

**Advies SARC Algemene Raad**

Brussel, 27 januari 2011

**Advies Planlastendecreet**

---

Op vrijdag 17 december 2010 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet goed 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 zogenaamde planlastendecreet.

Minister Geert Bourgeois vroeg op 21 december 2010 advies over dit voorontwerp tegen uiterlijk 31 januari 2011.

De Algemene Raad van de SARC besprak het planlastendecreet op zijn vergadering van 21 december 2010. Er werden toelichtingen gegeven door de heer Jan Leroy, stafmedewerker van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de heer Philippe Paquay, hoofdadviser van Bloso.

Dit advies van de Algemene Raad kwam tot stand op basis van een schriftelijke procedure na bespreking in vergadering en na consultatie van de Sectorraad Kunsten en Erfgoed, de Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk en de Vlaamse Sportraad.

**Inleiding**

Het voorliggend voorontwerp van decreet met bijbehorende memorie van toelichting wil een helder decretaal antwoord bieden op de sinds lange tijd breed gedragen verzuchting tot vermindering van de plan- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale en provinciale besturen.

Het grootste pijnpunt dat dit decreet wil oplossen, is de wildgroei aan allerlei verschillende planningsregelingen voor de diverse sectoren, waardoor er geen overzicht meer is. Zo wil de Vlaamse Regering de bestuurlijke praktijk nauwer doen aansluiten bij het door haar gewenste partnerschap. Daarnaast is het de bedoeling dat het terugdringen van de bureaucratie de efficiëntie en de effectiviteit van de lokale besturen ten goede komt. Bovendien vormt de verschuiving naar het sturen op hoofdlijnen en resultaten ook voor de Vlaamse overheid een sterke opportuniteit om de (interne) efficiëntie en effectiviteit te verhogen.

In 1992 is men begonnen met de eerste meerjarenplannen die steden en gemeenten moesten opstellen. Dat gebeurde via het decreet op het lokale jeugdwerkbeleid, waardoor verder de financiering van het lokale jeugdwerk niet meer rechtstreeks via de Vlaamse overheid verliep maar via de gemeenten. Doorheen de jaren werd deze methode in allerlei sectoren vermenigvuldigd, zij het telkens op een andere manier. Circa 10% van de middelen waarover gemeenten beschikken, zijn geormerkte subsidies vanuit Vlaanderen (onderwijssubsidies niet meegerekend). Met die middelen kunnen de gemeenten een dynamiek op gang brengen die veel verder rijkt dan die 10%.

De Vlaamse Regering acht het aangewezen om nu een decretaal initiatief te nemen:

- de vernieuwde planning- en rapporteringscyclus waarbij financiële informatie wordt gekoppeld aan beleidsinformatie (beleidsvelden, doelstellingen, actieplannen) is een basisgegeven voor de gemeenten<sup>1</sup>. De huidige sectorale plan- en rapporteringsverplichtingen moeten zo veel mogelijk afgestemd worden op deze lokale planningscyclus.
- In 2013 start een nieuwe gemeentelijke bestuursperiode en hebben de lokale besturen volgens de nieuwe planningscyclus een jaar de tijd voor het opstellen van de lokale meerjarenplanning. In 2014 start elk lokaal bestuur met de uitvoering van zijn meerjarenplanning voor de volgende 6 jaar. Vanaf 2011 starten 20 pilootbesturen met de implementatie van de plannings- en rapporteringscyclus die algemeen van kracht wordt op 1 januari 2014. Het huidig decretaal initiatief laat dus voor de sectorale administraties een voldoende lange overgangperiode (2011 – 2012) toe tussen de huidige manier van werken en de nieuwe situatie. Deze overgangperiode is nodig voor het uitwerken van decretale aanpassingen.
- Het decreet ambieert niet alleen een verregaande administratieve vereenvoudiging maar betekent eveneens een cultuurverandering voor de Vlaamse overheid die moet sturen op hoofdlijnen en meer operationele autonomie moet toelaten aan de lokale besturen. Dit ligt in de lijn van de afspraken van het Vlaams regeerakkoord: een omvattende meerjarenplanning, outputcontrole, een volwassen partnerschap met de lokale en provinciale besturen én een interne staatshervorming met nadruk op de subsidiariteit. Deze cultuurverandering en het sturen op hoofdlijnen en resultaten zullen andere administratieve processen vergen waardoor de voorgestelde regeling een grote opportuniteit biedt ter verhoging van de efficiëntie van de Vlaamse overheid.

Het voorontwerp van decreet is van toepassing op 15 bestaande subsidieregelingen waarvan er vier betrekking hebben op het terrein van de SARC ALGEMENE RAAD:

- ✓ Het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid;
- ✓ Decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid;

---

<sup>1</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, provincies en de OCMW's

- ✓ Decreet van 9 maart 2007 houdende de subsidiëring van de gemeente- en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid;
- ✓ Decreet van 7 mei 2004 houdende de organisatie en subsidiëring van een cultureel-erfgoedbeleid.

## Advies

Op 21 oktober 2010 gaf de SARC Algemene Raad advies over het Groenboek Interne Staatshervorming en planlastverlichting. In dit advies pleitte de Algemene Raad voor een cultureel impulsbeleid met blijvende ondersteuning via geormerkte subsidies en specifiek toezicht. Hierbij werd aangestipt dat er binnen het impulsbeleid zeker ruimte kan zijn voor planlastvermindering. Eveneens vroeg de SARC Algemene Raad het behoud van participatie aan het lokale cultuurbeleid via gemeentelijke adviesraden.

In dit advies over het “planlastendecreet” wordt die lijn doorgetrokken.

Dit betekent dat de SARC Algemene Raad geen probleem heeft met het voorontwerp van decreet in de mate dat het een kader biedt voor een doordacht systeem van plannen, uitvoeren, opvolgen en rapportering. Deze positieve houding geldt echter maar onder drie cruciale voorwaarden:

- ✓ de sectorale middelen voor cultuur, jeugd, sport en erfgoed mogen niet integreren in de algemene financiering. Ze dienen onder voorwaarden ter beschikking te zijn van lokale besturen;
- ✓ het behoud van de lokale adviesraden;
- ✓ screening van de sectorale decreten en de nodige planlastverminderende maatregelen doorvoeren via dit decreet.

Voor de Algemene Raad van de SARC gaat het hier om ‘conditio’s sine qua non’.

### **1. Het behoud van de sectorale subsidiestromen voor het lokale beleid voor cultuur, jeugd, sport en cultureel erfgoed**

#### 1.1. De Vlaamse Regering houdt de mogelijkheid voor sectorale subsidies open

In de nota aan de Vlaamse Regering betreffende het voorontwerp van decreet wordt erop gewezen dat de verregaande harmonisering/vereenvoudiging van de plan- en rapporteringsverplichtingen het beleidsinstrument van de sectorale subsidiestromen niet mag uithollen. Het kan nuttig blijven, aldus nog de Vlaamse Regering in haar nota, om met een sectorale subsidiestroom middelen onder voorwaarden ter beschikking van de lokale besturen te stellen en dus deze middelen niet te integreren in de algemene financiering van de lokale besturen. Met andere woorden: het blijft voor de Vlaamse overheid mogelijk om dit beleidsinstrument effectief te gebruiken.

**De SARC Algemene Raad vraagt dat de Vlaamse overheid dan ook daadwerkelijk gebruik maakt van de mogelijkheid om sectorale subsidiestromen te voorzien als beleidsinstrument voor cultuur-, jeugd-, sport- of erfgoed.**

## 1.2. Het is de beste garantie voor het lokaal cultuurbeleid

Het behoud van sectorale subsidies is de beste garantie voor het verder uitbouwen van wat al gerealiseerd werd. Onder impuls van de Vlaamse overheid hebben de lokale besturen tal van mogelijkheden gekregen. We zijn er niet gerust in dat de plaatselijke dynamiek en omkadering die dankzij de sectorale subsidies is gecreëerd, verder zal gezet worden wanneer deze naar de algemene financiering zouden worden overgeheveld. **De mogelijkheid bestaat dat bepaalde realisaties volledig zouden wegvallen wanneer de middelen in de algemene financiering opgaan.** Vandaag zouden veel gemeenten bijvoorbeeld geen degelijke bibliotheek hebben indien de Vlaamse regering hen in 1978 daartoe niet had verplicht.

## 1.3. Er is ook met sectorale subsidiëring nog ruimte voor planlastvermindering

Cultuur is, samen met onderwijs, de 'oudste' beleidsmaterie in Vlaanderen. Het beleid was destijds sterk centraal gestuurd met weinig beleidsruimte voor provincies en gemeenten. Het roer is de jongste jaren omgegooid. De meerjarenplanning voor provinciale of lokale besturen (of hun samenwerkingsverbanden) en een belangrijke reductie van de koppelsubsidies zijn in het cultuurbeleid al 10 jaar een feit.

In de decreten betreffende het kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid, het stimuleren van het gemeentelijk, intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid, het regionaal en lokaal Sport voor Allen-beleid en het cultureel-erfgoedbeleid werd **een evenwicht gevonden tussen gemeentelijke autonomie en Vlaamse aansturing.** Indien er toch nog planlastvermindering mogelijk is binnen het kader van een sectoraal subsidiebeleid, is dit enkel maar toe te juichen.

## 1.4. Soms wordt planlast planlust

De SARC Algemene Raad vindt de stijl van de nota aan de Vlaamse regering heel negatief: "ondergesneeuwd in bureaucratische gegevens, verstrikt raken in planning- en rapporteringslast". Het is bijna alsof de plannen van vroeger overbodig waren. **Heel wat schepenen en gemeentelijke functionarissen van cultuur, jeugd, sport of cultureel erfgoed zijn echter vragende partij om een plan op papier te hebben.** Zij zien ook de grote voordelen van de plannen en het proces dat eraan vast hangt. Hun bevoegdheidspakket komt op die manier op de politieke agenda. Een eigen plan voor ieder van die sectoren is van fundamenteel belang. Het gevaar dreigt anders dat het beleid ondergesneeuwd geraakt in het algemene beleidsplan dat moet opgesteld worden.

Het komt zelden of nooit voor dat gemeenten de opmaak van hun beleidsplannen voor cultuur, jeugd, sport of cultureel erfgoed uitbesteden aan externe consultants. Er gaat wel een doorgedreven consultatieproces aan vooraf met alle betrokken spelers op het veld. We komen hier verder nog op terug.

## 1.5. Geen 'regels om de regels' maar een win-win situatie

De SARC Algemene Raad vindt dat de planlastvermindering zoals die vorm krijgt in het voorontwerp van decreet sterk dirigistisch is en weinig oog heeft voor verschillen tussen de gemeenten. Wanneer cultuur, jeugd, sport en cultureel erfgoed sectorale beleidsinstrumenten blijven en men deze met de nodige soepelheid hanteert, kunnen we een win-win situatie creëren.

Voor de Vlaamse overheid betekent dit het behoud van een waardevolle hefboom voor haar beleid. Voor de lokale besturen kan het leiden tot een vermindering van **de planlast op voorwaarde dat, in nauw overleg met hen, alternatieve methodes voor planning en rapportering worden ingeschakeld**. De raad verwijst naar het advies van Vlabest<sup>2</sup> waarin voorbeelden staan zoals vademecums, overleg, opleiding, best-practices, peer-review. Deze alternatieven, als die rekening houden met de wensen van de lokale besturen, verhogen hun autonomie.

Het argument dat lokale sectorale beleidsplannen weinig gedragen zouden zijn en de lokale dynamiek zouden afremmen is niet terecht. Lokale besturen zijn immers ook in de huidige regeling vrij om al dan niet in te stappen in de sectorale subsidiedynamiek. We kunnen er dus van uitgaan dat zij een bewuste keuze maken wanneer ze beslissen om mee te doen. Bovendien kan een sectoraal subsidiebeleid veel meer rekening houden met de verschillen tussen de gemeenten. Er zijn 308 gemeenten die onderling sterk verschillen, onder meer qua schaalgrootte.

### 1.6.Garanties voor kwaliteit

De SARC Algemene Raad is van mening dat het behoud van een sectoraal impulsbeleid de beste garanties biedt voor een kwalitatief cultuur-, jeugd, sport of cultureel erfgoedbeleid zowel op het Vlaamse als op het lokale niveau.

De bepaling “de subsidieregelingen kunnen geen voorwaarden bevatten met betrekking tot de aard van de in te zetten middelen” zou kunnen betekenen dat subsidieregelingen met daaraan gekoppelde kwaliteitsvoorwaarden niet meer kunnen. De SARC Algemene Raad pleit er dan ook voor om de sectorale decreten enkel aan te passen op het gebied van planning en rapportering. **Aan de beoordelingscriteria en aan de hoogte van de subsidies wordt best niet geraakt.**

De Algemene Raad vraagt ook garanties dat **professionele omkadering** van het lokale beleid die via personeelssubsidies gestalte kreeg, **niet wordt afgebouwd**.

De voorbije 30 jaar kon de Vlaamse overheid via decreten voor cultuur, jeugd of sport, een hefboombeleid voeren op lokaal niveau.

We pleiten ervoor om dit zo te houden. Er moet een actieve *cultuur* relatie blijven bestaan tussen de Vlaamse cultuuradministratie en de lokale besturen. Met de afschaffing van het specifiek toezicht en het te vervangen door een louter bestuurlijke opvolging, verliest de Vlaamse overheid hefboomen voor kwaliteit. Daarom moet het Vlaamse niveau een specifiek toezicht behouden om na te gaan of de vooropgestelde resultaten worden gerealiseerd. Dit zou een garantie zijn om het lokale beleid blijvend uit te dagen en te responsabiliseren, bijvoorbeeld via kwaliteitsnormen.

De Vlaamse overheid brengt haar beleid op het gebied van de verschillende sectoren nu in kaart via een goed uitgebouwde gegevensregistratie op basis van doordachte indicatoren. Hierbij worden ook de gegevens die haar door de lokale besturen worden aangereikt, gebruikt. Zal dit waardevolle systeem van gegevensregistratie nu niet in het gedrang komen? Hoe zal de kwaliteit van het beleid dat de Vlaamse Regering voert nog zichtbaar kunnen gemaakt worden of gemeten worden?

---

<sup>2</sup> Advies van 23 november '10, 10/BB/07 over Planlastenvermindering

## **2) Het participatief proces vrijwaren**

De regeling rond **gemeentelijke adviesraden vinden we van fundamenteel belang**. Deze raden werken nauw samen met de lokale besturen en zijn vaak de drijvende kracht. De formulering in het voorontwerp van decreet, 'belanghebbenden betrekken', zwakt dat helemaal af en is totaal onvoldoende. Ze doet bovendien afbreuk aan de verankering van de adviesraden en hun samenstelling en dit conform het cultuurpact. Het voorliggende decreet maakt gewag van het betrekken van bestaande adviesraden maar erkent nergens hun bestaansrecht.

Het belangrijkste verschil met andere vormen van consultatie is de continuïteit van de advisering en participatie. De lokale besturen hebben gedurende een langere periode een volwaardige gesprekspartner met kennis van zaken en met ervaring op het terrein. Andere manieren om de belanghebbende te betrekken, kunnen voor de Algemene Raad dan ook enkel complementair zijn.

## **3) De sectorale decreten aanpassen vooraleer dit decreet goed te keuren**

De SARC Algemene Raad erkent de voordelen van een doordacht systeem van plannen, uitvoeren, opvolgen en rapportering. We willen benadrukken dat we er begrip voor hebben dat de Vlaamse Regering wil remediëren aan de diversiteit van de plannen. De raad heeft er dan ook geen probleem mee dat de sectorale decreten onder de loep worden genomen met het oog op maximale afstemming met de algemene plannings- en rapporteringscyclus.

**We vragen dat de screening vooraf zou gebeuren zodanig dat alle wijzigingsbepalingen in het voorontwerp van decreet kunnen worden opgenomen. Dit zou heel wat vragen en mogelijke juridische onzekerheden kunnen voorkomen.**

### **Tot slot**

Tot slot wijst de SARC Algemene Raad erop dat een grondige hervorming een lange termijn perspectief moet bieden.

De raad voorziet problemen met de timing. Oktober 2012 zal al zeer vlug daar zijn. Bovendien woedt ook de discussie rond de **interne staatshervorming** verder. Het is **noodzakelijk om hierover duidelijkheid te krijgen alvorens over te gaan tot het aanpassen van de decreten voor onze sectoren**. Zo niet dreigen lokale en provinciale besturen beleid te moeten voeren zonder zelfs maar het perspectief van de beleidscyclus van 6 jaar. Zo zouden ze uiteindelijk nog slechter af zijn dan voordien.

Luk Verschueren, algemeen voorzitter SARC  
Iris Van Riet, algemeen secretaris SARC