



Vlaanderen
is lokaal bestuur



BinnenBand

Decentralisatie en
beleidsvrijheid

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS BESTUUR**

lokaalbestuur.vlaanderen.be
juni 2018

Voorwoord



Jeroen Windey © Stefan Dewickere.

De Vlaamse Regering zette de voorbije jaren sterk in op de decentralisatie van de Vlaamse overheid naar de lokale besturen. In dit themanummer van BinnenBand laten we enkele kroongetuigen aan het woord over de specifieke realisaties. Het laat ons toe om de verhalen achter de soms complexe decentralisatie-bewegingen te vertellen en te duiden welke veranderingen ze in de lokale praktijk met zich meebrengen. We focussen daarbij op de verwezenlijkingen van de paritaire commissie decentralisatie, een commissie met vertegenwoordigers van zowel de Vlaamse Regering als de lokale besturen. Samen zochten zij naar pistes om Vlaamse bevoegdheden te delegeren naar de lokale besturen. Daarnaast gaan we in op andere elementen die meer beleidsvrijheid geven aan de lokale besturen, zoals bijvoorbeeld de inkanteling van de sectorale subsidies in het Gemeentefonds.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur is een organisatie in verandering. Van een uitvoerend agentschap dat vroeger bij de lokale besturen vooral bekend stond als toezichtsorgaan, evolueren we naar een agentschap dat steeds vaker de leiding neemt in omvangrijke projecten met impact op lokale besturen over de verschillende beleidsvelden heen. Onze begeleiding bij de vrijwillige gemeentelijke fusies, is daar een mooi voorbeeld van. Net als de afslanking van de provincies, waarbij het Agentschap Binnenlands Bestuur de coördinerende rol opnam in een gevoelig en omvangrijk project met impact op veel burgers, verenigingen en lokale besturen.

In de paritaire commissie decentralisatie nam ABB de coördinatie op zich. We vormden het bindmiddel tussen de verschillende werkgroepen. Als leidend ambtenaar van ABB ben ik daar trots op en ik ben er ook van overtuigd dat we die weg verder moeten bewandelen in de toekomst. We koesteren de ambitie om te groeien naar hét kenniscentrum en dé partner voor lokale besturen voor bestuurlijke organisatie en vernieuwing. Samen met mijn ploeg gemotiveerde medewerkers zal ik daar mee zorg voor dragen.

Tot slot wil ik in het bijzonder Bram Opsomer, Phoebé Vandebosch en Hannes Anaf van de afdeling Beleidscoördinatie & Kenniscentrum en ABB-redacteur Ignace Decancq bedanken voor het samenstellen van deze BinnenBand.

Ik wens u veel leesplezier toe en ben benieuwd naar jouw bevindingen over decentralisatie.

Jeroen Windey
administrateur-generaal

In deze BinnenBand

Voorwoord	2
De Vlaamse beleidsvisie.....	4
Meer vrijheid voor lokale besturen.....	4
Wat is de paritaire commissie decentralisatie?	8
Het standpunt van de lokale besturen.....	9
Lokaal maatwerk met oog voor streekeigenheid	9
3,3 miljard euro basisfinanciering voor lokale besturen	13
Vervoerregio's wijzen de weg.....	14
De aanpak van de Vlaamse sectoradministraties	19
Op zoek naar een nieuwe rol.....	19
Het academische perspectief.....	25
Tijd voor bestuurlijke rust	25

Colofon

BinnenBand is een publicatie van het Agentschap Binnenlands Bestuur

v.u. Jeroen Windey, administrateur-generaal

Havenlaan 88 bus 70, 1000 Brussel

Coverfoto: © Frankie's (Shutterstock)

De Vlaamse beleidsvisie



Liesbeth Homans © Anne Deknock.

Meer vrijheid voor lokale besturen

Deze Vlaamse Regering zet volop in op bestuurlijke decentralisatie. Het staat gebeiteld als een beleidsprioriteit in het Vlaams regeerakkoord 2014-2019. Vooral de vrijwillige fusies en de afslanking van de provincies kregen tot nu toe veel weerklank in de media, maar decentralisatie staat voor veel meer dan dat. Vlaams minister van Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans doet haar visie uit de doeken en blikt tevreden terug op verschillende verwezenlijkingen tijdens deze legislatuur.

Mevrouw de minister, hoe sta je tegenover het begrip 'decentralisatie'?

Liesbeth Homans: "Het Vlaams regeerakkoord bouwt voort op het basisidee van de interne staats-hervorming met een kaderstellende Vlaamse overheid en sterke, bestuurskrachtige gemeenten als steunpilaren van de Vlaamse bestuurlijke organisatie. We willen steden en gemeenten nog meer vertrouwen en verantwoordelijkheid geven door hun bestuurskracht en autonomie te versterken. Anders gezegd, ze krijgen meer bevoegdheden en meer vrijheidsgraden."

Meer vrijheidsgraden? Wat moeten we ons daarbij voorstellen?

Homans: "Wel, we hebben de basisfinanciering gevoelig vergroot. Het Planlastendecreet en de invoering van de beleids- en beheerscyclus (BBC) betekenden al een grote vooruitgang. De gemeenten moesten daardoor maar één geïntegreerd meerjarenplan meer indienen in plaats van al die verschillende sectorale beleidsplannen. Ze konden intekenen op de Vlaamse beleidsprioriteiten om subsidies te ontvangen en moesten enkel nog op hoofdlijnen rapporteren. Deze legislatuur gingen we nog een (logische) stap verder. We integreerden de sectorale subsidies in het Gemeentefonds. De lokale besturen zijn volledig vrij om die middelen te besteden naargelang de lokale noden en inzichten. Dat betekent echt een fundamentele koerswijziging. De lokale besturen hebben daar zelf altijd voor gepleit. Het is dan ook ironisch dat die beslissing lokaal tot heel wat bezorgdheid leidt."

"We willen steden en gemeenten nog meer vertrouwen en verantwoordelijkheid geven door hun bestuurskracht en autonomie te versterken."

Liesbeth Homans

Hoe bedoel je juist?

Homans: "Onder de lokale besturen heerst een redelijk breed gedragen consensus dat de Vlaamse overheid erg verkokerd is. Maar de integratie van de sectorale middelen in het Gemeentefonds legde ook een zekere lokale verkokering bloot. Plots waren de sportdienst of de jeugddienst niet meer zeker van hun middelen. Schrikbeelden doemden op. Lokale besturen zouden massaal hun bibliotheken sluiten om met die middelen straten of riolen aan te leggen. Klinkklare onzin. In theorie kan het wel, want het is aan de lokale besturen om voortaan zelf te bepalen wat prioriteit krijgt. Als een gemeente nood heeft aan een sterke jeugdwerking, dan kan ze daar tijdelijk meer middelen voor uittrekken en minder centen besteden aan bijvoorbeeld sport of cultuur. Dat heet lokale autonomie. Maar het is dan aan de plaatselijke sportraad om haar democratische rol te spelen en druk te zetten op het lokaal bestuur om toch voldoende de sportbelangen te behartigen."

Wat vind je dan van acties als 'omarm de bib'?

Homans: "Die mensen organiseren die acties natuurlijk met de beste bedoelingen, want ze hechten oprecht veel belang aan de bibliotheekwerking in Vlaanderen. Ze vrezen dat die werking in de toekomst onder druk zal komen te staan. Het is dus goed dat ze opkomen voor hun zaak. Maar tegelijk weerklinkt een ondertoon van wantrouwen tegenover de lokale bestuurders. Ten onrechte. Onze lokale bestuurders en de lokale ambtenarenkorpsen verdienen dat vertrouwen wél. Daar ben ik van overtuigd."



Liesbeth Homans © Anne Deknock.

Wat zegt de praktijk? Zijn er effectief gemeenten die niets meer uitgeven aan bijvoorbeeld jeugdbeleid?

Homans: "Neen. De meeste gemeenten gaven trouwens sowieso al veel méér uit aan jeugdbeleid dan ze aan subsidies ontvingen van de Vlaamse overheid. Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) onderzoekt momenteel de eventuele verschuivingen in de uitgaven door de inkanteling van die sectorale subsidies in het Gemeentefonds. Zij verwachten niet meteen grote verschuivingen, want de lokale besturen maakten hun zesjarig meerjarenplan op in 2013, nog voor er sprake was van die integratie-operatie. Het wordt wel interessant in 2019. Hoe zullen de nieuwe bestuursploegen omgaan met hun verhoogde autonomie?"

Beperkt het verhogen van de vrijheidsgraad zich in hoofdzaak tot het integreren van de sectorale middelen in het Gemeentefonds?

Homans: "Helemaal niet. We schenken de lokale besturen op meer dan één vlak ons vertrouwen. Zo voegden we ook de vroegere gesco-financiering toe aan de basisfinanciering van de gemeentebesturen. Bovendien zochten we in de paritaire commissie decentralisatie samen met de lokale besturen naar opportuniteiten om bevoegdheden en taken over te hevelen naar het lokale niveau."

Goed dat je verwijst naar de paritaire commissie decentralisatie. Waarom werd die opgericht?

Homans: "In het Regeerakkoord legden we de nadruk op sterke steden en gemeenten met meer beleidsruimte. We engageerden ons om een paritair samengestelde commissie op te richten waarin zowel lokale als Vlaamse delegaties zouden zetelen. Met hen gingen we na hoe we de autonomie van de lokale besturen konden verhogen. De paritaire commissie handelde niet zozeer over het overhevelen van hele bevoegdheidspakketten, maar wel over het schenken van nog meer vertrouwen en verantwoordelijkheid aan de lokale besturen."

Hoe pakte die paritaire commissie het aan?



Liesbeth Homans © Anne Deknock.

Homans: "Het eerste jaar van de legislatuur gebruikten we om samen het werkveld te screenen en principiële keuzes te maken over de thema's die we verder zouden uitdiepen en omzetten in concrete decentralisaties. Dat proces leidde tot een eindverslag van de paritaire commissie dat de Vlaamse Regering op 26 juni 2015 bekrachtigde. Nadien gingen verschillende werkgroepen aan de slag om de intenties te concretiseren. Ook die werkgroepen waren paritair samengesteld met telkens delegaties van de Vlaamse Regering, de VVSG en de provincies. Het bevoegde Vlaamse kabinet nam steeds het voorzitterschap van de werkgroepen waar."

Verliepen die gesprekken binnen de verschillende werkgroepen vlot? Was er steeds unanimititeit?

Homans: "De dynamiek was in het algemeen positief en open, al debatteerden de werkgroepen stevig over bepaalde zaken. Ze vonden ook niet over alle punten overeenstemming. Maar dat hoefde ook niet. Het had vreemd geogd, mochten we het over alles 100 procent

eens geweest zijn. Dan was alles al heel lang geregeld (lacht). Als we geen overeenstemming bereikten, gaven we telkens duidelijk aan waarom we bepaalde aspecten niet verder uitwerkten. Maar we kunnen wel uitpakken met een aantal stevige realisaties in de verschillende beleidsdomeinen. Tijdens de laatste opvolgingsvergadering benadrukten we uitdrukkelijk dat we erg opgetogen zijn over de bereikte resultaten.”

Welke realisaties springen het meest in het oog of vind je zelf de belangrijkste?

Homans: “Alle werkgroepen konden mooie realisaties voorleggen. Het is moeilijk om daar de belangrijkste uit te selecteren. Een aantal komen verderop in deze publicatie nog aan bod, naar ik heb begrepen. Binnen mijn eigen bevoegdheden trokken we de lijn door. Als Vlaamse overheid willen we sturen op hoofdlijnen. Het nieuwe decreet Lokaal Bestuur schonk de lokale besturen heel wat nieuwe vrijheidsgraden om hun personeels- en organisatiebeleid uit te werken. Daardoor kunnen lokale besturen nog meer dan vroeger eigen accenten leggen in hun personeelsbeleid.”

Boekte je ook vooruitgang in het beleidsveld wonen?

Homans: “Absoluut. De lokale besturen zijn de meest aangewezen regisseurs voor het lokale woonbeleid. Daarom geven we hen voldoende ruimte om een woonbeleid op maat uit te tekenen. We besteden veel aandacht aan het stimuleren van sociale woonprojecten, het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden en het bewaken van de kwaliteit van het woonpatrimonium en de woonomgeving. We pasten de Vlaamse regelgeving aan omdat de regelgeving dat uitgangspunt soms in de weg stond. Dan heb ik het over sommige onnodige verplichtingen of over regels die onvoldoende rekening te hielden met de onderlinge verschillen tussen gemeenten.”

En nu? Wat brengt de toekomst? Zijn de grenzen van decentralisatie bereikt?

Homans: “Ik blijf sterk overtuigd van het nut van een verdere decentralisatie van bevoegdheden naar het lokale niveau. Al stel ik ook wel vast dat een aantal lokale besturen het nu al moeilijk hebben om te voldoen aan de hedendaagse dienstverleningsstandaarden. Laat staan dat ze nog bijkomende taken op zich zouden moeten nemen. Vaak doen dergelijke besturen dan beroep op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om het eigen gebrek aan bestuurskracht te verdoezelen, wat de democratische controle niet ten goede komt. Een verdere decentralisatie van bevoegdheden koppel ik dus onlosmakelijk aan een opschaling van de gemeenten door fusies. Alleen dan krijgen we voldoende bestuurskrachtige besturen die bestand zijn tegen de uitdagingen van de toekomst!” ■

“Een verdere decentralisatie van bevoegdheden koppel ik dus onlosmakelijk aan een opschaling van de gemeenten door fusies.”

Liesbeth Homans

Wat is de paritaire commissie decentralisatie?

De Vlaamse Regering richtte de paritaire commissie decentralisatie op in 2014 om de beleidsruimte van het lokale beleidsniveau te vergroten. In eerste instantie moest de paritaire commissie op zoek naar specifieke voorbeelden van belemmeringen die de lokale besturen ondervonden als ze hun bevoegdheden autonoom uitoefenden. Eenmaal ze dat in kaart gebracht had, formuleerde ze concrete voorstellen om de autonomie van de lokale besturen op die punten te vergroten.

Zoals het woord 'paritaire' al suggereert, was de commissie op voet van gelijkheid samengesteld. Ze bevatte zes vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, zes vertegenwoordigers van de VVSG en twee vertegenwoordigers van de VVP. Het kabinet van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans zat de paritaire commissie decentralisatie voor.

Het uitwerken van concrete voorstellen gebeurde in de schoot van zeven inhoudelijke werkgroepen die diverse malen samenkwamen:

- de werkgroep Organieke Regelgeving (o.l.v. kabinet minister Homans);
- de werkgroep Welzijn (o.l.v. kabinet minister Vandeurzen);
- de werkgroep Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (o.l.v. kabinet minister Schauvliege);
- de werkgroep Mobiliteit (o.l.v. kabinet minister Weyts);
- de werkgroep Economie en Werk (o.l.v. kabinet minister Muyters);
- de werkgroep Wonen (o.l.v. kabinet minister Homans);
- de werkgroep Vrije Tijd (o.l.v. kabinet minister Gatz).

Die inhoudelijke werkgroepen waren politieke werkgroepen. Ze vielen onder de verantwoordelijkheid van het kabinet van de functioneel bevoegde minister en waren net als de paritaire commissie zelf samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, de VVSG en de VVP. De Vlaamse administratie ondersteunde de werkgroepen technisch.

Op 26 juni 2015 leverde de paritaire commissie haar eindrapport op. In het najaar van 2016 volgde het eerste opvolgingsrapport en in het najaar van 2017 het tweede opvolgingsrapport. De opvolgingsrapporten geven de voortgang in de verschillende werkgroepen weer. ■

Het standpunt van de lokale besturen

Lokaal maatwerk met oog voor streekeigenheid



Mieck Vos © ABB.

Wie decentralisatie zegt, denkt onmiddellijk aan steden en gemeenten. Zij krijgen ook meer autonomie van de Vlaamse Regering. Hoe ze dat invullen en hoe ze daar zelf tegen aankijken, krijgen we te horen van Mieck Vos, directeur van de koepelorganisatie VVSG. Een open gesprek dat de controverses niet schuwt.

Hoe staat VVSG tegenover de huidige decentralisatiepolitiek?

Mieck Vos: “Het is goed dat de Vlaamse Regering meer beleidsruimte creëert voor de lokale besturen. Dat sluit nauw aan bij de visie van VVSG. Ik zie het vooral als een partnerschap met Vlaanderen. We rollen het Vlaamse beleid uit op lokaal niveau, maar met aandacht voor de lokale eigenheid. Dat is altijd een evenwichtsoefening tussen het ontwikkelen van lokaal beleid op maat en het inspelen op de lokale verschillen. We moeten ons telkens afvragen hoe we de krachten kunnen bundelen en mensen kunnen inspireren om de lat heel hoog te leggen zonder dat we elke keer opnieuw het warm water hoeven uit te vinden.”

VVSG heeft nu een heel traject doorlopen in de paritaire commissie decentralisatie. Wat vond je van die werkwijze. Kan je je daar als VVSG in vinden?

Vos: “Het was goed dat we het voortgangstraject bij de projecten konden volgen. Probleempunten in de aanpak kwamen zo aan het licht, waardoor we exact weten waar we staan en waar we naar toe kunnen evolueren. Maar onze betrokkenheid als VVSG was beperkt. We hadden niet het gevoel dat we veel impact hadden op de projectaanpak zelf. We moesten telkens terugkoppelen naar onze achterban om te polsen of ze zich herkenden in de problematiek of niet. Let wel, de eindbalans is positief. Het belangrijkste is dat de paritaire commissies hun doel bereikt hebben. De projectaanpak zorgde ervoor dat iedereen de tijdslijnen volgde en transitie managers aanstelde.”

Is VVSG vragende partij voor een verdere decentralisatie?

Vos: “Eigenlijk wel. Het is een zegen dat we meer zeggenschap krijgen over bevoegdheden, want daar vragen we al lang om. Maar steden en gemeenten krijgen veel taken doorgeschoven vanuit Vlaanderen, die ze met minder middelen moeten uitvoeren. De financiële marges en de beperkte regelgevingsruimte blijven het probleem bij de lokale besturen.”

Klopt die opmerking ook voor de grotere steden, zoals Antwerpen en Gent? Of merk je een spreidstand met de kleinere gemeenten?



Mieck Vos © ABB.

Vos: “In het begin was dat zeker zo. Kleinere gemeenten waren vroeger blij dat Vlaanderen veel voor hen regelde. Naarmate ze meer autonomie kregen, sloegen veel kleinere besturen in paniek. Het was een wake-up call. Maar ze kwamen snel tot het inzicht dat een verhoogde regionale samenwerking een uitweg biedt om de zelfredzaamheid te verhogen. Voor grote steden is het een ander verhaal. Zij zijn soms beter uitgerust dan provincies. Het streven naar meer autonomie is voor hen een evidente evolutie. Die verschillende realiteit, heeft ook een impact op de ondersteuning die VVSG aanreikt.”

Leidde dat niet tot interne discussies over de ideale samenwerkingsvorm? Fuseren of regionaal meer samenwerken?

Vos: “Absoluut. We kwamen snel in een spanningsveld terecht. De zorgregio’s volgen bv. een andere regio-indeling dan de vervoerregio’s of de hulpverleningsregio’s. De decentralisatie-oefening is daarom heel nuttig. We bekijken decentralisatie vanuit een autonome blik, maar botsen nu op de grenzen van ons kunnen. Daardoor moeten we ten gronde nadenken over

de manier waarop we ons willen organiseren. Het dwingt ons stilaan om de rol van de provincies, regionale samenwerkingsverbanden en zogenaamde stadsregio’s te heroriënteren. Fusies richten zich soms tegen de steden of tegen de grotere bestuursgehelen. Is dat een juiste manier om de dingen te bekijken? Daar moeten we nog een flink debat over voeren. We willen graag leren uit de opgestarte fusie-trajecten die sterk inwerken op de identiteit, autonomie en bestuurskracht.”

Mogen we dan besluiten dat de paritaire commissie decentralisatie een goede voorbereidingsperiode was?

Vos: “Zo kan je het inderdaad benoemen. Vroeger had de sector schrik om dit debat te voeren. Nu is iedereen er klaar voor. De lokale besturen weten nu wat lukt, wat ze aankunnen en waarop decentralisatie-initiatieven vastlopen. Het grote pijnpunt blijft wel de financiën. Daar zitten steden en gemeenten op hun maximum. De verhoging van de middelen van het gemeentefonds onthalen we positief, maar het effect wordt tenietgedaan doordat de lokale besturen veel meer bevoegdheden en kosten moeten dragen, zoals bv. de hulpverleningszones, de politiehervorming of de terreuraanpak. En dan hebben we het nog niet eens over de pensioenlasten van hun ambtenaren die steden en gemeenten zelf dragen. De jaarlijkse indexering van het gemeentefonds met 3,5% is echt onontbeerlijk.”

“Het grote pijnpunt blijft wel de financiën.”

Mieck Vos

Geen verdere decentralisatie zonder verdere afspraken over de financiering?

Vos: “Als we eerlijk zijn, moeten we daar eerst garanties over krijgen. Veel steden en gemeenten werken nu kostenefficiënter dankzij de meerjarenplanning en een vergaande professionalisering. De laatste tien jaar maakten we op lokaal niveau een enorme inhaalbeweging. Nu stoten we op onze grenzen. Je kan misschien nog meer samenwerkingsverbanden opzetten, maar ook dat kent zijn limieten. Het moet nog bevattelijk blijven voor de mandatarissen. Zij worden lokaal gekozen, maar moeten meer en meer werk verzetten op regionaal niveau. Hun kiezers zullen hen daar niet noodzakelijk voor belonen, integendeel. De huidige schandaalsfeer rond de intercommunales werkt niet bevorderlijk.”

Op regionaal niveau samenwerken blijft niettemin de uitdaging.

Vos: “Zeker. Denk maar aan onze mobiliteit. Dat vergt een brede en regionale aanpak, maar om dat te realiseren heb je instrumenten zoals de vervoerregio's nodig en mandatarissen die hun nek durven uitsteken. Geen evidentie, want de positieve effecten worden pas na verloop van tijd zichtbaar. Een ander knelpunt van regionale samenwerking is van democratische orde. Hoe democratisch legitiem zijn de beslissingen die bestuurders op een bovenlokaal platform nemen? We hebben nood aan een werkvorm met voldoende draagvlak die de evenwichtsoefening (lokaal op maat) kan maken zonder dat het algemene ambitieniveau daalt. Geen eenvoudige opdracht.”

Hoe evalueer je de inkanteling van de sectorale subsidies in het gemeentefonds? In bijna alle sectoren leeft ongerustheid. Ze vragen zich af of ze nog genoeg centen zullen krijgen om bv. hun eigen bibliotheek open te houden.

Vos: “Dat zijn reacties die je krijgt in gemeenten die plots meer autonomie krijgen. Het maakt deel uit van die wake-up call, die ik eerder al aanhaalde. Als Vlaamse overheid reageer je daar best niet al teveel op. Het vergt een zekere maturiteit als bestuur om met die nieuwe realiteit om te gaan. Besturen die de klik maken, nemen nadien wel de juiste beslissingen. Zij zullen bv. de missie en de visie van hun bibliotheek herbekijken en koppelen aan andere maatschappelijke uitdagingen zoals armoedebestrijding, alfabetisering of onderwijs voor kansarmen. De bibliotheek van de toekomst zal juist actoren verbinden. Denk maar aan de Krook in Gent of Arhus in Roeselare.”

Je gaat er dus van uit dat gemeenten hun bibliotheken niet zullen sluiten om met die centen riolering aan te leggen.

Vos: “Als je autonomie krijgt, moet je ook vertrouwen opbouwen. Vanuit dat vertrouwen zie je ook de positieve praktijkvoorbeelden. De cultuursector onderzocht dit recent en stelde vast dat het gros van de gemeentebesturen niet bespaart op bibliotheekwezen of sportinfrastructuur. Juist integendeel.”

Omdat het nu nog deel uitmaakt van de meerjarenplanning?

Vos: “Misschien. Als de financiële gezondheid precair blijft ondanks kostenbesparende maatregelen, dan wordt het gevaarlijker. Een financieel uitzichtloze situatie demotiveert en verhoogt het risico dat besturen radicale keuzes maken. Maar sport en cultuur mag je niet zozeer als een sectoraal gegeven benaderen. Een integrale invalshoek past beter. Daarom motiveert VVSG gemeenten om bij het begin van de legislatuur met projectmiddelen te werken. Het brengt een veel grotere dynamiek teweeg dan sectorale budgetten.”

“Sport en cultuur mag je niet zozeer als een sectoraal gegeven benaderen. Een integrale invalshoek past beter.”

Mieck Vos



Mieck Vos © ABB.

Het Decreet Lokaal Bestuur bevat ook een aantal nieuwe vrijheidsgraden, onder meer voor personeel. Is dat nuttig?

Vos: “Dat is één van de items van de paritaire commissie decentralisatie waar we heel positief tegenover staan. Het is een voorbeeld waarbij we voelen dat er heel veel mogelijk wordt, maar ook daar vereist het heel wat maturiteit en expertise. Sommige besturen hebben dat nog niet in huis en vragen dan voorbeelden aan VVSG over bv. een rechtspositieregeling. Op dat vlak kunnen we onze ondersteunende rol ten volle spelen.”

Waar focust VVSG zich de komende maanden op?

Vos: “Voor de volgende Vlaamse Regering wil VVSG al studiewerk verrichten rond bepaalde pijlers. De financieel gezonde gemeente komt zeker aan bod. Daarbij moeten we heel veel aandacht besteden aan de pensioenen en lokale belastingsautonomie, want bepaalde belastingsaanpassingen hebben een directe impact op steden en gemeenten. Los van de financiële componenten gaan we in ons memorandum ook dieper in op de ontwikkelingen rond innovatie. Voor Smart Cities moeten we in grote lijnen partnerschappen aangaan met Vlaanderen, want je kan niet verwachten dat dit enkel vanuit de lokale besturen opborrelt. Vanuit IT-oogpunt willen we graag de uitgestoken hand van de nieuwe administrateur-generaal van het Agentschap Informatie Vlaanderen, Barbara Van den Haute, opnemen om interbestuurlijk efficiënt samen te werken. Ten slotte beklemtonen we het belang van gemeenten als dichtste lijn met de lokale bevolking. Nieuwe politieke cultuur betreft zijn burgers bij beleidskeuzes. Waar lokale besturen daarmee experimenteren, boeken ze ook echt resultaat. Dus die richting moeten we zeker uit.” ■

3,3 miljard euro basisfinanciering voor lokale besturen

De voorbije jaren doopte de Vlaamse Regering heel wat voorwaardelijke financiering vanuit Vlaanderen naar de lokale besturen om tot basisfinanciering. De algemene financieringsmiddelen namen van 2015 tot 2018 toe met ongeveer 900 miljoen euro of 37%, van 2,4 miljard euro in 2015 tot 3,3 miljard euro in 2018.

Naast de jaarlijkse groeivoet van 3,5% voor het Gemeentefonds en het Stedenfonds en het behoud van de Elia-compensatie, integreerde de Vlaamse Regering het Stedenfonds en zeven sectorale subsidiestromen in het Gemeentefonds. Ook de afslanking van de provincies zorgde voor bijkomende middelen in het Gemeentefonds, maar die komen alleen gemeenten toe die provinciale instellingen overnamen. Door de regularisatie van de contingentgesco's ontvangen de besturen regularisatiepremies zonder voorwaarden.

De forse toename aan algemene financieringsmiddelen verhoogt in belangrijke mate de beleidsvrijheid van de lokale besturen en betekent ook een aanzienlijke vermindering van allerhande plan- en rapporteringsverplichtingen en administratieve lasten voor de lokale besturen.

in euro	2015	2016	2017	2018
Gemeentefonds - hoofddotatie	2 324 545 000	2 404 861 000	2 496 291 000	2 583 662 000
Aanvullende dotatie Eliacompensatie	83 000 000	83 000 000	83 000 000	83 000 000
Aanvullende dotatie sectorale subsidies		130 391 000	130 391 000	131 010 000
Aanvullende dotatie centrumsteden			146 378 000	151 502 000
Aanvullende dotatie compensatie overdracht provinciale instellingen				23 820 000
Regularisatiepremies vroegere contingentgesco's		332 598 000	332 598 000	332 598 000
Totaal algemene financiering	2 407 545 000	2 950 850 000	3 188 658 000	3 305 592 000
jaarlijkse evolutie		22,57%	8,06%	3,67%
evolutie 2018-2015				37%

Vervoerregio's wijzen de weg



Lieven Van Eenoo en Ann Van Eeckhoutte © ABB.

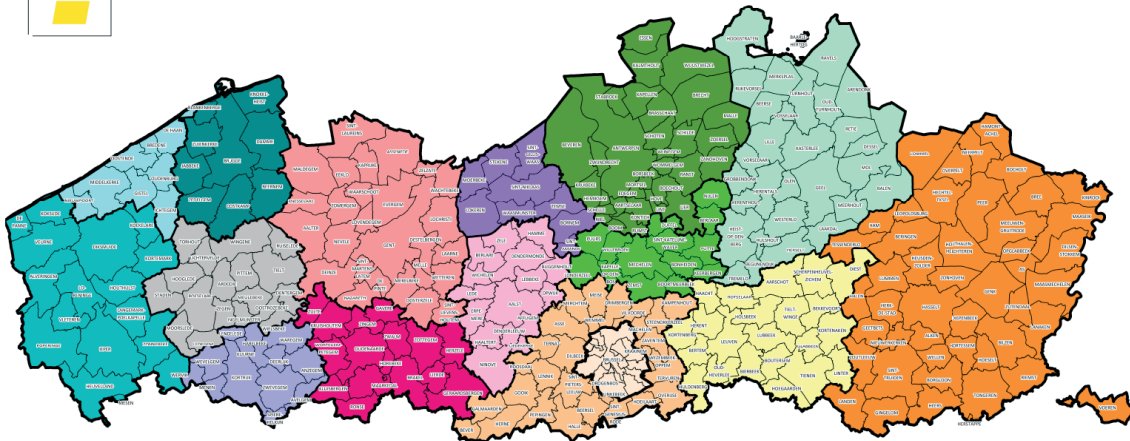
De werkgroep mobiliteit van de paritaire commissie decentralisatie vergrootte de lokale beleidsruimte voor onder meer buurtwegen en basisbereikbaarheid. De organisatie van het basisbereikbaarheidsaanbod mondde uit in vier proefprojecten in verschillende vervoerregio's. Wat we daaronder moeten verstaan, leggen Lieven Van Eenoo, mobiliteitscoördinator West-Vlaanderen van het departement Mobiliteit, Openbare Werken (MOW), en Ann Van Eeckhoutte, diensthoofd grondgebiedzaken van de gemeente Heuveland, uitgebreid uit.

Het traject Brugge-Kemmel nam iets meer dan een uur in beslag zonder files. De Westhoek en bereikbaarheid, niet meteen een woordcombinatie die je in één zin verwacht. Toch bevinden we ons hier in de vervoerregio Westhoek die volop inzet op basisbereikbaarheid. Wat moeten we ons daarbij voorstellen?

Lieven Van Eenoo: "Vlaanderen delen we op in 15 vervoerregio's. Ze vormen een zekere eenheid op ruimtelijk en mobiliteitsvlak en beschikken over een ideale schaalgrootte om een geïntegreerd mobiliteitsbeleid uit te bouwen. Een vervoerregio kan je gerust een overlegforum noemen, dat gemeenten en gewest samenbrengt om oplossingen te zoeken voor mobiliteitsproblemen. In de Westhoek proberen we in eerste instantie de basisbereikbaarheid met het openbaar vervoer te stroomlijnen. In een latere fase willen we dezelfde oefening overdoen voor het auto- en vrachtverkeer, de fietsnetwerken en dies meer."



VERVOERREGIO'S VLAANDEREN



De 15 vervoerregio's in Vlaanderen – versie 27/10/2017 © De Lijn.

Brugge	(9)	Vlaamse Ardennen	(16)
Kortrijk	(12)	Antwerpen	(33)
Oostende	(8)	Mechelen	(14)
Roeselare	(18)	Kempen	(30)
Westhoek	(17)	Rond Brussel	(30)
Aalst	(16)	Leuven	(22)
Gent	(27)	Limburg	(47)
Sint-Niklaas	(9)		

Welk gebied beslaat de vervoerregio Westhoek?



De proefregio Westhoek © Mobiel Vlaanderen.

Ann Van Eeckhoutte: “In totaal spreken we over 18 gemeenten. De belangrijkste gemeenten zijn Ieper, Diksmuide, Veurne en Poperinge.”

Van Eenoo: “De vervoersregio Westhoek telt daarnaast nog enkele kustgemeenten (de Westkust), een zogeheten ‘binnentuin’ (o.a. Vleteren en Alveringem) en een zuidrand (o.a. Heuvelland en Mesen). Vlaanderen probeert al die clusters op een efficiënte en gedragen manier te verbinden met elkaar. Het concept op zich is niet nieuw. Sinds 2001 spreken we al van vervoersgebieden. De huidige regering heeft het concept opnieuw van onder het stof gehaald en gecombineerd met het Westhoekoverleg. Dat Westhoekoverleg en de vervoersregio Westhoek overlappen wel niet helemaal met elkaar. Nieuwpoort bv. zetelt in het Westhoekoverleg, maar valt onder de vervoersregio Oostende.”

Dat is toch verwarrend?

Van Eenoo: “Ja, maar de grenzen van de vervoersregio’s zijn onder voorbehoud. Gemeenten die zich aan de rand van een regio bevinden, kunnen kiezen tot welke vervoersregio ze uiteindelijk willen toetreden. Bovendien krijgen ze een adviserende stem in de nabijgelegen vervoerregio’s. Ik denk bv. aan Torhout. Die stad valt voorlopig onder de vervoerregio Roeselare, maar paalt aan drie andere vervoerregio’s: Oostende, Brugge, en Westhoek. De afbakening komt ook niet helemaal uit de lucht vallen. We baseerden ons daarvoor op verplaatsingsstromen en pendelafstanden.”

Hoe functioneert een vervoersregio?

Van Eenoo: “Het departement MOW organiseert het overleg, de gemeenten treden toe.”

Van Eeckhoutte: “De vervoerregio bestaat uit twee werkingsniveaus. In de vervoersregioraad zetelen de burgemeesters. De vervoerregiowerkgroepen tellen vooral mobiliteitsschepenen en gemeentelijke ambtenaren. Zij doen het voorbereidende werk, maar hakken geen knopen door. Dat gebeurt enkel op de vervoerregioraad.”

Van Eenoo: “In de vervoerregioraden proberen we een consensus te bereiken tussen de gemeentebesturen en de Vlaamse overheid.”

Hoe kijken de lokale besturen aan tegen de werking van dit bovenlokale overlegplatform?



Lieven Van Eenoo en Ann Van Eeckhoutte © ABB.

Van Eeckhoutte: “Oorspronkelijk was de impact van het overleg niet zo duidelijk voor de gemeenten. Ze konden hun rol moeilijk inschatten in de vervoerregio Westhoek en het was evenmin evident om terug te koppelen naar de eigen achterban.”

Van Eenoo: “Zeker in de zuidelijke rand van de Westhoek zit je met een specifieke situatie die je kan vergelijken met die van de Vlaamse Rand rond Brussel. De eenduidige verkeersmodellen die De Lijn bv. gebruikt, houden geen rekening met grensoverschrijdende contacten

of verkeersbewegingen. Rijsel ontbreekt zo in de Vlaamse modellen, terwijl het wel degelijk een invloed heeft op de mobiliteit in gemeenten als Heuvelland.”

Welke resultaten kan de vervoersregio Westhoek voorleggen?

Van Eeckhoutte: “Op het terrein zien de burgers voorlopig nog niets omdat we het vervoer op maat nog verder moeten invullen. Maar het aanbod van de lijnbussen zal verbeteren. Nu rijden er een aantal functionele lijnen, die zich vooral richten op schoolvervoer. De Lijn vult dat aan met de belbus. Binnenkort wordt het een vaste lijn van Ieper naar Poperinge via Heuvelland. Daardoor krijgen we een aanbod van meerdere ritten per dag naar beide steden. De verhouding met De Lijn verbeterde sterk door het overleg met de vervoersregio. De busmaatschappij luistert meer naar ons omdat wij ook meer begrip tonen voor hun noden. De burgemeesters beseffen maar al te goed dat regelmatige bussen onrendabel zijn voor onze regio. Daarom proberen ze het openbaar vervoer zo goed mogelijk te organiseren samen met De Lijn.”



Lieven Van Eenoo en Ann Van Eeckhoutte aan de belbushalte De Warande, vlakbij het gemeentehuis © ABB.

Van Eenoo: “Uiteindelijk moet het overleg uitmonden in een geïntegreerd model met oog voor elke vervoersmodus, maar voorlopig spitsen we ons enkel toe op het openbaar vervoer.”

Jullie kozen uitdrukkelijk voor het openbaar vervoer als eerste thema van de vervoersregio Westhoek. Waarom die keuze?

Van Eenoo: “Dat lag het meest voor de hand. Daar konden we het snelst tot een win-winsituatie komen. De principes van basismobiliteit en bereikbaarheid impliceren een bushalte om de 700 meter in landelijk gebied of belbussen nabij woonkernen. Dat leidde er echter toe dat enkele bedrijventerreinen buiten de dekking vielen. We houden nu wel rekening met een betere vertaling naar de lokale situatie.”

Van Eeckhoutte: “Zonder MOW hadden de lokale besturen niet voor het openbaar vervoer gekozen als vertrekpunt.

Onenigheid?

Van Eenoo: “Nee, zeker niet. MOW en de Westhoek-gemeenten strijden vaak schouder aan schouder.”

Voorlopig horen we enkel de naam van De Lijn vallen. Wat met de NMBS en Infrabel? Die bieden toch ook openbaar vervoer aan.

Van Eenoo: “Het treinverkeer komt voorlopig weinig uit de verf, ook al kwam het wel al aan bod. De Westhoek vraagt vooral om de bestaande twee lijnen vanuit Koksijde-Diksmuide en Poperinge-leper te behouden.”



Lieven Van Eenoo © ABB.

Hoe pak je het overleg met bv. De Lijn concreet aan?

Van Eenoo: “De eerste stap hield een goede inventarisatie in van het aanbod en de knelpunten. Daarna gingen we in het buitenland (Nederland en Frankrijk) te rade. Echte vooruitgang boekten we pas als De Lijn met een tastbaar voorstel op de proppen kwam. Dat lokte eerst gemengde reacties uit en zeker bij burgemeesters die zich benadeeld voelden. Maar enkele versies later merkte je dat alle betrokkenen naar elkaar toegroeiden. De Lijn luisterde naar de bezwaren en probeerde waar mogelijk rekening te houden met streekgebonden karakteristieken zoals bv. het Kemmeltoerisme of een asielcentrum.”

Van Eeckhoutte: “Elke gemeente in de Westhoek beseft dat het budget beperkt is. Hoewel het niet altijd politiek evident is, proberen de mandatarissen de mobiliteitsproblematiek zo realistisch mogelijk te benaderen. Door de goede contacten met De Lijn zijn we beter geïnformeerd en kunnen we de gemaakte keuzes ook beter argumenteren naar de goegemeente.”

Speelt de provincie een rol in dit verhaal?

Van Eenoo: “De provincie West-Vlaanderen faciliteert het Westhoekoverleg in Diksmuide. Ze mogen zeker mee rond de tafel zitten en dat zal wellicht ook het geval zijn in een volgende fase als de verkeerswegen aan bod zullen komen in de vervoerregiowerkgroepen.”

Van Eeckhoutte: “Voor de aanleg van fietspaden doen we onder meer beroep op de provincie voor ondersteuning. Bovendien is het fietsroutenetwerk gedeeltelijk in provinciale handen. Ook bij die besprekingen zal het provinciale niveau zeker rond de tafel zitten.”

“Decentralisatie is best ok, op voorwaarde dat de Vlaamse Regering voldoende personele en financiële ondersteuning voorziet.”

Ann Van Eeckhoutte

Hoe ziet de toekomst eruit?

Van Eenoo: “We zetten volop in op de realisatie van het integrale mobiliteitsplan met de afbakening van de vervoerregio’s. Met dat vervoerplan in de hand willen we dienstregelingen maken en routes creëren tegen 2020. Daarnaast werken we aan een ondersteunend vervoer op maat voor de Westhoek. Daarvoor integreren we de werking van de belbuscentrale en de mobiliteitscentrale aangepast vervoer tot één mobiliteitscentrale. Door verkeersstromen naast elkaar te leggen kan je efficiëntiewinst boeken en een beter aanbod realiseren. Een voorbeeld ter illustratie: OCMW-busjes die gewone belbusreizigers meenemen. En je kan op termijn groeien door te combineren met andere transportdiensten zoals het bezorgen van pakjes. Klinkt misschien futuristisch, maar het loont niettemin de moeite om er even bij stil te staan.”

Hoe staan jullie tegenover het begrip decentralisering?

Van Eeckhoutte: “Vlaanderen duwt veel bevoegdheden weg richting de gemeenten. Op zich is dat een goede evolutie omdat de lokale besturen meer ruimte krijgen om hun eigen accenten te leggen. Decentralisatie is best ok, op voorwaarde dat de Vlaamse Regering voldoende personele en financiële ondersteuning voorziet.”

Van Eenoo: “Het is positief dat Vlaanderen de lokale expertise erkent en die terreinkennis inbrengt in een groter kader.” ■

“Het is positief dat Vlaanderen de lokale expertise erkent en die terreinkennis inbrengt in een groter kader.”

Lieven Van Eenoo

De aanpak van de Vlaamse sectoradministraties

Op zoek naar een nieuwe rol



Peter Jolling en Sarah Meys © ABB.

Voor sectorale administraties vormen de nieuwe beleidsontwikkelingen een nieuwe uitdaging. De relatie met de lokale besturen is niet meer dezelfde als voorheen. Of dat gevolgen heeft voor de onderlinge informatie-uitwisseling vernemen we van Peter Jolling en Sarah Meys van het Departement Jeugd, Cultuur en Media. Zij werken alle twee als beleidsmedewerkers voor het nieuwe team kennisontwikkeling. Op basis van wetenschappelijk onderzoek en datamonitoring ondersteunen ze het beleid én de sector. Eén van hun paradepaardjes wordt de vrijetijdsmonitor: een nuttig instrument voor de lokale besturen.

Hoe kijkt het Departement Jeugd, Cultuur en Media aan tegen de Paritaire Commissie Decentralisatie? Waren jullie daar rechtstreeks bij betrokken?

Peter Jolling: “Voor ons startte de oefening al in de vorige legislatuur met het Planlastendecreet. Het beleidsdomein is sterk betrokken bij de decentralisatieoefening, want vroeger beschikten we over heel wat lokale regelgeving en lokale teams (bv. team lokaal jeugdbeleid of team lokaal cultuurbeleid). Onze sectorale bevoegdheid blijft bestaan ook al is het lokale beleidskader afgebouwd. Op dat vlak moet onze administratie haar werking aanpassen. Niet alleen inhoudelijk, maar ook in de relationele verhouding met de lokale besturen.”

Uiteraard, want jullie hebben de lokale besturen nog altijd nodig voor de realisatie van bepaalde Vlaamse doelstellingen. Ja, toch?

Jolling: “Zeker. Dat is voor ons nu de uitdaging. De vorige legislatuur zette in op de planlastenvermindering en kaderde de rapportering al binnen de algemene planning en rapportering door gemeenten, maar daar waren wel nog specifieke prioriteiten en criteria voor cultuur aan verbonden. Ondertussen bouwde de nieuwe Vlaamse Regering die criteria verder af en hevelde de middelen over naar het gemeentefonds. Daarmee leek de knoop tussen de Vlaamse overheid, het beleidskader en de lokale besturen doorgehakt, maar de discussies blijven terugkomen. Ik geef een voorbeeld. Een tijdje geleden liep er een debat in de parlementaire commissie over analyses van het **Kunstenpunt**. Wat bleek? De gesubsidieerde kunstorganisaties uit het Kunstendecreet kwamen onvoldoende aan bod in de cultuurcentra. Vroeger konden we dergelijke discussies plaatsen in een specifiek beleidskader. Nu werkt dat niet meer. Die handvaten zijn we kwijt. Nu vragen we ons af hoe we vanuit het landelijke niveau nog kunnen afstemmen op het lokale niveau en vice versa na al die drastische bestuurlijke ingrepen.”

Dat noemen wij sturen zonder stok. Hebben jullie al ideeën hoe jullie toekomstgericht verder kunnen werken?

Jolling: “De Vlaamse Regering legt de verantwoordelijkheid voor het lokale beleid bij de lokale besturen. Lokale cultuurcentra moeten hun aanbod afstemmen op de vraag en verwachting van het publiek. Op zich is dat logisch, maar op termijn zal er toch weer nood zijn aan een bovenlokale beleidsvisie vanuit Vlaanderen. Met het binnenhalen van de provinciale bevoegdheden op Vlaams niveau is er een bovenlokaal decreet in opmaak. Dat zou op bovenlokaal niveau een nieuwe visie ontwikkelen in combinatie met nieuwe incentives.”

Hoe gaan lokale besturen om met die nieuwe realiteit? Zie je al verschuivingen?

Sarah Meys: “We krijgen wel signalen dat ze blij zijn dat er iets komt als een vrijetijdsmonitor. De vrijetijdssector verwacht nog altijd een zekere steun van de Vlaamse overheid. Tegelijk ontvangen we regelmatig noodkreten dat bibliotheken her en der lokaal in de verdrukking raken.”

Jolling: “Door de afschaffing van de rapportageplicht zijn we redelijk blind voor lokale beleidsevoluties. De bibliotheekwerking blijft een belangrijke pijler binnen het lokaal beleid. Wellicht valt het momenteel nog mee omdat de meeste legislaturen vasthouden aan de gemaakte plannen.”

Meys: “In sommige gemeenten is er ook niks aan de hand. Ze blijven volop verder investeren in cultuur. Maar de omgekeerde situatie bestaat ook. Er zijn lokale besturen die de noodzakelijke investeringen uitstellen. Op lokaal niveau krijg je dus meer en meer verschillen.”

Afgaan op geluiden is natuurlijk delicaat. Proberen jullie dat structureel in kaart te brengen?



Sarah Meys © ABB.

Jolling: “Met de vrijetijdsmonitor. Na de gemeenteraadsverkiezingen krijgen we mogelijks een belangrijke omslag. Dus het is nu het goede moment om die monitor te lanceren. Na de hele discussie over decentralisatie en na de paritaire commissie willen we sterker inzetten op monitoring en benchmarking. Zo kunnen we vanuit Vlaams niveau de ontwikkelingen goed opvolgen en de lokale overheden adequaat ondersteunen.”

Hoe vullen jullie de vrijetijdsmonitor in? Zijn jullie afhankelijk van de besturen zelf?

Meys: “Gedeeltelijk wel. Het is van meet af aan (in 2015) opgevat als een heel participatief traject. Maar we willen de gemeenten ook niet overbevragen. Daarom hebben we alle informatiebronnen die we maar konden vinden, gekoppeld aan de monitor. De lokale besturen kunnen dat verder aanvullen met elementen die ze relevant vinden om zich te benchmarken met andere gemeenten. Daartoe lanceerden we in maart een registratietool. Gemeenten krijgen tot de zomer tijd om hun gegevens van het voorbije jaar in te vullen. Die data ontsluiten wij dan tegen eind 2018 samen met de externe bronnen die we eerder al aanboorden. Je zal die dan in mooie dashboards kunnen raadplegen per vrijetijdsthema.”



Peter Jolling © ABB.

Jolling: “In 2016 startten we inhoudelijke werkgroepen op per sector. Daarin brachten we lokale ambtenaren, lokale mandatarissen en vertegenwoordigers van een aantal Vlaamse koepelorganisaties samen om te brainstormen over wat ze op lange termijn willen weten en blijven opvolgen. Dat resulteerde in concrete actiepunten zoals bv. de vraag hoeveel verenigingen of speelpleinwerkingen gemeenten ondersteunen. Het leidde ook tot vragen van een andere orde zoals bv. hoe wordt er intergemeentelijk samengewerkt voor promotie, communicatie of ticketing? Of hoe verhoudt

de tewerkstelling zich tegenover het vrijwilligerswerk in bepaalde diensten? In een tweede fase brachten we de inbreng van al die werkgroepen samen om tot een geconsolideerd verhaal te komen. Daarbij gingen we op zoek naar de juiste bronnen om een antwoord te bieden op die vragen (bv. de UIT-databank van Publiq of gegevens uit Vlaamse subsidiedossiers) en vullen we die nu aan met de registratietool. Gemeenten kunnen daar de data invoeren waar alleen zij over beschikken. Dat gaat bv. over hoe zij inspraak organiseren. Of ze nog met sport- of cultuurraden werken in hun gemeente? Allemaal elementen waar alleen zij het antwoord op weten.”

Als je die informatie nu naast de vroegere rapportering legt, krijg je dan een ander of beter zicht op de sectoren?

Jolling: “Dit evalueren is nu moeilijk omdat we heel afhankelijk zijn van de data die lokale besturen ons kunnen bezorgen. Het hangt dus deels af van hun bereidheid tot engagement.”

Hoe sensibiliseer je hen om mee te werken?

Jolling: “Gedeeltelijk vanuit de inhoud. We leveren hen interessante data aan. Bovendien stellen we vast dat de gemeentelijke ambtenaren en de bevoegde mandatarissen zich betrokken voelen bij het ontsluitingsverhaal van de data. Bij de inhoudelijk betrokkenen is er zeker een draagvlak. De uitdaging bestaat erin voorbij het ambtelijk apparaat te geraken tot bij de experts en voorbij gezagsdragers die iets verder van de materie staan. Zal de gemeentesecretaris of de burgemeester binnen zijn of haar diensten tijd vrijmaken voor de registratietool of niet? Of zal een perceptie van planrapporteringlast om de hoek kijken?”

Meys: “In de registratietool kan je zien wie al meedoet en wie niet. Zo hopen we lokale besturen extra te motiveren om mee te werken.”

“In de registratietool
kan je zien wie al
meedoet en wie niet.”

Sarah Meys

Slim bekeken. Hoeveel datasets bevat de vrijetijdsmonitor?

Jolling: “Het is moeilijk om daar nu al een exact cijfer op te plakken, want de ontsluitingsoefening volgt pas in september. Met de werkgroep bakenden we ongeveer 80 indicatoren af, waarvan we de helft uit de externe bronnen halen en de helft via de lokale besturen bekomen.”

Meys: “De gegevens verschillen onderling ook heel sterk. Sommige datasets zijn heel rijk aan informatie, terwijl andere eerder op een ja of nee antwoord neerkomen.”



Sarah Meys © ABB.

Hoe zal de ontsluiting verlopen?

Meys: “Voor de ontsluiting maakten we een analyse. Tot onze doelgroep behoren de lokale besturen, organisaties uit de sectoren, burgers en journalisten. We hanteren verschillende communicatie-instrumenten om met hen te communiceren. Sommige gemeentebesturen willen bv. hapklare informatie, terwijl vrijetijdscoördinatoren of journalisten liever gedetailleerder informatie raadplegen om dieper te kunnen graven in de materie. Het dashboard van de [vrijetijdsmonitor](#) willen

we ontsluiten tegen het einde van dit jaar omdat dat voor de beleidsvoorbereiding heel relevant kan zijn, bv. om de meerjarenplannen van de nieuwe gemeentebesturen op te maken. Daarna plannen we nog themarapporten en toegankelijke rapporten per gemeente en stellen we onze basisdata als open data ter beschikking.”

Jolling: “De data kunnen we op heel veel manieren ontsluiten, maar het eerste doel is het ondersteunen van de gemeentebesturen bij de opmaak van de meerjarenplannen eind dit jaar. De uitdaging bestaat er nu in dat we informatie vragen aan hen, vooraleer we hen iets terug kunnen geven. De meerwaarde is voorlopig niet zichtbaar.”

“Het dashboard van de vrijetijdsmonitor willen we ontsluiten tegen het einde van dit jaar omdat dat voor de beleidsvoorbereiding heel relevant kan zijn.”

Sarah Meys



Printscreen vrijetijdsmonitor.

De meerwaarde voor het lokale niveau lijkt me nochtans duidelijk. Maar welke conclusies willen jullie uit de vrijetijdsmonitor halen voor het Vlaams niveau?



Peter Jolling en Sarah Meys © ABB.

Meys: “We willen vooral de evoluties opvolgen en eventuele trendbreuken detecteren. Dat is dan nuttig om weten voor de bevoegde minister. Halen we de Vlaamse sectorale doelstellingen nog of niet?”

Jolling: “We namen ook vragen op om toekomstgerichte evoluties te monitoren. Bijvoorbeeld rond lokale inspraak. Vroeger werkten we voornamelijk met cultuur-, sport- en jeugdleden, terwijl daar ook andere participatiemethodieken voor bestaan. Het is niet de bedoeling om te contro-

leren of alles blijft zoals het was. We willen ook nieuwe trends in beeld brengen en ondersteunen. We willen echt de stap zetten van een controlerende Vlaamse overheid naar een coachende en ondersteunende partner voor de lokale besturen en sectoren.”

De vrijetijdsmonitor is verwant met de stads- en gemeentemonitor. Hoe verhouden die twee instrumenten zich ten opzichte van elkaar?

Meys: “De stads- en gemeentemonitor be vraagt in hoofdzaak burgers, terwijl wij ons eerder richten op de lokale besturen zelf. De stads- en gemeentemonitor gaat ook veel ruimer dan de vrijetijdssector. In totaal zijn slechts 10 vragen relevant voor cultuur, vrije tijd, jeugd en sport samen. Veel overlap is er dus niet tussen de twee instrumenten. We spraken wel af om de relevante resultaten uit de stads- en gemeentemonitor over te nemen in onze vrijetijdsmonitor.”

“We willen echt de stap zetten van een controlerende Vlaamse overheid naar een coachende en ondersteunende partner voor de lokale besturen en sectoren.”

Peter Jolling



Peter Jolling en Sarah Meys © ABB.

Wat is de rol van de sectorale bovenbouw bij het verzamelen en ontsluiten van de data?

Jolling: “De sectorale bovenbouw is heel sterk vragende partij. Zij keken onze richting uit om iets te doen voor het geval de grotere lokale autonomie een negatieve invloed mocht hebben op de werking van hun sectoren. De cultuursector organiseerde zelf ook een bevraging bij de burger onder de naam Cultuurcontentement. Zo proberen ze te achterhalen welk aanbod de burger belangrijk vindt op het lokale niveau. In het algemeen heeft de sectorale bovenbouw geen structurele relatie met lokale besturen. Het Kunstenpunt is bijvoorbeeld de bovenbouw voor de kunstensector. Zij hebben niet onmiddellijk een relatie met de lokale besturen, maar hebben er wel raakvlakken mee omdat kunstenuorganisaties bv. de podia van de lokale cultuurcentra gebruiken. Zij zijn onze partners om data te verzamelen, te analyseren en te ontsluiten.”

Meys: “De sectorale bovenbouw nam deel aan de werkgroepen die de indicatoren afbakenden. We zullen hen zeker nog polsen of ons instrument aan hun verwachtingen voldoet. Zij steunen vooral het inhoudelijke verhaal.”

Decentralisatie is een uitdaging voor iedereen. Het vergt een andere aanpak zowel op lokaal als op Vlaams niveau. Hebben jullie daar een goed gevoel bij of niet?

Jolling: “Het Vlaamse beleid had altijd al een sterke band met het lokale beleid. Vlaanderen legde de lokale cultuursector vroeger heel strikte regels op, maar daar kwam systematisch verandering in. De focus kwam meer en meer op het plannen en op de methodiek te liggen, niet meer op de concrete taakinvulling en output op lokaal vlak. Die evolutie verliep in onderling overleg. Nu maken we abrupt een grote sprong naar een volledige decentralisatie. Ik ben ervan overtuigd dat we daar finaal ook waren geland, maar niet zo bruusk. Daarom blijft het nu wat zoeken naar houvast en referentiepunten.”

Vandaar het belang van die monitoring.

Jolling: “Ja, want er schuift veel. De provinciale bevoegdheden op bovenlokaal niveau zijn weggevallen. Denken we maar aan het jeugdwerk voor kinderen met een handicap. Lokaal valt dat moeilijk te organiseren omdat het een beperkte doelgroep is. Op bovenlokaal niveau is dat beter haalbaar. Nu dat provinciale niveau wegvalt, was het zoeken naar een nieuwe manier om dat te structureren. Het fusieverhaal is nog zo iets. Wordt dat een versterkend verhaal of niet? Dat kan een impact hebben op de fijnmazigheid van onze sectoren. Nu heb je per gemeente één bibliotheek. Betekent het fusioneren van gemeenten dan ook dat lokale besturen het aantal cultuurcentra en bibliotheken zullen afbouwen of reorganiseren? Wij vragen ons af hoe de dienstverlening naar de burger toe er zal uitzien. Vanuit het Vlaamse niveau moeten we uitmaken wat we belangrijk vinden, zodat we kunnen uitzoeken hoe we dat tot bij de burger krijgen ongeacht het bestuurlijke landschap.”

Veel domeinen werken met regio's. Denk maar aan de vervoerregio's. Is dat een piste die de vrijetijdsector ook verkent?

Jolling: “Dat zien we inderdaad gebeuren. We vragen ons af of we daar niet een gelijkaardige visie moeten rond ontwikkelen. Intergemeentelijke samenwerking wordt belangrijker voor lokale besturen. Binnen de erfgoedsector is dat al een ingeburgerd gegeven want de meeste convenanten zijn intergemeentelijk uitgebouwd.”

Meys: “Cultuurcentra beginnen ook meer samen te werken. Maar binnen de vrijetijdsectoren blijft het een enorm kluwen, waar soms weinig geografische logica inzit.” ■

“Vanuit het Vlaamse niveau moeten we uitmaken wat we belangrijk vinden, zodat we kunnen uitzoeken hoe we dat tot bij de burger krijgen ongeacht het bestuurlijke landschap.”

Peter Jolling

Het academische perspectief

Tijd voor bestuurlijke rust

Wouter Van Dooren is professor bestuurskunde aan de faculteit politieke wetenschappen van de Universiteit Antwerpen (UA) en doceert aan de Antwerp Management School. Hij deed al heel wat onderzoek over lokale autonomie en bestuurskracht. De geknipte persoon dus om ons meer inzicht te verschaffen in de voor- en nadelen van de gang naar meer beleidsvrijheid op lokaal niveau.



Wouter Van Dooren © ABB.

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (2016–2020) verricht onderzoek binnen negen thema's. De onderzoekslijn waar de UA bij betrokken is, gaat over lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid. Welke klemtonen leggen jullie daarbij?

Wouter Van Dooren: "Lokale besturen krijgen meer vrijheid om hun eigen beleid uit te stippelen. Dat impliceert ook meer financiële bewegingsruimte. Maar dat is geen sinecure, want ze moeten rekening houden met lokale actoren die gebonden zijn door sectorale regelgeving en middelen. De UA onderzoekt hoeveel marge lokale besturen hebben om hun eigen beleid vorm te geven. Ik maak het concreet. Je kan je woonbeleid drastisch willen hervormen als gemeentebestuur, maar als de lokale huisvestingsmaatschappij niet meestapt in dat verhaal, dan zijn je bestuurlijke armen redelijk kort. Wat betekent die lokale regierol dan?"

Merken jullie al bepaalde tendensen?

Van Dooren: “Het is nog wat vroeg om uitspraken te doen. We staan net voor de interviewronde. Maar we vermoeden dat de problematiek zich minder scherp stelt in kleinere gemeenten dan in grote. Kleine gemeenten hanteren meer een kmo-logica. De burgemeester kan je dan vergelijken met een meewerkende ‘patron’ die zelf heel veel verbindingen maakt met de lokale actoren. Grote besturen voeren een formeel beleid, met meer beleidsdocumenten en studies, wat mogelijks tot meer spanningen kan leiden tussen sectoren. Dat zou een antwoord op één van onze onderzoeksvragen kunnen zijn, maar zover staan we nog niet.”

Dat is het eerste luik van het onderzoek. Maar het onderzoek is tweeledig.

Van Dooren: “Inderdaad. In 2016 integreerde de Vlaamse Regering sectorale subsidies voor ondermeer cultuur, jeugd en sport in het gemeentefonds. Dat zou heel wat verschuivingen teweeg kunnen brengen voor deze gesubsidieerde sectoren. Doemdenkers zien bibliotheken al verdwijnen om met die centen riolen aan te leggen. Het tweede luik van ons onderzoek bestaat daarom in het monitoren van die mogelijke verschuivingen. De nulmeting die aangeeft hoe de verdeling nu gebeurt, hebben we al een poos achter de rug. Diezelfde meting herhalen we verschillende keren om eventuele verschuivingen in kaart te brengen. We vermoeden dat de grote verschuiving er niet zal komen voor de lokale verkiezingen. Als die verschuiving er al komt, zal dat pas nadien zijn binnen de nieuwe coalities. Voorlopig houden besturen allicht vast aan de gemaakte beleidsakkoorden.”

Het onderzoek loopt dus zeker door tot na 2019.



Wouter Van Dooren © ABB.

“Je kan je woonbeleid drastisch hervormen als gemeentebestuur, maar als de lokale huisvestingsmaatschappij niet meestapt in dat verhaal, dan zijn je bestuurlijke armen redelijk kort.”

Wouter Van Dooren

Van Dooren: “Ja, het onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing loopt tot in 2020.”

Onderzoeken jullie ook of lokale besturen bij de integratie van de sectorale subsidies in de gemeentefonds een korting toepasten? Zullen ze de uitgaven gelijk houden voor cultuur, jeugd of sport?

Van Dooren: “Dat is zeker een interessante onderzoeksvraag. Wij vertrekken vanuit de hypothese dat het niet zo evident zal zijn om bibliotheken te vervangen door riolering. Bij bibliotheken bijvoorbeeld zie je heel wat lokaal activisme. Op zich is dat een goede zaak voor de lokale democratie. Laat het gemeentebestuur zijn keuzes maar uitleggen aan de bevolking.”

Hoe doorbreek je de logica van het sectorale of verkokerde denken?



Wouter Van Dooren © ABB.

Van Dooren: “De integratie van sectorale subsidies in het gemeentefonds is een belangrijke stap. Verder kan je die kokers doorbreken door meer project- en gebiedsgericht te werken. De heraanleg van een dorpsplein is bijvoorbeeld het moment bij uitstek om over verschillende domeinen (mobiliteit, KMO-beleid, leefbaarheid, ...) heen te kijken. Dezelfde logica zie je voor grote projecten op Vlaams niveau. Het voorbeeld bij uitstek is de Oosterweelverbinding, maar kijk bijvoorbeeld ook naar de aanleg van de tramlijn tussen Tervuren en Brussel. Heel veel besturen grijpen dat project aan om er deelprojecten aan vast te koppelen. Door projectmatig te werken is er veel mogelijk over beleidssectoren en bestuursniveaus heen.”

Wie is er dan verantwoordelijk voor dat integraal beleid?

Van Dooren: “Alle bestuursniveaus uiteraard, maar het lokale niveau bij uitstek. Lokaal zit je dicht bij de fysieke realiteit. Daar wonen en werken de mensen. De burgemeester is verantwoordelijk voor dat stukje waar de mensen het meest wakker van liggen: hun directe omgeving. De druk om meer integraal te werken is lokaal groter. Als er een scholentekort is, staan de mensen in de gemeente op de stoep, niet in de Koning-Albert II-laan in Brussel.”

Moeten lokale besturen dan fusioneren om die belangrijke rol op te nemen.

Van Dooren: “Geen idee. Daar ben ik zelf nog niet uit. Burgernabijheid kan je op verschillende manieren organiseren. In steden heb je vaak wijkwerkingen op de schaal van 3.000 inwoners. Dat komt ongeveer neer op de schaal van een dorp in een meerkernengemeente. Je kan dus evengoed opschalen naar grotere besturen, mits het behoud van die lokale werking om de burgers nabijheid te behouden. Maar dan is die burgers nabijheid minder politiek en meer ambtelijk van aard. De onderliggende vraag is dus ook: wat voor lokale democratie willen we?”

Maar fusies verhogen de bestuurskracht.

Van Dooren: “Niet per definitie. Op kleine schaal kan je ook bestuurskracht tonen als je een goede tandem hebt tussen de burgemeester en de gemeentesecretaris. Kleine besturen zijn wel kwetsbaarder. Als er zand in de wielen van de tandem kruipt, is er geen professionele administratie om de negatieve effecten op te vangen.”

Terug naar het oorspronkelijke uitgangspunt. Zijn gemeenten klaar voor een verdere decentralisatie tijdens de volgende legislatuur?

Van Dooren: “Ik denk dat het nu even geen kwaad kan om geen nieuwe decentralisatiegolf te organiseren. Zo creëer je wat stabiliteit in het systeem. Elke transfer van eender welk beleidsniveau naar een ander zadelt ons altijd op met een hoop transitiekosten. Heel wat gemeenten zijn bovendien nog bezig met het verwerken van de beleids- en beheercyclus (BBC). Misschien moeten we ook eerst de decentralisaties grondig evalueren. Denk maar aan de ruimtelijke ordening. Dat was niet noodzakelijk goed voor het ruimtelijke beleid in Vlaanderen. Omdat bepaalde besturen nog altijd royaal vergunnen, leidt de decentralisatie daar misschien zelfs tot meer ruimtelijke versnippering. Ruimte is een typisch voorbeeld waarbij je best het gemeentelijke niveau overstijgt.”

Kortom, ook een pleidooi voor meer regionale samenwerking?

Van Dooren: “Dat ga je zeker moeten doen als je decentraliseert. De vervoersregio’s zijn daar een perfect voorbeeld van. Om het goed te organiseren, moet je dat op grotere schaal doen.”

Is er nog een rol weggelegd voor de Vlaamse sectoradministraties?



Wouter Van Dooren © ABB.

Van Dooren: “Het is niet omdat Vlaanderen de sectorale subsidies afschaft en de lokale besturen zelf hun beleid uitstippelen, dat de Vlaamse sectoren geen beleid meer kunnen maken. Ze kunnen nog impulssubsidies lanceren voor een korte periode van bv. twee of drie jaar. Maar je hoeft niet altijd naar harde instrumenten te grijpen om invloed uit te oefenen. Je kan sturen zonder stok. De sectoradministraties beschikken over heel wat kennis en kunnen beleidsideeën ontwikkelen om lokale besturen te ondersteunen. Via hun sectorale netwerken (zoals bv. jeugdconsulenten of cultuurcentra)

kunnen ze lokale beleidsmakers overtuigen. Maar dat vergt ook een andere mindset bij de Vlaamse administratie. Die zijn gewoon van subsidies uit te reiken en te controleren, terwijl ze nu een eerder coachende rol toegewezen krijgen. Dat nieuwe model moet nog verankerd worden. Dus zeg ik opnieuw: tijd om wat op adem te komen, zonder de structureren te hertekenen.”

Hebben die sectorsubsidies iets betekend in het verleden?

Van Dooren: “Absoluut. Voor de jeugdsector was dat een succesverhaal in de jaren '90. Zij zouden niet staan waar ze nu staan zonder die sectorsubsidies. Daarna sprongen ook andere sectoren (cultuur, sport, milieu, ...) op de kar. Bij jeugd was het de bedoeling om het lokale jeugdwerk te stimuleren, terwijl het er veel formeler aan toeging in de andere sectoren. De Vlaamse administratie hield daar de touwtjes in handen. In de jeugdsector subsidieerde Vlaanderen de opmaak van een plan. De jeugdwerkers kregen zo meer vrijheid om creatief om te gaan met hun sectorsubsidies. In de jaren 2000 barstte de sectorale aanpak uit zijn voegen, maar het duurde nog een hele poos voor iedereen tot dat inzicht kwam. Finaal heeft dat geleid tot het Planlastendecreet en BBC. Maar het plangericht denken in het lokaal bestuur vindt zijn oorsprong in de jeugdsector.”

“Het plangericht denken in het lokaal bestuur vindt zijn oorsprong in de jeugdsector.”

Wouter Van Dooren

Interessant om weten. Het sectorale tijdperk had dus toch ook zijn merites.

Van Dooren: “Heel zeker. Je ziet trouwens een gelijkaardige ontwikkeling met Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden (IGS). Je krijgt daar ook een inflatie aan IGS'en. Maar het oorspronkelijke idee gaf wel een gepast antwoord op een reële nood.”

Samenwerken in plaats van hervormen dus?

Van Dooren: “Bij elke bestuurlijke hervorming krijg je een loopgravenoorlog waar iedereen vreest voor zijn middelen en job. Zo belanden we telkens in een egelstelling, waardoor er niks meer gebeurt. Misschien is het nu het ideale moment om de institutionele structuren te behouden zoals ze zijn en ons te concentreren op concrete problemen zoals bv. regionale mobiliteit. De uitdaging bestaat erin om al die actoren rond de tafel te brengen in een constructieve context om tot een oplossing te komen. De huidige bestuurlijke wanorde moeten we er dus even bijnemen om vandaaruit tot een samenwerkingsmodel te komen. Misschien moeten we stoppen met verbouwen en beginnen leven in ons bestuurlijk huis.”

Laat ons nog even terugkomen op het gemeentefonds. Verschillende steden trokken naar het Grondwettelijk Hof om de criteria van het gemeentefonds aan te vechten. Hoe kijk je daar tegenaan?

Van Dooren: “De lokale besturen verschillen hard van elkaar. De dienstverlening heeft zich vaak gezet naar het geld. In steden heb je hele dure posten zoals bv. het stedelijk onderwijs, maar daarvoor krijgen ze ook meer middelen toebedeeld. In landelijke gemeenten neemt de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) soms taken op zich die de stadsadministraties afhandelen in steden. Dat is organisch zo gegroeid. Als je alle gemeenten over dezelfde kam scheert, dan snijdt je door dat weefsel. Finaal zal dat leiden tot een aantal doorschuifoperaties naar andere beleidsniveaus.”



Wouter Van Dooren © ABB.

De klacht slaat vooral op de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Die zou te complex zijn.

Van Dooren: “Als je dat vergelijkt met Nederland, dan verloopt de verdeling in Vlaanderen nog relatief eenvoudig. In Nederland wenden ze veel meer criteria aan. De logica van een gemeentefonds draait steeds rond de herverdeling van middelen. We willen compenseren voor kostendrijvers waar lokale besturen geen vat op krijgen en die tot ongelijkheid kunnen leiden. In een complexe maatschappij is ook de

ongelijkheid een ingewikkeld fenomeen. Je kan op veel manieren arm of rijk zijn. Daarom ontkom je niet aan een complex fonds, denk ik.”

Zie je andere parallellen in Nederland met hoe we het hier in Vlaanderen aanpakken?

Van Dooren: “Ook Nederland decentraliseerde veel bevoegdheden. De decentralisatiebeweging in Nederland krijgt nu wel wat kritiek. Daarom is het goed om naar onze noorderburen te kijken vooraleer we verder hervormen. Werkzoekenden in Rotterdam zullen bv. strenger aangepakt worden dan in Eindhoven. Nu rijst in Nederland de vraag of dat nog wel rechtvaardig is. Maar als je decentraliseert dan moet je ermee om kunnen dat de dienstverlening in de gemeenten onderling gaat verschillen, anders heeft die operatie geen zin.”



Wouter Van Dooren © ABB.

In Nederland zijn ze nog een stukje verder gegaan en hebben ze de welvaartsstaat gedecentraliseerd. Dat hebben wij in Vlaanderen niet gedaan.

Van Dooren: “Klopt. Maar het is interessant om zien dat de kleinere Nederlandse gemeenten – die gemiddeld nog altijd groter zijn dan onze gemeenten – onderlinge samenwerkingsverbanden zoeken om de contracten met de grote providers beter te kunnen opvolgen. Bij ons leeft het streven naar samenwerkingsverbanden nog sterker. Onderling fuseren tot gemeenten

van 15.000 inwoners is geen fundamentele verandering. Mij lijkt het interessanter om te experimenteren met grotere gehelen zoals de politiezones. Het kan lonen om binnen die grotere gebieden samen te werken.”

Waarom de politiezones en niet de brandweerzones?

Van Dooren: “De hulpverleningsregio’s zijn nog groter dan de politiezones, maar die laatste zijn al beter ingeburgerd. Dat is het belangrijkste argument. Bovendien hebben ze typisch een schaal van 60.000 à 70.000 inwoners. Dat is fundamenteel anders dan de schaal van de meeste van onze gemeenten vandaag. Als je wil samenwerken, doe het dan eerst in die politiezones. Als je dan op termijn merkt dat de samenwerking goed loopt en echt een meerwaarde biedt, dan kan je overgaan tot een grote gemeentelijke fusie binnen die zone. Pas zo krijg je echt een ander soort van bestuur waar je capaciteit kan opbouwen. Je krijgt er ook een andere dynamiek dan in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die vaak nog te vrijblijvend zijn.”

Wat is je algemene beoordeling van de huidige ontwikkelingen? Zijn we goed bezig in Vlaanderen?

Van Dooren: “Ik ben niet te pessimistisch. De voorbije jaren gebeurde van alles rond decentralisatie. Nu is het tijd om wat bestuurlijke rust te brengen. Hopelijk leidt die bestuurlijke rust tot heel wat beleidsonrust. Dat bedoel ik positief. We hebben nood aan ambitieuze beleidsprogramma’s waar alle bestuursniveaus zich achter zetten.” ■

“Als je decentraliseert dan moet je ermee om kunnen dat de dienstverlening in de gemeenten onderling gaat verschillen, anders heeft die operatie geen zin.”

Wouter Van Dooren
