



Vlaams
Parlement

stuk **2089** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 30 mei 2013 (2012-2013)

Gedachtewisseling

over het rapport
van de Vlaamse Adviesraad voor
Bestuurszaken (VLABEST)
‘Vlaamse sectorale geldstromen
naar de lokale en provinciale besturen’

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken,
Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heren Kurt De Loor en Jan Durnez

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Marius Meremans, Willy Segers;
mevrouw Patricia De Waele;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Marc Vanden Bussche, mevrouw Khadija Zamouri;
mevrouw Fatma Pehlivan, de heer Jurgen Vanlerberghe;
mevrouw Lies Jans, de heer Karim Van Overmeire;
de heer Peter Reekmans;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Inleiding door de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme	4
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	5
3. Antwoorden van minister Geert Bourgeois	6
4. Replieken van de commissieleden en aanvullend antwoord van de minister ..	7
Gebruikte afkortingen	8

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme hield op 14 mei 2013 een gedachtewisseling met minister Geert Bourgeois over het VLABEST-rapport ‘Vlaamse sectorale geldstromen naar de lokale en provinciale besturen’.

Dit rapport werd eerder op 26 maart 2013 door VLABEST in de commissie toegelicht (*Parl. St.* VI.Parl, 2012-13, nr. 1976/1).

1. Inleiding door de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme

Minister *Geert Bourgeois* onderstreept dat de omvang van de subsidiestromen al bekend was voor de VLABEST-studie. Hijzelf deelde al cijfers mee op 22 maart 2011 toen hij in de commissie een vraag om uitleg van mevrouw Els Robeyns beantwoordde (*Hand.* VI.Parl. 2010-11, C-177-BIN13). Die gegevens waren gebaseerd op 2009 maar zijn globaal van dezelfde orde als wat uit het VLABEST-rapport blijkt. Het gaat om ongeveer 4,5 miljard euro, waarvan 2,3 miljard afkomstig is uit de grote fondsen, 1,3 miljard uit onderwijsmiddelen en een klein miljard euro uit diverse bronnen.

Nieuw is wel dat nu geïdentificeerd is naar welke individuele steden en gemeenten de subsidies gaan. De minister erkent dat daar heel wat puzzelwerk voor nodig is geweest. De opstellers van het rapport zeggen zelf dat verder studiewerk nog nodig is en doen nog geen uitspraken over de grote verschillen die zij detecteerden. De minister verwacht dat veel zal verklaard worden door de criteria van Gemeente- en Stedenfonds enerzijds en door de mate waarin lokale besturen onderwijs organiseren anderzijds. Die laatste gegevens moeten van Onderwijs komen.

Minister Bourgeois verzekert dat de Vlaamse Regering niet gewacht heeft op VLABEST om de continue informatievoorziening en dataverzameling te verbeteren. Hijzelf is bevoegd voor het bottom-upbeeld en wijst in dat verband op de digitale rapportering van kerngegevens uit de meerjarenplannen, de begrotingen en de jaarrekeningen. Een en ander vormt een onderdeel van de beleids- en beheercyclus, waarvan de voorbereiding in 2010 begon en die volledig operationeel moet zijn in 2014. Men zal per beleidsveld – niet per individuele subsidiestroom – kunnen zien hoeveel een gemeente ontvangt van de Vlaamse overheid.

De minister erkent dat de BBC vandaag alleen van toepassing is op gemeenten en provincies en hun autonome bedrijven, en op de OCMW's en hun verenigingen, maar niet op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Maar in de toekomst zou dat wel moeten kunnen, zeker in het licht van de rapportering aan de Europese Commissie. Het is wel mogelijk dat bepaalde grote bedrijven zoals distributienetbeheerders dan buiten het toepassingsveld zullen blijven. Dat moet nader uitgeklaard worden. Op dit moment ontbreken ook de politiezones, al is het niet uitgesloten dat de Vlaamse politiezones in de toekomst eveneens met de BBC zouden werken. Kerkfabrieken vallen evenmin onder de rapportering. Zij werken thans met een kasboekhouding, waaraan de minister geen wijzigingen denkt te moeten aanbrengen. De privaatrechtelijke EVA's hebben meestal een goede reden om voor dat model te kiezen en niet onder de BBC te vallen.

Voor het top-downbeeld is minister Muyters bevoegd. OraFin, het boekhoudsysteem van vele Vlaamse overheidsinstellingen, maakt het al jaren mogelijk om de financiële stromen naar de lokale besturen te kennen, zij het niet per individuele gemeente. De ESR-codes 43 en 63 staan voor overdrachten aan de lokale besturen. De minister haalde hieruit de gegevens voor zijn antwoord op de bovengenoemde vraag om uitleg van mevrouw Robeyns. De verfijning tot stromen naar individuele rechtspersonen en gemeenten is intussen op gang gebracht. Verder werd tijdens de begrotingscontrole 2013 beslist dat minister Muyters initiatieven zal nemen om Vlaamse rechtspersonen die niet met OraFin werken, alsnog

daartoe te overhalen. Een conceptnota is in voorbereiding en wordt binnen afzienbare tijd aan de Vlaamse Regering voorgelegd. De minister verzekert wel dat ook de instellingen die nu niet met OraFin werken, een eigen boekhoudpakket hebben, waarmee ze dusdanig moeten rapporteren aan de IVA Centrale Accounting dat ook bij hen de dotaties en subsidies naar de lokale besturen op een algemene wijze kunnen worden afgezonderd.

De minister is het ermee eens dat een geïntegreerde financiering uit het Gemeentefonds beter is dan wildgroei van sectorale subsidiestromen, al noemt hij het een illusie dat alles ooit kan samengebracht worden in een enkele subsidiërvorm via het Gemeentefonds. Er zal altijd vraag blijven naar specifieke interventie en hij geeft de zeer ongelijk verdeelde behoefte aan investeringen in de Vlaamse riolen als voorbeeld. Het systeem zal altijd gekenmerkt blijven door een zekere complexiteit. Wel is het zo dat er in de loop van de tijd reeds bepaalde inkantelingen zijn gebeurd. Zo zijn sommige subsidievormen al in het Gemeentefonds ondergebracht, zoals de trekkingsrechten op het Investeringsfonds. Anderzijds bestaan er nog altijd subsidies aan lokale besturen vanuit andere beleidsdomeinen, bijvoorbeeld Cultuur voor wat de bovenlokale infrastructuur betreft. Dat spanningsveld zal blijven, voorspelt de minister, die niettemin onderschrijft dat sectorale subsidiëring de planlasten niet mag verzwaren. Ook impulsbeleid kan overigens aanleiding geven tot sectorale subsidies.

Uit de inventarisatie blijkt dat er niet geweldig veel subsidiestromen zijn die tegelijk zeer klein zijn inzake budgettaire omvang en verstrekt worden aan zeer veel gemeenten. Een aantal situeren zich in het beleidsdomein RWO of in de sociale economie (werkwinkels). Het oordeel daarover is aan de betrokken minister. De meeste gemeenten ontvangen tussen de elf en de vijftien subsidiestromen.

Wat de herijking van het Gemeentefonds betreft, herinnert de minister eraan dat die – zeer moeilijke – oefening bezig is. Hij wijst tevens op de jaarlijkse groeivoet van 3,5%. De directeur van VVSG waarschuwde er in deze commissie blijkbaar voor om de doos van Pandora niet te openen. De minister, die nogmaals wijst op de budgettaire moeilijke tijden, zal zijn (theoretische) opties eerst voorleggen aan de regering voor hij er desgevallend mee naar buiten komt.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer *Jan Verfaillie* is zich bewust van de nood aan nuancering, maar de rode draad in het VLABEST-verhaal blijft dat twee steden ver boven het gemiddelde van 600 euro subsidie per inwoner uitsteken, terwijl alle andere – op Brugge na – eronder blijven. Dit nodigt uit tot verder onderzoek. Ook de verschillen tussen de provincies moeten uitgeklaard worden, al moet men bijvoorbeeld voor Limburg rekening houden met het provinciaal onderwijs. Het lid pleit voor verder onderzoek en zuivere vergelijkingen op basis van objectieve parameters, na uitzuivering van bepaalde cijfers, zoals die met betrekking tot het onderwijs. Hij beseft verder dat de herdefiniëring van de parameters van het Gemeentefonds geen gemakkelijke oefening is, maar de minister lijkt al een hele tijd niet verder te raken dan steeds herhaalde aankondigingen. Nochtans werd de herdefiniëring opgenomen in de actielijst van de interne staatshervorming. Kan de minister een tijdstabel bezorgen van de te nemen volgende stappen?

De heer *Kurt De Loor* vindt het essentieel dat het parlement een globaal en transparant zicht heeft op de financiële stromen tussen de overheden. Verdere verfijning is inderdaad nodig, net als een jaarlijkse opvolging. Zo kunnen evoluties en tendensen op lange termijn zichtbaar worden. De beperkte openbaarheid van de cijfergegevens is een heikel punt. Welke rol ziet de minister voor zichzelf in de bevordering van de transparantie en de correctheid van de gegevens?

De heer *Marnic De Meulemeester* stelt vast dat de geldstromen zeer divers en uiteenlopend in omvang zijn. Twintig jaar sectoraal beleid en de afwezigheid van een generalistische aanpak leidde tot 68 verschillende subsidiestromen. Iedereen is het erover eens dat de VLABEST-studie een vervolg moet krijgen. Is de minister bereid daartoe middelen uit te trekken? Steunt hij het pleidooi van VLABEST om de IVA Centrale Accounting een grotere rol te geven in het bijhouden van gegevens, in combinatie met die uit de digitale rapportering in de beleids- en beheercyclus? Hoe wil de Vlaamse Regering de lokale besturen betrekken bij de overdracht van de bijkomende geldstromen in het kader van de zesde staatshervorming?

Is het mogelijk om impulssubsidies te geven met 68 verschillende subsidiestromen? Wordt de autonomie van de gemeenten niet versterkt door ze te kanaliseren naar algemene financiering, terwijl sectorale financiering hen afhankelijk maakt van de Vlaamse overheid? Is geen verdere planlastenvermindering nodig? Ook de heer De Meulemeester vraagt een tijdspad voor de herijking van het Gemeentefonds. Wat denkt de minister van de suggestie om ook de ontvangsten uit de belastingstromen in kaart te brengen?

De heer *Jan Durnez* waardeert het studiewerk van VLABEST, maar hij acht een verdere opsplitsing nodig tussen de algemene en de soorten ‘gekleurde’ financiering. De gekleurde financiering wordt vaak als recurrent aanzien maar kan wel van kleur veranderen. Daarnaast moeten ook de andere generieke ontvangsten van de gemeenten in kaart gebracht worden, met name de aanvullende personenbelasting, de onroerende voorheffing en (vooral voor de kustgemeenten) de tweedeverblijftaks. De volgende oefening is dan om de sokkel van de gelijke opdrachten voor elke gemeente en de kostprijs en financiering ervan te bepalen. De vergelijking met de jaarlijkse uitvoering van de gemeenschappelijke opdrachten levert informatie op over de efficiëntie van de besteding van die verschillende middelen.

3. Antwoorden van minister Geert Bourgeois

Minister *Geert Bourgeois* meent dat hij in zijn inleiding al op de meeste opmerkingen heeft geanticipeerd. Hij herhaalt dat men geen conclusies mag trekken uit de eindcijfers maar dat men ze eerst moet detailleren en uitzuiveren. Bijna een derde van de stromen (1,3 miljard euro) heeft betrekking op onderwijs, merkt hij nogmaals op. Het gaat hierbij om een loutere doorgeefoperatie ingevolge het uitbetalen van de weddes van het personeel. Hij is het eens met de keuze voor zo veel mogelijk vereenvoudiging en algemene subsidiëring en zo weinig mogelijk planlasten. Maar alle sectorale subsidies onderbrengen in de grote fondsen, is een illusie als men met het beleid impulsen wil blijven geven.

Het resterende miljard euro (bedrag dat overblijft na aftrek van de grote fondsen en onderwijs) moet grondig tegen het licht gehouden worden. Minister *Muyters* is daarmee bezig. Daar zit 209 miljoen euro voor de gesco's in, maar ook dat is een pure doorgeefoperatie. Samen met de rioolsubsidies, gezins- en thuiszorg, dienstencentra en lokaal cultuurbeleid verklaart dit al een half miljard euro. In het overblijvende halve miljard euro zitten misschien stromen waarvan het behoud niet langer zinvol is, maar dat debat moet door de betrokken ministers gevoerd worden en komt ongetwijfeld aan bod in de voorbereiding van het volgende regeerakkoord.

De minister verwijst andermaal naar de reeds lopende verbeterde en gedetailleerde digitale terbeschikkingstelling van gegevens over de subsidiestromen, met inbegrip van de fiscaliteit. Er zijn in dat kader bewegingen bottom-up en top-down bezig. Voor de vergelijking tussen gemeenten zal ook de profielschets een goed hulpmiddel zijn. Daarnaast biedt OraFin nu al mogelijkheden en moeten ook andere systemen gegevens kunnen uitwisselen met de IVA Centrale Accounting. Op het vlak van het in kaart brengen van de gegevens is de regering goed bezig, besluit de minister.

Minister Bourgeois belooft zijn ideeën over de herziening van het Gemeentefonds op papier te zetten. Alle suggesties zijn echter welkom in deze aartsmoeilijke evenwichts-oefening in een tijd waarin men geen extra begrotingsgeld kan inzetten. Resultaat kan hij niet garanderen en wordt ook niet beloofd in het regeerakkoord. Afnemen van wie heeft, is altijd moeilijker dan bijgeven. In elk geval is de implementatie van een hervormd Gemeentefonds voor de volgende regeerperiode.

4. Replieken van de commissieleden en aanvullend antwoord van de minister

De heer *Jan Durnez* verzoekt om een versie van het VLABEST-rapport waarin de verfijningen zijn verwerkt. Op die manier zou men over nauwkeuriger basismateriaal beschikken. Is er een zicht op wat de lokale besturen zelf per inwoner inzetten voor onderwijs? Als men de cijfers vergelijkt met het aantal personeelsleden, moet men voorzichtig zijn en ook rekening houden met wat ondergebracht is in autonome bedrijven en vzw's.

De heer *Joris Van Hauthem* vindt het ondanks alle kanttekeningen een verdienste van het rapport dat de stromen in kaart zijn gebracht. Eigenaardig is immers dat sommige departementen geen cijfers konden of wilden geven. Bereidt de minister aparte hervormingen van de fondsen voor of werkt hij aan een omvattend concept voor de structurele financiering van lokale besturen? De opdeling van de fondsen (Gemeente-, Steden- en Plattelandsfondsen) heeft tot gevolg dat gemeenten uit de boot vallen en dat is geen goede aanpak van de algemene financiering, te meer omdat de fondsen onder drie verschillende ministers vallen.

Minister *Geert Bourgeois* meent dat het aan VLABEST is om aan een verbeterde versie te werken, al zou het interessanter zijn om over de cijfertabellen zelf te beschikken en die met zijn eigen cijfers te vergelijken. De instrumenten die op het getouw worden gezet, zullen een beoordeling van het gemeentelijke budget mogelijk maken, verzekert de minister. Zo zal men in 2014 van alle gemeenten kunnen zien wat zij zelf aan het onderwijsbudget toevoegen, hoewel nu ook al heel wat beschikbaar is via de functionele ESR-codes. Voorzichtigheid is inderdaad aangewezen bij het maken van vergelijkingen. Er bestaan bepaalde particuliere situaties, er zijn autonome gemeentebedrijven enzovoort.

De minister stelt nog dat de gegevens over de geldstromen voortaan altijd beschikbaar zullen zijn via de BBC en bij de IVA Centrale Accounting. Hij onderstreept tot slot dat hij niet autonoom met een voorstel voor de heroriëntering van het Gemeentefonds naar de commissie kan komen maar daarover eerst consensus in de regering moet verwerven. De minister is hiertoe gehouden door het consensussysteem dat de Vlaamse Regering kenmerkt en dat voortvloeit uit de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Persoonlijk is hij evenwel gewonnen voor een andere dialoogvorm met het parlement, zoals bijvoorbeeld een schriftelijke procedure naar analogie met de Nederlandse Tweede Kamer.

Annick DE RIDDER,
voorzitter

Kurt DE LOOR
Jan DURNEZ,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

BBC	beleids- en beheerscyclus
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
EVA	extern verzelfstandigd agentschap
gesco	gesubsidieerde contractueel
IVA	intern verzelfstandigd agentschap
OraFin	Oracle Financials
RWO	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed
VLABEST	Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten