het is zodoende een consolidatie op het niveau van de directe partners van de gemeente en het OCMW. Voor de provincies en hun autonome gemeentebedrijven geldt hetzelfde principe.

De financiële evenwichten op groepsniveau zijn geen afzonderlijke normen, maar worden in de beleidsrapporten van de moederbesturen getoond ter informatie van de raadsleden. De moederbesturen zijn immers verantwoordelijk voor de financiële gezondheid van de hele groep, met inbegrip van de dochters. De geconsolideerde informatie is beperkt tot het samentellen van de cijfers van de verschillende entiteiten, zonder dat de onderlinge stromen als gevolg van intragroepstransacties worden geëlimineerd.

Bovendien is de consolidatiekring beperkt tot die besturen die BBC toepassen en waarmee de gemeente of de provincie een 1-op-1-relatie heeft (autonome gemeente- en provinciebedrijven en districten). Dat neemt niet weg dat het moederbestuur ervoor kan kiezen om in de staat van het financieel evenwicht ook informatie op te nemen over het beschikbaar budgettair resultaat, de autofinancieringsmarge en de gecorrigeerde autofinancieringsmarge van andere dochterbesturen (bijvoorbeeld welzijnsverenigingen, politie- en hulpverleningszones, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden). Voor de besturen die BBC niet toepassen, gaat het dan om een benaderende berekening van de indicatoren. De achtergrondinformatie daarover wordt dan het best opgenomen in de toelichting van of de documentatie bij het beleidsrapport.

## **6. De autonome gemeente- en provinciebedrijven en de welzijnsverenigingen**

De autonome gemeente- en provinciebedrijven en de welzijnsverenigingen moeten al de indicatoren van financieel evenwicht berekenen en tonen in hun beleidsrapporten, maar de normering is beperkter. De autofinancieringsmarge geldt voor deze verzelfstandigde entiteiten niet als absolute norm.

De bovenvermelde verzelfstandigde entiteiten hebben een belangrijke operationele en beheersmatige autonomie. Door de aard van hun activiteiten kunnen hun exploitatie-uitgaven ook meer pieken en dalen vertonen dan bij gemeenten, OCMW's en provincies, waarbij niet kan uitgesloten worden dat er zich net een piek voordoet in het laatste jaar van de periode van het meerjarenplan. Daarom is de autofinancieringsmarge voor die verzelfstandigde entiteiten geen verplichte norm, maar alleen een indicator.

De gemeente- of provincieraad blijft principieel de financiële verantwoordelijkheid dragen voor de hele groep. Het is het moederbestuur dat in eerste instantie moet toezien op de financiële gezondheid van de dochterbesturen en dat moet beoordelen of een tijdelijk probleem met de autofinancieringsmarge voor die verzelfstandigde entiteiten voldoende kan worden verantwoord.

De voorwaarde van een jaarlijks positief beschikbaar budgettair resultaat geldt voor de verzelfstandigde entiteiten wel als norm. Ten opzichte van het BBC-besluit van 25 juni 2010 bepaalt het BVR BBC 2020 dat nu explicieter. Ook voor deze besturen moeten de (geraamde) ontvangsten voor een bepaald jaar volstaan om al de (geraamde) uitgaven van datzelfde jaar te kunnen dragen.

Voor de autonome gemeentebedrijven die als hoofdactiviteit vastgoedoperaties doen (bv. stadsontwikkelingsbedrijven) is wel een uitzondering mogelijk, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Voor die autonome gemeentebedrijven waarvan de statutaire activiteit in belangrijke mate vastgoedoperaties betreft, geldt ook de evenwichtsvoorwaarde van het beschikbaar budgettair resultaat niet, op voorwaarde dat de beheersovereenkomst met de gemeente dat toelaat en dat in de toelichting bij het meerjarenplan het negatieve beschikbaar budgettair resultaat wordt verklaard op basis van de beschikbare voorraad en de kortetermijnfinanciering.

De verantwoording voor dat onderscheid ligt in de specificiteit van de activiteiten van die autonome gemeentebedrijven en de specifieke manier waarop ze die activiteiten financieren. Omdat transacties in onroerend goed hun corebusiness is, behoren de transacties voor de meeste onroerende goederen bij die autonome gemeentebedrijven tot de exploitatie. Bovendien financieren ze zich in de periode tussen de aankoop en de verkoop van die onroerende goederen vaak met straight loans, een gebruikelijke werkwijze in vastgoedfinanciering. En aangezien straight loans volgens de definitie van ontvangsten budgettair geen ontvangsten zijn, zullen die autonome gemeentebedrijven in bepaalde jaren een negatief beschikbaar budgettair resultaat kunnen hebben. Ze moeten dat echter altijd verantwoorden op basis van de beschikbare voorraad en de korte termijnfinanciering en ze moeten daar de toelating van de gemeente voor hebben via de beheersovereenkomst die ze onderling afsluiten. Elke afwijking van het toestandsevenwicht moet dus uitdrukkelijk gemotiveerd worden.

Het verschil in normering is ingegeven door het specifieke statuut van de verzelfstandigde entiteiten, de specificiteit van hun opdrachten en activiteiten, de aard van de financiering die daar vaak aan gekoppeld is, en het feit dat het in eerste instantie het moederbestuur is dat hier toezicht houdt.