

Vlaams
Parlement

ingediend op **37** (2019) – Nr. 1
19 juni 2019 (2019)

Verslag

van het Rekenhof

over interbestuurlijke verhoudingen
tussen de Vlaamse overheid
en de steden en gemeenten,
na de integratie van sectorale subsidies
in de algemene financiering



Interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten

Na de integratie van sectorale subsidies in de algemene financiering



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, juni 2019



Rekenhof

Interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten

Na de integratie van sectorale subsidies
in de algemene financiering



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 11 juni 2019
Vlaams Parlement, 37 (2019) – Nr. 1

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	13
1.1 Onderzoeksdomein	13
1.2 Onderzoeksaanpak	14
Hoofdstuk 2	
Visie van de Vlaamse overheid	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Onderbouwing en uitwerking van de visie op de interbestuurlijke verhoudingen	15
2.2.1 Witboek Interne Staatshervorming	16
2.2.2 Commissie Efficiëntiewinst voor de Lokale Besturen	18
2.2.3 Planlastendecreet	18
2.2.4 Paritaire Commissie Decentralisatie	18
2.3 Inkanteling sectorale subsidiestromen	19
2.3.1 Algemeen	19
2.3.2 Inkanteling in de algemene financiering	20
2.3.3 Evaluatie van de inkanteling	21
2.4 Conclusies	23
Hoofdstuk 3	
Omslag naar een nieuwe rol door de Vlaamse overheid	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Veranderingsproces	25
3.2.1 Verduidelijking van de nieuwe rol	25
3.2.2 Coördinatie en ondersteuning	26
3.3 Rol van de sectoradministraties in de interbestuurlijke verhoudingen tussen Vlaamse overheid en steden en gemeenten	28
3.4 Beleidsinformatie	33
3.5 Conclusies	35
Hoofdstuk 4	
Doorwerking in de Vlaamse steden en gemeenten	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Betrokkenheid van steden en gemeenten bij de vernieuwde rol van de Vlaamse overheid	38
4.3 Beleidsvrijheid en autonomie van de steden en gemeenten	39
4.4 Bestuurskracht steden en gemeenten	41
4.5 Vertrouwen in de Vlaamse overheid	43
4.6 Ervaring nieuwe rol Vlaamse overheid	43
4.7 Nood aan beleidsinformatie	45
4.8 Conclusies	48

Hoofdstuk 5**Algemene conclusies****49****Hoofdstuk 6****Aanbevelingen****51****Hoofdstuk 7****Reactie van de minister****53****Bijlage 1****Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding****57**

Met de invoering van het planlastendecreet in 2011 en de inkanteling in 2015 van zeven subsidiestromen in de algemene, onvoorwaardelijke financiering langs het Gemeentefonds, wijzigde de rol van de Vlaamse overheid tegenover de lokale besturen van een sturende en controlerende rol naar een kaderstellende, coachende en ondersteunende rol. Het Rekenhof onderzocht of de Vlaamse overheid deze omslag in haar interbestuurlijke verhouding met de steden en gemeenten op deugdelijke wijze heeft onderbouwd en gerealiseerd en hoe de steden en gemeenten deze omslag ervaren.

Visie van de Vlaamse overheid

De Vlaamse Regering heeft haar visie op de interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten duidelijk vastgelegd in het regeerakkoord 2014-2015 en de beleidsnota 2014-2019 van Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid. Zij onderbouwde deze visie in het Witboek Interne Staatshervorming (2011), het planlastendecreet en de commissies Efficiëntiewinst voor de Lokale Besturen en Decentralisatie. De visie resulteerde in 2015 in de inkanteling van zeven relatief kleine subsidies, waarvan de impulsfunctie vermoedelijk min of meer geëvolueerd was tot regulier beleid, in het Gemeentefonds. Het ging om de subsidies voor lokaal cultuurbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal sportbeleid, integratie en inburgering, armoedebestrijding, ontwikkelingssamenwerking en flankerend onderwijsbeleid, in 2015 samen goed voor 131 miljoen euro. Deze inkanteling moest leiden tot een meer afgestemd, gedragen, gecoördineerd en geïntegreerd lokaal beleid, alsook tot een aanzienlijke vermindering in de plan- en rapporteringsverplichtingen en daaruit volgende efficiëntiewinsten voor de Vlaamse overheid en de lokale besturen.

Het Rekenhof stelde vast dat de Vlaamse Regering niet voorafgaandelijk onderzocht in welke mate de ingekantelde subsidiestromen wel degelijk tot regulier beleid geëvolueerd waren en een beperkt impuls karakter hadden. Zij heeft evenmin onderzocht of alle steden en gemeenten wel over voldoende bestuurskracht beschikten. De Vlaamse Regering heeft met de inkanteling van deze subsidies bovendien haar werking met beleidsprioriteiten, die nog maar twee jaar tevoren was ingevoerd, zonder evaluatie terzijde geschoven. Ten slotte baseerde zij de middelenverdeling over de steden en gemeenten in het Gemeentefonds op de vroegere subsidieverdeling, zonder rekening te houden met latere maatschappelijke evoluties en noden.

Omslag naar een nieuwe rol voor de Vlaamse overheid

Voor een verdere concretisering van dit veranderingsproces in de Vlaamse overheid biedt de recentste beleidsbrief van de minister voor Binnenlands Bestuur vooral toelichting bij de instrumenten die ingezet kunnen worden in de nieuwe kaderstellende, coachende en ondersteunende rol van de sectoradministraties, zoals de onderlinge uitwisseling van beleidsinformatie. In dit verband bieden het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA) ondersteuning bij de uitbouw van dataverzameling- en monitoringtools. Doordat de Vlaamse beleidsprioriteiten voor de ingekantelde subsidiestromen niet meer van toepassing zijn, ontbreekt vaak een verduidelijking van de strategische kaders voor de overeenstemmende beleidsdomeinen op lokaal vlak. Enkel voor de beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd en Sport bieden de beleidsnota's en -brieven verduidelijking over hoe de nieuwe rol van de sectoradministraties ingevuld moet worden. In het algemeen hebben de sectoradministraties hun nieuwe rol verschillend ingevuld, voortbouwend vanuit de eigen beginsituatie. Wel zijn enkele gemeenschappelijke tendensen waarneembaar, zoals de uitbesteding van de ondersteunende rol aan gesubsidieerde vzw's. De overheveling van de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden in vijf beleidsdomei-

nen, met de inkanteling van provinciale ambtenaren, bood volgens de betrokken sectoradministraties een opportuniteit bij de omslag naar hun nieuwe rol. Alle sectoradministraties gaven aan dat zij door het wegvallen van de subsidieverantwoording minder beleidsinformatie over het lokale beleid hebben dan vroeger, maar zijn er zich tegelijk van bewust dat zij bestaande instrumenten anders moeten aanwenden of nieuwe instrumenten, zoals de lokale vrijetijdsmonitor, moeten ontwikkelen om deze beleidsinformatie te verkrijgen, zonder opnieuw de planlasten te verhogen. Voor het flankerend lokaal onderwijsbeleid en de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, die weliswaar kleinere ingekantelde subsidiestromen vertegenwoordigen, gaven de sectoradministraties echter aan het lokale beleid niet meer op te volgen.

Doorwerking in de steden en gemeenten

Een meerderheid van de steden en gemeenten gaf aan een grotere autonomie of beleidsvrijheid te hebben verkregen. Alleen in de beleidsdomeinen Cultuur en Jeugd lijkt door de integratie van de subsidies een belangrijke hefboom voor het lokale beleid te zijn weggevallen. De steden en gemeenten hebben de grotere vrijheid voornamelijk aangewend op het vlak van de beleidsdoelstellingen, de regierol en de creatie van een meer geïntegreerd beleid. In het algemeen beoordeelden de lokale besturen hun bestuurskracht als toereikend. Zij hebben vertrouwen in de kennis en capaciteit van het departement met betrekking tot de nieuwe coachende en ondersteunende rol. Deze gewijzigde rol van de overheid wordt binnen alle beleidsdomeinen al door verschillende steden en gemeenten ervaren, hoewel de meeste deze stelling nog neutraal beoordeelden. Een meerderheid van de lokale besturen haalt voldoende beleidsinformatie uit de eigen strategische meerjarenplanning, maar gaf tegelijk aan nood te hebben aan nog meer data en beleidsinformatie vanwege de Vlaamse overheid.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

De bestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten kenden de laatste jaren een aantal grondige wijzigingen. Terwijl de Vlaamse overheid ten aanzien van de lokale besturen aanvankelijk binnen bepaalde beleidsdomeinen via onderling sterk verschillende (impuls)subsidies een controlerende en sturende rol opnam, met bijhorende plan- en rapporteringsverplichtingen, evolueerde dit met de invoering van het planlasten-decreet in 2011 en de formulering van Vlaamse beleidsprioriteiten naar meer beleidsvrijheid voor de lokale besturen. Bovendien zorgde de inkanteling van zeven subsidiestromen – lokaal cultuurbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal sportbeleid, lokaal integratiebeleid, lokale kindermoebestrijding, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en flankerend onderwijsbeleid – in het Gemeentefonds voor een algemene en vrij aan te wenden financiering van de steden en gemeenten in deze domeinen. Daardoor wijzigde de rol van de Vlaamse overheid tegenover de lokale besturen van een sturende en controlerende rol naar een kaderstellende, coachende en ondersteunende rol.

De zeven ingekantelde subsidiestromen vertegenwoordigen samen een subsidiebedrag van 130,4 miljoen euro. Tabel 1 geeft de verschillende financieringsstromen van de steden en gemeenten weer in het kader van de beheers- en beleidscyclus (BBC)¹:

Tabel 1 – Overzicht van de financieringsstromen van de steden en gemeenten (2017)

Bron van financiering	Bedrag
Algemene (basis)financiering	
Gemeentefonds	2.363.300.000
Aanvullende dotatie 7 ingekantelde sectorale subsidies	130.390.000
Aanvullende dotatie centrumsteden (Stedenfonds)	146.378.000
Bedragen Elia-compensatie	83.000.000
Regularisatie contingentgesco's	332.598.000
Totaal	3.055.666.000
Doelgebonden financiering	
Sectorale regelingen die in de BBC meerjarenplanning blijven (erfgoedbeleid, sociale economie)	
Sociale economie	1.875.000
Erfgoedbeleid (label 'erkende erfgoedgemeente')	0
Andere doelgebonden subsidies (projectsubsidies)	Niet te becijferen
Totaal	3.057.541.000

¹ Dus met uitzondering van de 4 sectorale regelingen die niet in de meerjarenplanning werden ondergebracht en een aparte beleidscyclus hebben (ouderenbeleid, opvoeding, milieu, kinderopvang).

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof zocht een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Is de visie van de Vlaamse overheid op de interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten deugdelijk onderbouwd en uitgewerkt?
2. Heeft de Vlaamse overheid de omslag gemaakt naar haar kaderstellende, coachende en ondersteunende rol ten aanzien van de steden en gemeenten?
3. Werkt de gewijzigde opstelling van de Vlaamse overheid door bij de Vlaamse steden en gemeenten?

Hoofdstuk 2 schetst de visie van de Vlaamse overheid op haar nieuwe rol en onderzoekt of de hervorming daarin op een deugdelijke manier werd uitgewerkt (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de implementatie van deze nieuwe rol van de Vlaamse overheid (onderzoeksvraag 2). Tot slot beschrijft hoofdstuk 4 hoe de steden en gemeenten de nieuwe interbestuurlijke verhoudingen ervaren (onderzoeksvraag 3).

Het Rekenhof heeft zich bij zijn onderzoek gebaseerd op regelgeving, beleidsnota's en beleidsbrieven van de bevoegde ministers, officiële beleidsdocumenten en bestanden van de administratie. In het kader van de tweede onderzoeksvraag bevroeg het de administraties van de zeven ingekantelde sectorale subsidies in een *websurvey*, waarna met de verantwoordelijken in de administraties een diepte-interview plaatsvond. Daarbuiten bevroeg het Rekenhof de Vereniging van Steden en Gemeenten, en voerde het ook een *websurvey* uit bij de steden en gemeenten.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 20 juli 2017 aangekondigd bij de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, de administrateur-generaal van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur en de voorzitter van het Vlaams Parlement.

In het kader van de tegensprekelijke procedure heeft het Rekenhof zijn ontwerpverslag op 12 februari 2019 voorgelegd aan de administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands Bestuur en aan de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding. Het Rekenhof heeft de commentaar van het Agentschap Binnenlands Bestuur, verstrekt met brief van 18 maart 2019, verwerkt in dit verslag. Het antwoord van de minister van 14 maart 2019 is opgenomen als bijlage bij dit verslag en wordt toegelicht in hoofdstuk 7.

HOOFDSTUK 2

Visie van de Vlaamse overheid

2.1 Inleiding

Het decreet van 3 juli 2015² heeft zeven sectorale subsidiestromen aan lokale besturen omgevormd tot een aanvullende dotatie en toegevoegd aan het Gemeentefonds. Vanaf het begrotingsjaar 2017 werden ook de middelen van het Vlaams Stedenfonds voor de dertien centrumsteden aan dit Gemeentefonds toegevoegd³. De bestaande sectorale subsidieregelingen en de Vlaamse beleidsprioriteiten⁴ werden opgeheven, behoudens die voor de Brusselse gemeenten en de faciliteitengemeenten in de Vlaamse Rand. De geïntegreerde middelen blijven afgezonderd van het Gemeentefonds, maar zijn niet meer *geoormerkt*, waardoor de steden en gemeenten ze vrij kunnen besteden en er niet meer over dienen te rapporteren.

Deze integratie in het Gemeentefonds geeft uitvoering aan de beleidsintentie van de Vlaamse Regering om meer vertrouwen, bevoegdheden, autonomie en verantwoordelijkheden te geven aan de lokale besturen. Zij kadert ook in het voornemen de financiële stromen van Vlaanderen naar de steden en gemeenten te vereenvoudigen, transparanter te maken en zo te organiseren dat de lokale besturen meer beleidsvrijheid hebben.

Dit hoofdstuk gaat over de vraag of de Vlaamse Regering haar visie op de interbestuurlijke verhoudingen met de steden en gemeenten afdoende heeft onderbouwd en uitgewerkt (2.2), en of de bovengenoemde middelen op een degelijke manier in het Gemeentefonds zijn geïntegreerd (2.3).

2.2 Onderbouwing en uitwerking van de visie op de interbestuurlijke verhoudingen

De Vlaamse Regering heeft haar visie op de interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten duidelijk vastgelegd in beleidsteksten. Zo stelt de visietekst van het Vlaams regeerakkoord⁵: *Voortbouwend op de interne staatshervorming uit de vorige bestuursperiode, geven we de gemeenten en steden nog meer vertrouwen en meer verantwoordelijkheid. We versterken hun bestuurskracht en autonomie. En dus krijgen ze bijkomende bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden. De Vlaamse overheid is een 'kaderstellende' overheid die de grote doelstellingen van het Vlaamse beleid bepaalt. De gemeenten krijgen het*

² Decreet van 3 juli 2015 tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (B.S. 24 juli 2015). Het trad in werking op 1 januari 2016.

³ Decreet van 2 december 2016 tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en tot opheffing van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

⁴ Door middel van de Vlaamse beleidsprioriteiten wilde de Vlaamse overheid aanduiden waar ze het raakvlak zag tussen het Vlaamse en het lokale beleid. Door in te tekenen op de prioriteiten konden de lokale besturen subsidies verkrijgen.

⁵ Visietekst regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, p. 11.

vertrouwen om deze doelstellingen binnen hun eigen lokale context te realiseren en bepalen welke middelen en mensen ze daarvoor inzetten. Ze rapporteren niet langer tot op het operationele niveau maar wel op hoofdlijnen. Het hoofdstuk *Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid* heeft dit verder geconcretiseerd⁶: *De Vlaamse Regering beoogt een overheidslandschap dat bestaat uit sterke steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor de burgers. De Vlaamse overheid geeft de steden en gemeenten het vertrouwen en de ondersteuning om met hun eigen klemtonen te bouwen aan het Vlaanderen van morgen. Zij leggen daarbij in de eerste plaats verantwoording af aan hun lokale democratie.* Verderop stelt het regeerakkoord dat Vlaanderen de klemtoon legt op ex-post controle, met als uitgangspunt de lokale beleids- en beheerscyclus, en dat dit een cultuuromslag vergt bij de Vlaamse administratie, die verder dient te evolueren van een controlerende naar een kennisadministratie, en naar een partner van de lokale besturen.

De beleidsnota 2014-2019 van Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid⁷ herhaalt deze nieuwe rol als kaderstellende overheid, die meer ruimte biedt aan de lokale besturen, met de noodzaak van een omslag op het vlak van structuren, instrumenten, regelgeving en cultuur, zowel op administratief als op politiek niveau.

De algemene visie van meer decentralisatie, een groter vertrouwen in en meer beleidsvrijheid voor de steden en gemeenten met minder sturing vanuit de Vlaamse overheid, vindt haar onderbouwing in, onder meer, het Witboek Interne Staatshervorming (2.2.1), de uitvoering van het planlastendecreet (2.2.3) en de werkzaamheden van de commissies Efficiëntiewinst voor de Lokale Besturen (2.2.2) en Decentralisatie (2.2.4).

2.2.1 Witboek Interne Staatshervorming

De interne staatshervorming was een sleutelproject in de regeerperiode 2009-2014. Met die hervorming wenste de Vlaamse Regering de slagkracht van de overheid te verhogen en de lokale democratie te versterken, opdat het bestuurlijk landschap eenvoudiger zou worden en de overheid efficiënter zou werken, over de grenzen van de bestuursniveaus heen. De uitgangspunten daarbij waren het beginsel van de subsidiariteit, de versterking van de bestuurskracht van de lokale besturen, een vereenvoudiging van de vele intermediaire structuren en organen, een herfinanciering van de steden en gemeenten en een sterk partnerschap tussen Vlaanderen en de provincies en de lokale besturen op basis van gelijkwaardigheid⁸.

Op 8 april 2011 keurde de Vlaamse Regering het Witboek Interne Staatshervorming goed⁹.

⁶ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, hoofdstuk 1, p. 3.

⁷ Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019, stuk 138 (2014-2015), nr. 1, p. 11.

⁸ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2009-2014, p. 81-82.

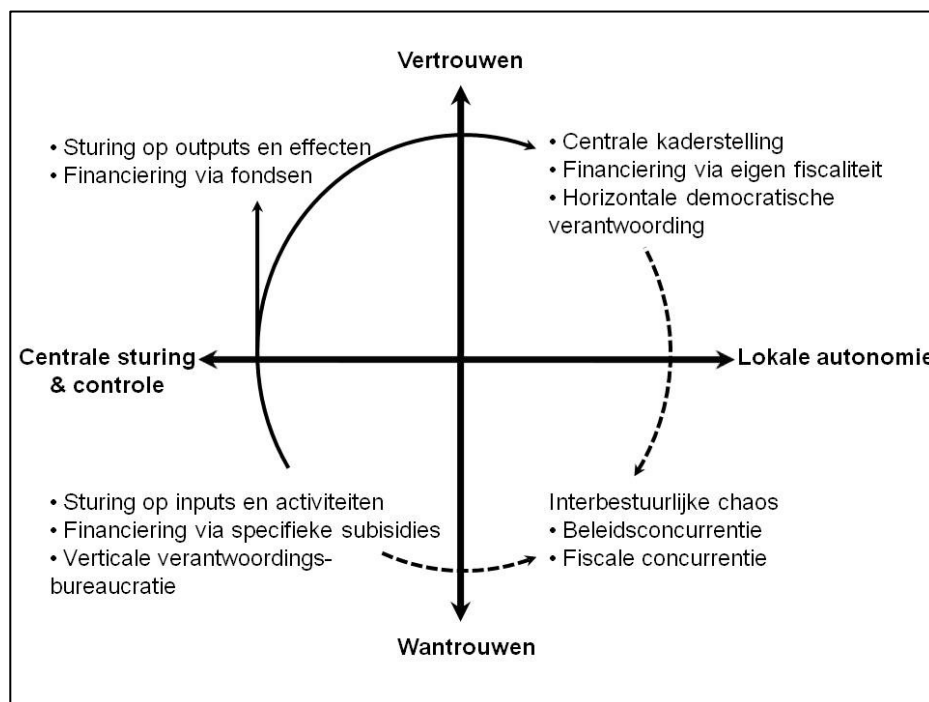
⁹ Het Witboek interne staatshervorming kwam tot stand na een inventarisatie- en consultatieronde met een reeks hoorzittingen in het Vlaams Parlement (met onder meer Minister Bourgeois, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP), het Kenniscentrum Vlaamse Steden, vertegenwoordigers uit de academische wereld en het maatschappelijk middenveld). Na de opmaak van het Groenboek Interne Staatshervorming werden adviezen ingewonnen van onder meer de VVSG, de VVP, de Vlaamse adviesraad voor Bestuurszaken, de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, de SERV, de Verenigde Verenigingen, de Bond Beter Leefmilieu, de Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen, de Vlaamse Onderwijsraad, het Regionaal Economisch Sociaal Overlegcomité (RESOC), de Sociaal Economische Raden van de Regio (SERR), het Westhoekoverleg, de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media, het ACW, de Federatie Sociaal-cultureel werk, de Vlaamse Jeugdraad, de Vereniging Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra, het Overleg Kunstenorganisaties en de Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek, Archief en Documentatie.

In een *knelpuntenanalyse* wees het Witboek op de sterke detailsturing, met bijhorende controle- en toezichtmechanismen, van de Vlaamse overheid ten aanzien van de steden en gemeenten. Hoewel zij de bedoeling had klemtonen te leggen en een zekere uniformiteit te garanderen, ging deze detailsturing in de praktijk gepaard met allerlei planningsverplichtingen en een zware verantwoordingslast. Daardoor leefde bij lokale besturen het idee dat de Vlaamse overheid voor een relatief kleine bijdrage in het budget van de steden en gemeenten, een buitenproportionele invloed uitoefende. De sturing zou dan ook meer op output- en effectindicatoren moeten steunen, in plaats van op input- en activiteitenindicatoren.

Het Witboek wees ook op de verkokering bij de Vlaamse overheid, waardoor de lokale besturen het gebrek aan een geïntegreerd beleid op het terrein moesten opvangen. Een ander pijnpunt was de onduidelijke en overlappende bevoegdheidsverdeling tussen de drie bestuursniveaus, met bijkomende tussenstructuren op het intermediaire niveau. Bovendien ontbrak het bij de lokale besturen, die met steeds meer en complexere beleidsdomeinen te maken kregen, aan bestuurskracht en draagkracht.

Het Witboek gaf ten slotte een aanzet tot de ontwikkeling van een visie op de bestuurlijke organisatie in de Vlaamse overheid. Daarbij gaat onder meer aandacht naar een versterking van de bestuurskracht door schaalvergroting (door fusies of samenwerkingen tussen gemeenten) en de creatie van een cultuur die steunt op vertrouwen en verantwoordelijkheid: kiezen voor subsidiariteit houdt een evolutie in van een laag interbestuurlijk vertrouwen en een grote mate van centrale sturing, naar een situatie met een groot interbestuurlijk vertrouwen en meer lokale autonomie. Aangezien controle een kostprijs heeft, zijn interbestuurlijke relaties die steunen op vertrouwen, goedkoper en efficiënter.

Figuur 1 – Vertrouwen vs. wantrouwen – centrale sturing vs. lokale autonomie



Bron: Witboek Interne Staatshervorming, p. 39.

Dit proces kan niet zomaar toegepast worden op de gehele bestuurlijke organisatie, maar zal verschillen naargelang het beleidsdomein en doorheen de tijd. Het witboek heeft er dan ook voor gepleit rekening te houden met de verschillen in bestuurskracht en professionaliteit van de lokale besturen, met een differentiatie in controle, sturing en het laten spelen van de lokale autonomie.

2.2.2 Commissie Efficiëntiewinst voor de Lokale Besturen

De Commissie Efficiëntiewinst voor de Lokale Besturen¹⁰ (CELB), opgericht ter uitvoering van het Vlaams regeerakkoord 2009-2014, kreeg als opdracht het zoeken naar efficiëntiewinsten en het formuleren van aanbevelingen voor de vermindering van de plan- en administratieve lasten, de vereenvoudiging van de organieke decreten en de invoering van een externe audit voor de lokale besturen.

In haar eindrapport¹¹ heeft de commissie een inventaris opgemaakt van de rapporteringsverplichtingen en planlasten van de lokale besturen. Zo waren er 28 planverplichtingen, waarvan bij 21 een subsidieregeling was uitgewerkt. De commissie merkte op dat de Vlaamse overheid de opdracht heeft met specifieke subsidies tijdelijke impulsen te geven aan de lokale besturen, maar dat vele van deze subsidiestromen na verloop van tijd generiek lokaal beleid worden. De commissie beval dan ook aan de sectorale subsidiestromen zonder impuls karakter om te vormen tot een algemene financiering, zonder rapporteringsvereisten voor de lokale besturen¹².

2.2.3 Planlastendecreet

Het planlastendecreet¹³ beoogde de plannings- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale besturen te verlagen en de lokale beleidsruimte te verhogen. Dit decreet koppelde tien Vlaamse subsidiestromen¹⁴ aan de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen. Steden en gemeenten konden deze subsidies aanvragen en opnemen in hun meerjarenplanning, mits zij intekenden op de Vlaamse beleidsprioriteiten¹⁵. Deze beleidsprioriteiten dienden op een voldoende hoog niveau te worden gedefinieerd, opdat de lokale besturen voldoende ruimte zouden hebben om een eigen invulling te geven aan het beleid. De rapportering geschiedde langs de jaarrekening.

2.2.4 Paritaire Commissie Decentralisatie

In navolging van het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 werd in oktober 2014 de Paritaire Commissie Decentralisatie opgericht, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid en de lokale besturen¹⁶. Deze commissie heeft als taak na te gaan op welke terreinen

¹⁰ De commissie was samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid en de lokale besturen, aangevuld met experts.

¹¹ CELB, Rapport met aanbevelingen, 1 juli 2010, VR 2010 0907 MED.0353.

¹² CELB, Rapport met aanbevelingen, p. 9.

¹³ Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen worden opgelegd.

¹⁴ Stedelijk beleid (stedenfonds), gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, lokale sociale economie, lokaal sociaal beleid, lokaal integratiebeleid, lokaal cultuurbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal sportbeleid, beleid inzake cultureel erfgoed en flankerend onderwijsbeleid.

¹⁵ De Vlaamse beleidsprioriteiten werden op 26 oktober 2012 door de Vlaamse Regering bekendgemaakt (uitgezonderd voor lokale kinderarmoedebestrijding: goedgekeurd in februari 2014).

¹⁶ VR 2014 1010 DOC.1089.1.

de autonomie van de lokale besturen kan worden verhoogd, dus voor welke concrete bevoegdheden van het lokale bestuursniveau het niet meer nodig is dat Vlaanderen sturend optreedt¹⁷. Ze startte haar werkzaamheden na de beslissing tot inkanteling van de sectorale subsidies.

In juni 2015 heeft de commissie haar eindrapport bekendgemaakt¹⁸. Daarin verduidelijkt zij op welke specifieke terreinen meer beleidsruimte kon worden gegeven aan de lokale besturen, welke regelgeving diende te worden aangepast en welk implementatietraject moest worden gevolgd. Als algemene beschouwing stelde de commissie dat decentralisatie samenhangt met de bestuurskracht van steden en gemeenten, en dat de Vlaamse overheid op dat vlak eisen kan stellen voor zij tot decentralisatie overgaat.

2.3 Inkanteling sectorale subsidiestromen

2.3.1 Algemeen

De beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019 bevat de doelstelling de financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen te vereenvoudigen, transparanter te maken en zodanig te organiseren dat de lokale besturen effectief meer beleidsvrijheid krijgen¹⁹. Een algemene onvoorwaardelijke basisfinanciering krijgt de voorkeur op sectorale, aan voorwaarden gebonden subsidies.

De Vlaamse overheid beschikte niet over een exhaustief overzicht van de financiële stromen naar de lokale besturen²⁰. In opdracht van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Vlabest) heeft de Universiteit Gent een dergelijke inventarisatie opgemaakt²¹. De studie identificeerde voor het begrotingsjaar 2011 68 geldstromen naar lokale en provinciale besturen²², voor een totaalbedrag van 4.648,5 miljoen euro. Van deze 68 geldstromen werden er 41 als recurrent aangemerkt, voor een totaalbedrag van 4.302,7 miljoen euro (92% van de totale geldstromen). De vijf grootste van deze 41 recurrente geldstromen vertegenwoordigden in totaal bijna 85% van alle recurrente overdrachten. Tien van de 41 waren kleiner dan 1 miljoen euro (de kleinste bedroeg amper 30.000 euro).

De studie besloot dat bij een dergelijke grote diversiteit aan geldstromen de vraag rijst of het in het kader van de planlastvermindering, de administratieve vereenvoudiging en de transparante verdeling van de overheidsmiddelen wel verantwoord was de individuele kleine geldstromen in stand te houden, en of het niet beter was die te incorporeren in het Gemeentefonds. Op grond van dit rapport drong de Vlabest er bij de Vlaamse overheid op aan *op sectoraal én*

¹⁷ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, Hoofdstuk 1, Binnenlandse Bestuur en Stedenbeleid, p. 4.

¹⁸ VR 2015 2606 MED.0330/2. Er werden ook twee opvolgingsrapporten opgesteld in oktober 2016 (VR 2016 1410 MED.0375/1) en oktober 2017 (VR 2017 1711 MED.0427/1).

¹⁹ Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019, stuk 128 (2014-2015), Nr. 1, p. 33.

²⁰ De beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019 (p. 34) voorzagt in de doelstelling jaarlijks vanuit de BBC (die de middelen registreert die de lokale besturen van Vlaanderen ontvangen) en ORAFIN (dat de middelen registreert die vanuit de Vlaamse begroting toegekend worden aan de lokale besturen) een stand van zaken op te maken van de financiële stromen van de Vlaamse overheid naar de lokale besturen. Tot op heden is dit evenwel nog niet geschied.

²¹ Christiaens J., Vanhee C. en Lievens D., Overzicht en verkennende analyse van de Vlaamse sectorale geldstromen naar de Vlaamse lokale en provinciale besturen, 47 p., VLABEST, 2013.

²² In deze studie werd onder geldstroom verstaan: elke uitkering van middelen door een aparte instantie van de Vlaamse overheid (departement, agentschap, fonds, ...), die daarenboven nog eens geregeld wordt door een apart wetgevend kader.

op beleidsdomeinoverschrijdend niveau de denkoefening te maken over de manier waarop ze de lokale en provinciale besturen wil inzetten voor de realisatie van haar beleidsdoelstellingen, en over de manier waarop ze deze besturen daarvoor wenst te financieren²³. Tegelijk moet worden nagegaan of de inzet van geldstromen noodzakelijk is voor de doelstellingen die worden beoogd, vermits er ook gestuurd kan worden zonder opgelegde planning en zonder financiële middelen. Als de sectorale subsidiestromen geen impulsfunctie meer hebben, kan het gesubsidieerd beleid als regulier beleid worden beschouwd en worden de sectorale subsidies het beste overgeheveld naar de algemene financiering.

2.3.2 Inkanteling in de algemene financiering

Sinds het decreet van 3 juli 2015 zijn zeven sectorale subsidies aan lokale besturen omgevormd tot één aanvullende dotatie en geïntegreerd in het Gemeentefonds. Zo verdwenen de vroegere, aan voorwaarden gebonden subsidies ten voordele van een algemene, vrij aan te wenden financiering. De ingekantelde subsidies zijn ook niet meer via het planlastendecreet verbonden met de Vlaamse beleidsprioriteiten (cfr. hoofdstuk 2.2.3).

Tabel 2 geeft voor de zeven geïntegreerde sectorale subsidies het totale subsidiebedrag en het aantal ontvangende steden en gemeenten weer. Ook vermeldt de tabel het bedrag dat wordt uitgekeerd aan de Brusselse gemeenten en de faciliteitengemeenten (FG) in de Vlaamse Rand, waarvoor de Vlaamse beleidsprioriteiten blijven gelden²⁴.

Tabel 2 – Overzicht van de ingekantelde subsidieregelingen, het bedrag en het aantal ontvangende gemeenten per sectorale subsidieregeling

Sector	Bedrag	%	Aantal gemeenten	Bedrag Brussel + FG	Totaal
Lokaal cultuurbeleid	84.465.000,0	64,78	297	289.556,8	84.754.556,8
Lokaal jeugdbeleid	17.752.922,5	13,62	299	38.009,4	17.790.931,9
Lokaal sportbeleid	14.291.660,6	10,96	295	153.568,2	14.445.228,8
Integratie en inburgering	6.042.180,0	4,63	56	134.988,0	6.177.168,0
Armoedebestrijding	4.108.746,1	3,15	67	80.753,9	4.189.500,0
Ontwikkelingssamenwerking	2.426.827,5	1,86	89	0	2.426.827,5
Flankerend onderwijsbeleid	1.303.000,0	1,00	35	0	1.303.000,0
Totaal	130.390.328,7	100	301	696.884,3	131.087.213,0

Bron: bijlage bij de memorie van toelichting, Vlaams Parlement, 357 (2014-2015), Nr. 1.

²³ VLABEST, (2013/08), Overzicht en verkennende analyse van de Vlaamse sectorale geldstromen naar de lokale en provinciale besturen, leeswijzer, 28 maart 2013, p. 5.

²⁴ Met het arrest van 18 mei 2017 heeft het Grondwettelijk Hof het decreet van 3 juli 2015 vernietigd. Het Hof oordeelde dat de aparte behandeling van de zes randgemeenten in strijd was met het gelijkheidsbeginsel. Wegens de budgettaire moeilijkheden die zouden kunnen volgen uit de vernietiging en om de decreetgever toe te staan nieuwe bepalingen aan te nemen, werden de gevolgen van de vernietigde bepalingen wel gehandhaafd tot de aanneming van een nieuw decreet, uiterlijk eind 2018 (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 59/2017 van 18 mei 2017). In het programmadecreet voor 2018 werden de vernietigde bepalingen hersteld en werden de eerdere decretale regelingen hernomen en uitgebreid tot de zes randgemeenten (decreet van 22 december 2017 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2018, B.S., 29 december 2017).

Tabel 3 geeft weer hoeveel subsidiestromen per gemeente werden toegekend. Bijna elke gemeente ontving drie of meer subsidiestromen.

Tabel 3 – Aantal ingekantelde subsidiestromen per gemeente

Aantal subsidiestromen	1	2	3	4	5	6	7
Aantal gemeenten	3	5	165	70	19	18	21

Bron: bijlage bij de memorie van toelichting, Vlaams Parlement, 357 (2014-2015), Nr. 1.

Het decreet tot integratie van het Vlaams Stedenfonds in het Gemeentefonds²⁵ heeft de bestaande regelingen voor het Stedenfonds opgeheven en heeft voor de dertien centrumsteden vanaf het begrotingsjaar 2017 de middelen van dit fonds als een aanvullende dotatie aan het Gemeentefonds toegevoegd (146,4 miljoen euro), *met respect voor de huidige verhoudingen*²⁶.

Volgens de minister van Binnenlands Bestuur zou de integratie van de zeven sectorale subsidiestromen en het Stedenfonds in de algemene financiering moeten bijdragen tot een meer afgestemd, gedragen, gecoördineerd en geïntegreerd lokaal beleid, alsook tot een aanzienlijke vermindering in de plan- en rapporteringsverplichtingen en daaruit volgende efficiëntiewinsten voor de Vlaamse overheid en de lokale besturen²⁷.

2.3.3 Evaluatie van de inkanteling

Ingekantelde sectorale subsidies

Gelet op de diversiteit van de zeven ingekantelde subsidiestromen, zowel naar reglementering, verantwoording, als naar aantal gesubsidieerde gemeenten en subsidiebedragen, is het niet duidelijk waarom precies deze subsidies omgevormd werden tot onvoorwaardelijke financiering. De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet gaf daarover geen verduidelijking. Het argument dat de betrokken subsidies in de lokale besturen geëvolueerd zouden zijn tot regulier beleid, kan vooral voor de grotere subsidiestromen, die al jaren werden toegekend aan de gemeenten (jeugd, sport, cultuur, stedenbeleid), aannemelijk worden geacht.

De Vlaamse Regering heeft dus niet voorafgaandelijk aan de inkanteling onderzocht in welke mate de subsidiestromen tot regulier beleid geëvolueerd waren. Zij heeft evenmin een evaluatie gemaakt van de doelmatigheid van de onderscheiden subsidiestromen (de aanwezigheid van een impuls karakter)²⁸.

²⁵ Decreet van 2 december 2016 tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en tot opheffing van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds.

²⁶ De doelstelling is dat het totaalbedrag dat aan de centrumsteden wordt toegekend, overeenstemt met wat deze steden ontvingen van het Stedenfonds, en dat ook het aandeel van elk van deze centrumsteden hetzelfde blijft.

²⁷ Toelichting door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur in de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid, Vlaams Parlement, 357 (2014-2015) – Nr. 6.

²⁸ Wel heeft de bevraging van de lokale besturen aangetoond dat zij het impuls karakter overwegend niet meer doorslaggevend achtten voor het voeren van een eigen beleid (cfr. hoofdstuk 4.3).

Bestuurskracht steden en gemeenten

Bestuurskracht kan gedefinieerd worden als de capaciteit van een bestuur de eigen organisatie zodanig uit te bouwen dat een beleid wordt gevoerd dat aan de verwachtingen van de burgers tegemoetkomt. Het is de mogelijkheid om als bestuur een zelfstandige politieke rol te spelen tegenover de gemeenschap die het bestuur verkozen heeft.

Door de opname van de zeven sectorale subsidiestromen (en het voormalige Stedenfonds) in de algemene financiering, heeft de Vlaamse Regering de verantwoordelijkheid voor het lokale beleid met betrekking tot die beleidsdomeinen en bevoegdheden volledig bij de lokale besturen gelegd. De Vlaamse Regering heeft evenwel nagelaten voorafgaandelijk na te gaan of alle steden en gemeenten daarvoor over voldoende bestuurskracht beschikken²⁹.

Vlaamse Beleidsprioriteiten

De inkanteling van de zeven sectorale subsidies geschiedde slechts twee jaar na de invoering van de Vlaamse beleidsprioriteiten, waarop steden en gemeenten konden intekenen via hun strategische meerjarenplanning (zie ook 2.2.3 – Planlastendecreet). Dit systeem heeft de Vlaamse overheid niet geëvalueerd. Uit de bevraging van het Rekenhof bij de verschillende sectoradministraties bleek het nochtans zijn verdiensten te hebben: de Vlaamse beleidsdoelstellingen (beleidsprioriteiten) werden op een voldoende hoog niveau geformuleerd, zodat de steden en gemeenten de nodige beleidsruimte kregen voor een eigen lokale invulling van de beleidsprioriteiten.

Verdeling middelen

De integratie van de zeven sectorale subsidiestromen, alsook van het Stedenfonds, in de algemene financiering kreeg de vorm van een aanvullende dotatie aan het Gemeentefonds (cfr. hoofdstuk 2.3.2 – Inkanteling in algemene financiering). De algemene regels die voor de verdeling van het Gemeentefonds gelden, alsook de groeivoet ervan, zijn niet van toepassing op deze aanvullende dotatie, waarvan de verdeling over de steden en gemeenten geschiedt volgens het aandeel dat elk van hen in de zeven subsidiestromen had tijdens het jaar van inkanteling (2014). De aldus ingekantelde middelen blijven ook vastgelegd voor de komende jaren. De oorspronkelijke subsidiebedragen zijn echter vastgelegd op grond van parameters

²⁹ De bevraging van de lokale besturen (cfr. hoofdstuk 4.3) heeft wel aangetoond dat zij in het algemeen hun bestuurskracht als toereikend beschouwen.

uit het verleden, zodat geen rekening werd gehouden met latere maatschappelijke evoluties en noden. Ook de Raad van State oordeelde in haar advies bij het decreet in deze zin³⁰.

Bovendien werden gemeenten die in het verleden op grond van de geldende criteria in aanmerking kwamen voor een subsidie, maar die niet konden verkrijgen, nu definitief uitgesloten. Zo kregen 51 gemeenten aan het begin van de beleidscyclus 2014-2019 de subsidie voor een lokaal integratiebeleid om budgettaire redenen niet toegekend, hoewel zij op grond van het bevolkingscriterium een aanvraag indienden.

2.4 Conclusies

De Vlaamse Regering heeft een duidelijke visie op de interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten. Deze visie vindt haar onderbouwing in verscheidene beleidsdocumenten.

De integratie van de zeven sectorale subsidiestromen in de algemene financiering is onvoldoende zorgvuldig uitgevoerd. De Vlaamse Regering heeft voorafgaandelijk de doelmatigheid van deze subsidies en de bestuurskracht van de lokale besturen niet geëvalueerd. De gehanteerde verdelingscriteria van de ingekantelde middelen zijn niet onderbouwd met valide en actuele criteria.

³⁰ Het verdelingscriterium van de aanvullende dotatie, bestemd voor beleid inzake aangelegenheden van gemeentelijk belang, geldt zonder enige beperking in de tijd, er werden geen evaluatie- of aanpassingsmechanismen voorzien. Dat impliceert dat bij verdeling van de aanvullende dotatie geen rekening zal worden gehouden met evoluties (zoals een aanzienlijke bevolkingstoename of -afname of een stijging of daling van het gemiddeld belastbaar inkomen van de bevolking van de betrokken gemeenten). Dat strookt niet met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, dat bepaalt dat de financiering van de lokale autoriteiten hen in staat moet stellen gelijke tred te houden met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken (Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 57.317/3 van 27 april 2015). Ook de verdeling van de middelen uit het vroegere Stedenfonds geschiedde op grond van de aandelen die elke stad had op het ogenblik van de inkanteling, waartegen de Raad van State eenzelfde voorbehoud formuleerde (Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 59.551/3 van 7 juli 2016). Tegen dit decreet werd door twintig steden en gemeenten op 20 april 2017 een vernietigingsberoep ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof volgde de redenering van de indieners niet, maar gaf wel aan dat de decreetgever "bij een toekomstige verdeling van de financiële middelen rekening dient te houden met de actualiteitswaarde van de in aanmerking genomen gegevens" (Grondwettelijk Hof, arrest nr. 121/2018, 4 oktober 2018).

HOOFDSTUK 3

Omslag naar een nieuwe rol door de Vlaamse overheid

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de Vlaamse overheid, en meer bepaald het Agentschap Binnenlands Bestuur en de betrokken functionele administraties, de omslag heeft gemaakt naar een kaderstellende, coachende en ondersteunende rol ten aanzien van de steden en gemeenten. Daarbij gaat de aandacht naar het veranderingsproces (3.2), de evolutie in de interbestuurlijke verhoudingen (3.3) en de vereiste beleidsinformatie (3.4).

3.2 Veranderingsproces

3.2.1 Verduidelijking van de nieuwe rol

Als de Vlaamse overheid een nieuwe rol wil opnemen, mag in de eerste plaats verwacht worden dat zij daarover een duidelijke visie uitdraagt. Hoofdstuk 2 heeft aangetoond dat zij een heldere en onderbouwde algemene visie heeft over meer decentralisatie en beleidsvrijheid voor de lokale besturen.

Voor de concretisering van dit veranderingsproces ontbreekt wel een verdere verduidelijking en uitdieping van de nieuwe *kaderstellende, coachende en ondersteunende* rol van de Vlaamse overheid *die de grote doelstellingen van het Vlaamse beleid bepaalt*. Bij deze begrippen worden wel indicaties³¹ gegeven, maar geen precieze definitie. Nochtans hadden zowel de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Vlabest) als de strategische adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC) in hun advies om een duidelijke (en langetermijn-) beleidsvisie over deze transitie gevraagd³².

De paritaire commissie Decentralisatie (2.2.4) focuste zich vooral op het maximaliseren van de beleidsruimte van de lokale besturen, niet op de begeleiding van het concrete veranderingsproces in de Vlaamse overheid. Het is bijvoorbeeld betekenisvol dat deze commissie, met betrekking tot de drie grootste beleidsdomeinen, voor de werkgroep Vrije Tijd alleen afspraken heeft gemaakt over de verzameling en ontsluiting van beleidsinformatie.

³¹ Bijvoorbeeld het verspreiden van goede praktijken als voorbeeld bij de ondersteunende rol (ontwerpdecreet integratie sectorale subsidies, Vlaams Parlement, stuk 357 (2014-2015) – Nr. 1, p. 7).

³² Zie ontwerpdecreet integratie sectorale subsidies, Vlaams Parlement, stuk 357 (2014-2015) - Nr. 1, p. 44-45 en p. 62.

Ook de minister voor Binnenlands Bestuur heeft in haar recentste beleidsbrief³³ bij de strategische doelstelling *samen besturen in vertrouwen*, de nadruk gelegd op de operationele doelstelling *efficiënt en wederkerig uitwisselen van beleidsinformatie*. Hoewel deze informatie-uitwisseling door het wegvallen van alle vroegere administratieve verplichtingen en planlasten ontegensprekelijk belangrijk is, biedt de beleidsbrief vooral een verduidelijking van de instrumenten die ingezet kunnen worden in deze nieuwe rol. Een verduidelijking van wat de *strategische* kaders zijn voor de onderscheiden beleidsdomeinen op lokaal vlak, is in weinig beleidsdocumenten te vinden. De integratie van de subsidies in het Gemeentefonds heeft de verschillende sectorale decreten over lokaal beleid min of meer uitgehold, waardoor ze, zeker sinds het wegvallen van de Vlaamse beleidsprioriteiten, amper nog als een leidraad kunnen dienen voor *kaderstelling, coaching en ondersteuning*. Alleen het nieuwe decreet over lokaal sociaal beleid concretiseert de regierol van de lokale besturen inzake welzijn en zorg³⁴, maar de middelen voor dit lokaal beleid werden niet geïntegreerd in het Gemeentefonds.

Voor de praktische uitrol van het veranderingsproces hebben alle sectoradministraties dan ook hun nieuwe rol verschillend ingevuld, voortbouwend vanuit de eigen beginsituatie en niet vanuit een theoretisch kader. Daardoor kan de operationele invulling van het veranderingsproces verschillen per ingekanteld subsidiedomein (zie 3.3.1), wat een meer geïntegreerd beleid in deze domeinen bemoeilijkt.

3.2.2 Coördinatie en ondersteuning

Volgens de bevroegde sectoradministraties wordt het veranderingstraject op zich niet rechtstreeks gecoördineerd, noch ondersteund door het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), hoewel zij altijd terecht kunnen bij het ABB met vragen. Het ABB verleent wel ondersteuning op instrumenteel vlak, vooral bij de verzameling en ontsluiting van beleidsinformatie en data³⁵. Zo was de medewerking van het ABB en de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA) belangrijk bij de ontwikkeling van de lokale vrijtijdsmonitor.

In de beleidsdocumenten beklemtoont de minister-president ten aanzien van de lokale besturen het belang van monitoring van het gevoerde beleid. Als ondersteuning daarbij worden openbare statistieken ter beschikking gesteld, als referentiekader voor het gevoerde beleid³⁶.

Vlaamse Statistische Autoriteit

De beleidsnota Algemeen Beleid 2014-2019³⁷ bevat een aantal doelstellingen voor de verdere ontwikkeling van het statistisch beleid. De afgelopen jaren werd werk gemaakt van een verdere ontsluiting van de gemeentelijke statistieken, beschikbaar op www.lokalestatistieken.be. In principe moet deze site alle officiële gemeentelijke statistieken bevatten.

³³ Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, DOC 1326 (2017-2018) – Nr. 1, p. 13-15.

³⁴ Zie het eerste voortgangsrapport van de paritaire commissie Decentralisatie, p. 29.

³⁵ Volgens de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019 dient het ABB een *kennisgedreven administratie* te worden ten dienste van de lokale besturen.

³⁶ Beleidsbrief Algemeen Beleid 2017-2018, p. 15; beleidsnota Algemeen Beleid 2014-2019, p. 32.

³⁷ Beleidsnota Algemeen Beleid 2014-2019, p. 30. SD3: Betrouwbare instrumenten beschikbaar stellen voor de Vlaamse overheid die de ontwikkelingen in de samenleving, de internationale context en de beleidsuitvoering monitoren en evalueren en OD3.2 Ontwikkeling van een kader en instrumenten voor de Vlaamse overheid om de resultaten en effecten van het gevoerde beleid te volgen en erover te rapporteren en te communiceren.

Verder is de Studiedienst van de Vlaamse Regering getransformeerd tot de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA). De VSA, die het coördinerende centrum zal zijn van het netwerk van statistiekproducenten in de Vlaamse overheid, moet een meer coherent Vlaams statistisch systeem tot stand brengen onder de noemer *Statistiek Vlaanderen*.

De VSA bood ook, samen met het ABB, ondersteuning bij de uitbouw en verbetering van data-verzameling- en monitoringtools. Voor de drie beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd en Sport werd een transversaal monitoringinstrument uitgewerkt. Het ABB bood ook ondersteuning bij de dataverzameling voor enkele lokale monitors, zoals de gemeente- en stadsmonitor³⁸. Mede op vraag van Cultuur, Jeugd en Sport werden de *open data gemeentelijke reglementen* ontwikkeld.

Tot slot zijn verschillende monitoringrapporten gepubliceerd, zoals de lokale inburgerings- en integratiemonitor 2018, de bestuurskrachtmonitor en de Vlaamse armoedemonitor 2017.

Agentschap Binnenlands Bestuur

Als kennisadministratie investeert het ABB in instrumenten op het vlak van beleidsmonitoring³⁹, die het ten dienste stelt van de sectoradministraties en lokale besturen: de BBC-rapporten, de Vlaamse en lokale profielschetsen, de financiële profielen, de lokale statistieken, de bestuurskrachtmonitor en de stadsmonitor. Verder stelt het ook omgevingsanalysetools ter beschikking voor de sturing van toekomstige lokale meerjarenplanningen. Lokale besturen krijgen zo mogelijkheden tot benchmarking en beleidsverbetering⁴⁰.

Om de nieuwe rol van de Vlaamse overheid ten aanzien van de lokale besturen te ondersteunen, werd in opdracht van het ABB het universitair onderzoek *Sturen zonder stok – samenwerken aan een beter lokaal beleid* uitgevoerd⁴¹. Het bespreekt de verschillende beleidsinstrumenten die de Vlaamse overheid kan gebruiken om richting te geven aan het lokaal beleid zonder dat er een vergoeding of subsidie tegenover staat: interactieve beleidsinstrumenten, beleidsinstrumenten gericht op agendasetting en beleidsinstrumenten gericht op informatiedeling⁴².

De bevroegde sectoradministraties gaven aan dat zij verschillende instrumenten uit dit instrumentarium al vóór de integratie van de sectorale subsidies structureel hebben ingebed in hun beleidsvoering. Het betreft voornamelijk instrumenten voor agendabepaling (benchmarking, labels en impulssubsidies) en informatiedeling (open data, statistiekvoorziening, lerende netwerken, goede praktijkvoorbeelden).

³⁸ De resultaten van deze bevestigingen werden in 2018 gepubliceerd.

³⁹ Volgens de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019 zou het ABB ook aandacht moeten besteden aan de *horizontaliteit* van het binnenlands bestuur (OD 7.2, p. 45), maar in de latere beleidsbrieven kwam dit niet meer aan bod.

⁴⁰ Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2015-2016, p. 5.

⁴¹ Gommers B., Van Dooren W., Janssens L., *Sturen zonder stok. Samenwerken aan een beter lokaal beleid*, discussienota van 11 december 2016.

⁴² *Interactieve beleidsinstrumenten* beogen een *gedeelde beleidsvorming* of coproductie van beleid. Met de *beleidsinstrumenten gericht op agendasetting* probeert de centrale overheid de lokale agenda mee te bepalen door de lokale besturen te overtuigen van het belang van de Vlaamse beleidsuggesties. Sturing via *informatiedeling* ten slotte betekent dat wordt getracht de aandacht van de lokale besturen in de gewenste richting te sturen door informatie te bundelen, te aggregeren, te analyseren of te ontsluiten.

Koepels, steunpunten en belangenverenigingen

Ook de koepels, steunpunten en belangenverenigingen vervullen een rol bij de ondersteuning van de lokale besturen. Zo stelt de dienst Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) een brochure ter beschikking voor de opmaak van het lokaal mondiaal beleid (zie 3.3.1).

3.3 Rol van de sectoradministraties in de interbestuurlijke verhoudingen tussen Vlaamse overheid en steden en gemeenten

Alle sectoradministraties gaven aan dat zij de steden en gemeenten als belangrijke partners blijven beschouwen bij de uitvoering van het Vlaamse beleid op lokaal vlak. Tegelijk erkenden ze dat ze sinds de integratie van de sectorale subsidies in het Gemeentefonds minder invloed kunnen uitoefenen op het lokaal beleid, maar dat zij uitvoering geven aan de politieke beslissing meer autonomie en verantwoordelijkheid aan de lokale besturen te geven. Volgens hen biedt dit de steden en gemeenten de mogelijkheid meer op maat van de lokale uitdagingen en geïntegreerd met andere beleidsdomeinen te werken⁴³. Met uitzondering van het lokaal mondiaal beleid, beschouwen de sectoradministraties de betrokken lokale bevoegdheden ook als kerntaken van de steden en gemeenten, en wensen ze voor de volgende beleidsperiodes meer aandacht te geven aan de uitbouw van een bovenlokaal beleid.

Ondanks de integratie van de sectorale subsidies blijft sturing op financiële basis mogelijk via projectsubsidies⁴⁴, die weliswaar niet uitsluitend gericht zijn op lokale besturen. Ook de regels inzake participatie en gemeentelijke adviesraden veranderen uiteraard niet.

De beleidsnota 2014-2019 van vijf van de zeven betrokken administraties heeft melding gemaakt van de noodzaak tot een cultuuromslag naar een kaderstellende, coachende en ondersteunende overheid. Hoe deze rol in concreto dient te worden opgenomen in de administratie, is echter niet altijd duidelijk omschreven.

Voor de drie beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd en Sport hebben de functioneel bevoegde ministers in hun beleidsnota's en latere beleidsbrieven in enige mate aangegeven welke rol ten aanzien van de steden en gemeenten vervuld moet worden, zowel op inhoudelijk vlak als op vlak van instrumentele ondersteuning. Zo wordt de ondersteuning telkens uitgevoerd door organisaties die een decretaale opdracht tot ondersteuning en subsidiëring kregen.

Volgens de sectoradministraties van deze drie beleidsdomeinen werd de omslag naar de nieuwe rol al in de voorgaande jaren ingezet en genoten de lokale besturen al van een zekere

⁴³ Zo gaven de sectoradministraties Cultuur, Jeugd en Sport aan dat zij bij een aantal steden en gemeenten een versmelting opmerken naar een beleidsdomein *Vrije tijd*. Wat Jeugd betreft zijn er nu meer mogelijkheden voor een categoriaal kinder- en jeugdrechtenbeleid.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld het integratiebeleid, waarbij projectsubsidies toegekend werden voor intergemeentelijke samenwerking en voor het beheer van de vluchtelingeninstroom. Ook in het Jeugdbeleid zijn er nog subsidielijnen met jeugdhuizen. Zie ook de ondersteuning van bovenlokale projecten door Sport Vlaanderen via een aangepast reglement. Tweejaarlijks worden ook projectoproepen *Mondiale Uitdagingen* gelanceerd, waarbij gemeenten, samen met een of meer andere actoren, een subsidieaanvraag kunnen doen.

autonomie, weliswaar binnen een strikter kader dan vandaag⁴⁵. De overheveling van de provinciale persoonsgebonden bevoegdheden, met bijhorend personeel en middelen, vanaf 2018 heeft dat zeker vergemakkelijkt, vermits de overdracht van de overeenstemmende expertise bij de sectoradministraties⁴⁶ tot een grotere aandacht (bewustwording) voor het (boven) lokale beleid leidde en de provinciale ambtenaren als extra communicatielijn met de lokale besturen (aanspreekpunten) kunnen fungeren.

Ook heeft de sectorale regelgeving in deze beleidsdomeinen gezorgd voor een professionalisering en kwaliteitsborging van het lokale beleid. Tegelijk zorgt het participatiedecreet⁴⁷ ervoor dat Cultuur, Jeugd en Sport een vorm van sturing in de lokale initiatieven konden behouden.

Voor de bevoegdheden flankerend lokaal onderwijsbeleid en gemeentelijke ontwikkelingsamenwerking (nu lokaal mondiaal beleid) omschreven de beleidsnota's en de latere beleidsbrieven deze nieuwe rol niet. Beide sectoradministraties gaven alvast aan het sectorale lokale beleid in deze twee domeinen – dat weliswaar kleinere ingekantelde subsidiestromen vertegenwoordigde – zelf niet meer op te volgen. Het lokaal mondiaal beleid wordt evenmin beschouwd als een kerntaak voor steden en gemeenten.

Het sectorale decreet⁴⁸ behield de regierol van steden en gemeenten voor het flankerend lokaal onderwijsbeleid. Het departement Onderwijs blijft wel cijfergegevens ter beschikking stellen van steden en gemeenten, en de lokale netwerken blijven operationeel. De rol van het departement in de lokale ontwikkelingssamenwerking, die inhoudelijk wijzigde door de nadruk op internationale duurzaamheidsdoelstellingen, werd uitbesteed aan de VVSG (dienst VVSG Internationaal). Die staat op grond van een samenwerkingsovereenkomst in voor de opvolging en stimulering van het lokale mondiale beleid.

De onderstaande alinea's omschrijven voor de verscheidene beleidsdomeinen hoe de nieuwe rol concreet werd ingevuld en welke instrumenten daarvoor werden toegepast. Daarbij gaat aandacht uit naar de instrumentele rol die de sectoradministraties opnemen tegenover de lokale besturen, maar ook naar de inhoudelijke invulling van de strategische beleidsopties ten aanzien van het lokale sectorale beleid.

⁴⁵ Een illustratie daarvan vormt het feit dat de werkzaamheden van de werkgroep Vrije Tijd van de paritaire commissie Decentralisatie (hoofdstuk 2.2.4) beperkt waren tot de ontwikkeling van een gezamenlijke lokale vrijetijdsmonitoringstool.

⁴⁶ Behalve voor de departementen Cultuur, Jeugd en Sport, geldt dit ook voor de administraties Integratie en Lokale kinderarmoedebestrijding. Zo coördineren deze laatste ingekantelde ambtenaren de *lerende netwerken kinderarmoede* (cfr. infra).

⁴⁷ Met het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport subsidieert de Vlaamse overheid verenigingen of projecten die de participatie van kansengroepen aan cultuur, jeugdwerk en sport willen versterken.

⁴⁸ Dit is het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid.

Tabel 4 – Overzicht van de toegepaste instrumenten per beleidsdomein

Beleidsdomein	
Lokaal cultuurbeleid	– Uitbesteding aan de vzw Cultuurconnect
Lokaal jeugdbeleid	– Departement Jeugd (intervisiemomenten, delen van goede praktijkvoorbeelden, secretariaat jurywerking kindvriendelijke stad of gemeente, digitale tool <i>Jeugdmonitor</i>)
	– Vzw Vereniging Vlaamse Jeugddiensten (VVJ)
Lokaal sportbeleid	– Agentschap Sport Vlaanderen (aanbod kaders, modellen, producten en structuren)
	– Ingekantelde provinciale sportpromotiediensten
	– Vzw Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid (ISB)
Lokaal integratiebeleid	– Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) (onder andere Draaiboek omgevingsanalyse lokale diversiteit, dataverzameling, uitwisseling van goede praktijken langs netwerken of overlegplatformen)
	– Wetenschappelijk onderzoek (regierol steden en gemeenten)
Lokale kinderarmoedebe-strijding	– Departement Welzijn (informatie-uitwisseling (goede praktijkvoorbeelden) aan de hand van lerende netwerken kinderarmoede georganiseerd door de ingekantelde provinciale ambtenaren)
	– VVSG (informatiebrochure)
	– Wetenschappelijk onderzoek (regierol steden en gemeenten)
Gemeentelijke ontwikke-lingssamenwerking (lokaal mondiaal beleid)	– <i>Tweejaarlijkse Staten-Generaal van de Vlaamse ontwikkelingssamenwer-king</i> , die de uitwisseling van kennis en ervaring in de gehele Vlaamse ontwikkelingssector moet stimuleren
	– Dienst Internationaal van de VVSG (ondersteuning + informatiebrochure)
Flankerend onderwijsbeleid	– Informatie-uitwisseling op overlegplatform met centrumsteden
	– Website onderwijsstatistieken (open data)

De verschillende beginsituatie van elk lokaal beleidsdomein impliceerde voor de sectorad-ministraties een verschillende invulling van de nieuwe rol. Gemeenschappelijk voor elk van de bevraagde administraties is een zekere mate van uitbesteding van de coachende en onder-steunende rol.

Lokaal cultuurbeleid

In zijn beleidsnota en latere beleidsbrieven heeft de minister voor Cultuur sterk ingezet op de e-cultuur en de digitalisering van de culturele praktijk. Zo wil hij ten aanzien van het lokale niveau streven naar een integrale digitale uitbouw van het lokaal cultuurbeleid⁴⁹ met de nieuwe vzw Cultuurconnect⁵⁰. Ook bij de inkanteling van de provinciale bevoegdheden ligt de klemtoon op het digitale, met de uitwerking van een eengemaakt bibliotheekstelsel (EBS) en de voortzetting van het interbibliotheecair leenverkeer (IBL), beide toegewezen aan de vzw Cultuurconnect.

Door de focus te verleggen naar de digitale meerwaarde die de Vlaamse overheid kan bieden aan het lokaal cultuurbeleid, heeft de minister de inhoudelijke (of kaderstellende) rol van het departement beperkt tot een ondersteunende rol inzake digitalisering. De vzw Cultuurconnect

⁴⁹ OD 5.3: inzetten op een integrale digitale uitbouw van een lokaal cultuurbeleid als bijdrage tot e-inclusie in een vernieuwd samenspel tussen Vlaanderen en het lokale niveau. Zie ook OD 10.1: intekenen op de Vlaamse toegevoegde waarde ten aanzien van het lokaal cultuurbeleid.

⁵⁰ Cultuurconnect is een organisatie van de Vlaamse overheid, in 2016 ontstaan uit een fusie tussen Bibnet en Locus, met als missie de ondersteuning van cultuurinstellingen en begeleiding in *het scherpstellen en waarmaken van hun doelen in de digitale samenleving*. Zie www.cultuurconnect.be/Voortgangrapport.

diende ook een visie op de digitale uitdagingen van het lokale cultuurbeleid te ontwikkelen⁵¹. De inhoudelijke rol van de vastlegging van een strategisch beleidskader is dan ook in zekere mate uitbesteed aan deze externe organisatie, die daarvoor is gesubsidieerd.

Lokaal jeugdbeleid

De klemtonen die de minister voor Jeugd in zijn beleidsnota heeft gelegd, weerspiegelen de strategische keuzes die in het verleden voor het lokaal jeugdbeleid zijn gemaakt. De minister koos dus voor de verdere uitbouw van het bestaande jeugdbeleid⁵². Zijn visie op wat lokale besturen kunnen doen voor het (categoriaal) jeugdbeleid, staat ook in het Vlaamse jeugd- en kinderbeleidsplan.

De uitoefening van de ondersteunende rol is ook in het jeugdbeleid vooral naar een externe partner verschoven, met name de vzw Vereniging Vlaamse Jeugddiensten (VVJ), die daarvoor subsidies ontvangt. De VVJ bood die ondersteuning al aan vóór de nieuwe rol van de Vlaamse overheid. Deze organisatie heeft ook een visie op het lokaal jeugdbeleid vastgelegd⁵³. Het departement Jeugd vervult zijn coachende en ondersteunende rol onder meer door de organisatie van intervisiemomenten en het delen van goede praktijkvoorbeelden middels het label *Kindvriendelijke Steden en Gemeenten*, de prijs *Jeugdgemeente van Vlaanderen* en het aanbod van de digitale tool *Jeugdmonitor*, die lokale besturen helpt bij de uitstippeling van een kindvriendelijk beleid.

Lokaal sportbeleid

De beleidsnota Sport 2014-2019 heeft als enige een duidelijk inhoudelijke omslag tegenover het verleden verwoord. De Vlaamse sportadministratie (nu het agentschap Sport Vlaanderen) moest evolueren naar een ondersteunende dienstverlener voor de gemeenten door inzake sportaanbod, evenementen, communicatie, informatie en doelgroepenwerking, de nodige kaders, modellen, producten en structuren aan te leveren, waarop de lokale besturen de uitwerking van hun sportbeleid zouden kunnen enten⁵⁴. De ondersteuning vanuit het departement werd dus begrepen als een aanbod van producten en diensten op grond van gedetecteerde (boven)lokale noden. De ingekantelde provinciale sportpromotiediensten oefenen per provincie en onderliggende regio's een informatieve en begeleidende taak uit voor de lokale besturen. Een bijkomende ondersteuning biedt de vzw Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid (ISB), een gesubsidieerd extern kenniscentrum en ledenvereniging.

Tegelijk stelde de beleidsnota dat de vier Vlaamse beleidsprioriteiten⁵⁵ die het decreet lokaal sportbeleid al had vastgelegd, daarbij het inhoudelijke kader blijven vormen.

⁵¹ www.cultuurconnect.be/Voortgangsrapport.

⁵² Zie SD1: We bouwen de kracht van het jeugdwerk verder uit, OD1.1: We ondersteunen het bestaande jeugdwerk in al zijn facetten, OD1.2: We bieden oplossingen aan voor bestaande problemen, en OD 1.2.2: De werking van de gemeentelijke jeugdraden monitoren en desgevallend de decreetgeving ter zake wijzigen.

⁵³ Visietekst VVJ: Goed lokaal beleid voor kinderen en jongeren.

⁵⁴ Beleidsnota 2014-2019 Sport, p. 18. Voorbeelden zijn: Fit-o-meters, MTB-routes, loopomlopen, kano- en kajak-routes, ...

⁵⁵ Rechtstreekse ondersteuning van sportverenigingen, professionalisering van en samenwerking tussen sportverenigingen, organisatie van een lokaal anders georganiseerd sportaanbod en het bewegen en sporten voor kansengroepen via transversale samenwerking.

Lokaal integratiebeleid

De bevoegde minister wil voor het lokaal integratiebeleid de bestuurskracht van steden en gemeenten verhogen door hun regierol te versterken (beleidsnota, SD3). De Vlaamse overheid wilde van een wetenschappelijk onderzoek vernemen hoe de lokale besturen hun regierol invulden en hoe de overheid deze rol kon ondersteunen. Dit recent universitair onderzoek⁵⁶ wees onder meer op de onduidelijkheid over het concept regie, dat verhelderd zou moeten worden door de Vlaamse overheid en het Agentschap voor Integratie en Inburgering (AgII). Tegelijk toonde het onderzoek aan dat bijna 7 op de 10 lokale besturen eerder tevreden of heel tevreden is over het ondersteuningsaanbod van het agentschap.

Het AgII neemt een ondersteunende rol op in de ontwikkeling van een algemeen, inclusief en horizontaal lokaal integratiebeleid bij de lokale besturen. Zo werkt het AgII aan de optimalisering van een ondersteuningsaanbod op maat van lokale besturen⁵⁷. Ook heeft het een *Draaiboek omgevingsanalyse lokale diversiteit* opgemaakt⁵⁸. Het ABB staat in voor de beleidsvoorbereiding en zorgt, samen met Statistiek Vlaanderen, voor dataverzameling, onder meer ten behoeve van de lokale inburgerings- en integratiemonitor (zie verder).

Voorts blijft de Vlaamse overheid in dit domein als voorheen werken, namelijk door een uitwisseling van goede praktijken langs netwerken⁵⁹ of overlegplatformen, of door de inkanteling van de provinciale integratiecentra en onthaalbureaus in het agentschap.

Lokale kinderarmoedebestrijding

De beleidsnota van de bevoegde minister heeft op het vlak van armoedebestrijding de regierol erkend van het lokale niveau, dat het dichtst bij de doelgroep staat. Het departement kreeg de taak de lokale besturen te ondersteunen bij deze regierol⁶⁰. In armoedebestrijding vormt de bestrijding van kinderarmoede een speerpunt. De inkanteling van de provinciale ambtenaren in het departement Welzijn leidde ook tot een versterking van de afdeling sociaal beleid en armoedebestrijding.

Ondersteuning met informatie-uitwisseling (goede praktijkvoorbeelden) vindt in dit beleidsdomein plaats aan de hand van *lerende netwerken kinderarmoede*, die op regionaal (provinciaal) niveau georganiseerd worden door de ingekantelde provinciale ambtenaren⁶¹. Deze lerende netwerken kinderarmoede, die worden geëvalueerd, staan ook open voor gemeenten die daarvoor vroeger geen sectorale subsidie kregen. Bijkomend heeft de VVSG, in samenwerking met het departement, een informatiebrochure over de bestrijding van lokale kinderarmoede opgemaakt.

⁵⁶ Deprez, I., Platteau, E. & Hondeghe, A. (2018). De invulling en versterking van de regierol van lokale besturen op het vlak van integratiebeleid. Leuven: KU Leuven Instituut voor de Overheid.

⁵⁷ Zie Jaarverslag 2017, Agentschap Integratie en Inburgering, p. 57.

⁵⁸ Het draaiboek omvat gebruiksklare sjablonen, tips en voorbeelden voor de opmaak van een eigen omgevingsanalyse lokale diversiteit.

⁵⁹ Bijvoorbeeld het lerend netwerk intergemeentelijke samenwerking.

⁶⁰ Het departement buigt zich momenteel over de vraag of het alleen ondersteuning dient te geven aan de 67 gemeenten die voorheen in het kader van de Vlaamse beleidsprioriteiten subsidies kregen op grond van de indicatoren van de kinderarmoedebareometer, dan wel of het zijn rol moet uitbreiden naar alle gemeenten.

⁶¹ Voorheen nam de VVSG de coördinatie op zich.

Ook voor lokale kinderarmoedebestrijding wil de Vlaamse overheid middels een wetenschappelijk onderzoek de invulling van de regierol door de steden en gemeenten meer onderbouwen. Het departement zal bij nieuwe projectoproepen of lokale acties deze regierol beklemtonen.

Gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking (lokaal mondiaal beleid)

De visienota *Vlaamse ontwikkelingssamenwerking anno 2030*, waarin de Vlaamse Regering de duurzame ontwikkelingsdoelen (agenda 2030) naar het Vlaams beleid voor ontwikkelingssamenwerking heeft vertaald, omvatte geen visie op het lokaal te voeren mondiaal beleid.

De ondersteunende rol daarin wordt volledig opgenomen door de dienst Internationaal van de VVSG, die voor de versterking van het lokaal draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking een subsidie ontvangt. De VVSG stelt ook een brochure ter beschikking over de opmaak van het lokaal mondiaal beleid, met een klemtoon op internationale duurzaamheidsdoelstellingen.

Wel organiseert de Vlaamse overheid tweejaarlijks een *Staten-Generaal van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking*, die de uitwisseling van kennis en ervaring in de gehele Vlaamse ontwikkelingssector moet stimuleren. Ook deze bijeenkomsten focussen op de internationale duurzaamheidsdoelstellingen.

Flankerend lokaal onderwijsbeleid

Hoewel het flankerend lokaal onderwijsbeleid in de praktijk een voortzetting van het vroegere beleid vormt, volgt het departement Onderwijs het gebruik van de middelen niet meer op. Er is wel nog informatie-uitwisseling op het overlegplatform met de centrumsteden. Ook biedt de website onderwijsstatistieken gedetailleerde cijfergegevens als open data aan⁶².

3.4 Beleidsinformatie

Enerzijds moet de Vlaamse overheid over voldoende lokale beleidsinformatie beschikken om haar nieuwe kaderstellende, coachende en ondersteunende rol te kunnen uitvoeren. Met de integratie van de sectorale subsidies in het Gemeentefonds dienen de aangewende subsidies niet meer te worden verantwoord en valt informatie over het lokaal sectoraal beleid weg. De Vlaamse overheid moet dan ook bestaande instrumenten anders aanwenden of nieuwe instrumenten ontwikkelen om deze beleidsinformatie te verkrijgen, zonder opnieuw de planlasten te verhogen. Anderzijds moet ook voor de steden en gemeenten beleidsinformatie ontsloten worden, opdat zij kunnen benchmarken en hun lokaal beleid kunnen ontwikkelen. Daarvoor zijn tal van omgevingsanalysetools ontwikkeld en informatiebrochures opgesteld.

Het regeerakkoord 2014-2019 stelde dat steden en gemeenten niet meer tot op het operationele niveau dienen te rapporteren, maar wel op hoofdlijnen. De beleidsnota van de minister van Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid vertaalde dat tot: *een efficiënte en wederkerige uitwisseling van informatie tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten* (OD2). Daarbij

⁶² <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/onderwijsstatistieken>

moest het Agentschap Binnenlands Bestuur worden hervormd tot een kennisadministratie, met digitalisering als uitgangspunt.

Ook de bevroegde sectorale beleidsdomeinen zien het belang van beleidsinformatie in, maar zien dat ruimer dan alleen op lokaal sectoraal beleid. Informatieverzameling valt onder de algemene doelstelling van kennisopbouw, die elke beleidsnota heeft vooropgesteld. Zij dient dus de gehele sector te omvatten⁶³. De beleidsdomeinen wezen er ook op dat de beleidsinformatie die zij vroeger uit de rapportering over de aangewende subsidies haalden, vaak geen algemeen beeld van het lokale beleid bij de steden en gemeenten bood. Ook de meerjarenplanning van steden en gemeenten gaf vaak maar een gedeeltelijk beeld van de plaatselijke situatie⁶⁴. Alleen Sport Vlaanderen gaf aan veel informatie uit de meerjarenplanning te hebben gehaald, maar deze instantie was dan ook nauw betrokken bij de opmaak van de betrokken codering⁶⁵.

Beleidsinformatie werd in het verleden dikwijls verkregen uit eigen informatiekkanalen. Meer dan op controle, wilde het departement Cultuur zich sinds 2004 richten op inhoudelijke en kwantitatieve opvolging. Dat gaf aanleiding tot de uitbouw, stelselmatige verbetering en digitalisering van twee registratietools, met name voor gegevens van openbare bibliotheken (Bios3)⁶⁶ en van cultuurcentra (CCinC)⁶⁷. Een kennisportaal ontsloot deze gegevens (<http://www.kennisportaalccenbib.be>). Na de invoering van de BBC bleven deze registratietools bestaan doordat de verplichte invulling ervan gold als subsidievoorwaarde in het kader van de sectorale regelgeving. Ook bundelden de beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd en Sport kwantitatieve gegevens in *cijferboeken*, meestal tweejaarlijks. Ten slotte publiceerde het departement Jeugd 1993-2013 – Een terugblik op 20 jaar lokaal jeugdbeleid⁶⁸.

De beleidsdomeinen zetten deze vroegere methoden van kwantitatieve informatieverzameling vandaag voort, zij het dat het lokale niveau met zijn ruimere autonomie niet meer verplicht is de verschillende databanken te gebruiken of te voeden. Zo worden de databanken van het departement Cultuur over bibliotheken (Bios3) en cultuurcentra (CCinC) maar voor 60% meer ingevuld, hoewel het departement de steden en gemeenten tracht te sensibiliseren⁶⁹ en ze deze instrumenten gebruiksvriendelijker heeft gemaakt. Vanaf 2019 zal ook informatie over de gemeenschapscentra worden verzameld en verspreid.

Zoals in het verleden, verzamelen de departementen ook kwalitatieve informatie in allerlei surveys (bevragingen), bijvoorbeeld over *Samenleven in Diversiteit* van mei 2018. In de lokale kinderarmoedebestrijding wordt de kinderarmoedebaarometer⁷⁰ gehanteerd en worden goede praktijkvoorbeelden uitgewisseld langs lerende netwerken. Informatie over kinderarmoedebestrijding wordt ook gehaald uit de lokale sociale beleidsplannen. Informatie over gemeente-

⁶³ Zo richt de verdere uitbouw van het Kennis- en Informatiecentrum Sport (KICS) zich tot de hele sportsector in Vlaanderen.

⁶⁴ Onder andere door de aard van de codering en de integratie in andere beleidsdomeinen.

⁶⁵ Met expliciete en zeer gedetailleerde opname van de vier beleidsprioriteiten.

⁶⁶ Bibliotheek Informatie- en Opvolgingssysteem.

⁶⁷ Cultuurcentra in Cijfers.

⁶⁸ Voor een terugblik op het lokale cultuurbeleid kan worden verwezen naar *Over Bach, cement en de postbode. 50 jaar cultuurbeleid* van M. De Kepper.

⁶⁹ Op termijn plant het departement Cultuur een gebruikersonderzoek bij bibliotheken en cultuurcentra.

⁷⁰ De kinderarmoedebaarometer, die gebruikt werd voor de verdeling van subsidies, bundelt zeven indicatoren die een beeld geven van de spreiding van het kinderarmoederisico over de Vlaamse gemeenten.

lijke ontwikkelingssamenwerking (lokaal mondiaal beleid) wordt uitgewisseld in de tweejaarlijkse Staten-Generaal. Verder blijft het departement Onderwijs gedetailleerde cijfergegevens als open data ter beschikking stellen.

Naar aanleiding van de inkanteling van de sectorsubsidies in het Gemeentefonds rees bezorgdheid over de monitoring van het lokaal jeugdbeleid. Aansluitend op de *nulmeting lokaal jeugdbeleid* uit 2014, polste het departement Jeugd in 2016 in een *één-meting lokaal jeugdbeleid*⁷¹ naar de verwachtingen van de lokale besturen over hun verdere samenwerking met Vlaanderen, de evolutie van de lokale participatie van kinderen en jongeren en de noden en leemten in het lokaal jeugdbeleid. Het ISB (Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid) voerde ook een nulmeting uit over buurtsport.

Nieuwe instrumenten voor beleidsinformatie ontstonden. Zo hebben de sectoren Cultuur, Jeugd en Sport in het kader van de commissie Decentralisatie een belangrijk grensoverschrijdend monitoringinstrument ontwikkeld, de *lokale vrijetijdsmonitor*. De al besproken registratietools Bios3 en CCinC vormen een belangrijke bron voor de lokale vrijetijdsmonitor⁷². De eerste resultaten van de verzamelde informatie werden pas eind 2018 ontsloten.

Omdat het departement Cultuur te weinig informatie kon betrekken uit de meerjarenplanning van steden en gemeenten, heeft het in samenspraak met het ABB een pilootproject uitgewerkt om bij de ontsluiting van de besluitendatabank prioriteit te verlenen aan het luik subsidies. Dat zou, zonder verdere planlast, nuttige informatie over gemeentelijke subsidiebesluiten inzake cultuur, jeugd en sport kunnen opleveren. Hier werd dus gekozen voor een integrale aanpak over verschillende beleidsdomeinen heen.

Alle ondervraagde entiteiten gaven aan op dit moment over minder beleidsinformatie te beschikken inzake (de effecten van) het lokale beleid dan vroeger het geval was⁷³, hoewel sommige entiteiten ook informatie verkrijgen via andere decreten (participatiedecreet, lokaal sociaal beleid, ...). Zij erkenden dat zich leemtes voordoen in de continuïteit van de gegevens, maar waren er zich tegelijkertijd van bewust dat voor een andere verhouding met de lokale besturen ook andere informatie over de lokale beleidsdomeinen nodig is.

3.5 Conclusies

De nieuwe kaderstellende, coachende en ondersteunende rol van de Vlaamse overheid is onvoldoende duidelijk. Enkel voor de drie beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd en Sport hebben de functioneel bevoegde ministers in hun beleidsnota's en -brieven aangegeven hoe deze nieuwe rol uitgeoefend moet worden. Voor deze sectoradministraties werd de omslag naar een nieuwe rol ook al in de voorgaande jaren ingezet. De inkanteling van de provinciale ambtenaren heeft deze omslag vergemakkelijkt.

In zijn antwoord van 18 maart 2019 wijst het Agentschap Binnenlands Bestuur erop dat de evolutie naar een meer kaderstellende, coachende en ondersteunende administratie inder-

⁷¹ De bevoegde minister heeft aangegeven te onderzoeken of een tweemeting in 2020 nodig is, dan wel of de nodige informatie kan worden verkregen via de lokale vrijetijdsmonitor.

⁷² Het gebruiken van bestaande databanken was de uitdrukkelijke wil van het departement Cultuur, zodat geen bijkomende planlast gecreëerd zou worden.

⁷³ Zo monitort Sport Vlaanderen alleen per aangeboden product.

daad nog niet voltooid is, maar onderdeel uitmaakt van een permanente dialoog met de lokale besturen en andere belanghebbenden.

De verschillende beginsituaties waaruit de sectoradministraties opereerden, leidden tot een verschillende operationele invulling van het veranderingsproces, hoewel zich gemeenschappelijke tendensen voordoen, zoals de uitbesteding van de ondersteunende rol aan gesubsidieerde vzw's.

Voor de instrumenten die de sectoradministraties kunnen inzetten in hun nieuwe rol, bieden het ABB en de VSA vooral ondersteuning bij de verzameling en ontsluiting van beleidsinformatie en -data. Er zijn weinig transversale monitoringinitiatieven, behalve de lokale vrijetijdsmonitor in de beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd en Sport, en de gemeente- en stadsmonitor die relevante gegevens over de verschillende beleidsdomeinen bevat.

Voor hun beleidsinformatie putten de departementen vooral uit al bestaande beleidsinstrumenten, hoewel zij ook enkele nieuwe instrumenten hebben ontwikkeld. Er is sprake van verlies aan informatie over het gevoerde lokale beleid, maar de sectoradministraties zijn er zich van bewust dat hun nieuwe rol een andere vorm van informatiegaring vraagt. In het flankerend lokaal onderwijsbeleid en de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking wordt het lokale beleid niet meer opgevolgd.

HOOFDSTUK 4

Doorwerking in de Vlaamse steden en gemeenten

4.1 Inleiding

Het Rekenhof heeft onderzocht of de gewijzigde opstelling van de Vlaamse overheid naar een meer kaderstellende, ondersteunende en coachende rol doorwerking heeft gevonden bij de Vlaamse steden en gemeenten. Daarvoor heeft het een survey georganiseerd bij alle Vlaamse steden en gemeenten die een of meer ingekantelde subsidies genoten. De survey hield onder meer de volgende vragen in:

- Waren de steden en gemeenten betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van de vernieuwde rol van de Vlaamse overheid ?
- Ondervonden de steden en gemeenten een gewijzigde benadering en/of opstelling van de betrokken sectoradministraties ?
- Zijn de kaderstellende, coachende en ondersteunende instrumenten van de sectoradministraties van de Vlaamse overheid bij de steden en gemeenten gekend ?
- Welke verwachtingen hebben de steden en gemeenten over deze instrumenten?
- Op welke wijze heeft de veranderde opstelling van de Vlaamse overheid een invloed gehad op de lokale beleidsvoering ?

Per soort (ingekantelde) subsidie vroeg het Rekenhof de steden en gemeenten zich al dan niet akkoord te verklaren⁷⁴ met een aantal stellingen omtrent deze subsidies. Ook werd gepeild of de steden en gemeenten gebruik maken van verschillende instrumenten voor beleidsinformatie.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de responsgraad op de survey. Alle steden en gemeenten die minstens gedeeltelijk hebben geantwoord op de survey werden hierin opgenomen.

Tabel 5 – Responsgraad survey volgens type stad of gemeente

Type stad/gemeente	Aantal in Vlaanderen	Aantal responsen	%
Kernstad ⁷⁵	13	12	92%
Grote stad/gemeente	35	25	71%
Kleinere stad/gemeente	260	171	66%

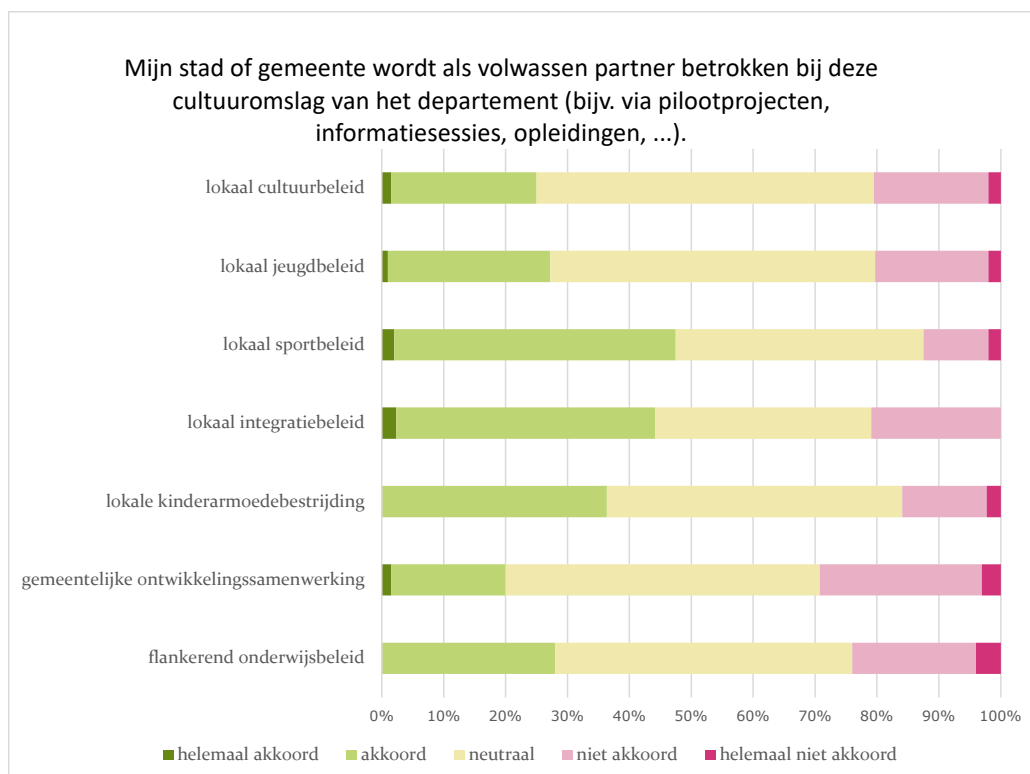
⁷⁴ De mogelijke antwoorden waren: helemaal niet akkoord – niet akkoord – neutraal – akkoord – helemaal akkoord.

⁷⁵ De centrumsteden Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

4.2 Betrokkenheid van steden en gemeenten bij de vernieuwde rol van de Vlaamse overheid

Opdat de Vlaamse overheid haar kaderstellende, ondersteunende en coachende rol ten volle kan opnemen, is het noodzakelijk dat de steden en gemeenten voldoende worden betrokken bij deze cultuuromslag. Het Rekenhof stelde de vraag of de stad of gemeente als een volwassen partner werd betrokken bij de cultuuromslag van de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld via pilootprojecten, informatiesessies of opleidingen).

Figuur 2 – Betrokkenheid van steden en gemeenten bij de cultuuromslag



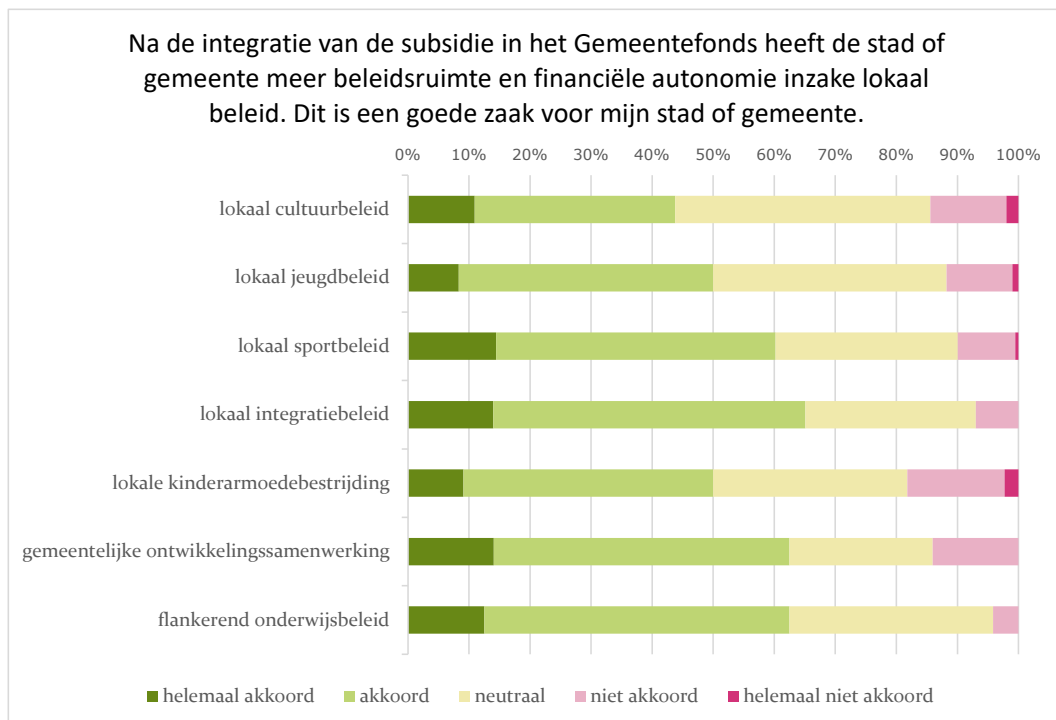
Uit figuur 2 blijkt dat de keuzemogelijkheid neutraal het meeste werd geantwoord, op twee ingekantelde subsidies na (integratie en sport) waarbij bijna de helft van de respondenten akkoord ging met de stelling. Wel is er voor de beleidsdomeinen gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en flankerend onderwijsbeleid ook een omvangrijke minderheid die niet akkoord ging met de stelling.

De steden en gemeenten nemen dus overwegend geen standpunt in over de betrokkenheid bij de veranderende houding van de Vlaamse overheid, wellicht kan die nog meer inspanningen doen om ze te betrekken bij deze cultuuromslag.

4.3 Beleidsvrijheid en autonomie van de steden en gemeenten

Een van de voornaamste redenen om de vroegere subsidiestromen in te kantelen in de algemene financiering, was te zorgen voor meer beleidsvrijheid en autonomie bij de steden en gemeenten. Het Rekenhof legde in dit kader de volgende stelling voor: *Na de integratie van de subsidie in het Gemeentefonds heeft de stad of gemeente meer beleidsruimte en financiële autonomie inzake lokaal beleid. Dit is een goede zaak voor mijn stad of gemeente.*

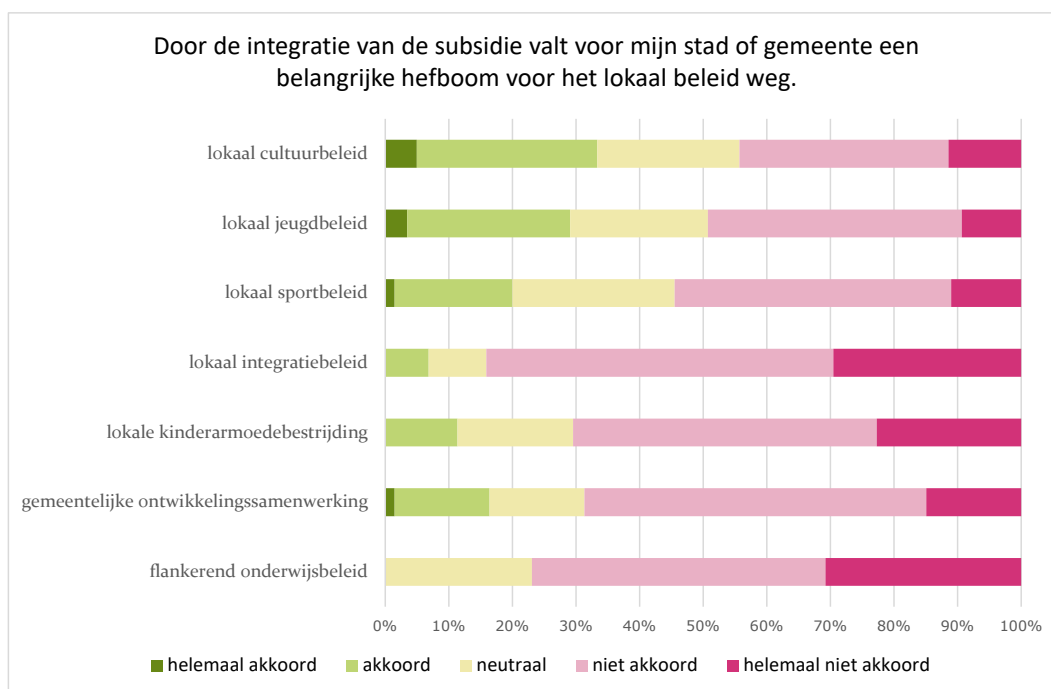
Figuur 3 – Beleidsvrijheids- en autonomiegevoel bij de steden en gemeenten



Uit figuur 3 blijkt dat een meerderheid van de steden en gemeenten akkoord ging met deze stelling, alleen voor het beleidsdomein cultuur antwoordde ook een belangrijk deel neutraal. Een grotere autonomie of beleidsvrijheid zal echter pas ten volle kunnen worden beoordeeld bij het opstellen van de nieuwe strategische meerjarenplanningen (2020-2025).

Het Rekenhof peilde ook naar de mate waarin de ingekantelde subsidiestromen nog een impulsfunctie vervulden. Het legde daarbij de volgende stelling voor: *Door de integratie van de subsidie valt voor mijn stad of gemeente een belangrijke hefboom voor het lokaal beleid weg.*

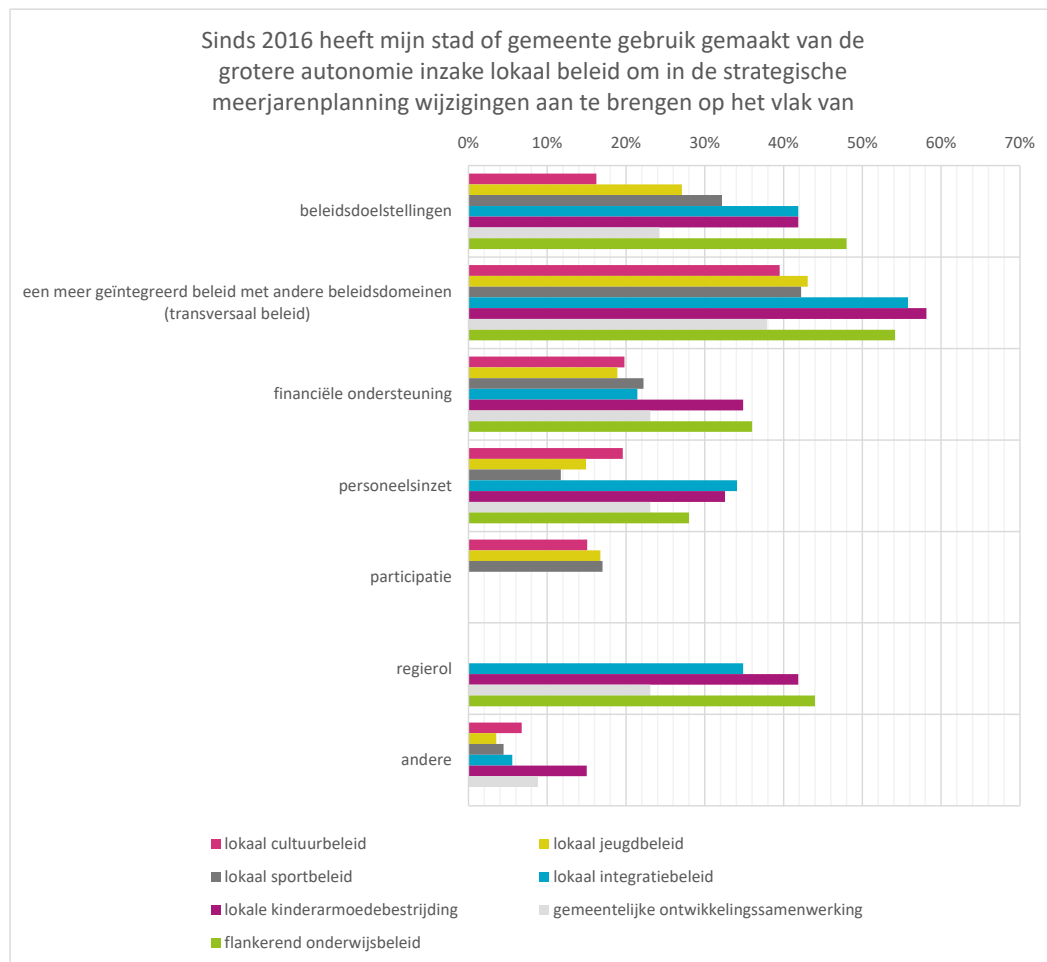
Figuur 4 – Impulsgevoel bij de steden en gemeenten



Figuur 4 toont dat de meerderheid van de respondenten niet akkoord ging met de stelling, behalve voor het lokaal cultuur- en jeugdbeleid, waar er ook minder steun was voor de stelling dat autonomie een goede zaak is (cfr. figuur 3). Voor het flankerend onderwijsbeleid ervaart zelfs geen enkele stad of gemeente het wegvallen van de hefboom. Overwegend lijkt het impuls karakter dus niet meer doorslaggevend te zijn voor het voeren van een eigen lokaal beleid binnen de ingekantelde subsidies.

Het Rekenhof onderzocht ook of de steden en gemeenten al gebruik hadden gemaakt van hun grotere beleidsvrijheid om wijzigingen aan te brengen in hun strategische meerjarenplanningen. De onderstaande figuur 5 toont dat zij deze vrijheid voornamelijk hebben aangewend op het vlak van de beleidsdoelstellingen, de creatie van een meer geïntegreerd beleid en de regierol.

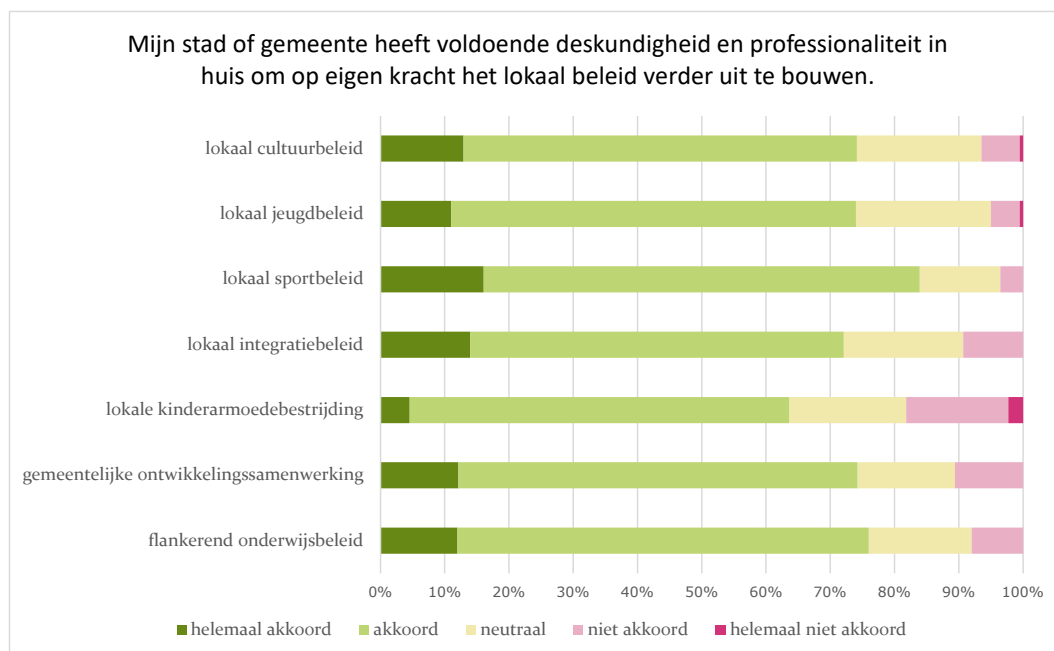
Figuur 5 – Gebruik van beleidsvrijheid door de steden en gemeenten



4.4 Bestuurskracht steden en gemeenten

Een grotere beleidsvrijheid en meer autonomie voor de steden en gemeenten vereist dat zij over voldoende bestuurskracht beschikken. Het Rekenhof heeft de steden en gemeenten daarom gevraagd of zij van oordeel zijn dat zij over voldoende deskundigheid en professionaliteit beschikken om het lokaal beleid op eigen kracht verder uit te bouwen.

Figuur 6 – Bestuurskracht bij de steden en gemeenten



In het algemeen hebben de lokale besturen hun bestuurskracht als toereikend beoordeeld. Alleen voor het beleidsdomein lokale kinderarmoedebestrijding antwoordde een niet onbelangrijke minderheid neutraal of negatief.

Verder lag de gemiddelde beoordeling hoger bij de centrumsteden en de grotere steden en gemeenten, wellicht ingevolge een hogere mate van professionalisering, zoals blijkt uit de onderstaande figuur.

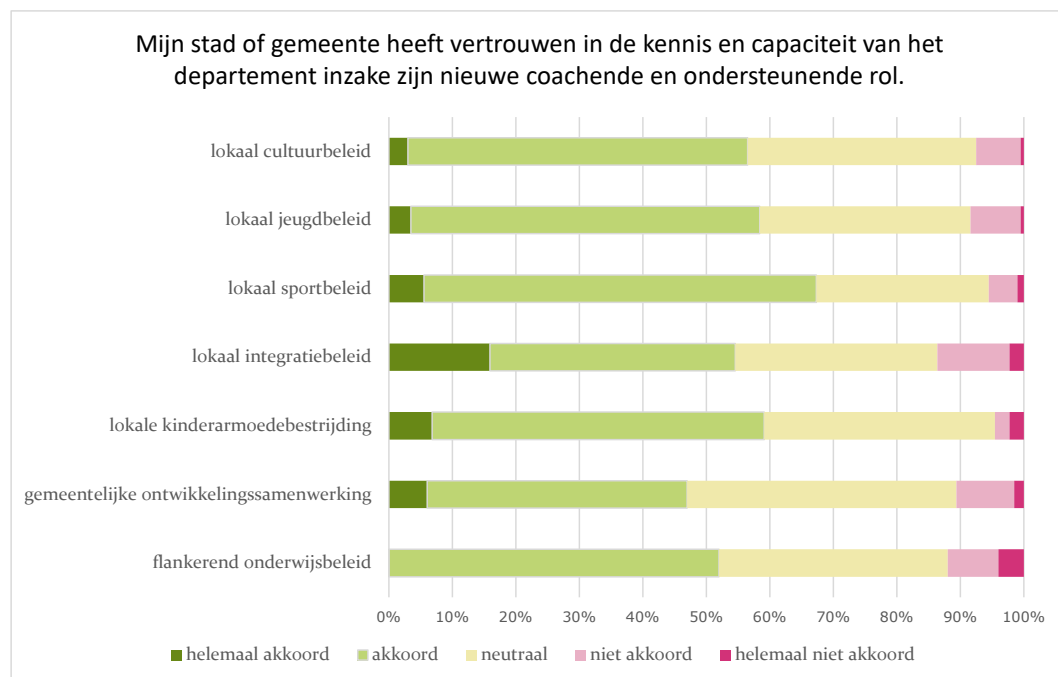
Figuur 7 – Bestuurskracht bij de steden en gemeenten naargelang grootte



4.5 Vertrouwen in de Vlaamse overheid

Opdat de cultuuromslag in de Vlaamse overheid naar minder sturing en controle succesvol zou verlopen, is het nodig dat de steden en gemeenten voldoende vertrouwen hebben in de kennis en deskundigheid van de Vlaamse administraties. Met de stelling: *Mijn stad heeft vertrouwen in de kennis en capaciteit van het departement (...) met betrekking tot zijn nieuwe coachende en ondersteunende rol (...)*, gingen de respondenten overwegend akkoord. Voor het lokaal sportbeleid was een grotere meerderheid akkoord. Wellicht komt dat overeen met de grote groep respondenten die zich in dit beleidsdomein voldoende betrokken voelde bij de cultuuromslag van het departement (cfr. figuur 2). Alleen voor gemeentelijke ontwikkelings-samenwerking had net geen meerderheid voldoende vertrouwen in het departement en werd vooral neutraal geantwoord.

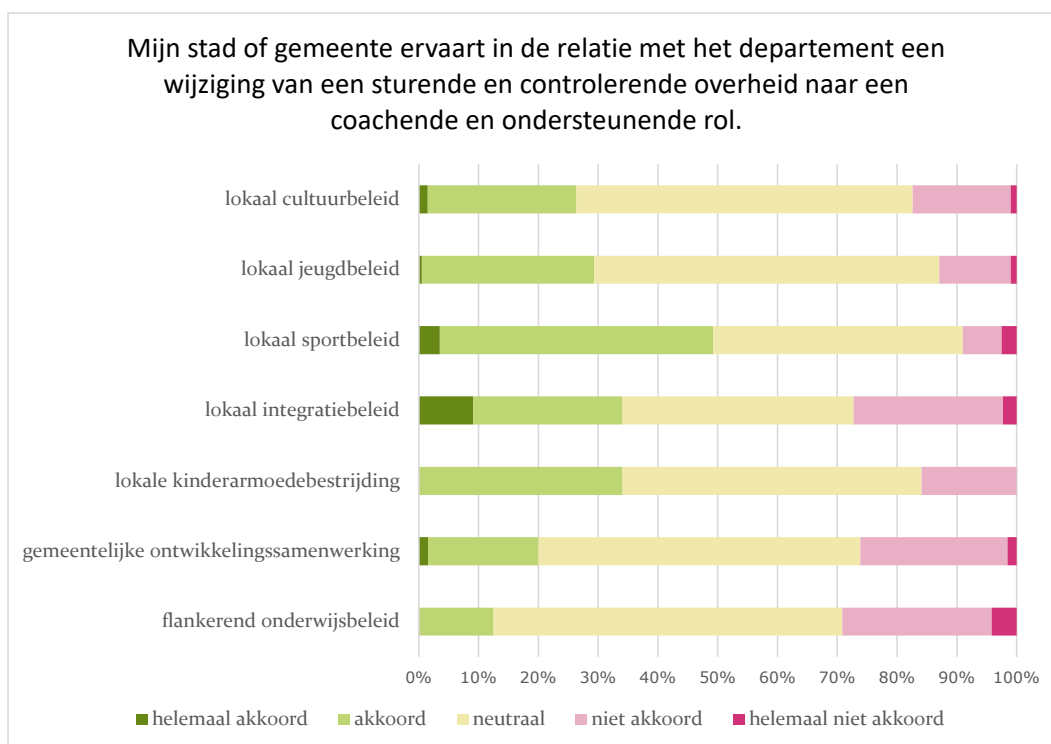
Figuur 8 –Vertrouwen in de Vlaamse overheid bij de steden en gemeenten



4.6 Ervaring nieuwe rol Vlaamse overheid

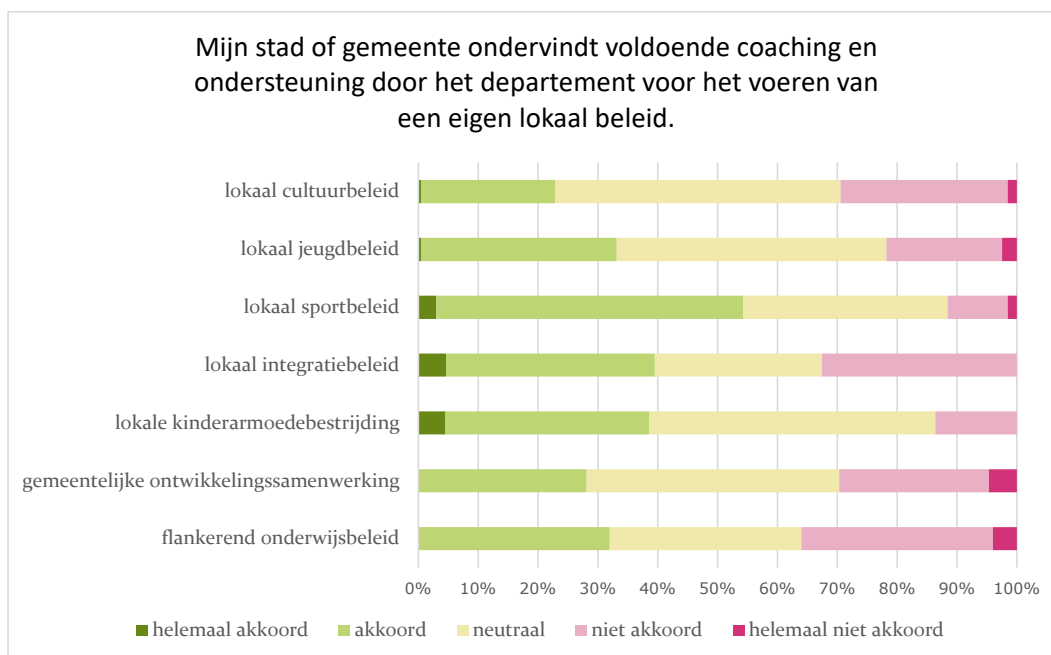
Het Rekenhof bevroeg de steden en gemeenten of zij in hun relatie met de sectoradministratie al een wijziging ervoeren van een sturende en controlerende rol naar een coachende en ondersteunende rol. Hier stonden de steden en gemeenten overwegend neutraal tegenover, behalve bij de sectoradministratie sport, waar bijna de helft positief antwoordde. Dat laatste beleidsdomein was ook dat waarvan de beleidsnota het duidelijkst de inhoudelijke omslag tegenover het verleden verwoordde (cfr. hoofdstuk 3.3). Niettemin wordt de gewijzigde rol in alle beleidsdomeinen minstens door een aantal gemeenten ervaren. Dat de meeste steden en gemeenten nog geen echte wijziging in de houding van de overheid ondervonden, kan te wijten zijn aan de vrij recente omschakeling en aan het feit dat de zich wijzigende rol pas ten volle haar uitwerking zal hebben bij het opstellen van de nieuwe strategische meerjarenplannen.

Figuur 9 – Ervaring van gewijzigde sturende administratie bij de steden en gemeenten



Ook de stelling of zij voldoende coaching en ondersteuning van de betrokken administratie ervoeren, wordt veelal neutraal beoordeeld, behalve voor het lokaal sport- en integratiebeleid, waar meer respondenten positief antwoordden.

Figuur 10 – Perceptie van ondersteuning bij de steden en gemeenten

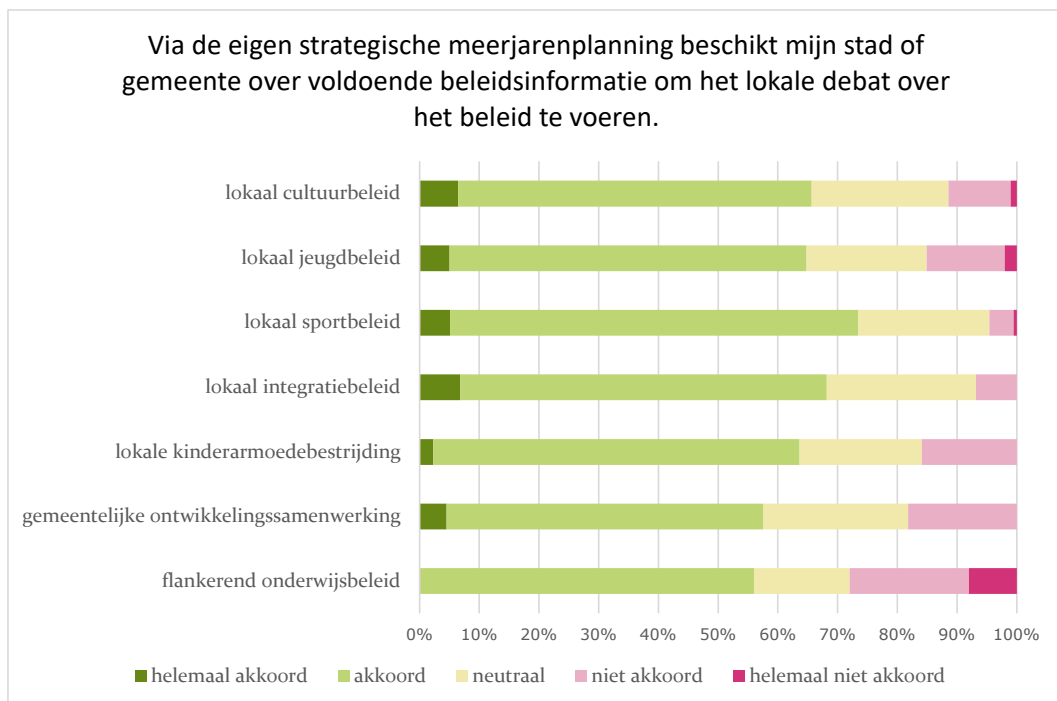


4.7 Nood aan beleidsinformatie

Opdat de steden en gemeenten op een afdoende wijze zouden kunnen gebruikmaken van hun grotere beleidsvrijheid, dienen zij over voldoende beleidsinformatie te beschikken. Aan de hand van een aantal stellingen trachtte het Rekenhof na te gaan wat de noden van de lokale besturen aan beleidsinformatie zijn.

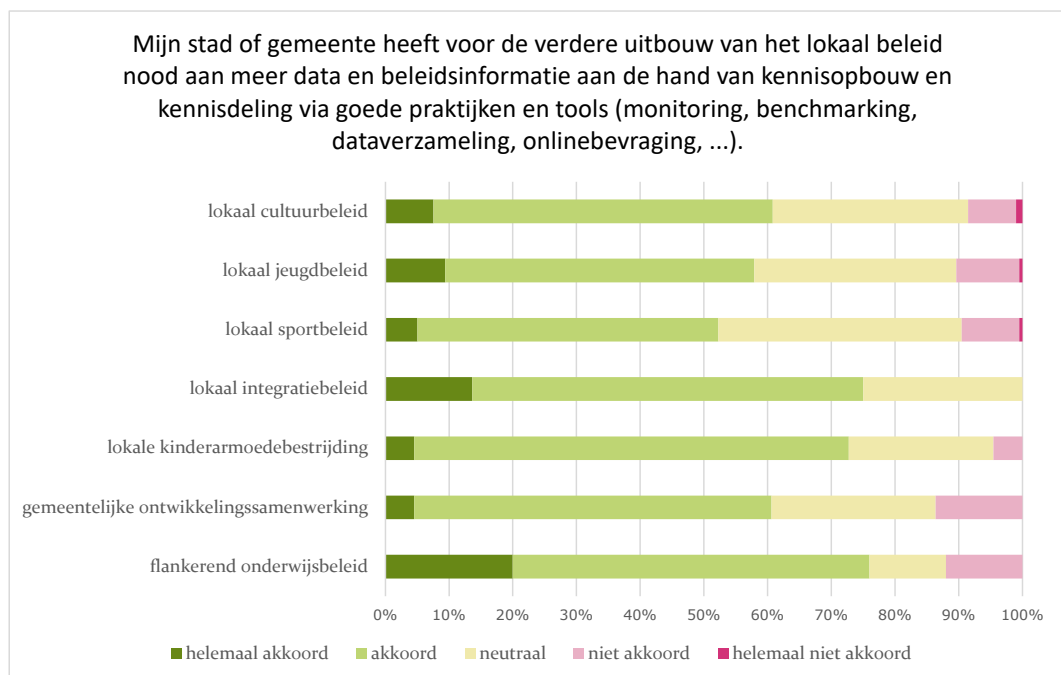
Een meerderheid van de respondenten ging eerder akkoord met de stelling dat zij uit hun eigen strategische meerjarenplanning voldoende beleidsinformatie halen om het lokale debat over het betrokken beleid te voeren.

Figuur 11 – Informatiekracht van de meerjarenplanning voor de steden en gemeenten



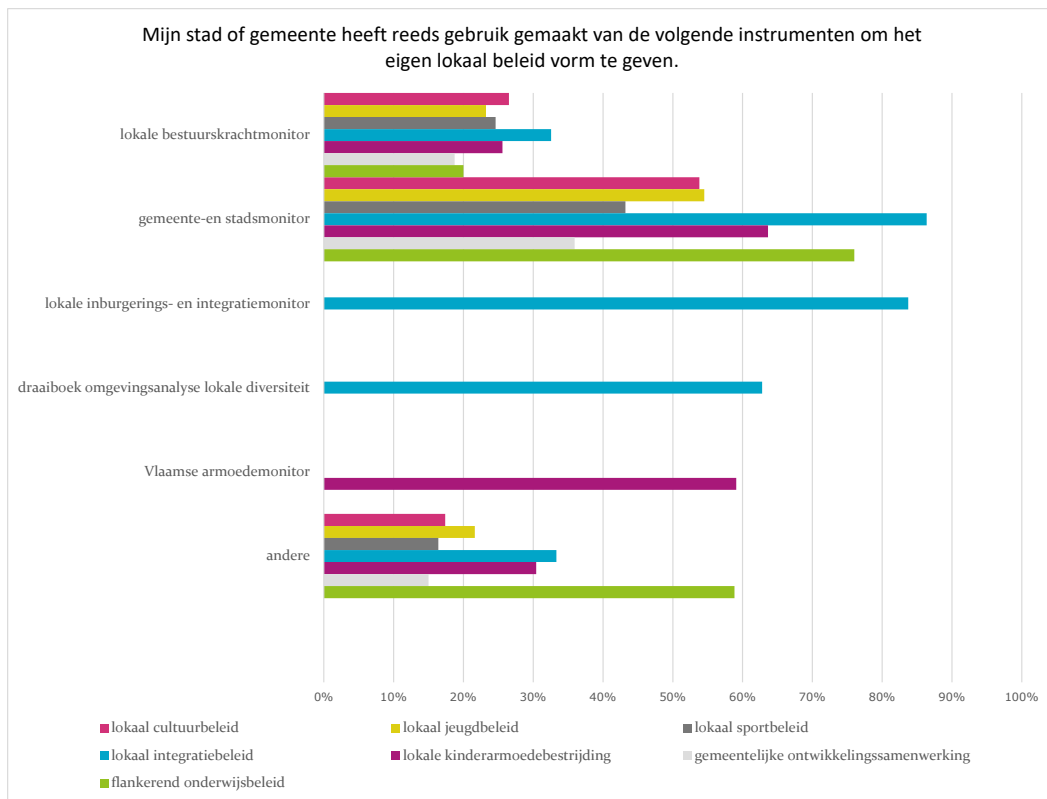
Toch ging een meerderheid van de respondenten ook akkoord met de stelling: *Mijn stad of gemeente heeft voor de verdere uitbouw van het lokaal beleid nood aan meer data en beleidsinformatie aan de hand van kennisopbouw en kennisdeling via goede praktijken en tools (monitoring, benchmarking, dataverzameling, onlinebevraging, ...)*. Alleen voor het beleidsdomein Sport was deze meerderheid minder uitgesproken, wellicht doordat daar de grootste groep respondenten ook meende uit de eigen strategische meerjarenplanning voldoende beleidsinformatie te kunnen halen (cfr. figuur 11).

Figuur 12 – Nood aan meer beleidsinformatie bij de steden en gemeenten



In dit verband vroeg het Rekenhof van welke instrumenten de steden en gemeenten gebruik maken voor het bekomen van beleidsinformatie. De volgende figuur heeft betrekking op het gebruik van instrumenten die door de Vlaamse overheid worden aangereikt.

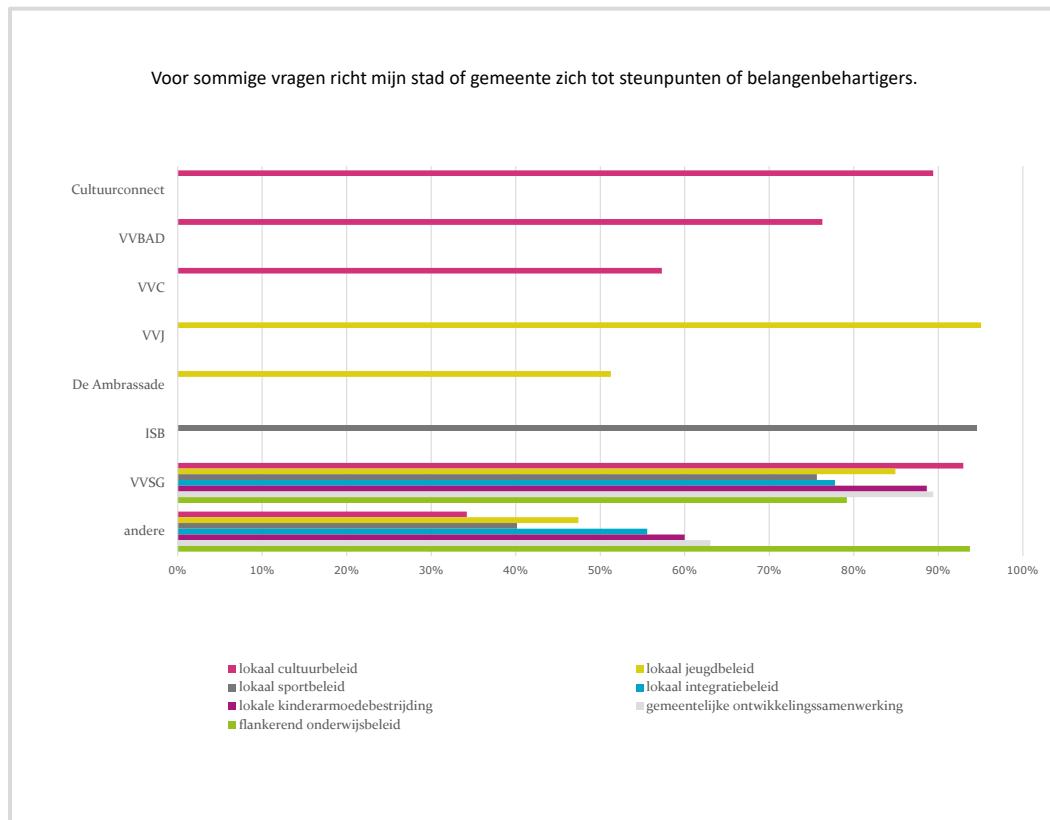
Figuur 13 – Gebruik van instrumenten Vlaamse overheid voor beleidsinformatie



Vooraf de instrumenten die voor specifieke beleidsdomeinen werden ontwikkeld, zoals de lokale inburgerings- en integratiemonitor, het draaiboek omgevingsanalyse lokale diversiteit en de Vlaamse armoedemonitor, worden door een meerderheid van de respondenten gebruikt. De lokale bestuurskrachtmonitor en de gemeente- en stadsmonitor worden voor alle beleidsdomeinen gebruikt, maar de bestuurskrachtmonitor door minder gemeenten.

De volgende figuur toont aan in welke mate de lokale besturen zich richten tot steunpunten of belangenbehartigers voor het bekomen van informatie.

Figuur 14 – Gebruik van steunpunten/belangenbehartigers voor beleidsinformatie



Vooraf voor het lokaal cultuurbeleid worden verschillende externe organisaties, zoals de vzw Cultuurconnect, de Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek, Archief en Documentatie (VVBAD), de Vereniging Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra (VVC) en de VVSG geconsulteerd. Binnen het jeugdbeleid wordt vooral de vzw Vereniging Vlaamse Jeugddiensten (VVJ) geconsulteerd, voor het lokaal sportbeleid het Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid (ISB).

4.8 Conclusies

Door de inkanteling van de sectorale subsidies in de algemene financiering ervaart een meerderheid van de steden en gemeenten een grotere autonomie en beleidsvrijheid. Het impuls-karakter van de subsidies lijkt niet meer doorslaggevend te zijn voor het voeren van een eigen lokaal beleid, behalve voor de beleidsdomeinen Cultuur en Jeugd. Een meerderheid van de lokale besturen beoordeelde zijn bestuurskracht als toereikend, met een positievere beoordeling door de centrumsteden en de grotere steden en gemeenten. Er is vertrouwen in de coachende en ondersteunende rol van de Vlaamse overheid, maar voor de verdere uitbouw van het lokale beleid stelde een meerderheid van de steden en gemeenten dat er nood is aan meer beleidsinformatie vanuit de Vlaamse overheid. Er wordt vooral gebruik gemaakt van beleidsinstrumenten die voor specifieke beleidsdomeinen werden ontwikkeld.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

De Vlaamse Regering heeft een onderbouwde visie op de interbestuurlijke verhoudingen met de steden en gemeenten. De uitvoering van de integratie van een zevental sectorale subsidiestromen in de algemene financiering is echter voor kritiek vatbaar: de Vlaamse overheid heeft de doelmatigheid van de subsidies niet voorafgaandelijk geëvalueerd en zij heeft de verdelingscriteria van de ingekantelde middelen niet onderbouwd.

De sectoradministraties vullen de nieuwe kaderstellende, coachende en ondersteunende rol van de Vlaamse overheid verschillend in, vertrekkend vanuit de eigen beginsituatie. Wel zijn er gemeenschappelijke tendensen, zoals een uitbesteding van de ondersteunende rol aan gesubsidieerde vzw's. Verder vergemakkelijkt de inkanteling van de provinciale ambtenaren de cultuurumslag.

Enkel voor de beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd en Sport bieden de beleidsdocumenten inhoudelijke verduidelijking bij deze nieuwe rol. Een horizontale, inhoudelijke ondersteuning ontbreekt dus. De beleidsbrief van de minister voor Binnenlands Bestuur verschaft vooral toelichting bij de instrumenten die bij deze nieuwe rol ingezet kunnen worden, zoals het uitwisselen van beleidsinformatie. Daarbij bieden ook het ABB en de VSA ondersteuning.

De sectoradministraties zijn zich ervan bewust dat hun nieuwe rol een andere vorm van informatiegaring vraagt, met een minimale last voor de steden en gemeenten. Zij gebruiken bestaande beleidsinstrumenten verder, maar ontwikkelen ook nieuwe instrumenten. Op dit moment is er evenwel sprake van een verlies aan informatie over het gevoerde lokale beleid. Twee beleidsdomeinen, die kleinere ingekantelde subsidiestromen vertegenwoordigen, worden in het geheel niet meer opgevolgd.

De steden en gemeenten beschouwen hun grotere autonomie en beleidsvrijheid als een goede zaak. De meeste zijn van mening dat zij over voldoende bestuurskracht beschikken om een eigen lokaal beleid te voeren. Zij hebben vertrouwen in de coachende en ondersteunende rol van de Vlaamse overheid, maar gaven aan nood te hebben aan meer beleidsinformatie.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

- De Vlaamse Regering dient bij de integratie van sectorale subsidies in de algemene financiering voorafgaandelijk de doelmatigheid van de subsidiestromen na te gaan en oog te hebben voor het gelijkheidsbeginsel.
- De Vlaamse overheid moet haar kaderstellende, coachende en ondersteunende rol inhoudelijk verder uitdiepen. Een meer expliciete aandacht voor lokaal beleid in de ministeriële beleidsnota's zou de strategische kaders moeten verduidelijken. De sectoradministraties zouden meer inzicht kunnen verschaffen in de wijze waarop zij coaching en ondersteuning geven of wensen te geven aan de steden en gemeenten. Dat geldt zeker voor de lokale beleidsdomeinen waarvoor de steden en gemeenten een regierol dienen te vervullen.
- Behalve een instrumentele ondersteuning zou het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) ook een inhoudelijke ondersteuning kunnen bieden door de ontwikkelingen inzake de relatie tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten in de verschillende beleidsdomeinen *horizontaal* op te volgen.
- De Vlaamse overheid dient blijvend in te zetten op de uitwisseling van beleidsinformatie over de ingekantelde subsidiestromen. Indien nodig, dient zij daarvoor nieuwe, aangepaste instrumenten te ontwikkelen.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de minister

Op 14 maart 2019 heeft de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding haar reactie op het ontwerp van auditrapport bezorgd.

De minister stelt dat de omschrijving van de feiten in het rapport correct is, maar vindt de conclusies te scherp geformuleerd. Zo nuanceert de minister de opmerking dat de Vlaamse overheid de doelmatigheid van de ingekantelde sectorale subsidies niet evalueerde, door te verwijzen naar een studie van de Universiteit Gent (2013) die de opportuniteit van de vele financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen in vraag stelde. Verder heeft het Regeerakkoord van 2014 de zeven ingekantelde subsidiestromen expliciet geïdentificeerd als subsidiestromen waar de winst in planlastvermindering en lokale beleidsruimte opwoog tegen het verlies aan Vlaamse beleidssturing. Ook verwijst de minister naar een interne evaluatie van de implementatie van het Planlastendecreet waaruit bleek dat het impuls karakter van de subsidies beperkt tot onbestaande was.

Het Rekenhof wil hierbij opmerken dat ook het auditrapport (cf. hoofdstuk 2.3.1) de studie van de Universiteit Gent besprak, maar dat hierin geen uitspraken over het nut van de inkanteling van de zeven subsidiestromen gedaan werden. Het Regeerakkoord vermeldt inderdaad expliciet de zeven subsidiestromen, maar biedt verder geen onderbouwing waarom deze subsidies werden geselecteerd. Ook de interne studie waarnaar de minister verwijst, bespreekt niet uitdrukkelijk het impuls karakter van de ingekantelde subsidies.

Wat de verdelingscriteria van de ingekantelde subsidiestromen over de steden en gemeenten betreft, merkt de minister op dat de verdelingscriteria die in elk van deze afgeschafte subsidiedecreten waren uitgewerkt, goede criteria waren. Daarom konden die onverkort worden overgenomen. Het Rekenhof merkt echter op dat het vastleggen van middelen op basis van parameters uit het verleden geen rekening houdt met latere maatschappelijke evoluties.

Ook de conclusie bij hoofdstuk 3 dat de nieuw kaderstellende, coachende en ondersteunende rol van de Vlaamse overheid onvoldoende duidelijk zou zijn, wordt door de minister overdreven geacht. De elementen waarnaar de minister verwijst, zoals de beleidsdocumenten in de domeinen Cultuur, Jeugd en Sport die deze nieuwe rol wel aangeven en de inspanningen die het Agentschap Binnenlands Bestuur levert met betrekking tot het ter beschikking stellen van beleidsinformatie, komen duidelijk aan bod in het auditrapport, ook in de algemene conclusies.

Verder reageert de minister als verantwoordelijke voor Integratie en Armoedebestrijding. In dit verband verwijst ze onder meer naar het ondersteuningsaanbod van het Agentschap Integratie en Inburgering, de lerende netwerken kinderarmoede en de vermelding hiervan in de betreffende beleidsdocumenten. Al deze elementen worden ook aangehaald in het audi-

trapport. De minister herhaalt het belang van een lokaal transversaal en domeinoverschrijdend beleid rond integratie, gelijke kansen en armoedebestrijding, en verwijst hiervoor naar een recent georganiseerde studiedag.

Voor wat betreft hoofdstuk 4 toont de minister zich tevreden dat de meerderheid van de lokale besturen een grotere autonomie en beleidsruimte ervaart en de eigen bestuurskracht als voldoende ervaart. Een voorafgaand bestuurskrachtonderzoek was volgens de minister niet noodzakelijk.

Bijlage 1

Antwoord van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur,
Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

14 maart 2019

Geachte,

Ik heb uw schrijven van 12 februari jongstleden met in bijlage het ontwerprapport "interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten" in goede orde ontvangen. Het rapport behandelt een belangrijk onderwerp en stelt mijns inziens de juiste onderzoeksvragen. De omschrijving van de feiten is correct en de (resultaten van de) bevraging bij de lokale besturen interessant. De in het rapport geformuleerde voorlopige conclusies lijken me evenwel bijzonder scherp in negatieve zin te zijn. Hierdoor zijn ze mijns inziens ook niet helemaal correct.

Inderdaad heeft de Vlaamse Regering haar visie op de interbestuurlijke verhoudingen in verschillende beleidsdomeinen duidelijk uiteengezet. Dat de integratie van de 7 sectorale subsidiestromen in een aanvullende dotatie bij het Gemeentefonds evenwel onvoldoende zorgvuldig zou zijn doorgevoerd (p. 16) wil ik graag nuanceren:

- in maart 2013 reeds publiceerde de UGent (professor Christiaens) in opdracht van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken een studie waarin een inventarisatie is gemaakt van de financiële stromen van Vlaanderen naar de lokale besturen. In hun conclusies stelden de auteurs vragen bij de opportuniteit van de veelheid van deze (in monetaire termen uitgedrukt vaak zeer bescheiden) instrumenten;
- de regeringsonderhandelaars en de Vlaamse Regering hebben van in den beginne (het regeerakkoord 2014) die 7 subsidiestromen expliciet geïdentificeerd als subsidiestromen waar de winst in planlastvermindering en lokale beleidsruimte opwoog tegen het verlies aan Vlaamse beleidssturing;
- ook uit een interne evaluatie van de implementatie van het Planlastendecreet door het departement Bestuurszaken (juli 2014) is gebleken dat het impuls karakter van de subsidies beperkt tot zelfs onbestaande was;
- wat de verdelingscriteria betreft is in de memorie van toelichting bij het decreet duidelijk geëxpliciteerd dat de Vlaamse Regering (Vlaams Parlement) van oordeel was dat de verdelingscriteria die in elk van de (afgeschafte) sectorale subsidiedecreten waren uitgewerkt goede criteria waren die onverkort konden worden overgenomen bij de integratie van de middelen in een aanvullende dotatie van het Gemeentefonds. Bovendien werd hiermee een bijdrage geleverd aan de wenselijke stabiliteit van de lokale ontvangsten.

Ook de ontwerpconclusie bij Hoofdstuk 3, dat de nieuwe kaderstellende, coachende en ondersteunende rol van de Vlaamse overheid onvoldoende duidelijk zou zijn, lijkt mij overdreven. Het ontwerprapport geeft zelf aan dat in de beleidsdomeinen Cultuur, Jeugd en Sport (de in financiële termen belangrijkste subsidiestromen) die nieuwe rol wél is aangegeven in beleidsnota's en -brieven én in enkele ondersteunende instrumenten effectief is gerealiseerd. Alsook dat het beleidsdomein Bestuurszaken, met mijn administratie ABB in een voortrekkersrol,

belangrijke inspanningen heeft geleverd met betrekking tot het ter beschikking stellen van allerhande beleidsinformatie (stads- en gemeentemonitor, BBC, ...).

Als functioneel bevoegd minister ben ik ook verantwoordelijk voor de ondersteunende rol van de Vlaamse overheid op vlak van integratie en armoedebestrijding. Ik wil hier graag even nader op ingaan.

Voor ondersteuning bij het lokale integratiebeleid kunnen lokale besturen beroep doen op het Agentschap Integratie en Inburgering. Het Agentschap adviseert en begeleidt lokale besturen, biedt vormingen op maat aan, bundelt goede praktijken in toegankelijke publicaties, enzovoort. Uit het onderzoek dat de KU Leuven in mijn opdracht voerde naar de invulling en versterking van de regierol van lokale besturen op vlak van integratiebeleid, blijkt overigens dat bijna 7 op de 10 lokale besturen eerder tevreden of heel tevreden is over dat ondersteuningsaanbod. Overigens wordt in de relevante beleidsdocumenten wel degelijk expliciet ingegaan op de ondersteuning van lokale besturen op vlak van lokaal integratiebeleid. Ik verwijs in dat verband naar mijn beleidsnota Integratie en Inburgering 2014-2019 en het Horizontaal Integratiebeleidsplan 2016-2019, waarin respectievelijk strategische doelstelling 3 en operationele doelstelling 4.2 geheel zijn gewijd aan deze thematiek.

Wat betreft het lokale armoedebestrijdingsbeleid is er een ondersteuningsaanbod van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Concreet zetten ze in op intervisie en uitwisseling van goede praktijken via lerende netwerken die openstaan voor alle lokale besturen. Om de lokale besturen nog beter te kunnen ondersteunen bestelde ik in 2016 een wetenschappelijk onderzoek naar hoe lokale besturen invulling kunnen geven aan hun armoedebestrijdingsbeleid en hun regierol daarin, alsook naar de knelpunten die zij daarbij ervaren. Ook wat armoedebestrijdingsbeleid betreft, komt de ondersteuning van de lokale besturen heel nadrukkelijk aan bod in mijn beleidsdocumenten (Doelstelling 'Inzetten op verbinding en netwerken').

Om de resultaten van de eerder aangehaalde onderzoeken te kunnen ontsluiten naar de lokale besturen, organiseerde ik op 11 februari 2019 een studiedag rond 'lokaal transversaal beleid'. Naast integratie en armoedebestrijding kwam ook het thema gelijke kansen hierbij aan bod. De complexiteit van migratie, diversiteit, armoede en uitsluiting vereist immers ook van het lokale niveau transversale en domeinoverschrijdende antwoorden. Met name de integratie van de sectorale subsidies en toegenomen beleidsvrijheid voor lokale besturen creëren mogelijkheden voor een dergelijke aanpak. Ook de laatste editie van de BinnenBand staat overigens geheel in het teken van deze thematiek.

Wat betreft de conclusies bij Hoofdstuk 4 (p. 40) kan ik slechts tevreden zijn dat de meerderheid van de gemeenten wel degelijk een grotere autonomie en beleidsruimte ervaart (waarmee een belangrijke doestelling van deze hervorming is gerealiseerd) en dat een meerderheid van de besturen de bestuurskracht als voldoende beoordeelt om zonder Vlaamse sturing het lokale beleid in de genoemde beleidsdomeinen te realiseren en de kredieten adequaat aan

te wenden (waar de Vlaamse Regering impliciet van uitging: een "bestuurskrachtonderzoek" was voor deze aangelegenheid niet noodzakelijk).

Hoogachtend,

Liesbeth HOMANS

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

Deze brochure is ook beschikbaar op de website van het Rekenhof.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be

