



**Vlaamse
overheid**

INSPIRATIEBUNDEL VOOR EEN REGEERAKKOORD 2024-29

BINNENLANDS BESTUUR

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR**

vlaanderen.be/abb

Inleiding

Dit deel van de inspiratiebundel vertrekt van de beleidsanalyse van het binnenlands bestuur die de professoren Lieven Janssens en Filip De Rynck hebben gemaakt. ABB onderschrijft die beleidsanalyse. Ze geeft aan dat er nood is aan een binnenlands bestuur dat een nieuw 'regime lokale besturen' (sub 1) implementeert om te komen tot een bipolair bestuursmodel (sub 2) van moderne bestuurskrachtige lokale besturen en een kaderstellende Vlaamse overheid die gecoördineerd en geïntegreerd samenwerken en beleid voeren. Dat vereist de versterking van lokale besturen (sub 3) en een hervorming van de Vlaamse overheid (sub 4). Dat operationaliseren we aan de hand van **5 prioritaire beleidsaanbevelingen (sub 5)**. Daarop volgen 7 debatfiches (sub 6). Elke debatfiche situeert het beleidsthema waarover het debat ging, geeft aan welke sprekers en stakeholders eraan deelnamen en vermeldt de conclusies en beleidsaanbevelingen op grond van het debat enerzijds en van ABB anderzijds.

1. Binnenlands bestuur volgens een lokaal regime

Op 14 oktober 2023 stelden Filip De Rynck (hoogleraar bestuurskunde UGent) en Lieven Janssens (onderzoeker Universiteit Antwerpen) hun rapport over de 'Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen'¹ voor in het Vlaams Parlement. Dat rapport van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV), hierna de toekomstvisie genoemd, is het resultaat van een intensief traject waarbij de onderzoekers spraken met ruim 240 academici, ambtenaren, koepelorganisaties, politieke partijen en het maatschappelijke middenveld.

De onderzoekers komen in hun rapport tot een hard verdict over de organisatie en werking van de Vlaamse overheid. Vlaanderen is de voorbije halve eeuw vooral met zichzelf bezig geweest. Het heeft het binnenlandse bestuur gedomineerd zonder het potentieel van de lokale besturen goed in te zien. Die bestuurscultuur ('het Vlaams regime') wordt, volgens de auteurs, tot op de dag van vandaag nog altijd gekenmerkt door ministers die hun bevoegdheden afschermen, een Vlaamse administratie waarin entiteiten alleen de bevoegde minister

dienen en een Vlaams overheidsoptreden dat niet gecoördineerd en zelden of nooit geïntegreerd is, uitblinkt in micromanagement, in uniforme beleidspatronen en in bureaucratische regels.

Dat oordeel is hard, vooral omdat de Vlaamse overheid de voorbije decennia heel veel inspanningen heeft geleverd om de lokale besturen niet meer te beschouwen en te behandelen als 'ondergeschikte besturen'. Het was de overtuiging van de opeenvolgende Vlaamse bewindsploegen om de lokale besturen ruimte te geven zich verder te ontwikkelen tot moderne partners van de Vlaamse overheid. Ze schroefden het administratief toezicht fors terug en ontwikkelden moderne kaders voor een modern humanresourcesmanagement en dito financieel management. Vlaanderen heeft het mogelijk gemaakt om de lokale bestuurskracht te versterken door een kader te ontwikkelen voor intergemeentelijke samenwerking en verzelfstandiging en voor vrijwillige fusies. Ook waren er talrijke pogingen om structuren te vereenvoudigen, de lokale democratie te versterken, de financiële slagkracht te vergroten, de planlast te verminderen en op basis van het beginsel van de subsidiariteit de bevoegdheden van de lokale besturen te laten groeien.

Maar al die inspanningen en goede intenties ten spijt heeft die incrementele aanpak op de verschillende fronten niet tot het verhoopte resultaat geleid. Omdat elke Vlaamse overheidssector vertrekt van specifieke noden en uitdagingen, bedenkt men oplossingen op maat van het eigen domein en implementeert men die oplossingen in de beleidsvoering van het meest burgernabije niveau, het lokale bestuur.

De onderzoekers pleiten daarom voor een paradigmashift naar 'een lokaal regime' om een geïntegreerd en een gecoördineerd overheidsoptreden in Vlaanderen mogelijk te maken en de verkokering een halt toe te roepen. Dat is nodig om de talrijke maatschappelijke opgaven rond klimaat, energie, zorg, wonen, armoede, mobiliteit, ruimtelijke ordening, integratie... goed te kunnen aanpakken.

¹ Het volledige rapport en een samenvatting zijn, samen met de analyses van de 11 maatschappelijke opgaven beschikbaar op: <https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/toekomstvisie-vlaanderen/>.

2. Een bipolair bestuursmodel

De maatschappelijke uitdagingen waarmee beleidsmakers geconfronteerd worden, zijn complex en vereisen een slagkrachtige samenwerking over bestuursniveaus heen. Daarom moeten we op een andere manier gaan werken. Om de uitdagingen efficiënt aan te pakken, moeten we bouwen op eenvoudiger binnenlands bestuur dat steunt op 2 sterke polen: een sterke Vlaamse overheid én sterke lokale besturen. Dat vergt een hervorming en versterking van de lokale besturen (cf. infra sub 3) en een andere Vlaamse overheid (cf. infra sub 4). Dat betekent ook dat de intermediaire ruimte verder vereenvoudigd moet worden (cf. de samenwerkingsverbanden) of verder afgebouwd moet worden (cf. het provinciale bestuursniveau).

3. Versterking van de lokale besturen op 3 vlakken

3.1. Versterking van de bestuurskracht door schaalvergroting

Heel wat lokale besturen botsen op de grenzen van hun bestuurskracht. De noodzakelijke personele en financiële capaciteit voor een stabiele, sterke ambtelijke organisatie die kennis borgt en op expertise steunt, ontbreekt. Intergemeentelijke samenwerking en samenwerking tussen OCMW's heeft ertoe bijgedragen om de taken beter en efficiënter uit te voeren, maar heeft de bestuurskracht van de kleinere en zelfs middelgrote gemeenten en hun OCMW zeker niet afdoende versterkt.

Lokale besturen moeten groeien om burgers nabij te kunnen blijven: zonder schaalvergroting dreigt heel wat publieke dienstverlening verder te verschuiven naar andere actoren die verder van de burger afstaan. Een fusie van gemeenten is een noodzakelijke maar op zichzelf geen afdoende voorwaarde om meer bestuurskracht te realiseren. Daarom zijn er ook hervormingen op de overige 2 fronten nodig.

Over schaalvergroting en bestuurskracht door samenwerking of fusie organiseerden we een stakeholdersdebat. Standpunten, zienswijzen en beleidsaanbevelingen naar aanleiding van die debatten vind je bij:

- 'debat over bestuurskracht en territorialiteit: fusie, regiovorming en anders samenwerken' (zie sub 6.1., p. 13)
- 'debat over bestuurskracht in de woonzorg' (zie sub 6.2., p. 16).



3.2. Versterking van de lokale democratie

Het decreet over de versterking van de lokale democratie van 16 juli 2021 hervormt en moderniseert de lokale democratie en vergroot vanaf 2024 de impact van het stemrecht van de kiezer bij de lokale en provinciale verkiezingen. Het vergroot ook de impact bij de vorming van de nieuwe coalitie, de installatie van de politieke organen en de aanduiding van de nieuwe lokale mandatarissen. Een van de opvallendste vernieuwingen is de afschaffing van de opkomstplicht.

Toch blijft een politieke vernieuwing op het lokale niveau nodig. We moeten de gemeenteraad in zijn verschillende rollen (zijn representatieve, beleidsbepalende en controlerende rol) versterken.

We moeten de relatie en de machtsverhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen grondig evalueren en waar nodig bijsturen. Ook de werking van het college zelf is te bekijken. Bij de vorming van grotere besturen is er zeker een horizontale coördinatie nodig om verkokering te voorkomen. Bovendien kunnen grotere ambtelijke organisaties de raadsleden beter en gericht ondersteunen. Die raadsleden kunnen zich door de toegenomen schaal specialiseren in subthema's van het lokale bestuur en/of van hun samenwerkingsverbanden of verzelfstandigingen. Ook de democratische aansturing en controle door de raadsleden op de werking van de verzelfstandigde entiteiten (IGS, OCMW-vereniging...) waarin hun gemeente

of OCMW participeert moeten we bewaken en verbeteren². Een betere omkadering en ondersteuning van de raadsleden en een grotere 'intermediaire' transparantie draagt daar ongetwijfeld toe bij.

Een goed functionerende ambtelijke organisatie is van het grootste belang om de lokale democratie sterk te onderbouwen. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt blijft het een grote zorg om competente ambtenaren aan te trekken en aan boord te houden. Eenmansdiensten of de structurele inzet van consultants voor bepaalde kerntaken komen vandaag nog te vaak voor. Niet het minst met het rechtspositiebesluit van 20 januari 2023, geeft de Vlaamse Regering de lokale besturen de ruimte (terug) om een modern, dynamisch personeelsbeleid op eigen maat te voeren en de *war for talent* aan te gaan. Het ABB reikt de lokale besturen daarbij een breed palet aan ondersteunende instrumenten aan.



Over versterking van de lokale democratie organiseerden we stakeholdersdebatten. Standpunten en beleidsaanbevelingen naar aanleiding van die debatten vind je verder in deze bundel, bij:

- 'debat over lokaal talent (war for talent)' (zie sub 6.3., p. 21)
- 'debat over empowerment van lokale bestuurders bij de opvolging van samenwerkingsvormen' (zie sub 6.4., p. 27)
- debat 'Versterking lokale democratie en relatie bestuur-burger via digitale tools' (zie sub 6.5., p. 33).

3.3. Transparante en rechtvaardige financiering

Al geruime tijd woedt in Vlaanderen een debat over de transparante en rechtvaardige verdeling van de middelen voor én tussen de lokale besturen en in het verlengde daarvan over de hervorming van het Gemeentefonds³. Een hervorming van het Gemeentefonds moet de richting die men uit wil met het binnenlandse bestuur ondersteunen. Verder is het absoluut noodzakelijk om de principes die zijn vastgelegd in het Planlastendecreet weer toe te passen: impulsfinanciering als uitzondering, sturing vanuit Vlaanderen op hoofdlijnen en lokale uitvoeringsautonomie. Deels, maar zeker niet alleen ten gevolge van de opeenvolgende crisissen, zijn er al tientallen impuls- en projectsubsidies gelanceerd. De administratieve lasten die daarmee gepaard gaan verminderen de bestuurskracht van de lokale besturen en ondermijnen de lokale autonomie.



Over de algemene en specifieke financiering van de lokale besturen organiseerden we stakeholdersdebatten. Standpunten en beleidsaanbevelingen naar aanleiding van die debatten vind je bij het onderdeel 'debat over algemene financiering' (zie sub 6.6., p. 37) en 'debat over specifieke financiering' (zie sub 6.5., p. 42).

4. Hervorming van de Vlaamse overheid...

4.1. Governance voor geïntegreerd intra- en interbestuurlijk samenwerken

De voorbije jaren heeft een aaneenschakeling van crisissen en complexe maatschappelijke uitdagingen onze werking danig op de proef gesteld. We zijn onvoldoende voorbereid om die uitdagingen te managen en de complexiteit van de beleidsvraagstukken maakt dat vertrouwde beleidskaders niet volstaan. Het is steeds crucialer om nauw samen te werken met de lokale besturen. Wat lukt in crisistijd, samen administratieve muren slopen, moet het uitgangspunt zijn voor elke beleidsuitdaging.

² Zie daarvoor onder meer de thema-audit van Audit Vlaanderen 'Opvolging van Verzelfstandigde en Verbonden Entiteiten (OVVE)', globaal rapport van 20 december 2022 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/58066>)

³ Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing onderzoekt de mogelijkheden voor een hervorming van het Gemeentefonds.

De Vlaamse overheid moet zich nog wendbaarder organiseren om de complexe uitdagingen, die vaak multidisciplinair en interbestuurlijk van aard zijn, aan te pakken. In elk van onze beleidsdomeinen hebben we in de loop van de jaren de nodige kaders uitgewerkt om sectorale uitdagingen aan te pakken. Maar de Vlaamse overheid heeft onvoldoende governance-instrumenten om geïntegreerd samen te werken over de bestuursniveaus en over de sectoren heen. Daardoor wordt er vooral ad hoc voortgebouwd op sectorale inzichten. Er is nood aan kennis en expertise zowel voor de niet-interbestuurlijke als voor de interbestuurlijke vraagstukken met een multidisciplinair karakter. Er zijn ook kaders voor samenwerking nodig die voldoende robuust en flexibel zijn.

4.2. Decentralisatie gesteund op subsidiariteit en een nieuw interbestuurlijk samenwerkingsmodel

De voorbije bestuursperiodes werd in onderling overleg tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen in een commissie decentralisatie nagegaan hoe de lokale besturen nog meer bevoegdheden, autonomie en instrumenten kunnen krijgen. Het principe van de subsidiariteit stond daarbij altijd centraal: de Vlaamse overheid doet niet beter (of: beter niet) wat het lokale bestuursniveau kan doen.

We moeten vaststellen dat die decentralisatieoefeningen tot incrementele resultaten hebben geleid en zeer taakgericht werden opgevat. De taken werden verschoven van de centrale (Vlaamse) overheid naar de lokale overheden, waarna de centrale overheid terugtrad. Professoren De Rynck en Janssens zeggen daarover: “Goede decentralisatie is in elk geval niet het eenvoudig afschuiven van taken, vaak in het kader van besparingen, en met een vervolgens afwezige centrale overheid”. Er is volgens hen eerder nood aan een nieuw samenwerkingsmodel met betere interbestuurlijke verhoudingen.

4.3. Vlaamse overheid en lokale besturen verbinden intermediair, binnen referentieregio's

Om de complexe maatschappelijke uitdagingen aan te pakken heb je alle hoofden, handen en harten hard nodig. De relatie met de lokale besturen moeten we daarom herdenken. De lokale besturen ervaren een verkokerde Vlaamse overheid. Elk onderdeel van de Vlaamse overheid heeft een eigen regelgeving, een eigen financiering en eigen projecten voor de lokale besturen. Elk onderdeel opereert afzonderlijk en verhindert zo een geïntegreerde aanpak op het lokale niveau. Er is weinig tot geen lokale beleidsruimte voor maatwerk of innovatie.

Vlaanderen moet zijn relatie met de lokale besturen in alle fasen van de beleidscyclus herdenken. De lokale besturen komen vaak te laat aan tafel om een beleidsvraagstuk te definiëren. Wanneer we oplossingen zoeken voor een beleidsvraagstuk benutten we de kennis, ervaring en expertise die aanwezig is op het lokale terrein onvoldoende.

De grote verscheidenheid in bestuurskracht en schaal van de lokale besturen enerzijds en het Vlaamse niveau dat te ver van de burger staat anderzijds, vragen om een intermediaire schaal die beide met elkaar kan verbinden. De referentieregio's die in de voorbije regeerperiode zijn uitgetekend, kunnen we als proeftuinen gebruiken. De missie, de doelstellingen, de werking en de organisatie van die referentieregio's moeten we nog verder uittekenen. Stevige Vlaamse beleidskaders, duidelijke doelstellingen, gedeeld eigenaarschap, sectorale deregulering en beter overleg tussen de Vlaamse overheid en de lokale overheden zijn de leidende principes bij die oefening. Op termijn moeten grotere lokale besturen de verbinding tussen Vlaams en lokaal beleid versterken. Het aantal gesprekspartners verkleint en de steden en gemeenten die aan tafel schuiven hebben voldoende capaciteit aan boord om als evenwaardige partners in dialoog te treden met Vlaanderen.



5. Beleidsaanbevelingen binnenlands bestuur

5.1. Versterking van de bestuurskracht door schaalvergroting

1. We hebben een dwingender kader nodig voor fusies van gemeenten, waarbij een schaal van 30.000 inwoners⁴ volgens ABB een absoluut minimum is om het binnenlandse bestuur te hertekenen en de bestuurskracht van de gemeenten daarmee substantieel te verhogen. Fusies van kleine gemeenten die de bestuurskracht te weinig vergroten, moeten we vermijden. Omwille van het lokale draagvlak moeten lokale besturen de kans krijgen het toekomstige lokaal bestuur mee vorm te geven binnen een richtinggevend kader dat Vlaanderen aangeeft. Vlaanderen moet er sterk op toezien dat een fusie van gemeenten leidt tot substantieel meer bestuurskracht.
2. Bouw voort op de referentieregio's als intermediair platform voor bovenlokale beleidsafstemming en voor verbinding, ontmoeting en dialoog met de centrale overheden rond gebiedsgerichte uitdagingen en programma's.
3. Vereenvoudig het bestuurlijke landschap door resoluut te kiezen voor 2 politieke niveaus met een open taakstelling: Vlaanderen en de gemeenten. Garandeer dat de taken en knowhow die aanwezig zijn bij het provinciale bestuursniveau na zorgvuldige afweging terechtkomen op het lokale dan wel op het Vlaamse niveau.

5.2. Transparante en rechtvaardige financiering

4. Herbevestig het principe van de voorwaardenvrije algemene financiering die de gemeenten in staat stelt om hun basiswerking te garanderen. Hervorm de algemene financiering van de lokale besturen met het oog op meer transparantie en een billijke verdeling van de middelen die de toekomstige richting van het binnenlandse bestuur ondersteunt.
5. Hanteer de algemene financiering als de norm, de specifieke financiering als de uitzondering en handel volgens de principes van het Planlastendecreet, namelijk met sturing op hoofdlijnen en plan- en rapporteringsverplichtingen geïntegreerd in de reguliere beleids- en beheerscyclus (BBC).

5.3. Versterking van de lokale democratie

6. Versterk de lokale democratie, en met name de gemeenteraad in zijn representatieve, beleidsbepalende en controlerende rol en herdenk zijn relatie met het college van burgemeester en schepenen.
7. Versterk de lokale administraties om een excellente dienstverlening aan de burgers te verzekeren. Evalueer het vernieuwde rechtspositiebesluit om te verifiëren of het lokale besturen daadwerkelijk wapent op de erg concurrentiële arbeidsmarkt.

5.4. Hervorming van de Vlaamse overheid

8. Organiseer de dienstverlening op het meest gepaste niveau, zo dicht mogelijk bij de burger of doelgroep. Dat kan enerzijds door te decentraliseren als de bestuurskracht op lokaal niveau groot genoeg is en de benodigde randvoorwaarden vervuld zijn, maar dat kan ook door te deconcentreren als het Vlaamse niveau de taak effectiever kan opnemen.
9. Zorg voor drastische deregulering van conflicterende en detaillistische regelgeving en bewaak regelluwte bij de uittekening van nieuw beleid.
10. Ontwerp een beleidskader en een governance zodat de Vlaamse overheid en de lokale overheden complexe beleidsvraagstukken die vaak interbestuurlijk en multidisciplinair van aard zijn in nauwe samenwerking met elkaar kunnen aanpakken. Pas die principes toe over de sectoren heen om de beleidsuitdagingen geïntegreerd en gecoördineerd aan te pakken. Organiseer een expertisecentrum dat transparante en uniforme samenwerking tussen Vlaamse diensten en lokale besturen stimuleert en ondersteunt.

⁴ Voor wijk-werken hanteren we een schaal van 60.000 inwoners, voor onroerend erfgoed een schaal van 100.000 inwoners, voor eerstelijnszones een schaal van 75.000-125.000 inwoners.

5.5. Versterking van de digitale transformatie bij de lokale besturen

Om bestuurskrachtige en transparante lokale democratieën te kunnen zijn die interbestuurlijk meer samenwerken, is ook de digitale transformatie bij de lokale besturen cruciaal.

11. Versterk daarom de interbestuurlijke samenwerking rond digitalisering door gezamenlijke digitaliseringsprojecten op te zetten en de professionalisering van het lokaal IT-beleid te ondersteunen. Een transversale en structurelere aanpak vanuit de Vlaamse overheid versterkt zowel de maturiteit in datagedreven en dataonderbouwde beleidsvorming als het basisaanbod van de digitale dienstverlening bij lokale besturen.
12. Ontzorg de lokale besturen met een basisaanbod van herbruikbare en interoperabele bouwstenen waarmee zij hun eigen dienstverlening kunnen uitwerken en bied hen daarbij ondersteuning 'op maat'. Voorzie financiële middelen voor lokale besturen die samen digitaliseringsprojecten willen opzetten en investeer verder in datagedreven transparantie van de lokale democratie.
13. Bouw het Loket voor Lokale Besturen verder uit tot de unieke toegangspoort voor lokale besturen die zorgt voor een geïntegreerd aanbod van de diensten van de Vlaamse overheid. Via het loket kunnen besturen subsidies aanvragen, dienstverlening vinden, communicaties vanuit de Vlaamse overheid ontvangen...

6. Debatten met stakeholders over binnenlands bestuur

6.1. Debat over bestuurskracht en territorialiteit

6.1.1. Situering

Uit recent onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing blijkt dat een belangrijk deel van de lokale besturen in Vlaanderen er niet of nauwelijks in slaagt om op een goede manier invulling te geven aan een aantal gemeentelijke opdrachten: ondanks goede intenties vanuit de lokale besturen zelf blijkt dat het gebrek aan capaciteit en/of competenties in veel gemeenten een professionele interne werking, een lokaal verankerde beleidsvoering en een kwaliteitsvolle dienstverlening in de weg staat. Een grotere gemeentelijke schaal, constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen, een gepaste organisatiestructuur en de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerd ambtelijk personeel blijken cruciale factoren voor een reële versterking van de capaciteit⁵.

De voorbije legislatuur zijn in het kader van debatten over fusies in heel wat lokale besturen studies uitgevoerd over de huidige bestuurskracht. De teneur in alle rapporten is duidelijk: veel lokale besturen botsen op de grenzen van hun bestuurskracht. Veel lokale besturen zijn kwetsbaar en moeten rekenen op de grote, vrijwillige inzet van individuen.

Op basis van een analyse van 11 maatschappelijke opgaven komen Lieven Janssens en Filip De Rynck in hun toekomstvisie tot een profielschets van het lokale bestuur, met als horizon 2030-2040: welke opdrachten zou een lokaal bestuur moeten vervullen en welke kwaliteiten zou de interne organisatie van het lokale bestuur moeten hebben om die opdrachten aan te kunnen? Om die maatschappelijke opgaven aan te pakken hebben we sterkere lokale besturen nodig. Het probleem van bestuurskracht wordt dus nog sterker als we naar het toekomstprofiel van het lokale bestuur kijken.

Lokale besturen moeten groeien om dicht bij de burger te kunnen blijven: zonder schaalvergroting dreigt heel wat publieke dienstverlening verder te verschuiven naar andere actoren die verder van de burger afstaan. Een fusie van gemeenten is een noodzakelijke maar op zichzelf geen afdoende voorwaarde om meer bestuurskracht te realiseren. Daarom zijn er ook hervormingen nodig op het vlak van financiering van de lokale besturen, op het vlak van de lokale democratie en op het vlak van de organisatie en werking van de Vlaamse overheid. Hoe kunnen we die schaalvergroting realiseren? Hoe verhoudt die zich tot de kwaliteit van de lokale democratie? Welke gevolgen heeft dat voor de financiering van lokale besturen en voor de organisatie en werking van de Vlaamse overheid?

⁵ Van Haelter, B. (2021), Gemeenten tussen kunnen, willen en doen: de capaciteit van lokale besturen ontleed, proefschrift, UGent.



Probleemstelling stakeholdersdebat: Hoe kunnen we schaalvergroting realiseren? Hoe verhoudt schaalvergroting zich tot de kwaliteit van de lokale democratie? Welke gevolgen heeft schaalvergroting voor de financiering van lokale besturen en voor de organisatie en werking van de Vlaamse overheid?

6.1.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat 'Bestuurskracht en territorialiteit' vond plaats op 9 januari 2024. 4 sprekers, ieder vanuit een andere invalshoek, gingen met elkaar in debat rond 4 grote themastellingen. Ook het publiek nam deel aan het debat via een aantal vragen op Mentimeter.

Het panel bestond uit Cathy Berx (gouverneur provincie Antwerpen), Joris Voets (SBV), Kris Snijkers (algemeen directeur VVSG) en Stijn Quaghebeur (schepen gemeente Dilbeek). Het publiek bestond uit medewerkers van verschillende Vlaamse entiteiten⁶ en gemeenten⁷, alsook vertegenwoordigers van de VVSG, onderzoekers van UGent en KU Leuven, DVV Westhoek, Haviland igsv en W13.

De panelleden kregen deze stellingen voorgelegd:

- Om hun centrale rol in het bestuurlijke landschap te blijven opnemen moeten lokale besturen een minimale schaalgrootte hebben.
- De Vlaamse overheid moet een versnelling hoger schakelen op het vlak van gemeentefusies.
- De regiovorming biedt een goede basis voor de vormgeving en vereenvoudiging van de intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking.
- De Vlaamse overheid moet ambtenaren in het veld plaatsen die de ruimte krijgen om met lokale besturen op gebiedsniveau tot sterke samenwerking te komen.

6.1.3. Het stakeholderbat

► **Stelling 1: lokale besturen hebben een minimale schaalgrootte nodig.**

Het panel was het erover eens dat lokale besturen een minimale schaalgrootte moeten hebben om bestuurskrachtig te zijn. Een ideale schaal bestaat niet, dat is mee afhankelijk van wat nodig is om maatschappelijke opgaven te kunnen aanpakken. Voor sommigen is 100.000 inwoners zeker een goede schaal. Een stad met districten of een intermediair niveau waarmee vast samengewerkt wordt, waarborgt burgers nabijheid, zoals de vroegere Randfederaties rond Brussel.

Bestuurskracht gaat wel over meer dan schaal. Ook het regelgevende kader, de financiering en de werking van de Vlaamse overheid hebben een impact. Fusie is een van de instrumenten om de bestuurskracht van lokale besturen te versterken, naast onder andere intergemeentelijke samenwerking.

Via Mentimeter geeft 58% van het publiek aan dat voor de Vlaamse Regering fusies de voornaamste hefboom zijn om bestuurskracht van lokale besturen te versterken.

► **Stelling 2: de Vlaamse overheid moet een versnelling hoger schakelen op het vlak van gemeentefusies.**

De Vlaamse Regering moet een versnelling hoger schakelen op het vlak van gemeentefusies. Ze moet duidelijke keuzes maken en een tijdspad uittekenen. De toekomstvisie van Lieven Janssens en Filip De Rynck is daar een goede basis voor.

Sommigen benadrukken het behoud van vrijwillige fusies met meer sturing op basis van objectieve parameters en een grotere, minimale schaal. Opeenvolgende fusiebewegingen zijn te vermijden.

⁶ Het Agentschap Binnenlands Bestuur, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Departement Zorg, Wonen in Vlaanderen, Departement Cultuur, Jeugd en Media en Departement Werk en Sociale Economie

⁷ Oostkamp, Kasterlee, Wielsbeke, Dilbeek, Overijse, Vorselaar en Houthalen-Helchteren

De visitatiecommissies die per referentiezone de mogelijkheid en haalbaarheid van fusies onderzoeken, moeten verder bekeken worden.

We moeten ruimer focussen dan op fusies en ook evolueren naar een andere organisatie van het binnenlandse bestuur in Vlaanderen.

Via Mentimeter bevestigt 48% van het publiek dat de Vlaamse Regering het fusiedebat meer en beter moet sturen en 35% van het publiek geeft een voorkeur voor verplichte fusies aan.

- ▶ **Stelling 3: de regiovorming biedt een goede basis voor de vormgeving en vereenvoudiging van de inter-gemeentelijke en bovenlokale samenwerking.**

De tussentijdse evaluatie van de regiovorming en regioschaal heeft een voorzichtige positieve teneur. We kunnen verder werken aan de verbeterpunten zoals de finaliteit van de regiovorming die niet duidelijk is, een aantal constructiefouten in de regioafbakening wegwerken (te groot, te klein, rekening gehouden met provinciegrenzen), en aan de slag gaan met deze vragen: Hoe neem je beslissingen in een regio? Hoe financier je een regio? Hoe ondersteun je een regio (ambtelijk)? Welke rol heeft de Vlaamse overheid?

Sommigen pleiten voor de referentiezones, zoals voorgesteld in de toekomstvisie van Lieven Janssens en Filip De Rynck: intensief samenwerken met gemeenten die met dezelfde problemen kampen, zou zeer bevorderend werken.

Sommigen geven aan dat tussen de lokale besturen en Vlaanderen geen politiek niveau meer nodig is. De provinciebesturen kunnen voor hen afgeschaft worden.

Anderen menen dat provincies de rol van de regio's kunnen opnemen, maar stellen vast dat Vlaanderen die rol niet bij hen legt. De toekomst van de provincies is voor hen het best te bekijken in functie van het gebiedsgericht aanpakken van maatschappelijke opgaven.

- ▶ **Stelling 4: de Vlaamse overheid moet ambtenaren in het veld plaatsen die de ruimte krijgen om met lokale besturen op gebiedsniveau tot sterke samenwerking te komen.**

Voor sommigen moet de Vlaamse overheid (veel meer) ambtenaren in het veld plaatsen en ruimte geven om met lokale besturen op gebiedsniveau tot sterke samenwerking te komen. De Vlaamse overheid moet zich niet zelf gebiedsgericht organiseren, maar de nodige kaders, middelen, financiering en instrumenten ter beschikking stellen.

Anderen nuanceren: er werken al heel wat Vlaamse ambtenaren in het veld. Je kunt niet alles oplossen met een extra laag van ambtenaren die transversale werking moeten garanderen.

Het panel concludeert dat we ook moeten kijken naar de werking van de Vlaamse Regering.

Via Mentimeter geeft 77% van het publiek aan dat Vlaanderen voor al zijn beleidsdomeinen de referentieregio's moet gebruiken als platform voor gebiedsgerichte samenwerking met lokale besturen en maatschappelijke organisaties.

81% van het publiek 'mentimetert' dat Vlaanderen voor gebiedsgericht beleid ambtenaren domeinoverschrijdend moet laten samenwerken in gebiedsteams.

63% van het publiek 'mentimetert' dat inzetten op gebiedswerking automatisch tot meer coördinatie en integratie binnen de Vlaamse overheid zal leiden.

30% van het publiek is voorstander van aparte werkingsbudgetten en gemandateerde ambtenaren voor transversaal beleid.

6.1.4. Conclusie en aanbevelingen

Conclusies

Volgens de experts in het panelgesprek en de deelnemers uit het publiek kunnen we de bestuurskracht van lokale besturen versterken door in te zetten op volgende zaken:

- schaalvergroting door fusies
- transparante en rechtvaardige financiering
- vermindering van de regeldruk
- een beter werkende Vlaamse overheid.

Bij de experts was er geen eensgezindheid over verplichte fusies. Wel was er consensus over de nood aan meer sturing vanuit Vlaanderen. De toekomstvisie van Lieven Janssens en Filip De Rynck is daarvoor een goede vertrekbasis. Het proces van regiovorming kunnen we voortzetten op voorwaarde dat de finaliteit wordt verduidelijkt en er een antwoord komt op vragen over governance, financiering en ondersteuning.

De referentiezones uit de toekomstvisie van Lieven Janssens en Filip De Rynck kunnen ook sturend zijn voor de intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking.

Vlaanderen moet de referentieregio's gebruiken als platform voor gebiedsgerichte samenwerking met lokale besturen en maatschappelijke organisaties. Voor gebiedsgericht beleid moet Vlaanderen ambtenaren domeinoverschrijdend laten samenwerken in gebiedsteams.



Beleidsaanbevelingen ABB

We komen tot volgende beleidsaanbevelingen:

1. We hebben een dwingender kader nodig voor fusies van gemeenten, waarbij een schaal van 30.000 inwoners volgens ABB een absoluut minimum is om het binnenlandse bestuur te hertekenen en de bestuurskracht van de gemeenten daarmee substantieel te verhogen. Fusies van kleine gemeenten die de bestuurskracht te weinig vergroten, moeten we vermijden. Omwille van het lokale draagvlak moeten lokale besturen de kans krijgen het toekomstige lokaal bestuur mee vorm te geven binnen een richtinggevend kader dat Vlaanderen aangeeft. Vlaanderen moet er sterk op toezien dat een fusie van gemeenten leidt tot substantieel meer bestuurskracht.
2. Bouw voort op de referentieregio's als intermediair platform voor bovenlokale beleidsafstemming en voor verbinding, ontmoeting en dialoog met de centrale overheden rond gebiedsgerichte uitdagingen en programma's.
3. Vereenvoudig het bestuurlijke landschap door resoluut te kiezen voor 2 politieke niveaus met een open taakstelling: Vlaanderen en de gemeenten. Garandeer dat de taken en knowhow die aanwezig zijn bij het provinciale bestuursniveau na zorgvuldige afweging terechtkomen op het lokale dan wel op het Vlaamse niveau.

6.2. Debat over bestuurskracht in de woonzorg

6.2.1. Situering: het publieke woonzorgaanbod daalt en verandert

Sinds de jaren 90 groeide het aandeel non-profitorganisaties in het woonzorgaanbod, van 45 naar 51%. Ook het commerciële aandeel in het woonzorgaanbod steeg sindsdien, van 13 naar 20%. Het publieke aandeel van het woonzorgaanbod daalde van 42 naar 29%. Het landschap van dat publieke woonzorgaanbod evolueert bovendien. De exploitatie van veelal kleinere woonzorgcentra in eigen beheer is voor een aantal OCMW's steeds meer een (onoverkomelijke) uitdaging, niet het minst vanwege de financiële en personele bestuurskracht die dat vergt. Verzelfstandiging, privatisering door samenwerking met de non-profitsector via woonzorgverenigingen of commercialisering door samenwerking met *for-profit*-entiteiten kunnen of moeten dan een uitweg bieden en schaalvoordelen en bestuurskracht genereren.

Private zorgaanbieders zien ook kansen in het overnemen van zorgdiensten die OCMW's niet langer kunnen of willen uitvoeren. Maar vandaag zijn overnames door de private sector niet op rechtsgeldige manier mogelijk⁸.

⁸ Nog steeds is het voor de Raad van State zo dat een OCMW zijn diensten maar kan stopzetten of overdragen als er geen behoefte meer aan is. Een aanpassing van art. 60, §6 van de OCMW-wet is nodig om ook in andere gevallen OCMW-diensten te kunnen stopzetten of over te dragen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon (bijv. in het geval van financiële onhaalbaarheid en de nabije aanwezigheid van een soortgelijk aanbod dat de behoefte afdekt).

Omgekeerd zijn er ook OCMW's die actief ijveren voor schaalvergroting van de woonzorg die ze aanbieden en de concurrentie aangaan met grote private marktspelers. Ze doen dat via welzijnsverenigingen waarin publieke en social-profit-entiteiten kunnen deelnemen.

Probleemstelling stakeholdersdebat: wat is de toekomst van de publieke woonzorg die lokale besturen aanbieden en welke rol neemt de Vlaamse Regering daarbij op?

i

6.2.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat vond plaats op 9 januari 2024. Het debat werd gevoerd aan de hand van stellingen over mogelijk flankerend Vlaams beleid om het publieke woonzorgaanbod te ondersteunen.

Het publiek bestond uit collega's van het Departement Zorg en een 15-tal afgevaardigden van welzijnsverenigingen⁹. Via Mentimeter gaf het publiek aan of het met de stellingen akkoord kon gaan.

De volgende sprekers namen deel aan het debat: Margot Cloet (gedelegeerd bestuurder Zorgnet-Icuro), Tine De Vriendt (diensthoofd Zorg en Gezondheid VVSG), Marijke Enghien (afdelingshoofd Departement Zorg), Steven Verdoolaege (algemeen directeur Motena, lid van Vadoz (vereniging van algemeen directeurs van openbare zorgbedrijven)), prof. dr. Lander Vermeerbergen (Centrum voor Sociologisch Onderzoek KU Leuven / Assistant Professor Radboud Universiteit).

Het debat handelde over de volgende 4 stellingen:

- Publieke woonzorg heeft een meerwaarde.
- De verzelfstandiging van de woonzorg in een welzijnsvereniging is dé manier om de zorg betaalbaar en toegankelijk te houden.
- Schaalvergroting voor de publieke woonzorg is de manier om tot meer efficiëntie en kwaliteit te komen.
- De mogelijkheid tot afstoting van zorgtaken door een OCMW moet worden gefaciliteerd.

6.2.3. Het stakeholdersdebat

► Stelling 1: publieke woonzorg heeft meerwaarde.

De 3 sectoren, publieke, non-profit- en commerciële zorg, moeten elkaar in evenwicht houden op de 'woonzorgmarkt'. De 3 sectoren zijn noodzakelijk om een afdoend woonzorgaanbod te garanderen. De burger moet de vrije keuze hebben uit dat aanbod. Hoewel de beleidsfocus steeds meer op de kwaliteit ligt dan op het kwantitatieve marktaandeel, vinden alle panelleden dat elke sector een voldoende marktaandeel heeft. De publieke woonzorg heeft wel degelijk een meerwaarde. Ze staat dicht bij de burger en is toegankelijk.

De publieke woonzorg die door het lokale bestuur (OCMW, welzijnsvereniging) wordt ingericht en aangestuurd, geeft het lokale bestuur zicht op de noden van de burgers. Door die noden te detecteren kan het lokale bestuur werk maken van een integraal zorgbeleid. Daarnaast is het publieke zorgaanbod een manier om de markt aan te sturen.

Het panel spreekt zich niet uit over de optie om een kwantitatieve ondergrens voor het marktaandeel voor de publieke zorg te bepalen. De marktevoluties moeten namelijk gedreven worden door kwalitatieve drijfveren en niet door kwantitatieve verhoudingen. Kwalitatieve zorg moet sowieso beantwoorden aan de 7 B's van toegankelijkheid: betaalbaarheid, begrijpbaarheid, bereikbaarheid, betrouwbaarheid, bekendheid, beschikbaarheid en bruikbaarheid¹⁰.

⁹ Onder anderen afgevaardigden van Zorgband Leie en Schelde, Zorgbedrijf Meetjesland, Zorggroep Orion, Welzijnsvereniging Sleutelzorg, Zorg Leuven, Zorg Vilvoorde, Zorgbedrijf Rivierenland, ZorgGroep Lommel en Woonzorgnetwerk Edegem

¹⁰ Het Agentschap Integratie en Inburgering hanteert daarbovenop 'begrip' en 'betreedbaarheid' als 8ste en 9de toetsstenen voor toegankelijkheid.

► **Stelling 2: houdt een welzijnsvereniging zorg betaalbaar en toegankelijk?**

Een welzijnsvereniging moet als marktspeler kunnen inspelen op marktevoluties en opportuniteiten zoals de overdracht van woonzorg die zich hier en daar voordoet. De welzijnsvereniging leent zich bij uitstek als instrument van *civil entrepreneurship*. Om optimaal samenwerkingen te kunnen aangaan moet het mogelijk zijn voor publieke zorgverstrekkers om een werking te ontplooiën buiten het grondgebied van het lokale bestuur van oorsprong. Dat moet kunnen via een samenwerkingsstructuur met het lokale bestuur op wiens grondgebied die werking plaatsheeft. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is wel dat het OCMW bij de verzelfstandiging van een of meerdere van zijn taken weloverwogen keuzes maakt over betaalbaarheid, kwaliteit, efficiënte werking en spaarzaam omspringen met schaarse middelen.

De debaters bepleiten ook de realisatie van een gelijk speelveld voor de private en de publieke woonzorg, desnoods via interministeriële conferenties. Voor de publieke zorg gaat het vooral over fiscale en btw-gebonden ongelijkheden waarvoor de federale overheid bevoegd is.

Wanneer een welzijnsvereniging haar 'bijkomstige operationele' taken zou onderbrengen in dochterstructuren/ filialen) of zou toetreden tot een andere rechtspersoon, is er sprake van een tweedelijnsverzelfstandiging van de publieke zorgtaak van het OCMW. Het panel waarschuwt in dat geval voor het risico op uitholling van de democratische controle vanuit het lokale bestuur.

Tweedelijnsverzelfstandiging waarbij bijkomstige, louter operationele taken afgesplitst worden van een welzijnsvereniging en in een zogenoemde kleindochter worden ondergebracht, zou wel beperkt moeten blijven tot het geval waarbij het filiaal een erkende zorginstelling is.

Tot slot is een harmonisering van de personeelsstatuten nodig om ook op dat vlak een gelijk speelveld tussen publieke en private zorg te realiseren om de inwisselbaarheid van het personeel over de verschillende sectoren te bevorderen.

► **Stelling 3: schaalvergroting is dé manier voor de publieke woonzorg om tot meer efficiëntie en kwaliteit te komen.**

Schaalvergroting kan voordelen bieden, onder meer omdat de zorgsector steeds gespecialiseerder wordt, maar mag geen doel op zich zijn. Het is een middel om de kwaliteit van de zorg te verbeteren en te garanderen.

Schaalvergroting mag zich niet beperken tot een uitbreiding van het werkingsgebied. We mogen niet uit het oog verliezen dat het moet gaan over geïntegreerde zorg waarvoor publiek-private samenwerking opportuniteiten biedt.

Schaalvergroting is een uitdaging op het vlak van governance en democratische controle. De impact ervan op de lokale zorgverstrekking moet duidelijk zijn en mag geen afbreuk doen aan de nabijheid en de toegankelijkheid van het lokale aanbod. Het OCMW moet in staat blijven om ook binnen een groter geheel zijn visie door te drukken.

De sprekers pleiten wel voor "kleinschaligheid binnen grootschaligheid". Een grote organisatie kan haar zorgdiensten ook op een kleinschalige basis organiseren door bijvoorbeeld in kleinere leefgroepen te voorzien. Dat is erg belangrijk voor de lokale verbondenheid van de residenten in de woonzorg. Naar aanleiding van de vraag of Vlaanderen een organiek kader voor schaalvergroting moet maken of een Vlaams zorgagentschap moet oprichten dat instaat voor zorgtaken op de schaal van het Vlaamse Gewest, pleit het panel voor regelluwte. De organieke kaders in de zorgsector zijn tamelijk complex en verspreid over het Decreet Lokaal Bestuur, de vennootschapswetgeving en specifieke sectorale regelgevingen zoals de federale ziekenhuiswetgeving. Die kaders op elkaar afstemmen zou al wat soelaas kunnen bieden en meer dynamiek brengen in het zorglandschap. De Vlaamse overheid heeft vandaag een afgelijnde rol in het zorglandschap: zorginstellingen erkennen en subsidiëren. De panelleden zien opportuniteiten wanneer Vlaanderen een ondersteunende rol zou opnemen als kenniscentrum/coach voor de zorginstellingen. Vlaanderen kan zo inspireren en faciliteren.

Een actievere rol voor Vlaanderen als aanbieder van zorgdiensten in een *shared service center* of een consolidatie van de zorginstellingen op Vlaams niveau met een sturende rol voor de Vlaamse overheid (een 'Zorgbedrijf Vlaanderen') vinden de panelleden dan weer niet wenselijk. De lokale eigenheid, verscheidenheid en het lokale initiatief blijven belangrijk. De lokale besturen zijn zeer divers op demografisch vlak, maar hun zorginstellingen functioneren eveneens verschillend, bijvoorbeeld voor personeelsstatuten.

► **Stelling 4: de mogelijkheid van afstoting van zorgtaken door een OCMW moet worden gefaciliteerd.**

De 'afstoting' van zorgtaken door een OCMW moet passen in de visie van dat OCMW over het lokale 'geïntegreerde zorgaanbod'. We mogen ons niet blindelings of louter laten leiden door besparings- of andere financiële redenen. Want een dienst afstoten betekent niet dat het probleem verholpen is. Een verlieslatende DCO¹¹ bijvoorbeeld zal niet gered worden door overdracht naar een private partner en wijst veeleer op een fundamenteel probleem met de DCO. Het risico op faillissementen (door speculatie) groeit en de uiteindelijke kosten komen terug bij de samenleving terecht (cf. Triamant, Serving You). Het uit handen geven leidt niet altijd tot een besparing voor de gemeentekas.

De afstoting/overdracht kan door samenwerking met het OCMW, in de rol van regisseur van het lokale zorgaanbod, aanleiding geven tot een vernieuwde dynamiek.

We moeten steeds voor ogen houden dat sterk deficitaire diensten weinig tot geen kans maken op een overnemer. Problemen met de rentabiliteit moet je durven te benoemen en als er een democratische meerderheid met kennis van zaken beslist om diensten te outsourcen, dan zou dat moeten kunnen.

Uit het debat blijkt dat het belangrijk is om lokale overheden expliciet een ondersteunende rol te geven bij het zorgaanbod op hun grondgebied. Daarvan kan de mogelijkheid tot overdracht (een betere term dan afstoting) een onderdeel zijn.

Beslissingen moeten altijd gebaseerd zijn op de visie van het lokale bestuur in kwestie: Hoe is de zorg lokaal georganiseerd en wat zijn de lokale doelstellingen? Welke zorgnoden stellen zich of verwachten we? Hoe kunnen we de kwaliteit van de zorg optimaliseren binnen de organisatie zelf? Een grondige analyse en weldoordachte overweging moet daaraan voorafgaan. Wat het ene bestuur als een opportuniteit tot overdracht beschouwt, ziet het andere als een kerntaak van het OCMW.

Daarbij moet de focus liggen op de kwaliteit van de zorgdiensten. Een vorm van garantie voor kwaliteit is een mogelijke verplichting dat alleen erkende zorgaanbieders alle zorgtaken verstrekken – zij het afgestoten/overgedragen, geprivatiseerd of gecommercialiseerd.

De huidige regelgeving laat toe om ondersteunende taken onder te brengen in filialen. Via allerlei structuren kun je ondersteunende diensten leveren (logistiek, catering, poetsen...), waarbij je voor de beste voorwaarden de markt kunt laten spelen. Zo is het mogelijk om privaatrechtelijke verzelfstandigde agentschappen van de gemeente op te richten om er ondersteunende taken in onder te brengen. De consensus is dat het OCMW in 1ste instantie grip moet houden op zijn zorgtaken, en je hier de risico's in het achterhoofd moet houden van de afstand van de democratische controle in de raad voor maatschappelijk welzijn.

We moeten benadrukken dat het niet de bedoeling is om winst te maken op zorg door die onder te brengen in filialen. De zorg mag niet het voorwerp worden van een marktbeleid. Het is belangrijk dat het departement daarop toeziet en dat er geen winst op de Vlaamse subsidie van zorgtaken wordt gemaakt. Een restrictie op die vormen van overdracht is de beslissing van de Vlaamse Regering om een verbod op winst op zorg in te schrijven in het Woonzorgdecreet. Dat impliceert dat bij de keuze van een overnemer we moeten oppassen voor ongeoorloofde verwantschappen van mogelijke non-profitpartners met commerciële groepen. Het Departement Zorg legt zich momenteel toe op de opsporing en beoordeling van dergelijke verwantschappen. We moeten

¹¹ dienstenchequeonderneming

samenwerkingsconstructies screenen in functie van het algemeen belang en moeten over de gevolgen voor de kwetsbare gebruikers waken.

Het debat kaart ten slotte de verkokering aan tussen Vlaamse beleidsinstanties die zich op zorg toeleggen. De debaters stellen dat om hieraan te verhelpen er een breed bewustzijn moet groeien over de toekomstige nood aan een geïntegreerd zorgaanbod. Dat moet leiden tot een harmonisering en afstemming tussen de verschillende betrokken bestuursniveaus en Vlaamse bevoegdheidsdomeinen.

6.2.4. Conclusie en aanbevelingen

Conclusies uit het debat

Het zorglandschap verdient een flankerend beleid van de Vlaamse overheid. De kwaliteit van de zorg moet daarbij altijd centraal staan. De publieke (woon)zorg heeft meerwaarde.

Bij verzelfstandiging van zorgtaken moet het OCMW weloverwogen keuzes maken over betaalbaarheid, kwaliteit en efficiëntie. Daarbij mogen het ongelijke speelveld voor de publieke en de private sector, en fiscale opportuniteiten niet de bovenhand halen. Het kan niet de bedoeling zijn om via privatiseringen of commercialiseringen het gelijke speelveld te omzeilen. Het is wel zaak om tot een gelijk speelveld te komen.

De betaalbaarheid van de (woon)zorg vraagt om efficiëntiewinsten en een oplossing voor de pensioenproblematiek, de taxshift en de btw-problematiek.

Tweedelijnsverzelfstandiging brengt een risico mee van verminderde democratische controle. Dat betekent niet dat we het moeten verbieden. Het biedt mogelijkheden voor efficiëntiewinsten, verbetering van de kwaliteit, dynamiek en wendbaarheid in de zorgsector.

Een verdere harmonisering van de uiteenlopende personeelsstatuten in de verschillende sectoren, die verder gaat dan het gelijktrekken van de verloning, is nodig, onder andere voor de inwisselbaarheid van personeel. Schaalvergroting op zich is niet voldoende om het zorgaanbod te versterken. Schaalvergroting moet passen binnen de visie op de publieke zorg en kan gaan over integratie van zorgdiensten door zowel publiek-publieke als publiek-private samenwerking. Een Vlaams kenniscentrum met expertise over best practices over schaalvergroting, geïntegreerde zorg, samenwerkingsmogelijkheden, synergieën, subsidiëringmogelijkheden kan daarbij ondersteuning bieden.

De regelgevende kaders moeten beter op elkaar worden afgestemd. Er is nood aan organieke regelluwte om schaalvergroting door publiek-publieke en publiek-private samenwerking te kunnen optimaliseren.



Beleidsaanbevelingen van ABB

Een goede balans tussen een publiek, non-profit- en commercieel zorgaanbod is van maatschappelijk belang. Het lokale publieke zorgaanbod verdient volgend flankerend beleid van de Vlaamse Regering:

- Een Vlaams kenniscentrum adviseert over onder meer synergieën, samenwerkingen en fusies. Een eerste aanzet kan bestaan uit een sectoranalyse van de zorg met aandacht voor het verband tussen de zorg en de organisatievorm (publiek, non-profit, commercieel) waarin ze wordt aangeboden.
- Geef duidelijkheid over wanneer 'tweedelijnsverzelfstandiging' geoorloofd is, bijvoorbeeld alleen voor louter operationele taken.
- Bewaak regelluwte om het publieke zorgaanbod door samenwerking te optimaliseren.
- Er zijn regelgevende ingrepen nodig op diverse niveaus om tot een gelijk speelveld te komen. Zo moeten de verschillende personeelsstatuten die de publieke, non-profit- en profit-zorgsector 'rijk' zijn maximaal op elkaar worden afgestemd om een brede inwisselbaarheid van personeel mogelijk te maken. Ook de vraagstukken rond de patronale bijdrage (taxshift), de btw en de pensioenproblematiek moeten we aanpakken. Daarover zou een interministeriële conferentie georganiseerd kunnen worden.
- Maak het mee mogelijk dat het OCMW zorgtaken aan andere zorgverstrekkers kan overdragen.

6.3. Debat over lokaal talent (*war for talent*)

6.3.1. Situering

Onze lokale en provinciale besturen krijgen hun vacatures nauwelijks nog ingevuld. De krapte op de arbeidsmarkt is immens. Voor elke vacature zijn er minder dan 2 werkzoekenden zonder werk. De zogenoemde *war for talent* woedt stevig en zeker voor specialistenfuncties (omgevingsambtenaren, maatschappelijk werkers, zorgberoepen, managementfuncties) is de concurrentie met de private sector scherp. Besturen geven vaak aan dat ze een concurrentieel nadeel ondervinden bij werving en selectie, en bij loopbaan en verloning.

Hr-beleid is een zaak van het bestuur (het is eigen aan werkgeverschap en behoort tot de lokale autonomie). De Vlaamse overheid kan hierin niet aansturen, het blijft beperkt tot sensibilisering, een ondersteuningspakket aanreiken en goede praktijkvoorbeelden delen. Niet alle besturen kunnen daar evengoed mee overweg of beschikken over een uitgebreid hr-team waardoor ze te weinig (kunnen) investeren in een duurzaam hr-beleid.

Probleemstelling stakeholdersdebat: welke maatregelen moet/kan de Vlaamse overheid nemen om besturen te ondersteunen in hun strijd op de arbeidsmarkt?



6.3.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat 'Lokaal talent' vond plaats op 23 januari 2024.

De panelleden bij het debat in de voormiddag waren Klaartje Huyge (departementshoofd HR Stad Gent), Patrick Van den Abbeel (senior adviseur Jurplus), Gert Vlasselaer (stafmedewerker ACOD), Piet Van Schuylenbergh (gevolmachtigd onderhandelaar VVSG) en em. prof. dr. Ria Janvier (Universiteit Antwerpen). De panelleden bij het debat na de middag waren Jo Discart (netwerkmanager lokale besturen VDAB, Vlaams-Brabant), Tony Vermeire (gewezen burgemeester van Lievegem, nu expert lokaal bestuur en transitie manager voor fuserende gemeenten bij IDEA Consult), Lieven Janssens (burgemeester Vorselaar en onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen) en Gudrun Denhaen (diensthoofd economie, provincie Vlaams-Brabant). Een divers samengesteld publiek van 50 deelnemers nam deel aan het debat door enkele Mentimeter-vragen. Het ging vooral om algemeen directeurs en hr-verantwoordelijken van lokale besturen¹², enkele advocaten en een beperkte vakbondsdelegatie.

De panels debatteerden aan de hand van een aantal stellingen over de volgende 4 thema's:

- de concurrentiepositie van lokale besturen ten opzichte van de private markt: welke voor- en nadelen spelen er?
- het nieuwe RPR-besluit¹³ als instrument voor een modern lokaal hr-beleid
- de lokale besturen als arbeidsmarkt bemiddelaar
- de verdere regionalisering van het arbeidsmarktbeleid en de prominentere rol van Vlaanderen (rond hr) naar lokale besturen.

In de voormiddag kwamen de thema's 1 en 2 aan bod en in de namiddag de thema's 3 en 4.

6.3.3. Het stakeholdersdebat

Thema 1: de concurrentiepositie van lokale besturen ten opzichte van de private markt: welke voor- en nadelen spelen er?

- **Stelling: lokale besturen moeten zichzelf in de markt zetten als aantrekkelijke werkgever en hun troeven zoals jobzekerheid, goede werk-privébalans, werk dicht bij huis, aandacht voor welzijn en voornamelijk de maatschappelijke opdracht durven uit te spelen.**

¹² Lievegem, Tervuren, Gent, Anzegem, Oostende, Ronse, Laakdal, Wommelgem, Kontich, Jabbeke, Knokke-Heist, Nijlen, Ieper, Kortrijk, De Haan, Antwerpen, Dilbeek, Liedekerke, Deinze, Lede, Afligem, Maldegem en Lo-Reninge

¹³ RPR-besluit: besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van het personeel van lokale en provinciale besturen

De overheid heeft een andere finaliteit dan de private sector. Privébedrijven moeten een *purpose* hebben om mensen te overtuigen voor hen te werken, maar overheden hebben die *purpose* uit zichzelf, namelijk de *civil servant*-gedachte.

Er zijn nog veel verschillen tussen de verschillende overheden. Besturen zijn elkaars concurrenten voor bepaalde knelpuntberoepen. Daarom is het belangrijk om een eigen identiteit te ontwikkelen als werkgever en die identiteit uit te stralen in het kader van *employer branding*.

Publieke werkgevers zijn altijd aantrekkelijke werkgevers geweest (werkzekerheid, toekomstmogelijkheden, zorg voor milieu en maatschappij...). Een aandachtspunt is wel dat de troeven die de publieke werkgevers hebben niet verloren mogen gaan. Besturen moeten tonen dat ze een aantrekkelijke werkgever zijn en blijven. Daarom moeten ze het nieuwe RPR-besluit ten dienste daarvan aanwenden.

Er is goed management nodig. Medewerkers vinden volgende zaken belangrijk: salaris, voordelen, aangename werkomgeving, jobzekerheid, gezonde werk-privébalans, plaats van tewerkstelling... Zorg gedurende de volledige loopbaan voor de medewerkers is belangrijk. Niet alleen werknemers aantrekken is belangrijk, ook ze behouden. Leidinggevend zijn in tegenstelling tot de privésector betrokken bij *civil servant*-schap, dus zij moeten intrinsiek gedreven zijn om de beste dienstverlening te realiseren. Daarnaast moet er in de publieke sector ook meer aandacht zijn voor peoplemanagement en voor het welzijn over de verschillende generaties heen. Ook dat is belangrijk voor aantrekkelijk werkgeverschap (*employer branding*).

Het is van belang dat de Vlaamse overheid aandacht blijft besteden aan de ondersteuning van dat management.

Op *employer branding* inzetten is wel niet voor alle besturen weggelegd. Kleinere besturen zijn vooral tevreden als hun harde hr op punt staat. Met de softere hr van *employer branding* zijn kleinere besturen minder bezig omdat ze daarvoor niet altijd de middelen hebben. Ook hebben kleinere besturen niet altijd de mogelijkheid om het juiste type manager aan te trekken.

► **Stelling: statutaire tewerkstelling biedt een concurrentieel voordeel tegenover de private sector.**

De statutaire aanstelling is nog altijd een concurrentieel voordeel onder meer door het ambtenarenpensioen. Bij een voltijdse statutaire aanstelling zijn er verschillende verlofstelsels beschikbaar die meetellen als dienstactiviteit en dus meetellen voor het pensioen. Bij contractuele aanstellingen wordt dat vaak beperkt tot deeltijdse aanwervingen, waardoor die werknemers minder profiteren van de verlofstelsels. De uren waarop ze niet werken tellen niet mee voor het pensioen.

Ook de compensatiemogelijkheden voor contractanten (bijv. opbouw aanvullend pensioen) lopen erg uiteen. Er is een 2de pensioenpijler van 8% nodig om dat gelijk te trekken, wat veel is. Ook de regeling voor arbeidsongeschiktheid is beter voor statutairen.

Jongeren zijn daar minder mee bezig en ervaren het contract niet als een nadeel. De ziekteregeling of pensioenregeling mag geen drive zijn om ergens te willen werken. Om redenen van interne billijkheid speelt het wel mee, namelijk gelijk loon voor gelijk werk.

Veel besturen streven ernaar om de discrepanties tussen beide statuten te verkleinen, bijvoorbeeld door middel van de 2de pensioenpijler. Een positief aspect van de 2de pensioenpijler is dat het gespaarde kapitaal voor contractanten behouden blijft, maar er bestaat geen garantie dat er niet zal worden gesneden in de ambtenarenpensioenen.

Dus vooral uit overwegingen van interne rechtvaardigheid (waarbij personeelsleden met verschillende statuten hetzelfde werk verrichten), zullen besturen proberen de kloof te verkleinen.

Besturen zullen keuzes moeten maken. Het is vaak niet mogelijk om zowel de lonen te verhogen als de 2de pensioenpijler uit te breiden. Besturen zullen individueel die keuze moeten maken, en het is mogelijk dat niet alle besturen dezelfde keuze zullen maken. De beslissing ligt bij het bestuur en hoeven we niet binnen de hele sector op te leggen.

De pensioenfinanciering kan daarbij een belangrijke factor zijn, want voor de lokale besturen is het pensioen-dossier een grote financiële last.

- **Stelling: intergemeentelijke samenwerking rond hrm (bijv. de regiomobilititeit) en schaalvergroting (fusie) verhogen de aantrekkelijkheid van de lokale besturen als werkgever.**

Vooraf kleinere besturen hebben baat bij regiomobilititeit en fusies. Vaak heeft 1 persoon veel verschillende taken en dergelijke eenmansdiensten dreigen 'nulmansdiensten' te worden bij ziekte. Bij een fusie vergroot de capaciteit en kun je de mensen beter inzetten.

Maar ook grote besturen zijn kwetsbaar. Bij kleine besturen is polyvalentie een voordeel en bij grote besturen is de mogelijkheid tot specialisatie een voordeel. Natuurlijk kunnen die specialisten ook uitvallen, dus ook bij grote besturen is samenwerking noodzakelijk.

Bij de centrumsteden zit veel specialisatie. De kleine besturen zouden een beroep kunnen doen op de grote besturen onder een vorm van samenwerking om de kloof te dichten. De grote stad als expertisecentrum, maar waarbij de identiteit van de verschillende besturen behouden blijft. Je kunt daarbij werken met een generieke wervingsreserve om dan specifiek bij een lokaal bestuur medewerkers in te zetten.

Een fusie biedt voordelen voor mensen die op zoek zijn naar groeiperspectief. Dat is niet altijd aanwezig bij kleine besturen. Een fusie brengt ook veel pijnpunten en zorgen mee voor het huidige personeelsbestand dat kampt met onzekerheden op korte termijn.

Je kunt ook werken met een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat personeel ter beschikking stelt aan lokale besturen. Zo sta je sterker in de *war for talent* en vermijd je hoge consultancy- of interimkosten.

Een nadeel daarvan is dat een terbeschikkingstelling soms problematisch is omdat de juridische werkgever en de feitelijke werkgever waarvoor men werkt niet dezelfde is. Het is een kluwen om te weten wie welke verantwoordelijkheden heeft en de medewerker wordt daar ook niet beter van.

Thema 2: het nieuwe RPR-besluit als instrument voor een modern lokaal hr-beleid

- **Stelling: de autonomie die besturen met het kaderbesluit hebben gekregen voor hun aanwervingsbeleid, zal de poort openzetten naar meer politieke druk en willekeur.**

Het panel stelt in vraag of er wel echt meer autonomie is in het aanwervingsbeleid. Het aantal artikelen van het RPR-besluit is ingeperkt, maar ook met het vorige rechtspositiebesluit was er al veel mogelijk. Bovendien blijven het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en de beginselen van behoorlijk bestuur spelen. Als er al politieke druk zou zijn, zal dat niet zozeer bij de aanwerving zijn, maar eerder in het retentiebeleid. Iedereen wil de juiste mensen binnen de organisatie houden.

Het aanwervingsbeleid is bij vele besturen geprofessionaliseerd omdat ze op zoek zijn gegaan naar de beste selectietechnieken om zo de juiste persoon op de juiste plaats te krijgen. Het is belangrijk snel en effectief te werk te kunnen gaan om vacatures in te vullen. Als je dan alles dichtbetonneert uit vrees voor politieke druk, wordt het proces minder efficiënt. Bovendien zijn kandidaten mondiger geworden (ze trekken het selectieproces in twijfel, vragen het dossier op, nemen een advocaat in de arm...)

Het is trouwens niet omdat besturen autonomie krijgen, dat het individuele personeelsbeleid plots bij het politieke niveau ligt. Het betekent alleen dat besturen omtrent personeel bepaalde eigen beslissingen kunnen nemen / een eigen beleid kunnen voeren (instroom, doorstroom, verloning...). Individueel personeelsbeleid is een zaak voor het management en niet voor de politiek.

De regels van het lokale rechtspositiebesluit zijn voor iedere medewerker van toepassing en daar kun je niet zomaar van afwijken, ook niet door politieke druk.

Waar we niet blind voor mogen zijn is het belang van de onafhankelijkheid van de ambtenaar. Onafhankelijke medewerkers garanderen lokale dienstverlening. Als je politieke inmenging wilt tegengaan moet je bescherming hebben tegen ontslag. Contractanten werden vaak beschermd door statutaire leidinggevendenden die weerstand kunnen bieden tegen politieke druk.

Lokale besturen moeten tot slot ook alert zijn voor ambtelijke willekeur, aangezien er veel verschil kan zijn tussen leidinggevendenden.

- **Stelling: dat het ene bestuur betere arbeidsvoorwaarden kan bieden dan het naburige bestuur, is een goede zaak in de strijd voor talent.**

Er is een risico dat de rijkere besturen de goede personeelsleden van de kleine, minder gegoede besturen zullen wegkapen. Lokale dienstverlening zou kwaliteitsvol moeten zijn in elk bestuur. Er moet een gelijk speelveld zijn en geen concurrentiestrijd tussen de besturen.

Keuzes voor bepaalde 'belangrijke' functies en diensten zullen na elke verkiezing opnieuw gemaakt worden, want elke legislatuur zal nieuwe accenten willen leggen.

Veel besturen vrezen ervoor dat de centrumsteden goede mensen zullen wegkapen. Ze denken in termen van zelfbehoud en er is een heel andere kijk bij kleinere besturen dan bij de centrumsteden. Een aantal besturen heeft zich verenigd (meestal binnen de regio's) en pleegt overleg om weerwerk te bieden. Ze spreken af om dezelfde beslissingen te nemen, maar stellen vast dat dat niet zo eenvoudig is. De intenties zijn goed, maar leiden niet tot afspraken over de essentiële zaken zoals loon, vergoeding, verloven... Het blijft eerder bij zaken zoals flexibele aanwervingen. De afstemming tussen die besturen verloopt dus niet zo vlot.

Een verschil in loonhuis zal ook geen grote stormloop veroorzaken. Functies die na een professionele functie-weging een loonsverhoging krijgen, zullen vaak complexe en gespecialiseerde functies zijn. Een cultuurfunctionaris uit een grotere gemeente zal veel meer complexe taken hebben dan een cultuurfunctionaris uit een kleine gemeente, waardoor een overstap van een kleine naar een grote gemeente niet zo evident zal zijn.

Binnen het eigen bestuur zijn er ook al verschillen tussen de collega's qua arbeidsvoorwaarden (bijv. aantal dagen verlof) en dat zal nu ook zo zijn voor het loonhuis. De vrijheid die het nieuwe rechtspositiebesluit toelaat, moeten besturen doordacht inzetten en mag niet op willekeur berusten. In de private sector blijft die vrijheid groter en kan men meer op maat verlonen, al zijn ook daar vaak barema's vanuit cao's van toepassing. Men kan dan wel spelen met minima en maxima, maar ook daar is dat niet onbegrensd.

Thema 3: de rol van grote lokale besturen op de arbeidsmarkt

- **Stelling: een fusie van gemeentebesturen zal het gebrek aan bestuurskracht en daardoor ook het personeelstekort opvangen bij het voeren van een modern hr-beleid.**

Een fusie is geen doel op zich, maar een middel om het systeem in zijn totaliteit beter te laten functioneren. Er is nood aan externe bestuurskracht (efficiënter werken, leren onderhandelen) en interne bestuurskracht (nodige capaciteit, specialisatie/kwaliteit en vaardigheden). Fusieren is een werkwoord en eentje van lange adem. Als de overheid grote besturen wil, moet ze daar toch wel dringend werk van beginnen te maken. Er is 1) een gemeenschappelijke visie nodig, we moeten 2) specialisatie creëren na fusie en 3) monitoring organiseren: waar loopt het goed? Je legt de puzzel door 'goestinggesprekken' te houden met personeelsleden en na te gaan wat hun interesses en competenties zijn, om hen dan de best mogelijke functie te geven in de gefuseerde organisatie.

Dé ideale schaal voor een fusie bestaat niet. Hoe groter een organisatie wordt, hoe makkelijker om deskundigen van managers te scheiden. Je kunt ook nieuwe functies creëren. Provincies hebben een schaalvoordeel, en kunnen zo sterke profielen aantrekken, doorgroeimogelijkheden en veel opleidingen bieden, hoewel het voor hen nu wel moeilijker is om mensen aan te trekken door hun onzekere toekomst.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als alternatief voor verplichte fusies zijn suboptimaal omdat er te veel besturen en dus ook te veel werkgevers moeten beslissen.

- **Stelling: een verdere decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid naar lokale besturen is een oplossing voor de arbeidskrapte.**

De VDAB kreeg de opdracht van de Vlaamse Regering om samen te werken met de lokale besturen en dat heeft al resultaten opgeleverd. Er loopt ook een decentraliseringsonderzoek waarvan we de resultaten in 2024 zullen kennen.

We moeten de gezamenlijke arbeidsmarkt analyseren en een aantal acties bedenken om de werkzaamheidsgraad te verhogen. Dat kan bijvoorbeeld voor speciale doelgroepen, zoals Oekraïners. De sterkte van een lokaal bestuur is de nabijheid. Daardoor is er een grotere kennis van de doelgroepen en is een beter doelgroepenbeleid mogelijk. Bij te grote besturen komt die nabijheid al in gevaar.

Een lid van het panel geeft aan dat we veel meer moeten leren vanuit een gedeeld eigenaarschap (elk zijn verantwoordelijkheid opnemen) en dat we vanuit een concrete doelstelling de arbeidsmarkt moeten durven benaderen. Er zijn nog veel niet-beroepsactieve mensen; hoe kunnen we die aan het werk krijgen? Het is niet louter een kwestie van centraliseren en decentraliseren. Beide niveaus (Vlaams en lokaal) hebben elkaar nodig. De VDAB zullen we niet kunnen opheffen. Samen, vanuit gedeeld eigenaarschap, moeten we de uitdaging aangaan om meer participatie te creëren. Decentralisatie is een middel, maar geen doel op zich. De VDAB moet meer en anders samenwerken met de lokale besturen.

Voor de provincies mag de decentralisatie niet te ver gaan. Bij voorkeur werken we niet naar individuele gemeenten, maar naar clusters/samenwerkingsverbanden van gemeenten. Het provinciale niveau is zeer geschikt. De panelleden benadrukken dat er daadwerkelijk krapte is bij lokale besturen; er zijn duizenden vacatures en binnenkort gaan zeer veel mensen met pensioen. Ze vrezen ook dat lokale besturen extra taken zullen toegewezen krijgen zonder dat ze daarvoor bijkomende middelen krijgen.

Stelling: de mogelijkheden rond outsourcing en uitzendarbeid moeten aan banden worden gelegd om te verzekeren dat er op de werkvloer evenwichtige arbeidsvoorwaarden gelden.

De meeste panelleden menen dat outsourcing mogelijk moet blijven, maar je moet de reden (ziekte) aanpakken en niet aan symptoombestrijding doen: lokale besturen moeten zeer veel taken uitoefenen en krijgen er niet genoeg middelen voor. Er is voor die outsourcing een kader nodig en ze moet tijdelijk blijven. Een lokaal bestuur moet (tijdelijk) capaciteit bij kunnen krijgen voor bepaalde projecten, voor dingen waar het intern niemand voor heeft met voldoende kennis van een bepaalde materie. Belangrijk is ook dat die externen hun kennis wel overdragen en dat die kennis niet extern blijft.

Er is een verontrustende trend van draaieurconstructies: personeelsleden die ontslag nemen bij het bestuur, maar daar dan opnieuw starten vanuit een consultancyfirma en daarmee dus veel meer verdienen.

Thema 4: verdere regionalisering van het arbeidsmarktbeleid en prominentere rol van Vlaanderen (rond hr) naar lokale besturen

- **Stelling: kan een Vlaamse wervingsreserve van bepaalde profielen (IT'ers, maatschappelijk werkers, gemeentelijke omgevingsambtenaren) ondersteunend zijn in het lokale aanwervingsbeleid?**

Zo'n reserve kan een goede oplossing zijn om mensen tussen besturen te laten overstappen via interne mobiliteit, maar het tijdelijk insourcen moet beperkt blijven tot bepaalde gespecialiseerde functies. Het kan niet voor de basisdienstverlening en ook niet voor managementfuncties. Het zou alleen mogen in 2de lijn. Anders blijft de kennis in de pool en niet bij het lokale bestuur.

Vlaanderen mag niet denken dat het alles zelf beter kan en alles zelf moet doen. Het is beter de juiste keuzes te maken. Vlaanderen moet inzetten op diverse beleidsopties. Hoe kunnen we bijvoorbeeld gezamenlijk werven en opleiden? Gemeenschappelijke wervingsreserves aanleggen? Aanwervingsvoorwaarden moeten we eventueel herbekijken op Vlaams niveau. Wanneer er op Vlaams niveau regelgeving wordt gemaakt, moeten we altijd de reflex hebben om na te gaan welke impact die regelgeving heeft op de Vlaamse lokale besturen.

De mogelijkheid met het nieuwe RPR-besluit om een eigen loonhuis uit te werken kan een oplossing zijn om knelpuntfuncties in te vullen voor grotere besturen. Voor kleinere besturen moet er ook nog meer ingezet worden op (regio)mobiliteit. Om een debat te voeren over een loonhuis heb je een zekere schaalgrootte nodig.

▸ **Stelling: een verdere regionalisering is nodig om werk te kunnen maken van een eenheidsstatuut.**

Over het algemeen vonden de panelleden een eenheidsstatuut niet nodig. Beide stelsels (statutair en contractueel) hebben hun eigen voordelen. Verschillen kunnen nog worden afgevlakt, maar het is belangrijk dat we daarin de juiste stappen zetten. Kun je arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht anders bepalen per regio? De aanpassingen mogen geen doel op zich zijn.

Jongeren liggen bijvoorbeeld meer wakker van mogelijkheden om sneller in de loopbaan meer te verdienen dan van het verschil in pensioenen tussen statutaire en contractuele aanstelling. Waar ze terecht komen en of er aan arbeidskwaliteit gewerkt wordt zijn belangrijker factoren.

▸ **Stelling: de verplichte kennis van het Nederlands vormt een barrière in een superdiverse samenleving.**

De panelleden menen dat de lat inderdaad soms te hoog ligt. De gevraagde taalkennis zou meer afgestemd moeten zijn op de in te vullen functie. Taalcoaching op de werkvloer moet meer kansen krijgen. Ze verwijzen naar de private sector waar technologieën worden ingeschakeld om de persoonlijke begeleiding van anderstaligen mogelijk te maken.

6.3.4. Conclusie en aanbevelingen

Om besturen te ondersteunen in hun strijd op de arbeidsmarkt doen we op basis van het debat volgende aanbevelingen:

- De bovenlokale overheden moeten de pensioenfinanciering aanhouden zodat de druk op de personeelskosten beheersbaar blijft en de dienstverlening niet in het gedrang komt.
- De Vlaamse overheid moet de besturen ondersteunen in hun employer branding. Het is belangrijk dat de besturen zich op de markt plaatsen als aantrekkelijke werkgever met als grote troef de public service motivation. Vooral kleine besturen hebben die ondersteuning nodig, want zij hebben vaak de middelen niet om zich bezig te houden met de softes hr.
- Het nieuwe rechtspositiebesluit kan dienen om een modern hr-beleid te voeren en het bestuur als aantrekkelijke werkgever in de markt te zetten. Daarbij kan de Vlaamse overheid blijvend ondersteuning bieden door informatie en goede praktijkvoorbeelden aan te reiken.
- De Vlaamse overheid moet aandacht blijven besteden aan de ondersteuning van het management van besturen. Managers moeten de motivatie en het welzijn van de medewerkers hoog houden gedurende de volledige loopbaan en mogen zich niet laten leiden door politieke willekeur.
- Een fusie is geen doel op zich, maar wel een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot meer bestuurskracht en een deskundiger, flexibeler en aantrekkelijker ambtelijk apparaat. Fusies zijn een middel om publieke dienstverlening beter te doen functioneren.
- Besturen kunnen samenwerken op het vlak van hr om van elkaar te leren. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen een (tijdelijke) oplossing bieden om een bepaalde specialisatie aan te bieden, maar worden door de complexiteit van het multiwerkgeverschap en het kluwen aan regels bij terbeschikkingstellingen niet als ideaal gezien. Ook hier lijkt fusie (en dus 1 werkgever) de aantrekkelijkere optie.
- Bij verdere decentralisering van bevoegdheden moeten de middelen mee verschuiven (Belfort-principe) zodat de ambtelijke capaciteit kan worden opgeschroefd.
- We moeten de resultaten afwachten van het decentraliseringsonderzoek, waarbij het arbeidsmarktbeleid

van de VDAB verschuift naar de lokale besturen, vooraleer we beleidsaanbevelingen kunnen formuleren, maar ook hier mag de decentralisering geen doel op zich zijn. Vanuit gedeeld eigenaarschap kunnen lokale besturen en de VDAB de uitdagingen het best aan. Ook hier is een fusiebeweging aan de orde, want heel wat huidige kleinere besturen kunnen eventuele taken rond arbeidsmarktregie niet aan.

- Ingrijpen in de regelgeving rond uitzendarbeid komt neer op symptoombestrijding. De problemen moeten we bij de bron aanpakken, namelijk meer capaciteit en middelen creëren om de toevloed aan taken aan te kunnen. Een kader voor outsourcing is wel wenselijk.
- Ook insourcen moet tijdelijk blijven en kan niet voor basisdienstverlening en managementfuncties. Er moet veel meer ingezet worden op regiomobiliteit.
- De Vlaamse overheid moet optreden bij melding van draaideurconstructies.
- De Vlaamse regelgever moet veel meer de reflex hebben om de impact van nieuwe regelgeving op lokale en provinciale besturen te meten.
- Een eenheidsstatuut voor statutaire en contractuele personeelsleden is op zich geen vereiste. De ongelijkheid verder uitvlakken wel, maar daarbij moet de eenheid op het vlak van sociale zekerheid bewaard blijven.
- Taalbarrières moeten we opvangen door taalcoaches in te zetten op de werkvloer en dat binnen de marges van een – eventueel te herbekijken – bestuurstaalwet.



Aanbevelingen van ABB

Het ABB schuift volgende werven als prioritair naar voren:

- Het gebrek aan capaciteit, back-up, specialisatie en doorgroeimogelijkheden kan enkel binnen grotere organisaties efficiënt worden opgevangen. Schaalvergroting en fusie zijn geen doel op zich, maar wel een belangrijk middel om de ambtelijke capaciteit van onze lokale besturen op te schroeven. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor de pooling van medewerkers of gezamenlijke werfreserves in het kader van regiomobiliteit zijn suboptimaal.
- De pensioenfinanciering moet voor onze lokale besturen beheersbaar blijven. Dat kan door gerichte tussenkomsten vanuit de federale en/of Vlaamse overheid (zoals nu bij de responsabiliseringsbijdrage) of door structurele ingrepen zoals het samenbrengen van de pensioenstelsels van werknemers en ambtenaren om een bredere basis te bekomen voor de solidarisering.
- ABB pleit, ook op het vlak van personeelsregelgeving, voor regelluwte. Lokale besturen zullen de vrijheidsgraden binnen het nieuwe rechtspositiebesluit de komende bestuursperiode lokaal toepassen. ABB houdt de vinger aan de pols en zet in op ondersteuning en monitoring in functie van beleidsevaluatie. De opstart van een grondige evaluatie van het rechtspositiebesluit kan het best pas op de beleidsagenda komen in 2028.
- De Vlaamse Regering bepleit idealiter bij de federale regering een regionalisering van het vakbondsstatuut.

6.4. Debat over empowerment van lokale bestuurders bij de opvolging van samenwerkingsvormen

6.4.1. Situering

Het Decreet Lokaal Bestuur regelt de intergemeentelijke samenwerkingsvormen (IGSen) als hybride rechtsvormen die diverse doelen, taken en activiteiten kunnen hebben. Zowel publiekrecht als privaatrecht is erop van toepassing. Als 'verlengd lokaal bestuur' dienen ze het gemeentelijk algemeen belang, maar tegelijk ontplooiën ze activiteiten in mededinging met andere marktspelers, zelfs commerciële activiteiten. Er ontstaat zo een spanningsveld tussen algemeen belang en commercieel belang en dat stemt tot nadenken.

Ook de decretale regeling die het aantal mandaten en het presentiegeld in de intergemeentelijke verenigingen begrenst, vraagt om reflectie. Nog belangrijker is beraad over de (gebrekkige) democratische controle en aansturing van de lokale raden op de verzelfstandigde entiteiten waarin hun gemeente of OCMW participeert. Nauw verwant daarmee is het verwerven van inzicht op het effect van de referentieregio's op onder meer (het aantal) samenwerkingsvormen van gemeenten en OCMW's binnen die regio's.



Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe kan de overheid adequaat reageren op de hybride aard van intergemeentelijke samenwerkingsvormen om vermenging van publieke en commerciële belangen te voorkomen, terwijl tegelijkertijd democratische controle, transparantie en efficiënte opvolging worden gewaarborgd?

6.4.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat vond plaats op 12 februari 2024. 7 panelleden gingen in debat aan de hand van 4 stellingen. Het publiek kon op de stellingen via Mentimeter reageren.

De sprekers waren prof. dr. Joris Voets (UGent), dr. Isabelle De Coninck (EY)¹⁴, Toon Otten (juridisch directeur IOK¹⁵), Wim Dries (burgemeester Genk), Elke Vastiau (VVSG), Luc Jolie (algemeen directeur Aalter), Johan Bonnier (ondervoorzitter Interafval, algemeen directeur Imog).

Het publiek bestond uit afgevaardigden van diverse intercommunales, van de VVSG, vanuit de consultancy en de advocatuur. Een viertal leden van het team lokale verzelfstandiging en samenwerking namen nota tijdens het debat.

6.4.3. Het stakeholdersdebat

- ▶ **Stelling 1: moeten we de hybriditeit van intergemeentelijke samenwerking (overheid/ondernemer) regelgevend aanpakken? Dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen zijn als overheid (verlengd lokaal bestuur) ook actief als een marktspeler met commerciële en industriële activiteiten. Moet de Vlaamse Regering die tweeslachtigheid verhelpen?**

De sprekers zijn het eens dat het antwoord op de vraag genuanceerd is. Commerciële activiteiten ontstaan meestal spontaan, bijvoorbeeld in het geval van een afvalintercommunale die de restenergie die vrijkomt bij afvalverbranding aanwendt voor de productie van elektriciteit.

Het is onvermijdelijk en opportuun dat intergemeentelijke verenigingen bepaalde commerciële activiteiten opnemen. Zo is het van wezenlijk belang dat een strategische sector als de nutssector, waarin het uitgebreide netwerk van filialen van DNB's¹⁶ commercieel actief is, in handen blijft van de gemeenten.

Het panel is het eens dat een IGS beide functies kan combineren. Hoewel het juridisch “goed klinkt” om bij een IGS zuiver het algemeen belang na te streven, is het in de praktijk vaak onmogelijk om dat zonder commerciële activiteiten te doen. Dat is ook het gevolg van de initiatieven die de gemeenten nemen. Het belangrijkste is wat de finaliteit is van de activiteiten die de IGS uitvoert. De commerciële activiteiten mogen nooit het startpunt of de doelstelling van de IGS zijn. De dienstverlening aan de burgers moet centraal staan. Anderzijds kan het niet de bedoeling zijn dat IGS'en alleen taken mogen uitvoeren waar commerciële spelers wegens gebrek aan rendement niet in geïnteresseerd zijn. Als een goed functionerende IGS renderende activiteiten heeft en de winst gebruikt om bijvoorbeeld belastingen te betalen, dan mag dat geen probleem zijn. Er moeten wel grenzen zijn aan de mogelijkheden om commerciële activiteiten uit te voeren.

We mogen niet uit het oog verliezen dat gemeenten via hun samenwerkingsvormen zorgen voor een publieke verankering van dienstverlening, bijvoorbeeld op het vlak van data, informatica en het ontwikkelen van kmo-zones. Die diensten worden zo op een democratische manier georganiseerd. De samenwerking zorgt bovendien voor de nodige schaalgrootte. Als gemeenten een aankoopcentrale onderbrengen in een intergemeentelijke vereniging, dan is dat nog geen commerciële activiteit – aangezien de aankoopcentrale zelf geen marktspeler is,

¹⁴ EY werkte mee aan de thema-audit van Audit Vlaanderen over de opvolging van de samenwerkingsvormen en de verbonden entiteiten.

¹⁵ Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen

¹⁶ Distributienetbeheerders

maar als een intermediair functioneert. In 3de instantie vullen die intergemeentelijke verenigingen maatschappelijk gaten in (private) dienstverlening op. Zo rekent men op de gemeenten om het tekort aan bankautomaten aan te vullen. Zelfvoorzienend werken via commerciële activiteiten is niet per definitie onwenselijk. Het filialiseren van de commerciële activiteiten is niet in elk geval af te raden. Intergemeentelijke verenigingen moeten vanuit hun rol van openbare dienstverstrekkers marktcorrigerend kunnen optreden in het belang van de burgers.

Het winstoogmerk mag wel nooit het uitgangspunt worden van de intergemeentelijke samenwerking. De hamvraag voor toetsing is of die commerciële activiteiten verzoenbaar zijn met de doelstellingen van de vereniging en met het gemeentelijk belang. Die grenzen verdienen een duidelijke afbakening, ook al is dat juridisch moeilijk te kwalificeren. Dat IGS'en geen handelskarakter mogen hebben, is uit het decreet geschrapt.

Het panel beveelt aan om de principes van de Europese inhouse doctrine (*public procurement*) in het organieke kader voor de intergemeentelijke samenwerking in te schrijven. Zo worden die verenigingen zuiver in het onderscheid tussen overheid en marktspeler. Dat maakt duidelijk dat de IGS zich niet op de markt begeeft, maar actief blijft binnen het eigen ledenbestand. Het creëert ook een zuivere verantwoording voor een a-priorivrijstelling van de btw-plicht voor de dienstverlenende verenigingen. Die principes moeten uitsluiten dat er een inbreng is van privaat kapitaal. Op die manier worden 3 rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid zuiver (de PV, de DV en de OV¹⁷). De 5de vorm, de OV met private deelname, valt buiten dat kader.

Tot slot pleit het panel voor de versterking van het aandeelhouderschap van gemeenten in intergemeentelijke samenwerkingsvormen.

► **Stelling 2: de gemeenteraad volgt de activiteiten/beslissingen van zijn intergemeentelijke samenwerkingsvormen onvoldoende op. Ontstaat daardoor geen gebrek aan democratische controle?**

Het panel stelt unaniem dat er in onze gemeenten onvoldoende opvolging is van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Toch is het noodzakelijk om effectieve opvolging in te bedden in de organisatie van de lokale besturen en moeten de IGS'en in voldoende transparantie voorzien. Maar wat houdt die opvolging in?

Zeker belangrijke projecten in intergemeentelijke samenwerkingsvormen, zoals investeringen in kritieke infrastructuur, vereisen een hoge mate van opvolging. We kunnen niet veronderstellen dat gemeenteraadsleden de nodige expertise hebben om die taak te kunnen uitvoeren. Daarvoor zijn slagkrachtige entiteiten nodig, zoals Audit Vlaanderen en ABB, die sensibiliserend werken en die gemeenteraadsleden daadwerkelijk ondersteunen in die taak. Verder kunnen gemeenten in lerende netwerken hun good practices rond inventarisatie, opvolging en evaluatie van de samenwerkingsvormen delen.

Verskillende panelleden zien een verbetering van het statuut van gemeenteraadsleden als een deel van de oplossing (zie verder). Effectieve opvolging is een uitdagende taak waar een gemeenteraadslid tijd voor moet krijgen en (technische) kennis voor moet verwerven. Die geïnvesteerde tijd verantwoordt een aangepaste vergoeding. Daarnaast moeten raadsleden tijdig alle informatie krijgen en beschikken over een aanspreekpunt voor vragen. Ten slotte is het aangewezen dat de raadsleden hun prioriteiten stellen bij de opvolging. Er zijn samenwerkingsvormen die om meer opvolging vragen dan andere, gelet op mogelijke risico's voor het bestuur of op de vorm van dienstverlening voor de burger.

De gemeentelijke administratie speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van raadsleden. Dat impliceert dat de administratie moet kunnen werken voor alle gemeenteraadsleden en het vereist ook een versterking van de gemeentelijke administratie. Het is ook belangrijk om het potentieel van de regionale bestuurscomités als informatiebronnen voor de gemeenten te benadrukken. In de schoot van die comités wordt de plaatselijke situatie besproken.

Er zijn heel wat opvolgingsmogelijkheden voor raadsleden die ze in de praktijk weinig gebruiken, zo blijkt uit de analyse van Audit Vlaanderen. De bestaande mogelijkheden moeten vooral aan bekendheid winnen en toegepast worden.

¹⁷ PV = projectvereniging, DV = dienstverlenende vereniging, OV = opdrachthoudende vereniging

Cruciaal is nog welke gemeenteraadsleden afgevaardigd worden als mandataris in de organen van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Daarbij zou de verdeling van de mandaten over de politieke strekkingen niet mogen doorwegen, wel de competenties en de interesses van de mogelijk af te vaardigen mandatarissen. Het zou een meerwaarde zijn voor gemeenten als alle verbonden rechtspersonen op dezelfde manier aan hen rapporteren. Nu gebeurt die rapportering vaak ad hoc en doet elke entiteit dat verschillend. Voor een IGS is het ook nuttig als elke gemeente dezelfde info op dezelfde manier opvraagt. We moeten daarom naar manieren zoeken om de rapportering te stroomlijnen, bijvoorbeeld door normen voor datastromen op te leggen.

Het online beschikbaar maken van een databank met de sleuteldata van de IGS levert een interessant middel op voor analyse en onderzoek, maar is onvoldoende om het verschil te maken op het vlak van de prioriteit die de opvolging van de IGS krijgt. We zouden een onderscheid kunnen maken tussen een IGS waarin gemeenten voor het dividend participeren en een IGS die louter opgezet is om een intergemeentelijke dienstverlening op poten te zetten. Tot slot mogen we niet vergeten dat Vlaanderen naast de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen van gemeenten en OCMW's vervat in het Decreet Lokaal Bestuur nog talrijke sectorale vormen van interbestuurlijke samenwerking en gebiedsomschrijvingen kent. Er ontstaan continu nieuwe structuren. Een globaal overzicht van al die verbanden, inclusief hulpverlenings- en politiezones zou een nuttige tool zijn voor de lokale besturen, al zou dat een wel erg lijvig en moeilijk op te volgen overzicht worden.

- **Stelling 3: de bestuurlijke drukte is een belangrijk aandachtspunt. De Vlaamse Regering heeft een significante stap gezet door referentiezones vast te leggen, waarbinnen IGS'en hun werkingsgebied moeten inbedden. Kan de regiovorming leiden tot een vermindering van het aantal IGS'en per regio?**

Het Mentimeterstandpunt van het publiek is grotendeels negatief (22% voor, 78% tegen).

De panelleden zijn van mening dat de regiovorming niet zal leiden tot een significante vermindering van het aantal intergemeentelijke samenwerkingsvormen. De regiovorming kan leiden tot een lichte vereenvoudiging van de bestuurlijke drukte op het vlak van de interbestuurlijke samenwerking, maar er is geen rechtstreekse causaliteit. Het panel merkt op dat er ook transitiekosten gemoeid zijn met het wijzigen van de werkingsgebieden van IGS'en.

Er is geen causaal verband tussen regioconformiteit nastreven en de afname van het aantal IGS'en. We moeten kijken naar de finaliteit van de aanpassingen. Het eindresultaat dient te leiden tot samenwerkingsvormen die op een logische en efficiënte schaal georganiseerd zijn. Een ondersteuning vanuit Vlaanderen kan daarbij wenselijk zijn.

Het panel benadrukt dat de impact van de aanpassing aan de regiovorming op de dagelijkse werking van organisaties niet te onderschatten is. Eerdere gemeentefusies, bijvoorbeeld Aalter-Knesselare, hebben het aantal IGS'en maar in zeer beperkte mate doen afnemen. De panelleden plaatsen ook kanttekeningen bij de indeling van de regio's, met een sterk verschillend aantal gemeenten per regio.

De toetredingen en uittredingen van gemeenten zijn bovendien niet zo evident, gelet op de lopende financiële engagementen en het bestaande sociaal passief. Eenvoudigere structuren hebben dan wel hun voordeel, maar er is een reden voor de huidige complexiteit. Door de vele uitzonderingen op de regiovorming bouw je de complexiteit niet af. De regelgeving is nog recent, dus er is nog tijd om zich aan te passen.

Het panel wijst er ook op dat het aantal IGS'en mogelijk zelfs zal toenemen, gelet op de uitdagingen van gemeenten. Als gevolg van de lopende en de toekomstige fusietrajecten zullen aan de intergemeentelijke samenwerkingsvormen minder, maar grotere deelnemende gemeenten participeren. Om tegemoet te komen aan de juiste schaal voor een bepaalde taak stelt het panel voor om subregio's in het Regiodecreet in te schrijven.

Terwijl het landschap van de IGS'en met 185 entiteiten nog redelijk overzichtelijk is, kun je dat niet zeggen over het geheel van hun afgeleide structuren. Het landschap waarin zij actief zijn, wordt zowel geregeld door federale als door Vlaamse regelgeving. Een goed voorbeeld daarvan is de energiesector, die vertrekt vanuit een lokale inbedding, op een bovenlokale en zelfs Vlaamse schaal opereert en uiteindelijk zeer sterk Europees verweven

is. Ook de internationale aanwezigheid van bepaalde spelers is vanuit een marktlogica te verantwoorden. De transparantie van die structuren kan beter, zeker gezien de sterke kapitaalnod en de toenemende participaties van (private) financiers. Daarbij is het van belang dat het publieke eigenaarschap volledig in handen is van de lokale besturen. Het is zaak om dat transparanter te maken en om de federale en de Vlaamse regelgeving op elkaar af te stemmen.

- **Stelling 4: De Vlaamse Regering moet de regels over de governance van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen veranderen.**

Het Decreet Lokaal Bestuur legt bepaalde beperkingen op aan de governance van de IGS. Moeten we voor de goede opvolging van de werking en/of beslissingen van de IGS door de gemeente en voor het 'goede bestuur' van de IGS, de volgende beperkingen opheffen?

- de beperking van het aantal leden van de raad van bestuur tot maximaal 15
- het verbod om een directiecomité op te richten
- het verbod op presentiegelden voor regionale bestuurscomités.

De beperking tot 15 bestuursleden ziet het panel als streng en soms disfunctioneel. Dat bleek ook uit het onderzoeksrapport dat het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing opleverde in 2022. Het feit dat niet iedere deelnemer rechtstreeks is vertegenwoordigd en het gevoel dat "een klein clubje" alles beslist doet afbreuk aan de betrokkenheid bij de deelnemers aan de vereniging. Dat is volgens de gemeenten niet bevorderlijk voor de sturing van een IGS.

Het panel suggereert dat presentiegelden voor de regionale bestuurscomités de betrokkenheid zouden kunnen vergroten om zo de doorstroming van informatie naar de gemeentebesturen te verbeteren. Dat ligt maatschappelijk en politiek gevoelig.

De perceptie over vergoedingen van politici is negatief. Om dat te weerleggen zijn er 2 mogelijkheden:

1. geen of minder vergoeding
2. aantonen dat ze werken voor de vergoeding. Hoe kunnen we uitleggen wat er tegenover staat?

Het bijkomend vergoeden van objectief zwaardere functies die boven op het mandaat van een gemeenteraadslid komen, is volgens het panel te verantwoorden. We hoeven niet alles te vergoeden, maar zwaardere taken verdienen wel een passende vergoeding, al is het praktisch vaak moeilijk om functies te wegen.

Tot slot oppert het panel de optie om een directiecomité in het leven te roepen om het dagelijkse beheer te versterken.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de fusie van gemeenten voor een vermindering van het aantal mandaten per gemeente en dus ook voor een afname van de presentiegelden per IGS zal zorgen.

6.4.4. Conclusie en aanbevelingen

Conclusies uit het debat

Commerciële activiteiten van intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn toegestaan op voorwaarde dat ze passen in de zuiver geformuleerde doelstellingen van de vereniging en binnen de krijtlijnen van het algemeen en gemeentelijk belang. Het hybride karakter van de IGS is onvermijdelijk. De toenemende filialisering op het terrein en transparantie vormen een aandachtspunt.

Eventueel kunnen we de principes van de Europese inhouse regeling in het Decreet Lokaal Bestuur opnemen: intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn geen marktspelers als zij het leeuwenaandeel van hun activiteiten uitsluitend voor de eigen leden presteren; hun commerciële activiteiten perken we in door de inbreng van privaat kapitaal te verbieden en op het vlak van governance moeten deelnemende gemeenten controle kunnen uitoefenen op de bestuursorganen van de samenwerking, zoals zij dat kunnen doen voor de eigen gemeentediensten. Het vertrouwen van de raadsleden in de werking van de IGS is groot, ondanks de schandaalsfeer die in 2017 de

kop opstak naar aanleiding van de Publifin-affaire in Wallonië. Ze stellen wel vast dat de gemeenteraadsleden doorgaans niet over de nodige techniciteit, professionalisering, kennis en tijd beschikken voor een gedegen opvolging. Dat kan maar ten dele verbeteren door het statuut van het gemeenteraadslid op het vlak van vergoeding en politiek verlof te versterken. Inspanningen voor opvolging zullen er pas komen als een raadslid de louter gemeentelijke dossiers niet sowieso als belangrijker inschat. Het IGS-landschap is heterogeen. Het is aan de gemeente om te beslissen welke entiteiten een actieve opvolging vragen en welke een eerder marginale controle. Er is een taak weggelegd voor de gemeentelijke administratie om alle raadsleden te ondersteunen bij de opvolging van IGS'en. Dat kunnen we beter niet overlaten aan een raadsgriffier, gelet op de omvang van de taak. We moeten er namelijk rekening mee houden dat de gemeenteraad niet alleen te maken krijgt met intergemeentelijke samenwerkingsvormen als vermeld in het DLB, maar ook met tal van bovengemeentelijke tussenstructuren, gerelateerd aan sectorale bevoegdheden, zoals vervoerregio's, zorgraden, politiezones, hulpverleningszones, landschapsparken, eerstelijnszones...

Verder is er een rol weggelegd voor Audit Vlaanderen en het Agentschap Binnenlands Bestuur om de gemeenten te ondersteunen met best practices voor de inventarisatie, opvolging, evaluatie, en afwegingskaders voor verzelfstandiging. Die handvatten doen benutten, is een andere zaak.

Er is geen rechtstreeks causaal verband tussen de recente regiovorming en het aantal intergemeentelijke samenwerkingsvormen. De regio's hebben wel het potentieel voor een toekomstige verdere integratie van verschillende samenwerkingsvormen. Intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking zullen het voorwerp worden van het overleg op het niveau van de regio en daaruit zouden rationaliseringen kunnen voortvloeien. Verder zullen gemeenten als resultaat van het overleg nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsvormen oprichten in eenzelfde regio, om samen het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen van de regio. Als gevolg van de lopende en de toekomstige fusietrajecten zullen in de intergemeentelijke samenwerkingsvormen en minder, maar grotere gemeenten deelnemen.

Ten slotte blijkt uit het debat dat het panel voorstander is van een herziening van de beperkingen aan de bestuursorganen, de mandaten en presentiegelden die doorgevoerd zijn door het DLB.

Hoewel de beperking tot 15 deelnemers van de raad van bestuur van een IGS zijn merites heeft en geleid heeft tot slagkrachtigere raden van bestuur, heeft die beperking nadelen op het terrein. In 1ste instantie zijn de gemeenten die niet rechtstreeks vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur daardoor nog minder betrokken. Ten 2de belemmert de beperking de aanstelling van onafhankelijke bestuurders, omdat er daardoor nog minder mandaten zouden overblijven voor gemeentelijke bestuurders.

Verder pleit het panel voor de herinvoering van de presentiegelden voor de leden van de regionale bestuurscomités. Want voor de opvolging van IGS'en, met kennis van zaken, zijn die bestuurscomités als antennes voor de gemeente om de gevolgen voor de gemeente en haar directe omgeving in te schatten. Ze dienen op die manier als klankbord tussen de gemeente en de IGS.



Aanbevelingen van ABB

Winstoogmerk mag niet het uitgangspunt zijn van intergemeentelijke samenwerking. We onderzoeken of een doorvertaling van de principes van de Europese inhouse doctrine (public procurement) in het DLB daarover meer duidelijkheid en rechtszekerheid kan bieden.

De opvolging van de IGS'en kunnen we beter inbedden in de gemeentelijke organisatie. Voor de opvolging van de IGS'en moeten alle gemeenteraadsleden maximale ondersteuning krijgen van de gemeentelijke administratie. Daarnaast is er een taak weggelegd voor de Vlaamse overheid om gemeenten te sensibiliseren en te ondersteunen met best practices en instrumenten voor opvolging, evaluatie, inventarisatie en afwegingskaders. Ook gemeenten kunnen elkaar daarin ondersteunen door good practices uit te wisselen en lerende netwerken op te zetten. Het is aan de IGS om helder naar de gemeentebesturen te rapporteren. Bij de aanduiding door de gemeenteraad van vertegenwoordigers in de bestuursorganen van de intergemeentelijke verenigingen zijn de

competenties, de interesse en de motivatie van de personen die voor dat mandaat in aanmerking komen belangrijk. Verder moet de Vlaamse Regering een aangepast opleidingsaanbod laten uitwerken voor de raadsleden, liefst in samenwerking met de betrokken IGS.

Heel wat IGS'en krijgen te maken met verschillende regelgeving op diverse niveaus en vanuit verschillende sectoren. Het is zaak om ofwel autonome bevoegdheidspakketten te creëren zodat de bevoegdheid in 1 hand zit, ofwel die verschillende regelgevingen beter op elkaar af te stemmen. Verder moet de Vlaamse Regering meer transparantie brengen in het landschap van de gemeentelijke en de intergemeentelijke participaties in allereerste hand rechtspersonen.

Het aantal mandatarissen in IGS'en, de beperking tot 15 bestuursleden en het gevoel daardoor van beperkte betrokkenheid kunnen we aanpakken door een schaalvergroting van onze gemeentebesturen. Voor intergemeentelijke samenwerkingsvormen waaraan veel gemeenten blijven deelnemen, onderzoeken we hoe we de democratische legitimiteit nog kunnen vergroten gelet op de beperking tot 15 bestuursleden in de raad van bestuur.

Los van bovenstaande suggesties pleit ABB voor regelluimte en dus niet voor een grote hervormingsoefening voor de intergemeentelijke samenwerking. Het is duidelijk dat de stakeholders het huidige organieke kader, los van enkele kleinere optimalisaties, als flexibel en toepasbaar ervaren.

6.5. Debat over de versterking van de lokale democratie en de relatie bestuur-burger via digitale tools

6.5.1. Situering

De gemeenteraad, als spil van de lokale democratie, moet zijn rol volledig kunnen vervullen. Hij moet representatief zijn voor de bevolking, strategisch beleid moet er prominent aan bod komen en het democratische spel tussen meerderheid en oppositie moet er fungeren als kwaliteitstoets voor het lokale beleid.

Verschiedene factoren zetten die rollen van de gemeenteraad onder druk. Uitvoerende organen krijgen meer ambtelijke ondersteuning waardoor ze een informatievoorsprong hebben. Sterke partijdiscipline en de overheersing van het uitvoerende orgaan beperken de onafhankelijkheid van de gemeenteraadsleden. Het huidige raadslidstatuut blijkt onaantrekkelijk en het vertrouwen van burgers in lokale besturen daalt.

Er is een maatschappelijke roep om meer transparantie en een betere communicatie. Met de recente wijzigingen van het Decreet Lokaal Bestuur van december 2017 zijn al stappen genomen, zoals de verbetering van het raadslidstatuut en de invoering van constructieve moties van wantrouwen. Toch is verdere versterking cruciaal, vooral gezien de toenemende complexiteit en transversaliteit van taken en opdrachten bij de gemeenten. De versterking van de gemeenteraad is essentieel om degelijke raadsleden aan te trekken en te behouden, de bestuurskracht te vergroten en de kwaliteit van besluitvorming te verbeteren.

Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe kunnen we de rol van de gemeenteraad als spil van de lokale democratie versterken, gezien de toenemende complexiteit van gemeentelijke taken, met bijzondere aandacht voor het verbeteren van het raadslidstatuut en het bevorderen van transparantie en communicatie?



6.5.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat 'Versterking lokale democratie, rol gemeenteraad, statuut mandataris, relatie burger/bestuur via digitale tools' vond plaats op 12 februari 2024.

Het panel kreeg tijdens het debat 3 stellingen voorgelegd.

Het publiek bestond uit circa 30 medewerkers van lokale besturen¹⁸, medewerkers van het Agentschap Binnenlands Bestuur, lokale politici van Gent en andere betrokkenen¹⁹. Via een Mentimeter bevroegen we het publiek over de geponeerde stellingen.

Het panel bestond uit: prof. dr. Sofie Hennau (UHasselt), prof. dr. Tom Verhelst (UGent), Marian Verbeek (stafmedewerker bij VVSG), Christophe Peeters (voorzitter gemeenteraad Gent) en Carlo Daelman (algemeen directeur Kortrijk).

Het debat handelde over de volgende stellingen:

- De voorzitter van de gemeenteraad staat onvoldoende sterk om zijn mandaat neutraal uit te oefenen. We moeten het statuut herbekijken. Om als neutrale voorzitter te fungeren is een cumulverbod met een uitvoerend mandaat nodig.
- Er zijn te veel gemeenteraadsleden. Een vermindering van het aantal raadsleden dringt zich op in combinatie met een versterking van het statuut (ondersteuning en verloning).
- We versterken de lokale democratie door besluiten van lokale besturen openbaar te maken.

6.5.3. Het stakeholdersdebat

- **Stelling 1: de voorzitter van de gemeenteraad staat onvoldoende sterk om zijn mandaat neutraal uit te oefenen. We moeten het statuut herbekijken. Om als neutrale voorzitter te fungeren is een cumulverbod met een uitvoerend mandaat nodig.**

Uit de publiekspeiling blijkt dat het publiek overwegend van mening is dat het momenteel afhankelijk is van diverse lokale factoren of de voorzitter een statuut heeft dat hem/haar toelaat het mandaat naar behoren uit te oefenen. De overgrote meerderheid van het publiek is daarnaast van mening dat er een cumulverbod moet komen voor het mandaat van gemeenteraadsvoorzitter met de uitvoerende mandaten van schepenen en burgemeester.

De panelleden zijn het er unaniem over eens dat het huidige statuut van de gemeenteraadsvoorzitter ontoereikend is om een doeltreffende uitoefening van het mandaat te garanderen. Sommige panelleden merken op dat de gemeenteraadsvoorzitters belast zijn met een uitgebreid takenpakket dat veel breder gaat dan het louter voorzitten van de raadsvergaderingen. De voorzitter is betrokken bij de voorbereiding van de gemeenteraad, moet de zitting in goede banen leiden en waar nodig de orde handhaven, staat mee in voor de opvolging van de notulen en het verslag na de zitting, heeft in bepaalde besturen ook een functie in de deontologische commissie, moet voeling houden met de raadsleden en fractievoorzitters, moet contacten onderhouden met burgers en betrokkenen en dergelijke meer.

De panelleden zijn het erover eens dat gemeenteraadsvoorzitters vaak over onvoldoende tijd, middelen en/of ondersteuning beschikken. Ze zijn allen voorstander van een uitbreiding van de inhoudelijke en administratieve ondersteuning van de gemeenteraadsvoorzitter. Bepaalde panelleden zijn daarbij voorstander van een ondersteuning door een raadsgrieffier (naar het Nederlandse model), andere panelleden zijn eerder voorstander om de al bestaande ondersteunende diensten in te schakelen. De vorm van de ondersteuning zal in de praktijk vaak afhankelijk zijn van de grootte en de organisatie van de betrokken gemeente. Hoe we dat concreet moeten invullen, zal dus verschillen van gemeente tot gemeente. Die vrijheidsgraden moeten er zijn.

De panelleden zijn allen voorstander van een cumulverbod tussen het mandaat van raadsvoorzitter enerzijds en het uitvoerend mandaat van schepenen of burgemeester anderzijds. In de praktijk is het op die manier mogelijk om de controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van het schepencollege te versterken. In vele gemeenteraden neemt een mandataris die geen schepenen- of burgemeestersmandaat uitoefent het voorzittersmandaat ook al op. Een voorzitter zonder uitvoerend mandaat kan een grotere onpartijdigheid aan de dag leggen en dus ook verder gaan in de uitoefening van die rol. Bovendien zou een cumulverbod ook bijdragen tot een beter imago van de gemeenteraad.

¹⁸ Kortrijk, Gent en Ronse

¹⁹ UGent, KU Leuven, UHasselt, VVSG en een medewerker van viceminister-president Gwendolyn Rutten

Voor enkele panelleden kunnen we daarin nog verder gaan door een duaal systeem in te voeren waarbij het schepencollege geen deel uitmaakt van de raad (zoals dat in Nederland ook het geval is).

De panelleden zijn het erover eens dat de eventuele invoering van een cumulverbod niet wegneemt dat een verbetering van het statuut en de ondersteuning van de gemeenteraadsvoorzitter nodig zijn.

- ▶ **Stelling 2: er zijn te veel gemeenteraadsleden. Een vermindering van het aantal raadsleden dringt zich op in combinatie met een versterking van het statuut (ondersteuning en verloning).**

Via mentimeter geeft de overgrote meerderheid van het publiek aan dat er een aanpassing nodig is van het huidige statuut van de gemeenteraadsleden. Een meerderheid van het publiek is ook van mening dat er te veel raadsleden zijn.

De panelleden zijn het erover eens dat een versterking van het statuut zich steeds meer opdringt. De complexiteit van de gemeenteraadsdossiers is over de jaren heen toegenomen waardoor het takenpakket van de raadsleden steeds complexer, omvangrijker en tijdsintensiever is geworden. Vele raadsleden kampen met tijdsgebrek, onvoldoende inhoudelijke en/of administratieve ondersteuning en de moeilijkheid om hun mandaat te combineren met hun gezinsleven en hun professionele carrière. Een verbetering van het statuut is nodig zodat de raadsleden hun taak naar behoren kunnen uitoefenen.

De panelleden merken op dat raadsleden vaak geëngageerde en gemotiveerde personen zijn die hun bestuur, medeburgers, lokale verenigingen etc. verder willen helpen. Om dat engagement te kunnen volhouden is een goed statuut nodig.

Een wijziging van het statuut van de raadsleden zou het aantrekkelijker moeten maken voor burgers om toch deel te nemen aan de lokale politiek. Sofie Hennau reageert dat het vandaag moeilijk is om mensen te mobiliseren. Het statuut en de ondersteuning zijn volgens haar geen zaken die per se bepalen of iemand op een lijst wil gaan staan, maar die wel een belangrijke impact hebben zodra iemand raadslid is om het mandaat goed te kunnen vervullen. Mogelijk opties zijn een hogere vergoeding, een bepaalde vorm van verloning of een andere regeling die de raadsleden toelaat om meer tijd vrij te maken en het eventueel mogelijk maakt om de raadszittingen overdag te organiseren. Sommige panelleden vragen een aangepast totaalpakket. Raadsleden moeten de mogelijkheid krijgen om ruimte te creëren voor de uitoefening van hun mandaat.

Verschillende panelleden benadrukken daarnaast dat vooral meer tijd en een betere ondersteuning van de raadsleden noodzakelijk zijn. Raadsleden zouden ook beter opgeleid moeten worden. De versterking van de raadsleden is een collectieve verantwoordelijkheid. Het is de verantwoordelijkheid van eenieder om de raadsleden te informeren.

Over de vraag hoe we de raadsleden concreet zouden moeten ondersteunen, lopen de meningen uiteen. Sommige panelleden pleiten voor de ondersteuning door een raadsgriffier (naar Nederlands model). Raadsgriffiers geven technische ondersteuning, sparren met de raadsleden, geven opleidingen, onderhouden contacten, bewaken het goede verloop van administratieve processen en procedures, fungeren als collectief geheugen van de raad en dergelijke meer. De griffier maakt geen onderscheid tussen meerderheid en oppositie. Dat zou ook in Vlaanderen een verbetering kunnen opleveren.

Andere panelleden verwijzen naar het systeem van de stad Gent, waar ze een administratieve dienst hebben die de raad en het college ondersteunt. De gemeenteraadsvoorzitter heeft ook een politieke medewerker. Daarnaast is er een stevige ondersteuning van de fracties.

Ook over het aantal gemeenteraadsleden lopen de meningen uiteen. In bepaalde gevallen zijn minder raadsleden mogelijk, maar dat mag geen algemene stelregel zijn. We moeten onder meer kijken naar het aantal uitvoerende mandatarissen en de verhouding tussen het aantal raadsleden en het aantal uitvoerende mandatarissen.

Hoe minder raadsleden er zijn, hoe hoger de kiesdrempel de facto zal komen te liggen. We mogen de democratische drempel niet te hoog leggen. Het panel wijst ook op het belang van representativiteit.

De sprekers zijn het er wel over eens dat een inperking van het aantal schepenen mogelijk is.

▸ **Stelling 3: we versterken de lokale democratie door besluiten van lokale besturen openbaar te maken.**

Uit de publiekspeiling blijkt dat het publiek grotendeels van mening is dat burgers zich meer betrokken zullen voelen bij het lokale beleid wanneer zij op maat geïnformeerd zijn. Het publiek is verdeeld over de vraag of besturen open data uit besluiten kunnen hergebruiken wanneer ze de burger informeren.

De panelleden zijn allen voorstander van een goede informatiedoorstroming naar de burgers. De wijze waarop en welke informatie doorstroomt is wel relevant. De sprekers pleiten er allen voor dat het op een toegankelijke manier moet gebeuren, begrijpelijk en op maat van de burger.

Over het openbaar maken van besluiten merken ze op dat burgers bestoken met besluiten niet het gewenste effect zal hebben. Op zich zijn open data een goede zaak en bruikbaar voor professionelen, maar de burger kunnen we beter informeren via nieuwsbrieven, brochures etc. in begrijpelijke, toegankelijke taal. Het ambtelijke/juridische jargon in besluiten is voor burgers moeilijk te begrijpen. De raadsleden kunnen bij de ontsluiting van informatie een belangrijke rol spelen (*government by walking around*). Het is belangrijk 'op maat' te informeren en afgestemd op de verschillende doelgroepen binnen de samenleving om zoveel mogelijk personen te bereiken. Het is evenmin noodzakelijk om de ontwerpbesluiten van de gemeenteraad voor de zitting te publiceren. Als ontwerpbesluiten tijdens de zitting een andere invulling krijgen, kan het onderscheid tussen ontwerpbesluit en definitief besluit onduidelijk zijn voor de burger. Het is beter om eventueel via de website over de inhoud, maar niet het ontwerpbesluit zelf, op voorhand te communiceren. Zo kunnen burgers op voorhand oordelen of het onderwerp hen aanbelangt of interesseert.

Enkele panelleden merken op dat er op zich niets mis is met de klassieke communicatie en de rol van gemeenteraadsleden als vertalers van het lokale beleid. Bij automatisering van de informatiedoorstroming rijst de vraag wie bepaalt wat er gecommuniceerd wordt en aan wie. Dat houdt risico's in. Het is wellicht belangrijk om zo ruim mogelijk te communiceren.

Samenvattend besluiten de panelleden dat communicatie op maat van de burger belangrijk is. Het moet mogelijk zijn om alle kanalen in te zetten om een zo groot mogelijk publiek te bereiken, ongeacht of die kanalen al dan niet al gebruik kunnen maken van de *linked open data*-technologie.

6.5.4. Conclusie en aanbevelingen

Conclusies uit het debat

Conclusies over het statuut van de gemeenteraadsvoorzitter:

- Het huidige statuut van gemeenteraadsvoorzitter is ontoereikend, biedt onvoldoende tijd, middelen en/of ondersteuning om een doeltreffende uitoefening van het mandaat te garanderen.
- Alle panelleden pleiten voor een uitbreiding van de inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraadsvoorzitter. Sommige panelleden zijn voorstander van ondersteuning door een raadsgriffier (naar het Nederlandse model), andere panelleden prefereren meer ondersteuning van de aanwezige ondersteunende diensten.
- De panelleden zijn allen voorstander van een cumulverbod tussen het mandaat van raadsvoorzitter en het mandaat van schepenen of burgemeester.

Conclusies over het statuut van de raadsleden:

- De panelleden zijn het erover eens dat een versterking van het statuut van gemeenteraadslid zich steeds meer opdringt. Een verbetering van het statuut is nodig zodat de raadsleden hun taak naar behoren en met blijvend engagement kunnen uitoefenen.
- Over de manier waarop we dat statuut moeten aanpassen, doet het panel geen sluitende uitspraken, maar de consensus is wel dat voornamelijk meer tijd en betere ondersteuning cruciaal zijn en dat een hogere vergoeding voor raadsleden niet de allesomvattende oplossing is.
- De sprekers zijn het erover eens dat een inperking van het aantal schepenen mogelijk is.
- Een vermindering van het aantal raadsleden is slechts wenselijk in bepaalde gevallen, het kan geen algemene stelregel zijn. We moeten onder meer rekening houden met representatie, de democratische drempel etc.
- Conclusies over het openbaar maken van besluiten van lokale besturen:
 - De panelleden zijn allen voorstander van een goede informatiedoorstroming naar de burgers. Dat zal zorgen voor meer betrokkenheid bij het lokale beleid. De wijze waarop informatie doorstroomt en welke informatie doorstroomt, is evenwel relevant. Ze pleiten voor toegankelijke communicatie, begrijpelijk en op maat van de burger. In dat kader zien ze ook de voordelen van proactieve dienstverlening.
 - (Ontwerp)besluiten rechtstreeks ontsluiten aan de burger, zou volgens de panelleden niet het gewenste effect hebben.



Beleidsaanbevelingen ABB

1. Veranker decretaal een cumulverbod tussen het mandaat van gemeenteraadsvoorzitter en de uitvoerende mandaten van burgemeester, schepenen en voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst.
2. Onderzoek de toekomstbestendigheid van de huidige lokale, representatieve democratie op basis van een rechtsvergelijkend, wetenschappelijk onderzoek en ga na of andere systemen (zoals dualisme) meer aangegeven zijn.
3. Bekijk, volgend op het toekomstige onderzoek hoe we de gemeenteraad kunnen versterken in de wijzigende democratische context, welke aanpassingen aan het statuut van lokale mandatarissen ertoe kunnen leiden dat geëngageerde burgers de rol van lokale mandataris (blijven) opnemen. Bekijk in dat licht ook hoe we raadsleden een betere ondersteuning en meer mogelijkheden rond tijdsinzet kunnen bieden, onder meer door de verschillende vormen van politiek verlof te herzien en/of af te stemmen. Alle initiatieven die hieruit voortvloeien moeten uiteindelijk leiden tot een versterking van de lokale democratie en bestuurskracht.
4. Ondersteun de lokale besturen verder met advies en tools om hun besluitinformatie te ontsluiten op een toegankelijke en op maat gemaakte manier. Dat kan zorgen voor meer informatieverspreiding. Het kan andere partijen stimuleren om de voor hun doelgroep relevante informatie uit de lokale besluitvorming op te pikken in eigen toepassingen om ze zo verder te verspreiden naar de verschillende doelgroepen.

6.6. Debat over algemene financiering

6.6.1. Situering

Sinds 2014 is de algemene financiering vanuit Vlaanderen naar de lokale besturen bijna verdubbeld: van 2,3 miljard euro in 2014 naar bijna 4,6 miljard euro in 2024. Het Gemeentefonds is de belangrijkste van de algemene financieringen. In 2024 bedraagt het gemeentefonds bijna 3,2 miljard euro. Dat is 70% van alle algemene financiering. Het doel van het Gemeentefonds is tweeledig. Het verstrekt voorwaardenvrije basisfinanciering voor alle gemeenten en OCMW's en tegelijk zorgt het voor een herverdeling van middelen, zodat alle besturen hun basistaken kunnen vervullen. De verdeling van het Gemeentefonds gebeurt aan de hand van volgende objectieve verdeelcriteria:

Bijzondere financiering centrumsteden en kustgemeenten	40,9641%
<i>Antwerpen en Gent</i>	29,9168%
<i>Brugge</i>	1,5956%
<i>Leuven</i>	1,1167%
<i>Centrumsteden</i>	5,3433%
<i>Provinciale steden</i>	1,9945%
<i>Kustgemeenten</i>	0,9972%
Centrumfunctie	7,9778%
<i>Actieve bevolking</i>	3,9889%
<i>Aantal leerlingen</i>	3,9889%
Fiscale armoede	30,1163%
<i>Omgekeerde evenredigheid totale opbrengst personenbelasting</i>	18,9474%
<i>Omgekeerde evenredigheid totaal belastbaar kadastraal inkomen</i>	11,1689%
Open ruimte	5,9834%
Sociale maatstaven	14,9584%
<i>WIGW-statuut</i>	0,9972%
<i>Werklozen met lage scholingsgraad</i>	3,9889%
<i>Geboorten in kansarme gezinnen</i>	2,9917%
<i>Sociale huurappartementen</i>	2,9917%
<i>Leefloners</i>	3,9889%

De verdeelcriteria van het gemeentefonds zijn sinds 2002 nauwelijks gewijzigd. Vandaag worden die verdeelcriteria ter discussie gesteld: Moeten we blijven werken met voorafnames in het kader van bijzondere financiering en zo ja, op welke manier kunnen we die voorafnames dan het best bepalen en wetenschappelijk onderbouwen (met inbegrip van het gewicht ervan in de totale verdeling)? Wat is de (demografische/sociaal-economische) actualiteitswaarde en het herverdelende effect van de andere verdeelcriteria? Zijn ze voldoende wetenschappelijk onderbouwd? Als een nieuw Gemeentefonds met andere verdeelcriteria aangewezen is, moeten we dan ook de waarborgregelingen ter discussie stellen?

Daarnaast rijst de vraag of de vaste groeivoet van het Gemeentefonds in de toekomst behouden kan blijven in een context van zware overheidsbesparingen.

Tot slot is er de vaststelling dat er veel verschillende algemene financieringsstromen bestaan, naast het Gemeentefonds, wat de transparantie van het systeem niet ten goede komt. Kunnen we dat beter aanpakken?



Probleemstelling stakeholdersdebat: is het noodzakelijk om het gemeentefonds aan te passen, en zo ja, op welke manier zouden we dat het best kunnen doen?

6.6.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat rond specifieke financiering vond plaats op 20 februari 2024.

Het panel bestond uit Paul Van Miert (burgemeester Turnhout en Vlaams volksvertegenwoordiger), Irina De Knop (burgemeester Lennik), Kris Snijkers (algemeen directeur Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Koen Algoed (Vlaamse overheid, secretaris-generaal departement Financiën en Begroting) en Lieven Janssens (burgemeester Vorselaar en onderzoeker Universiteit Antwerpen). Het publiek bestond uit circa 50 medewerkers

van lokale besturen²⁰, medewerkers van het Agentschap Binnenlands Bestuur, medewerkers van andere Vlaamse entiteiten²¹ en andere betrokkenen²².

Aan het panelgesprek rond algemene financiering ging een inhoudelijke toelichting vooraf en enkele Mentimeter-stellingen voor het publiek.

- Wat de Vlaamse overheid aan de lokale besturen geeft als algemene werkingssubsidies (Gemeentefonds en aanverwante fondsen) is: zeer behoorlijk (47%); normaal (31%); te weinig (9%); veel te weinig (0%); ik weet het niet (13%).
- De verdeling van het Gemeentefonds over de 300 gemeenten is: aanvaardbaar / geen wijziging nodig (9%); aanvaardbaar, met aftopping van de voorafnames voor grote steden (20%); niet aanvaardbaar, sommige criteria moeten worden hervormd (54%); niet aanvaardbaar, alles moet worden hervormd (9%); ik weet het niet (9%).
- De financiële uitdagingen van de lokale besturen vereisen: meer (algemene) financiering vanuit de hogere overheid (11%); meer eigen (fiscale) lokale verantwoordelijkheid (34%); beide (meer werkingssubsidies én meer eigen lokale verantwoordelijkheid) (46%); ik weet het niet (9%).

6.6.3. Het stakeholdersdebat

Problematiek van verdeling en indicatoren

Bij aanvang van het debat wordt duidelijk dat iedereen een probleem heeft met de huidige voorafnames in de hoofddotatie van het Gemeentefonds. De mate van bezorgdheid varieert wel afhankelijk van de situatie van de gemeente. Voor kleine gemeenten kan het astronomische bedrag per inwoner van de groot- en centrumsteden een doorn in het oog zijn. Het voorstel is om te beginnen met een vast bedrag per inwoner voor alle gemeenten, maar dat beschouwen bijna alle andere panelleden als te simplistisch en wordt dus niet ondersteund.

Het is duidelijk dat verschillende gemeenten verschillende uitdagingen hebben die we niet eenvoudig kunnen oplossen met een uniform bedrag per inwoner als basisfinanciering. Bovendien gaat dat in tegen het principe van de herverdeling van het Gemeentefonds.

De aanwezige grotere gemeenten (steden) die een voorafname genieten zijn eerder behoudsgezind. De kritiek op de voorafnames is een bekend geluid en komt vaak van steden die noch als centrumstad noch als regionale stad zijn aangemerkt in het Gemeentefonds. Ook agglomeraties die niet worden erkend als centrumstad verwoorden dat standpunt. Hoewel ze vergelijkbare uitdagingen ervaren, beschikken die agglomeraties over aanzienlijk minder financiële middelen.

De grootsteden hebben om evidente redenen geen probleem met hun hoge voorafname en argumenteren dat een grootstad toch echt van een andere orde is door de centrumfunctie.

Het panel schuift als mogelijke oplossing het gebruik van segmenten naar voren. Dat zouden dan segmenten zijn voor landelijke gemeenten, grootsteden, kleine centrumsteden etc. Het bedrag dat naar elk segment gaat is dan hoofdzakelijk een politieke keuze. De segmenten komen in de plaats van de voorafnames en kunnen een deel van de overige verdeelcriteria overnemen. Met name de parameters voor open ruimte en de centrumfunctie zouden we daarin kunnen integreren. Dat kan tegemoetkomen aan meerdere verzuchtingen:

- De huidige cluster 'centrumfunctie' is gebaseerd op maar 2 parameters (tewerkstelling en aantal leerlingen) en is daardoor weinig genuanceerd en niet voldoende wetenschappelijk onderbouwd. Segmentering vermindert de behoefte aan talrijke verdeelparameters, terwijl het tegelijkertijd mogelijk maakt om grondiger te werk te gaan bij het bepalen van de segmenten. Daarbij worden meer criteria gebruikt, die bovendien beter wetenschappelijk onderbouwd zijn.

20 Antwerpen, Brugge, Leuven, Hoeilaart, Herk-de-Stad, Genk, Brecht, Mechelen, Machelen, Peer, Avelgem en Lier

21 Departement Werk en Sociale Economie, OVAM, Vlaamse Landmaatschappij, Departement Financiën en Begroting, Wonen in Vlaanderen en Departement Omgeving

22 VVSG, KU Leuven, Belfius Research, kabinet viceminister-president Gwendolyn Rutten en IDEA Consult

- De huidige cluster 'centrumfunctie' is dubbelop met de voorafnames, al was dat door de decreetgever wellicht zo bedoeld. Door die parameters in de segmenten te integreren, verdwijnt dat effect.
- De voorafnames zijn nog gebaseerd op hele oude studies en er is minstens de perceptie van onbillijkheid, vooral omdat de afbakening niet meer actueel is.

De vraag rijst of segmentering wel een rechtvaardigere verdeling brengt. Landelijke gemeenten met een centrumfunctie zullen geen erkenning krijgen voor hun centrumfunctie. Iedereen tevredenstellen zal dus een utopie zijn.

Voor de overige verdeelcriteria zijn veel panelleden het erover eens dat die nog goed werken. Ook in een SBV-studie van Wouter Van Dooren en Jolijn De Roover is dat naar voren gekomen. Het panel looft de eenvoud en transparantie van de huidige verdeelcriteria. We moeten absoluut vermijden om te evolueren naar een complex model zoals dat in Nederland.

Bij een herijking met segmenten zouden voornamelijk de fiscale en sociale parameters overblijven, die een sterke herverdelende werking hebben. Dat komt doordat de parameters voor de centrumfunctie en open ruimte geschikter zijn om in de segmenten te verwerken. Er zijn wel tegengestelde standpunten in het panel. De juistheid van het fiscale vereveningsmechanisme in het Gemeentefonds wordt betwijfeld, omdat zelfs rijke gemeenten iets krijgen door dat mechanisme. Een vereveningsmechanisme moet worden gekoppeld aan een bepaald niveau van fiscale autonomie, zoals bij lokale besturen en de Vlaamse overheid, en daarom losgekoppeld worden van het Gemeentefonds. Sommige panelleden zijn het eens met de criteria, maar vinden dat de verhoudingen niet kloppen.

Sommige panelleden werpen op dat er wel met de ruimere context rekening gehouden moet worden. Er komen veel maatschappelijke uitdagingen op ons af waar we nu geen afdoende antwoorden op kunnen bieden. De lokale besturen zullen daar een grotere rol in moeten spelen, in samenwerking met de hogere overheden weliswaar (geen of-ofverhaal). Een herijking van het Gemeentefonds hangt voor hen onlosmakelijk samen met de bestuurlijke architectuur in Vlaanderen. Pas als het debat over een vereenvoudigde architectuur gevoerd is, kunnen we ook het debat over het Gemeentefonds vereenvoudigen. Dat houdt in dat we moeten inzetten op verplichte fusies. Daarbij moeten we kijken naar de logische partners (bestaande samenwerkingsverbanden, politiezones, referentieregio's...).

Het is belangrijk dat er een goed vereveningsmechanisme tussen gemeenten of regio's is dat hen in staat stelt om een gelijkwaardig aanbod te creëren en dat goed in evenwicht is met de basisfinanciering.

Wat regelmatig aan bod komt in het debat is de complexiteit van sommige financiering, bijvoorbeeld voor de politiezones en hulpverleningszones. Een deel daarvan is federaal, maar die federale systemen van financiering deugen niet meer. Soms tracht men dat op Vlaams niveau wat te corrigeren (bijv. de respodotatie voor de pensioenproblematiek). Niet iedereen van het panel staat daar positief tegenover. Ze vragen om het financieringsvraagstuk ook op dat vlak breder te bekijken dan louter op het Vlaamse niveau.

Integratie andere stromen

Dat er te veel 'koterijen' zijn, daar zijn de meesten het over eens. Er moet waar mogelijk geïntegreerd worden, behalve als er nog een link is tussen de subsidie en bepaalde kostendrijvers. Dat gemeenten daarbij kunnen verliezen (zie ook verder), lijkt een gevoelig punt voor sommigen.

De discussie verlegt zich al vlug richting de hoge pensioenlasten en de maatschappelijke taken die het lokale niveau erbij krijgt. Dat is een bewijs dat het nodig is om de hervorming van het Gemeentefonds met veel verschillende andere zaken samen te bekijken (en veel politieke moed zal vragen). Voor sommige panelleden is daarentegen de slinger te ver aan het doorslaan naar de kant van de lokale besturen. Er moet natuurlijk voldoende bestuurskracht aanwezig zijn in de gemeenten.

Sommige panelleden hebben dan weer moeite met de afhankelijkheid van andere overheidsniveaus. Er is een duidelijkere taakstelling nodig en correctere financiering, maar ook met eigen verantwoordelijkheden voor de lokale besturen. Andere panelleden zitten hier op een andere golflengte en zijn niet zo afkerig van compensatie.

Waarborgmechanisme

Bij de vraag of bij een herijking van de algemene financiering gemeenten al dan niet mogen verliezen, gaan de meningen alle richtingen uit. Sommigen vinden dat je het niet kunt maken om een bestuur meer te geven door het van het andere af te nemen, en dat er dus extra geld in de pot zal moeten komen. Iemand anders wijst op de extra taken die aan de gemeenten kunnen worden overgedragen, maar de financiering moet dan volgen. Een panellid verwijst naar het idee om met een nieuw framework (verplichte fusies) te werken, maar wijst er ook op dat men dan oud en nieuw niet meer kan vergelijken. Wel is hij van mening dat je niet kunt hervormen als niemand mag verliezen.

Sturende werking van Gemeentefonds

Hierover zijn niet alle panelleden aan het woord geweest, maar de algemene consensus lijkt toch dat sturing via het Gemeentefonds absoluut uit den boze is.

Vaste groeivoet

Een panellid verwijst naar het budgettaire kompas van de Vlaamse overheid, met name het feit dat vanaf volgend jaar met een uitgavennorm gewerkt zal worden (de uitgaven mogen niet sneller groeien dan de inkomsten). Het zal dus al een succes zijn als de groeivoet van 3,5% voor het Gemeentefonds behouden blijft.

Na afloop van het panelgesprek rond algemene financiering kreeg het publiek nog een aantal Mentimeter-stellingen voorgelegd:

- Financiële duurzaamheid van lokale besturen is vooral hun verantwoordelijkheid. De groei van de algemene financiering bereikte (in 2024) zijn limiet. Akkoord (7%); akkoord, toch voor zover een groeipercentage = inflatie is voorzien (67%); niet akkoord, de algemene financiering moet echt (reëel) hoger (11%); geen mening (15%).
- De verdeling van het Gemeentefonds over de 300 gemeenten is: aanvaardbaar (geen wijziging nodig) (6%); aanvaardbaar, met aftopping van de voorafnames voor grote steden (21%); niet aanvaardbaar, sommige criteria moeten worden hervormd (50%); niet aanvaardbaar, alles moet worden hervormd (15%); ik weet het niet (9%).
- Het Gemeentefonds is onvoorwaardelijke basisfinanciering en is niet sturend. Dat moet zo blijven. Akkoord (71%); niet akkoord, een zekere 'bestuurlijke sturing' mag (14%); niet akkoord, een zekere 'beleidsinhoudelijke sturing' mag (14%); geen mening (0%).
- Gemeenten die van de eigen burgers geen of weinig APB (aanvullende personenbelasting) en/of OOV (opcentiemen op de onroerende voorheffing) vragen, moeten in het Gemeentefonds worden gepenaliseerd. Neen (21%); ja, op dezelfde manier als vandaag (9%); ja, meer dan vandaag (64%); geen mening (6%).
- De groei van het Gemeentefonds gebeurt bij voorkeur via: een vaste groeivoet zoals vandaag, nl. 3,5% (48%); een vaste groeivoet hoger dan vandaag (3%); een variabele groeivoet gelijk aan de inflatie (26%); een variabele groeivoet gelijk aan de inflatie + reële groei (19%); geen mening (3%).
- Een herziening van het Gemeentefonds (en de algemene financiering meer algemeen) is geven en nemen. Een waarborg is geen heilig huisje. Akkoord (45%); akkoord, voor zover de eventuele minderontvangst niet hoger is dan een bepaald percentage, bijvoorbeeld 5% (36%); niet akkoord, men moet minstens gewaarborgd hebben wat men vandaag (2024) heeft (3%); niet akkoord, men moet minstens gewaarborgd hebben wat men vandaag heeft voorgespiegeld voor 2026 (15%); geen mening (0%).
- De algemene financiering moet worden vereenvoudigd door alle werkingssubsidies samen te brengen in 1 enkele GF-dotatie, met eenzelfde set criteria. Akkoord (24%); deels akkoord, sommige aparte stromen behouden hun waarde (58%); niet akkoord, huidige situatie met verscheidene fondsen vormt geen probleem (6%); geen mening (12%).



6.6.4. Conclusie en aanbevelingen

De aanbevelingen en conclusies vanuit het debat, **die ABB onderschrijft**, zijn de volgende:

De herijking van het Gemeentefonds kun je niet loskoppelen van andere debatten. Er kan het best een allesomvattende hervorming komen:

- Herbekijk het framework waarbinnen het Gemeentefonds vandaag verdeeld wordt (fusies op basis van referentieregio's).

- Zet in op het vergroten van de bestuurskracht, want dat volgt niet automatisch uit een fusie.
- Kijk naar een oplossing voor de pensioenproblematiek op lokaal niveau.
- Herbekijk de financiering van de politiezones kritisch, want nu is er een groot verschil tussen lokale besturen in de financiering van de politiezones.

Om de discussie rond de voorafnames te beslechten, kunnen we het best werken met dynamische segmenten. Die kunnen de statische voorafnames vervangen en kunnen we door ze te koppelen aan objectieve criteria/typologieën op vooraf bepaalde momenten opnieuw evalueren. Zo kan de verdeling beter mee-evolueren met de evoluties op het terrein.

Praktische opmerking daarbij: we moeten wel vermijden dat een gemeente van het ene op het andere jaar in een ander segment terechtkomt en dus een heel andere dotatie zal krijgen, wat de voorspelbaarheid van de ontvangsten voor lokale besturen niet ten goede zou komen. Daarom kan de periodieke actualisatie van de segmenten het best afgestemd worden op de BBC-cyclus. Dat zou betekenen dat een eventueel geactualiseerde segmentering moet kunnen ingaan in het 1ste jaar van het nieuwe meerjarenplan. De actualiseringsoefening zelf zou dan daarvóór moeten worden uitgevoerd.

Aanvullende dotaties in het Gemeentefonds en andere algemene financieringsstromen moeten we maximaal integreren in de hoofddotatie van het Gemeentefonds. Dat komt de transparantie ten goede en komt tegemoet aan de opmerkingen die de Raad van State herhaaldelijk geuit heeft. Algemene financieringsstromen die beperkt zijn in de tijd en/of nog een link hebben met een bepaalde kostendrijver, kunnen eventueel apart gehouden worden.

Het Gemeentefonds heeft als doel te verdelen en te herverdelen en is onvoorwaardelijke basisfinanciering. Dat moet zo blijven en de herijking van het Gemeentefonds mag geen sturende werking voor het Gemeentefonds bevatten.

De groeivoet van een nieuw Gemeentefonds: zoek een evenwicht tussen financiële haalbaarheid voor de Vlaamse overheid en stabiliteit voor de lokale besturen.

Een cruciale randvoorwaarde voor elke hervorming van het Gemeentefonds is de uitvoerbaarheid van de nieuwe verdeelcriteria. Te veel en te ondoorzichtige maatstaven maken de verdeling complex en verminderen daardoor de transparantie. De vele vragen die leven rond de dotatie gekoppeld aan de responsabiliseringsbijdragen illustreren waar een al te complexe regeling toe kan leiden.

Een eventuele waarborgregeling bij de overgang naar een nieuw Gemeentefonds is het liefst beperkt in volume en tijd. Een uitgebreide en langdurige overgangsregeling verhindert een objectieve herverdeling van middelen op grond van actuele behoeften.

6.7. Debat over specifieke financiering

6.7.1. Situering

De specifieke financiering is een beleidsinstrument waarmee andere overheden lokale besturen willen ondersteunen voor specifieke doelen of opdrachten. Daarbij is het logisch dat ze gekoppeld zijn aan voorwaarden en dat er verantwoordings- of rapporteringsverplichtingen zijn²³.

De afgelopen legislatuur is er een toename van de specifieke financiering geweest, van een totaal van 1,8 miljard in 2019 naar 2,5 miljard in 2022. Die groei is deels te wijten aan ad-hocsubsidies gekoppeld aan opeenvolgende crisissen (corona, Oekraïne, oplopende inflatie...), maar ook los daarvan zagen veel extra subsidies het licht.

Ondanks het Planlastendecreet²⁴ hebben lokale en provinciale besturen door de verscheiden specifieke financieringen te maken met aanzienlijke plan- en rapporteringsverplichtingen.

²³ Als aan die voorwaarden niet wordt voldaan, volgt er een verplichte terugbetaling van de subsidie. De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) biedt het kader voor de juridische vormgeving van dergelijke subsidies.

²⁴ Het Planlastendecreet beoogt een evenwicht tussen Vlaamse sturing en lokale autonomie, door een maximale integratie van de subsidieprocedure in de lokale beleids- en beheerscyclus (BBC). Die integratie laat toe om de plan- en rapporteringsverplichtingen drastisch te reduceren, doordat zowel de aanvraag van de subsidie als de verantwoording ervan gebeurt via de reguliere (digitale) rapportering over de gegevens van het meerjarenplan en de jaarrekening.

Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe kunnen we het beleid omtrent specifieke financiering voor specifieke doelen en opdrachten optimaliseren om de plan- en rapporteringsverplichtingen voor lokale en provinciale besturen te verminderen?

6.7.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat rond specifieke financiering vond plaats op 20 februari 2024. Het publiek bestond uit circa 50 medewerkers van lokale besturen²⁵, medewerkers van het Agentschap Binnenlands Bestuur, medewerkers van andere Vlaamse entiteiten²⁶ en andere betrokkenen²⁷.

Het panel bestond uit Myriam Parys (algemeen directeur gemeente Diest), Jan Denolf (afdelingshoofd Subsidiëren en Erkennen, Departement Cultuur, Jeugd & Media), Wouter Van Dooren (hoogleraar Universiteit Antwerpen), Peter Cabus (voormalig secretaris-generaal Ruimte Vlaanderen) en Ben Gilot (stafmedewerker gemeente- en OCMW-financiën bij de Vereniging van Vlaamse Steden & Gemeenten).

Het publiek dat op eenvoudig verzoek aan het debat kon participeren, bestond uit diverse stakeholders.

Het debat werd gevoerd op basis van stellingen waarop het publiek en de sprekers eerst via Mentimeter reageerden.

6.7.3. Het stakeholdersdebat

In het 1ste deel van het debat kregen sprekers en publiek de volgende stellingen voorgelegd:

- Specifieke subsidies aan lokale besturen zijn een blijk van een keizer-kostermentaliteit. Ze moeten worden vervangen door algemene financiering (39% helemaal niet akkoord; 29% eerder niet akkoord; 21% eerder akkoord; 11% helemaal akkoord).
- De rapporteringslast is overroepen. Het is niet meer dan normaal dat een bestuur verantwoording aflegt over het gebruik van de subsidies (10% helemaal niet akkoord; 28% eerder niet akkoord; 38% eerder akkoord; 21% helemaal akkoord; 3% geen mening).
- Specifieke subsidieregelingen moeten substantieel zijn. Subsidies die neerkomen op minder dan x euro per gemeente zouden niet mogen (4% 25.000 euro; 30% 50.000 euro; 4% 75.000 euro; 56% geen bedrag, ze moeten dan maar niet intekenen; 7% geen mening).

De lokale sector geeft aan dat het zeer moeilijk is om een globaal overzicht te krijgen van mogelijke specifieke subsidies. Er is een grote nood aan voorspelbaarheid. Eerder dan dat de subsidies aanzetten tot een bepaald beleid van het lokale bestuur gaat men nu pragmatisch te werk. Het lokale bestuur kijkt welke acties, die al waren opgenomen in het meerjarenplan, het kan koppelen aan de subsidies. Het zou ideaal zijn als Vlaanderen in 2025 een subsidieagenda zou kunnen aanbieden die duidelijk aangeeft waar het naartoe wil met het lokale beleid. Die agenda zou het dan om de 3 of 6 jaar kunnen herzien. Er moet natuurlijk ook nog plaats zijn voor flexibiliteit in de subsidieverstrekking door de Vlaamse Regering, om acute maatschappelijke problemen aan te pakken die niet kunnen worden voorzien (subsidies ten gevolge van de coronapandemie, de oorlog in Oekraïne...).

De rapporteringslasten worden als zwaar ervaren, zelfs voor kleine subsidieprogramma's. Het panel wijst ook op de verborgen kosten van specifieke subsidies. Vaak is er cofinanciering nodig en is er extra personeelsinzet noodzakelijk (die niet altijd voorhanden is).

Sommige besturen ervaren een probleem met subsidies voor de financiering van doelstellingen of problematieken die van toepassing zijn op alle gemeenten, maar waarbij maar een aantal gemeenten die financiering toegewezen krijgt. Een voorbeeld daarvan is de subsidie voor informatieveiligheid. Dat is een zeer belangrijk

²⁵ Antwerpen, Brugge, Leuven, Hoeilaart, Herk-de-Stad, Genk, Brecht, Mechelen, Machelen, Peer, Avelgem en Lier

²⁶ Departement Werk en Sociale Economie, OVAM, Vlaamse Landmaatschappij, Departement Financiën en Begroting, Wonen in Vlaanderen en Departement Omgeving

²⁷ VVSG, KU Leuven, Belfius Research, kabinet viceminister-president Gwendolyn Rutten en IDEA Consult

thema voor alle gemeenten en wordt alleen maar belangrijker in de toekomst, maar toch ontvangen maar een paar gemeenten een subsidie daarvoor. Dat wordt als oneerlijk ervaren.

Voor thema's en problemen waar alle gemeenten mee worstelen lijken specifieke subsidies niet de ultieme oplossing. Er is ook nood aan een ander soort ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid dan louter financiële. Zo moet er onder andere meer samenwerking op IT-vlak komen tussen Vlaanderen en de lokale besturen. Ze moeten inzetten op structurele IT-veiligheid (informatieveiligheid) en nadenken over een centraal aanbod van software daarvoor.

Lokale besturen kunnen inschrijven op verschillende sectorale decreten, maar ze zijn dan ook gebonden aan de hele cyclus van controle en toezicht. Ze zijn dan een actor die inschrijft op een Vlaams decreet, maar zijn geen preferentieel bestuursniveau. Het panel is van mening dat wanneer Vlaanderen bevoegdheden overdraagt naar het lokale niveau, er voldoende vertrouwen moet zijn vanuit Vlaanderen. Dus zonder constante controle en zonder de vereiste van specifieke reglementen voor lokale besturen om toegang te krijgen tot bijbehorende financiële stromen.

De verantwoording van subsidies gebruikte Vlaanderen traditioneel ook als methode om data te verzamelen over het lokale beleid. Het Departement Cultuur, Jeugd en Media ervaart nu een gebrek aan data over het lokale sociale en culturele veld door de inkanteling van de sectorale subsidies in het Gemeentefonds. Ook andere sprekers wijzen op het spanningsveld tussen enerzijds een beperkte controle en meer vertrouwen in de lokale besturen, en anderzijds de informatiebehoefte van de Vlaamse overheid.

Met indicatoren werken zou een oplossing kunnen zijn (zoals voorgesteld in de VVSG-nota over projectsubsidies). De Vlaamse overheid stippelt in dat geval een pad uit (naar het beleidsdoel) en bepaalt de gewenste output (in een soort indicator). De rapportering over die indicator wordt dan publiekelijk ter beschikking gesteld. We moeten er dan op letten dat het overmatige gebruik van allerlei kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren niet uitmondt in een controle op de output, die soms niets wezenlijks meet. Het panel pleit voor clustering van subsidies in globalere stromen, bijv. voor cultuur, klimaat... in plaats van allerhande kleine stromen naast elkaar te laten bestaan.

De academische wereld schuift een aantal principes naar voren: 1) een duidelijk onderscheid tussen algemene financiering (dient niet om te sturen) en specifieke financiering (dient wel om te sturen), 2) transparantie (doelstelling, termijn, verwachtingen ten aanzien van lokale besturen) over de subsidies en voorspelbaarheid van de subsidies, 3) een basishouding van vertrouwen in 2 richtingen (Vlaanderen en de lokale besturen) en 4) zoveel mogelijk BBC-compatibel maken van de subsidies.

Het panel is niet overtuigd van de invoering van een minimale drempel voor subsidies, want een klein bedrag kan een groot hefboomeffect hebben. Daarnaast zijn de bedragen sectorafhankelijk. Met een klein bedrag kan de socioculturele sector veel doen, wat bijvoorbeeld voor het openbaar domein veel minder het geval is. We moeten wel waken over de proportionaliteit tussen enerzijds het bedrag en anderzijds de inspanningen.

Het 2de deel van het debat focuste op het Planlastendecreet en vertrok vanuit de volgende stellingen:

- De procedure van het decreet van 15 juli 2011 moet voor specifieke subsidies aan gemeenten altijd verplicht worden toegepast (27%); worden toegepast of verantwoord waarom niet (62%); worden vergeten, want kan niet werken (8%). 4% van de stemmers had geen mening.
- Nieuwe subsidieregelingen moeten uiterlijk op 30 oktober van het jaar n-1 aangeboden worden voor het jaar n en volgende jaren (7% helemaal niet akkoord; 11% eerder niet akkoord; 41% eerder akkoord; 41% helemaal akkoord).

Er zijn heel wat voorstanders van het Planlastendecreet. Het Planlastendecreet is echter niet vaak toegepast of heeft geen kans gehad op lange termijn door de inkanteling van sectorale subsidies in het Gemeentefonds. Het panel pleit voor een uitbreiding naar de hardere materies. Het steunt de basisfilosofie van het decreet, namelijk samenwerking tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid.

Een van de sprekers wijst erop dat het Planlastendecreet de voorbije 6 jaar niet heeft gewerkt en dat het dus in de toekomst ook niet zal werken, door een gebrek aan compatibiliteit met de politieke logica op Vlaams niveau.

Als antwoord daarop moeten we een goede verhouding zoeken tussen enerzijds voorspelbaar beleid voor de lokale besturen en anderzijds ruimte voor nieuw Vlaams beleid. Het panel pleit ervoor om de subsidies zoveel als mogelijk te laten verlopen volgens de filosofie van het Planlastendecreet, met name via de BBC. Als dat niet mogelijk is, kun je beter op een andere manier werken dan kunstmatig te proberen om toch BBC te gebruiken.



6.7.4. Conclusie en aanbevelingen van ABB

Hierna volgende de aanbevelingen en conclusies uit het debat die ABB onderschrijft.

Er leeft een duidelijke vraag in het werkveld om te komen tot een matuur subsidiebeleid waarbij een aantal principes vooropstaan:

- Maak subsidies voldoende voorspelbaar. Er moet om de 3 jaar of om de 6 jaar duidelijkheid zijn wat de beleidsprioriteiten zijn van de Vlaamse Regering en welke subsidies ze daaraan koppelt. Anderzijds moet er ook aan Vlaamse kant nog een zekere flexibiliteit blijven om te kunnen inspelen op acute maatschappelijke problemen.
- Cluster subsidies in globalere stromen, bijvoorbeeld voor cultuur, klimaat... in plaats van allemaal kleine stromen die naast elkaar bestaan. De VVSG schreef daar ook een inspirerende nota over.
- Klassieke projectsubsidies kunnen zinvol zijn voor specifieke investeringsprojecten en voor innovatieve experimenten, maar zijn niet het geschikte middel om structurele opdrachten te ondersteunen.
- Heb vertrouwen in de lokale besturen, om zo overmatige rapporteringslasten te vermijden. Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen rapportering of controle meer kan zijn, maar de manier waarop moet goed doordacht worden (in samenspraak met lokale besturen). Er kan gekeken worden in de richting van output-indicatoren om een stuk van de rapporteringslast op te vangen en toch voldoende informatie te verschaffen aan de Vlaamse overheid.
- Er moet een goede verhouding zijn tussen de inspanningen die het lokale bestuur moet leveren (extra personeelsinzet, aanvragen van de subsidie, verantwoording...) en het subsidiebedrag. Een limietbedrag voor specifieke subsidies is daarbij geen goed idee, want voor sommige sectoren kan een klein bedrag een grote hefboom betekenen.
- Maak subsidies zoveel mogelijk BBC-compatibel. Zowel de subsidieaanvraag als de rapportering daarover kan dan via BBC verlopen, via het meerjarenplan (of de aanpassing ervan) en de jaarrekening. Als er toch een gedetailleerde financiële rapportering noodzakelijk is, die je niet uit de digitale rapportering aan ABB kunt halen, dan heeft het geen zin om kunstmatig toch via BBC te proberen werken. Dan is het beter om een afzonderlijke rapportering op te leggen.
- Specifieke subsidies lijken niet de ultieme oplossing voor alle grote problemen. Voor sommige gedeelde uitdagingen zijn andere beleidsinstrumenten beter geschikt, waarbij expertise en oplossingen 'in natura' worden aangeboden, eerder dan financiële ondersteuning.

De ideeën van het Planlastendecreet kunnen zeker dienen om bovenstaande doelen te bereiken, maar tegelijkertijd merken we dat die methodiek wat schuurt met de behoefte van een nieuwe beleidsploeg op Vlaams niveau om nieuwe initiatieven te kunnen ontwikkelen. We stellen vast dat de toepassing van die methodiek in de praktijk sterk heeft afgeremd.

Omdat zo het kind met het badwater dreigt te worden weggegooid, is het nodig om het Planlastendecreet te herdenken. Daarbij kan worden nagedacht over het creëren van de mogelijkheid om, naast de ideale situatie met zesjaarlijkse beleidsprioriteiten gekoppeld aan de initiële meerjarenplannen van de lokale besturen, ook te werken met prioriteiten voor het volgend jaar (jaar n). Als die dan bekendgemaakt worden voor 1 augustus van het jaar n-1, dan hebben de lokale besturen voldoende tijd om ze nog te verwerken in hun eigen planning. Ook sterker werken met verantwoording op basis van indicatoren en een grotere clustering van subsidies kunnen een plaatsje krijgen in een planlastendecreet-bis. Zo kan dat planlastendecreet een decreet worden van 'samen beleid voeren', waarbij lokale besturen en de Vlaamse overheid als echte partners de gedeelde uitdagingen aanpakken.

AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR

Koning Albert II laan 15 bus 215

1210 BRUSSEL

binnenland@vlaanderen.be

vlaanderen.be/abb