

Interne staatshervorming in Vlaanderen

Voorstellen tot strategische doorbraken en quick wins vanuit het lokale bestuursniveau –
VERSIE 10.5.2010

Inleiding

De voorbije tien jaar werden door achtereenvolgende regeringen van verschillende politieke samenstelling pogingen aangewend om de omgangsvormen tussen het centrale Vlaamse overheidsniveau en het lokale bestuursniveau op een andere leest te schoeien. Zowel bij het 'pact met de gemeenten' als bij het 'kerntakendebat' werden nieuwe bestuurlijke afspraken en concrete actiepunten op papier gezet om de relatie centraal-lokaal op een meer evenwichtige en respectvolle manier vorm te geven.

De voorbije jaren zijn er zeker pogingen gedaan om aan deze afspraken tegemoet te komen. Toch is de algemene beoordeling niet positief. Achtereenvolgende regeringen achten zich niet gebonden door de afspraken die het lokale bestuursniveau heeft gemaakt met de vorige regering, het parlement werd onvoldoende bij deze afspraken betrokken (en heeft er ook vaak geen oog voor), vooral vakministers volgden de algemene bestuurlijke afspraken niet op. Telkens opnieuw werden de afspraken niet nageleefd door de politieke en ambtelijke Vlaamse verantwoordelijkheden omwille van diverse motieven. Globaal leeft er vooral een hiërarchische top-down-cultuur bij de Vlaamse overheid. Men wenst het beleid van de gemeenten en OCMW's – nochtans ook politiek verkozen overheden – vanuit het Vlaams niveau te 'sturen'.

Het regeerakkoord van de huidige regering bevat opnieuw een aantal engagementen om de omgangsvormen met de lokale besturen te verbeteren (wetsmatiging; administratieve vereenvoudiging; vermindering planningslasten; efficiëntiewinsten; belfortprincipe; subsidiariteit; ...).

De nieuwe Vlaamse regering zet ook hoog in op een interne staatshervorming. Ze wil hierbij vooral vereenvoudigen in de vele intermediaire overheidsstructuren alsook bewerkstelligen dat maximaal twee overheidsniveaus per beleidsmaterie interveniëren. De klemtoon van de beleidsvorming ligt bij de gemeenten en Vlaanderen.

De Vlaamse lokale besturen zijn bereid om constructief mee te werken aan de interne staatshervorming. Voor gemeenten en OCMW's is het wel essentieel dat het niet alleen gaat over aanpassing van structuren maar vooral over het toepassen van een andere bedrijfscultuur bij de centrale Vlaamse overheid. Het is een kernopdracht van de Vlaamse overheid om op hoofdlijnen doelstellingen te formuleren voor de Vlaamse samenleving. Dat erkennen we ook als lokaal bestuursniveau. Sturen op hoofdlijnen is echter niet hetzelfde als het hele lokale functioneren in detail vast te leggen en de eigen beleidsruimte van de gemeenten en OCMW's te kortwieken.

Daarom formuleren we deze concrete voorstellen. Het debat m.b.t. de interne staatshervorming moet over deze agenda gaan.

1 Méér bevoegdheden én middelen voor het lokale bestuursniveau. Consequente toepassing van het subsidiariteitsbeginsel

De meest recente Europese gegevens (“Sub-national public sector expenditure 2009-2010”¹) tonen aan dat de uitgaven van de Belgische lokale besturen 6,8% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) bedragen. Het gemiddelde in de Europese Unie is 12,9%. We behoren dus zeker tot de laagste in Europa en zitten 6% onder het Europese gemiddelde. Dit betekent dat in vergelijking met andere landen in België een groter deel van de overheidsuitgaven gebeuren door de federale en de regionale overheden (dit is inclusief de overheidssubsidies voor de particuliere sector).

De herhaalde staatshervormingen die ons land heeft gekend zijn steeds beperkt gebleven tot de centrale overheidsniveaus.

Lokale besturen stellen trouwens vast dat de Vlaamse overheid vaak veel centralistischer te werk gaat dan toen de federale overheid hiervoor nog bevoegd was. Dat heeft deels te maken met het feit dat de overgehevelde bevoegdheden relatief nieuw zijn (milieu, cultuur, ...) en voorheen dus niet of nauwelijks bestonden en gereguleerd waren, maar ook met de duidelijke Vlaamse wil om wat tot de eigen bevoegdheid behoort ook echt te gaan ‘regelen’, met veel decreten, uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven tot gevolg.

Vlaanderen redeneert ook vaak alsof lokale besturen alleen maar Vlaamse uitvoeringsinstanties zijn, aan wie dus even goed regels kunnen worden opgelegd als aan de eigen departementen en entiteiten. Dat gemeenten politiek rechtstreeks verkozen overheden zijn, die in de eerste plaats verantwoordelijkheid verschuldigd zijn aan de eigen kiezers en niet aan een of andere Vlaamse subsidieverlener, wordt daarbij al te gemakkelijk uit het oog verloren.

De geplande interne Vlaamse staatshervorming moet in wezen dus gaan over het overhevelen van meer middelen én bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid naar de lokale besturen. In heel wat beleidssectoren kunnen concrete bevoegdheden overgeheveld worden (mét de bijhorende middelen). Denk maar aan de scholenbouw (zou de achterstand ook zo groot geweest zijn als lokale besturen hiervoor bevoegd waren?); de kinderopvang (lokale besturen moeten steeds weer bij de Vlaamse overheid aankloppen voor een uitbreiding van de gesubsidieerde capaciteit); de ouderenvoorzieningen; het stads- en streekvervoer (b.v. zelf beslissen over het inrichten van extra buslijnen); de lokale diensteneconomie (met de creatie van jobs voor arbeidsgehandicapten in de onmiddellijke nabijheid); het mobiliteitsbeleid (de aanleg van fietspaden); de mogelijkheid om het jeugd-, cultuur-, sportbeleid om te bouwen tot een breed lokaal vrijetijdsbeleid; de mogelijkheid om in te zetten op brede scholen op maat van de wijk of deelgemeente, enz.

¹ http://www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf

Van de totale belastingopbrengsten (Vlaams en federaal) moet een groter deel overgeheveld worden naar de gemeenten, ofwel onder de vorm van extra middelen via het Gemeentefonds ofwel onder de vorm van extra fiscale bevoegdheden voor de lokale besturen, b.v. op het vlak van de vennootschapsbelasting (zonder verhoging van de globale belastingdruk). De vraag of Vlaanderen bij een interne staatshervorming ook echt afstand wil doen van eigen middelen en/of (fiscale) bevoegdheden is de ultieme toetssteen of het Vlaanderen echt menens is met de “interne staatshervorming”. Anders dreigt het hele verhaal te eindigen met alleen maar wat gerommel in de marge.

2 Besturen op hoofdlijnen en terughoudende opstelling

De versterking van het lokale bestuursniveau veronderstelt dat zowel het intermediaire als het centrale niveau zich TERUGHOUDEND opstellen bij het ontplooien van hun activiteiten.

Dat impliceert:

- Het afschaffen van sectorale subsidies die hun impuls karakter kwijt zijn en die bedragen opnemen in de algemene financiering (eventueel met nog aparte verdeelsystemen) via het Gemeentefonds. Hierdoor kan al meteen een pak plannings- en administratieve lasten verdwijnen.
- Een drastische beperking van de planlasten. Hoe goed bedoeld ook, vertrekken de aan de lokale besturen opgelegde planningsverplichtingen van een aantal foute uitgangspunten:
 - Een te sectorale of doelgroepbenadering, terwijl dat niet noodzakelijk de wijze is waarop lokale besturen plannen (b.v. meer wijkgericht of deelgemeente-gericht);
 - Vlaanderen vraagt een zeer uitgebreide verantwoording voor relatief weinig middelen, zeker in vergelijking met de middelen die lokale besturen zelf inzetten in die sectoren (b.v. de rapportage in het milieuconvenant; meldingsplicht sociale en andere voordelen in het flankerend onderwijsbeleid);
 - Latent wantrouwen: “als we geen plan opleggen, zullen de lokale besturen in die sector of voor die doelgroep geen beleid voeren”;
 - Lokale besturen beschouwt men te vaak als uitvoeringsinstanties van Vlaamse beleidsopties waardoor slechts weinig marge overblijft voor eigen politieke beleidskeuzes;
 - De papieren tijgers van de rapportage, waardoor lokaal veel tijd verloren gaat die men zou kunnen gebruiken om meer beleid te voeren. De lokale besturen pleiten voor meer overleg en contact met Vlaanderen via visitatie waarbij Vlaamse personeelsleden de gemeenten bezoeken om ter plekke vast te stellen welke initiatieven de lokale besturen hebben genomen, en welke knelpunten men daarbij ervaart;

- Het doortrekken van de Vlaamse BBB-structuur naar het lokale niveau, met aparte subsidie- en planningslijnen, die ter plaatse een geïntegreerde aanpak erg moeilijk maken.

Die sectorale planningsverplichtingen drastisch terugschroeven en voluit inzetten op het algemene meerjarenplan (gemeente- en OCMW-decreet) is een belangrijke stap in het meer responsabiliseren van lokale besturen.

- Schrappen van overbodige regelgeving (b.v. detaillistische financiële regelingen in het gemeente- OCMW-decreet en uitvoeringsbesluiten zoals de tuchtregeling en de rechtspositieregeling voor het personeel).
- Vereenvoudiging van de regelgeving die nu vaak formalistisch en detaillistisch is. Vlaanderen moet besturen op hoofdlijnen. Vaak is de huidige regelgeving veel té uitvoerig en té complex. Het zijn soms eerder onleesbare doctoraatsthesisen dan transparante wetteksten (b.v. het mobiliteitsdecreet). In een recent rapport van de OESO eindigt Vlaanderen op de 23^{ste} plaats op 30 regio's inzake de kwaliteit van de regelgeving (onvoldoende vooroverleg met diegenen die de regelgeving moeten toepassen; onwerkbaar compromissen door eenzijdig overleg tussen kabinetten; veel bureaucratie en betutteling).
- Stabiele regelgeving (het Gemeentedecreet van juli 2005 werd intussen al zeven keer aangepast...), met voldoende implementatietijd door lokale besturen. De decreten ruimtelijke ordening en grond- en pandenbeleid van het voorjaar 2009 zijn duidelijke voorbeelden van hoe het niet moet.
- Geen gebruik van onwerkbaar begrippen die geen houvast bieden en eerder een lege doos zijn. Lokale besturen krijgen in een aantal gevallen de "regie" voor bepaalde taken zonder reële beslissingsbevoegdheden of instrumenten, b.v. ten aanzien van private actoren of andere overheden. Wie regisseur is, moet ook doorzettingmacht hebben en o.a. de programmatie van voorzieningen kunnen toewijzen.
- Ook het provinciaal niveau moet zich terughoudender opstellen en zich niet op alle taken en bevoegdheden werpen (vaak bovendien gefinancierd met Vlaamse middelen) en de lokale besturen overstelpen met overdadige initiatieven waardoor eerder afhankelijkheid dan autonome beleidsruimte wordt gecreëerd.

3 Schrappen in de veelheid aan interbestuurlijke organen en instanties; respect voor wat van anderen uit ontstaat aan samenwerking

3.1 Intergemeentelijke samenwerking is verlengd lokaal bestuur

Het is absoluut nodig om een onderscheid te maken tussen de instanties en verenigingen die vanuit de gemeenten en OCMW's zelf zijn gegroeid enerzijds, en de instanties die door de federale overheid, Vlaanderen of de provinciebesturen zijn opgericht anderzijds. We mogen ervan uitgaan dat de instanties en samenwerkingsverbanden, zoals intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, die vanuit de lokale besturen zelf zijn gegroeid in de praktijk

beantwoorden aan een reële behoefte en noodzaak tot intensere samenwerking in hoofde van de gemeenten en OCMW's. Bij instanties die niet van onderuit zijn gegroeid is de reële behoefte vaak minder actueel en zichtbaar.

Bovendien is enig historisch inzicht op zijn plaats: het grotere aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in vergelijking met ongeveer twintig jaar geleden is vooral het gevolg van **Vlaamse regelgeving**. Het decreet op de intergemeentelijke samenwerking van 2001 verbood immers dat de toen bestaande intercommunales nog langer dienstverlenend (b.v. streekontwikkeling) én opdrachthoudend (b.v. afvalinzameling en –verwerking) zouden zijn, en verplichtte dus bestaande geïntegreerde structuren om te splitsen. De laatste jaren werden ook steeds meer nieuwe interlokale en projectverenigingen opgericht. De oorzaken hiervan zijn te vinden in diverse factoren. Enerzijds laat het decreet de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet altijd toe op een flexibele manier in te spelen op de nieuwe uitdagingen die zich voordoen bij de lokale besturen. De bestaande intergemeentelijke verenigingen dienen zich ten gevolge van de regels te verenigen tot een bepaald doel. De verplichte 'enge' formulering van de doelstelling bij bestaande intergemeentelijke structuren verplicht de gemeenten tot het oprichten van steeds nieuwe structuren.

Anderzijds worden bestaande intergemeentelijke verenigingen in nieuwe sectorale regelgeving dikwijls uitgesloten als actor. Hierdoor ziet het lokale bestuur zich genoodzaakt nogmaals een nieuwe structuur op te richten. Dit voor een taak die gemakkelijk door de reeds bestaande intergemeentelijke verenigingen zou kunnen opgenomen worden (voorbeeld zijn de erfgoedprojecten en de intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid). Bundeling van deze vele verspreide (sectorale) samenwerkingsvormen in één intergemeentelijk samenwerkingsverband (weliswaar met aparte boekhoudingen voor de onderdelen) zou veel efficiënter zijn. Heel veel overheadkosten (ICT, personeel, ...) kunnen verminderd worden of ten minste gebundeld worden in één organisatie.

Intergemeentelijke samenwerking behoort in essentie tot het lokale beleidsniveau als verlengd lokaal bestuur. Dit nu in een negatief daglicht stellen door ze als verrommeling te beschouwen, doet afbreuk aan de dagelijkse verdiensten. Uiteraard ligt er een grote verantwoordelijkheid bij die samenwerkingsverbanden om zeer open te communiceren en te zorgen dat het democratische draagvlak vanuit de deelnemende besturen absoluut wordt gewaarborgd. Het decreet intergemeentelijke samenwerking biedt daar overigens garanties voor.

Om die beleidsbepaling van onder uit te garanderen, is de vorming van al te grote intercommunales trouwens niet altijd wenselijk. Het risico bestaat immers dat de deelnemende gemeenten dan nog nauwelijks impact hebben. Grotere samenwerkingsverbanden drukt men soms door op basis van vaak niet aangetoonde schaalvoordelen. Alle overheidsniveaus, ook het lokale, moeten dat voldoende kritisch blijven evalueren. Een grotere schaal van samenwerking kan perfect te verantwoorden zijn voor technische uitvoeringsopdrachten (b.v. ICT; opmaken ruimtelijke plannen; energielevering; enz.). Wanneer het echter over beleidsvoorbereidend werk gaat inzake streekontwikkeling e.d. is de grootste schaal meestal niet de meest efficiënte. De optimale schaal verschilt dus afhankelijk van de taken en

doelstellingen. De schaalproblematiek inzake plattelandsontwikkeling, streekontwikkeling, mobiliteit, economisch beleid e.d. kan niet louter cijfermatig uitgedrukt worden. Ook de herkenbaarheid van de streek daarbij is zeer belangrijk alsook de inschatting van het verzorgingsgebied, de sociologische identiteit, enz. Lokale besturen moeten dat zelf ter plekke uitmaken zonder dat de Vlaamse overheid hierin, b.v. onder het mom van een strijd tegen verrommeling, intervenueert.

Bijkomend onderzoek naar de optimale schaalgrootte inzake brede streekontwikkeling kan hierbij behulpzaam zijn.

3.2 Saneren in de vele vormen van interbestuurlijke samenwerking

Er moet een einde komen aan de oprichting bij decreet of besluit van 'Vlaamse streekinstanties' die tussen het lokale en het provinciale niveau worden geplaatst (b.v. RESOC's, Regionale Landschappen, Zorgregio's, LOGO's, ...) en zich elk weer met een ander beleidsdomein bezig houden. Elk van die 'Vlaamse streekinstanties' hebben bovendien eigen geografische omschrijvingen, met dus telkens weer andere gemeenten op het grondgebied. Bovendien komen ze soms op terreinen die voordien al door de lokale besturen zelf of hun eigen samenwerkingsinitiatieven waren bezet, waardoor er ook bevoegdheidsconflicten ontstaan. Bovendien krijgen de lokale besturen vaak ook de vraag om zich te engageren in die 'Vlaamse streekinstanties', door mee te betalen, afgevaardigden aan te stellen, enz. Die overdracht van middelen en bestuurders van het lokale niveau gaat slechts in heel beperkte mate samen met een echte invloed vanuit de gemeenten. Hier ligt de echte oorzaak van de grote **verrommeling op streekniveau**, met een overdaad aan overheidsinstanties. Daarnaast zijn er nog de door de federale overheid opgerichte structuren (politiezones; hulpverleningszones/brandweer) en in sommige provincies de provinciale gebiedsgerichte werking. De lokale bestuurders zien door het bos de bomen niet meer en lopen van de ene vergadering naar de andere (de transparantie van het overheidsfunctioneren gaat verloren). De aanwezigheid van Vlaanderen in vele van deze structuren geeft ze soms onterecht een zekere legitimiteit en gezag, waardoor gemeenten zich al te terughoudend gaan opstellen in de betrokken beleidsdomeinen. Dergelijke structuren doen daarmee net afbreuk aan de subsidiariteit.

Daarom pleiten we ervoor om **via een regioscreening** een aantal van die Vlaamse en provinciale streekstructuren ofwel af te schaffen, ofwel om te vormen tot structuren gebaseerd op de wetgeving op de intergemeentelijke samenwerking (op stadsregionaal en streekniveau). Per streek of stadsregio kan men op basis van een grondige inventarisatie van alle bestaande overheidsstructuren opties nemen tot vereenvoudiging via diverse instrumenten, zoals het samenvoegen van een aantal intergemeentelijke structuren, het incorporeren van een aantal Vlaamse regionale structuren in intergemeentelijke verbanden, het afschaffen van een aantal structuren, de samenvoeging van enkele gemeenten, enz.

Deze regioscreening moet gebaseerd zijn op een bottom-up aanpak, op **maatwerk** en mag **niet vrijblijvend** zijn. Die screening moet op korte termijn starten met een volledige en

grondige doorlichting van het streekniveau. Het hoofddoel moet zijn om een bestuurlijk landschap te creëren dat vanuit het burgerperspectief voldoende transparant is en ook winsten kan boeken op het vlak van legitimiteit, slagkracht en efficiëntie. Na de inventarisatie moet ook de echte sanering kunnen volgen. De Vlaamse overheid moet juridisch de openingen creëren die structurele ingrepen mogelijk maken (o.a. in de sectorale decreten; in het decreet intergemeentelijke samenwerking). Hier moet dus per streek experimenteeruimte zijn zonder dat er een blauwdruk van bovenaf wordt opgelegd (geen eenheidsworst). Afwijkingen van de bestaande regelgeving moeten mogelijk zijn alsook bundeling van sectorale middelen per streek.

De nadruk moet dus liggen op vereenvoudiging van de streekstructuren (stadsregionaal of streekgebonden). Voor het stadsregionaal niveau moet veel aandacht gaan naar een evenwaardige aanpak en partnerschap tussen de stad en de rand.

4 Strikte taaktoewijzing aan de provincies

Wij steunen ten volle de regeringsoptie om Vlaanderen en het lokale bestuursniveau een ruime open taakstelling te geven. Het intermediaire niveau mag omwille van zijn typische tussenpositie enkel actief zijn in strikt toegewezen taken en bevoegdheden die vooral een duidelijke **bovenlokale** (en geen lokale, intergemeentelijke taken) en **herverdelende** (waar scherpe tegenstellingen tussen besturen onderling aan de orde zijn en dus zeer moeilijke keuzes vergen) opdracht inhouden. Het onderscheid grondgebonden- persoonsgebonden lijkt hiervoor minder relevant.

Dit impliceert:

- Dat er moet gesnoeid worden in het provinciale takenpakket. Het principe kan niet zijn dat men elke bevoegdheid provinciaal houdt die ten minste door één provincie wordt uitgeoefend;
- Dat Vlaamse en Europese subsidies aan provincies die eigenlijk dienen voor ondersteuning van de gemeenten rechtstreeks aan de lokale besturen zelf worden bezorgd;
- De overheveling van (een deel van) de middelen van het Provinciefonds naar het Gemeentefonds (omwille van de provinciale taakbeperking), weliswaar met aangepaste verdelingsregels;
- Geen provinciale fiscaliteit van elementen waar reeds lokale fiscaliteit aanwezig is (cf. belasting tweede verblijven West-Vlaanderen).

Daarnaast moet onderzocht worden welke provinciale bevoegdheden kunnen overgeheveld worden naar de steden (stedelijke gebieden) als eerste stap in het provincievrij maken van sommige gebieden. Parallel daarmee moeten de inspanningen van de provinciebesturen voor ondersteuning van de meer landelijke streken en gemeenten meer expliciet gericht worden op het fundamenteel versterken van de bestuurskracht van deze gemeenten. Dit in het perspectief dat ze meer eigen verantwoordelijkheid kunnen opnemen. Ten slotte kan een

gerichte gebiedsgerichte werking de ontwikkeling van onderuit naar stadsregionale samenwerking of samenwerking op streekniveau verder ondersteunen.

5 Ruimte voor lokale fiscaliteit

De voorbije jaren heeft de Vlaamse overheid regelmatig ingrepen gedaan in de lokale fiscaliteit en dat ondanks de in principe zeer ruime en grondwettelijk verankerde fiscale lokale autonomie. Enkele voorbeelden:

- De bemoeienissen met de wijze waarop de leegstandsheffing moet worden georganiseerd (en de opbrengst gebruikt) via het grond- en pandendecreet.
- De schuldovername via het Lokaal Pact in ruil voor een fiscale bevrozing in 2009 en het afschaffen van een reeks gemeentebelastingen.
- Het invoeren van een gemeentebelasting op taxi's via een decreet.

Wie lokale besturen als politiek verkozen en verantwoordelijke besturen ernstig neemt, moet zich slechts uitzonderlijk met de reglementaire bevoegdheid van de gemeenteraad op het vlak van belastingen, zolang algemene beginselen van behoorlijk bestuur daarbij gerespecteerd worden. Integendeel: we verwachten van de Vlaamse overheid steun om te werken aan een betere lokale fiscaliteit: eenvoudiger en juridisch zekerder reglementen en een goede ontsluiting van de reglementen samen met de VVSG, enz.

De lokale fiscaliteit moet geconcentreerd worden op drie grote belastingen nl. de personenbelasting, de onroerende voorheffing en een deel van de (federale) vennootschapsbelasting (Vlaanderen moet dit dringend aankaarten op het federale niveau). Ondertussen moet gezocht worden naar een meer eigentijdse vorm van de belasting op drijfkracht (energiebelasting?). Daarnaast behouden gemeenten hun bevoegdheid om "beleidsbelastingen en -retributies" te heffen: die dienen niet om inkomsten te verwerven maar om bepaalde toestanden te beïnvloeden of te organiseren (b.v. belasting op leegstand, op verspreiding van reclamedrukwerken, op nachtvergunningen, op reclameborden, op het ontbreken van parkeerplaatsen, voor het opruimen van sluikestorten, ophalen grof vuil, ...).

6 Voorstellen tot quick wins

6.1 Efficiëntere lokale besturen

De Vlaamse overheid moet **samen met de VVSG** ondersteuning bieden aan een aantal efficiëntie-initiatieven in de lokale besturen o.a.

- fors inzetten op de samenvoeging of ten minste zeer intense samenwerking van de ondersteuningsdiensten van gemeenten en OCMW's (ICT, personeel, financiën, GIS,...);
- fors stimuleren van vrijwillige samenvoeging van gemeenten (begeleidingstraject; financiële stimulansen), op maat van het type stad/gemeente;

- versterken van de intergemeentelijke samenwerking als instrument voor hogere efficiëntie. Taken van gemeenten en subsidies voor lokale besturen kunnen steeds ook door intergemeentelijke samenwerking gerealiseerd of gebruikt worden;
- het opzetten van instrumenten die toelaten om lokale besturen onderling te vergelijken op kosten en beleidsresultaten (benchmarking; kwaliteitscirkels; ...);
- minder uitvoerende mandatarissen gekoppeld aan een beter statuut

6.2 Vlaanderen heeft één gezicht en één stem t.a.v. lokale besturen

Het Gemeentedecreet zegt dat alle briefwisseling verondersteld wordt gericht te zijn aan het college van burgemeester en schepenen. Het is niet aan de burger om te weten wie de behandelende ambtenaar is of welke procedure hij moet volgen. We trekken die lijn door naar de relatie tussen de lokale besturen en Vlaanderen.

Lokale besturen hoeven niet te weten hoe Vlaanderen intern georganiseerd is (BBB, EVA's en IVA's, enz.). Vlaanderen moet ten aanzien van de lokale besturen één gezicht en één stem hebben:

- Voor (digitale) informatie- en toezichtstromen (ook sectoraal): alles naar één Vlaams adres (b.v. de gouverneur), die dan verder voor de verspreiding zorgt.
- Voor adviezen bij allerlei projecten: één geïntegreerd advies van Vlaanderen en niet per sector (cf. de aanbevelingen van de commissies Berx en Sauwens).
- Voor beroep tegen bepaalde beslissingen van lokale besturen: slechts één Vlaamse instantie kan in beroep gaan (interne Vlaamse coördinatie).
- Fors inzetten op e-government tussen de verschillende overheidsniveaus.

Op vele van deze zaken zijn op korte termijn efficiëntiewinsten te halen.

6.3 Snoeien in de regelgeving

Twee prioritaire acties:

- snel implementeren van de aanbevelingen van de commissies Sauwens en Berx om belangrijke **lokale** investeringsprojecten veel sneller te realiseren;
- dringend schrappen van een aantal regels in het grond- en pandendecreet zodat huisvestingsprojecten niet vertraagd of geblokkeerd geraken.

Uitleiding

Vertrouwen in lokale besturen

Herhaaldelijk wordt in bevestigingen en onderzoeken vastgesteld dat er bij de bevolking een groot vertrouwen is in de lokale administraties en besturen. Als de Vlaamse overheid dit vertrouwen verder zou ondersteunen, kunnen gemeenten en OCMW's zeer belangrijke resultaten voor hun bevolking realiseren op vele beleidsdomeinen (welzijn, ruimtelijke

vormgeving, lokale economie, duurzaamheid, ...). De interne staatshervorming moet vertrekken van het basisvertrouwen in de kwaliteit van het lokale bestuur. Het Vlaamse regeerakkoord bevat daarvoor een aantal goede voornemens. Steden en gemeenten leggen de grootste waakzaamheid aan de dag dat deze voornemens ook strikt worden nageleefd.

BIJLAGE 1

Ter illustratie

Het **Vlaamse Gemeentedecreet en het OCMW-decreet** hebben ongetwijfeld hun verdiensten op het vlak van de modernisering van het overheidsfunctioneren. Toch zijn ze niet immuun gebleven voor de Vlaamse centralistische aanpak. In de memorie van toelichting werd sterk gepleit voor 'deregulering': het Gemeentedecreet en het OCMW-decreet zouden een breuk maken met de centralistische aanpak van de federale overheid, meer maatwerk moest mogelijk zijn. We stellen vast dat het Gemeentedecreet uiteindelijk (met sinds 2005 ook al zeven aanpassingen) nu meer artikels telt dan de federale Nieuwe Gemeentewet (van deregulering gesproken!). Vooral de zeer detaillistische invulling van het financiële hoofdstuk stuit tegen de borst: het ademt vooral wantrouwen uit tegenover het lokale bestuursniveau. Hetzelfde geldt voor de tientallen uitvoeringsbesluiten (cf. o.a. de rechtspositieregelingen voor het personeel).

In het kader van de **ruimtelijke ordening** (b.v. bij de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen) of bij het realiseren van door Vlaanderen gesubsidieerde werken of bij de stadscontracten wordt herhaaldelijk vastgesteld dat er vrijwel geen coördinatie is tussen de Vlaamse departementen onderling. Op zogenaamde 'coördinatievergaderingen' zien lokale besturen telkens dat alle Vlaamse departementen met hun visie en hun standpunt afkomen maar dat er geen onderlinge afstemming is gebeurd. Lokale besturen worden dan steeds geconfronteerd met vaak erg uiteenlopende 'Vlaamse' visies die telkens vanuit een andere sectorale invalshoek komen. Stel u even voor dat een stad met drie verschillende standpunten naar een dergelijk overleg zou komen?

Heel wat projecten zouden sneller gerealiseerd worden indien Vlaanderen zelf met een gecoördineerde visie zou komen naar de 'coördinatievergaderingen'. De Vlaamse overheid kan hier enorme efficiëntiewinsten realiseren en de inzet van haar ambtelijk apparaat veel beter sturen.

Het meest recente voorbeeld zijn de decreten over **ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid**. Het lokale bestuursniveau gaat akkoord met de grote doelstellingen van deze hervorming nl. het realiseren van meer sociale huisvesting en het feit dat gemeenten 'harde' instrumenten in handen krijgen om betaalbaar wonen beter af te dwingen.

De wijze waarop deze doelstellingen vorm hebben gekregen in de decreten is onverantwoord en volledig in tegenspraak met alle bestuurlijke afspraken die voorheen werden gemaakt. De decreten zijn te detaillistisch, vaak erg ingewikkeld, verliezen daardoor aan slagkracht en bieden veel te weinig mogelijkheden voor maatgerichte oplossingen. De plaats ontbreekt om op alle punten in te gaan maar samengevat komt het op het volgende neer:

- In de voorbereidingsperiode werd nagenoeg geen rekening gehouden met de kritieken en suggesties tot aanpassing van de ontwerpen vanuit het lokale bestuursniveau. Het

politieke compromis tussen de regeringspartijen moest ongewijzigd doorgeduwd worden;

- Het raamwerk is te éézijdig sturend en laat te weinig ruimte voor maatwerk. Het is goed dat de gemeenten hun doelstelling aan bijkomende sociale woningen nu kennen. Laat de wijze waarop ze dit denken te realiseren aan hen over. Afhankelijk van de lokale beleidskeuzes en de concrete ruimtelijke context kan men via verschillende wijzen van aanpak deze doelstelling bereiken: via onderhandeling met de private verkavelaar, via een verordening sociaal wonen, via een hogere sociale last op bepaalde grote verkavelingen, via de extra inzet van eigen overheidsgronden, ...
- Talloze nieuwe verplichtingen kunnen geschrapt worden zonder dat de wezenlijke doelstellingen worden aangetast (bv. gemeentelijke activeringsheffing; gedwongen overlegmomenten; bepaalde detailregels inzake aanplakkingen; ...);
- De uitholling van het primaat van de politiek moet teruggeschoefd worden. Zo is het niet verantwoord de stedenbouwkundig ambtenaar te onttrekken aan de evaluatie over zijn functioneren; bouw- en verkavelingsaanvragen van gesubsidieerde Vlaamse instellingen worden nu onttrokken aan de gunningsbevoegdheid van het lokale bestuur (kiest men voor ontvoogding van de gemeenten of voor sluipende besluitvorming naar gewestelijke ambtenaren?);
- Er is totaal geen werk gemaakt van het Belfortprincipe, nl. een analyse van de grote extra werkdruk en financiële kosten voor de gemeenten werd niet gemaakt (en zeker niet vergoed);
- Regering, parlement en regeringspartijen hebben zelf enkele jaren de tijd genomen om tot een compromis te komen en deze decreten te maken. Aan de gemeenten wordt éézijdig opgelegd om de implementatie ervan ter plekke op enkele maanden tijd (en in de zomervakantie) te realiseren. Wat men aan zichzelf gunt, gunt men niet aan een ander.

Op het terrein wordt nu vastgesteld dat tientallen huisvestingsprojecten ofwel geblokkeerd geraken ofwel zeer groot uitstel kennen door de toepassing van het decreet grond- en pandenbeleid.

BIJLAGE 2

VOORBEELDEN VAN TAKEN EN BEVOEGDHEDEN (+ DE MIDDELEN) OVER TE HEVELEN NAAR DE LOKALE BESTUREN

a) Buitenschoolse kinderopvang: kerntaak lokale besturen

De VVSG vraagt dat de coördinatie van de buitenschoolse kinderopvang als bevoegdheid wordt overgedragen naar de lokale besturen. Alleen op het lokaal niveau kan het organiseren van de buitenschoolse opvang als gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken partners ook een meerwaarde zijn en efficiënt verlopen. Samen met het overnemen van deze bevoegdheid vraagt de VVSG uiteraard ook het overdragen (en verhogen) van de middelen die door de centrale overheden vandaag worden geïnvesteerd in buitenschoolse kinderopvang.

b) Dagopvangplaatsen: alle gemeenten een gelijk recht op voor ouders betaalbare opvang

In veel Vlaamse steden en gemeenten is er vandaag een gebrek aan voor ouders betaalbare dagopvangplaatsen. De huidige werkwijze van toewijzing middelen voor uitbreiding en realisatie van nieuwe, bijkomende plaatsen, is – zacht uitgedrukt – vooroorlogs. De VVSG vraagt dat elke gemeente op basis van objectieve criteria een voldoende aantal plaatsen dagopvang krijgt toegewezen. De Vlaamse Gemeenschap moet daarbij uiteraard de nodige middelen voorzien om deze plaatsen ook effectief te laten realiseren.

c) Voorafgaande vergunningen woonzorg: lokaal te regelen

Om als voorziening in het kader van het woonzorgdecreet erkend en dus gesubsidieerd te raken, moet het aanbod passen in de programmatie. Deze programmatie is onaangepast aan de lokale noden aangezien deze enkel rekening houdt met de leeftijd van de lokale bevolking en niet met bijvoorbeeld het aanbod van andere voorzieningen. Daarenboven loopt er nogal wat mis met het verlenen van voorafgaande vergunningen in de woonzorg: ondanks de hoge nood aan voorzieningen is de programmatie vaak slechts erg gedeeltelijk ingevuld, o.a. door het strategisch innemen van programmatie, zonder effectieve plannen, anderzijds wordt er met voorafgaande vergunningen gespeculeerd, soms louter om de marktwaarde van een voorziening bij een mogelijke overname in de hoogte te krijgen.

De VVSG stelt daarom voor om het lokale bestuur niet enkel een taak te geven bij het sluiten van de voorzieningen, zoals nu reeds het geval is, maar ook bij het voorkomen van deze sluitingen én bij het oprichten ervan. Voorkomen is immers beter dan genezen. Wij willen daarom enerzijds dat de burgemeester en OCMW-voorzitter minstens worden verwittigd van zodra een bepaalde woonzorgvoorziening het statuut van een 'aandachtsvoorziening' krijgt, anderzijds dringt de VVSG aan op een lokaal geïnspireerde programmatie, die ook lokaal toegewezen wordt.

d) Diensteneconomie: een voorstel tot contingentering

Om tegemoet te kunnen komen aan de Europese voorschriften inzake DAEB is het wenselijk de aanvraagprocedure voor de 'open oproepen' grondig te wijzigen. Om volledige zekerheid te kunnen krijgen over het feit dat de uitvoering van een dienstverlening kadert in de opdracht van een overheid stelt de VVSG voor om te werken met een systeem van contingentering van de LDE plaatsen.

Deze contingenten worden ter beschikking gesteld d.m.v. een oproep naar de lokale besturen (de regisseur) (1). In functie van de lokale nood en financiële draagkracht, vraagt een gemeente een contingent aan (2). Het contingent wordt door Vlaanderen toegewezen aan de aanvragende gemeente (3). De gemeente gaat op zoek naar een uitvoerder. De lokale overheid kan de opdracht dan op haar beurt toewijzen aan een actor/promotor (publiek of privaat) (4). Dit kan dan ofwel d.m.v. de wet op de overheidsopdrachten of via het belasten van de uitvoering via toewijzing (zonder concessie).

e) Hard maken van de regisseursfunctie

Lokale besturen zijn decretaal "regisseur" voor heel wat taken:

- lokaal woonbeleid
- lokale diensteneconomie
- lokaal flankerend onderwijsbeleid
- lokale kinderopvang
- lokaal sociaal beleid
- ...

Lokale besturen vragen daar de reële **bevoegdheden** voor: instrumenten, beslissingsbevoegdheid, doorzettingmacht, ...

f) Schoolinfrastructuur: toewijzen aan de gemeenten (met de middelen)

g) Organisatie van het kleuter- en basisonderwijs: lokale opdracht

h) Openbaar vervoer: diverse aspecten toewijzen aan lokale besturen met de middelen (o.a. nieuwe buslijnen; halte-infrastructuur; organisatie van de basismobiliteit ...)

i) Aspecten van eerstelijnsgezondheidszorg toewijzen aan lokale besturen met de bijhorende middelen

j) Het hele flankerend onderwijsbeleid is een lokale bevoegdheid

k) Inrichting schoolomgevingen, fietspadenaanleg, ... Bevoegdheid mét de middelen bij gemeenten leggen

l) Handhavingsbeleid van gemeenten financieel en organisatorisch sterker ondersteunen

Het sluitstuk van elk overheidsbeleid is handhaving. Gemeenten hebben daar zeer uitgebreide bevoegdheden (die vaak echter erg onduidelijk zijn of tegengesteld aan mekaar).

Een niet-volledig overzicht:

horeca: nachtwinkels, café's, dancings, alcoholautomaten, ambulante handel, markten, enz.; milieuhandhaving; afvalbeleid (sluikstorten); parkeerbeleid; ruimtelijke ordening (bouwovertredingen); brandveiligheid (in rusthuizen, kinderopvang, jeugdlokalen, enz.); extreem rechtse manifestaties (blood and honourmanifestaties); vreemdelingenwetgeving; voedselveiligheid; gezondheidsbeleid; drugswetgeving; woonbeleid; huurwetgeving; verkeersproblematiek; economische wetgeving; enz. ...

Hiervoor zijn veel meer personeelsleden mét handhavingsbevoegdheden nodig: de noodzakelijke financiële middelen ontbreken.

m) Minder centrale Vlaamse regelgeving inzake lokaal HRM- en personeelsbeleid

Sectorale akkoorden en rechtspositieregelingen moeten beperkt worden tot loon- en arbeidsvoorwaarden van het personeel (gezamenlijke minimumsokkel).

Volgende centrale regelgeving moet afgebouwd worden: werving en selectie, loopbaanbeleid, vorming, evaluatie, verloven en afwezigheden, toelagen en vergoedingen, tucht, kabinets- en fractiepersoneel, deeltijdse ambten van secretarissen en ontvangers in gemeenten en OCMW's.

Daarnaast wordt door de Vlaamse overheid een aantal zaken verboden, die nergens expliciet verboden worden: bijvoorbeeld detachering statutairen, scholingsbeding, delegatie van een deel van de aanstellingsbevoegdheid, de individuele keuze tussen inhaalrust of toeslag, omrekenen feestdagen in uren, opsplitsen vakantiedagen in het wettelijk minimum enerzijds en de extra vakantiedagen anderzijds, aan kandidaten voor vacatures bijkomende aanstellingsvoorwaarden (bijvoorbeeld een diploma) door college (is gemeenteraad, zegt ABB).