Stuk **1441** (2007-2008) – Nr. 1

VLAAMS PARLEMENT

Zitting 2007-2008

14 november 2007

GEDACHTEWISSELING

over de gevolgen van de implementatie van de Dienstenrichtlijn bij de lokale besturen

VERSLAG

namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie
uitgebracht door mevrouw Else De Wachter

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Kurt De Loor.

Vaste leden:

de dames Hilde De Lobel, Katleen Martens, An Michiels, de heren Wim Van Dijck, Joris Van Hauthem;

de heer Ludwig Caluwé, mevrouw Sonja Claes, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;

de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Laurence Libert, de heer Francis Vermeiren;

de heer Kurt De Loor, mevrouw Else De Wachter, de heer Jacky Maes.

Plaatsvervangers:

de heer Thieu Boutsen, mevrouw Marie-Rose Morel, de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, mevrouw Gerda Van Steenberge;

de dames Cathy Berx, Vera Jans, Joke Schauvliege, de heer Luc Van den Brande;

mevrouw Vera Van der Borght, de heren Bob Verstraete, Paul Wille;

de heren Dirk De Cock, Marcel Logist, Dany Vandenbossche.

Toegevoegde leden:

de heer Jef Tavernier;

de heer Kris Van Dijck;

de heer Christian Van Eyken.

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie hield op 6 november 2007 een gedachtewisseling over de gevolgen van de implementatie van de Dienstenrichtlijn bij de lokale besturen.

Aan de gedachtewisseling werd deelgenomen door de heer Pol Verhaegen, directeur van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) en de heer Guido Decoster, directeur-generaal van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

1. Toelichting door de heer Pol Verhaegen, directeur van het departement Economie, Wetenschap en Innovatie

De heer *Pol Verhaegen* verklaart dat zijn departement door de politieke overheid werd belast met het voorzitterschap van de Vlaamse stuurgroep die werd opgericht om de Europese Dienstenrichtlijn binnen de gestelde termijn, dit wil zeggen eind 2009, om te zetten. De voorlichting van de Vlaamse steden en gemeenten is inmiddels van start gegaan. Tussen 5 en 13 november worden in de vijf provinciehoofdplaatsen alle gemeentebesturen uitgenodigd voor een toelichting over de implicaties van de richtlijn en over de hulp die zij daarbij van de Vlaamse overheid kunnen krijgen.

Tijdens de genoemde uiteenzettingen worden vijf vragen beantwoord:

- Wat is de Europese Dienstenrichtlijn?
- Wat is de opdracht van elke Europese lidstaat?
- Wat hebben België en Vlaanderen ondernomen om daaraan te voldoen?
- Wat is de betekenis voor de lokale besturen?
- Wat is het verdere verloop van het proces en welke hulp kan de Vlaamse stuurgroep daarbij bieden?

Wat is de Europese Dienstenrichtlijn?

De spreker herinnert aan de moeilijke totstandkoming van de Bolkesteinrichtlijn, die uiteindelijk in december 2006 gepubliceerd werd. De richtlijn impliceert dat alle regelgeving getoetst moet worden aan de bepalingen van die richtlijn, die het vrije verkeer van diensten binnen de EU wil realiseren tegen eind 2009. Aangezien er al bijna een jaar verstreken is, valt geen tijd meer te verliezen, maar er is ook geen reden tot paniek. De heer Verhaegen wijst erop dat de Dienstenrichtlijn een lex generalis is, waardoor specifieke regelingen erop primeren. Bepaalde diensten werden buiten de richtlijn gehouden, zoals die van algemeen belang, veiligheid en fiscaliteit.

Wat is de opdracht van elke Europese lidstaat?

De spreker stelt dat alle lidstaten tegen eind 2009 in regel moeten zijn met de Dienstenrichtlijn, en dit op alle niveaus en alle gebieden, dus ook de gewesten, de gemeenschappen en de lokale besturen. Hij wijst ook op een aantal begeleidende bepalingen, zoals de administratieve vereenvoudiging en de organisatie van het unieke loket. Dat laatste strekt ertoe formaliteiten, formulieren en procedures elektronisch te laten verlopen zowel ten overstaan van binnenlandse als van buitenlandse (binnen de EU) dienstenleveranciers. Op Vlaams niveau ligt de aanpak van dit ambitieuze project nog ter studie.

Wat hebben België en Vlaanderen ondernomen om daaraan te voldoen?

In januari 2007 werd een Vlaamse stuurgroep tot stand gebracht, voorgezeten door het departement Economie. De richtlijn betreft alle bevoegdheidsdomeinen. Alle dertien Beter Bestuurlijk Beleid-(BBB)-beleidsdomeinen hebben een vertegenwoordiger in de stuurgroep, met het oog op hun responsabilisering voor de omzetting. Tot de processen die zij op gang moeten brengen, behoren de screening en de prescreening van de regelgeving in alle entiteiten. De eerste resultaten van dat laatste proces worden via een federaal aanspreekpunt overgemaakt aan de Europese Commissie.

Tijdens de diepgaande screening zal onder meer bepaalde regelgeving gewijzigd moeten worden. Die aanpassingen vergen tijd omdat zij telkens moeten gebeuren volgens de kanalen van het niveau waarop ze betrekking hebben.

Wat is de betekenis voor de lokale besturen?

De spreker benadrukt dat de Dienstenrichtlijn de bestaande bevoegdheidsverdeling binnen de lidstaten respecteert. De lokale besturen verliezen dus geen enkele bevoegdheid. Maar dat betekent dus wel dat ze tegen eind 2009 op alle lokale niveaus, van gemeenteraden en colleges tot autonome gemeentebedrijven, hun regelgeving met de Dienstenrichtlijn moeten conformeren. Er is echter geen reden tot paniek. Nederlands onderzoek wijst uit dat de hoeveelheid lokale regelgeving die gevat wordt door de Dienstenrichtlijn, vrij beperkt is. Toch raadt het departement de gemeenten aan om op grond van het voorzorgsprincipe alle regelgeving tegen het licht te houden.

De spreker verwacht een veel grotere impact van de oprichting van het unieke loket. Van zodra de stuurgroep klaar is met de genoemde studie over de architectuur van dat loket, zal hij de gemeenten informeren over de voorbereiding.

Wat is het verdere verloop van het proces en welke hulp kan de Vlaamse stuurgroep daarbij bieden?

Voor de contacten met de lokale besturen wordt samengewerkt met de diensten van de heer Guido Decoster, directeur-generaal van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. Via een elektronische nieuwsbrief werden alle lokale bestuursinstanties aangeschreven. Belangrijke referentiedocumenten met het oog op de toetsing kunnen worden gedownload van de website van het agentschap.

Het gaat ten eerste om een geannoteerde versie van de Dienstenrichtlijn, tot stand gebracht door de federale dienst Administratieve Vereenvoudiging. De spreker wijst er in dit verband op dat de Dienstenrichtlijn een beperkt aantal artikelen bevat, maar meer dan honderd consideransen. Ten tweede werd door het departement EWI voor alle dertien beleidsdomeinen een vademecum tot stand gebracht om de eigen regelgeving van de lokale besturen te onderzoeken aan de hand van een beslissingsboom.

Verder ontvangen de lokale besturen voor elk beleidsdomein naam en adres van een contactpersoon binnen het respectieve Vlaamse departement, die hen kan informeren bij twijfelgevallen. Op 28 september organiseerde de federale overheid een eerste contact met de Europese Commissie, waarbij de Vlaamse departementen vrij goed vertegenwoordigd waren. Gezien het complexe karakter van de Dienstenrichtlijn voor alle steden en gemeenten, werd afgesproken dat de Commissie in het voorjaar van 2008 een ontmoeting zou hebben met vertegenwoordigers van de Vlaamse steden en gemeenten. Allicht zullen de Waalse en Brusselse steden en gemeenten zich daarbij aansluiten.

De heer Verhaegen waardeert de samenwerking met het Agentschap voor Binnenlands Betuur en hoopt dat te gelegener tijd ook instanties als de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) hun medewerking zullen verlenen aan de informatie en begeleiding.

Wat als de lokale besturen nalaten zich aan de Dienstenrichtlijn te conformeren?

De heer Verhaegen wijst er op dat het niet aan het departement maar aan het beleid is om zich erover uit te spreken of men al dan niet iets moet doen. Dat neemt niet weg dat alles ervan afhangt wat men elders doet. In geval van veroordeling door het Hof van Justitie voor niet-naleving is het Vlaamse niveau voorlopig het laagste waarop verhaal kan worden ingesteld. De spreker meldt dat de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken mede in naam van zijn collega van Economie een wetgevend initiatief aan de voorzitter van de Tweede Kamer overmaakte met het oog op de wapening tegen nadelige gevolgen bij niet-naleving van de Dienstenrichtlijn door steden en gemeenten. De teksten die erover circuleren, geven te kennen dat dit mes hout zal snijden. Ook het departement EWI denkt na over de omgang hiermee.

2. Toelichting door de heer Guido Decoster, directeur-generaal van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur

De heer *Guido Decoster* bevestigt dat de Dienstenrichtlijn binnen het beleidsdomein Economie valt. Maar de gemeenten zijn horizontale besturen en oefenen op hun niveau ook die bevoegdheid uit. Hij stelt vast dat de Europese mededinging steeds zwaarder op de lokale besturen weegt en geeft daarbij het voorbeeld van de wetgeving op de overheidsopdrachten. De spreker wijst op de lopende juridische procedures en op de reeds gevelde arresten. De rechtspraak die in ontwikkeling is, zal van zeer groot belang zijn voor de lokale besturen.

Het komt er dan ook op aan hen te informeren en te ondersteunen. Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur kan daarbij faciliteren, al wil het niet in de plaats treden van het departement Economie, waarmee goed wordt samengewerkt. Het stelt concreet zijn communicatiekanalen ter beschikking. De heer Decoster benadrukt daarbij het belang van de website. Bij concrete vragen zal men ook doorverwijzen naar de juiste contactpersoon en het antwoord opvolgen.

Hij wijst erop dat binnen het agentschap een stuurgroep Europa werd opgericht. Daarbij zijn ook de VVP, de VVSG, het departement Internationaal Vlaanderen, de permanente vertegenwoordiging van de Vlaamse overheid bij de EU, het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (Vleva) en het Kenniscentrum Vlaamse Steden betrokken.

3. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer *Jacky Maes* ziet niet meteen hoe een gemeente als Mesen of Alveringem dit met haar personeel moet doen. Hij wijst er verder op dat de deadline met zich meebrengt dat de begroting 2009 gevat wordt, die al eind 2008 moet klaar zijn. Het lid waarschuwt er ook voor dat de goede wil van de

gemeenten teniet gedaan kan worden doordat andere niveaus na verloop van tijd niet dezelfde weg blijken op te gaan. Dat zou een verlies van tijd en geld betekenen.

Hij wijst er nogmaals op dat sommige aspecten het vermogen van de gemeenten te boven gaan en noemt daarbij de milieurichtlijnen als voorbeeld. Het lid vraagt ook aandacht voor de spanning met de beloofde administratieve vereenvoudiging. Hij wil ook weten wie dit uiteindelijk zal moeten uitvoeren in de gemeenten en met welk geld. Valt dit onder de gewone begroting of worden bijzondere budgetten vrijgemaakt? In het eerste geval vreest hij dat weinig gemeenten aanstalten zullen maken. De heer Maes pleit ervoor dat het kabinet Binnenlands Bestuur het voortouw neemt om mensen vrij te maken voor enkele gemeenten tegelijk. Tot slot peilt hij naar de gevolgen voor wie niet klaar is tegen eind 2009.

De heer *Francis Vermeiren* beklemtoont de complexiteit van het geheel. Hij beseft dat men hoe dan ook vooruit moet en het is goed dat er informatierondes zijn, maar de ervaring leert dat de gemeenten dit gewoon niet meer aankunnen. Al die colloquia en symposia zijn te veel voor de administratie van een kleine gemeente, nog afgezien van de kostprijs. Het lid pleit daarom voor een omvattende aanpak over verschillende beleidsdomeinen heen. Anders heeft men geen personeel meer om de verworven informatie te verwerken. De gemeentebesturen zijn echt in ademnood.

De heer *Jan Verfaillie* brengt het goede nieuws over de schuldenvrije Vlaamse overheid in 2009 in verband met de verplichtingen en verbintenissen die de lokale besturen moeten aangaan. Hij wijst op de kosten van de vele plannen die moeten opgemaakt worden. Met de richtlijn-Bolkestein komt er weer werk bij. Er zijn ook grote schaalverschillen tussen de gemeenten.

Ook de heer Verfaillie informeert naar wat er zal gebeuren als de gemeenten dit niet doen en naar de logistieke en financiële ondersteuning door de Vlaamse overheid. Hij wil niet dat de lokale besturen andermaal de rekening moeten betalen, zoals bij de waterzuivering.

De heer *Wim Van Dijck* neemt akte van de timing. Hij is vrij zeker dat ze niet realistisch is. Hij vermoedt verder dat de gevolgen of sancties in eerste instantie de lidstaten en niet de lokale besturen zullen treffen. Het lid informeert of aan het genoemde vademecum een kalender is gekoppeld. En hoe zit het met de evolutie in de andere gewesten? De heer Van Dijck wil ook vernemen hoe ver men hier staat in vergelijking met andere lidstaten. Wat is voorts de impact van de Dienstenrichtlijn op de Vlaamse regelgeving met betrekking tot de lokale besturen? Wat moet met andere woorden op het Vlaamse niveau gebeuren om tegemoet te komen aan de richtlijn?

De heer *Kurt De Loor* vraagt naar de reacties op de informatierondes, voor en na de uitleg. Komen er nog veel vragen naar boven? Is er een raming van de kosten voor de lokale besturen zoals in Nederland? Tot slot informeert hij of er een degelijke ondersteuning komt, die volgens hem zowel werklast als kosten voor de lokale besturen zal verkleinen.

4. Antwoorden van de sprekers

De heer *Pol Verhaegen* antwoordt ten aanzien van de heer Maes dat men aan de gemeenten heeft voorgesteld om klaar te zijn met de prescreening tegen april-mei volgend jaar. Dankzij het gebruiksvriendelijke vademecum moet dit mogelijk zijn. Hij wijst erop dat men zoveel mogelijk heeft getracht de hoofden van de administraties uit te nodigen, met name de secretarissen of – in grotere steden – de juristen uit hun staf. De heer Verhaegen benadrukt dat men hen niet oplegt hoe zich te organiseren maar hen wel de goede raad heeft gegeven dat de secretaris een lichte structuur opzet, in de vorm van een ‘taskforce’ waarin de belangrijkste gevatte departementen betrokken worden. Die moet dan de besluiten uit het register controleren.

De spreker verzekert dat alle niveaus binnen de lidstaat aan bod komen en dat ook de federale staat zelf ermee bezig is. Hij merkt op dat zowel België als Wallonië en Brussel werken met het vademecum van de Vlaamse stuurgroep. Vlaanderen wil niet per se de beste van de klas zijn, sommige zullen het beter doen maar andere slechter, zowel deel- als lidstaten. Hij wijst er ook op dat de gemeenten kunnen voortbouwen op de eerste resultaten die door de gewesten werden geproduceerd. Hij geeft het voorbeeld van de sector milieu. Sinds januari is al een hele weg afgelegd.

Wat de administratieve vereenvoudiging betreft, wijst hij op de voorbeelden van overlapping die de federale dienst geeft. Moet bijvoorbeeld de controle van voedselveiligheid een gemeentelijke taak blijven als zij efficiënt wordt uitgeoefend door een federale dienst? Men moet dat punt per punt onderzoeken. Hij is daarom zeer tevreden met de nauwe samenwerking met de federale dienst Administratieve Vereenvoudiging.

De VVSG werd meteen uitgenodigd om mee te werken aan de informatierondes, maar ging daar tot nu toe niet op in. De spreker wijst erop dat alleen de steden en gemeenten zelf de VVSG iets kunnen opleggen.

De informatieronde die thans loopt is gratis, evenals het vademecum.

Men doet zijn best om maximale logistieke ondersteuning te bieden, al kan het altijd beter. Ter vergelijking wijst de spreker op de indrukwekkende website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, met veel informatie en praktijkgevallen. Zo ver is Vlaanderen nog niet. Wil men dat niveau bereiken, dan is een supplementaire inspanning vanwege de Vlaamse overheid nodig.

Het vademecum bevat geen kalender. Voor de uiteindelijke aanmelding en rapportage aan de EU, die de richtlijn eveneens oplegt, zal een beroep gedaan worden op het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

Binnen de federale structuur heeft Vlaanderen enkele lengten voorsprong. Toch wordt het erg moeilijk om de gestelde termijn op alle niveaus te halen. Het huidige ritme is daarom noodzakelijk. Wat er zal gebeuren als men het niet of niet helemaal haalt, weet de spreker niet, maar hij vermoedt dat de Europese Commissie een plan B heeft.

De belangstelling voor de informatieronde is relatief groot. Op de eerste dag waren zowel in West- als in Oost-Vlaanderen 40 aanwezigen. De inspanningen om iedereen te bereiken, worden voortgezet via verschillende kanalen. Tijdens de vergaderingen worden veel casuïstische vragen gesteld. Zij worden ofwel beantwoord ofwel wordt gezegd waar men het antwoord wellicht kan krijgen, met name in de beleidsdomeinen die al enkele maanden met de prescreening bezig zijn.

Er waren ook veel vragen over de betekenis van het begrip ‘diensten van algemeen belang’, ‘diensten van algemeen economisch belang’ en over fiscaliteit. De heer Verhaegen merkt op dat veel van de teksten over dit soort onderwerpen zwaar en expertgericht zijn.

De spreker geeft als voorbeeld de aanmelding door de Vlaamse overheid van een maatregel in verband met de certificering van technici voor brandbeveiligingsystemen, met het oog op het vermijden van mogelijke discriminatie van buitenlandse dienstenleveranciers. Het ging meer bepaald over de ontwikkeling van een reglementering voor de validering van dergelijke systemen. Bij de beoordeling van de discriminatie moet men rekening houden met noodzakelijkheid en evenredigheid. De Dienstenrichtlijn staat namelijk het behoud van een bepaalde discriminatie toe als zij noodzakelijk en evenredig met het betrokken belang is. Het komt er dus op aan die juridische begrippen met expertise in te vullen in de regelgeving. In het genoemde geval was de juridische argumentering ook werkelijk zeer goed. Maar de Europese Commissie merkte op dat zij overbodig was omdat het domein al werd afgedekt door een lex specialis.

Zo kwamen al twee dossiers terug van Europa. De spreker concludeert dat dus heel wat juridische expertise nodig is om uit te maken of een regel gedeeltelijk, helemaal of niet onder de Dienstenrichtlijn valt. In elk geval beschikt men, door deze fase achter de rug te hebben, over heel wat verworvenheden, die dienstig kunnen zijn voor de gemeenten.

De heer Verhaegen erkent het belang van de ondersteuning. Alle inspanningen sinds januari zijn daarop gericht. Hij hoopt samen met het Agentschap voor Binnenlands Bestuur nog een tandje te kunnen bijsteken.

De heer *Guido Decoster* vindt de opmerking terecht dat er veel op de gemeenten afkomt. Maar zijn agentschap kan niet zelf op alle vragen een antwoord geven. Hij ziet de rol eerder als faciliterend en ondersteunend bij de uitwisseling van informatie. In de inhoudelijke discussie zelf wil men zich niet mengen. Hij nuanceert ook door erop te wijzen dat de federale en de Vlaamse regelgeving aangepast worden naargelang de impact van de Europese regelgeving duidelijker wordt in de rechtspraak. Dat betekent evenwel niet dat men nu nog niets moet doen.

Ook hij wil graag de VVSG betrekken, onder meer via de eerder genoemde stuurgroep. Hij verwacht trouwens dat de VVP en de VVSG zeer duidelijk zullen meewerken, maar dat is een langzaam groeiproces.

Naar zijn aanvoelen is de grootste uitdaging de organisatie tegen 2009 van het unieke loket met de elektronische behandeling van vergunningen, wat vandaag op binnenlands niveau al geen sinecure is.

De recente Vlaamse regelgeving waarnaar de heer Van Dijck verwees, is goed. Zij moet niet in paniek gewijzigd worden maar men moet wel de ontwikkeling van de rechtspraak volgen. Hij wijst er bij wijze van voorbeeld op dat de KULeuven (Katholieke Universiteit Leuven) een studieopdracht uitvoert over de impact op de regelgeving inzake intergemeentelijke samenwerking. Hij wil eerst de resultaten afwachten.

De heer *Francis Vermeiren* is overtuigd geraakt van de urgentie. Men mag dit niet minimaliseren. Het lijkt hem interessant om te verzamelen over welke lopende rechtsgedingen men al informatie heeft.

De heer *Pol Verhaegen* verwijst voor de kostprijs van de invoering van een uniek loket naar een Ne-

derlands onderzoek. Resultaat was voor Nederland een bedrag van iets meer dan één miljoen euro. De studiegroep ging er daarbij van uit dat een aantal recurrente investeringen in lokale hard- en software, die toch moesten gebeuren, konden worden uitgesloten. De Nederlandse overheid overweegt verbintenissen op te nemen binnen dit financiële kader.

Er is onderzocht op welk niveau prescreening en screening dienen plaats te grijpen. Het minimum blijkt niveau A1 te zijn. Per dag kan men zo'n acht regelgevingen grondig screenen. Op Vlaams niveau werd de keuze gelaten aan de entiteiten om het zelf te doen met het voorhanden zijnde gekwalificeerde personeel of een beroep te doen op outsourcing. Het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media was het enige die dat laatste deed, met de KULeuven. Alle andere departementen werkten met hun eigen stafdiensten. Zij stelden een persoon vrij en ontwikkelden een lichte taskforce. Dit valt ook aan de gemeenten aan te raden, want het blijkt dus haalbaar voor de prescreening.

Vraag blijft wat het gaat worden met de transformatie van de regelgeving en de eerder beschreven subtiele juridische analyse. Misschien zal men dan een beroep moeten doen op een ander niveau. Transversale regelgeving kan op een hoger niveau zijn beslag krijgen. Maar dat kader ligt nog niet volledig vast.

Rechtsgedingen zijn er nog niet, want men is nog in de overgangsfase. Men kan ze pas verwachten vanaf 1 januari 2010. Pas dan kunnen eventuele gedupeerden opstaan. De bestaande rechtspraak kan wel dienen om aanwijzingen te vinden over de mogelijke interpretatie door het Europees Hof van bepaalde subtiele details, bijvoorbeeld de vraag wat precies een dienst is. De spreker verwacht in elk geval uitschuivers bij de afbakening van de diensten van algemeen economisch belang. Die aangelegenheid is bijzonder complex. Aangezien zij worden uitgesloten, probeert iedereen dat vehikel te gebruiken. De Europese Commissie kijkt daarom nauwlettend toe op de erkenning van uitzonderingen.

De verslaggever, *De voorzitter,*

Else DE WACHTER Kurt DE LOOR