



Vlaams  
Parlement

ingediend op **37** (2019) – Nr. 2  
29 januari 2020 (2019-2020)

## **Verslag**

namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur,  
Gelijke Kansen en Inburgering  
uitgebracht door Steven Vandeput

over het 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

---

*Samenstelling van de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering:*

*Voorzitter:* Kris Van Dijck.

*Vaste leden:*

Maaïke De Vreese, Nadia Sminate, Steven Vandeput, Kris Van Dijck, Paul Van Miert;  
Filip Dewinter, Chris Janssens, Sam Van Rooy;  
Koen Van den Heuvel, Brecht Warnez;  
Stephanie D'Hose, Tom Ongena;  
Celia Groothedde, Jeremie Vaneekhout;  
Maxim Veys.

*Plaatsvervangers:*

Andries Gryffroy, Bert Maertens, Freya Perdaens, Elke Sleurs, Annabel Tavernier;  
Adeline Blancquaert, Guy D'haeseleer, Kristof Slagmulder;  
Jo Brouns, Katrien Partyka;  
Emmily Talpe, Carina Van Cauter;  
Meyrem Almaci, An Moerenhout;  
Hannelore Goeman.

*Toegevoegde leden:*

Lise Vandecasteele.

Documenten in het dossier:

**37** (2019) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

## INHOUD

1.	Toelichting door het Rekenhof .....	4
1.1.	Algemeen kader .....	4
1.2.	Visie Vlaamse Regering .....	4
1.3.	Onderzoek door het Rekenhof .....	5
1.4.	Uitbouw en onderbouwing van de visie .....	5
1.5.	Omslag naar een nieuwe overheidsrol .....	6
1.6.	Aanbevelingen .....	7
1.7.	Doorwerking van de cultuuromslag in steden en gemeenten .....	7
1.8.	Algemene conclusies .....	7
2.	Tussenkomst van Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen .....	7
3.	Vragen en opmerkingen van de commissieleden .....	9
4.	Antwoorden van het Rekenhof .....	12
5.	Antwoorden van minister Bart Somers .....	13
6.	Repliek .....	15
	Gebruikte afkortingen .....	16

De Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering besprak op 14 januari 2020 het 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.

Aan de bespreking werd deelgenomen door:

- Steven Bernagie, eerste-auditeur-revisor Rekenhof;
- Veerle Straetemans, eerste auditeur Rekenhof;
- Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen.

## 1. Toelichting door het Rekenhof

*Steven Bernagie* stelt dat het rapport 'Interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten' nog van juni 2019 dateert. Omwille van de vorming van de nieuwe Vlaamse Regering en de installatie van deze commissie kan het rapport nu pas worden voorgesteld.

### 1.1. Algemeen kader

Het kader is de afgelopen jaren gewijzigd van een sturende controle naar een ondersteunende coaching. Tot 2011 stuurt en controleert de Vlaamse overheid en kent ze verschillende subsidies toe met bijhorende plan- en rapporteringsverplichtingen.

Het voorliggend rapport handelt specifiek over het decreet van 3 juli 2015 waardoor zeven subsidiestromen werden ingekanteld in een algemene, onvoorwaardelijke financiering van de lokale besturen langs het Gemeentefonds. De zeven subsidiestromen hebben betrekking op lokaal cultuurbeleid, lokaal jeugdbeleid, lokaal sportbeleid, integratie en inburgering, armoedebestrijding, ontwikkelings-samenwerking en flankerend onderwijsbeleid. De lokale besturen kunnen deze middelen voortaan vrij besteden en dienen geen verantwoording meer af te leggen.

### 1.2. Visie Vlaamse Regering

De nieuwe visie van de Vlaamse Regering is vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten. Het witboek Interne Staatshervorming van 2011 vormde daarbij het startpunt. Bedoeling daarvan was om te komen tot een eenvoudiger bestuurlijk landschap en een efficiënte overheid. Er werd sterk ingezet op subsidiariteit en verhoging van de bestuurskracht van de lokale besturen. Het witboek benadrukte ook dat de sturing vanuit de Vlaamse overheid meer moet gebeuren op output- en effectindicatoren in plaats van op input- en activiteitenindicatoren.

Ongeveer in dezelfde periode stelde de Commissie Efficiëntiewinst voor Lokale Besturen en Decentralisatie (2010) vast dat vele subsidiestromen geen impulsfunctie meer hadden maar verworpen waren tot generiek lokaal beleid. Het Planlastendecreet van 2011 droeg verder bij tot de verhoging van de autonomie van de lokale besturen. Het decreet legde een kader vast voor aanwending van subsidies aan de hand van de zogenaamde Vlaamse beleidsprioriteiten. Subsidies werden opgenomen in de meerjarenplanning en de rapportering gebeurde via de jaarrekening.

Het regeerakkoord 2014-2019 (*Parl.St. VI.Parl. 2014, nr. 31/1*) en de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019 (*Parl.St. VI.Parl. 2014-15, nr. 138/1*) bevestigden het voornemen om steden en gemeenten meer beleidsautonomie te geven. De beleidsnota wijst op het belang van een omslag, niet alleen op het vlak van structuren en instrumenten maar ook op het vlak van beleidscultuur. Deze visie leidde in 2015 tot de inkanteling van zeven subsidiestromen die werden omgevormd tot een aanvullende dotatie geïntegreerd in het Gemeentefonds. In 2017 werd ook het Stedenfonds als een aanvullende dotatie toegevoegd aan het Gemeentefonds.

De zeven subsidiestromen samen vertegenwoordigen ongeveer 131 miljoen euro. Bedoeling van een en ander is te komen tot meer afstemming, coördinatie en integratie bij lokale besturen, minder plan- en rapporteringsverplichtingen en efficiëntiewinsten.

De aanvullende dotatie van de zeven ingekantelde sectorale subsidies maakt deel uit van de algemene financiering van de lokale besturen. De algemene financiering, waartoe ook het Gemeentefonds behoort, bedroeg in 2017 ongeveer 3,1 miljard euro. Daarnaast is er nog de doelgebonden financiering met onder meer de sectorgebonden regelingen die in de beleids- en beheerscyclus zijn opgenomen, bijvoorbeeld inzake sociale economie.

De 131 miljoen euro aan ingekantelde subsidies gaan voornamelijk naar lokaal cultuurbeleid (85 miljoen euro), lokaal jeugdbeleid (17 miljoen euro) en lokaal sportbeleid (14 miljoen euro). De genoemde subsidiestromen zijn in nagenoeg alle gemeenten aanwezig. Voor de overige subsidiestromen (bijvoorbeeld integratie en inburgering of armoedebelief) is dat veel minder het geval.

### 1.3. Onderzoek door het Rekenhof

Het Rekenhof ging uit van volgende onderzoeksvragen:

- is de visie van de Vlaamse overheid op de interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten deugdelijk onderbouwd en uitgewerkt?
- heeft de Vlaamse overheid in de praktijk de omslag gemaakt naar haar kaderstellende, coachende en ondersteunende rol ten aanzien van de steden en gemeenten?
- werkt de gewijzigde opstelling van de Vlaamse overheid door bij de Vlaamse steden en gemeenten? Hoe ervaren de steden en gemeenten de gewijzigde verhoudingen?

Om deze vragen te beantwoorden, werden regelgeving en beleidsdocumenten onderzocht en vond een websurvey plaats bij alle Vlaamse gemeenten en de betrokken departementen. Tot slot werden diepte-interviews bij de departementen afgenomen.

### 1.4. Uitbouw en onderbouwing van de visie

De eerste onderzoeksvraag had betrekking op de uitbouw en onderbouwing van de visie van de Vlaamse Regering. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de Vlaamse overheid een duidelijke visie had op de interbestuurlijke verhoudingen en dat die goed was onderbouwd in verschillende beleidsdocumenten (regeerakkoord, beleidsnota's en dergelijke). Er werd evenwel geen onderbouwing gevonden voor de vraag waarom net deze zeven ingekantelde subsidiestromen werden omgevormd tot onvoorwaardelijke financiering. Er werd niet nagegaan of de subsidiestromen wel degelijk regulier beleid geworden waren en dus hun impulsfunctie hadden verloren.

Het verlies van de impulsfunctie en de verwording tot generiek beleid is volgens het Rekenhof vooral aannemelijk voor de grotere subsidiestromen inzake cultuur, jeugd en sport maar niet noodzakelijk voor de kleinere subsidiestromen. In het rapport van het Rekenhof wordt verwezen naar een studie van de Universiteit Gent waaruit blijkt dat 41 van de 68 geldstromen naar de lokale besturen recurrent zijn. Samen vertegenwoordigen die 92% van de totale geldstromen.

Meer autonomie betekent dat er bestuurskracht nodig is ten einde de eigen organisatie uit te bouwen om een goed lokaal beleid te voeren. Er werd evenwel niet onderzocht of die bestuurskracht in voldoende mate aanwezig was in de steden en gemeenten. Het werken met beleidsprioriteiten (ingevoerd in 2013) werd zonder

evaluatie terzijde geschoven. De middelen voor de vroegere subsidiestromen werden verdeeld volgens de vroegere subsidieverdeling. Het aandeel dat steden en gemeenten in 2014 hadden in elk van de subsidiestromen werd vastgelegd voor de komende jaren, zonder rekening te houden met maatschappelijke evoluties en noden.

Het Rekenhof beveelt in dit kader aan dat de Vlaamse Regering de doelmatigheid (impulsfunctie) van de subsidiestromen moet nagaan vóór de inkanteling en oog moet hebben voor het gelijkheidsbeginsel. De verdeling van de subsidiestromen moet rekening houden met latere maatschappelijke evoluties en noden.

#### 1.5. Omslag naar een nieuwe overheidsrol

*Veerle Straetemans* vult aan dat er wel degelijk sprake is geweest van een cultuuromslag. De Vlaamse overheid wil een andere houding aannemen tegenover de Vlaamse steden en gemeenten. Dat gaat evenwel niet vanzelf. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de nieuwe rol van de Vlaamse overheid enkel werd verduidelijkt in de beleidsbrieven Cultuur, Jeugd en Sport. Het gaat hier weliswaar over de belangrijkste (lokale) sectoren die subsidies ontvangen. De nieuwe rol was bij de betrokken sectoradministraties overigens al de voorgaande jaren ingezet.

De beleidsbrief Binnenlands Bestuur licht vooral de inzetbare instrumenten toe, bijvoorbeeld de tools inzake dataverzameling en monitoring. Maar de verduidelijking van de strategische kaders voor de lokale beleidsdomeinen ontbreekt, dit terwijl de Vlaamse beleidsprioriteiten niet langer van toepassing zijn.

Het is ook duidelijk dat de sectoradministraties hun nieuwe rol in functie van de vertreksituatie verschillend invullen. Het vroegere Bloso stond bekend voor een zeer sturende rol. Het huidige agentschap Sport Vlaanderen biedt kaders, modellen, producten en structuren aan, maar dit kant-en-klaar aanbod is niet te nemen of te laten. Het is evenwel aantrekkelijk om het over te nemen. Inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking (het lokale mondiale beleid) wordt de ondersteuning volledig overgelaten aan de VVSG.

In het algemeen kan men een uitbesteding van de ondersteunende rol aan gesubsidieerde vzw's vaststellen.

Door het wegvallen van de subsidieverantwoording is er minder beleidsinformatie beschikbaar. Vandaar heeft het Agentschap Binnenlands Bestuur en de Vlaamse Statistische Autoriteit vanaf het begin ondersteuning geboden bij het verzamelen en ontsluiten van beleidsinformatie en beleidsdata. Dat vraagt evenwel een andere vorm van informatiegaring en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten. Een voorbeeld hiervan is de lokale vrijetijdsmonitor. Die biedt de mogelijkheid om op een geïntegreerde manier informatie te verzamelen en te ontsluiten over de drie grote lokale beleidsdomeinen. In dit kader kan ook de Gemeente- en Stadsmonitor worden vermeld die relevante gegevens bevat over tal van beleidsdomeinen.

Het is echter wel zo dat de kleine ingekantelde subsidiestromen niet meer worden opgevolgd door de Vlaamse overheid. Het gaat dan vooral over het flankerend lokaal onderwijsbeleid en de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

De overheveling van provinciepersoneel naar de Vlaamse overheid heeft opportuniteiten geboden. Met het personeel is ook hun expertise en netwerk aan contacten met de lokale besturen overgeheveld. Daardoor was er binnen de administraties meer aandacht voor het bovenlokale niveau.

## 1.6. Aanbevelingen

De Vlaamse overheid moet haar kaderstellende, coachende en ondersteunende rol inhoudelijk verder uitdiepen. Dat kan bijvoorbeeld door meer expliciete aandacht te schenken aan het lokale beleid in de ministeriële beleidsnota's. Naast de noodzakelijke instrumentele ondersteuning zou het goed zijn als ABB inhoudelijke ondersteuning kon bieden door de relatie met de lokale besturen in verschillende beleidsdomeinen horizontaal op te volgen. De Vlaamse overheid moet tot slot blijvend inzetten op de uitwisseling van beleidsinformatie over de ingekantelde subsidiestromen en, waar nodig, aangepaste instrumenten ontwikkelen of verbeteren.

## 1.7. Doorwerking van de cultuuromslag in steden en gemeenten

Het Rekenhof heeft via een survey de doorwerking van de cultuuromslag in steden en gemeenten onderzocht. De responsgraad bedroeg ruim 65%. Er is uit gebleken dat de steden en gemeenten meer beleidsvrijheid ervaren in het stellen van beleidsdoelstellingen, het invullen van hun regierol en de creatie van een meer geïntegreerd beleid. De steden en gemeenten vinden ook dat ze daarvoor over voldoende bestuurskracht en deskundigheid/professionaliteit beschikken.

Uit de survey blijkt dat de impulsfunctie voor cultuur en jeugd belangrijk blijft. De lokale besturen hebben zeker vertrouwen in de coaching en ondersteuning door het departement. Zij voelen in de praktijk de gewijzigde rol van de Vlaamse overheid. De lokale besturen zijn wel vragende partij om nog meer beleidsinformatie te ontvangen vanwege de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld om aan benchmarking te doen.

## 1.8. Algemene conclusies

Het Rekenhof trekt volgende algemene conclusies uit zijn onderzoek:

- de Vlaamse visie op interbestuurlijke verhoudingen is onderbouwd;
- de integratie van zeven sectorale subsidiestromen mist voorafgaandelijke evaluatie en objectieve, geactualiseerde middelenverdeling;
- de sectoradministraties vullen hun nieuwe rol divers in, maar er zijn gemeenschappelijke tendensen;
- de nieuwe rol van de bevoegde administraties is doorgaans onvoldoende verduidelijkt;
- horizontale, inhoudelijke ondersteuning ontbreekt en er is vooral instrumentele ondersteuning;
- er is verlies aan beleidsinformatie en er is minder opvolging door de Vlaamse overheid;
- lokale besturen ervaren meer vrijheid en hebben vertrouwen, maar hebben nood aan meer beleidsinformatie.

## **2. Tussenkoms van Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen**

Minister *Bart Somers* dankt het Rekenhof voor het geleverde werk en de presentatie. Hij wijst erop dat het nog de voormalige minister van Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans was die op dit rapport heeft gerepliceerd. De minister kan zich in grote lijnen aansluiten bij die repliek.

De minister is ervan overtuigd dat de inkanteling van de sectorale subsidiestromen in het Gemeentefonds een goede oefening is geweest. De meerderheid van de lokale besturen ervaart vandaag een grotere autonomie en beleidsruimte en ziet de eigen bestuurskracht als voldoende om zonder Vlaamse sturing het lokale beleid te realiseren.

Het is het een of het ander volgens de minister. Ofwel zegt men dat men meer autonomie wil geven en men vanuit Vlaanderen niet als een keizer-koster wil optreden. Dan kunnen de lokale besturen zelf oordelen hoe ze de middelen best inzetten. Ofwel gebruikt Vlaanderen de financiële middelen als een hefboom om het Vlaamse beleid door de lokale besturen te laten uitvoeren. Bij beide mogelijkheden kunnen uiteraard nuances worden aangebracht.

De minister is ervan overtuigd dat een goede keuze werd gemaakt, namelijk meer autonomie geven, de lokale besturen versterken en de sturing vanuit de Vlaamse overheid afbouwen. In essentie bevestigt het rapport van het Rekenhof, weliswaar met een aantal randbemerkingen en nuances, de gekozen basisoptie. Die wordt ook door de lokale besturen onderschreven. De minister is dan ook van plan op dit pad verder te gaan. Dit moet evident in overleg gebeuren, want de lokale besturen zijn een partner van de Vlaamse overheid.

De minister is bereid om tijdens de huidige regeerperiode rekening te houden met de vier aanbevelingen van het Rekenhof. Binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing wordt door de Universiteit Antwerpen een ex-postevaluatie gemaakt van de inkanteling van de sectorsubsidies. Daarbij wordt de impact onderzocht van de verfondsing van de sectorale financiering op de lokale beleidsdynamiek. In dit onderzoek wordt onder meer gewerkt met BBC-data die inzicht kunnen geven in de daadwerkelijke impact op de lokale meerjarenplannen en daarmee een aanvulling betekenen op de surveydata die door het Rekenhof worden gehanteerd. Dit onderzoek zal in 2020 worden afgerond.

Binnen zijn eigen bevoegdheden zal de minister de kaderstellende, coachende en ondersteunende rol van de Vlaamse overheid inhoudelijk verder verdiepen. In eerste instantie is het de bedoeling de organieke regelgeving te verbeteren door onder meer het moderniseren van de rechtspositieregeling voor het personeel en het vereenvoudigen van het scala aan verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. Ten tweede zal het ondersteuningsaanbod ten aanzien van de lokale besturen verder worden verfijnd met sjablonen, intervisiemomenten en het delen van goede praktijken, bijvoorbeeld op het vlak van beheersrapportering. Tot slot zullen experimentele vormen van betrokkenheid, inspraak en cocreatie van lokaal beleid waar nodig worden ondersteund en waar nuttig worden opgeschaald.

Vanuit het beleidsveld Binnenlands Bestuur zal inhoudelijke ondersteuning en richting worden geboden aan de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid inzake de relatie tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten. In de commissie decentralisatie zal samen met de lokale besturen en andere Vlaamse entiteiten worden bekeken hoe men nog meer en concreter een partner kan zijn voor de lokale besturen en invulling kan geven aan de kaderstellende, coachende en ondersteunende Vlaamse rol. Men zal er ook bekijken hoe men de lokale besturen bij het veranderingsproces kan begeleiden. Verder is het de bedoeling om de strategische kaders en ondersteuningsinitiatieven van de verschillende beleidsdomeinen nog meer te verduidelijken en op elkaar af te stemmen. In het kader van de gemeentelijke fusies coördineert ABB de werkzaamheden binnen de Vlaamse overheid, bewaakt de onderlinge afstemming van de regelgeving en zorgt dat vragen en knelpunten bij de bevoegde administraties terechtkomen. Door middel van de regiovorming zal men werken in de richting van regio's waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen plaatsvinden.

De minister zal zijn verantwoordelijkheid nemen om de uitwisseling van beleidsinformatie te versterken. Hierbij is het, zoals het Rekenhof aangeeft, belangrijk om aandacht te hebben voor de informatievergaring die de nieuwe Vlaamse rol vereist, zodat er geen verlies aan informatie is over het gevoerde lokale beleid. Dit moet de lokale besturen toelaten om te benchmarken en een beter inzicht te krijgen in waar zij staan en hoe zij vooruit kunnen gaan.



De minister zal daartoe het bestaande aanbod aan beleidsondersteunende monitoren met onder meer de Gemeente- en Stadsmonitor verder uitbreiden. Hij looft het instrument van de Gemeente- en Stadsmonitor dat hij als lokaal bestuurder dankbaar gebruikte om lacunes in het eigen beleid op te sporen. Voor bibliotheken bijvoorbeeld scoorde Mechelen het slechtste van de centrumsteden. Uit de stadsmonitor is eigenlijk 'Het Predikheren' geboren. Mede dankzij de Stadsmonitor was de stad genoodzaakt een grote kwalitatieve sprong vooruit te maken. De monitor kan inspireren om de eigen tekortkomingen te zien of omgekeerd om vast te stellen waar men heel goed in is.

Het is de bedoeling om de interactieve dataontsluiting op maat van de gebruiker nog te versterken. Er moet voor elk lokaal bestuur een kant-en-klaar rapport komen en er moet worden gewerkt met open data op een dynamische website. Verder wil de minister van het platform 'Lokale besluiten als gelinkte open data' een overheidsbreed verhaal maken. ABB neemt hierbij in samenwerking met het Agentschap Informatie Vlaanderen een transversale rol op van verbinder tussen de lokale sector en andere (Vlaamse) entiteiten. Ook voor andere diensten en toepassingen wil de minister de transversale verbindingsrol van zijn administratie verder verkennen. Zo zal die administratie een bijdrage moeten leveren aan de digitalisering van lokale besturen en de standaardisatie, samenwerking en cocreatie die daarvoor nodig zijn.

Vandaag zijn de BBC-data van elk bestuur raadpleegbaar op de website van ABB. De BBC is echter niet altijd leesbaar voor de gewone burger (en zelfs voor raadsleden of mensen die bestuursverantwoordelijkheid dragen). Een bijzondere focus op de burger zal een betere kennis van en een nauwere betrokkenheid bij de lokale financiën opleveren en van de individuele burger een betere 'gemeentenaar' maken.

De minister besluit dat hij op die sporen wil werken om de kerngedachte van meer lokale autonomie verder vorm te geven. De lokale democratie moet meer zuurstof en vrijheid krijgen. De Vlaamse overheid moet daarbij het kader creëren, coachen en faciliteren, maar de uiteindelijke keuzes moeten lokaal genomen worden.

### **3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden**

*Steven Vandepuut* dankt het Rekenhof voor het rapport en de presentatie. Dergelijke onderzoeken zijn nuttig omdat ze de lokale besturen en de Vlaamse overheid aanzetten tot acties en verbetering.

De inkanteling van de sectorale subsidiestromen wordt door de lokale besturen zelf als zeer succesvol ervaren. Die besturen zijn ook van mening dat ze over voldoende bestuurskracht beschikken. Het is wel niet duidelijk hoe diep het Rekenhof is gegaan in het onderzoeken van de bestuurskracht. In ieder geval is de coachende ondersteuning erg belangrijk.

Een kritische noot in het rapport is dat het voorafgaandelijk bestuderen van de doelmatigheid van de sectorale subsidies niet meer gebeurt. De spreker treedt het Rekenhof bij in die vaststelling. Het is immers belangrijk dat men vooraf nagaat of een subsidie effectief het doel bereikt waarvoor zij werd ontworpen. In het decreet van 2015 heeft de Vlaamse Regering zich vooral gefocust op het geven van vertrouwen aan de lokale besturen en het verminderen van de planlast. In dat kader werd de gemeentelijke financiering voor een stuk structureel gemaakt. Zo bekeken is die operatie geslaagd te noemen.

De spreker treedt het pleidooi van het Rekenhof bij dat de ondersteunende rol van de Vlaamse overheid meer transversaal moet worden opgenomen. Inzake doorstroming van beleidsinformatie wordt er door de administratie hard gewerkt aan informatisering en digitalisering van de relaties met de lokale besturen. Daarop kan nog verder worden ingezet.

De minister heeft al enkele paden aangegeven die hij wil bewandelen om voor een stuk tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Welke concrete stappen ziet het Rekenhof in dat verband? Op basis van welke meetfactoren zou een dergelijk beleid kunnen worden geëvalueerd? Het is van belang om de problematiek op een objectiveerbare manier aan te pakken.

*Sam Van Rooy* merkt op dat er sprake is van een verlies aan informatie over het gevoerde lokale beleid. Hoe wil de minister dat aanpakken? Steden en gemeenten hebben ook aangegeven zelf meer nood te hebben aan beleidsinformatie. Welke stappen wil de minister zetten om aan die bekommernis tegemoet te komen?

De globale conclusie van het Rekenhof is volgens de spreker dat de Vlaamse overheid de voorbije legislatuur ondoordacht tewerk is gegaan bij de inkanteling van de sectorale subsidies. Wat zou de minister fundamenteel anders doen dan de vorige regering om te vermijden dat er over enkele jaren eenzelfde conclusie zou gemaakt worden?

*Brecht Warnez* denkt dat het rapport wat op twee sporen hinkt. Enerzijds is er de impulsfunctie van subsidies, anderzijds de generieke financiering die bijdraagt aan de lokale autonomie. De inkanteling bewandelt duidelijk het laatste spoor. Het is belangrijk dat de generieke subsidiëring op basis van correcte parameters goed onderbouwd is. De oorspronkelijke subsidiebedragen werden vastgelegd op basis van parameters uit het verleden, zonder dat er rekening werd gehouden met latere maatschappelijke evoluties. Pleit het Rekenhof voor een aanpassing van de criteria? Zijn er in de loop van het onderzoek daarover expliciete vragen gesteld door de lokale besturen?

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de lokale besturen het met name inzake cultuur en jeugd belangrijk vinden dat er impulssubsidies worden gegeven. Waarom enkel op die twee domeinen en bijvoorbeeld niet inzake sport?

Wat de beschikbaarheid van lokale beleidsinformatie betreft, adviseert het Rekenhof dat de Vlaamse overheid nieuwe instrumenten moet ontwikkelen, weliswaar zonder de planlast te verhogen. Opnieuw wordt op twee sporen gehinkt: enerzijds informatiegaring en anderzijds planlastvermindering. De spreker merkt op dat de BBC en de meerjarenplanning hier een belangrijke rol in kunnen spelen. Heeft het Rekenhof onderzoek gedaan naar de rol die deze beleidsinstrumenten kunnen vervullen inzake doorstroming van lokale beleidsinformatie? Konden de lokale besturen daar in het kader van de survey een uitspraak over doen?

*Steven Coenegrachts* sluit zich aan bij de vragen van de vorige sprekers. Hij onthoudt dat de ingeslagen weg – het vertrouwen geven aan de lokale besturen – verder moet worden bewandeld. Hij is van oordeel dat het geven van meer lokale autonomie met zich meebrengt dat de lokale besturen hun beleid niet meer moeten vertalen in rapporten die aan de Vlaamse overheid worden gestuurd. Is dit niet de logische consequentie van de keuze die destijds werd gemaakt? Wat zou de meerwaarde geweest zijn van een terugkoppeling van informatie?

De spreker is blij dat de keizer-kostermentaliteit bij de Vlaamse overheid stilaan wordt verlaten. Men geeft terecht vertrouwen aan de lokale bestuurders. Dit leidt tot een meer geïntegreerd beleid. De aanbevelingen van het Rekenhof zijn wel nuttig om de ingeslagen weg in de toekomst nog beter te kaderen. De minister heeft duidelijk aangegeven dat hij daarin zijn verantwoordelijkheid wil nemen. In ieder geval moet de ingeslagen weg verder worden bewaakt en verbeterd.

*Jeremie Vaneckhout* sluit zich aan bij de woorden van dank en appreciatie voor het werk van het Rekenhof. Dergelijk onderzoekswerk is van belang om ernstig parlementair werk te verrichten en om een aantal zaken duidelijk te benoemen.

Men kan voor of tegen bepaalde conclusies zijn maar het is wel goed dat ze in een rapport scherp geformuleerd worden.

De globale conclusie van het rapport is relatief scherp over het uitgangspunt van de vorige Vlaamse Regering. De keuze om de sectorale subsidies in te kantelen in het Gemeentefonds was immers op weinig analyse gebaseerd. De spreker volgt wel de keuze voor meer lokale autonomie maar hekelt het gebrek aan gefundeerde analyse over de verdeling en doelmatigheid van de subsidiestromen.

Uit het rapport komen twee grote uitdagingen naar voor. Enerzijds neemt Vlaanderen zijn coachende en ondersteunende rol nog te weinig op. Hier is dus nog vooruitgang mogelijk. Anderzijds beschikt men over weinig beleidsinformatie omdat de monitoring tekortschiet. De minister heeft aangegeven hoe hij wil inspelen op de aanbevelingen van het Rekenhof. De spreker zal dit de komende maanden en jaren van nabij opvolgen.

Wanneer zal een volgende analyse plaatsvinden? Vertrekt het onderzoek van de Universiteit Antwerpen van de cijfers van vorig jaar of van de nieuwe, net goedgekeurde meerjarenplannen? Het is logisch dat de financiële keuzes die in 2013 werden gemaakt gedurende de verdere beleidsperiode (meerjarenplanning 2014-2019) blijven doorlopen. Het zou echter ook logisch zijn om nu wel opnieuw de analyse te maken.

Jeremie Vaneekhout vindt dat er raakpunten zijn met de verdeelcriteria van het Gemeentefonds. Ook daar worden historische subsidies aangehouden volgens vroeger vastgelegde criteria. Wat denkt het Rekenhof over een globale herziening van de verdeelcriteria van het Gemeentefonds?

In het rapport staat dat er nog maar weinig ondersteuning wordt geboden inzake het gemeentelijk ontwikkelingsbeleid en het flankerend onderwijsbeleid. Welke stappen zouden daar volgens het Rekenhof moeten worden gezet?

Op welke manier wil de minister de doorstroming van beleidsinformatie fijnmaziger maken? De uitbreiding van de Gemeente- en Stadsmonitor is een interessante piste maar op welke termijn ziet de minister dat realiseerbaar? Hoe kan een sterkere kwalitatieve analyse van het beleid gebeuren?

Tot slot stelt de spreker vast dat de administratie een grotere ondersteunende taak krijgt maar dat men tegelijk op de administraties bespaart. Men bespaart ook op de middelen die naar de ondersteunende vzw's gaan. Ter illustratie verwijst hij naar de jeugdsector en de besparingen die vzw Bataljong opnieuw moet doorvoeren. Op welke manier kan men de ondersteunende rol opnemen als men tegelijk moet besparen op de werking? Hoe kan men ervoor zorgen dat er binnen de budgettaire context wel resultaten kunnen worden geboekt?

*Kurt De Loor* vindt het rapport van het Rekenhof bijzonder interessant. Hij is van oordeel dat de uitgangspunten voor de inkanteling van de sectorale subsidiestromen breed gedragen werden en worden. Het gaat dan om het verhogen van de autonomie van de lokale besturen en het versterken van hun bestuurskracht. Ook het feit dat de Vlaamse overheid zich moet opstellen als een kaderstellende en coachende partner kan op veel steun rekenen. Dat bleek overigens al bij de goedkeuring van het Planlastendecreet in 2011 zodat men van een legislatuuroverschrijdend draagvlak kan spreken.

Het is wel zo dat men bij de inkanteling niet altijd even nauwkeurig is te werk gegaan. Dat blijkt ook uit het rapport van het Rekenhof. De keuze van de subsidiestromen bijvoorbeeld of het feit dat niet werd onderzocht of de gemeenten over voldoende bestuurskracht beschikten, getuigen niet van een gedegen aanpak.

Het Rekenhof stelt dat de impulsfunctie op een aantal domeinen sterk verminderd is of zelfs weggevallen. In welke mate is de impulsfunctie belangrijk voor de minister? De spreker kijkt verder uit naar het aangekondigde onderzoek van de Universiteit Antwerpen. Hij hoopt dat dit onderzoek gevoerd zal worden op basis van de meest recente cijfergegevens uit de meerjarenplannen.

Inzake het Gemeentefonds zou het goed zijn moesten de parameters voor de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds worden geëvalueerd. Zal de minister de opmerkingen en aanbevelingen uit dit rapport meenemen in die oefening?

*Jo Brouns* verklaart dat de beleidsvrijheid voor de lokale besturen een heel belangrijk gegeven is. Dat komt duidelijk tot uiting bij de inkanteling van de subsidiestromen. Werden de lokale besturen bevraagd over de hun toegestane beleidsvrijheid? Of beperkte de survey zich tot de beleidsautonomie voortvloeiend uit de inkanteling van de subsidies? Is er bijvoorbeeld ook gesproken over de rechtspositieregeling van het gemeentelijk personeel? Welke elementen hebben de lokale besturen daaromtrent aangegeven? De spreker pleit er voor dat de gemeenten meer ruimte en slagkracht krijgen om een eigen personeelsbeleid te voeren.

*Kris Van Dijck* brengt in herinnering dat de vermindering van de planlast een van de drijfveren was om de sectorale subsidiestromen in te kantelen. Hij verwijst naar de opstelling van de toenmalige jeugdwerkbeleidsplannen waar een ambtenaar een quasi fulltimebezigheid had met het schrijven van een plan en vervolgens met de evaluatie van dat plan.

In de laatste aanbeveling zegt het Rekenhof dat de Vlaamse overheid blijvend moet inzetten op de beleidsuitwisseling over de ingekantelde subsidiestromen en, waar nodig, aangepaste instrumenten moet ontwikkelen. Kan het Rekenhof hieromtrent concrete suggesties geven?

#### **4. Antwoorden van het Rekenhof**

*Steven Bernagie* verklaart dat er enkel een survey werd verricht maar dat er geen tijd en middelen waren om de antwoorden verder uit te spitten. In verband met de impulsfunctie van de subsidiestromen werd volgende stelling voorgelegd, waar men dan helemaal akkoord of helemaal niet akkoord mee kon gaan: 'Door de integratie van de subsidie valt voor mijn stad of gemeente een belangrijke hefboom weg'. De meerderheid van de gemeenten ging niet akkoord met die stelling. De impulsfunctie was voor hen dus minder belangrijk, behalve voor wat het cultuurbeleid betreft en in mindere mate het jeugdbeleid. Een andere vraag was of de autonomie voor de eigen gemeente een positieve zaak is. Hierop werd overwegend positief geantwoord maar bij cultuur was die steun iets minder aanwezig.

De verdeling van de middelen op het ogenblik van de inkanteling was gebaseerd op criteria die in regelgeving over die subsidies was uitgewerkt. Het Rekenhof beweert niet dat die criteria fout waren, maar wel dat die op een bepaald ogenblik werden vastgelegd voor de komende jaren en dat er geen ruimte is om die aan te passen aan latere evoluties.

*Veerle Straetemans* vult aan dat de invalshoek van de survey gericht was op de Vlaamse overheid die met betrekking tot de zeven beleidsdomeinen naar de lokale besturen kijkt. Het ging om een eerder inhoudelijke invalshoek van het Vlaamse beleid naar de lokale besturen. De rechtspositieregeling, de bestuurskracht, de beleidsvrijheid en de BBC werden niet onderzocht omdat dit buiten de gekozen invalshoek viel. Het Rekenhof is niet bevoegd voor de steden en gemeenten. Het is dan ook moeilijk om daarover uitspraken te doen. Men heeft zich beperkt tot het onderzoek van de interbestuurlijke verhoudingen van de Vlaamse overheid naar de lokale besturen.

Aanbevelingen of suggesties over wat de lokale besturen nodig hebben of wat hun beleid zou kunnen verbeteren, zijn dus moeilijk te beantwoorden door het Rekenhof. Het zijn de bevoegde beleidsadministraties en het Agentschap Binnenlands Bestuur die moeten aangeven waar de lokale besturen kunnen worden geholpen. Men moet daarbij uitgaan van de behoeften en vragen van de lokale besturen maar ook van de vragen van de beleidsadministraties zelf.

De transversale verbindingsfunctie is belangrijk. De minister heeft een aantal instrumenten aangegeven om die vorm te geven. Het is echter niet aan het Rekenhof om daarover suggesties te doen. Het is ook moeilijk voor het Rekenhof om zich in de discussie over de hervorming van het Gemeentefonds te mengen. Dit is een bij uitstek politieke discussie. Dit neemt niet weg dat de steden en gemeenten wel degelijk vragende partij zijn om de verdelingscriteria te evalueren. Ook de VVSG dringt daar op aan. Wat zijn echter betere criteria? Voor wie moeten die beter zijn? Vanuit welk standpunt bekeken? Dat zijn allemaal punten die het Rekenhof aan de politieke discussie wil overlaten.

*Steven Bernagie* gaat nog in op het wegvallen van de rapportering en de verminderde planlast, die als positief worden ervaren. Maar tijdens de interviews met de departementen van de Vlaamse overheid is gebleken dat die het nog altijd belangrijk vinden om informatie te krijgen over het gevoerde lokale beleid.

*Veerle Straetemans* komt terug op het lokaal mondiaal beleid. De Vlaamse overheid volgt dit niet langer op maar er is nog wel ondersteuning van dat beleid via de VVSG. Die heeft een brochure ontwikkeld over de instrumenten die in dat kader kunnen worden ingezet. De ondersteunende vzw's doen hun werk weliswaar uitstekend maar het is jammer dat de informatie niet langer tot op het Vlaamse niveau doordringt.

## **5. Antwoorden van minister Bart Somers**

Minister *Bart Somers* wil nog eens de kern van de zaak en de gemaakte principiële keuze benadrukken. Hij zegt dat de vroegere rapportering een grote stapel rapporten opleverde. Ambtenaren waren halftijds tot voltijds bezig met het schrijven van rapporten. Die moesten in een bepaald sjabloon worden geschreven, met een omgevingsanalyse, strategische en operationele doelstellingen enzovoort. Maar die rapporten werden nauwelijks nog ter hand genomen nadat ze waren afgeleverd, noch door de ambtenaren noch door de leden van het schepencollege.

Vervolgens gingen de rapporten naar de administratie in Brussel waar een ambtenaar zich moest buigen over de naleving van de vormvereisten. Allicht zal die de omgevingsanalyse zeer kritisch hebben gelezen. Soms kwam er reactie vanuit Brussel maar die had meer betrekking op het vormelijke dan op het inhoudelijke. Eigenlijk was dat weggegooid geld en weggegooide energie. Bovendien was de planning en rapportering noodzakelijk om een beleid te implementeren dat niet eens op de maat van de eigen gemeente was afgestemd. Een en ander was immers in Brussel uitgedokterd en kon onmogelijk aangepast zijn aan de realiteit in de 308 Vlaamse steden en gemeenten van toen.

De minister is nog geen enkele burgemeester tegengekomen die stelde dat het lokale beleid beter is geworden van het schrijven van dergelijke rapporten. Daarom werd de principiële politieke keuze gemaakt om deze planlasten af te bouwen. Sommigen antwoorden dan dat men vanuit Vlaanderen minder sturend kan optreden. De minister zegt dat dat precies de bedoeling was. Men kan niet tegelijk meer autonomie toekennen en toch blijven sturen. De keuze was om meer autonomie toe te kennen en de lokale beleidsvoerders zelf te laten beslissen hoe ze daarmee omgaan.

Gaat er dan geen informatie verloren voor Vlaanderen? De minister antwoordt dat de informatie vroeger ook niet uit die rapporten kwam want ze verdwenen in de kast zonder dat iemand ze las. Men heeft andere meer performante informatie nodig. Dat is wel een terechte vraag. Daaraan probeert de Vlaamse overheid te werken via de Stadsmonitor die werd uitgebreid tot een Gemeentemonitor. Die bevat tal van (objectieve en subjectieve) indicatoren die weliswaar nog moeten uitgebreid en verfijnd worden. Via datamining zal men proberen nog meer informatie te verzamelen. Daarvoor zal niet alleen ABB verantwoordelijk zijn, maar ook alle andere Vlaamse agentschappen en entiteiten die ook een lokale reflex moeten ontwikkelen.

Het is inderdaad zo dat Vlaanderen nog moet werken aan zijn statistisch apparaat. Een aantal zaken moet ook beter op elkaar worden afgestemd. Vandaag verschilt bijvoorbeeld de definitie van het begrip 'allochtoon' van agentschap tot agentschap. Men moet er de volgende jaren voor zorgen dat de lokale besturen degelijke en accurate informatie verkrijgen van de Vlaamse overheid zodat ze bijvoorbeeld kunnen benchmarken.

In de aangekondigde studie van de Universiteit Antwerpen zal de meerjarenplanning worden meegenomen. Men zal dan kunnen zien wat het effect is van de uitgavenbeslissingen op het financiële beleid van de volgende vijf jaar. Men zal kunnen vaststellen in welke mate er door het inkantelen verschuivingen hebben plaatsgevonden en waar die zich situeren.

Hoe gaat Vlaanderen nog impulsen kunnen geven? De minister vindt dit een terechte vraag maar hij zegt dat het in het verleden ging om verticale impulsen, impulsen zoals bij het leger. De kolonel rapporteerde aan de kapitein die vervolgens de sergeant op de hoogte bracht zodat die kon uitvoeren. Vlaanderen wil integendeel evolueren naar horizontale impulsen, via benchmarking, good practices, informatiedeling, infomomenten, delen van documentatie enzovoort. Op die manier kunnen gemeenten inspiratie opdoen en vervolgens autonoom beslissen over hoe ze met die inspiratie omgaan. Impulsen moeten op de eerste plaats komen uit de lokale samenleving, het lokale verenigingsleven, de burgers en de ondernemingen. Een lokaal bestuur dat goed functioneert, capteert die impulsen. Als het lokaal bestuur de impulsen uit de samenleving niet capteert, zal ze daar de gevolgen van dragen bij de verkiezingen. Zo functioneert de lokale autonomie.

Er werd opgemerkt dat er nog veel bevoogding vanuit Vlaanderen bestaat met betrekking tot het personeelsstatuut. De minister is het daarmee eens. Behalve de inkanteling van de sectorale subsidies zijn er nog andere manieren om de lokale besturen te ontvoogden en hun autonomie te versterken. Het statuut van de ambtenaren moet inderdaad worden gemoderniseerd.

De minister besluit dat het rapport van het Rekenhof een interessante discussie heeft losgeweekt. Elke studie op zich is interessant, zelfs al gaat men niet altijd volledig akkoord met de conclusies ervan. Een studie is het begin van een reflectie, bevat feitenmateriaal en conclusies die doen nadenken. Op bladzijde 42 van het rapport wordt de vraag gesteld of het lokaal bestuur over voldoende deskundigheid beschikt over elk van de betrokken sectorale domeinen. Het antwoord is meestal bevestigend, behalve bij heel kleine lokale besturen. Het gaat vaak om die besturen die zich de vraag moeten stellen of ze niet moeten fusioneren of zich bovenlokaal beter moeten organiseren in een intercommunaal of ander verband. Deze richting staat ook in het Vlaams regeerakkoord (*Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1*). De Vlaamse Regering wil de lokale besturen niet dwingen om te fusioneren, maar gemeenten die competenties missen moeten nadenken over de mogelijkheden om zich bovenlokaal te organiseren of om een fusiepartner te vinden.

Kunnen de middelen voor de gemeenten niet op een andere manier worden gestroomlijnd en verdeeld? De minister acht dit mogelijk maar hij denkt bij elke burgemeester een verschillende opvatting te zullen vinden over hoe een en ander correct moet worden berekend. Toch zal er één constante zijn: geen enkele gemeente mag achteruitgaan, alle gemeenten moeten winnen. De minister stelt dat de gemeenten van deze regering 420 miljoen euro extra hebben gekregen. Uit de lokale meerjarenplanning blijkt dat het investeringsvolume bij de lokale besturen in het verleden nooit zo hoog lag als in de komende vijf jaar. Het investeringsvolume is met 20% gestegen, met een bedrag van liefst 1,9 miljard euro. Het is gestegen met ongeveer hetzelfde bedrag dat deze Vlaamse Regering aan de lokale besturen heeft doorspeeld. Die hebben dat geld in dank aanvaard en zullen het globaal gezien voor 100% gebruiken om te investeren. Ook op die manier wordt de lokale autonomie versterkt.

## 6. Repliek

*Jo Brouns* is niet verwonderd dat de minister zich opwerpt als een pleitbezorger van de lokale autonomie. Er was inderdaad onvrede over de vroegere planlasten en sommige kleinere gemeenten stuiten op hun limieten. Zij missen capaciteit en deskundigheid en zoeken dit dan op een andere manier. Een van de mogelijkheden is dan samenwerking. Vandaag bestaan er heel wat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden maar er moet over worden gewaakt dat men in dat kader weer niet allerlei (rapportage)verplichtingen gaat opleggen. Er wordt bijvoorbeeld een intergemeentelijk samenwerkingsverband rond wonen opgericht met drie à vier besturen. Men krijgt dan enkele vte's ter beschikking maar men speelt daarvan al een stuk kwijt door de verplichte rapportage die aan de intergemeentelijke samenwerking verbonden wordt.

Kris VAN DIJCK,  
voorzitter

Steven VANDEPUT,  
verslaggever

**Gebruikte afkortingen**

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
BBC	beleids- en beheerscyclus
Bloso	Agentschap voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openluchtrecreatie (nieuwe naam = Sport Vlaanderen)
vte	voltijdsequivalent / voltijdequivalent
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
vzw	vereniging zonder winstoogmerk