

De concrete toepassing van het planlastdecreet en de beleids- en beheerscyclus

Standpunt goedgekeurd door het VVSG-Directiecomité van 26.9.2011

Inhoud

| | |
|--|----|
| 1 Situering | 1 |
| 2 Lokale beleidsdoelstellingen versus Vlaamse beleidsprioriteiten | 2 |
| 2.1 De feiten | 2 |
| 2.1.1 BBC-besluit | 2 |
| 2.1.2 Planlastdecreet | 3 |
| 2.2 Problematiek | 3 |
| 3 Meerjarenplan voor de gemeente-/OCMW-raad versus digitaal meerjarenplan..... | 6 |
| 4 Verkokerde versus geïntegreerde aanpak? | 8 |
| 5 Echte participatie of papieren inspraak? | 9 |
| 6 Planlastdecreet: een stap vooruit, maar niet alles is opgelost | 10 |
| 6.1 Vlaams versus federaal | 10 |
| 6.2 Resterende subsidies zonder plan | 11 |
| 6.3 Interlokale aspecten..... | 11 |
| 6.4 Algemene versus specifieke middelen | 11 |
| 6.5 Eén plan voor gemeente én OCMW | 12 |
| 7 Besluit | 13 |

1 Situering

Op 6 juli 2011 keurde het Vlaamse Parlement het zogenaamde Planlastdecreet goed.¹ Het decreet moet een antwoord bieden op de ruim tien jaar oude vraag van de lokale besturen naar een vermindering van de planlasten. Het gaat meer specifiek over de verplichtingen op het vlak van planning en verantwoording die samenhangen met een reeks Vlaamse subsidie-stromen richting lokale besturen. Die zijn tot op vandaag niet op elkaar afgestemd: de verplichting volgen per sector een andere logica, terminologie en te volgen timing. Deze factoren bemoeilijken een integrale aanpak en leggen voorwaarden op die niet in verhouding staan met de toegestane middelen.

¹ Decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd

Het Planlastdecreet wil dit euvel verhelpen. Kort samengevat bepaalt het decreet dat lokale besturen de subsidieaanvraag moeten indienen tegen eind 2013 aan de hand van het door de raad goedgekeurde meerjarenplan 2014-2019. In dat meerjarenplan geeft het bestuur aan in welke mate het inspeelt op de zogenaamde Vlaamse beleidsprioriteiten, die de Vlaamse regering tegen eind oktober 2012 bekend maakt. De verantwoording achteraf van het gebruik van de subsidies zal gebeuren via de door de raad vastgestelde jaarrekening.

Met de termen meerjarenplan en jaarrekening verwijst het planlastdecreet naar de documenten die de gemeenten en OCMW's moeten opstellen op basis van hun respectieve organieke decreten, verder gepreciseerd door het zogenaamde BBC-besluit.²

Intussen bereiden de diverse sectoren zich voor op de aanpassing van de eigen decreten aan het Planlastdecreet. Daaruit blijken toch een aantal toepassingsvragen, waarop we hieronder ingaan. Ook een aantal andere aspecten die te maken hebben met de gevolgen van de invoering van het Planlastdecreet komen aan bod.

2 Lokale beleidsdoelstellingen versus Vlaamse beleidsprioriteiten

2.1 De feiten

2.1.1 BBC-besluit

Het BBC-besluit heeft het over **beleidsdoelstellingen**, die al dan niet prioritair kunnen zijn. Ze maken deel uit van het meerjarenplan en het budget en worden door de gemeenteraad vastgelegd. De definitie van een beleidsdoelstelling luidt als volgt (art. 6): *'Elke beleidsdoelstelling bestaat uit:*

- 1° een specifieke omschrijving van het vooropgestelde resultaat of eventueel van het vooropgestelde effect dat de raad wil bereiken voor het extern of intern te voeren beleid. In de mate van het mogelijke en het nuttige wordt dat resultaat of dat effect meetbaar gemaakt;*
- 2° een of meer actieplannen die ondernomen zullen worden voor de realisatie van de beleidsdoelstelling. In elk actieplan wordt de realisatietermijn aangegeven;*
- 3° de raming van de ontvangsten en uitgaven per jaar waarop de beleidsdoelstelling betrekking heeft.'*

Het BBC-besluit bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen of de OCMW-raad steeds een overzicht van alle beleidsdoelstellingen ter beschikking stelt van de raadsleden en de personeelsleden (art.7). Volgens het Ministerieel Besluit van 1 oktober 2010 maakt dit overzicht deel uit van de toelichting bij het meerjarenplan. Lokale besturen kunnen er ook voor kiezen om in de toelichting te verwijzen naar de plaats waar de lijst met de beleidsdoelstellingen beschikbaar en raadpleegbaar is.

² Besluit Vlaamse regering 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus voor de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Volgens het BBC-besluit kunnen de bepaalde beleidsdoelstellingen **prioritair** zijn. Het gaat om beleidsdoelstellingen die expliciet aan bod komen in het meerjarenplan, het budget en de jaarrekening (de drie zogenaamde beleidsrapporten).

Het meerjarenplan bestaat uit een strategische nota en een financiële nota. De prioritaire beleidsdoelstellingen staan in de strategische nota. De prioritaire beleidsdoelstellingen schuift het bestuur naar voor als speerpunten van haar eigen beleid. Daarom worden ze in de beleidsrapporten apart vermeld. De andere beleidsdoelstellingen worden eerder algemeen opgevolgd, onder de rubriek 'overig beleid'.

Het [Verslag aan de Vlaamse Regering bij het BBC-besluit](#) bepaalt uitdrukkelijk dat de lokale besturen niet verplicht zijn om hun hele werking te vertalen in beleidsdoelstellingen. (pag. 21).

2.1.2 Planlastdecreet

In het Planlastdecreet lezen we de term 'Vlaamse beleidsprioriteiten', met als definitie: *'Beleidsdoelstellingen die de Vlaamse Regering formuleert en waarbij ze, al dan niet met een subsidieregeling, de lokale besturen aanmoedigt of verplicht om binnen de geformuleerde doelstellingen een eigen lokaal beleid te voeren;'* (art. 2, 1°).

In de memorie van toelichting klinkt het zo: *'Het zijn door de Vlaamse Regering geformuleerde generieke beleidsdoelstellingen die de lokale besturen kunnen, en in sommige gevallen moeten, vertalen naar de lokale situatie in de eigen strategische meerjarenplanning, en dit in het kader van een partnerschap tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen.'*

De Vlaamse beleidsprioriteiten zijn dus eigenlijk ook beleidsdoelstellingen, ze heten in het Planlastdecreet alleen anders dan in het BBC-besluit.

In deze context is ook artikel 5 van belang: *'De lokale besturen geven in hun strategische meerjarenplanning aan hoe ze op het lokale niveau invulling geven aan de Vlaamse beleidsprioriteiten.'* De woorden 'strategische meerjarenplanning' verwijzen naar het gelijknamige hoofdstuk in het Gemeente- en het OCMW-decreet waarin de regels voor het meerjarenplan zijn opgenomen.

Tot slot verwijzen we naar artikel 6 van het Planlastdecreet dat zegt: *'De regelingen waarbij periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen worden opgelegd, in voorkomend geval subsidieregelingen, zijn onderworpen aan de volgende voorwaarden:*

1° ze verwijzen, voor wat betreft de vormvereisten van de lokale planning en rapportering, alleen naar de bepalingen over de strategische meerjarenplanning, het budget en de jaarrekening in de organieke regelgeving;

2° ze bepalen dat de Vlaamse beleidsprioriteiten alleen betrekking kunnen hebben op te verrichten activiteiten, te leveren prestaties en/of te bereiken effecten. De regelingen kunnen geen voorwaarden bevatten met betrekking tot de aard van de in te zetten middelen of de organisatorische structuur van het lokale bestuur; (...).'

2.2 Problematiek

Momenteel loopt in veel sectoren de discussie over de vraag hoe ze de principes van het Planlastdecreet moeten toepassen in de eigen regelgeving. Daarbij lijkt de neiging te bestaan

om als Vlaamse overheid zo herkenbaar mogelijk aanwezig te zijn in het meerjarenplan dat de gemeente of het OCMW opstelt en aan de raad ter goedkeuring voorlegt.

Dit houdt risico's in:

- Gemeenten of OCMW's kunnen zich bij de bepaling van de eigen beleidsdoelstellingen (hoofdzakelijk of deels) laten leiden door de Vlaamse beleidsprioriteiten. Op zich hoeft dat niet verkeerd te zijn, zolang het lokale bestuur zelf de richting aangeeft en bekijkt of en in welke mate er – binnen de eigen beleidsdoelstellingen – ruimte is om in te spelen op de Vlaamse beleidsprioriteiten.

We maken hierbij abstractie van de Vlaamse beleidsprioriteiten die expliciet zouden worden opgelegd aan de lokale besturen, zonder enige keuzevrijheid om er al dan niet op in te spelen (art. 2, 1° Planlastdecreet). Voor veel sectoren zou dit trouwens een wijziging betekenen in ruil voor vandaag (met subsidies in ruil voor vrijwillig opgenomen engagements).

- Gemeenten en OCMW's kunnen verkeerdelijk de indruk hebben dat de aanvraag van de subsidies via de strategische meerjarenplanning (cf. de woorden gebruikt in art. 5 van het Planlastdecreet) inhoudt dat het inspelen op de Vlaamse beleidsprioriteiten alleen kan door die als prioritaire beleidsdoelstelling op te nemen in de strategische nota van het meerjarenplan. Dat is nergens zo bepaald.

De strategische nota van het meerjarenplan bevat die beleidsdoelstellingen die het bestuur zelf naar voor schuift als zeer belangrijk. Ze zijn prioritair en moeten dus nauwkeurig opgevolgd worden tijdens de legislatuur. De Vlaamse overheid zegt hierover terecht het volgende in de [omzendbrief met de budgetrichtlijnen voor 2012](#)³: *'Om de aansturing en de opvolging van het beleid beheersbaar te houden en overzichtelijk te kunnen voorstellen in de beleidsrapportering, is het echter wenselijk dat de raad het aantal prioritaire beleidsdoelstellingen enigszins beperkt. Het is daarom aangewezen dat de strategische nota een beknopt en bevattelijk document is dat concreet aangeeft welke prioritaire beleidsdoelstellingen het bestuur wil realiseren en welke actieplannen en middelen daarvoor nodig zijn.'*

Het is met andere woorden ongeloofwaardig (en onmogelijk op te volgen) als een bestuur tientallen beleidsdoelstellingen ook als prioritair naar voor schuift. Doordat de (prioritaire) beleidsdoelstellingen (weliswaar wijzigbaar) gelden voor een hele legislatuur, zullen ze doorgaans eerder algemeen geformuleerd zijn.

Daar komt nog bij dat gemeenten en OCMW's zonder enig probleem (prioritaire) beleidsdoelstellingen kunnen en mogen formuleren die over verschillende beleidsvelden en zelfs over verschillende door het bestuur gekozen beleidsdomeinen⁴ heen gaan (bv.: tegen het einde van de bestuursperiode hebben allochtone jongeren een ruimere toegang tot het aanbod van de

³ Omzendbrief 15 juli 2011 met instructies voor het opstellen van de meerjarenplannen en de budgetten 2012 van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Vlaamse Gewest (BB 2011/3).

⁴ Een beleidsdomein is een door de gemeente of een OCMW zelf bepaalde groepering van een of meer door Vlaanderen opgelegde beleidsvelden. De beleidsrapporten zijn opgebouwd op basis van die beleidsdomeinen.

op ons grondgebied aanwezige sportverenigingen). De sectorale subsidies zullen doorgaans aan slechts één beleidsveld gekoppeld zijn.

Bovendien hebben de Vlaamse beleidsprioriteiten slechts betrekking op een deel van het lokale beleid. Gemeenten en OCMW's ontwikkelen in eerste instantie als politiek verkozen overheden zelf een beleid, op basis van de behoeften en noden op het eigen grondgebied, de politieke overtuiging van diegenen die de meerderheid in de raad uitmaken, de financiële mogelijkheden, beslissingen die in het verleden zijn genomen, enz. Daar komen dan de Vlaamse beleidsprioriteiten, de andere maatregelen van de Vlaamse overheid (met bv. niet aan planingsverplichtingen gekoppelde subsidies), het beleid van de federale overheid, de afspraken binnen de politiezone of de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bovenop. De instrumenten van de beleids- en beheerscyclus zouden dit complexe geheel leesbaar in kaart moeten brengen, in eerste instantie voor de raadsleden die bevoegd zijn om hierover de fundamentele, strategische keuzes te maken op basis van het bij de start van de legislatuur afgesloten bestuursakkoord.

We pleiten er dan ook voor dat de sectorale regelgevingen **niet verder invullen** hoe en op welke wijze de opname van de Vlaamse beleidsprioriteiten in het gemeentelijke of OCMW-meerjarenplan moet gebeuren, als uit het meerjarenplan maar voldoende blijkt dat het lokale bestuur (ook) van plan is de aan de subsidies gebonden effecten na te streven of acties uit te voeren. Concreet staan voor de besturen de volgende mogelijkheden open om op de Vlaamse beleidsprioriteiten in te spelen:

- Ze expliciet opnemen in de eigen beleidsdoelstellingen
- Ze opnemen als onderdeel van een of meer actieplannen die verbonden zijn met de lokale (prioritaire) beleidsdoelstellingen.

Verder kan het absoluut niet de bedoeling zijn dat de sectorale decreten of besluiten regels gaan opleggen voor de indeling van de beleidsvelden in beleidsdomeinen. Dat is een keuze die uitdrukkelijk tot de bevoegdheid van de gemeente- en OCMW-raad behoort.

Bij een eventuele betwisting is het in eerste instantie aan de Vlaamse overheid om te bewijzen dat een bestuur zich niet houdt aan de opgelegde aanvraag- en verantwoordingsregels.

Een dergelijke benadering strookt ook helemaal met de geest van het planlastdecreet. Zo lezen we in de memorie van toelichting bij dat decreet: *'De beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering moeten op een voldoende 'hoog' niveau worden gedefinieerd zodat de lokale en provinciale besturen meer zijn dan loutere uitvoeringsagentschappen. De lokale besturen moeten hun beleid, binnen de geschetste contouren, een eigen invulling op maat kunnen geven.'*

VVSG-standpunt

- De sectorale decreten en besluiten mogen in geen geval de besturen verplichten dat de Vlaamse beleidsprioriteiten als dusdanig moeten terug te vinden zijn in de strategische nota van het meerjarenplan.
- De sectorale decreten en besluiten mogen alleen bepalen dat de wijze waarop een

bestuur inspeelt op een Vlaamse beleidsprioriteit terug te vinden moet zijn in het meerjarenplan. Op welk niveau dat gebeurt (beleidsdoelstelling, actieplan, ...) is een uitsluitende bevoegdheid van het bestuur die past binnen haar eigen prioritering en proces om te komen tot een meerjarenplan.

3 Meerjarenplan voor de gemeente-/OCMW-raad versus digitaal meerjarenplan

Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen het meerjarenplan zoals het wordt voorgelegd aan de raad, en de documenten die digitaal aan de Vlaamse overheid worden bezorgd.

Het meerjarenplan voor de raad bevat de **strategische nota** en de **financiële nota** en is vergezeld van een **toelichting**.

Voor de strategische nota bestaat er geen opgelegd model. Ze bevat zoals gezegd een beschrijving van de prioritaire beleidsdoelstellingen (cf. 2.1.1), met het na te streven resultaat of effect, de actieplannen en de jaarlijkse uitgaven en ontvangsten.

De financiële nota heeft betrekking op de hele organisatie. Ze bestaat o.m. uit een financieel doelstellingenplan, dat volgens een verplicht model is opgebouwd per beleidsdomein met daarin voor de prioritaire beleidsdoelstellingen en het overige beleid telkens de uitgaven en ontvangsten per jaar voor exploitatie, investeringen en andere. Verder geeft de financiële nota inzicht in het financiële evenwicht.

De toelichting wordt wel aan de raad voorgelegd, maar moet niet worden goedgekeurd. In die toelichting staat (naast een reeks meer financiële gegevens) o.m. een omgevingsanalyse en een overzicht van alle beleidsdoelstellingen met de eraan verbonden actieplannen (of een verwijzing naar de plek waar die gegevens beschikbaar zijn).

Het is waarschijnlijk dat de mate waarin een gemeente of OCMW inspeelt op een of meer Vlaamse beleidsprioriteiten, niet rechtstreeks of volledig zal kunnen worden afgeleid uit het meerjarenplan zoals het (doorgaans op papier) aan de raad ter goedkeuring wordt voorgelegd. Dat heeft te maken met een van de BBC-uitgangspunten, nl. dat de raad via het meerjarenplan de belangrijke beleidskeuzes maakt, op een voldoende hoog niveau. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur zelf om erover te waken dat die beleidskeuzes aan de hand van de verplichte beleidsrapporten ook kunnen worden gemaakt, bv. door te investeren in de leesbaarheid, de heldere formulering van de beleidsdoelstellingen, de transparantie van de toelichting op detailniveau, enz.

De verdere concretisering van het meerjarenplan gebeurt dan enerzijds via het jaarlijkse budget (met voor de prioritaire beleidsdoelstellingen niet alleen actieplannen maar ook acties), maar anderzijds ook in het dagelijkse beheer van het bestuur. Het is immers de verantwoordelijkheid van het college, de OCMW-voorzitter en het management van respectievelijk de gemeente of het OCMW om de door de raad vastgelegde beleidsdoelstellingen en actieplannen ook in de praktijk te brengen.

Wat vaak wordt vergeten is dat het meerjarenplan (en het budget) rapporten zijn die tot stand komen op basis van inschrijvingen in een zogenaamd budgettair dagboek (art. 106 BBC-besluit). Die inschrijvingen van verwachte uitgaven en ontvangsten bevatten o.m. de volgende elementen:

- het financiële boekjaar van de verwachte financiële stroom
- de algemene rekening;
- de budgettaire entiteit (het bestuur zelf, of een intern verzelfstandigd agentschap binnen het bestuur);
- de bevoegde budgethouder;
- het beleidsveld (waardoor ook het beleidsdomein bekend is);
- indien relevant, het actieplan;
- indien relevant, het deelrapport waarmee de uitgave of ontvangst te maken heeft; een deelrapport is een document dat een bestuur opmaakt voor een subsidiërende of erkennende overheid (art. 1, 11° BBC-besluit);
- het bedrag;
- een omschrijving van de verrichting.

Dat betekent dat de inschrijvingen die voorafgaan aan de opmaak van het meerjarenplan (en budget) gebeuren op detailniveau. Op datzelfde niveau zal nadien ook worden geboekt. Die techniek (opmaak op detailniveau, goedkeuring door de raad van meer globale bedragen) zorgt ervoor dat een subsidiërende overheid toch nog de voor haar relevante elementen in het meerjarenplan, budget of jaarrekening kan terugvinden. Dat zal normaal gesproken echter niet gebeuren via de documenten op papier, maar langs digitale weg. Nu al bevat het BBC-besluit immers de verplichting dat een gemeente of OCMW meteen na de verzending van het meerjarenplan, het budget of de jaarrekening aan de gouverneur voor het toezicht, een digitale versie moet bezorgen aan de Vlaamse regering. De wijze waarop dat moet gebeuren, moet nog door Vlaams minister Geert Bourgeois worden vastgelegd.

Het is vervolgens aan de Vlaamse overheid om aan de hand van die digitaal ingestuurde bestanden de aanvraag van de subsidies (meerjarenplan) en de verantwoording van het gebruik ervan (jaarrekening) te beoordelen. Daarbij zullen de verwijzingen in de registraties naar het beleidsveld, het deelrapport en het actieplan wellicht de belangrijkste elementen zijn.

VVSG-standpunt

De sectorale decreten en besluiten mogen in geen geval bepalen dat de wijze waarop een bestuur inspeelt op een Vlaamse beleidsprioriteit moet terug te vinden zijn in het meerjarenplan zoals het (doorgaans op papier) aan de raad ter goedkeuring wordt voorgelegd. De opname in het meerjarenplan moet ook kunnen betekenen dat dit enkel terug te vinden is in de onderliggende registraties op detailniveau.

4 Verkokerde versus geïntegreerde aanpak?

Vandaag hebben heel wat subsidiërende Vlaamse departementen en agentschappen een vrijwel directe link met de lokale besturen, maar dan alleen voor de eigen (gesubsidieerde) sector. De Vlaamse verkokering sijpelt ook lokaal door, omdat voor elke subsidie aparte plannen en rapporten moeten worden gemaakt, en de subsidiërende overheid het moeilijk heeft met een te geïntegreerde (lees: minder voor de eigen sector herkenbare) aanpak. Vanuit dat oogpunt gaan er van die subsidiekanalen vrijwel geen impulsen uit voor lokale besturen om zelf wel sector-, dienst- of schepensoverschrijdend te werken, want voor de verantwoording van de besteding van de middelen moet alles toch weer uit elkaar worden gehaald.

In principe zouden het Planlastdecreet en BBC garant moeten staan voor een meer geïntegreerde aanpak:

- Het Planlastdecreet geldt voor een vijftiental verschillende sectoren en legt voor alle gezamenlijke regels vast.
- Het Planlastdecreet gaat uit van het meerjarenplan en de jaarrekening zoals de besturen ze opstellen. Behalve bij betwistingen kunnen geen andere verantwoordingen worden gevraagd.
- De Vlaamse regering (en niet elke minister apart) zal in oktober 2012 de Vlaamse beleidsprioriteiten bepalen die eventueel subsidieerbaar zijn.
- Het BBC-besluit maakt het voor de besturen mogelijk om de beleidsrapporten (meerjarenplan, budget en jaarrekening) te enten op het eigen organogram, bv. door de groepering van de door Vlaanderen opgelegde beleidsvelden in zelf gekozen beleidsdomeinen. Die beleidsdomeinen zullen dus vaak (vanuit de ogen van Vlaanderen) sectoroverschrijdend zijn.
- Het BBC-besluit legt beleidsrapporten op voor de hele gemeentelijke of OCMW-werking (gesubsidieerd of niet, lokaal, Vlaams of federaal aangestuurd). Besturen die dat willen, kunnen het meerjarenplan, budget of jaarrekening gebruiken om echt geïntegreerd aan de slag te gaan.

Toch kunnen deze mooie uitgangspunten bij de concrete aanpassing van de sectorale regelgeving aan het Planlastdecreet weer verwateren. Dat blijkt o.m. uit het volgende:

- In sommige ontwerp teksten van sectorale regelgeving worden nu al Vlaamse beleidsprioriteiten opgenomen. Daarbij komt de boodschap dat die in oktober 2012 eventueel nog kunnen worden aangevuld of verbijzonderd door de Vlaamse regering. Vlaamse beleidsprioriteiten al verankeren in een sectoraal decreet, biedt weinig garanties voor een geïntegreerde aanpak.
- In het Planlastdecreet staan een 15-tal decreten of besluiten die moeten worden aangepast. Als elk van de sectoren vervolgens drie tot vijf beleidsprioriteiten naar voor schuift waarvoor de besturen subsidies kunnen krijgen, dreigen we in oktober te eindigen met een zestigtal Vlaamse beleidsprioriteiten, wat weinig verschilt met de situatie vandaag. Integendeel, de centrale, verkokerde aansturing zou nog kunnen toenemen.
- Bij heel wat Vlaamse departementen bestaat bij een te geïntegreerde, sectoroverschrijdende lokale aanpak de vrees voor 'dubbele subsidiëring'. Vanuit dat oogpunt

zou het bv. niet kunnen dat een gemeente de kosten voor de organisatie van sportkampen voor allochtone jongeren zowel voor jeugd, sport als integratiebeleid gaat aangeven om de subsidies te verantwoorden. Deze vrees is helemaal niet terecht, als je ziet dat in de meeste van de gesubsidieerde sectoren de eigen inbreng van de gemeente of het OCMW een stuk groter is dan de subsidie zelf.

VVSG-standpunt

- De Vlaamse regering moet bij het bepalen van de Vlaamse beleidsprioriteiten in oktober 2012 op een geïntegreerde en sectoroverschrijdende manier tewerk gaan. Het mag in geen geval een loutere opsomming van beleidsprioriteiten per sector worden.
- De Vlaamse beleidsprioriteiten zoals bedoeld in het Planlastdecreet mogen niet worden opgenomen in de sectorale decreten en besluiten.
- De Vlaamse beleidsprioriteiten moeten voldoende ruim worden geformuleerd, zodat lokale besturen er volgens hun eigen inzichten op kunnen inspelen. De Vlaamse beleidsprioriteiten mogen een integrale benadering ter plaatse niet onmogelijk maken, maar moeten ze integendeel stimuleren.
- De Vlaamse regering moet de VVSG betrekken voorafgaand aan het formuleren van haar beleidsprioriteiten in oktober 2012.

5 Echte participatie of papieren inspraak?

Het Planlastdecreet zegt over inspraak en participatie het volgende (art. 6): *'De regelingen waarbij periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen worden opgelegd, in voorkomend geval subsidieregelingen, zijn onderworpen aan de volgende voorwaarden: (...)*

4° ze bepalen dat de lokale besturen moeten aantonen dat ze lokale belanghebbenden en/of bevoegde adviesraden hebben betrokken bij de opmaak van de strategische meerjarenplanning.'

Het principe dat gemeenten en OCMW's de bevolking moeten betrekken bij het beleid staat al ingeschreven in het Gemeentedecreet (art. 3 en 199) en in het OCMW-decreet (art. 3 en 205). Verder bevatten heel wat sectorale decreten en besluiten regels over inspraak en participatie, meestal onder de vorm van een verplichte adviesraad.⁵

Over inspraak en betrokkenheid bij de opmaak van het meerjarenplan rijzen volgende vragen:

- **Wanneer** (omgevingsanalyse, eerste bepaling van mogelijk te bereiken doelstellingen, concretisering doelstellingen in actieplannen, finaal document dat ook naar de raad gaat, ...) tijdens het proces organiseert het bestuur de betrokkenheid van de bevolking in het algemeen en de eventuele adviesraden het best?

⁵ Cf. Joke Van Reppelen, Decretale verplichtingen participatie, werkdocument VVSG 17 augustus 2011.

- **Hoe** verloopt die inspraak en betrokkenheid het best: zeer open vraagstelling naar ideeën en behoeften, wijkvergaderingen, debatten met belangrijke spelers, formele adviesvraag over een kant-en-klaar document, bevraging van de hele bevolking, ...?
- **Waarover** wordt de inspraak en betrokkenheid georganiseerd: het hele lokale beleid, alleen het sectoraal relevante beleid zonder verder zicht op het geheel, ...?

Eenduidige, algemeen (voor alle sectoren en besturen) geldende antwoorden op de bovenstaande vragen zijn er niet. Bij elke methodiek zijn er voor- en nadelen. Het is dan ook zinloos dat de sectorale decreten en besluiten hierover wel concrete uitspraken zouden doen. Anders dreigt er niet alleen een inhoudelijke verkokering (cf. 4), maar ook nog eens op het vlak van de wijze waarop het bestuur de inspraak en betrokkenheid organiseert over wat uiteindelijk moet resulteren in één gemeentelijk of OCMW-meerjarenplan.

Bovendien is het zo dat, hoe gedetailleerder de inspraakregels opgelegd aan een bepaalde sector, hoe groter het risico dat een deel van die betrokkenheid puur formalistisch zal verlopen, gewoon om aan die regels te voldoen. Als bv. de verplichting zou bestaan dat het hele meerjarenplan voorafgaand aan de behandeling door de gemeenteraad aan een bepaalde adviesraad moet worden voorgelegd, dan zal een bestuur hier formeel wel aan voldoen, terwijl het goed weet dat als politiek alle knopen zijn doorgehakt en de noodzakelijke evenwichten ingebouwd, er doorgaans niet meer aan het eindresultaat kan worden getornd.

VVSG-standpunt

De VVSG vindt participatie en betrokkenheid te belangrijk om te verengen tot formele verplichtingen.

Sectorale decreten en besluiten mogen geen nadere regels bevatten over wanneer, hoe en waarover de inspraak en betrokkenheid van burgers en doelgroepen moet worden georganiseerd. Het principe dat dit moet gebeuren tijdens de opmaak van het meerjarenplan (cf. de formulering in art. 6 van het Planlastdecreet) moet volstaan.

6 Planlastdecreet: een stap vooruit, maar niet alles is opgelost

De VVSG heeft de uitgangspunten van het Planlastdecreet verdedigd, en is ook heel tevreden dat het uiteindelijk ook realiteit is geworden. Toch moeten we blijven beseffen dat niet alle problemen in de relatie tussen de centrale overheden en de lokale besturen daarmee van de baan zijn. Hieronder geven we enkele belangrijke blijvende aandachtspunten.

6.1 Vlaams versus federaal

Het Planlastdecreet heeft uiteraard betrekking op door Vlaanderen bepaalde subsidies en planningsverplichtingen. Dat zijn echter niet de enige waarmee gemeenten en OCMW's te maken krijgen. Ook de federale overheid speelt in deze mee, en die hanteert tot nu toe een andere logica. Zo zijn de veiligheids- en preventiecontracten (geldig in een veertigtal Vlaamse gemeenten) of de zonale veiligheidsplannen, die de politiezones moeten opmaken, totaal verschillend. Bovendien hebben die laatste een looptijd van vier jaar, dus helemaal niet aange-

past aan de lokale legislatuur. Ook de inhoudelijke werking van de OCMW's (leefloonregelgeving, financiering rusthuizen, lokale opvanginitiatieven, ...) wordt nog voor een groot deel door de federale overheid aangestuurd. Het Vlaamse planlastdecreet kan een belangrijke stap vooruit zijn, maar Vlaanderen mag niet denken dat hiermee alle problemen van de baan zijn in de relatie tussen de lokale besturen en de centrale overheden.

VVSG-standpunt

De VVSG rekt op de steun van de Vlaamse overheid om ook bij de federale overheid aan te dringen op een sanering en vereenvoudiging van de planlasten en verantwoordingsmechanismen gekoppeld aan subsidies. De organieke werking van de lokale besturen zelf (duur legislatuur, budget- en boekhoudsysteem, ...) moet daarbij het uitgangspunt vormen.

6.2 Resterende subsidies zonder plan

Het Planlastdecreet heeft alleen betrekking op planningsverplichtingen waaraan al dan niet subsidies gekoppeld zijn. Daarnaast verstrekt de Vlaamse overheid nog andere middelen aan lokale besturen, waarvoor die ook een verantwoording moeten opstellen (onderwijs, rioleringen, ...). Tot nu toe is er hiervoor nog geen afstemming op de beleids- en beheerscyclus gebeurd.

VVSG-standpunt

De VVSG vraagt dat de Vlaamse overheid uiterlijk tegen de veralgemeende inwerkingtreding van de beleids- en beheerscyclus (2014) alle andere subsidiestromen richting gemeenten en OCMW's afstemt op de beleids- en beheerscyclus, en dus laat verlopen via de digitaal door de besturen ingediende meerjarenplannen, budgetten en jaarrekeningen.

6.3 Interlokale aspecten

Het Planlastdecreet en de beleids- en beheerscyclus zijn toegespitst op de gemeenten en OCMW's (en provincies, maar die laten we verder buiten beschouwing). In een aantal sectoren (bv. erfgoed, opvoedingsondersteuning) wordt ook steeds meer intergemeentelijk gewerkt.

VVSG-standpunt

De VVSG vraagt dat de Vlaamse overheid onderzoekt op welke wijze de plannings- en rapporteringsverplichtingen, in de geest van het planlastdecreet, kunnen worden gesaneerd en gemoderniseerd in die sectoren die vooral of ook interlokaal (intergemeentelijk, inter-OCMW) worden georganiseerd.

6.4 Algemene versus specifieke middelen

Ondanks de duidelijke stappen vooruit ten gevolge van het Planlastdecreet, blijft de vaststelling dat er vaak een wanverhouding bestaat tussen enerzijds de door Vlaanderen in bepaalde sectoren ter beschikking gestelde middelen en anderzijds de inhoudelijke eisen en de door de besturen zelf bestede budgetten. Zo blijkt bv. dat tegenover 16 miljoen BLOSO-subsidies aan de gemeenten, ongeveer 260 miljoen euro gemeentelijke uitgaven voor sport staan. Dat wil uiteraard niet zeggen dat die subsidies niet welkom zijn, maar ze dreigen wel een democra-

tisch deficit te veroorzaken wanneer de Vlaamse overheid zich moeit met de besteding van een veelvoud van de middelen die ze zelf ter beschikking stelt (door cofinanciering te eisen, door voorwaarden op te leggen die alleen met een belangrijke eigen inzet van middelen haalbaar zijn, enz.).

Daarnaast is er de vaststelling dat in een aantal sectoren middelen naar lokale besturen gaan die eigenlijk intussen regulier geworden beleid financieren. Het impuls karakter dat ooit heeft bestaan, is intussen zo goed als weg omdat alle of de meeste besturen er intussen op hebben ingespeeld. De plaatselijke openbare bibliotheken kunnen hiervan een voorbeeld zijn. We kunnen ons dus afvragen of het nog wel nodig is om alle geormerkte middelenstromen te behouden. Een permanent onderzoek naar een mogelijke opname in de algemene middelen via het Gemeentefonds (met uiteraard aangepaste verdelingsmechanismen) als stap richting verdere administratieve vereenvoudiging is hierbij een uitgangspunt.

Uiteraard heeft Vlaanderen het recht om op een bepaald moment nieuwe middelen uit te trekken om voor bepaalde sectoren, domeinen of doelgroepen een impulsbeleid te financieren dat lokale besturen vervolgens vorm geven. Dat kan zelfs passen binnen een goed partnerschap tussen Vlaanderen enerzijds en de gemeenten en OCMW's anderzijds. Bij dat soort middelenstromen is het echter goed dat van meet af aan wordt aangegeven of de subsidies al dan niet een tijdelijk karakter hebben, en of ze nadien in de algemene middelen kunnen worden opgenomen.

VVSG-standpunt

De VVSG vraagt dat het debat over een mogelijke opname van sectorale subsidiestromen in de algemene financiering via het Gemeentefonds, ook na de invoering van het Planlastdecreet wordt voortgezet.

6.5 Eén plan voor gemeente én OCMW

De voorbije jaren werd op vele plaatsen in Vlaanderen het debat over de sociale en welzijnsaspecten van het lokale beleid gezamenlijk gevoerd tussen gemeente en OCMW. De tijd is voorbij dat beide instellingen volledig naast (en soms ook tegen elkaar) beleid voeren. Die evolutie is o.m. het gevolg van het Sociaal Impulsfonds (jaren '90 vorige eeuw) en van het decreet Lokaal Sociaal Beleid, dat een gezamenlijke planning oplegt.

Het Planlastdecreet noch het BBC-besluit zeggen hier iets over. Nochtans kan het gezamenlijk (gemeente en OCMW) afleggen van een deel van het planningstraject voor beide organisaties waardevol zijn.

VVSG-standpunt

De VVSG vindt het gezamenlijk opstellen van het meerjarenplan en de budgetten van gemeente en OCMW absoluut een meerwaarde. Daarom vraagt de VVSG de Vlaamse overheid om gemeenten en OCMW's die uiteindelijk slechts één meerjarenplan en budget opstellen (weliswaar goed te keuren door beide raden, en met de nodige onderverdelingen zodat elk van beide besturen duidelijk weet welke de eigen activiteiten en kredieten kent), niet terug te fluiten wanneer de beleidsrapporten aan het bestuurlijk toezicht worden onderworpen.

7 Besluit

De beleids- en beheerscyclus biedt de lokale besturen een instrument om de inhoudelijke en financiële planning voor de komende legislatuur concreet vorm te geven. BBC is soepel genoeg om te kunnen inspelen op de grote diversiteit die vandaag bestaat bij de Vlaamse gemeenten en OCMW's.

Het Planlastdecreet kan een belangrijke stap voorwaarts betekenen op het vlak van administratieve vereenvoudiging, en biedt kansen aan besturen die op een integrale manier aan de slag willen gaan. In financiële moeilijke tijden kan het ook efficiëntiewinsten opleveren, zowel voor de lokale besturen als voor de Vlaamse overheid.

De VVSG gelooft dus volop in de potentiële meerwaarde van BBC en het Planlastdecreet. De VVSG hoopt dat die mooie voornemens ook echt realiteit mogen worden. Daarvoor is een aanpak vereist die vertrekt vanuit het lokale bestuursniveau, en niet vanuit de verkokerde structuren die vandaag vaak aan de basis liggen van de subsidiestromen die van de Vlaamse overheid richting gemeenten en OCMW's gaan.

Jan Leroy