

**De Hoge Raad
voor
Binnenlands Bestuur
Jaarverslag 2000**



Ministerie van de
Vlaamse Gemeenschap

**Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden**



**De Hoge Raad
voor Binnenlands Bestuur**

Jaarverslag 2000

Artikel 10 van het decreet van 30 maart 1999 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur bepaalt dat de raad een jaarverslag opstelt met betrekking tot de voortgang van het beleid inzake de bestuurlijke organisatie.

WOORD VOORAF

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur kreeg vorm door het decreet van 30 maart 1999 (BS 29 april 1999). Het initiatief voor de oprichting lag bij het Vlaamse Parlement en meer in het bijzonder bij de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid. Een voorstel van decreet van enkele parlementsleden, waaronder wijlen Georges Cardoen, werd na overleg met de Vlaamse regering (de toenmalige ministers Leo Peeters en Luc Martens) aangepast tot het definitieve decreet. Het decreet bouwde verder op een suggestie van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997), die in haar advies had voorgesteld om de organisatie van het binnenlandse bestuur te laten ondersteunen door een permanent adviesorgaan.

Door de regeringswissel is dan enige tijd verlopen. Minister Sauwens nam het dossier van bij zijn aantreden snel op en op maandag 22 november 1999 werd de Hoge Raad officieel geïnstalleerd. De Raad heeft nu een eerste werkjaar achter de rug en brengt daarover verslag uit zoals vastgelegd in artikel 10 van het decreet.

Van bij de start was duidelijk dat de Hoge Raad niet meteen over een eigen personeelsbestand kon beschikken. De minister heeft dat dossier in overleg met de administratie ter harte genomen maar de aanwerving van bijkomend personeel neemt veel tijd in beslag. Op het moment dat dit jaarverslag verschijnt, zou de procedure voor de aanwerving van twee ambtenaren op A-niveau ongeveer rond moeten zijn. De Administratie Binnenlandse Aangelegenheden ondersteunde de Hoge Raad ondertussen wel loyaal op het administratieve vlak en zorgde ook voor ondersteuning via de uitbesteding van opdrachten, waarover verder verslag wordt gegeven.

Een eerste werkjaar van een Hoge Raad is altijd al wat zoeken: de leden moeten met elkaar vertrouwd geraken, de agendavorming vergt overleg en discussie, er gaat enige tijd over vooraleer een Hoge Raad op kamertemperatuur komt. Dit proefjaar, gecombineerd met de beperkte inhoudelijke ondersteuning, maakt dat de balans van dit eerste werkjaar eerder gemengd is. Uit het jaarverslag zal blijken dat de Hoge Raad een redelijk hoog vergaderritme had en dat, zelfs met de beperkte middelen, toch al een heel aantal documenten zijn geproduceerd. Dat legde een behoorlijke tijdsbelasting op de leden die hun lidmaatschap moeten combineren met drukke professionele en/of politieke loopbanen. Toch is de Hoge Raad zeker nog niet op alle aspecten van het decretale profiel actief: dat kan ook niet zonder permanente ondersteuning. In deze zin is de oogst van het werkjaar relatief.

Met dit jaarverslag wil de Hoge Raad ook een aanzet geven om de eigen werking en structuur kritisch te evalueren. Het is logisch dat na een jaar werking beter kan worden ingeschat welke de sterke en zwakke punten van de Hoge Raad zijn op het vlak van de samenstelling, de werking en de gehanteerde procedures. Voor de Raad is dit verslag de aanleiding om samen met de Regering en het Vlaamse parlement na te gaan hoe de structuur en de werking van de Hoge Raad beter aan de verwachtingen kan beantwoorden.

Prof. Dr. Filip De Rynck
voorzitter

Inhoudstafel

Woord vooraf	3
INHOUDSTAFEL	5
1. De Installatie	7
1.1. Inleiding	7
1.2. Het decreet	7
1.3. De tekst van de inleidingen	9
1.4. De samenstelling van de Hoge Raad	10
2. Algemene informatie over de werking	11
2.1. Huishoudelijk reglement	11
2.2. Vergaderingen met agenda	11
2.3. Werkbezoeken	14
2.4. Secretariaat	14
2.5. Website	14
3. Werkdocumenten, adviezen en standpunten	15
3.1. Werkdocumenten	15
3.2. Adviezen op eigen initiatief	15
3.3. Adviezen op vraag van de Vlaamse regering	15
3.4. Advies op vraag van het Vlaamse Parlement	16
3.5. Standpunten op eigen initiatief	16
4. Tussentijdse evaluatie in het Vlaamse Parlement	17
5. Agenda voor 2001	17
5.1. Inleiding	17
5.2. Twee thema's, twee opdrachten, twee werkgroepen	17
5.3. Subregionalisering en fusieproblematiek	19
5.4. Evaluatie en bijsturing van de Hoge Raad	19
Bijlagen	21
Bijlage 1: De teksten van de inleidingen ter gelegenheid van de installatie- vergadering van de Hoge Raad	21
Bijlage 2: Het huishoudelijk reglement	31
Bijlage 3: Synthese visievorming	33
Bijlage 4: Advies 1-2000: de beleidsnota's van de Vlaamse ministers vanuit bestuurlijk perspectief	49
Bijlage 5: Advies 2-2000: de regionalisering van de provincie- en van de gemeentewet als complex probleem	59
Bijlage 6: De uitgebreide adviesaanvraag van de Vlaamse regering van 17 en 25 juli 2000	65
Bijlage 7: Advies 3-2000: het voorontwerp van decreet tot regeling van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaamse gewest	77

Bijlage 8:	Advies 4-2000: het subregionaal beleid naar aanleiding van de STEM-nota	99
Bijlage 9:	Adviesaanvraag van het Vlaamse Parlement van 22 mei 2000 over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten	115
Bijlage 10:	Standpunt over de loonsverhogingen in de lokale sector	119
Bijlage 11:	Standpunt over het voorstel van de Vlaamse regering m.b.t. het gemeente- en Provinciefonds	121
Bijlage 12:	Standpunt over de verantwoordelijkheid van de medebewindstaken in de Provinciebesturen	127
Bijlage 13:	Gedachtewisseling met de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden	131

1. De installatie

1.1. Inleiding

Op maandag 22 november 1999 werd de Hoge Raad in het Vlaamse parlement officieel geïnstalleerd en aan de pers en genodigden voorgesteld.

Voor een goed begrip van deze inleidingen geven we eerst de letterlijke tekst van het decreet van 30 maart 1999, waarin (artikel 3) de opdrachten van de Hoge Raad worden omschreven. In punt 2.4. vindt u de samenstelling van de Hoge Raad.

1.2. Het decreet

30 maart 1999. - Decreet houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

HOOFDSTUK I - INLEIDENDE BEPALING

Art. 1. Dit decreet regelt een gewest- en gemeenschapsaangelegenheid.

HOOFDSTUK II - OPRICHTING EN TAAKOMSCHRIJVING

Art. 2. Er wordt een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur opgericht, hierna de Raad te noemen. De Raad bezit geen rechtspersoonlijkheid.

Art. 3. De Raad heeft de volgende opdrachten:

1° bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie omtrent de binnenlandse bestuurlijke organisatie van Vlaanderen en de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, alsmede het opvolgen van het wetenschappelijk onderzoek dienaangaande;

2° advies uitbrengen over voorstellen en voorontwerpen van decreet en over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering die rechtstreeks betrekking hebben op de taken, de financiën of op enig ander aspect van het bestuur van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn of provincies;

3° advies uitbrengen omtrent het beleid inzake de binnenlandse bestuurlijke organisatie evenals de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de effecten op de taken, de financiën of op enig ander aspect van het bestuur van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn of provincies van het beleid van de Vlaamse regering en evoluties in de regelgeving en het beleid van elke andere regionale, federale of supranationale overheid;

4° de maatschappelijke, sociale en bestuurlijke ontwikkelingen opvolgen en interpreteren vanuit het perspectief van de lokale en provinciale besturen;

5° het bestaande beleids- en beheersinstrumentarium dat de lokale en provinciale besturen ter beschikking staat, evalueren.

Art. 4. Het verzoek om advies wordt door de voorzitter van het Vlaams Parlement op verzoek van de bevoegde commissie of door de Vlaamse regering bij de Raad ingediend.

Op verzoek van ten minste een vierde van de leden geeft de Raad op eigen initiatief advies.

HOOFDSTUK III - SAMENSTELLING

Art. 5. § 1. De Raad bestaat uit zestien leden, onder wie een voorzitter en een ondervoorzitter. Ten hoogste tweederde van de leden is van hetzelfde geslacht.

Voor elk lid wordt een plaatsvervangend lid benoemd.

§ 2. De leden van de Raad worden als volgt benoemd:

1° de voorzitter en de ondervoorzitter worden uit de leden van de Raad benoemd door de Vlaamse regering;

2° drie leden, deskundig op het vlak van de binnenlandse bestuurlijke organisatie en/of de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, worden benoemd door de Vlaamse regering;

3° acht leden worden benoemd door de Vlaamse regering op voordracht van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten;

4° vijf leden worden benoemd door de Vlaamse regering op voordracht van de Vereniging van de Vlaamse Provincies.

§ 3. De plaatsvervangende leden worden op dezelfde wijze benoemd als de leden.

§ 4. Het mandaat van de leden van de Raad duurt zes jaar. Het mag éénmaal hernieuwd worden.

§ 5. Een lid of plaatsvervangend lid dat ontslag neemt of dat de hoedanigheid verliest op grond waarvan het werd benoemd, houdt van rechtswege op deel uit te maken van de Raad.

Ieder lid dat wordt benoemd ter vervanging van een ander lid, voleindigt het mandaat van zijn voorganger.

§ 6. De leden van de Vlaamse regering of hun afgevaardigden kunnen, met raadgevende stem, de vergaderingen bijwonen.

HOOFDSTUK IV - WERKING

Art. 6. De Raad stelt, binnen drie maanden na zijn installatie, een huishoudelijk reglement op dat ter goedkeuring aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd. Het huishoudelijk reglement waarborgt dat de leidende ambtenaren van de administratieve entiteiten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die belast zijn met de opvolging van de in artikel 3 bedoelde opdrachten, de vergaderingen van de Raad bijwonen met raadgevende stem.

Art. 7. De Raad wordt door de voorzitter of, als die verhinderd is, door de ondervoorzitter samengeroepen.

De voorzitter is verplicht de Raad samen te roepen op vraag van ten minste een vierde van de leden.

Art. 8. De adviezen worden uitgebracht bij gewone meerderheid van de stemgerechtigde leden. De stemmenverhouding wordt in het advies vermeld. Op verzoek van één of meer leden kan een minderheidsnota aan het advies worden toegevoegd.

Art. 9. Het advies van de Raad wordt door de voorzitter of de ondervoorzitter binnen een termijn van dertig dagen na de datum van ontvangst van de adviesaanvraag aan de Vlaamse regering en de voorzitter van het Vlaams Parlement overgezonden.

In geval van dringende noodzakelijkheid, die uit de motivatie moet blijken, kan die termijn ingekort worden tot tien dagen.

Art. 10. De Raad stelt, op de wijze en binnen de termijn bepaald door het huishoudelijk reglement, een jaarverslag op met betrekking tot de voortgang van het beleid inzake de bestuurlijke organisatie. Dat jaarverslag wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

Art. 11. De Vlaamse regering verschaft de Raad op zijn verzoek alle gevraagde inlichtingen of onderzoeksresultaten van onderzoeken die met betrekking tot het betrokken dossier werden gevoerd.

HOOFDSTUK V - SECRETARIAAT

Art. 12. Het secretariaat van de Raad wordt waargenomen door ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die door de Vlaamse regering worden aangewezen.

HOOFDSTUK VI - MIDDELEN

Art. 13. De werkingskosten van de Raad alsmede de presentiegelden en vergoedingen vallen ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap.

De presentiegelden en vergoedingen aan de leden van de Raad worden toegekend overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 14 december 1983 houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de werking en van de presentiegelden en vergoedingen van adviesraden.

1.3. De tekst van de inleidingen

De teksten van de inleidingen vindt u als bijlage 1.

1.4. De samenstelling van de Hoge Raad

Bij ministeriële besluiten van 22 juni 1999 en van 10 juli 2000 werden de leden van de Hoge Raad benoemd. Hieronder volgt de lijst van de effectieve en plaatsvervangende leden.

Voorzitter: Prof. Filip De Rynck
Ondervoorzitter: Prof. Ria Janvier

Effectieve leden, deskundig op het vlak van de binnenlandse bestuurlijke organisatie en/of de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn:

1. Prof. Filip De Rynck, Hogeschool Gent, Universiteit Antwerpen
2. Prof. Rudolf Maes, Katholieke Universiteit Leuven
3. Prof. Ria Janvier, Universiteit Antwerpen

Hun respectieve plaatsvervangers:

1. Prof. Maria Bouverne-De Bie, Universiteit Gent
2. Prof Jan Umans, Limburg Universitair Centrum
3. Prof. Ingrid Opdebeek, Universiteit Antwerpen

Effectieve leden op voordracht van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten:

1. Mevr. Doris De Neve, schepen in Brugge
2. De heer Leon Pierco, gemeenteraadslid in Leuven
3. De heer Louis Roppe, gemeenteraadslid in Hasselt
4. Mevr. Josiane Lowie, burgemeester van Staden
5. Mevr. Jenny Goossens, OCMW-voorzitter in Londerzeel
6. De heer Eddy Dierickx, OCMW-voorzitter in Aalst
7. De heer Ronny Frederickx, gemeentesecretaris van Essen
8. De heer Mark Suykens, directeur VVSG.

Hun respectieve plaatsvervangers:

1. De Heer Guy Reynebeau, gemeenteraadslid in Gent
2. De Heer Jos Truyen, burgemeester van As
3. Mevr. Ann Coolsaet, gemeenteraadslid in Antwerpen
4. De heer Marc Verhaegen, burgemeester van Hulshout
5. De heer Frans Destoop, OCMW-voorzitter in Kortrijk
6. Mevr. Christel Verhulst, OCMW-raadslid in Deerlijk
7. De heer Dirk De Clerck, OCMW-secretaris in Sint-Niklaas
8. Mevr. Ruth Stokx, afdelingshoofd VVSG.

Effectieve leden op voordracht van de Vereniging van Vlaamse Provincies:

1. De heer Fernand Peuteman, gedeputeerde West-Vlaanderen
2. Mevr. Isabelle Traest, provincieraadslid Oost-Vlaanderen
3. De heer Jan Durnez, gedeputeerde West-Vlaanderen
4. Mevr. Ann Van De Velde, provincieraadslid Antwerpen
5. De heer Raymond Van Loock, directeur VVP.

Hun respectieve plaatsvervangers:

1. Mevr. Monica De Coninck, provincieraadslid Antwerpen
2. Mevr. Godelieve Eeckelaers, gedeputeerde Vlaams-Brabant
3. De heer Arie Abeloos, gedeputeerde Oost-Vlaanderen
4. De heer Charles De Weze, gedeputeerde Antwerpen
5. De heer Marc Martens, provinciegriffier Limburg

2. Algemene informatie over de werking

2.1. Huishoudelijk reglement

Overeenkomstig artikel 6 van het decreet stelt de Hoge Raad een huishoudelijk reglement op dat ter goedkeuring aan de Vlaamse regering wordt voorgelegd. Bij ministerieel besluit van 18 mei 2000 werd het huishoudelijk reglement goedgekeurd. De tekst van het reglement vindt u als bijlage 2.

2.2. Vergaderingen met agenda

Plenaire zittingen

Vergadering van 15 december 1999

- verwachtingen;
- ontwerp van huishoudelijk reglement;
- varia.

Vergadering van 26 januari 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 15 december 1999;
- bespreking ontwerp van huishoudelijk reglement;
- bespreking stand van zaken van het overleg in het kader van het pact met de lokale besturen en de afsprakennota met de provinciebesturen;
- bespreking ontwerp van tekst over de visievorming van de Hoge Raad;
- beleidsnota's van de Vlaamse ministers;
- varia;
- werkafspraken.

Vergadering van 29 maart 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 26 januari 2000;
- goedkeuring van het huishoudelijk reglement;
- bespreking en goedkeuring ontwerp van advies met betrekking tot de beleidsnota's van de Vlaamse ministers;
- varia;
- werkafspraken.

Vergadering van 26 april 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 29 maart 2000;
- bespreking en goedkeuring ontwerp van brief (advies) opgesteld door professor Maes in verband met de regionalisering;

- kerntakendiscussie: aanzet tot discussie en de werking van de Raad op dit punt via een case van de ruimtelijke ordening, ingeleid door Ig. Arch. Jef Van Den Broeck;
- verzoek om advies van de VVSG en de VVP in verband met het Vlaams plattelandsbeleid; afspraak voor behandeling door de Raad.
- varia.

Vergadering van 31 mei 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 26 april 2000;
- gedachtenwisseling omtrent de tussenkomst van de Hoge Raad in verband met de plannen van de federale regering voor de politieke vernieuwing op lokaal niveau;
- kerntakendiscussie: vastleggen van de opdracht die een werkgroep hieromtrent moet uitwerken;
- opstarten van een werkgroep met betrekking tot de verhouding gemeente-OCMW;
- afspraken werkbezoeken van de Hoge Raad rond 'gebiedsgerichte werking';
- varia;
- werkafspraken.

Vergadering van 12 september 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 31 mei 2000;
- planning van de werkzaamheden van de Hoge Raad;
- bespreking ontwerp van advies met betrekking tot het voorontwerp van decreet intergemeentelijke samenwerking;
- varia.

Vergadering van 27 september 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 12 september 2000;
- bespreking ontwerp van advies met betrekking tot het voorontwerp van decreet intergemeentelijke samenwerking;
- varia.

Vergadering van 11 oktober 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 27 september 2000;
- bespreking ontwerp van advies met betrekking tot het voorontwerp van decreet intergemeentelijke samenwerking;
- inleiding van de STEM-nota door de heer Patrick De Klerck van het kabinet van minister Van Mechelen;
- de nota van de VVP in verband met het besluit van de Vlaamse regering houdende de rechtspositie van de provinciale gouvernementen.

Vergadering van 25 oktober 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 11 oktober 2000;
- de nota van de VVP in verband met het besluit van de Vlaamse regering houdende de rechtspositie van de provinciale gouvernementen;
- afspraken procedure behandeling STEM-nota;
- goedkeuring ontwerp van advies met betrekking tot het voorontwerp van decreet intergemeentelijke samenwerking.

Vergadering van 13 november 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 25 oktober 2000;
- standpuntenbepaling met betrekking tot de vermindering van het provinciefonds met 1

miljard BEF;

- goedkeuring ontwerp van advies met betrekking tot het voorontwerp van decreet inter-gemeentelijke samenwerking.

Hoorzitting op 20 november 2000

- horen van de streekplatformen en de STC's met betrekking tot de STEM-nota.

Vergadering van 29 november 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 13 november 2000;
- voorstel schema jaarverslag;
- ontwerp van standpuntenbepaling in verband met de provinciale medebewindstaken;
- bespreking ontwerp van advies met betrekking tot de STEM-nota;
- varia.

Vergadering van 20 december 2000

- goedkeuring verslag van de vergadering van 29 november 2000;
- samenstelling werkgroepen (gemeente-OCMW, kerntaken);
- tweede lezing ontwerp van advies met betrekking tot de STEM-nota;
- definitieve lezing standpuntenbepaling met betrekking tot de provinciale medebewindstaken;
- varia.

Vergaderingen dagelijks bestuur

In de schoot van de Hoge Raad werd een beperkte werkgroep samengesteld die enkele keren samenkwam om de operationele werking van de Raad te regelen (taakverdeling, voorbereiding agenda, uitbesteding opdrachten...). De beperkte werkgroep bestaat uit de voorzitter, de directeurs van de VVSG en van de VVP, de ondersteunende ambtenaren en de directeur-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

Vergadering van 23 februari 2000

- bespreking ontwerp van brief aan de leden in verband met het onderhoud met minister Sauwens;
- voorstel om brief aan minister Sauwens en de minister-president te schrijven in verband met de Hoge Raad;
- de inhoudelijk aangeraakte punten naar aanleiding van een visievorming: voorstel van concrete werkafspraken.

Vergadering van 27 juni 2000

- de werkgroepen kerntaken – gemeente/OCMW;
- advies De Loor ivm fusies van de gemeenten: Quid;
- te verwachten en af te spreken: adviesaanvraag STEM; adviesaanvraag ontwerpdecreet interlokale samenwerking;
- nog niet gerealiseerde afspraken: niet behandeld;
- varia.

Vergadering van 13 november 2000

- informeren van de verwezenlijkingen van de Hoge Raad;
- jaarverslag;
- samenstelling Hoge Raad;
- ondersteuning Hoge Raad;
- problemen met de ontvangst van stukken;
- nieuwe leden Hoge Raad.

2.3. Werkbezoeken

De Hoge Raad bracht twee werkbezoeken aan twee subregio's in Vlaanderen: het Hageland op 5 juni 2000 en de Westhoek op 30 juni 2000. Beide bezoeken werden voor de Raad georganiseerd, respectievelijk door het Intergemeentelijk Opbouwwerk en het Westhoekoverleg.

De Raad wilde met deze bezoeken zicht krijgen op de ontwikkeling van samenwerkingsvormen op het lokale niveau, enerzijds met het oog op het decreet intergemeentelijke samenwerking en de rol van de provincie, anderzijds gericht op de advisering in het kader van het subregionale economische beleid.

In het kasteel van Horst stelden medewerkers van IGO projecten voor op het vlak van toerisme, milieuzorg, Europese programma's... Thema's die aan bod kwamen: de rol van de centrumstad, de relatie met de provincie, de verhouding tussen spontane initiatieven en de instituties die door de Vlaamse overheid in het leven worden geroepen, de projectfinanciering.

In het Esenkasteel werd aandacht besteed aan het relatienetwerk van het intergemeentelijk overleg, de gebiedsgerichte werking van de provincie, het secretariaat van het streekplatform. Al deze samenwerkingsverbanden hebben hun secretariaat in het Esenkasteel gevestigd. Hier kwam vooral de fijnmazige verwevenheid tussen gemeenten en provinciebestuur bovendrijven.

De weerslag van deze bezoeken is alvast te vinden in de adviezen die de Raad uitbracht over het voorontwerp decreet intergemeentelijke samenwerking en het advies over de STEM-nota van Minister Van Mechelen.

De Raad dankt de beide organiserende verenigingen voor de inspanning en de hartelijke ontvangst.

2.4. Secretariaat

Het secretariaat van de Hoge Raad werd verzorgd door twee ambtenaren van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, onder leiding van het afdelingshoofd en de directeur-generaal:

1. Peter Van Herck, adjunct van de directeur op de afdeling Juridische Aangelegenheden en Verkiezingen;
2. Jeroen Dejonckheere, adjunct van de directeur op het directoraat-generaal.

2.5. Website

De algemene informatie en documenten van de Hoge Raad zijn te raadplegen via de website van de Vlaamse overheid: <http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB.htm>.

3. Werkdocumenten, adviezen en standpunten

3.1. Werkdocumenten

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur - synthese visievorming

Bij de start van de Hoge Raad was er een behoefte om elementen van visievorming uit eerdere documenten te bundelen. Consequente adviezen formuleren vergt immers bredere beleidskaders die voor de Hoge Raad de toetssteen vormen voor de afzonderlijke adviezen. In dit document bracht de Hoge Raad deze elementen synthetisch samen. U vindt de tekst als bijlage 3.

3.2. Adviezen op eigen initiatief

Inleiding

De Hoge Raad heeft op grond van het decreet van 30 maart 1999 het recht om op eigen initiatief adviezen te formuleren. De Raad maakte in de loop van 2000 tweemaal van dit recht gebruik: een advies over de bestuurlijke consistentie in de beleidsnota's 2000-2004 van de verschillende Vlaamse ministers en een advies over de complexiteit van de regionalisering van de materies die de werking van de gemeente- en provinciebesturen regelen.

Advies 1-2000: de beleidsnota's van de Vlaamse ministers vanuit bestuurlijk perspectief

Op 29 maart 2000 bracht de Hoge Raad een advies uit over de beleidsnota's (2000-2004) die bij de start van de nieuwe legislatuur werden opgemaakt. De Hoge Raad lichtte deze nota's door vanuit de bestuurlijke invalshoek op hoofdlijnen en voor de verschillende onderdelen van de Vlaamse bestuursorganisatie. U vindt de tekst als bijlage 4.

Advies 2-2000: de regionalisering van de provincie- en van de gemeentewet als complex probleem

Op 26 april 2000 formuleerde de Hoge Raad een advies over de regionalisering van de gemeente- en provinciewet, nog voor het politieke akkoord dat daarover werd bereikt en dat het akkoord van 1993 feitelijk bevestigde. Met dit advies wenste de Hoge Raad de aandacht te vestigen op de complexiteit van de regionalisering. Gemakshalve wordt immers altijd verwezen naar de 'regionalisering van de gemeente- en provinciewet' maar een aantal verwante wetgevingen en elementen van de gemeentelijke en provinciale organisatie worden via andere wetgeving geregeld.

U vindt de tekst als bijlage 5.

3.3. Advies op vraag van de Vlaamse regering

Inleiding

Tijdens de zittingen van 17 en 25 juli 2000 formuleerde de Vlaamse Regering een uitgebreide adviesvraag. U vindt de tekst als bijlage 6. Op enkele vragen ging de Hoge Raad zelf in, voor andere wordt via een studie-opdracht en een ondersteunende werkgroep van de Hoge Raad gewerkt. Dat laatste geldt voor de problematiek van de kerntaken en voor de verhouding tussen gemeente en OCMW in het kader van het lokaal sociaal beleid (zie hieronder).

Advies 3-2000: het voorontwerp van decreet tot regeling van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaamse gewest

De Hoge Raad beëindigde op 13 november 2000 de intensieve bespreking van het voorontwerp voor de intergemeentelijke samenwerking. Het advies werd op 17 november 2000 officieel aan de Vlaamse Regering en aan het Vlaamse Parlement overgemaakt. In dit advies formuleerde de Hoge Raad een genuanceerde evaluatie van het voorontwerp. De Hoge Raad werd expliciet gevraagd om advies uit te brengen over de participatie van de provinciebesturen. U vindt de tekst als bijlage 7.

Advies 4-2000: het subregionaal beleid naar aanleiding van de STEM-nota

De Vlaamse Regering had advies gevraagd over de subregionalisering van het beleid in Vlaanderen. De Hoge Raad besliste deze materie grondig aan te pakken via enerzijds de problematiek van de kerntaken (werkgroep en studie-opdracht) anderzijds ten gronde te inventariseren op het moment dat het inhoudelijk secretariaat van de Hoge Raad volledig operationeel zou worden. In afwachting formuleerde de Hoge Raad een advies over de nota 'Streekeigen management' van minister Van Mechelen. Deze nota bevat een aantal belangrijke keuzes op het vlak van het subregionaal economisch beleid, een zeer belangrijk onderdeel van de problematiek van de subregionalisering. De Hoge Raad gaf zijn advies op 20 december 2000. U vindt de tekst als bijlage 8.

3.4. Advies op vraag van het Vlaamse Parlement

Bij brief van 22 mei 2000 vroeg het Vlaamse Parlement (Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid) de Hoge Raad om advies over het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten. U vindt de tekst als bijlage 9.

De Hoge Raad besliste te wachten tot het inhoudelijk secretariaat operationeel is vooraleer deze vraag grondig aan te pakken. Ondertussen kreeg de Hoge Raad wel bijzonder uitvoerige documentatie over de praktijk in Nederland, waar op geregelde tijdstippen, op initiatief van de provinciebesturen of van de minister, procedures voor samenvoeging van gemeenten worden gestart. In een eerste fase, in de eerste helft van 2001, zal dit Nederlandse materiaal in een beschrijvende nota worden gebundeld.

3.5. Standpunten op eigen initiatief

Inleiding

De Hoge Raad heeft op enkele momenten geoordeeld een standpunt te moeten formuleren over concrete beslissingen die de Vlaamse Regering had genomen. Het gaat hier niet om volledig uitgewerkte adviezen over de betrokken materie. De Hoge Raad bracht drie standpunten naar voor: over de problematiek van de lonen in de sociale sector, over de beslissing van de Vlaamse Regering inzake de fondsen, naar aanleiding van de opmaak van de begroting voor 2001 en over de beslissing van 12 mei 2000 inzake de medebewindsdossiers op provinciaal niveau.

Standpunt over de loonsverhogingen in de sociale sector

In een brief van 11 april 2000 vroeg de Hoge Raad aandacht voor de gevolgen van de beslissingen van de regering inzake de loonsverhogingen in de private sociale sector voor gelijkaardige instellingen in de lokale publieke sector. U vindt de tekst als bijlage 10.

Standpunt over het voorstel van de Vlaamse regering met betrekking tot het gemeente- en provinciefonds

De Hoge Raad formuleerde op 13 november 2000 een standpunt over de fondsen naar aanleiding van de beslissing van de Vlaamse Regering om het provinciefonds met een miljard te verminderen en

het gemeentefonds met een gelijkaardig bedrag te verhogen. U vindt de tekst als bijlage 11.

Standpunt over de verantwoordelijkheid van de medebewindstaken in de provinciebesturen

Op 20 december 2000 legde de Hoge Raad een standpunt vast over de organisatie van de medebewindstaken op provinciaal niveau naar aanleiding van de beslissing van de Vlaamse Regering tot integratie van de provinciale gouvernementen in de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid. U vindt de tekst als bijlage 12.

4. Tussentijdse evaluatie in het Vlaamse Parlement

Op 27 april 2000 bracht de Hoge Raad een tussentijds bezoek aan het Vlaamse Parlement. Op dat moment was de werking nog maar embryonaal. Tijdens dat bezoek is de wens geformuleerd om geregelde ontmoetingen te organiseren tussen de Hoge Raad en de Commissie van het Vlaamse Parlement.

Als bijlage 13 kunt u de tekst lezen van de gedachtenwisseling met de Commissie.

5. Agenda voor 2001

5.1. Inleiding

In het werkjaar 2000 werden beslissingen genomen die de agenda bepalen voor het werkjaar 2001. Via de uitbesteding van wetenschappelijke ondersteuningsopdrachten en de vorming van een werkgroep die de werkzaamheden in opdracht van de Hoge Raad volgt, zal de Hoge Raad gedurende het jaar 2001 op twee belangrijke thema's grondig doorwerken: de problematiek van de kerntaken in de bestuursorganisatie en de problematiek van de verhouding tussen gemeente en OCMW in het kader van het lokaal sociaal beleid.

5.2. Twee thema's, twee opdrachten, twee werkgroepen

We formuleren hier de opdracht zoals die in de offertes is vastgelegd. Dat biedt de lezer een goed idee van de manier waarop deze thema's in de schoot van de Hoge Raad worden behandeld. De gunning voor de opdracht kerntaken moest op het eind van 2000 nog worden afgewerkt. De opdracht voor de thematiek van de verhouding tussen gemeente en OCMW werd gegund aan het Instituut voor de Overheid (KULeuven onder leiding van Prof. Dr. Geert Bouckaert).

5.2.1. Thema: kerntaken

De werkgroep heeft hieromtrent volgende opdracht te verwezenlijken: op korte termijn:

- de visies synthetiseren in het CBO-rapport en het rapport van de Secretarissen-generaal van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap en de notie 'kerntaken' uit klaren;
- de ontwikkelingen van de laatste jaren inventariseren en na gaan hoe over kerntaken op die domeinen wordt gedacht en welke evoluties merkbaar zijn;
- de kerntaken van de verschillende overheden reeds in grote lijnen af te bakenen.

op lange termijn (1 jaar):

- afwegingscriteria aanreiken, de mogelijkheden en beperkingen van de kerntakenbenadering aan te geven en voorstellen te doen voor een betere organisatie van het binnenlands bestuurlijk landschap; na gaan hoe taken op een aantal domeinen in regelgeving zijn gevat en te proberen de taaksferen op die domeinen concreter via criteria te omschrijven (burgergericht, kaderstellend, gebiedsgericht, bovenlokaal,...). Het betreft de volgende domeinen: woonbeleid, ruimtelijke ordening, huishoudelijk afval, kinderopvang sensu lato, tewerkstelling binnen de subregionale economie.

Meer concreet behelst de opdracht:

- het ontwikkelen van nota's en een eindtekst ten behoeve van de advisering door de Raad;
- het omschrijven van concepten, verhelderen van begrippen, alternatieven ontwikkelen, afwegingscriteria aanreiken en beleidsalternatieven schetsen. Het gaat uitdrukkelijk om het ontwikkelen van teksten die beleidsgericht zijn;
- in een proces van discussie treden, nota's voor bereiden en herwerken. De opdrachthouder functioneert als externe inhoudelijke begeleider;
- een eindtekst over het aangegeven onderwerp voorbereiden die als ontwerp van advies op de Hoge Raad kan worden besproken. Die eindtekst kan alternatieven met afwegingen bevatten of adviezen die gradueel worden opgebouwd naargelang de te maken keuzes.

5.2.2. Thema: verhouding gemeente - OCMW

De werkgroep heeft hieromtrent volgende opdracht te verwezenlijken

op korte termijn:

- de begrippen en verschillende aspecten van de problematiek helder omschrijven (een meer systematische uitwerking van het eerste deel van deze nota en een poging om criteria te omschrijven);
- aangeven waar gemeenten en OCMW's op korte termijn beter kunnen samenwerken;
- een situeringsnota opstellen over de verdere communautarisering van de OCMW-wet.

op middellange termijn:

- advies geven over de uiteindelijk wenselijke verhouding tussen gemeente en OCMW's; bij aanvang bijzondere aandacht besteden aan het in kaart brengen van de juridische aspecten van de problematiek (zonder op dit niveau uitspraken te doen over de wenselijkheid van om het even welke hervorming). Tot welke juridische complicaties voert een wijziging van het statuut van het OCMW? Welk is het tijdsperspectief waarmee een hervorming om deze juridische redenen realistisch moet rekenen? De antwoorden hierop bepalen kortetermijn- en langetermijnperspectieven; hierbij een reeks hoorzittingen organiseren met rechtstreeks betrokkenen (sociale werkers, diensthouders, secretarissen, beheerders van instellingen, raadsleden, Vlaamse ambtenaren, gemeentebesturen, mensen uit de private sector) om deze aan de hand van een uniform schema te vragen hun argumenten te onderbouwen en de afwegingen voor hun posities te verduidelijken.

De verwachting is dat dit proces aan een behoefte tegemoetkomt (nu wordt toch vooral in eigen kring gediscussieerd), dat dit proces op zich een opbouwende waarde heeft, dat het proces eventuele standpunten van de Vlaamse regering kan verrijken omdat het de afwegingen scherper omschrijft.

Meer concreet behelst de opdracht:

- het ontwikkelen van nota's en een eindtekst ten behoeve van de advisering door de Hoge

- Raad. De opdracht omvat het omschrijven van concepten, verhelderen van begrippen, alternatieven ontwikkelen, afwegingscriteria aanreiken en beleidsalternatieven schetsen. Het gaat uitdrukkelijk om het ontwikkelen van teksten die beleidsgericht zijn;
- in een proces van discussie treden, nota's voorbereiden en herwerken. De opdrachthouder functioneert als externe inhoudelijke begeleider;
 - een eindtekst voorbereiden over het aangegeven onderwerp die als ontwerp van advies op de Hoge Raad kan worden besproken. Die eindtekst kan alternatieven met afwegingen bevatten of adviezen die gradueel worden opgebouwd naargelang de te maken keuzes.
 - de opdracht en het werkproces uitwerken in overleg met de voorzitter van de Hoge Raad en de werkgroep of commissie die door de Hoge Raad is aangewezen.

5.3. Subregionalisering en fusieproblematiek

Voor twee andere dossiers die in 2000 gestart werden, moet de Hoge Raad naar adviezen werken: dit van de subregionalisering in Vlaanderen (ruimer dan de subregionaal economische problematiek) en dit van het gebruik van het instrument van de fusie (vraag vanwege het Vlaamse Parlement).

5.4. Evaluatie en bijsturing van de Hoge Raad

In overleg met de Vlaamse Regering en het Vlaamse parlement moet een evaluatie worden gemaakt van de structuur en werking van de Hoge Raad om eventueel tot bijsturing van het decreet en/of van het huishoudelijk reglement te komen.

Maandag 22 november 1999
Vlaams Parlement

Installatievergadering van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Prof. Dr. Filip De Rynck
Hoofddocent Bestuurskunde Hogeschool Gent
Deeltijds docent Universiteit Antwerpen (UFSIA)

1. Geen toeval

De officiële installatie van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur is een onderdeel van de snel gegroeide aandacht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Al zijn er in de laatste decennia natuurlijk hervormingen geweest, toch meen ik dat voor het management van het binnenlands bestuur weinig systematische beleidsaandacht bestond. Het aantal wetenschappelijke studies was op één hand te tellen en was een indicator voor die marginale zorg.

Dat is sedert enkele jaren grondig veranderd. Wie de recentste Vlaamse Regeringsverklaring naleest zal op tientallen plaatsen referenties vinden naar de bestuurlijke organisatie van het Vlaamse binnenland, geconcentreerd rond de samenwerking tussen Vlaamse en decentrale besturen, de nood aan sterke decentrale besturen, aan taakverdeling en taakafstemming, de formulering van nieuwe opdrachten, de nood aan versterking van de politieke en van de managementsaspecten van de decentrale besturen, het belang van de loketachtige functie van decentrale besturen.

‘Het lokale’ (dat betekent hier zowel de administratieve omschrijving van gemeenten, OCMW’s en provincies als gebiedsgerichte omschrijvingen die kleiner of groter zijn dan deze administratieve entiteiten) staat centraal in veel beleidssectoren en dat is weer een gevolg van de toegenomen aandacht voor de rol en het functioneren van lokale gemeenschappen. Voor nagenoeg alle relevante beleidsproblemen is de lokale inbedding relevant: integrale milieuzorg, mobiliteitsbeheersing, wijkontwikkeling, preventieve en beter gecoördineerde welzijnszorg, aanpak van leefbaarheid, de inbedding van veiligheidszorg, de afstemming tussen onderwijs- en arbeidsmarkt, het draagvlak voor vernieuwde ruimtelijke ordening, het stimuleren van economische activiteit,...

Het gaat dus om meer dan technische kwesties over toezicht, bestuurskracht en management van decentrale besturen. Het gaat zelfs niet op de eerste plaats over die technische zaken: de essentie is dat de kwaliteit van wat op het lokale niveau gebeurt essentieel is geworden voor de kwaliteit van politiek en beleid in het algemeen. Voor de legitimiteit van de politiek, voor de doelmatigheid en dus voor het vertrouwen in de dienstverlening en voor het opbouwen van een maatschappelijk draagvlak voor probleemoplossingen zijn decentrale besturen onmisbare schakels in een democratisch maatschappelijk bestel. Politiek en management op dat niveau zijn essentieel om burgers bij politiek te betrekken, om burgers duidelijk te maken dat politiek wel degelijk verschil maakt, om burgers te laten zien dat hun inbreng meetelt ook als de politiek op een gemotiveerde manier moet zeggen waarom men niet op bepaalde wensen kan ingaan. Dat doe je niet via anonieme apparaten en via formulieren, dat doe je via directe contacten, via rechtstreekse communicatie, via herkenbare vormen van overleg en conflicten: dat is een herkenbare democratie en daarvoor zijn decentrale besturen onmisbaar. Het valt trouwens op dat veel politici dat lokale werk daarom zo boeiend vinden. De aantrekkingskracht van het grote selectiebureau dat de politiek is, is blijkbaar ook zelf gebaat met sterke lokale filialen.

Toegenomen verwachtingen en taken leggen druk op de decentrale besturen. Alle decentrale besturen zijn nu, weliswaar met uiteenlopende ritmes, organisaties in ombouw waarvan gevraagd wordt te evolueren:

- van re-actieve naar pro-actieve organisaties (preventief werken, vooruitkijken, inspelen op omgeving)
- van bureaucratieën naar managementseenheden (resultaatgericht, kwaliteitszorg,...)
- van administraties van dossiers naar regisseurs van maatschappelijke ontwikkelingen.

Die inzichten zijn op zich natuurlijk niet nieuw. Wel nieuw is dat die inzichten nu in Vlaanderen politiek relevant zijn geworden en dat dit inzicht een brede bedding krijgt op politiek en administratief vlak. Het is in die bedding dat de verhoogde aandacht voor het management van het binnenlands bestuur en deze Hoge Raad een plaats hebben. U begrijpt dat ik al meteen de wens uitdruk dat de Hoge Raad zich niet ontpopt tot een forum voor technenuten maar dat er ook ruimte blijft om die bredere maatschappelijke evoluties in het vizier te houden. Alle technische discussies zijn immers daaraan schatplichtig.

2. Overleg over binnenlands bestuur: een groeimarkt

Nog niet langer dan een tiental jaar geleden was er van systematisch overleg over deze materies geen sprake. Veel hing af van de persoonlijke interesses en lokale ervaring van de minister die voor binnenlandse aangelegenheden bevoegd was. Zoals dat gaat met thema's die verhoogde politieke aandacht krijgen, is er nu sprake van een bescheiden explosie van overlegvormen:

- de belangrijkste factor is een mentaliteitsverandering op alle niveaus (bij Vlaamse administraties, bij kabinetten, bij decentrale besturen, in politieke partijen,...);
- de organisatieveranderingen bij VVSG, VVP en in de beide Vlaamse administraties die het meest met binnenlands bestuur bezig zijn;
- de werking van de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden en andere commissies van het Vlaams parlement (instrument van hoorzittingen met decentrale besturen);
- de sectorale contacten onder andere rond convenanten;
- het pact met de lokale besturen en de afsprakennota met de provinciebesturen met de daaraan verbonden opvolgingsstructuren;
- en nu de start van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

Dat brengt me bij mijn tweede stelling: de positie en de rol van de Hoge Raad moet in dat geheel worden bekeken. De Hoge Raad moet geen dubbel werk leveren maar moet wel alert zijn voor witte vlekken in dat overlegstelsel en moet zich vooral richten op thema's en discussiepunten die de ad hoc dossiers overstijgen. De Hoge Raad kan in het beste geval uitgroeien tot een permanente radar die ook doorwerkt als pacts en sectoroverleg aflopen of minder goed functioneren of als politieke aandacht zou verslappen. De Hoge Raad moet ook de korte termijn kunnen overstijgen en visies op langere termijn uitwerken.

Ik vraag aan het Vlaams Parlement en aan de Regering enige ruimte om alvast bij aanvang de positiebepaling van de Hoge Raad uit te klaren zodat we:

- niet in het vaarwater komen van 'belangengericht' overleg (de Hoge Raad vervult niet de rol van vakbond van gemeenten en/of provincies);
- niet overlappen met overlegvormen van het pact en de afsprakennota rond concrete dossiers;
- een evenwicht vinden tussen de rol van de Hoge Raad en de evoluties in de verschillende beleidsdomeinen waar het bestuurlijke overleg duidelijk ook is geactiveerd (met belangrijke adviesraden zoals MINA-raad, Onderwijsraad, SERV die allemaal de laatste jaren met bestuurlijke materies bezig zijn geweest).

Daarom is wat tijd nodig voor:

- overleg in de schoot van de Hoge Raad (met de Ministers en betrokken administraties);
- overleg en afspraken met de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden en met de Voorzitter van het Vlaams parlement (voor de organisatie van de adviesregeling)
- overleg met andere betrokken adviesorganen (voor informatie-uitwisseling en taakafspraken).

De samenstelling van de Hoge Raad is dusdanig dat via de leden al voldoende coördinatie kan worden bewaakt: vele leden zijn op een of andere manier ook in andere overlegvormen betrokken.

3. De taken van de Hoge Raad

De Hoge Raad heeft van de decreetgever een omvangrijk takenpakket meegekregen. Het zal de zorg moeten zijn van de Hoge Raad zelf, maar ook van het Parlement en de betrokken Ministers om te vermijden dat dit takenpakket een vergiftigd geschenk is. Zeker in de eerste werkjaren moet een evenwicht worden gezocht tussen enerzijds de relevantie van de Hoge Raad en de kwaliteitszorg voor haar producten en anderzijds een werkbaar en haalbaar takenpakket. Ik belicht kort de verschillende taakaspecten en geef daarbij mijn persoonlijk commentaar. Het spreekt voor zich dat de leden van de Hoge Raad zich daar in de eerste werkvergaderingen moeten over uitspreken.

A De adviesopdracht van de Hoge Raad (art. 3, lid 2° en 3°)

De adviesopdracht volgens artikel 3 van het decreet, indien die letterlijk genomen zou worden, belast de Hoge Raad al met een omvangrijke taak:

- veel ontwerpen of voorstellen van decreet en ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering hebben immers op een of andere manier gevolgen voor de organisatie van het binnenlands bestuur,
- het beleid van de Vlaamse Regering en ‘van elke andere overheid, met inbegrip van de Europese overheden’ hebben zeer vaak effecten op taken, financiën en organisatie van het binnenlands bestuur.

Ik vermeldde hierboven al dat het overleg op veel beleidsterreinen ook bezig is: over milieuzorg en milieuconvenanten, over de rol van OCMW's in de welzijnszorg, over de ruimtelijke ordening en de gevolgen van het nieuwe decreet, over de organisatie van Europese structuurprogramma's,... Vaak lopen de effecten van deze sectorevoluties en de zogenaamde meer structurele of organieke elementen snel in elkaar over. De reorganisatie van de lokale veiligheidszorg bijvoorbeeld raakt niet alleen de politie zelf maar ook de organisatie van gemeenteraden, de rol van burgemeesters en de gebiedsgerichte samenwerking in regioverband. Is dat dan al dan niet en met welke reikwijdte voorwerp van advies vanwege de Hoge Raad?

U merkt dat de afbakening van de bijdrage van de Hoge Raad met de nodige zorgvuldigheid zal moeten gebeuren. De Hoge Raad zou niemand een dienst bewijzen door amateuristisch advieswerk dat in een haastje tot stand is gekomen of door advies te verlenen over alles wat beweegt. Dat is meteen mijn derde zorgpunt.

B Bijdragen tot beleidsvisie en opvolgen van wetenschappelijk onderzoek (artikel 3, 1°)

De Hoge Raad moet het ‘wetenschappelijk onderzoek opvolgen’. Dat is naar mijn aanvoelen een belangrijke opdracht voor de Hoge Raad. Tot nu waren er weinig middelen voor fundamenteel onderzoek en was er ook weinig systematiek in het overigens beperkte wetenschappelijke werk. De Hoge Raad kan op relatief korte termijn een advies formuleren dat witte vlekken aangeeft en probleemstellingen formuleert voor grondig langetermijnonderzoek. De Hoge Raad kan daarbij een activerende rol spelen om een traditie te creëren op het vlak van bestuurlijk onderzoek.

De Hoge Raad moet bijdragen tot een beleidsvisie over het binnenlands bestuur. Voor dat onderdeel is de Hoge Raad een opvolger van de Commissie Bestuurlijke Organisatie. Die Commissie heeft weliswaar de verdienste gehad een aantal thema's in een omvattend beleidsperspectief te hebben geplaatst maar tegelijkertijd is duidelijk dat een aantal elementen van dat advies nog verdere uitwerking vergen. Ik denk dat dit geldt voor:

- de kerntakendiscussie in de relatie tussen gemeenten en provincies;
- de verhouding tussen gemeenten en provincies en de functionele decentrale besturen op lokaal niveau, streekniveau en provinciaal niveau;
- de relatie responsabilisering, fondsen en fiscaliteit.

Als we de discussies van de laatste maanden overlopen, zou de Hoge Raad nu kunnen bijdragen tot de beleidsvisie inzake de:

- 'lokale loketten' - concepten (nu is vaak onduidelijk wat bedoeld wordt en welke gevolgen verschillende concepten hebben).

C De maatschappelijke, sociale en bestuurlijke ontwikkelingen opvolgen en interpreteren vanuit het perspectief van de lokale en provinciale besturen (artikel 3, 4°)

Beleidsvisies steunen op maatschappelijke ontwikkelingen. De Hoge Raad moet deze volgens het decreet 'opvolgen en interpreteren'. Ook dit is een ruime en open taak die verwachtingen oproept over de Hoge Raad maar die ook nogal wat vooronderstelt op het vlak van data en kwaliteit van werking. Ook weer in persoonlijke naam zie ik in dit verband enkele actuele thema's:

- de trends op Vlaams en provinciaal niveau naar gebiedsgerichte organisatie van beleidsvoering;
- de organisatie van lokaal sociaal beleid in het licht van integrale zorg voor leefbaarheid en leefkwaliteit (de verhouding OCMW - gemeente);
- het stedelijk beleid en het plattelandsbeleid: verhouding ?

D Het bestaande beleids- en beheersinstrumentarium dat de lokale en provinciale besturen ter beschikking staat, evalueren (artikel 3, 5°)

Met deze opdracht komt de Hoge Raad wellicht het dichtst bij onderwerpen die centraal staan in het bilateraal overleg tussen gemeenten, OCMW's, provinciebesturen en de Vlaamse overheid. Hier zal dus afstemming zeker nodig zijn. De Hoge Raad moet voor deze dossiers het punctuele bilaterale overleg en de korte termijn overstijgen. Ik denk hier ook weer illustratief aan volgende thema's:

- de interlokale samenwerkingsvormen (de vernieuwing van de wet inzake de intercommunales staat nu al lang op de Vlaamse politieke agenda maar de voortgang is tot nu zeer beperkt);
- de uitbouw van samenwerkingsvormen tussen decentrale besturen en de private sector;
- de evaluatie van gemeentelijke en provinciale bedrijven en andere vormen van verzelfstandiging;
- de vormen van fiscaliteit (alternatieven, bvb in stedelijke of landelijke contexten ?);
- de werking van de verkozen raden op decentraal niveau (in confrontatie met verschuiving van de besluitvorming);
- de inzet van vormen van directe democratie (medebeheer, zelfbeheer, inzet van ICT).

4. De werking van de Hoge Raad

In het decreet staat één duidelijke verplichting van de Hoge Raad: de opmaak van een Jaarverslag 'met betrekking tot de voortgang van het beleid inzake de bestuurlijke organisatie' en dat verslag moet worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement. Het is duidelijk dat dit Jaarverslag een interessant ijkpunt voor het politieke debat kan worden.

De Hoge Raad heeft de verplichting om binnen de drie maanden een huishoudelijk reglement op te maken. De regeling van de adviesprocedure hoort daarbij. Ik zou graag van die periode gebruik

willen maken om met de leden van de Hoge Raad aan een inhoudelijk actieprogramma te werken dat aangeeft welke prioriteiten de Hoge Raad wil aanpakken, in overleg met de instanties die ik hierboven heb opgesomd.

Ik formuleer tot slot drie punten die mij voor een goede werking essentieel lijken.

Vooreerst lijkt het me noodzakelijk dat de Hoge Raad op een zeer open manier werkt. Dat betekent dat de vaste leden en hun plaatsvervangers wel de kern vormen maar dat met voldoende soepelheid en flexibiliteit moet worden gewerkt zodat de Hoge Raad haar werking kan aanpassen aan de thema's die op een bepaald moment ter discussie staan. Dat kan door deskundigen uit de centrale of decentrale besturen of academici op ad hoc basis te betrekken of tijdelijk als adviserend lid bij de Hoge Raad te voegen. Ik vind dat de Hoge Raad op dit punt autonoom de eigen werking moet kunnen organiseren. Aan de leden van de Hoge Raad vraag ik de mentale soepelheid om deze openheid mogelijk te maken en ze mee te bewaken.

U kunt uit het bovenstaande opmaken dat het takenpakket voor de Hoge Raad omvangrijk is. Ik verwees al naar de Commissie Bestuurlijke Organisatie. Ik denk dat ik enig recht van spreken heb als ik stel dat deze Commissie in grote mate steunde op vrijwilligerswerk. De Commissie had nauwelijks professionele ondersteuning. Terechte kritiek op het onvolkomen aspect van advies-onderdelen van de Commissie heeft ook daarmee te maken. Hoezeer we ook grote voorstander zijn van vrijwilligerswerk en spontane inzet, toch zou ik liever niet binnen zoveel maanden hetzelfde moeten zeggen over de Hoge Raad.

Verwijzingen naar de omvang van de ondersteuning die de MINA-raad of de SERV hebben zijn ongepast omdat deze raden ondertussen al geruime tijd actief zijn, maar toch kan de Hoge Raad niet werken zonder een beperkte technische en inhoudelijke ondersteuning op permanente basis, aangevuld met ad hoc middelen voor bepaalde projecten of adviezen.

De discussie over binnenlands bestuur is nooit waarde-neutraal en ze hoeft dat ook niet te zijn. De discussie is evenmin machtsneutraal. Het is voor iedereen duidelijk dat een aantal discussiepunten grote gevoeligheden oproepen en dat argumenten vaak zeer wendbaar blijken te zijn. Iedereen zit ergens en staat dus ergens voor. Dat geldt ook voor de academici: ook wij hebben soms onze vaste ideeën en overtuigingen en die werken soms door in ons werk.

Alle leden van de Hoge Raad staan hier voor interessante dubbel-zinnigheden. Ze mogen natuurlijk de ervaring van hun werk gebruiken om standpunten te verdedigen maar als het alleen maar verdedigen wordt, dan kunnen we deze installatie meteen koppelen aan de uitvaart. De korte ervaring van de Commissie Bestuurlijke Organisatie wees er al op dat mensen die in een denkproces betrokken worden, het zich niet altijd gemakkelijk maken in eigen kring. Toch verwachten we van de leden dat ze ook de eigen argumenten tegen het licht willen houden en dat ze in elk geval grote openheid opbrengen om de kwaliteit van de discussies kansen te bieden.

Dames en Heren Parlementsleden,
Mijnheer de Minister,
Dames en Heren,

Ik hoop dat de werking van de Hoge Raad in nauw overleg kan verlopen met iedereen die met het binnenlands bestuur bezig is. We weten dat een aantal thema's niet eenvoudig zijn en dat zij discussies en conflicten zullen uitlokken. In het binnenlands bestuur worden immers ook belangen verdedigd en daar is in een democratie niets mee, mits voldoende ruimte blijft om aanspraken en eisen te wegen in het perspectief van een doelmatige en democratische organisatie van het Vlaamse binnenlandse bestuur. Ik hoop dat de Hoge Raad vanuit dat laatste perspectief nu en dan (ook weer niet te veel) in het Vlaamse bestuurlijke landschap voor enige deining kan zorgen en dat de Hoge Raad voldoende autoriteit verwerft.

Namens de leden van de Hoge Raad bedank ik op de eerste plaats het Vlaams Parlement en in het bijzonder de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden. Zij hebben het initiatief genomen voor de oprichting van de Hoge Raad. Ik dank de Vlaamse Regering en de betrokken Ministers voor het vertrouwen dat ze in deze leden hebben en ik engageer mij om er mee voor te zorgen dat de Hoge Raad een betekenisvolle positie krijgt in het debat over het binnenlands bestuur.

Vlaams Parlement

Installatie van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

maandag 22 november 1999

Deze officiële installatievergadering van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur heeft plaats op uitnodiging van de heer Johan Sauwens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport.

De Hoge Raad werd ingesteld bij decreet van 30 maart 1999 en door de Vlaamse regering samengesteld bij besluit van 22 juni 1999, dat is in de nadagen van de vorige legislatuur. De Raad bestaat uit zestien leden, waarvan er 8 zetelen namens de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 5 namens de Vereniging van Vlaamse Provincies en 3 “deskundigen” op het vlak van de binnenlandse bestuurlijke organisatie. Het zijn professoren van verschillende Vlaamse Universiteiten en hogescholen.

De Hoge Raad heeft als opdracht bij te dragen tot het vormen van een beleidsvisie omtrent de binnenlandse bestuurlijke organisatie in Vlaanderen, het opvolgen van het wetenschappelijk onderzoek dienaangaande, het interpreteren van de maatschappelijke, sociale en bestuurlijke ontwikkelingen vanuit het perspectief van de lokale en provinciale besturen. De Hoge Raad kan adviezen verstrekken over voorstellen en voorontwerpen van decreet en over ontwerpen van besluiten van de Vlaamse regering die rechtstreeks betrekking hebben op de lokale besturen en de provincies. De Vlaamse regering of de voorzitter van het Vlaamse parlement kunnen de Hoge Raad formeel om zulk advies vragen.

Het Vlaamse parlement heeft het decreet tot oprichting van deze Hoge Raad unaniem goedgekeurd. Men mag dus stellen dat er bij de vertegenwoordigers van de Vlaamse bevolking een algemene consensus heerst over de noodzaak van dit instrument. Wie de besprekingen in de bevoegde commissie bijwoonde heeft daarnaast kunnen vaststellen dat er ook hoge verwachtingen gesteld worden in deze Raad.

Deze eenstemmigheid bij de bespreking in het parlement laten niet vermoeden welke lange weg er is afgelegd alvorens deze Raad het levenslicht werd geschonken. Reeds in 1988 diende de heer Georges Cardoen een voorstel van decreet in tot oprichting van een Vlaamse Raad voor Gemeentefinanciën, dat de indiener in het daaropvolgende decennium regelmatig samen met collega's uit andere fracties in een enigszins gewijzigde vorm opnieuw uit de lade opdiepte. Deze voorstellen, die ongetwijfeld mogen beschouwd worden als het embryo waaruit de huidige Hoge Raad is gegroeid, haalden echter nooit de parlementaire eindstreep.

Het probleem blijkt vooral te hebben gelegen in een wat moeilijke positionering van zulke adviesraad ten opzichte van de rol het Vlaamse parlement als wetgevende vergadering en van de Vlaamse

regering. De toenmalige voorstellen bepaalden dat de Raad een verplicht advies zou moeten geven over alle voorontwerpen van decreet en over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering die een invloed kunnen hebben op de financiën of op het bestuur van steden, gemeenten en provincies. Daarnaast zou de Raad de Vlaamse regering adviseren over ontwerpen van omzendbrieven en de weerslag inschatten van alle Europese en federale voorschriften op de financiën van gemeenten en provincies.

Wie er zich rekenschap van geeft dat de lokale besturen rechtstreeks betrokken zijn in nagenoeg alle maatschappelijke sectoren beseft pas de omvang van het werkvolume dat deze Raad op zich zou hebben genomen. Gemeenten zijn inderdaad “horizontale” besturen met een algemene bevoegdheid, die optreden in veruit de meeste domeinen: milieu, ruimtelijke ordening, onderwijs, afvalophaling en verwerking, welzijn, mobiliteit om er maar enkele te noemen. Vanzelfsprekend lijkt zulke immense opdracht van verplicht voorafgaand advies over een bijzonder groot deel van het wetgevend arsenaal als juridische vormvereiste niet meteen te stroken met de bekommernis van een efficiënt bestuur dat snel kan optreden en met de nood aan een vermindering van regelgeving en procedures, bepaald in het huidige regeerakkoord.

Het verplicht voorafgaand advies is, gelukkig maar, niet meer opgenomen in het huidige decreet. Toch mag vaststaan dat de vroegere voorstellen telkens vertrokken vanuit een terechte bekommernis vanuit het lokale bestuursniveau en van een correcte inschatting van de maatschappelijke werkelijkheid. Tijdens de parlementaire bespreking van het huidige decreet beklemtoonden sprekers uit alle fracties - en ik citeer uit het verslag - dat “de gedecentraliseerde besturen in toenemende mate vanuit alle mogelijke richtingen opdrachten op zich zien afkomen zonder voldoende overleg en zonder dat is nagegaan of dit voor de lokale besturen nog haalbaar is. Elke minister legt zijn eigen accenten. De benadering is telkens anders.” (einde citaat)

Met deze vaststelling zitten we meteen volop in de problematiek die ook de basis is van het “Pact” dat de Vlaamse overheid met de Vlaamse gemeenten en OCMW’s heeft gesloten en waarvan de indieners van het decreet vaststellen dat dit het pad heeft geëffend voor de oprichting van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Het pact vertrekt inderdaad vanuit een model van samenwerking en overleg tussen de verschillende bestuursniveaus en heeft als doelstelling het Vlaamse overheidsbeleid doelmatiger en democratischer uit te bouwen ten bate van de burger. De bevolking heeft recht op de best mogelijke dienstverlening en die kan pas bereikt worden in een volwassen samenspraak tussen Vlaanderen en de gemeenten als basisniveau en eerste contact van de burger met de overheid.

De oprichting van de Hoge Raad voor het Binnenlands Bestuur past dan ook in de uitvoering en de opvolging van het pact. De tekst van dit politiek akkoord verwijst er uitdrukkelijk naar.

In zijn parlementaire tussenkomst heeft Georges Cardoen een belangrijke oproep gedaan tot de vertegenwoordigers van VVSG en VVP: “Gedraag u in deze Hoge Raad niet als een vakbondsvertegenwoordiger die stelselmatig zijn belangen afweegt tegenover die van anderen, en beschouw de vertegenwoordigers van andere bestuursniveaus niet als tegenstrevers. De Hoge raad moet het symbool zijn van samenwerking om in onderling overleg de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen te verbeteren. Daar wordt iedereen, vooral de burger, beter van.”

De promotor van het decreet heeft de filosofie van het Pact duidelijk begrepen.

Als vertegenwoordiger van de Vlaamse administratie wil ik tot slot de aandacht van de Vlaamse regering, vragen voor de administratieve ondersteuning van de Hoge Raad. Als men die echt kansen wil geven moet men die ook voldoende middelen ter beschikking stellen. Ik weet niet aan wie deze eer te beurt zal vallen. Het decreet bepaalt enkel dat het secretariaat wordt waargenomen door de ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die door de Vlaamse regering worden aangewezen. De Vlaamse regering moet daarover nog een besluit treffen.

Ik heb weinig zicht op de effectieve resultaten die de Waalse tegenhanger die reeds in 1994 van start is gegaan. In het verslag van de hoorzitting met de voorzitter van die Raad lees ik wel dat het secretariaat daar bestaat uit 7 personen. De voorzitter acht dit onvoldoende. Dit is net zo veel als het volledige team juridische aangelegenheden van de Vlaamse administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

Dames en Heren,

De wordingsgeschiedenis van de Hoge Raad zou compleet onvolledig zijn zonder verwijzing naar het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie. Deze Commissie, samengesteld uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en wetenschappers geniet het echte vaderschap de Hoge Raad die vandaag wordt ingesteld. Zij werd in 1995 opgericht door de vorige Vlaamse minister van Binnenlandse aangelegenheden Leo Peeters en leverde in 1997 een alomgeprezen rapport af met een samenhangende visie over de bestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen. De Commissie deed daarbij een reeks concrete aanbevelingen voor het beleid, die trouwens reeds voor een stuk in uitvoering worden gesteld via het Pact.

In één van haar belangrijke beleidsaanbevelingen stelt de CBO dat er nood is aan een orgaan dat het binnenlands bestuur verder zou opvolgen en bestuderen. Letterlijk stelt het rapport: “De CBO zou moeten opgevolgd worden door een beter gestructureerde en meer professioneel uitgebouwde Raad voor het Vlaamse Binnenlands Bestuur die de opdracht zou krijgen om interdisciplinair wetenschappelijk onderzoek te stimuleren en te coördineren, om voor kritische reflectie te zorgen over beleidsplannen, om adviezen te verstrekken over de 3 gewenste ontwikkeling. Het is het meest logisch deze Raad te installeren op het niveau van het Vlaamse Parlement en de Raad in te schakelen als klankbord bij de voorbereiding van decreten met bestuurlijke gevolgen.”

Professor Filip De Rynck, voorzitter en drijvende kracht achter de CBO, zal vandaag als een tevreden man naar huis terug keren. De Vlaamse regering heeft hem meer dan terecht het voorzitterschap van deze Hoge Raad toevertrouwd.

Guido Decoster
directeur-generaal
administratie Binnenlandse Aangelegenheden
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Slotrede door minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Ambtenarenzaken en Sport
Johan Sauwens, ter gelegenheid van de installatie
van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Geachte leden van de Hoge Raad,
Geachte leden van het Vlaams Parlement,
Collega's Vlaamse ambtenaren,

Het is me een waar genoegen hier vandaag in hartje Brussel, in de "Schelp" van ons Vlaams Parlement de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur plechtig te kunnen installeren. Guido Decoster heeft de ontstaansgeschiedenis van deze Hoge Raad daarnet reeds geschetst: het decreet tot oprichting in het Vlaams Parlement werd weliswaar met unanimititeit aanvaard, toch kende de totstandkoming ervan een lange én moeizame voorgeschiedenis: Ik laat dan ook niet na om hier vandaag aan de initiatiefnemers hulde te brengen.

Het decreet van 30 maart 1999 bepaalt in algemene zin de opdrachten van de Hoge Raad: wetenschappelijke onderbouw van het binnenlands bestuur en kritische reflectie ten aanzien van decretale (én reglementaire) initiatieven.

De Hoge Raad verleent **adviezen**, hetzij op eigen initiatief, hetzij op initiatief van de voorzitter van het Vlaams Parlement of van de Vlaamse Regering. Vooreerst moeten die adviezen van **goede kwaliteit** zijn. De intrinsieke kwaliteiten van de leden staan hiervoor garant. Daarnaast is vereist dat de adviezen geen vertragende invloed hebben op het decretale en reglementaire werk. De werking van de SERV en de Mina-raad moeten ons hierbij geruststellen: deze adviesraden tonen aan dat kwaliteitsadviezen kunnen worden uitgebracht **binnen aanvaardbare termijnen**.

Ik erken evenwel dat de politieke logica zich te vaak en te veel richt op de korte termijn. Daarom wil ik vandaag benadrukken dat ik voor de Hoge Raad ook een belangrijke rol weggelegd zie bij het verlenen van strategische adviezen op middellange en lange termijn, waarbij over algemene en maatschappelijke vraagstukken richting wordt gegeven aan het beleid.

De adviezen zijn richtinggevend en niet-verbindend. De Hoge Raad is meer dan een zoveelste adviesorgaan dat zijn bestaan dankt aan een administratieve en legistische inflatie. «De politieke overheid gaat uitdrukkelijk het engagement aan de verleende adviezen ernstig te nemen. Niettemin wil ik hierbij opmerken dat de oprichting van de Hoge Raad **geen uitholling van het politieke beslissingsniveau** tot gevolg mag hebben. Een deskundige beleidsondersteuning is wenselijk. De uiteindelijke beleidskeuzen moeten echter blijvend door politici worden gemaakt, omdat enkel zij door de bevolking ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Uiteraard is de installatie van de Hoge Raad geen op zichzelf staand gegeven en moet dit decreet gesitueerd worden binnen het **Vlaams regeerakkoord**. Binnen dit "Nieuw project voor Vlaanderen" krijgen de lokale besturen een centrale plaats toebedeeld. Guido Decoster wees reeds op het "Pact" waarin het subsidiariteitsbeginsel maximaal wordt gehuldigd en de bestuurlijke samenhang tussen gemeenten en OCMW's wordt geoptimaliseerd. Het samenbrengen van het toezicht op beide overheden onder mijn politieke verantwoordelijkheid liet me toe om voor het eerst in een gemeenschappelijke omzendbrief aanbevelingen te geven aan zowel gemeente als OCMW. Om een efficiënt en doorzichtig lokaal bestuur mogelijk te maken heb ik trouwens Prof. Umans de opdracht gegeven

een kader voor een gemeenschappelijk financieel stelsel voor gemeenten en OCMW's te ontwerpen. Dit concept kan evenwel maar worden geoperationaliseerd met de regionalisering van de organieke wetgeving op de lokale besturen. Hoeft het in dit gezelschap nog gezegd dat deze regionalisering onontbeerlijk en derhalve een van onze prioriteiten is op de conferentie voor de staatshervorming, de Costa?

De innovaties inzake bestuurlijke organisatie steunen op drie pijlers: deregulering, responsabilisering en modernisering. Ik beoog de procedures met betrekking tot de verschillende convenanten (jeugdwerkbeleid, milieu en tewerkstelling) drastisch te vereenvoudigen. Op het vlak van de responsabilisering krijgen de lokale besturen, door de afschaffing van het goedkeuringstoezicht, een grotere verantwoordelijkheid voor hun begrotingsbeleid. Eveneens in het kader van de administratieve vereenvoudiging zal de inschakeling van moderne technologieën in de relatie tussen Vlaamse overheid en lokale besturen worden bevorderd. Elektronische communicatie vermindert namelijk de papierstroom én vereenvoudigt de relatie tussen de verschillende overheden. De moderne informatie- en communicatie-technologie biedt de mogelijkheid om virtuele loketten te openen voor een klantgerichte dienstverlening en te komen tot de uitbouw van een geïntegreerd aanspreekpunt.

Lokale besturen kunnen alleen hun verantwoordelijkheid opnemen wanneer zij voldoende bestuurskracht hebben. Enerzijds heeft bestuurskracht veel te maken met financiële mogelijkheden. Vanaf 2000 is de integrale indexering van het Gemeente- en het Provinciefonds een feit.

Hiervoor werd in de begroting respectievelijk 133 miljoen frank en 13 miljoen uitgetrokken. Anderzijds houdt bestuurskracht verband met schaalgrootte. We stellen vast dat voor veel aangelegenheden het gemeentelijk beleidsniveau te klein en het provinciaal beleidsniveau als te groot wordt ervaren. Daarom wil ik intercommunale en soepele vormen van bovengemeentelijke samenwerking stimuleren én honoreren. Uiteraard treden de lokale besturen enkel toe op vrijwillige basis.

Op al deze terreinen van het binnenlands bestuur kan de deskundigheid van de Hoge Raad de politieke overheid van buitengewoon nut zijn. Ik engageer me vandaag dan ook ten aanzien van de leden van de Hoge Raad dat, in overleg niet mijn administratie Binnenlandse Aangelegenheden de nodige personele middelen ter beschikking zullen worden gesteld om de werkzaamheden van de Raad op succesvolle wijze te ondersteunen.

Ten slotte wil ik een oproep doen aan de leden van de Hoge Raad: gedraag u niet strict als vertegenwoordiger van het eigen bestuursniveau, beschouw de vertegenwoordigers van de andere bestuursniveaus als partners en niet als tegenstrevers, laat de Hoge Raad symbool zijn van vruchtbare samenwerking! De uiteenzetting van voorzitter De Rynck stemt me uitermate hoopvol. Een beter binnenlands bestuur, daar wordt iedereen, vooral de burger, beter van!

JOHAN SAUWENS

Vlaams Minister Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport.

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Huishoudelijk reglement

I. Vergaderingen

Artikel 1. De Raad vergadert zo dikwijls als de zaken die tot zijn opdracht behoren, het vereisen.

Art. 2. De effectieve leden van de Raad worden samengeroepen op initiatief van de voorzitter of, als die verhinderd is op initiatief van de ondervoorzitter.

De voorzitter of, als die verhinderd is de ondervoorzitter is verplicht de Raad samen te roepen op vraag van ten minste een vierde van de leden, die hun vraag hiertoe schriftelijk aan de voorzitter meedelen.

Art. 3. Het effectief lid dat verhinderd is, stelt zijn plaatsvervanger daarvan onmiddellijk in kennis. Indien ook de plaatsvervanger verhinderd is, stelt het de secretaris daarvan in kennis.

Art. 4. De voorzitter of, als die verhinderd is, de ondervoorzitter, bepaalt het tijdstip en de plaats van de vergaderingen.

Hij stelt samen met het secretariaat de agenda op voor de vergaderingen. De leden van de raad kunnen vooraf een schriftelijk gemotiveerd voorstel van agendapunt indienen bij de voorzitter.

Art. 5. Een stemgerechtigd lid kan bij de opening van de vergaderingen spoedeisende of dringende onderwerpen aan de agenda doen toevoegen, tenzij de Raad van mening is dat het niet gaat om een spoedeisend of dringend onderwerp.

Art. 6. In geval van hoogdringendheid kan het dagelijks bestuur, zoals samengesteld overeenkomstig artikel 16 van het reglement, beslissen dat niet de voltallige Raad samenkomt doch slechts een beperkte groep. Het dagelijks bestuur kan eveneens beslissen om de opdracht schriftelijk af te handelen.

Art. 7. De voorzitter of, als die verhinderd is de ondervoorzitter, leidt de vergadering van de Raad. Is ook de ondervoorzitter verhinderd, dan leidt het oudste stemgerechtigd lid de vergadering.

Art. 8. De vergaderingen zijn niet openbaar.

Art. 9. Het ontwerp van verslag van de vergadering wordt opgesteld door een lid van het secretariaat, waarvan sprake in artikel 13 van het decreet. Dit ontwerp wordt door de Raad op de volgende vergadering goedgekeurd.

II. Werking

Art. 10. De plaatsvervangers ontvangen de agenda van iedere vergadering, evenals het verslag ervan. Daarenboven ontvangen ze, zoals de effectieve leden, de stukken nodig om het dossier te kunnen beoordelen.

Art. 11. Elk effectief lid, en bij diens verhindering zijn plaatsvervanger, is stemgerechtigd.

Art. 12. De adviezen worden uitgebracht bij gewone meerderheid van de stemgerechtigde leden. De stemverhouding wordt in het advies vermeld. Op verzoek van één of meer leden wordt een minderheidsnota aan het advies toegevoegd.

Er kan enkel geldig gestemd worden als ten minste de helft van de stemgerechtigde leden of hun plaatsvervangers aanwezig is.

Art. 13. De leidende ambtenaren van de administratieve entiteiten van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap of hun vervangers die belast zijn met de opvolging van de opdrachten van deze Raad, wonen de vergaderingen bij met raadgevende stem. De leden van de Vlaamse regering of hun afgevaardigden kunnen met raadgevende stem de vergaderingen bijwonen.

Art. 14. Het advies wordt door de voorzitter of, als die verhinderd is, door de ondervoorzitter binnen een termijn van 30 dagen na de datum van de ontvangst van de adviesaanvraag aan de Vlaamse regering en de voorzitter van het Vlaams parlement overgezonden. Ingeval van dringende noodzakelijkheid, die uit de motivatie moet blijken, kan de termijn ingekort worden tot tien dagen.

Art. 15. Elk lid van de Raad en de leidende ambtenaren bedoeld in artikel 12 van het reglement krijgen een kopie van de adviezen toegezonden.

Art. 16. De raad heeft een dagelijks bestuur dat bestaat uit de voorzitter, de ondervoorzitter, één vertegenwoordiger gekozen door de VVSG en één vertegenwoordiger gekozen door de VVP.

Het dagelijks bestuur vertegenwoordigt de Raad en voert de beslissingen uit. Het kan deze bevoegdheden geval per geval of in algemene bewoordingen delegeren aan de voorzitter.

Art. 17. De voorzitter of, als die verhinderd is de ondervoorzitter, en een lid van het secretariaat ondertekenen de verslagen, de beslissingen en de adviezen.

Andere briefwisseling wordt ondertekend door de voorzitter of door een lid van het secretariaat namens de voorzitter.

Art. 18. Alle briefwisseling bestemd voor de Hoge Raad wordt gericht aan de voorzitter ervan, op het adres van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden van het departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

III. Diverse bepalingen

Art. 19. Van elk werkjaar wordt een jaarverslag opgesteld met betrekking tot de voortgang van het beleid inzake de bestuurlijke organisatie. Dit wordt in de eerste helft van het volgende jaar voorgelegd aan het Vlaamse parlement.

Een werkjaar loopt van 1 januari tot en met 31 december.

Art. 20. De Raad kan op zijn verzoek inlichtingen inwinnen bij de Vlaamse regering alsook de onderzoeksresultaten van een dossier opvragen bij haar.

Art. 21. De Raad kan werkgroepen installeren en deskundigen betrekken bij het vervullen van zijn opdrachten.

Door de Raad met eenparigheid van stemmen aangenomen op 29 maart 2000.

De voorzitter,
Filip De Rynck

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Synthese Visievorming

Inleiding

I. Voorafgaande bedenkingen

1. Wiens visie en hoe concreet zijn visies?
2. Indiceren van 'systeem'-verschuivingen

II. Visievorming over het binnenlands bestuur

1. De institutionele problematiek: de fundamenteën voor het binnenlands bestuur
2. De taakafbakening en taakverdeling binnen Vlaanderen
3. De structurele verhoudingen tussen bestuursniveaus
4. De structurele organisatie op elk bestuursniveau

Inleiding

Adviezen van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (HRBB) moeten bijdragen tot een algemene visievorming over het binnenlands bestuur. In de afgelopen jaren zijn in allerlei documenten en op allerlei fora elementen van die visievorming gegroeid. De HRBB bouwt daarop verder. Daarom werd op de bijeenkomst van 15 december 1999 afgesproken te inventariseren hoever het met die visievorming staat en 'witte vlekken' aan te geven voor acties van de HRBB.

Deze nota is een eerste ontwerp. De rubricering van deze nota kan ook dienen om de vele thema's verbonden met het binnenlands bestuur te ordenen.

I. Voorafgaande bedenkingen

1. Wiens visie en hoe concreet zijn visies?

Het in kaart brengen van de stand van de visievorming inzake binnenlands bestuur blijkt evenwel toch niet altijd eenvoudig:

- wiens visievorming is het uitgangspunt? Vele betrokken partijen formuleren hun visie maar die is daarom nog niet te vertalen als een breed gedragen visie van alle betrokken partijen. Vanaf welk moment is een element van visie-vorming 'algemeen aanvaard'? Het is eigen aan een democratisch systeem dat het binnenlands bestuur het toneel is van macht en tegenmacht. Visies zijn daarmee vaak verbonden.
- hoe algemener de visie, hoe groter de steun. Visievorming steunt op 'grand words' (subsidiariteit, bestuurskracht, partnerschap, decentralisatie, democratisch, doelmatig, integraal, gecoördineerd, klantgericht, primaat van de politiek,...). Op het moment van operationalisering in concrete voorstellen blijken die principes uiteenlopend te worden ingevuld. Dat geldt zowel voor de omzetting van principes in praktijk als voor de toetsing van de praktijk.

2. Indiceren van ‘systeem’ - verschuivingen

We focussen in Deel II op verschillende niveaus van de discussie over het binnenlands bestuur. Vooraf wijzen we op zogenaamde ‘verschuivende systeemelementen’: dat zijn grote trends of bewegingen die ervoor zorgen dat bestuursystemen veranderen. Die zijn niet noodzakelijk het gevolg van grote visievorming: ze kunnen zich onder druk van omstandigheden of als gevolg van bepaalde omgevingsfactoren voordoen. Die systeemelementen hebben een dynamiek en impact op het binnenlands bestuur die de (soms voorspelbare) discussies tussen (vaak dezelfde) actoren van het binnenlands bestuur relateert. We kunnen die systeemelementen ook de grondstromen noemen.

Volgende zeven punten rekenen we tot deze ‘systeem-elementen’ en we beperken ons tot enige korte commentaar:

- a) de rol van de burgers;
- b) de impact van de snelle revoluties in de informatica;
- c) een kritische reflectie over de rol van de overheid;
- d) een vernieuwde politieke en ambtelijke cultuur;
- e) een veranderde visie op de verhouding tussen lokale en centrale besturen;
- f) het benadrukken van het primaat van de politiek, gekoppeld aan modern management;
- g) de dwingende druk naar communicatie en overleg.

a. de rol van de burgers

Elke discussie over binnenlands bestuur begint wel met bedenkingen over het belang van burgergericht bestuur maar in de visievorming wordt daar verder meestal weinig mee aangevangen. Als systeemelement is het belang evident maar in Vlaanderen weinig onderzocht. We beperken ons tot enkele kritische vragen om het belang van dit systeemelement aan te duiden:

- ➡ welke legitimiteit heeft de overheid (welke overheid ook) nog in de ogen van de burgers?
- ➡ specifieker: welke legitimiteit heeft elk onderdeel van die overheidsorganisatie voor de burger
- ➡ welke legitimiteit hebben politieke partijen (algemeen, in provincies, in gemeenten) nog als basis voor recrutering, als vertalers van behoeften bij burgers, als vertolkers van maatschappijvisies? Burgers kunnen wel beter bestuur en beleid willen maar willen ze dat via de politieke partijen?
- ➡ hoe sterk is de identificatie van burgers met hun wijk, gemeente, streek, provincie, regio, land... en welke impact heeft mobiliteit en ‘consumentengedrag’ op die identificatie?
- ➡ welk belang hecht de burger als ‘gemeenschapsdier’ aan vormen van spontane organisatie versus belang gehecht aan overheidsoptreden?
- ➡ de burger als klant stelt zich kritisch op ten aanzien van de service van de overheid (kwaliteitsvolle service als ‘normale’ basisvoorwaarde, niet als iets waar veel mee te winnen valt, zie controle op voedsel)
- ➡ de burger als producent en partner van beleid is assertief, kritisch, gericht op afweging van eigen belangen en met eisen naar betrokkenheid in voorbereiding en uitvoering.

Het nut van dit systeemelement is dat het vaak een erg ontnuchterende en relativerende kijk meebrengt op de bestuurlijke drukte en op de (overdaad van) regelgeving. Het kan daardoor bijdragen om discussies te deblokken en terug in een juist perspectief te plaatsen.

b. de impact van de snelle revoluties in de informatica

We staan nog maar aan het begin van de informatica-revoluties, zowel vanuit burgerperspectief (zie a) als voor de gevolgen op de interne relaties tussen besturen. Discussiepatronen die nog vaak uit de

‘oude’ tijd stammen, worden daardoor ingehaald nog voor ze tussen betrokkenen zijn ‘opgelost’. Dat moet impact hebben op

- de relaties tussen bestuur en burger (dienstverlening, discussiefora, reactiesnelheid, interactiviteit);
- de relaties tussen besturen (virtuele loketten, inkijk in elkaars documenten, interactiviteit);
- de relaties tussen burgers onderling (spontane netwerken, mobilisatiemogelijkheden).

c. een kritische reflectie over de rol van de overheid

Het algemene maatschappelijke klimaat is kritisch over de rol van de overheid. Dat overstijgt de tijdelijke partijpolitieke meningsverschillen. Overal in het Vlaamse bestuur is de discussie over kerntaken en rol van de overheid aan de gang: wat moet de overheid nog zelf doen, wat in vormen van samenwerking, wat via uitbesteding of privatisering, welke rol kan de burger en het maatschappelijk veld spelen? Dat systeemelement zorgt ervoor dat er een zekere kritische reflex aanwezig is over de manier waarop het binnenlands bestuur vorm krijgt. Dat draagt bij tot een meer open debat en tot een andere kijk op verhoudingen tussen besturen.

d. een vernieuwde politieke en ambtelijke cultuur

Uit de vergelijkende literatuur over besturen in de verschillende landen weten we dat er systemen van besturen bestaan, zij het dat die niet strak gescheiden zijn (Angelsaksisch, Zuid-Europees, Noord-Europees). In nogal wat recente literatuur en persartikelen wordt herhaaldelijk gewezen op de verschuiving van de Vlaamse politieke cultuur naar een meer noordelijke opvatting (meer nadruk op efficiëntie, objectiviteit, verantwoordelijkheid, responsabilisering van diensten,...). Dat zou tegenover de Waalse politieke cultuur staan: het meest recente voorbeeld is de discussie over de aanpassing van het KB van 22 november 1991 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren. Die wijzigende politieke en ambtelijke cultuur is een belangrijk algemeen kader voor de organisatie van het binnenlands bestuur (verbetering van het statuut, decumulatie, convenanten, resultaatgerichtheid, loketgedachten, verzelfstandiging in de relatie tussen bestuursniveaus,...). Tot die cultuur horen ook wijzigende ethische normen (dienstbetoon, cliëntelisme, politieke benoemingen, veel aandacht voor individuele verantwoordelijkheid, openheid, codes voor correct gedrag,...).

e. een veranderde visie op de verhouding tussen lokale en centrale besturen

Er lijkt zich, in het zog van die verschuiving van ‘systeem’ (zie d), ook een andere visie te ontwikkelen op de verhouding tussen lokale en centrale besturen. Nadat het lang over gescheiden werelden leek te gaan of over hiërarchie en ondergeschiktheid (de ‘voogdij’), is de stroming nu eerder gericht op partnerschap, samenwerking, erkennen van sterke kanten maar ook het accepteren dat besturen door andere besturen worden ingeschakeld. Dat uit zich in het pact en afsprakennota, convenanten, overeenkomsten tussen besturen, sectorieel overleg dat duidelijk versterkt, discussies over ‘loket’functies. Het uit zich ook in afslanken van het algemeen toezicht, discussie over het ‘harmoniseren van het specifiek toezicht en bereidheid om naar andere modellen van controle te evolueren.

f. het benadrukken van het primaat van de politiek gekoppeld aan modern management

Tot de systeemelementen rekenen we ook de grotere zorg voor het herstel van het evenwicht tussen politiek (de herkenbaarheid en verantwoordelijkheid van verkozen politici) en uitvoerende of functionele bestuursorganen: discussies over het statuut van de mandataris, modernisering van de gemeentewet, toenemende kritiek op de macht van functionele bestuursvormen (intercommunales).

Tezelfdertijd lijkt het herzien van de verhouding tussen politici en ambtenaren ook tot de systeemopvattingen te horen: responsabilisering en verzelfstandiging van ambtelijke diensten (intern en extern), versoepeling van verloning, systemen van evaluatie en opvolging, mogelijkheid tot ontslag,

flexibiliteit van jobwijziging. Op alle niveaus van het Vlaamse bestuur (lokaal, provinciaal, regionaal) wordt gewerkt aan beter management (invoering van strategische planning, personeelsbeleid, financieel management, organisatiemanagement met inbegrip van communicatie).

Er ontstaan identieke stromingen op het vlak van instrumenten, men krijgt meer contacten en uitwisseling, er ontstaat een identiek 'waardenpatroon' en identieke handelingspatronen. De burgerbetrokkenheid (als klant, als producent van beleid) krijgt aandacht en uit zich in- nieuwe technieken (klantentevredenheid, kwaliteitszorg, klachtenbehandeling, ombudsfunctie, referenda, inschakelen van telematica).

g. de dwingende druk naar communicatie en overleg

Misschien is dit geen systeemelement op zich, maar eerder een gevolg van de voorgaande elementen. Hoe dan ook, het hoort bij deze systeemveranderingen dat er meer druk is naar communicatie en overleg. Het is dan ook opvallend dat in korte tijd vrij veel initiatieven zijn genomen om die communicatie te verbeteren (sectorieel overleg, opvolgingsstructuren voor overeenkomsten, afspraken over structureel overleg op politiek en ambtelijk niveau, werking van de commissies in het Vlaams parlement). Het is niet overdreven te stellen dat de netwerken van communicatie en informatieuitwisseling veel sterker zijn uitgebouwd dan dat enkele jaren geleden het geval was. Dat betekent niet dat het binnenlands bestuur geen machtsspel meer is, maar wel dat de controle en reacties sneller werken en dat er meer strategische overwegingen komen om via overleg tot resultaat te komen.

II. Visievorming over het binnenlands bestuur

Na deze beschouwingen komen we bij de inventarisatie van de stand van de visievorming zoals gevraagd door de HRBB. In de loop van de laatste jaren is er veel gediscussieerd en geschreven. We vermelden volgende bronnen:

- Regeringsverklaringen en de beleidsbrieven van de opeenvolgende ministers: elementen die terugkomen, ongeacht de kleur van de minister en de coalitie, wijzen op stabiliteit in de visievorming;
- documenten van het Vlaams parlement: punten die algemeen aanvaard blijken te zijn, punten waar vroeger wel en nu nauwelijks nog discussie over bestaat;
- documenten van de Vlaamse administratie: de nota's strategisch beleid, de nota 'krachtlijnen inzake subsidiariteit en organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen' van het College van secretarissen-generaal (CSG, juli 1997), de bijdrage van het CSG voor de meest recente Vlaamse regeringsvorming (1999);
- het eindadvies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997) en de daarop gevolgde openbare discussie, onder andere in het Vlaams parlement;
- de documenten, actiepunten en opvolging voor het pact tussen de lokale besturen en de Vlaamse regering (1999) en de documenten in het kader van de afsprakennota tussen de Vlaamse provincies en de Vlaamse regering (1999);
- de documenten van de VVSG en VVP (memoranda, standpunten). Uit deze documenten kunnen wijzigingen van standpunten en continuïteit van standpunten op verankerde visievorming wijzen;
- Beleidsnota's van de Vlaamse ministers (2000). We vermelden hier wel dat de analyse gebeurde op basis van een snelle screening en allicht niet volledig is.

Volgend schema dient een dubbel doel:

- ➡ de leden van de HRBB een kader bieden waarin ze de verschillende onderdelen van dit complexe debat kunnen plaatsen;

- ➡ een eerste inventarisatie van de visievorming zoals die uit de genoemde teksten blijkt. Dat zal zeker nog moeten worden aangevuld.

We vermelden bij elk punt:

- ➡ de elementen van visievorming;
- ➡ vervolgens de zogenaamde ‘witte vlekken’ die zich lenen voor de werking van de HRBB (volgens onze persoonlijke inschatting);
- ➡ tenslotte indicaties uit de praktijk waaruit moet blijken dat er acties bezig zijn. Die inventarisatie zal zeker nog niet volledig zijn.

1. De institutionele problematiek: de fundamenteën voor het binnenlands bestuur

1.1. De bevoegdheidsverdeling tussen federatie en deelstaten voor de organisatie van het binnenlands bestuur (met inbegrip van de discussie over de bepalingen die in de grondwet opgenomen worden)

Visievorming

Er is een al lang gedeeld Vlaams standpunt over de regionalisering van gemeente- en provinciewet gericht op modernisering, harmonisering en uniformisering van de organisatie op decentraal niveau (in nagenoeg alle teksten terug te vinden). Tot dat pakket worden ook gerekend: de wetgeving inzake het syndicaal statuut en de regelgeving over de financiering van het gesco-stelsel.

Witte vlekken

- ➡ hoever gaat die regionalisering en wat brengt regionalisering mee voor de wijzigingen van regelgeving die verbonden is met de organisatie van decentrale besturen (zie tussenkomst prof. Maes op eerste vergadering van HRBB).
- ➡ inzake de verdere communautarisering van de OCMW-wet blijkt het lastig om tot een gedeelde visie te komen (zie actiepunt 8 van het pact).

Specifiek over de provinciebesturen

Een meerderheid in de CBO onderschreef het advies dat de volledige bevoegdheid inzake de provinciebesturen naar de deelstaten moet. Overwegingen: de organisatie van het binnenlands bestuur in de deelstaat (intermediaire organisatie) is een volledig binnenregionale politieke afweging; het is denkbaar dat Vlaanderen en Wallonië op dat vlak andere politieke keuzes willen maken. Dat is trouwens steeds meer al de praktijk.

Standpunt van de VVP-delegatie bij het CBO-advies: dat advies gaat een ‘brug te ver’, er is nood aan behoud van grondwettelijke verankering van de provinciebesturen als een verkozen intermediair bestuur met een eigen belangensfeer.

Teksten in dat verband die tot visievorming kunnen bijdragen: werkgroep Proeve van Grondwet voor Vlaanderen (1996); voorbereidende teksten voor een nieuw gemeentedecreet (Maes-Boes, 1999);

- ➡ advies ten behoeve van Senaatscommissie ‘Evaluatie van de werking van nieuwe federale structuren (1999) (met verschillende alternatieven).

Indicaties

- ➡ de werking van de Costa waar de regionalisering terug prioritair lijkt te zijn;
- ➡ de opdracht voor de voorbereiding van een nieuw gemeentedecreet (Maes-Boes);

- ➡ de opdracht vanwege de minister-president aan advocatenkantoor Loeff, Claeys en Verbeke inzake de regionalisering van gemeente- en provinciewet (week van 13 maart 2000). In het voorbereidende schema schrijft het kantoor echter: ‘de regionalisering van de nauw aanverwante wetgevingen op organiek vlak: dit aspect is dermate omvattend dat een aparte studie zou nodig zijn’);
- ➡ de aanduiding dat ontwerp van nieuw provinciedecreet zou gemaakt worden aansluitend op de werkzaamheden voor een nieuw gemeentedecreet.

1.2. De bevoegdheidsverdeling voor het statuut van de centrale ambtenaren

We vermelden dit punt, al is dit volgens ons geen materie voor de HRBB.

Dit punt is wel indirect van belang voor binnenlands bestuur: de goede werking van de Vlaamse administratie raakt rechtstreeks vele punten van beleidsvoering waarbij lokale besturen betrokken zijn. Veel vernieuwingen op Vlaams niveau hebben tot nu toe ook het debat over het binnenlands bestuur geactiveerd: zie bijvoorbeeld de evolutie van het toezicht, de invoering van convenanten, de loketgedachten, de discussie over gebiedsgerichte werking en over verzelfstandiging van taken (zie nota CSG waarbij die band expliciet wordt gelegd).

Visievorming en indicatie

- ➡ standpunt Vlaamse regering naar aanleiding van herziening van KB 1991 (positief advies van 19 november 1999 met indicaties van gewenste evolutie);
- ➡ initiatieven van de Vlaamse regering, binnen haar bevoegdheden, voor het HRMbeleid op Vlaams niveau (gekoppeld aan de veralgemeende invoering van de strategische planning);
- ➡ beleidsbrief Minister Sauwens ‘Optimale werking van de overheid’ (2000).

1.3. De bevoegdheidsafbakening tussen federatie en deelstaten voor de beleidsdomeinen (de discussie over de zogenaamde ‘homogene bevoegdheden’)

Visievorming

- ➡ standpunten ingenomen door het Vlaams parlement;
- ➡ uitgebreid advies van de Senaatscommissie ‘Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren’ (1999).

Indicatie

- ➡ werking van de Costa (melding van politieke akkoorden inzake landbouw);
- ➡ verscheiden maar zeker geen uniforme noch systematische aandacht voor deze problematiek in de Beleidsnota’s 2000.

1.4. De communicatie en afspraken tussen federatie en deelstaten voor toekomstig initiatief met repercussies voor het Vlaamse binnenlands bestuur

Visievorming

In het advies van de CBO zijn een aantal voorstellen opgenomen voor meer afstemming en regeling van relaties tussen federale overheid, lokale besturen en deelstaatregering voor het inschakelen van lokale besturen bij federale opdrachten en voor afstemming van acties op beleidsdomeinen met gedeelde bevoegdheden.

Witte vlekken

Er is geen verdere uitwerking gebeurd van de manier waarop het overleg voor gecoördineerd binnenlands bestuur kan verlopen.

Indicaties

- ➔ eerder aanduidingen van blijvende problemen (minstens in drie belangrijke dossiers: pensioenproblematiek, gesco-problematiek en politiehervorming);
- ➔ de federale regeringsverklaring besteedt hieraan geen aandacht;
- ➔ ook in de Costa dreigt dit punt geen aandacht te krijgen;
- ➔ weinig tot geen aandacht in Beleidsnota's 2000.

2. De taakafbakening en taakverdeling binnen Vlaanderen

2.1. Kerntaken van bestuursniveaus

De CBO pleitte voor een herkenbare HOOFDSTRUCTUUR bestaande uit drie verkozen bestuursniveaus elk met een eigen profiel en eigen kerntaken en ondersteund door een overlegstructuur. In het advies is sprake van twee basispolitieke niveaus met een eigen belangenfeer en een verkozen intermediair bestuur met een omschreven maar ook dynamisch op te vatten taakstelling in hoofdzaak gericht op bovenlokale verdelings-, plannings- en regietaken. De rode draad doorheen het CBO-advies is er op gericht om die herkenbaarheid te versterken in verhouding tot functionele bestuursvormen en om profielen en kerntaken uit te tekenen.

Het kerntakendebat is een discussie die zich in sectoren afspeelt en daar terecht komt in de specifieke machtsverhoudingen die publiek - publiek en publiek - privaat zijn gegroeid. De HRBB is een algemeen bestuurlijk overleg en geen sectorgericht overleg;

Visievorming

- ➔ kerntaken van gemeenten en provincies: aanzetten in het advies CBO en het standpunt CSG (in het CSG-rapport vooral kerntaken van gemeentebesturen). De CBO maakte denkoefeningen op het domein van het huishoudelijk afval, het regionaal-economisch beleid en de ruimtelijke planning.

Per domein werden hoorzittingen gehouden en nota's voorbereid;

- ➔ taakveldomschrijving voor de provincie in CBO-advies is een bruikbaar uitgangspunt (decretaale opdrachten die met verdelingsfuncties te maken hebben die gebiedsgericht en bovenlokaal zijn, soepel systeem van overeenkomsten voor algemene en per provincie te differentiëren gebiedsgerichte taken, taken van medebewind en smeeroliefuncties): die visievorming heeft enig impact en is in andere teksten als concept overgenomen;
- ➔ het advies van de CBO over de taakomschrijving van de provinciebesturen kwam echter snel terecht in de discussie over 'open' versus 'gesloten' taakstelling (het advies van CSG sprak uitdrukkelijk over 'gesloten taakstelling'). Deze polariserende en emotioneel beladen termen (wie zou graag in een 'gesloten' bestuur werken?) bemoeilijkten het verderzetten van de discussie. Met die termen verarmt men ook het debat: het CBO-advies bouwde meer dynamiek en openheid in.

Witte vlekken

- ➔ de CBO heeft geen verdere opsomming gegeven van de decretaal vast te leggen provinciale kerntaken gericht op verdelingsmateries (cfr: decreet ruimtelijke ordening) al bevat het rapport toch aanzetten;

- ➡ concretisatie van kerntaken blijkt niet zo gemakkelijk omwille van uiteenlopende situaties per beleidsdomein, per provinciale situatie en historiek (waterbeleid bijvoorbeeld), per soort gemeenten (zelfde kerntaken voor alle gemeenten?);
- ➡ is het een normatieve discussie (wat zou moeten?) of een praktijkgerichte (wat kunnen gemeenten en provincies nu aan?). Het normatieve debat is modelmatig en daardoor politiek moeilijk continu en over lange termijn hanteerbaar;
- ➡ in het geheel van de Beleidsnota's is voorai de Beleidsnota Landuyt (werkgelegenheid) vernieuwend in vergelijking met de huidige taaktoestand. De regie van de lokale werkgelegenheid wordt aan de gemeenten toegewezen (lokale werkwinkels).

Indicaties

- ➡ de problematiek van de kerntaken staat als belangrijke opdracht vermeld in de Vlaamse regeringsverklaring, in de beleidsbrief van Minister Sauwens en in pact/afsprakennota. Hier wordt vaak naar de HRBB verwezen;
- ➡ meest interessante testcase in het decreet ruimtelijke ordening (grotere autonomie van gemeenten gekoppeld aan kwaliteitsvoorwaarden, politieke rol van provinciebesturen via eigen planfiguur);
- ➡ recente beslissingen inzake de bestuurlijke organisatie van de meeste Europese programma's gaan in de richting van gebiedsgerichte overeenkomsten zoals voorgesteld door de CBO;
- ➡ in het kader van het pact staat sectorceel overleg op het programma (met betrokkenheid van de provinciebesturen). Er is sprake van aanvullende protocollen, knelpuntennota's, krachtlijnennota's van de verschillende ministers, sectoriële beslissingen van de Vlaamse regering die een aanvulling zouden vormen op het meer 'bestuurlijke' pact. De VVSG diende over een hele reeks beleidsterreinen addenda in. Ook de VVP maakte teksten aan. Dat alles lijkt meer kansen te bieden dan tot nu toe voor meer systematiek in de discussie over kerntaken doorheen alle sectoren.

In de beleidsnota's van de verschillende ministers:

- ➡ slechts een beperkte verwijzing naar deze sectorale 'pacten' (expliciet in beleidsnota Landuyt, werkgelegenheid) wel vaak pleidooi om taken in samenwerkingsvormen af te bakenen en noodzaak van beter overleg tussen de bestuursniveaus;
- ➡ i.v.m. taken van provinciebesturen: algemene verwijzingen naar de 'behoefte aan uitklaring, profilering' (Dua, milieu), 'taken van provincies in overleg opnieuw te bekijken' (Anciaux, cultuur), 'coördinerende rol van de provinciebesturen' in de betere afstemming van subregionaal economisch beleid (Van Mechelen, economie).

2.2 Kerntaken van verkozen besturen en verhouding tot functionele bestuursvormen

2.2.1 Algemeen

Visievorming

De opdracht van de CBO was zich te buigen over de 'Intermediaire problematiek'. Dat kan echter niet worden losgemaakt van evoluties op elk bestuursniveau afzonderlijk. De CBO heeft gepleit voor een heldere politieke aanstuning in de hoofdstructuur. Op elk bestuursniveau afzonderlijk maar zeker op het intermediaire niveau is deze helderheid in de relatie tussen verkozen besturen en functionele bestuursvormen volgens de CBO te weinig aanwezig. Het is vooral vanuit dit democratisch oogpunt dat het advies van de CBO inzake de provincies moest begrepen worden.

De CBO heeft functionele besturen geïnventariseerd. Zij heeft ook aanzetten gegeven voor visievorming over de relatie tussen elk bestuursniveau en de door haar aangestuurde functionele besturen en over de relatie tussen de bestuursniveaus en de functionele besturen die, aangestuurd vanuit de Vlaamse overheid, gebiedsgericht actief zijn. Het gaat daarbij zowel om gedeconcentreerde buitendiensten (de CBO onderscheidde vijf taakprofielen van buitendiensten) als om verzelfstandigde bestuursvormen met zeer uiteenlopende statuten (type: GOM, pararegionales,...). In die verzelfstandigde functionele besturen zijn gemeentebesturen en/of provincies samen met andere publieke overheden en private actoren in zeer verschillende mate betrokken.

Witte vlekken

- ➡ het advies van de CBO is te weinig operationeel. De verhouding gemeenten, provincies, Vlaams niveau en VOI's in plannings- en beleidsprocessen is te weinig uitgewerkt en te weinig overwogen vanuit het perspectief van de budgettaire en juridische verantwoordelijkheden.

2.2.2. De gebiedsgerichte organisatie en structurering

Visievorming

zie vorige punten onder 2

De aandacht voor de methodiek van gebiedsgerichte beleidsvoering is sedert het advies van de CBO alleen nog intenser geworden. Het aantal initiatieven neemt toe, de beleidsaandacht ook.

Witte vlekken

- ➡ in de praktijk ontstaan vormen van samenwerkingsconstructies tussen provincies en gemeenten, eventueel met Vlaamse actoren en privé-organisaties;
- ➡ goede en volledige gebiedsgerichte inventarisatie van de veelheid van subregionale structuren ontbreekt (met motieven, financiering, samenstelling, agenda, reële overlapping, reële concurrentie,...).

Indicaties

- ➡ interkabinettenoverleg voor een 'verdere ontwikkeling van een geïntegreerd en gediversifieerd regionaal ontwikkelingsbeleid' (Beleidsnota Van Mechelen, economie);
- ➡ evaluatie van regionaal-economisch beleid en hervorming naar Streek eigen Management (STEM) met eigen streekhuis; gebaseerd op betere stroomlijning van subregionale actoren; afstemming van subregionaal arbeidsmarktbeleid en economisch streekbeleid met respect voor 'het politieke primaat' (Beleidsnota Van Mechelen, economie) en een coördinerende rol voor de provinciebesturen als, 'legitiem verkozen bestuur';
- ➡ omvorming van Subregionale TewerkstellingsComités (STC) naar Subregionale Werkgelegenheidsplatformen (SWB) voor een meer geïntegreerd en gedifferentieerd subregionaal werkgelegenheidsbeleid ondersteund door een multidisciplinair streekteam en met een nauwe band met gemeentebesturen (Beleidsnota Landuyt, werkgelegenheid);
- ➡ ondertussen: oprichting van subregionale consoria voor netwerkvorming inzake begeleiding van laaggeschoolden en Edu-Fora voor betere afstemming tussen onderwijs, opleiding en arbeidsmarkt;
- ➡ accentueren van gebiedsgerichtheid in milieubeleid (zie MINA-plan 2, deel 4. Gebiedsgerichte benadering met uitwerking van studie onder actie 128) en beleidsnota Dua: gebiedsgericht integraal waterbeheer, programma voor geïntegreerd plattelandsbeleid, gebiedsgericht natuurbeleid (beleidsnota legt het verband met convenanten met provincies en gemeenten);
- ➡ in de Beleidsnota van Minister Vogels (welzijn en gezondheid) is sprake van 'afbakening van

welzijnsregio's' en van 'gezondheidsregio's voor ouderenzorg'. In de beleidsnota staan enkele verwijzingen naar het belang van 'subregionale zorgnetwerken' die moeten versterkt en beter afgestemd worden;

- ➡ in de Beleidsnota van Minister Anciaux voor het stedenbeleid komt het gebiedsgerichte aan bod en in de Beleidsnota cultuur gaat veel aandacht naar de positie van centrumsteden in gebiedsgerichte samenwerkingsvormen met andere gemeenten;
- ➡ het Vlaamse regeerakkoord heeft het over financiële honorering van gebiedsgerichte samenwerking tussen gemeenten, provincies en andere partners in de eerste plaats op het vlak van mobiliteit, economische ontwikkeling, werkgelegenheid en het opstellen van een gezamenlijk structuurplan (p 12). Deze financiële impulsen zijn terug te vinden in de Beleidsnota Anciaux (samenwerking op het vlak van cultuur) en in de Beleidsnota Vogels (samenwerking tussen kleine OCMW's).

3. De structurele verhoudingen tussen bestuursniveaus

3.1. Het toezicht

Visievorming

De concentratie en stroomlijning van toezicht bij de gouverneur, onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering, lijkt op een algemeen gedeelde visie te steunen.

Witte vlekken

- ➡ de problematiek van het specifiek toezicht (veelheid van regels, nood aan afstemming, bundeling bij gouverneur);
- ➡ de organisatorische integratie van de 'provinciale gouvernementen' in de Vlaamse administratie (zie Beleidsnota Sauwens).

Indicaties

Voor een opsomming van de evoluties inzake het toezicht: zie Syntheserapport en knelpunten (december 1999) inzake het pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's (p 11-12).

3.2. De financiële verhoudingen

Visievorming

De meest uitgewerkte visievorming is terug te vinden in het standpunt van het CSG:

- ➡ responsabilisering via eigen fiscaliteit (met een beperkte en decretaal vastgestelde fiscale bevoegdheid voor de provinciebesturen voor de financiering van hun autonome beslissingen);
- ➡ financiering van lokale taken met lokale belastingen;
- ➡ gemengde financiering voor gemengde taken (op basis van overeenkomsten, met inbreng op basis van graad van autonomie die decentrale besturen hebben);
- ➡ financiering met centrale middelen van loketfuncties; fondsen als systemen van herverdeling (fiscale ongelijkheid, centrumfuncties);
- ➡ onderzoek en overweging voor een 'verzamelfonds' op basis van een bundeling van specifieke financieringsstromen.

Witte vlekken

- ➡ bij de discussie over herverdeling van fondsen (Gemeentefonds, Provinciefonds, Investeringsfondsen) komt het criterium 'bestuurskracht' vaak aan bod (naast fiscale ongelijkheden en centrumfuncties). De operationalisering van dat begrip is lastig;
- ➡ de uitwerking van hervorming van specifieke financieringsstromen zit nog maar in de fase van inventarisatie van de verschillende stromen;
- ➡ het Sociaal Impulsfonds zou worden herzien: toekomst is onduidelijk (ook belangrijk voor relatie tussen gemeente en OCMW en voor financiering van OCMW's).

Indicaties

- ➡ invoering, evaluatie en bijsturing van het investeringsfonds (besluit van 2 maart 1999);
- ➡ decretale groei van de fondsen en indexering van het Sociaal Impulsfonds;
- ➡ in de Beleidsnota van Minister Anciaux (stedenbeleid) is sprake van een 'rollend gemeenschappelijk beheerd fonds voor stadsvernieuwing'.

3.3 Regelen van samenwerking

3.3.1 . De algemeen bestuurlijke overlegstructuur

Visievorming

- ➡ werken met pact en afsprakennota, gekoppeld aan overlegstructuur, kadert in algemeen groeiende cultuur van communicatie en overleg

Witte vlekken

- ➡ toekomst en verdieping van dergelijke 'pact'-achtige relaties (evaluatie, vorm, gewicht, organisatorische uitbouw);
- ➡ afstemming pact met gemeenten en OCMW's en pact met provinciebesturen (parallel in opbouw, gelijkvormige uitwerking, bundeling van overleg voor bepaalde gemeenschappelijke materies).

3.3.2. De samenwerkingsvormen op beleidsterreinen

Visievorming

In vele teksten wordt het belang beklemtoond van het beter regelen van de samenwerking: het instrument van de convenant-achtigen heeft sterke verspreiding gekend en in elke convenant is visievorming aanwezig over de manier waarop de relaties tussen bestuursniveaus voor een bepaalde materie vorm kunnen krijgen.

In enkele sectoren krijgt het structureel overleg beter vorm. Het pact zou een verlengstuk krijgen in sectoriële luiken.

Witte vlekken

- ➡ afstemming van convenantenbeleid (op deelstaatniveau, tussen deelstaat en federatie): uitwerking is onduidelijk;
- ➡ afstemming van convenanten in het kader van taakafstemming tussen gemeenten en provincies is onduidelijk;
- ➡ de uitwerking van integrale 'legislatuur-convenanten' is onduidelijk;

- ➡ de idee van de ‘effectmeting’ voor maatregelen met gevolgen voor lokale besturen: uitwerking is vaag. In de Beleidsnota Anciaux (stedenbeleid) is sprake van een GER (gemeentelijk effectenrapport om na te gaan welke effecten centrale maatregelen hebben op gemeenten). In de Beleidsnota Vogels (welzijn en gezondheid) is sprake van het systematiseren van de effectenmeting van de regelgeving inzake welzijns- en gezondheidsbeleid op lokale besturen;
- ➡ het sectorieel overleg is hier en daar nog zwak uitgebouwd en is in het algemeen professioneel nog zwak ondersteund.

Indicaties

- ➡ inventarisatie van technische gelijkenissen en verschillen tussen convenanten is bezig (actiepunt van het pact);
- ➡ structureel sectorieel overleg krijgt hier en daar beter vorm (bijvoorbeeld: in het kader van Aminoal rond milieubeleid);
- ➡ Vlaamse regeringsverklaring spreekt over ‘een duidelijk decretaal kader voor het convenantenbeleid’ en ‘...de verdieping van het pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW’s moet op termijn uitmonden in een gezamenlijk bestuursakkoord’ (p. 12 van het regeerakkoord);
- ➡ Beleidsnota Van Mechelen (ruimtelijke ordening) besteedt vrij veel aandacht aan de samenwerking tussen besturen op het vlak van de ruimtelijke ordening;
- ➡ de Beleidsnota Anccaux (stedenbeleid) heeft het over resultaatgerichte overeenkomsten;
- ➡ de Beleidsnota Dua gaat in op de milieuconvenanten en kadert dit in het maatwerk en betere samenwerking tussen bestuursniveaus.’

4. De structurele organisatie op elk bestuursniveau

We laten hier het federale niveau buiten beschouwing.

4.1. Op het Vlaamse niveau

4.1.1. Organisatie van integrale beleidskaders op Vlaams niveau

Visievorming

De druk naar een beter aangepaste organisatie op Vlaams niveau in functie van een meer integraal beleid en een meer integrale benadering van lokale besturen en lokale problematieken neemt toe: het stedelijk beleid, het plattelandsbeleid, het vernieuwd regionaal beleid, het integraal welzijnsbeleid, de uitwerking van het structuurplan Vlaanderen.

Witte vlekken

Er is nog maar weinig grondig denkwerk verricht over de gevolgen voor de ‘horizontale’ organisatie van het Vlaamse niveau.

Indicaties

- ➡ ervaringen met departementsoverstijgend overleg (bijvoorbeeld: ISOSIF);
- ➡ invoering van strategische planning en convenanten voerde druk tot overleg op;
- ➡ de zorg voor integraal beleid komt tot uiting in nagenoeg elke beleidsnota van de verschillende ministers (integraal subregionaal economisch beleid, integraal werkgelegenheidsbeleid, gebieds-

gericht integraal milieubeleid, integraal preventiebeleid'; integraal stedenbeleid, integraal plattelandsbeleid). Bij de uitwerking staan versterking en herijking van het subregionale en van het ambtelijke centrale niveau centraal;

- ➡ de Beleidsnota Anciaux heeft het over een 'actieprogramma inclusief stedenbeleid' en 'een project steden' binnen de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

4.1.2. Verhouding Vlaamse administratie - Vlaamse Openbare instellingen

Visievorming en witte vlekken

Na enige aanzetten tot nadenken over kerntaken en verzelfstandiging lijkt dit proces binnen de Vlaamse administratie, zowel op politiek als op ambtelijk niveau, stilgevallen.

Indicaties

- ➡ aanzetten tot beter gestructureerd overleg (bijvoorbeeld: op vlak van milieu in de schoot van Aminal).

4.1.3. De inhoudelijke keuzes bij de modernisering van de basiswetgeving van gemeenten, provincies en OCMW's

Visievorming

In de voorbereiding van een nieuw gemeentedecreet worden visies ontwikkeld over de modernisering van gemeenten die allicht ook invloedrijk zullen zijn voor provincies en OCMW's: bijvoorbeeld de versterking van het duaal regime (losgekoppeld voorzitterschap van de raad, mogelijkheid tot ontslag van schepenen, loskoppeling schepenambt en mandaat van gemeenteraadslid,...), het statuut van de mandataris, de positie van de gemeentesecretaris,... Ook op andere vlakken is visievorming voor gemeentedecreet wellicht invloedrijk voor andere besturen.

4.1.4. De publiek - private samenwerking

Visievorming

De nood aan formules voor publiek - private samenwerking wordt erkend. De discussie over de aanpassing van de OCMW-wetgeving (samenwerking OCMW's - vzw's) past in dat kader.

Witte vlekken

- ➡ de uitwerking van deze formules

Indicaties

- ➡ Vlaams regeerakkoord: 'de aanpassing van het decretale kader voor de samenwerking van gemeenten en OCMW's met privé-organisaties';
- ➡ aandacht voor publiek - private samenwerking in de Beleidsnota's Van Mechelen (economie), Landuyt (werkgelegenheid), Vogels (welzijn en gezondheid), Anciaux (cultuur en stedenbeleid).

4.1.5. De verhouding gouverneur - Vlaamse administratie

zie hierboven

4.2. Op het provinciale niveau

4.2.1. De modernisering van de provinciewet (zie hierboven)

4.2.2. De verhouding deputatie - gouverneur

Visievorming

De CBO stelde in een overweging de scheiding voor van de politieke functie van het voorzitterschap van de deputatie en de gouverneursfunctie. Dat is in andere documenten overgenomen en lijkt de dominante visie te zijn.

Indicatie

Aanpassing van de provinciewet (wet 25 juni 1997) schafte het stemrecht van de gouverneur af.

4.3. Op het gemeentelijke niveau

4.3.1. De modernisering van de gemeentewet (zie hierboven)

4.3.2. De bestuurskracht van gemeenten

Visievorming

Het begrip bestuurskracht krijgt (terug) veel belangstelling, ook als mogelijke basis van herverdeling van financiële middelen (fondsen, zie hierboven). In het CBO-rapport is het begrip bestuurskracht in verschillende aspecten ontleed: het gaat om een combinatie van omgevingselementen en externe factoren met interne factoren en kwaliteit van management van gemeenten.

Witte vlekken

- ➡ de operationalisering van het begrip;
- ➡ de relatie bestuurskracht - differentiatie van gemeenten.

Indicaties

Lopend onderzoek

4.3.3. De gemeente in netwerkvorm

A. De verhouding OCMW - gemeente in functie van integraal sociaal beleid

Visievorming

In de sfeer van standpuntenliteratuur bestaan teksten over de verhouding gemeente -OCMW en over de financiering van de OCMW's. In het kader van het pact wordt de nood gevoeld aan 'politieke besluitvorming' over de opdrachten, taakinvulling, financiering en samenwerkingsrelaties tussen gemeente en OCMW.

Witte vlekken

- ➡ uitgewerkte visievorming over opdrachten en uitwerking van een integraal sociaal beleid is beperkt;
- ➡ uitwerking van deel-concepten zoals het 'Sociaal Huis' en loketfunctie is onduidelijk.

Indicaties

- ➔ evolutie naar meer afstemming van de regelgeving voor gemeente en OCMW (toezicht, openbaarheid, gemeenschappelijke omzendbrieven, administratief samenbrengen van de organisatie van het toezicht, gemeenschappelijke informatie, zie actiepunten 10 en 11 van het pact);
- ➔ actie gericht op gelijkvormigheid van Nieuwe OCMW-boekhouding en Nieuwe Gemeenteboekhouding (zie actiepunten 35 en 35 van het pact);
- ➔ Beleidsbrief van Minister Vogels heeft het over gemeenten, OCMW's en de,, particuliere sector 'als partners in een zorgsector', en betere betrokkenheid van de gemeenten en OCMW's in een structurele dialoog;
- ➔ te verwachten discussie over de hervorming van het Sociaal Impulsfonds.

B. De verhouding gemeente - andere lokale instellingen (kerkfabrieken, Polders en Wateringen)

Visievorming en witte vlekken

De CBO pleitte voor het versterken van de aansturing door de gemeente in dergelijke netwerkstructuur (zowel op het vlak van de structuren - maatwerk - als op het vlak van de processen). Hier is evenwel nog verder voorbereidend werk nodig dat de jongste inzichten uit de discussie over zelfstandiging integreert.

Indicaties

- ➔ hervorming van toezicht op Kerkfabrieken;
- ➔ ontwerp van decreet inzake het integraal waterbeheer en de rol van Polders en Wateringen (nood aan 'actualisering van hun werking', zie Beleidsbrief Dua, milieu).

C. De organisatie van de interlokale samenwerking op gebiedsniveau

Visievorming

De interlokale samenwerking kreeg veel belangstelling. De nood aan soepele en op maatwerk gerichte publiekrechtelijke kaders met verschillende reikwijdte en doelstellingen wordt vrij algemeen gedeeld. Het gaat om verlengd lokaal bestuur voor taken van gemeenten. Belangrijke aspecten die vaak klemtonen krijgen: aansturing door gemeenten, controleerbaarheid.

De interlokale samenwerking in de organisatorische betekenis is een onderdeel van een ruimere beweging naar de relaties tussen gemeenten in functie van meer gebiedsgerichte afstemming (onderlinge profilering, taakverdeling, overeenkomsten voor dienstverlening). Op dat vlak is de visievorming nog beperkter.

Indicatie

- ➔ krijgt veel aandacht als beleidspunt in de Beleidsnota van Minister Sauwens (nood aan vernieuwd, flexibel, maatwerkkader met aandacht voor controle en verantwoording vanuit de gemeentebesturen);
- ➔ nieuwe ontwerptekst voor een decreet vanwege de administratie;
- ➔ vooruitzicht van financiële beloning voor samenwerkende gemeenten (Vlaams regeerakkoord, p.12); bevorderen van samenwerking tussen gemeenten op vlak van cultuur in streekverbanden rond centrumsteden en voor 'regionaal educatieve platformen' onder coördinatie van de centrumsteden (Beleidsnota Anciaux, cultuur);

- ➡ aandacht voor samenwerking tussen kleine OCMW's (Beleidsnota Vogels) en voor intergemeentelijke samenwerking rond werkgelegenheid (Beleidsnota Landuyt).

D. Ontwikkeling van een bestuurskader voor stedelijke gebieden

Visievorming

Over de stedelijke problematiek golft het debat. Na periodes van versterkte aandacht in officiële documenten (Beleidsbrieven) verslapt het weer. In het advies van de CBO werd in Deel V veel aandacht besteed aan de stedelijke problematiek. De CBO ontwierp een advies voor de bestuurlijke organisatie en een ondersteunende procesaanpak. Die discussie kreeg nauwelijks weerklank op enkele voorspelbare zwartwit reacties na.

Witte vlekken

In de discussie over types van gemeenten lijken 'randgemeenten' aansluitend bij een grotere centrumstad tussen de plooiën te vallen. Voor deze gemeenten is weinig belangstelling. Dat is/wordt een gevoelige politieke materie

Indicaties

- ➡ het regelgevende kader voor de decentralisatie op wijkniveau is gerealiseerd en heeft grote gevolgen voor Antwerpen;
- ➡ interdepartementaal overleg voor beter geïntegreerd stedelijk beleid in het kader van de strategische planning;
- ➡ verhoogde aandacht voor centrumfuncties in het kader van herziening van fondsen;
- ➡ verhoogde aandacht voor rol van centrumsteden in enkele Beleidsnota's (Beleidsnota Anciaux over stedenbeleid), aandacht voor specifieke rol van centrumsteden en Gent en Antwerpen in de Beleidsnota Landuyt (werkgelegenheid).

Filip De Rynck

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Advies 1-2000: De Beleidsnota's van de Vlaamse Ministers vanuit Bestuurlijk Perspectief

Inleiding

De Vlaamse ministers schetsen in hun beleidsnota's de contouren van hun beleid voor de komende jaren. Voor de realisatie van de beleidsplannen komen de ministers bij de bestuurlijke organisatie uit. In veel nota's staan dan ook voorstellen voor herformulering van taken van besturen, voor het bijsturen van verhoudingen tussen besturen, voor het installeren van nieuwe bestuursvormen, voor de reorganisatie van sectoren.

De Raad formuleert bedenkingen over het geheel van deze nota's vanuit het perspectief van de Vlaamse bestuursorganisatie. Dit advies gaat niet in op de inhoudelijke aspecten van de beleidsvoorstellen.

We delen het advies als volgt in:

- de Raad formuleert eerst algemene bedenkingen;
- vervolgens komen enkele specifieke thema's aan bod die de Raad in het bijzonder opvallen doorheen alle beleidsnota's;
- de Raad formuleert tot slot enkele aanbevelingen.

1. Algemene bedenkingen

1.1. Waardering voor een aantal basisprincipes

De Raad vindt in meerdere beleidsnota's een aantal waardevolle basisprincipes terug:

- de algemene zorg voor het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur komt in veel beleidsnota's tot uiting;
- de verwijzing naar de subsidiariteit als een basisbeginsel, de nadruk die wordt gelegd op de nood aan taakverdeling, taakafspraken en samenwerking tussen bestuursniveaus;
- het verminderen van de administratieve rompslomp en de verschillende varianten van uit te werken loketfuncties vooral door gemeentebesturen;
- de zorg voor situatiegebonden maatwerk in het bestuur en de gebiedsgerichtheid als een belangrijke uiting van dat maatwerk;
- de responsabilisering van besturen en van ambtelijke diensten in het kader van resultaatgebonden afspraken.

De Raad vindt dat deze principes een positieve boodschap bevatten en in de lijn liggen van het pact tussen de Vlaamse regering, de OCMW's en de gemeenten en de afsprakennota met de provinciebesturen. De Raad verheugt zich over de bevestiging van deze basisprincipes.

1.2. Vragen bij enkele sleutelwoorden en principes

1.2.1 .Welke besturen worden bedoeld?

De Raad stelt vast dat de beleidsnota's te vaak terminologische preciesheid missen wanneer wordt gehandeld over het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Wanneer sprake is van lokale besturen zijn

nu eens de gemeenten bedoeld, soms gemeenten en OCMW's en dan weer gemeenten en provincies. Onduidelijker nog is de term 'decentrale besturen'. Dat kan nog een bredere waaier bestuursvormen omvatten.

Het is volgens de Raad voor een ordentelijke discussie over de binnenlandse bestuurlijke organisatie absoluut noodzakelijk een meer consequente terminologie te hanteren.

De gemeenten en provincies zijn de enige twee rechtstreeks gelegitimeerde bestuursniveaus. Als geen onderscheid moet worden gemaakt, vallen beide bestuursniveaus volgens de Raad onder de termen 'lokale democratie' of 'lokale besturen'. Als toch een onderscheid nodig is, dan is het volgens de Raad beter het bedoelde bestuursniveau met naam te noemen.

1.2.2. Het primaat van de politiek en de rol van de overheid?

De Raad stelt ook vast dat in enkele beleidsnota's sprake is van de zogenaamde 'primauteit' of 'het primaat' van de politiek. Het is voor de Raad niet duidelijk wat met dit principe wordt bedoeld in relatie tot de bestuursorganisatie. In het kader van het modern overheidsmanagement is de verzelfstandiging en responsabilisering van ambtenaren een belangrijke evolutie op weg naar een betere taakverdeling tussen politici en ambtenaren. Het 'primaat van de politiek' zou kunnen betekenen dat de politiek zich weer meer op het uitvoeringsvlak moet manifesteren en zelfs dat partijpolitisering van beleid en van personeelsmanagement wenselijk geacht wordt. De Raad acht het ondenkbaar dat de Regering dit bedoelt.

'Primauteit van de politiek' voor het binnenlands bestuur betekent voor de Raad dat overheidstaken vervuld worden door de besturen die daarvoor door de kiezers worden gelegitimeerd. De basisstructuur van de bestuursorganisatie - gemeenten, provinciebesturen, de centrale overheid - moet op die manier een herkenbaar profiel hebben en dat moet de doorzichtigheid van het bestuur ten goede komen. Het is voor de Raad niet steeds duidelijk of deze invulling van 'primaat van de politiek' ook het uitgangspunt van de Regering is voor het binnenlands bestuur.

Het primaat van de politiek hangt samen met de rol die voor de overheid is weggelegd. Op dit punt is het voor de Raad soms onduidelijk welke keuzes deze Regering wenst te maken. De Raad vindt bijvoorbeeld dat de keuzes voor het gebiedsgericht beleid op het economische vlak duidelijkheid missen: wat is daarin de rol van de overheid en welke overheden moeten dan deze taken opnemen? Ook op het vlak van het welzijns- en gezondheidsbeleid mist de Raad duidelijkheid over de visie van de Regering inzake de rol van de overheid, met name dan over de rol van de gemeenten en OCMW's in het lokale veld.

1.3. Verschillende aanpak en uitwerking

De Raad stelt vast dat de uitwerking van de beleidsnota's zeer verschillend is op het vlak van de gehanteerde filosofie (doel en finaliteit van de beleidsnota), de methodiek van de beleidsnota (al dan niet gekoppeld aan een bepaalde invulling van strategische planning) en de manier waarop de presentatie is opgevat (zeer uitgebreide proza-beleidsnota's versus zeer schematische beleidsboomnota's). Die verscheidenheid maakt het lastig om de nota's vanuit bestuurlijk perspectief te analyseren.

1.4. Een overvraging van de systeemcapaciteit?

De beleidsnota's stralen allemaal een grote veranderingsdrang uit. In veel sectoren zijn gedurende de laatste jaren al belangrijke bestuurlijke veranderingen geïnitieerd. Sectoren werden of worden hervormd, nieuwe structuren zijn in het leven geroepen, nieuwe bestuursinstrumenten zijn ingevoerd. Nieuwe instrumenten hebben altijd tijd nodig om tot volle effecten te komen. Vaak zijn de implementatiemoeilijkheden nog niet overwonnen en is men nog bezig om zich nieuwe routines toe te eigenen, zowel op centraal als op decentraal niveau, als de volgende lading hervormingsplannen

zich weer aankondigt.

De Raad is bezorgd over de druk die door deze nieuwe lading plannen en intenties wordt gelegd op de systeemcapaciteit van de bestuurlijke organisatie. Met het begrip systeemcapaciteit bedoelt de Raad:

- het aantal taken en hervormingen dat ons openbaar bestuur aankan rekening houdende met de historiek, de financiële mogelijkheden, de organisatorische kwaliteiten, de aantallen mensen die er werken. Er is wellicht een kritische grens aan het aantal taken dat gemeenten, OCMW's en provinciebesturen aankunnen;
- de behoefte om beleid door degelijke informatie en evaluatie te onderbouwen om het nut en effect van veranderingen in te schatten. In veel gevallen beschikt ons openbaar bestuur nog maar over databanken- in-opbouw. Zonder effectmeting van vorige operaties steunen hervormingen op drijfzand;
- het vermogen om nieuwe beleidsintenties in de structuren van de organisaties te vertalen (werking van diensten, communicatie tussen diensten) en in de samenwerkingsvormen tussen organisaties (bv: het Sociaal Impulsfonds als leerproces in de verhouding gemeente - OCMW);
- het vermogen om nieuwe taken in de cultuur van de organisatie te verwerken (nieuwe opdrachten invoeren vergt aanpassing);
- het vermogen om de beleidsvoering door voldoende personeel en door voldoende gekwalificeerd personeel te laten dragen (zie de grote noden op dit moment in de sfeer van de ruimtelijke ordening om te voldoen aan de vereisten van het decreet ruimtelijke ordening);
- het vermogen om de beleidsvoering met relevante actoren op te bouwen en bij deze actoren voldoende vertrouwen te behouden (vertrouwen vergt continuïteit en stabiliteit).

Een te snelle opeenvolging van hervormingsplannen houdt volgens de Raad het risico in van een overvraging van deze systeemcapaciteit en van het doorkruisen van moeizame veranderingsprojecten met weer nieuwe opdrachten, instructies en organisatorische verplichtingen. Dat geeft interne problemen en kan tot gevolg hebben dat er helemaal geen doorwerking meer is van plannen. Vaak ontbreekt al het zicht of de vorige plannen wel tot resultaten hebben geleid en of er wel van doorwerking sprake is (zie MINA-raad, Integratie van milieuaspecten in het beleid van provincies en gemeenten, 1999).

Het steeds weer inzetten van veranderingsprocessen, ze vervolgens niet afwerken of in amateurisme laten verzanden en dan weer nieuwe veranderingen initiëren, kan er toe leiden dat maatschappelijke actoren en burgers geen vertrouwen meer hebben in het openbaar bestuur. Het kan tot een vertrouwensbreuk leiden tussen de Vlaamse regering en de vele lokale actoren op de beleidsvelden. Mensen die het te velde moeten doen kunnen het opgeven om zich nog in veranderingstrajecten in te schakelen.

1.5. De relatie met de VOI's

De Raad vindt dat in de beleidsnota Sauwens (ambtenarenzaken) interessante pistes worden uitgezet voor de relatie op Vlaams niveau tussen de departementen en de VOI's.

De Raad bekijkt de rol van de VOI's vooral in de verhouding met gemeenten, OCMW's en provinciebesturen. In de beleidsnota's wordt de verhouding met de VOI's op dit punt zelden geproblematiseerd. Dat gebeurde ondertussen wel in de debatten over de reeds behandelde beleidsnota's in het Vlaams parlement (Landuyt over de VDAB, Beknopt Verslag, 14 maart 2000; Vogels over het Vlaams Fonds en Kind en Gezin, Beknopt Verslag, 16 februari 2000; Stevaert over de Lijn, Beknopt Verslag, 1 februari 2000). In die debatten valt op dat elke minister worstelt met kritische vragen over de rol van deze VOI's en wijzigingen in de verhouding vooropstelt.

In het licht van de recente beslissing van de Vlaamse regering tot hervorming van de Vlaamse administratie vraagt de Raad aandacht voor de positie van deze VOI's in het binnenlands bestuur in de verhouding met gemeenten, OCMW's en provinciebesturen. In een beleidsnota 'bestuurlijk beleid' zou ook dit aspect van de bestuursorganisatie moeten steunen op duidelijke uitgangspunten en een operationeel plan voor de uitwerking van de verhouding met de VOI's.

2. Specifieke thema's

De Raad focust op enkele thema's die in het bijzonder van belang zijn voor de bestuurlijke organisatie.

2.1. De rol van het OCMW

De beleidsnota Vogels waarborgt de financiering van de OCMW's en stelt de oprichting van een steunpunt in het vooruitzicht. Vanaf 2003 zouden alle lokale beleidsplannen op elkaar moeten zijn afgestemd. Beleidsinstrumenten moeten op resultaten worden gericht. Het sociaal huis ziet de minister vooral als een verbeterde samenwerking tussen de partners op de eerste lijn. Tegen het jaar 2002 verwacht de minister een samenwerkingsconcept als basis voor dat sociaal huis.

De beleidsnota Sauwens wil vooreerst de werking en organisatie van de gemeenten en OCMW's zoveel mogelijk verder harmoniseren. Gemeenten en OCMW's moeten zich 'zonder onderlinge concurrentie ontwikkelen als één, samenhangend, lokaal bestuursniveau'. Elders lezen we: 'in nauw overleg met mijn collega van welzijn zal ik onderzoeken hoe er een maximale afstemming en integratie van beide besturen tot stand kan komen'. Sauwens heeft het over 'de uitbouw van een geïntegreerd loket voor de burger' en dat wordt duidelijk met de gemeenten vereenzelvigd. Er is sprake van een virtueel geïntegreerd loket maar ook van een fysiek aanspreekpunt. Die stap kan 'niet los worden gezien van de bepaling in het Vlaamse regeerakkoord over de uitbouw van een sociaal huis' waarover verder overleg moet volgen met minister Vogels. In de nota stedenbeleid (Anciaux) is sprake van een lokaal sociaal beleid met 'een zgn. sociaal huis als belangrijke hefboom'.

De Raad stelt vast dat de toonzetting over de OCMW's in de nota's Vogels en Sauwens voorzichtig en eerder onderkoeld is. Dat wijkt af van de affirmatieve toon in de tekst van het pact met de gemeenten en OCMW's waarin sprake is van de erkenning van het OCMW als lokale draaischijf van de sociale dienstverlening en van de voortrekkersrol van het OCMW in het lokale veld. Het is voor de Raad duidelijk dat de huidige Vlaamse regering worstelt met de verhouding tussen gemeente en OCMW en met de positie van het OCMW in het sociale veld. In de beleidsnota's is in elk geval te merken dat de tekst van het pact op dit vlak niet richtinggevend is.

De Raad stelt verder vast dat het concept van het sociaal huis, dat voor het eerst opduikt in de Vlaamse regeringsverklaring, nog steeds even vaag in de teksten wordt omschreven. In de afgelopen maanden is op dat vlak klaarblijkelijk geen voortgang geboekt. Het blijft bij een wervend idee dat verder leeg is zowel op het vlak van de inschatting van de organisatorische gevolgen, de verantwoordelijkheden, de concrete gevolgen voor bundeling van loketten en procedures als voor de verhouding tussen virtuele aspecten en meer fysiek-geografische bundeling. Zeer onduidelijk is hoe de positie van het OCMW en/of de gemeente moet worden ingeschat in relatie tot de complexe dienstverlening van het hele openbaar bestuur.

2.2. De toekomst van het Sociaal Impulsfonds

De toekomst van het Sociaal Impulsfonds is onduidelijk: er is verschil tussen de benadering in de beleidsnota Vogels versus de nota Anciaux. In de nota Anciaux en in de toelichting van de minister in het Vlaams parlement wordt aangegeven dat een evaluatie volgt en dat het SIF een Stedelijk Impulsfonds zou worden met integratie van andere middelen. De minister geeft ook aan 'nu wil ik dit fonds meer richten op de steden' (Vlaams parlement, Beknopt Verslag, 22 februari 2000, nr 36, p27). De beleidsnota Vogels waarborgt dat alle OCMW's minimaal kunnen blijven rekenen op de middelen

van het bijzonder fonds voor maatschappelijk welzijn dat werd opgenomen in het Sociaal Impulsfonds. De beleidsnota Sauwens stelt dat moet worden nagegaan of de door de regering geplande herziening van de criteria voor het gemeente- en provinciefonds gevolgen heeft voor het Sociaal Impulsfonds.

De Raad heeft geen problemen met de evaluatie van het Sociaal Impulsfonds. Omwille van de complexe aard van de problematieken van leefbaarheid en kansarmoede moet evaluatie van het succes of falen van de gestarte programma's voldoende genuanceerd gebeuren. Het Sociaal Impulsfonds engageert gemeenten en OCMW's samen. Ook dat aspect en de effecten op dat vlak moeten in de evaluatie worden meegenomen. Het Sociaal Impulsfonds steunt op een langlopende overeenkomst tussen de Vlaamse regering en de lokale besturen. De Raad herinnert aan wat onder punt 1.4 werd geschreven: te snelle en bruuske veranderingen kunnen het vertrouwen en de noodzakelijke tijd voor aanpassing schaden. Om al deze redenen dringt de Raad aan op een zorgvuldige en open besluitvorming.

2.3. De rol van de provincies

De beleidsnota Sauwens neemt inzake de rol van de provincies het standpunt van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) over maar gaat toch slechts oppervlakkig in op de uitgebreide provinciale profielschets die de CBO aan dat standpunt heeft verbonden. Het is daarmee minder duidelijk of de minister ook die provinciale profielbeschrijving als uitgangspunt voor zijn beleid wenst te nemen.

De beleidsnota Sauwens focust vooral en terecht op de gemeentebesturen als eerstelijnsbestuur. De Raad deelt dat fundamentele uitgangspunt: het beginsel van de subsidiariteit begint bij gemeenten. De Vlaamse overheid en de provincies moeten zich terughoudend opstellen ten opzichte van de kerntaken van de gemeentebesturen.

Het valt de Raad op dat de afsprakennota tussen de vorige Vlaamse regering en de provinciebesturen in de beleidsnota's nauwelijks of niet wordt vermeld. De afsprakennota is dus zeker geen leidraad voor de beleidsnota's voor wat betreft de rol van de provinciebesturen. De Raad vraagt op dit punt duidelijkheid van de Regering: is de afsprakennota al dan niet een document dat ook voor deze Regering richtinggevend is? Dat is alvast wat in de Regeringsverklaring is opgenomen.

Vanuit het oogpunt van de rol van de provincies zijn de sectoriële beleidsnota's in drie groepen te onderscheiden: deze waarin de rol van de provincies wordt beschreven, deze waarin de omschrijving vaag is en deze waarin nauwelijks of niet over de provincies wordt geschreven. We overlopen deze drie groepen kort.

Groep 1

De beleidsnota Van Mechelen koppelt de hervorming van het Vernieuwd Regionaal Economisch Beleid naar een streekgeen management aan de stroomlijning van en taakafbakening in het sub-regionaal landschap, het werken aan een Strategisch Plan Ruimtelijke Economie en aan de creatie van streekhuizen. De provinciebesturen zouden tot taak krijgen om die streekhuizen uit te bouwen, een coördinerende rol spelen bij het streekgeen economisch beleid en bij de uitvoering van de projecten opgenomen in de streekcharters (streekplatformen).

De beleidsnota Van Mechelen inzake ruimtelijke ordening bouwt verder op het decreet en de taakverdeling die daarin is voorzien met de bovenlokale taken van de provinciebesturen en de uitvoeringsbevoegdheid van de provinciebesturen.

De beleidsnota Toerisme ziet een coördinerende en stroomlijnende functie voor de provincies weggelegd. De minister bouwt verder op de initiatieven die meerdere provincies hebben genomen. In de discussie in het Vlaams parlement stelde de minister overigens: 'het is eigenaardig dat Vlaanderen,

ondanks zijn sterke toeristische sector, nooit een politiek gevoerd heeft voor die sector. Tot nog toe gebeurde dat namelijk door de provincies' (Vlaams parlement, Beknopt Verslag, 15 maart 2000, nr 43, p9).

Groep 2

De beleidsnota milieu pleit voor goede taakverdeling en afbakening tussen Vlaanderen, provincie en gemeenten. 'Provincies fungeren als initiator, coördinator en stimulator van het Vlaamse milieu- en natuurbeleid. Er is evenwel dringend behoefte aan een verdere uitklaring en duidelijke afbakening van de rol van de provincies in het gebiedsgericht milieubeleid ... zodat allerlei inefficiënte overlappingen met bijvoorbeeld functioneel gedecentraliseerde administraties en met intercommunales voor streekontwikkeling worden wegewerkt.'

De beleidsnota Dua blijft op de vlakte als het over de concretisatie gaat van deze taakverdeling en afbakening op het vlak van de bevoegdheid voor het beheer van de waterlopen (met inbegrip van de 'actualisering van de werking van Polders en Wateringen'), het decreet integraal waterbeheer en het gebiedsgericht beleid ('voor het gebiedsgericht beleid is ook de rol van de provincies en gemeenten in het kader van de convenanten van groot belang, aanvullend op het Vlaams beleid').

De beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken stelt wel dat het mobiliteitsbeleid door de drie bestuursniveaus moet worden gedragen maar, met uitzondering van de opdracht voor het ontwerpen van een fietsroutenetwerk, blijft dat verder vaag wat de provincies betreft. Ook in opsomming van de strategische projecten is onduidelijk hoe dit aan de taakverdeling wordt gekoppeld.

Groep 3

Tot deze groep rekenen we de beleidsnota's Anciaux (cultuur, wonen, stedelijk beleid), Sauwens (sport, monumenten en landschappen), Vogels (welzijn en gezondheid). Het zijn nota's waarin van de provincie geen of nauwelijks sprake is ondanks de vaststelling dat in sommige gevallen de provinciebesturen decretale taken vervullen of opdrachten toegewezen kregen door afspraken met de vorige regering.

Voor de bibliotheken leert lectuur van de nota Anciaux wel dat gedacht wordt aan regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten, waaruit mag worden besloten dat het bibliotheekdecreet zal worden gewijzigd voor wat de provinciale inbreng betreft. De nota Anciaux inzake cultuur is ook op andere vlakken duidelijk door de keuzes die wel worden voorgesteld: het cultuurbeleid in de sub-regio moet in hoge mate steunen op intergemeentelijke of subregionale samenwerkingsverbanden waarbij de centrumsteden een centrale rol spelen.

De Raad wil met dit overzicht van de nota's niet onverkort pleiten voor een versterking van de rol van de provinciebesturen op alle vlakken. De Raad verwijst hier naar het voorstel van de CBO dat het provinciale profiel opbouwde op basis van soorten taken. De Raad vindt wel dat het van onbehoorlijk bestuur getuigt om eerst, door de vorige regering, initiatieven in samenwerking met de provinciebesturen te starten en deze dan vervolgens in een volgende ronde beleidsnota's vanuit een nieuwe regering te negeren. Bovendien hebben de provincies hetzij uit eigen initiatief hetzij als gevolg van decretale bepalingen taken opgenomen. Deze inventarisatie zou minstens moeten worden meegenomen al was het maar om aan te geven wat met deze initiatieven nu verder moet gebeuren.

De Raad vindt de keuze inzake het streekgericht economisch beleid consequent met de inhoud van de afsprakennota en de bepalingen in het Regeerakkoord. Het voornaamste probleem is immers de democratische dekking en de ondoorzichtigheid van het intermediaire veld. De keuzes in de beleidsnota Van Mechelen kunnen hieraan tegemoetkomen. Toch vindt de Raad dat nog veel vragen overblijven. Wat betekent de coördinerende rol van de provinciebesturen concreet en hoe verhouden de

streekhuizen zich tot de bestaande instituties (acties van gemeenten en steden, de intercommunales, de streekplatformen, de STC's, de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen)? Van het antwoord op deze beide vragen hangt de interpretatie van de beleidsnota af. Het is denkbaar dat de coördinerende rol van de provinciebesturen uiteindelijk 'leeg' blijkt te zijn.

Een interessante test in dat verband worden de ervaringen met de beheersovereenkomsten tussen de Vlaamse regering en vier provincies in het kader van de gebiedsgerichte programma's voor de Europese structuurfondsen (periode 2000-2006). Deze beheersovereenkomsten zijn ondertussen door de Vlaamse regering goedgekeurd (naast beheersovereenkomsten met de steden Gent en Antwerpen voor stedelijke programma's).

2.4. Gebiedsgericht beleid

A Algemeen

In enkele beleidsnota's komt het gebiedsgericht beleid aan bod. We hadden het al over de beleidsnota Van Mechelen (streekeigen management op het economische vlak), de nota Dua (gebiedsgericht milieubeleid, integraal waterbeheer op het niveau van de watersystemen) en over de nota Anciaux (cultuur op basis van samenwerking rond de steden als culturele draaischijf). De verhouding provincies - gemeenten wordt per nota verschillend benaderd (Van Mechelen, Anciaux) ofwel nog niet ingevuld (Dua). De verschillende balans tussen provincies en gemeenten is voor de Raad geen probleem: het is immers onmogelijk om één blauwdruk voor alle beleidsterreinen te gebruiken. Beide nota's hebben het voordeel dat ze een keuze vooropstellen. De nota Anciaux is op dat vlak het duidelijkst.

In de beleidsnota Vogels wordt gepleit voor een stroomlijning en harmonisatie van de vele sub-regionale werkgebieden op het vlak van de welzijns- en gezondheidszorg (LOGO's, SIT's, ziekenhuis-regio's, planningsgebieden voor ouderenvoorzieningen, de palliatieve netwerken, de Rosi's, het sub-regionale welzijnsoverleg). De minister lijkt gewonnen voor een eenmaking van werkgebieden in functie van betere registratie, coördinatie en resultaatsmeting.

De Raad stelt vast dat het zeer onduidelijk blijft hoe al deze verbanden zich verhouden tot de gemeenten en provincies en wat de positie is van de OCMW's in deze reorganisatiebeweging. Niet alleen op lokaal vlak (zie hierboven) maar ook op subregionaal vlak lijkt de visie van de minister nu eerder te gaan in de richting van een gelijkwaardige positie van het OCMW ten opzichte van allerlei sectoren en private actoren. De primauteit van de politiek, een basisbeginsel van de Vlaamse regeringsverklaring, is hier zeer onduidelijk.

B. Steden en platteland

De beleidsnota Anciaux (stedenbeleid) inventariseert beleidsinstrumenten voor de ondersteuning van de steden (Antwerpen, Gent en de middelgrote steden). We hadden het al over de omvorming van het SIF tot een Stedelijk Impulsfonds. De minister heeft het nog over een rollend stadsvernieuwingsfonds en over de inschakeling van vormen van publiek - private samenwerking waarvoor evenwel nog een wettelijk kader nodig is (en overleg met de federale overheid). In de beleidsnota krijgt het integraal beleid veel aandacht: alle beleidssectoren komen aan bod. In dat verband worden nog een Task Force vermeld, een Witboek stedenbeleid en een cel stedelijk beleid in de administratie. De minister stelde in het Vlaams parlement dat de oprichting van die cel reeds gerealiseerd is (Vlaams parlement, Beknopt Verslag, 22 februari 2000, nr 36, p26).

De integraliteit van stedelijk beleid kwam al aan bod, wetenschappelijk zelfs sterker uitgewerkt, in de beleidsnota Peeters uit de vorige Vlaamse regering. Toch heeft de nota Anciaux de verdienste een overzicht te bieden van de complexiteit van stedelijk beleid en uitdrukkelijk het integrale in de focus te houden. Bovendien komt het stedenbeleid ook sterk aan bod in de beleidsnota cultuur en de

beleidsnota woonbeleid. De minister profileert zich daardoor duidelijk.

De beleidsnota Dua besteedt kort aandacht aan de noodzaak van een subsidiair, gebiedsgericht en integraal plattelandsbeleid gesteund op een multifunctionele rol van de landbouw (de rol als milieubeheerder, als monumentenbeheerder, hoevetoerisme, zorgboerderijen,...). De minister van Landbouw wil haar coördinerende rol waarmaken (met input van de bevoegde ministers). De minister kondigt de oprichting aan van een multidisciplinair team dat een ontwerp van geïntegreerd plattelandsbeleid zal voorleggen.

De Raad stelt vast dat de relatie tussen geïntegreerd stedenbeleid en geïntegreerd plattelandsbeleid onduidelijk is. De beleidsnota stedenbeleid is veel meer uitgewerkt en lijkt al tot een prioriteit te zijn uitgegroeid. De status van het proces rond plattelandsbeleid is veel onduidelijker. In eerste instantie staat hier nog de verbreding voorop van het Plattelandsontwikkelingsprogramma in het kader van de Europese verordening 1257/99.

De Raad stelt vast dat de kans toeneemt dat er twee circuits van geïntegreerd beleidsdenken ontstaan, ondersteund door twee 'cellen' in de Vlaamse administratie. De Raad ziet meer heil in een algemene gebiedsgerichte organisatie van de Vlaamse administratie waarbij, afhankelijk van de thema's, nu eens stedelijke, dan weer landelijke accenten gelegd worden maar ook vaak steden en landelijke gebieden worden samengenomen vanuit een integrale gebiedsgerichte benadering.

De Raad erkent met de verschillende ministers de nood aan meer integraliteit in het beleid. De ervaringen met de interdepartementale werkgroepen die ook al in het verleden werden opgericht, zijn echter zelden onverdeeld positief geweest. De Raad geeft hiermee aan dat de nood aan integraliteit belangrijke gevolgen heeft voor de organisatie van de Vlaamse overheid op politiek en op departementaal niveau en in de verhouding met de vele diensten van de Vlaamse regering buiten de departementen. Integraliteit veronderstelt voor de Raad dat op centraal niveau meer en krachtiger maar dan enkel op hoofdlijnen wordt gestuurd. Dat vereist degelijk onderbouwde projectstructuren met mensen vanuit verschillende diensten en externe deskundigen. Die projectstructuren moeten steunen op een behoorlijke en standvastige ondersteuning. Veel mooie initiatieven liepen in het verleden hierop stuk. De uitvoering van de integraliteit zal volgens de Raad ook meer moeten worden gedecentraliseerd. Het is op dit punt dat gebiedsgericht beleid een meerwaarde kan leveren.

C. Samenwerking tussen gemeenten en OCMW's

De beleidsnota Sauwens geeft een belangrijke prioriteit aan de creatie van een vernieuwd publiekrechtelijk kader voor samenwerking tussen gemeenten en OCMW's. De Raad deelt deze prioriteit en hoopt dat deze Vlaamse regering slaagt waar de vorige faalde: zowel de flexibiliteit als de democratische kwaliteit van deze samenwerkingsvormen ondersteunen door een vernieuwd juridisch kader.

In enkele beleidsnota's is er aandacht voor de samenwerking tussen gemeenten en OCMW's: de nota Anciaux (cultuur), de nota Landuyt (werkgelegenheid), de nota Vogels (samenwerking tussen OCMW's). In de Vlaamse regeringsverklaring staat dat de regering de samenwerking tussen gemeenten financieel wil belonen. In de beleidsnota's is dit aspect niet uitgewerkt. In de nota Vogels staat dat samenwerkende OCMW's de vzw-formule kunnen gebruiken. De Raad geeft de voorkeur aan publiekrechtelijke samenwerkingsvormen.

In enkele beleidsnota's is er expliciet aandacht voor meer publiek-private samenwerking: Van Mechelen (economie), Landuyt (werkgelegenheid), Vogels (welzijn en gezondheid), Anciaux (cultuur en stedenbeleid). De Raad hoopt dat het decreet ook deze samenwerkingsvormen een stevig juridisch kader biedt.

2.4 De regierol van gemeenten

Drie sectoriële beleidsnota's gaan, meer dan de andere, grondiger in op de regierol die gemeenten op

bepaalde domeinen kunnen spelen: de beleidsnota's Anciaux (cultuur en wonen) en de nota Landuyt (werkgelegenheid). De beleidsnota Vogels (rol van OCMW's) is op dit punt helemaal vaag (zie hierboven).

De Raad waardeert in de geciteerde nota's de creatieve visie die op de rol van gemeenten wordt gehanteerd. Dat beantwoordt aan moderne inzichten over de rol van verkozen besturen in het veld van actoren.

In de beleidsnota wonen wordt de regierol van de gemeenten, conform de Wooncode, erkend. Enigszins onduidelijk is hoe dit zich verhoudt tot de blijkbaar ook coördinerende rol van de 'coördinator voor de sociale huisvesting' die naast zijn rol als toezichter op de sociale huisvestingsmaatschappijen (voor rekening van de VHM) blijkbaar ook 'een belangrijke rol zal spelen in de coördinatie van het woonbeleid op lokaal niveau en in de integratie ervan in het Vlaamse en gemeentelijke woonbeleid.'

De beleidsnota Landuyt inzake werkgelegenheid kondigt een belangrijke stap aan in de bestuurlijke reorganisatie van een druk beklant landschap van instellingen, projecten, statuten en subsidiëringsprocedures. De Raad vindt deze beleidsnota vanuit het perspectief van de bestuurlijke organisatie een interessante case. De nota zelf is doorwrocht en de Raad vindt dat de bestuurlijke afwegingen, conform het pact met de gemeenten en OCMW's, goed tot hun recht komen. De conceptie van hun rol als politiek bestuur wordt hier erkend op een beleidsdomein waarop de gemeenten tot voor enkele jaren eerder zwak aanwezig waren.

De lokale werkwinkels worden de draaischijf van een integraal werkgelegenheidsbeleid. De werkwinkels verzekeren de geïntegreerde basisdienstverlening als recht voor werkzoekenden en onder regie van de VDAB (zowel voor de werkgelegenheid als voor de opleiding, mobiliteit en kinderopvang). De lokale werkwinkels zijn ook verantwoordelijk voor het samenbrengen van vraag en aanbod van de nieuwe dienstenwerkgelegenheid waarbij de lokale overheid als regisseur zal optreden. De werkwinkels kunnen wijkgericht, gemeentelijk of intergemeentelijk vorm krijgen. Ook in dit verband valt de term 'geïntegreerd loket' specifiek voor deze materies. De beleidsnota belicht de regiefunctie van de gemeenten: de rollen van gemeenten (ondersteunend, coördinerend, bepalend, uitvoerend, initiërend, faciliterend,...) kunnen van situatie tot situatie verschillen. De centrale overheid treedt ondersteunend op en de relatie wordt geregeld in overeenkomsten.

Het is voor de Raad wel onduidelijk hoe de versterkte rol van gemeenten zich verhoudt tot de hervorming van de STC's naar Subregionale werkgelegenheidsbureaus (SWB). Deze SWB's zouden door een professioneel team ondersteund worden en 'een nauwe band' met de gemeenten hebben.

3 Aanbevelingen

De Raad formuleert tot slot enkele aanbevelingen.

3.1. De zorg voor binnenlands bestuur op regeringsniveau verankeren

De Raad stelt vast dat het geheel van de geplande beleidsvoornemens een grote impact heeft op de bestuursorganisatie:

- op Vlaams departementaal niveau (geïntegreerd beleid);
- op het vlak van de werking van en de verhouding met de adviesraden en de VOI's;
- op het niveau van de bestuursrelaties met de provinciebesturen en gemeentebesturen;
- op het niveau van de taken en functies van de gemeenten, provincies en OCMW's;
- op de positie van de gemeenten en provincies in verhouding tot nieuwe of herziene vormen van functionele besturen en tot de private actoren.

De Raad stelt vast dat de aandacht voor de gemeenten, OCMW's en provincies en voor de verhoudingen tussen besturen in alle beleidsnota's, zij het in uiteenlopende mate en met verschillende kwa-

liteit, aanwezig is. De Raad vindt dat een positieve evolutie ten opzichte van vorige regeringen: het is een indicatie dat er meer aandacht komt voor de kwaliteit van het bestuurlijke apparaat. De Raad heeft in dit advies aangegeven dat ze het zeer positief vindt dat een aantal basisprincipes in vele beleidsnota's als uitgangspunten worden gebruikt.

Zoals dat echter ook bij vorige regeringen steeds het geval was, valt het de Raad op dat de bestuurlijke onderbouw in elke nota afzonderlijk wordt aangepakt, vaak met een eigen terminologie en filosofie. De beleidsnota Sauwens blijft binnen de klassieke binnenlandse aangelegenheden en heeft niet de ambitie het bestuurlijke beleid van de hele Vlaamse regering te onderbouwen. Op basis van de beleidsnota's merkt de Raad niet dat er voortgang zou zijn op het vlak van de coördinatie van het Vlaamse binnenlandse bestuurlijk beleid.

De Raad vindt dat de bestuurlijke effectmeting, zoals overigens voorzien in de Vlaamse regeringsverklaring, op Vlaams niveau vorm moet krijgen. Nu komen de beleidsnota's afzonderlijk tot stand. Het is volgens de Raad nodig dergelijke nota's in hun ontwerpfase te screenen op bestuurlijke gevolgen, zodat de ministers, de Vlaamse regering en het Vlaams parlement een 'holistisch' beeld krijgen van de verzamelde gevolgen van al de geformuleerde intenties voor het binnenlands bestuur. De Raad vraagt met andere woorden dat de Regering op dit punt ook echt als een college functioneert en zich gezamenlijk verantwoordelijk voelt voor de wijzigingen die aan de bestuursorganisatie worden aangebracht.

De Raad stelt vast dat het de Regering menens is met de zorg voor bestuurlijke kwaliteit. Dat zou dan volgens de Raad ook moeten worden vertaald in structurele maatregelen zodat de bestuurlijke effectmeting en de afstemming van alle aparte initiatieven in de besluitvorming van de Vlaamse regering wordt ingebouwd. De Raad denkt aan volgende maatregelen:

- de minister-president is volgens de Raad het best geplaatst om deze integrale zorg te bewaken;
- in de opbouw van beleidsbrieven zou een procedure voor bestuurlijke toetsing in het inter-kabinettenoverleg moeten worden ingebouwd;
- de Raad zelf is bereid een rol te spelen in deze afwegingen zodra de Raad voldoende bemand is om deze rol ook professioneel te kunnen opnemen;
- een geïntegreerde opvolgingsstructuur realiseren conform het pact met gemeenten en OCMW's en de afsprakennota met de provinciebesturen.

3.2. Bestuurlijke effectmeting

De Raad weet dat beleidsnota's niet als operationele beleidsbrieven mogen worden gelezen. Toch vraagt de Raad de aandacht van de hele Regering voor de inschatting van taken en opdrachten in verhouding tot de systeemcapaciteit van gemeenten, OCMW's en provinciebesturen. Het is voor de Raad en wellicht ook voor de Regering niet duidelijk wat de financiële gevolgen zijn van alle voorgestelde plannen voor de gemeenten, OCMW's en provinciebesturen. De Raad plaatst dat in het perspectief van de financiële verwachtingen van deze besturen als gevolg van onder andere: de politiehervorming, de pensioenlast, de hervormingen van de energie-intercommunales, de gevolgen van de sociale akkoorden in de welzijns - en gezondheidssector,...

De Raad neemt zich voor op dit punt adviezen voor de Regering uit te werken, eventueel in de vorm van scenario's voor toekomst.

De Raad werkt aan een lijst met bestuurlijke indicatoren die zowel voor de Raad zelf als voor de Regering allicht nuttig kunnen zijn om de inschatting van maatregelen en effecten beter te onderbouwen.

Brussel, 29 maart 2000

(get.) De voorzitter,

(get.) Secretariaat

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Advies 2-2000: De Regionalisering van de provincie- en van de gemeentewet als complex probleem

Hierna wordt de reeds sinds het Sint-Michielsakkoord van 29 september 1992 aan de orde zijnde regionalisering van de provincie- en van de gemeentewet benaderd enerzijds als een complex juridisch probleem, dat in grote mate beheerst wordt door grondwettelijke bepalingen en randvoorwaarden en anderzijds als een complex politiek probleem, dat dan weer wordt beïnvloed door in het verleden op communautair vlak uitgewerkte juridische regelingen en door nieuw gerezen vragen betreffende de vertegenwoordiging van de Vlamingen in de Brusselse gemeentebesturen en betreffende het statuut van de Brusselse randgemeenten en van de gemeente Voeren.

1. De regionalisering als constitutioneel vraagstuk

1.1. Vooraf zij eraan herinnerd dat de huidige Grondwet verschillende artikelen bevat, die de bevoegdheid om de gemeentelijke en provinciale organisatie in ons land te regelen voorbehouden aan de federale wetgevende instanties. Meer bepaald zijn dan bedoeld:

- de provinciale indeling (art. 5 en 163);
- de wijziging van de grenzen van de provincies en van de gemeenten (art. 7);
- de regeling – met eerbiediging van de grondwettelijke beginselen – van de provinciale en gemeentelijke instellingen, van de binnengemeentelijke territoriale organen en van de volksraadpleging in de gemeenten en de provincies (art. 41 en 162);
- de oprichting en de organisatie van agglomeraties en van federaties van gemeenten (art. 165 en 166);
- het inperken van de fiscale bevoegdheden van de gemeenten en provincies (art. 170 en 173);
- het regelen van de wijze van bekendmaking van de besluiten en verordeningen van gemeentelijk en provinciaal bestuur (art. 190);
- het opleggen van de eed en het bepalen van de formule ervan (art. 192).

In artikel 162 is uitdrukkelijk uitzondering gemaakt voor het administratief toezicht en voor de verenigingen van gemeenten en van provincies. Daarenboven is in artikel 41 bepaald dat bij decreet bijkomende voorwaarden kunnen worden gesteld evenals de wijze kan worden geregeld waarop binnengemeentelijke territoriale organen kunnen worden opgericht. De bijzondere wetgeving op de hervorming van de instellingen heeft deze bevoegdheidsoverdrachten gerealiseerd; zij vloeien niet rechtstreeks voort uit de Grondwettekst, die deze alleen mogelijk heeft gemaakt. In de bijzondere wet op de hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 zijn deze bevoegdheidsoverdrachten trouwens nader gepreciseerd. Zij bevat uitzonderingen op de bevoegdheden m.b.t. de uitoefening van het administratief toezicht en voor wat de intercommunales betreft is een uitzondering opgenomen voor het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding; tevens behoort het fiscaal statuut van de intercommunales tot de bevoegdheid van de federale wetgever.

1.2. Problematisch is dat geen enkel van voormelde artikelen uit de Grondwet is opgenomen in de herzieningsverklaring van mei 1999. Ten tijde van het Sint-Michielsakkoord werd echter uitdrukkelijk gesteld dat minstens de wijziging van artikel 162 van de Grondwet noodzakelijk was om de organieke wetgeving betreffende de provincies en de gemeenten te kunnen regionaliseren.

1.3. Het is wel bekend dat intussen ook stemmen zijn opgegaan die stellen dat een grondwetsherziening geen strikte vereiste is. Daarbij wordt o.m. gewezen op een arrest van het Arbitragehof van 23 december 1987 waaruit wordt afgeleid dat zowel de Grondwet als de bijzondere wet de gewesten en de gemeenschappen kunnen machtigen om bij decreet het domein, dat normaal aan de wetgever is voorbehouden, te betreden. Ter staving wordt tevens aangevoerd dat de bevoegdheden, die thans aan de gewesten en de gemeenschappen toekomen voor de financiering van de gemeenten en van de provincies, zelfs alleen steunen op een bijzondere wet en dat daarbij geen grondwetsherziening te pas is gekomen. Hetzelfde geldt trouwens voor wat de organieke regeling van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn betreft. Feit is echter dat in de Grondwet geen sprake is van beide laatstvermelde aangelegenheden en dat verder de totnogtoe in feite gevolgde handelwijze met betrekking tot de bepalingen van de artikelen 41 en 162 van de Grondwet er steeds op neerkwam dat vooraf de Grondwet werd herzien vooraleer de bijzondere wetgever het aan de gewesten heeft opgedragen wetgevend op te treden, met name op het gebied van het administratief toezicht en van de intercommunales.

Volledigheidshalve kan ook gewezen worden op artikel 80 van de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen. Zonder dat artikel 7 van de Grondwet werd gewijzigd werd door de bijzondere wetgever een medebeslissingsrecht (eensluidend advies) gegeven aan de gewestregeringen indien de federale regering het initiatief neemt om samenvoegingen van gemeenten door te voeren.

1.4. Doch zelfs in de veronderstelling dat in de toekomst tot de regionalisering van de organieke regeling van de gemeenten en van de provincies zou worden overgegaan door alleen de bijzondere wetgeving op de hervorming der instellingen (bijzondere wet van 8 augustus 1980) te wijzigen, dan rijzen er nog verschillende problemen m.b.t. de mogelijk daarin op te nemen uitzonderingsbepalingen.

In het Sint-Michielsakkoord werd t.a.v. de regionalisering van de organieke wetgeving betreffende de gemeenten aangenomen dat de bepalingen, die voorkomen in de pacificatiewet van 9 augustus 1988 en de bevoegdheden inzake politie en brandweer federaal zouden blijven. Toch is het duidelijk dat de ondertekenaars van het Sint-Michielsakkoord geen voldoende duidelijk beeld voor ogen hadden van alle mogelijke knelpunten, die zich m.b.t. de organisatie van het binnenlands bestuur kunnen voordoen en tot uitzonderingsbepalingen kunnen leiden. Deze betreffen zeker niet alleen de pacificatiewetgeving en de politie- en brandweerorganisatie. Zij betreffen daarenboven niet alleen de gemeentelijke organisatie.

1.5. Zonder daarbij naar volledigheid te streven moet alleszins gewezen worden op volgende knelpunten:

- de positie van de provinciegouverneurs, van de vice-gouverneur in Brussel, van de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, van het college van provinciegouverneurs en van de arrondissementscommissarissen in de provinciewet;
- de aan de Koning totnogtoe toekomende bevoegdheden voor de benoeming van de gouverneurs en van de burgemeesters;
- de kieswetgeving; er zij b.v. op gewezen dat de onverenigbaarheden voor het lidmaatschap van de provincieraden in de provinciekieswet zijn geregeld terwijl die voor de gemeenteraadsleden voorkomen in de gemeentewet; daarenboven rijst de vraag of een goede organieke regeling van de gemeenten en van de provincies wel denkbaar is indien niet minstens bij decreet wijzigingen kunnen worden aangebracht aan de kieswetgeving; men moet trouwens voor ogen houden dat artikel 162, 1° van de Grondwet alleen de rechtstreekse verkiezing van de provincie- en gemeenteraden vooropstelt zodat indien de gewesten -zonder uitdrukkelijk voorbehoud op dit punt- bevoegd zouden worden om de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen zij ook die verkiezing zullen kunnen regelen;

- de wetgeving op de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel;
- de regeling van (de bevolkingsadministratie en van) de burgerlijke stand, van de bekendmaking van de provinciale en gemeentelijke besluiten en verordeningen en van de eedaflegging;
- het vaststellen van uitzonderingen op de gemeentelijke en provinciale belastingsbevoegdheid;
- de wijziging van de provincie- en gemeentegrenzen, de samenvoegingen van gemeenten en de provinciale indeling;
- de binnengemeentelijke territoriale organen, waarvoor de Grondwet trouwens ook nu al in één geval een decreet, aangenomen met bijzondere meerderheid, vereist;
- de agglomeraties en de federaties van gemeenten;
- de regeling van de materies, waarbij lokale besturen zijn betrokken en die vooralsnog federaal blijven: o.m. instellingen van de eredienst, plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, specifiek toezicht; wetgeving inzake lijkbezorging, columbaria en asverstrooiing; volkstellingen, e.d.m.;
- politie- en brandweerpersoneel in de gemeenten.

1.6. Alleszins moet duidelijk zijn dat indien de stelling de bovenhand zou halen dat voor de regionalisering van de organieke regeling van de gemeenten en van de provincies een grondwets-herziening is vereist deze zich geenszins zal kunnen beperken tot de herziening van de artikelen 41 en 162. Indien daarentegen deze hervorming alleen zal worden doorgevoerd door een bijzondere wet, dan dringt zich nu reeds een meer adequate precisering op van wat onder de beoogde gewestbevoegdheid zal worden verstaan. Ten aanzien van bovenstaande knelpunten zullen in beide hypothesen alleszins duidelijke standpunten moeten worden ingenomen.

2. De regionalisering als communautair vraagstuk

2.1. De politieke vraagstukken, die rijzen naar aanleiding van de regionalisering van de gemeente- en van de provinciewet betreffen voornamelijk:

- het statuut van de Brusselse randgemeenten en van de gemeente Voeren,
- de regeling betreffende de taalkennis van de mandatarissen in de Brusselse randgemeenten en in de taalgrensgemeenten,
- het statuut van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,
- de bepalingen in de provinciewet betreffende de gouverneur en de vice-gouverneur in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, de adjunct-gouverneur in de provincie Vlaams-Brabant en het college van provinciegouverneurs,
- de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap m.b.t. provinciale aangelegenheden en de organisatie zowel als de uitoefening van het gewoon administratief toezicht op de gemeenten uit het Duitstalig gebied (pro memorie).

In dit verband zij eraan herinnerd dat in de verklaring tot herziening van artikel 162 van de Grondwet van april 1995 de volgende tekst was opgenomen ter motivering nl.: “om, met toepassing van artikel 39 van de Grondwet, de organieke wetgeving inzake provincies en gemeenten te regionaliseren, met uitzondering van wat is geregeld in de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen (de pacificatiewet) ...”. De zogeheten pacificatiewet betreft echter alleen een beperkt deel van het probleemgebied.

2.2. Wat het statuut van de Brusselse randgemeenten en de gemeente Voeren betreft is de federale wetgever bevoegd gebleven voor de organisatie van het gewoon administratief toezicht. Inzonderheid voor de gemeente Voeren heeft de federale wetgever de procedure zodanig georganiseerd dat de Vlaamse regering de facto haar bevoegdheden niet kan uitoefenen dan na advies van het taalgemengde college van gouverneurs.

Tevens werden voor deze gemeenten aparte regelen opgenomen in de gemeentewet m.b.t. de rechtstreekse verkiezing van de schepenen, de proportionele samenstelling van het college van burgemeester en schepenen en de besluitvorming in het college bij consensus. Laatstvermelde regeling houdt tevens in dat de zaak moet worden voorgelegd aan de gemeenteraad indien geen consensus wordt bereikt (art. 15 § 2, en 107 van de nieuwe gemeentewet).

Verder geldt ten aanzien van de Brusselse randgemeenten en t.a.v. de taalgrensgemeenten artikel 72bis van de nieuwe gemeentewet waarbij elk gemeenteraadslid, elke schepen en de burgemeester de voor de uitoefening van hun ambt noodzakelijke kennis moeten hebben van de taal van het taalgebied, waarin de gemeente gelegen is.

2.3. In verband met de gemeenten uit het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest gelden de bepalingen van de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet:

- het aantal schepenen kan met één worden vermeerderd indien schepenen van Nederlandse en Franse taalaanhorigheid verkozen zijn;
- er kan een bijkomende schepen met een andere taalaanhorigheid worden verkozen indien met toepassing van de gewone regeling alleen schepenen van éénzelfde taalaanhorigheid verkozen zijn;
- bij verhindering van een schepen wordt indien alle andere schepenen van Franse taalaanhorigheid zijn, de verhinderde schepen vervangen door een Nederlandstalig gemeenteraadslid;
- wanneer de gemeenteraad geen enkel Nederlandstalig gemeenteraadslid telt, kan het eerst gerangschikte lid van de raad voor maatschappelijk welzijn van die taalgroep of het daartoe van rechtswege aangewezen lid alle akten en stukken betreffende het gemeentebestuur onderzoeken op dezelfde wijze als de raadsleden.

2.4. Aan de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad zijn ingevolge artikel 280bis van de nieuwe gemeentewet bevoegdheden toegewezen t.a.v. de betrokken gemeenten. De door de federale regering benoemde vice-gouverneur en de adjunct-gouverneur in de provincie Vlaams Brabant kregen verder bevoegdheden toegewezen op het gebied van de toepassing van de wetten en verordeningen op het gebruik van de talen in bestuurszaken en het onderwijs, respectievelijk in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad en in de Brusselse randgemeenten. Tevens bevat de provinciewet een artikel 131bis betreffende het college van provinciegouverneurs, dat meer bepaald het toezicht op de gemeenten Voeren en Komen-Waasten tot voorwerp heeft.

2.5. Bovenstaande regelingen kunnen niet losgedacht worden van de totnogtoe uitgewerkte regelingen m.b.t. de communautaire spanningen en “checks and balances” in ons land.

Ten aanzien van de regionalisering van de provincie- en van de gemeentewet rijzen bijgevolg ook vragen over de exacte reikwijdte ervan en over de eventueel te maken uitzonderingen, die vooral betrekking kunnen hebben op de Brusselse gemeenten, op de Brusselse randgemeenten en op de gemeente(n) Voeren (en Komen-Waasten). Men mag daarbij niet uit het oog verliezen dat zijdelings hier dezelfde vragen rijzen met betrekking tot de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

2.6. Met betrekking tot de gemeenten uit het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest kunnen de inmiddels

gerezen vragen en ingenomen standpunten als volgt worden samengevat:

- Moeten niet vooraf verdergaande waarborgen worden toegekend ten behoeve van de Vlamingen alvorens de gemeentewet en ook de provinciewet m.b.t. het tweetalig gebied kunnen worden geregionaliseerd? Deze waarborgen slaan dan op de gegarandeerde aanwezigheid van Nederlandstaligen in de gemeente- (en O.C.M.W.-)raden, in de colleges van burgemeester en schepenen (eventueel met minimum gegarandeerde bevoegdheidspakketten voor de Vlamingen en de eventuele aanstelling van een Vlaamse mede- of vice-burgemeester en van een adjunct-secretaris van een andere taalrol), in de intercommunales en in de gemeentelijke v.z.w.'s. Zij slaan eveneens op de benoeming van de gouverneur en van de vice-gouverneur.
- Zal t.a.v. het afdwingen van deze waarborgen een parallellisme worden getrokken met de regelingen voor de Franstalige minderheid in België (v.b. pariteit in de regering) of zal het parallellisme – in tegenstelling met de in Vlaanderen overheersende stelling – eerder worden gemaakt met het afdwingen van nieuwe regelingen voor de Franstaligen in de Brusselse randgemeenten?
- Indien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheid krijgt toegewezen om de organieke regeling te bepalen voor de gemeenten en voor de in de provinciewet geregelde Brusselse aangelegenheden (al dan niet m.i.v. het rechtsprekend college) kan de Raad van dit Gewest dan deze ordonnanties en de latere wijzigingen ervan aannemen met een gewone meerderheid of is dan de meerderheid in elke taalgroep vereist –eventueel gekoppeld aan een twee derde meerderheid voor het geheel?

2.7. Ten aanzien van de Brusselse randgemeenten en Voeren zijn de inmiddels geformuleerde standpunten en vragen minder uitgewerkt. Van Vlaamse zijde wordt een volledige regionalisering voorgestaan zodat de federale wetgever alleszins zijn bevoegdheid zou verliezen om het toezicht t.a.v. deze gemeenten te organiseren. Tevens wordt vooralsnog geen bezwaar aangetekend tegen het behoud van de bepalingen uit de pacificatiewet, die betrekking hebben op de verkiezing van het college van burgemeester en schepenen en op de besluitvorming bij consensus. Het spreekt echter vanzelf dat indien het debat hierover wordt heropend, van Franstalige zijde in alle scherpte vragen op de voorgrond zullen worden gebracht m.b.t. het statuut van de Franstaligen in deze gemeenten.

3. Slotbeschouwing

- 3.1. Er kan op het gebied van de organieke regeling van het binnenlands bestuur een zeer groot verschil worden vastgesteld tussen federale staten, die centripetaal zijn gegroeid (het historisch gegroeide klassieke federale model) en die waar het federalisme steunt op centrifugale tendensen (de federalisering van de voorheen unitaire staten).
- 3.2. In het centripetaal federalisme is het logisch dat de deelstaten zelf hun eigen binnenlands bestuur organiseren en dat de organieke regeling van de lokale besturen (provincies en gemeenten) een deelstaatbevoegdheid is en blijft. De discussie kan dan alleen nog slaan op de eventueel in de federale Grondwet op te nemen principiële bepalingen, die door elke deelstaat moeten gerespecteerd worden (zoals b.v. de bescherming van de zelfstandigheid van deze besturen, de rechtstreekse verkiezingen van de raden en de toe te kennen financiële waarborgen) en op de rechten, die de federale overheid kan doen gelden om de lokale besturen bij federale taken en opdrachten te betrekken (al dan niet met tussenkomst van of in samenwerking met de deelstaten).
- 3.3. In het centrifugaal federalisme zou weliswaar dezelfde logica kunnen worden ontwikkeld hetgeen dan inhoudt dat de gewesten zelf, mits naleving van de federale grondwettelijke principes en van de rechten die de federale overheid zich voor bepaalde functionele bevoegdheidsdomeinen voorbehoudt, de organieke regeling van het binnenlands bestuur bepalen. In de Belgische context staan de communautaire problemen en spanningen echter het over de gehele lijn doortrek-

ken van deze logica in de weg.

- 3.4. Los van de aangestipte communautaire problemen, die zeker nog heel wat discussiestof zullen doen opwaaien, moet echter vooral bewaakt worden dat de regionalisering van de gemeente- en van de provinciewet op een coherente wijze wordt doorgevoerd.

De regionalisering sluit alleszins in dat ook de kieswetgeving daarbij wordt betrokken en dat de in de Grondwet – buiten de artikelen 41 en 162 – vermelde aangelegenheden, zoals de wijziging van de provincie- en gemeentegrenzen en de mogelijkheid om uitzonderingen te bepalen t.a.v. de fiscale bevoegdheden van de lokale besturen, gewestaangelegenheden dienen te worden. Hetzelfde geldt trouwens t.a.v. de regeling van de agglomeraties en van de federaties van gemeenten.

Verder zullen duidelijke afspraken moeten worden uitgewerkt over de eventueel nog centraal uit te oefenen benoemingsrechten m.b.t. gouverneurs en burgemeesters. In de klassieke federale logica zijn dit normaal deelstaatbevoegdheden, zij het eventueel met inspraak van de federale overheid indien dit nodig wordt geacht omwille van de bevoegdheden die door hen worden uitgeoefend op domeinen als politie, veiligheid, civiele bescherming e.d.m.

Bovenal dringt zich duidelijkheid op op het gebied van de functionele taakdomeinen, die de federale overheid voor zich zal voorbehouden op voormelde domeinen en op gebieden als vakbondsstatuut, bevolkingsadministratie, burgerlijke stand, lijkbezorging, plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, specifiek toezicht, financiering van gemeenten en provincies, e.d.m. Dit houdt tevens in dat duidelijke afspraken worden uitgewerkt over het betrekken van de gewesten bij de regeling van deze materies en over de bevoegdheid van de gewesten t.a.v. het personeel van de lokale besturen dat geheel of ten dele onder de federale functionele taakdomeinen, zoals politie en brandweer, zal blijven ressorteren.

Nota:

Voor de verdere uitdieping van deze aandachtspunten wordt verwezen naar:

- Belgische Senaat, Stuk 1-1333/1 (Z.1998-1999): Evaluatie van de werking van de nieuwe federale structuren. Verslag namens de Commissie voor de Institutionele Aangelegenheden, uitgebracht door de heren Caluwé, Coene, Desmedt en Hotyat;
- Vlaams Parlement, Stuk 253 (1995-1996)-11: Discussienota voor een verdere staatshervorming. Verslag namens de Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften, uitgebracht door mevrouw M. Van Hecke, de heren J. De Roo, J. Taylor, M. Vandenbussche, E. Van Vaerenbergh, F. Vermeiren en R. Voorhamme.

Brussel, 26 april 2000

(get.)De voorzitter,

(get.)Secretariaat

Secretarie van de Vlaamse Regering

Vlaamse Regering Vergadering van maandag 17 juli 2000

VR/PV/2000/30 - punt 48

Betreft: Vragen om advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over:

- kerntaken van de verschillende overheden
- verhouding tussen gemeente en OCMW
- subregionaal economisch beleid

(VR/2000/17.07/DOC.0706)

Beslissing: Onder voorbehoud van de doorvoering van een technisch nazicht, beslist de Vlaamse regering:

1. met toepassing van artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999 tot oprichting van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, en overeenkomstig bovengenoemde nota, de hoge raad advies te vragen over:
 - de kerntaken van de verschillende overheden,
 - de verhouding tussen gemeente en OCMW,
 - het subregionaal economisch beleid;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden, en de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen, te belasten met de uitvoering van deze beslissing.

(get.)

Jan Kerremans

wnd. secretaris

Nota aan de Vlaamse regering

Vragen om advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

over:

- kerntaken van de verschillende overheden
- verhouding tussen gemeente en OCMW
- subregionaal economisch beleid

1. Juridisch kader

Bij decreet van 30 maart 1999 werd de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur opgericht, die volgende opdrachten heeft:

- 1° bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie omtrent de binnenlandse bestuurlijke organisatie van Vlaanderen en de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, alsmede het opvolgen van het wetenschappelijk onderzoek dienaangaande;
- 2° advies uitbrengen over voorstellen en voorontwerpen van decreet en over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering die rechtstreeks betrekking hebben op de taken, de financiën of op enig ander aspect van het bestuur van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn of provincies;
- 3° advies uitbrengen omtrent het beleid inzake de binnenlandse bestuurlijke organisatie evenals de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de effecten op de taken, de financiën of op enig ander aspect van het bestuur van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn of provincies van het beleid van de Vlaamse regering en evoluties in de regelgeving en het beleid van elke andere regionale, federale of supranationale overheid;
- 4° de maatschappelijke, sociale en bestuurlijke ontwikkelingen opvolgen en interpreteren vanuit het perspectief van de lokale en provinciale besturen;
- 5° het bestaande beleids- en beheersinstrumentarium dat de lokale en provinciale besturen ter beschikking staat, evalueren.

Krachtens artikel 4 van het decreet worden verzoeken om advies door de voorzitter van het Vlaams parlement of door de Vlaamse regering ingediend.

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur werd plechtig geïnstalleerd op 22 november 1999. In deze nota wordt voorgesteld dat de Vlaamse regering drie vragen om advies indient bij de Hoge Raad. Het betreft vragen om advies in verband met:

- 1) de kerntaken van de verschillende overheden
- 2) de verhouding tussen gemeente en OCMW
- 3) het subregionaal economisch beleid

2. Algemeen uitgangspunt

Het Sint-Michielsakkoord leidde tot een politiek akkoord omtrent de regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving. Deze bevoegdheidsoverdracht is een conditio sine qua non om te komen tot een betere organisatie van het binnenlands bestuur. Op die manier zal de regelgeving

nauwer aansluiten bij de politieke cultuur en de opvattingen inzake overheidsmanagement zoals die in Vlaanderen leven.

De regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving heeft dan ook prioriteitswaarde in het Vlaams regeerakkoord.

Na de regionalisering beschikt Vlaanderen, dat sinds de bijzondere wet van 16 juli 1993 reeds grotendeels bevoegd is over de organieke regelgeving inzake OCMW's, over de noodzakelijke hefboomen voor een "interne staatshervorming". Het doel van deze hervorming is een betere organisatie van het binnenlands bestuurlijk landschap in Vlaanderen. Kwaliteit van bestuur en klantgerichtheid naar de burger moeten daarbij maximaal tot ontwikkeling komen.

Vraag 1: wat zijn de kerntaken van de verschillende overheden?

vooraf

In het Vlaams regeerakkoord wordt aangedrongen op de afbakening van de bevoegdheden van de diverse beleidsniveaus in Vlaanderen. Op korte termijn moet er duidelijkheid komen over de kerntaken van de bestuursniveaus.

Een eerste basisprincipe is de subsidiariteit. Dit betekent dat de beslissingen worden genomen door het meest functionele niveau en zo dicht mogelijk bij de burger. De gemeenten zijn daarom het vertrekpunt van de bestuursopbouw in Vlaanderen.

Het tweede basisprincipe is het primaat van de politiek. Opdrachten en bevoegdheden worden maximaal toevertrouwd worden aan organen die onder rechtstreekse controle staan van verkozen raden en niet langer aan structuren zonder afdoende democratische legitimiteit.

Zoals vermeld in het regeerakkoord en in de beleidsnota Binnenlandse Aangelegenheden is het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) voor de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur het aanknopingspunt voor de afbakening van de kerntaken.

Er zijn voor de CBO twee basispolitieke niveaus met een open belangensfeer: de gemeente en de Vlaamse overheid. De provincie vervult als intermediaire overheid een dienstbare rol voor gemeenten en deelstaat op het vlak van de gebiedsgerichte beleidsvoering.

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur moet ook rekening houden met de bestuurlijke dynamiek op het terrein. De afbakening van kerntaken is een voortdurend proces, zodat het onredelijk is te verwachten dat de discussie in enkele maanden leidt tot afgeronde besluiten.

moeilijkheden

De afbakening van kerntaken roept veel normatieve vragen op die niet door wetenschappelijke criteria alleen te beslechten zijn. Volgende vragen duiken op:

- wat is de rol van de overheid?

Zowel de taken van de overheid als de concrete invulling ervan zijn veranderlijk en maken het voorwerp uit van ideologisch debat. Bij de afbakening van kerntaken van de verschillende overheidsniveaus, komt men onvermijdelijk in dit debat terecht.

- hoe variëren kerntaken naar tijd, plaats en economische afwegingen?

- wat zijn de kerntaken van verkozen besturen?

Vlaanderen, de gemeenten en de provincies zijn de drie overheidsniveaus die steunen op een rechtstreeks verkozen raad. Dat betekent dat zij taken moeten vervullen die niet aan functionele besturen

kunnen worden toegewezen, zoals: belangenafweging en politieke keuzes maken.

- impliceren kerntaken samenhang en een taaksfeer?

- wordt er gekozen voor kerntaken in autonomie of kerntaken in opdracht?

Besturen kunnen tegelijkertijd autonome kerntaken uitoefenen en kerntaken in medebewind, d.i. gebonden bevoegdheden, vervullen. Veel hangt hier weer af van afwegingen op het vlak van decentralisatie en/of deconcentratie.

- welke taakaspecten omvatten kerntaken?

- moeten kerntaken decretaal worden opgelegd of moeten zij worden onderhandeld?

- enten kerntaken zich op huidige bestuurskracht of op wenselijke bestuurskracht?

- welke soorten kerntaken zullen men afbakenen?

In de discussie zijn vele soorten taken verward. Het is belangrijk om de verschillende focussen van taken te onderscheiden. In het CBO-rapport en in het rapport van de secretarissen-generaal als reactie op het CBO-document, zijn al een aantal onderscheidingen gemaakt.

Bij wijze van voorbeeld kunnen vernoemd worden:

- taken op het vlak van inspectie, toezicht en controle, gericht op uniforme behandeling en rechtsbescherming van burgers (evolutie: kerntaak voor Vlaams niveau, zie: toezicht op gemeenten, OCMW's en provincies)
- loketgerichte rechtstreekse individuele en sociale dienstverlening aan burgers (evolutie naar kerntaak voor gemeente en/of OCMW's)
- taken op het vlak van beheer van infrastructuur in de directe levenssfeer en in direct contact met de burger (buurtcentra, sociale centra, wijkinfrastructuur, ontmoetingscentra,...)
- beheerstaken op het vlak van vervoersinfrastructuur (categorisering van wegen, categorisering van waterlopen, beheer van openbaar vervoer,...)
- beheerstaken op het vlak van sociaal-culturele voorzieningen (onderwijs, culturele centra, bijzondere welzijnsinstellingen, instellingen voor milieu-educatie,...)
- beheerstaken op het vlak van het openbaar domein (veiligheid in alle aspecten, leefbaarheid, functieverweving, kwaliteit van het woondomein)
- taken gericht op de afbakening van gebieden in functie van planningsopdrachten (zie: taken van provincies in het kader van de structuurplanning)
- taken van belangenafwegingen tussen burgers en sectoren bij de verdeling en herverdeling van publieke goederen en bij de afweging van eerterme effecten (zie: taakverdeling in embryo in de ruimtelijke ordening) en "politieke afwegingen"

- wat is de reikwijdte van kerntaken op het vlak van uitvoering?

De reikwijdte van taken verschilt. Soms kan een planningstaak impliceren dat het betrokken bestuur tot en met de uitvoering volledig verantwoordelijk is voor alle aspecten, soms betekent het dat de uitvoering nog in samenwerking met andere besturen of maatschappelijke actoren zal moeten gebeuren.

- Hoe verhouden kerntaken zich met de verweving tussen besturen?

De afbakening van de kerntaken van de diverse bestuursniveaus brengt geen scheiding van problemen mee. De vraag is of een bundeling van acties van besturen vanuit hun sterke kanten niet noodzakelijk is om tot gezamenlijk succes te komen.

voorstel tot vraag om advies

De Vlaamse regering vraagt de Hoge Raad op korte termijn (3 maanden):

- de visies in het CBO-rapport en het rapport van de secretarissen-generaal te synthetiseren
- de bestuurlijke dynamiek van de laatste jaren te inventariseren
- de kerntaken van de verschillende overheden reeds in grote lijnen af te bakenen

De Vlaamse regering vraagt de Hoge Raad op middellange termijn (1 jaar):

- de criteria aan te reiken voor de verdere afbakening van de kerntaken
- voorstellen te doen voor een betere organisatie van het binnenlands bestuurlijk landschap

3. Vraag 2: welke is de optimale verhouding tussen gemeente en OCMW?

actuele situering

De huidige relatie tussen de gemeente en het OCMW omvat een reeks vraagpunten:

- het verbeteren van de afstemming en de coördinatie tussen beide besturen (taakverdeling op het sociale veld, de evolutie van het overlegcomité, de gemeenschappelijke planningsprocedures). In dit verband kan naar het pact met de lokale besturen worden verwezen waarin voor eerst “de voorttrekkersrol en de autonomie van het OCMW” wordt bevestigd en waarin gemeenten en OCMW’s de verplichting op zich nemen om verder onderling en lokaal af te spreken over de uitoefening van taken en over de financiële verhoudingen. (Noot: in de opvolgingsdocumenten van het pact wordt aangegeven dat een uitspraak over de wijziging van de relatie tussen gemeente en OCMW “politieke materie” is die de opvolging van het pact overstijgt);
- de wijze waarop de financiële verhoudingen georganiseerd moeten worden (gemeentelijke bijdrage, begrotingsbehandeling, boekhoudingsystemen, auditing,...) om tot meer vergelijkbaarheid en een beter geïntegreerd lokaal financieel systeem te komen;
- de wijze waarop beide besturen openheid, openbaarheid en klantvriendelijkheid in het sociaal beleid nastreven in de relatie met burgers: één-loketgedachte, varianten op het Sociaal Huis (zie: de lokale werkwinkels), ...;
- de problematiek van de taakomschrijving. Moet de taak van het OCMW scherper worden omschreven dan in het huidige moreel programma van de organieke wetgeving is aangegeven of is het vanuit flexibiliteitsoverwegingen beter de opdracht breed en open te houden? De brede opdracht maakt van het OCMW een functioneel bestuur van een bijzondere aard: via de aspectuele invalshoek van het welzijnsbeleid kan het OCMW theoretisch een zeer breed actieterrain bestrijken;
- op het niveau van de interne organisatie gaat het over de samenstelling van het OCMW (de wijze van aanstelling van raadsleden, het statuut van raadsleden) en wijzigingen aan de interne organisatie van het OCMW (verhouding voorzitter-secretaris, installeren van een “college”);

In alle publicaties wordt gewezen op de zeer grote variatie in de huidige lokale situaties:

- situaties van een zeer open en constructieve samenwerking versus situaties van geblokeerde relaties en van concurrentie;
- situaties waarin passieve gemeentebesturen door actieve OCMW’s worden gestimuleerd op liet sociale vlak, situaties waarin passieve OCMW’s door actieve gemeentebesturen worden gestimuleerd en situaties waarin beide besturen re-actief zijn;
- situaties roet een goed werkend overlegcomité, met nieuwe impulsen als gevolg van de gemeenschappelijke verplichtingen in liet kader van het SIF, maar ook situaties met een slecht functionerend overlegcomité en met het SIF dat niets verandert aan de relaties.

recente evoluties

De verhouding tussen gemeenten en OCMW's is gedurende de laatste jaren gewijzigd. De discussie moet in een juist tijdsperspectief geplaatst worden. Er is op meerdere punten gesleuteld aan de huidige relatie tussen gemeente en OCMW:

- de evolutie van de taken van het overlegcomité en de nieuwe opdrachten voor dat comité vanaf of vroeger dan 1 januari 2001 waardoor het overlegcomité belangrijker wordt;
- het naar elkaar toegroeien van een gemeenschappelijk personeelsstatuut en een intensere interactie tussen gemeente en OCMW op dit vlak (voorafgaandelijk akkoord, overleg over verhoogde weddenshaken);
- de gemeenschappelijke verplichtingen in het kader van het Sociaal Impulsfonds met een grotere onderlinge afhankelijkheid van gemeente en OCMW;
- de invoering van de nieuwe OCMW-boekhouding, de vernieuwing van de administratieve organisatie, de wijzigingen op het vlak van het toezicht vanuit de gemeente, de invoering van de meerjarenplanning en de omschrijving van de berekening van de "gemeentelijke bijdrage";
- de vereenvoudiging van het toezicht, de uniformisering met het toezicht op de gemeenten en de wijziging van de manier waarop het schepencollege de schending van het gemeentelijk belang kan inroepen om beslissingen door de gouverneur te laten schorsen;
- de uitoefening van het toezicht door dezelfde administratie (ABA);
- de bepalingen van het pact die een nog grotere harmonisering beogen (actiepunten 10, 11, 14, 36 en 41).

vraagstelling

Het bestaan van de bipolaire structuur, die voortkomt uit een indrukwekkende historiek, roept geregeld grote vragen op over een meer fundamentele wijziging van de relatie:

- in de richting van een grotere autonomie en van een grotere democratische legitimiteit voor het OCMW (rechtstreekse verkiezing en eigen fiscaliteit);
- in de richting van een volledige integratie van het OCMW als sociale dienst van de gemeente (naar Nederlands model);
- daartussen staan varianten op modellen van verzelfstandiging op lokaal niveau waardoor de verzelfstandigde positie van het OCMW zou gekoppeld worden aan beter omschreven en beter opgevolgde mandatering door de gemeentebesturen die in deze formules dan de politieke verantwoordelijken zijn voor het lokaal sociaal beleid;
- andere varianten gaan eerder in de richting van verzelfstandiging vanuit het Vlaamse niveau: de versterking van de OCMW's als lokale welzijnsbureaus van de Vlaamse overheid.

De indruk leeft dat vooral de "grote vragen" sedert enkele maanden weer acuut bovenkomen. Het aantreden van een nieuwe regering is daar één verklaring voor. De regering heeft terzake echter nog geen collectieve standpunten ingenomen.

In het hele debat valt op dat algemene criteria worden gebruikt voor de omschrijving van de problematiek:

- wat is het probleem of zijn de problemen in de huidige relatie die een al dan niet drastische hervorming noodzakelijk maken? Volgens sommigen slagen voorstanders van een hervorming er niet in helder aan te geven wat het zogenaamde probleem zou zijn dat door een hervorming opgelost zou moeten worden;
- het OCMW zou onvoldoende democratisch gelegitimeerd zijn en zou de politieke verantwoordelijkheid van de gemeente uithollen;

- integratie van het OCMW in de gemeente zou de belangen van de zwaksten onvoldoende beschermen en zou het sociaal beleid ook meer politiseren dan in de huidige structuur het geval is;
- de huidige relatie zou tot inefficiëntie en overlapping leiden, terwijl volgens anderen de verzelfstandiging nu het voordeel biedt van grotere doelmatigheid (snel inspelen op nieuwe behoeften).

Van een bijzondere aard zijn drie vraagstukken die niet rechtstreeks met de relatie gemeente-OCMW te maken hebben maar er wel onrechtstreeks belangrijke gevolgen voor hebben:

- de problematiek van de schaalgrootte van sommige OCMW's met een beperkte personeelsbezetting en nagenoeg geen staffuncties. Ook in kringen van OCMW's worden vragen gesteld over de doelmatigheid en de noodzaak van een schaaloperatie;
- de problematiek van het statuut en de organisatie van de samenwerkingsverbanden als instrument voor versterking van bestuurskracht: de samenwerking tussen omliggende OCMW's, de samenwerking tussen kleine en grote OCMW's, de samenwerking tussen gemeenten en OCMW's en de eventuele rol van de provinciebesturen als ondersteuners;
- Een belangrijk onderdeel van de problematiek betreft de verdere communautarisering van de organieke regelgeving inzake OCMW's. Sinds de bijzondere wet van 16 juli 1993 is de Vlaamse Gemeenschap reeds grotendeels bevoegd over de organieke regelgeving inzake OCMW's.

Er bestaan binnen de organieke OCMW-wetgeving een aantal uitzonderingen die federale bevoegdheid zijn gebleven, met name:

- de regelingen voor het bestaansminimum;
- het grondrecht op maatschappelijke dienstverlening te verzekeren door OCMW's (art. 1);
- het bestaan zelf van OCMW's, in elk gemeente, als functioneel gedecentraliseerde instellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid (art. 2);
- de basistaken van het OCMW (hfst. IV);
- beroep tegen de beslissingen van het OCMW (hfst. V);
- de terugbetaling en de onderhoudsplicht (hfst. VII);
- de wet van 1965 betreffende het ten laste nemen van steun;
- de organieke regelgeving in de randgemeenten en Voeren.

In het pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's, dat is afgesloten op 8 maart 1999, werd een actiepoint opgenomen dat luidt als volgt:

“(8) Met betrekking tot de OCMW's zal de Vlaamse regering zo snel mogelijk een administratieve werkgroep oprichten teneinde in samenspraak met de lokale besturen een verdere communautarisering van de OCMW-wet voor te bereiden om ook in het welzijnsbeleid te komen tot homogene bevoegdheidspakketten, met dien verstande dat de communautarisering van de hoofdstukken IV en VII van de OCMW-wet betracht wordt met uitsluiting van de algemene omschrijving van het recht op maatschappelijke dienstverlening, de reglementering inzake bestaansminimum, hulp aan vreemdelingen en de regels inzake de vaststelling van het bevoegd centrum en de tenlasteneming van de kosten van de dienstverlening. In de OCMW-wet zal tevens de specifieke rol van het OCMW voor het welzijnsbeleid erkend worden.”

In het “syntheserapport en knelpunten” dat aan de Vlaamse regering werd voorgelegd op 18 februari 2000 wordt gemeld dat de werkgroep op een moeilijkheid stootte, nadat de VVSG in de pers en op het internet de indruk wekte niet langer achter de communautarisering van de OCMW-wet te staan. Nochtans maakt dat punt deel uit van het wederzijds engagement dat het pact is. Op 16 juni 2000 besliste de Vlaamse regering de verdere communautarisering van de OCMW-wet door te verwijzen naar de Commissie voor Staatshervorming. De Vlaamse regering zal er een standpunt over innemen op basis van een nota, haar voor te leggen door de Vlaamse minister bevoegd voor Welzijn. Naar

aanleiding van de vaststelling van een eventueel gewijzigde houding van de VVSG, zal de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen deze vereniging herinneren aan de ter zake gemaakte wederzijdse afspraken. De projectgroep heeft terzake inmiddels een nota voorgelegd aan de minister. Deze nota gaat met name in op de juridische aspecten van de verdere communautarisering.

Tevens besliste de Vlaamse regering om het politiek overleg samen te roepen voor het zomerreces, onder meer om de werkwijze en timing van de regering te bespreken inzake de politieke knelpunten. Op het politiek overleg heeft de VVSG op vraag van de Vlaamse minister voor Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen bevestigd achter de verdere communautarisering van de organieke OCMW-wet te blijven staan. Ze wijst echter op de verstrengeling tussen met andere federale bevoegdheden, zoals het asielbeleid. Ze wenst de verschillende bevoegdheden verder uit te klaren. Op het politiek overleg werd afgesproken aan de Vlaamse regering voor te stellen om aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur te vragen een situeringsnota op te stellen over de verdere communautarisering van de organieke OCMW-wet naar analogie met de nota over de regionalisering van de organieke gemeente- en provinciewetgeving. Gezien de nauwe samenhang met deze regionalisering, zal de Hoge Raad dit advies op korte termijn moeten geven. De Commissie voor Staatshervorming zou hierover immers nog voor het jaareinde een akkoord willen bereiken.

Een laatste belangrijk onderdeel van de problematiek van de relatie tussen gemeente en OCMW is dat uitspraken over deze relatie steeds in verband moeten staan met het bredere relatiernetwerk waarin het OCMW een rol speelt. Het is niet zo vanzelfsprekend om overal het OCMW te vervangen door de gemeente (in de veronderstelling dat integratie in de gemeentelijke structuren wenselijk wordt geacht):

- het voornaamste netwerk is dat met de burgers en cliënten van het OCMW (herkenbaarheid en moeizaam verworven vertrouwdschap);
- vanuit het OCMW is een trend naar verzelfstandiging bezig (voor het management van verzorgingsinstellingen, ziekenhuizen,...). Elke wijziging aan het huidige patroon heeft ook hiervoor gevolgen;
- het OCMW speelt, weliswaar niet overal even sterk, een belangrijke rol in het netwerk met de private instellingen uit de welzijns- en gezondheidszorg. Het OCMW is als publieke instantie een belangrijk onderdeel van de subtiële evenwichten in de welzijns- en gezondheidszorg;
- het OCMW speelt een belangrijke rol als functioneel bestuur dat vele opdrachten krijgt van de Vlaamse en van de federale overheid. Volgens de OCMW's zelf nemen deze opdrachten steeds maar toe en wordt het OCMW daardoor ook erkend als lokale welzijnscoördinator. De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur stelde in haar advies over de Vlaamse beleidsnota's vast dat deze erkenning toch niet zo stabiel en verankerd lijkt.

Uitspraken over de relatie tussen gemeente en OCMW voeren meteen tot de vraag over het profiel van een lokaal welzijnsbureau in het Vlaamse en federale welzijnslandschap:

- is het OCMW in de toekomst te beschouwen als een functioneel gedecentraliseerde lokale welzijnsdienst van de Vlaamse en federale overheden?
- moet het OCMW een lokale sociale dienst van de gemeente worden? Dat betekent dat de Vlaamse en federale overheden welzijnsopdrachten aan gemeenten toevertrouwen die, conform de huidige tijdsgeest, vervolgens zelf kiezen hoe zij deze opdrachten wensen te vervullen (door eigen diensten, in vormen van verzelfstandiging, in samenwerking met de private sector of combinaties van deze formules);
- of is net de huidige (op het eerste zicht lastige maar misschien interessante) combinatie van nauwe verwevenheid met de gemeentebesturen en inschakeling als lokaal welzijnsbureau door Vlaamse en federale overheden een belangrijke en te behouden troef van de OCMW-structuur?

- kan/moet deze benadering nog verfijnd worden door meer onderscheid te maken tussen de individuele en sociale dienstverlening van het OCMW (ook in opdracht van de Vlaamse en federale overheden) en de collectieve opdrachten van het OCMW op het vlak van de lokale beleidsontwikkeling? Autonomie ligt dan eerder voor de hand voor de eerste taken, integratie (eventueel met verzelfstandiging) in de gemeentelijke beleidsstructuren lijkt dan eerder voor het tweede taakveld toepasselijk. Of is deze scheiding niet doelmatig?

De vragen over het profiel hangen samen met de financiële structuur: de OCMW's hebben nu geen belangrijke eigen middelen waarover zij zelf rechtstreeks beslissen. Hun financiën komen uit verschillende bronnen (federaal, Vlaams, gemeentelijk en cliënten). Het valt op dat vooral over dit aspect van de problematiek nog maar weinig gepubliceerd is. Volgens sommigen zouden steeds meer financiële kosten naar de gemeenten worden doorgeschoven ("van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad"). Het spreekt voor zich dat dergelijke verschuivingen belangrijk zijn om de dynamiek in het debat en argumenten voor aanpassing van de huidige relatie goed te begrijpen.

voorstel tot vraag om advies

De Vlaamse regering vraagt de Hoge Raad op korte termijn (3 maanden):

- de begrippen en verschillende aspecten van de problematiek helder te omschrijven
- aan te geven waar gemeenten en OCMW's op korte termijn beter kunnen samenwerken
- een situeringsnota op te stellen over de verdere communautarisering van de OCMW-wet

De Vlaamse regering vraagt de Hoge Raad op middellange termijn:

- advies te geven over de uiteindelijke wenselijke verhouding tussen gemeenten en OCMW's

4. Vraag 3: wat is de beste bestuurlijke inbedding van het subregionaal economisch beleid?

uitgangspunt

Momenteel zijn er op het vlak van het subregionaal economisch beleid in Vlaanderen diverse actoren actief:

- 17 streekplatformen (economisch clusterbeleid)
- arbeidsmarktplatformen in 13 streken (hervorming STC's)
- subregionale cellen voor preventief bedrijfsbeleid (9 zijn reeds erkend).
- gebiedsgerichte werking van de provincies op economisch vlak
- Edufora (in oprichting in 13 streken)
- de Kamers voor Handel en Nijverheid (in reorganisatie)
- strategische werkgelegenheidsinitiatieven (in oprichting in grootsteden)
- de intercommunales voor streekontwikkeling (herziening decretaal kader)
- de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen (takenpakket in herdefiniëring)
- het subregionaal welzijnsbeleid (in herdefiniëring)

Om een duurzaam, efficiënt en effectief subregionaal economisch beleid mogelijk te maken, dienen er tussen de verschillende instellingen taakafspraken gemaakt te worden. Essentieel hierbij is dat er gewaakt wordt over zowel een inhoudelijke verbreding als over een organisatorische integratie.

Het succes van het subregionaal economisch beleid zal sterk afhankelijk zijn van het maximaal inschakelen en activeren van de dynamische aandeelhouders en actoren uit het werkingsgebied. De Vlaamse minister van Economie heeft terzake reeds een werkdocument gemaakt met als titel "Naar een performant streek eigen management".

voorstel tot vraag om advies

De Vlaamse regering vraagt de Hoge Raad om op korte termijn (3 maanden):

- advies te geven over de beste bestuurlijke inbedding van het subregionaal economisch beleid

5. voorstel van beslissing

De Vlaamse regering beslist:

1. op grond van artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999 tot oprichting van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en overeenkomstig deze nota advies te vragen over:
 - de kerntaken van de verschillende overheden
 - de verhouding tussen gemeente en OCMW
 - het subregionaal economisch beleid
2. de ministers bevoegd voor Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport en voor Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen te belasten met de uitvoering van deze beslissing.

i.o.

Hugo Van Driessche
kabinetschef.

Johan Sauwens

Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Ambtenarenzaken en Sport

i.o.

Bart Canfyn
kabinetschef

Mieke Vogels

Vlaams minister van Welzijn,
Gezondheid en Gelijke Kansen

Mededeling aan de Vlaamse regering

Vragen om advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

over:

- de kerntaken van de verschillende overheden
- de verhouding tussen gemeenten en OCMW
- het subregionaal economisch beleid

De Vlaamse regering besliste op 17 juli (VR/2000/17.07/DOC.0706) onder voorbehoud van een technisch nazicht, de Hoge Raad het advies te vragen over:

- de kerntaken van de verschillende overheden
- de verhouding tussen gemeenten en OCMW
- het subregionaal economisch beleid.

Het technisch nazicht ten gevolge van een IKW, gehouden op 24 juli '00, in aanwezigheid van de kabinetten van de Vlaamse ministers Landuyt, Van Mechelen en Sauwens, leidde tot de conclusie dat de Hoge Raad voldoende concrete vragen te beantwoorden krijgt wat het eerste en het tweede luik betreft, zoals vervat in de nota aan de Vlaamse regering.

Wat betreft de adviesaanvraag over het **subregionaal economisch beleid** dienen onderstaande vragen aan de Hoge Raad voorgelegd:

Bij de vraag rond de inbedding van de subregionale structuren bij het streekeigen management dienen volgende sub-vragen behandeld te worden:

- a) Welke verhouding (welke banden juridisch, functioneel, bestuurlijk en financieel) dient ontwikkeld te worden tussen het subregionale en het lokale niveau (vb. tussen de STC's en de lokale werkgelegenheidsplatforms in het kader van de uitbouw van de lokale diensten-werkgelegenheid; vb. tussen de streekplatformen en de gemeenten naar beleidsvoorbereiding toe)?
- b) Welke verhouding (welke banden juridisch, functioneel, bestuurlijk en financieel) dient ontwikkeld te worden tussen het subregionale en het provinciale niveau (vb. in het kader van de gebiedsgerichte provinciale werking)?
- c) Welke verhouding (welke banden juridisch, functioneel, bestuurlijk en financieel) dient ontwikkeld te worden tussen het subregionale en het Vlaamse niveau (met het oog op het vermijden van een "vierde bestuursniveau")?
- d) Welke verhouding dient gecreëerd te worden met VDAB(-regie), GOM, de administratie economie en intercommunales voor streekontwikkeling? (cf. onder andere i.v.m. nieuwe publieke arbeidsmarktherstructurering nota Vlaamse Regering dd. 21/6/2000)
- e) De uiteindelijke bedoeling is om op termijn een integratie van de bestaande subregionale structuren mogelijk te maken (om dubbelwerk te vermijden en bundeling van de krachten mogelijk te maken). Welke juridische structuur is het best aangepast om dit streekeigen management waar te maken (VZW, pararegionale A-B ...)?

Aan de Hoge Raad wordt eveneens gevraagd zich te buigen over het toekomstige takenpakket van het subregionale beleid:

- a) Wat zijn de kerntaken van deze subregionale structuren (uitvoering, management of sturing van subregionaal beleid, opgedragen of niet opgedragen via de Vlaamse overheid)?
- b) Wat is de “maximale thematische draagkracht” in het streekbeleid? M.a.w. kunnen alle thema’s gelijktijdig bespeeld worden (van leefmilieu en onderwijs tot economie & werkgelegenheid?) of moet er eerst een duidelijke taakafbakening/samenwerking zijn rond bepaalde thema’s?
- c) Welke taken op het subregionale niveau horen thuis onder het bipartite-overleg (sociale partners)? Welke rol voor de sociale partners in dit nieuwe proces? Hoe dient zich het subregionale/lokale politieke niveau zich te verhouden ten aanzien van de sociale gesprekspartners?
- d) Welke taken horen thuis in een ruimer overlegkader (bipartite plus of multipartite)?
- e) Hoe wordt verhinderd dat deze structuren uitgroeien tot een nieuwe “4e” bestuurslaag? Aan de Hoge Raad wordt eveneens gevraagd zich te buigen over de wijze waarop dit streekeigen management gestalte kan krijgen in de nabije en middellange toekomst:
- a) Kan de Hoge Raad akkoord gaan met het voorstel van de gefaseerde integratie? Op welke manier ziet de Raad de gefaseerde integratie tot stand komen? Via Vlaamse sturing of endogene groei?
- b) Maatstaven bij schaalafbakening: de STC’s hebben pas een geografische hertekening achter de rug met de afstemming tussen STC/STD, de Streekplatformen zijn geografisch gestabiliseerd ... In welke mate kan een gefaseerde integratie (inhoudelijk en geografisch) gerealiseerd worden op een bestuurlijk en menselijk verantwoorde manier? Welke zijn de criteria die hiervoor dienen gehanteerd te worden (economische samenhang, kritische massa, bestuurskracht, kerntaken-debat...)?
- c) Wat is volgens de Hoge Raad de ideale samenstelling van deze “geïntegreerde” structuur?,
- d) Kan de financiering van deze structuur verschillend zijn per gebied (vb. via het werken met een stake-holderschap, vb. via inbreng lokale besturen, provincies, privé...)? Is een financiering “à la carte” mogelijk en/of wenselijk?

Omwille van de belangrijkheid van deze drie thema’s worden de vraagstellingen zoals hierboven uiteengezet onverwijld overgemaakt aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur.

i.o.

Hugo Van Driessche
Kabinetschef,

Johan SAUWENS
Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden
Ambtenarenzaken en Sport

Mieke VOGELS
Vlaams minister van Welzijn,
Gezondheid en Gelijke Kansen

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Advies 3-2000: Het voorontwerp van decreet tot regeling van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaamse Gewest

Inhoudstafel	77
Inleiding	78
1. Enkele voorafgaande bedenkingen	78
1.1. Gebrek aan financiële scenario's: geen zorgvuldige afweging	78
1.2. Gebrekkige afwerking	78
1.3. Zoeken naar evenwichten	78
1.4. Vrijwillige samenwerkingskeuze voor gemeentelijk belang	79
2. De fundamentele uitgangspunten van het voorontwerp	80
2.1. De reikwijdte of het voorwerp van het voorontwerp	80
2.2. De participatie van de provinciebesturen	82
2.3. De participatie van private rechtspersonen	86
2.3.1. de participatie van maatschappelijke organisaties	86
2.3.2. de participatie van bedrijven	87
3. Deelthema's uit het voorontwerp	89
3.1. Het samenwerkingsmenu	89
3.2. Doelstellingen, activiteiten, samenhang	90
3.3. Dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales	91
3.3.1. algemeen advies	91
3.3.2. technische bedenkingen	93
3.4. De bevoegdheidsoverdracht in opdrachthoudende intercommunales	94
3.5. De democratisering van de intercommunales	95
3.6. Organisatie en management van de intercommunales	96
3.7. Verlenging van de intercommunales	97
3.8. Toezicht op de intercommunales	97
3.9. Samenwerking tussen intercommunales	97

Inleiding

De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur besprak de vraag om advies over het voorontwerp van decreet tot regeling van de intergemeentelijke samenwerking in het Vlaamse Gewest tijdens de bijeenkomsten van 12 september en 27 september, 11 en 25 oktober 2000 en 13 november 2000.

Het voorontwerp streeft twee hoofddoelen na: diversificatie van samenwerkingsvormen en grotere democratische controle door de gemeentebesturen om de status van verlengd lokaal bestuur te versterken. Het voorontwerp maakt een menu van samenwerkingsvormen met en zonder rechtspersoonlijkheid en met en zonder bevoegdheidsoverdracht. Het bevat een reeks bepalingen die de band tussen gemeenten en hun hulpstructuren willen aanhalen. Het voorontwerp maakt participatie van private rechtspersonen in intercommunales onmogelijk en maakt de vraag over de participatie van provinciebesturen tot voorwerp van advies.

Na enkele voorafgaande bedenkingen bouwt de Hoge Raad het advies in twee grote delen op. In het eerste deel gaat de Hoge Raad in op de fundamentele keuzes die de contouren van het voorontwerp bepalen: de reikwijdte van het voorontwerp, de relatie met andere patronen van samenwerking dan de intergemeentelijke, de participatie van private rechtspersonen, de participatie van de provinciebesturen. In een tweede deel bespreekt de Hoge Raad een aantal belangrijke thema's uit het ontwerp: de menukeuze, de problematiek van de 'samenhang van activiteiten', de bevoegdheidsoverdracht door de gemeenten, de instrumenten voor democratische controle, de interne organisatie en management van de intercommunales, het toezicht en de samenwerking tussen intercommunales.

1. Enkele voorafgaande bedenkingen

1.1. Gebrek aan financiële scenario's: geen zorgvuldige afweging

De Hoge Raad stelt met verbazing vast dat het ontwerp belangrijke principiële keuzes maakt zonder onderbouwde financiële scenario's over de gevolgen van deze keuzes. De voornaamste financiële gevolgen hebben uiteraard te maken met het verbod tot participatie van de private sector maar ook het terugtreden van provinciebesturen en, weliswaar in veel mindere mate, van maatschappelijke organisaties, banken en financieringsinstellingen brengen voor de gemeenten zware kosten mee. Schattingen vanuit de gemeenten gaan in de richting van 70 tot 80 miljard. De keuze voor scheiding tussen dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales kan belangrijke gevolgen hebben voor de BTW-verplichtingen van gemeenten (zie hieronder). Ook hier gaat het om miljarden.

De Hoge Raad kan niet anders dan in deze context een voorzichtig standpunt innemen. Zonder behoorlijke inschatting van financiële effecten en gevolgen wordt een alleen door principes onderbouwd voorstel een sprong in het duister.

1.2. Gebrekkige afwerking

De voorliggende tekst kwam tot stand na een fase van overleg in de projectgroep in het kader van het pact tussen de Vlaamse regering en de lokale besturen. In de eindfase zijn enkele belangrijke beslissingen genomen in de interkabinettenwerkgroepen. De snelheid waarmee het voorontwerp vervolgens werd afgerond heeft op meerdere plaatsen de consistentie geschaad van de afstemming tussen het voorontwerp en de memorie van toelichting. Op meerdere punten zal de tekstcoördinatie in elk geval moeten worden bijgeschaafd. Meerdere voorbeelden volgen hieronder.

1.3. Zoeken naar evenwichten

Een kaderregeling zoals deze is altijd een evenwichtsoefening tussen grote principes: tussen voldoende flexibiliteit en ruimte voor vernieuwing vanuit de gemeentelijke basis versus voldoende con-

trole en basisregels aangereikt door de Vlaamse overheid, tussen doelmatigheid en goed management versus democratische controle en voldoende sturing vanuit de gemeentebesturen en de organen van de intercommunale. Deze basisprincipes en het evenwicht daartussen worden niet door iedereen gelijk ingevuld: zo omvat 'democratische controle' een ruime vork opvattingen. Bovendien is het evenwicht ook tijdsgebonden: soms krijgt doelmatigheid, soms democratische kwaliteit meer voorrang. Vaak blijkt bovendien maar in de praktijk hoe die principes uitwerking krijgen: door de concrete toepassing van het toezicht, door de manier waarop gemeentebesturen controlemechanismen al dan niet effectief willen gebruiken, door de reële gezagsverhoudingen tussen algemene vergadering, raad van bestuur en directiecomité binnen de statutaire bepalingen. De praktijk van de laatste jaren heeft voldoende bewezen dat wettelijke regelingen op zich niet volstaan om tot goede praktijken te komen. Veel kritiek op intercommunales kan terecht zijn maar de praktijk heeft ook getoond dat gemeentebestuurders soms zelf nalieten de band tussen intercommunale en gemeente te versterken en de geboden mogelijkheden niet actief gebruikten. Het amalgaam van al deze afwegingen en praktijkeffecten maakt keuzes in een dergelijk kaderdecreet onzeker. Elke discussie, ook in de schoot van de Hoge Raad, laveert tussen moeilijke afwegingen van open criteria. Dat heeft in eerste instantie betrekking op de algemene keuzes in het decreet zelf, in tweede instantie legt dat een grote verantwoordelijkheid bij de toezichthoudende instanties. Zij kunnen de criteria strikt of ruim interpreteren en die interpretaties zijn dan de feitelijke keuzes van het decreet.

Dat brengt de Hoge Raad bij het laatste element van evenwicht: deze tussen de keuze om in het decreet zelf zoveel mogelijk het gedrag en de keuzes van gemeenten te sturen versus de keuze om veel via het toezicht te laten verlopen. De Hoge Raad zal verder aangeven dat voor enkele belangrijke punten het ontwerpdecreet ervoor lijkt te kiezen om de twee lijnen te versterken. Dat kan de keuzevrijheid voor gemeenten, waarop het ontwerpdecreet zegt te steunen, in het gedrang brengen.

1.4. Vrijwillige samenwerkingskeuze voor gemeentelijk belang

Dit voorontwerp heeft betrekking op taken van gemeentelijk belang waarvoor de gemeenten vrijwillig kunnen kiezen om al dan niet samen te werken. Deze verwijzing naar constitutionele basis-eigenschappen is een essentieel element om de discussie over het ontwerp te kaderen. Er is vaak een botsing tussen deze basiskenmerken en de aangevoelde nood aan nog andere samenwerkingsvormen dan deze die steunen op gemeentelijke belangen en de vrije samenwerkingskeuze van de gemeenten. Het voorontwerp verwijst in de memorie naar noodzakelijk geachte maar nu nog niet gerealiseerde decretale kaders voor interbestuurlijke samenwerking (de zogenaamde 'verticale' samenwerking in tegenstelling tot de horizontale samenwerking tussen lokale openbare besturen) en voor de publiek-private samenwerking (PPS). Dat bewijst dat het denken over samenwerkingsvormen sedert enkele jaren in een stroomversnelling is gekomen. De Hoge Raad vindt het zeker positief dat deze Vlaamse regering eindelijk werk maakt van een beter kader voor intergemeentelijke samenwerking voor gemeentelijke taken. Ondertussen echter is de bestuurlijke situatie zo geëvolueerd dat dit voorontwerp al in een andere context wordt beoordeeld dan dat het geval zou zijn geweest mocht de Vlaamse regering de haar toegekende bevoegdheid voor de intergemeentelijke samenwerking meteen hebben uitgeoefend (1993). De Hoge Raad betreurt dat in Vlaanderen ondertussen nauwelijks vooruitgang geboekt is voor een betere regeling voor de interbestuurlijke en publiek-private samenwerking. Vooral de wildgroei van interlokale en/of bovenlokale gebiedsgerichte structuren valt op: de Hoge Raad stelt vast dat deze nog steeds uitbreiden. Deze discussie dook overigens geregeld op tijdens de voorbereiding van dit voorontwerp maar kon uiteindelijk niet aangepakt worden omwille van de keuze om dit voorontwerp te beperken tot de vrijwillige keuze voor samenwerking voor gemeentelijke belangen.

Dit voorontwerp maakt scherpere principiële keuzes en vergroot daardoor de nood aan andere decretale kaders voor samenwerkingsbehoeften die niet in het voorontwerp passen en die nu voor een deel wel konden op basis van de wet van 1986. Dat is het geval voor de samenwerking met provinciebesturen

voor materies die niet strikt gemeentelijk zijn. Dat element dwingt de Hoge Raad evenzeer om voorzichtig te zijn: het is niet de bedoeling dat een voorontwerp dat aankondigt meer flexibiliteit mogelijk te maken in de realiteit tot verminderde publiekrechtelijke samenwerking leidt of tot ontsnappingsroutes in nog minder controleerbare structuren dan deze die op basis van de wet van 1986 tot stand zijn gekomen.

2. De fundamentele uitgangspunten van het voorontwerp

2.1. De reikwijdte of het voorwerp van het voorontwerp

Het voorontwerp heeft betrekking op de huidige intercommunales (wet 1986) en op samenwerkingsvormen tussen gemeenten die niet door de wet van 1986 of door een andersluidende decretaale bepaling zijn geregeld. Dat heeft betrekking op intergemeentelijke vzw's die niet de intercommunale vorm hebben aangenomen. De oprichting van intercommunale vzw's is volgens de wet van 1986 immers mogelijk geweest maar werd in de praktijk niet toegepast. Het gaat daarbij steeds om samenwerkingsvormen waarbij, naar de geest van dit voorontwerp, gemeenten zelf beslissen om hun taken gezamenlijk in vzw vorm uit te voeren en waarbij dan ook de gemeenten de meerderheid van de beheersmandaten bekleden.

In het advies van de CBO (geciteerd in de motivering) werd gewezen op de snelle groei van anders geregelde samenwerkingsvormen tussen lokale actoren dan via de weg van de intercommunales. Niet alleen de groei was daarbij belangrijk maar ook de vaststelling dat verzelfstandiging via samenwerkingsvormen op het lokale niveau in verschillende regelgeving is gevat waardoor een overzichtelijk beleid moeilijker wordt (voor raadsleden en burgers) maar waardoor ook een goed management nagenoeg onmogelijk wordt. Er is op deze manier immers voor raadsleden en burgers geen geconsolideerd beheersinstrument beschikbaar met een geïntegreerd zicht op financiële stromen, inzet van personeel, effecten van beleid. Omdat samenwerking steeds belangrijker wordt, vindt de Hoge Raad dat elk decreet met gevolgen voor de organisatie van het lokale politieke en bestuurlijke systeem ook moet bijdragen tot het creëren van dit geïntegreerd beleidskader.

De belangrijkste winst van het voorontwerp op dit punt is de omvorming van vzw's vrijwillig opgericht voor gemeentelijke taken op initiatief van meerdere gemeenten naar een van de samenwerkingsvormen opgenomen in het voorontwerp. De winst is ook dat nieuwe samenwerkingsbehoeften een meer uniform kader krijgen. Het voorontwerp verwijst in artikel 71 naar de "wildgroei van intergemeentelijke vzw's". In een andere tekst is sprake van 'gemeentelijke vzw's' (Nota aan de Vlaamse regering, p3): het is duidelijk dat deze tekst uiteraard niet aan de strikt gemeentelijke vzw's raakt. De organisatie van de verzelfstandiging op initiatief van één gemeente is een materie voor het toekomstig gemeentedecreet. Het is voor de Hoge Raad terzijde een open vraag of de ontbinding van rechtswege van de intergemeentelijke vzw's technisch-juridische problemen kan opleveren.

Het voorontwerp kan uiteraard geen betrekking hebben op de samenwerking in het kader van de politie en de brandweer en evenmin op de regeling voor intergemeentelijke Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen, allemaal materies geregeld door federale wetgeving.

Het voorontwerp heeft geen betrekking op samenwerkingsvormen tussen gemeenten en andere besturen die decretaal geregeld zijn (artikel 71). De Hoge Raad denkt in dat verband aan de sociale verhuurkantoren, de Logo's, de regionale landschappen, de streekplatformen. Het gaat hier hetzij om opgelegde samenwerkingsvormen waarbij de vrijwillige keuze van de gemeente niet speelt, hetzij om interbestuurlijke samenwerkingsvormen waarbij de groep betrokken gemeenten niet zorgt voor de meerderheid van de mandaten. Voor deze samenwerkingsvormen is een decreet interbestuurlijke samenwerking wenselijk dat alle samenwerkingsvormen tussen bestuursniveaus een publiekrechtelijk keuzemenu biedt zoals dat nu voor intergemeentelijke samenwerking het geval is. Elementen uit

dit voorontwerp inzake het menu en de relatie tussen mandaterende besturen en verzelfstandigde bestuursvormen, kunnen op dit punt inspirerend zijn. De Hoge Raad vindt het in het perspectief van de filosofie van dit voorontwerp logisch en correct dat de uitwerking beperkt blijft tot de materies die tot de autonome bevoegdheid van gemeenten horen en waarvoor zij zelf een vrijwillige keuze kunnen maken voor samenwerking. De wildgroei van interbestuurlijke samenwerkingsvormen moet zeker worden aangepakt in een decreet interbestuurlijke samenwerking, maar dit kan niet vanuit de principes die ten grondslag liggen aan dit voorontwerp (gemeentelijke materies, vrijwillige keuze).

Op twee samenwerkingsvormen wil de Hoge Raad in het bijzonder de aandacht vestigen: de sociale huisvestingsmaatschappijen en de verenigingen van OCMW's. Het gaat hier om twee samenwerkingsvormen met een nauwe band met de gemeentebesturen.

De sociale huisvestingsmaatschappijen vallen niet onder de reikwijdte van dit voorontwerp. Hun statuut, organisatie en toezicht zijn immers geregeld in het decreet voor de Vlaamse Wooncode (1997). Artikel 40 stelt dat de sociale huisvestingsmaatschappijen, 'zonder hun burgerlijk karakter te verliezen, de vorm aannemen van coöperatieve of naamloze vennootschappen met een sociaal oogmerk. De gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen zijn op hen van toepassing voorzover daarvan niet wordt afgeweken in de Vlaamse wooncode of in de statuten' (§2). In paragraaf 3 staat: 'het Vlaamse gewest heeft het recht om bij de erkenning, fusie of omvorming van een sociale huisvestingsmaatschappij in te tekenen op ten hoogste één vierde van het maatschappelijk kapitaal ... Wanneer het Vlaamse gewest, de provincie, de gemeenten en de OCMW's gezamenlijk de meerderheid van het kapitaal bezitten, moeten hun afgevaardigden gezamenlijk de meerderheid bezitten in de raad van bestuur' (Vlaamse wooncode, art.40 §3). Deze bepalingen maken van de sociale huisvestingsmaatschappijen interbestuurlijke en zelfs publiek-private vennootschapsstructuren. Hier blijft participatie van private ondernemingen dus wel mogelijk. De verhoudingen tussen de aandeelhoudersstructuren zijn verschillend per maatschappij. De mogelijke participatie van het Vlaamse gewest, zij het in een minderheidspositie, maakt duidelijk dat het hier om een constructie van gemengd belang gaat. De vaststelling blijft dat gemeenten (OCMW's en provincies) die samenwerken voor de sociale huisvesting en samen de meerderheid van het kapitaal bezitten, deze decretale formule moeten aanwenden. Deze case, op een toch onmiskenbaar 'lokaal' beleidsterrein met hoge herkenbaarheid voor raadsleden en burgers, illustreert volgens de Hoge Raad de beperkte effecten van dit voorontwerp op het hele lokale bestuurlijke systeem.

Hoofdstuk XII van de OCMW-wet (decreten 14 juli 1998 en 18 mei 1999) regelt de verenigingen van OCMW's waarin, naast eventueel meerdere OCMW's, ook andere openbare besturen en/of rechtspersonen kunnen deelnemen. De combinatie van dit voorontwerp met hoofdstuk XII betekent dat OCMW's die deelnemen aan intercommunales en gemeenten die deelnemen aan OCMW-verenigingen, volgens verschillende systemen van beheer werken. De samenwerking tussen gemeenten en de samenwerking tussen OCMW's is volgens andere principes uitgewerkt: een gemeente die in beide soorten actief is, moet ten opzichte van de raadsleden en voor het management volgens uiteenlopende systemen werken. Het hierboven geschetste doel komt daarbij dus niet dichterbij in vergelijking met de huidige situatie. De Hoge Raad wijst erop dat alles wat niet in de OCMW-wetgeving is geregeld voor het beheer van verenigingen verloopt volgens de regels die gelden voor het OCMW zelf, terwijl dat voor intercommunales nooit en nu evenmin het geval is (hiervoor worden regels sui generis uitgewerkt of blijven verwijzingen naar de vennootschapsstructuur). Een consequente lijn met de filosofie van de OCMW-verenigingen zou dan zijn dat intercommunales voor alles wat het decreet niet regelt, terugvallen op het gemeentelijke regime. Ook op dit punt blijven de regelingen uit elkaar lopen. Gemeenten en OCMW's komen daardoor niet dichterbij elkaar, het wederzijdse begrip en het beter inzicht van de raadsleden worden er niet door versterkt.

Het voorontwerp heeft tot slot ook geen betrekking op samenwerking tussen één gemeente en één OCMW. Voor samenwerking moeten er immers (artikel 2) minstens twee gemeenten betrokken zijn.

De Hoge Raad vindt ook dit een gemiste kans omdat betere interne samenwerking tussen gemeente en OCMW kan bijdragen tot versterking van lokale bestuurskracht.

De Hoge Raad wijst erop dat deze incrementele aanpak in het verleden net de oorzaak is geweest van de disparate structuur van het lokale bestuurlijke systeem. De Hoge Raad heeft een ambigu gevoel. Deze Regering heeft de verdienste het dossier te hebben aangepakt. Het voorontwerp komt op een aantal punten aan lokale vragen tegemoet. De reikwijdte van het ontwerp is nuttig maar tegelijkertijd beperkt. In de loop van de laatste jaren is de kritiek op het gebrekkige lokale bestuursstelsel sterk geworden: doelmatigheid en democratie worden gehinderd door een chaotische netwerkstructuur die voor elk onderdeel weer op andere regels steunt. Tegenover deze evolutie paste volgens de Hoge Raad veel meer ambitie. Minimaal zou dit voorontwerp moeten ingebed worden in politieke engagementen die duidelijk maken dat dit maar één onderdeel is van een proces van bestuurlijke harmonisering.

2.2. De participatie van de provinciebesturen

De wet van 1986 maakte de participatie van de provinciebesturen verder mogelijk. De provinciebesturen participeren nu in 40 intercommunales. In 4 intercommunales (Pidpa, Limtra, Lemberge en PBE) is het aandeel van de provincie in het totaal kapitaal groter dan 50 %, in 10 intercommunales ligt dat aandeel tussen 30 en 49 %, in de rest (26) is het kapitaalsaandeel kleiner dan 20 %. In 10 van de 26 ligt het aandeel op of onder 10 % (bron: ABA, 2000).

In de PIDPA, CIPAL en Lemberge zit een provinciaal mandataris de intercommunale voor (toepassing van artikel 19 van de wet van 1986), in intercommunale Lemberge is een meerderheid van de bestuurders provinciaal mandataris. Een bijzondere situatie is de Provinciale Brabantse Energie-maatschappij waarin ook de provincie Waals-Brabant en Waalse gemeenten participeren (bron: nota VVP: 2000).

Het participatiepatroon van de provinciebesturen in intercommunales is ook per provincie verscheiden. In een aantal gevallen hebben provinciebesturen feitelijk het initiatief genomen tot samenwerking, vooral in landelijke gebieden. Dat verklaart mee waarom provinciebesturen nu op een verscheiden manier participeren: soms zijn ze deelgenoot in een intercommunale in een bepaald gebied maar niet in een intercommunale met hetzelfde doel voor een ander deel van het provinciale grondgebied. Wie alleen de huidige toestand bekijkt, heeft moeite met deze schijnbaar willekeurige invulling van het 'provinciaal belang' terwijl juist dat belang ertoe heeft geleid dat de provincies voor bepaalde gebieden zelf initiatief namen en daarom nu nog gedifferentieerd participeren.

De Hoge Raad leidt uit enkele spontane reacties af dat de gemeenten over het algemeen weinig problemen lijken te hebben met de participatie van de provinciebesturen en dat zij die participatie over het algemeen blijkbaar niet als 'dominant' ervaren. Het is, voorzover deze reacties representatief zijn, niet zo dat de vraag tot terugtrekking van de provincies spontaan vanuit het veld zou zijn gegroeid zoals dat wel het geval is met de vraag naar de verruiming van de keuzemogelijkheid van samenwerkingsvormen.

Het voorontwerp laat de keuze inzake de participatie van provinciebesturen open. In de artikelen wordt alleen verwezen naar OCMW's, verenigingen van OCMW's, autonome gemeentebedrijven en intercommunales als 'andere lokale openbare besturen'. In het geval provincies kunnen participeren, zou dat betekenen dat de notie 'andere lokale besturen' ook de provinciebesturen omvat. In elk geval kiest het voorontwerp duidelijk voor samenwerkingsvormen die door een meerderheid van gemeenten worden gestuurd. Voor de interlokale verenigingen (verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid) is de deelname van provinciebesturen, naast private rechtspersonen, alvast ook volgens het voorontwerp mogelijk.

Samenwerkingsvormen met een meerderheid van provinciale inbreng en beheersmandaten, met een provinciale voorzitter, kunnen niet. De Hoge Raad deelt dit uitgangspunt, aansluitend bij de basis-

filosofie van het voorontwerp zoals die hierboven werd toegelicht. Dat betekent dus dat de genoemde uitzonderlijke situaties in elk geval in overleg tussen gemeenten en provinciebesturen in een overgangssituatie moeten worden geregeld. De samenwerkingsvormen kunnen naar de basis van een intercommunale worden teruggebracht met terugtreden van de provinciebesturen (al dan niet verder nog in een minderheidspositie, conform de te maken keuzes van het voorontwerp). De keuze kan ook gaan in de richting van een provinciaal autonoom bedrijf of van filialen van deze bedrijven (artikel 114 quinquies e.v. van de provinciewet).

De basisfilosofie van het voorontwerpdecreet is duidelijk: voor die materies die tot het exclusieve gemeentelijk belang horen, instrumenten voor verlengd lokaal bestuur ter beschikking stellen die het karakter van verlengd lokaal bestuur versterken. De vraag is vervolgens of de gemeenten al dan niet vrij zijn hun partners te kiezen, steeds met behoud van de cruciale bepalingen die de sturing en het beheer in handen van gemeenten en een gemeentelijke meerderheid leggen. Dat is immers de essentie van verlengd lokaal bestuur. Hieronder hebben we het over de maatschappelijke rechtspersonen en over ondernemingen. De participatie van de provinciebesturen is een bijzondere discussie omdat het hier om een ander verkozen bestuur gaat met een eigen open grondwettelijke belangensfeer.

Volgende voorbeelden, in de veronderstelling dat gemeenten hiervoor samenwerken in een rechtsvorm met rechtspersoonlijkheid, blijven binnen de sfeer van het voorontwerp: twee gemeenten beheren een gemeenschappelijk natuurgebied, drie gemeenten werken samen voor een jeugddienst, vier gemeenten beheren het gezamenlijke machinepark, hun archief of de informatica. Vijf gemeenten zetten samen een technische of juridische dienst op. De Hoge Raad kan zich voorstellen dat de gemeenten (en wellicht vooral kleinere gemeenten) voor deze en nog vele andere taken ondersteuning van de provincies willen gebruiken: deskundigheid en advies, financiering en technische hulp. De Hoge Raad vindt echter dat deze materies en deze beleidsdoelen geen permanente vertegenwoordiging van de provincies in de beheersstructuren verantwoorden. De ondersteuning kan via vele vormen: een algemeen ondersteunend beleidskader vanuit de provinciebesturen voor alle gelijkwaardige samenwerkingsinitiatieven, subsidies vanuit de provinciebesturen, deskundigheid inhuren, betalen voor technische hulp vanuit de provinciebesturen, een waarnemer in de raad van bestuur. Dat er geen participatie is op beheersniveau betekent niet dat er geen intense interacties mogelijk zouden zijn tussen gemeenten en provincies. De mogelijke provinciale ondersteuning op deze domeinen wordt naar de mening van de Hoge Raad te snel en onterecht alleen gelijkgesteld met participatie in de beheersvormen van deze technische hulpstructuren. De verantwoordelijkheid van de gemeenten ten opzichte van taken van gemeentelijk belang moet helder zijn: zij zijn verantwoordelijk voor de goede gang van zaken en kunnen daarvoor door gemeenteraad en burgers ter verantwoording worden geroepen. Indien de takenfocus van het voorontwerp zo scherp kan worden volgehouden, is volgens de Hoge Raad participatie van de provinciebesturen niet wenselijk, niet in de bestaande en zeker niet in nieuwe vormen.

Het probleem bij dit voorontwerp en bij de praktijkevolatie is dat deze focus niet altijd scherp kan worden volgehouden. In dit verband wordt dan soms gesteld dat eerst het vraagstuk over de kerntaken moet worden 'opgelost' vooraleer deze vragen kunnen beantwoord worden. De Hoge Raad hoopt de problematiek van de kerntaken via een apart werkspoor te kunnen belichten. Het is evenwel een illusie te denken dat om het even welke oefening over de kerntaken dit soort vragen definitief en sluitend kan beslechten. Vanuit die redenering en hoop is het echter ook lastig om in afwachting van de onzekere uitkomst van dit debat nu alvast al maar de participatie van de provinciebesturen uit te sluiten.

Wat zijn de redenen om van een vervaging van taaksferen te spreken en wat maakt het dus moeilijk om de focus van dit voorontwerp scherp te houden?

Een aantal motieven voor samenwerking heeft niets met maatschappelijke kerntaken te maken: zo kan de Hoge Raad zich voorstellen dat gemeenten en provinciebesturen willen samenwerken op het

vlak van hun vorming- en opleidingsaanbod, op het vlak van de informatica,... Deze interne en op management gerichte motieven scheppen alleen de condities voor betere uitoefening van de kerntaken op elk niveau. Elk bestuur heeft de opdracht om het eigen management te verbeteren. Wat kan dan tegen samenwerking zijn als dat economische schaalvoordelen oplevert? Een aantal intercommunales is omwille van dit soort motieven ontstaan.

Gemeentelijk en provinciaal belang in de gerichtheid op de samenleving laten zich niet gemakkelijk afbakenen omdat het dynamische begrippen zijn die afhankelijk zijn van maatschappelijke opvattingen en veranderende beleidsdoelstellingen. Het zijn bovendien 'open' begrippen die deels afhangen van de manier waarop besturen hun beleid formuleren. Het beheer van een klein gemeenschappelijk natuurgebied door de twee betrokken gemeenten in het eerste voorbeeld lijkt helemaal niets met provinciaal of bovenlokaal belang te maken te hebben tot op het moment dat de provinciebesturen, eventueel onder stimulans van de Vlaamse overheid, werk willen of moeten maken van publiek beheerde en provinciale gebiedsdekkende natuurverbindingzones. Het kan ook dat beide gemeenten met dat natuurgebied plannen hebben die dat gebied een ruime uitstraling geven bijvoorbeeld in het kader van een Europees ontwikkelingsprogramma voor de streek. Op dat moment kunnen allicht goede beleidsmotieven worden gevonden om tussen gemeenten en provincies samen te werken. Doelstellingen van gemeentelijk belang en doelstellingen van provinciaal of bovenlokaal belang vallen dan samen. Beide decentrale besturen moeten dan hoe dan ook onderling afspreken hoe zij beide belangen sferen verenigen. Het lijkt niet meer dan logisch dat zij kunnen samenwerken om gezamenlijk het beheer te voeren.

In nog andere gevallen zijn materies wettelijk al niet exclusief gemeentelijk maar kunnen ook provinciebesturen initiatieven nemen: de wetgever geeft dan zelf aan dat taken tot beide belangen sferen horen. De elektriciteitswet van 1925 bijvoorbeeld laat provinciebesturen toe in de distributie te participeren. In die gevallen is samenwerking wenselijk maar moet dan ook aanvaard worden dat provinciebesturen eventueel dominant zijn in bepaalde interbestuurlijke samenwerkingsvormen.

In de huidige toepassing van de wet van 1986 zijn deze ratio's, bij gebrek aan betere decretale kaders, samen aanwezig geweest, tot en met de mogelijkheid om provinciale intercommunales te maken. De naam 'interbestuurlijke samenwerkingsvorm met provinciale meerderheid' zou in de huidige context beter aansluiten bij de algemeen erkende nood aan interbestuurlijke samenwerking.

De focus op exclusief gemeentelijke taken leidde de Hoge Raad tot negatieve besluiten over de participatie van de provinciebesturen. Daarbij is geen provinciaal belang gemoeid. Tezelfdertijd hebben de gemeenten steeds meer taken die gemengd belang vertonen. Het is de gelijktijdig gevoelde nood voor samenwerking op beide gemeentelijke taaksporen die de meningsverschillen over de participatie van de provinciebesturen verklaart. Bij gebrek aan beter geschikte interbestuurlijke kaders balanceren beide discussies nu rond dit voorontwerp en zorgt dit voor lastige besluitvorming, ook voor de Hoge Raad. Het onmogelijk maken van 'provinciale intercommunales' wijst erop dat dit decreet focust op exclusief gemeentelijke taken: het blijft immers gaan om vormen van verlengd lokaal bestuur. Die keuze is verdedigbaar, alleen schiet de samenwerkingsevolutie op het veld doorheen deze exclusief gemeentelijke taken. Als vanuit de gemeenten en provincies de keuze om provincies uit te sluiten in vraag wordt gesteld, wordt daarbij toch vooral gedacht aan interbestuurlijke samenwerkingsmotieven die niet meer onder de strikte noemer verlengd lokaal bestuur horen maar die wel met dit voorontwerp onmogelijk zouden kunnen worden.

In deze situatie neemt de Hoge Raad het standpunt in dat het minst schadelijk is voor de huidige lokale praktijk en dat, bij gebrek aan en in afwachting van betere decretale kaders, lokale actoren via dit instrument een zo flexibel mogelijk palet aan samenwerkingsvormen en samenwerkingsconstructies wil blijven aanbieden. Daarom stelt de Hoge Raad voor dat gemeenten de vrijheid behouden om de provinciebesturen in het beheer te betrekken. Dat is dan uitsluitend gericht op beleidsdoelen die te maken hebben met ondersteunende managementtaken (het creëren van schaalvoordelen), op taken

van gemengd belang en op taken waarbij beide besturen de wettelijke mogelijkheid hebben om op te treden en daarom beter gecoördineerd samenwerken. In die gevallen is participatie van de provinciebesturen in het beheer wel verantwoord waar het dat voor exclusief gemeentelijke taken niet is.

De Hoge Raad vindt evenwel dat het veel beter zou zijn om hiervoor specifieke samenwerkingsvormen uitdrukkelijk te voorzien met inbegrip van deze waarin provinciebesturen de meerderheid van kapitaal en beheersmandaten kunnen leveren. In die samenwerkingsvormen moet ook samenwerking tussen een provincie en één gemeente of stad worden opgenomen. Dat alles is met dit voorontwerp niet mogelijk en kan nochtans aan een behoefte beantwoorden. Het toont aan dat dit ontwerpdecreet alleen een overgangsregeling is op weg naar een decreet met een bredere regeling voor samenwerkingsvormen met verschillende varianten naargelang de aard van de participanten.

Samengevat

De Hoge Raad stelt vast dat geen financiële scenario's ter beschikking zijn om de gevolgen van het terugtreden van de provinciebesturen te berekenen. De situatie op het terrein is zeer verscheiden. In een aantal gevallen hebben provinciebesturen het initiatief genomen tot samenwerking en heeft de provinciale inbreng een belangrijke meerwaarde gehad. Samenwerking tussen gemeentebesturen en provinciebesturen steunt soms op het streven naar schaalvoordelen voor taken die ondersteunend zijn om de maatschappelijke kerntaken te vervullen. Op sommige terreinen hebben zowel gemeenten als provincies het wettelijke recht om initiatief te nemen en in nog andere gevallen is sprake van gemengd belang. Omwille van deze motieven en omwille van het niet beschikbaar zijn van andere decretale samenwerkingskaders, stelt de Hoge Raad voor de participatie van de provinciebesturen in de huidige intercommunales te behouden.

De uitzonderlijke gevallen van de provinciale intercommunales moeten worden afgebouwd. Conform de basisfilosofie van het voorontwerp vindt de Hoge Raad dat gemeentebesturen in alle gevallen de meerderheid van kapitaal en beheersmandaten moeten bezitten. De overgangstermijnen zijn van toepassing op deze gevallen.

Bij het verstrijken van de termijnen van de huidige intercommunales of bij verlenging zou een kritische analyse moeten volgen waarin de zinvolheid van de verdere beheersverantwoordelijkheid van de provinciebesturen behoorlijk wordt gemotiveerd. Dat afwegingsproces moet op de eerste plaats op het niveau van gemeenten en provincies afzonderlijk en vervolgens tussen gemeenten en provinciebesturen gebeuren. In derde orde kijkt de toezichthoudende overheid toe op de motiveringsgronden. De Hoge Raad vindt de participatie van de provinciebesturen in nieuwe intercommunales die taken van gemeentelijk belang beheren, niet wenselijk. De ondersteuning vanwege de provinciebesturen kan op andere manieren dan door participatie in het beheer.

Zolang er geen beter decretaal kader bestaat voor interbestuurlijke samenwerking vindt de Hoge Raad dat de provinciebesturen wel kunnen participeren in nieuwe intercommunales opgericht voor taken van gemengd belang. In de oprichtingsperiode voorzien in het voorontwerp moet deze motivering evenzeer behoorlijk worden toegelicht. Zowel het gemeentelijke als het provinciale aspect van het gemengd belang moeten in beleidstermen worden gemotiveerd. De beoordeling van het 'gemengd belang' valt onder het toezicht. Tot een betere regeling beschikbaar is, gaat de Hoge Raad er vanuit dat de toezichtsinstanties flexibel zullen zijn. Misschien is het nuttig dat de toezichthoudende overheid zich op dit punt laat adviseren door de Hoge Raad in het kader van de verfijning en de toetsing van de kerntakendiscussie.

Indien het advies van de Hoge Raad als uitgangspunt zou worden overgenomen, betekent dat de aanpassing van artikel 37 dat nu de onverenigbaarheid voorziet van het mandaat van bestuurder en provincieraadslid c.q. lid van de bestendige deputatie. Allicht moet dan ook artikel 15 aangepast worden waardoor provinciebesturen ook als waarnemer kunnen deelnemen in het in dat artikel vermelde overlegorgaan in de fase van de oprichting.

2.3. De participatie van private rechtspersonen

2.3.1. De participatie van maatschappelijke organisaties

Het voorontwerp wil private rechtspersonen alleen laten deelnemen aan de interlokale verenigingen: de samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid (artikel 6). In het artikel staat: ‘onverminderd andersluidende decretale bepalingen kunnen ook andere rechtspersonen hieraan deelnemen’. In de toelichting staat: ‘andere rechtspersonen kunnen bij de overeenkomst betrokken worden, tenzij in andere decretale teksten hun deelneming verboden wordt’. Omdat in de artikelen over de vormen met rechtspersoonlijkheid sprake is van ‘andere openbare lokale besturen’ gaat de Hoge Raad ervan uit dat de omschrijving ‘andere rechtspersonen’ voor de interlokale verenigingen ook betrekking heeft op private rechtspersonen. Dat zou in het voorontwerp duidelijker kunnen worden omschreven.

In de toelichting bij artikel 9 staat ‘uitsluitend gemeenteraadsleden kunnen zetelen in het beheerscomité (van de interlokale vereniging)’ terwijl in het artikel 9 staat: ‘een beheerscomité dat samengesteld is uit minstens één afgevaardigde van elke deelnemer, voor de gemeenten aangeduid onder de gemeenteraadsleden...’ De gecombineerde lectuur van deze artikelen leidt tot wat onduidelijkheid. Tegen het principe lijkt weinig bezwaar te bestaan, gegeven het karakter van de samenwerkingsvorm waarbij alle beslissingen uitsluitend bij de gemeenten liggen en er geen sprake is van rechtspersoonlijkheid.

Het voorontwerp is wel duidelijk voor de drie samenwerkingsvormen met rechtspersoonlijkheid: alleen gemeenten, OCMW's en hun verenigingen, autonome gemeentebedrijven en intercommunales, samen de lokale openbare besturen, kunnen deelnemen (over de provinciebesturen, zie hierboven). De participatie van maatschappelijke rechtspersonen heeft in de praktijk vooral betrekking op intercommunales voor streekontwikkeling waarin sociale partners zetelen, in sommige gevallen ondertussen aangevuld met andere actoren (onder andere: milieuverenigingen). In de energiesector is er participatie van verenigingen van verbruikers.

De Hoge Raad steunt de keuze in het voorontwerp die dus voornamelijk uitwerking heeft op de intercommunales voor streekontwikkeling. Vanuit technisch oogpunt stelt de Hoge Raad wel vast dat een aantal organisaties van de sociale partners geen rechtspersonen zijn. Het karakter van verlengd lokaal bestuur maakt van de intercommunales hulpinstrumenten. In de periode waarin de intercommunales voor streekontwikkeling het licht zagen, was het subregionale veld anders gestructureerd dan nu. Vooral de komst van de streekplatformen is op dat vlak belangrijk. De sociale partners nemen daar een belangrijke plaats in. In de toenmalige opvattingen was het logisch dat de intercommunales voor streekontwikkeling de tripartite-samenstelling weerspiegelden die op centraal niveau en op provinciaal niveau (de GOM's) voor het economische beleid was gegroeid. De Hoge Raad wijst erop dat zowel de oorspronkelijke benaming als de doelstellingen van de toenmalige ‘vennootschappen voor economische uitrusting’ op dat model steunden (ze werden slechts later ‘echte’ intercommunales en de samenstelling werd behouden). De Hoge Raad ziet nu geen reden meer om de sociale partners beheersverantwoordelijkheid te geven in een gemeentelijk hulpinstrument. In de huidige opvatting over representatie is ook de vraag aan de orde of de vertegenwoordiging, indien ze wordt aangehouden, niet zou moeten worden verruimd naar nog heel wat andere maatschappelijke groepen. In enkele intercommunales voor streekontwikkeling is de aandeelhoudersstructuur verruimd om milieugroepen een beheersmandaat te geven. De gesloten structuur van het economische veld in de jaren '60 bestaat niet meer: het fors gestegen aantal ‘stake holders’ bij afwegingen voor sociaal-ecologisch-economische ontwikkeling zou ertoe kunnen leiden dat intercommunales voor elke georganiseerde groep kunnen of wellicht zelfs moeten opengesteld worden. Het valt te betwijfelen of dit het goed management zou bevorderen. Dit zou de status van intercommunales ook grondig veranderen.

De Hoge Raad vindt wel dat een brede maatschappelijke consultatie bij belangrijke keuzemomenten aan de orde is. In eerste instantie moet dat op gemeentelijk niveau gebeuren, soms kan het ook nuttig zijn om dat overleg te organiseren in intercommunaal verband zeker in die gevallen waar de intercommunale bepaalde bevoegdheden in opdracht van de gemeente uitoefent. De Hoge Raad vindt dat de manier waarop deze consultatie verloopt, in elke intercommunale op maat moet worden georganiseerd. Op dit punt kan het voorontwerp nog verfijnd worden: de Hoge Raad stelt voor dat elke intercommunale een aantal basisregels inzake externe communicatie en externe openbaarheid via de eigen statuten vorm moet geven (aanvulling bij artikel 28, lid 10). De verplichting geldt in het algemeen, de vorm en procedure is maatwerk.

De Hoge Raad stelt voor dat het voorontwerp de bepaling zou opnemen dat de non-participatie van maatschappelijke rechtspersonen geldt 'tenzij er andersluidende decretale bepalingen' zijn. De Hoge Raad heeft daarbij dan in het bijzonder de participatie van verbruikersverenigingen op het oog in de energiesectoren. De specifieke aard van deze marktgerichte en commerciële intercommunales met een duidelijke burger-klant structuur verantwoordt de rechtstreekse participatie van de klanten. De Hoge Raad stelt dus voor dat dit dan in de betrokken decreten wordt geregeld. Dat is bijvoorbeeld al het geval via de regeling voorzien in het cultuurpact voor de participatie van maatschappelijke organisaties in het beheer van culturele infrastructuur die intercommunaal zou worden beheerd.

2.3.2. De participatie van bedrijven

In de fase van de politieke deliberatie is een fundamentele keuze gemaakt voor intercommunales die alleen beheerd kunnen worden door lokale openbare besturen. In het voorontwerp worden overgangsmaatregelen voorzien (zie hieronder). Het verbaast de Hoge Raad echter dat deze keuze niet grondig werd voorbereid. De Hoge Raad kan in zijn huidige structuur en ondersteuning zelf niet meer doen dan de noodzaak van die grondige afwegingen aangeven.

Het is bekend dat een aantal intercommunales tot de grootste bedrijven van het land hoort en dat zij zowel economisch als sociaal belangrijke actoren zijn. In geen enkele tekst staan afwegingen over de effecten op economisch vlak. Bovendien bevinden deze intercommunales zich in een sterk veranderlijke economische omgeving als gevolg van liberalisering, internationalisering en schaalconcentraties. Er is al uitgebreid gewezen op de gevolgen van de verminderde dividenden voor de gemeenten als gevolg van de liberalisering. Ondertussen zijn zowel in zuivere als in gemengde intercommunales belangrijke organisatorische veranderingen aan de gang tegen de achtergrond van marktevoluties en discussies over de rol van de gemeente in die vernieuwde marktstructuren. Het huidige debat over de positie van de gemeentebesturen in de energiesectoren overstijgt ruim de politieke discussie over zuivere 'versus' gemengde intercommunales.

Op federaal en regionaal niveau is er overleg over kernopdrachten, de gevolgen voor en de positie van de gemeenten in de energiesectoren. Op Vlaams niveau is dat versterkt als gevolg van het elektriciteitsdecreet van 5 juli 2000 en het voorontwerpdecreet inzake de gassector (Vlaamse regering 17 juli 2000). Daarin worden belangrijke keuzes gemaakt. De klanten krijgen steeds meer een vrije keuze. De intercommunales krijgen het monopolie over het beheer van het distributienet maar ze moeten zorgen voor een vrije toegang op dat net voor iedereen die aan de voorwaarden voldoet (VVSG-week, nr 29, p2). De Hoge Raad heeft de indruk dat de Vlaamse regering via dit ontwerpdecreet doelstellingen wil realiseren die eigenlijk al beoogd worden door het elektriciteitsdecreet en het ontwerp voor de gasdistributie. De scheiding tussen productie en distributie staat centraal in die decreten. Het elektriciteitsdecreet bepaalt dat de Vlaamse regering beslist over de wijze waarop de onafhankelijkheid van de distributienetbeheerders (de intercommunales) tegenover producenten of verkopers van stroom moet worden ingevuld. De Vlaamse regering zou terzake een minimale participatie vastleggen.

De principiële keuze in dit voorontwerp zou nu ook nog eens de basisstructuur wijzigen in een

bestuurlijke context die voor de gemeenten geen andere instrumenten voorziet om in publiekrechtelijk verband met de private sector samen te werken. De gevolgen van deze stap in deze turbulente context, de inbedding ervan in de grondige decretale wijzigingen van deze sectoren en de financiële gevolgen zijn naar de mening van de Hoge Raad niet voldoende meegerekend of in beeld gebracht. De kloof tussen principes en het gebrek aan inschatting van de gevolgen duwt de Hoge Raad in een voorzichtige positie voor dit aspect van het voorontwerp.

Het voorontwerp bevat een aantal bepalingen over de relatie tussen de publieke sector en bedrijven die door de Hoge Raad worden gesteund omdat ze in elk geval tot verbeterde publieke controle kunnen leiden:

- ➡ het zogenaamde ‘vetorecht’ dat in de wet van 1986 was voorzien wordt in dit voorontwerp geschrapt (uiteraard is dit alleen een logisch gevolg van het niet meer laten participeren van private rechtspersonen);
- ➡ de doelstellingen van de intercommunales moeten welbepaald omschreven zijn en het voorontwerp voorziet een veel grondiger voorbereidingsperiode voor de oprichting van intercommunales;
- ➡ de terugkoppeling naar de gemeenteraden wordt versterkt waardoor ook de samenwerking met bedrijven het voorwerp kan zijn van een grondiger publiek debat;
- ➡ het voorontwerp stelt dat het toevertrouwen van dienstverlening aan derden uitsluitend kan met toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Dat moet volgens de Hoge Raad in elk geval een objectieve keuze van de private partner waarborgen.

Het voorontwerp ondersteunt de samenwerking met bedrijven door twee instrumenten: de uitbesteding via de wetgeving voor de overheidsopdrachten en de deelname van dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen aan privaatrechtelijke personen ‘voorzover het maatschappelijk doel van deze rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen’. De deelneming is onderworpen aan de voorwaarde dat aan de intercommunale minstens een mandaat van bestuurder wordt toegekend (artikel 67).

De Hoge Raad heeft vragen over de verwijzing in het voorontwerp naar het instrument van de concessies dat niet is opgenomen in de wetgeving op de overheidsopdrachten. Vijftig jaar geleden was het gebrek aan publieke sturing via de toenmalige concessies het belangrijkste motief om tot gemengde intercommunales te komen. De Hoge Raad vreest dat de ervaring van toen herhaald zal worden: de publieke sector wordt uitgekleeft via concessies en de monopolievorming in de private sector wordt versterkt.

De Hoge Raad merkt op dat artikel 67 de intercommunales een ‘open’ participatiebevoegdheid toekent die de gemeenten zelf niet hebben op basis van de gemeentewet. De programmawet van 21 december 1994 geeft de gemeenten wel de ‘gesloten’ bevoegdheid om te participeren in bedrijven voor productie, vervoer en distributie van energie’. Dat verschil is uiteraard volkomen onlogisch: het verlengd lokaal bestuur zou zelf een ruimere actieruimte krijgen dan de gemeenten die het verlengd lokaal bestuur mandateren. De noodzaak van een vernieuwd wettelijk kader voor de gemeenten kan alleen maar herhaald worden.

De Hoge Raad vreest dat de uitwerking van dit voorontwerp ertoe zal leiden dat de controle vanuit de gemeenten en intercommunales nog zwakker zal worden en nog meer een stap terug zal zijn in vergelijking met de huidige al niet optimale verhouding. Het uitbesteden via concessies (voorzien in de toelichting) of een overheidsopdracht (expliciet voorzien in de artikelen) kan ertoe leiden dat zeer veel beheersopdrachten worden toevertrouwd aan de private contractant en dat het intercommunale bestuur daarin nauwelijks nog een rol speelt. De bepaling van artikel 67 kan ertoe leiden dat in de privaatrechtelijke rechtspersoon slechts door één intercommunale gemandateerde mee kan worden beslist, terwijl in de huidige situatie paritair en met een gemeentelijk overwicht moet worden beslist.

De Hoge Raad vreest dat deze vertegenwoordiging in bedrijven, waarvan sommigen met een steeds meer internationale allure, eerder symbolisch zal zijn.

De Hoge Raad kan de basisedenering van de Vlaamse regering volgen. Derden, aan wie opdrachten worden toevertrouwd, horen niet op beheersniveau mee te beslissen over de belangrijke keuzes die de gemeenten en hun hulpstructuren over die opdrachten moeten maken. Belangenvermenging en vervaging van verantwoordelijkheid kunnen daarvan het gevolg zijn. De objectivering van het toekennen van opdrachten via de wetgeving voor de overheidsopdrachten moet deze procedure alvast meer controleerbaar en publiek maken.

De Hoge Raad vreest evenwel dat de gevolgen van deze principiële keuze nu niet voldoende doorzacht en becijferd zijn en dat het voorontwerp te weinig waarborgen inhoudt om de gemeenten nu meer sturing te laten geven aan de publiek-private samenwerking. De democratische instrumenten wegen volgens de Hoge Raad in elk geval veel te licht om deze gevaren te counteren. De gevolgen van dit voorontwerp, gekoppeld aan het ontbreken van een decretaal PPS-kader, houden het gevaar in dat de sturingspositie van de gemeenten nog verzwakt. Daarom adviseert de Hoge Raad om de invoering van een PPS-kader te koppelen aan een aanpassing van het intercommunale decreet en om tot op dat moment de beheersparticipatie van bedrijven te behouden onder de voorwaarde van de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten zoals geregeld in dit voorontwerp.

3. Deelthema's uit het voorontwerp

3.1. Het samenwerkingsmenu

De Hoge Raad vindt de bepaling over de landsgrensoverschrijdende samenwerking positief. Dat levert zeker een ondersteunend instrument voor de versterking van de samenwerking in euregionaal verband.

De bepalingen over de gewestgrensoverschrijdende samenwerking (artikel 65) zijn niet nieuw en de uitwerking hangt volledig af van de intentie om al dan niet samenwerkingsakkoorden te sluiten.

De Hoge Raad vindt de keuze van de vier voorgestelde samenwerkingsvormen over het algemeen positief. Dat is volgens de Hoge Raad een belangrijk winstpunt van dit voorontwerp.

Tijdens de technische toelichting werd gesteld dat de gewone overeenkomsten tussen gemeenten verder ook blijven bestaan en als samenwerkingsinstrument kunnen worden aangewend.

De interlokale vereniging is een samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid. De Hoge Raad merkt op dat in de memorie van toelichting alleen en expliciet wordt verwezen naar de zogenaamde 'centrumgemeente-constructie' naar Nederlands model. Daarmee lijkt het wel alsof deze vorm bedoeld is voor samenwerking tussen grotere centrumsteden en 'omliggende kleine gemeenten' zoals in de memorie letterlijk is aangegeven. De Hoge Raad stelt voor de memorie met andere voorbeelden te onderbouwen zodat de samenwerking rond dienstverlening ook duidelijk kan worden ingeschakeld voor de samenwerking tussen kleine landelijke gemeenten of tussen grotere steden (en andere lokale openbare besturen).

De uitwerking van de projectvereniging, de lichtste vorm van samenwerking met rechtspersoonlijkheid en gebonden aan een termijn van zes jaar (verlengbaar), komt in het voorontwerp slecht tot uiting. Dat heeft te maken met de stapeling van de artikelsgewijze verwijzing in artikel 14. Het ware beter het apart hoofdstuk over deze projectvereniging volledig uit te werken zodat helder is hoe deze structuur functioneert. De onduidelijkheid heeft ook te maken met de benaming project die in de memorie niet verder wordt toegelicht. De Hoge Raad kan zich achter de keuze voor de formule scharen en ondersteunt ook de keuze voor tijdelijkheid, maar adviseert om de benaming project verder toe te lichten. Het is immers de bedoeling van de decreetgever om de intergemeentelijke

vzw's een beter geschikte publiekrechtelijke formule aan te bieden. Veel vzw's en nieuwe samenwerkingsvormen zullen wellicht moeite hebben om hun activiteiten onder de noemer 'project' te vatten. In een aantal gevallen gaat het om vormen van samenwerking voor het gezamenlijk aanbod van permanente dienstverlening of over samenwerking die ontwikkelingsgericht is en waarbij de concrete projecten niet altijd van bij het begin duidelijk zijn of over samenwerking die gericht is op beheer van infrastructuur. Het woord project heeft in deze context te veel de betekenis van een concreet implementeerbaar doel.

Het valt de Hoge Raad wel op dat artikel 41 (informatie van de bestuurders voor de gemeenteraad) niet geldt voor de projectverenigingen (dat artikel is niet opgesomd in artikel 14, laatste lid betreffende de projectverenigingen).

3.2. Doelstellingen, activiteiten, samenhang

In artikel 3 van het ontwerpdecreet staat: 'wat gemeenten intergemeentelijk willen behandelen conform dit decreet is concreet bepaald; dit kan meerdere activiteiten omvatten die wanneer zij het voorwerp uitmaken van bevoegdheidsoverdracht, een onmiskenbare inhoudelijke samenhang vertonen'. In de toelichting bij dit artikel staat: 'de doelstellingen moeten beperkt in omvang blijven ... Meervoudigheid van doelstellingen wordt niet verboden maar de activiteiten ter verwezenlijking van deze doelstellingen moeten, zeker wanneer de gemeenten effectief een bevoegdheidsoverdracht ten gunste van het samenwerkingsverband realiseren, een inhoudelijke samenhang vertonen. ... Een precieze definitie is uiteraard onmogelijk: overleg tussen de initiatiefnemers en de overheid zal in concreto uitsluitel geven' (Memorie, p13). In artikel 10 lezen we: '... om al dan niet met bevoegdheidsoverdracht, doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot één of meer inhoudelijk samenhangende gemeentelijke beleidsdomeinen'. In artikel 12 staat: 'duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot één of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen'. In artikel 28 staat dat de statuten moeten vermelden: 'de maatschappelijke doelstellingen die duidelijk en beperkend (moeten) omschreven zijn.'

Voor intercommunales met bevoegdheidsoverdracht (over deze term: zie hieronder) is de samenhang van doelstellingen een scherper gestelde voorwaarde dan voor de andere intercommunales. Toch lezen we in artikel 12 over de projectvereniging: 'een duidelijk omschreven project' en over de dienstverlenende vereniging: 'een duidelijk omschreven dienst, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen'. Project en dienst staan telkens in het enkelvoud, zij het dat de dienst betrekking kan hebben op verschillende beleidsdomeinen.

De Hoge Raad stelt vast dat soms sprake is van doelstellingen, soms alleen van activiteiten, terwijl beide termen samen wel in de memorie voorkomen. Samengenomen leest de Hoge Raad dit als volgt: een intercommunale kan een beperkt aantal doelstellingen nastreven en de activiteiten ter verwezenlijking van deze groep doelstellingen moeten samenhang vertonen over het geheel van de doelstellingen heen. Dat betekent dat de doelstellingen ook niet ver uit elkaar kunnen liggen anders is samenhang van activiteiten onmogelijk. Die voorwaarden zijn vooral strak voor de opdrachthoudende intercommunales.

Doelstellingen, activiteiten, maatschappelijke doelstellingen, inhoudelijke samenhang, functionele samenhang, beleidsdomeinen: deze begrippen zijn verder niet omschreven en laten ruime of zeer beperkende interpretaties toe. Het evenwicht tussen flexibiliteit en rigiditeit is als gevolg van deze onduidelijkheid wel zeer labiel. Nagenoeg alles hangt hier af van de wijze waarop het opportuniteits-toezicht wordt uitgeoefend.

Wat is een doelstelling, wat is een activiteit? Zoals steeds in de discussies over intercommunales is het onderscheid niet duidelijk. Dat is belangrijk in het kader van de procedure voor de statutenwijziging. Vermits activiteiten eerder betrekking hebben op implementatie en dus op operationele

doelen lijkt het onverantwoord dat elke nieuwe activiteit (cfr artikel 3) tot een statutenwijziging zou moeten leiden. Overigens is in het artikel over de statuten zelf duidelijk geen sprake van 'activiteiten' maar alleen van 'maatschappelijke doelstellingen.' De Hoge Raad weet niet of hij hieruit mag afleiden dat er in het voorontwerp een hiërarchie bestaat tussen doelstellingen en activiteiten. Dat zou al voor een deel aan de kritische bedenkingen tegemoet komen.

Wat is een 'beleidsdomein'? Is 'grondgebonden materies' voldoende als beschrijving van een beleidsdomein? Is gemeentelijk milieubeleid een verantwoorde omschrijving voor een beleidsdomein? Is ophaling en verwerking van huisvuil een maatschappelijke doelstelling of een activiteit in het kader van de 'maatschappelijke doelstelling': 'ten behoeve van de inwoners, voorzien in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid,...' (artikel 135 §1, NGW).

Wat is 'functionele samenhang'? Naarmate steeds meer beleidsdomeinen feitelijk verweven zijn en men, ook en vooral op Vlaams niveau, steeds meer spreekt over 'geïntegreerd beleid' is ook dat een begrip dat zich leent voor veel interpretaties. Waar vroeger huisvesting, milieuzorg, ruimtelijke ordening, sociale dienstverlening gescheiden werden benaderd, domineert nu de opvatting dat deze domeinen in elkaar verweven zijn vanuit een gebiedsgerichte benadering. Mag een intercommunale in haar doelstellingen opnemen: 'de gemeenten technisch, planmatig en op het vlak van communicatie ondersteunen bij het opzetten van gebiedsgerichte ontwikkelingsprogramma's op wijkniveau'? De doelstelling is concreet en beperkend maar omvat wel alle beleidsdomeinen. Vanuit het actiegebied bekeken is er echter intense functionele samenhang.

Met deze vragen wil de Hoge Raad vooral aantonen hoe lastig deze begrippen als toetssteen te hanteren zijn en hoeveel afhangt van de manier waarop en van wie de interpretaties invult.

De Hoge Raad steunt het voorstel om de doelstellingen van de intercommunale statutair en in begeleidende beleidsnota's goed te omschrijven. In ondersteunende documenten moet worden aangegeven welke de maatschappelijke doelstelling is, welke de operationele doelstellingen zijn voor de volgende jaren en op welke grote taakdomeinen de intercommunale zich zal bewegen. Dat is echter niet hetzelfde als een exacte opsomming van concrete activiteiten. De verzelfstandiging werkt maar als de intercommunale door haar acties flexibel kan inspelen op behoeften en nieuwe noden van gemeenten. De Hoge Raad vindt dat het op de eerste plaats aan de gemeenten zelf is om de controle op de activiteiten van de intercommunales uit te voeren. De voorstellen in het voorontwerp voor het nauwer aanhalen van de banden met de gemeenten steunen op hetzelfde uitgangspunt en moeten bijdragen om de sturing vanuit de gemeenten te versterken. Betere politieke en publieke controle is daarvoor essentieel. Verslagen, evaluaties en algemene vergaderingen moeten de gemeenteraadsleden in staat stellen de activiteiten op te volgen.

De Hoge Raad vindt dat de eerste toets van de 'functionele samenhang' steeds op het lokale niveau moet liggen: de wijze waarop samenhang vanuit de lokale veldpraktijk wordt aanvoeld, verschilt immers vaak grondig van de wijze waarop functionele samenhang op centraal niveau wordt bekeken, vaak toch eerder vanuit de bevoegdheidsverkaveling en de opsplitsing in departementen en diensten. Een strakke insnoering van deze begrippen zou vernieuwing van onderop onmogelijk maken. Deze bepalingen krijgen pas de volle betekenis in de concrete toepassing van het toezicht. Het decreet zou niet mogen leiden tot eenzijdige toepassing van opportuniteitstoezicht op basis van centrale ratio's. Verdere afspraken in een vernieuwd pact lijken hier op zijn minst noodzakelijk. De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend moet zelf voorwerp kunnen zijn van publiek debat.

3.3. Dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales

3.3.1. Algemeen advies

In de huidige intercommunales komen meerdere combinaties van doelstellingen annex activiteiten voor:

- ➡ afval en streekontwikkeling (in 7 intercommunales);
- ➡ elektriciteit, communicatie en gas (of twee van de drie; in 14 intercommunales);
- ➡ technische bijstand, economisch beleid - industriezones - en huisvesting (in 2 intercommunales).

De huidige dienstverlenende samenwerkingsvormen zijn vooral de intercommunales voor streekontwikkeling die in sommige gevallen een breed palet van diensten ontwikkelen (urbanistisch bureau, milieudienst, dienst veiligheid,...). De gemeente kan er voor kiezen om de dienstverlening uitsluitend aan deze intercommunales toe te vertrouwen. In deze samenwerkingsverbanden kan geen sprake zijn van afstand of overdracht van bevoegdheid. Dat zou dus betekenen dat er een scheiding moet komen tussen dienstverlenende en opdrachthoudende intercommunales. De meest concrete aanleiding is de inbedding van de afvalverwerking in de huidige intercommunales voor streekontwikkeling. De scheiding moet volgens de decreetgever bijdragen tot grotere duidelijkheid, tot betere controle van de gemeenten op de specifieke activiteiten waarvoor zij bevoegdheden overdragen en tot heldere financiële structuren. De vermenging van dienstverlenende en opdrachthoudende taken in één beheersstructuur hindert volgens de decreetgever deze elementen.

De combinatie van het voorgaande element ('samenhang van beperkte doelstellingen') met dit element (scheiding tussen de soorten intercommunales) zal betekenen dat bestaande intercommunales moeten opgesplitst worden. Voor de problematiek van samenhang verwijzen we naar het voorgaande punt: horen elektriciteit, gas en communicatie in één intercommunale? Volstaat het daarvoor te verwijzen naar het gemeenschappelijk en gecoördineerd gebruik van het gemeentelijk openbaar domein als 'beleidsdomein'?

De opsplitsing in verschillende intercommunales kan ertoe bijdragen dat de gemeentelijke mandatarissen zich beter op hun controletaak kunnen toespitsen, dat de raad van bestuur zich volledig in één materie kan specialiseren en minder afhankelijk wordt van het management. Men krijgt ook meer waarborgen om vermenging van financiële middelen te voorkomen. Dat is de overweging die domineert in het voorontwerp. Onvermijdelijk stijgt daarmee het aantal intercommunales, al lijkt dat kwantitatieve effect toch eerder beperkt te zijn (over andere gevolgen: zie hieronder). Dat is dan de (beperkte) prijs die men moet betalen voor grotere eenduidige controle. Waar de samenstelling van de groep gemeenten die dienstverlening verwacht verschilt van de groep gemeenten die opdrachten heeft overgedragen, lijkt er nog meer motief te zijn om een splitsing door te voeren. Waar de groepen samenvallen lijkt splitsing het gevaar in te houden voor papieren constructies waarbij dezelfde raad van bestuur verschillende petjes opzet.

De situaties (verschillende combinaties van soorten taken, verschillen per gebied, verschillen per gemeente) te velde zijn op dit vlak nogal gedifferentieerd en dat bemoeilijkt eenduidige formules. Dat is voor de Hoge Raad een belangrijk gegeven om zich af te vragen of de decreetgever zelf moet bepalen dat er scheiding moet komen, dan wel of deze keuze ook niet op de eerste plaats bij de keuzemogelijkheden van de gemeenten moet horen.

Vanuit inhoudelijk oogpunt bestaat de vrees dat combinaties van dienstverlening en opdrachthouderschap teveel macht bij de intercommunale concentreren en de macht van de managementspecialisten versterken ten opzichte van de generalisten in het bestuur. Een inhoudelijke overweging voor menging van taken is dat taken verweven zijn en dat externe integratie, bijvoorbeeld van milieubeleid, best gediend is met koppelingen naar ruimtelijke ordening en huisvesting. Splitsing bevordert dan verkokering en hindert integratie. Integratie zoals gemeenten die zien is niet noodzakelijk integratie zoals de Vlaamse regering dat ziet. We stelden hierboven al dat in een aantal gevallen geïntegreerde vernieuwing eerder lokaal groeit dan in de verkokerde centrale organisatie.

De Hoge Raad stelt vast dat de Vlaamse regering een uitgebreid stelsel van toezicht uitwerkt en dat de positie van de regeringscommissaris centraal wordt getekend. Tezelfdertijd steunt het voorontwerp op een uitgebreid stelsel van versterkte controle vanuit de gemeentebesturen. De combinaties

van al deze keuzes lijken te leiden tot punten van tegenspraak.

Er lijkt vooreerst een tegenstelling te zijn tussen de keuze om het toezicht te versterken en de strakke bepalingen over taken en aard van intercommunales. Als men erop vertrouwt dat het toezicht functioneert en voldoende wordt uitgebouwd om de controletaken aan te kunnen dan is het niet nodig om het decreet rigide op te bouwen. Of gemeenten dan taken willen combineren (deels dienstverlenend, deels opdrachthoudend) is dan hun zaak. De toezichthoudende overheid kan, conform de keuzes in het voorontwerp, op alle mogelijke momenten tussenkomen indien er gevaar zou zijn dat de controle onvolkomen zal verlopen. Ze bouwt voor zichzelf allerlei mogelijkheden in om de gemeenten te wijzen op de gevaren van ondoorzichtigheid en om aan te dringen op heldere financiële verantwoording.

Het voorontwerp vertoont ook een vorm van tegenspraak op het vlak van de controle vanuit de gemeenten: ofwel vertrouwt men erop dat de voorgestelde mechanismen tot betere controle leiden ofwel vindt men dat het decreet zelf zoveel mogelijk de controle vanuit de gemeenten moet vervangen. Nu lijkt het wel alsof het decreet op alle fronten tot verstrakking wil overgaan: in het decreet, via de gemeenten en via het toezicht.

Het uitgangspunt van de Hoge Raad is dat de decreetgever een kader aanreikt en erop toeziet dat de basisprincipes worden gerespecteerd, dat de controle vanuit de gemeenten wordt versterkt en dat binnen deze beide lijnen de flexibiliteit voor de gemeenten zo groot mogelijk moet blijven om lokaal maatwerk en verantwoorde keuzes voor combinaties van taken mogelijk te maken. In sommige gevallen kunnen de gemeenten dan vinden dat scheiding van taken en intercommunales wenselijk is, in andere gevallen kunnen ze het verantwoord vinden dat één intercommunale dienstverlenend en opdrachthoudend is. De Hoge Raad vindt dus niet dat het decreet zelf moet bepalen dat dienstverlening en opdrachthouderschap niet mogen gecombineerd worden.

Volgend tekstamendement bij punt 3.3.1 werd ingediend door de delegatie van de gemeentebesturen. De Hoge Raad formuleert dit niet als een onderdeel van het advies maar geeft dit wel ter overweging mee.

De verplichte opsplitsing in dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen zoals opgenomen in het ontwerp-decreet en voorzover dat onderscheid in de definitieve tekst behouden blijft, wordt door de opstellers van de tekst verantwoord door het argument dat een grotere transparantie moet worden nagestreefd. Die doelstelling is legitiem maar kan evenzeer via een andere regeling worden bereikt zonder de pertinente nadelen van de verplichte opsplitsing.

Een nauwkeurig verwoord onderscheid in de statuten tussen de opdrachthoudende en dienstverlenende activiteiten, gekoppeld aan een duidelijk gescheiden boekhouding voor beide materies, lijken dezelfde garanties te bieden. De argumentatie van de Vlaamse regering tegen dit eenvoudige systeem van regelgeving is helemaal niet overtuigend, zeker niet in een tijd waar men over vereenvoudiging van regelgeving spreekt. De voor de hand liggende nadelen van een splitsing kunnen op die manier worden vermeden.

3.3.2. Technische bedenkingen

Vanuit technisch oogpunt zijn bij het voorontwerp nog twee aanvullende bedenkingen te maken. De eerste heeft te maken met de juridische complicaties van de ontbinding van bestaande vennootschappen, de tweede met de financiële gevolgen op het vlak van de BTW-regeling. De Hoge Raad stipt deze probleemvelden aan voor verdere uitwerking door specialisten.

Indien het ontwerp realiteit zou worden, zouden bestaande intercommunales moeten worden opgesplitst in ‘oude’ en ‘nieuwe’ vennootschappen. Het is niet duidelijk hoe deze splitsing moet verlopen. Ontbinding en oprichting van vennootschappen doet vragen rijzen over de engagementen die gemeenten hadden aangegaan en de regelingen inzake verplichte overname van infrastructuur en personeel. Het kan niet de bedoeling zijn dat gemeenten die in een nieuwe vennootschap moeten stappen extra financiële lasten krijgen omdat ze de bestaande activiteit in een andere juridische entiteit moeten voortzetten. Moeten gemeenten bij de oprichting van een nieuwe vennootschap dan de oprichtingsprocedure doorlopen en betekent dat dat zij de mogelijkheid krijgen om niet te participe-

ren in de nieuwe intercommunale en dus af te zien van de verplichtingen die vaak nog voor meerdere jaren lopen? In dat soort gevallen zal ook moeten bepaald worden welke intercommunale blijft bestaan en welke nieuw is: dat kan voor de problematiek van engagementen en overname belangrijk zijn. Indien de decreetgever deze keuze wil behouden, zal op dit punt in elk geval een meer grondige juridische motivering moeten voorzien zijn. Het kan niet de bedoeling zijn dat een juridisch vacuüm gemeenten in problemen brengt en de private sector eventueel helemaal vrij spel geeft.

Het voorontwerp besteedt nauwelijks aandacht aan de BTW-problematiek, ook niet aan het BTW-statuut van de verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid. Het voorontwerp besteedt zeker te weinig aandacht aan de financiële gevolgen van opsplitsing op het vlak van de BTW-regeling (zie hieronder). In de gevallen waarbij intercommunales effectief in de plaats van de gemeente handelen, betalen de gemeenten niet de prijs van een dienst maar is hun betaling te beschouwen als een financiële bijdrage in de beheerslasten van de intercommunale vereniging en zijn die bijdragen niet aan de BTW onderworpen. Dat bestaat ook in de gevallen waarbij een intercommunale vennoot wordt bij een andere intercommunale (substitutie). Splitsing van intercommunales zou betekenen dat de dienstverlenende intercommunales niet in aanmerking komen voor BTW-vrijstelling (deze intercommunales kennen immers geen overdracht van bevoegdheden). Een afvalintercommunale die verder van de diensten van de oorspronkelijke intercommunale gebruik wil maken (nu dienstverlenende intercommunale) zal dan allicht BTW moeten betalen aan deze intercommunale (en zal wellicht voor de dienstverlening de wetgeving voor de overheidsopdrachten moeten gebruiken).

In de toelichtende nota bij het ontwerpdecreet wordt bij artikel 12 gewag gemaakt van de formule van de “exclusieve dienstverlening”. Het komt erop neer dat een gemeente die uit eigen beheer wenst te treden, zich uitsluitend tot haar intercommunale kan wenden. Nochtans behoudt ze het recht om de opdracht in eigen beheer te realiseren. Deze ‘exclusieve dienstverlening’ vertoont minstens gelijkenissen met de formule van de afstand van beheer. Het lijkt noodzakelijk om verder te onderzoeken welke de BTW-implicaties zijn van een verplichte opsplitsing en in hoeverre de idee van exclusieve dienstverlening, eventueel anders genoemd en beschreven, geen aanleiding kan zijn voor een vrijstelling van het BTW-regime.

Dit lijkt op het eerste gezicht niet onmogelijk. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een opdracht binnen deze structuur immers ook buiten de wetgeving overheidsopdrachten valt. De link tussen de vrijstelling van de BTW-verplichting en vrijstelling inzake de wetgeving overheidsopdrachten lijkt ook in de rechtspraak te worden aanvaard. Het is daarom wellicht aangewezen om in het decreet een structuur van “exclusieve dienstverlening” expliciet te voorzien in de onderlinge verhouding tussen participerende intercommunales.

3.4. De bevoegdheidsoverdracht in opdrachthoudende intercommunales

In nota's van de MINA-raad en van de SERV en in voorbereidende nota's van leden van de Hoge Raad wordt voorbehoud gemaakt bij de term ‘bevoegdheidsoverdracht’ naar opdrachthoudende intercommunales.

Tijdens de discussies in de Hoge Raad is door technici aangebracht dat de notie ‘bevoegdheidsoverdracht’ een bijzondere betekenis heeft in relatie tot de hierboven al beschreven BTW-problematiek. De omzendbrief nr. 6 van 27 februari 1975 van de BTW-administratie stelt dat de diensten die een intercommunale vereniging aan een gemeente verstrekt van BTW vrijgesteld zijn wanneer die gemeente voor die diensten vooraf haar rechten inzake regeling en beheer heeft afgestaan aan de vereniging. Mocht dit principe in dit ontwerp geschrapt worden, dan betekent dit dat gemeenten 21% BTW zullen moeten betalen op de diensten die de intercommunale aan hen levert. Dat is al het geval voor alle andere diensten die de intercommunale nu aan de gemeenten versterkt. De Hoge Raad merkt terzijde op dat het merkwaardig is dat een gemeente aan door haar verzelfstandigde diensten BTW moet betalen: de fiscaliteit dwingt gemeenten eerder diensten zelf te ontwikkelen terwijl mo-

der management hen in de richting van verzelfstandiging duwt.

Het staat voor de Hoge Raad buiten kijf dat een gemeente bevoegdheden die haar grondwettelijk toebehoren of die door wetgeving aan een van haar organen zijn toegewezen, nooit aan een intercommunale kan overdragen. De discussies wijzen er wel op dat het begrip beladen is omdat hierdoor meteen een associatie met de ontwikkeling van een 'eigen bestuurslaag' wordt gemaakt. Dat kan volgens de Hoge Raad worden opgelost door in de memorie veel omstandiger dan nu het geval is erop te wijzen dat het hier steeds en alleen gaat om het toevertrouwen van de operationele of beheersbevoegdheden. In de ontwerptekst van het decreet kan het begrip beheersafstand of operationele bevoegdheidsoverdracht worden gebruikt.

De Hoge Raad steunt evenwel onverkort dit basisprincipe. Gemeenten worden geacht vooraf goed te overwegen op welke manier zij hun dienstverlening wensen uit te bouwen. Het voorontwerp bouwt op dat vlak voldoende en voldoende lange periodes van overweging in. Eens ze de keuze gemaakt hebben samen met andere gemeenten moet de verzelfstandiging volop haar troeven kunnen uitspelen. Dat betekent dat de gemeenten moeten aanvaarden dat een meerderheid beslissingen kan nemen waarbij zij zich moeten neerleggen. Het betekent ook dat het schaalvoordeel van de investeringen maar werkt als de gemeenten niet permanent de mogelijkheid krijgen om op hun beslissing terug te komen.

3.5. De democratisering van de intercommunales

Het voorontwerp bevat een aantal bepalingen die de democratische controle op de intercommunales moet versterken. De Hoge Raad steunt deze basiskeuze die er vooral op neerkomt dat de gemeenteraad meer sturende en controlerende taken krijgt. Hoe belangrijk betere procedures op dit vlak zijn, toch zal de essentiële aandrijving van controle maar tot stand komen als de verantwoordelijke gemeentebestuurders zelf overtuigd zijn dat zij de sturing in handen moeten houden. In deze zin geeft het voorontwerp geen waarborgen en kan het evenzeer tot formalisme leiden: men doet exact wat het voorontwerp voorschrijft en toch blijft de gemeenteraad buitenspel staan.

Dit onderdeel van het voorontwerp balanceert vervolgens tussen democratische afwegingen en de noodzaak aan kwaliteitsvol management. Dat management vergt voldoende zelfstandigheid en ruimte om te handelen. Te strakke terugkoppelingsprocedures zowel naar de gemeenteraden als naar de algemene vergaderingen of naar de raden van bestuur kunnen dat management schaden. Een kaderdecreet heeft echter maar een beperkt effect op dit evenwicht. Veel hangt af van de manier waarop de gemeenteraden hun rol vervullen en van de wijze waarop de organen van de intercommunale management en controle kunnen verzoenen. Een decreet kan die balans niet voorschrijven of opleggen.

Het voorontwerp bevat volgende bepalingen:

- ➡ het verslag door de benoemde bestuurders tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad (minstens éénmaal per jaar) (artikel 41);
- ➡ het mandaat voor de algemene vergadering telkens te verlenen door een gemeenteraadsbeslissing (artikel 34, lid 2);
- ➡ minstens twee algemene vergaderingen per jaar (een gewone en een bijzondere algemene vergadering in de loop van het laatste trimester met het oog op de bespreking van de te ontwikkelen activiteiten en te volgen strategie voor het volgende boekjaar) (artikel 34, laatste lid);
- ➡ alle statutenwijzigingen moeten door de gemeenteraden worden goedgekeurd (artikel 29);
- ➡ gemeenten worden vertegenwoordigd door raadsleden, eventueel door externe deskundigen (tweederde meerderheid) (artikel 35)

- ➔ bijstand door deskundigen op de raad van bestuur (artikel 36)
- ➔ inzagerecht van de gedetailleerde notulen van de raad van bestuur en van directiecomité met stemgedrag van de leden en de bijhorende documenten liggen ter inzage op het secretariaat van de aangesloten leden (artt 40 en 42);
- ➔ oprichting van adviescomités voor de niet in de raad van bestuur vertegenwoordigde gemeenten (artikel 43);—
- ➔ na elke gemeenteraadsverkiezing komt een evaluatierapport met bijgevoegd een nieuw ondernemingsplan voor de komende legislatuur of een gemotiveerd voorstel om het samenwerkingsverband te beëindigen (artikel 58).

De Hoge Raad merkt op dat artikel 28, lid 10 vermeldt dat de statuten ook moeten bepalen: de wijze en periodiciteit van noodzakelijke informatiedoorstroming tussen de organen van de intercommunale onderling en naar de deelnemers. De statuten bieden dus de mogelijkheid om bijkomende afspraken te maken over de doorstroming van agenda's, verslagen, documenten zowel tussen de organen van de intercommunale als tussen de intercommunale en de gemeenten. Hierboven formuleerde de Hoge Raad het voorstel om dit artikel te verruimen naar externe informatie- en openbaarheidsverplichtingen.

De Hoge Raad stelt voor dit pakket aan democratiseringsmaatregelen kansen te geven. In het verleden is de afstand tussen de gemeenten en de intercommunales soms te groot geworden. Deze maatregelen kunnen het mogelijk maken tot een beter evenwicht te komen. De regeling van twee algemene vergaderingen (waarvan één die de plannen van de intercommunale bekijkt) brengt meer administratie mee maar is volgens de Hoge Raad toch verantwoord. De keuze om het mandaat van de vertegenwoordigers in de algemene vergadering te omschrijven per algemene vergadering kan de aandacht van de gemeenteraad scherpen. Een gemeente die tevreden is over het werk van haar gemandateerden kan dat mandaat verlengen.

De Hoge Raad stipt wel de spanning aan tussen het mandaat van de gemeentelijke afgevaardigden enerzijds en anderzijds de rol die deze gemandateerden ook als verantwoordelijke bestuurder van de intercommunale moeten vervullen. Deze bestuursverantwoordelijkheid heeft met collectieve belangen van de groep gemeenten te maken en die bestuurlijke verantwoordelijkheid vergt ruimte voor eigen afwegingen vanuit de opdracht van de intercommunale. Uit de praktijk zal nog moeten blijken hoe beide mandaten te verzoenen zijn.

Het is opvallend dat in het ontwerpdecreet geen sprake is van het meest geschikte instrument voor democratische controle: de begroting. Het ontwerpdecreet vermeldt nergens dat intercommunales zouden verplicht zijn een begroting op te maken en deze, op nader te bepalen wijzen, voor te leggen eventueel zelfs te laten goedkeuren door de gemeenteraden. Het ontbreken van bepalingen in het voorontwerp betekent dat de intercommunales hiervoor op de bepalingen van de vennootschapswetgeving moeten steunen. De Hoge Raad vraagt zich af of voldoende bij dit punt is stilgestaan of dat eerder de traditie uit de vorige wetgeving zonder meer is overgenomen. Het is in elk geval opvallend dat de ambitie er was om een eigen publiekrechtelijk statuut te tekenen maar dat dat geen betrekking heeft op de regelingen voor de financiële basisdocumenten en financiële procedures bij de gemeenteraden.

3.6. Organisatie en management van de intercommunales

De Hoge Raad steunt de bepalingen in het voorontwerp voor het invoeren van een sperperiode tijdens periodes van gemeenteraadsverkiezingen (artikel 20).

De Hoge Raad is het eens met de bepalingen in verband met de onverenigbaarheden (artikel 37, met aanpassing afhankelijk van de finale beslissing over de provinciale mandatarissen).

Het voorontwerp bepaalt dat niemand in meer dan twee intercommunales mandaten gelijktijdig mag

uitoefenen (artikel 35, laatste lid). De Hoge Raad is in het in principe eens met de beperking van het aantal mandaten om machtsconcentratie in te dijken. De vraag is evenwel wat dit artikel concreet zal betekenen voor kleine gemeenten die bij veel intercommunales zijn aangesloten. In het geval de Regering de keuzes in dit voorontwerp bestendigt (zie hierboven) die tot splitsing van intercommunales zouden kunnen leiden, voorziet de Hoge Raad op dit vlak praktische problemen en misschien ook wel problemen op vlak van inhoudelijke afstemming.

Hierboven is al gesteld dat het evenwicht tussen democratische controle en doelmatigheid labiel is. Op één punt is dat evenwicht volgens de Hoge Raad verbroken: artikel 57 bepaalt dat de raad van bestuur bevoegd is voor alle personeelsaangelegenheden en deze bevoegdheid niet kan delegeren. Hier wordt het evenwicht tussen het personeelsbeleid (raad van bestuur) en aspecten van het personeelsmanagement en de personeelsadministratie (directiecomité) verbroken. De Hoge Raad stelt voor dit artikel meer genuanceerd te formuleren. Het personeelsbeleid heeft betrekking op de kaders inzake aanwerving en de rechtspositieregeling, het personeelsmanagement heeft betrekking op concrete aanwervingsprocedures, selectie van personeel, het treffen van disciplinaire maatregelen,...

3.7. Verlenging van de intercommunales

Artikel 25 regelt de verlenging van de intercommunales. Lid twee bepaalt dat de laatste algemene vergadering voor het verstrijken van de duur tot verlenging kan beslissen en dit lid regelt ook de stemprocedure. Alle gemeenteraden moeten beslissen en die beslissingen moeten steunen op een onderzoek 'gebeurlijk vergelijkend in de mate er zich verschillende beheersvormen reëel aanbieden'. In de toelichting bij artikel 25 is nog sprake van een 'evaluatie van de voorbije periode' naast de verantwoording voor de toekomstige keuze op basis van een onderzoek. In artikel 26 is de sperperiode opgenomen voor verlengingen tijdens het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen.

Deze regeling is zeker al een stap vooruit in vergelijking met het vroegere artikel 21 van de wet van 1986 dat de algemene vergadering ruime bevoegdheid gaf om zelf over de verlenging te beslissen. De Hoge Raad wijst op de gebrekkige afstemming tussen de tekst van het ontwerpdecreet en de memorie. Moet de verlenging steunen op twee documenten: een evaluatie en een onderzoek over de alternatieve keuzes inzake verlenging? De Hoge Raad stelt voor om voor de verlengingsprocedure een zo groot mogelijke parallel na te streven met de procedure voor oprichting (artikel 15 e.v.).

3.8. Toezicht op de intercommunales

Voor de intercommunales wordt een andere toezichtsregeling ontworpen dan voor de gemeenten zelf. In het eerste hoofdstuk van het advies heeft de Hoge Raad al gepleit voor harmonisering van regelgeving. Dit voorontwerp draagt daar op dit vlak niet toe bij. Wat is de rationaliteit om een afwijkende toezichtsregeling te ontwerpen? Het voorontwerp bouwt dan bovendien nog een onderscheid in voor de projectvereniging die niet aan hoofdstuk IV van het voorontwerp onderworpen is. De termijnen die in verschillende artikelen zijn opgenomen (zie artt. 19, 30 en 60) wijken ook af van het toezichtsdecreet van 1993.

3.9. Samenwerking tussen intercommunales

Artikel 18 in fine bepaalt dat intercommunales in een andere intercommunale mogen participeren. Dat is een lichte vorm van samenwerking. De Hoge Raad stelt voor ook expliciet op te nemen dat intercommunales onderling overeenkomsten mogen sluiten. Dat is een tweede lichte vorm van samenwerking.

Het voorontwerp bevat geen bepalingen over nieuwe intercommunales die worden opgericht vanuit bestaande intercommunales. Dat beschouwt de Hoge Raad als een zware vorm van samenwerking. In het licht van de fundamentele keuzes die het ontwerp maakt voor de publiek-private samenwer-

king is dat vreemd. Men kan zich immers voorstellen dat samenwerking voor investeringen tussen intercommunales noodzakelijk is om met sterke private partners te kunnen onderhandelen. Als de publieke sector nog geacht wordt sturingsverantwoordelijkheid te behouden, is samenwerking tussen intercommunales in een nieuwe intercommunale allicht soms noodzakelijk. De Hoge Raad stelt voor dit expliciet te voorzien en dit evenzeer vergezeld te laten gaan van democratische voorwaarden en van de in dit ontwerp uitgewerkte oprichtingsmodaliteiten. De Hoge Raad stelt wel voor in de memorie op te nemen dat het hier moet gaan om samenwerkingsvormen om technische motieven (economische rendabiliteit, bundeling van middelen). De keuze voor deze zware vorm van samenwerking moet dan ook omstandig gemotiveerd en goed controleerbaar zijn.

Brussel, 13 november 2000

(get.) De voorzitter,

(get.) Secretariaat

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Advies 4-2000: Het Subregionaal beleid n.a.v; de nota Streekeigen Management van minister Van Mechelen

Inleiding

De Vlaamse regering vroeg een advies van de Hoge Raad over de hele problematiek van subregionalisering van het bestuur in Vlaanderen. De Raad kan deze opdracht maar tenvolle aanpakken als het inhoudelijk secretariaat van de raad versterkt wordt. De Hoge Raad beperkt zijn bijdrage voorlopig daarom tot een advies over de voorliggende tekst van de STEM-nota die betrekking heeft op het subregionale economische beleid.

1. Het kader

De discussie over de rolverdeling op het vlak van het subregionaal economische beleid is niet nieuw. Er zijn altijd al vragen geweest over de verhouding tussen de intercommunales voor streekontwikkeling en de toenmalige Provinciale Economische Raden, waaruit later de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen groeiden. Met de komst van de Subregionale Tewerkstellingscomités (STC's, in 1973) was er een nieuwe spanningslijn, zij het dat deze lange tijd beperkt bleef omwille van de zeer beperkte activiteit die de STC's in de jaren '70-'80 ontwikkelden. De nood aan 'afstemming', betere 'coördinatie', steeds weer in regeringsverklaringen herhaald, is dus al zo oud als deze instituties zelf. Ondertussen is de regionalisering over dit proces gekomen en werd:

- ➡ een decreet uitgewerkt (decreet inzake de GOM's van 12 juli 1990);
- ➡ het subregionale economische beleid op nieuwe sporen gezet (tweede helft jaren '90);
- ➡ bestaande instituties hervormd (STC's in 1997, hervorming van de VDAB);
- ➡ nieuwe instituties in het veld geplaatst (streekplatformen, Edu-Fora, subregionale cellen voor preventief bedrijfsbeleid,...);
- ➡ een ontwerpdecreet voorbereid voor de intergemeentelijke samenwerking.

De opvattingen over het subregionale economische beleid zijn gewijzigd (het vernieuwd subregionaal economisch beleid: meer bottom-up, meer geïntegreerd, meer gebaseerd op strategische planning en voor alle subregio's) en dat uit zich in het instrumentarium (strategische plannen, streekcharters, hefboomprojecten, gedeelde verantwoordelijkheid).

Vanuit een breed perspectief op de subregio's, in het zog van een verruimde visie op sociaal-economische ontwikkeling, is het aantal instituties nog uitgebreider: Bekkencomités, Regionale Landschappen, Ecologische Impulsprogramma's, stuurgroepen voor Europese programma's, overlegstructuren in de sfeer van welzijnszorg en gezondheidsbeleid (LOGO's, SIT's, ROSI's, RISO's,...).

Het overzicht mag trouwens niet beperkt blijven tot de formele instituties: we wijzen ook op de schaalvergroting en grotere professionalisering van Kamers van Koophandel, Unizo, de vakorganisaties die ook allemaal op subregionaal niveau dienstverlening op professionele basis uitbouwen. Belangrijke Vlaamse Openbare Instellingen hebben in het kader van grotere marktgerichtheid en zelfstandiging meer aandacht voor planning en netwerkvorming op subregionaal niveau (de VDAB, de Lijn, Kind en Gezin). De Hoge Raad wijst ook op de meer traditionele interventies van centrale departementen op subregionaal niveau waartoe expansiesteun gerekend wordt, de subregionale plan-

vorming in de reguliere departementen (openbare werken, welzijn, cultuur,...) die altijd ook belangrijke subregionale accenten legt. In enkele departementen is de subregionale planvorming ook sterker aanwezig (mobiliteitsplanning, milieubeleid, ruimtelijke ordening via afbakening van stedelijke gebieden). De Hoge Raad stelt vast deze regering ook nog het instrument van de zogenaamde 'Territoriale Pacten' gebruikt waarbij met bedrijven plannen worden ontwikkeld voor reconversie (Vilvoorde) en voor verdere expansie (Volvo-Gent). De vorige Vlaamse regering gaf ook nog de aanzet tot de ontwikkeling van de technologische clusters in de zogenaamde 'valleien'.

Tot slot, maar zeker niet in het minst, wijst de Hoge Raad op een grotere professionalisering van de provincies en de steden en gemeenten waardoor deze nu actiever op het terrein komen dan dat in de jaren '70 het geval was. GOM's en intercommunales konden in de jaren '70 nog domineren omdat de basisbesturen (gemeenten en provincies) zwak waren toegerust. De provincies waren vooral actief via de GOM's en hun participaties in intercommunales voor streekontwikkeling en op het domein van landbouw en toerisme via eigen provinciale instituten. Daarbij komt nu een actievere gebiedsgerichte ontwikkeling op meerdere domeinen. De gemeenten en steden beperkten hun acties lange tijd eerder tot klassieke infrastructuurontwikkeling en promotie (vaak via intercommunales) maar ze zijn nu op eigen initiatief en onder impuls van de Vlaamse overheid actiever en professioneler uitgebouwd (Lokale werkwinkels, ruimtelijk beleid, mobiliteitsproblematiek). Enkele steden en gemeenten vervullen een duidelijke voorttrekkersrol.

Het aantal instituties, planfiguren en instrumenten is bepaald niet gering. Ter relativering moet daarbij worden opgemerkt dat op subregionaal niveau, net als op het centraal en op het lokaal niveau, ook alle beleidsproblematieken en beleidsdomeinen samenkomen. Een zekere specialisatie per sector of domein lijkt onvermijdelijk. Bovendien verschilt de status van de geciteerde instituties: sommige zijn zeer operationeel en gericht op uitvoering, andere zijn eerder conceptueel. Tot slot moet zeker worden benadrukt dat de verhoudingen per gebied bijzonder sterk kunnen verschillen: tussen formele positie en feitelijke positie zijn er grote verschillen die te maken hebben met historiek, persoonlijke verhoudingen, de omgevingsfactoren in de subregio's.

De Hoge Raad wijst op het verschil in groei en inbedding van verschillende instituties. Sommige (intercommunales, GOM's en een aantal streekplatformen) zijn spontaan vanuit de regio gegroeid. De Raad wijst in het bijzonder op de dynamiek die vanuit intercommunales voor streekontwikkeling tot stand is gebracht. Lang voor er van streekplatformen sprake was, vervulden deze intercommunales, met steun van de belangrijkste maatschappelijke groepen in de streek, de functie van overlegforum, draagvlak voor belangrijke projecten, adviesorgaan voor centrale overheden.

Andere instellingen (STC's, Edu-fora, Bekkencomités,...) zijn vanuit het Vlaamse niveau in de subregio geplaatst. Dat leidt tot verschillen in cultuur, manieren van aanpakken, relatie met de centrale overheid. Deze instituties zijn vaak zeer afhankelijk van politieke wisselingen op Vlaams niveau en van de administratieve procedures en hervormingen.

De uitbouw van dit subregionale veld lijkt in het verlengde te liggen van evoluties in de sfeer van de 'co-governance' of 'co-productie' van beleid: problematieken vereisen samenwerking tussen publieke instanties onderling en tussen publieke en private actoren. En samenwerking kan nu eenmaal niet zonder fora of structuren. Die 'co-governance' kan echter ook verzanden in de strijd tussen instituties. De algemene spanningen rond deze 'co-governance' zijn niet typisch voor het subregionale: ook op lokaal en centraal niveau is de verhouding tussen dynamische werkverbanden en de klassieke democratische instituties vaak problematisch. Voor het subregionale niveau is de complexiteit wellicht groter omdat de afstemming van schaal (verschillende schalen) en verkozen besturen gedifferentieerder is dan voor gemeenten en voor het centrale niveau.

Alle vraagstukken van bestuursorganisatie komen in het subregionale debat samen en dat verklaart de complexiteit:

- ➡ de verhouding tussen centralisatie en decentralisatie, tussen uniformisering en differentiatie/ maatwerk;
- ➡ de verhouding tussen sectoren versus geïntegreerde aanpak;
- ➡ de verhouding tussen dynamische processen met betrokken actoren versus de betrokkenheid van verkozen besturen op de drie niveaus (gemeenten, provincies, Vlaamse parlement);
- ➡ de spanning tussen doelmatigheid en democratie, tussen politiek en expertocratie, tussen algemeen belang en sectorbelangen.

Dit is het kader waarbinnen de Hoge Raad haar verdere activiteiten op dit vlak zal ontwikkelen. De Raad bekijkt deze ontwikkeling vanuit het oogpunt van de evoluties van de bestuurlijke opbouw van Vlaanderen.

2. Beleidsstandpunten en eerder advies van de Hoge Raad

Over de houding van deze Vlaamse regering inzake de vormgeving van het subregionaal economisch beleid leest de Hoge Raad volgende elementen in de beleidsteksten die de STEM-nota voorafgingen. De Hoge Raad put ook uit zijn eigen advies over de beleidsnota's (2000-2004) van de Vlaamse regering:

Vlaamse regeringsverklaring 1999

“Zowel voor Vlaanderen, provincies als gemeenten staat het primaat van de politiek centraal. Dat betekent dat opdrachten en bevoegdheden maximaal toevertrouwd worden aan gekozenen en organen die onder de rechtstreekse controle staan van verkozen raden. Vanwege het primaat van de politiek wordt afgestapt van de toewijzing van bevoegdheden aan structuren die niet beantwoorden aan de vereisten van democratische legitimering “

“Het statuut en de werking van de bestaande structuren inzake subregionale economie worden getoetst op hun effectiviteit. Ze worden bijgestuurd met het oog op een grotere structurele efficiëntie voor het voeren van een subregionaal beleid “

Beleidsnota economie

“Een gecoördineerde differentiatie op maat van de streek lijkt dan ook aangewezen...”

“Met respect voor de eigenheid van beide instrumenten (STC's en streekplatformen) kan deze samenwerking synergieën opleveren zowel op inhoudelijk vlak als op niveau van de dagelijkse werking”

“Ik ben de mening toegedaan dat de diverse initiatieven op hetzelfde geografisch schaalniveau beter afgestemd moeten worden. Daarbij kan de provincie, als legitiem verkozen bestuur, een coördinerende rol vervullen. ... Evenzeer zou de provincie kunnen instaan voor de organisatorische en logistieke ondersteuning van een mogelijk gemeenschappelijk secretariaat. Ook bij de uitvoering van het streekcharter moet de provincie zich meer dan in het verleden profileren.”

“In navolging van de SERV wordt gepleit voor een gefaseerde integratie van de structuren die op dit ogenblik werkzaam zijn op subregionaal niveau. In de eerste plaats kan hierbij gedacht worden aan het subregionaal ruimtelijk-economisch en arbeidsmarktbeleid. Op termijn wordt gestreefd naar één team, één herkenbare locatie voor de streek en één autonoom overlegplatform. ... Op deze voorbereidende stap zal een integratie van de diverse organisaties volgen die subregionaal actief zijn.”

“Het Vlaams subregionaal economisch landschap kenmerkt zich ... door een waaier van organisaties, wat de coherentie van het beleid veelal niet echt ten goede komt... Een stroomlijning van de verschillende subregionale economische initiatieven dringt zich dan ook op ... er moeten duidelijke taakafspraken worden gemaakt ... Het stapelen van gelijkaardige initiatieven moet vermeden worden.”

“Vooral op het vlak van beleidsontwikkeling is samenwerking tussen de verschillende actoren vereist om tot een eenheid in ontwikkelingsvisie te komen. Anderzijds moet met betrekking tot de beleidsbepaling op de bestuurlijke niveau, het politiek primaat worden gerespecteerd. Dit betekent dat verkozen organen steeds de politieke verantwoordelijkheid moeten dragen en betrokken zijn bij de beslissingen “

Uit het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur over de beleidsnota's van de Vlaamse ministers (1-2000)

1.2.2. Het primaat van de politiek en de rol van de overheid?

De Raad stelt ook vast dat in enkele beleidsnota's sprake is van de zogenaamde 'primauteit' of 'het primaat' van de politiek. Het is voor de Raad niet duidelijk wat met dit principe wordt bedoeld in relatie tot de bestuursorganisatie. In het kader van het modern overheidsmanagement is de verzelfstandiging en responsabilisering van ambtenaren een belangrijke evolutie op weg naar een betere taakverdeling tussen politici en ambtenaren. Het 'primaat van de politiek' zou kunnen betekenen dat de politiek zich weer meer op het uitvoeringsvlak moet manifesteren en zelfs dat partijpolitisering van beleid en van personeelsmanagement wenselijk geacht wordt. De Raad acht het ondenkbaar dat de Regering dit bedoelt.

'Primauteit van de politiek' voor het binnenlands bestuur betekent voor de Raad dat overheidstaken vervuld worden door de besturen die daarvoor door de kiezers worden gelegitimeerd. De basisstructuur van de bestuursorganisatie - gemeenten, provinciebesturen, de centrale overheid - moet op die manier een herkenbaar profiel hebben en dat moet de doorzichtigheid van het bestuur ten goede komen. Het is voor de Raad niet steeds duidelijk of deze invulling van 'primaat van de politiek' ook het uitgangspunt van de Regering is voor het binnenlands bestuur.

Het primaat van de politiek hangt samen met de rol die voor de overheid is weggelegd. Op dit punt is het voor de Raad soms onduidelijk welke keuzes deze Regering wenst te maken. De Raad vindt bijvoorbeeld dat de keuzes voor het gebiedsgericht beleid op het economische vlak duidelijkheid missen: wat is daarin de rol van de overheid en welke overheden moeten dan deze taken opnemen? Ook op het vlak van het welzijns- en gezondheidsbeleid mist de Raad duidelijkheid over de visie van de Regering inzake de rol van de overheid, met name dan over de rol van de gemeenten en OCMW's in het lokale veld.

De Raad vindt de keuze inzake het streekgericht economisch beleid consequent met de inhoud van de afsprakennota en de bepalingen in het Regeerakkoord. Het voornaamste probleem is immers de democratische dekking en de ondoorzichtigheid van het intermediaire veld. De keuzes in de beleidsnota Van Mechelen kunnen hieraan tegemoetkomen. Toch vindt de Raad dat nog veel vragen overblijven. Wat betekent de coördinerende rol van de provinciebesturen concreet en hoe verhouden de streekhuizen zich tot de bestaande instituties (acties van gemeenten en steden, de intercommunales, de streekplatformen, de STC's, de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen)? Van het antwoord op deze beide vragen hangt de interpretatie van de beleidsnota af. Het is denkbaar dat de coördinerende rol van de provinciebesturen uiteindelijk 'leeg' blijkt te zijn.

2.3. Gebiedsgericht beleid

A. Algemeen

In enkele beleidsnota's komt het gebiedsgericht beleid aan bod. We hadden het al over de beleidsnota Van Mechelen (streekeigen management op het economische vlak), de nota Dua (gebiedsgericht milieubeleid, integraal waterbeheer op het niveau van de watersystemen) en over de nota Anciaux (cultuur op basis van samenwerking rond de steden als culturele draaischijf). De verhouding provincies - gemeenten wordt per nota verschillend benaderd (Van Mechelen, Anciaux) ofwel nog niet

ingevuld (Dua). De verschillende balans tussen provincies en gemeenten is voor de Raad geen probleem: het is immers onmogelijk om één blauwdruk voor alle beleidsterreinen te gebruiken. Beide nota's hebben het voordeel dat ze een keuze vooropstellen. De nota Anciaux is op dat vlak het duidelijkst.

In de beleidsnota Vogels wordt gepleit voor een stroomlijning en harmonisatie van de vele sub-regionale werkgebieden op het vlak van de welzijns- en gezondheidszorg (LOGO's, SIT's, ziekenhuis-regio's, planningsgebieden voor ouderenvoorzieningen, de palliatieve netwerken, de Rosi's, het sub-regionale welzijnsoverleg). De minister lijkt gewonnen voor een eenmaking van werkgebieden in functie van betere registratie, coördinatie en resultaatsmeting.

3. Opstelling van de Hoge Raad

De Hoge Raad kan dit dossier vanuit een pragmatische visie en op korte termijn benaderen waarbij de uitbouw van het subregionale veld als een noodzakelijk gegeven wordt aanvaard. Vanuit deze visie:

- ➡ verwelkomt de Raad de STEM-nota omdat het belang dat de Vlaamse regering aan subregionale dynamiek hecht, herbevestigd wordt en een sterker beleidskader krijgt;
- ➡ vindt de Raad het positief dat de onzekerheid wordt weggenomen die heerste bij de streekplatformen die zich afvroegen wat met hun werk zou gebeuren (streekcharters, hefboomprojecten). Vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur is het wenselijk dat hierover duidelijkheid kwam;
- ➡ steunt de Hoge Raad de verbeteringen die worden voorgesteld, zowel op het niveau van de streekplatformen (flexibiliteit van samenstelling en werking) als op het niveau van de procedure voor de behandeling van projecten.

De Hoge Raad heeft echter niet de opdracht om alleen maar pragmatische adviezen uit te brengen. De Raad moet beleidsvoorstellen beoordelen vanuit het perspectief van de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie. Het is dit spoor dat verder in dit advies aan bod komt. Hier tekenen zich twee vragen af. De eerste focust op de functionele subregionale instituties zelf (intercommunales, GOM's, STC's, Edu-Fora,...): hoe moet het verder met het ruime aanbod subregionale instellingen, welke rationalisatie dringt zich op, welke rollen vervullen verschillende instellingen? De tweede vraag koppelt deze ontwikkelingen aan de positie van verkozen besturen: de gemeenten en de provincies. Wat is de verhouding tussen al deze functionele organisaties (die de streek vanuit één aspect of problematiek bekijken) en de verkozen territoriale besturen (die de streek vanuit een breed perspectief bekijken en hiervoor ook rechtstreekse democratische verantwoordelijkheid dragen)?

Vanuit het perspectief van de bestuurlijke organisatie:

- ➡ steunt de Hoge Raad de voorstellen voor de meer horizontale administratieve organisatie van de Vlaamse overheid. Dat is belangrijk omdat daar de achilleshiel zit van de manier waarop de Vlaamse overheid omgaat met dynamische subregionale ontwikkelingen;
- ➡ waardeert de Hoge Raad de keuze in de STEM-nota om naar een geleidelijke procesmatige integratie te streven van de instituties die zich op het subregionaal niveau profileren en de bundeling daarvan, op vraag van de subregio, in een Huis van de Streek. Dat is een positieve keuze die afwijkt van de vage noties over 'betere afstemming', 'meer coördinatie' waarmee vorige regeringen de problematiek in de mist lieten hangen en ze vervolgens nog complexer maakten door nieuwe instituties op te richten;
- ➡ steunt de Hoge Raad de beleidskeuze voor de integratie van STC's en streekplatformen en zou de Raad daarvoor een duidelijker tijdspad willen zien. Vanuit dit perspectief mist de Raad wel een duidelijke keuze (in de STEM-nota) over de positie van de GOM's;

- ➡ is de Hoge Raad positief over de aandacht die in de STEM-nota wordt gegeven aan de band met gemeenten en provincies. De Raad dringt aan op meer helderheid die de Raad zelf via dit advies probeert aan te reiken.

In dit advies plaatst de Raad zich verder op het tweede spoor: de STEM-nota niet zoer bekijken vanuit een pragmatisch perspectief ten opzichte van de huidige werking van de streekplatformen maar wel de STEM-nota en de streekplatformen bekijken vanuit het perspectief van de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen.

4. Een decretale basis

De Hoge Raad adviseert om werk te maken van een kaderdecreet voor de organisatie van het subregionale economische veld. Dat kaderdecreet moet niet als opschortend worden gezien ten opzichte van de STEM-nota maar het is wel belangrijk bij de verdere uitwerking het perspectief van een decretale regeling reeds voor ogen te houden.

De Hoge Raad stelt vast dat decretale opdrachten van de GOM's ondertussen door de uitvoerende macht worden gewijzigd (Beleidsbrief Economie, 2001) en dat streekplatformen steunen op een besluit van de Vlaamse regering (20 juli 1994) dat nu door de STEM-nota weer aangepast wordt. De Hoge Raad vindt dat deze ad hoc regelingen via de uitvoerende macht dit belangrijke debat te zeer buiten het Vlaamse parlement en het publieke debat houden. Een decreet moet het voor alle betrokkenen duidelijk maken welke rol zij spelen.

Het vastleggen van kerntaken en verantwoordelijkheden, het verdelen van opdrachten tussen instituties, de terugkoppeling tussen functionele en verkozen besturen, het systeem van de publieke evaluatie vereisen een decretale basis voor het subregionaal economisch beleid. Een vernieuwd decretaal kader moet voor een bepaalde periode posities bepalen en relaties aangeven. Dit richtinggevende en publieke kader ontbreekt nu.

De Hoge Raad stelt voor dat een kaderdecreet de huidige regelingen opheft en vervangt: het decreet voor de GOM's, het besluit voor de streekplatformen, het decreet dat de werking van de STC's regelt, de besluiten in verband met de Edu-Fora,... Door deze aanpak ontstaat één decreet dat voldoende soepelheid mogelijk moet maken voor de in de STEM-nota in het vooruitzicht gestelde subregionale differentiatie en procesmatige benadering (zie hieronder).

5. Advies over de organisatie op subregionaal niveau

5.1. Publieke toets van effectiviteit

In verschillende verklaringen staat dat de effectiviteit van het subregionale beleid moet verbeteren. De effectiviteit van veel instellingen is zeker nog niet aangetoond en de Hoge Raad vindt dat dit ook geldt voor de streekplatformen zelf. In een aantal gevallen zullen professionals uiteraard steeds proberen de relevantie van hun werk te verdedigen maar hoe de buitenwereld (bedrijven, sectoren, verenigingen, onderwijsinstellingen,...) kijkt naar al dat werk zou wel eens een heel ander en ontvullend beeld kunnen geven. Te vaak is deze discussie nu beperkt tot een bestuursinterne discussie waarbij onvermijdelijk territoriumverdediging een rol speelt. De creatie van veel instituties heeft ongetwijfeld tot een te hoge 'overhead'-kost geleid op het vlak van vergaderingen, administratieve last, te veel overlap, overvraging van een beperkt aantal sleutelfiguren. De Hoge Raad heeft met andere woorden veel vragen over de maatschappelijke 'output' van al deze organen en vraagt zich af hoe het maatschappelijke veld het nut daarvan inschat.

De Hoge Raad stelt voor dat de Vlaamse regering in een besluit of in een ontwerp van kaderdecreet (zie punt 4) een eenvoudig systeem van auditing uitwerkt waarbij alle subregionale instituties op

geregelde tijdstippen hun resultaten en prestaties publiek maken, in de eerste plaats voor de gemeenteraden en provincieraden in hun werkgebied en, gebundeld, voor het Vlaamse parlement. De Vlaamse regering zou volgens de Hoge Raad in een dergelijke kaderregeling moeten bepalen dat elke institutie per definitie tijdelijk is en dat periodiek via een publieke evaluatie zal worden bepaald of ze verder blijft bestaan.

5.2. De decretale rol van de GOM's

De STEM-nota zwijgt bijna volledig over de GOM's. Nochtans is duidelijk dat de rol van de GOM's vanuit de conceptuele benadering van de STEM-nota veel vragen moet oproepen. De Raad wijst er op dat de GOM-werking steunt op een decreet van het Vlaamse parlement (1990) dat zowel in een autonome als in een opdrachtfunctie voorziet. In de autonome functie is conceptueel werk steeds opgenomen geweest en overigens ook in de opeenvolgende richtnota's bevestigd. De GOM's hebben een ruim geformuleerde decretaal vastgelegde opdracht om de strategische planning voor hun gebied of delen ervan op te nemen. Zij krijgen daarvoor tot nu toe ook betoelaging vanwege de Vlaamse overheid en de provinciebesturen die ruim deze van de streekplatformen en STC's overstijgt. Deze betoelaging diende uiteraard ook om allerlei bedrijfsgerichte functies te verzorgen. De GOM's hebben een ruime equipe met hooggespecialiseerde professionals, ook weer in veel sterkere mate dan streekplatformen en STC's. Sommige GOM's hebben een pro-actieve rol gespeeld, andere minder, net zoals dat nu het geval is voor de streekplatformen. De discussie mag niet met twee maten en gewichten gevoerd worden: gebaseerd op het minder goed functioneren van sommige GOM's versus het 'ideale' model van de streekplatformen (zie hieronder). Over het functioneren van beide en over de kwaliteit waarmee ze conceptueel werken kan gelijkaardige kritiek worden geformuleerd.

De koppeling van de inhoud van de STEM-nota, waarin over GOM's geen sprake is, met de opties in de Beleidsbrief 2001 (Huizen van de Onderneming, uitbouw van de GOM's tot 'centers of excellence' voor heel Vlaanderen) maakt duidelijk dat deze regering effectief aan het werken is aan een grondige herprofilering van de GOM's, die zich moeten toeleggen op hun bedrijfsgerichte kerntaken in hun gebied en op bepaalde specialisaties voor heel Vlaanderen. Ze worden niet meer geacht werk te maken van hun conceptuele subregionale opdrachten. Dat werd door de vertegenwoordiger van de minister tijdens de zitting van de Hoge Raad ook bevestigd. De keuze in de STEM-nota is met die bijkomende informatie duidelijk: de streekplatformen hebben het opbouwen van de strategische planning en het advies over hefboomprojecten ten aanzien van de Vlaamse overheid als kerntaken. Dat is een belangrijke wijziging ten opzichte van het decreet van de GOM's dat ondertussen wel nog steeds geldt. De Hoge Raad vindt dat dit soort wijzigingen dan ook tot een aanpassing van het decreet van 1990 en/of tot een nieuw decreet moeten leiden (zie hierboven).

5.3. Het statuut van de streekplatformen

Een essentieel kenmerk van het subregionale veld is de zeer grote verscheidenheid en de grote variatie van werking en relaties. Wie zich daarin verdiept, en de Hoge Raad deed dat onder andere door twee werkbezoeken (Westhoek en Hageland), wordt zeer voorzichtig om van bovenaf instellingen te droppen of uniforme modellen in te voeren, zoals dat trouwens al te zeer ook met de streekplatformen zelf het geval was. Geen enkele subregio wilde de formele erkenning missen maar iedereen beseft dat de verschillen tussen de streekplatformen nog steeds groot zijn.

De Hoge Raad is er niet zonder meer van overtuigd dat de streekplatformen nu overal in Vlaanderen effectief en doelmatig zijn en hun nut en maatschappelijk draagvlak boven elke discussie al bewezen zouden hebben. Het gaat bovendien om kleine en zwak bemande instituties zodat ook de effectiviteit ernstig kan bevraagd worden. Uit de toelichting vanwege de medewerkers van de minister bleek dat de minister dat standpunt deelt: de streekplatformen moeten permanent hun nut en meerwaarde bewijzen. Het bestaan van een erkende formele structuur op zich volstaat niet. In een aantal gevallen bewijzen de streekplatformen hun meerwaarde niet of nog niet.

Volgens een procesmatige benadering en in een filosofie van differentiatie, en dat is de teneur in de STEM-nota, maakt het in principe weinig uit of een actieve GOM, provincie, centrumstad,... als trekker wordt aanvaard. Uiteindelijk zullen meestal dezelfde actoren betrokken moeten zijn. In de praktijk blijkt het tot stand komen van visies en projecten op subregionaal niveau uit de netwerking tussen al deze instanties te groeien waarbij nu eens de ene en dan weer de andere het voortouw neemt, afhankelijk van dossierkennis en betrokkenheid. De komst van de streekplatformen veranderde daar weinig aan. In een aantal gevallen bieden de streekplatformen een meerwaarde door hun werking (studie, planning, debat over projecten) en bundeling van alle actoren. Dat is dus zeker niet overal het geval.

Vanuit dat oogpunt maakt het in principe niets uit of een streekplatform door eigen personeel dan wel door een GOM, een intercommunale, de provincie, een groep gemeenten of door al deze actoren tezelfdertijd wordt ondersteund. Hoe verschillende actoren elkaar vinden inzake vormgeving en structuur maakt dan al evenmin veel verschil. Of nu eens een intercommunale, dan weer een GOM of een provincie de bedding vormt van het streekoverleg is de keuze die de regio maakt. Het gaat toch meestal om dezelfde sleutelfiguren.

De Hoge Raad hoopt dat de STEM-nota er niet toe leidt dat streekplatformen als het enige 'goede' overleg worden gezien omdat ze formeel door de Vlaamse regering erkend zijn. Deze structurele benadering zou haaks staan op de filosofie van de STEM-nota (procesmatig, differentiatie, kwaliteit van output). Het zou tot een uniformisering leiden die haaks staat op de verscheidenheid van het veld.

In een kaderdecreet 'subregionaal economisch beleid' kan het Vlaamse parlement bepalen welke doelstellingen op subregionaal niveau worden nagestreefd. Hoe deze dan vorm worden gegeven is een zaak van de subregio's. Als de actoren bepaalde overlegverbanden als hun platform erkennen kan deze erkenning door de Vlaamse overheid in een contract voor vijf jaar worden vastgelegd, gekoppeld aan de auditing en ondersteund door financiering. Om de vijf jaar moeten dan zowel de lokale partners als de Vlaamse regering hun erkenning en steun herbekijken. De Hoge Raad gelooft dat op deze manier recht kan worden gedaan aan de subregionale verscheidenheid, dat doelmatigheid vooropstaat en wordt vermeden dat subregionaal beleid een strijd van instellingen wordt die allemaal willen verder bestaan.

5.4. Procesmatige en gefaseerde integratie op het economische veld

De Raad vindt het positief dat de STEM-nota enerzijds meer ruimte biedt aan de streekplatformen om hun eigen organisatie flexibel aan te pakken en anderzijds kiest voor een pragmatische bundeling van professionelen die actief zijn op het economische veld in zogenaamde 'Huizen van de Streek'. De Hoge Raad denkt dan aan: intercommunales, GOM's, streekplatformen, STC's, Edu-Fora, cellen voor preventief bedrijfsbeleid, aspecten van de gebiedsgerichte werking van de provinciebesturen met economische finaliteit (bijvoorbeeld: toerisme en recreatie). Wie eventueel nog in deze 'Huizen van de Streek' kan worden gehuisvest moet dan verder per subregio worden beslist.

De Raad steunt de verwachting dat bundeling van professionelen en hun besturen in gemeenschappelijke infrastructuur zal leiden tot verdichting van communicatie, tot betere afstemming en meer gemeenschappelijke opstelling ten aanzien van actoren die toch vaak bij de meeste van de structuren betrokken zijn.

De Raad hoopt dat de uitwerking van dit onderdeel van de STEM-nota conform zal zijn met de geest van de nota. Het heeft geen zin het concept van de 'Huizen van de Streek' verplicht te maken of op te leggen. Deze Huizen van de Streek zijn ankerpunten in bepaalde gebieden waar met de nodige flexibiliteit soepel kan omgegaan worden met relevante schalen voor bepaalde acties. De afstemming van werkgebieden is minder belangrijk dan de afstemming van acties en werking.

De stapsgewijze integratie van streekplatformen en STC's werd door de SERV geadviseerd en is door de minister van tewerkstelling als beleidsinstrument overgenomen (Beleidsnota 2000-2004 en Beleidsbrief 2001). In de STEM-nota wordt dit aspect weliswaar kort aangehaald maar verder niet uitgewerkt: kiest ook de minister van economie voor integratie van beide structuren? De Hoge Raad steunt deze keuze maar zou hierbij graag een meer gefaseerd tijdsschema willen zien: wanneer wenst de Vlaamse regering deze stappen af te werken, welke maatregelen zal de Vlaamse overheid nemen om deze procesmatige soepelheid ook mogelijk te maken? De procesmatige aanpak vereist een duidelijker kader. Hieronder stelt de Raad voor de provincies op dit vlak duidelijke regietaken te laten opnemen (punt 6.3).

De Raad stelde bij de streekplatformen en STC's twijfels vast over deze integratie. Het gaat deels om cultuurverschillen, deels om territoriumgeschillen, deels om terechte bekommernissen dat de eigen doelstellingen (zorg voor zwakkeren op de arbeidsmarkt) ondergesneeuwd zouden geraken. Het water blijkt nog diep te zijn: die wederzijdse houding is volgens de Raad wel tekenend voor de effecten van het creëren van aparte structuren. Daarom is een formele beslissing van de Regering en een helder tijdspad nodig.

5.5. De streekplatformen: geïntegreerde planning?

De Hoge Raad stelt vast dat de STEM-nota tot enige verwarring kan leiden over de ambities van de streekplatformen op het vlak van de 'geïntegreerde planning'. De Hoge Raad wil via zijn advies bijdragen tot helderheid.

Het begrip 'geïntegreerd' wordt dubbel gebruikt:

- ➡ integratie van en vanuit het economische veld en vanuit een economische finaliteit;
- ➡ integratie tussen economische, ruimtelijke, sociale en ecologische aspecten van de streekontwikkeling.

Hierboven is aangegeven dat de 'Huizen van de Streek' een bundeling nastreven van actoren die zich op het economische veld bewegen. De streekplatformen dragen bij tot strategische planning vanuit het economische perspectief waarbij zij zich ook buigen over ruimtelijke, ecologische en sociale problemen die te maken hebben met de ontwikkeling van bedrijven en bedrijfsinfrastructuur van het gebied (bijvoorbeeld: ecologische problemen verbonden met bedrijfsactiviteit, zonevreemde bedrijven, positie van bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt, ontwikkeling van economische potenties van de streek in de nieuwe economie,...). Geïntegreerd betekent dan: alle aspecten omvatten en in ogenschouw nemen die te maken hebben met bedrijfs- en sectorenontwikkeling in een bepaald gebied.

De Hoge Raad vindt dit een verantwoorde en noodzakelijke doelstelling en ondersteunde vanuit dit perspectief zowel de integratie van streekplatformen en STC's als de bundeling van economische actoren in het 'Huis van de Streek'.

Een ruimere invulling van 'geïntegreerd' zou betekenen dat de streekplatformen ambities hebben als planbureau voor de streek op alle domeinen die met streekontwikkeling te maken hebben. Sommige passages in de STEM-nota kunnen op dit punt tot misverstand leiden. Uit de toelichting begrijpt de Raad dat dit niet de politieke doelstellingen zijn. Dit zou voor de Raad ook een zeer onwenselijke ontwikkeling zijn. Naarmate deze ambitie effectief wordt nagestreefd, ontwikkelt zich immers geleidelijk een nieuwe bestuurslaag. Geïntegreerde planning ontwikkelen is niets anders dan belangen afwegen tussen sectoren en actoren en het 'algemeen belang' in een subregio invullen. De Hoge Raad vindt, nog los van de wenselijkheid, dat de streekplatformen zoals ze zich nu ontwikkelen deze ambities ook niet kunnen hebben. Daarvoor zijn ze helemaal niet toegerust noch adequaat samengesteld.

5.6. Streekplatform: status van adviesorgaan of projectuitvoerder?

De Hoge Raad heeft uit de contacten en uit de nota's geleerd dat sommige streekplatformen actiever willen worden als projectuitvoerders. Die ambitie is een te verwachten gevolg enerzijds omwille van de dynamiek van de bestaffing van de streekplatformen, anderzijds omwille van de falende Vlaamse bureaucratie die nog steeds niet gewoon is om onderhandelde projecten snel en efficiënt uit te voeren en te financieren, laat staan in te passen in een reguliere begrotingscyclus. De combinatie van de mogelijkheid voorzien in de STEM-nota om, weliswaar onder bepaalde condities, toch zelf projecten aan te pakken met de in het vooruitzicht gestelde studie om zogenaamde streekinvesteringsmaatschappijen op te richten, versterkt de Hoge Raad in zijn vrees dat hier een gevaarlijke evolutie merkbaar is.

De streekplatformen moeten volgens de Hoge Raad hun draagvlak halen uit de medewerking van de verkozen besturen. Dat is een essentieel element van democratische controle. Als dat wordt opgeheven ten voordele van projectrealisatie door de streekplatformen zelf, dan komen de streekplatformen in de plaats van verkozen besturen. De Hoge Raad beluisterde bij de verantwoordelijke minister dat dit niet de intentie is maar de Hoge Raad wijst erop dat bepaalde ontwikkelingen ondanks formele intenties toch in de praktijk tot niet gewenste effecten kunnen leiden. Dat is zeker het geval als administratief falen wordt opgevangen door nieuwe instituties als substituten te laten optreden.

5.7. De organisatie op centraal niveau

Kritische succesfactoren voor het werken met streekoverleg, strategische plannen en hefboomprojecten bevinden zich op het niveau van de streek zelf (voldoende inzet, gemeenschappelijkheid, werken aan overleg, vermijden dat de structuren domineren op de inhoud) maar liggen minstens evenzeer op het centrale niveau. Het belangrijke van de STEM-nota is enerzijds de politieke erkenning dat de Vlaamse regering met de subregionale planning wil werken en anderzijds de erkenning dat dit nog heel wat organisatorisch werk veronderstelt op het Vlaamse niveau.

Sedert de oprichting van de streekplatformen was het eigenlijk niet meer echt duidelijk of de Vlaamse regeringen nog wel belangstelling hadden voor dit werk, laat staan daar in hun beleid effectief rekening mee wilden houden. Met deze STEM-nota herbevestigt deze Vlaamse regering dat engagement. De toets of dat dit keer ook meer is dan een retorische belofte moet nog volgen.

De STEM-nota geeft een heel aantal elementen aan die gericht zijn op de versterking van de Vlaamse administratie en VOI's om horizontaal en geïntegreerd met deze lokale strategische plannen en projecten te kunnen werken. Tot nu toe functioneerde de cel regionaal economisch beleid op een zeer beperkt aantal mensen, al leverde deze cel desondanks zeer veel waardevol werk. De relatie tussen de departementen, de relatie tussen de departementen en de VOI's, de relatie tussen departementen en decentrale besturen (provincies en gemeenten), de budgettaire vertaling van de economische hefboomprojecten: het waren en zijn evenzovele pijnpunten op centraal niveau die erop wezen dat de Vlaamse administratie eigenlijk niet klaar was om met geïntegreerde planning en communicatieve planning met streekactoren te werken.

De STEM-nota geeft deze pijnpunten aan en stelt oplossingen voor. De Raad kan deze oplossingen zeker steunen en vindt dat een zeer positieve lijn in deze nota. Het succes daarvan ligt echter niet volledig in handen van de minister van economie. Onder andere om dat politiek en administratief draagvlak te versterken is een decretale onderbouw van het subregionale economische beleid noodzakelijk. Bovendien staan de Vlaamse administratie en de Vlaamse Openbare Instellingen voor een nieuwe hervorming die zeker weer veel aandacht en energie intern zal houden. Deze nieuwe turbulentie lijkt volgens de Raad niet de ideale rust te brengen die nodig is voor een stabiele verhouding met de streekactoren. Hoewel dus zeer positief ten opzichte van de intenties, is de Raad kritisch ten opzichte van de slaagkansen van de voorgestelde organisatieverandering op centraal niveau. Dat is

de achilleshiel van de STEM-nota en maakt veel andere punten eigenlijk tot ondergeschikte zaken omdat het succes daarvan afhankelijk is van de kwaliteit van de centrale organisatie.

6. De structurele relatie met de gemeenten en provincies

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke gevolgen de STEM-nota heeft voor de verhouding met provinciebesturen en gemeentebesturen en welk perspectief volgens de Raad wenselijk is.

De Hoge Raad maakt er de regering op attent dat de groei van subregionale instituties dateert uit een tijd dat provincies en gemeenten een veel beperkter profiel en een beperktere professionele uitbouw hadden dan nu het geval is. De Raad beseft dat dit beeld ongenueanceerd is : zoals voor de andere instituties is de realiteit zeer gevarieerd. Toch is het niet overdreven te stellen dat meer steden en provincies actief gebiedsgericht bezig zijn. De subregionale organisatie is er gekomen in periodes dat de politieke cultuur duidelijk anders was en de opvattingen over politieke verantwoordelijkheid combineerbaar werden geacht met sterke dominantie van niet-verkozen structuren. De groei is tot slot tot stand gekomen in periodes dat anders over de verhouding tussen bestuursniveaus werd gedacht dan in een periode van convenanten, pacten en partnerschappen.

De Hoge Raad stelt vast dat zowel provincies (gebiedsgerichte werking) als steden (economische diensten, arbeidsmarktdiensten) nieuwe profielen ontwikkelen. De Hoge Raad komt hier later op terug maar wijst erop dat deze verschuivingen van groot belang zijn voor de organisatie van het subregionaal economisch beleid. Het lijkt steeds aannemelijker om instituties te baseren op samenwerking tussen provincies en gemeenten in vormen van verzelfstandiging en met betrokkenheid van sociale partners en andere actoren. Deze ontwikkeling vindt de Hoge Raad bijzonder positief omdat het de kans verhoogt dat het streekoverleg verankerd wordt in de verkozen besturen die zich zowel op het vlak van professionaliteit als het management steeds meer kunnen en mogen opdringen als draagvlak voor dialoog met de Vlaamse overheid. De nood aan nieuwe subregionale instituties in eigen vormen en structuren neemt daardoor af. De Hoge Raad zal dit verder uitwerken in zijn omstandiger advies over het subregionale beleid.

6.1. De STEM-nota over de relatie met gemeenten en provincies

De Hoge Raad focust, conform de STEM-nota, op de conceptuele opdrachten die gericht zijn op keuzes die moeten gemaakt worden in de ontwikkeling van een gebied en die daarom tot de politieke primauteit moeten behoren. De zogenaamde strategische economische planning en de economische hefboomprojecten beantwoorden aan deze omschrijving. Dat zijn politieke activiteiten omdat ze uiteindelijk ingrijpende gevolgen hebben voor de maatschappelijke ordening en voor de burgers van een bepaald gebied.

Van een andere taak-orde is de operationele netwerking op het economische vlak in een gebied tussen bedrijven, onderwijsinstellingen, onderzoekscentra, sociale partners, verenigingen,... gericht op samenwerkingsverbanden, innoverende acties, ondersteuning van bedrijven en starters,... Deze netwerken zijn per gebied zeer verschillend en laten zich ook niet sturen of ordenen. De rol die steden, intercommunales, provincies, STC's, GOM's, streekplatformen,... hierin spelen zijn zeer verscheiden. In wat volgt heeft de Hoge Raad het niet over deze laatste operationele taakprofielen: het zou bijzonder kunstmatig zijn te denken dat de vele economische netwerken in een gebied zich volgens een politieke logica laten sturen of organiseren.

Deze regering, net als de vorige, benadrukt geregeld het belang van de versterking van de hoofdstructuur van het openbaar bestuur: de verkozen besturen. Meestal wordt dit gekoppeld aan overwegingen die vanuit het 'primaat van de politiek' geïnspireerd zijn. De STEM-nota kiest voor een procesgerichte en dynamische aanpak van het overleg over het streekbeleid. Het streekplatform voert niet uit maar is een overleg- en planningsforum (het is een 'adviesforum', een 'neutraal overleg-

platform', een 'creatieve denktank': dit zijn termen uit de STEM-nota). Op dat niveau komt een visie tot stand over de economische ontwikkeling van de streek.

De STEM-nota kiest voor versterking van het politiek primaat en heeft het over een band met de verkozen raden (gemeenteraden en provincieraden). We citeren letterlijk uit de STEM-nota om erop te wijzen dat enerzijds veel nadruk valt op deze relatie maar dat anderzijds de veelheid van gebruikte begrippen vragen oproept:

de centrale overheid (de vorige Vlaamse regeringen, FDR) heeft **te weinig aandacht** besteed aan een optimale afstemming van de 'levende krachten', waaronder ook de **link** naar de **democratisch verkozen besturen**;

op streekniveau moet het **draagvlak verruimd** worden om een geïntegreerde visie op streekontwikkeling te legitimeren. Hierbij wordt aan de beslissingsniveaus in eerste instantie gedacht aan een **structurele binding** met de verkozen besturen;

de provincie kan als **legitiem** verkozen bestuur een **regisserende** rol vervullen ten aanzien van de huizen van de streek omwille van de **democratische legitimatie**,..., de geïntegreerde en multidisciplinaire werking (aan bod laten komen van alle aspecten van streekontwikkeling);

verder dient bij uitvoering van de projecten de provincie zich meer dan in het verleden te **profilen**;

de provincie kan erover **waken** dat alle aspecten van de streekontwikkeling volwaardig aan bod komen;

de regisseursfunctie ... mag **niet** gelijkgesteld worden met een ... **beleidsmatige betutteling** van de initiatieven;

het is evident dat ook de provincies als partners van beleid de bereidheid aan de dag moeten leggen om in de formule van de streekhuizen zowel **organisatorisch, logistiek als financieel te investeren**;

ook de **betrokkenheid** van de gemeentebesturen moet verder aangezwengeld worden. Het HESOC stelt het als volgt: " het is aangewezen dat **de sturing** van het streekontwikkelingsgebeuren in de toekomst wordt waargenomen door **structuren die daarvoor democratisch gelegitimeerd zijn: nl de provincie en de gemeenten**;

de **besluitvorming** mbt strategische initiatieven en projecten moet **effectief** getoetst worden aan de **visie** van de geijkte democratisch verkozen besturen;

ook de **terugkoppeling** naar het lagere of hogere bestuursniveau **moet een meer dan louter formeel karakter hebben...** In het kader van de **versterking van de legitimiteit en de primauteit van de politiek** is het aangewezen **een collectief debat in het geijkte democratisch forum** (gemeenteraad, provincieraad) te houden;

het door de raad van beheer van het streekplatform goedgekeurde streekcharter dient, **voor het aan de Vlaamse regering voorgelegd wordt, nog gelegitimeerd te worden door de respectievelijke gemeenteraden, alsmede voor advies te worden voorgelegd aan de provincieraad.**

De nota bevat nogal wat niet geëxpliciteerde termen : draagvlak, sturing, legitimatie, waken over,... Hoe moet concreet een provincie 'waken' over het 'geïntegreerd zijn' van de strategische planning? Wat betekent 'sturing waargenomen door gemeenten en provincies'? Wat is 'legitimatie' door verkozen raden? Wat betekent een 'terugkoppeling die meer dan formeel is'?

Deze citaten hebben op drie aspecten betrekking van de relatie tussen streekplatformen, gemeenten en provinciebesturen:

1. de opbouw van de strategische visie (de sturing, het collectief debat) vanuit het streekplatform en de noodzakelijke legitimatie in de verkozen raden;
2. de rol en betrokkenheid bij de uitvoering van projecten;
3. de rol en betrokkenheid bij de realisatie van streekhuizen en gefaseerde integratie van de instituties.

We behandelen deze drie aspecten in de volgende punten.

6.2. De legitimatie door de verkozen raden

De noodzakelijk geachte 'legitimatie' in verkozen raden is een cruciaal punt van de STEM-nota. De Hoge Raad krijgt de indruk dat deze legitimatie vooral een volgend en re-actief karakter heeft. De verkozen raden 'mogen' een mening over het werk van de streekplatformen formuleren.

Het is voor de Hoge Raad vanzelfsprekend dat de werking van de streekplatformen en de producten van het streekplatform (een strategisch plan, voorstellen voor hefboomprojecten) geregeld en zeker bij belangrijke keuzemomenten worden voorgelegd aan de gemeenteraden van het werkgebied en dat dit niet beperkt blijft tot de informele goedkeuring van een burgemeester of een schepen die in het streekplatform zetelt. Op dit punt zijn protocollen en geregelde terugkoppeling essentieel. Die instrumenten hebben hun plaats in een kaderdecreet en dat illustreert nogmaals het belang van dit decreet. Het gaat hier immers niet om een advies van de gemeenteraden aan het streekplatform maar om een formele beslissing of ze al dan niet akkoord kunnen gaan met visie en projecten. Die beslissing bepaalt het politiek draagvlak van het streekplatform. Dat bepaalt of een streekplatform 'door de streek gedragen wordt'. Alleen een streekplatform dat intensief overlegt met verkozen besturen zal dat draagvlak opbouwen.

De politieke toetsing vanuit het gebied moet echter ook vanuit een voldoende breed en flexibel streekperspectief worden bekeken. De Hoge Raad vraagt zich af waarom de keuze voor politieke primauteit en versterking van de kernstructuur van het openbaar bestuur niet tot de meest eenvoudige aanpak leidt: de organisatie en de werking van de streekplatformen inbedden in de werking van de provincieraad. Het Vlaamse parlement kan in een kaderdecreet bepalen dat de provinciebesturen de opdracht hebben het streekoverleg met alle relevante partners kwaliteitsvol en gericht op een aantal opdrachten (visievorming, projectvoorstellen) te realiseren. Per streek zal de vorm van dat overleg verschillen: de provinciebesturen zijn goed geplaatst om deze verscheidenheid in te schatten. Een provinciebestuur dat daarmee geen rekening houdt zal ook niet in zijn opdracht slagen.

Het provinciebestuur heeft dan de opdracht om per subregio het streekplatform (of een anders benoemd overleg) te onderbouwen en het werk terug te koppelen naar de provincieraden als politiek forum (naast de gemeenteraden). Op deze manier regisseert de provincie ook tussen de streekplatformen, een behoefte die ook door de Vlaamse administratie wordt onderkend. De provincieraad vormt een belangrijke legitimatie van de voorstellen van de streekplatformen. De toets over de kwaliteit van het werk (van de streekplatformen en van de provincie zelf) en over de inhoud van de strategische planning kan direct en publiek zijn in een forum van rechtstreeks verkozen mandatarissen. De mensen die voor de provincie nu in de streekplatformen zetelen weten dan dat zij in dat publieke forum verantwoording moeten afleggen, zoals de afgevaardigden van gemeenten dat moeten doen voor hun standpunten in de eigen gemeenteraad.

Het argument van de inbedding in een politieke verkozen structuur is een krachtig argument dat door een regering die opkomt voor de primauteit van de politiek niet zomaar kan genegeerd worden. In het verlengde van de ervaringen met interactieve bestuursvormen en convenanten kan zeker een werkbaar proces worden opgezet waarbij de Vlaamse overheid kwaliteitsvoorwaarden vooropstelt en controleert. Voor subregio's die een sterke eigen dynamiek bezitten kan het provinciebestuur niet anders dan zich daarin inschakelen en daarin een eigen bijdrage leveren. Voor subregio's die die dynamiek niet bezitten of tijdelijk terugvallen, kan een verkozen bestuur een duidelijke verantwoor-

delijkheid opnemen. Dat geldt ook voor momenten waarop het streekplatform niet goed functioneert of ten prooi valt aan interne conflicten of verlamming. In alle gevallen kan dan een verkozen bestuur voor de weging van het algemeen belang instaan. Van een verkozen bestuur mag men een ‘integrale afweging’ van alle belangen verwachten en een permanente zorg die niet afhangt van de kwaliteit van een tijdelijke streekmanager. Voor de kwaliteit waarmee het provinciebestuur die rol vervult, is de provincieraad de controlerende instantie. In die provincieraad zetelen mensen van alle subregio’s en van alle belangrijke centrumsteden.

6.3. De legitimatie van de projecten

Projecten zijn maar levensvatbaar als de verkozen besturen, voor wat de publieke inbreng betreft, deze projecten steunen. Op dit vlak kan elk verkozen bestuur zich profileren en vormt dit een tweede democratische toets. Een provincie die een actief toeristisch beleid ontwikkelt, een stad die een actief arbeidsmarktbeleid uitbouwt, dringt zich vanzelfsprekend op als gesprekspartner en trekker voor subregionale projecten. Via deze projectlijnen zijn ze evenzeer betrokken bij de opbouw van de planning en bij de keuze en uitvoering van projecten. Een goed werkend gemeentebestuur en een goed werkend provinciebestuur hebben in dat traject veel mogelijkheden om de verkozen raad volwaardig in het debat over hun prioriteiten en dus ook over de streekontwikkeling te betrekken. Geen enkel bestuur zal verantwoordelijk willen zijn en willen betalen voor uitvoering van projecten als het daarbij niet vooraf intensief werd betrokken. Dat is een belangrijke reden om het streekplatform niet tot een uitvoeringsorganisatie om te vormen: het streekplatform moet volledig afhankelijk blijven van de verkozen besturen omdat daardoor de noodzaak van een democratische terugkoppeling behouden blijft.

Anderzijds verhoogt deze beperking op de streekplatformen ook de responsabilisering van de verkozen besturen. Wie tijdens overlegprocedures vanuit het streekplatform medewerking voor projecten toezegt, moet deze toezegging dan ook nakomen. Daarom is de betrokkenheid van verkozen raden ook zo belangrijk: zij moeten controleren of hun bestuur ook de engagementen in projecten respecteert. Is de gemeenteraad niet betrokken, dan kunnen leden van de uitvoerende machten in streekplatformen om het even wat zeggen en later om het even wat doen.

6.4. De regierol van het provinciebestuur

De Hoge Raad stelt voor dat de provincies als regisseurs bijzondere opdrachten vervullen voor de operationalisering van bepaalde aspecten van de STEM-nota:

1. het overleg organiseren voor de uitbouw van streekhuizen (in een periode van zes maanden tot een jaar);
2. concrete plannen uitwerken om de gefaseerde integratie van streekplatformen en STC’s voor te bereiden (periode van twee jaar);
3. concepten uitwerken voor de gefaseerde integratie van subregionale actoren in het streekhuis aar dat wenselijk wordt geacht (periode van twee jaar);
4. voorstellen ontwikkelen voor de afschaffing, bundeling en integratie van de subregionale instituties en overlegvormen (periode van twee jaar).

Deze opdrachten passen volgens de Hoge Raad in de profielontwikkeling en kerntaken van de provinciebesturen. Deze opdrachten kunnen tussen de Vlaamse regering en provinciebesturen worden vastgelegd en worden door de provincieraad opgevolgd en gecontroleerd.

Slot

De Hoge Raad vindt het positief dat deze regering werk wil maken van een betere ordening en taakafbakening van het subregionale veld. Het is evenwel een taakstelling die al meerdere regeringen vooropgesteld hadden. De STEM-nota heeft de verdienste keuzes aan te geven en de discussie te activeren. De Hoge Raad steunt een aantal voorstellen maar heeft vanuit zijn opdracht vooral gewezen op de gevolgen voor de bestuurlijke organisatie van bepaalde keuzes in de STEM-nota. In het verleden is de subregionale uitbouw al te zeer naast gemeenten en provincies gegroeid. Gemeenten en provincies zijn ondertussen zelf gegroeid. De STEM-nota speelt daar al gedeeltelijk op in. De Hoge Raad hoopt dat deze regering een belangrijke bijdrage zal leveren om de gemeenten en provincies als kernbesturen van het subregionale veld te versterken. De streek is voor burgers een belangrijk referentiekader. Burgers moeten weten wie in die streek waarvoor verantwoordelijk is.

Brussel, 20 december 2000

(get.) De voorzitter,

(get.) het secretariaat

Adviesaanvraag van het Vlaamse Parlement van 22 mei 2000 over
het nut van het instrument van de fusie in het kader van de ver-
sterking van de bestuurskracht van de gemeenten

VLAAMS PARLEMENT

VOORZITTER

aan: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie voor Binnenlandse Aangelegenheden
De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
T.a.v. de heer Filip DE RYNCK
Voorzitter
Markiesstraat 1 1000 BRUSSEL

datum: 22 mei 2000

ons kenmerk: dec/com/wdi/rbo/000522.1

Mijnheer de voorzitter.

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid verzoekt mij, conform artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999 houdende de oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, het advies te vragen van de Hoge Raad over de opportuniteit van fusies van gemeenten. In bijlage heft u een nota aan van de heer Herman De Loor waarin het verzoek om advies wordt gemotiveerd.

Gezien de complexiteit van de vraagstelling vraagt de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid dat het advies tegen het einde van dit jaar wordt uitgebracht.

Met oprechte hoogachting.

(get.)

Norbert DE BATSELIER

VLAAMS PARLEMENT

Zottegem, 9 mei 2000

Aan de heer Penris
Voorzitter Commissie
Binnenlandse Aangelegenheden
van het Vlaams Parlement

Mijnheer de voorzitter,

Betreft: ***vraag om advies aan de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
m.b.t. fusies van gemeenten***

Naar aanleiding van de hoorzitting welke de commissie op 27 april j.l. organiseerde met de heer F. De Rynck, voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, suggereerde ik om advies te vragen aan deze Hoge Raad betreffende de opportuniteit van fusies van gemeenten, al dan niet op vrijwillige basis, o.m. met het oog op een sterkere bestuurskracht.

Dit onderwerp werd vroeger al aangeraakt in het kader van de werkzaamheden van de Commissie Bestuurlijke Organisatie.

De mogelijkheid van fusie dient, naar mijn mening, verder onderzocht te worden. Hierbij dient de fusie niet gezien als een enig zalig makende maatregel, wel als een mogelijkheid om al dan niet op vrijwillige basis tot fusie over te gaan, ten einde bij te dragen tot een meer centrale rol voor de gemeenten en een beter beleid voor de bevolking.

Ik besef dat er veelal impulsief en negatief gereageerd wordt op fusievoorstellen. Dit heeft onder meer te maken met de minder goed verteerde fusieoperatie uit de jaren '70. Het zou echter verkeerd zijn om het kind met het badwater weg te gooien.

Immers is er nooit een systematische opvolging en evaluatie van de fusies geweest. Uit het bestaande onderzoek kunnen we wel afleiden dat veel van wat de fusie wordt toegeschreven niet helemaal met de werkelijkheid klopt. "Evaluatiestudies tonen aan dat een aantal verwachtingen over de gevolgen van de fusie niet zijn uitgekomen: de fusie heeft niet geleid tot een explosie van uitgaven en evenmin tot een explosie van personeelsaantallen."

De studies tonen ook aan dat de "basisdoelstellingen die met de fusie werden beoogd evenmin volledig werden gerealiseerd."

Dit had onder meer te maken met het gebrek aan maatregelen om de bestuurskracht nog op andere wijzen te versterken dan door een schaaloperatie. Sinds de fusie werden die nieuwe instrumenten wel ontwikkeld, denk maar aan de invoering van de nieuwe gemeentelijke boekhouding, het statuut Kelchtermans,... Ook vandaag werkt het beleid nog verder aan de uitbouw van deze en nieuwe instrumenten. Dit laat enerzijds toe dat gemeenten hun rol naar behoren kunnen spelen, maar vergroot anderzijds de druk op de kleine gemeenten.

Minister Sauwens stond tijdens de bespreking van de beleidsnota Binnenlandse Aangelegenheden positief tegenover mijn voorstel om te proberen in de Vlaamse Ardennen op vrijwillige wijze tot een

fusie te komen. Dit is te vergelijken met de pilootprojecten die de Vlaamse overheid heeft lopen i.v.m. de intergemeentelijke samenwerking, bijvoorbeeld het stadsgewestelijke samenwerkingsproject rond Turnhout

Ik citeer de minister: ‘Ik ben ook bereid het debat over de fusie van gemeenten aan te gaan: Het idee van federaties of conglomeraties van steden en gemeenten dat in het Egmontpact werd ontwikkeld, was niet zo stom. De idee van samenwerking tussen gemeenten kreeg concrete vorm. Op het vlak van de ruimtelijke ordening krijgen de lokale besturen bijvoorbeeld een grotere autonomie en verantwoordelijkheid. Op die basis zal dan ook de organisatie moeten gebeuren. Een deel van de vaste kosten die daarvoor nodig zullen zijn, liggen voor een aantal gemeenten te hoog. We moeten het debat over de fusie dan ook openen.’... “We moeten een inventaris opmaken van de maatschappelijke doelstellingen en nadenken over hoe we ze het best kunnen bereiken.”

Vandaar mijn vraag opdat de commissie het verzoek om advies zou indienen bij de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur i.v.m. de opportuniteit van fusies van gemeenten.

Hoogachtend,

(get.)

Herman De Loor

Vlaams Volksvertegenwoordiger.

Standpunt over de loonsverhogingen in de lokale sector

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Afdeling Juridische Aangelegenheden
en Verkiezingen

Markiesstraat 1, 1000 BRUSSEL
Tel. 02-553 39 70 - Fax 02-553 43 01
E-mail: aba.jav@ewbl.vlaanderen.be

De heer Johan SAUWENS,
Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
Ambtenarenzaken en Sport
Kreupelenstraat 2
1000 BRUSSEL

uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
vragen naar/e-mail	telefoonnummer	datum
Peter Van Herck	02-553 39 93	11 april 2000
peter.vanherck@ewbl.vlaanderen.be		

Mijnheer de minister,

Op de bijeenkomst van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur van 29 maart jongstleden werd, naar aanleiding van beslissingen van de Vlaamse (en federale) regering in verband met de "Witte Woede", van gedachten gewisseld over de gevolgde aanpak.

De Hoge Raad is behoorlijk verwonderd dat, hoewel het Pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's ter zake duidelijk is, er geen toetsing bekend is van de effecten van de maatregelen op de lokale besturen.

De openbare sector, die bijvoorbeeld in de rusthuissector toch ongeveer de helft van het aantal verpleegkundigen en verzorgenden tewerkstelt, blijkt bij het totstandkomen van de akkoorden niet betrokken te zijn geweest, hoewel zij, gezien de belangrijke gevolgen, wel degelijk betrokken partij is. Een behoorlijk toekomstgericht en kwalitatief hoogstaand beleid door de lokale besturen ten aanzien van hun personeel zou wel eens door eenzijdige maatregelen in de private sector ernstig onder druk kunnen komen te staan.

Dit raakt de bestuurskracht van de lokale besturen, waarover in het Pact sprake is.

De Hoge Raad wenst u dit uitdrukkelijk te signaleren.

Met de meeste hoogachting,

Namens Filip De Rynck,
voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur,

Peter Van Herck,
secretariaat

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Standpunt over het voorstel van de Vlaamse regering met betrekking tot het gemeente- en het provinciefonds

Inleiding

1 Versterking van gemeentelijke bestuurskracht	1
2 Onbehoorlijk bestuur	3
3 Fondsen koppelen aan reserves en fiscaliteit?	4
4 Taken: de finaliteit van de fondsen	5
Slot	6

Inleiding

De Hoge Raad nam kennis van het voorstel van de Vlaamse regering om in het kader van de opmaak van de begroting 2001 1 miljard frank van het Provinciefonds over te hevelen naar het Gemeentefonds. De Vlaamse regering steunt dit voorstel op volgende argumenten: de kerntakendiscussie is aan de orde, de bestuurskracht van gemeenten is bedreigd en moet prioritair versterkt worden, het Provinciefonds is vanuit fiscaal oogpunt veel minder herverdelend dan het Gemeentefonds, de provincies beschikken over ruime financiële reserves en hebben minder nood aan Vlaamse financiële ondersteuning.

De Hoge Raad besprak het dossier tijdens de bijeenkomst van 25 oktober op basis van een beperkte hoorzitting met delegaties van de provinciebesturen en legde het standpunt vast tijdens de bijeenkomst van 13 november 2000.

1. Versterking van gemeentelijke bestuurskracht

De Vlaamse regering kondigde aan 'er resoluut voor te kiezen om de bestuurskracht van gemeenten te versterken'. De gemeenten worden immers met een reeks uitdagingen geconfronteerd (politiehervorming, liberalisering van energiemarkten, toenemende pensioenuitgaven, strijd tegen onveiligheid en armoede, verbetering van het management, de gevolgen van de fiscale hervorming,...).

De Hoge Raad deelt deze politieke keuze op de hoofdlijnen. Daarmee geeft de Vlaamse regering terecht uiting aan haar bezorgdheid over de bestuurskracht van het eerstelijnsbestuur. Met het voorstel tot verhoging van het Gemeentefonds, met het voorstel voor het Stadsvernieuwingsfonds en met de aangekondigde herziening van de criteria voor de fondsen (Gemeentefonds, Sociaal Impulsfonds en Investeringsfonds) geeft de Vlaamse regering aan deze doelstelling in haar beleid aan te pakken. De Hoge Raad steunt deze globale aanpak en hoopt later nog de mogelijkheid te hebben bij het geheel van deze maatregelen grondiger te kunnen stilstaan. Een belangrijke vraag is immers tot welke beleidslijnen ten aanzien van de fondsen dit op de langere termijn moet of kan leiden vanuit de scenario's over de financieringsbehoeften van de gemeenten.

De Hoge Raad beseft ook dat het niet gemakkelijk is om in het begrotingsbeleid deze extra middelen te mobiliseren. De Hoge Raad wil met dit standpunt evenmin aangeven dat de verhoudingen tussen de fondsen onaantastbaar zouden zijn of dat elke nieuwe uitdaging voor gemeenten of provincies alleen maar door verhoging van de fondsen kan worden beantwoord. De Hoge Raad sluit geenszins uit dat in een langetermijnstrategie, gebaseerd op overwegingen inzake kerntaken, fondsen worden bevroren op het huidige niveau, de groei meer naar een ander fonds gaat, dat er sprake kan zijn van vermeerdering, vermindering en herschikking tussen fondsen. Evenzeer kunnen middelen uit andere begrotingsposten (voor departementen, voor Vlaamse Openbare Instellingen,...) naar de fondsen worden overgeheveld als gevolg van beleidskeuzes in het kader van de kerntakendiscussie. Uit de mondelinge toelichting vanwege het kabinet van minister Sauwens werd de Hoge Raad duidelijk dat de minister de relatie tussen de kerntakendiscussie en de fondsen expliciet wil leggen. De Hoge Raad is niettemin kritisch over de kwaliteit waarmee dat verband nu tot onderbouw heeft gediend voor het voorliggende begrotingsvoorstel.

Het Vlaamse parlement kan niet alleen criteria bepalen voor de verdeling van de fondsen maar kan ook vinden dat de fiscale verantwoordelijkheid van de lokale besturen (gemeenten en provincies) meer moet worden beklemtoond. Al deze criteria vormen dan een onderbouwde en overwogen beleidsbeslissing die steunt op discussies over taken, op principes die door het Vlaamse parlement zijn aanvaard en die normaal voor meerdere jaren de politieke leidraad moeten zijn. Het is op dit punt dat de Hoge Raad kritiek heeft op dit voorstel van de Vlaamse regering.

Het standpunt dat hieronder volgt is gericht op de manier waarop de Vlaamse regering nu met de structurele fondsen omgaat en op de motivering van de regering om de verhoging van het Gemeentefonds te financieren met een drastische verlaging van het Provinciefonds (in verhouding tot de omvang het fonds). De Hoge Raad zou dus een gelijkaardig advies uitbrengen mocht de regering op dezelfde manier en op basis van dezelfde motieven beslissen om het Gemeentefonds te verlagen en het Provinciefonds met die middelen te verhogen.

Voor de Hoge Raad zijn de fondsen immers niet zomaar een sector vergelijkbaar met andere begrotingsposten waarbij ieder jaar een discussie wordt gevoerd over de omvang van de budgetten. Het gaat om de hoofdassen waarop de organisatie van het binnenlands bestuur structureel steunt: provincies en gemeenten zijn geen sectoren die 'gesubsidieerd' moeten worden. Het zijn verkozen bestuursniveaus waarvan de regering steeds het grote belang beklemtoont. Omwille van democratische en doelmatigheidsmotieven stellen de fondsen (samen met de eigen fiscaliteit) de bestuursniveaus in staat essentiële maatschappelijke taken te vervullen. De regelingen voor de fondsen zijn omwille van het grote belang vastgelegd in decreten die op bepaalde principes en engagementen van het Vlaamse parlement steunen. Die principes schragen de relaties tussen de bestuursniveaus en bieden de lokale besturen (gemeenten en provincies) de kans een consistent beleid uit te bouwen. De Hoge Raad heeft vanuit dit oogpunt kritische opmerkingen bij het voorstel van de Vlaamse regering.

2. Onbehoorlijk bestuur

De Hoge Raad vindt dat de manier waarop deze beslissing is genomen indruist tegen de basisprincipes van behoorlijk bestuur en van behoorlijke omgang tussen bestuursniveaus.

De beslissing is volgens de Hoge Raad snel en ad hoc genomen. De Hoge Raad kon zich enkel steunen op een persmededeling en op mondelinge toelichting vanuit het kabinet van de minister. Verder in de tekst zal de Hoge Raad aangeven dat de overwegingen voor de beslissing blijkbaar zeer snel zijn samengebracht en consistentie missen (zie punt 4 over de verhouding tussen fondsen en taken).

De beslissing komt er op het moment dat de provinciebesturen in hun meerjarenplanning rekening

hebben gehouden met de omvang van het Provinciefonds zoals het tot nu bekend was. De Vlaamse regering dringt terecht aan op goed management van de lokale besturen (gemeenten, OCMW en provincies) en daarbij hoort een stevige meerjarenplanning. Ook in de vorige jaren was er altijd wel wat te doen over de omvang van het Provinciefonds maar de discussies hadden betrekking op bedragen die een goed management niet wezenlijk hinderden. De reductie van 1 miljard frank op een totale omvang van een kleine 4 miljard frank is geen marginale ingreep meer en dwingt de provinciebesturen tot grondige bijsturing van hun planning. De Hoge Raad vindt het onbehoorlijk dat dergelijke ingrijpende beslissingen zo snel en zo laat worden genomen in het licht van het belang dat de Vlaamse regering zelf zegt te hechten aan goede meerjarenplanning.

De principes waarop de beslissing steunt, zijn zo fundamenteel dat ze volgens de Hoge Raad niet passen bij een ad hoc voorstel in het kader van een begrotingsdiscussie. Zo is voor de Hoge Raad onduidelijk of de aangehaalde principes zoals de graad van fiscale herverdeling van de fondsen en de financiële toestand van de lokale besturen de basis zullen zijn voor de beleidslijn van deze regering ten opzichte van de toekomstige verhoudingen tussen de fondsen. De Vlaamse regering opent hier de discussie op basis van criteria en principes die tot nu toe niet in de decreten die de fondsen regelen, zijn opgenomen. Deze principes zijn zwaarwegend en structureel voor de toekomstige verhouding tussen de bestuursniveaus.

De Hoge Raad vindt dat de beslissing indruist tegen de basisprincipes voor een behoorlijke omgang tussen bestuursniveaus. De beslissing is tot stand gekomen zonder enige vorm van overleg met de betrokken besturen en in de volle overgang naar de vernieuwing van de provinciale besturen. Zowel in het decreet voor het Provinciefonds (1991) als in opeenvolgende regeringsverklaringen en in de tekst van de afsprakennota met de provinciebesturen wordt gepleit voor stabiliteit in de verhoudingen op basis van duidelijke afspraken. In de tekst van de memorie van het decreet staat: “ de decreetgever moet optreden door middel van een regeling die... waarborgen biedt inzake financieringsplanning en die niet doorlopend onderhevig is aan wisselende omstandigheden of aan budgettaire mogelijkheden van de Vlaamse Gemeenschap. Alleszins moet worden vermeden dat het Provinciefonds opnieuw een element van strijd wordt in de jaarlijkse begrotingsdiscussie, zoals dat zo vaak het geval was in het verleden. Onduidelijkheid op het vlak van de dotatieplanning ... staat geen model voor wat de verhouding... kan en zou moeten zijn “ (Memb. 4 maart 1991). De huidige beslissing gaat in tegen de intenties en tegen alle principes die neergelegd zijn in deze memorie. Dit voorstel grijpt terug naar de stijl van werken van voor het decreet. Ook op dit punt negeert de Vlaamse regering de principes die door de decreetgever werden vastgelegd.

In landen zoals Nederland en Denemarken is een dergelijke manier van optreden ondenkbaar. De afspraken over de financiële regelingen zijn er vastgelegd in objectieve regels en procedures van overleg en onderhandelde akkoorden over taken die op meerdere jaren betrekking hebben. Deze onderhandelingen monden dan uit in financiële aanpassingen die in het parlement worden behandeld. De manier waarop deze beslissing is genomen druist in tegen alle principes waarop pacts en afsprakennota's steunen. De Hoge Raad vreest dat dit soort optreden het vertrouwen tussen bestuursniveaus diepgaand kan schaden. Het effect daarvan blijft dan niet beperkt tot een tijdelijke koelte in de relatie.

3. Fondsen koppelen aan reserves en fiscaliteit?

Een van de argumenten die de Vlaamse regering aanvoert, is de financiële toestand van de provinciebesturen. Die zou dermate gezond zijn en het aandeel van het Provinciefonds dermate klein in de totale ontvangsten dat de provinciebesturen de Vlaamse steun veel minder nodig zouden hebben. De Hoge Raad stelt vooreerst vast dat het procentueel aandeel van het Provinciefonds in de totale ontvangsten verschillend is naargelang de provincie. De Hoge Raad stelt vast dat de interpretatie van

de Vlaamse regering over de provinciale reserves door de provinciebesturen op technische gronden wordt betwist. Vanuit provinciale kringen wordt aangevoerd dat deze ingreep tot verhoging van provinciale belastingen zal leiden.

Het belangrijkste is evenwel niet de technische discussie over de toestand van de provinciale financiën. De Hoge Raad is vooral bezorgd om de inhoudelijke wending die achter deze keuze zit. Het is volgens de Hoge Raad immers voor het eerst dat de omvang van fondsen wordt gekoppeld aan de globale financiële reserves van alle lokale besturen samen (zowel van gemeenten als van provincies). De Hoge Raad vraagt de regering en vooral de Vlaamse parlementsleden uitdrukkelijk of dit criterium vanaf nu een onderdeel wordt van de jaarlijkse discussie over de omvang van de fondsen. Hoe gezond moeten de financiën dan zijn om te kunnen leiden tot een vermindering, hoe ongezond moeten ze zijn om te kunnen rekenen op een verhoging van de fondsen?

De Vlaamse regering verwijst in de motivering ook naar de verhouding tussen fondsen en de eigen fiscaliteit en toont zich voorstander van een verhoging van de provinciale fiscale autonomie. Welke beleidslijn wenst de Vlaamse regering hier te volgen, zowel ten opzichte van provincies als ten opzichte van gemeenten? Verschilt dat dan eventueel tussen beide? Wat vindt deze regering een wenselijke inbreng vanuit de eigen fiscaliteit in het geheel van de ontvangsten van de lokale besturen?

Dit voorstel geeft minstens toch de indruk dat de decreten met belangrijke impliciete criteria worden aangevuld. De Hoge Raad vindt het om deze redenen belangrijk dat dit debat grondig in het Vlaamse parlement wordt gevoerd.

4. Taken: de finaliteit van de fondsen

Het Provincie- en het Gemeentefonds werden ingesteld ter vervanging van provinciale en gemeentelijke belastinggrondslagen die hen door de centrale overheid werden verboden of die door de centrale overheid werden overgenomen. De fiscale correctie (30 % van het Provinciefonds, 17 % van het gemeentefonds) is een vrij recente Vlaamse beleidskeuze.

De herverdeling en correcties (de centrumfunctie voor de gemeenten) zijn bedoeld om alle gemeenten en provincies in staat te stellen de maatschappelijke opdrachten te vervullen die de gemeenschap van alle lokale besturen verwacht. In de memorie bij het decreet van 1991 staat dat de criteria van het Provinciefonds betrekking moeten hebben op een beleid van algemene subsidiëring. De evolutie van de fondsen steunt dan op een discussie over het totale takenpakket dat gemeenten en provincies als een onderdeel van het openbaar bestuur vervullen en vervolgens over de middelen die daarvoor vanuit de gemeenschap nodig zijn in verhouding tot de eigen fiscaliteit.

In de persmededeling, het enige document waarover de Raad beschikt, wordt verwezen naar het kerntakendebat en de mogelijkheid om taken als afvalverwerking, huisvesting, tewerkstelling, milieu,... als kerntaken op het niveau van de provincies te situeren. Hierbij zouden, volgens de Vlaamse regering, 'een aantal taken van de huidige intercommunales kunnen worden overgenomen'. Op dit punt gaat de Raad nu verder niet in: hij komt daarop terug in het advies over kerntaken. De Hoge Raad wil hier alleen aangeven dat het kerntakendebat niet alleen gaat over de verhouding tussen gemeenten en provincies maar evenzeer over de verhouding tussen de Vlaamse overheid en de provinciebesturen. Het is illustratief voor de snelheid waarmee de beslissing is opgebouwd dat deze verhouding zelfs niet in de motivering is aangegeven. Decentralisatie van taken van Vlaamse departementen en Vlaamse Openbare Instellingen die eigenlijk bij de kerntaken van gemeenten en provincies horen, zouden tot gevoelige verhoging van de fondsen kunnen leiden.

De Hoge Raad wil zich nu niet uitspreken over de opportuniteit van de taken die in de persnota werden opgesomd. Het gaat er de Hoge Raad alleen om aan te geven dat indien de regering in de

komende maanden zou vinden dat er taken van intercommunales en dus van gemeenten weg moeten dit de argumentatie van de regering over de bestuurskracht (nu te beperkt bij gemeenten, nu ruim genoeg bij provincies volgens de regering) in een ander daglicht stelt. Theoretisch komen dan middelen vrij voor de gemeenten en krijgen provincies meer lasten te dragen. Ook met minder taken die evenwel meer kosten kunnen de provincies netto meer uitgaven hebben.

De Hoge Raad beklemtoont nogmaals dat hij zich hiermee niet uitspreekt over de inhoudelijke consistentie van het voorstel van de Vlaamse regering. De Hoge Raad vindt de argumentatie wel merkwaardig en begrijpt zeker de chronologie van de aanpak niet. Deze motivering lijkt dan toch minstens aan te geven dat men voorzichtig moet zijn met te drastische beslissingen op korte termijn over de structurele fondsen. Het voorstel van beslissing en de motivering sluiten niet op elkaar aan.

Vanuit een takenperspectief zou ook, in overleg, moeten berekend worden hoeveel het de provinciebesturen extra kost (personeel, administratie, infrastructuur) om de opdrachten die zij nu vanwege de Vlaamse overheid krijgen, behoorlijk te vervullen (bibliotheekdecreet, monumentendecreet, structuurplanning, medebewindstaken onder andere in het milieubeleid,...). Dat op dit punt nergens een verwijzing is ingebouwd, wijst erop dat het debat over taken niet evenwichtig en objectief wordt gevoerd. Het plaatst het voorstel om over kerntaken te discussiëren en al meteen het Provinciefonds fors te verlagen minstens in een eigenaardig daglicht.

Slot

De Hoge Raad hoopt dat het Vlaamse parlement dit voorstel van de Vlaamse regering en dit standpunt van de Hoge Raad zal aangrijpen voor een grondig debat over de criteria die aan de basis liggen van structurele fondsen en over de manier waarop beleidsmatig, op basis van stabiele overwegingen en met een langetermijnperspectief met deze fondsen wordt omgesprongen. De Hoge Raad is er in elk geval van overtuigd dat het onbehoorlijk is om bij elke begrotingsdiscussie met variabele criteria te werken of op basis van niet uitgewerkte overwegingen (kerntaken) toch al voor de betrokken besturen drastische beslissingen te nemen.

De voorzitter,
Filip De Rynck

secretariaat,
Peter Van Herck

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Standpunt over de verantwoordelijkheid voor medebewindstaken in de provinciebesturen

Aanleiding

Naar aanleiding van de beslissing van de Vlaamse regering van 12 mei 2000 betreffende de integratie van de provinciale gouvernementen in de administratie binnenlandse aangelegenheden van het Vlaamse gewest, ontwikkelde de Hoge Raad dit standpunt over de verantwoordelijkheid voor de **medebewindstaken op provinciaal niveau**. In de nota die de beslissing van de Vlaamse regering ondersteunde werd verwezen naar de ‘onderzoeks- en instructiebevoegdheid’ van de gouverneurs ten aanzien van een aantal taken die in medebewind werden uitgeoefend. In die opgesomde taken stonden enkele opdrachten die door de decreetgever ondertussen aan de bestendige deputaties werden toegewezen. Daardoor kon verwarring ontstaan over de filosofie en de finaliteit die de hervorming van de provinciale gouvernementen inspireerde. Om hierover geen misverstand te laten **en bij te dragen tot een consequente beleidslijn in afwachting van een regionalisering van de provinciewet** besliste de Hoge Raad een standpunt te formuleren over deze medebewindstaken.

1. Het juridische kader

Artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen vormt de juridische basis voor de Vlaamse overheid om de overheden van de provincies in te schakelen voor de uitvoering van haar beleid in de materies waarvoor de gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn. **Daarnaast bepaalt artikel 4 van de provinciewet dat de gouverneur commissaris is van de (federale en Vlaamse) regering in de provincie. Als de gouverneur belast wordt met de uitvoering van decreten of regeringsbeslissingen treedt hij op als commissaris.**

De Raad van State gaf in het advies van 15 juli 1996 over de wijziging van de provinciewet aan dat alleen de decreetgever kan **bepalen welk orgaan op provinciaal niveau** bevoegd is om zaken van algemeen belang (medebewindstaken) te behartigen. Tijdens de parlementaire werkzaamheden naar aanleiding van de wijziging van de provinciewet (wet van 25 juni 1997) kwam de wijziging van artikel 106, 3e lid aan de orde. De minister van binnenlandse zaken en de Senaatscommissie keurden een wijziging goed waardoor de bestendige deputatie bevoegd werd voor het vooronderzoek van alle zaken die tot haar bevoegdheid of tot de bevoegdheid van de provincieraad hoorden. De Vlaamse regering betwistte de bevoegdheid van de federale wetgever om te beslissen over de wijze waarop de dossiervoorbereiding voor de Vlaamse medebewindstaken moest gebeuren. De regering werd daarin gesteund door het geciteerde advies van de Raad van State.

De provinciewet bepaalt in artikel 106, 3e lid dat de bestendige deputatie zorg draagt voor de voorbereiding van zaken van provinciaal belang die aan haar of aan de provincieraad worden toevertrouwd. Zaken van algemene aard of van gemengd belang waarover de deputatie of de provincieraad moeten beslissen, worden niet door de bestendige deputatie voorbereid. Conform artikel 122 van de provinciewet zorgt de gouverneur voor de voorbereiding van deze dossiers. Indien de Vlaamse overheid hiervan wil afwijken en de onderzoeks- en instructiebevoegdheid aan de deputatie wil toevertrouwen, moet ze dit uitdrukkelijk in decreten of besluiten opnemen

De beslissingen worden wel genomen door de deputatie of de raad en de uitvoering is een zaak van de deputatie. Het element van de bevoegdheid van de deputatie voor de uitvoering werd ingevoerd in artikel 106 door de wetswijziging van 6 juli 1987.

2. Het bestuurlijke kader

In discussies over de afsprakennota met de provinciebesturen werden op dit punt slechts vage bepalingen opgenomen waardoor toen niet duidelijk werd welke beleidslijn de Vlaamse regering terzake wenste te volgen. Door de voorbeelden in de toelichtende nota over de reorganisatie van de gewestafdelingen bij de provinciale gouvernementen kon de indruk ontstaan dat de Vlaamse regering de intentie had om medebewindstaken zoveel als mogelijk via de onderzoeksbevoegdheid van de gouverneur als commissaris van de Vlaamse regering te laten verlopen en dus daarvoor Vlaamse ambtenaren in te schakelen. Tot slot moet ook gesteld worden dat de praktijk in de schoot van de provinciebesturen zelf een verscheiden beeld geeft: de concrete organisatie zoals die geleidelijk is gegroeid verschilt nogal van provincie tot provincie.

De combinatie van al deze factoren zorgt ervoor dat de onderzoeks- en instructiebevoegdheid voor de medebewindstaken tot een organisatorisch en juridisch kluwen dreigt te evolueren. Enkele voorbeelden maken de complexiteit duidelijk.

In enkele decreten heeft de Vlaamse overheid uitdrukkelijk, in afwijking dus van artt. 106 en 122, bepaalt dat de onderzoeks- en instructiebevoegdheid bij de deputatie hoort. Dat is het geval met de Vlarem-reglementering (Besluit 6 februari 1991) voor de milieuvergunningen, met het besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 in het kader van het decreet natuurbehoud en met de bouwberoepen in het kader van het decreet van 18 mei 1999. Dat laatste is een voorbeeld van een belangrijke wijziging omdat het voorbereidende werk voor de bouwberoepen voordien door de diensten van de gouverneur werd verricht.

In andere regelingen ***waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is***, is die afwijking niet voorzien waardoor, althans ***formeel-juridisch***, het voorbereidende werk door de diensten van de gouverneur wordt waargenomen. Dat is het geval voor dossiers met betrekking tot het beheer van onbevaarbare waterlopen van tweede categorie, de buurtwegen, de ruilverkaveling en voor de onbevaarbare waterlopen die door Polders en Wateringen worden beheerd. In die gevallen beslist de deputatie dus wel, maar is het de gewestafdeling die het dossier onder de leiding van de gouverneur voorbereidt. Voor deze materies geldt dus onverkort de regeling opgenomen in art. 106 en 122 van de provinciewet.

3. Standpunt van de Hoge Raad

In verschillende rapporten en wetenschappelijke studies is al aangedrongen op het respecteren van de elementaire bestuurlijke logica (***het personeel is gekoppeld aan het orgaan dat moet beslissen***). In het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997) werd gesteld dat medebewindstaken die aan een politiek orgaan worden toegewezen, belangenafwegingen en keuzes bevatten en dat het niet meer dan logisch is dat deze dossiers dan ook door ambtenaren die werken voor dat orgaan worden voorbereid. In een nota van 1 maart 1999 in opdracht van de Commissie voor institutionele aangelegenheden van de Senaat gaven de professoren De Bruycker, Maes en De Rynck aan dat ‘er geen discussie bestaat dat het voor een goede bestuursorganisatie veel logischer ware dat de deputatie zelf zou instaan voor voorafgaand onderzoek van alle dossiers die tot haar bevoegdheid behoren. De gouverneur kan wel belast worden met het onderzoek van de dossiers die hij zelfstandig opvolgt’ (Senaat, 1999: 24). De auteurs stelden vragen bij het onderscheid tussen ‘provinciaal belang’ en ‘medebewind’, een onderscheid dat in de rechtsleer gangbaar is maar in de bestuurlijke

praktijk betekenis verliest. Zij splitsten het ‘medebewind’ op in twee soorten dossiers: enerzijds aangelegenheden van gemengd belang waarbij voor de provinciebesturen nog een discretionaire beoordelingsruimte wordt gelaten (dit zijn dus ‘politieke dossiers’ waarvoor publieke controle belangrijk is) en anderzijds aangelegenheden van algemeen belang waarbij het provinciale niveau wordt ingeschakeld om *organisatorische of doelmatigheidsredenen (deconcentratie van administratieve procedures, coördinatie taken,...)*.

De Hoge Raad pleit ervoor deze logica als richtsnoer te gebruiken voor de toekomstige organisatie van de medebewindstaken waarbij de Vlaamse overheid organen van het provinciale niveau wenst in te schakelen.

De decreetgever of de Vlaamse regering voor haar bevoegdheden moeten op de eerste plaats afwegen of de taken, die ze op provinciaal niveau willen plaatsen, al dan niet een discretionaire beoordelingsruimte bevatten. Daaronder begrijpt de Hoge Raad een beleidsmatig oordeel waarvoor op provinciaal niveau een politieke verantwoordelijkheid moet worden opgenomen. Is dat het geval dan moeten volgens de Hoge Raad deze taken aan de provincieraad of de deputatie worden toegewezen en volledig door ambtenaren van deze organen worden voorbereid. De afwijking van artikel 122 van de provinciewet en de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden die de bestendige deputatie bezit op basis van artikel 106 van de provinciewet, zijn in al deze gevallen dan de automatische regel. Zo bestaat weinig discussie dat behandeling van bouwberoepen een behoorlijk ‘politieke’ materie is waarvoor een publiek orgaan verantwoordelijkheid moet dragen. Hetzelfde geldt voor de milieuvergunningen. Hier hanteerde de Vlaamse overheid al de hier voorgestelde bevoegdheidsverdelende logica. De Hoge Raad pleit ervoor deze logica in de toekomst systematisch vol te houden tot de regionalisering van de provinciewet een meer heldere decretale regeling mogelijk maakt.

Voor medebewindstaken zonder discretionaire beleidsafwegingen en voor taken met een dominante organisatorische en op doelmatigheid en uniformiteit gerichte motivatie, is het daarentegen logisch dat gewestafdelingen onder de leiding van de gouverneur worden ingeschakeld als vorm van gedeconcentreerd bestuur binnen de kaders van het organisatorische model dat door de Vlaamse regering met de beslissing van 12 mei 2000 is uitgewerkt. Daarvoor geldt de regeling opgenomen in artikel 122 van de provinciewet.

Brussel, 20 december 2000

(get.) Filip Derynck

(get.) Secretariaat,

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Gedachtewisseling over de werking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Verslag

namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden,
Huisvesting en Stedelijk Beleid
uitgebracht door de heer Herman De Loor

Zitting 1999-2000

26 mei 2000

Dames en heren,

De Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stadsvernieuwing hield op 27 april 2000 een gedachtewisseling over de werking van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (hierna de Raad genoemd).

Voor deze gedachtewisseling werden uitgenodigd de heer Filip De Rynck, voorzitter van de Raad, en de heer Guido Decoster, directeur-generaal van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

I. Inleidende uiteenzetting door de heer Filip De Rynck

De heer Filip De Rynck verwijst naar het decreet van 30 maart 1999 houdende oprichting van een Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (B.S. 29 april 1999). De leden van de Raad werden nog door de vorige Vlaamse regering aangesteld in juni 1999. De effectieve oprichting van de Raad heeft in november 1999 plaatsgevonden.

Doelstellingen van de Raad

De doelstellingen van de Raad zijn heel ruim opgevat. Artikel 3 van het decreet van 30 maart 1999 bepaalt in dit verband het volgende:

- 1° bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie omtrent de binnenlandse bestuurlijke organisatie van Vlaanderen en de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, alsmede het opvolgen van het wetenschappelijk onderzoek dienaangaande;
- 2° advies uitbrengen over voorstellen en voorontwerpen van decreet en over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering die rechtstreeks betrekking hebben op de taken, de financiën of op enig ander aspect van het bestuur van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn of provincies;

- 3° advies uitbrengen omtrent het beleid inzake de binnenlandse bestuurlijke organisatie evenals de bestuurlijke organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de effecten op de taken, de financiën of op enig ander aspect van het bestuur van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn of provincies van het beleid van de Vlaamse regering en evoluties in de regelgeving en het beleid van elke andere regionale, federale of supranationale overheid;
- 4° de maatschappelijke, sociale en bestuurlijke ontwikkelingen opvolgen en interpreteren vanuit het perspectief van de lokale en provinciale besturen ;
- 5° het bestaande beleids- en beheersinstrumentarium dat de lokale en provinciale besturen ter beschikking staat, evalueren.

De Raad dient ook een jaarverslag uit te brengen met betrekking tot de voortgang van het beleid inzake de bestuurlijke organisatie (artikel 10). Dat jaarverslag wordt voorgelegd aan het Vlaams Parlement.

Samenstelling van de Raad

De Raad telt 16 leden. Naast de 3 leden, waaronder de voorzitter, die een academische achtergrond hebben, zijn er 8 leden die werden aangesteld door de VVSG en 5 door de VVP. Dit is een verschil met de Waalse tegenhanger van de Raad, waarin de leden ten individuen titel worden aangeduid en niet via representatieve verenigingen. Uit deze wijze van samenstelling van de Raad zou een spanningsveld kunnen ontstaan. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat de Raad de belangenverdediging van de beide verenigingen gaat overnemen of versterken.

Adviesverlening

Er kan op 3 manieren een advies worden uitgebracht : op eigen verzoek, op vraag van de bevoegde commissie via de voorzitter van het Vlaams Parlement en op vraag van de Vlaamse regering. Vanuit het Vlaams Parlement werd tot op heden nog geen verzoek om advies ontvangen.

Met de Vlaamse regering waren er al geregeld contacten, zonder dat er al een officieel verzoek werd ingediend.

Ondersteuning

De administratieve ondersteuning van de Raad gebeurt door de administratie Binnenlandse Aangelegenheden. Die secretariële ondersteuning verloopt heel goed. Een inhoudelijke ondersteuning van de Raad is echter niet voorzien. Nochtans zal de kwaliteit van het werk van de Raad in belangrijke mate afhankelijk zijn van de inhoudelijke ondersteuning. Naast de mogelijke spanningen die uit de wijze van samenstelling van de Raad kunnen voortvloeien, is dit een tweede knelpunt inzake de werking van de Raad. Over dit laatste is er reeds overleg gepleegd met minister Sauwens van Binnenlandse Aangelegenheden en werd de toezegging gedaan dat er een tweetal medewerkers van niveau A in de administratie zouden bijkomen om de Raad te ondersteunen. Vooraleer die procedure rond is en de Raad op het vlak van het secretariaat dus volledig operationeel zal zijn, zal er echter enige tijd zijn verlopen.

Intussen worden de vergaderingen van de Raad bijgewoond door de directeur-generaal van ABA en zijn collega van WVC. Zij kunnen zich ook laten vervangen. Ook vertegenwoordigers van de Vlaamse regering kunnen de vergaderingen van de Raad bijwonen.

Evoluties inzake het denken en handelen over de bestuurlijke organisatie

Er is de afgelopen jaren inzake het denken en handelen over de organisatie van het binnenlands bestuur veel in beweging gekomen. Dat heeft onder meer te maken met de wijze waarop de VVSG en de VVP momenteel aan belangenverdediging doen. De VVSG bijvoorbeeld is geëvolueerd van een eerder technisch-administratieve vereniging naar een actieve, offensieve en beleidsgerichte vereniging. Dit geldt ook voor de VVP, hoewel die vereniging met minder mensen moet werken.

Ook de administratie Binnenlandse Aangelegenheden is de laatste jaren sterk geëvolueerd. Terwijl die administratie vroeger voornamelijk als voogdij optrad, werkt ze nu meer proactief. Niettemin moet worden vastgesteld dat ABA inzake inhoudelijke beleidsondersteuning onvoldoende is omkaderd. Ook de andere Vlaamse administraties (bijvoorbeeld het departement LIN) denken na over hun bestuurlijke vormgeving en hun relatie met de lokale besturen.

Uit het pact met de gemeenten en de afsprakennota met de provincies blijkt eveneens dat er recentelijk veranderingen ten goede zijn opgetreden inzake het denken over nieuwe bestuurlijke verhoudingen. In het kader van het pact, de afsprakennota en de opvolgingsstructuren komen thema's aan bod zoals de hervorming van de fondsen, het toezicht, specifieke financieringsstromen voor lokale besturen, enzovoort. Ook daaruit blijkt dat het veld waarbinnen de Raad zich moet begeven, gewijzigd is ten opzichte van enkele jaren geleden.

Intussen zitten ook de andere adviesorganen niet stil. Uit de adviezen van de Mina-Raad blijkt bijvoorbeeld dat die zich sterk op het bestuurlijke veld begeeft. Er werd o.m. een advies uitgebracht over de wijze waarop het plattelandsbeleid vorm moet krijgen, over de manier waarop het Vlaamse milieubeleid doorwerkt in de gemeenten en provincies, enzovoort. Het gaat hier dus ook om bestuurlijke afwegingen.

Ten slotte wordt er ook in de nieuwe regering nagedacht over de bestuurlijke verhoudingen, bijvoorbeeld in het kader van het stedelijk beleid, het plattelandsbeleid en (de hertekening van) het sub-regionaal economisch beleid.

Mogelijke uiteenlopende verwachtingen inzake de werking van de Raad

Het is niet onlogisch dat, gezien de samenstelling, er uiteenlopende verwachtingen zijn bij de leden van de Raad. Vanuit de VVSG en VVP verwacht men mogelijk dat de Raad de standpunten van die verenigingen zou versterken. Anderen zijn dan weer van oordeel dat dat niet de bedoeling kan zijn.

Ook bij de administratie leven er ongetwijfeld bepaalde verwachtingen ten opzichte van de Raad.

De heer De Rynck is van oordeel dat wanneer de Raad versterkt wordt, men eveneens de administratie Binnenlandse Aangelegenheden moet versterken. Het zou immers niet gepast zijn indien de Raad zich zou ontwikkelen tot een parallelle administratie. Met het oog op de continuïteit en de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding moet men kunnen terugvallen op een voldoende sterke administratie, die dan de Raad inhoudelijk kan ondersteunen.

De regering koestert uiteraard ook verwachtingen ten opzichte van de Raad. Het kan gebeuren dat de regering een ander tempo verwacht dan het tempo dat een adviesorgaan hanteert om tot zorgvuldig afgewogen adviezen te komen. Uit gesprekken met de minister van Binnenlandse Aangelegenheden kan niettemin worden afgeleid dat hij de Raad voldoende tijd wil geven om tot gedegen adviezen te komen.

Actieterreinen

De Raad zal nog voor het zomerreces werkbezoeken afleggen aan enkele regio's (Westhoek en het Leuvense) om te kunnen nagaan wat er op het gemeentelijke, intergemeentelijke, gebiedsgerichte en

provinciale veld beweegt. Daaruit zal ook kunnen blijken hoe verschillend de ontwikkelingen in de verschillende regio's zijn.

De Raad heeft in de afgelopen maanden ook reeds enkele initiatieven genomen. Er werd een werkttekst opgesteld die een kader biedt voor de visievorming binnen de Raad (zie bijlage). Dit moet leiden tot criteria voor effectmeting. Er werd een officieel advies uitgebracht over de beleidsnota's van de verschillende ministers, die vanuit het bestuurlijke perspectief werden doorgelicht.

De Raad heeft eveneens een advies afgerond over de al dan niet verborgen problemen die verband houden met de regionalisering van de gemeente- en provinciewet (bijvoorbeeld kieswetgeving, benoeming gouverneurs, fiscaliteit van gemeenten en provincies).

De Raad heeft zich voorgenomen om twee werkgroepen op te richten. De voltallige vergadering van de Raad heeft immers zijn beperkingen. Via werkgroepen kan men ook leden van buiten de Raad betrekken. Een werkgroep zal zich bezighouden met de discussie over de kerntaken en een andere met de relatie gemeente-OCMW. Het gaat hier over vrij moeilijke thema's. Die thema's werden ook gekozen omdat zowel vanuit de regering als het parlement herhaaldelijk werd gesteld dat men op die vlakken vooruitgang zou moeten kunnen boeken.

II. Inleidende uiteenzetting door de heer Guido Decoster

De verhouding tussen de Raad en de administratie Binnenlandse Aangelegenheden

De administratie Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) is geen effectief lid van de Raad. Dit is ook aangewezen omdat ABA anders te veel betrokken partij zou zijn. Het parlement heeft terecht geoordeeld om aan de administratie een louter raadgevende stem te geven. Dat neemt niet weg dat er een bijzonder nauwe band is tussen ABA en de Raad. ABA zorgt immers voor het secretariaat, de materiële ondersteuning en de financiering van de Raad.

Op basis van de eerste ervaringen meent de heer Decoster dat de oprichting van de Raad als positief moet worden bekeken. De Raad kan uitgroeien tot een aanvullende schakel in de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. Voor ABA is het goed dat men, wat de beleidsvoorbereiding betreft, kan beschikken over een klankbord vanuit de sector zelf. Hoewel ABA het algemeen belang van de hele Vlaamse gemeenschap beoogt bij het uitbrengen van haar adviezen, houdt zij vanzelfsprekend ook meer specifiek het perspectief van de gemeenten, OCMW's en provincies in het vizier.

ABA ziet de Raad ook als een formele aanvulling op de verschillende overleg- en informatiekanalen die de administratie de jongste jaren reeds heeft ontwikkeld.

Kansen en gevaren

ABA ervaart de Raad als een positief forum: gemeenten, OCMW's en provincies worden er samengebracht om gezamenlijk na te denken over het beleid. Uit de eerste vergaderingen is al gebleken dat de "sector" van de lokale besturen allesbehalve een monolithisch blok is. De belangen en gezichtspunten van de drie partijen aan tafel (gemeenten, OCMW's en provincies) lopen immers niet gelijk. Gemeenten en provincies redeneren vanuit een verschillend perspectief, terwijl ook de verhouding tussen gemeenten en OCMW's zeker niet vrij van spanningen is. Ook de belangen van de gemeenten onderling lopen niet altijd gelijk: de problematiek tussen de steden en hun rand, de steden tegenover het platteland, enzovoort.

Die tegenstellingen maken ook dat het bijna onmogelijk zal zijn om het als Raad volledig eens te zijn over alle onderwerpen. Het is belangrijk dat de adviezen van de Raad zich boven die tegenstellingen zetten en een hoger niveau bereiken en behouden. De uitdaging bestaat erin om boven het eigenbe-

lang uit te stijgen en adviezen te formuleren in functie van de burger en de hele Vlaamse gemeenschap. Het gevaar bestaat zeker dat de Raad de “consensus” tussen de verschillende partijen zou zoeken en daardoor niet in staat zou zijn scherpe adviezen af te leveren, behalve wanneer die vooral het Vlaamse beleid op de korrel nemen. In dit opzicht is de rol van de wetenschappers en in het bijzonder van de voorzitter cruciaal.

Positiebepaling van de Raad

ABA hoopt dat de Raad meer wordt dan de verzameling van de partijen die er deel van uitmaken. Als de Raad zou verworden tot de “gelegitimeerde spreekbuis” van VVSG en/of VVP, schiet hij zijn doel voorbij. De standpunten van die verenigingen worden immers reeds voldoende vertolkt via hun eigen organisatiekanalen.

Adviezen zouden vooral moeten uitgebracht worden in de voorbereidende fase, vooraleer het beleid in feite is vastgelegd. De Raad zou dan duidelijk fungeren als klankbord voor de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement. Op basis van de adviezen zou dan nog bijgestuurd kunnen worden.

Wetenschappelijke ondersteuning

ABA vindt het bijzonder belangrijk dat enkele deskundigen inzake de bestuurswetenschappen deel uitmaken van de Raad. De professoren zorgen vanuit hun wetenschappelijke kennis en achtergrond voor een duidelijke meerwaarde. Zij benaderen de problematiek ook vanuit een wat afstandelijkere invalshoek. Het valt wel te betreuren dat het kringetje van bestuursdeskundigen in Vlaanderen uiteindelijk beperkt is. Men komt te snel bij dezelfde mensen uit.

Mogelijk kan de Raad ook hier een hefboom zijn. ABA hoopt dat de Raad er toe kan bijdragen dat gedegen wetenschappelijk onderzoek meer en meer in een stroomversnelling geraakt. Het huidige budget van ABA voor studies en onderzoek (7 miljoen frank per jaar)¹, is te beperkt. Het onderzoeksbudget zou geleidelijk moeten worden opgetrokken om de beleidsvorming ook wetenschappelijk te helpen onderbouwen. ABA heeft voorgesteld dat het beschikbare budget voor studies en onderzoek kan aangesproken worden via vragen vanuit de Raad of problematieken die er aangereikt worden. De minister heeft met dit principe ingestemd.

Samenwerking met de administratie

De administratie beschikt over onvoldoende personeel om de Raad te kunnen ondersteunen met voorbereidende documenten. ABA kan wel enige materiële ondersteuning bieden, bijvoorbeeld in de vorm van verslaggeving. Hier moet op relatief korte termijn iets aan worden gedaan. Het is alleszins niet aangewezen dat de Raad zelf mensen zou aanwerven, want dan dreigt een parallelle administratie te ontstaan. Minister Sauwens biedt nu de mogelijkheid om het personeelsbestand aan te vullen met één of twee ondersteuners voor de Raad. Op die manier wordt ook de band tussen de Raad en de administratie versterkt. Dit is een goede keuze. De waarde van de administratie zal meer en meer afgewogen worden aan haar vermogen inzake de beleidsvoorbereiding. Het is absoluut noodzakelijk daarin maximaal te investeren.

Middelen voor de werking

De werkingskosten van de Raad vallen ten laste van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. De werkingskosten van ABA zijn echter beperkt. Naarmate de werking van de Raad intensiever wordt, zullen ook hiervoor aanvullende kredieten nodig zijn.

III. Bespreking

Algemene opmerkingen

De heer Herman De Loor is ervan overtuigd dat de Raad in de toekomst een nuttige en waardevolle ondersteuning zal kunnen bieden voor het parlement en de regering. Hij vraagt dat de Raad de commissie tijdig zou informeren over haar werkzaamheden. Hij vindt het verder positief dat de Raad zich voorneemt een aantal bezoeken aan het werkveld af te leggen. De spreker meent dat het interessant en verrijkend zou zijn indien ook de commissieleden de mogelijkheid zouden hebben die werkbezoeken bij te wonen.

De heer Filip De Rynck verklaart hiertegen geen bezwaar te hebben. De commissieleden zullen een uitnodiging ontvangen zodra de data vastliggen.

De heer Mark Van der Poorten vindt het evident dat de Raad zich momenteel nog in een inloopperiode bevindt en er zich voorlopig nog wat groei pijnen voordoen. De spreker toont zich verder verheugd dat de genodigden eensgezind van oordeel zijn dat er geen nood is aan een parallelle administratie. Dat was inderdaad ook niet de bedoeling van degenen die destijds het initiatief hebben genomen tot oprichting van de Raad. Evenmin mag het de bedoeling zijn een verlengstuk te vormen van de verenigingen die mee in de Raad zitten.

Samenstelling en omkadering van de Raad

De heer Dirk Holemans meent twee knelpunten inzake het functioneren van de Raad te kunnen onderscheiden. Een eerste is de nood aan een betere omkadering. De sprekers hebben zelf aangegeven dat die uit de administratie moet komen, zowel inzake budget als personeel. Er worden nu één à twee extra personeelsleden in het vooruitzicht gesteld. Volstaat deze aanzet tot een betere ondersteuning? Hoe zal in afwachting de overgangsfase overbrugd worden? Een tweede spanningsveld betreft de samenstelling zelf van de Raad. De heer Holemans toont zich verheugd over het feit dat de genodigden hierover op een open wijze communiceren. Hij vraagt dat die openheid ook in de toekomst voortgezet wordt en dat de commissie alleszins op de hoogte wordt gebracht indien de Raad niet zou kunnen werken zoals verwacht mag worden.

De heer Filip Der Rynck antwoordt dat de Raad het voorlopig moet redden met de beperkte beschikbare middelen. Wanneer de werkgroepen starten zullen de voorzitters ervan en de mensen die de werkgroepen met teksten stofferen, wel vergoed worden voor die prestaties. In afwachting dat het beperkte continue secretariaat aan de slag gaat, zou er een redelijke tussenoplossing moeten gevonden worden. Het is belangrijk dat de Raad zou kunnen beschikken over twee mensen met een polyvalente ingesteldheid en een bereidheid om zelf ook actief met het werkveld in contact te treden.

De tegenstellingen die in de samenstelling van de Raad potentieel aanwezig zijn, moet men kunnen overstijgen. Momenteel is het nog wat zoeken, maar men zit nog maar in de beginfase. Men moet de gelegenheid hebben om te groeien. Alleszins kan het niet de bedoeling zijn de belangen van de ene of de andere vereniging te versterken. De ervaringen die werden opgedaan in de Commissie Bestuurlijke Organisatie, waar de VVSG en VVP ook in zetelden, stemmen alvast hoopvol. Die commissie is er toch in geslaagd een samenhangend eindproduct af te leveren.

De heer De Rynck merkt nog op dat de samenstelling van de Raad er begin volgend jaar ingevolge de gemeenteraadsverkiezingen helemaal anders kan uitzien, althans wat de vertegenwoordigers van VVSG en VVP betreft.

De heer Guido Decoster is van oordeel dat men inzake de personele ondersteuning niet te overhaast tewerk moet gaan, maar dat een en ander geleidelijk moet groeien. Er wordt momenteel een functie-

profiel opgemaakt voor de medewerkers vanuit de administratie. Wat de mogelijke problemen die kunnen voortvloeien uit de samenstelling betreft, suggereert de spreker dat dit geëvalueerd zou worden naar aanleiding van de jaarverslagen van de Raad. Die jaarverslagen zouden ook in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden kunnen worden besproken.

Wat de samenstelling van de Raad betreft, vraagt de heer Mark Van der Poorten of het aantal leden niet te omvangrijk of te beperkt is. Moet uit de aangekondigde oprichting van werkgroepen -waar de spreker overigens geen probleem mee heeft -worden afgeleid dat de Raad te omvangrijk is om efficiënt te vergaderen?

De heer Filip De Rynck meent dat, alles in overweging genomen (werkbaarheid, draagvlak, ...), het huidige aantal zeker verdedigbaar is. Wel is het zo dat men met een grote groep moeilijk tot een eensgezind advies kan komen. Die moeten op een of andere manier voorbereid worden. Momenteel is het nog wat zoeken naar de beste manier van werken. De spreker stelt voor dat er een regelmatig overleg met de commissie zou plaatsvinden, zodat er mogelijkheid is tot evaluatie en eventueel bijsturing, ook op het vlak van de samenstelling. Ook de verhouding met en de ondersteuning door de administratie zou eigenlijk voortdurend geëvalueerd moeten worden.

Bestuurskracht van de gemeenten - advies over eventuele, fusies van gemeenten

In het kader van het debat over de bestuurskracht, is de heer Herman De Loor van oordeel dat Vlaanderen nog steeds te veel kleine gemeenten telt. Gemeenten met minder dan 10.000 inwoners kunnen niet meer beantwoorden aan de verwachtingen van de bevolking. Uiteraard bepaalt niet alleen het aantal inwoners de bestuurskracht van een gemeente. Niettemin is het er een belangrijk element van. De spreker vraagt dat de Raad daarom een advies zou verstrekken over de wenselijkheid van eventuele nieuwe fusies.

Verwijzend naar artikel 4 van het decreet van 30 maart 1999, stelt de heer Jan Penris dat deze commissie via de voorzitter van het Vlaams Parlement een verzoek om advies kan indienen bij de Raad.

De heer Filip De Rynck merkt op dat volgens artikel 9 van het decreet het advies moet worden uitgebracht binnen de 30 dagen. Dit is een wel heel korte termijn voor een ingewikkelde en delicate kwestie als een eventuele nieuwe fusieoperatie. Meer algemeen is hij van oordeel dat de commissie zich zou moeten bezinnen over de vragen die zij op meer lange termijn zou willen behandeld zien.

Gezien de huidige beperkte middelen van de Raad is het van belang dat die enige ordening in haar activiteiten kan aanbrengen. Het slechtste dat de Raad nu kan overkomen is dat hij zou worden overstelpt door adviesaanvragen.

Wat de problematiek van de fusies betreft, herinnert de heer De Rynck eraan dat die ook al in de Commissie Bestuurlijke Organisatie aan bod kwam. De CBO heeft toen gesteld dat in bepaalde regio's en in beperkte mate fusies een van de instrumenten kunnen zijn ter versterking van de bestuurskracht van bepaalde kleine gemeenten. Het gaat echter te ver om in het algemeen te stellen dat alle gemeenten met minder dan 10.000 inwoners in de problemen zouden zitten. De ene gemeente is ook de andere niet. Er is bijvoorbeeld een groot verschil tussen een randgemeente van Antwerpen of Gent en een kleine plattelandsgemeente met veel verspreide kernen. Men moet zich alleszins hoeden voor uniforme conclusies, waarbij men het inwonersaantal als maatstaf zou hanteren. Fusies als een van de mogelijke instrumenten ter versterking van de bestuurskracht, mogen echter niet uitgesloten worden.

De heer Dirk Holemans vraagt zich af hoe de commissie precies tewerk wil gaan bij het vragen van een advies aan de Raad. Moet er worden ingegaan op de vraag om advies van ieder individueel commissielid of moet een meerderheid van de commissie zich dan achter die vraag scharen? Het lijkt immers onmogelijk dat men maandelijks bijvoorbeeld drie vragen om advies zou voorleggen.

De heer Holemans wil zelf in het kader van de kwaliteit van het gemeentelijk bestuur de problematiek van de grote steden aanbrengen. Die steden kampen met een aantal specifieke problemen. In de steden treft men vanuit de civil society wel een aantal heel actieve groepen aan, maar als men zich op de VRIND-indicatoren baseert moet men ook vaststellen dat het verenigingsleven op het platteland veel sterker ontwikkeld is. Het draagvlak voor dergelijke organisaties in de steden is dus heel klein.

Mevrouw Hilde De Lobel is het verzoek om een advies van de Raad over eventuele fusies van kleine gemeenten niet ongenegen. Zij vraagt wel dat het verzoek van de heer De Loor wat beter zou worden onderbouwd. Zij stelt voor dat er een gemotiveerd schriftelijk verzoek zou worden ingediend dat dan op een volgende commissievergadering zou worden besproken.

De heer Herman De Loor verklaart een schriftelijk verzoek te zullen indienen. Hij is er zich van bewust dat het gaat om een delicate en moeilijke opdracht. In die zin zou de Raad haar tijd moeten kunnen nemen om het advies uit te werken. De Raad hoeft zich dus niet gebonden te voelen door de decretaal bepaalde periode van 30 dagen om een advies uit te brengen.

De heer Mark Van der Poorten meent dat ook een debat over defusies zinvol kan zijn. Hij vraagt of die problematiek ook in het advies kan behandeld worden.

De heer Filip De Rynck stelt dat het uitgangspunt de bestuurskracht van de gemeenten moet zijn. De vraag is dan waarvoor men die bestuurskracht wil versterken. Eens dat is uitgemaakt moet men nagaan of dat te maken heeft met de schaal. Het is evenwel moeilijk om algemene uitspraken te doen over de bestuurskracht op basis van het inwonersaantal. Er bestaan gemeenten met minder dan 10.000 inwoners die zeer bestuurskrachtig zijn. Het al of niet aanwezig zijn van bestuurskracht heeft vaak ook meer te maken met interne factoren dan met externe factoren. Het gaat dan om de keuzes die men in het verleden inzake personeelsbeleid heeft gemaakt, om de manier waarop politiek en administratie samenwerken, enzovoort. Een aantal gemeenten heeft er met andere woorden - bewust of onbewust - voor gekozen om zichzelf te verzwakken door te weinig aandacht te hebben voor de interne kwaliteit. Kleinere gemeenten die zich intern bestuurskrachtig georganiseerd hebben, slagen er doorgaans goed in de regelgeving vanuit de hogere bestuursniveaus te verwerken. Gemeenten die hebben nagelaten zich intern op een kwalitatieve manier te organiseren, zullen daarentegen sneller een klaagzang aanheffen over de regelgeving die over hen wordt uitgestrooid. Men moet zich in het fusiedebat alleszins hoeden voor slogantaal. Overigens biedt het voor de gemeenten ook kansen als er vanuit de hogere bestuursniveaus aan de gemeenten stimuli worden aangeboden. De vraag is dan hoe een gemeente daarmee omgaat. Zal men actief inspelen op die kansen en stimuli waardoor men zich ook tegenover de lokale bevolking kan profileren, of beperkt men zich bij gebrek aan interne kwaliteit tot het sturen van verwijten naar de hogere overheid?

Ontwikkelingen in het lokaal bestuur in Nederland - lessen voor Vlaanderen?

De heer Herman De Loor verwijst naar de rondgedeelde nota 'Synthese visievorming', meer bepaald naar een passage waarin het volgende wordt gesteld: "Burgers kunnen wel een beter bestuur en beleid willen, maar willen ze dat via de politieke partijen?" De spreker verwondert zich over deze vraagstelling. Hij meent dat de politieke partijen toch het fundament zijn van de democratie. Van daar vraagt hij enige verduidelijking bij die stelling.

De heer Filip De Rynck verwijst naar het advies van de zogenaamde commissie-Elzinga die zich heeft gebogen over de ontwikkelingen in het lokaal bestuur in Nederland. Die commissie heeft samen met 10 inhoudelijke medewerkers gedurende een jaar dat dossier bestudeerd, en een eindproduct van ruim 1000 bladzijden afgeleverd. De centrale vraag die de commissie behandelde was hoe de verhoudingen in de gemeenten tussen raad, college, burgemeester en ambtenaren moeten worden ontwikkeld. De commissie-Elzinga stelt als uitgangspunt: "De positie van de politieke partijen in de lokale democratie staat onder zware druk. De partijpolitiek in de Nederlandse gemeenten houdt

geen gelijke tred met de algemene ontwikkelingen inzake de lokale democratie. Een dalende opkomst bij lokale verkiezingen, een dalend animo om zich in de plaatselijke partijpolitiek te engageren, terwijl aan de andere kant de belangstelling van burgers en organisaties om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming juist toeneemt.” De spreker zegt niet dat die stellingen ook volledig opgaan voor Vlaanderen. Wel moet men zich de vraag durven stellen welke mobiliserende kracht en welke kwaliteit van vertegenwoordiging er nog uitgaat van de politieke partijen die de raden samenstellen. De heer Van Thyn, voormalig burgemeester van Amsterdam, heeft daarover het volgende geschreven : “ De commissie-Elzinga heeft een ernstige crisis in het gemeentelijk bestel blootgelegd, namelijk de structurele afkalving van het draagvlak van politieke partijen. Deze transformatie komt met name tot uiting in een dramatische neergang van de ledenaantallen. Op basis van gegevens blijkt dat nog slechts 3% van de kiezers ook lid is van een politieke partij. Uit recente gegevens blijkt dat het percentage nu gedaald is tot 2,5%. Naar mijn mening is de lokale democratie op termijn slechts te redden als de politieke partijen beseffen dat zij hun draagvlak in de samenleving aan het verliezen zijn, dat zij het in toenemende mate moeten afleggen tegen de snel opkomende civil society, de spontane organisatie van burgers die rechtstreeks met ambtenaren en schepenen allerlei zaken regelt naast de politieke partijen. Mondige burgers willen zich dus best nog wel inzetten voor een publieke taak, maar minder en minder via de taaie omweg van de partijpolitiek.”.

De heer De Rynck merkt op dat die analyse niet noodzakelijk volledig op Vlaanderen toepasselijk is.

Toch zijn er ook hier dergelijke evoluties waarneembaar. Men moet zich durven afvragen of men er nog wel in slaagt om voldoende kwaliteitsmensen aan te trekken, om de mensen op lokaal niveau voldoende te motiveren om mee te doen met de partijpolitiek. Een toenemend aantal mensen durft stellen dat de lokale politiek hen nog wel interesseert, maar niet noodzakelijk de lokale partijpolitiek. Dat is een belangrijke nuance. Het is ook een fundamenteel gegeven. Mensen die in de lokale politiek actief zijn zeggen nu dat de commissie-Elzinga ondanks de 1000 bladzijden eindproduct de fundamentele voorafgaande vragen niet heeft beantwoord. Men kan immers wel het partijpolitieke spel in de gemeenten vernieuwen, maar de vraag stelt zich wat dat nog betekent in het kader van de verhouding met de burgers.

De heer Herman De Loor vindt dit een gevaarlijke evolutie waaraan men niet mag toegeven. De lokale politieke verantwoordelijken zouden terughoudendheid aan de dag moeten leggen ten aanzien van groeperingen die wel aan politiek maar niet aan partijpolitiek willen doen.

Mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht is niet verwonderd door de wetenschappelijke analyse van de heer De Rynck. Zij vindt het niet onlogisch dat op lokaal vlak het ideologisch aspect van de politieke partijen minder speelt dan op het Vlaamse of federale vlak. Het aanleggen van een straat of een cultureel centrum bijvoorbeeld heeft weinig te maken met politieke en ideologische voorkeuren. In een gemeente hebben de politici dus een andere opdracht dan in het Vlaams of federaal parlement. Het kan wel niet de bedoeling zijn om alle eisen van lokale drukkingsgroepen zomaar in te willigen. Het gemeentebestuur moet uiteindelijk zijn verantwoordelijkheid opnemen. Er zou volgens de spreker eens moeten worden onderzocht welke verantwoordelijkheden de mandatarissen, ongeacht tot welke politieke groep zij behoren, nog op zich willen en vooral durven nemen. Dit laatste heeft niet zozeer met de partijpolitiek te maken maar wel met de huidige tijdsgeest.

De heer Dirk Holemans vindt de vaststelling dat de politieke partijen onder druk staan, aangevuld met de observatie van een deïdeologisering van de politiek op lokaal vlak, boeiend. Het is belangrijk dat men in Vlaanderen een beter zicht krijgt op de vraag hoe de politiek op gemeentelijk vlak functioneert en hoe die zich verhoudt tot de markt en de civil society. Men moet dergelijke ontwikkelingen met een open vizier kunnen tegemoet treden. Het is dan de verantwoordelijkheid van de politieke partijen om daar het gepaste antwoord op te geven.

De heer Holemans merkt nog op dat het vinden van kwalitatief goede kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen een opdracht is van de politieke partijen. Die opdracht wordt echter heel sterk

bemoeilijkt door het gebrekkige statuut van de lokale mandatarissen. Zolang dat statuut voor gemeenteraadsleden (uit grote steden) niet verbetert, is liet dweilen met de kraan open.

Mevrouw Hilde De Lobel vindt het niet toevallig dat men precies in Nederland een aantal beslissingsbevoegdheden, zoniet formeel dan toch in feite, heeft overgedragen van verkozen raden naar andere niet-verkozen organen. In Nederland is immers de zogenaamde radenmaatschappij veel vroeger tot ontwikkeling gekomen dan in Vlaanderen. In Vlaanderen is ze pas van de grond gekomen toen men er in Nederland al kritische vragen begon over te stellen. In die zin kan het rapport Elzinga ook voor Vlaanderen een waarschuwing inhouden. Het moet ook hier aanzetten tot bezinning over het participatiemodel. Waarom zouden mensen nog geïnteresseerd zijn in de lokale partijpolitiek als zij vanuit het beleid voortdurend het signaal krijgen dat alles geregeld wordt via allerlei gespecialiseerde raden en niet langer via de verkozen gemeenteraden? De spreker is wel van oordeel dat de in het rapport-Elzinga gemaakte analyse met betrekking tot de politieke partijen in Vlaanderen veel minder opgaat in de kleine gemeenten dan in de grote steden.

De heer Filip De Rynck blijft bij zijn stelling dat de problematiek van de politieke partijen ook in Vlaanderen wel degelijk acuut is. Meer en meer durft men nu toegeven dat het niet meer gemakkelijk is voor de politieke partijen om de meest interessante mensen op de lijsten voor de verkiezingen te krijgen. Het probleem is niet zozeer dat de mensen niet meer in politiek geïnteresseerd zijn. Velen vragen zich af waarom men nog in een politieke partij zou participeren als die nauwelijks nog een eigen profiel heeft. Men mag hieruit wel niet de conclusie trekken dat politieke partijen niet meer nodig zijn, want dan komt men in vormen van democratie terecht die eigenlijk niemand wenst. Ook het enge partijpolitieke “spel” schrikt veel kwalitatieve mensen af. Het gebrekkige statuut van gemeenteraadsleden speelt allicht ook een rol, maar het zou fout zijn de problemen daarop terug te voeren.

De spreker vindt de stelling dat beslissingsbevoegdheden en -verantwoordelijkheden naar drukingsgroepen zouden verschuiven, sterk overdreven. Men stelt wel vast dat veel mensen - al of niet georganiseerd - actief zijn rond allerlei vormen van beleid. De uitvoerende mandatarissen en ambtenaren zijn daar intens bij betrokken. De besluitvorming verschuift eigenlijk naar dat soort interacties en netwerken. De gemeenteraadsleden keuren die besluiten dan wel goed of af naargelang ze in de meerderheid of oppositie zitten, maar ze hebben in feite nog nauwelijks invloed op het beleid. Als men interessante mensen met capaciteiten al zou kunnen overtuigen om mee te doen aan verkiezingen en ze in de gemeenteraad zouden belanden, zouden ze vlug gedesillusioneerd zijn op het ogenblik dat ze bij stemmingen onderworpen worden aan de partijtucht. Dit voert ons tot de vraag wat nog de kerntaak is van de gemeenteraad. Hierover zou ook in Vlaanderen eens een zinnig debat moeten worden gehouden.

Toekomstige bedreigingen voor de gemeentelijke financiën

Volgens de heer Van der Poorten wachten de gemeenten in de nabije toekomst een aantal uitdagingen met belangrijke financiële gevolgen. Hij denkt hierbij onder meer aan de politiehervormingen en de IPZ's, de CAO-onderhandelingen, de liberalisering van de energiemarkt en de aanzienlijke vermindering van het gemeentelijke dividend, de regularisering van de nepstatuten, enzovoort. De samenloop van die dossiers betekent dat men de komende jaren zeer waakzaam zal moeten zijn wat de gemeentelijke financiën betreft.

De heer Filip De Rynck kan deze bekommernis volledig bijtreden. Die financiële dreiging is al gesignaleerd in de Raad en ook de administratie is er zich van bewust. Als men al die dossiers naast elkaar legt en naast de geciteerde zijn er nog andere - dan dringt de nood zich op om eens grondig na te denken over een aantal financiële scenario's. Het betreft hier typisch een aangelegenheid waar de Raad zich over moet buigen. Het gaat immers over fundamentele vragen die duidelijk de korte termijn overschrijden.

De heer Guido Decoster sluit zich hierbij aan. Hij brengt in herinnering dat de administratie tweejaarlijks een rapport opstelt over de evolutie van de gemeentefinanciën. In principe zou er in mei 2000 een nieuw rapport worden uitgebracht, maar men heeft geopteerd voor uitstel. Het nieuwe rapport zal nu ter beschikking worden gesteld in november 2000, dus vlak voor de installatie van de nieuwe gemeenteraden. Het rapport biedt traditioneel een situatieschets van de gemeentefinanciën. Het biedt wel geen antwoord op de zeer relevante vraag van de heer Van der Poorten. Dat neemt niet weg dat de administratie zich momenteel voorbereidt om de financiële gevolgen van bepaalde dossiers voor de gemeenten in te schatten. Op vraag van de minister is daarover enig studiewerk opgestart. Het is echter geen gemakkelijke oefening en bovendien veranderen de basisgegevens voortdurend. Vandaag moeten bijvoorbeeld de gevolgen worden ingeschat van de liberalisering van de energiemarkt en morgen die van de politiehervorming. Er wordt in november 2000 in samenwerking met de VVSG ook een colloquium georganiseerd voor de nieuwe mandatarissen over het specifieke probleem van de gemeentelijke financiën.

Advies van de Raad over de beleidsnota's van de Vlaamse regering

De heer Herman De Loor merkt op dat hij het uitgebrachte advies over de beleidsnota's van de Vlaamse regering zeer goed vindt. Hij hoopt dat de Raad ook in de toekomst dergelijk kwalitatief werk zal blijven afleveren.

Wat de adviesfunctie van de Raad betreft, lijkt het de heer Mark Van der Poorten evident dat die in een voorbereidende fase wordt uitgeoefend. Wordt het advies van de Raad over de beleidsnota's van de Vlaamse regering uitgebracht in de voorbereidende fase? Wordt de Raad op enige wijze betrokken bij de opstelling van de beleidsnota's? Naast adviezen in de voorbereidende fase, lijkt het de spreker nuttig en noodzakelijk dat de Raad zich ook zou bezighouden met een visievorming over het binnenlands bestuur op langere termijn.

De heer Filip De Rynck antwoordt dat het advies werd uitgebracht nadat de beleidsnota's opgesteld waren. Hij merkt verder op dat er geen structuur bestaat om de gezamenlijke bestuurlijke effecten te meten van de in de beleidsnota's aangekondigde maatregelen. Een dergelijke structuur om alle bestuurlijke en financiële effecten in te schatten, is nochtans zeer wenselijk. De vraag is met andere woorden hoe een regering zich collectief opstelt voor haar gezamenlijke bestuurlijke effecten. De financiële en bestuurlijke effecten moeten dus niet per minister worden bekeken maar voor het gehele regeringsbeleid. Op dit vlak beschikt Vlaanderen echter over weinig traditie of structurele voorzieningen.

De heer Guido Decoster is van oordeel dat een beleidsnota de visie van de minister moet weergeven. Men kan moeilijk vooraf een advies geven over wat in de beleidsnota van de minister moet staan.

De verslaggever,
Herman DE LOOR

De voorzitter,
Jan PENRIS

Voetnoot:

1 De voorbije jaren werd dit budget o.m. gebruikt voor de proeve van Vlaams gemeentedecreet, de studie inzake de bestuurskracht van de gemeenten, het onderzoek inzake het afstemmen van de verschillende subsidiekanalen, de studie voor een gezamenlijke boekhouding en financieel stelsel voor gemeenten en OCMW's.

COLOFON

Samenstelling

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden

***Secretariaat van de Hoge Raad
voor Binnenlands Bestuur***

Verantwoordelijk uitgever:

Guido Decoster, directeur-generaal
Markiesstraat 1 - 1000 Brussel

Lay out:

Team Externe communicatie en
elektronische gegevensverwerking

Depotnummer: D/2001/3241/026

Druk: Sofadi nv, Brussel