



Vlaanderen
is lokaal bestuur

BinnenBand

een band tussen binnenlands bestuur en
de lokale besturen
afscheidnummer Guido Decoster

2016/2 – juni 2016

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS BESTUUR**

binnenland.vlaanderen.be

Inleiding

Deze BinnenBand is een speciale editie.

Deze zomer gaat Guido Decoster, sinds 2006 administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands Bestuur, op pensioen. Hij heeft er een carrière van meer dan 40 jaar op zitten bij de overheid.

Voor velen zou dit een reden zijn om achterom te kijken. Deze BinnenBand kijkt echter vooruit.

Dit gebeurt aan de hand van een gesprek, in de vorm van een interview, dat Guido Decoster voerde met Mark Suykens, algemeen directeur van de Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG), Geert Bouckaert, coördinator van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie-Slagkrachtige Overheid van de K.U.Leuven, en Guy Tegenbos, journalist.

Vier thema's komen aan bod:

- de evolutie en uitdagingen voor het lokaal bestuur;
- de bestuurlijke organisatie;
- de bestuurlijke samenwerking;
- de rol van de media.

Tijdens het gesprek gaan Guido Decoster en zijn gesprekspartners in op enkele actuele vragen zoals onder meer de bestuurskracht van een lokaal bestuur, de vereenvoudiging van het bestuurlijke landschap, de decentralisatie, de argumenten voor schaalvergroting en de contouren van de intergemeentelijke samenwerking.

Het Centrum voor Lokale Politiek van de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent publiceerde het interview onder de titel 'Kwartet voor een springlevende dame'. Het artikel maakt deel uit van het congresboek van het 17e Congres voor de Lokale en Provinciale Politiek dat het centrum organiseerde op 14 maart 2016. De BinnenBand voegt daar achtergrondinformatie aan toe.

Omdat het interview een algemeen beeld geeft van de uitdagingen binnenin het bestuurlijk landschap, en de verschillende visies daarop, is het ook relevant voor iedereen met een interesse voor lokaal bestuur en een gepaste manier om Guido Decoster uit te zwaaien.

Met een besef van de afgelegde weg en met de blik vooruit.

Colofon

BinnenBand is een publicatie van het Agentschap Binnenlands Bestuur
v.u. Sami Souguir, algemeen-directeur
Boudewijnlaan 30 bus 70, 1000 Brussel
druk: Antilope

Voorwoord

Weldra sluit ik een belangrijk hoofdstuk van mijn leven af. De bladzijden waarop ik terugkijk zijn rijk gevuld, geschreven met veel pennen die mijn loopbaan kruisten. Ik doorlees ze met dankbaarheid voor de kansen die ik kreeg om er ook wat alinea's aan te kunnen toevoegen. Het lokaal bestuur, onze Vlaamse gemeenten en steden, liggen mij nauw aan het hart.

Velen die begaan zijn met de lokale democratie hebben mijn dagen in allerhande schakeringen gekleurd: politici en ambtenaren van verschillende beleidsniveaus, academici, burgers betrokken bij of bekommerd om het lokale beleid. Ik ben dankbaar voor zoveel interessante ontmoetingen en contacten.

Sommigen hebben gedurende vele jaren mijn weg gedeeld of gekruist. Drie onder hen vroeg ik om dit op een forum te delen. Door hun visie en hun brede kijk op de samenleving werden zij, elk vanuit een verschillende invalshoek, sleutelspelers en referentiefiguren voor wie begaan is met de overheid en met het lokaal bestuur. Ongetwijfeld deelden we niet altijd dezelfde mening. Soms waren we het grondig oneens, maar door de confrontatie met hun standpunten hebben zij mijn denken mee vorm gegeven. Hun engagement is hun motor.

Vanuit die waardering heb ik hen uitgenodigd voor dit gesprek over een springlevende dame en de toekomst die zij tegemoet gaat.

- **Mark Suykens**, vanop het centrale knooppunt, midden tussen de lokale besturen, dagelijks betrokken bij hun verscheidenheid en bij de diversiteit van hun handelen en bekommernissen;
- **Geert Bouckaert**, gerenommeerd academicus met een groot hart voor de overheid, bewust van haar onvervangbare rol, onderzoekend en bijdragend tot het beleid, gebaseerd op vele ervaringen in Vlaanderen en met een brede internationale expertise;
- **Guy Tegenbos**, journalist en bouwer aan "de publieke opinie", vanuit het blikveld van de geëngageerde burger, met bekommernis voor de meerwaarde van de overheid en het lokaal bestuur, maatschappelijk gedreven, nooit oppervlakkig.

Hun titel is niet zo belangrijk, de wijze waarop zij hun functie invullen is dat des te meer.

Guido Decoster

Guido Decoster



Geert Bouckaert



Guy Tegenbos



Mark Suykens



Evolutie en uitdagingen voor het lokaal bestuur

Terugkijkend op de evoluties van pakweg de jongste 25 jaar en specifiek kijkend naar de rol van de overheid en van de lokale besturen binnen die overheid, wat zijn dan de belangrijkste ontwikkelingen? In welk opzicht zijn onze gemeenten en OCMW's fundamenteel veranderd?

Guido Decoster

Laat me beginnen met een positieve boodschap. Je kan er niet onderuit dat de gemeenten en OCMW's de jongste decennia enorm ten goede geëvolueerd zijn tot kwaliteitsvolle besturen met een breed pakket aan dienstverlening. Zij beschikken over bekwaam en gemotiveerd personeel en zijn ook goed georganiseerd.

Ik zie twee grote bewegingen die aan de basis liggen: de verhoogde capaciteit van de gemeenten en hun toegenomen professionalisering.

De fusies van 1977 zorgden voor een grotere bundeling van capaciteit en middelen. Tot 1976 kende Vlaanderen veel erg kleine gemeenten. Meer dan 80% van de Belgische gemeenten hadden geen 5000 inwoners, 91% telde geen 10.000 inwoners. Die kleine gemeenten hadden een eerder beperkte dienstverlening, vaak nauwelijks gekwalificeerd personeel en weinig bestuurlijke capaciteit. De uitbreiding van de dienstverlening past natuurlijk in het geheel van de maatschappelijke ontwikkelingen, maar ik ben er wel van overtuigd dat zonder de fusies van 1977 veel van die dienstverlening niet op gemeentelijk niveau tot stand gekomen zou zijn, maar op een hoger schaalniveau of door het privé-initiatief. Dat de lokale besturen die bevoegdheden opnamen is vanuit democratisch oogpunt erg belangrijk.

De tweede ontwikkeling houdt verband met het kader waarbinnen de lokale besturen georganiseerd zijn. Meer in concreto is er de geleidelijke introductie vanaf de jaren '90 van het New Public Management in de lokale besturen, dat vanaf 2005 ook verankerd werd in de organieke decreten op de gemeenten, de OCMW's en de provincies. Die heeft gezorgd voor een sterke verbetering van de bestuurskwaliteit.

Die inzichten hebben de interne werking en organisatie gevoelig verbeterd en zorgden voor een hefboom op het vlak van de bestuurskwaliteit. Ik verwijs naar een drietal punten:

- Grotere verantwoordelijkheid en transparantie bij de politieke besluitvorming en versterking van de democratische controle van de gemeenteraden: voorafgaand aan de vergaderingen van de gemeenteraad ontvangen de raadsleden de agendapunten en toelichtende nota met voorstel van beslissing, zij bekomen systematisch een afschrift van de notulen van het college. Het vragenrecht van de raadsleden werd versterkt, de openbaarheid van bestuur werd verruimd en juridisch verankerd. Door de digitalisering komt informatie ook makkelijker beschikbaar en versnelt de communicatie zowel binnen de besturen zelf als met de burger.

- Het verankeren van de principes tot goede samenwerking tussen de politieke overheid en de administratie, geconcretiseerd met een resem instrumenten op het vlak van organisatie en HR: werken met een afsprakennota tussen het college en de secretaris, de organisatie van een managementteam, meer mogelijkheden tot delegatie, interne en externe verzelfstandiging, het expliciteren van de rol van de administratie bij het aansturen van de beleidscyclus, mandaatstelsels, het interne controlesysteem, vorming, evaluatie, objectivering van wervingen en bevorderingen,
- Tot slot kwam een responsabiliserend beleids- en beheerssysteem tot stand: de meerjarige beheers- en beleidscyclus met een eraan gekoppelde strategische en financiële planning, aandacht voor functiescheiding, budgethouderschap.

In samenhang met de introductie van die instrumenten heeft de Vlaamse overheid stapsgewijs het toezicht teruggeschroefd om meer beleidsvrijheid te geven aan de gemeenten. Die processen zijn niet helemaal afgerond en natuurlijk verloopt alles niet ideaal. Maar de professionalisering wordt vertaald in kwaliteitsvolle dienstverlening op steeds meer terreinen.

Guy Tegenbos

Ik ben het daar grotendeels mee eens. De professionalisering van zowel het politieke als het ambtelijke bestuur is zonder twijfel de belangrijkste ontwikkeling van de jongste 25 jaar bij de Vlaamse gemeenten. Het kwaliteitsniveau is flink opgetild. Dat heeft de lokale democratie zelf voor een deel tot stand gebracht. De veeleisende burger heeft zeker geholpen.

Maar ook de 'directe regelgeving' van de Vlaamse overheid heeft voor grote stappen voorwaarts gezorgd: denk maar aan de BBC.

Velen zullen het ontkennen of niet graag horen, maar de Jozef II van het Vlaams bestuur en de kwalitatieve bevoogding die de ambtenarij heeft uitgeoefend, hebben een tijdlang sterk bijgedragen tot die professionalisering. Mijn geloof in de intrinsieke kwaliteit van de lokale democratie is groot maar niet totaal, zomin als mijn verzet tegen bevoogding van bovenuit totaal is. De centrale diensten van het jeugdbeleid, cultuurbeleid, milieubeleid, begonnen hun denk- en waardenkaders op te leggen aan de lokale besturen; dat veroorzaakte daar een shock en de noodzaak om anders te gaan denken en om professionals in dienst te nemen en professioneel te werken.

Die bevoogding heeft een inhoudelijke upgrading van het bestuur tot gevolg gehad die de besturen zelf nooit tot stand zouden gebracht hebben. Die bevoogding heeft veel te lang geduurd, is veel te formalistisch geweest, ze is nog niet helemaal weg, ze is verantwoordelijk voor een deel van de 2.000 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar dat mag niet beletten het positief effect van de eerste fase ervan ook te onderkennen.

In tegenstelling tot wat velen menen, hebben ook het sociaal overleg en discussies over het statuut van het personeel daarin een rol gespeeld. Een klein voorbeeld. De verplichte vorming die voor alle personeelsleden op een bepaald ogenblik mordicus moest gevonden worden – rond 1995 als ik het mij goed herinner, toen Theo Kelchtermans bevoegd minister was – bracht onder meer ook de gemeentewerklieden met gelijke activiteiten bijeen over de gemeentegrenzen heen. Dat was tot dan ongebruikelijk en ook dat werkte professionaliserend. Ik herinner me een kleine reportage die toonde dat 'lijnschilders' elkaar op die manier niet alleen leerden welke verven het best waren om parkeerplaatsen af te bakenen op de straten, maar ook hoe onzinnige opdrachten van schepenen in verband met parkeerplaatsen voor deuren van kiezers of net niet voor deuren van kiezers, beleefd maar efficiënt en volkomen legitiem konden afgeweerd worden. Dat klinkt aftands, maar dat waren destijds hefbomen tot verandering. Dit toont van hoever we komen.

Ook het kwaliteitsniveau van de politieke bestuurders is toegenomen, zeer zeker, minder door bevoogding, veel meer door de eigen kracht van de lokale democratie.

De logische vermindering van het aantal uitvoerende mandaten die ter tafel heeft gelegen maar dan toch weer ingeslikt is, had de kwaliteit van het politieke bestuur nog verder kunnen doen toenemen. De fusie OCMW-Gemeenten zal, als ze verstandig gebeurt, een bijkomende kwaliteitsinjectie geven.

Mark Suykens

De modernisering en professionalisering van het personeelsbeleid was inderdaad een mijlpaal voor het lokaal bestuur. Maar het is zeker niet de enige. Wanneer we creatief willen nadenken over waar Vlaanderen de komende jaren op het vlak van binnenlands bestuur naartoe moet, mogen we echt niet vertrekken van een wit blad. Men zal rekening moeten houden met de evoluties van de voorbije decennia en met de huidige situatie op het werkveld. Naast de personeelsontwikkeling probeer ik daarom de belangrijkste evoluties van de jongste 20 jaar kort in herinnering te brengen:

- Tweemaal een hervorming van het Gemeentefonds (1990 en 2002) waarbij gepoogd werd de financiering van en de herverdeling tussen de gemeenten te objectiveren. Een belangrijke realisatie is de stijging van de Vlaamse budgetten voor de gemeenten met de bij decreet vastgelegde jaarlijkse groei van het Gemeentefonds met 3,5% als belangrijkste element.
- De uitbouw van het Sociaal Impulsfonds (sterke stimulans voor een lokaal sociaal beleid) en het Investeringsfonds (forse objectivering van de Investeringsbudgetten) en later de opname van die middelen in het algemene Gemeentefonds waardoor dit laatste enorm groeide en ook meer bestedingsvrijheid realiseerde bij de lokale besturen.
- Een gefaseerde afbouw van het toezicht. Via verschillende stappen evolueerden we van een "goedkeuringstoezicht" op zo goed als alle lokale beslissingen naar een toezicht op basis van klachten. Zeker voor het algemeen toezicht zijn we geëvolueerd van "voogdij" naar een beperkt wettelijk toezicht. De knelpunten op het vlak van een overdreven detaillistisch opportuniteitstoezicht en betutteling zitten vandaag vooral bij de sectorale departementen (ruimtelijke ordening, milieu, economie, werkgelegenheid, wonen...).

Hervorming Bestuurlijk Toezicht

Het Regeerakkoord 2014 – 2019 gaat uit van een verdere vereenvoudiging van het administratief toezicht en een afschaffing van het goedkeuringstoezicht. Ook een verregaande inperking en vereenvoudiging van de bestuurlijke regels, rekening houdend met de voortschrijdende digitalisering ligt voor. Bij de hervorming van het toezicht wordt, overeenkomstig het regeerakkoord, uitgegaan van enkele principes:

- het goedkeuringstoezicht wordt maximaal afgeschaft;
- de termijnen en procedures worden ingekort, vereenvoudigd en op elkaar afgestemd;
- bij voorkeur verloopt de procedure digitaal.

Aan de hand van deze uitgangspunten onderzoekt men hoe het bestuurlijk toezicht kan geoptimaliseerd worden. Dit leidt onvermijdelijk tot een aantal wijzigingen in de decretale regeling van de organisatie van het toezicht.

De hervorming van het bestuurlijk toezicht wordt geïntegreerd in het ontwerp van Decreet Lokaal Bestuur. De teksten zullen het implementatietraject van het globale Decreet Lokaal Bestuur volgen.

Bron: lokaalbestuur.vlaanderen.be

- Met de invoering van de Beleids- en Beheerscyclus (BBC) werd werk gemaakt van een modern financieel instrumentarium zodat besturen de eigen financiën veel strikter konden opvolgen. De eerste evaluatie van het BBC-systeem toont aan dat de budgetten op lokaal niveau nu veel realistischer zijn en sterker aansluiten bij de echte financiële situatie.
- De ontwikkeling van een systematisch Stedenbeleid met een diversiteit aan instrumenten: Stedenfonds, Stadsvernieuwingsfonds, stadsmonitor, visitatiecommissies, stadscontracten, ... Wie onze centrumsteden van 20 jaar geleden vergelijkt met de huidige situatie zal versteld staan van de herinrichting van het openbaar domein en de dynamiek en de ambities van de Vlaamse steden. Hiermee is bewezen dat een volgehouden inspanning van Vlaanderen t.a.v. de steden ook effectieve resultaten oplevert ter plekke.
- De verschillende pogingen om tot een volwassen interbestuurlijk overleg tussen Vlaanderen en de lokale besturen te komen: bestuursakkoord tussen de overheidsniveaus, het pact met de gemeenten,

de interne staatshervorming, het decentralisatie-debat, enz. De zeer sterk afgescheiden, sectorale ontwikkeling van Vlaanderen (13 departementen) en de coalitiewissels in de opeenvolgende Vlaamse regeringen (met telkens nieuwe ministers met een andere achtergrond) hebben deze pogingen niet steeds succesvol gemaakt.

- Door de verschillende staatshervormingen kreeg de Vlaamse overheid steeds meer bevoegdheden t.a.v. de lokale besturen. Een belangrijke stap werd gezet bij de omvorming van de federale wetten naar een modern organiek kader voor de Vlaamse lokale besturen. Hierbij werd geprobeerd om aansluiting te vinden bij de internationale evolutie van "new public management". Verschillende vernieuwende instrumenten werden ingebouwd: de reeds vermelde BBC, delegatie van bevoegdheden, budgethouderschap, interne controle, externe audit, interne en externe verzelfstandiging, enz.
- Vlaanderen (en vooral ook ABB) neemt nu een belangrijke rol op om én op het macroniveau (Vlaanderen) én op het microniveau (de individuele gemeenten) concrete data ter beschikking te stellen. De rapportering over de gemeentefinanciën, de ontwikkeling van www.lokaalstatistiek.be, de Vlaamse profielschets en de individuele profielschets per gemeente, de stadsmonitor, het vele statistische materiaal op de webstek van ABB, de VRIND-rapporten, de snelle verwerking van de BBC-meerjarenplannen en -rekeningen in handige rapporten: het is allemaal zeer degelijk materiaal dat de transparantie over de toestand van de lokale besturen enorm verhoogt, maar dat nog te weinig gebruikt wordt door de lokale besturen zelf.
- De integratie van zeven Vlaamse sectorale subsidiestromen (cultuur, jeugd, sport, kinderarmoede, noord-zuidbeleid, integratiebeleid, flankerend onderwijs) en de integratie van de gesco-subsidies in het Gemeentefonds zijn belangrijke stappen in het versterken van de lokale beleidsvrijheid. Zoals Guy al aangaf waren deze subsidiestromen – vooral voor jeugd, cultuur, sport – met de erbij horende sectorale plannings- en rapporteringsverplichtingen bij hun conceptie 10 of 20 jaar geleden ongetwijfeld verantwoord. Hierdoor heeft Vlaanderen voor deze sectoren zeer sterke stimulansen gegeven en is er een zeer gevarieerd vrijetijdsbeleid uitgebouwd ter plekke (met bibliotheken, cultuur- en ontmoetingsinfrastructuur, jeugd- en sportbeleid, ...). Maar we zijn nu enkele decennia verder: veel van dat lokale beleid is op dit moment gewoon regulier ingebed beleid ter plaatse. De besturen gaan daar op een zeer volwassen manier mee om en zullen dit heus niet ten gronde afbouwen. Maar zoals voor alle beleidssectoren moet ook hier gekeken worden hoe de "schaarse" middelen met voldoende efficiëntie kunnen ingezet worden. De opname in de algemene middelen van het Gemeentefonds is dus zeker verantwoord, al hebben de besturen er wel een Vlaamse besparing van ca. 10 miljoen euro moeten bij nemen.

Sectorale subsidies

De financiering door de Vlaamse overheid van de lokale besturen gebeurt door een veelheid aan kanalen. In 2013 werden 66 verschillende financieringsstromen, voor in totaal 4,6 miljard euro geïnventariseerd. Met het Planlastendecreet ondernam de Vlaamse Regering een poging om de veelheid aan dergelijke subsidieregelingen te stroomlijnen en de bureaucratische last die hiermee gepaard ging te verminderen.

Doelstelling was het realiseren van een evenwicht tussen enerzijds een blijvende Vlaamse sturing en anderzijds meer beleidsvrijheid voor de lokale besturen. De Vlaamse Regering integreert zeven van deze sectorale subsidiestromen in het Gemeentefonds voor een totaal van 130.390.328 euro:

- Jeugd
- Cultuur
- Sport
- Flankerend onderwijsbeleid
- Ontwikkelingssamenwerking
- Integratie.
- Kinderarmoede

Door de integratie van deze sectorale middelen in een aanvullende dotatie van het Gemeentefonds zijn deze middelen sinds 2016 niet meer "geormerkt". Maar door de integratie ervan in de basisfinanciering van de lokale besturen zijn er substantiële efficiëntiewinsten door de vermindering van de plan- en rapporteringsverplichtingen (zowel voor de Vlaamse overheid zelf als voor de lokale besturen) en vooral biedt het de lokale overheden meer beleidsvrijheid en meer mogelijkheden tot eigen visievorming, prioriteitenbepaling en sectoroverschrijdend werken.

Bron: lokaalbestuur.vlaanderen.be

- Het is een zeer belangrijke vooruitgang dat er eindelijk gestopt werd met het dysfunctionele en vaak onrechtvaardige onderscheid tussen het gewone personeel en de gesco's (gesubsidieerde contractuelen). De oorspronkelijke 'tewerkstellingsmaatregel' werd door de lokale besturen gedurende 20 jaar geleidelijk omgevormd tot personeelsinzet voor hun reguliere taken. De nood om dit systeem te regulariseren was hoognodig. Jammer genoeg ging ook deze ingreep gepaard met 18 miljoen euro aan besparingen.
- Vlaanderen koos ervoor dat de bestuurlijke vormgeving en ondersteuning van OCMW's (voorheen bij het Departement Welzijn) werd overgeheveld naar Bestuurszaken/Binnenlands Bestuur, waardoor die vanuit één beleidspunt gestuurd kon worden. De verdere structurele samenwerking en integratie van het gemeente- en OCMW-bestuur komt nu in een stroomversnelling en is een logische evolutie, die inspeelt op een tendens die ook ter plaatse overduidelijk speelt. Op heel veel plaatsen in Vlaanderen wordt er zeer hard gewerkt aan het proces van samenwerking en integratie van gemeente en OCMW.

Wat zijn de belangrijkste uitdagingen voor de gemeenten voor pakweg de volgende 10, 20 jaar?

Geert Bouckaert

Vanuit een wetenschappelijke hoek worden een aantal grote uitdagingen gezien voor de lokale besturen in Europa, en dus ook in Vlaanderen. Ik zie vier grote clusters:

1. De herschaling en herstructurering van gemeenten en hun inbedding in een meerlagig bestuur, inclusief het Europese.
2. De 'input-legitimiteit' die tot uiting komt in het vertrouwen en de participatie van burgers in die lokale besturen.

3. De 'output-legitimiteit' die we herkennen in de kwaliteit van de dienstverlening met de hiermee verbonden tevredenheid over gevoerd beleid.
4. Ten slotte is er de uitdaging hoe een bepaald niveau van autonomie kan omgaan met enerzijds de besparingen en de financiële crisis van de middelen en anderzijds de grote onverwachte problemen. Hoe anticiperen ze daarop en hoe vangen ze dit op (bijvoorbeeld migratiestromen, milieu, enz ...).

Voor de toekomst zullen er een drietal spanningen de rol van lokale besturen blijven bemoeilijken. Vooreerst is er enerzijds een 'logica van gevolgen', met de toewijzing van beschikbare middelen aan organisaties die hier zuinig, efficiënt en effectief moeten mee omgaan. Anderzijds is er een 'logica van correctheid' die aandacht heeft voor de democratische waarden zoals participatie, betrokkenheid, samenwerking, vertrouwen, aandacht voor algemeen belang, transparantie, een cultuur van verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen, enz.

Deze twee logische mechanismen zullen in toenemende mate in spanning staan. Er zullen bijvoorbeeld afwegingen moeten worden gemaakt tussen de schaal voor het aanbieden van goede dienstverlening en de graad van democratische controle, burgers nabijheid en transparantie. Naarmate schalen groter worden zal deze spanning toenemen.

Een tweede spanning is dat er een proportionaliteit moet zijn tussen de beheersbreedte van lokale besturen en de te realiseren prestatiebreedte die men van deze besturen verwacht. Dit is niet alleen het leveren van diensten maar ook het effectief realiseren van zichtbare beleidseffecten voor de bevolking.

De beheersbreedte sluit elementen in zoals de wettelijke en fiscale bevoegdheden die men heeft, de juridische vrijheidsgraden om contracten af te sluiten of partnerschappen aan te gaan, en het al dan niet aanwenden van marktmechanismen (offertes), of hiërarchische mechanismen (nieuwe autonome lokale agentschappen oprichten), of netwerkmechanismen (adviesorganen, co-productie, om de bevolking actiever te betrekken).

De prestatiebreedte kan beperkt zijn door enkel aandacht te hebben voor zuinigheid en efficiëntie van dienstverlening. Ze kan breder zijn door ook de effecten aan de gemeente toe te rekenen. Ze kan maximaal zijn door ook het niveau van vertrouwen in de lokale overheid mee te nemen als de mogelijkheid om effectief lokale/regionale problemen op te lossen. De hoge verwachtingen van burgers en organisaties in hun performante lokale organisaties staat in spanning met de beperkte middelen en de ingeperkte wettelijke autonomie of de beheersbreedte van een lokaal bestuur.

De derde spanning ligt tussen het nemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording. Lokale besturen worden meer en meer geconfronteerd met situaties waar men (politiek) verantwoording moet afleggen voor iets waar men (wettelijk) niet bevoegd voor is. Verantwoordelijkheid en bevoegdheden moeten proportioneel zijn en correleren met 'het afleggen van verantwoording'. Voor zover en in de mate dat meer bevoegdheden dan middelen worden gedecentraliseerd, een klassieke vorm van besparingen door centrale besturen, en voor zover en in de mate dat 'onontwarbare' problemen ('wicked problems') op de tafel van de lokale politiek komen, in die mate zal er een spanning ontstaan tussen lokale verantwoordelijkheid en lokale verantwoording die moet worden afgelegd, of waar een bevolking zijn lokale politieke leiding verantwoordelijk voor stelt.

Deze uitdagingen en spanningen moeten expliciet geagendeerd worden, ook binnen de wetenschappelijke wereld. Dat moet leiden tot een aantal centrale vragen waarrond open debatten moeten worden gevoerd. Deze thema's zijn de volgende:

- Hoe moeten we autonomie en fiscale stress samen zien? Hoe kunnen we (her-) investeren in lokale besturen en hoe kunnen we de lokale beleidsruimte laten toenemen?
- Hoe moeten lokale structuren er uitzien, gegeven de meerlagigheid van besturen met alle elementen van noodzakelijke coördinatie en samenwerking; hoe kan dit de 'onontwarbare' problemen oplossen (wicked problems)?
- Hoe of onder welke voorwaarden kan participatie, betrokkenheid worden georganiseerd om de input-legitimiteit te verzekeren, maar terzelfdertijd ook de politieke besluitvorming transparant en slagkrachtig te laten zijn?
- Hoe kunnen we lokale besturen centra laten (blijven) zijn die uitstekende dienstverlening kunnen organiseren (output-legitimiteit) die het vertrouwen in overheden kunnen herstellen of behouden?

Guido Decoster

Wat mij betreft is de belangrijkste uitdaging voor de gemeenten er voor te zorgen dat zij een centrale rol kunnen blijven spelen in de snel veranderende samenleving. In zowat alle beleidsdomeinen neemt de complexiteit overhands toe. Samen met de verwevenheid van de maatschappelijke problemen vergroot ook de onderlinge afhankelijkheid van instellingen, zowel publiek als privaat. Europa bepaalt in toenemende mate het kader waarin wij functioneren. Die evoluties gaan gepaard met schaalvergrotingen in steeds meer sectoren. Door de digitalisering en de mobiliteit beschikt de burger over steeds meer informatie die hij met een muisklik ter beschikking krijgt. Hij wil ook onmiddellijk reactie bij contacten, zowel publiek als privé.

De essentiële vraag is hoe het lokaal bestuur zich als 'niveau' kan aanpassen aan die snel wijzigende omgeving om zijn rol als basisniveau te blijven spelen, in samenwerking en samenspraak met andere actoren binnen en buiten de overheid. Dat is fundamenteel, want als burgernabij bestuur staan de gemeenten in een unieke en onvervangbare positie om de burger bij het overheidsbeleid te betrekken. Dat is meer dan een slogan. De overheid moet 'in contact' treden en blijven met de mensen. En dat is juist de unieke kracht van de gemeenten. Hun contact is het meest direct, in elke straat, elke wijk. Dat kan je centraal, vanuit Brussel, niet organiseren. Nagenoeg alle vragen en problemen die te maken hebben met het samenleven van mensen hebben een belangrijke lokale dimensie. Lokale politici en ambtenaren kennen de wijken, de verenigingen, het maatschappelijk weefsel. Lokale bestuurders worden direct aangesproken.

Die uitdaging reikt verder dan de problemen van elke dag. De lokale besturen moeten de capaciteit en de middelen hebben om die opdracht ook waar te kunnen maken. Niet overal zijn voldoende mogelijkheden aanwezig om de nodige financiële middelen te verwerven en om gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Daardoor neemt de kwetsbaarheid toe, zeker wanneer diensten onvoldoende uitgebouwd zijn en afhankelijk zijn van één personeelslid. In financieel-economisch moeilijke tijden, is dat probleem des te scherper aan de orde. Er zijn strakke budgettaire krijtlijnen, die ook internationaal worden bepaald. Dat zet een sterke druk op de werking en de organisatie van alle overheden en dus ook op de dienstverlening. Ook de lokale besturen ontsnappen daar niet aan.

Als we meer specifiek naar de korte termijn kijken, moet de overheid de eerstvolgende jaren een betekenisvolle stap voorwaarts zetten in de digitalisering van haar dienstverlening en processen. De snelheid waarmee contacten worden gelegd, is op korte tijd exponentieel toegenomen.

Die evolutie zal niet stil vallen. Hoewel digitale communicatie steeds meer doorgang vindt, staan we eigenlijk nog maar in de kinderschoenen. De burger zou zijn verrichtingen met de overheid digitaal moeten kunnen uitvoeren als hij dat wenst, bijvoorbeeld bij een adreswijziging, het aanvragen van een of andere vorm van subsidie of ondersteuning, vergunning of toelating, net zoals je vandaag online een kaartje kan kopen voor een evenement of het boeken van een reis. Dat zou bovendien op een geïntegreerde wijze en overheidsbreed moeten kunnen, door middel van één proces, ook als verschillende overheden en diensten daarin betrokken zijn. En als een informatie bij "de overheid", lokaal, Vlaams of federaal beschikbaar is, zou die ook automatisch beschikbaar moeten zijn om dan geïncorporeerd te worden in documenten, zodat de burger niet op alle mogelijke plaatsen met dezelfde informatie moet komen aandraven. Daarvoor moeten we nog bijzonder grote stappen zetten, vanuit het standpunt van de burger. Het automatisch toekennen van rechten gaat nog een stap verder.

Wellicht de gemakkelijkste stap is het beschikbaar stellen van informatie op een begrijpbare en toegankelijke manier. We doen op dat vlak als overheden wel inspanningen, maar we hebben nog een bijzonder lange weg te gaan. Daarnaast moeten we natuurlijk wel opletten dat de digitalisering niet leidt tot louter onpersoonlijke dienstverlening. Een persoonlijke behandeling moet blijven voor wie daar nood aan heeft of voor wie de digitale stap niet mogelijk is. Juist op dat punt zou de gemeente ook de spilfiguur moeten zijn, het klantvriendelijk loket voor de burger, ook bij directe contacten.

Mark Suykens

Het is natuurlijk onmogelijk in dit gesprek een totale analyse te maken van wat er allemaal wijzigt in onze snel veranderende samenleving. Ik probeer enkele generieke trends aan te geven. Bestuurlijke aanpassingen staan immers niet op zich maar moeten vooral oplossingen aanreiken voor evoluties in de samenleving. Het zijn stuk voor stuk uitdagingen, ook voor de lokale besturen.

- Meer groei, meer grijs, meer groen, meer kleur, meer alleenstaanden: we gaan de volgende jaren in Vlaanderen naar een sterke bevolkingsgroei met honderdduizenden nieuwe inwoners. Dit heeft enorme gevolgen voor het lokale beleid: er zullen veel meer woningen moeten komen en we zullen veel kleiner moeten wonen. En dat allemaal met respect voor voldoende open ruimte ook in de stedelijke omgeving. Deze forse bevolkingsgroei gaat dan nog gepaard met verschillende deelfenomenen. De vergrijzing als kans en uitdaging : het is een zegen dat we met z'n allen langer leven maar het is evenzeer een zorg door de toenemende nood aan zorgvoorzieningen, Een aangepast vrijetijds- en vrijwilligersbeleid. Nieuwe noden duiken op door de vergroening en de grote druk op de middenklasse om een tweeverdienersmodel te handhaven. De toenemende diversiteit vergt veel inspanningen op het vlak van huisvesting, werk, aangepast onderwijs, inburgering, begeleiding, preventie van radicalisering, ... Ten slotte blijkt uit alle gegevens de wijzigende familiale verbanden: steeds meer alleenstaanden, steeds meer nieuw samengestelde gezinnen, steeds meer alleenstaande moeders met kinderen, minder familiebindingen, minder spontane mantelzorg, vereenzaming en sociaal isolement bij ouderen, ... Dat vergt een aangepast lokaal beleid.

Maatschappelijke tendensen

De Studiedienst van de Vlaamse Regering maakte nieuwe projecties van de bevolking en de huishoudens voor de Vlaamse steden en gemeenten voor de periode van 2015 tot 2030. Volgende tendensen worden verwacht:

- De komende 10 jaar stijgt de bevolking in bijna 90% van de lokale besturen.
- Er is een grote verscheidenheid in de toename of afname van het aantal 0-2 jarigen per bestuur. Vooral de grote steden Antwerpen en Gent kennen een forse toename.
- Het aantal 65-plussers stijgt de komende 10 jaar tussen de 10% en 30%. In slechts 11 gemeenten waaronder Antwerpen en Gent ligt de toename onder de 10%.
- De actieve bevolking (20 tot 64jaar) neemt af in bijna 70% van de gemeenten. Antwerpen en Gent kennen echter een stijging.
- In alle steden en gemeenten neemt de vergrijzingsgraad toe.
- Het aantal huishoudens stijgt alsook het aantal één- en tweepersoonshuishoudens. De toename van tweepersoonshuishoudens is vooral een toename van "oudere" tweepersoonshuishoudens.
- Er is een toename van alleen wonende ouderen en "oudste" ouderen.

Bron: perstekst Studiedienst Vlaamse Regering

- Toenemende individualisering versus vermindering van collectief welzijn: de burger wordt steeds mondiger en onafhankelijker van grote zuilen en instituties maar tegelijkertijd stijgt het verwachtingspatroon t.a.v. de kwaliteit van de dienstverlening. De combinatie met een toenemende individualistische opstelling leidt vaak tot een 'klagende' samenleving met een hyper-individualistische (egoïstische?) belangenverdediging die op geen enkele wijze respect opbrengt voor het collectieve welzijn.
- Groeiende sociaal-economische ongelijkheid: de langdurige economisch-financiële crisis houdt zeer grote gevaren in voor een evolutie naar een meer duale samenleving. Bij de mogelijke integratie van de OCMW's in de gemeenten is het een absolute noodzaak dat de gemeenten dit professionele, laagdrempelige en pluralistische aanbod garanderen.
- Maatschappelijke veiligheid blijft een groot subjectief probleem: het gaat absoluut niet om louter politieel beleid. Er is opnieuw veel meer aandacht nodig voor een breed beleid van maatschappelijke veiligheid: preventie, algemeen ondersteunend beleid, sociale cohesie, repressie en nazorg.
- Toenemende zorg voor duurzaamheid en klimaatbeleid: het 'Covenant of Mayors' moet nog forser uitgebouwd worden met heel concrete maatregelen op het vlak van het energieverbruik, waterbeheer, afvalbeleid, een andere mobiliteitsaanpak met een doorgedreven fietsbeleid, meer gemeenschappelijk vervoer.
- Technologisering en digitalisering: Vlaanderen staat qua digitalisering in de middenmoot op Europees niveau. Vooral op het interbestuurlijke en het lokale niveau is er nog veel werk aan de winkel om de dagelijkse dienstverlening en de interbestuurlijke processen voluit te digitaliseren. Dit moet intergemeentelijk en vooral Vlaams en federaal gestuurd worden.

- Financieel-economische crisis: ook de lokale besturen ontsnapten niet aan dit internationale fenomeen. Bovendien ondervinden ze de gevolgen van de begrotingsmaatregelen die de Vlaamse en de federale overheid nemen. In die context is het erg dat Europa op een zeer eenzijdige manier naar overheidsbudgetten kijkt.

Effect financieel economische crisis op de lokale besturen

Sinds het boekjaar 2014 passen alle lokale besturen de regels van de beheers- en beleidscyclus toe (BBC). Alle gemeenten hebben de digitale rapportering van hun jaarrekening aan ABB bezorgd.

Algemeen vertonen de jaarrekeningen van 2014 van de Vlaamse gemeenten geen grote trendbreuk met die van het jaar daarvoor. De tendens waarbij de exploitatieontvangsten sneller stijgen dan de exploitatie-uitgaven zet zich door, met een steeds gunstiger exploitatiesaldo tot gevolg. Dat is het gevolg van bijkomende ontvangsten, vooral uit belastingen, maar zeker ook door de inspanningen die de besturen geleverd hebben om de uitgaven onder controle te houden.

Een gunstig exploitatiesaldo vormt een belangrijk element in de financiële gezondheid van de besturen en bepaalt de autofinancieringsmarge van een bestuur. Deze is dus aanzienlijk verbeterd ten opzichte van de twee voorgaande jaren.

Bron: "De Jaarrekeningen 2007-2014 van de Vlaamse Gemeenten", R. Hellebosch, 2016 (139-159).

Guy Tegenbos

Voor mij is de belangrijkste uitdaging voor de gemeenten de komende 10 à 20 jaar het vinden van een meer accepteerbare vorm van schaalvergroting dan degene die nu in zwang is: het almaar intensere kluwen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ik ga hier dieper op in als we het over de bestuurlijke organisatie hebben.

Absoluut onderschat, nog meer in het Vlaams en het lokaal beleid, is de burgerparticipatie. Vlaanderen zou na de desastreuze afloop van consultatieprocedures bij grootschalige werken de ambitie moeten hebben om voorloper en vernieuwer te worden in dat domein, maar ik zie daar niet veel van. Adviesraden waren het betere inspraakmiddel in vorige fasen van de democratie. Ze behouden hun waarde maar moeten aangevuld worden met andere middelen waarmee de burger zijn stem kan inbrengen. De lokale ambtenarij moet zich scholen in die alternatieve inspraak- en inbrengmethodes, de Vlaamse overheid moet de wetenschappelijke ontwikkeling daarvan meer ondersteunen.

We blijven echter, vrees ik, vast zitten in een vorige fase, de fase van het zeuren over 'de immer klagende burger die altijd wel ergens een rechter weet te vinden die hem gehoor wil geven'. Er is intussen een pleiade aan middelen om de burger op alternatieve wijzen te betrekken bij het bestuur – zowel bij de conceptie als bij de uitvoering of de evaluatie ervan – maar in Vlaanderen doen ook de meeste lokale besturen daar niks mee. Cocreatie, het modewoord, is in lokaal bestuursland niet te bespeuren en de Vlaamse overheid zal het voorbeeld niet geven. Of doen we het wel, maar in stilte, zoals wel eens meer gebeurt hier? Wie leert aan de gemeenten wat hier mogelijk is? Of is dit de rol voor een nieuwe burgerbeweging? Waar is de nieuwe Wakkere Burger?

Bestuurlijke organisatie

Het debat over de bestuurlijke organisatie loopt als een rode draad doorheen de jongste 25 jaar. Hoe sta je tegenover dat opzet?

Guido Decoster

Het beleid van de Vlaamse Regering is de jongste jaren uitdrukkelijk gericht op de versterking van de lokale democratie. En dat is terecht. Het is de kern van het project rond de "Interne Staatshervorming" dat tot doel heeft te komen tot een overheidsbestuur rond twee bepalende bestuurslagen: enerzijds de centrale overheid (federaal en Vlaams), die de grote assen van het beleid bepaalt en anderzijds de gemeenten, die veel meer bevoegdheden moeten krijgen om die dicht bij de mensen te kunnen uitoefenen. Maar dat moet wel op een sterk democratisch gelegitimeerde wijze gebeuren.

Die beleidskeuze heeft natuurlijk gevolgen voor de andere bestuurlijke niveaus. Als we meer zaken willen toevertrouwen aan de gemeenten en aan Vlaanderen, dan gaat dat logischerwijze onvermijdelijk ten koste van het intermediaire veld. En dan komen we terecht bij de afslanking van provincies en bij het toegenomen aantal samenwerkingsverbanden, waar de gemeenten deel van uitmaken.

Afslanking Provincies

De zesde staatshervorming kende nieuwe bevoegdheden toe aan de regio's met betrekking tot het provinciaal bestuursniveau. De beleids optie tot afslanking van het provinciaal niveau werd in het Vlaams regeerakkoord geschreven met de bedoeling een vereenvoudigd bestuurlijk landschap in Vlaanderen te creëren. Het accent ligt enerzijds op een sterker lokaal bestuursniveau met meer bevoegdheden en beleidsvrijheid en anderzijds op een meer kader stellende Vlaamse overheid.

Binnen dit kader hevelen de provincies op 1 januari 2017 de taken, bevoegdheden en financiële middelen die ze uitoefenen in de "persoonsgebonden" aangelegenheden, zoals gedefinieerd in de artikelen 4 en 5 van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen, over naar de lokale besturen en/of de Vlaamse overheid.

De implementatie van dit project steunt niet enkel op geformuleerde beleidsintenties maar ook op een solide decretale basis. Hier zijn reeds de eerste stappen genomen en een voorontwerp van decreet doorloopt het regelgevend traject.

Bron: lokaalbestuur.vlaanderen.be

Guy Tegenbos

Ik denk dat aandacht voor het lokale bestuur, een verstandige optie is. Een belangrijk deel van het politieke en bestuurlijke talent en een belangrijk deel van de politieke en bestuurlijke gedrevenheid worden daar ontwikkeld. Daarna worden ze elders ontplooid. Zelfs degenen die als witte konijnen geplukt worden door partijleiders, moeten daarna zo snel mogelijk een lokale machtsbasis opbouwen, willen ze nadien politiek blijven leven.

Ten tweede: democratie dicht bij de burger werkt in vele – maar niet in alle – opzichten beter dan democratie ver verwijderd van de burger. Een aloude economenwijsheid. Maar de schaal moet wel juist zitten. En dat is soms een probleem.

Gebeuren er voldoende inspanningen op het vlak van de decentralisatie naar de gemeenten?

Mark Suykens

Tijdens deze regeerperiode wordt opnieuw een poging ondernomen om meer bevoegdheden en middelen naar het lokale bestuursniveau te krijgen. Daarvoor werd een 'paritaire' commissie decentralisatie opgericht (met zes regeringsleden en zes vertegenwoordigers van de lokale besturen, aangevuld met twee leden van de provinciebesturen).

Decentralisatie

Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 legt grote nadruk op sterke steden en gemeenten met meer beleidsruimte. Om die reden engageerde de Vlaamse Regering zich om, in een paritair (Vlaanderen/ lokale besturen) samengestelde commissie, na te gaan voor welke concrete bevoegdheden van het lokale bestuursniveau het niet meer of minder nodig is dat Vlaanderen sturend optreedt.

Doelstelling is dat de Vlaamse overheid zich zoveel mogelijk terugplooit op het formuleren van de strategische kaders, en dat de lokale besturen in volle vrijheid het tactische en operationele beleid van hun bevoegdheden kunnen invullen.

Het uitwerken van concrete voorstellen gebeurde in de schoot van zeven inhoudelijke werkgroepen die in het eerste jaar van de legislatuur diverse malen samenkwamen rond volgende thema's:

- Organieke Regelgeving
- Welzijn
- Ruimtelijke Ordening
- Mobiliteit
- Economie & Werk
- Wonen
- Vrije Tijd

Dit mondde uit in een eindrapport dat op 26 juni 2015 aan de Vlaamse Regering werd voorgelegd. De beslissingen van de paritaire commissie decentralisatie situeren zich veelal op het principiële niveau. Voor bepaalde onderdelen volgt nu overleg met de belanghebbenden uit de betrokken sectoren waarna de conclusies worden omgezet in regelgeving en verbeterde omgangsvormen. De effectieve implementatie van de beslissingen vormen de verantwoordelijkheid van de functioneel bevoegde ministers. De minister bevoegd voor binnenlands bestuur zal als coördinerend minister jaarlijks een voortgangrapport opmaken en voorleggen aan de paritaire commissie.

Bron: lokaalbestuur.vlaanderen.be

Voor de VVSG ging het om drie uitgangspunten:

- Deregulering: meer vrijheidsgraden voor de lokale besturen om zowel hun eigen interne organisatie vorm te geven als om bij het inhoudelijke beleid volgens eigen inzichten en de inschatting van de lokale situatie zelf keuzes te maken.
- Decentralisering: overhevelen van substantiële bevoegdheden en middelen naar het lokale bestuursniveau. Hierbij kan gedifferentieerd worden naargelang de grootte en de positie van de lokale besturen, maar bij voorkeur gebeurt een dergelijke differentiatie van onderuit, op vraag van de besturen zelf dus.
- Andere omgangsvormen tussen Vlaanderen en lokale besturen: onvrede ter plaatse is er meestal door de wijze waarop (toezicht, controle, overleg, ...) de Vlaamse ministers, maar nog meer de Vlaamse departementen en instellingen, omgaan met gemeenten. Vertrouwen en gelijkwaardigheid moeten hier de uitgangspunten zijn.

In zeven thematische werkgroepen werden een aantal afspraken gemaakt: organieke regelgeving (vooral personeelsbeleid), welzijn, ruimtelijke ordening en milieu, mobiliteit, economie en werk, wonen en vrije tijd. Over deze thema's werden een aantal afspraken gemaakt die nu stelselmatig worden geïmplementeerd. Over een aantal thema's kon geen akkoord worden bereikt: daarover wordt per sector verder gepraat. De Vlaamse Regering engageert zich om decentralisatie als leidend principe mee te nemen bij verdere werkzaamheden.

Maar met het eindrapport is het vraagstuk van decentralisatie en van het toekennen van grotere beleidsvrijheid aan de lokale besturen nog niet afgerond. Een paar voorbeelden:

- Vlaanderen centraliseerde 20 jaar geleden het goed uitgebouwde gedecentraliseerde stads- en streekvervoer naar de Vlaamse Vervoermaatschappij (De Lijn). Er waren en zijn hiervoor natuurlijk efficiëntiemotieven zoals globale aankoop van bussen en trams, één tarievenbeleid, e.a. Maar nu zien de lokale besturen dat ze in hun stad, streek of gemeente nauwelijks nog invloed hebben op de busroutes, op de plaatsing van halte-accommodaties, enz. Door alles te centraliseren, gaat men voorbij aan de plaatselijke ervaring met het gemeenschappelijk vervoer. Voor een deel moet hier opnieuw gedecentraliseerd worden naar de gemeenten.
- OCMW's hebben vele tientallen jaren ervaring met de activering van zeer moeilijk toeleidbare werkzoekenden. Het te centralistisch aanpakken door de VDAB doet onrecht aan het sterke activeringsbeleid ter plekke. Ook hier moet men de juiste zaken centraliseren maar veel ruimte geven om op lokaal en intergemeentelijk vlak een activeringsbeleid op maat te voeren.

Guido Decoster

Het is goed dat de Vlaamse Regering meer bevoegdheden toekent aan de gemeenten, want het brengt het maken van de beleidskeuzes dichterbij de burger. Mark wijst terecht op de commissie decentralisatie die een aantal materies aangegeven heeft waarin Vlaanderen minder sturend kan optreden. Wat het binnenlands bestuur betreft, resulteert dit alvast in meer vrijheidsgraden op het vlak van het personeelsbeheer en de interne organisatie van de lokale besturen.

Daarnaast is er ook de integratie van zeven sectorale subsidies in het gemeentefonds. Nog belangrijker dan het bedrag van 130 miljoen euro dat daarmee gepaard gaat, is dat de gemeenten in die beleidsdomeinen verantwoordelijk worden voor het bepalen van de lokale beleidskeuzes en prioriteiten. De lokale besturen beslissen autonoom over de inzet van de overgedragen middelen. Die zijn niet "geoormerkt". Het debat dat daarover onder meer op het publieke forum werd gevoerd, toont aan dat het vertrouwen in de lokale besturen op het vlak van de decentralisaties alvast niet in alle kringen even groot is. Dat hoeft niet te verwonderen: over belangrijke maatschappelijke keuzes, waaronder het spanningsveld tussen centrale sturing en decentrale verantwoordelijkheid moet je geen maatschappelijke consensus verwachten. Dat verschil in visie is gezond en eigen aan de democratie. Het komt aan de lokale bestuurders toe om met die toegenomen verantwoordelijkheid om te gaan. Zij zijn daartoe overigens perfect democratisch gelegitimeerd.

En natuurlijk botst de beweging naar meer lokale bestuursautonomie ook tegen de grenzen van de mogelijkheden van gemeenten. Dat besturen te klein zouden zijn om die bevoegdheden ook kwaliteitsvol uit

te oefenen is een vaak gehoord argument om niet over te gaan tot decentralisatie of om die bijkomende bevoegdheden enkel toe te kennen aan de gemeenten die daartoe op basis van een aantal criteria ook in staat zijn. Het is goed dat de Vlaamse Regering die cirkel doorbreekt. Maar naarmate meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de gemeenten terecht komen, wordt de vraag naar de bestuurskracht van de gemeenten ook actueler.

Bestuurskrachtmonitor

De bestuurskracht van een gemeente hangt samen met een complex geheel van factoren. Om een inschatting te maken van hun bestuurskracht ontwikkelden SBOV en ABB een instrument voor zelf-evaluatie. Aan de hand van een ruime set aan indicatoren ondersteunt de bestuurskrachtmonitor de besturen bij het nemen van gefundeerde beslissingen om hun bestuurskracht te verbeteren en tracht deze op een zo objectief mogelijke manier bestuurskracht meetbaar te maken en in beeld te brengen. Elke gemeente kan sedert juni 2015 een lokale bestuurskrachtmonitor raadplegen. Het resultaat is een bundeling van een 80-tal ingevulde indicatoren, die de diverse deelaspecten van bestuurskracht in beeld moeten brengen. Momenteel werkt men aan een actualisatie van deze gegevens, die worden ter beschikking gesteld in de loop van juni 2016.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur voorziet ook externe ondersteuning bij de zelfevaluatie op basis van de bestuurskrachtmonitor: 19 gemeenten zijn geselecteerd voor dit ondersteuningsaanbod. De ondersteuning krijgt vorm door middel van workshops onder de begeleiding van een externe consultant (Idea Consult) die zelf wordt bijgestaan door een bestuurswetenschapper. De resultaten van de zelf-evaluatie hoeven niet aan de Vlaamse Regering te worden gerapporteerd. Het is aan de gemeenten zelf om na de zelfevaluatie de conclusies te trekken die kunnen of moeten getrokken worden. Na afloop van het traject wordt de aanpak geëvalueerd. Deze evaluatie kan aanleiding geven tot een vervolgtraject.

Bron: lokaalbestuur.vlaanderen.be

Geert Bouckaert

De hervormingen van de lokale besturen kunnen niet los worden gezien van de hervormingen op andere bestuurslagen. Hervormingen in lokale besturen hebben ook een andere natuur dan deze op meer centrale bestuurslagen.

Uiteraard is er steeds een keuze voor het centrale bestuur om een vrijwillige 'bottom-up' of een meer directieve 'top-down' benadering van hervormingen op lokaal vlak te organiseren. Top-down schept een (dwingend) kader en standaardiseert maar moet ook zorgen dat er voldoende 'bottom-up' initiatief is dat eigenaarschap garandeert en dat de nuttigheid als echte drijfveer maakt. Ook is het zo dat de directe en tastbare dienstverlening op lokaal vlak sterker is dan op centraal niveau. Dit maakt bijvoorbeeld de koppeling van financiële en niet-financiële informatie gemakkelijker op lokaal vlak, wat in het BBC-hervormingsproject (Beleids- en Beheerscyclus) aan bod zou moeten komen.

Uiteraard zijn er op lokaal vlak andere en verschillende wettelijke en financiële kaders en vrijheidsgraden in vergelijking met de centrale overheid. Ten slotte is de relatie van politiek en burger veel directer en daardoor is de interactie van politiek/ambtenarij/burger, ook voor hervormingen, veel gevoeliger. In die zin is de vraag naar de coherentie van hervormingen belangrijk. De vraag is essentieel of de hervormingen van de lokale besturen naadloos passen en dus geconsolideerd kunnen worden als onderdeel van hervormingen op centraal niveau.

Wat opvalt, is dat wat centrale overheden - ook Vlaanderen - opleggen aan de lokale besturen meestal niet opleggen aan zichzelf. De logica en de inhoud van BBC, de Beleids- en Beheerscyclus, als koppeling van financiële en niet-financiële informatie in een context van doelstellingen, legt de Vlaamse Gemeenschap niet op aan zichzelf. Hierdoor is consolidering veel moeilijker. In ieder geval is de realisatie van BBC essentieel voor de legitimiteit van die lokale besturen. Op die manier kan men effectief beter laten zien dat de lokale besturen een verschil maken voor de bevolking.

Een interessante discussie in Europa is ook dat het Vlaamse niveau uiteraard ook rekening moet houden met de 'hogere' bestuurslaag van Europa. Op die manier komt de Vlaamse bestuurslaag tussen de eigen lokale en de Belgische/Europese te liggen. Om constitutioneel technische redenen is in België de federale wetgeving evenwaardig aan de wetgeving van gemeenschappen en gewesten. Afhankelijk van het standpunt is het Vlaamse niveau, met slechts een zestal miljoen inwoners, in feite ook een lokaal bestuur voor Europa. Het concept 'lokaal' is in een globale context dus relatief. In ieder geval heeft deze visie een impact op de positie van de provincies die binnen Vlaanderen vooral een functie van coördinatie, afstemming en samenwerking moeten realiseren tussen lokale en bovenlokale entiteiten. De provincies kunnen in feite opereren als territoriale Vlaamse agentschappen.

In die zin zien we op Europees vlak dan ook dat hervormingen in de tijd een slingerbeweging aannemen. Indien die slinger op hetzelfde ogenblik verschillende posities inneemt dan zien we zowel meer en minder van een fenomeen op hetzelfde moment. Lokale besturen worden groter (bevolking) en kleiner (minder raadsleden en bestuurders). Ze worden meer autonoom (keuze van type en wijze van dienstverlening) en minder autonoom (meer centrale controle).

Ze worden meer democratisch (referenda, directe verkiezing van burgemeesters) en minder democratisch (door schaal en als representatieve democratie). Ze worden meer territoriaal (fusies) maar ook minder territoriaal (meer functionele decentralisatie, meer grensoverschrijdende samenwerking). Ze worden meer horizontaal (met de private sector en de NGOs) maar ook minder horizontaal en meer verticaal (met intermediaire bestuurslagen).

Het is daarom belangrijk bij onze hervormingen om te differentiëren per beleidsdomein in functie van noden van goede dienstverlening en beleidsvoering. Het is daarom ook belangrijk om de 'oplossingen' te differentiëren voor lokale besturen en niet te gaan voor één standaardmodel of oplossing voor alle lokale besturen. De versterking van de bestuurskracht zal dus ook op een gedifferentieerde manier moeten worden ingevuld, waarbij de evolutie van bestuurskracht 1.0, naar 2.0, of zelfs 3.0 noodzakelijk zal zijn. In feite spreken we dan niet meer van de bestuurskracht van een gemeente, maar van de holding, of zelfs van de bestuurskracht van regionale governance. In die zin is een intragemeentelijke fusie van gemeente en OCMW voor bepaalde lokale besturen een evidente beweging. Hierbij moet natuurlijk de afweging van grootte en schaalnadelen in overweging worden genomen, ook al hebben wij in het algemeen kleine steden. Onze grootste stad van omtrent een goed half miljoen inwoners is in een globaal perspectief een zeer kleine stad.

Gans de beweging naar elektronische overheden zal ook maken dat lokale besturen een statuut krijgen van terminals van databanken binnen de overheid. Ook hier zal de dienstverlening en het beleid zich moeten oriënteren op een netwerkorganisatie die totaal anders denkt dan zuiver hiërarchische bestuurslagen of zuivere modellen van uitbesteding en vermarkting.

Een steeds terugkerend discussiepunt betreft de lokale bestuurskracht. Is die voldoende?

Guido Decoster

Bestuurskracht is niet hetzelfde als 'goed bestuur'. Daarover bestaat vaak verwarring. Bestuurskracht is een moeilijk definieerbaar begrip dat daardoor geen uniforme invulling krijgt. Er is een duidelijk verband met vrij objectieve criteria die te maken hebben met de bevolking en haar samenstelling, financiële draagkracht en capaciteit, ruimtelijke omgeving, sociaal-economische factoren en dergelijke. Maar daarnaast zijn er ook niet meetbare factoren zoals het sturend vermogen van mandatarissen en personeel, hun inzet, hun organisatiecapaciteit, talenten, responsiviteit. Maar er is wel consensus dat op die verschillende punten een redelijke capaciteit aanwezig moet zijn bij het bestuur.

In essentie heeft bestuurskracht uiteindelijk ook te maken met 'doorzettingsmacht', met de vraag of een bestuur in een positie is - en ook aangesproken wordt - om, eventueel samen met anderen, bepalende beslissingen te nemen op dat welbepaalde terrein. En dat moet ook gebeuren op een democratisch gedragen manier: door beslissingen in de verkozen gemeenteraad uit te voeren en te concretiseren in het college van burgemeester en schepenen. Vervolgens moeten de raadsleden de uitvoerende manda-

tarissen kunnen bevragen over het gevoerde beleid. Een essentieel element daarvan is de openbaarheid in de gemeenteraad, naar de burger, het publiek, de media, het publieke forum. Dat is de essentie van de democratie.

De vraag is dus welke doorzettingsmacht de gemeenten hebben in de verschillende beleidsdomeinen. In steeds meer sectoren groeit samenwerking en ontstaan structuren los van de gemeenten, vaak op initiatief van de Vlaamse of van de federale overheid: resoc's, LOGO's, zorggebieden, zorgregio's, veiligheidszones, onderwijszones, CAW's, huisvestingsmaatschappijen en ga zo maar verder. Bij nieuwe problemen worden oplossingen gezocht op werkbare en aangepaste schalen. De impact van de gemeenten verkleint.

Mark Suykens

De voorbije jaren werden vele "studies" verricht over de bestuurskracht van lokale besturen. Vaak wilde men aantonen dat er een directe relatie is tussen bestuurskracht en de schaal van de gemeente.

Vanuit mijn jarenlange praktijkervaring, honderden contacten ter plaatse en vele gesprekken denk ik dat bestuurskracht een "gelaagd" begrip is. Ik geef er enkele elementen van:

- Bestuurderskracht: de dynamiek, de visie, de kennis, de samenwerkingscapaciteiten, het leiderschap en gezag, de communicatievaardigheden, enz. van lokale bestuurders en (top)medewerkers. Het gaat om het visievormend vermogen van politieke en ambtelijke bestuurders. Het gaat ook om beslissingskracht. Het vermogen om binnen een redelijke termijn daadkrachtige beslissingen te nemen. Het vermogen om draagvlak te creëren. Dit heeft vooral te maken met het interactieve en responsieve karakter van het bestuur. In feite gaat het hier over het spanningselement tussen doelmatig besturen en democratisch besturen. Deze cruciale factoren voor een goed functionerend lokaal bestuur zijn amper kwantificeerbaar. Bovendien hebben ze niet noodzakelijk een link met de schaal. Statistisch stijgt de kans natuurlijk dat een groter bestuur de 'juiste' politici op het grondgebied heeft en vindt en mogelijk vinden medewerkers het aantrekkelijker om bij een groter dan bij een kleiner bestuur te solliciteren (ambtelijke uitdagingen, doorgroeimogelijkheden, weddeniveau, enz.). Anderzijds vertonen sommige politici en medewerkers misschien veel bestuurderskracht op een kleine of middelgrote schaal, maar komen ze minder uit de verf bij de confrontatie met de noodzakelijke grotere complexiteit van een grotere schaal.
- Financiële en fiscale mogelijkheden: de fiscale draagkracht (de mogelijkheid om tegen 'normale' tarieven de noodzakelijke belastinginkomsten te verwerven) is nauwelijks schaalgebonden. Hier spelen vooral omgevingsfactoren (landelijk of niet, residentieel of niet, industrieel of niet, verouderd of niet, toeristisch of niet, enz.) die besturen zelf amper (op korte termijn) kunnen beïnvloeden en zonder een directe impact van de schaal. Het Gemeentefonds compenseert vandaag al fiscaal arme besturen, maar nog onvoldoende om de grote verschillen tussen de gemeenten dicht te rijden.
- De uitvoeringscapaciteit: de mogelijkheid om beslist of opgelegd beleid in uitvoering te brengen, om diensten te verlenen aan de bevolking, enz. Wellicht spelen hier de belangrijkste positieve schaaleardeelden: grotere besturen kunnen hoger opgeleide mensen (voltijds) aantrekken, kunnen voorzien in ambtelijke specialisatie en back-up, investeren in noodzakelijke apparatuur. Hier is er zeker een kwetsbaar element bij kleinere besturen. Bij het (al dan niet) tijdelijk wegvallen van een gespecialiseerd medewerker is er geen terugvalbasis. Vaak zijn het ook éénmansposten die onvoldoende verschillende specialismen kunnen omvatten. Door zich intergemeentelijk te organiseren kan hier zeker een stuk kwetsbaarheid weggenomen worden, maar er zal meer moeten gebeuren.

Het bestuurskrachtprobleem rijst niet uitsluitend op de schaal van de kleine gemeenten maar evenzeer op de schaal van de stadsregio (de samenwerking tussen stad en randgemeenten). De stad alleen heeft niet voldoende bestuurskracht om de problematieken van bv. mobiliteit, ruimtelijke planning, spreiding van huisvesting, ... alleen aan te pakken. Een sterk samenwerkingsverband tussen stad en randgemeenten is een noodzakelijke schaal om hierin vooruitgang te boeken. Heel wat burgemeesters van de steden zijn vragende partij voor meer (Vlaamse) instrumenten om hieraan te werken (fusies vormen daarbij zeker maar een zeer beperkte oplossing). Het blijvende sectorale optreden van de Vlaamse administraties is vaak een duidelijke rem op een meer gebiedsgerichte aanpak op stadsregionaal niveau. Het lijkt noodzakelijk dat de Vlaamse overheid evenzeer hierop stimulerend zou optreden.

Moeten we naar fusies?

Fusies

De Vlaamse Regering streeft naar sterke lokale besturen. Schaalvergroting van gemeenten is een manier om dit te realiseren. De Vlaamse Regering stimuleert en ondersteunt daarom lokale besturen die vrijwillig willen fuseren. De Vlaamse Regering heeft deze krijtlijnen vertaald in een ontwerp van decreet, dat op 4 mei 2016 definitief werd goedgekeurd (wordt nu ingediend bij het Vlaams Parlement) en waarin volgende stimuleringsmaatregelen worden uitgewerkt:

- een fusiebonus onder de vorm van een schuldovername ten belope van 500 euro schuld per inwoner voor gemeenten die fuseren op 1 januari 2019;
- een uitbreiding van de waarborgregeling van het Gemeentefonds zodat de nieuwe gemeente niet minder ontvangt dan de som van de aandelen van de samen te voegen gemeenten;
- de mogelijkheid om tijdelijk een groter aantal schepenen te voorzien voor de fusiegemeente.

Daarnaast bevat het decreet meer gedetailleerde bepalingen over de procedure, de toepasselijke principes, de randvoorwaarden en de specifieke gevolgen van het personeel en de financiële en fiscale situatie bij samenvoegingen.

Bron: lokaalbestuur.vlaanderen.be

Mark Suykens

De voorbije decennia kenden we een schaalvergroting in tal van maatschappelijke sectoren (onderwijs, gezondheidszorg, ...). De toegenomen mobiliteit (mensen wonen, werken, winkelen en ontspannen zich op telkens andere plaatsen, maar mensen verhuizen ook vaker naar een andere gemeente dan enkele decennia geleden) heeft ertoe geleid dat de band met de eigen (deel)gemeente sterk gewijzigd is. Hierdoor ontstaat een grote druk op de gemeenten om ook op te schalen.

We mogen hier zeker niet blind voor zijn maar we moeten ook beseffen dat voor elke maatschappelijke sector de 'ideale' schaal anders ligt. Niemand vindt dat elke gemeente over een volledig uitgerust ziekenhuis moet beschikken, maar basisonderwijs is best wel in elke buurt aanwezig. De noodzakelijke schaal voor kinderopvang is niet dezelfde als die voor ouderenzorg. Op welke schaal moet een gemeente zich dan organiseren? En hoe stabiel is die schaal dan in de tijd? Moeten we dan om de tien of twintig jaar de fusiediscussie opnieuw voeren? De optimale schaal zal per beleidsterrein verschillen. Dit vergt naast samenvoeging van gemeenten dus evenzeer blijvende intergemeentelijke samenwerking voor bepaalde beleidsterreinen.

Daarom moeten gemeenten vooral instrumenten hebben om met de sterk uiteenlopende schalen waarop maatschappelijke ontwikkelingen zich afspelen om te gaan. Het is een illusie te denken dat er één ideale gemeentelijke schaal denkbaar is die dit allemaal kan capteren en die bovendien voldoende stabiel is in de tijd. Een zeer recent Nederlands doctoraat (Universiteit Amsterdam) van Jos Blank stelt onomwonden dat de schaalvergroting de voorbije jaren in onderwijs, ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, politiekorpsen, ... te ver doorgesloten is. Het doctoraat onder de titel 'Illusies over fusies' stelt dat de bereikbaarheid en de kwaliteit van diensten zijn afgenomen door de schaalvergroting. Er mag zeker ook eens heel kritisch gekeken worden naar al deze processen van schaalvergroting!

Guido Decoster

Er bestaat geen uniform antwoord dat voor alle gemeenten opgaat. Het aanbod en het niveau van dienstverlening dat de lokale besturen vandaag realiseren zou onmogelijk geweest zijn met gemeenten op het niveau van voor de fusies van 1977. En naast het feit dat de gemeentelijke schaal bij de fusies van 1977 niet bij alle besturen voldoende werd vergroot, is de samenleving vandaag niet meer dezelfde als 40 jaar geleden.

Natuurlijk is alles relatief. Kleinere gemeenten hebben minder mogelijkheden om voor de verschillende materies voldoende middelen in te zetten, maar zij kunnen dat ten dele compenseren door inzet en

samenwerking met anderen, maar dat heeft ook zijn grenzen. Een redelijke schaalgrootte is noodzakelijk. Vaak wordt aangevoerd dat de fusies van 1976 nog niet overal verteerd zijn, en dat zal voor een aantal mensen ongetwijfeld het geval zijn. Maar we horen vandaag niemand pleiten voor een terugkeer naar de gemeenten van 1976 en zeker niet met het argument dat de gemeenten dan een sterkere positie zouden innemen.

Hoe dan ook is er geen nood aan een grootschalige algemene fusieoperatie zoals in 1977 waar zowat alle gemeenten bij betrokken waren, maar voor een aantal gemeenten is een opschaling duidelijk wel aan de orde. De gemeenten zijn vandaag natuurlijk wel krachtiger en mondiger dan toen en ook hun verhouding met de centrale overheid is totaal gewijzigd. De Vlaamse Regering voert een beleid om de Vlaamse gemeenten aan te sporen tot vrijwillige samenvoeging. Die vrijwilligheid is gebaseerd op de overtuiging dat de wil tot fusies van onder moet komen en gedragen moet zijn door de gemeenten zelf. Zij moeten dit willen, vanuit een democratische en bestuurlijke bezorgdheid. Daarom zijn initiatieven, zoals een bestuurskrachtmonitor voor een zelfevaluatie door de gemeenten bijzonder belangrijk.

Mark Suykens

De vorige en huidige Vlaamse Regering willen vooral het instrument van de vrijwillige fusie van gemeenten naar voor schuiven als dé oplossing voor het bestuurskrachtprobleem. Voor elk nieuw maatschappelijk probleem dat opduikt, zegt een schare politici, journalisten, wetenschappers dat er maar één oplossing is nl. fusies van gemeenten. Het éézijdige oplossingskader dat men telkens opnieuw lanceert, scheidt een zwaar overtrokken verwachtingspatroon van de effecten van fusies van gemeenten.

Wij zijn zeker geen tegenstander van fusies. Integendeel: het is een bruikbaar instrument als het verstandig wordt ingezet en niet gepromoot wordt als de wonderoplossing van alle mogelijke problemen. Wij kunnen dat ondersteunen als men tegelijkertijd ook een hele resem andere maatregelen effectief realiseert, zoals een forse deregulering, het decentraliseren van reële bevoegdheden en middelen, het verminderen van het aantal uitvoerende mandatarissen per bestuur, het uitwerken van een flexibeler kader voor de loon- en arbeidsvoorwaarden voor de topambtenaren van lokale besturen, het terugdringen van de oprichting van autonome gemeentebedrijven (AGBs) en veel meer kiezen voor de interne verzelfstandigingsmogelijkheden.

Vlaanderen moet ook investeren in een stadsregionale aanpak en een streekaanpak. Zelfs met iets grotere gemeenten blijft dit een absolute noodzaak. Men kan vrijwillige fusie van onderuit faciliteren onder de voorwaarde dat gemeenten worden samengebracht die ruimtelijk en sociaaleconomisch bij elkaar horen, dat er objectief wordt aangetoond dat er een groter financieel draagvlak wordt gecreëerd en de huidige legislatuur reeds fors wordt geïnvesteerd in samenwerking tussen de betrokken gemeenten en hun OCMW's. De mythe dat fusies leiden tot efficiëntiewinsten en lagere uitgaven wordt door herhaald onderzoek in Nederland (Rijksuniversiteit Groningen) ten gronde tegengesproken. Tot slot moet men experimenteerterruimte durven geven aan besturen die nieuwe zaken zelf of samen met anderen willen uitproberen, zodat ze een voorbeeldfunctie voor andere besturen kunnen vervullen (cf. wat de Drechtse steden in Nederland momenteel doen).

Guy Tegenbos

Voor mij is het vinden van een meer accepteerbare vorm van schaalvergroting de belangrijkste uitdaging voor de gemeenten. De huidige aanpak – voor elk nieuw probleem een nieuw samenwerkingsverband opzetten waarvan we er intussen zo'n 2.000 hebben – heeft enkele voordelen: het leidt tot een zekere professionalisering zonder dat diensten of politici iets aan hun positie moeten wijzigen. Dat verklaart hun makkelijk succes.

Maar dat is geen toonbeeld van moed, het maakt het bestuur tot een eindeloos lappendeken en een almaar groter deel van het bestuur ontsnapt aan de normale democratisch controle en – dat wordt vaak vergeten – ook aan de efficiëntiewetten. Je houdt het niet voor mogelijk hoeveel zelfbevedigende vergader- en verplaatsingsuren daarin opgaan.

Landen die we bestuurlijk erg waarderen – Nederland, Denemarken, Duitsland – deden aan echte schaalvergroting: samenvoeging van gemeenten tot grotere bestuurskrachtige eenheden. Dat ging vrijwillig, soms traag, soms snel, soms met horten en stoten. En het heeft niet alleen voordelen. Maar het ging en het heeft effect.

Veel Vlaamse politieke gemeentebestuurders geven off the record toe dat er 'iets' anders nodig is dan de huidige aanpak, en dat grotere gemeenten gewoon nodig zijn. Maar zij durven de stap niet zetten. 'En voorlopig gaat het nog', voegen ze eraan toe. 'We zullen wel zien', als oer-Vlaamse beleidslijn. De politieke bestuurders wijzen vaak naar de bevolking en als je de bevolking ondervraagt, wijst die vaak naar de politieke bestuurders. Met zulke kringetjes raken we nergens en komen we straks te laat.

Ik heb respect voor de pogingen van de Vlaamse Regering om schot te krijgen in de zaak, maar het effect daarvan blijft alsnog beperkt. Ik heb ook respect voor pogingen in het veld om het een en ander toch anders te bekijken. Zo is er in de 'Midwest' – Midden-West-Vlaanderen – een poging aan de gang om andere samenwerkingsmodellen te ontwikkelen die niet zoveel nadelen hebben als het huidige kluwen. Ik kijk er met veel belangstelling naar. Vinden we hier een nieuw soort buskruit? Een nieuw soort warm water? In de zakenwereld is het ook niet allemaal schaalvergroting wat de klok slaat. De netwerkeconomie, weet u wel. Afwachten. Levert het niets nieuws op, dan is het een ideale voorbereiding op het samengaan van gemeenten.

Waarom moet dat toch zo nodig? Omdat onze lokale besturen dringend een pak bevoegdheden extra moeten opnemen. Een stuk bevoegdheden van de provincies, zeer zeker. Maar ook van de Vlaamse en federale overheid. En zelfs van het zo geroemde middenveld.

De Vlaamse en Belgische gemeenten zijn lange tijd bij de arme broertjes geweest in Europa. Hun aandeel in de overheidsuitgaven – de neerslag van hun bevoegdheden - was beschamend laag. Maar dat zal niet zo blijven.

De blijvende wil van de Vlaamse overheid om de provincies af te schaffen, zorgt voor een eerste toevoer van bevoegdheden. De fusies van gemeenten en OCMW levert er een tweede. Nog belangrijker is dat er eindelijk een stroom van bevoegdheden op komst is die de Vlaamse overheid eindelijk (beter te laat dan nooit) begint los te laten (zie bv. het dossier van de gescó's). Bovenal is van belang dat de Vlaamse en de federale overheden eindelijk beginnen te ervaren dat zij in een aantal domeinen niet de geschikte actoren zijn om beleid in praktijk te brengen omdat 'integraal en geïntegreerd' beleid nodig is en dat kan vaak alleen op lokaal niveau geleverd worden.

In welke domeinen blijkt dit recent? Onder meer in de armoedebestrijding, in de gezondheidszorg en de verkleining van de gezondheidskloof. Drugsbeleid? Werkt alleen als men repressie, begeleiding, maatschappelijke omkadering en preventie samen kan inzetten; waar kan dit samengebracht en geregisseerd worden tenzij op lokaal niveau? In veiligheidsdossiers zoals de radicalisering is dat niet anders: als men lokaal niet onderwijs, welzijn, politie, jeugdzorg, enzovoort kan verdeskundigen en kan laten samenwerken, lukt het niet. Kinderopvang, als de lokale overheid geen informatie verzamelt en regie voert, wie zal het dan doen? De ouderenvoorzieningen? De tijd dat het openbaar initiatief en de vzw's spontaan tot evenwichten kwamen, is voorbij; dat levert enkel nog tekorten op; er is vooral behoefte aan een omslag: bejaarden moeten vooral met thuiszorg kunnen wonen, in de stad of het dorp en die moeten dan wel aangepast worden: aangepaste woningen, zorgnetwerken, aangepaste straten en trottoirs, aangepaste voorzieningen in de kernen... Wie kan daarvoor zorgen? Juist het lokale bestuur. Alleen het lokale bestuur. Ik kan zo nog een tijd doorgaan.

De verwachtingen die afkomen op de lokale besturen zijn immens. Om aan te kunnen wat dan overkomt, is schaalvergroting nodig.

Een belangrijke randbemerking daarbij. Veel van de rollen die de gemeenten in het buitenland extra hebben, worden bij ons door het traditionele middenveld waargenomen. De ziekenfondsen onder meer. Zaken als zorgcoördinatie in de eerste lijn en zo, gaan allemaal ook bij de lokale overheid terecht komen. Wat we nodig hebben zijn slimme lokale overheden, die verstandig weten om te gaan met netwerken en met de middenveldstructuren die verzuild zijn maar dit misschien niet willen of niet kunnen blijven. Daarvoor zijn slimme duizendpotige gemeenten nodig.

Bestuurlijke samenwerking

Is meer samenwerken geen beter alternatief?

Guido Decoster

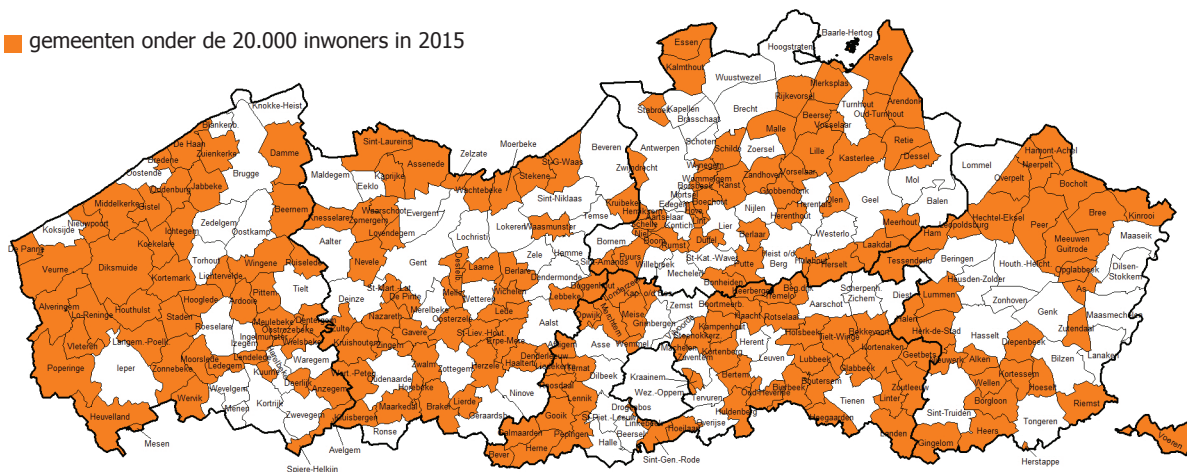
Meerdere bestuurders zijn van oordeel dat de beperkte capaciteit van een aantal individuele gemeenten beter opgevangen kan worden door onderling meer samen te werken. Fusies kunnen dan vermeden worden en de afstand tussen burger en bestuur blijft kleiner. Fusies liggen immers moeilijk bij de besturen.

Die redenering volg ik niet. Samenwerking en schaalvergroting zijn niet inwisselbaar. Het zijn ook geen tegengestelden. Natuurlijk moeten gemeenten samenwerken. Problemen van mobiliteit, wegeaanleg, milieu, veiligheid, ruimtelijke ordening, stoppen niet aan de grenzen van landen, laat staan van gemeenten. Beleid wordt steeds meer een coproductie van samenspelers, zowel uit de publieke als de particuliere sector. Samenwerking tussen gemeenten onderling en met andere partners, zal dus altijd noodzakelijk zijn.

Maar er moet wel voldoende beslissingsbevoegdheid blijven voor de gemeenten zelf. Want de hamvraag is natuurlijk: wat met het rechtstreeks verkozen bestuur, met het 'kernbestuur', met zijn verkozen gemeenteraad en uitvoerende mandatarissen die verantwoording moeten geven aan de verschillende fracties in de gemeenteraad? Als meer en meer via intergemeentelijke samenwerking wordt geregeld, geraakt de rol van een gemeente in toenemende mate op de achtergrond.

Het feit dat er in Vlaanderen zeer veel relatief kleine gemeenten zijn, verhoogt natuurlijk de druk tot onderlinge samenwerking nog meer. Iets meer dan de helft van de gemeenten hebben minder dan 15.000 inwoners, een kwart heeft minder dan 10.000 inwoners, slechts één derde telt meer dan 20.000 inwoners. De complexiteit en de overvloed aan regels waarmee de samenleving die tracht te beheersen noodzaakt tot de inzet van steeds meer middelen, maar ook van kennis en inzet van competente medewerkers. Kleinere gemeenten beschikken over minder mogelijkheden om die middelen in te zetten.

■ gemeenten onder de 20.000 inwoners in 2015



Waar gemeenten te klein zijn, vallen ze uit de boot of worden ze ingekapseld in verbanden waarop ze nog nauwelijks vat hebben. Ze hebben onvoldoende capaciteit en deskundigheid in huis om op de verschillende beleidsdomeinen het beleid te kunnen aansturen. Dat is zeker het geval op het vlak van de digitalisering en informatisering, waardoor ze afhankelijk zijn van de leveranciers en ook van de centrale overheid. Ze hebben ook niet de middelen om die deskundigheid op te bouwen door te investeren in mensen. Daardoor zijn ze afhankelijk van anderen. Dat is het centrale punt van de bestuurskracht. Wie geen deskundigheid heeft, heeft ook geen doorzettingsmacht. Je moet dat bovendien in een toekomstperspectief zien: niet alleen wat je vandaag doet is van belang, maar meer nog in welke mate je als bestuur in staat bent te anticiperen op de veranderende uitdagingen.

Door de globalisering en de toegenomen onderlinge afhankelijkheid worden problemen op steeds grotere schaal aangepakt dan louter lokaal. Dat is een vaststelling. Voorbeelden zijn er te over: opschaling van de zorg, mobiliteit in en naar de steden, openbaar vervoer, bereikbaarheid van het platteland, nachtbussen, inplanting van woonkernen of economische vestigingen. Terwijl veiligheid toch de kerntaak van het openbaar bestuur is, wordt in meergemeentezones zelfs het lokale veiligheidsbeleid niet meer in de gemeenteraad behandeld.

Mark Suykens

De grote trend in de aanpak van de interne staatshervorming is de analyse dat er op bestuurlijk niveau een zeer grote verrommeling is. Ik wil dit toch sterk nuanceren.

Eerst en vooral een nuancering van de cijfers. Door de door Vlaanderen georganiseerde regioscreening wordt nu overal gezegd dat er meer dan 2.200 samenwerkingsverbanden zijn in Vlaanderen en dat dit een zeer groot probleem is van wildgroei en verrommeling dat door de lokale besturen is veroorzaakt.

Regioscreening

Begin 2012 is een inventaris, onder de noemer 'regioscreening', gepubliceerd van de samenwerkingsverbanden waar lokale besturen in betrokken zijn. Het achterliggende doel van deze screening was tweeledig:

- nagaan op welke manier lokale besturen aan bestuurskracht kunnen winnen door samen te werken;
- nagaan op welke manier vermeden wordt dat de (veelheid aan) samenwerkingsverbanden leidt tot minder coördinatie, transparantie, democratische aansturing, efficiëntie en effectiviteit (dit heeft immers een negatieve impact op de bestuurskracht).

De regioscreening is dus een instrument in handen van gemeenten waarmee zij hun samenwerkingsverbanden in kaart kunnen brengen. Verder kan bottom-up een proces worden opgestart om te komen tot een vereenvoudiging van deze samenwerkingsverbanden. Dit is een project uit de vorige bestuursperiode en krijgt nu een vervolg met de regiovorming.

Bron: lokaalbestuur.vlaanderen.be

Wat zijn de feiten? De inventaris van de regioscreening is vanuit twee oogpunten zeer ongenueanceerd. Een eerste belangrijk element is dat voor de helft van de in de inventaris opgenomen samenwerkingsverbanden het initiatief van andere overheden dan de lokale kwam. Met 679 samenwerkingsverbanden is Vlaanderen de grootste opstarter, bv. Resoc's, zorgregio's, Regionale Landschappen, ... gevolgd door de provincies (220) en de federale overheid (157). Dit zijn er in totaal 1.056. Ten tweede bevat de inventaris enkele honderden overleggroepen, werkgroepen, collegagroepen die geen beheers- of beleidsfunctie vervullen namens de lokale overheden maar die eerder technische, beroepsondersteunende informatienetwerken zijn en dat heeft niets met verrommeling te maken. In feite zijn er een 750 relevante samenwerkingsverbanden opgericht door lokale besturen die een effectieve beheers- en/of beleidsfunctie vervullen.

Ten tweede moet men zich ook wel bewust zijn van de toename van de complexiteit van de samenleving. Het oude beeld dat er alleen vaste structuren nodig zijn (gemeenten, provincies, gewest, federaal, Europees) en dat daarna alles opgelost is, gaat voorbij aan het feit dat we leven in een "netwerksamenleving". Het is naïef om te denken dat je de huidige complexe maar daardoor ook enigszins chaotische samenleving kan structureren met oude instrumenten van de 19de/20ste eeuw.

Ongetwijfeld kan er nog gesaneerd worden in veel structuren door ze samen te voegen of af te schaffen. Elk samenwerkingsverband zou meer dan vandaag de reflex moeten hebben om geregeld de eigen werking (en het nut voor de aangesloten lokale besturen) in vraag te stellen. Maar Vlaanderen moet vooral ook stoppen met door regelgeving voor van alles en nog wat de oprichting van nieuwe structuren te verplichten. Heel veel samenwerking tussen besturen en andere overheden en organisaties kan vastgelegd worden in eenvoudige contracten die ook zeer flexibel aan te passen zijn aan veranderende maatschappelijke omstandigheden (als je steeds structuren opricht, krijg je ze nadien bijna niet afgeschaft!).

Het verhaal van de regioscreening is ook door de overheid veel te eenzijdig gebruikt om aan te tonen dat "kleine" besturen niet kunnen functioneren omdat ze alles uitbesteden aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Uit het onderzoek van de regioscreening is gebleken dat juist de grote steden het meeste aantal samenwerkingsverbanden hebben!

Guido Decoster

Naast het verschuiven van taken naar samenwerkingsverbanden, is er ook de problematiek van de democratische legitimiteit. Wat in een intergemeentelijk samenwerkingsverband wordt beslist, gebeurt meer op afstand, de impact van de rechtstreeks verkozen raadsleden is hoe dan ook kleiner.

Ook daarom mag samenwerking geen alternatief zijn voor een tekort aan eigen bestuurlijke capaciteit. Samenwerking moet gebeuren vanuit sterke gemeenten en mag niet 'in de plaats komen' van de gemeentelijke werking. Samenwerking en bestuurskracht zijn geen tegengestelden, maar een aanvulling, een noodzakelijk samengaan. Elk van de deelnemende gemeentebesturen moet afdoende impact behouden en wegen op de beslissingen van het samenwerkingsverband. Dat is erg moeilijk in een samenwerkingsverband met veel gemeenten die elk afzonderlijk geen doorslaggevende stem kunnen hebben. Het wordt nog moeilijker als die gemeenten te klein zijn om personele deskundigheid, capaciteit, ruimte en tijd te hebben om te investeren in de materies die in samenwerking met anderen behartigd worden. In de praktijk leidt dat ertoe dat niet de gemeenten de bepalende stem hebben, maar de bestuurders van het samenwerkingsverband, waarin de verkozenen van elk van de afzonderlijke gemeenten nog nauwelijks impact hebben.

Dat democratisch deficit leidt ertoe dat de gemeenten vervreemden van het samenwerkingsverband waaraan ze deelnemen en er soms de beslissingen van in vraag stellen. Ik pleit daarom voor minder, maar sterke gemeenten die echt samen op een democratische wijze in debat gaan om nadien met alle kennis van zaken te beslissen. Dat veronderstelt een deskundige voorbereiding van de besluitvorming, een degelijk debat in de gemeenteraden en vervolgens een goede terugkoppeling door een eigen bestuurder die mee aan de basis ligt van de beslissingen die in het samenwerkingsverband genomen worden.

De praktijk is spijtig genoeg anders. We mogen natuurlijk niet veralgemenen, maar uit een onderzoek dat in het kader van de regioscreening gebeurde, blijkt dat zowel de lokale politici als de ambtenaren aangeven dat zij de controle op een aantal verbanden waar hun bestuur aan deelneemt meer en meer kwijt raken of al kwijt zijn. Als dat de realiteit is voor de uitvoerende mandatarissen, hoe is het dan gesteld met de verkozen leden in de gemeenteraden, ook zij die niet tot de meerderheid behoren?

Als we het er over eens zijn dat meer samenwerking goed en onontkoombaar is, blijft de vraag hoe we die samenwerking meer democratische legitimiteit geven. Dat moet ook de kern zijn van het denkproces bij een hervorming van het decreet op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Samen met de VVSG heeft ABB daarover al enig denkwerk verricht in het kader van een evaluatie van de huidige regelgeving. Een denkpiste is dat de verschillende vakschepenen samen het bestuur zouden vormen van zo'n samenwerkingsverband. Maar ongetwijfeld is veel meer nodig.

Mark Suykens

Ook die stelling vraagt om nuancering. Het ondemocratische karakter van intergemeentelijke samenwerking is inderdaad bij velen een hardnekkig vooroordeel: door onderdelen van de lokale werking samen met andere besturen voor te bereiden of uit te voeren, zou de democratische legitimiteit van de gemeenteraad aangetast worden. We willen dit absoluut nuanceren, niet om de problemen die er op sommige plaatsen met het democratisch deficit zijn te ontkennen, maar wel om aan te geven dat hierover te snel in algemene termen wordt gesproken.

Vooreerst moeten we ons goed bewust zijn van het feit dat er enkele honderden verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS) zijn met onderling vaak grote verschillen. Sommige IGS zijn een louter technisch verlengstuk van de gemeente (wat trouwens de oorspronkelijke bedoeling was): gemeenten kunnen er een RUP laten opmaken, vragen technische begeleiding voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein of een huisvestingsproject enz. De uiteindelijke politieke keuzes gebeuren dan niet op het intergemeentelijke niveau, maar liggen hier nog steeds bij het gemeentebestuur: het roept de hulp van het IGS in voor de technische uitwerking. Op zich is dit absoluut geen democratische uitholling.

Aan de andere kant zijn er IGS die zelf meer beleidsontwikkeling doen in streekverband. Hier moeten de eisen tot democratische onderbouw en betrokkenheid van de gemeentelijke vennoten veel hoger gelegd worden. Een heel aantal IGS doen daar enorme inspanningen voor (veel overleg met de besturen door toelichtingen op colleges en gemeenteraden; extra informatievergaderingen voor de gemeenteraadsleden; intensieve communicatie, schriftelijk, mondeling, elektronisch; steeds formele beslissingen vragen aan de bevoegde gemeentelijke organen vooraleer men een verdere stap zet enz.). Sommige IGS zijn daar minder zorgvuldig in en krijgen daar terechte kritieken op. Soms is er ook te weinig aandacht om alle politieke families voldoende evenwichtig te betrekken bij de werking. Verder mogen we ook het democratisch debat binnen de samenwerkingsverbanden niet onderschatten: op vele plaatsen vinden bv. op overlegfora van burgemeesters of in raden van bestuur grondige gedachtwisselingen plaats over de beste keuzes voor de streek. Een burgemeester krijgt van zijn collega's soms meer inhoudelijk weerwerk dan binnen zijn eigen gemeente. Het debat is daar dan 'inhoudelijk democratischer' dan op sommige gemeenteraden.

Vervolgens rijst hier ook een schaalprobleem. In samenwerkingsverbanden met tientallen, soms zelfs honderden vennoten is het natuurlijk zeer moeilijk, soms zelfs onmogelijk, om als individueel bestuur (laat staan als mandataris van een gemeente) echt te wegen op de besluitvorming. In intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met 5 of 10 gemeenten kan de greep van de individuele gemeenten veel groter zijn en kan men echt niet spreken van een democratisch deficit.

Ook de techniciteit van de materies (bv. sommige energievraagstukken, telecommunicatie, ...) kan de drempel natuurlijk erg verhogen (maar dat geldt evenzeer voor sommige zeer technische materies in gemeenteraden en colleges). Het gevaar is daar dat vooral de gespecialiseerde technici het beleid bepalen en veel minder de verkozen mandatarissen. De verantwoordelijkheid kan hier zeker niet alleen bij de samenwerkingsverbanden gelegd worden. De gemeenten zelf moeten veel consequenter omgaan met hun vertegenwoordiging. Er blijft zeker ook een probleem met het engagement van de gemeenten in het aanduiden van competente mensen naar de samenwerkingsverbanden. Dat beschouwen als een troostprijs voor een gemist uitvoerend mandaat is geen goede lokale praktijk. Men moet daar ter plekke zeer bewust mee omgaan en ook eisen van de vertegenwoordigers dat ze zich engageren voor inhoudelijke inwerking en systematische terugkoppeling. In veel gevallen zal het nodig zijn om meer te kiezen voor uitvoerende mandatarissen om aan deze eisen te voldoen. Ook de betrokkenheid van de gemeentelijke personeelsleden (secretarissen, financieel beheerders, gespecialiseerde inhoudelijke medewerkers) bij de IGS moet verhoogd worden. Een bestuur moet zich zowel politiek als ambtelijk engageren voor de intergemeentelijke samenwerking.

Het blijft essentieel om zoveel mogelijk transparantie, openbaarheid, betrokkenheid te realiseren. Dat er hier en daar wel wat fout zit, is ongetwijfeld juist, maar om dan alle intergemeentelijke samenwerking als ondemocratisch te bestempelen lijkt ons echt een brug te ver.

Rol van de media

Komen de lokale besturen voldoende uit de verf in pers en publieke opinie?

Guy Tegenbos

De toestand is niet rooskleurig: de rol van de media in de ondersteuning van de lokale democratie zwakt af. De grote media – radio en tv en de kranten – zijn te passief over de lokale democratie. Het is niet hun belangrijkste punt. De federale politiek krijgt de grootste aandacht. De deelstaatspolitiek krijgt wat minder aandacht en het lokale beleid zeker minder. Om de zes jaar is dat anders, dan is er grote aandacht voor de lokale verkiezingen. Maar daarvoor en daarna zijn of leveren de gemeenten zelden nieuws voor die media. Alleen de uitschieters komen aan bod. Op één uitzondering na. Sinds vrij kort.

Als blijkt dat de grootste maatschappelijke problemen (verkeer, spijbelen, radicalisering) en de kleinste (overlast) alleen maar 'integraal en geïntegreerd' kunnen aangepakt worden door het lokale niveau, dan worden burgemeesters naar boven gehaald, niet enkel door de media, ook door de politiek. Dat is een ontdekking van de jongste jaren: de gemeenten zijn degenen die 'integraal en geïntegreerd beleid' kunnen leveren.

Het zwaartepunt van de echte lokale politieke verslaggeving en van de lokale democratische waakhondfunctie lag tot voor kort bij de regionale edities van de kranten. Er is nader onderzoek nodig om in kaart te brengen wat daarvan nog uitgaat, maar de indruk overheerst dat de bezuinigingen en rationalisaties het jongste decennium zo ver gegaan zijn dat daar niet veel meer van rest en de fusietycoon die recent over kranten-Vlaanderen trok - zodat er nog twee groepen overblijven - heeft dat niet verbeterd.

Voor veel gemeenten worden de feiten nog wel gesignaleerd. Wat ze signaleren zijn 'diverse feiten', de basisinformatie: de dingen waarover men spreekt: een brand, een ongeval, een bus of trein die geschrapt is, een bouwvergunning die is toegekend, een actiegroep die zich kant tegen een kapvergunning, een klooster dat sluit, een schepen die aftreedt. Echte maatschappelijke en politieke discussies worden zelden naar voren gehaald tenzij er een heel sterke stroming is in één richting of tenzij er iets is dat in een groter kader past. Wat ze wel doen, de krantenedities, is data die ze ontvangen of zelf opsporen, zo opmaken dat inwoners de positie van hun gemeente kunnen vinden of (meestal) elektronisch kunnen opvragen: onveiligheid, prijzen van de huizen, hoogte van de werkloosheid, ... Dat is vrij nieuw en bevordert wel enige lokale beleidsdiscussie.

Guido Decoster

Het belang van de lokale democratie komt te weinig aan bod in de media en daardoor ook bij de bevolking. Dat is bijzonder spijtig. In een democratische samenleving hebben de gemeenten een unieke en onvervangbare rol. In een te centraal aangestuurde staat, gaat het direct contact met de burger verloren. Het dagelijkse nieuws wordt beheerst door wat op de grotere schaal gebeurt. Dat is begrijpelijk: het louter lokale belang slechts een beperkt publiek rechtstreeks aan en geniet daardoor nauwelijks aandacht van de media, zeker in de kleinere gemeenten.

Maar los daarvan moet de pers de waarde van de lokale democratie en de unieke positie van de gemeenten doorlopend voor het voetlicht te houden. Het "grotere" nieuws heeft immers een belangrijke lokale dimensie. Nagenoeg alle problemen zoals veiligheid, sociale achterstelling, zorg en het samenleven van mensen in het algemeen, vragen ook een lokale aanpak. Een sprekend actueel voorbeeld is het probleem van de radicalisering en de daarmee samenhangende problemen: met centrale maatregelen alleen los je dat niet op. Lokaal, in de gemeenten, op de straat, houdt men de vinger aan de pols. Dat gebeurt met buurtwerk, door contacten met burgers en verenigingen die men kent en waar het lokaal bestuur zijn initiatieven rechtstreeks op kan afstemmen.

Een goed sociaal weefsel en leefbare gemeenschappen ontstaan niet zonder lokale initiatieven en ondersteuning voor de verschillende bevolkingsgroepen en verenigingen, specifiek voor de lokale situatie. Goede woon- en omgevingsfactoren zijn essentieel voor het samenleven in straten en buurten en voor de tevredenheid van mensen. En daarvoor zijn sterke lokale besturen broodnodig. Goed overheidsbeleid zal een samenspel zijn tussen overheden of zal niet zijn.

Getuigenissen

Getuigenis minister-president

Geert Bourgeois

Ik leerde Guido Decoster van nabij kennen toen ik in juli 2009 minister van Binnenlands Bestuur werd. Hij was toen al drie jaar administrateur-generaal.

Dat we van hetzelfde bouwjaar zijn zal er misschien iets mee te maken hebben, feit is dat we heel nauw en loyaal met elkaar hebben kunnen samenwerken.

Als leidend ambtenaar dacht Guido Decoster altijd opbouwend mee over de veranderingsprocessen bij de overheid.

Hij kon het samenspel politiek/ambtenarij zeer goed inschatten, waardoor hij met iedereen - ongeacht de politieke kleur - door dezelfde deur kon.

In Guido Decoster heb ik altijd een krachtige bondgenoot gevonden voor de hervorming van ons binnenlands bestuur en voor een maximale versterking van de lokale besturen.

Hij toonde zich een voorstander van de fusies van gemeenten.

Met vuur heeft Guido Decoster de voorbije jaren aan de interne staatshervorming meegewerkt. Beiden geloofden en geloven wij in sterke en verantwoordelijke gemeenten met voldoende bestuurskracht. Beiden hadden en hebben wij geen enkel taboe wanneer het erom gaat die bestuurskracht te verhogen. Beiden stonden wij achter het opkrikken van de dienstverlening van de lokale besturen.

Een van de grootste uitdagingen die Guido Decoster samen met zijn medewerkers tot een goed einde heeft gebracht, is ongetwijfeld de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen in 2006. Vlaanderen werd daarvoor in 2003 bevoegd door de Lambertmontakkoorden.

Ook het elektronisch stemmen mag hij als een van zijn verwezenlijkingen beschouwen.

Straks zetten we een symbolisch punt achter een loopbaan die 41 jaar overspant. Eenenveertig jaar in dienst bij de overheid, ten dienste van de gemeenschap, als 'civil servant' een voorbeeld.

Geert Bourgeois

Minister-president van de Vlaamse Regering



Getuigenis minister Liesbeth Homans

Ik ontmoette Guido voor het eerst in 1999 toen ik op het kabinet van Johan Sauwens werkte – allebei nog wat jonger dan vandaag – en Guido maakte onmiddellijk een zeer positieve indruk op mij. De eerste indruk is belangrijk zegt men altijd en Guido heeft mij alvast nooit teleurgesteld. Guido is immers het voorbeeld van hoe een topambtenaar zou moeten functioneren.

Guido is eigenlijk een transfer, hij kwam van het federale niveau naar Vlaanderen. En in het geval van Guido leverde deze transfer Vlaanderen heel veel op. Want we kunnen Guido met recht en rede de vader van het Vlaamse Binnenlands bestuur noemen.

Na mijn aantreden als minister wachtte mij de befaamde Ronde van Vlaanderen. Ik moest als nieuwbakken minister in elke provincie de belangrijkste veranderingen in Binnenlands Bestuur voor deze legislatuur gaan uitleggen. En die zijn niet min: de vrijwillige fusies, de integratie van het OCMW in de gemeente of stad, de afslanking van de provincies. Dankzij Guido voelde ik me snel op mijn gemak. Iedere keer was Guido aanwezig en fluisterde hij belangrijke informatie in mijn oor wanneer een aanwezige een 'lastige' vraag stelde.

Ik heb Guido ook leren kennen als een standvastig en loyaal persoon. Hij was steeds aanwezig in de commissies (zelfs als er geen commissie was), altijd bereikbaar en er steeds over wakend dat de regelgeving nageleefd werd. Ik ga geen concrete dossiers opsommen maar de laatste tijd is er toch een dossiertje geweest waar Guido, mijn kabinet en ikzelf de handen mee vol hebben gehad. Laten we het een randgeval noemen. Consequent zijn en blijven, is alvast iets dat Guido en ik gemeen hebben.



Liesbeth Homans

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur

Getuigenis Mark Suykens

De loopbaan van Guido als administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) heeft voor een lange periode van bijna 25 jaar samengelopen met mijn loopbaan bij de VVSG. Hoewel we op verschillende posities zaten en het niet altijd eens waren, hebben we toch samen veel gemeenschappelijk kunnen realiseren voor de ontwikkeling van de lokale besturen.

Wat mij vooral blijft, is de basishouding van Guido om steeds de dialoog aan te gaan met de lokale besturen en VVSG. Mijn eerste contacten met hem situeren zich in de periode dat Guido kabinetschef was van Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden Kelchtermans (1992-1995). Guido startte toen het gesprek op over wat later de "Krachtlijnen Kelchtermans inzake het lokale personeelsbeleid" werden genoemd. De ambitie was om het lokale personeelsbeleid te objectiveren, te professionaliseren en te dynamiseren.

Het was zeker voor die tijd een grondige vernieuwing van het lokale personeelsbeleid. Ondertussen zijn we méér dan twintig jaar verder, zijn de inzichten verder gegroeid en is ook de praktijk enorm geëvolueerd. Dat lokale besturen nu vragen om meer te dereguleren en minder centraal vast te leggen, is logisch. De impuls met de Krachtlijnen in de jaren '90 van de vorige eeuw hebben hiervoor de humus gelegd.

De wijze waarop Guido de onderhandelingen met de vakbonden organiseerde en leidde, heeft steeds een grote indruk op mij gemaakt. Tegen de wil van de vakbonden in betrok hij de VVSG (met een werkgroep van een tiental gemeentesecretarissen) bij de onderhandelingen om zo een draagvlak te creëren bij de lokale besturen als werkgever. Door een goed onderhandelingskader te creëren, door op een verstandige wijze informele contactmomenten in te bouwen tussen het kabinet en de VVSG en tussen het kabinet, de VVSG en (één of meer) vakbonden werd uiteindelijk een vernieuwend kader voor het lokale personeelsbeleid neergezet (objectivering van de rekrutering; veel nadruk op vorming en opleiding; functionele loopbaan als stimuleringsinstrument i.p.v. een vlakke administratieve loopbaan; enz.).

Met heimwee kijk ik soms terug op de onderhandelingsvaardigheden van Guido.

Het Vlaamse beleid t.a.v. lokale besturen heeft in die 25 jaar enorme veranderingen ondergaan. Vele van deze veranderingsprocessen werden geïntroduceerd door Guido (als kabinetschef en als administrateur-generaal). Tevens was hij steeds erg bekommerd over de financiële situatie van de lokale besturen. Hij heeft dan ook steeds geijverd voor de verhoging van de budgetten voor de lokale besturen.

Mark Suykens

Directeur Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)





Carrière Guido Decoster

1975

Aanstelling als contractueel opsteller

1978

Vaste benoeming Bestuurssecretaris

1982

Toegewezen aan het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

1991

Bestuursdirecteur bij het Departement Economie, Werkgelegenheid en Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuur, Juridische en Administratieve Aangelegenheden, Provincie- en gemeentepersoneel

1997

Directeur-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden bij het Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw

2006

Administrateur-generaal van het Agentschap Binnenlands Bestuur

