

# VVSG-commentaar Witboek Interne Staatshervorming

---

Raad van bestuur van 11 april 2011

---

## 1 Standpunt

De Vlaamse regering heeft op vrijdag 8 april het Witboek in het kader van de interne staatshervorming goedgekeurd. De raad van bestuur van de VVSG heeft een eerste voorlopig standpunt bepaald op 11 april 2011.

## 2 Statuut van het document

Het Witboek is een regeringsdocument dat tot stand gekomen is via onderhandelingen tussen de drie politieke partijen die deel uitmaken van de Vlaamse regering. Er is in bepaalde mate rekening gehouden met de teksten die de VVSG heeft gemaakt met commentaren op het Groenboek (teksten van 10 mei 2010 en 25 oktober 2010). Het Witboek is niet tot stand gekomen na overleg en onderhandeling met de VVSG. Het in het Groenboek aangekondigde Bestuursforum (Vlaamse regering, VVSG, VVP Commissie Efficiëntie en Effectiviteit) heeft slechts één keer vergaderd, en dan nog uitsluitend als kennismaking en voor enkele technische afspraken. De tweede geplande vergadering werd een uur voor de samenkomst afgeblazen door de Vlaamse regering. Nadien zijn de gesprekken binnen de meerderheidspartijen gevoerd, met af en toe ook informele contacten met vertegenwoordigers van de VVSG.

De VVSG betreurt ten zeerste dat er geen echt overleg en onderhandeling is geweest met de representatieve vereniging van de lokale besturen in Vlaanderen.

## 3 Inhoud van het Witboek

Na een inleiding over de procedure die werd gevolgd valt het Witboek uiteen in twee grote delen. Het **eerste deel** (iets meer dan dertig bladzijden) omvat **een knelpuntenanalyse en visieontwikkeling** over de interne Vlaamse bestuurlijke organisatie. Dit deel is een herschreven versie van wat al in het Groenboek stond als analyse en visie. De nieuwe tekst is op een aantal punten aangepast en verfijnd, onder meer op basis van de reacties in de VVSG-teksten. Het is een degelijk werkstuk met een behoorlijk goede analyse van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen en een correct overzicht van de bestuurlijke knelpunten. De elementen aangebracht op het gebied van visie beantwoorden zeker ook aan de verwachtingen die er leven bij de lokale besturen. De Vlaamse overheid is in dit stuk ook behoorlijk kritisch over het eigen functioneren tijdens de voorbije decennia.

Het **tweede deel** (110 bladzijden) bevat de **uitvoeringslijnen** voor de interne staatshervorming. Men heeft rekening gehouden met de VVSG-kritiek dat het tweede deel van het Groenboek puur sectoraal was opgebouwd (volgens de dertien Vlaamse beleidsdomeinen) en dus de verkokering van de Vlaamse overheid in feite bevestigde. Ook het gebrek aan onderlinge samenhang en de geringe kwaliteit van de voorgestelde punten in het Groenboek heeft men proberen op te vangen. De opbouw van het tweede deel van het Witboek is gebaseerd op vijf eerder generieke punten nl.

- versterking van de bestuurskracht van de gemeenten;
- meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten;
- performante processen – minder interveniërende niveaus;
- afbakening provinciale taakstelling;
- vereenvoudiging van de intermediaire ruimte.

In dit tweede deel worden er 69 concrete doorbraken geformuleerd als uitvoeringselementen van de analyse en visie van het eerste deel.

## 4 Algemene beoordeling

Het Witboek is een compromis tussen de drie politieke partijen van de Vlaamse regering. Er zitten zeker een heel aantal positieve punten in voor de lokale besturen. Sommige onderdelen zijn algemeen en vaag geformuleerd zodat het onduidelijk is waar men naar toe wil. Bepaalde keuzes heeft men uitgesteld omdat er geen gemeenschappelijke visie was. Heel wat uitvoeringslijnen (doorbraken) moeten nog geconcretiseerd worden en kunnen dus nog in verschillende richtingen evolueren. Een heel aantal punten worden in de voorwaardelijke wijze geformuleerd. Blijkbaar is de heldere keuze voor meer subsidiariteit ingeperkt door het weerwerk van sommige sectorale departementen, van een aantal intermediaire bestuurders en van delen van het maatschappelijke middenveld. Het 'zogezegde gebrek aan bestuurskracht' van lokale besturen is vaak een sloganesk argument om de positie van het eigen bestuursniveau of de middenveldorganisatie te verdedigen. Het Witboek is zeker niet de grote omwenteling van de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie maar bevat wel een heel aantal elementen om het overheidsfunctioneren te verbeteren en efficiënter te maken. De Raad van bestuur is gematigd positief over het Witboek.

## 5 Positieve voorstellen voor de lokale besturen

De 69 doorbraken moeten natuurlijk de komende weken allemaal grondig bekeken worden op hun consequenties vooraleer we een definitieve uitspraak kunnen doen. Daarom beperken we ons voorlopig tot enkele commentaren.

Er zijn heel wat positieve punten voor de lokale besturen die ook aansluiten bij voorstellen die de VVSG al vele keren heeft gedaan. Enkele voorbeelden (zeker niet volledig):

- noodzaak aan terughoudende opstelling van de Vlaamse overheid: de doorbraak D.9. Personeelsbeleid lokale besturen beantwoordt hier zeker aan indien dit effectief gerealiseerd wordt;

- het Kaderdecreet planlastvermindering (doorbraak D.8.) blijkt nu eindelijk toch menens te zijn; na de goedkeuring van het ontwerp op de Vlaamse regering van 8 april zal het Vlaams Parlement zich hierover al heel binnenkort definitief kunnen uitspreken;
- de overheveling van bevoegdheden met middelen aan de lokale besturen is concreet gemaakt: cultuurbeleid (D.10), kleinhandelsbeleid en bedrijfshuisvesting (D.13), lokaal werkgelegenheidsbeleid (D.14); voorschoolse en buitenschoolse kinderopvang (D.17 en D.18), hervorming mobiliteitsconvenant (D. 19), de voorstellen over ruimtelijke ordening (D.23), woningkwaliteitsbeleid (D. 24) en lokale regierol in woonbeleid – aanleg infrastructuur (D.25), enzovoort;
- de mogelijkheden voor de regioscreening (D. 53 en D. 56), de proeftuinprojecten (experimenteerruimte in de streken) (D. 54), aanpak stadsregionale samenwerking( D. 55), binnengemeentelijke fiscale differentiatie (D.12) bieden perspectieven om de bestuursopbouw van onderuit aan te pakken;
- de concretisering van de versnelling van processen met een aantal doorbraken (D. 29 tot D. 36) o.a. vereenvoudiging systeem van onteigeningsmachtigingen; positief is dat bij de stedenbouwkundige vergunning slechts één ambtenaar en dus niet alle verschillende Vlaamse instanties in beroep kunnen gaan en één voldoende hooggeplaatste ambtenaar of politiek verantwoordelijke dus een gewogen afweging maakt om in beroep te gaan. Goed is ook dat gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen door de gemeente zelf worden goedgekeurd, daarna kunnen ze wel door de deputatie geschorst worden; enz.
- afschaffing specifiek toezicht (D. 28) maar nog helemaal niet concreet ingevuld;
- de overheveling van de opdecim op de verkeersbelasting naar het Gemeentefonds (D. 11): een oud voorstel van de VVSG;
- de invoering van een uitredingsvergoeding voor lokale uitvoerende mandatarissen (D. 6): een oud voorstel van de VVSG;
- onder bepaalde voorwaarden zijn meervoudige doelstellingen voor intergemeentelijke samenwerking mogelijk om te voorkomen dat er steeds maar meer intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontstaan (D.57);
- enz.

## 6 Enkele voorlopige commentaren

- **Versterking bestuurskracht gemeenten.** Er worden heel wat positieve voorstellen geformuleerd maar echte oplossingen zijn er niet altijd. Het is goed dat voor de optimalisatie van de schaalproblematiek de vrijwillige fusie niet meer als enig alternatief wordt geformuleerd: samenwerking tussen lokale besturen en shared services kunnen evenzeer leiden tot schaaloptimalisatie. Uit de ervaring van de voorbije periode kan ook geleerd worden dat het tot op heden voorgestelde systeem van vrijwillige fusie niet echt werkt: er zal moeten gezocht worden naar andere vormen van stimulansen en aanpak;
- **Herwaardering gemeenteraad en versterking band intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de gemeente.** Het gaat hier om een zeer terechte bekommernis. De voorstellen die men doet (D.5 en D.7.) zijn zeer procedureel van aard.

Voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden o.a. het elektronisch ter beschikking stelling van notulen aan gemeenteraadsleden; een bijzondere gemeenteraadscommissie voor IGVS en verzelfstandigde entiteiten; afstemming van beleids- en beheerscyclus van IGVS en gemeente; beperking van het aantal leden van de bestuursorganen; systeem uitdokteren voor evenredige vertegenwoordiging van de fracties in de gemeenteraden; enz. De VVSG heeft steeds gesteld dat ze bereid is om mee te zoeken hoe daar verbetering kan in gebracht worden. Men moet echter goed beseffen dat nieuwe regelgeving hier weinig of niets zal aan veranderen. Er moet veel forser geïnvesteerd worden door de politieke partijen in de selectie en rekrutering van kandidaten bij de verkiezingen en in de opleiding van verkozen mandatarissen. De VVSG is bereid om via haar Politieke Academie zware inspanningen te leveren in de opleiding en vorming van verkozen gemeenteraadsleden, OCMW-raadsleden, vertegenwoordigers in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hiervoor moeten extra middelen vrijgemaakt worden en moet een regeling ontworpen worden dat de verkozen mandatarissen hun verantwoordelijkheid meer opnemen;

- **Herijking Gemeentefonds** (D.2.) Is een delicate evenwichtsoefening die enkel kan gebeuren als er een substantiële verhoging van het budget voorhanden is. Het voorstel van een sanctioneringsmogelijkheid bij het niet nakomen van decretale verplichtingen moet zeer omzichtig benaderd worden. Het gevaar is dat hierdoor een opening ontstaat om subjectieve uitspraken te doen over de kwaliteit van de lokale beleidsvoering; bovendien kan dit alleen als ook het omgekeerde geldt: een schadevergoeding door de Vlaamse overheid wanneer die haar verplichtingen of engagementen tegenover de lokale besturen niet of onvoldoende nakomt;
- **Invoering constructieve motie van wantrouwen.** Te bekijken in het licht van de recente ervaringen over onbestuurbaarheid van sommige gemeenten en de ervaringen met dit instrument in Wallonië. Bij de voorbereiding van het Gemeentedecreet werd dit instrument ook voorgesteld: in de lokale sector was daar toen verdeeldheid over;
- **Verregaande vrijwillige samenwerkings- en integratiemogelijkheden voor gemeente en OCMW.** Het eerder ingenomen standpunt van de VVSG is duidelijk: wij steunen ten volle verregaande samenwerking en synergie tussen deze twee lokale besturen (dat is niet hetzelfde als integratie). Opvallend is dat hier steeds erg structureel wordt over gedacht maar dat de positie van de burger/cliënt en de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer en de grote noodzaak aan een beschermende omkadering van de concrete hulpverlening nooit als uitgangspunt wordt meegenomen. Men dreigt hierbij het kind met het badwater weg te gooien;
- **Zorgstrategische planning** (D. 15). Toch erg beperkend geformuleerd (wordt dat geen lege doos?). De regierol is een zaak van gemeente en OCMW (en niet alleen van de gemeente);
- **Subsidies in leefmilieu en natuur** (D.38). We vernemen nu plots een totaal nieuwe benadering waarover nooit enig contact en overleg is geweest met de VVSG.  
*Binnen de Samenwerkingsovereenkomst Leefmilieu die loopt tot en met 2013, gaat jaarlijks ongeveer 25 miljoen euro naar gemeenten en provincies en worden vragen gesteld bij de beperkte meerwaarde in verhouding tot de als overmatig ervaren planlast. Gegeven de*

*maturiteit die het lokaal leefmilieubeleid ondertussen bereikt heeft en de nood aan investeringsmiddelen voor riolering en aan werkingsmiddelen voor handhaving wordt het gemeentelijk aandeel van de SO herbestemd naar riolering ten behoeve van gemeenten en het provinciaal aandeel van de SO, met inbegrip van de middelen van het addendum van de SO gemeenten, naar handhaving vanuit het Vlaams gewest in plaats van vanuit gemeenten respectievelijk provincies.*

Hierover moet er zeker een uitgebreide consultatie komen van onze leden. Dit is trouwens iets dat blijkbaar op het allerlaatste moment in de teksten is ingeschoven want elders in het Witboek vinden we een verregaande inconsistentie met deze tekst (D.46):

*De energiepremies van de gemeenten en provincies zullen worden herbekeken in het kader van de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst, thema Energie. De huidige Samenwerkingsovereenkomst loopt tot eind 2013. Het Rekenhof voert op dit ogenblik een audit uit met de bedoeling na te gaan of dit instrument op zich en de huidige concrete invulling voldoende geschikt zijn om bij te dragen tot het Vlaamse energiebeleid.*

- **Integratie-inburgering** (D. 60): dit wordt gepresenteerd als een louter structurenverhaal (wieden in de intermediaire ondersteuningsstructuren), terwijl er ook meer inhoudelijke stroomlijning zou moeten zijn en de lokale besturen reële doorzettingsmacht moeten krijgen;
- **Waterbeleid en –beheer** (D. 63) komt gedeeltelijk tegemoet aan het VVSG-standpunt. De onderhandelingen hierover vergen nog heel wat overleg en tijd;
- **Financiële verevening** (D.41): alleen uitgewerkt voor de relatie provincies met Vlaanderen. Quid met verschuivingen naar of van gemeenten?
- **Lokaal cultuurbeleid** Doorbraak (D.10). Problematisch is het monopolie dat toegekend wordt aan het Provinciaal Bibliotheekstelsel (PBS). De stelling dat PBS een meerwaarde is, wordt met klem tegengesproken door lokale bibliotheken die zelf veel investeerden in digitalisering. Voor hen blijkt de aansluiting op het PBS-systeem een achteruitgang i.p.v. vooruitgang. Bovendien sluit BIBNET -als uitvoerder van Vlaams beleid- overeenkomsten met bedrijven zoals Medialab waarop gemeenten maar kunnen intekenen als ze lid zijn van het PBS-systeem. Op die manier worden gemeenten met een sterk bib-beleid benadeeld door een PBS-monopolie, bepaald door Vlaanderen en provincies. Een eerder akkoord tussen de VVSG en Vlaanderen in bibliotheekbeleid stipuleerde trouwens dat aansluiting op PBS geen exclusieve voorwaarde kon zijn. De stelling dat Vlaanderen geen verantwoordelijkheid draagt in de ondersteuning van lokale bibliotheken is dan ook niet correct. Overleg met de VVSG hierover -op uitdrukkelijk verzoek van onze leden- blijkt opnieuw nodig.
- enz.

## 7 Verdere aanpak

De raad van bestuur van VVSG vraagt zeer uitdrukkelijk dat de VVSG structureel meer betrokken wordt bij de verdere besprekingen en implementatie van dit Witboek. Tientallen geformuleerde doorbraken hebben mogelijk verregaande consequenties voor de lokale

besturen. Het is onaanvaardbaar dat het lokale bestuursniveau voor voldongen feiten wordt geplaatst.