

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

2 juni 2005

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**– van mevrouw Marleen Vanderpoorten en de heer Marc van den Abeelen –
betreffende de financiering en de controle op de plannen van de lokale besturen**

HOORZITTING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken,
Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie
uitgebracht door de heer Jan Verfaillie**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Norbert De Batselier.

Vaste leden:

de dames Katleen Martens, An Michiels, de heren Wim Van Dijk, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;

de heren Hubert Brouns, Johan Sauwens, mevrouw Joke Schauvliege, de heer Jan Verfaillie;

de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Marleen Vanderpoorten, de heer Francis Vermeiren;

de heren Norbert De Batselier, Jacky Maes, Dany Vandenbossche.

Plaatsvervangers:

de heer Thieu Boutsen, mevrouw Marie-Rose Morel, de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, mevrouw Gerda Van Steenberge;

mevrouw Cathy Berx, de heren Ludwig Caluwé, Stefaan De Clerck, Luc Van den Brande;

de heer Sven Gatz, mevrouw Vera Van der Borgh, de heer Paul Wille;

de heren Patrick Janssens, Herman Lauwers, Marcel Logist.

Toegevoegde leden:

de heer Jos Stassen;

de heer Jan Peumans;

de heer Christian Van Eyken.

Zie:

220 (2004-2005)

– Nr. 1: Voorstel van resolutie

INHOUD

	Blz.
1. Uiteenzetting door de heer Roeland Gielen, strategisch coördinator Stad Antwerpen, en de heer Jos Goossens, directeur van het autonoom gemeentebedrijf VESPA	4
2. Uiteenzetting door de heer Johan Smits, gemeentesecretaris Boortmeerbeek	9
3. Uiteenzetting door de heer Mark Suykens, directeur van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten	11
4. Uiteenzetting door de heer Guido Decoster, directeur-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden	15
5. Uiteenzetting door prof. dr. Geert Bouckaert, directeur van het Instituut voor de Overheid aan de KU Leuven	20

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie hield op 10 en 17 mei 2005 een hoorzitting over de planlasten voor de lokale besturen, in het kader van het voorstel van resolutie betreffende de financiering en de controle op de plannen van de lokale besturen.

Op de hoorzitting werden uitgenodigd:

- de heer Roeland Gielen, strategisch coördinator Stad Antwerpen, en de heer Jos Goossens, directeur van het autonoom gemeentebedrijf VESPA;
- de heer Johan Smits, gemeentesecretaris Boortmeerbeek;
- de heer Mark Suykens, directeur van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten;
- de heer Guido Decoster, directeur-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden;
- prof. dr. Geert Bouckaert, directeur van het Instituut voor de Overheid aan de KU Leuven.

1. Uiteenzetting door de heer Roeland Gielen, strategisch coördinator Stad Antwerpen, en de heer Jos Goossens, directeur van het autonoom gemeentebedrijf VESPA

De heer Roeland Gielen: We starten met een korte, onvolledige oplijsting van de plannen die we maken in opdracht van of volgens de regels van bovenlokale overheden. Daarbij willen we een aantal belangrijke vaststellingen maken. Vervolgens gaan we in op de integratie op stadsniveau van de verschillende plannen. Daarbij willen we benadrukken wat de stad Antwerpen op dat vlak doet en hoe de Vlaamse overheid daarbij kan helpen.

De heer Jos Goossens: De gemeenten maken in opdracht van de Vlaamse overheid een aantal algemene plannen, waaronder de OCMW-meerjarenplannen. Deze plannen hebben een looptijd van minimum drie jaar en maximum zes jaar. Het huidige Antwerpse plan loopt van 2001 tot 2007.

Het OCMW moet verschillende erkenningsnota's en plannen maken over RVT's, serviceflats, thuislozenzorg enzovoort.

Een ander algemeen plan is het ruimtelijk structuurplan dat loopt over een termijn van 5 jaar. Tegen het voorjaar van 2006 moet dat plan voor Antwerpen klaar zijn.

Een volgend plan betreft het Stedenfonds. Ook daar bedraagt de termijn vijf jaar. Het huidige plan loopt van januari 2003 tot 2007, met een evaluatie in 2005 via een visitatiecommissie.

Een recent plan is het lokaal sociaal beleidplan dat eveneens loopt over een termijn van vijf jaar. Het eerste plan loopt van 2006 tot 2007, het volgende plan van 2008 tot 2013.

Dit waren een aantal algemene plannen. Daarnaast worden ook per sector plannen gemaakt in opdracht van Vlaanderen. Zo is er het minderhedenplan dat loopt over drie jaar, van 2003 tot 2005. Daarbij moet onder meer worden gerapporteerd over het Onthaalbureau, het Huis van het Nederlands enzovoort. Elk jaar moet een werkingsverslag worden ingediend en een actieplan worden opgemaakt.

Een ander plan is het lokaal ouderenbeleidsplan. Het is ingevoerd bij decreet van 1 juni 2004, maar er zijn nog geen uitvoeringsbesluiten. De stad en het OCMW moeten tweemaal per legislatuur een voortgangsrapport opmaken. In Antwerpen wordt momenteel een gemeenschappelijk plan opgemaakt. Daarnaast moet natuurlijk ook een jeugdbeleidsplan worden opgemaakt. De termijn bedraagt drie jaar. Het huidige plan loopt van 2005 tot 2007. Jaarlijks moet een plan worden opgesteld op basis van een werkingsverslag.

Een ander sectoraal plan betreft de buitenschoolse kinderopvang. Dat plan loopt over drie jaar vanaf de datum van goedkeuring door Kind en Gezin.

Het milieubeleidsplan loopt over een termijn van zes jaar. Het huidige plan loopt van 2001 tot 2006. Daarbij moet jaarlijks een milieujaarprogramma worden opgemaakt. De huidige overeenkomst loopt van 2005 tot 2007.

Het lokaal cultuurbeleidsplan loopt over een termijn van vijf jaar. Binnen dat plan moeten verschillende beleidsplannen worden opgemaakt voor

musea, cultuurcentra, bibliotheken. Er is ook een erfgoedconvenant.

Verder is er het mobiliteitsplan dat past binnen het mobiliteitsconvenant dat werd afgesloten tussen het Vlaamse Gewest, de gemeenten en provincies en De Lijn.

Er zijn nog meer plannen, maar dit is alvast een greep uit een aantal sectorale beleidsplannen. Daarbij valt op dat zij allemaal afzonderlijk zijn gereguleerd en een eigen looptijd hebben.

Er zijn een aantal plannen die door derden, de zogenaamde particulieren, worden gemaakt in opdracht van Vlaanderen en ook invloed hebben op de stedelijke werking. Ik denk aan het algemeen welzijnswerk, de samenlevingsopbouw en het minderhedenplan. Die hebben een verschillende looptijd en zijn erg belangrijk voor de werking van de lokale overheden. Soms moet de lokale overheid haar fiat geven voor het plan.

Er zijn ook plannen waar de stad facultatief op kan inschrijven, zoals het stadsvernieuwingsfonds. Op het moment dat er wordt op ingeschreven, moet een hele procedure worden doorlopen: er zijn twee inschrijvingsrondes, een goedkeuring en een visitatie.

Het is opvallend dat de plannen regelmatig veranderen. De regelgeving inzake het stedenbeleid is gestart in 1989-1990 met het VFIA. Van 1991 tot 1995 liep het VFIK, van 1996 tot 2002 het SIF en vanaf 2003 het Stedenfonds. Deze nieuwe reglementen, nieuwe manieren van plannen en evalueren zorgen ervoor dat een stad zich voortdurend moet aanpassen. De planningstermijnen verschillen daarenboven ook heel erg en lopen van drie tot zes jaar. Andere plannen worden dan weer afgestemd op de legislatuur van een gemeente. Het is niet eenvoudig de timing te volgen, en er komen ook jaarlijks actieplannen bij. De plannen moeten dus van jaar tot jaar worden opgevolgd.

Een andere opmerking betreft de parallelle planning door verschillende actoren. Inzake tewerkstelling bijvoorbeeld is er een planning van de VDAB, de stedelijke en privé-diensten. Alle plannen lopen parallel, maar ze kruisen elkaar nooit. Er is weinig of geen coördinatie waardoor er overlappingen en tegenstellingen zijn.

Het instrumentarium dat wordt gehanteerd, verschilt van plan tot plan. Soms gaat het om een

convenant, soms over plannen via reglementeringen die worden goedgekeurd, soms over jaar- of actieprogramma's. Ook de evaluatiemethode verschilt. Om het geheel te kunnen vatten, moet de gemeente als het ware een subsidioloog in dienst hebben.

Er is ook geen diversificatie naar soorten steden en gemeenten. Ongeacht de grootte of mogelijkheden moeten gelijkaardige plannen worden opgesteld. Dat is niet altijd evident, noch voor de grote, noch voor de kleinere gemeenten.

Tot slot wijs ik erop dat de Vlaamse plannen moeten passen in de federale en Europese plannen. De federale plannen gaan soms over net hetzelfde beleidsthema. Het Stedenfonds en het federaal grootstedenbeleid gaan allebei over stedenbeleid, maar er is weinig coördinatie en afstemming. Sommige programma's rijden elkaar dan ook in de wielen. Ook de Europese programma's lopen volgens een heel andere timing en reglementering, wat de doorzichtigheid niet in de hand werkt.

De heer Roeland Gielen: We moeten komen tot integratie van de plannen. Om de effecten te sorteren die de Vlaamse overheid en de stad voor ogen hebben, moet de uitvoering van de plannen op een geïntegreerde manier gebeuren. Wij stellen voor dat onder regie van de stad te doen. Op die manier kan de parallelle planning worden tegengegaan, wat noodzakelijk is. Ik geef het voorbeeld van overlast. Dit vergt planning op het vlak van onderwijs, netheid en verkeersveiligheid. Indien we een maatschappelijk effect willen creëren, moeten we die drie en andere elementen op elkaar afstemmen.

De planningsverplichtingen zouden ons moeten toelaten die integratie door te voeren. Dit zou een grote hulp betekenen. In het Vlaams stedenbeleid zit al de idee om de planningsverplichtingen rond de hoofdlijnen en de maatschappelijke effecten op te bouwen en de integratie aan de stadsbesturen over te laten.

Bij het opstellen van een plan komen vier elementen aan bod, namelijk de omgevingsanalyse, de planning, de uitvoering en de evaluatie. De Vlaamse overheid helpt de stadsbesturen hier reeds bij.

Een stad is niet langer gebaat met een geïsoleerde omgevingsanalyse. De werkelijkheid is nu eenmaal complexer. We moeten de verschillende omge-

vingselementen aan elkaar kunnen koppelen. We moeten een plan kunnen opstellen dat ook een effect zal sorteren. De stadsmonitor, die samen met de Vlaamse overheid voor de dertien centrumsteden is opgesteld, is al een stap in die richting. Wij willen die weg alvast blijven volgen.

Wat de planning betreft, proberen we ons in Antwerpen op de maatschappelijke effecten te focussen. De sectorale plannen en de taken van de verschillende departementen en van de externe spelers moeten hierop worden afgestemd. De Vlaamse overheid ondersteunt deze inspanningen. Bij het opstellen van plannen voor het cultuur- of het jeugdwerkbeleid focussen we ons reeds op de effecten en de eindresultaten die de Vlaamse overheid wil bereiken. De Vlaamse overheid laat het instrumentarium aan de lokale besturen over. Deze werkwijze biedt ons de mogelijkheid om, in functie van de lokale noden, de juiste elementen aan elkaar te verbinden.

Voor de uitvoering situeert het grootste probleem zich op het vlak van de regie. We mogen ons uiteraard niet tot het opstellen van plannen beperken. De verschillende spelers die in de uitvoering van de plannen een rol spelen, moeten worden geregistreerd. We zijn uiteraard van oordeel dat het stadsbestuur die regisserende functie zou moeten vervullen. In elk geval moet iemand de werking van de verschillende actoren regisseren.

Het Antwerps stadsbestuur probeert de evaluaties momenteel al op verschillende niveaus door te voeren. Het laagste niveau betreft de operationele werking en de efficiënte aanwending van de beschikbare middelen, het hoogste niveau betreft de bereikte effecten. De evaluatie van de effecten moet in samenwerking met de Vlaamse overheid gebeuren. Met betrekking tot de andere evaluaties is dit niet nodig. Het Stedenfonds en de visitatiecommissies tonen trouwens aan dat we die weg ondertussen al hebben ingeslagen.

Ik wil nog even samenvatten hoe we in Antwerpen sinds vorig jaar te werk gaan. We hebben besloten het bestuursakkoord als uitgangspunt te hanteren. Uit het bestuursakkoord halen we de grote maatschappelijke doelstellingen die we willen bereiken. Een dergelijke doelstelling kan erin bestaan het groen in de stad bereikbaar te maken of de overlast in een buurt te verminderen. Op een lager niveau maken we de onderverdeling in interne en

externe doelstellingen en bepalen we welk departement op welk vlak een rol kan spelen. Het is niet de bedoeling dat de departementen elk een eigen beleid ontwikkelen. Indien onze doelstelling luidt dat we een grotere maatschappelijke cohesie willen bereiken, kunnen verschillende departementen een rol spelen. Dit komt exact overeen met de manier waarop de Vlaamse overheid het Stedenfonds wil aanwenden.

We willen telkens over de nodige indicatoren beschikken. Die indicatoren moeten ons in staat stellen de werking van elk departement te evalueren. Het gaat er hierbij bijvoorbeeld niet om hoeveel evenementen zijn georganiseerd. Het gaat om een evaluatie op een hoger niveau. We willen weten of de geleverde inspanningen tot het bereiken van een bepaald effect hebben bijgedragen. Na een jaar zijn we in staat alle optelsommetjes te maken en weten we wat het bereiken van een bepaald effect kost.

We willen deze handelwijze verder uitwerken. We willen alle actoren consequent hun eigen rol laten vervullen. Het is dan ook storend dat de Vlaamse overheid ons soms verplicht om totaal geïsoleerde sectorale plannen op te stellen. Het is immers moeilijk die plannen op ons niveau te integreren. Hoe meer we evolueren naar een planmatige werkwijze, hoe belangrijker het wordt dat de Vlaamse overheid ons toelaat onze plannen op een meer geïntegreerde manier uit te werken.

Het stadsbestuur van Antwerpen heeft nu voor het eerst een volledige cyclus afgewerkt. We hebben de bepalingen van het bestuursakkoord in plannen vertaald. We hebben de rol van alle interne en externe actoren vastgelegd. Dit geldt ook voor de opvolging en voor de bijsturing. We staan ondertussen zo ver dat we de middelen – zowel de personeelsmiddelen als de financiële middelen – hebben verdeeld volgens die verschillende prioriteiten en volgens de rol van iedereen.

Dat is wat we pogen te doen, maar we zijn daar vanzelfsprekend nog niet volledig succesvol in. Als ik dezelfde elementen bekijk met het oog op de Vlaamse overheid, zou het zeker helpen als die evolutie naar integratie op stadsniveau wordt voortgezet. De weg die werd ingeslagen met bijvoorbeeld het invoeren van de stadsmonitor, wordt hopelijk verder bewandeld. Op die manier kunnen we namelijk komen tot een globale omge-

vingsanalyse in plaats van tot verschillende sectorale omgevingsanalyses.

Wat de planning betreft, zou ik voorstellen om zeker voort te gaan met die aanpak van de hoofdlijnen, waar de nadruk ligt op de effecten die de Vlaamse overheid wil bereiken. We verwachten dat de stad een uitgebreid plan kan maken over de manier waarop en met welke instrumenten ze dat wil doen. De Vlaamse overheid zal dan de nodige ondersteuning bieden om, in dialoog en onderhandeling, die plannen degelijk uit te werken.

Het tweede punt onder planning is 'subsidiariteit'. Volgens ons gaat de samenwerking die er nu al is met stedenbeleid zeker de goede richting uit. We vragen ons echter af of het stedenbeleid, dat nu een geïsoleerd deel is in het beleid van de Vlaamse overheid, op termijn niet moet worden omgekeerd, en een beleid wordt gevoerd via de steden. Ik herhaal dat ik hier natuurlijk spreek vanuit het standpunt van de steden. We willen echter zeker onze rol spelen in de realisatie van het beleid van de Vlaamse overheid. We denken dat in vele delen van het beleid telkens de vraag kan worden gesteld hoe de steden dat nu mee kunnen realiseren. Welke rol kan de stad daarin opnemen qua regie en dergelijke? Dat gaat dus veel verder dan het geïsoleerde stuk stedenbeleid.

Het vorige sluit ook aan bij mijn volgende punt: de uitvoering. Ik mag zeggen dat daar vandaag in feite ons grootste probleem ligt. Er lopen allerlei parallelle plannen naast elkaar, waardoor het moeilijk is om die regierol op te nemen.

Wat de evaluatie betreft, zou ik zeker de nadruk leggen op het toezicht op de hoofdlijnen en niet op de instrumenten of de detailuitwerking. Het bewaken van de doelstellingen is belangrijker dan precies te weten welke middelen waar worden ingezet op welke manier.

Ik wil nog even de drie grote lijnen samenvatten. Ten eerste moeten we de lokale besturen responsabiliseren en ondersteunen met het oog op een focus op het totaalbeleid. Ten tweede is er het diversifiëren, waarover de heer Goossens het ook al had. Het diversifiëren houdt voor ons niet noodzakelijk enkel het diversifiëren in naar grote of kleine besturen, maar ook in functie van de planmatige aanpak die er al dan niet is in een bepaalde stad. Ik herhaal wat ik daarnet al zei: hoe meer we pogen te komen tot die planmatige,

geïntegreerde manier van werken, hoe hinderlijker het soms wordt als we alle planverplichtingen apart voorgeschoteld krijgen. Ten slotte is er de subsidiariteit: we willen als lokaal bestuur zeker een rol spelen in het ruimere gamma van het beleid van de Vlaamse overheid.

De voorzitter: Heb ik het goed begrepen dat dit in Antwerpen past in een strategisch plan Antwerpen, waarin al die sectorale plannen en deelplannen worden geïntegreerd?

De heer Roeland Gielen: Ja, dat proberen we toch te doen. We noemen het wel anders, maar daar komt het toch op neer. We hebben in feite het bestuursakkoord gebundeld tot een strategisch plan.

De voorzitter: En wordt dat dan uitgerafeld tot de doelstellingen? Meestal staan er in zo'n akkoord immers doelstellingen. Wordt er in dat strategisch plan ook verder ingegaan op de middelen, namelijk de middelen voor personeel, voor patrimonium en dergelijke?

De heer Roeland Gielen: Ja, maar we staan nu pas zover. Ik zeg dus niet dat we daar al zoveel ervaring mee hebben, maar we zijn er nu dus in geslaagd om met het bestuursakkoord doelstellingen op te stellen waarbij elk departement in de stad weet wat het moet doen om daaraan mee te werken. We hebben daaraan dan de begroting gekoppeld van zowel personeelsmiddelen als financiële middelen. Dat beginnen we nu op te volgen, vooral om tijdig te kunnen bijsturen.

De voorzitter: Dus u hebt nog geen ervaring met de jaarlijkse opvolging daarvan?

De heer Roeland Gielen: Neen, want we hebben dat nu in feite voor de allereerste keer gedaan. In het begin proberen we een en ander maandelijks op te volgen.

De voorzitter: In Dendermonde zijn we ongeveer 9 jaar geleden gestart met een strategisch plan. Het opbouwen van zo'n strategisch plan lukt nog, maar het jaarlijks opnieuw inpassen van al de nieuwe plannen van de overheid die er telkens komen, doorkruist altijd deels het strategisch plan. Dat is dus een probleem.

De heer Roeland Gielen: Dat is exact het gevoel dat we ook hebben. We staan nu pas zo ver, maar

hoe verder het daarmee staat, hoe meer die plannen worden doorkruist.

Mevrouw Marleen Vanderpoorten: Ik heb een paar kleine vraagjes. Om op het laatste in te pikken: ik denk dat een van de problemen misschien ook wel is dat die termijnen niet parallel lopen en elkaar dikwijls doorkruisen. Een van de moeilijkheden is om alles in elkaar te passen. Dat is echter veeleer een vaststelling dan een vraag.

U hebt op een bepaald moment gesproken over het feit dat de stad een regiefunctie probeert te vervullen. U hebt dan onder andere op het vlak van tewerkstelling verwezen naar partners als de VDAB en dergelijke. Het lijkt me niet evident dat iedereen zijn eigen territorium bewaakt. Welke ervaring heeft een stad als Antwerpen daarmee?

Aan de plannen hangen meestal ook subsidies vast. Een tweede onderdeel van het voorstel van resolutie betreft de eventuele wens van een globale financiering, een enveloppenfinanciering. Hoe denkt u daarover?

De heer Jos Goossens: Een regiefunctie is inderdaad niet evident, bijvoorbeeld op het vlak van werkgelegenheid, waar de Vlaamse overheid ook een grote inspanning doet. Als op Vlaams niveau de grote lijnen worden uitgezet, dan is het lokale bestuur het best geplaatst om de uitvoering daarvan te coördineren en te regisseren. In Vlaanderen wordt de stad nog te veel beschouwd als een partner zoals andere particuliere partners. Daardoor verlopen een aantal zaken minder gecoördineerd en overlappen een aantal zaken elkaar.

De stad staat het dichtst bij die regiefunctie. Overigens wordt vooral het lokale bestuur op de effecten daarvan aangesproken. We kunnen een meer gecoördineerde werking garanderen als het lokale bestuur mee de regie kan voeren, binnen een aantal algemene afspraken en klijtlijnen die mee door Vlaanderen worden bepaald en gecontroleerd.

Wat uw laatste vraag betreft, pleiten we voor een globale financiering binnen de gemaakte afspraken en de vooropgestelde doelstellingen. Momenteel gaat het te veel over de concrete resultaten in sectoren waardoor het globale effect verloren gaat.

De heer Jacky Maes: De jongste jaren zijn er steeds meer plannen. Voor die plannen werden

ingevoerd, werd er ook een beleid gevoerd. Wat is er veranderd tegenover vroeger toen er geen plannen waren?

De heer Jos Goossens: Voor een aantal plannen wordt binnen een aantal diensten bewust meer gewerkt met concrete doelstellingen. Er wordt planmatiger gewerkt, met het oog op resultaten en de opvolging daarvan. Ik voel me echter niet geplaatst om uit te maken of het beleid vroeger beter of slechter was. Wel ben ik ervan overtuigd dat de voorbije tien jaar zeker in Antwerpen planmatiger en resultaatgerichter wordt gewerkt.

De heer Jan Verfaillie: De Vlaamse overheid en alle andere overheden moeten het beleid dat ze vastleggen, doortrekken naar de toekomst. Ik verwijs naar een initiatief van de vorige Vlaamse Regering, namelijk het jeugdsportcontract waarbij een aantal leerkrachten op woensdagnamiddag en zaterdag kunnen worden gefinancierd met Vlaamse middelen. Veel gemeenten zijn in dat systeem ingestapt.

Intussen heeft de Vlaamse overheid haar strategische doelstellingen gewijzigd en investeert ze meer in topsport, maar het sportbudget wordt niet verhoogd. Inmiddels hebben de gemeenten die dienstverlening aangeboden aan hun burgers. Zij moeten dan ook zelf instaan voor de financiering daarvan. Dat is mijn ervaring vanuit lokale basis. Ik denk echter dat deze ervaring, die zich niet alleen voordoet op het vlak van sport maar ook van cultuur en andere, kan worden gedeeld door een grote stad.

De heer Jos Goossens: We kunnen die ervaring inderdaad delen. Ik geef het voorbeeld van het Sociaal Impulsfonds dat moest worden ingebouwd in de reguliere werking. Het was echter onmogelijk om alle impulsen in de reguliere werking te gaan inbouwen. Er was dan ook een voortdurende spanning tussen het impulsbeleid van Vlaanderen en de reguliere begroting van een stad die niet elk jaar nieuwe zaken in haar begroting kon opnemen.

Op een bepaald moment werd overgeschakeld van het SIF naar het Stedenfonds en het Gemeentefonds. Daardoor werd voor de helft bespaard op impulsprojecten die niet in de reguliere begroting konden worden ingebouwd.

Mevrouw Joke Schauvliege: We mogen het kind niet met het badwater weggooien. Het is een ver-

dienste van al die plannen dat steden en gemeenten verplicht zijn op lange termijn een aantal doelstellingen voorop te stellen en jaarlijks na te gaan hoever het daarmee staat. We moeten er weliswaar voor zorgen dat we de formaliteiten en de betutting beperkt houden. De filosofie is echter goed.

De heer Roeland Gielen: Die noodzakelijke wijziging is een evolutie die de Vlaamse overheid al doormaakt, bijvoorbeeld inzake stedenbeleid.

2. Uiteenzetting door de heer Johan Smits, gemeentesecretaris Boortmeerbeek

De heer Johan Smits: Mijnheer de voorzitter, dames en heren, Boortmeerbeek is een gemeente met 11.500 inwoners en een begroting van ongeveer 10,80 miljoen euro waarvan 1,75 miljoen euro als bijdrage voor het OCMW.

Tot voor kort waren op A-niveau twee mensen aan het werk, de secretaris en de ontvanger. Sinds 1 maart is er een ingenieur bijgekomen. Volgende maand gaat ook een coördinator aan het werk. Aan deze evolutie is 15 jaar voorafgegaan.

Ik wil in mijn uiteenzetting een aantal impressies naar voren schuiven. Een aantal zaken zullen zeker herkenbaar zijn uit het verhaal van de collega's uit Antwerpen.

Wat de uitgangspunten betreft, wil ik benadrukken dat kleine gemeenten geen klaagzang willen houden. We willen pleiten voor een haalbare kaart. Plannen mag geen zaak op zich zijn, het moet een hulpmiddel zijn om een bepaald doel te bereiken. Tijdens de afgelopen jaren hebben we een aantal evoluties meegemaakt. Zo zijn we zelf overgegaan tot het opmaken van een grachtenplan, een onderhoudsplan patrimonium enzovoort, die ons op een rationele manier doen werken. Daardoor worden we verplicht om eerst na te denken over de doelstellingen en de inzetbare middelen. In Limburg is onlangs een waterbeleidsplan opgesteld waarbij gemeenten samenwerken rond onderhoudsplannen en het beheer van waterlopen en bewerken van landerijen. Op die manier willen ze de overstromingsproblematiek aanpakken.

Planning gebeurt op verschillende niveaus en kan veel vormen aannemen. Het integreren en evalueren en bijsturen van al die plannen is geen sine-

cure. Ik heb dit aangetoond met de verschillende plannen die een impact hebben op het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, zoals het milieuactieplan, het jeugdruimteplan, de woonbehoeftestudie, het mobiliteitsplan, het gemeentelijk natuurontwikkelingsplan. De coördinatie van deze plannen is niet eenvoudig.

Niet alleen de Vlaamse overheid, maar ook andere overheden leggen plannen op. Een voorbeeld is het dynamisch risicobeheersingsplan, een uitgebreid en ingewikkeld plan. Elke gemeente moest zo'n plan opmaken. Het college van mijn gemeente werd daarop echter geconfronteerd met een proces-verbaal van het ministerie van Arbeid en Tewerkstelling.

Heel wat plannen worden uitbesteed aan externe studiebureaus. Dat houdt een risico op vervreemding in. Ook het werken met modelplannen houdt risico's in. Soms zijn er goede initiatieven om ervaringen te bundelen en de zaken rationeler aan te pakken. Er wordt dan een modelplan opgesteld waarbij de lege vakjes worden opgevuld. Er is echter geen dynamiek die uitgaat van de opdracht die voorligt.

De planidee waarmee we worden geconfronteerd moet een dynamiek teweegbrengen in de lokale besturen, ook in de kleine gemeenten. We stellen echter vast dat de link met het Vlaamse beleid, ondanks dikke boeken en mooie rapporten die we van de Vlaamse overheid ontvangen, heel moeilijk kan worden vertaald naar de lokale bestuurders. Vaak ontbreekt de noodzakelijke link tussen het Vlaamse beleid dat is geconcipieerd op macroniveau en de uitvoering ervan op microniveau, met name in de gemeenten.

Ik heb het voorbeeld gegeven van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Iedereen is daar sterk bij betrokken en krijgt daar veel individuele vragen over. Burgers zijn immers voornamelijk geïnteresseerd in hun eigen bouwvergunning, terwijl het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een heel andere filosofie hanteert.

Het is heel belangrijk om de dynamiek te bewaren en zoveel mogelijk mensen te betrekken bij het planproces. Ik geef het voorbeeld van het jeugdwerkbeleidsplan. Theoretisch gaat men ervan uit dat het college van burgemeester en schepenen dat plan opmaakt en dat de gemeenteraad het

na advies van de jeugdraad goedkeurt. Bij ons maakt de jeugdraad zelf het plan op waarna het door het college wordt overgenomen. We zorgen er wel voor dat het administratief allemaal in orde is. Het gaat dan om een zeer doorleefd plan dat echter helemaal verloren gaat. Het komt terecht op het ministerie waar het wordt afgepunt. Als er een zin ontbreekt, wordt het plan teruggestuurd en belandt het in de administratieve mallempelen. De jeugd is een doelgroep die regelmatig verandert, waardoor het moeilijk wordt om te communiceren. Dat vervreemdend effect betreurt ik ten zeerste.

Het is erg belangrijk dat als er veel energie in plannen wordt gestopt, ze ook worden uitgevoerd en dat is niet altijd het geval. Er zijn een aantal plannen die worden opgemaakt en in een map in de kast verdwijnen. Ze worden er enkel uitgehaald als er inspectie is. Of het plan wordt uitgevoerd, is een andere zaak.

Om tot een goede planning te komen, moet aan een aantal kritische succesfactoren worden voldaan. De betrokkenheid van het lokale bestuur is erg belangrijk. Als er plannen worden gemaakt die geen verband houden met de dagdagelijkse bezigheden, zal er niet veel belangstelling zijn om het op te stellen. Het spreekt voor zich dat de inhoud van een plan aanleiding moet zijn om een organisatie in beweging te zetten en verandering tot stand te brengen. Dat is niet evident als de afstand tussen het plan en de praktijk groot is. Een voorbeeld is het rampenplan dat bij ons erg moeilijk opstelbaar is. Het is nog altijd niet echt afgewerkt. Dat betekent echter niet dat als er een ramp gebeurt, er niet efficiënt wordt gewerkt.

Voor kleine gemeenten is het belangrijk dat er onder het personeel een goede pen aanwezig is. Als er in mijn gemeente één van de twee personen afwezig is, dan is het erg lastig om alle plannen uit te schrijven. In een kleine gemeente is dat meestal de taak van de secretaris. De secretaris heeft naast het opmaken van plannen, echter nog heel wat ander werk. Hij moet dus snel en efficiënt kunnen werken.

Er is inderdaad een veelheid aan plannen. ABA heeft onlangs geteld hoeveel plannen er op een gemeente afkomen en men kwam al vlug uit op vijftig plannen, wat een gigantisch aantal is. Dat geeft wel eens de indruk bij de bestuurders dat de

staf niets anders doet dan plannen schrijven. Elk plan vraagt daarenboven rapportering en evaluatie.

Als er in een kleine gemeente een plan wordt ontwikkeld, dan moet daarover worden gecommuniceerd met de gemeenteraad. We moeten helaas vaststellen dat daar niet altijd het niveau aanwezig is om het denkproces helemaal mee te maken en een inbreng te doen. Ik denk bijvoorbeeld aan het personeelsbehoefteplan. We hebben daarbij gepoogd om de raadsleden de minimale kenmerken te laten omschrijven van iemand die in Boortmeerbeek komt werken. Die operatie was goed bedoeld, maar is op niets uitgedraaid. Ik heb één velletje gekregen met enkele woorden die nog net voor de gemeenteraad zijn opgeschreven. Iemand anders had de avond voordien zijn typemachine bovengehaald en drie ideeën van algemene aard opgeschreven. Dat was niet de bedoeling. We hebben het dan zelf maar uitgeschreven en proberen te verdedigen. Ook bij veel andere plannen blijkt dat de dialoog met de leden in de gemeenteraad zeer moeilijk verloopt.

De plannen van gemeenten zijn ook steeds meer onderdeel van ruimere plannen. Kleine gemeenten hebben dan ook snel het gevoel dat ze in de massa worden verdrukt en hun inbreng erg klein is. Ik denk bijvoorbeeld aan de streefbeeldstudie over gewestwegen waarbij Boortmeerbeek aan tafel is gaan zitten met De Lijn en AWW. Voor ons ging het over 8 kilometer wegen, wat in het geheel in het niets verzonk. Dat veroorzaakte echter wel een conflict binnen de gemeente. Het duurde erg lang voor ideeën van onze gemeente doorgang vonden in de streefbeeldstudie omdat er ook niet steeds de nodige tijd in is gestopt. De schepen die voor onze gemeente naar de vergadering gingen, was soms afwezig tijdens cruciale vergaderingen omdat hij nog een andere job heeft en het dossier onvoldoende kon opvolgen.

Hetzelfde probleem ervaren we binnen de gewone intergemeentelijke samenwerking. We willen bijvoorbeeld samenwerken met de buurgemeente Haacht inzake de bibliotheek. Voor mij is het moeilijk om een beleidsplan te schrijven omdat ik het beleid van de gemeente Haacht niet kan inschatten. Het plan wordt dan wel geschreven, maar we hebben er weinig impact op. We moeten de oefening maken over hoe we met planning omgaan.

De lokale actoren moeten overtuigd zijn van de noodzaak tot verandering. Een plan voor de afbouw van sproeistoffen komt dikwijls niet overeen met de wensen van de lokale bestuurders of burgers.

Het klopt dat door het feit dat plannen worden opgelegd, de cultuur van het langetermijndenken ook in kleine gemeenten meer kans heeft gekregen. De interferentie met de korte termijn kan echter nogal scherp zijn, misschien scherper dan in Antwerpen.

Het is niet evident dat besturen in kleine gemeenten zich automatisch willen inschrijven in het Vlaamse beleid. Dat komt tot stand binnen een meerderheid die vaak niet dezelfde is als op het lokale niveau. Wat voor Vlaanderen logisch lijkt, kan tot discussies leiden binnen het college van een gemeente. Voor de opstellers van een plan is het geen evidentie om het zodanig te schrijven dat het aanvaardbaar is voor de toezichhoudende overheid of voor de overheid die de subsidies zal toekennen.

Het OCMW gaat uit van een eigen ambtelijke logica en deskundigheid die het voorbije decennium sterk is gegroeid. Het is belangrijk dat de dynamiek wordt afgestemd op het gemeentebestuur. Sommige plannen worden binnen het OCMW ontwikkeld zonder dat de gemeente op de hoogte is van de inhoud. Er wordt binnen de gemeente uitgegaan van oude algemene doelstellingen die achterhaald zijn door het proces dat zich binnen het OCMW heeft afgespeeld. Het principe van het Sociaal Huis geeft de administraties van gemeenten en OCMW's de kans om elkaar te vinden. De kracht die binnen het OCMW is ontwikkeld, kan ook worden overgedragen op de gemeente. Medewerkers op de gemeente worden op die manier meer geconfronteerd met heel concrete planideeën.

De beleidsplannen binnen het OCMW kunnen weerwerk bieden tegen de slogantaal, vooral tegen de idee dat het OCMW een bodemloze put is en dat het gemeentelijk aandeel almaar groeit. In onze begroting bedraagt dit 16,12 percent, wat niet zo'n groot aandeel is voor het sociale beleid. De beleidsplannen kunnen aantonen dat het geld goed besteed is en dat er andere financieringsbronnen worden aangeboord. Als wordt aangetoond dat het aandeel van de gemeente laag wordt

gehouden, dan is dat een positief effect van de verplichting om beleidsplannen op te maken.

Ik heb nog een aantal praktische bedenkingen. In heel veel plannen wordt gevraagd naar dezelfde gegevens. Het moet mogelijk zijn dat al deze gegevens maar één keer worden opgevraagd en aan alle administraties worden doorgegeven. Ik vergelijk dat met het project om aan de burger maar een keer gegevens op te vragen.

Ik zie wel iets in de idee van visitatie in plaats van inspecties. Zoals ik daarnet al zei, wordt daarbij gewoon de kaft opgevraagd en wordt nagegaan of aan alle punten is voldaan. Ik zie meer in het feit dat mensen projecten bezoeken en nagaan wat er wordt verwezenlijkt. In plaats van het plan na te kijken, moet worden nagegaan of de doelstellingen worden bereikt. De kleine gemeenten moeten ook worden begeleid om een stap voorwaarts te zetten. De controle van de doelstellingen zoals het in het voorstel is ingeschreven, is zeker het overwegen waard.

Er begint in kleine gemeenten stilaan een nieuwe manier van werken ingang te vinden. Er wordt niet meer gewerkt via klassieke diensten, maar er worden projecten opgestart waarbij deskundigen gaan samenzitten en waarbij op zoek wordt gegaan naar referentiemodellen om het werk te optimaliseren. Dat wordt de grote bestuurskracht van de nabije toekomst. Dat is een logisch gevolg van de al jaren gevolgde ideeën in verband met planmatigheid. We moeten een nieuwe stap zetten, en we mogen de zaken niet langer sectoraal benaderen. We moeten bepaalde thema's projectmatig aanpakken.

3. Uiteenzetting door de heer Mark Suykens, directeur van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

De heer Mark Suykens: Mijnheer de voorzitter, ik zou er eerst op willen wijzen dat deze problematiek niet nieuw is. In 1997 heeft de VVSG, naar aanleiding van het pact dat de Vlaamse Regering en de gemeenten toen hebben gesloten, de planlastvermindering als een actiepoint naar voren geschoven. De VVSG heeft toen een inventaris opgemaakt van de vele plannen die de Vlaamse gemeentebesturen moeten opstellen. Veel leden

van gemeente- en OCMW-besturen hebben toen over de planlast geklaagd.

De klachten hebben niets met het planmatig werken op zich te maken. De gemeentebesturen vinden het niet erg dat ze vooruitziend moeten werken of een stappenplan moeten opstellen. Ze kanten zich tegen de gedetailleerde bepalingen per sector. Omwille van deze plannen kunnen de gemeenten geen geïntegreerd beleid voeren. Ze zien zich verplicht sectoraal te werk te gaan.

De voorbije acht jaar hebben we op dat vlak niet veel vooruitgang geboekt. De problematiek van de zware planverplichting is nog steeds actueel. De VVSG heeft opnieuw geprobeerd een inventaris van de planverplichtingen op te stellen. Uit deze onvolledige lijst blijkt dat de sectorale invalshoek aan het einde van zijn Latijn is. Aangezien ik deze inventaris niet helemaal wil voorlezen, zal ik me tot twee voorbeelden beperken.

Het eerste voorbeeld betreft de jeugdwerkbeleidsplannen. Deze plannen bestaan al twaalf jaar. Ze vormen een interessant voorbeeld omdat er een overheveling van Vlaamse middelen naar de gemeenten aan is verbonden.

Het tweede voorbeeld is een rechtstreeks en recent gevolg van het decreet op het lokaal sociaal beleid. De gemeenten worden ertoe aangezet een lokaal sociaal beleidsplan op te stellen. Aan dit plan zijn evenwel geen Vlaamse middelen verbonden. De gemeenten moeten een plan maken, maar ze krijgen hier niets voor terug. Dit heeft uiteraard andere consequenties dan in het eerste voorbeeld.

In algemene lijnen mogen we alvast stellen dat de invoering van de jeugdwerkbeleidsplannen resultaten heeft opgeleverd. Zeer veel gemeenten beschikken momenteel over een jeugdwerkbeleidsplan, over een gemeentelijke jeugddienst en over een gemeentelijke jeugdconsulent. Deze gemeenten trekken middelen uit om het jeugdwerk en de kansarme jeugd te ondersteunen. We mogen ons niet op de negatieve aspecten van de zaak blindstaren. De jeugdwerkbeleidsplannen hebben resultaten opgeleverd.

De planverplichtingen zijn ondertussen echter te ver geëvolueerd. We worden momenteel vooral met de nadelen geconfronteerd. Ik zal even een paar knelpunten illustreren.

De redactie van de jeugdwerkbeleidsplannen brengt een zware werklast met zich mee. In vrij veel gemeenten wordt de gemeenteraad een beleidsplan van meer dan 100 bladzijden voorgelegd. We moeten eerlijk toegeven dat de meeste gemeenteraadsleden dit beleidsplan niet lezen. De bundel ligt ter inzage op tafel, maar in feite beseffen de meeste gemeenteraadsleden niet wat ze nu eigenlijk goedkeuren. De richtlijnen van de Vlaamse overheid gaan te ver. De gemeentelijke jeugdconsulent moet het geplande beleid in acht specialistische hoofdstukken gedetailleerd omschrijven. Een jeugdconsulent die hier echt werk van wil maken, produceert uiteindelijk oneindig lange teksten.

De vraag is wat een lokaal bestuur hier nog aan heeft. De werklast staat niet in verhouding tot de resultaten op het terrein. Bovendien moeten de lokale besturen jaarlijks een werkingsverslag, een jaarplan en diverse rapporten opstellen. Het gaat niet enkel om het jeugdwerkbeleidsplan. De bijkomende taken en de strikte en zeer talrijke vormverplichtingen bezorgen de gemeentebesturen heel wat planlast.

Na twaalf jaar moeten we tevens vaststellen dat het derde jeugdwerkbeleidsplan van een aantal gemeenten niet van hun eerste jeugdwerkbeleidsplan verschilt. In bepaalde gemeenten is alles nagenoeg hetzelfde gebleven. De vraag is of die gemeentebesturen de inspanning moeten blijven leveren om telkens een nieuw plan voor te leggen. De herhaling van reeds geleverde inspanningen zorgt natuurlijk voor planlast.

Ik wil het hier ook nog even over de verhouding tussen de geleverde inspanningen en de financiële bijdragen van de Vlaamse overheid hebben. Vaak maken gemeentebesturen vijf- tot tienmaal meer middelen vrij voor de uitvoering van een jeugdwerkbeleidsplan dan de Vlaamse overheid er ter beschikking stelt.

Ik heb een klein onderzoek naar de situatie in een andere sector verricht. Ik heb de betoelaging van 80 tot 90 culturele centra in Vlaanderen onderzocht. De inbreng van de Vlaamse overheid blijkt slechts 13 percent van de totale budgetten van deze centra te bedragen. Elk cultureel centrum moet echter een jaarplan, een beleidsnota en diverse rapporten opstellen. De vraag is of de gevraagde inspanning nog in verhouding tot de overhevelde middelen staat.

Volgens mij is er een discrepantie tussen de planverplichtingen en de Vlaamse financiële bijdrage gegroeid. Dit geldt voor het jeugdwerk en voor de culturele sector. De jeugdwerkbeleidsplannen hebben goede resultaten opgeleverd. We zouden de detaillistische verplichtingen evenwel moeten kunnen terugschroeven. We dreigen te verzeilen in een bureaucratische aanpak die geen meerwaarde voor het jeugdwerk, voor de gemeenten of voor Vlaanderen meer oplevert.

Mijn tweede voorbeeld betreft een zeer recent decreet, namelijk het decreet op het lokaal sociaal beleid. Vlaanderen stelt geen middelen ter beschikking. De gemeenten en de OCMW's moeten een geïntegreerd socialebeleidsplan maken. De VVSG heeft dit plan destijds overigens positief geadviseerd. Iets meer dan een jaar geleden heeft de Vlaamse overheid immers beloofd dat dit beleidsplan alle met het lokaal sociaal beleid verbonden sectorale plannen zou vervangen. Deze maatregel zou tot een planlastvermindering leiden. Deze belangrijke belofte is tot op heden niet in de praktijk gebracht. Tot nader order is het lokaal socialebeleidsplan gewoon een bijkomend plan. Hoewel de mogelijkheid zich heeft voorgedaan, heeft het Vlaams Parlement de planlast nog niet verminderd. We moeten consequent zijn. De lokale besturen worden ertoe aangespoord om voor elke sector een apart plannetje op te stellen. Dit komt de integratie niet ten goede. Op het terrein blijkt het decreet op het lokaal sociaal beleid geen vooruitgang. De lokale besturen moeten nog steeds een heleboel andere plannen opstellen.

Het opstellen van een strategisch beleidsplan vergt een enigszins stabiele beleidscontext. Het is moeilijk plannen op te stellen of strategisch denkwerk te verrichten indien de route telkens opnieuw wordt gewijzigd. Ik zal de door de vorige sprekers aangehaalde voorbeelden niet herhalen, maar de lokale besturen hebben stabiliteit en continuïteit in het beleid nodig om strategische plannen op te stellen. Indien een plan om de haverklap moet worden bijgestuurd, ontstaat een zekere planmoeheid.

Het decreet betreffende het Gemeentefonds voorziet in een stabiele groeivoet. Dit is een mooi principe. Om de permanente wisselingen tegen te gaan, zou ook in andere sectoren voor stabiliteit moeten worden gezorgd.

Het gevaar dreigt dat de planningsmethodiek met betrekking tot het lokaal socialebeleidsplan te ver zal gaan en tot een te groot formalisme zal leiden. Volgens de VVSG moet dit allemaal zeer open blijven. De lokale besturen moeten de mogelijkheid krijgen om hier op een open manier mee om te gaan. In een kleine gemeente kan een goed opgestelde tekst van een vijftal bladzijden met afspraken voor een periode van 6 jaar even verstandig als een gedetailleerd plan van 80 bladzijden zijn. De lokale besturen moeten op maat van hun bestuur en van de in hun gemeente aanwezige problematiek kunnen werken.

De Vlaamse overheid moet vermijden dit beleid zelf al een invulling te geven. De lokale besturen moeten een socialebeleidsplan opstellen. De Vlaamse overheid voegt hier evenwel meteen aan toe dat ze Sociale Huizen moeten oprichten. Hoewel de lokale besturen wordt gevraagd strategisch na te denken, legt de Vlaamse overheid hen onmiddellijk een operationele doelstelling op. Dit is een discrepantie. De lokale besturen moeten de kans krijgen zelf over de toegang tot en het gebruik van de sociale voorzieningen na te denken. De verplichting een Sociaal Huis op te richten, past niet in de opdracht om strategisch na te denken.

Het lokaal socialebeleidsplan zou een masterplan voor de volledige lokale sociale sector kunnen worden. Dit kan enkel gebeuren indien de planlast voor de kinderopvang, de ouderenparticipatie, de dienstencentra, de OCMW's en dergelijke effectief wordt verminderd. Indien de behoeften aan het lokaal socialebeleidsplan kunnen worden getoetst, is het niet nodig voor elke sector een apart plan te maken. Dat is een absolute voorwaarde om een planlastvermindering te realiseren.

Ik heb nog enkele suggesties. De eerste suggestie betreft de opstelling van de Vlaamse overheid. Tijdens het kerntakendebat zijn een aantal afspraken gemaakt en is een bepaalde visie ontwikkeld. De Vlaamse overheid zou zich op bepaalde vlakken wat terughoudender moeten opstellen. Dit betekent uiteraard niet dat de Vlaamse overheid niets mag doen. De Vlaamse overheid moet impulsen blijven geven. Ze moet zich enkel inhouden wat het vastleggen van concrete taken, verplichtingen en normen betreft.

De lokale besturen hebben de voorbije tien tot vijftien jaar zelf planningservaring opgedaan. Door de aanwerving van een reeks ambtenaren op de niveaus A en B hebben ze zelf deskundigheid verworven. Het is niet langer nodig dat de Vlaamse overheid alles in detail vastlegt. De Vlaamse overheid moet de lokale besturen vertrouwen schenken. De verplichting voor elke sector om een eigen plan op te stellen, leidt immers tot veel frustratie en irritatie. De Vlaamse overheid zou de lokale besturen moeten vragen bij het begin van elke legislatuur samen met het plaatselijke OCMW-bestuur een groot strategisch plan op te stellen. Een aantal gemeenten en OCMW's zijn reeds in staat deze handelwijze te hanteren. Voor andere gemeenten is dit misschien nog wat te hoog gemikt. We moeten dan ook durven in tussenstappen te voorzien.

Het lijkt me verstandig om voor het lokaal sociaal beleid een duidelijk strategisch plan op te stellen. Alle sectorale plannen moeten hierin kunnen worden geïntegreerd. Hetzelfde geldt voor het vrijetijdsbeleid. Het heeft geen zin meer om voor het sport-, het jeugd- en het cultuurbeleid een apart plan op te stellen. Deze plannen moeten door een globaal, strategisch plan worden vervangen. Hetzelfde zou trouwens ook voor de grondgebonden materies kunnen gelden. Een globaal plan zou alle basisgegevens in verband met de mobiliteit, het leefmilieu en dergelijke kunnen omvatten. De keuze voor een minder sectorale invulling zou de lokale besturen een dienst bewijzen.

Mijn tweede suggestie betreft de gedetailleerde verplichtingen. Indien de Vlaamse overheid minder nadruk op details zou leggen, zouden de lokale besturen op een pragmatischer manier kunnen plannen. Een pragmatische en op het gezond verstand berustende planning lijkt me zinvoller dan een detaillistische planningsmethodiek.

Mijn derde suggestie betreft de controle en het toezicht. We moeten absoluut proberen op een creatieve wijze over andere methodes na te denken. Een van de grootste frustraties van de lokale besturen komt voort uit de verplichting om voor alle beleidsplannen jaarverslagen, werkingsverslagen, financiële verslagen en andere rapporten te moeten maken. We moeten dit terugschroeven.

In het voorontwerp van nieuw Gemeentedecreet wordt de invoering van de externe audit naar

voren geschoven. We zouden kunnen proberen voor de sectorale plannen ook een single-audit-functie in het leven te roepen. De auditeur zou dan bijvoorbeeld kunnen controleren of de voor het jeugdwerk overgehevelde middelen niet naar het onderhoud van de rioleringen zijn afgewend. Om deze eenvoudige controle uit te voeren, hoeft de auditeur geen beleidsplan van tientallen bladzijden te lezen. De single audit zou voor de toezichthoudende ambtenaren een enorme besparing betekenen. In verband met de milieuconvenants zijn tientallen vormen van rapportage in het leven geroepen. De meeste rapporten worden evenwel niet gelezen. Het is voor de beperkte groep ambtenaren van de milieuadministratie gewoon onmogelijk om dat allemaal na te lezen en te controleren. Dat heeft ook geen zin. Men kan echter wel door een single auditor laten controleren of de middelen voor milieu ook effectief werden gebruikt voor het natuurontwikkelingsplan of voor andere milieumaatregelen.

Ik denk dus dat we via die weg een enorme vereenvoudiging kunnen doorvoeren en de enorme papierstroom tussen lokale besturen en Vlaanderen kunnen verminderen. Dan kunnen we ambtenaren van de Vlaamse overheid misschien effectief inzetten om te komen tot meer actieve vormen van visitatie. Bij die actieve vormen van ondersteuning wordt ook benchmarking tussen gemeenten en OCMW's mogelijk gemaakt, worden er vergelijkingen gemaakt, kunnen mensen ideeën inbrengen en worden mensen vooral ook ondersteund. Het gaat daar dus niet over de vraag of bladzijde tien van het rapport correct is of niet.

Ik chargeer misschien een beetje, maar ik denk dat dat eigenlijk de filosofie zou moeten zijn. Een verantwoorde aanpak van de overheid houdt in dat ze moet plannen en vooruitzien, maar ze moet dat doen op een pragmatische manier en de verhoudingen tussen Vlaanderen en de lokale besturen op een veel minder bureaucratische manier proberen te ontwikkelen.

De voorzitter: Mijnheer Suykens, uw uiteenzetting bevatte een paar elementen die we zeker en vast kunnen gebruiken in toekomstige discussies. In de resolutie moeten we bijvoorbeeld niet komen aanzetten met algemeenheden, maar met concrete dingen. Want als we misschien opnieuw tot algemene opties moeten komen, dan zullen we eerst

concreet moeten zijn in wat we in die concrete dingen afschaffen.

4. Uiteenzetting door de heer Guido Decoster, directeur-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden

De heer Guido Decoster: Mijnheer de voorzitter, dames en heren, mijn uiteenzetting is opgebouwd uit een zestal punten. Eerst is er een korte situering van de resolutie. Ten tweede zal ik uiteenzetten waarover het eigenlijk gaat en wat we verstaan onder planlast. Ten derde zou ik eens willen kijken naar de relevantie en de doelmatigheid van al die subsidiestromen van Vlaanderen naar de lokale besturen. Ten vierde gaat het over een aantal verplichtingen die niet gebonden zijn aan middelen die vanuit de Vlaamse overheid naar de lokale besturen gaan. Wat het vijfde punt betreft, heeft de heer Suykens al een kleine hint gegeven: de minister heeft ondertussen een voorontwerp van Gemeentedecreet aan de Vlaamse Regering voorgelegd, waarin een aantal zaken zitten. In het Provinciedecreet zitten evenzeer dezelfde methodes. Ik wil daar heel kort op ingaan en dan tot slot een paar conclusies geven.

Als ik de resolutie van mevrouw Vanderpoorten en de heer van den Abeelen vergelijk met het regeerakkoord en met de beleidsnota van de minister, dan zie ik daarin heel veel parallellen. De minister zegt te willen zorgen voor meer afstemming inzake regelgeving en procedures. Dat is absoluut nodig. We moeten nagaan of al die rapporteringsverplichtingen ook doelmatig zijn. We moeten werken aan een kaderregeling, met heel veel lokale beleidsruimte. Daardoor kunnen we de planlast verminderen en de rapporteringslast en de doelstellingen bewaken, veeleer dan de uitvoering van de plannen zelf. Dat kwam ook al aan bod bij de vorige sprekers.

Ik wil nu eerst even ingaan op de betekenis van het begrip 'planlast'. Men kan dat op verschillende manieren omschrijven. In zeer beperkte zin gaat dat over sectorale subsidiestromen, dus de middelen die vanuit Vlaanderen naar de lokale besturen gaan. Een tweede, nog engere interpretatie, zou kunnen zijn dat het alleen gaat over wat men de convenants of de beleidsovereenkomsten noemt. In een derde interpretatie kan men daar ook het geheel van rapporteringen en verplichtingen inza-

ke controle van de lokale besturen bij betrekken. Ik moet zeggen dat ik dat laatste wel zinvol vind. We moeten er ook voor zorgen dat we het kind niet met het badwater weggooien, want rapportering is absoluut belangrijk, ook voor het Vlaamse beleid. Hoe dan ook wil ik toch al aangeven dat dit, als we het in zijn geheel bekijken, een bijzonder complexe problematiek zal worden, want we hebben hier te maken met al die beleidsdomeinen in hun relaties tot de lokale besturen, terwijl we eigenlijk vanuit Vlaanderen vaak gewoon zijn om elk vanuit de eigen sector naar die lokale besturen te kijken.

Ik zal even kort ingaan op die drie punten. Ten eerste zijn er de sectorale subsidiestromen. Essentieel daarbij is dat het gaat over een eenzijdige regelgeving, bijvoorbeeld een decreet of een uitvoeringsbesluit dat zegt dat men subsidies kan krijgen van de Vlaamse overheid voor een welbepaald doel als men welbepaalde dingen doet. Hierbij wordt automatisch een stuk planlast gegenereerd, want er zal altijd een controle moeten gebeuren op het gebruik van die middelen. De overheid moet nagaan of die middelen wel gebruikt zijn waar ze voor bestemd zijn. Dat zorgt er dus voor dat er een aanvraag moet gebeuren en dat er een verantwoording van de uitbetalingsprocedure moet zijn. Dat genereert dus planlast, zowel op lokaal niveau als op Vlaams niveau.

Ik haal dat aan omdat ik straks een suggestie wil doen om de relevantie daarvan opnieuw te bekijken. De wetgeving op de overheidscomptabiliteit legt ons namelijk op dat we, als we een toelage geven, ook het gebruik daarvan moeten controleren. Dat is ook voor de gemeenten zo: als ze een subsidie geven vanaf een bepaald bedrag, dan moeten ze ook het gebruik ervan controleren. Dat genereert dus rapporteringsverplichtingen waar niet onderuit te komen valt. Men kan die misschien wel wat afzwakken, maar men zal altijd het doel van die middelen moeten kunnen verantwoorden, ook tegenover het Rekenhof en dergelijke.

Beleidsovereenkomsten vertrekken vanuit de filosofie dat het waarschijnlijk beter is om overleg te plegen met de gemeenten. Een overeenkomst tussen een lokaal bestuur en de Vlaamse overheid zorgt namelijk voor een meer gedragen beleid waardoor dat beleid waarschijnlijk ook effectiever zal zijn. Dat is uiteraard een positieve filoso-

die die normalerwijze ook doelmatige resultaten zou moeten opleveren. Dat heeft ook tot gevolg dat men ter plaatse meer in overleg kan treden met actoren, met gemeenteraadsleden, met ambtenaren, maar ook met het werkveld, en dat men alternatieven tegen elkaar afweegt. Dat is dus iets anders dan de louter eenzijdige richting waarbij gewoon een subsidie wordt aangevraagd en ook verkregen na het volgen van de procedure. Een beleidsovereenkomst houdt een meer interactief proces in dat normalerwijze tot betere resultaten zal leiden.

Aan de andere kant zal een en ander ook veel arbeidsintensiever zijn. Er zal mankracht voor nodig zijn en dergelijke meer. Op dit vlak hebben we in de sector Binnenland een evolutie doorgemaakt. De heer Suykens heeft al gezegd dat beleidsovereenkomsten vaak omvangrijke documenten zijn waarover de vraag kan worden gesteld wie dat allemaal leest. Ik kan persoonlijk getuigen dat men dit wel allemaal cursief kan doorneemen, maar dat het vaak onbegonnen werk is om alles tot in detail door te nemen voor elk van die Vlaamse gemeenten. Bij Binnenlandse Aangelegenheden hebben we een evolutie doorgemaakt van Investeringsfonds en SIF naar Stedenfonds en Gemeentefonds. In dat traject hebben we eigenlijk de zojuist geschetste filosofie gevolgd. Eigenlijk heeft het geheel van de Vlaamse regelgeving de voorbije 10 jaar toch wel belangrijke stappen gezet in de richting van de gemeenten.

Op de kritiek ga ik nu niet verder in, die werd al voldoende besproken. Eigenlijk is de grote vraag van de gemeenten niet om dat allemaal af te schaffen. Ik denk dat zulks een beetje te simplistisch is. De gemeenten vragen vooral om op een volwassen manier om te gaan met de lokale besturen. Verplaats u eens in de situatie van die lokale besturen, die dat ook allemaal zullen moeten uitvoeren.

Het grote punt is dat elk van die sectoren specifiek vanuit het eigen beleidsdomein kijkt naar die lokale besturen, vaak met veel deskundigheid. Maar die lokale besturen zijn een horizontaal forum en dat komt daar allemaal toe. De gemeentesecretaris van Boortmeerbeek heeft het ook al gezegd: er zitten daar maar enkele ambtenaren die daarmee bezig zijn en die dat ook kunnen vatten. Al die plannen van al die sectoren komen daar echter toe en moeten worden verwerkt tot een integraal plan, met verschillende logica's, verschillende termijnen

en dergelijke meer. Dat is eigenlijk het grootste probleem. Ik denk dat Vlaanderen erin zou moeten kunnen slagen om daar overheen te geraken.

Dit is natuurlijk geen proces van vandaag alleen. Er zijn een aantal voorbereidende stappen gezet. Mijn overtuiging is dat we eigenlijk klaar zijn om op vrij korte termijn tot een zekere vorm van implementatie te komen. Er is namelijk heel veel voorbereidend werk gebeurd op theoretisch vlak. Op het pact van 1999 is een studie gevolgd van professor Bouckaert. Omdat die studie hier volgende week aan bod komt, als ik goed ben ingelicht, ga ik er inhoudelijk niet op in. In de praktijk is er echter weinig gebeurd met die studie, los van een of twee inleidende vergaderingen, waarop ze werd uitgelegd. Ze werd echter nooit opgenomen in de implementatie.

Het bestuursakkoord heeft dat wel opnieuw mee opgenomen. Er werd een afspraak gemaakt, waarvan u de teksten volgens mij wel hebt, zo niet wil ik ze uiteraard ter beschikking stellen. Er werd dus een afspraak gemaakt om een kaderregeling op te maken voor de beleidsovereenkomst en voor een aantal punten als definitie, tijdsduur en dergelijke meer, waarover beginafspraken gelden voor de verschillende beleidssectoren.

Belangrijk is ook dat in het bestuursakkoord het volgende werd gezegd: als we dit doen voor de convenants of de beleidsovereenkomsten, zouden we ook dezelfde principes moeten kunnen hanteren voor de andere subsidiestromen. Als we daar ook een stuk afstemming kunnen hebben over timing, termijnen, controle-instrumenten, evaluatie, het omgaan met geschillen, dan zijn we natuurlijk al een stap vooruit en zal dat heel veel doen voor de lokale besturen op het vlak van begrijpbaarheid en dergelijke meer.

Ik heb al gezegd dat het een bijzonder complexe materie is. Ik denk echter dat we absoluut de nadruk moeten leggen op die verschillende materiespecifieke domeinen. Ik denk dat we bij Binnenlandse Aangelegenheden een evolutie hebben doorgemaakt, maar dat daar vooral integratie nodig is, een tegengaan van de verkokering op het Vlaams niveau. Dat zal echter een invloed hebben op de organisatie van de Vlaamse overheid.

We zijn ook bezig met de hervorming inzake Beter Bestuurlijk Beleid. Daar moeten de horizontale

departementen deels de rol kunnen opnemen van het verwezenlijken van die integratie. Als we komen tot dertien echte ministeries die echt met muren van elkaar gescheiden zijn, dan bevorderen we eigenlijk de verkokering in plaats van de integratie. Dit is een aandachtspunt dat in deze commissie zeker aan bod zou moeten komen.

Een laatste punt is dan eigenlijk gericht tot de commissie zelf. Ik denk dat het zeer goed is dat de commissie hier dit debat voert, maar dat is voor mij niet voldoende. Deze kwestie heeft namelijk te maken met alle commissies. Al die beleidssectoren die daarbij betrokken zijn, vertrekken vanuit hun eigen filosofie, hun beleidsmatige commissiefilosofie. Dat is allemaal waardevol, maar als we tot een integratie willen komen, moeten we dat kunnen overkoepelen. Ook dat is een aandachtspunt dat ik toch zou willen meegeven.

Bij Binnenlandse Aangelegenheden hebben we de evolutie meegemaakt. Er is heel veel gebeurd. Misschien kan dat model staan voor de hervorming van de planlasten. De vorige regering heeft het Gemeentefonds in 2002 hervormd. Ik kan zeggen dat daar geen planningsverplichtingen zijn. Eigenlijk moeten we dan toch eens nagaan of we niet meer in dat Gemeentefonds moeten stoppen in plaats van in sectorale subsidiestromen. Dat is een eerste aandachtspunt. Een tweede punt is dat we met onze administratie ook werken met het Stedenfonds. Dat is een beleidsovereenkomst. Ik ga even uiteenzetten hoe we daarmee omgaan. De derde groep is specifieke subsidiëring via het stadsvernieuwingsfonds. We hebben daar toch een aantal instrumenten op de verschillende niveaus waarmee we vanuit Binnenlandse Aangelegenheden kunnen omgaan.

Ik denk dat het belangrijkste inzake planlastvermindering is dat we het investeringsfonds en het SIF hebben geïntegreerd in het Gemeentefonds. Het investeringsfonds was al een grote vooruitgang ten opzichte van vroeger, met het KB van 1981, waarbij men per werk een dossier moest indienen en doorlopen. Er kwam dan een bundeling van middelen, maar er bleven nog verschillende stappen: indienen van dossier, toestemming van gebruik van trekkingsrechten, aanvragen van voorschotten, doorsturen van afrekeningsstaten en dergelijke meer. Daar ging dus toch nog een – niet onoverkomelijke maar toch belangrijke – dossierstroom mee gepaard.

Het SIF had eigenlijk een vrij sterke planlast. Ik moet wel zeggen dat het doel van het SIF, namelijk de remediëring van de leefbaarheid en van de maatschappelijke achterstelling, uiteraard goed was. Men heeft daar vanuit het parlement zeer duidelijk aandacht aan willen schenken, maar dat genereerde dan natuurlijk weer die grote planlast: het opmaken van een omgevingsanalyse, het omzetten van de strategische doelstellingen in operationele doelstellingen, veel overleg met de Vlaamse overheid, betrokkenheid van het werkveld, gemeenten en OCMW, rapporteringsverplichtingen, heel veel financiële overzichten enzovoort. Ik kan daarover meespreken, want de administratie is daarvan nu de laatste afrekeningen aan het doen. Dat zorgde voor een pak papier op de administratie, dat we nu eigenlijk via die integratie – behalve het Stedenfonds dan – hebben teruggebracht tot nul. Dat wilde ik toch even meegeven, dat dit misschien toch iets is dat we meer moeten doen.

Het Gemeentefonds is een groot fonds. Het wordt niet alleen gebruikt voor basisfinanciering, maar heeft ook het voordeel dat men kan herverdelen naargelang de draagkracht van de gemeenten. Ze krijgen dan de middelen automatisch, zonder dossier. Ik denk dat het ideaal is om zonder planlast te werken, met vaste stortingsdata en een volledige bestedingsvrijheid. Men kan de middelen dan ook gebruiken voor lopende uitgaven of investeringen en er is een vrije verdeling tussen gemeente en OCMW. De vraag werd gesteld of dat nu een invloed heeft gehad op het investeringsvolume of op de afbouw van het sociale beleid. Het antwoord daarop is neen. De gemeenten waren perfect in staat om zelf de keuzes te maken die zich ter plaatse opdroegen. Ik denk niet dat er op lokaal vlak veel ongelukken zijn gebeurd. Ik denk dat de gemeenten vrij verantwoord zijn omgegaan met die grotere vrijheid die ze hebben gekregen van het Vlaams Parlement.

Ik wil wel even de stelling van de heer Suykens nuanceren, die zegt dat cultuur voor de culturele centra slechts 13,5 percent krijgt. Cultuur is een reguliere taak die iedereen zou moeten opnemen. Als men al die middelen in het Gemeentefonds zou steken, dan heb je natuurlijk een ander verhaal. Het Gemeentefonds is het fonds om het geheel van de werking te financieren, waaronder ook een stukje cultuur. Ik denk dat dat toch even mocht worden genuanceerd. Het is toch wel

belangrijk dat we dit zeker niet afzonderen. Hoe meer er in het Gemeentefonds zit, hoe meer autonomie er is en hoe minder planlast. Dat is een ander verhaal, dat ook kan worden verteld.

Met het Stedenfonds hebben we, zoals reeds gezegd, met Binnenlandse Aangelegenheden een echte beleidsovereenkomst gemaakt die geldt voor vijf jaar. Eigenlijk is dat de hoeksteen van het Vlaamse stedenbeleid geworden.

Op de doelstellingen zal ik niet verder ingaan. Er werden engagementen afgesproken. Het is geen technisch document op zich, het wordt op politiek niveau afgesloten tussen de beleidsmakers op Vlaams niveau en op lokaal niveau. Belangrijk is ook dat de steden zelf kunnen kiezen welke thema's ze aanhalen en welke resultaten ze daarmee willen bereiken. Het is dus niet zo dat Vlaanderen zegt wat er moet worden gedaan of dat het een heel rigide planning oplegt. Een van de punten van kritiek vanuit de steden en gemeenten was dat er eigenlijk geen beleidsvrijheid, geen beleidsruimte meer was. Steden en gemeenten moesten doen wat Vlaanderen zei in ruil voor middelen, en van die tweezijdige overeenkomst schoot niet veel meer over, het was een eenzijdige overeenkomst geworden. Ik denk dat de Vlaamse Regering er met het Stedenfonds in geslaagd is om dat voor een stuk te doorbreken en om meer in dialoog te gaan. We merken dan dat de steden veel thema's aanboren: huisvesting, cultuur, welzijn, aandacht voor buurten en dergelijke. Ik ga uiteraard geen uitspraak doen over de efficiëntie daarvan. Het is de politieke verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur om dat te doen.

We hebben ook een stap vooruit gezet inzake het toezicht. Er is een visitatiecommissie ingesteld waarbij collega-politici – burgemeesters en schepenen van centrumsteden – elkaar een bezoek brengen om van elkaar te leren. Dat is een leerproces waar ervaringen worden uitgewisseld.

Wat het binnenlands bestuur betreft, proberen we een volwassen partnerschap te bereiken tussen Vlaanderen en de steden met heel veel autonomie in de beleidskeuzes. De gemeenten en steden zijn in staat om die keuzes op een verantwoorde manier te maken en de politieke verantwoordelijkheid daarvoor te nemen.

De visitatiecommissie is net opgestart en loopt af in juli van dit jaar. Daarbij moet voor de der-

tien steden worden nagegaan of die voor elke stad afzonderlijk een meerwaarde heeft opgeleverd en of dat een impuls was voor het beleid. Als beleidsinstrument moet de globale evaluatie van het Stedenfonds worden vooropgesteld.

Verder is er de specifieke subsidiëring via het Stadsvernieuwingsfonds. Dit fonds biedt ondersteuning aan bepaalde steden die een aanvraag kunnen indienen voor een bepaalde subsidie en die in aanmerking komen op basis van een aanvraagdossier. Een dergelijk systeem zorgt automatisch voor meer planlast. Hier is het echter de bedoeling om onder meer via PPS een concrete fysieke ingreep door te voeren met een multifunctioneel karakter. Een concreet voorbeeld is de stationsomgeving in Hasselt en Sint-Niklaas.

We hebben geprobeerd een deel van de planlast te vermijden door in twee fases te werken. In een eerste fase wordt een conceptnota gemaakt waarbij het project moet worden beschreven. De jury gaat de haalbaarheid en de voordelen van het project na. Als het wordt goedgekeurd, kunnen de gemeenten in een tweede fase een gedetailleerd dossier opmaken waarover de Vlaamse Regering een beslissing zal nemen.

Naast het zoeken naar een kaderregeling is het ook belangrijk na te gaan of alle subsidiestromen nog even relevant en effectief zijn. Is het niet aangewezen om de middelen in de fondsen te stoppen? Ik ben geen voorstander van het opheffen van alle subsidies. Vlaanderen heeft het recht en de plicht om op een aantal punten impulsen te geven aan het beleid. Vlaanderen zou nooit zo'n verspreiding van bibliotheken, sportinfrastructuur en culturele centra kennen zonder een specifieke subsidiëring vanuit het beleid. We moeten ons voortdurend afvragen wat er zou gebeuren indien die subsidies zouden wegvallen. De essentiële vraag is of een centrale sturing dan nog nodig is.

Twee groepen van subsidies komen in aanmerking voor opname in de fondsen, met name een regulier en ingeburgerd beleid dat bijna dagelijks beleid is, en een beleid dat is gericht op alle lokale besturen.

We moeten opletten voor de vraag van gemeenten naar nieuwe subsidiestromen. Ik sluit me aan bij het principe uit het regeerakkoord dat nieuwe opdrachten moeten worden gecompenseerd met nieuwe middelen vanuit de Vlaamse overheid. We moeten rekening houden met het gevaar van het

Belfortmodel waarbij we niet de reflex hebben om die middelen in het fonds te stoppen. Een voorbeeld is de uitvoering van het decreet op de erediensten. Het gaat om een nieuwe taak waarvoor een nieuwe subsidiestroom zou kunnen worden opgericht, met alle procedures die daarbij komen kijken. Deze nieuwe taak kan echter ook vanuit het fonds worden gefinancierd, aangezien het gaat om een algemene en reguliere taak die alle provincies moeten uitvoeren.

Er zijn ook niet-subsidiegebonden verplichtingen. Het gaat over rapporteringsverplichtingen, de opmaak van plannings enzovoort. Die kunnen een bepaalde diepgang geven aan het beleid, op voorwaarde dat ze goed worden ingevuld.

Bij binnenlands bestuur is er het financieel meerjarenplan met alle beperkingen van dien. Het is een stimulans om ervoor te zorgen dat de gemeenten gezond blijven. Ook op het lokaal vlak is een planmatige aanpak nodig. Verder moet worden gerapporteerd aan de Vlaamse overheid, onder meer met het oog op het toezicht. Ook in andere regelgevingen moet dat gebeuren, zoals het doorsturen van begrotingen, rekeningen, belastingen, reglementen, tarieven, personeelsformaties en overzichtslijsten van beslissingen die de gemeenten nemen.

Ook hier wil ik waarschuwen voor de drang om dit zo snel mogelijk op te heffen. Een goede beleidsvoorbereiding is maar mogelijk als men beschikt over de nodige informatie. We kunnen geen beleidsinformatie aan de minister bieden als we geen informatie krijgen van op het terrein. Op die manier wordt men afgesneden van alle informatie en kan men geen onderbouwd beleid uitwerken.

Wat de financiën betreft, zijn we verplicht om in het kader van het Stabiliteitspact informatie door te geven aan het Instituut voor Nationale Rekeningen. Dat wordt doorgespeeld aan de Europese Unie. De lokale besturen maken immers deel uit van de globale Belgische overheid. Ook daar moet rekening mee worden gehouden bij het streven naar minder planlast.

We moeten verder ook zorgen voor een terugkoppeling naar de gemeenten zodat ook zij nuttig gebruik kunnen maken van die informatie. Het rapport over de gemeentefinanciën dat tweejaar-

lijks verschijnt is daar een instrument voor. Ook het jaarbeeld dat de minister gisteren heeft vooropgesteld, past binnen dit opzet. Wij vragen dus informatie van de gemeenten, maar zorgen voor een terugkoppeling zodat de gemeenten zich kunnen positioneren ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten en eventueel beleidsconclusies kunnen trekken.

Inzake het toekomstige Gemeente- en Provinciedecreet doen zich een aantal belangrijke mogelijkheden voor inzake beleidsintegratie en lastenvermindering. Het Gemeentedecreet bevat de optie om aan het begin van de legislatuur het politiek programma op te maken en het beleid uit te tekenen voor elke deelsector en die vervolgens te integreren in één beleidsplan. Dat is een belangrijke stap om de verschillende beleidssectoren te integreren. De begroting wordt dan een vertaling van de verschillende beleidskeuzes. Verder biedt het Gemeentedecreet ook de mogelijkheid voor delegatie, met de bijbehorende rapporteringsverplichting. Dit kan de interne planlast binnen de gemeente verminderen.

Ik kom tot de conclusies. Het moet mogelijk zijn om in drie stappen een traject uit te tekenen voor een vermindering van de planlast. Daarbij moeten we in de eerste plaats een goed zicht krijgen op de inventaris van de subsidies en de beleidsovereenkomsten die vandaag bestaan. Ik heb het dan over de aard van de ondersteuning, de bestemmingen enzovoort.

De tweede stap is de evaluatie van wat vandaag bestaat. Voor elke subsidiestroom moet worden nagegaan wat het doel en de beoogde beleidseffecten kunnen zijn. Dan is er ook de vraag naar een eventuele integratie binnen de fondsen. De grote vraag die we ons moeten stellen is of de beleidseffecten zijn gerealiseerd. Verder moeten we ons afvragen wat een eventuele integratie in het Gemeentefonds tot gevolg zou hebben.

Wat de kaderregeling betreft, liggen de meeste elementen op tafel, met name in het bestuursakkoord en in de studie van professor Bouckaert. Dit kan best gebeuren over de grenzen van de beleidsdomeinen heen, dus met de verschillende ministers en administraties. Ook de verschillende lokale besturen moeten daarbij worden betrokken. Op termijn moet dit leiden tot meer afstemming op de

strategische meerjarenplanning die is opgenomen in het Gemeentedecreet.

Mevrouw Marleen Vanderpoorten: Ik denk dat we ongeveer tot dezelfde conclusie komen. Er zijn natuurlijk wel een aantal nuances. Ik ben ervan overtuigd dat niemand tegen planning is. Er is al een hele weg afgelegd die alle steden en gemeenten heeft geleerd om op langere termijn te plannen. Dat is heel positief. Nu is het echter tijd om te evalueren en opnieuw tot de kern van de zaak te komen.

Er ligt een zware verantwoordelijkheid bij de politici van de verschillende niveaus, Vlaams en lokaal, maar ook bij de verschillende tussenliggende administraties. Zij maken het de besturen soms niet makkelijk. Daardoor wordt de situatie vaak nog moeilijker en complexer. Dat is een vaststelling uit mijn eigen ervaring.

De heer Guido Decoster: U hebt daarin gelijk.

5. Uiteenzetting door prof. dr. Geert Bouckaert, directeur van het Instituut voor de Overheid aan de KU Leuven

Professor Geert Bouckaert: De problematiek van de financiering en de controle op de plannen van de lokale besturen hebben wij onderzocht in een drietal studies, die wij voor u beschikbaar stellen op cd-rom. U kunt die na de hoorzitting meenemen.

De eerste studie betrof de vermindering van de planlast van de OCMW's, waarbij wij SIF en VIPA, de decreten rond de kwaliteit van welzijn en gezondheid, en de nieuwe OCMW-boekhouding (NOB) bekeken. De tweede studie onderzocht de kwaliteit van de financiële meerjarenplanning van de lokale besturen en de gemeenten. De derde studie richtte zich specifiek op de subsidiestromen vanuit de sectoren musea, jeugd, sport, mobiliteitsconvenant, milieuconvenant en SIF naar de lokale besturen, en op de divergenties die daar bestaan.

De studie over de OCMW-planlast dateert van 2001, maar de afgelopen vier jaar veranderde er niets. Opdat u zou weten wat de waarde van de conclusies is, leg ik eerst onze werkwijze uit. Voor SIF, VIPA, de decreten welzijn en gezondheid en

de NOB bekeken wij de aan de OCMW's opgelegde doelstellingen, de vereiste stappenplannen op het vlak van subsidies, de focus en de timing. Wat de voorbereiding betreft, bestudeerden wij de documenten, de vereisten rond inspraak en overleg, de problematiek van afstemming met de courante werking binnen de OCMW's, en de relatie met de opdrachtgever. Op het vlak van de uitvoering bekeken wij de opvolgingswijze en de bijsturingsprocedure. Inzake evaluatie en terugkoppeling van de uitvoerder naar de opdrachtgever bestudeerden wij ten slotte hoe de verantwoording georganiseerd wordt, welke documenten men gebruikt, en welke bestraffingsmaatregelen eventueel gehanteerd worden.

Er zijn significante divergenties voor alle dimensies: de verschillende terminologie en begripkaders veroorzaken verwarring bij de lokale besturen; de timing verschilt van één tot zes jaar, waarbij die decalages zelfs geïnstitutionaliseerd worden; verder is er een variëteit aan documenten voor de opmaak, de uitvoering en de verantwoording.

Als conclusie voor deze studie stelden wij een ontwerp van standaard sociaalbeleidsplan voor. Het zou het organiseren van de planning vergemakkelijken en haalbaar moeten maken.

In de studie betreffende de financiële meerjarenplanning keken wij naar de financiële planningsstrategie en -cultuur van de gemeenten. Wij vroegen de gemeenten en de OCMW's in welke mate zij een cultuur van financiële meerjarenplanning hebben, en keken na of de meerjarenplanning van vijf jaar geleden overeenkomt met de planning over de jaren heen en met de initiële begroting, de herzieningen en de rekeningen. Idealiter eindigt die balans op nul, wat betekent dat de prognose en de rekeningen overeenkomen. De realiteit echter is verontrustend afwijkend. De capaciteit van de gemeenten om vooruit te kijken is nagenoeg onbestaande. Dit heeft te maken met de verschillende types van financiering en met de voorspelbaarheid en de beïnvloedbaarheid van bedragen en timing.

In 85 procent van de cases werd eerst de jaarbegroting, en daarna pas het meerjarenplan opge maakt. In 62 procent wordt bij de opmaak van het meerjarenplan enkel de financiële dienst betrokken. Dat het financieel meerjarig beleidsplan binnen een jaar in 22,4 procent van de gevallen geen

enkele keer, in 29,3 procent van de gevallen slechts één keer, en in 36,3 procent van de cases slechts twee keer aangepast werd, wijst volgens mij niet op stabiliteit, maar juist op het feit dat het meerjarenplan een papieren aangelegenheid is. In 77,6 procent van de gevallen waren slechts één of twee personen betrokken bij het opstellen, het opvolgen en het bijsturen van het plan. Ten slotte stelden we ook vast dat er volstrekt onvoldoende tijd aan het financiële meerjarenplan besteed wordt: vijf gemeenten besteden er slechts één dag aan (minimum), terwijl slechts zeven gemeenten er meer dan twee weken aan werken. De meeste gemeenten verklaren de klus in één à twee weken te klaren.

Als oplossing en conclusie van deze studie schoven wij een voorstel voor een meer samenhangende en kwalitatief hoogstaander financiële meerjarenplanning naar voren, zowel vanuit een begrotings- als vanuit een planningscyclus.

In de derde studie keken wij hoe de subsidie vanuit de sectoren musea, jeugdwerk, sport, mobiliteit, milieu en SIF zich in werkelijkheid voordoet wat de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van de dossiers betreft. Dat deden we op drie domeinen: de beleids- en beheerscyclus, de financiële aspecten, en de juridische aspecten. De daardoor bekomen matrix van negen zones pasten we kritisch toe op de zes sectoren. De volledige studie en de conclusies vindt u op de cd-rom die straks zal uitgedeeld worden. Daarop kunt u tevens de uitgetekende trajecten zien, en vaststellen dat de vereisten voor subsidiëring van de lokale besturen erg ingewikkeld zijn. Dit geldt zowel voor erkenning en de subsidiëring zelf, als voor de voorbereiding van het dossier, de opvolging en de rapportage, en de finale evaluatie.

Als uitgangspunt voor onze conclusies stellen wij dat subsidies en plannen een verschillende ratio hebben. Subsidies zijn instrumenten in handen van de Vlaamse Gemeenschap, om lokale keuzes te beïnvloeden en te sturen. Daardoor worden lokale overheden een soort uitvoerder van Vlaamse beleidsopties. Plannen daarentegen zijn instrumenten in handen van de lokale besturen, om lokale keuzes te maken. Daardoor hebben lokale overheden een eigen beleidsvrijheid. Beide ratio's schijnen incompatibel. Het is een grote uitdaging een planmatige werking van de lokale besturen aan de sturingsfunctie van subsidies te koppelen,

en een kaderregelgeving te ontwikkelen die subsidie en planning functioneel verzoent.

Bij deze laatste studie hebben wij zelf een ontwerp voor een kaderdecreet subsidiëring vanuit de Vlaamse Gemeenschap naar de lokale besturen naar voren geschoven. Een van de planningsproblemen is de timing: aanvangs- en doorlooptijden zijn niet op elkaar afgestemd. Een oplossing daarvoor zou erin kunnen bestaan de timing op de gemeentecyclus van zes jaar te enten, waarbij een aanloop, een stabiele periode van drie jaar, waarvan één scharnierjaar voor evaluatie en bijsturing, en ten slotte weer een periode van twee stabiele jaren zouden gehanteerd worden. Dat zou de bestuurskracht aanzienlijk versterken.

Een ander probleem is dat van de grote en kleine gemeenten. Daarom suggereren wij de gemeenten vrijheid te geven, zodat zij zelf de graad van detail kunnen bepalen waarmee zij de zaken invullen. Dit zou natuurlijk moeten opgevolgd worden: het is duidelijk dat een stad als Antwerpen onderdelen en consolidering van plannen anders zal opvatten dan een kleine gemeente.

Een derde probleem is inspraak. Als we de bestuurstaak van de gemeenten en de OCMW's – de eerstelijnszorg van de democratie – willen versterken, is inspraak cruciaal. Wij stellen voor dat de planningsverplichting het type van inspraak voorziet, maar niet de manier waarop die inspraak moet gebeuren.

Omdat elk beleidsplan anders is, is de afstemming tussen verschillende plannen moeilijk. Dit vertraagt de inwerkperiode van de planners en verhindert de gemeenten een planningssystematiek te ontwikkelen. In ons voorstel voor kaderregelgeving pleiten wij daarom voor een minimale inhoud en het standaardiseren van de begrippen op elementair niveau.

De relatie tussen de subsidies en het plan is niet steeds duidelijk. Om dit probleem op te lossen zijn onze voorstellen drieërlei: de subsidie moet op de courante werking, op een project, of op een investering slaan die past in het Vlaamse beleid; de lokale overheid moet bekijken of het project, de werking of de investering in het lokale beleid past; de subsidieverlener moet het project, de werking of de investering op minimale kwaliteitsvoorwaar-

den beoordelen. De ontkoppeling die nu bestaat moet zeker weer hersteld worden.

De wijze waarop gemeenten hun subsidiegeld uiteindelijk kunnen vastkrijgen kan erg verschillen: de financiële verantwoording is erg bureaucratistisch, en de uitbetaling is onzeker en inflexibel. Oplossingen kunnen zijn: enveloppefinanciering, een eerste controle op basis van jaarverslagen, steekproefgewijze diepere controles of visitaties, vooraf vastgelegde uitkeringsschema's en een uniform systeem van voorafname en reservevorming.

De organisatie van de planning moet functioneel en effectief worden. Planning en subsidiëring kunnen gekoppeld worden, maar dit moet uitdrukkelijk bewaakt worden. We moeten voor ogen houden dat uitbesteding van plannen of louter gebruik van standaardmodellen niet tot een lerende organisatie en een vooruitziende cultuur leidt. Ten slotte mag het democratisch onderdeel van planning (overleg en participatie) niet door technocratie verdrukt worden, en moet planning met stabiliteit van middelen en doelstellingen gepaard gaan en specifiek aan middelenallocatie gekoppeld zijn. Onze deelstudies bevestigen deze conclusies.

In onze kaderende conclusies hanteren wij meer ambitieuze, contextuele parameters. Waarom streeft de Vlaamse Gemeenschap niet naar een uniek decreet lokale besturen? Het bewaken van een mogelijke decalage tussen gemeente en OCMW moeten we te allen prijze vermijden: we weten dat de lokale besturen met één Vlaamse Gemeenschap geconfronteerd worden. De auditproblematiek binnen de OCMW's is een specifieke uitdaging; de gemeentebesturen gaan in deze dezelfde weg op. Ik kan mij inbeelden dat een auditagentschap binnen de Vlaamse Gemeenschap voor alle lokale besturen het debat over planning en subsidie kan vereenvoudigen. Daarbij mag men niet doen alsof dit enkel een kwestie van de lokale besturen is: de Vlaamse Gemeenschap en haar organisatie zal met de implementatie van BBB en het comptabiliteitsdecreet moeten volgen. Ten slotte moeten we bedenken dat de overheveling van specifieke subsidies naar het Gemeentefonds, de functionaliteit en de nood aan planning niet opheft.

Ik hoop dat deze korte introductie nuttig zal zijn voor uw bespreking.

De heer Jan Verfaillie: Uw uiteenzetting heeft ons een klare kijk gegeven op de stand van zaken. Vooral uw voorstel om een uniek decreet lokale besturen te maken, trekt de aandacht. Bestaan daar al teksten over of is dat slechts een idee van u?

Professor Geert Bouckaert: Daar bestaan helaas geen teksten over. Ik nodig deze vergadering uit om, zeker in de discussie over het ontwerp van gemeentedecreet, minstens te bewaken dat er geen decalage georganiseerd wordt tussen de beleids- en beheersdynamiek in OCMW's en in gemeenten. Ideaal zou dat in één decreet lokale besturen geregeld worden, zowel wat het personeel als de organisatie betreft. Een evaluatie van de intergemeentelijke samenwerking, zoals door minister Keulen gepland wordt, sluit daar trouwens nauw bij aan. We stellen ook vast dat gemeenten en OCMW's soms een verschillende interne dynamiek hebben als reactie op een unieke subsidie. SIF was daar een duidelijk voorbeeld van. Dat is een vreselijke verspilling van middelen.

Mevrouw Marleen Vanderpoorten: De diverse vakministers leggen de gemeenten een grote planlast op in elk van hun domeinen, bijvoorbeeld Cultuur, Sport of Ruimtelijke Ordening. Hoe zal het in de praktijk mogelijk zijn dat alles te koppelen aan dat ene decreet?

De vraag rijst ook of de gemeenten met een enveloppefinanciering nog wel zullen doen wat ze moeten doen. Zelf ben ik daar niet zo bevreesd voor. Hoe ziet u dat?

Naast de Vlaamse en de lokale overheden, spelen de tussenliggende administraties een belangrijke rol, niet het minst die van de provincie: zij treden vaak nog stringenter op dan de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld bij het uittekenen van een personeelskader. Waar staan we dan met de autonomie van de gemeenten? Daarover moet toch nog grondig gediscussieerd worden. Hoe staat u daar tegenover?

Professor Geert Bouckaert: Wij stellen voor om een kaderdecreet subsidiëring te maken: op die manier is de horizontaliteit stabiel verankerd, waardoor de specificiteit kan gerespecteerd worden, maar de terminologie gestandaardiseerd is over alle sectoren heen. Een dergelijk kaderdecreet

kan zowel voor de minister als voor de gemeenten en OCMW's een enorme hefboom zijn.

U raakt de spanning aan tussen de gouden koorde, waarbij men sectoraal gaat financieren, en het Gemeentefonds als pot. In Finland, waar de federatie van steden en gemeenten sterker is dan het ministerie van Binnenlandse Zaken, heeft men de greep op het Gemeentefonds wat verloren. Een van de bekommernissen daar is hoe effectief de gelden van dat fonds, die lokaal verschillend mogen ingevuld worden, nog zijn. We gaan er van uit dat de lokale besturen volwassen besturen zijn en dat ze daar ook op afgerekend worden. Maar ik kan me inbeelden dat men informatie wil over de output van de extra financiering. Als men het Gemeentefonds vergroot ten nadele van de specifieke sectorale financieringen, is het logisch dat men zeer specifieke informatie wil over wat er met het geld gebeurt en daar een audit over verricht. Vandaar dat ik dat koppel aan een visie over evaluatie in het algemeen en over audit in het bijzonder, met een auditagentschap van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) voor alle lokale besturen, die nu een zeer versnipperde sector vormen: gemeenten, OCMW's, politiezones en intercommunales. Daardoor kan de efficiëntie bewaakt worden en beschikt men over strategische informatie om een beleid te voeren op Vlaams niveau. Persoonlijk ben ik er niet tegen dat het Gemeentefonds wat zou groeien ten nadele van de sectorale middelen, om de vrijheidsgraad van de gemeenten te verhogen, maar niet tot op honderd procent want dat zou disfunctioneel zijn voor Vlaanderen.

De provincies zullen de komende veertien jaar zeker niet afgeschaft worden. Die stabiliteit is een goede zaak. Het MVG en de administratie Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) geven toch al enige vrijheid met betrekking tot het personeelskader. Ik kan me inbeelden dat de lokale besturen nog meer vrijheid willen. Maar de studie rond de financiële meerjarenplanning wijst er op dat men ook het vertrouwen moet verdienen dat men krijgt. Hoewel ik zelf een 'communard' ben, stel ik toch vast dat de personeelsplanning en de financiële meerjarenplanning zeer ontgoochelend zijn. Tot nader order is er dus toch een zeker functioneel toezicht nodig. Zelfs bij middelgrote regionale steden is de capaciteit inzake professionele meerjarenplanning soms nog bedroevend klein. Ik pleit ervoor dat eerst sterker te ondersteunen, ook

vanuit het MVG en ABA. Eens dat alles gegarandeerd is, kan men een bonus geven inzake vrijheidsgraad. We mogen niet blind vooruitlopen: gemeenten en lokale besturen kunnen en moeten professionaliseren en moeten daarin ondersteund worden. Wij hebben geen traditie bij de lokale besturen om bestaande vrijheden in te vullen. Laat ons dat eerst ondersteunen en dan over het volgende praten.

De heer Hubert Brouns: Ik ben verwonderd over de cijfers van de enquête inzake de meerjarenplanning van gemeentebesturen: het verbaast me dat ze daar zo weinig tijd insteken. Anderzijds is het voor een bestuur ontzaglijk moeilijk zich definitief te enten op een financiële meerjarenplanning. Ze worden immers zeer vaak geconfronteerd met fenomenen die ze niet kunnen inschatten. Mevrouw Vanderpoorten merkt terecht op dat de gemeenten nogal bevoogdend worden behandeld door het eerste echelon dat boven hen staat. Als men een nieuw personeelskader aanvraagt, moet men daar een financieel plan bijvoegen. Soms komt dat totaal niet met de werkelijkheid overeen, maar wel met wat gepland is om het kader uit te bouwen. De voogdijoverheid stelt vragen over invullingen van bepaalde functies waarin men voorziet, maar waar baseert ze zich op? Waarom mag een bepaalde gemeente wel een ambtenaar met specifieke opdrachten in dienst nemen en een andere gemeente niet? Er zijn geen duidelijk omschreven kaders waarbinnen de voogdijoverheid moet werken. Men werkt à la carte. Daardoor kunnen de gemeenten hun meerjarenplanning gewoon niet au sérieux nemen: ze passen zich aan de omstandigheden aan.

Professor Geert Bouckaert: Ik ben het daar volledig mee eens. We hebben de cijfers inzake de meerjarenbegroting opgesplitst naar gewone en buitengewone dienst en naar inkomsten en uitgaven. De asymmetrie tussen de voorspelbaarheid en de beïnvloedbaarheid inzake bedragen en timing, is tamelijk groot: uitgaven zijn in vele gevallen beter te voorspellen dan inkomsten. Daardoor moeten de gemeenten ook een groot werkkapitaal aanhouden, wat ook een grote kostprijsverhogende factor is.

Dat belet niet dat er een sterkere cultuur van vooruitzien zou moeten kunnen heersen. Nu worden de beschikbare instrumentaria meer als papier voor Brussel bekeken dan als een hefboom voor

het eigen functioneren. Dat geldt overigens voor planning in het algemeen.

De heer Norbert De Batselier, commissievoorzitter: De uitspraken over de financiële plannen, bewijzen de realiteitszin van de studie. In de meeste gemeenten maakt men de meerjarenplanning op nadat de jaarbegroting afgerond is. Qua procedure is dat natuurlijk nonsens, maar doordat men ingeschreven heeft dat een meerjarenplanning ook een bepaald resultaat moet hebben, zet iedereen zijn meerjarenplan in functie van dat resultaat. Dat heeft dan weer geen repercussies voor de rest, waardoor dat een fictieve oefening wordt en men virtueel aan het plannen is.

In functie van de dubbele doelstelling van efficiëntere planning en minder planlast, moeten we nagaan wat de inhoud van het kaderdecreet precies moet zijn. De sectordecreten moeten daar een kapstok in vinden, telkens wanneer het gaat over planning, subsidiëring, timing en participatie. Het moet een aantal vrijheden bevatten die grote en kleine gemeenten onderscheidt. We kunnen dat idee in het voorstel van resolutie of in een motie van aanbeveling uitwerken.

De heer Jacky Maes: De gemeenten hebben een financiële meerjarenplanning. Maar naast wat op papier moet worden gezet, heeft elk gemeentebestuur wel een financiële planning voor zichzelf, die ze dan bijstuurt naarmate de jaren zich voordoen. Een gemeentebestuur weet bijvoorbeeld dat het binnen drie jaar de belastingen zal verhogen of verlagen maar schrijft dat daarvoor niet in zijn meerjarenplanning in. De gemeentebesturen weten best waar ze gaan terecht komen.

Professor Geert Bouckaert: Zegt u nu dat er een witte en een zwarte planning is?

De heer Jacky Maes: Dat denk ik.

Professor Geert Bouckaert: Beter een zwarte planning dan geen. Maar waarom zou u ze dan niet officialiseren? Dat is natuurlijk een politieke discussie.

De verslaggever,

De voorzitter,

Jan VERFAILLIE

Norbert DE BATSELIER
