



Advies

Programmadecreet 2020

Brussel, 4 november 2019

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij adviseert de beleidsmakers, in hoofdzaak de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, over landbouw en visserij in de brede zin van het woord. De adviezen, zoals vastgesteld door de belanghebbenden vertegenwoordigd in de adviesraad, passen in een gedragen politieke besluitvorming.

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2019 en voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2020

Adviesvrager: Matthias Diependaele – Vlaams minister van Financiën, Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed

Ontvangst adviesvraag: 23 oktober 2019

Adviestermijn: 10 dagen (spoedprocedure)

Goedkeuring raad: 4 november 2019

Adviesnummer: 2019-11

Bron cover: SALV

Dossierhouder: Wouter Vanacker – wvanacker@serv.be

Contactpersoon: Koen Carels – kcarels@serv.be



De heer Matthias Diependaele
Vlaams minister van Financiën, Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed Bedrijf
Martelaarsplein 7
B-1000 BRUSSEL

Advies Programmadecreet 2020

Mijnheer de minister

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij ontving op woensdag 23 oktober 2019 de vraag om met spoed advies te verlenen over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2020. De SALV stelde het onderhavige advies vast op maandag 4 november 2019 middels de schriftelijke procedure.

Krachtlijnen

- **De SALV onderschrijft de toekenning van meer middelen aan lokale besturen om de open ruimte te vrijwaren en te versterken onder de vorm van een algemene werkingssubsidie.**
- **Monitor de performantie van de maatregel in functie van duidelijke doelstellingen met betrekking tot de open ruimte.**
- **Andere, meer slagkrachtige beleidsinstrumenten blijven noodzakelijk om een doortastend openruimtebeleid te voeren.**

Situering

Programmadecreet

De Vlaamse Regering stelt jaarlijks een programmadecreet op. Daarin staan maatregelen die de regering nodig vindt om de begroting van het volgende jaar te kunnen uitvoeren. Elk van de maatregelen van het programmadecreet slaat op een stukje van de begroting en kunnen gaan over uiteenlopende onderwerpen zoals onderwijs, leefmilieu, cultuur, fiscaliteit, welzijn, landbouw, enzovoort. De maatregelen moeten rechtstreeks verband houden met de begroting. Indien blijkt dat een bepaling van het ontwerp van programmadecreet geen rechtstreeks verband heeft met de begroting, wordt die uit het ontwerp van programmadecreet verwijderd¹. De Omzendbrief Wetgevingstechniek stipuleert bovendien dat normatieve autonome bepalingen die zonder beperking in de tijd gelden, niet in programmadecreten mogen worden

¹ Vlaams Parlement, Begrippenlijst: Programmadecreet. Cf. <https://www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/begrippenlijst/programmadecreet>.

opgenomen². Ook in het vernieuwde kader van beleids- en regelgevingsprocessen³ van de Vlaamse Regering blijft het programmadecreet een jaarlijks terugkerend component:

| | Beleidscyclus | Financiële cyclus | Beheerscyclus |
|-------------------|---|-------------------|-------------------------|
| Meerjarig | <ul style="list-style-type: none"> Regeerakkoord/regeringsverklaring VR Beleidsnota's ministers (28/10) Meerjarenraming (28/10) Beleids- en begrotingstoelichting (28/10) | | Ondernemingsplan (31/3) |
| Jaarlijks | <ul style="list-style-type: none"> Septemberverklaring VR (4^e ma) Begroting (21/10 – 27/4) + Programmadecreet (28/10 – 30/4) Beleids- en begrotingstoelichting (28/10 – 30/4) | | |
| Uitvoering | <ul style="list-style-type: none"> Toelichting over beleids- en begrotingsuitvoering (21/5) | | Jaarrapport (31/3) |
| Effecten | <ul style="list-style-type: none"> 'Prestatiebegroting' | | |

Figuur 1 Het programmadecreet in het vernieuwde kader van Vlaamse beleids- en regelgevingsprocessen conform Omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen, 2019/11

Voornaamste Vlaamse fondsen voor lokale besturen

Het Gemeentefonds is één van de belangrijkste inkomstenbronnen voor de lokale besturen. De Vlaamse overheid verdeelt het fonds onder de gemeenten op basis van verscheidene maatstaven. Opzet van het fonds is het versterken van voldoende financieel draagvlak voor een kwaliteitsvolle dienstverlening aan de burgers. Zo vermindert de inkomensongelijkheid tussen de lokale besturen die ontstaat door verschillen in de inkomens van de inwoners, de aanwezigheid van industrie en de kadastrale inkomens. Het criterium "Open ruimten" vormt een van de maatstaven bij de verdeling.

Het Investeringsfonds (Vlaams Fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen) beoogt de ondersteuning van investeringen in steden en plattelandsgemeenten. Het fonds bundelt drie bestaande financieringskanalen, nl. het Vlaamse grootstedenbeleid, het Plattelandsfonds en de stadsvernieuwingssubsidies. Met het reeds in 2014 gestarte Plattelandsfonds beoogde de Vlaamse overheid een extra ondersteuning van een aantal plattelandsgemeenten die door de economische crisis onder druk kwamen te staan. In 2017 kantelede het Plattelandsfonds in het Investeringsfonds in.

² Vlaamse Regering, Omzendbrief Wetgevingstechniek, 2009, art. 103.

³ Vlaamse Regering, Omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen, 2019/11, hetwelk in voege trad bij de beëdiging van de nieuwe Vlaamse Regering op 2 oktober 2019.

Openruimtefonds

Art. 24 t.e.m. 27 van het voorliggend voorontwerp van decreet voorzien in de oprichting van een Openruimtefonds:

“Vanaf 2020 wordt op de begroting een algemene werkingssubsidie voor de gemeenten van het Vlaamse Gewest ingeschreven, als gedeeltelijke compensatie van de kosten en minderontvangsten door de vrijwaring van de open ruimte en om het behoud en de inrichting van de open ruimte te stimuleren.” (Art. 24)

Het bedrag voor open ruimte in het Gemeentefonds bepaalt de omvang van de werkingssubsidie: in 2020, 2021, 2022, 2023 en 2024 bedraagt de werkingssubsidie respectievelijk 20%, 40%, 60%, 80% en 100% van het bedrag voor open ruimte in het Gemeentefonds van het voorgaande jaar, exclusief het aandeel van de centrumsteden en aangevuld met een jaarlijkse groeivoet van 3,5%. Vanaf 2025 wordt enkel nog de jaarlijkse groeivoet van 3,5% toegepast.

De memorie van toelichting verduidelijkt de motivatie voor en het doel van het fonds, namelijk “het belang van het vrijwaren van open ruimte extra in de verf zetten” en “de inspanningen van gemeenten ten gevolge van het beheren van de open ruimte (...) valoriseren en (...) het behoud en de inrichting van de open ruimte (...) stimuleren”.

Bevriezing indexatie van Vlaamse subsidies voor werkingmiddelen

Art. 39 van het voorontwerp van decreet voorziet in een algemene bevriezing van de indexatie van de Vlaamse subsidies voor werkingmiddelen voor de komende legislatuur. Het artikel omvat tevens een reeks uitzonderingsbepalingen, onder meer voor maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen.

Advies

Openruimtefondsen

- [1] **De SALV onderschrijft het belang van de toekenning van meer middelen aan lokale besturen om de open ruimte te vrijwaren en te versterken.** De bestaande financieringsmechanismen blijken immers ontoereikend om de achteruitgang van de open ruimte in Vlaanderen tegen te gaan. Deze beleidsmaatregel ligt immers in lijn met eerdere aanbevelingen van de SALV om met bijkomende middelen de vrijwaring en het beheer van de open ruimte te ondersteunen⁴.
- [2] **Stem de definitie van de open ruimte af op de invulling van het begrip in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.** De selectie (Art. 25) van de kadastrale categorieën (bos, tuin en park, woeste gronden, gekadastrerde wateren, akkerland, grasland, recreatieterreinen en boomgaarden) als basis voor de omvang van deze algemene werkingssubsidie behoeft nog nadere afstemming met de definitie van open ruimte in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Tuinen, parken en recreatiegebieden worden in het BRV immers ingedeeld als ruimtebeslag⁵.
- [3] **Monitor de performantie van de maatregel in functie van duidelijke doelstellingen met betrekking tot de open ruimte.** Het voorontwerp van decreet schrijft de lokale besturen niet voor welke investeringen met de toegekende middelen kunnen worden gefinancierd. Bovendien houdt het voorliggend voorontwerp van decreet een vrij algemene omschrijving van de doelstellingen van het Openruimtefonds aan. Gelet op beide vaststellingen vraagt de SALV om ten gepasten tijde de performantie van het instrument te monitoren.
- [4] **Voor een deel van de Vlaamse plattelandsgemeenten vormt deze structurele ondersteuning een waardevolle aanvulling op de projectmatige subsidiëring via het Investeringsfonds.** Het Openruimtefonds is meer geschikt om tegemoet te komen aan de terugkerende werkingskosten die met het beheer van de open ruimte gepaard gaan. Het nieuwe fonds kan ook de ontwikkeling van een lokale langetermijnvisie voor de open ruimte stimuleren. De subsidieregeling bezorgt de lokale besturen bovendien geen bijkomende administratieve lasten. Tegelijk blijft het Investeringsfonds zeker relevant voor de ondersteuning van specifieke projecten.
- [5] **Meer slagkrachtige beleidsinstrumenten blijven noodzakelijk om de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen te realiseren.** De adviesraad meent dat

⁴ SALV en Minaraad, 29 juni 2012, Advies Voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de verdeling van het Vlaams Plattelandsfonds, 2012-11, zie <https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/2012.07.05-plattelandsfonds-definitief%20Minaraad%20SALV.pdf>;
SALV en Minaraad, 28 oktober 2016, Advies Vlaams fonds (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen, 206-16: https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_20161028_fondsen_DEF.pdf.
SALV en Minaraad, 17 maart 2017, Advies Besluit Vlaams fonds voor stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen, 2017-04: https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_20170302_bvrinvesteringen_DEF_homans.pdf

⁵ VR, 20 juli 2018, Strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, p. 4: https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/BRV_StrategischeVisie_VR20181307DOC.pdf

de omvang van de subsidie niet zal volstaan om meer ingrijpend openruimtebeleid te voeren, bijvoorbeeld om ongewenste verharding te ontmoedigen of om kernversterking en ontharding te bevorderen.

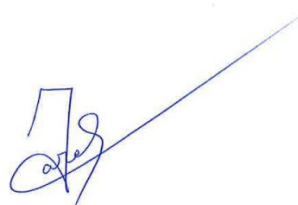
Bevriezing van de indexatie van Vlaamse subsidies voor werkingsmiddelen.

- [6] De SALV waardeert dat het voorontwerp van decreet maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen ontziet bij de bevriezing van Vlaamse subsidies voor werkingsmiddelen.** Ook in de Vlaamse land- en tuinbouwsector combineren ondernemers professionele landbouwactiviteiten met bijzondere vormen van arbeidsinschakeling. De uitzonderingsbepaling geeft erkenning aan de onkosten en inspanningen die met die bedrijfsstrategie gepaard gaan.
- [7] Zorg ervoor dat de bevriezing van de werkingsmiddelen in het onderwijs zich niet vertalen in een daling van de kwaliteit.** De Vlaamse land- en tuinbouwsector kon zich de afgelopen jaren verheugen op een stijging van het aantal leerlingen, studenten en cursisten die in de sector aan de slag willen gaan. Maar naast de kwantiteit aan arbeidskrachten is ook de onderwijskwaliteit belangrijk. Zo vereisen de digitalisering en robotisering de instroom van nieuwe kennis en competenties in de sector. Onderwijs en vorming vormen dus een essentiële motor voor de digitale revolutie⁶. De adviesraad vraagt dan ook om ervoor te zorgen dat deze generieke besparing de verdere uitbouw van een excellent landbouwonderwijs niet in de weg staat.

Hoogachtend



Hendrik Vandamme
voorzitter



Koen Carels
secretaris

Bijlage(n): -

Kopie: Hilde Crevits

⁶ Cf. SERV en VLOR, 25 maart 2019, Digitaliseringsagenda voor onderwijs en vorming, p. 2:
https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_VLOR_20190325_Oproepdigitaliseringsagenda.pdf