



Vlaams
Parlement

ingediend op **731** (2015-2016) – Nr. 2
17 mei 2016 (2015-2016)

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering en Stedenbeleid
uitgebracht door Ingrid Pira en Nadia Sminate

over het ontwerp van decreet

tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005,
het Provinciedecreet van 9 december 2005
en het decreet van 19 december 2008
betreffende de organisatie van de openbare centra
voor maatschappelijk welzijn

Samenstelling van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid:

Voorzitter: Mercedes Van Volcem.

Vaste leden:

Sofie Joosen, Bert Maertens, Marius Meremans, Willy Segers, Nadia Sminate, Peter Wouters;
Bart Dochy, Michel Doomst, Ward Kennes, Koen Van den Heuvel;
Marnic De Meulemeester, Mercedes Van Volcem;
Kurt De Loor, Els Robeyns;
Ingrid Pira.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Andries Gryffroy, Jan Hofkens, Lies Jans, Kris Van Dijck, Karim Van Overmeire;
Caroline Bastiaens, Jan Durnez, Martine Fournier, Joris Poschet;
Lydia Peeters, Bart Somers;
Yasmine Kherbache, Bruno Tobback;
Bart Caron.

Toegevoegde leden:

Chris Janssens;
Christian Van Eyken.

Documenten in het dossier:

731 (2015-2016) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

I.	Toelichting door Liesbeth Homans, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding.....	4
1.	Algemene situering van het ontwerp van decreet	4
2.	Wijziging van het toezicht op de hulpverleningszones	4
3.	Overzicht van de wijzigingslijnen voor het personeel	4
3.1.	Decentralisatie van de bevoegdheidsverdeling: wie beslist over wat?.....	4
3.2.	Decentralisatie van het instrumentarium inzake personeelsbeheer ..	5
3.3.	Minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling	6
II.	Algemene bespreking	6
1.	Tussenkomen van de commissieleden	6
2.	Antwoorden van minister Liesbeth Homans	10
3.	Replieken van de commissieleden	12
III.	Artikelsgewijze bespreking en stemming.....	13
IV.	Eindstemming	13
	Gebruikte afkortingen	14

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid besprak op 10 mei 2016 het ontwerp van decreet tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

1. Toelichting door Liesbeth Homans, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

1. Algemene situering van het ontwerp van decreet

Minister *Liesbeth Homans* deelt mee dat het ontwerp van decreet grondig werd voorbereid, inclusief onderhandelingen in het Comité C1. Het ontwerp van decreet wijzigt zowel het Gemeentedecreet, het Provinciedecreet als het OCMW-decreet. Het is ook een voorafname op het decreet Lokaal Bestuur.

Het ontwerp van decreet kan worden onderverdeeld in twee inhoudelijke thema's: het toezicht op de hulpverleningszones en de autonomie of decentralisatie inzake personeelsbeleid van de lokale besturen. De wijzigingen inzake het personeelsbeleid worden aangebracht in uitvoering van het Vlaamse regeerakkoord, en werden ook besproken in de paritaire commissie decentralisatie. De wijzigingen worden gedragen door de VVSG en de VVP en verkregen het akkoord van de vakorganisatie ACV Openbare Diensten.

2. Wijziging van het toezicht op de hulpverleningszones

Met de wijziging van de drie decreten wordt de procedure aangepast voor de uitoefening van het gewoon bestuurlijk toezicht op de recent operationeel geworden federale hulpverleningszones. Deze procedure wordt nu in het Gemeentedecreet vastgesteld en is eigenlijk dezelfde als de toezichtregeling voor de politiezones, maar dan toegepast op de hulpverleningszones.

3. Overzicht van de wijzigingslijnen voor het personeel

In het kader van een ruimere autonomie voor de lokale besturen werden drie belangrijke clusters doorgetrokken naar het lokale personeelsbeleid. Het betreft de bevoegdheidsverdeling, het instrumentarium inzake personeelsbeheer en de minimale voorwaarden inzake rechtspositieregeling.

3.1. Decentralisatie van de bevoegdheidsverdeling: wie beslist over wat?

De eerste cluster inzake de decentralisatie van de bevoegdheidsverdeling omvat verschillende bevoegdheden. De bevoegdheid van de gemeenteraad kan worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en schepenen. Het betreft het vaststellen van het organogram, het invullen van het begrip 'dagelijks personeelsbeheer', de rechtspositieregeling en de dading over de gevolgen van het beëindigen van het dienstverband van een personeelslid. De minister wijst erop dat de delegaties inzake personeelsbeheer geen afbreuk doen aan het syndicaal statuut van de personeelsleden. Er zal immers steeds voorafgaand syndicaal overleg nodig zijn, ongeacht wie de wijzigingen aan de rechtspositieregeling vaststelt.

Sommige bevoegdheden van de gemeenteraad worden een bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. Het betreft de aanstelling, het ontslag

en de tuchtregeling van niet-decretale leden van het managementteam, en de concrete terbeschikkingstelling van een personeelslid.

De bevoegdheid van de gemeenteraad wordt versoepeld. De zogenaamde 'bindende regeling personeelsformatie' vervalt. Het lokaal bestuur zal met andere woorden zelf kunnen beslissen over het instrument dat het inzet om een personeelsbeleid te voeren.

Er wordt ook een subdelegatie van het college van burgemeester en schepenen naar de gemeentesecretaris voorzien. Het betreft het organogram en de aanstelling van leden van het managementteam. Een andere delegatiemogelijkheid betreft de bevoegdheid van gemeentesecretaris naar het personeel zonder meer. Concreet gaat het over het individueel dagelijks personeelsbeheer, aanstelling, ontslag en tucht. Deze laatste delegatie werd ingevoerd omdat de gemeentesecretaris vroeger enkel kon delegeren aan leidinggevend personeel dat lid was van het managementteam. Vooral in grotere gemeenten en steden maakt niet ieder personeelslid deel uit van het managementteam, vandaar een uitbreiding van deze delegatiebevoegdheid.

3.2. Decentralisatie van het instrumentarium inzake personeelsbeheer

Minister *Liesbeth Homans* wijst op de grotere autonomie die aan lokale besturen wordt toegekend. Een grotere autonomie en meer decretale vrijheidsgraden inzake het instrumentarium voor personeelsbeleid en personeelsbeheer is dan ook een logische consequentie.

Lokale besturen krijgen een grotere autonomie in de keuze van het dienstverband. Vroeger was een statutaire werving de algemene regel, en een contractuele werving de uitzondering. De keuze voor statutair of contractueel personeel moet worden gemotiveerd en moet financieel haalbaar zijn, maar er zijn in elk geval meer vrijheidsgraden voor het lokale bestuur. Dat geldt ook voor de terbeschikkingstelling en de overdracht van personeel. Het toepassingsgebied wordt uitgebreid zodat de gemeenten voortaan aan andere overheden en vzw's personeelsleden ter beschikking kunnen stellen.

De periodieke evaluatie wordt facultatief. Evaluatie wordt vereenvoudigd en efficiënter en autonomer inzetbaar. Het personeel krijgt in elk geval het recht op opvolging en feedback. Dat kan onder de vorm zijn van een evaluatie, maar daar beslist het lokaal bestuur zelf over.

Er kan gemotiveerd worden afgeweken van de secretaris-loonnorm, voor satellieten van het lokaal bestuur. Het personeel van een lokale satelliet kan dus eventueel meer verdienen dan de stads- of gemeentesecretaris, wat momenteel niet het geval is, althans niet officieel.

Voortaan kan een lokaal bestuur gezamenlijk met een ander lokaal bestuur personeel werven en eventueel een gezamenlijke wervingsreserve vaststellen. Dat kan ook met andere overheden dan een gemeente of OCMW.

Ook met betrekking tot de decretale graden gemeentesecretaris, stadssecretaris en financieel beheerder worden elementen van lokale autonomie voorzien. Het profiel waaraan deze graden moeten beantwoorden, kan voortaan worden uitgetekend door het lokaal bestuur, inclusief de prestatieomvang en de vervanging.

3.3. Minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling

Het ontwerp van decreet stelt een aantal minimale voorwaarden voorop inzake de rechtspositieregeling. Het betreft de salarisschalen, de toekenning van toelagen en vergoedingen, dienstbeëindiging, het verlies van de hoedanigheid van statutair personeelslid, en de regeling inzake verlof en afwezigheden. Het ontwerp van decreet bepaalt de minimale voorwaarden waaraan een lokaal bestuur moet voldoen. Lokale besturen kunnen echter bijkomende voorwaarden opleggen.

Gemeenten die groter zijn dan 200.000 inwoners kunnen binnen bepaalde marges gemotiveerd afwijken van de rechtspositieregelingen die via een besluit van de Vlaamse Regering worden opgelegd. Het feit dat de afwijking moet worden gemotiveerd, is in dit kader niet onbelangrijk.

II. Algemene bespreking

1. Tussenkomsten van de commissieleden

Kurt De Loor wijst op de belangrijke impact van het ontwerp van decreet op de werking van gemeenten, provincies en OCMW's. In afwachting van een volledige herwerking van de organieke decreten in een nieuw decreet Lokaal Bestuur, worden met dit ontwerp van decreet een aantal wijzigingen aangebracht aan wat volgens de memorie van toelichting 'inhoudelijke thema's met een prioritair karakter' zijn. Concreet gaat het over de regelgeving die betrekking heeft op het personeel van gemeenten, provincies en OCMW's en op het toezicht op de hulpverleningszones. Enkel wat dit laatste aspect betreft, sluit *Kurt De Loor* zich aan bij het voorstel zoals vervat in dit ontwerp van decreet.

Voor het overige is *Kurt De Loor* zeer terughoudend over het ontwerp van decreet. In eerste instantie is hij ontgoocheld over de wijze waarop het sociaal overleg werd georganiseerd. Hij citeert uit de opmerkingen van ACV Openbare Diensten – de enige vakorganisatie waarmee een akkoord werd bereikt, weliswaar met opmerkingen. De vertegenwoordigers stellen dat ze "de manier waarop de onderhandelingen over het voorontwerp van decreet in Comité C1 verlopen zijn, betreuren.". Deze verliepen absoluut niet in de geest van de omzendbrief BA 97/10. "Wij hadden het gevoel dat de politieke overheid de onderhandelingen slechts als een noodzakelijke formaliteit zag en dus niet de intentie had om compromissen te zoeken."

Kurt De Loor las onlangs in een congrestekst van CD&V dat "een betrokken overheid die zo dicht mogelijk bij de mensen wil besturen, ook de betrokkenheid van mensen, middenveld en ondernemingen moet vergroten. Hoe meer een beslissing gedragen wordt, hoe meer mensen en ondernemingen zich bij het beleid en hun overheid betrokken voelen.". Hij is het volledig eens met deze stelling, en vindt het jammer dat ze niet werd toegepast op de onderhandelingen met de representatieve vakorganisaties. Dit alleen is reeds een voldoende reden om zich te onthouden bij de stemming over het ontwerp van decreet.

Uiteraard is *Kurt De Loor* er voorstander van dat lokale besturen over hedendaagse instrumenten beschikken om hun personeelsbeleid vorm te geven. In de memorie van toelichting heet dit "meer ruimte voor zelforganisatie". Toch heeft hij een aantal bedenkingen. Het laat zich raden dat één van de kerngedachten van het nieuwe decreet Lokaal Bestuur, waar dit ontwerp van decreet een voorafname op is, het versterken van de gemeenteraad zal zijn. Over hoe aan deze nobele intentie vorm kan worden gegeven, zullen dan wellicht opnieuw grote principes voorgeschoteld worden. Toch zijn de rol en slagkracht van de

gemeenteraad in veel steden en gemeenten erg onderhevig aan erosie. Alle goede intenties ten spijt voelen veel gemeenteraadsleden zich alsmaar minder betrokken bij het beleid in hun gemeente. De strategische hoofdlijnen waarover ze niet enkel geacht worden te debatteren, maar waarvoor ze vooral de bakens zouden moeten uitzetten, blijken in de praktijk veelal weinig concrete keuzes te zijn. De echte macht, en dus ook die om keuzes te maken, is in de praktijk heel sterk opgeschoven naar het college van burgemeester en schepenen. Niet verwonderlijk dat heel veel raadsleden het aanvoelen dat hun functie een groot bloempotgehalte heeft, dat alsmaar groter wordt. En het maakt hierbij weinig verschil of het betrokken raadslid deel uitmaakt van de meerderheid of de oppositie.

De vrees bestaat dat deze ontwikkeling nog wordt versterkt. Opnieuw wordt het mogelijk om een aantal bevoegdheden van de gemeente- of provincieraad te delegeren naar het college van burgemeester en schepenen of de deputatie: de vaststelling van de rechtspositieregeling, de vaststelling van het organogram, de invulling van het begrip 'dagelijks personeelsbeheer' en het sluiten van dadingen met personeelsleden bij het beëindigen van hun dienstverband. Men kan zich de vraag stellen of deze delegatiemogelijkheid voor veel efficiëntiewinsten zal zorgen? Hoeveel keer op een legislatuur wordt de rechtspositieregeling van het personeel aangepast? Hoeveel keer op een legislatuur wordt er gesleuteld aan een organogram? Gaat er nu echt zoveel tijd verloren door de behandeling van deze elementen in de gemeenteraad? Bovendien gaat de transparantie verloren en groeit een democratisch deficit waar de vakorganisaties uitvoerig naar verwijzen.

Niet geheel ten onrechte kan worden opgemerkt dat dit decreet de keuze om delegatie te verlenen, bij de gemeenteraad zelf legt, en dat de delegatie bijgevolg facultatief is. Delegaties gaan gepaard met uitoefening van controle op de gedelegeerde bevoegdheden. De gemeenteraad, provincieraad of OCMW-raad kan dus rapportering opleggen. Dat is echter theorie. De bestuurspraktijk leert dat hier weinig van in huis komt, en dat telkens er een delegatie van bevoegdheden beslist wordt, de gemeenteraad behoorlijk slaafs de standpunten van het schepencollege volgt. Het is dan ook duidelijk dat de delegatiebevoegdheden in dit ontwerp van decreet weinig toegevoegde waarde genereren. Bovendien had men deze delegaties beter niet losgekoppeld van het brede debat dat nog moet worden gevoerd bij de bespreking van het decreet Lokaal Bestuur.

Kurt De Loor heeft ook bedenkingen bij de vrijheidsgraden inzake personeelsbeleid en personeelsbeheer. De symbolische beslissing lijkt belangrijker dan goede aanpassingen gebaseerd op bestuurlijke inzichten. De meerderheidspartijen zullen zich stoer op de borst kloppen dat er komaf wordt gemaakt met de statutaire benoeming die niet meer van deze tijd is. Dat kan echter niet de hoofdafweging zijn. De keuzevrijheid tussen statutaire en contractuele medewerkers moet afgewogen worden aan de financiële haalbaarheid. Dat is een cryptische omschrijving om te zeggen dat dat niet eenvoudig zal zijn. De pensioenproblematiek van de lokale besturen speelt hierin mee, evenals de responsabiliseringsbijdrage van DIBISS, het vroegere RSZPPO. De lokale besturen die blind kiezen voor louter contractuele aanstellingen, kunnen hierdoor met een zware factuur worden geconfronteerd. De pensioenen van lokale besturen zijn een federale aangelegenheid, maar dat neemt niet weg dat minister Liesbeth Homans als voogdijminister van de lokale besturen beter het voortouw neemt in de zoektocht naar een oplossing voor dit probleem. Door de illusie te wekken dat de statutaire aanstelling niet meer van deze tijd is, doet ze net het tegenovergestelde. De vakorganisaties merken op dat de statutaire benoeming haar oorsprong vond in de vaststelling dat statutaire tewerkstelling ook belangrijk is omdat het de onafhankelijkheid van de ambtenaren en de administratie

vergroot ten overstaan van de politiek verkozenen. De meerderheid ontwikkelt echter geen argumenten om deze stelling te weerleggen.

Waarom worden de minimale voorwaarden waaraan de rechtspositieregeling moet voldoen, herleid tot vier? De vakorganisaties vrezen terecht voor een uitholling van de rechtspositieregeling. En wat met de evaluatiecyclus? Het huidige systeem wordt in een aantal gevallen als log en ambtelijk ervaren, maar is het echt een goede zaak dat passende maatregelen om disfunctioneren bij te sturen, niet langer verplicht worden? En zou het echt kloppen dat evaluatie en feedback enkel nog nuttig zijn bij onder- of bovenmaats functioneren? Zo wordt de evaluatiecyclus enkel een negatief instrument. Het had van meer respect getuigd indien de kaderstellende Vlaamse overheid betere instrumenten inzake loopbaanontwikkeling had verankerd in de organieke decreten.

Ondanks het feit dat het ontwerp van decreet vermeldt dat “de notie personeelsformatie wordt opgeheven omdat de regeling in haar geheel ervaren wordt als een stroef kader dat in de praktijk nog zelden strookt met de werkelijkheid, en niet voldoet als eigentijds instrument voor personeelsbeheer”, treden de betrokken artikelen 12, 37 en 59 pas in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum. Wat is de reden hiervoor? En als de regeling nog niet klaar is om onmiddellijk ingang te vinden, waarom wordt die dan niet meegenomen in het decreet Lokaal Bestuur?

Nadia Sminate heeft als schepen van Personeel kunnen ervaren hoe stroef de personeelsregeling momenteel in elkaar zit, waardoor het als gemeentebestuur quasi onmogelijk is om een eigen personeelsbeleid in te voeren. Een grotere delegatie van bevoegdheden aan de lokale besturen zal de efficiëntie op het terrein zeker verhogen, en de voorliggende aanpassingen zijn dan ook meer dan welkom.

De verplichting voor een personeelsformatie valt weg. Het ontwerp van decreet spreekt van een personeelsplan. Waarin zitten de verschillen met de oude personeelsformatie, en is er begeleiding voorzien gedurende de overgangsfase?

De huidige tuchtprocedure is zeer log, waardoor lokale besturen het vaak niet meer aandurven om nog een procedure op te starten. Nochtans voorziet het ontwerp van decreet hierin geen wijzigingen. Wordt niet overwogen om de tuchtprocedure te herzien in het decreet Lokaal Bestuur? Kunnen in dit decreet ook geen wijzigingen worden opgenomen inzake het scholingsbeding voor statutairen? Gemeenten zien immers met lede ogen dat ze verplicht worden om opleidingen voor hun statutair personeel te betalen – ook tijdens de kantooruren – terwijl deze personeelsleden met het bekomen diploma de arbeidsmarkt optrekken en elders werk zoeken. Voor contractuele personeelsleden kan de gemeente in dit geval eventueel de kostprijs van de opleiding terugvorderen. *Nadia Sminate* pleit ervoor om deze terugvordering ook voor statutair personeel mogelijk te maken.

Marnic De Meulemeester wijst erop dat het voorliggende ontwerp van decreet een voorafname is op het nieuwe decreet Lokaal Bestuur dat nog moet worden besproken. De voorafname is beperkt tot inhoudelijke thema's met een prioritair karakter en meer specifiek gericht op het personeel van de lokale besturen en het toezicht op de hulpverleningszones.

De wijzigingen passen in het regeringsbeleid om de lokale besturen meer autonomie te geven. De personeelsuitgaven zijn gemiddeld goed voor 50 percent van de gemeentelijke exploitatie-uitgaven, en voor OCMW's ligt dit doorgaans nog hoger. Door lokale besturen meer autonomie te geven inzake personeelsbeleid, krijgen ze dus meer autonomie op zowat de helft van hun exploitatie-

uitgaven. De notie 'personeelsformatie' wordt opgeheven in het ontwerp van decreet. De besturen bepalen voortaan zelf het instrument waarmee ze hun personeelsbeheer vorm geven en opvolgen. Het lokaal bestuur heeft de vrije keuze tussen een statutaire of contractuele tewerkstelling, weliswaar zonder afbreuk te doen aan een aantal statutaire bepalingen, inclusief de reeds opgebouwde rechten. Het lokaal bestuur motiveert de keuze van het dienstverband. Het feit dat lokale besturen hierin meer keuzevrijheid krijgen, is bijzonder positief, maar zijn ze daar volledig vrij in?

Steden met meer dan 200.000 inwoners kennen een veelvoud aan personeelsleden en graden. Dit ontwerp van decreet maakt het daarom mogelijk om hun personeelsorganisatie beter af te stemmen op die hoeveelheid. Zo zullen de grote steden tussengraden en salarisschalen kunnen creëren die niet voorkomen in de stelsels die de Vlaamse Regering heeft vastgesteld, of aangepaste mogelijkheden krijgen rond de meerekenbaarheid van werkervaring in de privé.

Het ontwerp van decreet geeft ook meer mogelijkheden voor bestuurlijke samenwerking voor personeelsselectie en wervingsreserves. De samenwerkingsmogelijkheden van gemeenten inzake selectie en gezamenlijke wervingsreserves worden uitgebreid in vergelijking met de bestaande regeling. Waar die samenwerking was geregeld voor gemeenten onderling en gemeenten en hun OCMW, wordt die regeling uitgebreid naar samenwerking met een andere overheid, waaronder bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijke OCMW-verenigingen enzovoort. Deze regeling sluit dus duidelijk aan bij de tendens tot meer intergemeentelijke samenwerking.

Michel Doomst is blij dat de autonomie van de lokale besturen wordt verhoogd. Belangrijk hierbij is de keuzevrijheid om het personeel in een statutair of contractueel dienstverband aan te stellen. De kritiek dat hiermee de onafhankelijkheid en de continuïteit van de werking wordt ondergraven, is een brug te ver. De praktijk wijst immers uit dat personeelsleden in contractueel dienstverband hun taken met de nodige ernst en onafhankelijkheid verrichten. Lokale besturen hebben belang bij de werving van kwaliteitsvolle ambtenaren, rekening houdend met de taken die ze moeten verrichten. De keuze voor een statutair dan wel een contractueel kader, is een afweging die telkens kan worden gemaakt. De vrees van de vakbonden voor een algehele contractuele werving lijkt in dit kader niet terecht.

Het is aan de lokale besturen om vorm te geven aan de evaluatie van hun personeelsleden. Dit kan in diverse vormen. Evaluatie is niet verplicht. Het kunnen ook functioneringsgesprekken zijn, loopbaangesprekken, coaching en dergelijke. Wordt er in ondersteuning voorzien om dit proces in een eerste fase mee te begeleiden?

Er zijn slechts twee steden, Antwerpen en Gent, die gezien hun schaalgrootte gemotiveerd kunnen afwijken van de minimale bepalingen inzake rechtspositieregeling van de personeelsleden. Michel Doomst pleit ervoor om de norm van 200.000 inwoners te verlagen zodat ook andere steden hiervoor in aanmerking komen.

De uitbreiding van de samenwerkingsmogelijkheden naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is zonder meer positief. Kan er met alle overheden worden samengewerkt? Bijvoorbeeld ook met provincies?

Het salaris van personeelsleden van autonome bedrijven kan hoger of gelijk zijn aan dat van de gemeentesecretaris of griffier, zonder dat hierbij een bovengrens

wordt gesteld. Een bovengrens van anderhalf tot maximum het dubbele loon van de secretaris of griffier lijkt wenselijk.

Ingrid Pira is het eens met het algemeen streefdoel van meer autonomie en efficiëntie. De kritiek van de vakorganisaties over de gevoerde onderhandelingen roept echter vraagtekens op. ACV Openbare Diensten tekende weliswaar het akkoord, maar heeft toch ernstige bedenkingen, en schreef hierover het volgende: "De onderhandelingen waren trouwens al bij voorbaat gehypothekeerd doordat de vakorganisaties uitgesloten waren bij de besprekingen in de werkgroepen van de paritaire commissie. Daar is in een onderonsje van de politieke overheid met VVSG en VVP het voorbereidende werk voor dit ontwerp van decreet verricht.". Dit gaat dus niet over de inhoud van het ontwerp van decreet, maar over de totstandkoming, die ernstige bezwaren oproept.

Inhoudelijk stelt de memorie van toelichting dat het gaat over interne aangelegenheden die zich situeren op het operationele niveau. *Ingrid Pira* heeft begrip voor een modernisering van het personeelsbeleid van de lokale besturen, maar heeft het erg moeilijk met de uitholling van de bevoegdheden van de gemeenteraad inzake rechtspositieregeling, de personeelsformatie, het organogram en in mindere mate ook de dadingen. De drie eerstgenoemde bevoegdheden zijn geen operationele elementen, maar zijn wel degelijk hoofdlijnen. Het bepalen van hoeveel personeelsleden een lokaal bestuur nodig heeft, waar ze worden ingezet en op welk niveau, zijn de grote lijnen van het personeelsbeleid. Het is onbegrijpelijk dat dit aan de bevoegdheid van de gemeenteraad wordt onttrokken. Dit is inderdaad facultatief, maar rekening houdend met de politieke zeden dat de meerderheid zijn eigen beslissingen neemt, wordt het zonder meer een bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad heeft met andere woorden geen zicht meer op ongeveer vijftig percent van het budget van de gemeente. De efficiëntiewinst die men hiermee denkt te boeken is zeer beperkt. Het aantal uren dat de gemeenteraad hieraan besteedt, is relatief beperkt. De logheid van het personeelsbeleid zit eerder in de veelheid van te volgen procedures dan in het beslissingsniveau.

Het ontwerp van decreet is de zoveelste uitholling van de gemeenteraad. De politieraad werd reeds aan de bevoegdheid van de gemeenteraad onttrokken, autonome gemeentebedrijven nemen bevoegdheden over, en inzake ruimtelijke ordening is dit ook het geval met de Gecoro. Als deze evolutie zich verder doortrekt, kan men de gemeenteraden evengoed afschaffen. Het is trouwens niemand minder dan minister-president Geert Bourgeois die in een interview op het einde van het 17e congres van de lokale politiek in Gent, de uitholling van de gemeenteraad heeft aangekaart, en ze heeft geduid als een van de oorzaken waarom zetelen in de gemeenteraad minder aantrekkelijk wordt voor jonge mensen. *Ingrid Pira* voelt zich dus in goed gezelschap bij haar kritische argumentatie tegen het voorliggende ontwerp van decreet.

2. Antwoorden van minister Liesbeth Homans

Minister *Liesbeth Homans* is een absolute voorstander van meer autonomie voor de lokale besturen. Er worden hen een aantal vrijheidsgraden toegekend, waarbij ze autonoom kunnen beslissen om ze al dan niet toe te passen. De lokale besturen zijn hiervoor zelf verantwoordelijk. Dat is de grote lijn van het ontwerp van decreet.

Syndicaal overleg wordt altijd gekenmerkt door geven en nemen. In het Comité C1 werd ernstig onderhandeld, en door de administratie en kabinetsmedewerkers ook op een neutrale manier. Het is echter duidelijk dat vakorganisaties niet al hun programmapunten kunnen binnenhalen. Ook dat hoort bij een onderhandeling. Men kan niet ontkennen dat het overleg werd afgesloten met het akkoord

van ACV Openbare Diensten, zij het met een reeks opmerkingen. Als bepaalde commissieleden ontevreden zijn 'over de wijze van onderhandelen', beschuldigen ze eigenlijk de administratie en de kabinetsleden, en dat is niet correct.

De lokale autonomie en de mogelijkheid tot zelforganisatie worden best in decreten verankerd. Het is immers niet te ontkennen dat lokale besturen hunkeren naar meer vrijheidsgraden en mogelijkheden voor zelforganisatie. Zij worstelen momenteel met een te log personeelsbestand waardoor hun werking wordt gehypothekeerd.

De minister is het niet oneens met de opsomming van Ingrid Pira over bevoegdheden van de gemeenteraad die de laatste jaren werden verschoven. Het ontwerp van decreet gaat echter niet over de bevoegdheden van de gemeenteraad, maar over een beter personeelsbeleid voor provincies, gemeenten en OCMW's. Een gemeenteraad gaat over strategische keuzes, terwijl het ontwerp van decreet handelt over personeelsbeleid, en dus eerder op management is gericht.

Het feit dat een aantal artikelen inzake de personeelsformatie niet onmiddellijk in werking treedt, heeft te maken met de koppeling ervan aan het loopbaanstelsel. Een blinde opheffing van een aantal bepalingen zou niet getuigen van goed bestuur. De betrokken personeelsleden zouden deze werkwijze allerminst appreciëren want het zou hun loopbaanstelsel in het gedrang kunnen brengen. In de paritaire commissie decentralisatie werd daarom een werkwijze in twee fasen afgesproken. Het voorliggende ontwerp van decreet is de eerste fase. Pas in de tweede fase zal onder andere het besluit van de Vlaamse Regering en de rechtspositieregeling worden meegenomen, en uiteraard zal dit eveneens worden gekoppeld aan syndicaal overleg.

Het instrument van de personeelsformatie kan men gebruiken, maar het is allerminst een verplichting. De lokale besturen kunnen hun eigen personeelsbeleid bepalen, maar worden hierbij niet ontheven van de verplichting tot syndicaal overleg.

De logge tuchtregeling zorgt op lokaal vlak inderdaad soms voor problemen. Dit werd ook besproken in de paritaire commissie decentralisatie. Het is echter pas in de tweede fase dat hierover ten gronde zal worden onderhandeld. Dit geldt ook voor het scholingsbeding voor statutaire personeelsleden waar Nadia Sminate naar verwees.

De minister heeft een dubbel gevoel bij de vraag van Michel Doomst naar ondersteuning van lokale besturen bij de evaluatie van personeelsleden. Als aan de lokale besturen meer autonomie wordt gegeven, is het ook duidelijk dat zij niet voor alles en nog wat bij de Vlaamse overheid moeten aankloppen met de vraag naar ondersteuning. Uiteraard zullen de lokale besturen ondersteund worden bij de uitvoering van het voorliggende ontwerp van decreet, maar inzake de evaluatie van personeelsleden is de minister toch terughoudend.

De gemeenten kunnen uiteraard samenwerken met andere gemeenten, maar ook met andere overheden zoals provincies, en met vzw's.

De gemotiveerde afwijkingsmogelijkheid van de rechtspositieregeling werd inderdaad enkel voor grote steden ingeschreven. Het is een bewuste keuze omdat zij een grote diversiteit aan personeelsleden moeten managen. In 2013 waren er voor de stad Antwerpen 6216 ambtenaren, en voor de stad Gent 5232. Het verschil met de volgende stad is onmiddellijk erg groot: de stad Brugge met 1769 ambtenaren. De cijfers tonen duidelijk aan dat de twee grootste steden iets meer vrijheid nodig hebben om een efficiënt personeelsbeleid te voeren. Zij

krijgen daarbij geen carte blanche, maar kunnen slechts afwijken van bepaalde aspecten van de rechtspositieregeling, en dan nog mits voldoende motivering. Bovendien zijn er steeds minimale criteria waarvan niet kan worden afgeweken.

De afwijking van de secretarishnorm is geen verplichting. Het is een vrijheid die aan de lokale besturen wordt geboden, en die hun de nodige flexibiliteit in hun werking moet geven. Deze maatregel is gelijkaardig aan de minister-presidentnorm die tijdens de vorige legislatuur werd beslist. Ook van deze norm kan gemotiveerd worden afgeweken.

3. Replieken van de commissieleden

Kurt De Loor zegt dat de regering de mond vol heeft van meer lokale autonomie, maar dat de concrete maatregelen die zij neemt daar volledig haaks op staan. Zo werden recent de provincies verplicht om uit te treden uit de intercommunales, ook al hebben ze grondgebonden bevoegdheden. De financiële maatregelen van zowel de Vlaamse als de Federale Regering leggen eveneens een zware hypotheek op de zogezegde autonome beslissingsmacht van provincies, gemeenten en OCMW's. De keizer-kostermentaliteit is nooit weggeweest.

De invulling van bijkomende vrijheidsgraden die aan de lokale besturen wordt geboden, moet nog grondig worden besproken bij de voorbereiding van het decreet Lokaal Bestuur. Verkeerd ingevulde vrijheidsgraden hollen het democratisch gehalte van de beslissingen uit en komen ook de transparantie niet ten goede. De vakorganisaties delen deze kritiek.

Kurt De Loor is het niet eens met de minister dat het voorliggende ontwerp van decreet niet handelt over de organisatie van de gemeenteraad. De mogelijkheid wordt immers ingebouwd om een aantal bevoegdheden aan de gemeenteraad te onttrekken, wat in de praktijk dan ook zal gebeuren. De rechtspositieregeling van het personeel, de personeelsformatie en het organogram worden niet om de haverklap gewijzigd en maken dus geen leeuwendeel uit van de besprekingen van de gemeenteraad. Het is dan ook een flauw voorwendsel dat het onttrekken van deze bevoegdheid tot efficiëntiewinsten zal leiden.

Het is een sibillijnse uitdrukking dat de syndicale organisaties de minister 'niet zijn bijgetreden'. Een betere omschrijving van de realiteit is dat de kritieken van de vakorganisaties gewoon vernietigend zijn. Het citaat van Ingrid Pira uit het schoorvoetend akkoord van ACV Openbare Diensten sprak reeds boekdelen. Hier volgt nog een citaat: "De voorgestelde wijzigingen leiden evenmin tot oplossingen voor de fundamentele problemen van de sector. (...) Deze politieke overheid ziet de onderhandelingen slechts als een noodzakelijke formaliteit, en had niet de intentie om naar compromissen te zoeken.". De standpunten van de vakorganisaties die geen akkoord gaven tijdens de onderhandelingen, gaan nog verder en zijn gewoon vernietigend voor het voorliggende ontwerp van decreet.

De minister blijft doof voor de echte problemen waar de lokale besturen mee kampen. Het voorliggende ontwerp van decreet streeft slechts theoretische efficiëntiewinsten na en slaat helaas een gat in het democratisch gehalte van de beslissingen van lokale overheden.

Ingrid Pira verzet zich niet tegen een efficiënt personeelsbeleid. Zij tilt echter zwaar aan de uitholling van de bevoegdheden van de gemeenteraad, en is het niet eens met de stelling van de minister dat het hier enkel het management van het personeel betreft. Het management is een operationele taak, terwijl het uitzetten van de grondlijnen gebeurt via de rechtspositieregeling, het personeelskader en het organogram. Het zijn precies deze bevoegdheden die aan de gemeenteraad kunnen worden onttrokken en die zullen leiden tot een uitholling

van zijn bevoegdheden. Het toekennen van de vrijheidsgraden heeft eenzelfde gevolg en het zou nuttig zijn indien de voogdijminister van de lokale besturen zich hierover eens ernstig zou beraden.

Nadia Sminate begrijpt deze kritieken niet. Het ontwerp van decreet is geen dictaat voor de lokale besturen, want ze kunnen zelf beslissen in welke mate gebruik wordt gemaakt van de vrijheidsgraden die worden geboden. De lokale besturen beslissen hierover dus zelf. Dat is de essentie van lokale autonomie en eveneens de essentie van democratie. De kritiek over de uitholling van de bevoegdheden van de gemeenteraad is enkel een theoretische beschouwing, want wat gebeurt er nu reeds in de praktijk? De krijtlijnen van het personeelsbeleid worden uitgezet door een managementteam, door een staf, en worden dan pas voorgelegd aan de gemeenteraad. Het is dus zelden of nooit dat de gemeenteraad zelf – laat staan de oppositie – die krijtlijnen volledig uittekent. De vragen die in de gemeenteraad worden gesteld gaan eerder over de putten in de weg dan over de krijtlijnen van de rechtspositieregeling. De gemeenteraad zal zich in de toekomst dus niet minder bezighouden met de rechtspositieregeling, het personeelskader en het organogram dan in het verleden. Dat is de realiteit.

III. Artikelsgewijze bespreking en stemming

Tijdens de artikelsgewijze bespreking worden geen bijkomende opmerkingen gemaakt.

Artikel 1

Dit artikel wordt unaniem aangenomen met 13 stemmen.

Artikelen 2 tot en met 25

Deze artikelen worden aangenomen met 10 stemmen bij 3 onthoudingen.

Artikelen 26 en 27

Deze artikelen worden aangenomen met 12 stemmen bij 1 onthouding.

Artikelen 28 tot en met 72

Deze artikelen worden aangenomen met 10 stemmen bij 3 onthoudingen.

IV. Eindstemming

Het ontwerp van decreet tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, wordt aangenomen met 10 stemmen bij 3 onthoudingen.

Mercedes VAN VOLCEM,
voorzitter

Ingrid PIRA
Nadia SMINATE,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
DIBISS	Dienst voor de Bijzondere Socialezekerheidsstelsels
Gecoro	gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
RSZPPO	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten
VVP	Vereniging van de Vlaamse Provincies
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
vzw	vereniging zonder winstoogmerk