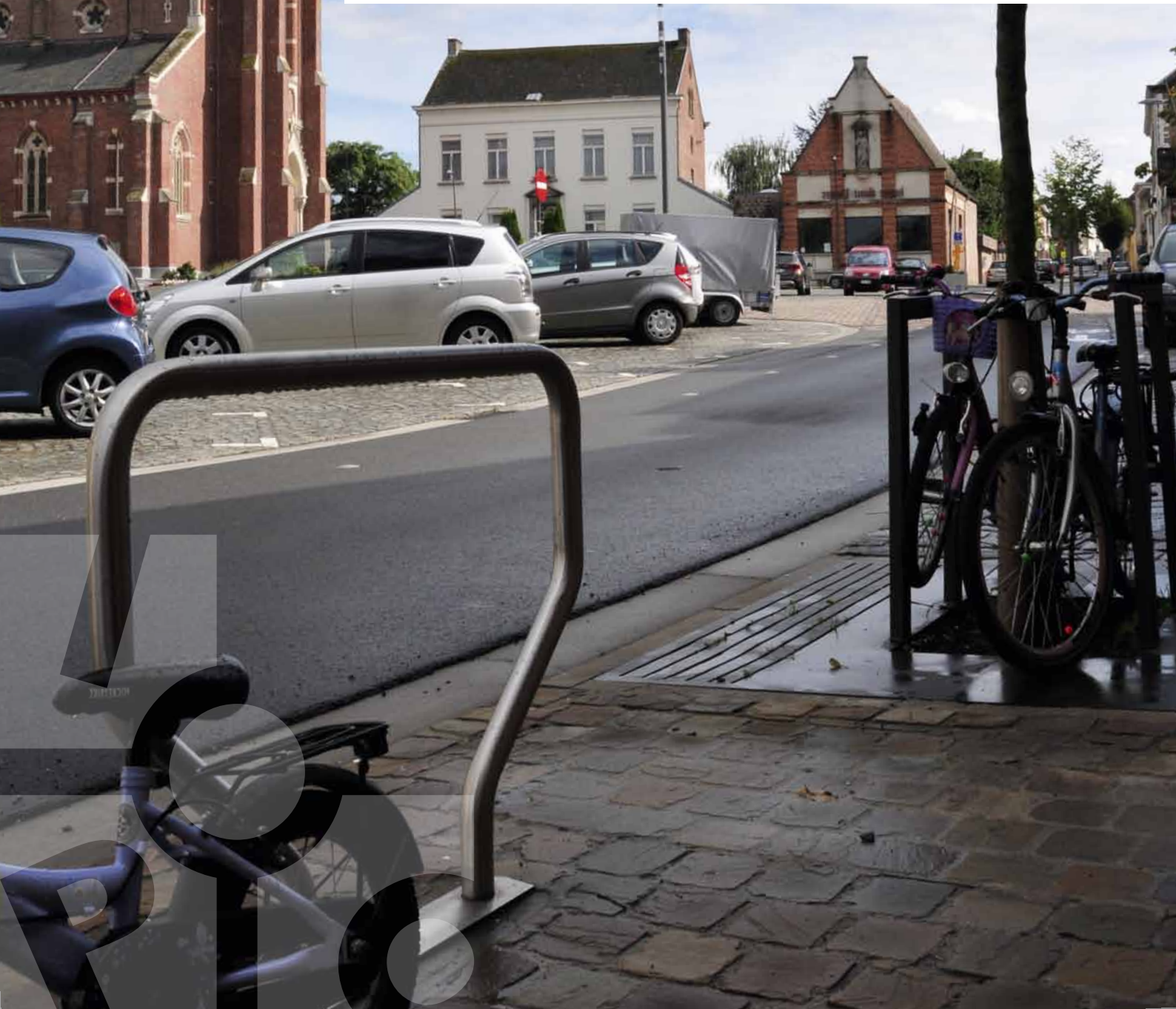




Advies

Van het Interbestuurlijk
Plattelandsoverleg (IPO) aan de
Vlaamse Regering en de Vlaamse
provincie- en gemeentebesturen

Bestuurskracht van landelijke gemeenten



Volgende thema-experten maakten deel uit van de themagroep en werkten samen aan dit advies:

Voorzitter: Bert Meulemans (schepen Boortmeerbeek)

Themacoördinatoren: Maarten Lenaerts en Siegi Absillis – Vlaamse Landmaatschappij

ORGANISATIE	NAAM	PLAATSVERVANGER
VVSG	Liesbet Belmans	Jan Leroy
Westhoekoverleg	Dieter Hoet	
VVP	Jeroen Mercy	Raymond Van Look
RWO Vlaanderen	Inge Leenders	Hans Mestdagh
Regionaal Landschap Kempen & Maasland	Lambert Schoenmaekers	
Vzw trage wegen	Steven Clays	
Studiedienst Vlaamse Regering	Luk Bral	Hilde Schelfaut
Kabinet Peeters	Gerlinde Verdoodt	
Burgemeester Vorselaar	Lieven Janssens	
Burgemeester Sint-Laureins	Annick Willems	
Burgemeester Poperinge	Christof Dejaegher	
Schepen Heuvelland	Geert Van De Wynckel	
Schepen Kruishoutem	Bernard della Faille	
Schepen Herentals	Mien Van Olmen	
Gemeentesecretaris Ingelmunster	Dominik Ronse	
Gemeentesecretaris Wingene	Chris De Meulemeester	
Schepen Riemst	Guy Kersten	
Gemeentesecretaris Bocholt	Eddie Brebels	
Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen	Joris Voets	
Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen	Bart De Peuter	
Universiteit Antwerpen	Wouter Van Dooren	
Agentschap Binnenlands Bestuur	Katie Heyse	

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Advies vanuit de IPO-themagroep	6
2.1 Aanbevelingen voor de Vlaamse overheid	7
2.2 Aanbevelingen voor de lokale besturen	13
3. Werking Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO)	16
3.1 Het doel	17
3.2 Samenstelling IPO	17
3.3 Besluitvormingsprocedure aangaande een advies over een thema	18
3.4 Meer informatie	18

1

Inleiding

De beperkte bestuurskracht van veel plattelandsgemeenten zorgt ervoor dat ze niet altijd voldoende antwoord kunnen bieden op de vragen en behoeften van de inwoners. De typische kenmerken van de plattelandsgemeenten liggen hieraan ten grondslag. Het gemiddelde inkomen en de waarde van het onroerend goed zijn lager op het platteland, en bovendien hebben de gemeenten vaak weinig economische activiteit waar ze voldoende inkomsten uit kunnen putten. Die structurele minderinkomsten resulteren in een lage fiscale draagkracht¹. Daarmee samenhangend spelen de uitgestrektheid, de lage bevolkingsdichtheid en de open ruimten eveneens een rol. Het onderhoud van kilometerslange landbouwwegen of bermbeheer zijn enkele typische voorbeelden van plattelandskosten. De geringe financiële en bestuurlijke draagkracht zet een kwaliteitsvol en dynamisch woon- en leefklimaat en de identiteit van het platteland onder druk.

De bezorgdheden van de plattelandsgemeenten kregen weerklank op politiek niveau. De beleidsnota van de minister van Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid vermeldt met name de oprichting van een plattelandsfonds. Dergelijk fonds moet plattelandsbesturen ondersteuning bieden om hun taken uit te voeren en de kernkwaliteiten van het platteland te garanderen. "Via het plattelandsfonds wil Vlaanderen een partnerschap op lange termijn aanbieden aan die plattelandsgemeenten en -regio's die zich uitdrukkelijk willen engageren en verantwoordelijkheid opnemen voor de vertaling van het plattelandsbeleid op lokaal en regionaal niveau én die zelf onvoldoende financiële en bestuurskracht hebben", dixit de minister (Peeters, 2009).

¹ Fiscale draagkracht staat los van de beleidskeuze (lees: hoogte aanslagvoet) van de gemeenten maar verwijst naar de waarde van de opbrengst van 1 procenti omroerende voorheffing en 1% personenbelasting per inwoner.

We brengen ook nog even de desbetreffende passage in het Vlaamse Regeerakkoord in herinnering: "Het samen met de diverse actoren op het platteland uitgewerkt document 'Naar een Vlaams plattelandsbeleid' dient hierbij als leidraad. Bijzondere aandacht zal besteed worden aan de versterking van de bestuurs- en financiële kracht van de gemeenten met specifieke plattelandskenmerken. Plattelandsgemeenten hebben hun takenpakket de voorbije periode zien aangroeien maar dat ging niet gepaard met een evenredige groei van de financiering. Bovendien kunnen plattelandsgemeenten ook minder middelen genereren als gevolg van weinig of geen aanwezigheid van economische bedrijvigheid, minder inwoners enzovoort. Een plattelandsfonds moet als projectmatig fonds bijkomende middelen voorzien zodat de plattelandsgemeenten hun bijkomende taken kunnen blijven vervullen." (Vlaams Regeerakkoord, 2009:83).

Het onderzoeksconsortium UA/KUL kreeg de opdracht om de mogelijkheden rond de inhoudelijke invulling en modaliteiten van een plattelandsfonds te schetsen (eindrapport beschikbaar op www.ipo-online.be).

Conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek 'opstart plattelandsfonds vanuit bestuurskundige expertise'

- Pleidooi voor voldoende brede afbakening
- Zowel plattelandsregio's als plattelandsgemeenten
- Als het fonds zich louter richt op bestuurskracht is inbedding in het gemeentefonds, ook wat betreft efficiëntie, de beste optie
- Als het fonds zich richt op een programma, dan kan de thematische invulling van het programma variëren
- Als het fonds zich richt op plattelandprojecten (zoals het regeerakkoord laat uitschijnen) moeten ze een plattelandproblematiek aanpakken
- In de uitwerking van het plattelandsfonds moet de politieke en bestuurlijke afweging ruimer gaan dan wat de wens is van de lokale besturen

Landelijke gemeenten zijn ook niet per definitie onbestuurbaar. Het veelgehoorde verhaal dat ze het niet kunnen en dat fusies die problematiek kunnen oplossen, klopt niet. Er is wel een probleem van capaciteit. Dat werd bevestigd tijdens het piloottraject van de bestuurskrachtmeting voor landelijke gemeenten dat begeleid werd door de KULeuven. Dat traject toonde dat er ook op een inspirerende en creatieve manier kan worden omgegaan met de beperkte capaciteit.

Het onderzoek is vertrokken van de definitie van bestuurskracht als een verhouding tussen capaciteit en opdracht. De capaciteit kan worden uitgesplitst in een aantal dimensies (personeel (aantal en competenties), budget, planning en coördinatie, samenwerking,...) en de opdracht wordt gevormd door het geheel van opgelegde taken (taken die typischer of zwaarder zijn voor plattelandsgemeenten) en lokale ambities. De gemeenten werden bekeken binnen een viertal mogelijke rollen: bestuur, organisatie, dienstverlener en partner in bestuurlijke samenwerking.

Het bestuurskrachtprofiel van de plattelandsgemeenten die in de eerste ronde werden geselecteerd, werd samengesteld op basis van een monitor (hoofdzakelijk kwantitatieve gegevens) en een visitatietraject. Op basis van de bevindingen ontving elke gemeente een monitorrapport en een verslag van de visitatiecommissie met de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen voor de betrokken gemeente. Dat verslag werd enkel teruggekoppeld naar de gevisiteerde gemeente.



An aerial photograph of a rural village. The village is centrally located, featuring a cluster of buildings with red-tiled roofs and a prominent church with a tall spire. The surrounding landscape is a patchwork of green fields, some of which appear to be agricultural, and brownish fields, possibly fallow or harvested. The overall scene is peaceful and typical of a small town in a rural area.

2

Advies vanuit de IPO-themagroep

Onder meer op basis van de bevindingen uit de genoemde onderzoeken, kan de themagroep volgende aanbevelingen formuleren in consensus (tenzij in *cursief* een afwijkend standpunt is weergegeven). Het advies van de themagroep bestaat uit twee luiken. Enerzijds reikt het aanbevelingen aan voor de Vlaamse overheid en anderzijds brengt het ook een boodschap van Vlaanderen naar de lokale besturen aangaande hun rol in de problematiek van lage bestuurskracht.

2.1 Aanbevelingen voor de Vlaamse overheid

- Continueer de bestuurskrachtmeting via de visitatieformule voor andere plattelandsgemeenten.

De formule van visitatie is een doeltreffende methode gebleken om een helder beeld te krijgen van de werking en visie van de betrokken plattelandsgemeenten en om de mate van bestuurskracht te kunnen beoordelen. Voor de gevisiteerde gemeenten is het een gewaardeerde en nuttige oefening in zelfreflectie gebleken op basis waarvan ze zelf gericht initiatieven kunnen nemen om hun bestuurskracht verder te optimaliseren. Het grote voordeel van de gehanteerde methodiek is dat besturen in eerste instantie elkaar bezoeken en dat de visitatiecommissie evenwichtig is samengesteld uit onderzoekers, politici en personeelsleden. Als de bestuurskrachtmeting via visitatieformule wordt herhaald, kan de inbreng van de onderzoekers worden verminderd. Het is ook gebleken dat louter een monitor met kwantitatieve informatie te weinig of onvoldoende accurate inzichten oplevert over de bestuurskracht van een gemeente en dat de eerder kwalitatieve kennis uit de visitatie noodzakelijk is om een accuraat beeld op te bouwen.

Voorstel voor het vervolgtraject: starten vanuit een oproep aan alle plattelandsgemeenten. Uit de geïnteresseerde besturen 2 keer 15 à 20 gemeenten selecteren en opeenvolgend in de tijd het traject laten doorlopen.

De verdeling van de extra middelen voor plattelandsgemeenten (zie verder) wordt niet gelinkt aan de resultaten van de gemeenten op de meting van de bestuurskracht via een visitatie of aan de deelname zelf van de gemeenten.

Bestuurskrachtmeting via een visitatie blijft een vrijwillig instrument. Het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting via een visitatiecommissie kan op zich bestuurskrachtverhogend zijn.

- Voorzie in specifieke financiële ondersteuning voor plattelandsgemeenten.

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de bestuurskrachtproblematiek in plattelandsgemeenten in wezen niet anders is in vergelijking met andere gemeenten, maar zich duidelijk wel scherper uit. Plattelandsgemeenten kennen een relatief groter spanningsveld tussen capaciteit en opdracht. De capaciteit heeft onder andere te maken met fiscale draagkracht (die in plattelandsgemeenten vaak lager ligt), terwijl bepaalde taken relatief zwaarder doorwegen (bv. wegen- en rioleringsinfrastructuur, buitengebiedfuncties zoals natuur en bos die geen directe financiële return opleveren), ook los van lokale beleidskeuzes en -ambities. Het is raadzaam dat de Vlaamse overheid gericht financiële middelen inzet om dat spanningsveld te reduceren. Dat kan door een hervorming van het Gemeentefonds (waarbij criteria zoals open ruimte, landschapskwaliteit, bebossingsindex,... en fiscale draagkracht een groter gewicht krijgen) of door de creatie van een Plattelandsfonds.

Als men kiest voor meer middelen voor plattelandsgemeenten via een hervorming van het Gemeentefonds (vanuit het argument dat de oprichting van steeds weer aparte fondsen suboptimaal is), dan is het voor de themagroep (met uitzondering van ABB: zie verder) essentieel dat op hetzelfde moment ook andere fondsen zoals het Stedenfonds worden opgeheven en bij de hervorming van het Gemeentefonds worden betrokken. Er is een herziening van de criteria van het Gemeentefonds gepland tegen het einde van de lopende Vlaamse legislatuur (zie beleidsnota van minister Bourgeois).

Als men kiest voor een Plattelandsfonds vindt de themagroep dat dit duidelijk moet worden ingezet voor die gemeenten en regio's die op het vlak van fiscale draagkracht, bevolkingsaantal, bevolkingsdichtheid en bebouwde oppervlakte in Vlaanderen het laagst scoren, en op het vlak van oppervlakte en het realiseren van belangrijke ecosysteemdiensten het hoogst. Het heeft geen zin om de middelen van het Plattelandsfonds uit te smeren over 100 of meer gemeenten met een plattelandskarakter.

Met uitzondering van VVP (zie verder) vindt de themagroep het Plattelandsfonds bij voorkeur een instrument van algemene financiering, zoals het Gemeentefonds vandaag. De eisen die op het vlak van procedures en planlasten aan het gebruik van het Plattelandsfonds worden gesteld, moeten minimaal blijven. Dat kan volgens de themagroep door de werking van het Plattelandsfonds maximaal af te stemmen op de beleids- en beheerscyclus voor de lokale besturen.

De themagroep (met uitzondering van ABB: zie verder) is van mening dat de eerste optie (hervorming Gemeentefonds met opheffing van bestaande fondsen) de zuiverste oplossing is, maar niet realiseerbaar op korte termijn (1 jaar). In afwachting van die grondige (en dus tijdrovende) hervorming van het Gemeentefonds is de instandhouding van de huidige situatie niet houdbaar. Vandaag kiezen plattelandsgemeenten vanuit financiële overwegingen soms voor het aantrekken van bedrijven en woningen boven het behoud, het herstel en de versterking van de open ruimte met zijn belangrijke ecosysteemdiensten in hun gemeente, ook al is die keuze vanuit ruimtelijk, milieu-, welzijns- of mobiliteitsoogpunt suboptimaal. Om de eerstkomende jaren de grootste nood te lenigen, beveelt de themagroep aan om het Plattelandsfonds op korte termijn op te richten en te laten bestaan tot het toekennen van extra financiële middelen aan plattelandsgemeenten via het Gemeentefonds mogelijk is.

Afwijkend standpunt van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB):

Als er geopteerd wordt voor een specifieke financiële ondersteuning voor plattelandsgemeenten, is ABB van oordeel dat dat het best gebeurt via het bestaande instrument van het Gemeentefonds. De extra middelen kunnen opgenomen worden in het Gemeentefonds. De criteria kunnen aangepast worden op een zodanige manier dat de betrokken plattelandsgemeenten extra middelen ontvangen. Die piste biedt het voordeel dat er geen extra planlasten gecreëerd worden, noch voor de betrokken gemeentebesturen, noch voor de Vlaamse overheid.

De piste die in het advies als meerderheidsstandpunt is opgenomen om in afwachting van een aanpassing aan het Gemeentefonds een apart plattelandsfonds op te richten, vindt ABB niet opportuun. Als de Vlaamse Regering zou beslissen extra middelen te voorzien voor plattelandsgemeenten, kunnen die snel worden verdeeld via het Gemeentefonds. ABB ziet geen reden om aan te nemen dat dat langer zou duren dan een nieuw plattelandsfonds op te richten.

Afwijkend standpunt VVP:

De middelen uit een plattelandsfonds moeten gaan naar het aanpakken van een plattelandsproblematiek op gebiedsniveau, of dat nu infrastructureel, socio-cultureel, mobiliteit, toerisme of een andere thema betreft. Ook dat draagt bij aan een toename van de bestuurskracht, niet alleen dankzij extra middelen, maar ook dankzij versterkte samenwerking binnen het plattelandsgebied. VVP steunt wel de vraag naar extra middelen voor landelijke gemeenten via het Gemeentefonds.

Met betrekking tot de doeleinden van het Plattelandsfonds sluit de themagroep zich aan bij de globale discussie uit bovengenoemd onderzoek ter ondersteuning bij de oprichting van het fonds en wenst zij volgende passages te benadrukken:

5.1.2 PLATTELANDSTHEMA'S (p. 20)

Een plattelandsfonds kan zich ook op een ruimere/andere thematiek richten. Hier komt ook relatief snel de relatie met PDPO en LEADER of andere Europese subsidiemechanismen en van sectorale geldstromen in beeld: is het plattelandsfonds bijvoorbeeld een versterking ervan of eerder een aanvulling erop? De plattelandsthema's zijn dan breed en gekend, al blijven ze soms ook vaag: aspecten van leefbaarheid zoals vereenzaming, sociale mix, mobiliteit, toerisme, enz. De plattelandsthema's werken we hier niet verder uit, enerzijds omdat daar andere expertise voor bestaat (zoals binnen VLM) en anderzijds omdat dit tijdens de empirische fase onvoldoende scherp in beeld kwam. Daarmee stellen we echter niet dat deze niet belangrijk zouden zijn: het beleid moet uitmaken in welke mate ze dergelijke thema's wenst in te brengen in een plattelandsfonds of niet.

5.1.3 INFRASTRUCTUUR (p. 21-22)

Hoewel infrastructuur indirect kan gelinkt worden aan bestuurskracht (bv. de opdracht om wegen te onderhouden en het niet beschikken over de nodige capaciteit) en plattelandsthema's (bv. de nood om voor toerisme goede fietswegen te voorzien), is het als apart thema zo duidelijk naar voren gekomen, dat het expliciete aandacht vraagt. De infrastructuurdiscussie wordt toegespitst op verschillende types infrastructuur. De eerste twee types kwamen regelmatig naar voor, de laatste twee minder.

- landbouwwegen; goede landbouwwegen zijn vereist voor zowel toeristische exploitatie van het platteland als voor het intensievere landbouwverkeer (grotere machines). Dit vraagt heel wat financiële inspanningen, die moeilijk te dragen zijn door plattelandsgemeenten.
- waterhuishouding; ook hier zijn er extra kosten voor plattelandsgemeenten. Onderhoud van grachten, in- en uitritten voor landbouwvoertuigen, problematiek van de IBA's, ... De volledige toepassing van de richtlijnen inzake IBA's zou volgens een lokaal bestuurder al gauw het hele investeringsbudget van de gemeente voor een legislatuur vergen.
- sociale en dienstverlenende infrastructuur; ontmoetingscentra, sportinfrastructuur, containerparken, ... Bij dit type projecten wordt wel al vaak de regionale afstemming benadrukt. Er zijn bijvoorbeeld kritische reflecties of elke plattelandsgemeente nog een bibliotheek moet hebben. De meerderheid van de respondenten meent echter wel dat dergelijke infrastructuur ook voor inwoners van het platteland bereikbaar moet zijn.
- onderhoudsmaterieel; onder de noemer infrastructuur in brede zin worden ook andere investeringsgoederen zoals onderhoudsmaterieel begrepen, bijvoorbeeld om bermen te maaien.
- wegeniswerken bij riolering. Een knelpunt is volgens een respondent de kost van wegeniswerken bij rioleringswerken aan gemeentelijke wegen. Waar de rioleringswerken sterk gesubsidieerd zijn door de hogere overheid, zijn de bovengrondse wegeniswerken te financieren door de lokale besturen. Toch zijn er naar verluidt momenteel al intergemeentelijke verbanden die hier een antwoord op bieden en die dergelijke heraanleg via een waterheffing financieren.

GROEIPAD (p. 33)

Indien de middelen van het fonds zullen groeien, kan ook het fonds nieuwe richtingen uitgaan.

- Een eerste mogelijkheid is te groeien in de breedte. Meer gemeenten binnen de plattelandsafbakening komen in aanmerking voor het fonds.
- Een tweede mogelijkheid is te groeien in de diepte. De beperkte set die van aanvang in aanmerking kwam, krijgt extra middelen. Er is in een groeipad in deze richting dus geleidelijk aan meer geld per gemeente (algemene financiering), gemeentelijk programma (programmafinanciering), gemeentelijk project/voor meer projecten per gemeente (projectfinanciering).
- Een derde mogelijkheid is de groei in regionale dimensie. Na aanvankelijk in eerste instantie de gemeenten zelf te hebben versterkt, kan men in de fondsgroei vervolgens inzetten op intergemeentelijke/bovenlokale samenwerking. Zo ontstaan sterkere gemeenten en vervolgens sterkere samenwerking(-verbanden).
- Een vierde mogelijkheid is een groei in thema's. Indien de Vlaamse overheid zou kiezen voor een thematische afbakening (bv. bepaalde openbare werken), kunnen thema's toegevoegd worden naargelang de middelen stijgen (bv. bepaalde sociale diensten).

- Voorzie in ondersteuning van de samenwerking tussen gemeente en OCMW.

De meeste betrokken plattelandsgemeenten willen (verdere) stappen zetten in de samenwerking tussen gemeente en OCMW, vooral dan op het vlak van de ondersteunende diensten. Daarmee kunnen niet enkel efficiëntiewinsten worden geboekt, maar ook een effectievere dienstverlening voor de doelgroep / burgers worden gerealiseerd. Het is raadzaam om de lokale initiatieven en trajecten naar verdere samenwerking te ondersteunen en de nodige randvoorwaarden daarvoor te creëren. De lopende aanpassingen aan het Gemeente- en OCMW-decreet bevatten op dat vlak stappen in de goede richting. Een volgende stap kan de gezamenlijke planning tussen gemeente en OCMW zijn in 2013 voor de periode 2014-2019.

- Stimuleer en zorg voor aangepaste ondersteuning voor bottom-up initiatieven van samenwerking tussen gemeenten op gebiedsniveau.

Plattelandsgemeenten zijn gebaat met flexibele formules om hun capaciteit te poolen. Naast de bestaande, decretaal aangereikte intergemeentelijke samenwerkingsvormen blijken andere vormen zoals Leader of ook informele vormen evenzeer belangrijk om op maat van de lokale noden een meerwaarde te kunnen bieden. Het is raadzaam om bottom-up initiatieven tot samenwerking te stimuleren eerder dan standaard formules op te leggen. Zeker in het sluiten van kleinschalige contracten tussen twee of meer gemeenten of OCMW's zonder dat dat meteen een nieuw samenwerkingsverband moet zijn, liggen nog veel mogelijkheden.

In sommige Vlaamse regio's is samenwerking tussen lokale besturen (en andere actoren) al wijd verspreid. Hier is de nood aan 'structurering' van de samenwerking minstens even groot. Zonder bijkomende structurering van die intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking dreigt de meerwaarde van samenwerken voor die gemeentebesturen immers verloren te gaan. Die 'structurering' kan o.a. worden bereikt door aansluiting te zoeken bij de regioscreening en de daarbij horende werking met proeftuinen, zoals beschreven in het witboek 'interne staatshervorming' en de gebiedsgerichte invulling van het (Vlaamse) plattelandsbeleid zoals vermeld in het Vlaamse regeerakkoord. De themagroep wil aangeven dat afstemming met het regioscreeningstraject wenselijk is.



- Werk voor laagbestuurskrachtige landelijke besturen een kader uit met sterkere financiële stimuli voor vrijwillige fusies.

Overgaan tot fusie van een weinig bestuurskrachtige plattelandsgemeente met een andere meer bestuurskrachtige gemeente is een mogelijkheid om de bestuurskracht te verhogen. Fusies hebben positieve schaafeffecten maar ook negatieve. De bestaande financiële stimuli volstaan niet. Twee gemeenten met beperkte bestuurskracht die fuseren, zullen ook samen laag bestuurskrachtig blijven. Overgaan tot een fusie is geen doel op zich maar moet leiden tot gemeenten met grotere bestuurskracht. Financiële stimuli die niet kaderen in die visie dragen ten gronde niet bij tot bestuurskrachtige gemeenten. Financiële stimuli zijn eventueel zinvol om in een beperkte overgangperiode herstructureringslasten op te vangen. Fusies moeten doordacht worden voorbereid. Dat vraagt om een gemeenschappelijke Vlaams-lokale sturing.

- Leer uit beleidsdomeinspecifieke noden van plattelandsgemeenten.

Uit het onderzoek is gebleken dat plattelandsgemeenten in een reeks van beleidssectoren voor belangrijke beleidsmatige uitdagingen en afwegingen staan, waarvan sommige scherper of specifieker rijzen in de plattelandsccontext (bv. wonen aantrekkelijk maken vs. open ruimte bewaren, in kinderopvang voorzien, leefbaar houden van kernen,...). Het is raadzaam om bevindingen uit bestuurskrachtmetingen integraal te laten doorwerken in het kennisbeheer van de Vlaamse overheid. Het functioneren als lokaal bestuur staat immers in relatie tot verschillende beleidsdomeinen. Het is daarom zeer zinvol na te gaan hoe de resultaten van de bestuurskrachtmeting in de plattelandsccontext minstens kunnen gecommuniceerd worden en meer nog, kunnen doorwerken in die beleidsdomeinen zodat daar de nodige randvoorwaarden voor een efficiënt en effectief lokaal beleid kunnen gecreëerd worden. Zo wordt vandaag in ruimtelijke ordening ook nagedacht over lokale bestuurskracht: hoe die te meten en te implementeren in het beleid en de rol van de Vlaamse overheid daarin te bepalen.

- Benader gemeenten geïntegreerd.

Benader als Vlaamse overheid een plattelandsgemeente geïntegreerd met één stem en niet vanuit verschillende, door Vlaamse departementen en diensten bepaalde sectorale stemmen. Plattelandsgemeenten zijn daar nog meer mee gebaat dan andere gemeenten omdat ze enerzijds noodgedwongen al meer geïntegreerd te werk gaan door personeel te moeten inzetten op verschillende beleidsdomeinen, en anderzijds de capaciteit missen om met een verscheidenheid in Vlaamse standpunten over hetzelfde dossier om te gaan.

De provinciegouverneurs kunnen een rol spelen in dat streven naar geïntegreerd werken. De Vlaamse Regering heeft hun opdracht (in haar vergadering van 29 april 2011) gegeven om de werking van de gedeconcentreerde diensten van de Vlaamse overheid af te stemmen op die van andere bestuursniveaus. Die rol als coördinator/bemiddelaar is vraaggestuurd en kan door een lokaal of provinciaal bestuur of de betrokken minister of administratie worden geïnitieerd naar aanleiding van onder meer problemen in een specifiek investerings- of infrastructuurdossier (bijvoorbeeld bij tegenstrijdige standpunten van verschillende Vlaamse diensten) of naar aanleiding van een meer algemene vraag in verband met de werking van een of meerdere Vlaamse gedeconcentreerde diensten.

- Terugkoppelen met federale niveau.

De themagroep vraagt de Vlaamse regering om bovenstaande principes niet alleen zelf te hanteren in haar omgang met de plattelandsgemeenten, maar er bij de federale overheid op aan te dringen hetzelfde te doen. Voor heel wat activiteitenterreinen van lokale besturen is de federale overheid immers het aanspreekpunt (bevolking en burgerlijke stand, politie, leefloon, lokale opvanginitiatieven, ...).

2.2 Aanbevelingen voor de lokale besturen

- Vertaal de verkregen aanbevelingen in concrete en gedragen verbeteringstrajecten binnen uw eigen gemeente als bestuur, organisatie, dienstverlener en deelnemer in samenwerkingsverbanden.

De aanbevelingen uit de visitatie – als formule van klankbord – zijn suggesties voor de betrokken gemeente. Het is aan de gemeente zelf om die suggesties naar waarde in te schatten en verder op te nemen en uit te werken.

- Neem initiatief tot een verdere verkenning en wederzijdse lering uit ervaringen en praktijken in andere plattelandsgemeenten.

De visitatieformule, i.c. de samenstelling van de visitatiecommissie, en het leertraject boden opportuniteiten tot de uitwisseling van praktijkervaringen en ideeën tussen de deelnemende plattelandsgemeenten. De afronding van het pilootproject betekent idealiter op dat vlak géén eindpunt voor de betrokken gemeenten; zij kunnen hun contacten verder uitbouwen en versterken om wederzijds te leren. Ook andere gemeenten kunnen van goede voorbeelden en creatieve projecten bij plattelandsgemeenten leren.

- Bereid uw gemeente tijdig voor in het licht van de beleids- en beheerscyclus.

De beleids- en beheerscyclus vormt een duidelijke uitdaging om de beleidsplanning gecoördineerd aan te pakken en zal ook een sterkere afstemming vergen in de beleidsuitvoering waarbij de hele gemeentelijke organisatie gevat is. Het is raadzaam om zowel politieke actoren als de diensten tijdig vertrouwd te maken met de principes en de invoering van de beleids- en beheerscyclus actief voor te bereiden, hetzij als pilootgemeente, hetzij door actief de ervaringen van pilootgemeenten te verkennen en na te gaan wat de leerpunten voor uw eigen gemeente zijn. We geven het advies om het instrument niet te bekijken als een nieuwe verplichting en/of louter financiële oefening maar het ook werkelijk als een beleidsinstrument te gebruiken.

- Blijf actief en continu zoeken naar efficiëntiewinsten via onderbouwde keuzes over beheers- en samenwerkingsformules op maat van de lokale context en noden.

Plattelandsgemeenten worden geconfronteerd met een relatief sterker spanningsveld tussen hun capaciteit en hun opdracht als bestuur en dienstverlener. Zoeken naar efficiëntiewinsten is dus een permanent aandachtspunt. Kostprijsberekeningen, kosten-batenanalyses, overleg binnen de gemeente, tussen de gemeente en het OCMW en met andere gemeenten bieden zinvolle ondersteuning om onderbouwde keuzes te maken in het gemeentelijk beheer en bij opportuniteiten tot samenwerking.

- Besteed voldoende aandacht aan de voorbereiding en uitvoering van complexe projecten. Zorg zowel voor een gedragen visievorming in de voorbereiding als voor interne en externe coördinatie in de uitvoering.

Ook plattelandsgemeenten worden geconfronteerd met complexe projecten en de uitdaging om die planmatig voor te bereiden en uit te voeren in overeenstemming met de lokale noden en doelstellingen. Gedragen visievorming en coördinatie vormen belangrijke instrumenten die bijdragen aan succesvolle projectrealisaties.

- Investeer in duidelijke en voldoende interne communicatie, zowel ten behoeve van de politiek-ambtelijke afstemming, de afstemming gemeente-OCMW als met het oog op de samenwerking en coördinatie tussen diensten.

Interne communicatie vormt een belangrijk raderwerk voor een efficiënte, doeltreffende en transparante werking van het lokaal bestuur. Hoewel personeelsvolumes in plattelandsgemeenten doorgaans beperkt zijn en communicatielijnen korter, vormt ook voor hen interne communicatie, met een goed evenwicht tussen informeel overleg en formele communicatieafspraken, een aandachtspunt. Gedragen afsprakennota's tussen college en managementteam, duidelijke bevoegdheden en taken op het vlak van interne communicatie (bv. secretaris en informatieambtenaar) en voldoende capaciteit (personeel, tijd, ICT) zijn daarvoor belangrijke instrumenten en randvoorwaarden.

- Zorg voor een organogram en de invulling ervan op maat van een modern lokaal bestuur dat doordacht is en een slagkrachtige werking ondersteunt.

Een organogram is de weergave van de gewenste gemeentelijke interne organisatie en moet aangepast zijn aan de hedendaagse verwachtingen ten aanzien van de werking van een lokaal bestuur. Plattelandsgemeenten kunnen over een relatief beperkt volume aan personeel beschikken waarbij haalbare combinaties van taken en continuïteit van dienstverlening belangrijke uitdagingen vormen. Clustering van diensten, transparante aansturing, de afdekking van alle beleidsterreinen, en doordachte keuzes inzake tewerkstellingniveaus en -statuten zijn daarbij voorname aandachtspunten.

- Maak en implementeer weloverwogen keuzes met betrekking tot de rol en samenstelling van het managementteam en diens relatie tot andere overlegfora binnen de gemeentelijke organisatie.

Het managementteam heeft een aantal decretaal opgelegde taken meegekregen en kan daarnaast nog een sterkere rol in beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie opnemen. In veel gemeenten, ook plattelandsgemeenten, is het zoeken naar een adequate samenstelling en rolafbakening voor het managementteam en hoe het zich verhoudt ten aanzien van een dienstenoverleg, het politiek-ambtelijke overleg per dienst e.d. Het formuleren en toepassen van heldere en doordachte criteria voor de samenstelling en de opmaak van een gedragen afsprakennota tussen college en managementteam kunnen daarbij ondersteuning bieden.

- Streef actief naar het realiseren van de meerwaarden van een sterkere samenwerking gemeente en OCMW voor de werking en dienstverlening en haal inspiratie in andere plattelandsgemeenten.

Samenwerking tussen gemeente en OCMW kan verschillende vormen aannemen van een feitelijke samenwerking, een gestructureerde samenwerking via een beheersovereenkomst tot een gemeenschappelijke 'shared service'. Ook de gemeenschappelijke beleidsvorming (clustering van samenhangende beleidsdomeinen) en dienstverlening (sociaal huis) is een aandachtspunt. Samenwerking draagt bij tot een efficiënter en doeltreffender beleid. Heel wat plattelands- en andere gemeenten doen al aan verdere samenwerking. Daaruit kan inspiratie gehaald worden voor de eigen gemeente.

- Breng beleidsspecifieke uitdagingen in kaart (bv. op het vlak van wonen, kinderopvang, ruimtelijke ordening, mobiliteit) en werk een langetermijnvisie uit waarbinnen concrete projecten gekaderd en gemotiveerd kunnen worden. Verken voortdurend waar het lokaal bestuur initiatief kan nemen.

Bestuurskracht heeft vaak te maken met het tijdig, proactief en gericht inspelen op lokale noden. Een langetermijnvisie kan helpen om keuzes en inspanningen rond specifieke beleidsmatige uitdagingen waar de gemeente voor staat, coherent en consistent te maken, zowel over beleidsdomeinen heen als binnen beleidsdomeinen.

An aerial photograph of a Dutch village. A wide canal flows through the center, with several boats. The houses are mostly two-story buildings with red-tiled roofs, surrounded by lush green lawns and trees. In the background, there are more houses and a line of trees under a clear sky.

3

Werking Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO)

3.1 Het doel

Het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO) is het kader voor een brede dialoog over het Vlaamse platteland, vertrekkend vanuit het oogpunt van een duurzame, kwaliteitsvolle en dynamische ontwikkeling. Het Ondersteunende IPO-overleg geeft op geregelde tijdstippen adviezen, naar aanleiding van een vraag van (één van) de leden (Ondersteunend of Bestuurlijk overleg).

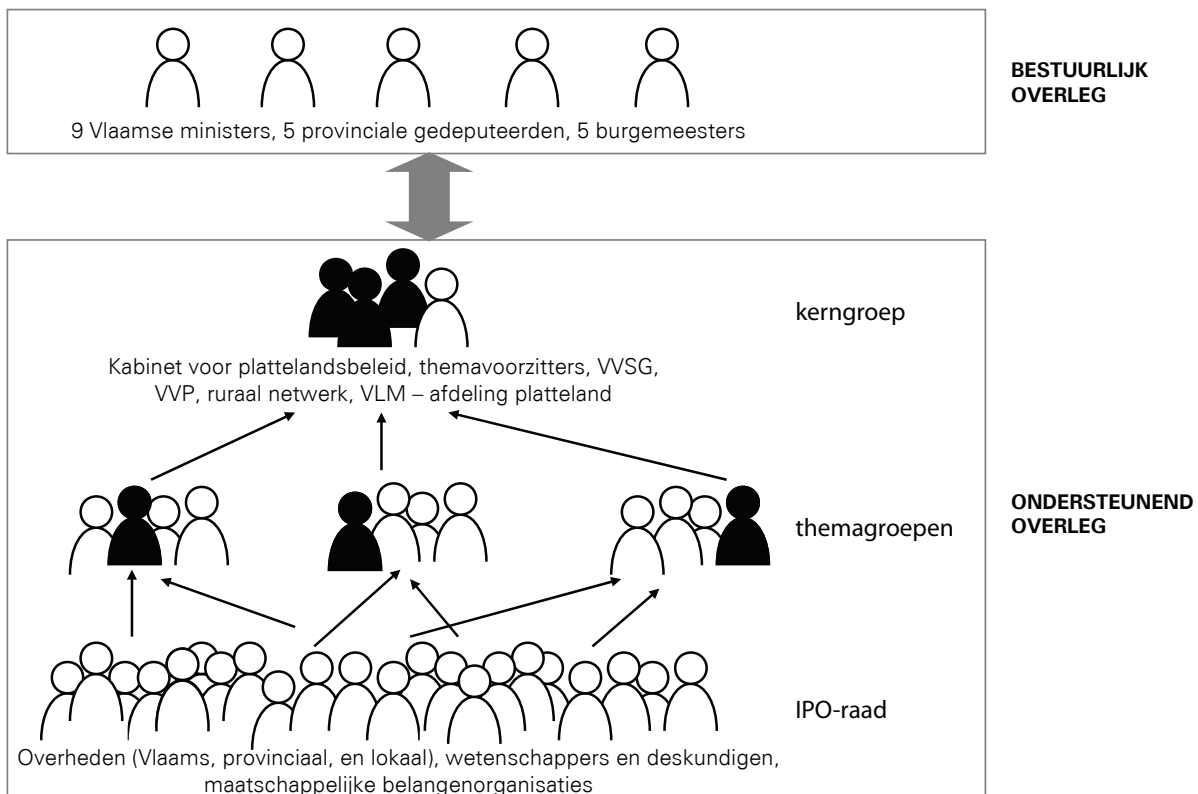
Een advies bevat beschouwingen of standpunten die geformuleerd worden naar aanleiding van specifieke of algemene noden, problemen of mogelijkheden die zich voordoen in het landelijke gebied. In het advies kan een gerichte vraag of opdracht omschreven worden die gericht is naar (een lid of meerdere leden van) de Vlaamse regering, (een commissie of meerdere commissies van) het Vlaams Parlement, de provincie- of gemeentebesturen.

Die adviezen kunnen aanleiding geven tot nader onderzoek, verdere bespreking, het opzetten, uitwerken en beoordelen van ervaringsprojecten en pilootprojecten, vernieuwende initiatieven en concrete voorstellen en suggesties voor het beleid en de beleidsvoerders. Voorstellen en suggesties kunnen worden gezien als oplossingen voor knelpunten en tegenstrijdigheden in regelgeving, overheidsinstrumenten en acties.

3.2 Samenstelling IPO

In het Bestuurlijk overleg, waar de politieke besluitvorming gebeurt, zetelen politieke mandatarissen uit de drie bestuursniveaus. Het Ondersteunend overleg bestaat uit een IPO-raad, van waaruit de Themagroepen worden gevormd, en een Kerngroep die instaat voor een gecoördineerde inhoudelijke en beleidsdomeinoverschrijdende afstemming van de thema's.

INTERBESTUURLIJK PLATTELANDSOVERLEG



3.3 Besluitvormingsprocedure aangaande een advies over een thema

In de Themagroep wordt een maximale consensus nagestreefd. Als er geen consensus wordt bereikt, wordt het meerderheidsstandpunt genoteerd.

Aan de leden van de Themagroep en de administraties op wiens beleidsdomein het advies betrekking heeft, wordt gevraagd hun mening of advies te geven t.a.v. het voorgestelde meerderheidsstandpunt.

De beslissingen in het Bestuurlijk overleg worden genomen bij consensus. Onthoudingen zijn mogelijk, zonder dat die de beslissingen blokkeren.

3.4 Meer informatie

Siegi Absillis

Vlaamse Landmaatschappij – Afdeling Platteland en Mestbeleid

Gulden Vlieslaan 72

1060 Brussel

België

T: +32 (0)2 543 69 44

www.ipo-online.be

Colofon

Verantwoordelijke Uitgever: Toon Denys, Gedelegeerd Bestuurder
Vlaamse Landmaatschappij, Gulden Vlieslaan 72, 1060 Brussel
Fotografie: archief VLM



www.vlm.be
www.ipo-online.be

Vlaamse landmaatschappij
Afdeling Platteland en Mestbeleid ~ Dienst Plattelandsbeleid
T. 02 543 72 00 ~ ipo@vlm.be
Gulden Vlieslaan 72 ~ 1060 Brussel



VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ - HANDELSRECHT IN DE STEEN WERELD