

V L A A M S P A R L E M E N T



stuk **464** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 29 maart 2010 (2009-2010)

Gedachtewisseling

over de interne staatshervorming
met het Kenniscentrum Vlaamse Steden

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heer Lieven Dehandschutter

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Frank Creyelman, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Lieven Dehandschutter, Willy Segers;
de heer Marc Vanden Bussche;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Filip Anthuenis, mevrouw Marleen Vanderpoorten;
de dames Kathleen Deckx, Güler Turan;
de heer Bart De Wever, mevrouw Lies Jans;
de heer Peter Reekmans;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Toelichting door mevrouw Linda Boudry	4
1.1. Situering van het Kenniscentrum en belang van de steden.....	4
1.2. Vaststellingen	5
1.3. Diagnose	6
1.4. Excursie naar Nederland: project ‘De andere overheid’	7
1.5. Elementen van een Vlaamse staatshervorming	7
1.6. Excursie naar stadsregionale ontwikkeling (rapport Cabus 2009).....	9
1.7. Conclusie.....	9
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	10
3. Antwoorden van mevrouw Linda Boudry	13
Gebuurte afkortingen	15

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme hield op 23 maart 2010 een gedachtewisseling over de interne staatshervorming met mevrouw Linda Boudry van het Kenniscentrum Vlaamse Steden.

Deze gedachtewisseling kadert in een reeks gedachtewisselingen die de commissie over het thema van de interne staatshervorming houdt, dit ter voorbereiding van het groenboek en het witboek dat de minister van Binnenlands Bestuur over dit onderwerp aankondigde.

1. Toelichting door mevrouw Linda Boudry

1.1. Situering van het Kenniscentrum en belang van de steden

Mevrouw *Linda Boudry* verklaart dat de oprichting van het Kenniscentrum het resultaat is van een intensieve samenwerking die de laatste jaren tussen de steden is gegroeid. Doorheen heel wat initiatieven ('Thuis in de stad' met de werking rond het witboek, proces rond de Stadsmonitor, visitatieprocedure voor het Stedenfonds en burgemeestersoverleg van de dertien centrumsteden, overleg van de stadssecretarissen, overleg centrumsteden cultuur, overleg stedenbouwkundige ambtenaren, overleg OCMW's centrumsteden enzovoort) zijn de interstedelijke contacten zowel op politiek als ambtelijk vlak toegenomen. Het is in die bedding dat het Kenniscentrum (dertien centrumsteden en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten) in 2007 zijn werking opstartte.

Het Kenniscentrum is een interlokale vereniging, heeft een eigen website en werkt rond een beperkt aantal thema's die worden bepaald in samenspraak met enerzijds minister en administratie en anderzijds de dertien centrumsteden. Stedelijk wonen is er een voorbeeld van. De interne staatshervorming zat als thema al in de planning van vorig jaar en ook in het memorandum van de dertien.

Mevrouw Boudry onderstreept dat de centrumsteden tot op zeer grote hoogte dezelfde dingen zeggen over de interne staatshervorming als alle andere gemeenten in Vlaanderen. Zij waarschuwt ook vooraf dat haar kritische woorden over de administratie niet gaan over individuele mensen die hard hun best doen, maar wel over de globale cultuur.

De Vlaamse steden hebben een aparte positie. Internationaal worden steden almaar belangrijker en vormen zij de drijvende kracht achter de ontwikkeling van regio's. De spreker citeert Jacques Delors: "Als de steden falen, faalt Europa.". Dat gaat ook op voor Vlaanderen: als de steden falen, zal ook Vlaanderen falen. Welnu, Vlaanderen wil tegen 2020 aansluiten bij de topregio's van Europa. Daarvoor zal het krachtdadige steden nodig hebben. Vanuit die positie willen de centrumsteden een substantiële rol spelen in de interne staatshervorming en de daarbij horende modernisering van de overheid.

De centrumsteden huisvesten een vierde van de Vlaamse bevolking. De stadsvlucht is al voor een groot stuk gekeerd, al moet verder worden ingezet op jonge gezinnen. Ook op economisch vlak spelen de centrumsteden een belangrijke rol. Een kwart van de nieuwe ondernemingen wordt opgericht in één van de dertien centrumsteden, en de helft van alle jobs in de kennisintensieve en creatieve sector – en dus de toekomst van Europa – bevindt zich in de centrumsteden.

De steden spelen ook een belangrijke internationale rol en drukken bijvoorbeeld via toerisme een grote stempel op het imago en de aantrekkingskracht van Vlaanderen in de wereld. Sterke steden zijn motoren voor de economische welvaart, en beschikken over de kritische massa om te zoeken naar innovatieve oplossingen voor complexe en urgente maatschappelijke uitdagingen. De voorbije jaren deden de steden een behoorlijke inspanning op het vlak van bestuurlijke vernieuwing, door de modernisering en de professionalisering van hun werking en administratie.

1.2. *Vaststellingen*

De Vlaamse overheid ijvert op basis van het subsidiariteitsbeginsel, zoals blijkt uit een doorlichting van de beleidsnota's, er nog steeds voor om meer bevoegdheden over te hevelen van het federale naar het Vlaamse niveau. De centrumsteden stellen echter vast dat diezelfde Vlaamse overheid dat beginsel zelf niet toepast in haar eigen interne binnenlandse organisatie. De bevoegdheden van de Vlaamse overheid zijn door opeenvolgende staatshervormingen de voorbije decennia stelselmatig uitgebreid. Telkens als er een nieuwe bevoegdheid bij kwam, hebben de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement daarvan gebruik gemaakt om er concrete invulling aan te geven in de vorm van regelgeving.

Raakvlakken van de Vlaamse overheid met lokale besturen zijn overal te vinden. Zij regelt om te beginnen het hele organisatorische kader waarbinnen lokale besturen moeten werken. Verder ontwikkelt die overheid binnen zijn eigen organisatie een beleid, dat via decreten en convenants verplichtingen oplevert voor de lokale besturen. Via haar bevoegdheden beïnvloedt de Vlaamse overheid ook het gedrag van belangrijke private of semiprivate spelers in de stad, zoals op het vlak van zorg. Daarnaast zijn er nog echte bevoegdheden waarover Vlaanderen autonoom kan beslissen maar die in een bepaalde lokaliteit uitgeoefend worden.

Bij al die interventies constateren de steden dat hun zorgen, verwachtingen en vragen onvoldoende aan bod komen. Zij stellen verder vast dat continu doorheen het beleid dat zij voeren, gefietst wordt. De lokale coördinatie wordt meer en meer een probleem. Tientallen decreten, uitvoeringsbesluiten, richtlijnen en regels beperken ten gronde de handelingsvrijheid van de steden. Het maakt de overheid niet meer maar minder slagvaardig. Zij ageert immers steeds meer versplinterd, terwijl de oplossing van complexe maatschappelijke vraagstukken, een sectoroverschrijdende aanpak en lokale regie vraagt.

De Vlaamse overheid bestuurt volgens een zeer hiërarchische top-downcultuur. Men wenst het beleid van de gemeenten en de OCMW's vanuit het Vlaamse niveau te 'sturen'. De lokale besturen worden daarmee uitvoeringsinstanties van de Vlaamse overheid. Vlaanderen doet een aanbod, waarbinnen de lokale besturen kunnen shoppen, terwijl ze verkiezen dat de centrale overheid voor een deel vraaggericht zou denken.

De organisatie van de Vlaamse overheid wordt gekenmerkt door een hoge mate van verkokering. De bestuurlijke vernieuwingsoperatie BBB heeft dat nog verder versterkt. Er is intern en extern verzelfstandigd, beleidsvoorbereiding en -uitvoering werden uit elkaar gehaald. Het gebied waarop onderdelen van de administratie functioneren, wordt alsmaar kleiner. Een groot aantal afstemmingsproblemen is het gevolg. Binnen die versnippering bestaan uiteenlopende regels, systemen en planverplichtingen, en dat zowel voor toezicht als rapportering. In die veelheid aan regelgeving ontbreekt samenhang en een totaalvisie. Complexe stedelijke problemen laten zich echter moeilijk verknippen.

De versnippering leidt ook tot een verantwoordingsbureaucratie. Elke regeling heeft haar eigen doelstelling, looptijd, rapportering en financiële verantwoording. Samenhangend beleid gaat in de steden daardoor steeds meer lijken op het maken van boekhoudkundige puzzels. Er doen zich de laatste tijd ook ernstige problemen voor op het vlak van vereiste bovenlokale adviezen. Ze zijn onderling niet afgestemd: over net hetzelfde zegt een advies ja en een vergunning neen. Blijkbaar spreekt men niet met elkaar.

Vaak gaat het ook om langlopende projecten, waarvoor in de loop van de uitvoering de regelgeving nog wordt gewijzigd. Zo moeten sommige steden na tien jaar werking volledig vanaf nul herbeginnen door het nieuwe grond- en pandenbeleid. Iets wat in een stroom zit, zou moeten afgehandeld kunnen worden binnen de vigerende regelgeving, vindt mevrouw Boudry. Verder zorgt het versnipperde karakter van fondsen voor lokale boek-

houdkundige puzzels. Er zijn personeelsleden die niets anders doen dan plannen schrijven. Men kan zich voorstellen dat de toestand in kleinere gemeenten met minder personeel nog prangender is.

Het is hoog tijd om te differentiëren tussen besturen. Vlaanderen probeert met één blauwdruk 308 gemeenten tussen 500.000 inwoners en pakweg 5000 inwoners op een uniforme manier te behandelen. Dat is onhoudbaar voor beide. De problemen waarmee ze geconfronteerd worden kunnen danig uit elkaar liggen. Dat komt door verschillen in bevolkingsaantallen (en -dichtheid) en verschillen in aard en ernst van maatschappelijke problemen die zich manifesteren en het daaruit voortvloeiende cumulatieve-effect. Daarnaast zijn er ook nog verschillen in ruimtelijke context. De bouw van nieuwe onderwijsvoorzieningen vormt van dat laatste een voorbeeld. Als men alle bestaande Europese en Vlaamse regels moet volgen, kan men ze quasi nergens meer inplanten. Men verwacht de komende jaren nochtans een demografische groei, waarvoor kwaliteitsvolle oplossingen nodig zijn.

Verder roeren op het lokale niveau burgers en bedrijfsleven zich steeds meer en eisen klassieke en nieuwe maatschappelijke organisaties hun plaats op.

Volgens het Kenniscentrum is de Vlaamse administratie haar voeling kwijt met de complexe beleidscontext. Men lijkt de regel dat alles mag wat niet verboden is, om te draaien. Daardoor zit men in een situatie waarin niets meer mag dat niet door de wet is toegestaan. De administratie werkt heel erg volgens de letter van de wet en niet volgens de geest. Daardoor creëert men eerder bijkomende problemen dan oplossingen, men werkt te weinig oplossingsgericht. Men zegt wat niet kan, wat niet mag in de plaats van te zoeken naar oplossingen. Er wordt sterk gepleit om het aantal juristen drastisch te verminderen. Zij timmeren het laatste gat voor creatieve oplossingen dicht.

Er werd ook gepleit om Vlaamse ambtenaren eens twee maanden stage te laten lopen in een lokaal bestuur en hen te laten voelen hoe lastig het is aan de andere kant. Een van de burgemeesters formuleerde zijn beeld van de centrale overheid als 'te veel volk met blijkbaar te veel tijd'.

ViA erkent al de geschetste problemen. Er wordt gewaagd van een bestuurskundig landschap met veel lagen en van historisch gegroeide inefficiëntie. Door de lagen heen is van alles geschoven, niet in homogene pakketten maar volgens de opportuniteit. In de plaats daarvan moeten een overwogen decentralisatie en een geïntegreerde beleidsplanning leiden tot sterke, politiek en ambtelijk geresponsabiliseerde lokale besturen.

Ook op Europees vlak zijn de ministers bevoegd voor steden- en cohesiebeleid al een tijdje aan het werk. Sinds Rijsel (Lille Action Programme – 2000) is men gestaag vooruitgegaan. In 2007 werd het Charter van Leipzig aangenomen. Daarin wordt geopteerd voor een geïntegreerde strategie en gecoördineerde actie. Inhoudelijk betekent dit dat, om het doel van duurzame steden te bereiken, verschillende beleidsagenda's in balans uitgevoerd moeten worden: sociale, economische en milieudoelstellingen moeten gelijktijdig nagestreefd worden. Anderzijds moet binnen de betrokken departementen beter samengewerkt worden en moeten financieringstromen gebundeld worden. Lokale besturen staan in voor lokale afstemming en regie, samen met burgers en private organisaties.

1.3. Diagnose

De diagnose van het Kenniscentrum is dat er nood is aan een keerpunt, aan breken met oude gewoonten, vormen en gedachten. Het is overduidelijk dat er een andersoortige verhouding moet komen tussen Vlaanderen en de lokale besturen, in casu de steden. Vertrouwen moet centraal staan. De Vlaamse ontwikkeling heeft de kunde en de ambitie van de steden nodig. Er moet ingezet worden op een Vlaams gecoördineerd beleid met duidelijke geldstromen en minder regels.

Het ultieme beoordelingscriterium voor de interne staatshervorming is of het lokale bestuursniveau er versterkt uitkomt. De centrumsteden zijn ervan overtuigd dat minister Bourgeois het beste voorheeft met zijn hervorming. De burgemeesters erkennen dat en willen samen met hem en de Vlaamse overheid werken aan de rationalisering van de werking van de overheid. Een debat is nodig om na te gaan welke materies beter zouden opgenomen worden door het lokale niveau in de plaats van het Vlaamse. Vlaanderen wordt uitdrukkelijk uitgenodigd zijn eigen werking in vraag te durven stellen.

1.4. *Excursie naar Nederland: project ‘De andere overheid’*

Vervolgens maakt mevrouw Boudry een vergelijking met Nederland. De noorderburen maakten in hun regeerakkoord van 2003 dezelfde beschrijving van wat er aan de hand is met het teveel aan regels, centrale betutteling en versnippering. Ze noemden hun project ‘De andere overheid’, een resolute keuze voor een slagvaardige overheid en een hoogwaardige publieke dienstverlening. Het Rijk moest leren vertrouwen op de lokale democratie en zich niet langer vastklampen aan regels op detailniveau. Men nam zich voor om te sturen op hoofdlijnen en minder gedetailleerde regelgeving te formuleren, en meer beleids- en uitvoeringsruimte voor het lokale niveau te creëren.

De Commissie Brinkman formuleerde daarover in 2005 een rapport waarin ze adviseerde om de subsidiestromen van 155 naar 22 terug te brengen. Die 22 werden geacht specifiek te zijn. Op vijf jaar tijd werden 155 rijkssubsidiestromen teruggebracht tot 38. De andere stromen zijn versast naar het Gemeentefonds, opgegeven vanwege achterhaald, of gebundeld in de brede doelen. Sommige subsidies zijn afgekocht omdat de administratieve handeling bijna duurder was dan de opbrengst.

Momenteel zijn er al drie golven van reductie achter de rug en blijven er nog 38 subsidiestromen over, 22 mogen er uiteindelijk overblijven. Een deel van de subsidiestromen werd overgeheveld naar het Gemeentefonds, een deel van de middelen gebundeld in fysieke, sociale en economische brededoelelstromen. Alle middelen die met fysiek beleid te maken hebben, zijn in één pot gestopt, zodat er interdepartementaal moet samengewerkt worden en lokaal beter kan afgestemd worden. Dat is ook gebeurd voor de andere brededoelelstromen. Deze zijn een tussenvorm tussen een specifieke sectorale geldstroom en het Gemeentefonds. Brededoelelstromen hebben betrekking op een meestal substantieel bedrag en beslaan een complex interdepartementaal beleidsterrein, opdat verkokering binnen de rijksdienst tegengegaan wordt. De leidende ambtenaren van de administratie waren cruciaal voor het succes. Voorts werd de verantwoordingssystematiek vereenvoudigd. Ministers en departementen werden gevraagd minder te hechten aan het afzonderlijk belang en meer te investeren in het geheel.

Een tweede belangrijke aspect is de terugdringing van de verantwoordingsbureaucratie met de single information, single audit (SISA). Het is de bedoeling om met een bijlage bij de jaarrekening de hele verantwoording in één keer af te werken. De departementen en ministers moeten hun deel daar dan uithalen. Dat vergt een enorme informaticaomwenteling. Op dat vlak heeft Vlaanderen nog een hele weg te gaan. Bij de beleidsnota's wordt er wel voor het eerst massaal ingezet op gegevensuitwisseling en gegevensontwikkeling.

1.5. *Elementen van een Vlaamse staatshervorming*

Het Kenniscentrum Vlaamse Steden vraagt dus meer bevoegdheden en middelen voor het lokale bestuursniveau, een consequente toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Het centrum heeft het gevoel dat de overheveling van bevoegdheden en middelen geen deel uitmaakt van de Vlaamse plannen. Er wordt enkel gerationaliseerd op wat bestaat.

Een tweede vraag van het centrum is dat de Vlaamse overheid zich terughoudend opstelt en vooral inzet op grote lijnen en kaders: ‘keep it simple and smart’. In heel wat beleids-

sectoren kunnen concrete bevoegdheden met de middelen overgeheveld worden naar het lokale niveau, bijvoorbeeld de scholenbouw en de kinderopvang. Op die twee vlakken zijn er al tekorten in de grote steden. Andere mogelijke bevoegdheidsoverheveling kan gebeuren op het vlak van de ouderenvoorzieningen en het stads- en streekvervoer. Nu moeten burgemeesters herhaaldelijk bij De Lijn aandringen om bijvoorbeeld een bushalte te verplaatsen.

Meer bevoegdheden doorschuiven naar de lokale overheid is een efficiënte manier om de planlast te verlagen. Een andere mogelijkheid is meer aspecten regelen via het Gemeentefonds. Voorts zijn vereenvoudiging en stabiliteit van de regelgeving belangrijk. Vaak is de huidige regelgeving veel te uitvoerig en complex. Het zijn soms eerder onleesbare doctoraatsthesisen dan transparante wetteksten. Overbodige regelgeving moet worden geschrapt. Het woord regierol staat ongeveer in elk decreet. Steden en gemeenten kunnen die rol onmogelijk waarmaken omdat heel veel hefbomen en instrumenten op een ander niveau aangestuurd worden. Voor de centrumsteden is de provincie een overbodig bestuursniveau. Het voorstel is dan ook de centrumsteden provincievrij te maken. Kleinere gemeenten zien wel nog een rol voor de provincies.

Allerlei intermediaire structuren verdelen Vlaanderen in telkens andere stukjes. De RESOC's, de LOGO's, de zorgregio's hebben allemaal eigen manieren om het grondgebied van Vlaanderen te verdelen. Die organisaties doorkruisen andere, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die soms hetzelfde werkveld hebben. Een geïntegreerd gebiedsgericht beleid voeren is quasi onmogelijk. De lokale besturen krijgen vaak ook de vraag om zich te engageren in die Vlaamse streekinstanties onder meer door mee te betalen, afgevaardigden aan te stellen. Die overdracht van middelen en bestuurders van het lokale niveau gaat slechts in heel beperkte mate samen met een echte invloed vanuit de gemeenten, want Vlaanderen blijft als oprichter en financier het stuur stevig in handen houden.

Hier ligt de echte oorzaak van de grote verrommeling op streekniveau, met een overdaad aan overheidsinstanties. Het is absoluut nodig om een onderscheid te maken tussen de instanties en verenigingen die vanuit de gemeenten zelf zijn gegroeid en de instanties die door Vlaanderen of de provinciebesturen zijn ingericht. 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, maar de andere structuren moeten onder de loep worden genomen.

Vlaanderen moet ten aanzien van de lokale besturen één gezicht en één stem hebben. Zowel in het regeerakkoord als de beleidsnota's staan daar een aantal aanzetten toe.

De Vlaamse overheid heeft de ruimte voor lokale fiscaliteit de voorbije jaren stelselmatig verminderd. Het Grond- en Pandendecreet bepaalt wat de gemeenten mogen doen met de opbrengsten van de leegstandsheffing. De schuldovername via het lokaal pact is gebonden aan een fiscale bevrozing in 2009 en de afschaffing van een reeks gemeentebelastingen. Een Vlaams decreet voert bijvoorbeeld ook een gemeentebelasting op taxi's in. De lokale besturen zijn ook democratisch verkozen en willen als gelijkwaardig behandeld worden door een ander democratisch verkozen niveau.

De lokale besturen willen benaderd worden als partners. Ze hebben gelijkaardige bepalingen gelezen in andere regeerakkoorden. Er zijn gelijkaardige oefeningen geweest: het kerntakendebat, het lokaal pact. Wie zegt dat de interne staatshervorming ook niet bij een plan blijft zonder concrete resultaten?

Sleutelen aan structuren is één zaak, ingrijpen in bestaande culturen een andere. Op het Vlaamse niveau zijn er heel wat competente en gespecialiseerde ambtenaren. Het is jammer dat hun kennis niet meer ten goede komt van het lokale niveau. Lokale verantwoordelijken worden soms afgerekend op inefficiëntie die vanuit Vlaanderen mee geïnstitutionaliseerd is.

Het Vlaamse regeerakkoord bevat enkele goede voornemens over het vertrouwen in de kwaliteit van het lokale bestuur. Vooral de dertien centrumsteden zullen heel alert zijn dat het niet blijft bij gerommel in de marge en praatbarakken. De steden en gemeenten vragen het parlement uitdrukkelijk zijn rol te spelen. Een zeer hoog percentage van de parlementsleden heeft ook een lokaal mandaat en klaagt dààr steen en been over de veelheid aan decreten, over het totale gebrek aan afstemming, terwijl ze met hun Vlaamse petje erg vlotjes de ene na de andere regelgeving goedkeuren, zonder op de rem te gaan staan. Daarom pleit het centrum ervoor dat de parlementsleden nieuwe regels kritischer bekijken en eventueel ook tegenhouden.

De opdrachten en beleidsdomeinen die zich afspelen binnen de administratieve en geografische grenzen van één bestuur, waar stad, OCMW, autonome gemeentebedrijven en andere partners samen voor kunnen instaan, zouden naar het lokale niveau moeten worden overgeheveld.

Een tweede schaal waarover moet worden gedacht zijn de horizontale projecten tussen stad en rand. Heel wat projecten overschrijden de grens van gemeente of stad. In sommige regio's lukt de samenwerking heel goed, in sommige regio's verloopt die bijzonder moeizaam. Een en ander hangt af van de politieke cultuur, de politieke samenstelling, het vertrouwen. Het verschilt ook van beleidsdomein tot beleidsdomein. Aspecten als werkgelegenheid en mobiliteit overschrijden dikwijls al de stads- of gemeentegrenzen. Die moeten eigenlijk op regionaal niveau aangepakt worden. Het centrum pleit voor een stadsregionaal bestuur. In de regio's waar er een stadsregionaal bestuur actief is, moet de provincie zich terugtrekken. Het is niet de bedoeling om nog een niveau bij te creëren.

De laatste soort projecten zijn de verticale projecten. Heel wat projecten zijn gemengde projecten van Vlaanderen en lokale besturen of van Vlaanderen in lokale besturen. Daar moet de 'multi-level governance' een rol spelen. Vlaanderen voert de sturing, maar de afstemming met de betrokken gemeente moet het uitgangspunt zijn.

Vlaanderen heeft het voorbije decennium wel degelijk impulsen gegeven aan het lokale niveau. Het jeugdwerkbeleidsplan was het eerste voorbeeld van meerjarenplanning. Het Sociaal Impulsfonds was de eerste resultaatsverbintenis in plaats van inspanningsverbintenis. Impulsen hebben dus wel degelijk belang maar moeten beperkt worden in de tijd. De jeugdwerkbeleidsplannen van vandaag zijn eigenlijk nog slechts schrale doorslagjes van de eerste, zijn geworden tot routineuze herhalingen, wat niet de bedoeling is. Voor nieuwe maatschappelijke uitdagingen waar de lokale besturen niet spontaan op inspelen, kunnen bijkomende impulsen vanuit het Vlaamse niveau nuttig zijn.

1.6. *Excursie naar stadsregionale ontwikkeling (rapport Cabus 2009)*

Voormalig minister Keulen heeft een discussieplatform over stadsregionale ontwikkeling opgezet. De dertien centrumsteden namen deel. Het eerste actiepoint was de praktijk in die steden in kaart te brengen. Uit de discussies zijn zestien aanbevelingen voortgekomen waaronder het pleidooi voor een stadsregionale samenwerking op maat. De stadsregionale samenwerking van Oostende is een minimale, maar die van Kortrijk, Turnhout en Roeselare is groot. Ook in die omvangrijke samenwerkingen zijn er heel wat verschillen. Het heeft dus absoluut geen zin om een soort blauwdruk te maken.

De basis voor het stadsregionaal bestuur moet gelegd worden in een Vlaams kaderdecreet Stadsregionale Samenwerking zonder evenwel te komen tot een complexere bestuurlijke organisatie.

1.7. *Conclusie*

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. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer *Sas van Rouveroy* benadrukt dat het Kenniscentrum de mening van de dertien centrumsteden vertolkt. Zoals gezegd geldt die voor 80 percent ook voor de 295 andere gemeenten, maar het parlement moet ook de 20 percent horen die afwijkt. De hervorming vergt immers maatwerk. In feite zou er geen tegenstelling tussen stad, rand en platteland mogen zijn. Die is inefficiënt, achterhaald. Een samenwerkingsvorm die alle gemeenten achter dezelfde doelstellingen kan plaatsen, is nodig.

Preliminair kan de vraag worden gesteld wat Vlaanderen is: een nevelstad, een polycentrische stad, een rasterstad, zoals het ooit in het boek ‘De eeuw van de stad’ stond. Het lid is ervan overtuigd dat Vlaanderen zich ten opzichte van de wereld verhoudt als een nevelstad, waarbij de belangen van kern en platteland vermengd zijn en dus niet tegengesteld.

De verkokering van het Vlaamse beleid dwingt de steden om in hun regierol te coördineren wat Vlaanderen gefractioneerd aanbiedt. Uiteindelijk vervullen zij een afstemmingsrol die thuishoort bij Vlaanderen en niet bij de steden, laat staan bij de kleine gemeenten die daar de bestuurscapaciteit helemaal niet voor kunnen opbrengen. Is het dat wat de spreker bedoelt?

Het Kenniscentrum vertaalt heel wat aanbevelingen van de commissie Berx en de commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten naar de praktijk. De wijziging van de wetgeving in de loop van een project zorgt er soms voor dat het project terug naar af moet. Maar zelfs als de looptijd van projecten tot enkele jaren beperkt wordt, bestaat de kans dat ze worden beïnvloed door wijzigende wetgeving. Is het een goed idee om grote projecten in een soort decretale bunker te plaatsen waarbij gegarandeerd wordt dat de wet voor dat project gedurende de looptijd ervan niet gewijzigd wordt, tenzij de wetgever daar expliciet toe beslist? Het is zoets als een ‘taxshelter’ die fiscale rust geeft. Uiteindelijk vraagt het Kenniscentrum rechtszekerheid, stabiliteit van de regelgeving over een langere periode.

De verrommeling van het intermediaire niveau zorgt voor onrust tussen het provinciale en lokale niveau. Die onrust bestaat uit twee aspecten: veel intergemeentelijke en veel interbestuurlijke samenwerking. De verrommeling zou volgens het Kenniscentrum enkel slaan op de interbestuurlijke samenwerking. De intergemeentelijke samenwerking zou gestoeld zijn op praktische motieven. Tot interbestuurlijke samenwerking worden de gemeenten verleid door het provinciale of Vlaamse niveau. Daarenboven gaat het vaak om materies die de gemeenten al beheren. Het lid vraagt of die samenvatting de mening van het Kenniscentrum correct weergeeft.

Ook mevrouw *Karin Brouwers* ontwaart heel wat gelijkenissen met de conclusies van de commissie Sauwens. Is een vereenvoudiging naar Nederlands model in Vlaanderen mogelijk? De subsidiestromen komen immers vaak zowel van de stad, de provincie als van Vlaanderen.

Het lid ziet de stadsregionale samenwerking nog niet in praktijk werken. Wat gebeurt er dan met de provincies of de gemeenten die niet aansluiten bij een stadsregionale samenwerking? Hoe kan dat zonder een bestuursniveau bij te creëren?

De heer *Lieven Dehandschutter* ziet grote overeenkomsten met de standpunten van VVSG (*Parl. St.* VI Parl. 2009-10, nr. 433/1). De heer Suykens sprak trouwens ook namens de kleinere gemeenten. Toch zou het goed zijn hen te horen. De voorstellen van het Kenniscentrum kunnen perfect in de plannen van de regering worden ingepast. Het voorbehoud

dat de spreker maakt bij de concrete realisatie is, gezien de voorgeschiedenis, begrijpelijk. De plannen van de regering zijn echter concreet genoeg om nu op een andere afloop te hopen.

Steden en stadsregio's provincievrij maken, is een idee waarover verder moet worden nagedacht. Dat geldt ook voor de vermindering en bundeling van subsidiestromen. Eigenlijk kunnen de steden en gemeenten in een soort subsidiewarenhuis een voor hen zo goed en goedkoop mogelijke selectie maken.

Vlaanderen zou met één stem en gezicht moeten optreden, één advies geven op één moment. Een en ander heeft te maken met de verkokering waarbij elke minister een eigen advies geeft. Het Kenniscentrum stapt te licht over de intergemeentelijke samenwerking. Het is niet omdat die van onderuit gegroeid is, dat ze doeltreffend, transparant of democratisch is. Het decreet van 2001 is er alleen maar deels in geslaagd dergelijke problemen op te lossen. Ook de intergemeentelijke samenwerking kan worden gerationaliseerd. Er is heel wat efficiëntiewinst mogelijk.

De juridisering moet inderdaad worden teruggedroefd, maar het komt er eveneens op aan de achterpoortjes te sluiten zodat procedures niet eindeloos gerekt kunnen worden.

De heer *Bart Caron* deelt heel wat analyses van het Kenniscentrum. De Vlaamse administratie heeft de onhebbelijke gewoonte bij nieuw beleid een enorme bewijslast te creëren, onder meer om zichzelf in te dekken tegen controles door derden. Gemeenten zijn best bereid om strategische denkoefeningen te maken maar hebben een hekel aan de papierberg die ermee gepaard gaat. Het komt erop aan het kind niet met het badwater weg te gooien, strategische denkoefeningen zijn noodzakelijk, maar alles wat niet essentieel is, moet eruit. Dat vergt allicht ook decretale aanpassingen. Het is beter uit te gaan van vertrouwen en pas bewijzen te vragen als er indicaties zijn dat het fout loopt. Strategische politieke opties van het gemeentebestuur moeten bediscussieerbaar blijven, maar dan wel op het lokale niveau. Dat zal verhinderen dat plannen loutere doorslagjes zijn of uitbesteed worden aan dure studiebureaus.

De heer *Sven Gatz* verwijst naar een vroeger idee van hem om de grotere steden provincievrij te maken. Dat idee wordt nu opgepikt door de centrumsteden. Wat zijn daar de voor- en de nadelen van?

Een cultureel centrum als De Warande in Turnhout vervult een stadsregionale rol maar wordt gefinancierd door de provincie. Hoe passen dergelijke praktijken in de roep naar een stadsregionale samenwerking?

De heer *Marc Vanden Bussche* is het eens met heel wat voorstellen van het Kenniscentrum. Gemeenten zouden inderdaad heel wat bevoegdheden en de daarbij behorende middelen moeten krijgen. Naast het platteland, de rand en de stad is er nog een vierde type, namelijk de kust met zijn door het toerisme sterk wisselende populatie.

Heeft het Kenniscentrum de stadsregionale samenwerking in Frankrijk bestudeerd?

De lokale fiscale autonomie wordt inderdaad met de voeten getreden. Zo legt het Gemeentefonds een minimumpercentage op voor de personenbelasting en de onroerende voorheffing.

De heer *Kurt De Loor* vraagt of het provincievrijmaken van centrumsteden niet contradictoir is aan meer transparantie en minder verrommeling. Voor de andere gemeenten blijft dat provinciale niveau immers bestaan.

Elk beleidsniveau moet een strategische visie ontwikkelen. Ook op lokaal niveau moet dat zo blijven, ook als de planlast vermindert.

Is de reductie van de subsidiestromen in Nederland ten koste gegaan van bepaalde beleidsdomeinen? Subsidiestromen zijn immers ook bedoeld om gemeenten te stimuleren nieuw beleid te voeren, om te experimenteren. Blijft dat mogelijk in Nederland?

De heer *Jan Verfaillie* wijst erop dat het Gemeentefonds ook een solidariteitsmechanisme inhoudt. Het zorgt ervoor dat de middelen herverdeeld worden tussen rijkere en armere gemeenten. Gemeenten moeten ook een aantal minimale lasten opleggen aan hun inwoners vooraleer een beroep te kunnen doen op dat fonds. In de dertien centrumsteden woont 25 percent van de Vlaamse bevolking, maar ze gaan wel lopen met 60 percent van de middelen van het fonds. Gent en Antwerpen krijgen per inwoner meer dan 1000 euro uit het Gemeentefonds. Niet elke Vlaming is dus evenveel waard voor de Vlaamse overheid. Gent slaagt erin een zeer gunstig fiscaal beleid te voeren voor zijn inwoners. Als andere gemeenten proportioneel meer middelen van Vlaanderen zouden krijgen, zouden ze daar misschien ook toe in staat zijn.

De middelen van het Gemeentefonds stijgen jaarlijks met 3,5 percent. Door de parameters wordt de ongelijkheid nog versterkt, want 56 tot 60 percent van die stijging gaat naar de centrumsteden. Voor de andere schiet er amper iets over. De moeilijke economische tijden zijn misschien wel een uitnodiging voor een broodnodige visiewijziging. De budgettaire marges zijn beperkt, waardoor niet elke minister kan uitpakken met nieuwe plannen.

Eén plan per bewindsperiode zou moeten volstaan. De huidige dikke sectorale plannen worden amper gelezen. Eigenlijk zou er een contract moeten worden afgesloten tussen het lokale bestuur en de Vlaamse overheid. Het lokale bestuur zou zich daarin engageren tot een aantal verbintenissen die op welgezette tijdstippen geëvalueerd worden.

De heer *Ward Kennes* wil verder aandacht besteden aan de Nederlandse vermindering van de subsidiestromen. Die subsidiestromen zijn immers mede oorzaak van de verkokering.

Het Kenniscentrum wil de centrumsteden de bevoegdheid en dus ook de middelen over kinderopvang en scholen geven. Eigenlijk is dat een pleidooi voor nieuwe subsidiestromen.

De stadsregio Turnhout is heel tevreden dat de provincie bijspringt voor het centrum De Warande. Hoe moet met de verschillende interpretaties omgesprongen worden? Hoe kan een kaderdecreet recht doen aan de verschillende ontwikkelingen en zorgen voor maatwerk?

Zullen provincievrije stadsregio's een verkozen orgaan hebben? Een provincie die niet langer bevoegd is voor de grote steden, zal uitsluitend de belangen van het platteland verdedigen. Zal dat geen nieuwe spanningen institutionaliseren?

Als de grote strategische opties van een gemeente onvoldoende duidelijk zijn, is het aan de gemeenteraad en de adviesraden om het college tot de orde te roepen. Vlaanderen heeft daar geen rol in te spelen. Het komt erop aan vertrouwen te hebben in de lokale besturen.

De heer *Jan Durnez* verwijst naar de Europese stadsgrootte. Vlaanderen heeft eigenlijk maar twee steden van die grootte, de andere zijn eerder kleine provinciesteden. Welke rol kan Vlaanderen nog spelen als de steden zoals voorgesteld versterkt worden? Zal het nog een rol hebben als beschermer van en herverdelers voor de andere partners?

Nederland heeft nog heel wat andere interessante ontwikkelingen doorgemaakt. Grote infrastructuurprojecten worden toegewezen aan een bepaald bestuur voor een bepaalde periode. Dat bestuur moet eventuele tekorten zelf bijpassen. Dat kan een aspect zijn van een contract met een stad of een stedelijk gebied.

Het Kenniscentrum stelt voor om vooral de interbestuurlijke samenwerkingsverbanden te herschikken. Het lid stelt voor om ze ook toe te wijzen aan een bestuursniveau. Nu zijn er heel wat instanties voor opgericht, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, al dan niet met eigen personeel, al dan niet met echte bevoegdheden. Hij geeft het voorbeeld van de RESOC's.

Na een goede doorlichting kunnen er heel wat verkokerde aspecten samengevoegd worden, onder meer voor erfgoed, culturele samenwerking. Vlaanderen moet dan wel bereid zijn een en ander anders te bekijken.

Tot slot pleit het Kenniscentrum blijkbaar eerder voor een cultuurdebat dan voor een structuurdebat. Heel wat problemen zouden op eenvoudige wijze opgelost worden met wat meer begrip en samenwerking.

3. Antwoorden van mevrouw Linda Boudry

Mevrouw *Linda Boudry* heeft niet gezegd dat Vlaanderen ontmanteld moet worden. Heel wat aspecten moeten op regionaal vlak geregeld worden maar Vlaanderen moet zich niet bezighouden met het operationele van de lokale aspecten. Het Vlaamse niveau moet (samen met de lokale besturen) een visie en beleid ontwikkelen over haar positie, rol en opdracht in Belgische, Europese en mondiale context en ontwikkelingen. Vlaanderen heeft een heel eigen opdracht naast de samenwerking (in partnerschap) met de lokale besturen. Kortom de Vlaamse overheid moet haar rol spelen, zowel politiek als ambtelijk, maar wel met een ander perspectief.

Een afstemmingsopdracht en een regierol zijn twee verschillende zaken. De regierol is een recht, voortvloeiend uit decretale bepalingen. Met de afstemmingsopdracht wordt een lokaal bestuur opgezadeld. Dat is het gevolg van een probleem.

Het Kenniscentrum baseert zich mede op de conclusies van de commissies Berx en Sauwens om nieuwe werkwijzen voor te stellen, onder meer voor stads(vernieuwings)projecten. Het Kenniscentrum heeft net een rapport klaar over de publiek-private afstemming. Eigenlijk is er grote eensgezindheid over de problemen en de uitgangspunten voor oplossingsporen.

Alle niveaus, voor het eerst ook het Vlaamse, dreigen vast te lopen. Mevrouw Boudry hoopt dat die situatie tot verandering noopt.

Een soort decretale bunker voor grote projecten is een voorstel dat nader onderzoek verdient.

Op vlak van schaalgrootte moet er nog een en ander uitgeklaard worden. Eigenlijk pleiten de centrumsteden voor stadsregio's. De schaalgrootte daarvan verschilt grondig van die van provincievrije centrumsteden. In een beperkt aantal gebieden is er geen stad om het samenwerkingsverband aan op te hangen. Daarvoor kan er een streeksamenwerking opgericht worden.

De heer *Sas van Rouveroy* vraagt of het mogelijk is in dergelijke gevallen de provincie te behouden.

Mevrouw *Linda Boudry* vertolkt de mening van de centrumsteden. Het is duidelijk dat kleinere gemeenten een rol weggelegd zien voor de provincie, maar verder kan ze daarover geen uitspraken doen.

Het rapport Brinkman, maar ook de Nederlandse methodologie zijn nader onderzoek waard. Mevrouw Boudry is voorstander van één lokaal strategisch plan per bewindsperiode waarbij de lokale democratische controle ten volle zijn rol speelt.

De Warande is een atypisch geval, het is geen stadsregionale instelling, maar eerder een bovenlokale of zelfs Vlaamse instelling. Inwoners van Brussel gaan naar het theater in De Warande. Het is waanzin dat een stad als Turnhout ervoor moet opdraaien, maar zelfs een stadsregio is daarvoor niet geschikt. De huidige tussenoplossing is dat de provincie bijspringt.

Het is niet goed in deze discussie Vlaanderen te verkappen in steeds andere en kleinere deeltjes (stad, rand, platteland, kust enzovoort). De steden kunnen door hun aantallen en hun centrumfunctie een trekkersrol te spelen in deze discussie.

Het ultieme doel is niet het provincievrij maken van de centrumsteden maar wel de stadsregionale ontwikkeling.

Ingaan op de opmerkingen over het Gemeentefonds zou te ver leiden. Ook de discussie over een gedetailleerde taakverdeling tussen de verschillende niveaus, steden, gemeenten, provincies, stadsregio's vergt meer tijd. De opmerking dat ook de intergemeentelijke samenwerking met het oog op vereenvoudiging moet geëvalueerd worden, is terecht.

De voorzitter,

Annick DE RIDDER

De verslaggever,

Lieven DEHANDSCHUTTER

Gebruikte afkortingen

BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
LOGO	lokaal gezondheidsoverleg
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
RESOC	regionaal sociaal-economisch overlegcomité
ViA	Vlaanderen in Actie
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten