

18 mei 2022

VVSG-standpunt bij ontwerp regiodecreet

Samenvatting standpunt

Met het voorontwerp van regiodecreet concretiseert de Vlaamse regering een aantal principes uit de eerdere kadernota's over regiovorming.

De VVSG stond van bij de start globaal positief ten opzichte van het traject van de regiovorming. In dit standpunt formuleert de VVSG een aantal concrete voorstellen en opmerkingen die een regiovorming van onderuit moet versterken. De VVSG is ervan overtuigd dat de regiovorming een belangrijke kans is voor lokale besturen, op voorwaarde dat de Vlaamse overheid dit proces ook ondersteunt. De VVSG vraagt aan de Vlaamse regering dan ook een zeer duidelijk tijdspad en engagement om de eigen afbakeningen af te stemmen op de referentieregio's en om in al het Vlaamse beleid om eenzelfde consequente en coherente manier om te gaan met de referentieregio's. Dit is een belangrijke voorwaarde om regionaal beleid en gezamenlijke aanpak van maatschappelijke uitdagingen tot een succes te maken.

1. Context

Op 1 april 2022 keurde de Vlaamse regering een ontwerp van decreet van regiovorming goed. Dit voorontwerp is een decretale vertaling van de beslissingen van de Vlaamse regering van 12 maart 2021 en 4 februari 2022. De VVSG nam al een standpunt in over de conceptnota en de beslissing van maart 2021.

De VVSG ondersteunt de doelstelling van een slagkrachtig, geïntegreerd regionaal beleid. De VVSG heeft altijd gepleit voor regiovorming die van onderuit wordt opgebouwd

en die zoveel mogelijk uit steeds dezelfde groep van gemeenten bestaat, met het burgemeestersoverleg als spil.

De VVSG staat daarom globaal positief ten opzichte van het traject regiovorming.

De VVSG is tevreden dat de Vlaamse regering het initiatief neemt voor een ontwerp van decreet. Dat verheldert de discussie en neemt een aantal onzekerheden en onduidelijkheden weg. Op deze manier kan de aandacht volledig gaan naar waar ze moet gaan: naar het afstemmen en afspraken maken binnen de regio rond maatschappelijke uitdagingen.

Dat neemt niet weg dat de VVSG ook een aantal opmerkingen wil formuleren bij het ontwerpdecreet dat nu voorligt.

2. Inhoud ontwerpdecreet regiovorming

2.1. Toepassingsgebied

Het ontwerpdecreet is van toepassing op projectverenigingen, dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen met rechtspersoonlijkheid, maar niet op verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn.

Daarenboven zijn een aantal limitatieve algemene uitzonderingen opgenomen :

- gewest- en staatsgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden,
- samenwerkingsverbanden met een dominante landschappelijke verwevenheid,
- toeristische samenwerkingsverbanden
- samenwerkingsverbanden die schaalvergroting én een beperkte link met lokaal of regionaal strategisch beleid hebben (cumulatief):
 - a) het beheer of de uitbating van crematoria, woonzorgvoorzieningen, zwembaden en onderwijsinstellingen;
 - b) informatie- en communicatietechnologie, verzekeringen, financiering, aankoopbeheer en facilitair beheer;
 - c) energiedistributie, drinkwatervoorziening, riolering, telecom en kabeldistributie. (art 5, 4°).

VVSG-standpunt:

Om de doelstelling van een regionaal beleid en het gezamenlijk aanpakken van maatschappelijke uitdagingen te verwezenlijken, lijkt het niet aangewezen om het toepassingsgebied a priori te beperken tot specifieke rechtsvormen van samenwerking tussen gemeenten of OCMW's. De VVSG ziet in de toelichting bij het ontwerp van decreet onvoldoende verantwoording waarom alle samenwerkingsverbanden van OCMW's en interlokale verenigingen helemaal worden uitgesloten van het traject regiovorming. Dat was bij de conceptnota van 12 maart 2021 niet het geval.

Wanneer het toepassingsgebied uitgebreid wordt, dienen de inhoudelijke afwijkingen zoals opgesomd in artikel 5, 4° uiteraard ook van toepassing te zijn op alle rechtsvormen die onder het toepassingsgebied vallen.

Wanneer de lokale besturen in een referentieregio beslissen om ook de verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn of interlokale verenigingen af te stemmen

op de referentieregio omdat zij op die manier willen werken aan geïntegreerd regionaal beleid, zou soortgelijke soepele regelgeving moeten gelden zoals bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (zie verder ook punt 2.3).

2.2. Afbakening

Het ontwerpdecreet wijzigt niets aan de afbakening in referentieregio's ten opzichte van de al gekende beslissingen. Nieuw is wel dat er een procedure komt waarbij de referentieregio van naam kan veranderen.

VVSG-standpunt:

De VVSG vraagt dat er niet enkel een procedure komt waarbij de referentieregio van naam kan veranderen, maar ook dat er een procedure wordt ontwikkeld waarbij een gemeente gemotiveerd kan aanvragen van referentieregio te veranderen, uiteraard met het akkoord van de 'ontvangende' referentieregio. Zo blijft de Vlaamse overheid trouw aan haar principe van 'regiovorming van onderuit'.

2.3. Afwijkingen van de referentieregio en aanpassing bestaande samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden passen in de referentieregio of vallen ermee samen.

Ook supraregionale samenwerkingsverbanden zijn mogelijk. Het werkingsgebied van een supraregionaal samenwerkingsverband is een som van twee of meer regio's, op voorwaarde dat in elk van de regio's ten minste 90% van de gemeenten deelneemt. Een tijdelijke of definitieve afwijking van de principes kan worden aangevraagd bij de Vlaamse regering. Daarbij wordt zowel het intergemeentelijk samenwerkingsverband als de betrokken gemeenten betrokken.

De procedure tot afwijking bij de oprichting van nieuwe samenwerkingsverbanden wordt beschreven: deze afwijking wordt aangevraagd door het intergemeentelijk samenwerkingsverband en door de betrokken lokale besturen en is gemotiveerd.

Bestaande samenwerkingsverbanden moeten aangepast zijn vóór 2031. Daarbij wordt een cascade in het leven geroepen: gemeenten moeten voor eind 2028 de nodige maatregelen nemen. Dit kan via een gewone meerderheid. Een gemeente die ten gevolge van deze operatie uit een samenwerkingsverband stapt, leeft haar contractuele verbintenissen na, maar is geen schadevergoeding verschuldigd.

Vanaf 2029 kan een samenwerkingsverband deelnemende gemeenten van een andere referentieregio uitsluiten. De uitgesloten gemeenten leven de contractuele verbintenissen na.

VVSG-standpunt:

De VVSG is voorstander van het principe '**pas toe of leg uit**'. Daarbij kan een lokaal bestuur en/of intergemeentelijk samenwerkingsverband een afwijking van de toepassing van de referentieregio's voor een specifiek intergemeentelijk samenwerkingsverband aanvragen aan de Vlaamse Regering.

De VVSG dringt aan op een afwijkingsprocedure die voor alle samenwerkingsverbanden en voor alle sectoren op dezelfde transparante manier verloopt. Enkel op deze manier kan echte afstemming plaatsvinden.

Een werkwijze om als intergemeentelijk samenwerkingsverband een afwijking aan te vragen volgens het principe 'pas toe of leg uit' is beschreven in het ontwerpdecreet. De VVSG vindt dat deze gemotiveerde aanvraag ook moet kunnen vertrekken vanuit een individuele gemeente.

De VVSG is voorstander van een systeem waarbij lokale besturen en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zich administratief vlot kunnen aanpassen aan de referentieregio, maar dit zonder de belangen van (de leden van) het intergemeentelijk samenwerkingsverband te schaden. Hierbij moet gekeken worden naar de gemeenten die vertrekken én naar de gemeenten die erbij komen.

Verder zou het niet mogen kunnen dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden de ene gemeente die niet tot de referentieregio behoort uitsluit, en een andere niet. Een parallelle aanpak lijkt hier aangewezen.

Wat betreft **de mogelijkheid tot vervroegde uittreding** uit een intergemeentelijk samenwerkingsverband om zich te conformeren aan de referentieregio, vraagt de VVSG meer duidelijkheid. Momenteel zegt het Decreet Lokaal Bestuur (artikel 422) dat een vervroegde uittreding kan, op voorwaarde dat een schadevergoeding wordt betaald en er een akkoord is van drie vierde van de stemmen in de Algemene Vergadering. In de Memorie van Toelichting bij het decreet dat deze bepaling inschreef in het Decreet Lokaal Bestuur staat dat deze bepaling er kwam in het kader van de (toen nog) op handen zijnde regiovorming. Nu staat in het ontwerp van regiodecreet (artikel 31) een andere bepaling (voor alle duidelijkheid: de bepaling van art. 422 Decreet Lokaal Bestuur wordt niet opgeheven), waarbij men ten eerste een onderscheid maakt tussen een schadevergoeding en het naleven van contractuele verbintenissen: een uittredende of uitgesloten gemeente komt de contractuele verbintenissen na maar is geen schadevergoeding verschuldigd. Ten tweede volstaat in dit geval een gewone meerderheid van de stemmen van de algemene vergadering. Hierbij rijzen twee vragen

- Hoe verhouden deze twee artikels in de verschillende decreten zich tot elkaar? Wanneer is het ene artikel geldig, wanneer het andere?
- Wanneer in de statuten van een vereniging sprake is van schadevergoeding bij uittreding, geldt dit dan als een contractuele verbintenis?

Verder stelt de VVSG voor om alle de regels over uittredingen uit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden legistiek samen te houden in het Decreet Lokaal Bestuur. In het huidige voorontwerp van regiodecreet staan deze bepalingen op zich, maar impliceren ze wel een afwijking op de regels van het Decreet Lokaal Bestuur.

2.4. Afschaffing goedkeuringstoezicht

Het ontwerpdecreet voorziet in de afschaffing van het goedkeuringstoezicht bij de oprichting en de latere statutenwijzigingen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wanneer zij in overeenstemming zijn met de principes van het ontwerp van regiodecreet. Dit goedkeuringstoezicht wordt vervangen door een voorafgaand verplicht maar niet-bindend advies. Het goedkeuringstoezicht blijft wel verplicht als overgangsmaatregel voor die samenwerkingsverbanden die zich nog niet aanpasten aan de referentieregio's en die een tijdelijke afwijking kregen.

Deze afschaffing van het goedkeuringstoezicht geldt ook voor verzelfstandigings- en samenwerkingsverbanden van OCMW's, hoewel deze niet gevat worden door de regiovorming (zie hoger 2.1).

VVSG-standpunt: akkoord met de afschaffing van het goedkeuringstoezicht.

Bij art. 18 van het voorontwerp ('... wordt een volledig gecoördineerde tekst van de statuten neergelegd in de zetel van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging en in de gemeentehuizen van elke deelnemende gemeente.') vraagt de VVSG wel om dit te vervangen door een equivalente digitale procedure, cf. de al bestaande verplichting tot publicatie op de gemeentelijke webstek.

2.5. Regiowerking en de lokale besturen

Het ontwerpdecreet voorziet in de maandelijks agendering van de regiowerking op het college van burgemeester en schepenen en tweemaal per jaar op de gemeenteraad.

VVSG-standpunt:

Voor de VVSG is blijvende aandacht voor de democratische aansturing van de regio's en van de intergemeentelijke samenwerking belangrijk. Een geregelde agendering op de politieke (en ambtelijke) lokale organen in functie van een wederzijdse terugkoppeling is dan ook essentieel. De VVSG vindt anderzijds dat het huidige ontwerp van decreet te ver gaat in de detailregels (maandelijks college, ten minste twee keer per jaar gemeenteraad), en stelt voor dat het decreet de gemeente gewoon verplicht om een beslissing te nemen over frequentie en aard van die terugkoppeling, zonder verdere detailregels. De VVSG pleit voor maximale afstemming van de regels over de terugkoppeling en informatieverstrekking die gelden voor samenwerkingsverbanden van gemeenten en OCMW's met die voor de agendering van en terugkoppeling over de regiovorming. Daarnaast rijst de vraag waarom de regiowerking alleen op de gemeentelijke organen zou moeten besproken worden, en niet op die van het OCMW.

2.6. Regiomobiliteit

Het concept 'regiomobiliteit' wordt in het leven geroepen. Daarbij wordt het mogelijk dat twee of meer besturen binnen dezelfde referentieregio in hun rechtspositieregeling inschrijven dat er personeelsmobiliteit tussen deze twee of meer besturen mogelijk is.

VVSG-standpunt:

Regiomobiliteit is een concept dat onderzocht wordt in het regionaal doorbraakproject van Neteland. In het doorbraakproject wordt regiomobiliteit onderzocht als een deel van een modern en flexibel personeelsbeleid. De VVSG ondersteunt deze doelstelling: regiomobiliteit is een goed idee en het is ook helder geformuleerd in het ontwerpdecreet. De VVSG stelt zich echter wel vragen over de verhouding tussen het regiodecreet en het nieuwe rechtspositiebesluit dat er aankomt. Zal wat daar instaat over interne sollicitaties op dezelfde leest geschoeid worden? Bovendien zal het decreet er wellicht sneller zijn dan het besluit, maar het staat hoger in rang en wordt minder gemakkelijk gewijzigd. De VVSG stelt daarom voor om artikel 10, §3-5 van het voorontwerp te vervangen door de zin: 'De Vlaamse regering kan de minimale voorwaarden voor regiomobiliteit bepalen.'

Daarmee kan een coherente werkwijze uitgewerkt worden in het nieuwe Rechtspositiebepaling.

Bovendien rijst de (legislatieve) vraag of het principe van de regiomobilititeit niet beter zou worden ingeschreven in het decreet lokaal bestuur zelf (i.p.v. alleen in het regiodecreet), waar ook al de personeelsmobilititeit in de aanloop van een fusie vermeld staat.

2.7. Aanbouwdecreet voor Vlaamse engagementen

De Vlaamse regering heeft de ambitie de verschillende bovenlokale samenwerkingen die door Vlaanderen worden opgelegd of gestimuleerd, op elkaar af te stemmen. Dit decreet kan dienst doen als 'aankbouwdecreet', waarbij de sectorspecifieke regelgeving wordt aangepast, dan wel via een verzameldecreet.

Concreet betekent dit dat in dit ontwerpdecreet wel de verplichtingen voor de lokale besturen staan, maar niet de engagementen die Vlaanderen aangaat.

VVSG-standpunt (zie ook 3.1):

De VVSG herhaalt de vraag dat de Vlaamse overheid het goede voorbeeld geeft en de eigen afbakeningen afstemt op de referentieregio's tegen 2025 zoals bepaald in de beslissing van maart 2021. Voor de VVSG is de realisatie van dit voornemen een noodzakelijke voorwaarde voor de afstemming van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tegen 2031, maar zeker ook voor realisatie van een slagkrachtig geïntegreerd regionaal beleid.

De nota en memorie bij dit voorontwerp van decreet bevat momenteel geen enkele concretisering (timing, stappenplan, ...) van het Vlaamse voornemen om het goede voorbeeld te geven. Ook m.b.t. het voornemen om federale structuren zoals politie- en hulpverleningszones af te stemmen op de referentieregio's en hiervoor de nodige contacten te leggen met de federale overheid, staat niets in de teksten. De VVSG vraagt dan ook dat de Vlaamse regering hierover, uiterlijk tegen het moment waarop de behandeling van het ontwerpdecreet start in het Vlaamse parlement, sluitende afspraken maakt en communiceert.

2.8. Fusie

De mogelijkheid bestaat dat twee of meer gemeenten uit verschillende referentieregio's willen fuseren. Op dat moment moeten de referentieregio's worden aangepast. Het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse regering in dat geval in het samenvoegingsdecreet de referentieregio opneemt waartoe de nieuwe gemeente behoort.

VVSG-standpunt

De VVSG stelt voor dat, vanuit het principe van de 'regiovorming van onderuit', het gezamenlijke voorstel tot samenvoeging van de respectieve gemeenteraden (art. 347 Decreet Lokaal Bestuur) ook het voorstel van referentieregio bevat, voor zover de fusie niet binnen die regio plaats vindt. De Vlaamse regering zou dan alleen gemotiveerd mogen kunnen afwijken van dat voorstel.

2.9. Overgangsbepalingen

Het decreet treedt in werking op 1 januari 2023.

Alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die voor 1 januari 2023 zijn opgericht, en niet overeenstemmen met de principes van het ontwerpdecreet, noch een tijdelijke of definitieve afwijking kregen, moeten zich uiterlijk voor 31 januari 2031 aanpassen.

VVSG-standpunt:

De opgelegde herschikking van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden mag geen negatieve financiële en juridische gevolgen voor de lokale besturen hebben. De VVSG vraagt de Vlaamse overheid om hierin de nodige ondersteuning te bieden, niet enkel financieel, maar ook door het ter beschikking stellen van financiële en juridische expertise bij dit proces.

Samenwerkingsverbanden (en lokale besturen) hebben immers juridische en financiële verbintenissen en engagementen (investeringsprojecten, eigendommen, verkoopovereenkomsten met ingebouwde juridische elementen zoals terugkooprechten, voorkooprechten, ...) waarvoor de financiële en juridische consequenties van de regiovorming verre van duidelijk zijn.

De VVSG vraagt de Vlaamse overheid ook de federale consequenties (bv. Pensioenproblematiek, Sociale Maribel) in kaart te brengen en eventueel negatieve effecten af te dekken.

De VVSG wijst er verder op dat de beschrijving van de 'Impact op de lokale en provinciale besturen' (3.D in de nota aan de Vlaamse regering) totaal ontoereikend is. De indruk wordt gewekt dat de afstemming van de bestaande samenwerkingsverbanden op de referentieregio's geen enkele inzet van financiële of personele middelen vergt. Dat klopt uiteraard niet, zeker op die plaatsen waar bestaande structuren uit elkaar moeten worden gehaald.

3. Wat ontbreekt in het ontwerp van decreet?

3.1. Vlaams engagement

De kadernota van 12 maart 2021 stelt: 'De definitieve afbakening van de referentieregio's is ook voor Vlaanderen het startpunt om de door Vlaanderen opgelegde of gestimuleerde samenwerking af te stemmen qua werkingsgebied.'

Terwijl de termijnen voor de afstemming van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in dit ontwerp van regiodecreet worden herhaald en vastgelegd, blijft het engagement voor de aanpassing van de Vlaamse afbakeningen zeer onduidelijk. Hetzelfde geldt voor de gestimuleerde afbakeningen en werkingsgebieden. Ook elke tijdsaanduiding ontbreekt. Nochtans is de impact voor lokale besturen bijzonder groot, zowel voor de Vlaamse afbakeningen (zoals de vervoerregio's, de eerstelijnszones, ...), als voor de gestimuleerde samenwerkingen (zoals erfgoedcellen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden rond woonbeleid...).

De kadernota van 12 maart 2021 stelde eveneens een dialoog met de federale overheid in het vooruitzicht over afbakeningen en samenwerkingen waarvoor deze bevoegd is (politiezones, hulpverleningszones, netwerken geestelijke gezondheidszorg...). In de begeleidende teksten bij het ontwerp van decreet wordt van deze samenwerkingen geen gewag meer gemaakt. De VVSG pleit ervoor dat deze samenwerkingsvormen – met vaak een zeer grote lokale impact – niet uit het oog worden verloren.

3.2. Middelen regionaal beleid

De opgelegdeerschikking van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (tegen 2031) mogen geen financiële gevolgen voor de lokale besturen hebben. Waar dat toch het geval is, vraagt de VVSG een financiële compensatie..

Om regionale samenwerking en regionaal beleid verder duurzaam uit te bouwen vraagt de VVSG een verderzetting van de ondersteuning van de regiowerking die Labo Regio-vorming biedt.