

Verzelfstandiging en outsourcing van gemeentelijke diensten

Lokale besturen worden de laatste jaren steeds meer geconfronteerd met een divers takenpakket. In tijden van besparingen krijgen de lokale overheden steeds meer opdrachten en taken toegeschoven, maar niet meer middelen. Daardoor stijgt de spanning tussen de taken die een gemeente moet uitvoeren en de middelen die ervoor nodig zijn. Daarnaast zien we dat de inwoners steeds mondiger worden en er een steeds sterkere vraag is naar meer kwaliteit, professionalisering en efficiëntie van lokale besturen. Bovendien hebben vele beleidsbeslissingen een gemeentegrensoverschrijdende impact. Samenvattend kunnen we dus stellen dat er een dubbel spanningsveld bestaat: enerzijds tussen de taken van een lokaal bestuur en de middelen die ertegenover staan, anderzijds tussen de administratieve grenzen en de maatschappelijke realiteit (mobiliteit stopt bijvoorbeeld niet aan de gemeentegrens).

Vraag is nu hoe we met deze realiteit moeten omgaan. Tot nu toe heeft de Vlaamse regering de lokale besturen altijd willen sparen op budgettaire vlak. Maar welke politiek zal er morgen gevoerd worden? Zal de budgettaire druk niet steeds meer gaan wegen op de lokale besturen? De filosofie achter de interne staatsvorming is immers duidelijk: er is nood aan slagkrachtiger gemeenten door professionalisering, door schaalvergroting en door meer samenwerking.

In haar standpunt rond intergemeentelijke samenwerking hield beweging.net Gent-Eeklo reeds een pleidooi voor de verruiming van het Gemeentefonds. Dit zou betekenen dat het Gemeentefonds naast de normale jaarlijkse aangroei van middelen, zou gespekt worden met bijkomende middelen. Door dergelijk uitgebreid fonds zouden de Vlaamse steden en gemeenten zelf over meer middelen kunnen beschikken en in hoge mate hun autonomie kunnen behouden (het afsluiten van bijvoorbeeld convenanten wordt dan immers overbodig).

Deze verruiming van het Gemeentefonds moet volgens ons gepaard gaan met objectieve en rechtvaardige criteria voor de toekenning van de middelen. We stellen vast dat de Vlaamse regering reeds werk maakt van het herzien van de criteria op basis van volgende principes: een redelijke basisfinanciering van de gemeenten, een billijker herverdeling van de middelen, een goede waarborgregeling en een versterking van de kwaliteit van bestuur.

Dit sluit natuurlijk nauw aan bij de idee van de interne staatsvorming die een deel van de beleidstaken naar de gemeenten toeschuift. Meer middelen toevertrouwen aan de gemeenten getuigt van het vertrouwen dat de hogere overheid aan de gemeenten schenkt. Dit moet toelaten om een beleid te voeren dat dicht bij de mensen staat. Bovendien kunnen de inwoners van de gemeente zich bij gemeenteraadsverkiezingen rechtstreeks uitspreken over het gevoerde beleid en de besteding van de middelen. Op die manier worden Vlaamse overheid en gemeenten volwaardige partners.

Gezien de budgettaire context lijkt het echter weinig realistisch dat een dergelijk verregaande uitbreiding van het Gemeentefonds weldra het licht zal zien. De verruiming van het Gemeentefonds zal eerder een zaak zijn voor de volgende regering. We stellen dan ook vast dat veel steden en gemeenten ondertussen proberen een antwoord te bieden op de geschetste uitdagingen door diensten te verzelfstandigen, een samenwerkingsverband aan te gaan met andere gemeenten voor bepaalde diensten (*cf. de intercommunales*), of zelfs overgaan tot pure outsourcing.

Wat is de rol van een lokale overheid?

Als christelijke arbeidersbeweging zijn we er ons terdege van bewust dat de klok niet meer kan terug gedraaid worden en dat deze trend zich in de toekomst zal doorzetten. We erkennen ook dat er positieve aspecten zijn aan een verdere professionalisering van de dienstverlening. Toch loeren er ook enkele gevaren om de hoek. De christelijke arbeidersbeweging roept haar mandatarissen dan ook op om omzichtig om te springen met verzelfstandiging, outsourcing en intergemeentelijke samenwerking. Zaak is om zich niet blind in een of andere vorm te storten, maar om het totale plaatje te bekijken.

Naast de discussie over de beste manier om dienstverlening te organiseren zullen steden en gemeenten zich, gezien de beperkte budgettaire middelen, moeten bezinnen over wat de taak is van een lokale overheid. Is het nodig dat een lokale overheid op alle terreinen van de samenleving actief is? Of kunnen sommige nieuwe noden ingevuld worden door andere spelers op het veld (bv. via sociale economie, het middenveld, niet-commerciële actoren). De uitkomst van dit debat zal verschillend zijn van gemeente tot gemeente gezien de specifieke context ter plaatse. Elke stad of gemeente bepaalt immers vanuit haar eigen missie/visie welke de kerntaken zijn.

Als algemeen principe stelt de christelijke arbeidersbeweging wel dat het zwaartepunt van de dienstverlening bij de lokale besturen moet blijven. We zijn er immers van overtuigd dat het voor lokale besturen belangrijk is om in sommige domeinen de vinger aan de pols van de markt te houden en voor een deel de markt mee te kunnen reguleren als actor (bv. als het gaat om prijszetting binnen de rusthuissector). Daarnaast willen we als middenveldorganisatie echter ook alle kansen bieden aan het niet-commerciële initiatief om in welbepaalde domeinen (afhankelijk van de plaatselijke context) taken op te nemen. Overheid en niet-commercieel initiatief zijn volgens ons complementair. De pure privatisering van dienstverlening aan de bevolking naar commerciële organisaties blijft een moeilijk punt voor de Beweging.

Binnen gans deze discussie is het belangrijk dat er rekening wordt gehouden met de burger. Klantvriendelijkheid, gebruikersgemak en maximale toegankelijkheid voor de inwoners van de stad of gemeente moeten, naast efficiëntie voor de gemeente, voorop staan. Voor de christelijke arbeidersbeweging is het dus duidelijk dat het zwaartepunt van de dienstverlening bij de lokale overheden moet liggen. Zij dragen immers de politieke verantwoordelijkheid voor de genomen beslissingen.

Blijft natuurlijk de vraag onder welke vorm lokale besturen hun dienstverlening het best organiseren. Los van de gekozen vorm, zijn er voor de christelijke arbeidersbeweging drie basisprincipes die steeds moeten gerespecteerd worden: efficiëntie voor de stad of gemeente, respect voor de democratie en respect voor het personeel.

En hoe doen we het?

We hebben het reeds verschillende malen aangehaald, lokale overheden moeten opereren binnen een beperkte budgettaire context. Het komt er dus op aan om als goede huisvader met de beschikbare middelen om te springen. Steden en gemeenten gaan dus op zoek naar de meest efficiënte vorm om hun dienstverlening te organiseren. Het Gemeentedecreet voorziet een waaier van mogelijkheden voor interne en externe verzelfstandiging. Aan elk van deze vormen zijn er voor- en nadelen verbonden. Het is aan de lokale besturen om, rekening houdend met de situatie ter plaatse, de juiste afweging te maken. Het afwegingskader opgesteld door de VVSG kan alvast helpen bij het maken van de juiste keuze.

Navraag bij de Vlaamse overheid leert ons dat het oprichten van een autonoom gemeentebedrijf (AGB) in de lift zit. Zo stellen we vast dat er in Vlaanderen reeds 159 AGB's zijn opgericht. Het leeuwendeel van deze AGB's zijn opgericht voor patrimoniumdoeleinden. Men kan zich de vraag stellen waarom lokale besturen ervoor kiezen om een AGB op te richten. Ongetwijfeld spelen het feit dat het mogelijk is om veel sneller beslissingen te nemen en de flexibele structuur een rol. Maar is het belangrijkste voordeel niet dat in tegentelling tot een lokale overheid, een AGB de BTW kan recupereren als het investeringen doet?

Als dit inderdaad een van de hoofdredenen is, dan moeten hogere overheden dit erkennen en inspelen op deze situatie zodat het oprichten van een AGB voor fiscale redenen overbodig wordt. De christelijke arbeidersbeweging zou dan ook wille pleiten voor een verlaagd BTW-tarief voor lokale overheden, gekoppeld aan de eventuele mogelijkheid om een deel van de BTW na verloop van tijd te recupereren (*cf. Frans systeem*). De tweede vraag die we ons als beweging stellen is: hoe kan de democratische controle behouden blijven? Het kiezen voor een verzelfstandigde entiteit of voor een private partner biedt vanuit managementoogpunt heel wat voordelen. Het risico bestaat echter dat de gemeenteraad veel moeilijker controle kan uitoefenen op de werking en de genomen beslissingen. Dit mogelijk democratische deficit is een gevaar waar er volgens ons voldoende rekening mee moet worden gehouden.

De lijn wordt immers nog steeds uitgezet door de democratisch verkozen overheid. Het kan niet de bedoeling zijn dat de verzelfstandigde structuur of een externe partner de lijnen uitzet. Ze hebben immers geen enkele democratische legitimatie en moeten ook geen verantwoording afleggen aan de kiezer (in tegenstelling tot de verkozen leden van de gemeenteraad). De beheersovereenkomst die wordt afgesloten is dus van het grootste belang. Ook de oppositie moet volop haar rol kunnen spelen. In het aangehaalde voorbeeld van het AGB kan men er bv. voor opteren om de oppositie mee op te nemen in het directiecomité.

Een laatste basisprincipe dat voor ons als christelijke arbeidersbeweging belangrijk is, is het respect voor het personeel. Als we het over respect voor het personeel hebben, dan spreken we automatisch over het personeelsstatuut. We zijn er ons als Beweging van bewust dat vele lokale besturen tot de vaststelling komen dat de personeelskost stilaan onhoudbaar wordt. Zolang de lasten voor de gemeenten niet dalen, zal de discussie over het personeel doorgaan. Lokale besturen zien het uitbesteden aan de private sector en aan intercommunales dan ook als een manier om de kosten te drukken. Als christelijke arbeidersbeweging blijven we echter het standpunt verdedigen dat het zwaartepunt van de dienstverlening in de mate van het mogelijke bij de lokale besturen moet blijven.

Het kiezen voor verzelfstandigde entiteiten of voor pure outsourcing kan nadelige gevolgen hebben voor het personeel in dienst van de lokale overheden. Het is duidelijk dat pure outsourcing een impact heeft op de werkgelegenheid van het overheidspersoneel. Bovendien heeft een lokale overheid weinig zicht op de arbeidsvoorwaarden bij de private partner. Zoals reeds gezegd pleiten we als Beweging dus niet voor het privatiseren van diensten. Er is echter een verschil tussen outsourcing en verzelfstandiging. Bij verzelfstandiging kan een lokale overheid er veel strikter op toezien dat het personeel dat overgeheveld wordt naar een verzelfstandigde entiteit een goede rechtspositieregeling krijgt.

Belangrijk daarbij is dat er rekening gehouden wordt met de gevoeligheden binnen een gemeente. Er moet een zeker evenwicht behouden worden tussen de rechtspositieregeling van personeel in dienst van de gemeente en de rechtspositieregeling van personeel in dienst van bv. een AGB. In het geval van een AGB pleit de Beweging er bovendien voor dat het personeel voor het AGB gedetacheerd wordt vanuit de gemeente. Dit betekent concreet dat het AGB geen eigen personeel in dienst heeft. De rode draad doorheen de discussie over personeelsstatuten moet het overleg tussen werkgever en werknemer zijn.

En wat met intergemeentelijke samenwerking (intercommunales)?

In hun zoektocht naar de ideale oplossing voor het dubbele spanningsveld zoals hierboven beschreven, zoeken veel steden en gemeenten hun heil in intergemeentelijke samenwerking. Het is evident dat het bundelen van krachten in bv. een intercommunale noodzakelijk is voor steden en gemeenten. Sommige vormen van dienstverlening zijn nu eenmaal te duur om als gemeente of stad alleen te dragen. Een mooi voorbeeld hiervan is afvalverbranding. Voor dit specifieke voorbeeld kan men zich de vraag stellen of het niet moet uitgebreid worden met afvalophaling, beheer van containerparken, etc. Vanuit kostenefficiëntie voor de steden en gemeenten valt hier zeker iets voor te zeggen. Alleen schuilt er een dubbel gevaar in het inschakelen van intercommunales.

Vooreerst bestaat de kans dat de dienstverlening die wordt aangeboden door de intercommunale niet aansluit bij wat de gemeente voor haar specifieke situatie wil. Voor kleine gemeenten is het ook moeilijk om de koers van een intercommunale bij te sturen aangezien ze vaak over minder stemmen beschikt binnen de intercommunale. Vraag is dus hoe we er kunnen voor zorgen dat zij een oplossing krijgen voor hun specifieke noden.

Als christelijke arbeidersbeweging pleiten we ervoor dat de gemeenten de intercommunale samen besturen en eigen accenten kunnen leggen. Niet elke gemeente moet verplicht mee stappen in alles wat de intercommunale aanbiedt. De gemeente moet de basis blijven en de gemeenteraad beslist. Deze focus op de autonomie van het lokale bestuur vormde ook het uitgangspunt van een eerder standpunt over intergemeentelijke samenwerking.

Een tweede gevaar bestaat in het creëren van mastodont intercommunales die steeds meer diensten aanbieden aan de steden en gemeenten onder het mom van meer efficiëntie en kostenbesparing. Vaak komt dergelijke samenwerking immers neer op een soort leasingcontract dat de gemeente afsluit met de intercommunale. De steden en gemeenten betalen de geleverde prestaties immers geleidelijk af. Tegelijkertijd kan de intercommunale zelf de BTW recupereren. Op die manier passeert de intercommunale twee keer langs de kassa. Zoals hierboven vermeld, kan de creatie van een

specifieke BTW-regeling voor lokale overheden de nood om te werken via intercommunales voor een deel opvangen.

Als christelijke arbeidersbeweging stellen we ons ook vragen bij het personeelsstatuut bij de intercommunales. Los van het eigen personeel, merken we dat er voor het uitvoeren van diensten vaak een beroep wordt gedaan op onderaannemers. Op die manier is er een verdoken vorm van privatisering. Dit brengt met zich mee dat men als lokale overheid geen zicht heeft op de arbeidsvoorwaarden die de onderaannemers hanteren. Tenslotte moet men zich ook de vraag stellen of het wel gepast is dat intercommunales een speler worden op de private markt door middel van overheidsgeld.

SAMENGEVAT

- Het zwaartepunt van de dienstverlening moet bij de lokale overheden liggen.
- De christelijke arbeidersbeweging van Gent-Eeklo pleit voor de oprichting van een apart BTW-regeling voor lokale overheden.
- Bij de organisatie van de lokale dienstverlening moet men rekening houden met de efficiëntie, de democratische controle en het personeelsstatuut.
- Intergemeentelijke samenwerking kan (bv. in de vorm van een intercommunale), maar het accent moet bij de lokale overheden blijven liggen.
- Het mag niet de bedoeling zijn van intercommunales om een concurrent te worden op de private markt aan de hand van overheidsmiddelen.