

BinnenBand

jaargang 16 nr. 75- december 2011

EEN BAND TUSSEN BINNENLANDS BESTUUR EN DE LOKALE BESTUREN

Beleidsbrieven

Stemexperiment

BBC in Oost-Vlaanderen

Rechtspositieregeling
OCMW-personeel

Internationaal team van
ABB

Raad van Europa

Europees Systeem
Rekeningen voor lokale
besturen

VIPA

Tevredenheidsbarometer

Archiefdecreet

Beleidsvaluatie

12/11

colofon

BinnenBand
tweemaandelijks uitgave van het
Agentschap voor Binnenlands Bestuur
Vlaamse overheid

bestemd voor o.m. de gemeentebesturen,
de intergemeentelijke verenigingen,
de gemeentebedrijven,
de provinciebesturen en de OCMW's

verantwoordelijke uitgever

Guido Decoster, administrateur-generaal
Boudewijnlaan 30 bus 70, 1000 Brussel

hoofdredactie

Peter Maes - 02 553 39 68

redactieraad

Kris Coupé, Janneke Cocle,
Jeroen Dejonckheere, Tom Doesselaere,
Chris Rollewagen, Lieve Raiglot,
Martine Tobback, Ann François,
Anit Vervoort

lay-out

Sylvie Van de Waeter

coördinatie en eindredactie

afdeling Organisatie en Beheer

druk

Antilope, Lier

Afgiftekantoor Antwerpen X

in dit nummer

- 3 Beleidsbrief 2011- 2012 Binnenlands Bestuur
- 6 Beleidsbrief 2011- 2012 Stedenbeleid
- 7 Beleidsbrief 2011- 2012 Inburgering en Integratie
- 8 Stemexperiment 27 oktober 2011
- 9 Beleids- en beheerscyclus in Oost-Vlaanderen
- 10 Uitvoering besluit rechtspositieregeling OCMW-personeel
- 16 Inspiratie uit buitenland: internationaal team van ABB
- 18 Europese instellingen en lokale besturen: Raad van Europa
- 21 Denemarken geeft voorrang aan het lokaal bestuur
- 24 Beoordeling subsidieaanvraagdossiers door VIPA
- 31 Het Europees Systeem van nationale en regionale Rekeningen (ESR) voor lokale besturen
- 34 Richtlijnig
- 35 Tevredenheidsbarometer voor de lokale besturen: de nulmeting
- 39 Het Archiefdecreet: nieuwe kansen voor de informatiehuishouding
- 43 Beleidsevaluatie: terugkijken én vooruitkijken naar beleidsdoelstellingen om te verantwoorden maar ook om te leren
- 48 Tot slot

Beleidsbrief 2011-2012

Binnenlands Bestuur

Voor het beleidsveld binnenlands bestuur is 2012 een scharnierjaar in de lopende zittingsperiode. Centraal staan de lokale en provinciale verkiezingen van 14 oktober 2012. Na de verkiezingen start de nieuwe lokale bestuursperiode (2013-2018). Heel wat beleidsinitiatieven worden in 2012 verder uitgewerkt zodat deze op 1 januari 2013 van kracht zijn. Enkele voorbeelden: de implementatie van het witboek interne staatshervorming, de implementatie van de aanpassingen aan de organieke decreten, de verdere invoering van de beleids- en beheerscyclus.

Begroting

De Vlaamse begroting 2012 wijst 2.279.237.000 euro toe aan de lokale en regionale besturen. Dit is 8,45% van de totale Vlaamse begroting. Daarin zijn vier belangrijke uitgavenpakketten opgenomen:

- Gemeente- en Provinciefonds
- lokale en provinciale verkiezingen 2012
- subsidiëring specifieke investeringen
- werking en ondersteuning beleid binnenlands bestuur.

Beleidsmaatregelen

Interne staatshervorming

Op 8 april 2011 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het Witboek Interne Staatshervorming. Er zijn vijf uitvoeringslijnen waarin samen 69 doorbraken zijn ondergebracht. De uitvoeringslijnen zijn:

- Versterking bestuurskracht gemeenten
- Meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten
- Performante processen en minder interveniërende niveaus
- Afbakening provinciale taakstelling
- Vereenvoudiging van de intermediaire ruimte.

Elke minister is voor haar of zijn bevoegdheden verantwoordelijk voor de uitvoering van de in het witboek geformuleerde doorbraken. De minister van Binnenlands Bestuur heeft, als coördinerend minister, een projectplan en monitoringsysteem uitgewerkt om de uitvoering van de doorbraken op te volgen. Daarnaast zijn er ook doorbraken die betrekking hebben op het binnenlands bestuur.

Afbakening provinciale taakstelling

Met het oog op de start van de nieuwe provincieraden vanaf 2013 zal 2012 een belangrijk jaar worden voor de afbakening van de provinciale taakstelling. De afbakening moet ertoe leiden dat de provincies grondgebonden materies blijven opnemen. Indien ze taken wensen uit te voeren die verband houden met persoonsgebonden materies wordt dit bepaald bij decreet of wordt de taak opgenomen in het bestuursakkoord.

Ondersteuning vrijwillige fusies

Tot op heden heeft geen enkele gemeente een principiële beslissing genomen met betrekking tot een fusie-intentie. Het staat bijgevolg zo goed als vast dat er onmiddellijk na de verkiezingen van 14 oktober 2012 geen fusies zullen plaats vinden.

Na 31 december 2011 wenst minister Geert Bourgeois het kader voor vrijwillige fusie dat de Vlaamse Regering in 2010 uitwerkte, te evalueren. Op basis van die evaluatie zal hij aan de Vlaamse Regering een voorstel doen voor een eventuele voortzetting van de operatie voor schaalvergroting na de lokale verkiezingen van 14 oktober 2012.

Regioscreening

Met de jaren is er op de verschillende bestuurlijke niveaus een wirwar van structuren en overlegorganen ontstaan, opgericht door zowel de Vlaamse overheid, de provincies als de gemeenten. Daarnaast stappen lokale besturen, om aan bestuurskracht te winnen, in allerlei formele en informele samenwerkingsverbanden.

Vereenvoudiging dringt zich op: de regioscreening is een instrument in handen van gemeenten waarmee zij hun samenwerkingsverbanden in kaart kunnen brengen.

In 2012 zullen er twee sporen gevolgd worden in de regioscreening. Enerzijds zijn er de vijf regio's die al een eigen traject doorlopen hebben, en nu beginnen met de uitvoering van hun actieplannen onder de vorm van proeftuinen. Anderzijds zal de rest van de Vlaamse gemeenten,

op basis van de inventarisatieoefening die in 2011 afgerond wordt, kunnen starten met een gebiedsdekkende evaluatie van deze gegevens. De inventarisatie levert alle gemeenten waardevolle informatie op om hun eigen functioneren in deze samenwerkingsverbanden te evalueren. De evaluatie moet vanuit de gemeenten zelf, dus bottom-up, gebeuren in 2012.

Meer informatie:
[binnenland.vlaanderen.be/
gebiedsdekkende-regioscreening-
vlaanderen](http://binnenland.vlaanderen.be/gebiedsdekkende-regioscreening-vlaanderen)

Coördinerende opdracht gouverneurs

De minister heeft aan de provinciegouverneurs de opdracht gegeven om de werking van de gedeconcentreerde diensten van de Vlaamse overheid (bvb. een in een provincie gelokaliseerde buitendienst van een centraal departement) af te stemmen op de andere bestuursniveaus. De gouverneurs zullen in dit kader elk jaar een beknopt overzichtsrapport van hun coördinatiewerkzaamheden opmaken. Het rapport kan aanbevelingen bevatten over de aanpassing van regelgeving en werkprocessen.

Planlastdecreet

Het Vlaams Parlement keurde op 6 juli 2011 het kaderdecreet planlastvermindering goed. Vooraleer de toepassing van dit decreet vanaf de volgende gemeentelijke bestuursperiode voelbaar zal zijn, moet nog een groot juridisch, bestuurskundig en operationeel traject worden afgelegd. Dit zal voor een belangrijk stuk tijdens het werkjaar 2011-2012 gebeuren.

Ten laatste op 30 oktober 2012 maakt de Vlaamse Regering de Vlaamse beleidsprioriteiten en het daaraan gekoppelde subsidiebedrag bekend. De nieuwe gemeente-, OCMW- en provinciebesturen

kunnen hiermee rekening houden bij de opmaak van hun meerjarenplanning 2014-2019 tijdens het planningsjaar 2013.

Digitalisering toezicht

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur heeft de mogelijkheden om de uitoefening van het bestuurlijk toezicht te digitaliseren onderzocht. Om efficiëntieredenen zal de digitalisering van het toezicht aansluiten bij de digitale rapportering in het kader van de beleids- en beheerscyclus: de noden voor digitaal toezicht zijn immers vergelijkbaar aan die voor digitale rapportering in kader van de beleids- en beheerscyclus. Tegen de start van de nieuwe lokale bestuursperiode moet het systeem operationeel zijn en wordt de aangetekend verstuurd papierstroom vervangen door digitale documenten, met gewaarborgde rechtszekerheid over toepassing van toezichttermijnen.

Implementatie en aanpassing organieke decreten

In principe behandelt het Vlaams Parlement de definitieve goedkeuring van de wijzigingsdecreten voor het Gemeente-, OCMW-, Provinciedecreet in het voorjaar van 2012. Vervolgens zal de Vlaamse Regering ook de nodige uitvoeringsbesluiten nemen zodat de wijzigingen van kracht zijn bij de aanvang van de volgende lokale en provinciale bestuursperiode op 1 januari 2013.

Implementatie financiële luik organieke decreten

De volgende twee werkjaren is de grote uitdaging de overgang van het huidige systeem van begroten en boekhouden in de gemeenten, OCMW's en provincies naar de nieuwe beleids- en beheerscyclus zo goed als mogelijk te begeleiden. Vanaf 1 januari 2012 zullen er 63 pilootbesturen de nieuwe beleids- en beheerscyclus implementeren. Die besturen kunnen

een beroep doen op ondersteuning vanuit het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

In 2012 wordt gestart met de digitale rapportering van de standaarddocumenten m.b.t. de jaarrekeningen van 2011 en de budgetten van 2012 van de eerste pilootbesturen. Het is de bedoeling om vanaf het einde van 2013 de gegevens van de meerjarenplannen, de budgetten en de rekeningen van alle Vlaamse lokale besturen (meer dan 700) te verzamelen. Vlaanderen staat voor de uitdaging om de informatie die de nieuwe beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse lokale besturen oplevert op een intelligente manier te verzamelen en te ontsluiten.

Externe audit voor lokale besturen

De minister wenst aan de regering een visie voor te leggen die rekening houdt met volgende randvoorwaarden:

- de externe audit betekent een meerwaarde en doet niets dat reeds gebeurt door andere actoren (door de lokale besturen zelf in het kader van de interne controle, door de gouverneur in het kader van het bestuurlijk toezicht en de goedkeuring van de jaarrekening). Het principe van single audit moet gerespecteerd worden;
- de externe audit focust, in lijn met de aanbevelingen van Vlabest en CELB, op de interne controlesystemen van de lokale besturen;
- de externe audit functioneert in volle onafhankelijkheid;
- de organisatie van deze nieuwe functie is financieel haalbaar en wordt gedragen door de verschillende bestuursniveaus.

Vervolgens zal het Agentschap voor Binnenlands Bestuur de procedure opstarten voor de aanwerving van een projectleider. In de loop van 2013 kunnen de eerste audits starten bij de lokale besturen

die als piloot gestart zijn met de nieuwe beleids- en beheerscyclus.

Hervorming Gemeente-en Provinciefonds

In 2012 starten de voorbereidingen van een structurele aanpassing van de verdelingscriteria van het Gemeentefonds. De impact van een dergelijke hervorming zal uiteraard ook afhangen van de beleidsruimte die de volgende jaren vrijkomt op de Vlaamse begroting. De doelstellingen van een herijking van het Gemeentefonds zijn:

- komen tot een beperkte en transparante set van verdelingscriteria;
- voor elke gemeente blijven voorzien in een redelijke basisfinanciering als algemene ondersteuning voor de lokale beleidsvoering;
- komen tot een billijker herverdeling van de middelen tussen de gemeenten;
- in het kader van de versterking van de kwaliteit van het lokale bestuur, voorzien in de mogelijkheid om, na gemotiveerde ingebrekestelling en na het versturen van een waarschuwing, de gedeeltelijke of gehele uitkering van een volgende schijf van het Gemeentefonds te schorsen, wanneer een gemeente niet voldoet aan essentiële decretale verplichtingen (zoals bijvoorbeeld het tijdig goedkeuren van de meerjarenplannen, budgetten en rekeningen door de gemeenteraad);
- voorzien in een goede waarborgregeling, waarbij geen enkele gemeente minder ontvangt dan voor de aanpassing.

De hervorming van het Provinciefonds hangt samen met de plaats die de provincies zullen innemen in de nieuwe Vlaamse bestuurlijke organisatie.

Samenwerking gemeente - OCMW

In het kader van de samenwerking tussen gemeente en OCMW worden twee studieopdrachten uitgeschreven om na te gaan hoe de samenwerking tussen gemeente en OCMW geoptimaliseerd kan worden binnen het huidige regelgevend kader en om een praktische handleiding voor de gemeenten en de OCMW's op te stellen aan de hand waarvan zij op juridisch correcte en de voor hen meest efficiënte wijze, een samenwerking tussen de ondersteunende diensten kunnen opzetten.

Daarnaast worden de juridische hindernissen die samenwerking tussen gemeente en OCMW bemoeilijken, in de mate van het mogelijke weggewerkt, zonder te raken aan de eigenheid van de OCMW's. In de ontwerpwijzigingen aan de organieke decreten zijn daartoe een aantal maatregelen opgenomen.

Vlaams kiesdecreet

Op 8 juli 2011 heeft de Vlaamse Regering het Vlaams kiesdecreet bekrachtigd en afgekondigd. In het najaar van 2011 worden de nodige uitvoeringsbesluiten ter goedkeuring aan de Vlaamse Regering voorgelegd. Daarnaast bereidt het Agentschap voor Binnenlands Bestuur ook de onderrichtingen en de talrijke formulieren en modellen voor, zodat alle nodige stukken en documenten vanaf het voorjaar van 2012 beschikbaar zijn.

Digitaal stemmen

De voorziene levensduur van de huidige stemapparatuur is ruimschoots overschreden en de apparatuur is volledig afgeschreven. De federale en Vlaamse overheid hebben samen een overheidsopdracht uitgeschreven voor het ontwikkelen van een prototype van nieuw digitaal stelsysteem.

Dit prototype is getest in het stemexperiment dat op 27 oktober 2011 door de federale, de Vlaamse en de Brusselse overheid is georganiseerd.

De Vlaamse Regering beslist binnenkort over het al dan niet organiseren van de verkiezingen in 2012 met dit nieuwe stelsysteem.

In geval van een gunstige evolutie en positieve beslissing van de Vlaamse Regering, zal het proces van de subsidiëring en de uitrol van de nieuwe stemapparatuur opgestart worden.

Organisatie verkiezingen, met maximale ondersteuning van moderne informaticatechnologie

In 2012 ligt de nadruk dan ook op de volledige ontplooiing van de ondersteuning voor de verkiezingsorganisatie, de opmaak van onderrichtingen, de opleiding, het testen van de IT-componenten, het inrichten van een helpdesk.

Net zoals in 2006 komt er een gebruiksvriendelijke website met zo breed mogelijke informatie, zowel voor de voorbereiding en de organisatie van de verkiezingen als voor het bekend maken van de kandidaten en de uitslagen.

Na de verkiezingen van 14 oktober 2012 wordt voor de nieuwe mandatarissen een opleidings- en vormingsaanbod georganiseerd.

Meer informatie:
binnenland.vlaanderen.be/publicaties

Beleidsbrief 2011-2012

Stedenbeleid

De beleidsbrief Stedenbeleid 2011-2012 sluit perfect aan op zijn voorganger, die eindigde met de stelling dat 2011 een belangrijk jaar was voor het Vlaamse Stedenbeleid. Met de publicatie van de stadsmonitor en het Visitatierapport Stedenfonds zijn cruciale bouwstenen gelegd voor de nieuwe lokale bestuursperiode in steden en de verdere uitbouw en verdieping van het Vlaamse Stedenbeleid. De beleidsperiode 2011-2012 wordt in die zin een periode van oogsten en doorgroeien.

Volgende belangrijke acties worden in de beleidsbrief aangekondigd:

1. De steden voorbereiden op de nieuwe stedenfondsperiode 2014-2019:
 - bekendmaking en debat over de resultaten van de Visitatiecommissie Stedenfonds 2011;
 - afstemming van het Vlaams Stedenfonds op het decreet "planlastvermindering".
2. Opmaak door de steden van hun meerjarig strategisch en financieel plan voor de nieuwe lokale bestuursperiode. Het Vlaams Stedenfonds is hierin geïntegreerd en behoudt haar hefboomwaarde om in te spelen op maatschappelijke opportuniteiten en innovatieve acties op te starten en te laten doorgroeien (voorzien tegen de zomer 2012).
3. Goedkeuring door de Vlaamse Regering van het concept en de procedure voor de afsluiting van een nieuwe reeks stadscontracten vanaf 2013 (voorzien tegen zomer 2012).
4. Opmaak van een ondersteuningspakket, op basis van de regio-screening voor de centrumsteden en hun omliggende buurgemeenten die de mogelijkheden voor een struc-

turele stadsregionale samenwerking willen onderzoeken (cf. doorbraak 55 van het Witboek Interne Staatshervorming) en voor de centrumsteden die hun samenwerking met de buurgemeenten structureel willen verdiepen (cf. doorbraak 55 van het Witboek Interne Staatshervorming).

5. Kennisopbouw en –verwerking als input voor de VIA rondetafel "Duurzame en Creatieve stad" in het voorjaar 2012.
 - Publicatie over de realisaties van het Vlaams Stedenfonds in de 13 steden door de VGC in januari 2012. Tegelijk verschijnt er een boek over 10 jaar stadsvernieuingsprojecten in de Vlaamse steden.
 - De voorstelling van de vierde editie van de stadsmonitor en de vervolgpublishaties onder de titel 'De stad maakt het verschil' en de verdere analyse van de resultaten editie 2011.
 - Organisatie van een stadsatelier 'bevolkingsprognoses – uitdagingen en trends voor de steden' op 18 oktober 2011.

In november 2011 worden de resultaten van drie studies opgeleverd: 'Een stedelijk fiscaal instrumentarium', 'Verhuis- en blijfmotieven van jonge gezinnen en jongvolwassenen in de centrumsteden',

'Vastgoedprijzen en woningaanbod in de centrumsteden'.

Dit materiaal is mee de voedingsbodem voor een VIA-rondetafel over de duurzame en de creatieve stad. Deze rondetafel is een moment om het te hebben over de rol en de positie van de steden in Vlaanderen en stedelijke uitdagingen en opportuniteiten scherp te stellen. De resultaten ervan kunnen een input geven voor bestuursprogramma's na de lokale verkiezingen van 14 oktober 2012.

Ondertussen wordt verder geïnvesteerd in de lopende initiatieven, zoals de Masterclass stadsprojecten, de structurele samenwerking met het kenniscentrum Vlaamse steden, de oproep innovatieve stadsprojecten, een nieuwe oproep stadsvernieuingsfonds, de begeleiding van de huidige stadscontracten 2007-2012, het beheer van de stedenfonds-overeenkomsten 2008-2013, de opvolging van de Europese beleidsagenda over de toekomst van het Cohesiebeleid na 2013, verticaal armoedeoverleg, het opzetten van een stedelijk onderzoeksprogramma 2012 en de opvolging van de voor de steden belangrijke nieuwe Vlaamse steunpunten en de sleutelprojecten binnen VIA.

Meer informatie:
binnenland.vlaanderen.be/publicaties

Beleidsbrief 2011-2012 Inburgering en Integratie

Integratie is en blijft een actueel thema. Een toverformule om onze multiculturele samenleving te vrijwaren van botsingen, wrijvingen en uitdagingen bestaat er niet. Het Vlaamse inburgerings- en integratiebeleid moet ertoe bijdragen dat alle burgers, ongeacht hun herkomst, met respect voor elkaars eigenheid, samen bouwen aan de toekomst van Vlaanderen. Niet het verdeeld verleden is het uitgangspunt, wel de gezamenlijke toekomst, met een gezamenlijke publieke cultuur.



De beleidsbrief inburgering en integratie lijst de beleidsmaatregelen 2011-2012 op die tegen deze achtergrond gepland zijn. Ze corresponderen met de vier strategische doelstellingen van de beleidsnota van minister Geert Bourgeois:

- meer nieuwe Vlamingen vinden hun plaats in onze samenleving (uitdaging 1)
- de doelmatigheid van het aanbod is verder verbeterd (uitdaging 2)
- de efficiëntie en effectiviteit van het beleid zijn verhoogd (uitdaging 3)
- systematische opvolging en evaluatie zijn een feit (uitdaging 4).

Ook wordt in 2011-2012 verder werk gemaakt van:

- de hervorming van de inburgering- en integratiesector op basis van de conceptnota van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011
- het vertalen van de aanbevelingen van de Staten-Generaal Inburgering en Integratie naar acties binnen het geïntegreerd actieplan inburgering & integratie.

Meer informatie: binnenland.vlaanderen.be/publicaties

Stemexperiment

27 oktober 2011



Wat normaal een hoogdag van de democratie moet zijn, was op 27 oktober 2011 slechts een spel.

Gespreid over Vlaanderen en Brussel konden ambtenaren, passanten en nieuwsgierigen in 24 stembureaus op 22 locaties op gloednieuwe stemcomputers hun stem uitbrengen.

Het proefproject moest uitwijzen of het prototype ook op grote schaal zijn werk doet.

Uiteindelijk stemden 6134 mensen. Het systeem doorstond de test, al zijn er nog kleine aanpassingen vereist.

Wellicht nog voor het jaareinde zal de Vlaamse Regering, na grondige evaluatie van onder meer de stemtest van 27 oktober, beslissen of en waar de nieuwe stemcomputer er komt.

Het is immers de bedoeling dat op 14 oktober 2012, de dag van de lokale verkiezingen, met het nieuwe systeem kan gestemd worden.

Beleids- en beheerscyclus in Oost-Vlaanderen



Vlaamse federaties van ontvangers, gemeente- en OCMW-secretarissen, voorzitters van ECG en VVOS Oost-Vlaanderen en een delegatie van de provinciale afdeling Binnenlands Bestuur.

Naar aanleiding van de invoering van de beleids- en beheerscyclus in de lokale besturen vond op 26 oktober 2011 in het kader van het belanghebbenden-overleg een themavergadering plaats in Gent met de bestuursleden van de **Oost-Vlaamse federaties van ontvangers, gemeente- en OCMW-secretarissen en een delegatie van de provinciale afdeling Binnenlands Bestuur**. Zowel de figuur van de secretaris als van de financieel beheerder spelen een cruciale rol in het implementatieproces van de beleids- en beheerscyclus. De bedoeling van de

themavergadering was om naast het uitwisselen van de eerste ervaringen in de Oost-Vlaamse pilootbesturen ook de mogelijkheden van samenwerking tussen gemeente en OCMW te exploreren. Het debat werd op gang getrokken door een aantal interessante praktijkgetuigenissen: na een inleidende round up van de eerste algemene ervaringen en leerpunten door Rudi Hellebosch van de afdeling Financiën en Personeel (Team BBC) van het agentschap, werden praktijkverhalen gebracht uit het OCMW en de gemeente De Pinte en uit de stad Aalst. Secretaris-

sen Veerle Goethals (gemeente De Pinte) en Hilde Boelaert (OCMW De Pinte) en financieel beheerders Piet Persoons (stad Aalst – voorzitter VLO Oost-Vlaanderen) en Stein Moyersons (voormalig financieel beheerder gemeente De Pinte) deelden er hun ervaringen. Na een boeiende discussie over de opportuniteiten en mogelijke struikelblokken van een gezamenlijke aanpak van BBC in gemeente en OCMW, gaven de **voorzitters van ECG Oost-Vlaanderen (Luc Verhulst) en VVOS Oost-Vlaanderen (Johan De Maeschalck)** een aantal aandachtspunten mee die ze meenamen uit de studiedag over samenwerking tussen gemeente en OCMW 'Structuur brengen' die op 11 oktober 2011 plaatsvond in Denderleeuw. Omdat een evenwichtig systeem van organisatiebeheersing een belangrijke plaats inneemt in een goed afgestemde beleids- en beheerscyclus, was er tevens aandacht voor het uitbouwen van interne controlesystemen. Sybille Demeyere, stafmedewerker Kwaliteit in het OCMW Harelbeke, legde aan de aanwezigen uit in welke stappen de invoering van een systeem van interne controle kan verlopen.

In 2012 starten zo'n 45 besturen in Vlaanderen met de toepassing van de beleids- en beheerscyclus. De ondervinding van de eerste pilootbesturen is voor hen een dankbaar aanknopingspunt.

Meer informatie:
binnenland.vlaanderen.be/bbc

Uitvoering besluit rechtspositieregeling OCMW-personeel

Stand van zaken op 21 oktober 2011

Op 1 juli 2011 moest elk Vlaams OCMW voor bepaalde personeelsgroepen over een nieuwe plaatselijke rechtspositieregeling beschikken. Zo bepaalt artikel 145 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie en het mandaatstelsel van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (afgekort 'BVR RPR O'). Bovendien moest die rechtspositieregeling in overeenstemming zijn met de minimale voorwaarden van het vermelde besluit.

Vanwege de relatief korte wettelijke uitvoeringstermijn werd sterk ingezet op de ondersteuning vooraf van de OCMW's. In het BinnenBandnummer van december 2010 ging er dan ook veel aandacht uit naar dit besluit. Bovendien werden op de website van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur diverse hulpmiddelen aangereikt om die plaatselijke uitvoering te begeleiden, bijvoorbeeld:

- Het artikel "Uitvoering BVR RPR O: aandachtspunten, aanpak en hulpmiddelen";
- De tabel "Samenvatting BVR RPRO per personeelsgroep";
- Modellen van OCMW-raadsbesluiten;
- Kwalificatievereisten van OCMW-functies en andere voorwaarden;
- Coördinatie BVR RPR O met het verslag aan de Vlaamse Regering bij het BVR RPR O en het BVR RPR G;
- Een FAQ die regelmatig aangevuld wordt.

Tussentijdse balans van de uitvoering van het BVR RPR O bij de 308 OCMW's

Tijdstip van plaatselijke uitvoering

Op 21 oktober 2011, bijna vier maanden na de officiële 'deadline' voor de plaatselijke uitvoering van het BVR RPR O, hebben 187 van de 308 OCMW-besturen (61%) een nieuwe rechtspositieregeling voor hun personeel vastgesteld in een OCMW-raadsbesluit. Daar staan 121 OCMW's (39%) tegenover die hun administratief en geldelijk statuut nog niet in overeenstemming hebben gebracht met het besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010.

Van de 187 OCMW's die momenteel over een nieuwe rechtspositieregeling beschikken, troffen 109 OCMW-besturen hun raadsbesluit vòòr de opgelegde termijn van 1 juli 2011. Dat is nagenoeg 60%. Op het totaal van 308 OCMW's vertegenwoordigt dat aantal echter maar 35%. De

meeste raadsbesluiten werden ingezonden in juni 2011, zodat de uitoefening van het toezicht op de rechtspositieregelingen door de provinciale afdelingen van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur vooral plaatsvond tijdens de zomermaanden. In de kaderstukjes leest u de bevindingen van elke provinciale afdeling van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur bij de ondersteuning van de OCMW-besturen en bij de toetsing van de OCMW-raadsbesluiten aan het recht.

Toepassing BVR RPR O en bestuurlijk toezicht

De meerderheid van de plaatselijke rechtspositieregelingen stemde bij de eerste inzending naar de toezichthoudende overheid al overwegend overeen met het BVR RPR O. Zo is de toezichthoudende overheid niet opgetreden ten aanzien van 170 van de 187 ingezonden rechtspositiebesluiten (91%). Anderzijds schorste de toezichthoudende overheid in 17 van de ingezonden plaatselijke

rechtspositieregelingen één of meerdere artikelen (9%). De voornaamste reden voor schorsing was strijdigheid met het BVR RPR O. Uitzonderlijk werd er ook een schending van het OCMW-decreet van 19 december 2008 of een strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vastgesteld.

Na de schorsing van het rechtspositiebesluit, opteerden 6 OCMW's voor een intrekking van hun besluit. 3 OCMW-besturen kozen ervoor het geschorste besluit aan te passen of te rechtvaardigen. 4 OCMW's werden geconfronteerd met een besluit dat van rechtswege nietig werd vanwege het uitblijven van een reactie van het OCMW-bestuur op de schorsing binnen de voorgeschreven termijn van 60 dagen. Tot slot zijn er 4 OCMW's waarvan de termijn voor intrek-

king, aanpassing of rechtvaardiging nog niet verstreken was op 21 oktober 2011.

Conclusie bij de stand van zaken

Uit de gegevens waarover het Agentschap voor Binnenlands Bestuur op 21 oktober 2011 beschikt, blijkt dat iets meer dan de helft, meer bepaald 60% van de OCMW's, een nieuwe plaatselijke rechtspositieregeling voor de betrokken personeelsgroepen heeft vastgesteld. Die gegevens zullen echter snel achterhaald zijn. In de periode tussen het afsluiten van dit onderzoek en de publicatie van dit artikel zullen er immers nog heel wat OCMW-raadsbesluiten ter uitvoering van het BVR RPR O van 12 november 2010 getroffen worden.

Overzicht monitoring facultatieve maatregelen BVR RPR O

Gelijktijdig met de verwerking van de rechtspositiebesluiten in het kader van het administratief toezicht, voert het Agentschap voor Binnenlands Bestuur een analyse uit op de inhoud van elke plaatselijke rechtspositieregeling. Die analyse spitst zich toe op de mate waarin de OCMW's gebruikmaken van de ruimte voor eigen beleidsinvulling bij de uitwerking van de plaatselijke rechtspositieregeling. De onderstaande tabel geeft de resultaten weer van de 164 OCMW's, waarvan op 21 oktober 2011 gedetailleerde gegevens beschikbaar waren. Dat aantal ligt dus lager dan het totaal aantal raadsbesluiten van 187, waarvan sprake hierboven. De gegevens worden verder aangevuld naarmate de uitvoering van het BVR RPR O van 12 november 2010 vordert.



Resultaten monitoring beleidskeuzes BVR RPR O

	Aantal ja	%-aantal ja (op 164)
Wijkt de plaatselijke rechtspositieregeling OCMW af inzake de regels voor (art. 45 BVR RPR O):		
• De aanwerving in contractuele betrekkingen die ingesteld worden ter uitvoering van werkgelegenheidsmaatregelen van de hogere overheid waarvan de tewerkstellingsduur onbepaald is?	92	56%
• De aanwerving in contractuele betrekkingen ter vervanging van afwezige personeelsleden?	104	63%
• De aanwerving in contractuele betrekkingen waarvan de tewerkstellingsduur beperkt is tot maximaal een of twee jaar?	102	62%
Wordt relevante beroepservaring, opgedaan bij een andere overheid, in de privésector of als zelfstandige, meegerekend bij het bepalen van de schaalanciënniteit (art. 55, §3, BVR RPR O)?	139	85%
Wordt relevante beroepservaring, opgedaan in de privésector of als zelfstandige, meegerekend bij het bepalen van de geldelijke anciënniteit (art. 81 BVR RPR O)?	156	95%
Voorziet de plaatselijke rechtspositieregeling OCMW in een verstoringstoelage (art. 106 BVR RPR O)?	125	76%
Voorziet de plaatselijke rechtspositieregeling OCMW in een gevarentoelage voor werkzaamheden zoals vermeld in artikel 109 terwijl de gemeentelijke rechtspositieregeling geen gevarentoelage voorziet omdat er binnen de gemeente geen werkzaamheden zoals vermeld in artikel 109 worden uitgevoerd (art. 108 BVR RPR O)?	2	1%
Voorziet de plaatselijke rechtspositieregeling OCMW in een permanentietoelage (art. 111 BVR RPR O)?		
• omdat het OCMW wachtdiensten organiseert en de gemeente niet (art.111, eerste lid, BVR RPR O)?	5	3%
• omdat het OCMW én de gemeentewachtdiensten organiseren waarbij ook de gemeentelijke rechtspositieregeling een toelage voorziet (art. 111, tweede lid, BVR RPR O)?	103	63%
Voorziet de plaatselijke rechtspositieregeling OCMW in een permanentietoelage hoewel de gemeentelijke rechtspositieregeling wel een permanentietoelage voorziet (art. 111 BVR RPR O)?	56	34%
Welke regeling voorziet de plaatselijke rechtspositieregeling OCMW inzake het verlof voor deeltijdse prestaties, het verlof voor opdracht en het onbetaalde verlof (art. 141, §1, BVR RPR O)?		
1° integrale overname van het RPR G;	136	83%
2° overname maar met beperking van toepassingsgebied en duur;	21	13%
3° overname van slechts een bepaald verlofstelsel, al dan niet met aanpassing van het toepassingsgebied of de duur;	7	4%
4° geen overname.	0	0%
Hoeveel OCMW-besturen voorzien in hun rechtspositieregeling in een verschillende regeling inzake één of meer van de overige dienstvrijstellingen ten opzichte van de gemeentelijke rechtspositieregeling (art. 142, §2, BVR RPR O)?	35	21%

Hoewel de cijfers nog erg onvolledig zijn, geeft bovenstaande tabel al een eerste idee over het beleidsmatige gedrag van de OCMW-besturen in bepaalde personeelsbeleidsaangelegenheden. Een meer gedetailleerde analyse volgt zodra de plaatselijke uitvoering van het BVR RPR O van 12 november 2010 volledig rond is.

Uitvoering van het BVR RPR O: ervaringen van de provinciale afdelingen van het agentschap

ABB - Provinciale afdeling Antwerpen

Op 21 oktober 2011 heeft de provinciale afdeling Antwerpen op een totaal van 70 OCMW's binnen de provincie, 35 definitieve nieuwe rechtspositieregelingen ontvangen.

In tegenstelling tot de operatie uitvoering BVR RPR gemeente- en provinciepersoneel van 2007, valt het op dat slechts 9 OCMW-besturen vooraf een ontwerp van rechtspositiebesluit voor advies aan de PA voorgelegd hebben.

De PA ontvangt echter bijna dagelijks adviesvragen, voornamelijk telefonisch, over de plaatselijke uitvoering van het BVR RPR O van 12 november 2010.

De meeste OCMW-raden enten de rechtspositieregeling van het OCMW-personeel nagenoeg volledig op de rechtspositieregeling van hun gemeentepersoneel. Een minderheid werkt echt een eigen rechtspositieregeling uit, vertrekkende van de gemeentelijke versie. Samenhangend daarmee stellen we vast dat de meerderheid van de OCMW-raden, althans tot nu toe, de rechtspositieregeling voor alle personeelscategorieën in één rechtspositiebesluit verwerkt. Een enkel OCMW stelt twee of zelfs drie afzonderlijke rechtspositiebesluiten vast.

Pijnpunten die uit de ons voorgelegde adviesvragen, ontwerpen en/of definitieve teksten blijken, betreffen bijvoorbeeld:

- de bevoegheidsverdeling tussen raad, vast bureau en voorzitter; krachtens artikel 58, §1, OD, is de voorzitter en niet het vast bureau het algemene uitvoerend orgaan van het OCMW-bestuur;
- de diplomavooraarden voor verzorgende C1-C2;
- soms ook het foutief gebruik van de functionele loopbanen/salarisschalen.

Zijdelings stellen we ook vast dat er nog ten onrechte verwezen wordt naar 'erkende' selectiebureaus, terwijl de Vlaamse wetgeving op dat vlak gewijzigd is.

Voor een correcte toepassing van diverse bevoegdheden op het gebied van personeel kunnen de OCMW-besturen nochtans informatie vinden in het ondersteuningsmateriaal op de website van het ABB, meer bepaald in het artikel "Uitvoering BVR RPR O: aandachtspunten, aanpak en hulpmiddelen" en in een FAQ op de website die de bevoegheidsverdeling schematisch weergeeft.

Geen van de ingezonden rechtspositiebesluiten werd geschorst. De meeste OCMW-besturen ontvingen wel een brief met een aantal opmerkingen samen met het verzoek om hun rechtspositieregeling bij een volgende wijziging in de gevraagde zin aan te passen.

De PA Antwerpen verwacht nog heel wat rechtspositiebesluiten voor het einde van 2011.

ABB - Provinciale afdeling Limburg

Begin 2011 organiseerde de provinciale afdeling Limburg van het ABB voor de Limburgse OCMW-besturen algemene infosessies over het BVR RPR O, waarbij voornamelijk uitleg gegeven werd bij de hulpmiddelen voor de uitvoering daarvan van op de website van het ABB.

De PA stelt vast dat de OCMW-besturen die aanwezig waren op die infosessies ook effectief gebruikgemaakt hebben van die hulpmiddelen als leidraad bij het uitwerken van de plaatselijke rechtspositieregeling. Voorts vragen nagenoeg alle besturen advies vooraf, hetzij over bepaalde onderdelen van de rechtspositieregeling, hetzij over een volledig ontwerp van rechtspositieregeling. We zien bovendien regelmatig dat (kleinere) besturen samen vergaderen om te overleggen over de mogelijke beleidskeuzes die ze kunnen maken.

De provinciale afdeling Limburg heeft op datum van 21 oktober 2011 22 definitieve rechtspositiebesluiten ontvangen op een totaal van 44 OCMW-besturen. De PA Limburg verwacht dat de meerderheid van de 22 resterende OCMW-besturen tegen het einde van 2011 een nieuwe rechtspositieregeling, of ten minste een ontwerp van nieuwe rechtspositieregeling, zal hebben. Anderzijds hebben enkele OCMW-besturen te kennen gegeven dat de uitvoering van het BVR RPR O voor het einde van 2011 voor hen niet meer haalbaar is.

De pijnpunten in de ingezonden rechtspositiedossiers (definitieve en voor advies) blijken grotendeels gelijkaardig zijn. Het betreft:

- de correcte toepassing van de decretale bevoegdheidsverdeling tussen de diverse OCMW-organen, voornamelijk wat betreft de specifieke bevoegdheden van de voorzitter als uitvoerend orgaan;
- de adequate formulering van het toepassingsgebied voor de verschillende personeelscategorieën;
- de correcte formulering van de overgangsmaatregelen voor de jaarlijkse vakantie en de feestdagen van personeelsleden vermeld in art. 104, §6, OD;
- de toepassing van de regel over de dienstvrijstellingen.

Tot nu toe werden slechts 3 besluiten geschorst, waarvan 2 volledig en 1 gedeeltelijk.

ABB - Provinciale afdeling Oost-Vlaanderen

De PA Oost-Vlaanderen organiseerde eind 2010 en begin 2011 in samenwerking met de VVOS een algemene toelichting en een vragensessie over het BVR RPR O en over het door het ABB aangeboden ondersteuningsmateriaal. Midden 2011 volgde opnieuw een vragensessie. De PA Oost-Vlaanderen vermoedt dat ongeveer de helft van de OCMW-besturen een beroep doet op externe consultancy voor de plaatselijke vertaling van het BVR RPR O. De OCMW's die op eigen kracht de rechtspositieregeling van hun personeel uitwerken, maken klaarblijkelijk gebruik van de overzichtstabel "Samenvatting BVR RPR O per personeelsgroep" op de website van het ABB.

De PA Oost-Vlaanderen heeft al 44 definitieve rechtspositiebesluiten ontvangen op 65 OCMW's. In lijn daarmee ligt het accent momenteel niet meer op adviesverlening vooraf, maar op adviesverlening over concrete toepassingsvragen over de nieuwe plaatselijke rechtspositieregeling. Slechts 1 rechtspositiebesluit werd gedeeltelijk geschorst en dat op basis van een klacht.

De PA Oost-Vlaanderen verwacht dat de rechtspositiebesluiten van de overige OCMW's nog zullen inkomen voor het einde van het jaar en, voor enkele OCMW's, begin volgend jaar.

Bevoegdheidsoverschrijding of verkeerde toepassing van de decretale bepalingen over de bevoegdheid van de OCMW-organen is het meest voorkomende probleem. Er worden nog altijd taken toegewezen aan het vast bureau, die eigenlijk toekomen aan de voorzitter.

ABB - Provinciale afdeling Vlaams-Brabant

In Vlaams-Brabant werd voor de begeleiding en ondersteuning van de OCMW-besturen bij de invoering van de nieuwe rechtspositieregeling, hoofdzakelijk gefocust op het ondersteuningsmateriaal dat via de website van het ABB wordt aangeboden. Dat materiaal werd door de besturen trouwens als bijzonder nuttig ervaren en er werd dan ook veelvuldig gebruik van gemaakt. Vooral de tabel "samenvatting BVR RPR O per personeelsgroep", en het "stappenplan" scoorden zeer goed. Daarnaast werd de afdeling veelvuldig telefonisch en/of via mail geraadpleegd voor bijkomend advies over de concrete invulling van de beschikbare beleidsruimte, en werden haalbare oplossingen uitgewerkt voor specifieke lokale knelpunten.

Vanaf april 2011 werden de eerste raadsbesluiten toegestuurd, waarvan het grootste deel begin juli op de afdeling werd ontvangen. Op dit moment hebben 45 van de 65 OCMW's hun rechtspositieregeling aangepast aan de nieuwe regelgeving. Daarvan heeft de PA er 38 behandeld. De overgrote meerderheid van de OCMW's stelde een volledige nieuwe rechtspositieregeling vast, al dan niet opgedeeld in raadsbesluiten per personeelscategorie. Een minderheid bracht de bestaande rechtspositieregeling in overeenstemming met het BVR RPR O, door slechts een selectief aantal artikelen aan de bestaande regeling aan te passen.

Slechts vijf dossiers gaven aanleiding tot het nemen van een toezichtmaatregel. Bij de overige kon worden volstaan met een aantal aanbevelingen en/of opmerkingen, die veelal slaan op de bevoegdheidsverdeling tussen het vast bureau en de voorzitter (als uitvoerend orgaan). Ook de correcte indeling van het personeel in de drie verschillende personeelsgroepen, bleek voor sommige OCMW-besturen minder evident.

Uit contacten met het werkveld leiden we af dat de meeste nog in voorbereiding zijnde rechtspositieregelingen in een eindfase beland zijn, zodat mag verwacht worden dat 80 à 90 % van de OCMW's in Vlaams-Brabant tegen eind 2011 over een nieuwe rechtspositieregeling voor de betrokken personeelsgroepen zal beschikken.

ABB - Provinciale afdeling West-Vlaanderen

Om uitvoering te geven aan het BVR RPR OCMW-personeel van 12 november 2010 werden de OCMW-besturen eind 2010 en in de loop van 2011 geïnformeerd via infosessies waarbij ook het ondersteuningsmateriaal op de website van het ABB aan bod kwam.

Een 17-tal besturen vroeg de PA West-Vlaanderen om advies over een ontwerp van rechtspositieregeling. De knelpunten (bevoegdheid OCMW-voorzitter, verstoringstoelage, jaarlijkse vakantie, overnameplicht evaluatie en de dienstvrijstellingen...) werden met de OCMW's aangekaart tegen de achtergrond van de regelgeving.

De grote toestroom van definitief vastgestelde plaatselijke rechtspositieregelingen kwam er in juli 2011. Eind oktober 2011 hebben 41 OCMW-besturen op een totaal van 64 OCMW's in West-Vlaanderen een definitieve rechtspositieregeling voor hun personeel vastgesteld. Een 8-tal rechtspositiebesluiten was voorwerp van schorsing. Dat gebeurde alleen bij flagrante schending van de bepalingen van het BVR RPR van andere regelgeving (OCMW-decreet...). Dossiers werden zo nodig afgehandeld door middel van een schrijven naar het bestuur met een opsomming van opmerkingen, waaronder redactionele fouten of vergissingen en waar nodig de verwijzing naar bepalingen in de plaatselijke rechtspositieregeling die dienden geconformeerd aan het BVR RPR O.

De afdeling West-Vlaanderen verwacht dat de meeste OCMW-besturen eind 2011 uitvoering zullen hebben gegeven aan het BVR RPR O. In elk geval zorgt de PA voor de verdere opvolging van de OCMW-besturen die dat nog niet gedaan hebben, of die de bestaande plaatselijke rechtspositieregeling nog niet hebben aangepast waar dat nodig is.

Inspiratie uit buitenland: internationaal team van ABB

Binnen het agentschap Binnenlands Bestuur is sinds kort een internationaal team actief. Het bestudeert de buurlanden en die Europese landen die vergelijkbaar zijn met Vlaanderen met als doel uit buitenlandse modellen en ervaringen te leren. De aldus opgebouwde kennis is een belangrijke insteek voor het beleidsvoorbereidend werk. Het is immers de bedoeling om van de integratie van buitenlandse praktijken een vast item te maken bij de voorbereiding van de Vlaamse beleidsopties en nieuwe regelgeving.

ABB internationaal - welke informatie?

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB) heeft oog voor het buitenland. De beheersovereenkomst van het agentschap met de Vlaamse Regering vermeldt uitdrukkelijk het belang van de buitenlandse modellen en ervaringen.

Het doel is informatie aan te bieden die snel overzichtelijk en in te schatten is. De toepasbaarheid voor het Vlaamse beleid staat daarbij voorop.

Vergelijkend onderzoek is hiervoor niet het ideale middel. Deze discipline, die in eerste instantie wordt gelinkt aan de academische wereld, is hoofdzakelijk gericht op de werking van de democratie en op de bestuurskundige hervormingen. Heel boeiend, nuttig en verrijkend, maar vaak omslachtig en te tijdrovend om praktisch en onmiddellijk hanteerbaar te zijn.

Eerdere, meer bescheiden en occasionele onderzoeken tonen nu al aan dat deze open blik op het buitenland verrassende resultaten en bevindingen oplevert. Zo is het Belgische schepenenambt helemaal niet zo wijd verspreid en alom bekend als wordt gedacht. Het is zelfs redelijk uniek dat dergelijke mandaten worden ingevuld zoals in Vlaanderen en in België. Die informatie leert ons de eigen situatie in te schatten en te evalueren.

Welke landen en regio's zijn onze partners?

De gekozen landen en regio's zijn een selectie op basis van staatkundige en bestuurskundige overeenkomsten en gelijkenissen, of omdat het gewoon goede en relevante modellen en praktijken zijn. We kozen een tiental landen en regio's.

De buurlanden, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en ook het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje en, omwille van hun reputatie als oordeelkundige en efficiënt georganiseerde overheid, Finland en vooral Denemarken, en uiteraard ook onze eigen Belgische regio's Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Omwille van hun (quasi-)federale structuur werden voor Duitsland, Spanje en ook het VK enkele regio's uitgekozen die bijzondere aandacht krijgen. Dat zijn Rheinland-Westfalen, Baden-Württemberg, Beieren, Catalonië en Schotland. Ook voor Italië zal er in de toekomst een regionale insteek worden opgenomen.

Wijze van informatievergaring

De informatie wordt verzameld via het internet, literatuur, maar ook door contacten met de buitenlandse collega's. Internetinformatie is als buitenstaander niet altijd correct te beoordelen en kan voorbijgestreefd, vertekend of onvolledig zijn.

De meest actuele en juiste gegevens worden inderdaad best aangereikt door de overheidsdiensten en door de betrokken lokale besturen zelf. Door zijn aanwezigheid, sinds het EU-voorzitterschap, in de kerngroep van de zogenaamde High Level Group on Governance beschikt ABB over directe contacten met collega's uit verschillende EU-lidstaten.

De aanwezigheid in Brussel van de beoogde landen maar ook van veel regio's via hun vertegenwoordigingen bij de EU, wordt daarbij graag benut. Met het ene bureau verlopen de contacten uiteraard al beter dan met het andere, maar ABB maakt werk van een goed en betrouwbaar netwerk. Er is bovendien wederzijdse belangstelling voor deze internationale aanpak..

ABB is echter niet blind voor de ervaringen en de contacten van onze eigen Vlaamse lokale en regionale besturen met hun buitenlandse collega's. De bevindingen van het werkveld zijn een zeer nuttige aanvulling zijn bij het meer beschouwende en afstandelijke zicht van een centraal bestuur.

Welke informatie is er?

Als start is er een basisoverzicht van de staatsstructuren met focus op de lokale besturen, hun bevoegdheden, hun posi-

tie tot en hun relatie met de andere overheden. Daarnaast worden, omwille van hun Vlaamse actualiteitswaarde, de lokale verkiezingen en hervormingsprocessen met fusies en regiovorming, belicht.

De thema's worden uitgebreid naargelang de vraag van collega's die inhoudelijke beleidsinitiatieven nemen en in functie van de intenties van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur.

In BinnenBand zal gedurende enige tijd telkens een land worden voorgesteld, waarna de informatie wordt vrijgegeven via de ABB-website. We starten de reeks met Denemarken, dat zijn lokale besturen na een reeks van grondige hervormingen een prominente, of de prominentste, plaats heeft toebedeeld. Maar eerst lichten we de Raad van Europa toe.

Verstreging van het Energieprestatiecertificaat (EPC) voor geblieke gebouwen groter dan 500m²:

Het Energieprestatiecertificaat (EPC) voor publieke gebouwen is in Vlaanderen sinds 1 januari 2009 verplicht voor publieke gebouwen groter dan 1.000m².

Het Vlaams Energieagentschap (VEA) vestigt er de aandacht op dat vanaf 1 januari 2013 de regelgeving wordt verstrengd: ook gebouwen groter dan 500m² moeten over een EPC beschikken.

Omdat het EPC gebaseerd is op het verbruik van exact een jaar, start de meting best in de loop van december 2011.

Voorbeelden van gebouwen die onder de verplichting (kunnen) vallen:

- federale overheid, inclusief de parastatalen
- Vlaamse overheid, inclusief de intern en extern verzelfstandigde agentschappen
- provinciale overheden
- gemeentelijke overheden, inclusief OCMW's, gemeentescholen, bibliotheken, culturele centra, sporthallen, ...
- overheidsbedrijven: postkantoren, stations, ...
- instellingen die onderwijs-, welzijns- of gezondheidsvoorzieningen als publieke dienstverlening aanbieden, zoals scholen, ziekenhuizen, ...
- administratieve gebouwen
- onderwijs: scholen voor kleuteronderwijs, lager onderwijs, secundair onderwijs, hoger onderwijs en universiteiten en gebouwen voor ander onderwijs
- welzijn: kinderdagverblijf en/of buitenschoolse opvang, ziekenhuis, rusthuis, gebouw voor overige welzijnsvoorziening
- sport: sporthal, sporthal met zwembad
- cultuur: cultureel of bijeenkomstgebouw, bibliotheek, museum
- openbare diensten: stationsgebouw, postkantoor, luchthavengebouw
- politie en gerecht: politiekantoor en gerechtsgebouw.

energieprestatiecertificaat
publieke gebouwen

publieke organisatie: **School voor secundair onderwijs**

staat: _____ bouwjaar: _____
gemeente: _____ nummer: _____
postnummer: _____ adres: _____
gemeten energieverbruik (kWh/m²):

373

373,00 kWh/m²

laag energieverbruik (lage energielasten) | middelmatig energieverbruik (middelste energielasten) | hoog energieverbruik (hoge energielasten)

adviezen gebruiker
Vermijd: ...
Organiseren van een bewustzijns campagne bij gebruikers van liftten ...
Elektrische apparatuur: ...
De lichtevoorziening: ...

adviezen beheer en installatie
Gebouwen: ...
Elektrische apparatuur: ...
De printers: ...

energiesdeskundige
rechtsom: _____ KID nummer: _____
voornaam: _____ achternaam: _____ erkenningscode: _____
staat: _____ nummer: _____
postnummer: _____ gemeente: _____ land: _____

verklaring van de energiesdeskundige
Ik bevestig dat het gegeven op dit certificaat overeenstemmen met de werkelijke uitvoering (opstrating, energieverbruiken, energieaudit).
datum: 01.01.2013
handtekening: _____

Dit certificaat is geldig tot en met 01.01.2019

Vanaf 1 januari 2015 wordt het EPC eveneens verplicht voor publieke gebouwen groter dan 250m².

Meer informatie vindt u op de website van het Vlaams Energieagentschap: www.energiesparen.be/epcpubliek

Europese instellingen en lokale besturen: Raad van Europa

De Raad van Europa komt vooral in de belangstelling wanneer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een markante uitspraak doet naar aanleiding van de schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Of wanneer het Congres van Lokale en Regionale Overheden van Europa, één van de organen van deze instelling, zich uitsprekt over niet-benoeming van een aantal kandidaat-burgemeesters in de Vlaamse Rand. Deze bijdrage tracht, naast een algemene situering, een kort overzicht van de structuur en de werking van de Raad van Europa met betrekking tot de lokale en de regionale democratie te geven.

Algemeen

De Raad van Europa is een politieke organisatie, opgericht op 5 mei 1949, die bedoeld is om in Europa een democratisch en juridisch kader te bevorderen, georganiseerd rond het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en andere teksten die naar de bescherming van het individu verwijzen.

Het doel van de Raad van Europa is een grotere eenheid tussen zijn leden te realiseren.

Het bestaat uit 47 lidstaten en 5 waarnemers: Canada, de Verenigde Staten, Japan, Mexico en de Heilige Stoel. De zetel is in Straatsburg. De organisatie heeft een reikwijdte die bijna het hele continent van Europa bestrijkt.

De doelstellingen van de Raad van Europa zijn:

- verdediging van de mensenrechten, de pluralistische democratie en de rechtsstaat;
- bevordering van de bewustwording en de versterking van de culturele identiteit van Europa en de diversiteit;

- het zoeken van gemeenschappelijke oplossingen voor maatschappelijke problemen, zoals discriminatie van minderheden, xenofobie, onverdraagzaamheid, bio-ethiek en het klonen, terrorisme, mensenhandel, georganiseerde misdaad en corruptie, cybercriminaliteit, geweld tegen kinderen...;
- de ontwikkeling van de democratische stabiliteit in Europa door het ondersteunen van politieke, wetgevende en constitutionele hervormingen.

Structuur Raad van Europa inzake de lokale en de regionale democratie

Comité van Ministers

Het Comité van Ministers is het besluitvormend- en beslissingsorgaan van de Raad van Europa. Het neemt aanbevelingen aan die aan de Lidstaten zijn gericht, als ook verdragen die de concrete uitdrukking van de activiteiten van de organisatie zijn.

Het bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken of hun "Deputies" (de permanente vertegenwoordigers) van de 47 Lidstaten van de Raad van Europa. De ministers komen één keer per jaar bijeen, hun "deputies" wekelijks. Het voorzitterschap wijzigt halfjaarlijks.

Parlementaire Assemblée

De Parlementaire Assemblée is het raadslagend lichaam en is samengesteld uit 636 parlementsleden - 318 effectieve leden en 318 plaatsvervangende leden - die aangewezen zijn door de nationale parlementen van de Lidstaten.

De Belgische vertegenwoordiging in de Parlementaire Assemblée bestaat uit veertien leden: zeven effectieve leden en zeven plaatsvervangende leden.

De assemblee doet aanbevelingen aan het Comité van Ministers en stelt resoluties op die haar standpunt over belangrijke actuele kwesties weergeeft.



COUNCIL
OF EUROPE

CONSEIL
DE L'EUROPE

Congres Lokale en Regionale Overheden van Europa (CLRAE)

Het congres telt evenveel leden als de Parlementaire Assemblee en vertegenwoordigt de lokale en regionale overheden van de 47 Lidstaten.

In de Kamer van Lokale Overheden zetelen de vertegenwoordigers van de gemeenten, in de Kamer van de Regionale Overheden zetelen die van de regio's.

De belangrijkste doelstellingen van het congres, dat twee keer per jaar samenkomt in Straatsburg, zijn:

- bevordering van de efficiënte organisatie van de lokale en regionale overheden in alle lidstaten van de Raad van Europa, vooral in de "nieuwe" lidstaten uit Centraal en Oost-Europa;
- monitoring/onderzoek van de situatie van de lokale democratie en regionale democratie in de Lidstaten en kandidaat-landen voor toetreding tot de Raad van Europa;
- ontwikkeling van initiatieven om burgers in staat te stellen effectief deel te nemen in de lokale en regionale democratie;

- vertegenwoordiging van de belangen van de lokale en regionale raden bij de ontwikkeling van het Europese beleid;
- stimulering van de grensoverschrijdende en regionale samenwerking;
- stimulering van de oprichting van Euroregio's;
- waarneming van de lokale en regionale verkiezingen in landen die dit verzoeken.

Het congres debatteert over actuele kwesties die van politiek belang zijn voor de lokale en regionale overheden. Het richt aanbevelingen aan het Comité van Ministers en/of de Parlementaire Assemblee en resoluties naar het geheel van de lokale en de regionale overheden.

European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)

Het European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) bestaat uit vertegenwoordigers van de nationale/regionale ministeries die bevoegd zijn voor lokale en regionale besturen.

Het is een ambtelijke werkgroep, adviseert en werkt voornamelijk rond vier deelgebieden:

- het juridisch kader en de institutionele structuur van de lokale en de regionale overheden;
- lokale en regionale financiën en openbare diensten;
- democratische participatie en openbare ethiek op lokaal en regionaal niveau;
- grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking tussen lokale en regionale overheden.

Conferentie van Europese ministers verantwoordelijk voor lokale en de regionale overheden

Om de twee tot drie jaar confereren de Europese ministers die verantwoordelijk zijn voor lokale en regionale overheden. De recentste - 17de - conferentie vond onlangs plaats in Kiev van 2 tot 4 november 2011. Op zo een conferentie wordt de agenda voor goed lokaal bestuur voor de komende jaren bepaald.

Werking Raad van Europa inzake de lokale en de regionale democratie

Monitoring door het congres

Het congres probeert ten minste om de vijf jaar een monitoring van de lokale democratie in iedere lidstaat uit te voeren, dit om te verzekeren dat de beginselen van het Handvest zijn geïmplementeerd. Dit Handvest bevat bepalingen over de rechten en bevoegdheden van lokale overheden en strekt ertoe de autonomie van lokale overheden ten opzichte van de centrale overheden te beschermen en te versterken.

Lokale autonomie is gedefinieerd als "het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare

aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren”.

België ratificeerde het Handvest op 25 augustus 2004 en het trad in werking op 1 december 2004.

Resolutie 307 (2010) regelt de procedure voor een monitoring.

Twee congresleden worden tot rapporteur benoemd. Rapporteurs mogen niet de nationaliteit hebben van het land dat het voorwerp van de monitoring uitmaakt of een aangrenzend land of een land dat een bijzondere relatie met het land van de monitoring heeft.

De monitoring begint met een bezoek van de rapporteurs aan de lidstaat die het voorwerp van een monitoring uitmaakt. Tijdens het bezoek worden er vergaderingen voorzien met de minister(s) bevoegd voor lokale en regionale overheden, parlementsleden, in het bijzonder deze die bevoegd zijn voor lokale en regionale kwesties, lokale en regionale gekozenen, de Voorzitter van het Grondwettelijk Hof, de verenigingen van lokale en regionale gekozenen etc. Kortom, de rapporteurs kunnen iedereen die nuttig kan zijn om hun taak te vervullen ontmoeten.

Eenrapport wordt binnen een maximumtermijn van zes weken na het bezoek opgesteld. De bevoegde nationale/ regionale overheden kunnen opmerkingen maken die al dan niet als bijlage opgenomen worden.

Het rapport en de aanneming van een aanbeveling wordt door het congres aan het Comité van Ministers voor bespreking overgemaakt en doorgegeven aan de overheden van de betrokken lidstaat en de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.

Uitwerking agenda voor goed lokaal bestuur

De Conferenties van Europese ministers, verantwoordelijk voor de lokale en de regionale overheden, bepalen de agenda voor goed lokaal bestuur voor de komende jaren.

In 2009 hebben de ministers de volgende zeven belangrijkste uitdagingen voor de lokale besturen vastgesteld:

1. Het beheren van de gevolgen van de huidige financiële/economische crisis;
2. Aanpak van het lage niveau van democratische participatie in het openbaar leven op lokaal en regionaal niveau;
3. Vermindering van de complexiteit en de kosten van het huidige systeem van lokale en regionale overheden en de verbetering van de efficiëntie;
4. Versterking van de capaciteit voor en de kwaliteit van het bestuur in de lokale en regionale gemeenschappen of overheden;
5. Het aanpakken van de gevolgen van demografische/migratietrends;
6. Het verbeteren van de toegang tot openbare diensten die op lokaal en regionaal niveau geleverd worden;
7. Het gemakkelijker maken voor lokale en regionale overheden om grensoverschrijdend samen te werken.

De ministers hebben in Utrecht ook het CDLR belast een activiteitenprogramma voor deze uitdagingen op te stellen

Strategie Raad van Europa inzake Innovatie en Goed Bestuur op lokaal niveau

De Raad van Europa heeft de Strategie betreffende innovatie en goed bestuur op lokaal niveau uitgewerkt. De Strategie omvat twaalf beginselen waaronder een

“Fair Conduct of Elections”, “Sound Financial Management” en “Efficiency and Effectiveness”.

De uitvoering van de Strategie kan op nationaal/regionaal niveau gebeuren door actieplannen, waaronder al bestaande actieplannen, opgesteld door nationale/regionale regeringen.

Veel, zo niet alle, van de twaalf beginselen van de Strategie zijn weer te vinden in de Vlaamse regelgeving betreffende lokale besturen, de Beleidsnota Binnenlands Bestuur en het Regeerakkoord 2009-2014, die als een hiervoor vermeld regionaal actieplan voor de uitvoering van de Strategie beschouwd kunnen worden.

Samenwerkingsprogramma's

De Raad van Europa biedt hulp bij het ontwerpen en het goed uitvoeren van de regelgeving en het beleid voor lokale en regionale overheden.

Gelet op de opgedane ervaring en know-how van de Raad van Europa, ligt de focus van de activiteiten op:

- het institutionele en juridische kaderwerk: structuren van lokale en regionale overheden en hun bevoegdheden;
- lokale financiering en middelen: fiscale decentralisatie en gemeentelijke eigendommen.

De programma's worden uitgevoerd door het Secretariaat van de Raad van Europa. De financiële middelen komen van het budget van de Raad van Europa en van vrijwillige bijdragen van de lidstaten en de Europese Unie.

Deze programma's richten zich tot de “nieuwe” lidstaten uit Centraal en Oost-Europa.

Denemarken geeft voorrang aan het lokaal bestuur

Denemarken is wanneer het aankomt op lokale besturen binnen de Europese Unie een uitzondering. Het land is bekend als een goed georganiseerd geheel. Met als doel een beter bestuur en het behoud van de welvaartsstaat werd in 2007 de lokale bestuursstructuur grondig hervormd. Deze metamorfose staat centraal in deze toelichting.

Algemeen

Het koninkrijk Denemarken is iets groter dan Nederland, bestaat uit het schiereiland Jutland en 474 eilanden, waarvan er ongeveer 100 bewoond zijn, en telt een 5,5 miljoen inwoners.

De Faeröer zijn sinds de 14de eeuw politiek verbonden met Denemarken en kregen vanaf 1948 zelfstandig bestuur Groenland, het grootste eiland ter wereld, is ook verbonden met Denemarken en heeft zelfstandig bestuur sinds 1979. Beide zijn autonome staten binnen het koninkrijk Denemarken en geen lid van de EU.

Staatsstructuur

Denemarken bestaat uit 5 regio's (regi-
oner) en 98 gemeenten (Kommuner). De regio's zijn Midden-Jutland, Noord-Jutland, Seeland, Zuid-Denemarken en de regio Hoofdstad. In Denemarken worden enkel de gemeenten beschouwd als de lokale besturen.

De regels voor het regionale beleid in Denemarken zijn vastgelegd in de Regional Government Act. Enig hiërarchisch

onderscheid tussen de gemeenten en de regio's is onbekend. De ene bestuurslaag is niet ondergeschikt aan de andere.

Sinds er in 1849 een Grondwet werd ondertekend is er steeds een ministerie geweest dat verantwoordelijk was voor het beleid rond de lokale besturen. Dit was het ministerie van Binnenlandse Zaken dat sinds de hervormingen is omgedoopt tot 'Ministerie van Binnenlandse Zaken en Gezondheid'.

Buiten de melding dat er lokale besturen moeten zijn zegt de Deense Grondwet niks over de lokale besturen. De gemeenten en de regio's kunnen alle taken die ze wensen onder hun bevoegdheden nemen, zolang deze niet vallen onder de bevoegdheid van het nationale niveau of aan een andere regio of gemeente toebehoren. Alle lokale administratieve procedures moeten uiteraard in overeenstemming zijn met het nationale recht.

Gemeenten

De 98 gemeenten ressorteren onder een van de 5 regio's. De regels voor de organisatie van de gemeente zitten vervaat in de Local Government Act.

De bevoegdheid voor het algemene management van het lokaal bestuur ligt bij de gemeenteraad van elke gemeente die om de 4 jaar wordt verkozen. De raadsleden kunnen enkel uit hun functie worden ontheven wanneer ze de wet hebben overtreden. Het aantal zetels dat de gemeenteraad telt varieert tussen de 15 en de 31, naargelang het aantal inwoners. Kopenhagen is een uitzondering op de regel met een hoofdstedelijke raad van 55 leden.

Aan het hoofd van het Deense gemeentebestuur en van de gemeenteraad staat de burgemeester. De burgemeester wordt niet rechtstreeks verkozen, maar uit de leden van de gemeenteraad. De verschillende partijen en individuele leden die verkozen zijn om te zetelen in de raad vormen allianties en uit de grootste groep wordt een burgemeester gekozen. Ook de burgemeester wordt aangesteld voor de periode van 4 jaar. Het is wettelijk bepaald dat de burgemeester niet uit zijn functie kan worden ontheven, tenzij hij strafbare feiten heeft gepleegd. Naast het hoofd van de gemeenteraad is de burgemeester ook het hoofd van de lokale administratie.

De lokale besturen in Denemarken hebben naast een burgemeester ook een

"city manager", deze wordt voor onbepaalde tijd benoemd door de gemeenteraad. Hij is verantwoordelijk voor organisatorische zaken zoals werkvoorwaarden, de structuur van de administratie...

Denemarken kent geen systeem van schepenen, maar werkt met comités. Deze comités staan in voor de voorbereiding en implementatie van de raadsbeslissingen. De comités worden vrij opgericht in functie van de beleidsthema's. De enige verplichting die de Deense gemeenten hebben is het oprichten van een financieel comité. De eindverantwoordelijkheid voor het dagelijkse management van de gemeente ligt bij de burgemeester.

Om in hun financiering te voorzien mogen de gemeenten belastingen heffen (in tegenstelling tot de regio's die enkel via subsidies worden gefinancierd). De gemeenten staan in voor 24% van de totale inkomsten van de Deense overheid. Voor het overige worden de gemeenten via een systeem van subsidies voorzien van de nodige financiële middelen vanuit de centrale overheid.

Regio's

Het regionale belang wordt behartigd door de raden van de regio's. De vijf regionale raden tellen 41 zetels. De termijn waarvoor men verkozen wordt is eveneens 4 jaar. De verkiezingen voor de regionale raad vinden op dezelfde dag plaats als die van de gemeenteraad. De regels voor de verkiezingen worden bepaald in de Local & Regional Government Act.

De regio's zijn wettelijk verplicht een "business-comité" op te richten. Dit comité is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de budgetten en het economisch beleid van de regio. Tevens moet het een advies geven over alle materies die aan de regionale raad worden voorgelegd.

De regionale raad moet een "contact-comité" oprichten bestaande uit de voorzitter van de regionale raad en alle burgemeesters uit de regio. Ook andere comités kunnen samengesteld worden. Individuele politieke gezagsdragers, députés, zoals in Vlaanderen, zijn onbestaande.

De regio's treden hoofdzakelijk op in het domein van de zorg en sociale zekerheid. Er zijn ook een aantal afgebakende en toegewezen taken, hoofdzakelijk in de gezondheidssector en regionale ontwikkeling, die geacht worden een oplossing te krijgen op regionaal niveau.

Regio's en gemeenten hebben in gezondheidszorg en welzijn overlappende bevoegdheden. Wie wat doet is niet eenduidig afgebakend, het gaat om ongeschreven regels. De gemeente is het primaire niveau. Indien zij beslist een taak op zich te nemen dan zal het ook gebeuren. Regio en gemeenten werken wel samen via "binding health care partnerships."

De grootste hap uit het regionale budget gaat naar de gezondheidszorg, vooral naar de ziekenhuizen.

De Deense regio's mogen geen belastingen innen. Ter compensatie is er een speciaal financieringssysteem voor de regionale besturen. De regio-inkomsten komen van de centrale overheid en de gemeenten. Deze staan in voor respectievelijk 70% en 30% van de regionale inkomsten.

Fusies van gemeenten, de "structural reform"

Denemarken onderging in 2007 een ingrijpende bestuurlijke hervorming met grote implicaties voor de lokale besturen. Er werd een herindeling van de gemeenten doorgevoerd door middel van verschillende fusies of door samenwerkingsverbanden te smeden tussen de gemeenten

met als bedoeling het gemiddeld aantal inwoners per gemeente te verhogen tot 30.000.

De basis voor deze hervorming werd gelegd in de jaren '70. Voor 1970 bestond Denemarken uit 86 boroughs (regio) en 1300 gemeenten binnen 25 provincies. Het aantal regio's werd toen teruggebracht van 86 naar 14 en het aantal gemeentes van 1300 naar 275. Sinds die fusieoperatie is de graad van decentralisatie in Denemarken toegenomen, waarbij de lokale en regionale besturen een steeds grotere autonomie kregen met als hoogtepunt de hervorming van 2007.

Tijdens de operatie werd de gehele financiering van de lokale besturen herbekeken waarbij gestreefd werd naar meer gelijkheid tussen de verschillende gemeenten (arm/rijk). De belangrijkste elementen van deze herstructurering waren een hertekening van de Deense bestuurskaart, een herbestemming van taken en bevoegdheden en de invoering van een nieuw financieel systeem. De Deense staat werd opgedeeld in drie niveaus, het centrale, het regionale en het gemeentelijke niveau. Na de hertekening in 2007 bleven er nog 5 regio's en 98 gemeenten over, de provincies werden afgeschaft.

Hoe is de Deense overheid er in geslaagd om op relatief korte tijd deze operatie succesvol af te werken?

De snelheid waarmee deze operatie is doorgevoerd mag gerust opmerkelijk worden genoemd. De centrale overheid startte in 2002 met onderzoeken naar de gevolgen die de bestuurlijke hervorming zou veroorzaken. Er werd een commissie aangeduid die de structuur van de lokale besturen evalueerde. De commissie bestond uit deskundigen, lokale vertegenwoordigers, academici en ambtenaren van het centrale niveau. De commissie presenteerde in 2004 haar resultaten. De conclusie was dat gemeenten dienden te fusioneren zodat de Deense gemeen-

ten een 30.000 inwoners zouden tellen. De commissie gaf hiervoor een zestal voorstellen over het toekomstige Deense lokaal bestuur. Een van de zes betrof de afschaffing van de provincies.

Opvallend is de link die werd gelegd tussen de hervorming op bestuurlijk vlak en het in stand houden van de Deense welvaartsstaat. Het was nodig deze hervorming door te voeren om het Deense model te kunnen veilig stellen en de lokale democratie te kunnen versterken, door de politieke beslissingen dichterbij de burger te brengen.

In 2004 werd dan de beslissing genomen en bereikte men een akkoord waarbij de provincies werden afgeschaft. De centrale doelstelling was de creatie van minder, maar grotere gemeenten. Op 1 januari 2007 telde Denemarken nog 98 gemeenten.

De 13 provincies werden vervangen door 5 regio's. Dit is lang een discussiepunt geweest. De provincies bevonden zich namelijk in een gespannen situatie tussen de nationale overheid en de relatief grote lokale overheden.

Na de ontbinding van de provincies werden de bevoegdheden verdeeld onder de nog drie resterende niveaus.

Gemeente als primaire overheid

De vergrote gemeente werd bij deze hervorming als de primaire overheid naar voor geschoven en kreeg een maximaal aantal bevoegdheden met betrekking tot de uitbouw van de Deense welvaartsstaat, gaande van gezondheidszorg over openbaar vervoer tot cultuur, milieu en werkgelegenheid. Sinds kort is ook het beheer van de Deense wegen voor 90% een gemeentelijke bevoegdheid geworden. De gemeentelijke bevoegdheden

zijn niet bij wet vastgelegd maar worden uitgeoefend op basis van een aantal ongeschreven principes.

Die grotere lokale besturen moeten een actievere burgerbetrokkenheid garanderen. De grotere bestuurschaal moet samengaan met de versterking van de lokale democratie. Dit wil niet zeggen dat een ruimere schaal en fusies voor gemeenten de enige oplossingen zijn om de schaalnadelen weg te werken. Ook gemeenten onder de 30.000 inwoners konden blijven bestaan. Maar dan werd van hen wel verwacht dat ze de samenwerkingsverbanden met naburige gemeenten versterken rond bepaalde taken. De intergemeentelijke samenwerking blijft in Denemarken van groot belang om bepaalde schaalnadelen te verhelpen. Toch blijkt dat het gemiddeld aantal inwoners van een Deense gemeente op 55.500 ligt, dus ver boven de vooropgestelde 30.000.

De structurele hervorming had een grote invloed op de lokale besturen maar ook op de Deense staat. Een ingrijpende verandering was de vermindering van het aantal lokale politici. Dit stond echter de ontwikkeling van grotere gemeenteraden met meer politieke macht niet in de weg.

Met de creatie van de regio's is er ook een nieuw institutioneel orgaan ontstaan, de regionale raad. In vergelijking met het vorige orgaan, de "countie" is het totaal aantal leden van de regionale raden teruggebracht van 357 naar 205.

Verdeling bevoegdheden

De gemeenten hebben hun veelheid aan bevoegdheden nog uitgebreid en zijn nu verantwoordelijk voor het merendeel van de welzijnstaken. Ook in Denemarken zijn de lokale besturen voor de

inwoners het eerste en belangrijkste bestuurlijke niveau maar met veel verdergaande bevoegdheden dan in Vlaanderen. Andere bevoegdheden van de Deense lokale overheid omvatten de preventieve gezondheidszorg, sociale voorzieningen, transport en openbaar vervoer, werkgelegenheid en ruimtelijke ordening. De grootste uitgaven van de Deense gemeenten liggen wel bij de sociale voorzieningen.

De vijf nieuwe regio's zijn voornamelijk bevoegd voor de gezondheidszorg, de voorbereiding van regionale ontwikkelingsplannen en voor de oplossing van verschillende operationele taken voor gemeentes. De regio's oefenen ook het toezicht uit op de gemeenten. Het gaat hier enkel om een legaliteitscontrole. De doelmatigheid of schendingen van het algemeen belang worden niet meegevoerd in de controle. De minister van binnenlandse zaken en gezondheid houdt toezicht op de vijf regio's.

De centrale overheid heeft nog enkel die taken die ze niet kan delegeren naar de lokale overheden zoals de openbare orde, defensie, politie, justitie, hoger onderwijs en onderzoek & ontwikkeling.

Besluit

De Deense overheid heeft door de jaren heen het initiatief genomen om de staatsstructuur op een zo efficiënt mogelijke manier te organiseren en heeft tegelijkertijd getracht de burger dichterbij het bestuur te brengen. Denemarken kent een zeer ver doorgevoerde decentralisatie waarbij de nationale overheid zich op vrijwel alle beleidsterreinen beperkt tot beleidsontwikkeling.



Beoordeling subsidieaanvraagdossiers door VIPA

Dienstverlenende rol voor ABB binnen de Vlaamse overheid (VO): ontsluiting van financiële data

De Vlaamse overheid subsidieert via het VIPA¹ de welzijns- en zorginfrastructuur, waarvoor ook OCMW's een aanvraag kunnen indienen. In hoofdzaak betreft het hier subsidieaanvragen voor de bouw of verbouwing van een woonzorgcentrum. De jaarrekeningen van de OCMW's zoals aangeleverd bij het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB) vormen een nuttige aanzet voor de beoordeling van een dergelijke subsidieaanvraag. Deze ontsluiting van financiële data is een mooi voorbeeld van een dienstverlenende rol die ABB opneemt binnen de Vlaamse overheid.

Situering

Binnen de Vlaamse overheid (VO) wordt er steeds meer belang gehecht aan gegevensdeling. Informatie die bij één entiteit beschikbaar is, mag geen tweede keer door een andere entiteit opgevraagd worden.

In de Beleidsbrief Binnenlands Bestuur 2010-2011 is daarom expliciet de volgende doelstelling opgenomen: 2.3 Strategische doelstelling: "Verhogen van de bestuurefficiëntie door gebruik van ICT, gegevensdeling en procesbeheer tussen Vlaanderen, de lokale besturen en de provincies".

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB) maakt hier permanent werk van, ook binnen de mogelijkheden van het bestaande wettelijk kader.

Voor de OCMW's gaat het hierbij over het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 en het ministerieel besluit van 20 juli 2006 tot vaststelling van de

bestandsarchitectuur (BS 13/10/2006). Via deze regelgeving worden de Vlaamse OCMW's verplicht om hun jaarrekening, niet alleen in de oude vertrouwde papieren vorm, maar tevens in elektronische vorm te bezorgen aan de gouverneur, een verplichting die geldt vanaf het boekjaar 2006.

Die besluiten laten het Agentschap voor Binnenlands Bestuur meteen toe om de gegevensbestanden te verzamelen en de verwerkte data te ontsluiten. De gegevens vormen een rijke informatiebron voor zowel de burger, de lokale beleidsverantwoordelijken als voor de Vlaamse overheid zelf.

Om de collega's van het VIPA (Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden) toe te laten hun informatiebehoefte in functie van hun subsidieverleningsproces maximaal in te vullen, werden hen door ABB de ruwe data ter beschikking gesteld.

Omdat ook de code van de verschillende activiteitencentra mee in het uitwis-

selingsprotocol vervat zit, kan men bij het VIPA mits een aantal specifieke selecties en manuele interventies, de cijfers van de OCMW-woonzorgcentra hieruit afzonderen.

De Vlaamse overheid subsidieert via het VIPA de welzijns- en zorginfrastructuur, waarvoor ook OCMW's een aanvraag kunnen indienen. In hoofdzaak betreft het hier subsidieaanvragen voor de bouw of verbouwing van een woonzorgcentrum. De jaarrekeningen van OCMW-woonzorgcentra, zoals aangeleverd bij het Agentschap voor Binnenlands Bestuur vormen een nuttige aanzet voor de beoordeling van een dergelijke subsidieaanvraag.

Na een korte beschrijving van het staal aan bruikbare jaarrekeningen, gaan we in dit artikel dieper in op het belang van die jaarrekeningen voor de verschillende betrokkenen met een bijzondere nadruk op hun gebruik voor de beoordeling van de subsidieaanvraagdossiers.

¹ VIPA: Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden

OCMW-woonzorgcentra: analyse jaarrekeningen 2007-2009

Beschrijving steekproef

In tabel 1 worden per jaar en per provincie zowel het aantal OCMW-woonzorgcentra (wzc) als het aantal gemeenten (gem) met minstens 1 OCMW-woonzorgcentrum weergegeven. In de laatste kolom vinden we voor het jaar 2009 per provincie het aantal door het RIZIV erkende OCMW-woonzorgcentra terug.

	Steekproef						RIZIV
	2007		2008		2009		2009
	WZC	gem	WZC	gem	WZC	gem	WZC
Antwerpen	50	32	52	34	48	30	53
Limburg	21	18	18	16	18	16	23
Oost-Vlaanderen	63	40	63	40	53	32	65
Vlaams-Brabant	27	25	26	24	26	24	29
West-Vlaanderen	56	36	57	36	52	33	56
VLAANDEREN	217	151	216	150	197	135	226

Tabel 1: aantallen woonzorgcentra (WZC) en gemeenten (gem) per provincie

Over de periode 2007-2009 biedt de steekproef voor alle provincies met 80% tot 90% van de RIZIV-populatie een voldoende representatief beeld. In 2009 ligt het aantal in de steekproef opgenomen OCMW-woonzorgcentra (197 in 2009 versus 216 in 2008 en 217 in 2007) en gemeenten iets lager gezien het toch tot 2 jaar duurt vooraleer het proces van rapportering, eventuele correcties en verwerking voor alle OCMW-woonzorgcentra is afgewerkt.

De hoge representativiteit duidt er in ieder geval op dat de verzamelde jaarrekeningen een betrouwbare informatiebron vormen voor de bij de woonzorgcentra betrokken partijen: de burger, de lokale beleidsverantwoordelijken en de Vlaamse overheid via onder meer het VIPA.

Informatie voor de burger

Voor de burger is het interessant te vernemen hoeveel het OCMW-woonzorgcentrum uiteindelijk kost. Hiertoe kijken we voor de gemeenten met minstens 1 OCMW-woonzorgcentrum eerst naar de werkingskosten per gemeentelijke inwoner voor de periode 2007-2009 (tabel 2). Deze kosten omvatten de boekhoudkundige rekeningen 60 t.e.m. 64 van het OCMW-woonzorgcentrum: aankopen voor producten, diensten (incl. interne facturatie), personeelskosten, afschrijvin-

gen, voorzieningen en diverse werkingskosten, maar niet de uitzonderlijke en financiële kosten. De financiële kosten werden buiten beschouwing gelaten gezien de financiering centraal wordt aangestuurd en de verhouding eigen middelen versus financiële schulden afhangt van factoren buiten de werking van het woonzorgcentrum om (zoals o.m. hoe rijk het OCMW/de gemeente zelf is).

	2007	2008	2009
Antwerpen	242,30	258,46	266,96
Limburg	162,82	172,15	177,21
Oost-Vlaanderen	233,18	247,32	266,95
Vlaams-Brabant	169,05	182,99	196,05
West-Vlaanderen	256,07	276,65	289,36
VLAANDEREN	222,49	239,42	250,42

Tabel 2: bedrag (in euro) aan werkingskosten per inwoner van gemeenten met minstens 1 OCMW-woonzorgcentrum

Een OCMW met minstens 1 woonzorgcentrum besteedt in 2009 per gemeentelijke inwoner gemiddeld 250,42 euro aan de werking van het woonzorgcentrum (tabel 2). Dit cijfer kende met de opeenvolgende loonindexeringen in 2008 de sterkste stijging met 7,61% om daarna in 2009 trager te groeien met 4,60%. De werkingskost per gemeentelijke inwoner ligt het laagst in Limburg en Vlaams-Brabant, terwijl Antwerpen, West- en Oost-Vlaanderen het meest besteden per gemeentelijke inwoner. De werkingskosten per inwoner worden grotendeels verklaard door het aantal erkende OCMW-woongelegenheden per inwoner (tabel 3). Zo zien we dat de provincies waar het aantal OCMW-woongelegenheden per 1.000 inwoners het laagst is (Limburg en Vlaams-Brabant met respectievelijk 2,83 en 2,66) eind 2009 ook de laagste werkingskost per inwoner kennen. De provincies met het hoogst aantal OCMW-woongelegenheden per 1.000 inwoners (Oost- en West-Vlaanderen met respectievelijk 5,22 en 5,01) hebben de hoogste werkingskost per inwoner. De werkingskost per inwoner in de provincie Antwerpen vormt hierop een uitzondering.

Beoordeling subsidieaanvraagdossiers door VIPA

	inwoners		woongelegenheden		wgl./1.000 inwoners
	aantal	belang	aantal	belang	
Antwerpen	1.640.966	27,69%	6.474	26,83%	3,95
Limburg	787.491	13,29%	2.228	9,23%	2,83
Oost-Vlaanderen	1.318.932	22,25%	6.886	28,54%	5,22
Vlaams-Brabant	1.011.588	17,07%	2.687	11,14%	2,66
West-Vlaanderen	1.167.861	19,70%	5.855	24,26%	5,01
VLAANDEREN	5.926.838	100,00%	24.130	100,00%	4,07

Tabel 3: per provincie: % belang inwoners, OCMW-woongelegenheden en OCMW-woongelegenheden per inwoner (eind 2009)

Tegenover de werkingskosten staan ook werkingsopbrengsten zoals RIZIV-forfaits en klantenbijdrage van de bewoners van het woonzorgcentrum. De uiteindelijke financiële impact per gemeentelijke inwoner bekomen we dan ook door het werkingstekort of het verschil tussen werkingsopbrengsten en werkingskosten per gemeentelijke inwoner te berekenen (tabel 4).

	2007	2008	2009
Antwerpen	-29,86	-30,77	-29,57
Limburg	-21,60	-14,24	-14,62
Oost-Vlaanderen	-40,00	-29,26	-40,21
Vlaams-Brabant	-29,35	-23,25	-24,00
West-Vlaanderen	-27,57	-22,93	-24,65
VLAANDEREN	-30,94	-25,96	-28,38

Tabel 4: werkingstekort van het wzc in euro per inwoner (van gemeenten met OCMW-woonzorgcentrum)

We stellen een belangrijke afname van het werkingstekort in 2008 vast. In 2008 kunnen de OCMW-woonzorgcentra immers rekenen op een afrekening van het derde luik voor de periode 1 januari 2004 tot 30 juni 2007 (derde luik = financiering voor de meerkost van de sociale akkoorden voor het omkaderend personeel). In vergelijking met de werkingskosten (tabel 2) merken we nu ook een licht gewijzigde rangschikking. Terwijl West-Vlaanderen de grootste werkingskosten per inwoner kent, blijken er ook in verhouding de grootste werkingsopbrengsten tegenover te staan. Dit resulteert erin dat West-Vlaanderen in 2009 ondanks de hoogste werkingskost per inwoner 'slechts' het 3de hoogste tekort heeft, terwijl Oost-Vlaanderen en Antwerpen de grootste tekorten per gemeentelijke inwoner kennen. Voor een mogelijke verklaring verwijzen we naar de analyse van het werkingstekort onder 2.3, waarmee we aanbelden bij de relevante informatie voor de lokale beleidsverantwoordelijken.



Informatie voor lokale beleidsverantwoordelijken

Naast de burger, vinden ook de lokale beleidsverantwoordelijken in de jaarrekeningen informatie via respectievelijk de resultatenrekening en balans een antwoord op tal van vragen zoals:

- Wat is de budgettaire impact van het woonzorgcentrum: wat is het aandeel in het OCMW-budget en welke zijn de voornaamste kosten? (analyse resultatenrekening)
- Welke zijn de kenmerken van de activa van het woonzorgcentrum: gemiddelde grootte, graad van veroudering en subsidiëring? (analyse balans)

Budgettaire impact: aandeel in OCMW-budget en kostenstructuur

Tabel 5 beantwoordt de vraag naar het aandeel van de werkingskosten voor het woonzorgcentrum in de totale werkingskosten van het OCMW.

	2007	2008	2009
Antwerpen	30,86%	31,88%	27,45%
Limburg	42,13%	43,02%	40,56%
Oost-Vlaanderen	40,85%	41,61%	41,02%
Vlaams-Brabant	37,48%	37,97%	40,09%
West-Vlaanderen	50,53%	47,01%	45,50%
VLAANDEREN	38,53%	38,69%	38,12%

Tabel 5: aandeel (%) van de werkingskosten voor het woonzorgcentrum in totale OCMW-werkingskost

De werkingskosten van de Vlaamse OCMW-woonzorgcentra nemen over de tijd heen 38% tot 39% van de totale OCMW-werkingskosten voor hun rekening. Bij een vergelijking tussen de provincies valt op dat de provincie Antwerpen een opmerkelijk lager aandeel van het OCMW-budget aan de ouderenzorg besteedt. Het gemiddelde wordt hier echter naar beneden getrokken door de stad Antwerpen waar in 2009 18,67% van het budget naar ouderenzorg gaat. Bij een grootstad wegen de andere verplichtingen blijkbaar financieel zwaarder door. De resultaten van een eerdere Dexia-studie (Financiën van de OCMW's, december 2010, p.15) liggen in de lijn van onze vaststellingen: het gemiddelde belang ligt daar op 33% met een sterke variatie van 17% voor de grote OCMW's tot 73% voor de kleinste. Vooral landelijke gemeenten blijken volgens diezelfde studie relatief meer aan het woonzorgcentrum te besteden, wat dan weer het grotere aandeel in het OCMW-budget van het landelijke West-Vlaanderen (45,5%) verklaart.

Ook kunnen de beleidsverantwoordelijken hun kosten en werkingstekort afzetten t.o.v. de werkingsopbrengsten. In tabel 6 werd dit voor 2009 uitgevoerd per provincie en op Vlaams niveau, waarbij als basis de werkingskosten (=100%) worden genomen en de kosten en het werkingstekort als % aandeel hiervan worden uitgedrukt:

Provincie	60	61	618	62	631/4	635/7	630	640/8	70/64
Antwerpen	5,71%	27,94%	10,09%	75,41%	0,00%	-0,01%	3,35%	0,06%	-12,46%
Limburg	6,12%	24,38%	8,22%	73,59%	0,01%	0,00%	4,83%	0,06%	-8,99%
Oost-Vlaanderen	7,72%	23,25%	10,84%	80,38%	0,08%	0,08%	6,08%	0,16%	-17,74%
Vlaams-Brabant	6,15%	28,58%	15,65%	73,19%	0,10%	0,02%	5,61%	0,30%	-13,95%
West-Vlaanderen	8,21%	24,61%	8,22%	70,57%	-0,01%	-0,18%	5,74%	0,37%	-9,31%
VLAANDEREN	6,89%	25,77%	10,28%	74,94%	0,03%	-0,03%	4,98%	0,19%	-12,78%

Tabel 6: procentueel aandeel werkingskosten en -tekort versus werkingsopbrengsten voor OCMW-woonzorgcentra in 2009

61= diensten en diverse leveringen, 618= interne facturatie, 62=bezoldigingen, 631/4= waardeverminderingen op voorraden en werkingsvorderingen, 635/7= voorzieningen, 630=afschrijvingen, 640/8=andere werkingskosten, 70/64: werkingsresultaat

Nemen we het % werkingstekort als maatstaf voor financiële prestatie, dan blijken Limburg en West-Vlaanderen met respectievelijk -8,99% en -9,31% het best te presteren. Het grootste percentage werkingstekort stellen we vast bij Oost-Vlaanderen (-17,74%).

Wat verklaart nu die provinciale verschillen in werkingstekorten? Daartoe gaan we dieper in op het relatief aandeel van de kostensoorten per provincie. Zo ligt het relatief aandeel van de personeelskosten in West-Vlaanderen (70,57%) beduidend onder dat van Oost-Vlaanderen (80,38%), wat ook kan geïnterpreteerd worden als een relatief hogere dekking in West-Vlaanderen van de personeelskosten met werkingsinkomsten (RIZIV-subsidies en dagprijzen). Aangezien in 2009 de dagprijzen in Oost- en West-Vlaanderen met respectievelijk 39,64 en 38,52 euro dicht bij elkaar liggen, vormt de RIZIV-subsidiëring mogelijks de oorzaak. Hoewel dit nog nader moet onderzocht worden, kan een verklaring er in bestaan dat als gevolg van een hoger zorgprofiel en/of RVT-erkenningen in West-Vlaanderen een groter aandeel van de personeelsinzet door het RIZIV wordt gesubsidieerd.

De cijfers op zich dienen natuurlijk ook genuanceerd. Zo kan de wijze van toerekening van kosten (bvb. centrale keuken) en opbrengsten (bvb. uit Gemeentefonds) de vergelijking in belangrijke mate verstoren. In ieder geval vormen de cijfers een eerste aanzet om de eigen werking te analyseren.

Activa woonzorgcentrum: gemiddelde grootte, graad van veroudering en subsidiëring

De grootte van het woonzorgcentrum kan gemeten worden aan de hand van de boekwaarde van de materiële vaste activa (tabel 7), dit is de aanschaffingswaarde na aftrek van de afschrijvingen voor veroudering. Om vertekening te voorkomen, werden de woonzorgcentra

zonder activa (bepaald aan de hand van de oorspronkelijke aanschaffingswaarde) uit de steekproef weggelaten.

	2007	2008	2009
Antwerpen	4.657.042,92	4.518.585,71	5.037.168,25
Limburg	2.962.040,96	2.787.831,24	2.748.720,62
Oost-Vlaanderen	3.784.900,26	3.870.638,30	4.180.723,32
Vlaams-Brabant	3.759.821,44	4.120.857,58	4.571.435,58
West-Vlaanderen	4.036.709,35	4.116.396,87	4.429.877,36
VLAANDEREN	3.968.085,83	4.031.363,66	4.375.890,00

Tabel 7: boekwaarde vaste activa (20/28)-rekening in euro per OCMW-woonzorgcentrum

Gedurende de geanalyseerde periode blijkt de boekwaarde van de activa per woonzorgcentrum tussen de 3,8 en het 5 miljoen euro te schommelen, met uitzondering voor Limburg waar een woonzorgcentrum gemiddeld een opmerkelijk lagere boekwaarde kent, met name van 2,7 miljoen tot 3,0 miljoen euro.

De kans op een investering en mogelijk daaraan verbonden subsidieaanvraag verhoogt naarmate de ouderdom van het actief stijgt of zijn boekwaarde daalt. Vandaar dat ook de verhouding tussen boekwaarde en aanschaffingswaarde de beleidsverantwoordelijken interesseren zal. Aangezien de gebouwen de langste levensduur hebben, bekijken we hier enkel de aangekochte en geleaste gebouwen (tabel 8).

	2007	2008	2009
Antwerpen	55,75%	54,79%	53,53%
Limburg	46,37%	45,62%	42,25%
Oost-Vlaanderen	67,17%	66,32%	65,01%
Vlaams-Brabant	65,75%	66,05%	66,17%
West-Vlaanderen	66,68%	66,87%	64,12%
VLAANDEREN	61,84%	61,57%	59,68%

Tabel 8: verhouding boekwaarde (2210+2501) versus aanschaffingswaarde (22100+25010) gebouwen

Het Vlaamse gemiddelde aandeel van de boekwaarde zakt slechts licht van 61,84% naar 59,68% gedurende de geanalyseerde periode (tabel 8), wat erop wijst dat alle woonzorgcentra na verloop van tijd investeren in nieuwe infrastructuur. Zowel voor Antwerpen als voor Limburg ligt het aandeel van de boek- versus de aanschaffingswaarde onder het Vlaamse gemiddelde. Voor de provincie Antwerpen worden de cijfers echter vertekend door het relatief lage percentage van de boekwaarde van de woonzorgcentra van de stad Antwerpen. Alhoewel in 2009 het Zorgbedrijf Antwerpen werd opgestart, werden in tabel 8 voor een goede vergelijking over de tijd ook in 2009 nog de activa van de woonzorgcentra van het zorgbedrijf mee opgenomen. In Limburg draagt de hoge afschrijvingsgraad dan weer bij tot een minder dan gemiddelde boekwaarde van de activa (vergelijk met tabel 7).

	2007	2008	2009
Antwerpen	28,47%	28,80%	31,72%
Limburg	40,20%	43,17%	43,91%
Oost-Vlaanderen	35,50%	37,50%	46,13%
Vlaams-Brabant	36,59%	34,50%	36,75%
West-Vlaanderen	37,23%	39,02%	35,90%
VLAANDEREN	34,34%	35,41%	37,71%

Tabel 9: boekwaarde investeringssubsidies versus boekwaarde subsidiabele vaste activa (= vaste activa excl. oprichtingskosten, immateriële vaste activa, overige vaste activa, activa in aanbouw en deelnemingen)

Indien we tot slot de investeringssubsidies afzetten t.o.v. de subsidiabele vaste activa, bemerken we, behalve voor West-Vlaanderen, voor de periode 2007-2009 een stijgende tendens van de subsidiëeringsgraad. De stijging lijkt het aanzienlijkst in Oost-Vlaanderen waar de subsidiëeringsgraad stijgt van 35,5% tot 46,13%. Dit moet echter genuanceerd worden omdat van alle provincies het aantal waarnemingen in 2009 het sterkst gedaald is (53 in 2009 versus 63 in 2007 en 2008, zie tabel 1).

Informatie voor subsidiërende overheden (VIPA)

Tot slot vormt de jaarrekening een handig werkinstrument voor de Vlaamse overheid. Zo gebruikt het VIPA (Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden) de jaarrekeningen ook voor de financiële analyse bij de beoordeling van de subsidieaanvraag. Als subsidieverstrekker en partner bij uitstek voor de welzijnszorginfrastructuur deelt het VIPA samen met het OCMW de dubbele bekommernis van een dagprijs die zowel voor de bewoner betaalbaar, als voor de gemeente financieel houdbaar is. Dit laatste betekent een aanvaardbaar tekort waarbij een vergelijking met de jaarrekeningen van gelijkaardige OCMW-woonzorgcentra een belangrijk referentiepunt vormt. Eerder hebben we de kostenstructuur ontleed voor 2009. In tabel 10 vermelden we de werkingstekorten voor de volledige geanalyseerde periode 2007-2009:



	2007	2008	2009
Antwerpen	-14,06%	-13,51%	-12,46%
Limburg	-15,30%	-9,02%	-8,99%
Oost-Vlaanderen	-20,71%	-13,42%	-17,74%
Vlaams-Brabant	-21,01%	-14,55%	-13,95%
West-Vlaanderen	-12,07%	-9,04%	-9,31%
VLAANDEREN	-16,15%	-12,16%	-12,78%

Tabel 10: werkingstekort als % van werkingsopbrengsten

Om het vooropgestelde resultaat te kunnen bereiken, kan zowel gesleuteld worden aan de opbrengsten als aan de kosten. Bij verhoging van het zorgprofiel, zal ook het zorgforfait toenemen.

Ook verantwoordt een nieuwbouw een verhoging van de bewonersbijdrage. Vanuit de bekommernis van betaalbare zorg (VIPA-oprichtingsdecreet 2 juni 2006, art.4) probeert het VIPA de aanvrager ook steeds een spiegel voor te houden met betrekking tot een aanvaardbare dagprijs. Hierbij wordt steeds rekening gehouden met vergelijkbare dagprijzen in de onmiddellijke regio. Indien de dagprijsverhoging op zich niet volstaat, kan in tweede instantie de kostenstructuur onder de loep worden genomen. Een belangrijk hulpmiddel vormen opnieuw de jaarrekeningen van vergelijkbare OCMW-woonzorgcentra. Het VIPA toetst daartoe de kostenstructuur af met het provinciale gemiddelde, waarbij het OCMW-bestuur uitgebreid de mogelijkheid krijgt tot toelichting en nuancering van de cijfers. Een gebrekkige toerekening van de algemene kostenplaatsen (bvb. keuken) kan immers een consistente vergelijking in de weg staan. Zelfs na nuancering van de cijfers, kan het OCMW eventueel besluiten dat bepaalde kostenoptimalisaties nog niet tot uitdrukking werden gebracht in het financieel plan. Enerzijds werkt een nieuwbouw kostenverlagend onder de vorm van energiebesparingen en efficiëntere wandelafstanden. Anderzijds kan er bewust gezocht worden naar een optimalere benutting van de bestaande middelen, waarvoor men opnieuw kan terugvallen op de jaarrekeninginformatie. Vanwege het belang van de personeelskosten, mag een vergelijking van de personeelskost per bewoner met OCMW-woonzorgcentra met vergelijkbaar zorgprofiel zeker niet ontbreken. Bij een gemiddeld hogere personeelskost per bewoner, ligt de oorzaak mogelijks bij hetzij een hogere personeelskost per voltijdse equivalent (bvb. door een hogere anciënniteit of door een hogere afwezigheid), hetzij bij een te hoge personeelsinzet per bewoner. De laatste is mee afhankelijk van het aandeel van RVT-erkenningen voor de zwaardere zorgprofielen (B-, C-profielen en personen met dementie). Hoe groter de spanning tussen het aandeel van bewoners met een zwaar zorgprofiel en het aandeel van RVT-erkende woongelegenheden, hoe hoger de niet door RIZIV gedekte personeelskost en mogelijk hoe hoger het aandeel personeel dat bovennorm werkt en wordt gefinancierd door het OCMW.

Slotsom is dat het rijkelijk beschikbare materiaal aan jaarrekeningen van het OCMW-woonzorgcentrum een uitgelezen kans biedt tot zelfevaluatie en mogelijke bijsturing van de werking. Het VIPA maakt hiervan bij de subsidieaanvraag in overleg met het OCMW-bestuur gebruik zodat de uitbating van de nieuwe infrastructuur ook financieel een succesverhaal wordt voor alle belanghebbenden: bewoners, personeel, de lokale beleidsverantwoordelijken en de belastingbetaler. Vandaar dat ook het nodige belang mag gehecht worden aan een consistente en transparante rapportering.

ABB neemt zich voor om ook in de toekomst een rol te blijven spelen in de verzameling en ontsluiting van data van de lokale besturen voor verschillende andere Vlaamse entiteiten. Het is motiverend om te zien hoe sectorale administraties zoals het VIPA ruwe data kunnen gebruiken in de creatie van relevante operationele informatie en beleidsinformatie.

Voor ABB zal de totstandkoming van de digitale rapportering in het kader van de nieuwe Beleids- en Beheerscyclus (BBC) een nieuwe belangrijke stap inhouden op de weg naar een beleidsinformatiecentrum over de lokale sector en dienstverlening aan andere entiteiten.

Referenties:

- Agentschap voor BinnenlandsBestuur, verzamelde OCMW-jaarrekeningen 2007-2009;
- Belgisch Staatsblad, Decreet tot omvorming van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden, 02/06/2006, Brussel;
- Dexia, Financiën van de OCMW's: OCMW's in Vlaanderen, december 2010, Brussel.



Het Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen (ESR) voor lokale besturen

Het Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen (ESR) is een Europees statistisch instrument dat toelaat om economieën te vergelijken. Oorspronkelijk opgezet om het overheidsbeleid te ondersteunen is het uitgegroeid tot een instrument om de overheid te inspecteren. Ook voor lokale overheden zijn de ESR-resultaten van belang.

Voorgeschiedenis

In de tweede helft van de vorige eeuw groeide, voornamelijk in westerse landen, de behoefte om over cijfergegevens te beschikken, waarmee de totale economie van een regio, land of groep van landen, de elementen waaruit deze economie is samengesteld en haar betrekking met andere economieën in kaart konden worden gebracht. Vergelijkingen tussen economieën werden daardoor mogelijk.

Om deze gegevens systematisch en uitvoerig te gaan verzamelen werd een internationaal vergelijkbaar boekhoudkundig raamwerk opgezet: System of National Accounts (SNA). Deze richtlijn kwam onder impuls van de Verenigde Naties tot stand. De eerste versie ervan werd in 1953 gepubliceerd, de meest recente dateert van 2008.

Sinds de herziening van 2003 berust de verantwoordelijkheid over het SNA bij het Intersecretariaat Working Group on National Accounts (ISWGNA).

Eenvoudig gezegd is dit een werkgroep die naast de Verenigde Naties ook het IMF, de Europese Commissie, de OESO en de Wereldbank omvat.



Het is de bedoeling dat de economieën deze richtlijnen zouden gebruiken om eigen boekhoudkundige regels te gaan opzetten. Op basis van SNA 1993 werd het in Europa reeds bestaande ESER 1970 (Europees Stelsel van Economische Rekeningen) vervangen door ESR 1995 (Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen).

Aangezien dergelijke nationale boekhoudregels trends op lange termijn (tientallen jaren) moet kunnen vastleggen, is het niet de bedoeling dat deze geregeld fundamenteel worden aangepast. Nieuwe standaarden hebben dan ook enkel als bedoeling om verfijningen aan de bestaande aan te brengen. Zoals in het ESR-handboek aangegeven is het

ESR in overeenstemming gebracht met de begrippen en classificaties die in veel andere sociale en economische statistieken worden gebruikt (zoals werkgelegenheidsstatistieken, industriestatistieken en statistieken van de buitenlandse handel). In eerste instantie is ESR een statistisch instrument om overheidsbeleid te ondersteunen.

ESR als inspecteur

De laatste jaren is de ESR95 verder uitgegroeid tot een instrument om de overheid te inspecteren. Dit aspect werd verder uitgediept sinds de invoering van de euro. In functie van het voeren van een degelijk Europees monetair beleid is het belangrijk om de resultaten van de overheid en haar optreden binnen aanvaardbare grenzen te houden. Zo werd in 1992 in het verdrag van Maastricht een eerste begrotingsdiscipline afgesproken, de "Maastrichtnorm". Deze norm stelt ondermeer dat het tekort van het bruto binnenlands product van een EU-lidstaat de 3% niet mag overschrijden. Dit tekort bestaat uit de saldi op de begrotingsuitvoering van de federale overheid, de regionale overheden, de lokale overheden en de sociale zekerheidsfondsen.

Nood aan actuele en betrouwbare resultaten

De behaalde resultaten hebben echter slechts waarde als de verzamelde resultaten zowel actueel als betrouwbaar zijn. Met actueel wordt bedoeld dat elke Europese lidstaat zijn gegevens zo kort mogelijk na het afsluiten van een kalenderjaar aan Eurostat bezorgt. Eurostat is een organisatie binnen de Europese Commissie belast met de uitvoering van het communautaire statistische programma. Dit betekent dat zij zowel belast is met de verdere ontwikkeling van de ESR en andere normen en standaarden voor de productie van onafhankelijke en betrouwbare

statistieken, als met de verspreiding van deze statistieken.

Gelet op de recente gebeurtenissen, waarbij door bepaalde lidstaten onjuiste informatie aan Eurostat werd verstrekt, is de vraag naar controle op de aangeleverde financiële resultaten van de lidstaten sterk toegenomen.

De Raad van de Europese Unie stelde in die zin een ontwerprichtlijn tot vaststelling van voorschriften voor begrotingskaders van de lidstaten op.

Het voorstel zou onder meer betekenen dat vanaf 2014 :

- De overheidsboekhouding van de Europese lidstaten de ESR-regels zouden volgen;
- De overheidsboekhouding onderworpen is aan interne controle en audit;
- De lidstaten de financiële gegevens van de federale en regionale overheden, evenals de sociale zekerheidsfondsen maandelijks en vóór het einde van de maand volgend op de maand waarover gerapporteerd wordt, op kasbasis zouden bekend maken;
- De lidstaten de financiële gegevens van de lokale besturen op kwartaalbasis en vóór het einde van het kwartaal volgend op het kwartaal waarover gerapporteerd wordt, eveneens op kasbasis zouden bekend maken;
- De lidstaten de methodologie om de gegevens op kasbasis met de gegevens op ESR-basis in overeenstemming te brengen, zouden publiceren;
- De lidstaten dienen over een begroting te beschikken, die zich houdt aan de Europese regels inzake tekort en schuld;
- De lidstaten over een meerjarenplan beschikken dat met de begrotingsdoelstellingen op middellange termijn rekening houdt.

ESR-sectoren: wat is een "overheid"?

Om te weten wat precies met "overheid" wordt bedoeld, moeten we naar ESR-indeling en de definities van de onderscheiden ESR-sectoren kijken.

De totale economie wordt in de ESR ingedeeld in 5 sectoren:

- niet-financiële vennootschappen (producenten van goederen en niet-financiële diensten)
- financiële instellingen (banken, verzekeringsinstellingen...)
- overheid (federale, regionale en lagere overheid evenals de sociale verzekeringsinstellingen)
- huishoudens (gezinnen, individuele personen, eenmanszaken...)
- instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens.

Een sector bestaat uit institutionele eenheden. Deze werkelijke economische eenheid kan zelfstandig goederen en activa bezitten, verplichtingen aangaan en economische activiteiten en transacties met andere eenheden verrichten.

Lokale overheden behoren tot de sector "overheid". Tot de lokale overheden behoren ook de instellingen zonder winstoogmerk die onder toezicht staan van en voornamelijk gefinancierd worden door de lagere overheid. Hun bevoegdheid is daarnaast beperkt tot het economisch gebied van de lagere overheid.

Het is niet omdat een lokale overheid een bepaalde institutionele eenheid (bijvoorbeeld autonoom gemeentebedrijf, extern verzelfstandigd agentschap, intercommunale...) opricht, de eenheid sowieso onder de sector "overheid" geclassificeerd wordt. Om tot de overheid gerekend te worden, moet de eenheid voldoen aan volgende drie criteria:

- Het moet gaan om een institutionele eenheid.
- Een institutionele eenheid betekent:

- » het beschikken over zelfstandige beslissingsbevoegdheid
- » het voeren van een volledige boekhouding.
- Producenten die geen institutionele eenheid zijn, moeten worden ingedeeld bij de institutionele eenheid waartoe zij behoren (bijvoorbeeld intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid).
- De institutionele eenheid is een overheidsproducent (in tegenstelling tot een particuliere producent). Zeggenschap is een essentieel criterium om te oordelen of een institutionele eenheid al (overheidsproducent) dan niet (particuliere producent) onder toezicht van de overheid staat. Onder "zeggenschap" wordt verstaan:
 - » de mogelijkheid om het algemeen beleid te bepalen (dit kan bijvoorbeeld ook op basis van een beslissing van de gemeenteraad)
 - » het benoemen van de meerderheid van de bestuurders of het aanstellen van de directieleden of managers
 - » toereikend, maar niet noodzakelijk, is het bezit van meer dan de helft van de aandelen.
- De institutionele eenheid in handen van de overheid is een niet-marktproducent.

We spreken van een niet-marktproducent wanneer de productiekosten voor minder dan de helft uit de verkoop worden gedekt.

Nieuwe boekhoudregels voor lokale overheden

In uitvoering van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van openbare centra voor maat-

schappelijk welzijn werd op 25 juni 2010 het besluit van de Vlaamse Regering op de beleids- en beheerscyclus van gemeenten, provincies en OCMW's goedgekeurd. De boekhoudregels die erin zijn opgenomen laten het Agentschap voor Binnenlands Bestuur toe om een ESR-rapportering mogelijk te maken. De aanrekeningsregels in het besluit van de Vlaamse Regering zijn, net zoals de ESR-aanrekeningsregels, gebaseerd op transactiebasis. Dit betekent dat men meer oog heeft voor het moment waarop de transactie plaatsvindt dan het ogenblik waarop de transactie betaald of ontvangen wordt.

Bovendien blijft ESR zijn macro-economische functie uiteraard behouden en is het vanuit dat standpunt belangrijk dat via de boekhouding het verloop van de stromen in kaart worden gebracht. Dat het met andere woorden voor iedere transactie duidelijk is tussen welke (sub)sectoren de transactie heeft plaats gevonden.

Indien de provincie bijvoorbeeld een gezinsbelasting heft, dan is deze duidelijk een transactie tussen de overheid en de huishoudens. Het aankopen van kantoorbenodigdheden door een OCMW bij een vennootschap is dan weer een transactie tussen een overheid en een niet-financiële vennootschap. Dit werd via de opname van een genormaliseerd stelsel van economische sectorcodes in het ministerieel besluit beleids- en beheerscyclus gemeenten, provincies en OCMW's van 1 oktober 2010 gerealiseerd.

Inzameling ESR-gegevens

Om de ESR-gegevens voor de lokale overheidssector snel te kunnen genereren werd in het besluit van de Vlaamse Regering de digitale verzameling van bepaalde budget- en boekhoudgegevens opgenomen. Het is van groot belang de jaarrekening zo snel mogelijk na het af-

sluiten van het financiële boekjaar vast te stellen. Niet alleen voor het bestuur zelf, maar het staat ook ten dienste bij de opmaak van de geconsolideerde rekening van de lokale overheidssector als geheel.

Bij gebrek aan een vastgestelde jaarrekening op 30 juni van het jaar dat volgt op het financiële boekjaar, dient het bestuur de gegevens over het ontwerp van de jaarrekening reeds in een digitaal bestand aan de Vlaamse Regering over te maken. Dit laat de Vlaamse overheid toe om de cijfergegevens van de lokale sector met haar gegevens te consolideren.

Deze stap is belangrijk omdat op Belgisch niveau de begrotingsdoelstellingen over de federale en regionale overheden worden verdeeld. Het zijn de regionale overheden die er moeten op toezien dat de begrotingsdoelstellingen van de lokale overheden gehaald worden. Eventuele tekorten bij de lokale overheid dienen dan te worden opgevangen door de betrokken regionale overheid.

Het is in eerste instantie het bestuur die de correctheid van de jaarrekeningen dient te waarborgen, via interne controle of organisatiebeheersing. Alle instanties begaan met het opvolgen van ESR-resultaten, met als koploper Eurostat, dringen er bij de lidstaten op aan dat dit ook effectief gebeurt.

Besluit

Het is duidelijk dat ESR-resultaten voor de lokale overheden belangrijk zijn en dat in de toekomst hieraan nog meer aandacht zal worden besteed. Afhankelijk van beslissingen op Europees niveau is het wellicht niet uit te sluiten dat aan de huidige regelgeving voor financiële rapportering door lokale overheden nog verdere verfijningen zullen dienen te worden aangebracht.

Richtlijnig

Coördinatie van de onderrichtingen over de gemeentefiscaliteit **Omzendbrief BB 2011/1 van 10 juni 2011 B.S. 4 juli 2011**

De nieuwe gecoördineerde omzendbrief gemeentefiscaliteit BB 2011/1 vervangt alle vorige omzendbrieven over gemeentefiscaliteit en is bedoeld als handleiding voor de gemeentebesturen bij de vestiging van gemeentebelastingen.

In het eerste hoofdstuk van deze omzendbrief wordt het wettelijk kader van de gemeentelijke fiscale bevoegdheid geschetst, worden een aantal basisbegrippen toegelicht en enkele algemene aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2 verschaft meer uitleg bij de procedure voor de vestiging, de invordering en de geschillenregeling. In het laatste hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal specifieke gemeentebelastingen die door wettelijke of decretale bepalingen zijn geregeld of waarbij rekening moet worden gehouden met bijzondere aandachtspunten.

Raadpleging van de bevolkingsregisters voor interne doeleinden **Omzendbrief BB 2011/2 van 1 juli 2011**

De gemeentelijke diensten en de diensten die afhankelijk zijn van het OCMW kunnen de bevolkingsregisters alleen raadplegen voor interne doeleinden. Aan de inhoud van het begrip 'interne doeleinden' is evenwel geen sluitende definitie gegeven. Op basis van een overleg van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur met de FOD Binnenlandse Zaken en met de voorzitter van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer werden een aantal richtlijnen opgesteld. Vlaams minister Geert Bourgeois verzoekt de gemeentebesturen en de OCMW-besturen deze richtlijnen strikt in acht te nemen.

Omzendbrief BB 2011/3 van 15 juli 2011

Instructies voor het opstellen van de meerjarenplannen en de budgetten 2012 van de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Vlaamse Gewest

De omzendbrief bevat de instructies voor de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor het opstellen van hun meerjarenplannen en hun budgetten voor 2012. In het eerste deel van de omzendbrief staan de instructies voor de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die als pilootbestuur vanaf het financiële boekjaar 2011 of 2012 al werken volgens de nieuwe beleids- en beheerscyclus. Het tweede deel bevat de instructies voor de besturen die in 2012 nog niet de principes van de nieuwe beleids- en beheerscyclus zullen toepassen. In het derde en vierde deel van deze omzendbrief staan een aantal bijzondere instructies voor respectievelijk de gemeenten en voor beide besturen samen.

Omzendbrief BB 2011/4 van 14 oktober 2011

Beslissingen tijdens het jaar van de gemeenteraads-, stadsdistrictsraads- en provincieraadsverkiezingen en gebruik van informatiemiddelen

Het is een algemene regel van behoorlijk bestuur dat de gemeentelijke, OCMW- en provinciale overheden, in het jaar van de verkiezingen, de nodige voorzichtigheid aan de dag leggen, onder meer door geen beslissingen meer te nemen die het beleid van de nieuwe raden of de toekomstige financiële situatie zouden hypothekeren.

De verstrekte informatie in gemeentelijke en provinciale informatiebladen of andere publicaties, uitgaande van en betaald door het bestuur, moet neutraal en objectief zijn en niet politiek gekleurd.

Tevredenheidsbarometer voor de lokale besturen: de nulmeting

In de BinnenBand van juni 2011 (jaargang 16, 73), werd al een korte toelichting gegeven omtrent het opzet van de tevredenheidsbarometer. Deze uiteenzetting ging gepaard met een warme oproep aan de lokale besturen om mee te werken aan deze bevraging. Intussen heeft de Studiedienst van de Vlaamse Regering de data bestudeerd, wat ons toelaat om een kort overzicht te geven van de voornaamste resultaten.

Situering

In het Vlaamse regeerakkoord werd aangekondigd dat in de periode 2009-2014 werk wordt gemaakt van een meer slagkrachtige overheid. De noodzaak van een performante overheid en administratie vinden we ook terug in het Pact 2020 dat de Vlaamse overheid afsloot met de sociale partners en het middenveld. Met het **Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid** wil de Vlaamse Regering samen met haar administratieve diensten hiertoe belangrijke stappen zetten die op korte termijn tot tastbare en meetbare resultaten moeten leiden. Finaal moet het actieprogramma leiden tot een **effectievere en efficiëntere dienstverlening aan de bevolking, de bedrijven/organisaties en ook aan de lokale besturen**. Eigen aan de aanpak van het programma is dat men niet enkel en alleen oog heeft voor "besparingen", maar ook de **kwaliteit van de dienstverlening** hoog in het vaandel draagt.

De tevredenheidsbarometer is een meetinstrument dat ons moet toelaten om de **gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening van de Vlaamse administratie ten aanzien van de doelgroepen** in kaart te brengen. De lokale overheden zijn de eerste doelgroep die zijn mening mag geven.

Doel bevraging

Het opzet van de tevredenheidsbarometer is een **globale beoordeling van de dienstverlening van de Vlaamse administratie**.

Dit impliceert dat we **geen evaluatie van het politieke beleid** beogen, wel de appreciatie van de dienstverlening door de Vlaamse administratie.

Het is eveneens niet de bedoeling om de dienstverlening van specifieke diensten te beoordelen, hiervoor kunnen we verwijzen naar het klantentevredenheidsonderzoek. Met de tevredenheidsbarometer wensen we wel te komen tot een meer **globale appreciatie op strategisch niveau**. Hiertoe bestuderen we per doelgroep een aantal generieke dienstverleningsprocessen en een algemene appreciatie van verschillende kwaliteitskenmerken. Naast de uitwerking op maat van de doelgroep, werd hierbij gewaakt over de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de doelgroepen.

Data en onderzoeksgegevens

Aan wie werden de vragen gericht? Het steekproefkader bestaat uit **alle provincies (5), alle gemeenten (308) en alle OCMW's (308) in het Vlaamse Gewest**. Dit maakt dat onze totale onderzoekspopulatie of "universum" **621 steekproefeenheden**

telt. We hebben ons gericht tot de griffiers van de provinciebesturen, de secretarissen van de gemeenten en van de OCMW's. Deze personen hebben de eindverantwoordelijkheid bij het aanvragen van subsidies/(co-) financiering, van erkenningen en vergunningen en zij hebben het meest volledige zicht op de verschillende types van dienstverlening vanwege de Vlaamse administratie.

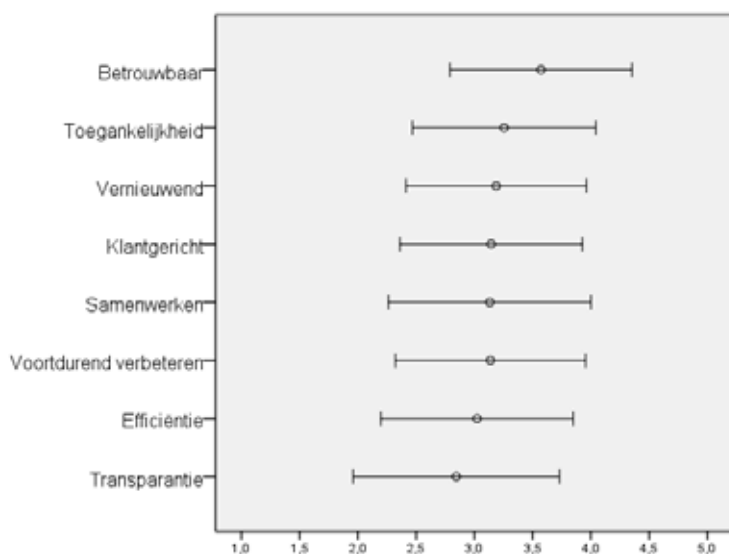
Bij de bevraging werd er geopteerd voor de combinatie van een webenquête (tijdens de maand juni 2011) en een postenquête (verstuurd op 28 juni 2011). Dit leverde ons respectievelijk 261 (via web) en 124 (postaal) ingevulde enquêtes op. Hiermee kan het onderzoek bogen op een bevredigende **respons van 62,0%**. Deze groep is representatief rekening houdend met het type bestuur (OCMW/gemeente/provincie), de provincie en het soort gemeente (naar grootte en sociaal economische typologie) waarin de secretarissen/griffiers werkzaam zijn.

Een blik op voornaamste resultaten

Met dit eerste rapport beschikken we over een nulmeting voor de lokale besturen. We kunnen nog geen uitspraken doen over evoluties doorheen de tijd. Ook wat de vergelijkingen met andere doelgroepen betreft is het nog even wachten.

Niettemin, levert deze eerste meting een aantal belangrijke inzichten op die ons een beeld geven van hoe de lokale besturen staan tegenover de Vlaamse administratie.

Vooreerst peilden we in de vragenlijst naar de kwaliteiten die men de Vlaamse administratie spontaan toedicht. Meer specifiek werd er gevraagd hoe de Vlaamse administratie scoort op de volgende kenmerken: klantgerichtheid, betrouwbaarheid, samenwerken, voortdurend verbeteren, transparantie, efficiëntie, vernieuwend en toegankelijkheid. Dit zijn de kenmerken die centraal komen te staan in het Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid. De scores op de verschillende schalen worden weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: De reputatie van de Vlaamse administratie in acht kwaliteitskenmerken

Zo zien we dat de Vlaamse administratie relatief goed scoort wat de betrouwbaarheid betreft die deze uitstraalt bij (de administratie van) de lokale besturen. Van alle kwaliteitsdimensies, zien we dat het aspect transparantie relatief minder goed scoort.

Beoordeling dienstverlening over de bestuursniveaus heen

Hoewel we vooralsnog geen metingen hebben doorheen de tijd, kunnen we wel vergelijken met de appreciatie van verschillende kwaliteitskenmerken van administraties van andere besturen. Globaal genomen vinden we een positievere appreciatie naarmate het bestuur spreekwoordelijk dichter staat bij de burger/lokale overheid. De lokale administraties geven zichzelf de beste scores. Op het lokale niveau kunnen we bovendien het onderscheid maken tussen de gemeentelijke administratie en deze van het OCMW. Hierbij zien we dat het OCMW steevast positiever wordt beoordeeld.

tevredenheid en het vertrouwen van de lokale overheden over de dienstverlening kunnen we uitdrukken door middel van een score gaande van 0 tot 10. Wat de tevredenheid over de Vlaamse administratie betreft, vinden we een gemiddelde score van 6,22. De gemiddelde score voor het vertrouwen bedraagt 6,40.

Appreciatie generieke processen

Daarnaast werden een aantal generieke processen in de dienstverlening van de Vlaamse administratie bevestigd. Globaal genomen zien we een **hogere algemene tevredenheid over de uitoefening van het bestuurlijk toezicht, in vergelijking met de algemene tevredenheid over de verstrekking van subsidies/(co-)financiering en het verlenen van vergunningen** (gemiddelde scores op een elfpunten-schaal gaande van 0 tot 10 van resp. 6,49 tegenover 5,94 en 5,71).

Globaal genomen is er een hoge tevredenheid over de **correctheid en de volledigheid van de informatie die door de Vlaamse administratie wordt verstrekt**. Als we deze dienstverleningsaspecten grondiger analyseren, zien we dat de **hoeveelheid informatie die men als lokale overheid aan de Vlaamse administratie moet meedelen** voor het verkrijgen van de subsidies/(co-)financiering bijzondere aandacht verdient. Bijna de helft van de lokale (gemeentelijke en OCMW-) administraties is hier ontevreden over. Het is duidelijk dat er voor de Vlaamse administratie nog progressie te maken is door het gebruik van authentieke databronnen en de integratie en de afstemming van administratieve gegevens. Binnen de Vlaamse overheid lopen er alvast diverse projecten om de informatiearchitectuur te optimaliseren.

Bij het verlenen van vergunningen worden de snelheid van de aflevering van de vergunning zelf en de behandelingster-

Uit de analyse leren we ook dat de lokale overheden **wel degelijk het onderscheid maken in hun appreciatie van de verschillende bestuurlijke niveaus**. In hun ogen is de overheid alvast geen monolithisch geheel.

De verschillen in de appreciatie van de verschillende bestuursniveaus vinden we ook terug bij de algemene tevredenheid en het vertrouwen dat men heeft. De

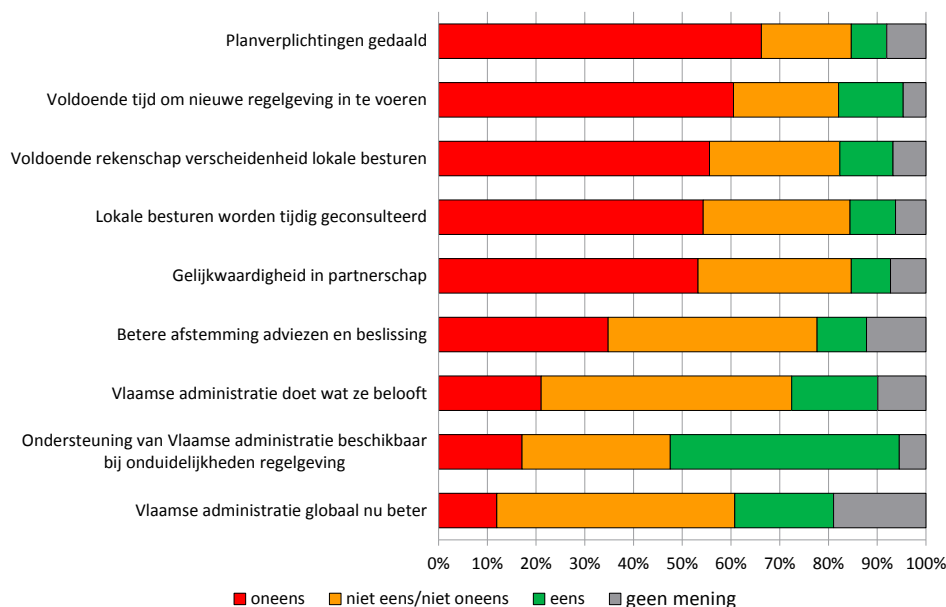
mijn minder positief beoordeeld. Zo is ongeveer een kwart van de lokale besturen (heel) ontevreden over deze aspecten van de dienstverlening. Ook de hoeveelheid gevraagde informatie, in verhouding tot het belang van de vergunning, is een aandachtspunt. Het grootste knelpunt is evenwel de afstemming tussen de vergunningen die door verschillende administraties worden verleend. Hierover is slechts een vijfde tevreden, terwijl 45% er (heel) ontevreden over is. Samen met de correctheid van de gegeven informatie is deze afstemming doorslaggevend voor de globale appreciatie. In het Meerjarenprogramma Slagkrachtige overheid loopt een project rond het versnellen van de procedures.

Interessante vaststelling is de hoge tevredenheid over de (klant-)vriendelijkheid van het administratieve personeel dat instaat voor de concrete dienstverlening aan de lokale administraties.

Hoe doet de Vlaamse administratie het in de ogen van de lokale besturen?

De stelling dat de Vlaamse administratie het globaal genomen beter doet dan een jaar geleden, wordt slechts door een vijfde van de lokale besturen onderschreven. Evenveel lokale besturen kunnen niet antwoorden op die vraag, terwijl de helft neutraal antwoordt. Daarnaast is een derde van de lokale besturen van oordeel dat de afstemming van adviezen en beslissingen van de Vlaamse administratie er niet op vooruit is gegaan. Slechts één op tien is wel die mening toegedaan. Het geeft aan dat **slagkracht van de Vlaamse administratie onlosmakelijk verbonden is met de intra-ambtelijke verhoudingen** zoals deze ook aan bod komen in het Charter voor Politiek-Ambtelijke Samenwerking.

Uit de analyses komt wel naar voor dat men tevreden is over de ondersteuning vanuit de Vlaamse administratie wat betreft het verduidelijken van het regelgevend kader. De bevraging leert ons dat er nog veel werk is omtrent de verhoudingen tussen de lokale en Vlaamse administratie. Zo is de helft van de lokale besturen van oordeel dat deze verhouding niet gebaseerd is op gelijkwaardigheid, men niet tijdig geconsulteerd wordt en onvoldoende rekening wordt gehouden met de verscheidenheid aan lokale besturen. Verder ervaart twee derden geen daling van de planlast in het afgelopen jaar.



Figuur 2: De appreciatie van de Vlaamse administratie in negen stellingen

Tot slot werd er ook de link gelegd met diverse karakteristieken van de lokale besturen.

Zo stellen we vast dat besturen uit **grotere steden vaak kritischer** staan tegenover de Vlaamse administratie. Misschien heeft dat ook te maken met hun nauwere band met de Vlaamse administratie. Door samenwerking en betrokkenheid, leert men elkaar beter kennen, ook de verwachtingen zwellen aan.

De sociaal-economische typologie is minder bepalend. Wel zien we dat de gemeentesecretarissen op een aantal vlakken minder tevreden zijn dan hun OCMW-collega's. Zo komt de klacht inzake de gevraagde hoeveelheid informatie in verhouding tot het belang van de subsidie/(co-)financiering en de afstemming van beslissingen en adviezen voornamelijk van de gemeentelijke administraties.

Uitleiding

Globaal kan de houding van de lokale besturen ten aanzien van de Vlaamse administratie als beloftevol worden beschouwd. Men ziet in de **Vlaamse administratie een betrouwbare partner**, waar je kan op rekenen als het op informatie aankomt. Niettemin schort er nog wat in de backoffice wanneer het onder meer gaat over de afstemming binnen de administratie, de snelheid van toewijzing van subsidies of vergunningen. Het leert ons dat de grotere aandacht voor de dienstverlening aan externen (de zogenaamde front-office), niet los kan gezien worden van een slagkrachtige en goed geoliede backoffice om een snelle en correcte dienstverlening mogelijk te maken. Op tal van fronten is de Vlaamse administratie bezig met verbeterprojecten. Zo denken we aan projecten die moeten zorgen voor een snellere doorlooptijd van vergunningenstelsels, de daling van de planlast, het beter afstemmen van informatiebronnen et cetera. Naar we hopen zijn de vruchten van deze inspanningen ook af te lezen in de 2de meting die voorzien is in 2014.

Parlementaire vragen

Vraag nr. 380 van 11 april 2011 van de heer Bart Tommelein, Vlaams volksvertegenwoordiger, aan de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand. - Lokale besturen – gestructureerde financiële producten.

Vragen.

1. Hoe reageert de minister op de informatie dat bepaalde steden en gemeenten hebben ingeschreven op gestructureerde leningen die een mogelijk zeer zware impact hebben op hun begroting? Vreest de minister de gevolgen hiervan niet voor de totale schuldpositie en de totale schuldgraad van ons land? Kan hij zijn standpunt uitvoerig toelichten?
2. Is de minister of zijn diensten op de hoogte van de mogelijk aanzienlijke problemen die gestructureerde leningen en de andere producten zoals swaps kunnen veroorzaken voor de financiële gezondheid van de steden en de gemeenten? Wat is mogelijk de maximale schade voor onze steden en gemeenten mocht het met die gestructureerde leningen fout lopen?
3. Moet er in de toekomst niet nauwer toegezien worden op de swapcontracten en de andere gestructureerde leningen waarop steden en gemeenten inschrijven? Die operaties vergen een bijzondere financiële expertise die de steden en gemeenten dikwijls ontberen.

Antwoorden.

- 1,2. Het aanbod en gebruik van gestructureerde financiële producten moet worden gezien in het kader van een actief schuldbeheer, waaraan ook de lokale besturen meedoen. Actief schuldbeheer houdt in dat het bestuur een proactieve houding aanneemt ten opzichte van de markttendensen en de nodige maatregelen neemt om daar op de meest veilige manier mee om te gaan, door maximaal te anticiperen op toekomstige evoluties van hun rentelasten. De verantwoordelijkheid voor het voeren van een actief schuldbeheer ligt in de eerste plaats bij de lokale besturen zelf, in het kader van hun financiële autonomie. Dat moeten zij inderdaad doen volgens het principe van de "goede huisvader". Uiteraard ontslaat dit de financiële instellingen, die deze activiteit begeleiden, niet van elke verantwoordelijkheid. De aangeboden producten, dienstverlening en begeleiding moeten van die aard zijn dat het deugdelijke beheer van de publieke gelden niet in het gedrang komt.
3. Het is niet evident om eventueel specifieke regels uit te vaardigen m.b.t. het gebruik van gestructureerde financiële producten. Het gamma van dergelijke producten is niet alleen divers en volatiel en mee afhankelijk van de economische context en het economische klimaat op een bepaald moment. Het staat ook op gespannen voet met het principe van de gemeentelijke autonomie. Uit het antwoord op vragen 1 en 2 blijkt overigens niet onmiddellijk de noodzaak voor een striktere reglementering.

vervolg parlementaire vragen op p. 47

Archiefdecreet: nieuwe kansen voor de informatiehuishouding

Hoewel het Archiefdecreet nog niet op kruissnelheid zit, beginnen lokale besturen de nieuwe mogelijkheden die het decreet biedt, te benutten. In dit artikel bespreken we die mogelijkheden en de wijze waarop men ze in de praktijk kan brengen.

Sinds de zomer van 2010 beschikt Vlaanderen over een eigen moderne regelgeving die het openbare archiefwezen regelt, ter vervanging van de federale Archiefwet. Alle instanties die onder het decreet vallen – de zorgdragers – krijgen nieuwe mogelijkheden om hun informatiehuishouding te optimaliseren. Een van de meest zichtbare verbeteringen is het nieuwe mechanisme om de bewaartermijn van archiefdocumenten vast te leggen. De decreetgever maakt betere, overkoepelende afspraken over welke zorgdrager welke archiefdocumenten moet bewaren bij ketenprocessen, die verschillende bestuursniveaus dooraderen¹. Ook de maatschappij heeft hierbij baat: de recht- en informatiezoekende burger krijgt ruimere toegangsmogelijkheden tot archiefdocumenten en hij zal ook eenvoudiger kunnen nagaan waar welke archiefdocumenten te vinden zijn².

Een aantal van deze aspecten wordt momenteel concreter uitgewerkt. Een eerste uitvoeringsbesluit zal vanaf 2012 in werking treden en zal de kwaliteitscriteria voor het archiefbeheer uitwerken, de selectiecommissies operationaliseren en een steunpunt gradueel uitbouwen, naarmate de vraag van zorgdragers stijgt en de budgettaire middelen dat toe-

laten. Het tweede uitvoeringsbesluit zal vanaf 2013 een externe audit organiseren en een uniek toegangsportaal voor alle archiefdocumenten ontwikkelen³.

Het Archiefdecreet is van toepassing op alle archiefdocumenten die voortvloeien uit gemeenschaps- of gewestbevoegdheden. Het is niet van toepassing op documenten die opgemaakt of ontvangen zijn in het kader van de federale bevoegdheden die door lokale besturen in medebewind worden uitgeoefend, zoals de registers van de burgerlijke stand of het toekennen van de stookoliepremie. Daarop blijft de onlangs gewijzigde Archiefwet van toepassing⁴.

Ruim toepassingsgebied

Het Archiefdecreet heeft een van de meest ruime toepassingsgebieden van alle decreten die de werking van overheden regelen. De reden is eenvoudig: alle openbare besturen zijn dezelfde verantwoording verplicht over gebruik van middelen en het nemen van bindende beslissingen. Een van de wijzen waarop die verantwoording wordt afgelegd, is

de zorgvuldige bewaring van de archiefdocumenten – de bewijssporen van het overheidshandelen.

Het toepassingsgebied is dan ook grotendeels identiek aan dat van het Openbaarheidsdecreet, dat overheden eveneens wijst op hun verantwoordingsplicht⁵(VGP).

Omdat het toepassingsgebied bijzonder uitgebreid en zeer divers is, werkt de coördinerende archiefdienst aan een exhaustieve inventarisering van alle zorgdragers⁶. Deze lijst moet het vaste referentiepunt worden om te weten of een instantie onder het Archiefdecreet valt of niet⁷.

Categorie zorgdragers	
administratieve rechtscolleges	3
diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest	127
gemeenten en districten	308
provincies	5
intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	91

¹ Ketenprocessen zijn processen waarbij verschillende zorgdragers betrokken zijn. Voorbeelden zijn het uitreiken van een milieuvergunning of een bouwvergunning of het opmaken van een decreet.

² Voor een algemene inleiding op het decreet, zie I. Schoups (ed.), *Wie klasseert, die vindt. Hedendaags document- en archiefbeheer in besturen en organisaties* (Brussel, 2008-), hoofdstuk I.1.

³ Informatie over het vervolgtraject vindt u op www.bestuurszaken.be/archiefdecreet-van-9-juli-2010.

⁴ Archiefwet van 24 juni 1955, gewijzigd door de Wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen.

⁵ Uitzonderingen zijn de gemeentelijke en provinciale vzw's waarin één of meer gemeenten of de provincies minstens de helft van de financiering voor haar rekening neemt; deze zijn uitgesloten van het Archiefdecreet.

Categorie zorgdragers	
OCMW's en hun verenigingen	388
kerkfabrieken en de instellingen belast met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten	2117
polders en wateringen	71
andere gemeentelijke en provinciale instellingen	217
totaal	3327

Zorgdrager	Archiefzorg	Archiefbeheer
gemeente	college van burgemeester en schepenen	gemeentesecretaris
provincie	deputatie	provinciegriffier
OCMW	voorzitter	secretaris
kerkfabrieken en andere erkende erediensten	(kerk)raad en centraal bestuur	secretaris
polders	dijkgraaf	ontvanger-griffier
wateringen	voorzitter	ontvanger-griffier

Nieuwe mogelijkheden in de praktijk

Verantwoordelijkheid voor het archief

Archiefzorg is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van het archief. De zorgdrager garandeert de nodige infrastructuur, financiële middelen en personeel voor het beheer van archiefdocumenten tijdens de volledige levenscyclus, vanaf de ontvangst of de creatie tot aan de eventuele vernietiging. Zorgdragers zijn dus ook verantwoordelijk voor de zorg voor het statische archief, de archiefdocumenten die niet meer nodig zijn voor de bedrijfsvoering maar die permanent bewaard worden omwille van het cultureel-maatschappelijke belang. Zorgdragers krijgen met andere woorden de kans om zelf een beleid rond hun statisch archief uit te bouwen.

De archiefzorg berust doorgaans bij het bestuur als collectief orgaan. De praktische realisatie daarvan, het archiefbeheer, is toegewezen aan het hoofd van de administratie. Voor lokale besturen is dat geregeld in de organieke decreten voor gemeenten, OCMW's en provincies, zij het niet steeds op dezelfde wijze.

Op vlak van archiefzorg zijn er dus twee mogelijkheden. Ofwel is de zorg collegiaal toegewezen ofwel is die expliciet toegewezen aan één functionaris. Wanneer de bevoegdheid collegiaal is toegewezen betekent dit dat bestuursleden afzonderlijk geen beslissingen over de archiefzorg kunnen nemen. Bijvoorbeeld: een schepen die de bevoegdheid voor het archief in zijn of haar portefeuille draagt, kan enkel via een collegiale beslissing van het schepencollege aspecten van de archiefzorg regelen.

Dergelijke collegiale bevoegdheid geldt voor de gemeenten, de provincies en de kerkfabrieken en andere erkende erediensten. Anders is het bij OCMW's, polders en wateringen. Daar is de verantwoordelijkheid voor de archiefzorg wel individueel toegewezen.

Het archiefbeheer daarentegen is voor alle bovenvermelde zorgdragers wél expliciet toegewezen aan een functionaris. Voor gemeenten betekent dit bijvoorbeeld dat het college van burgemeester en schepenen, noch een van haar individueel optredende leden operationele beslissingen ten aanzien van het archiefbeheer kan nemen, aangezien de gemeentesecretaris bevoegd is voor het archiefbeheer⁶.

De raden zijn in principe niet bevoegd om aspecten van de archiefzorg of het archiefbeheer te regelen, met uitzondering van het aanvaarden van schenkingen. De gemeenteraad bijvoorbeeld kan niet de toegang tot archiefdocumenten regelen door een archiefreglement goed te keuren⁷.

In de praktijk kunnen bepaalde aspecten van de archiefzorg gedelegeerd worden aan de verantwoordelijke voor het archiefbeheer¹⁰. Deze kan zijn taken op zijn beurt delegeren aan een deskundige archivaris (zie 'Het beheren van archiefdocumenten'). Beslissingen over bepaalde aspecten van de archiefzorg kunnen echter niet gedelegeerd worden:

- het waarborgen van de veiligheid en de toegankelijkheid
- de fysieke locatie van de archiefdocumenten
- de inbewaargeving bij het Rijksarchief of andere instanties
- het teruggeven van vervreemde archiefdocumenten
- het beslissen om een specifieke selectielijst aan de bevoegde selectiecommissie te bezorgen
- het vastleggen van contractuele voorwaarden voor wetenschappelijke toegang.

⁶ Voor de coördinerende archiefdienst, zie <http://www.bestuurszaken.be/informatiemanagement>.

⁷ De uitgebreide, actuele lijst kan men raadplegen op onze site (zie noot 3).

⁸ J. De Staercke, 'Bevoegdheden in verband met het gemeentearchief' in: J. Dujardin en W. Somers (eds.), College van burgemeester en schepenen. Bevoegdheden (Recht in de gemeente 4) (Brugge, 2011) 435-462, aldaar 437-438.

⁹ De gemeenteraad was onder de Nieuwe Gemeentewet bevoegd voor het archief. Het relevante artikel werd opgeheven in 2007 door het Gemeentedecreet, behalve voor Voeren en de faciliteitengemeenten.

¹⁰ De Staercke, 'Bevoegdheden in verband met het gemeentearchief', passim (zie noot 9).

Beheren van archiefdocumenten

Het archiefbeheer is de praktische realisatie van de archiefzorg. Het omvat de volledige levenscyclus van de documenten: het organiseren en uitvoeren van de archiefvorming, het ontsluiten, het toegankelijk maken, het selecteren, het vernietigen of bewaren en het beschikbaar stellen van de archiefdocumenten. De verantwoordelijke waakt dus niet enkel over de documenten in het archief maar ook over de dynamische fase, wanneer documenten zich in de dagelijkse informatiehuishouding op de werkvloer bevinden.

Het belangrijkste onderdeel van het archiefbeheer is de goede, geordende en toegankelijke staat waarin de archiefdocumenten zich moeten bevinden. Ze moeten terugvindbaar, raadpleegbaar, betrouwbaar, integer en authentiek zijn. Het eerste uitvoeringsbesluit zal de criteria hiervoor verfijnen maar zich daarbij volledig baseren op internationale, technologie-neutrale normen, met ruime operationele vrijheden. Zorgdragers die hun archiefdocumenten al op een kwaliteitsvolle manier beheren, zullen dan ook nauwelijks of geen nieuwe investeringen moeten doen om aan de regelgeving te voldoen. Andere zorgdragers kunnen bestaande goede praktijken en normen overnemen en vertalen naar de eigen organisatie.

Het spreekt voor zich dat de meest efficiënte werkwijze diegene is die deze staat probeert te bereiken vanaf het moment dat documenten worden gecreëerd of ontvangen. Zo niet ontstaan achterstanden die een grotere investering vergen om deze op orde te brengen. Een kwaliteitsvol archiefbeheer gaat dan ook hand in hand met het hebben van grip op de volledige informatiehuishouding.

Andere belangrijke aspecten van het archiefbeheer zijn het verlenen van toegang tot archiefdocumenten, het opmaken van een specifieke selectielijst en het uitvoeren van de vernietiging (zie verder).

Toegang tot archiefdocumenten

Vooraleer iemand fysieke toegang krijgt tot archiefdocumenten, moet hij weten welke documenten berusten bij een bepaalde zorgdrager. Die intellectuele toegang krijgt hij via een inventaris die de documenten op hoog niveau beschrijft. Het centrale register waarvan sprake is in het Archiefdecreet zal op termijn uitgroeien tot het unieke toegangsportaal dat al deze inventarissen ontsluit.

De voornaamste mogelijkheid om toegang te krijgen tot archiefdocumenten blijft de openbaarheid van bestuur. Tot nu toe moest in principe voor elke aanvraag van een document – of het nu 3 of 300 jaar oud is – de procedure van het Openbaarheidsdecreet gevolgd worden, tenzij de bestuursinstantie beslist had de documenten openbaar te maken.

Het Archiefdecreet vergroot de toegangsmogelijkheden echter gevoelig: de meeste archiefdocumenten kunnen 30 jaar na ontvangst of opmaak ingekeken worden, zonder die procedure te volgen. Dat betekent dat zorgdragers de toegang ook niet meer kunnen weigeren¹¹. De enige redenen om dat te weigeren, is om de volgende vier zaken te beschermen:

1. door derden op vrijwillige basis verstrekte vertrouwelijke informatie
2. de persoonlijke levenssfeer
3. het vertrouwelijke karakter van internationale betrekkingen
4. het vertrouwelijke karakter van bepaalde commerciële en industriële informatie.

De eerste twee zijn absolute uitzonderingsgronden; wanneer deze van tel zijn, moet de toegang geweigerd worden. De laatste zijn relatieve uitzonderingsgronden; de zorgdrager weegt af of een weigering opweegt tegen het belang van openbaarmaking en motiveert zijn beslissing¹².

Het spreekt voor zich dat de leeftijd van archiefdocumenten een invloed kan hebben op de uitzonderingsgronden. Men kan moeilijk de toegang tot een document dat persoonsgegevens bevat weigeren als de betrokkene overleden is. Dat bedreigt zijn persoonlijke levenssfeer niet aangezien de persoon zelf niet meer bestaat¹³. Een ander voorbeeld zijn offertes, die prijsvoorstellen en dus vertrouwelijke commerciële informatie bevatten. Na 30 jaar is het weinig waarschijnlijk dat de concurrentiële positie van het betrokken bedrijf geschaad zou worden bij openbaarmaking.

Daarnaast is er de zogenaamde geprivilegieerde toegang of belangentoeegang, die losstaat van de toegangsrechten die de openbaarheid van bestuur verleent. Leden van bijvoorbeeld de provincieraad hebben het recht om documenten in te zien die het bestuur van de provincie of de taken van de deputatie betreffen¹⁴. Het Archiefdecreet voegt daaraan een tweede mogelijkheid toe. Wie kan aantonen dat hij of zij toegang wil voor wetenschappelijke doeleinden en een wetenschappelijke methode zal gebruiken om de informatie in de archiefdocumenten te verwerken, kan toegang krijgen tot documenten die niet (of nog niet) toegankelijk zijn volgens de gebruikelijke wegen¹⁵.

¹¹ De aanvraag valt echter nog altijd onder het Openbaarheidsdecreet en moet dus geregistreerd worden. Zie openbaarheid.vlaanderen.be voor een modelregister.

¹² Indien archiefdocumenten milieu-informatie bevatten, zijn alle vermelde uitzonderingsgronden relatief.

¹³ Men zou in enkele gevallen kunnen argumenteren dat openbaarmaking de nabestaanden schade zou berokkenen.

¹⁴ Provinciedecreet, art. 30, §1. Hetzelfde geldt voor de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.

¹⁵ De memorie van toelichting bij het decreet beschrijft in groter detail aan welke criteria deze aanvraag moet voldoen. Genealogisch onderzoek valt hier bijvoorbeeld buiten. Zie de site vermeld in noot 3.

Bewaren en vernietigen van archiefdocumenten

In eerste instantie worden archiefdocumenten bewaard omdat zij een administratief nut hebben of omdat eraan rechten kunnen worden ontleend. Selectielijsten leggen vast hoe lang archiefdocumenten minimaal bewaard moeten worden. Per bestuursniveau komt er een selectiecommissie, die telkens een algemene selectielijst zal vaststellen, een werkwijze die nu ook al bestaat voor OCMW's, kerkfabrieken en gemeenten. Wanneer deze ontoereikend zou zijn, kunnen zorgdragers een eigen specifieke selectielijst opstellen en voorleggen aan de bevoegde selectiecommissie, hoewel dat de uitzondering moet blijven.

Als de bewaartermijn zoals vastgelegd in de selectielijsten verstreken is, mogen de meeste archiefdocumenten vernietigd worden. Bepaalde archiefdocumenten zullen echter permanent bewaard moeten worden, omdat zij een cultureel-maatschappelijke waarde hebben die de administratieve of juridische waarde overstijgt. Deze vormen het statische archief, dat het documentaire geheugen en patrimonium van onze maatschappij vormt. Het laat toe om het overheidshandelen in een bepaalde periode te reconstrueren.

Alle archiefdocumenten bewaren voor de eeuwigheid is niet alleen onbetaalbaar, het is ook inefficiënt, of het nu over analoge of digitale informatie gaat. Net daarom is selectieve vernietiging noodzakelijk. Maar wanneer een archiefdocument vernietigd is, wordt aan het grondrecht van elke burger om de overheid ter verantwoording te roepen via haar documenten geraakt. Een vernietigd archiefdocument is vanzelfsprekend niet meer openbaar; het kan niet meer gebruikt worden om handelingen van de zorgdrager te verantwoorden. Vernietiging is dus een zeer belangrijke aangelegenheid die via de selectiecommissies van het Ar-

chiefdecreet een brede maatschappelijke gedragenheid wil bereiken¹⁶.

Ondersteuning

Voor de ondersteuning van zorgdragers in hun archiefzorg en -beheer richt de Vlaamse Regering een steunpunt op. Dit steunpunt zal zich richten op twee basisactiviteiten. Ten eerste wil het aan praktijkontwikkeling doen, door bijvoorbeeld herbruikbare modellen te ontwikkelen voor ontsluiting of voor inbewaargeving. De andere pijler is actieve kennisoverdracht over de relevante delen van het vakgebied, zoals het correct beoordelen van een aanvraag voor toegang tot archiefdocumenten voor wetenschappelijke doeleinden. Daarnaast zal het steunpunt ook de selectiecommissies ondersteunen, het centrale register beheeren en de uitvoering van het decreet monitoren.

Natuurlijk zal het steunpunt het warm water niet opnieuw uitvinden. Het zal integendeel intensief samenwerken met de bestaande actoren, zoals het Algemeen Rijksarchief, FARO - Steunpunt voor cultureel erfgoed, eDAVID en zorgdragers zelf. Een voorbeeld kan deze werkwijze illustreren. Het steunpunt zal er eerder naar streven om het huidige vormingsaanbod bij te sturen en te ondersteunen in plaats van eigen opleidingstrajecten aan te bieden naast de bestaande.

Het steunpunt zal het werk echter niet uit handen van de zorgdragers nemen. Zij blijven verantwoordelijk voor het archiefbeheer en voor de implementatie van het ondersteuningsaanbod op de werkvloer. Zoals Vlaams minister Geert Bourgeois terecht stelde op het internationale congres *Archives Without Borders* in Den Haag vorig jaar, is het nodig dat zorgdragers en archivariissen zelf uit de starfblokken schieten om de doelstellingen van het langverwachte decreet te realiseren¹⁶.

Handhaving

Om twee redenen bevat het decreet geen specifieke vormen van bestuurlijk toezicht, zoals dat in sommige andere sectoren wel het geval is. Ten eerste wilden we de zorgdragers niet te zwaar belasten met een nieuw toezichtmechanisme maar vooral faciliteren en stimuleren dat zorgdragers hun archiefzorg en archiefbeheer ter harte nemen. Ten tweede is gebleken dat het centrale toezicht- en inspectiesysteem van de Archiefwet niet realiseerbaar is op een kostenefficiënte manier, zeker niet gezien het uitgebreide toepassingsgebied¹⁸.

Daarom sluit het decreet aan bij het algemene bestuurlijke toezicht, waarbij de gouverneur en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur beslissingen van het bestuur en de raad kunnen vernietigen. In uitzonderlijke gevallen kan, indien noodzakelijk, de gouverneur dwangtoezicht uitoefenen. Hij stelt dan een commissaris aan die in de plaats van het bestuur van de gemeente, de provincie, het OCMW, de polder of de watering de nodige maatregelen kan nemen met betrekking tot de archiefzorg.

Net als inspectie is toezicht een weinig proactieve, flexibele manier om de bepalingen van het decreet te handhaven. Net daarom zal een externe audit de doelstellingen van het decreet opvolgen, niet om individuele zorgdragers met de vinger te wijzen maar om structurele problemen te detecteren en oplossingen voor te stellen aan de beleidsmakers¹⁹.

Aangezien de archiefdienst ook hier de last willen minimaliseren, is dat artikel nog niet in werking getreden. De decreetgever onderzoeken momenteel hoe dat kan congrueren met de externe auditcyclus bij provincies, gemeenten en OCMW's en met de toezichtbevoegdheid die voor de federale bevoegdheden berust bij de algemeen rijksarchivaris.

¹⁶ Eind 2011 zal het Grondwettelijk Hof zich uitspreken over wie bevoegd is voor de vernietiging van archiefdocumenten. Het Archiefdecreet is niettemin van kracht. Tot de selectiecommissies vanaf 2012 Vlaamse selectielijsten zullen vaststellen, is een overgangsregeling ingesteld: zorgdragers blijven toestemming tot vernietiging vragen van de algemeen rijksarchivaris of een gemachtigde.

¹⁷ G. Bourgeois, 'A New Decree on Archives in Flanders', Congres Archives Without Borders, Den Haag, 30-31 augustus 2010 (ter perse als nummer 12 in de VVBAD-reeks Archiefkunde).

¹⁸ Reguleringsimpactanalyse van het Archiefdecreet. Zie Vlaams Parlement, Stuk 547/1 (2009-2010), 139-147.

¹⁹ De thematische audits van de Nederlandse Erfgoedinspectie werken daarbij inspirerend. Zie www.erfgoedinspectie.nl.

Beleidsvaluatie: terugkijken én vooruitkijken naar beleidsdoelstellingen om te verantwoorden maar ook om te leren

De nieuwe beleids- en beheerscyclus (BBC) vormt een belangrijke uitdaging voor lokale en provinciale besturen op het vlak van beleidsplanning en monitoring. Deze aspecten kwamen aan bod in de BinnenBand edities van juni en oktober. In dit artikel gaan we in op beleidsvaluatie. We bespreken welke meerwaarde evaluatie kan hebben voor een lokaal beleid, hoe het kan ingebed worden om die meerwaarde te valoriseren en welke opportuniteiten de BBC daartoe meebrengt.

Wat is beleidsvaluatie?

Er circuleren heel wat definities, maar de volgende omschrijving geeft goed weer waar het om draait: beleidsvaluatie is een gestructureerd proces dat nieuwe informatie creëert en samenvat om de mate van onzekerheid over een bepaald beleid of maatregel te reduceren, voor beleidsmakers en voor andere stakeholders; door vragen te beantwoorden of veronderstellingen na te gaan.

Met deze definitie weten we meteen ook wat beleidsvaluatie niet is of niet zou mogen zijn: geen improvisatie noch nattevingerwerk (gestructureerd), geen haastwerk (proces), geen dubbelwerk (nieuwe informatie). En het is (helaas) ook geen toverformule; de opzet is de onzekerheid over een beleid te verkleinen, de pretentie is niet dat alle onzekerheid verdwijnt. Maar sturen in het donker gaat al veel beter met een beetje licht.

Waarom en wanneer is beleidsvaluatie relevant?

Laat ons eerst de waarom-vraag beantwoorden. Beleidsvaluatie wordt nog (te) vaak geassocieerd met verantwoording, afrekening, controle. Verantwoording is uiteraard een belangrijk motief om beleid te evalueren. Vragen naar de besteding van middelen in functie van beleidsdoelstellingen en de resultaten (output en effecten) die daarmee bereikt werden, zijn pertinente vragen. De BBC voorziet trouwens in een aantal rapportages in het kader van verantwoording over de prioritaire beleidsdoelstellingen die nagestreefd worden vanuit een actorrol of regierol. Zijn de doelstellingen bereikt?

Maar het evalueren van beleid kan ook vanuit andere motieven worden opgestart. Een tweede reden is het verbeteren van de beleidsuitvoering vanuit de vraag 'Doen we dingen goed?'. Wat kan er beter in de samenwerking tussen diverse lokale actoren op het terrein, hoe kunnen we diensten beter op elkaar afstemmen, hoe kan een individuele

dienst zich optimaal organiseren om bepaalde taken in het licht van de gekozen beleidsdoelstelling(en) uit te voeren? Wat kan beter bij de inzet van personeel, financiële en logistieke middelen? Hoe kan de doelgroep beter bereikt worden? Dit zijn typische vragen vanuit een managementperspectief waarbij de antwoorden kunnen bijdragen tot een efficiënt en doeltreffend beleid.

Verantwoording afleggen over en zoeken naar verbeterpunten in de uitvoering van beleid vinden vanzelfsprekend plaats nadat al belangrijke beleidskeuzes werden gemaakt en beleid uitgerold is op het terrein. Maar voor het maken van die beleidskeuzes, in de planningsfase, kan evaluatie óók een bijdrage leveren. Immers, er zijn altijd opties of alternatieven denkbaar om een bepaald probleem of een erkende nood aan te pakken.

Beleids maken is keuzes maken. Het onderling afwegen van alternatieve maatregelen kan via evaluatie. Door de opties te toetsen aan een zelfde set van criteria zoals bv. de verwachte effecten, kostprijs, draagvlak, snelheid van uitvoering,

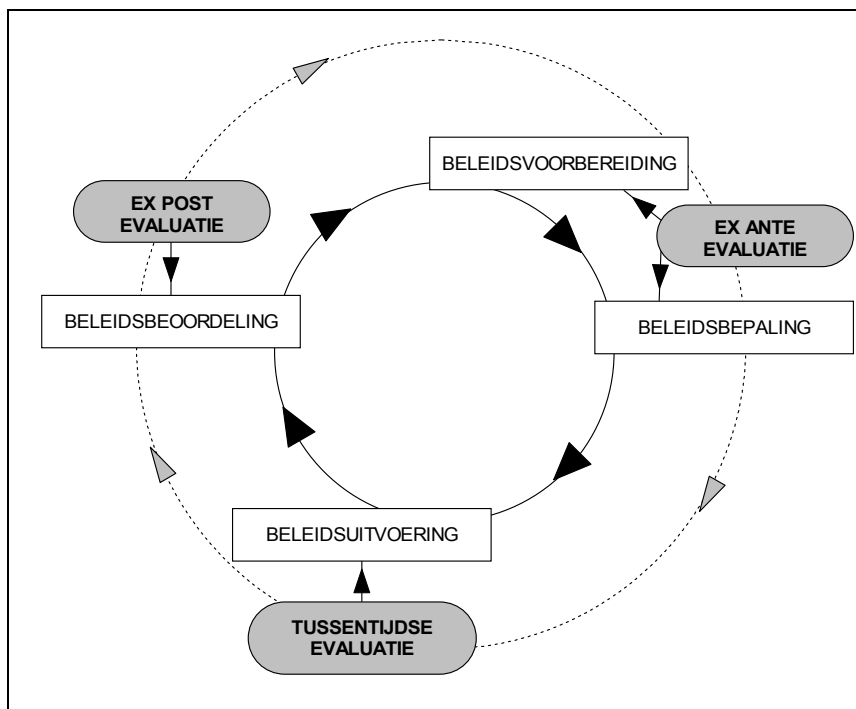
en eventueel specifieke criteria afhankelijk van de concrete problematiek die voorligt. Vooraf doordacht beleid vanuit de vraag 'Doen we de goede dingen?' geeft een voorschot op een doeltreffend beleid.

Daarmee zijn nog niet alle pertinente vragen over beleid gesteld. Want het kan best zijn dat we beleidsalternatieven vooraf hebben afgewogen, dat we zicht krijgen op wat er beter kan in de uitvoering en dat we zekerheid hebben over het al dan niet bereiken van doelstellingen. Een even belangrijke vraag voor een modern bestuur is: Waarom werkt beleid wel of niet? Wat zijn de kritische slaagfactoren of randvoorwaarden opdat een beleidsinitiatief inderdaad een verschil maakt voor de gemeenschap? Dergelijke vragen kunnen eveneens door middel van beleidsvaluatie worden beantwoord, waarbij het motief is om als bestuur te willen leren en lessen te trekken voor toekomstige interventies.

Uit bovenstaande blijkt dat beleidsvaluatie vanuit verschillende motieven nuttig kan zijn en belangrijke beleidsinformatie en inzichten kan aandragen om beleid en eventuele bijstellingen te onderbouwen.

Daarmee hebben we ook het antwoord op de vraag 'Wanneer is beleidsvaluatie relevant?'. Want op basis van de verschillende motieven is de conclusie dat beleidsvaluatie doorheen de hele beleidscyclus een meerwaarde kan opleveren. Zowel in de planningsfase, tijdens de uitvoeringsfase en op het einde van de cyclus, wanneer we de resultaten beoordelen. Dit staat weergegeven in figuur 1.

Figuur 1: Evaluatie van beleid gesitueerd in de beleidscyclus (De Peuter e.a., Handleiding beleidsvaluatie, deel 1, Leuven: Instituut voor de Overheid)



We spreken respectievelijk van ex ante evaluatie (vóór de uitvoering), tussentijdse evaluatie (tijdens de uitvoering) en ex post evaluatie (na de uitvoering of langere tijd sinds de invoering).

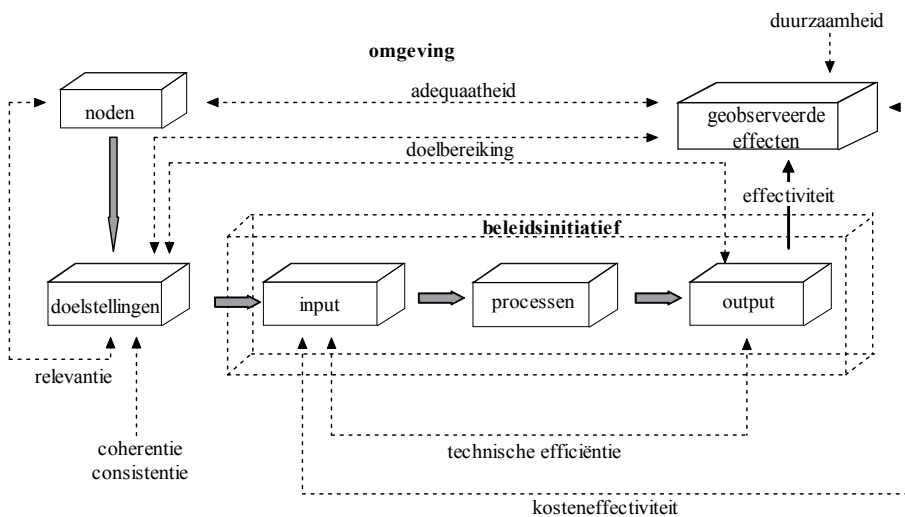
Onze stelling is niet dat evaluatie in de plaats treedt van elke fase in de beleidscyclus, maar wel dat evaluatie een ondersteunende rol kan spelen om keuzes te maken doorheen de beleidscyclus.

De meerwaarde van beleidsvaluatie ligt dus in veel meer dan het louter afleggen van verantwoording. Het kan bijdragen tot een geïnformeerd en onderbouwd beleid, tot een lerend bestuur en daardoor tot een slagkrachtig en bestuurskrachtig lokaal bestuur. Als dat geen gezonde ambitie van een nieuwe bewindsploeg na 2012 is...

Hoe beleid evalueren?

In dit artikel kunnen we niet uitweiden over allerhande concrete evaluatietechnieken. Bij het evalueren van beleid hoeft trouwens niet direct aan academische spijstechnologie te worden gedacht. Wel stippen we hier een aantal essentiële principes en randvoorwaarden aan die nodig zijn om de meerwaarden van evaluatie ten volle te kunnen benutten.

Belangrijk is wat in de definitie staat: evaluatie is idealiter een gestructureerd proces. En dat proces start met afbakening. Elke evaluatie van beleid, of het nu gaat om een plan, programma, project of maatregel, moet eerst altijd afgebakend worden. Welk (aspect van) beleid gaan we precies evalueren? Wat willen we daarover exact weten? Welke evaluatievragen stellen we ons concreet? Welke criteria om het beleid te toetsen hanteren we? Maar ook: wie betrekken we in het proces van evaluatie?



Figuur 2: Schema van de beleids- en beheerscyclus

Om keuzes te maken in evaluatievragen en –criteria, kan het schema van de beleids- en beheerscyclus een leidraad vormen. Het geeft de voornaamste componenten weer van beleid en de context: noden, doelstellingen, input, processen, output en effecten. Afhankelijk van wat we over beleid willen weten, zullen bepaalde componenten meer of minder in beeld komen. Het zijn vooral de relaties tussen deze componenten of de kenmerken van deze componenten die aandacht krijgen in een beleidsevaluatie (cf. stippellijn pijlen in de figuur).

Wanneer de vraag naar de mate van doelbereiking of effectiviteit van beleid centraal staat, kan de zogenaamde 'beleidstheorie', waarnaar al werd verwezen in de bijdrage over monitoring, als vertrekpunt dienen. Een beleidstheorie verwijst naar de concrete logica of redenering die beleidsmakers voorstaan bij het uitdenken van beleid. Het zegt iets over hoe men denkt dat beleid resultaat gaat halen. Eigenlijk is het dát wat in een door-dacht beleidsplan moet staan: via de formulering van strategische doelstellingen (Waar willen we naartoe? – de beoogde

effecten) en operationele doelstellingen (Wat gaan we daarvoor doen? – de geplande output).

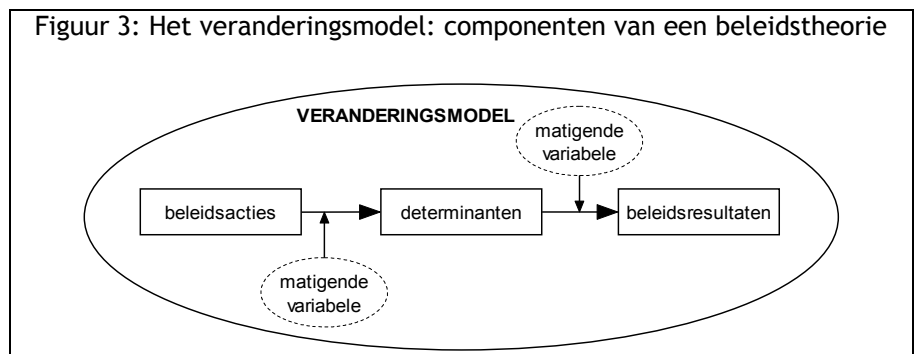
Dergelijke beleidstheorie kan echter nog wat meer expliciet worden gemaakt, door ook de tussenliggende schakels in de redenering te gaan benoemen: de spreekwoordelijke hefboomen (of determinanten) die men wil in beweging zetten om de gewenste effecten of verandering te bereiken.

Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het beïnvloeden van attitudes of kennis van de doelgroep, haar financiële randvoorwaarden met het oog op een gedragsverandering van die doelgroep. Zo kan de verspreiding van een cultuurkalender bijdragen tot de zichtbaarheid van het lokaal cultuurbeleid en –aanbod wat op zijn beurt kan bijdragen aan een grotere cultuurparticipatie.

We spreken dan ook van een 'veranderingsmodel', dat visueel voorgesteld kan worden (figuur 3). Het geeft aan wat de beleidsacties zijn (operationele doelstellingen/output) en wat de beoogde beleidsresultaten zijn (strategische doelstellingen/effecten).

Dergelijk model kan sturend zijn om een beleidsevaluatie af te bakenen; men kan immers niet alle beleidsacties of alle beoogde effecten tegelijk gaan evalueren.

Een beleidsevaluatie kan zoals gezegd ook nagaan waarom beleid werkt of niet werkt; waarom de verwachte verandering al dan niet is bereikt. Verklarende factoren kunnen ook extern zijn, dit zijn de zogenaamde 'matigende variabelen' in het model: factoren waarop het beleid minder of geen vat heeft maar die de beoogde verandering kunnen bevorderen



of belemmeren. Kennis over dergelijke factoren kan leiden tot flankerend beleid of de bijsturing van beleid om betere resultaten te halen.

Het expliciet maken van een beleidstheorie is niet alleen nuttig bij aanvang van een concrete evaluatie om af te bakenen wat precies geëvalueerd wordt. Het is eigenlijk een noodzaak.

Want de beleidsdoelstellingen, zowel op output- (operationeel) als op effect-niveau (strategisch) vormen in principe altijd het referentiekader voor een evaluatie. En zonder duidelijk referentiekader heeft evalueren weinig nut.

Beleidsdoelstellingen moeten met andere woorden 'evalueerbaar' zijn. Het 'SMART' formuleren van beleidsdoelstellingen is dan ook een belangrijke voorwaarde om te kunnen evalueren.

Een volgende fase in een evaluatieproces heeft te maken met gegevensverzameling. Belangrijk zijn de bronnen van gegevens waarop een beleidsvaluatie kan steunen.

Basisinformatie kan uit verschillende bronnen gehaald worden: bevestigingen van burgers/klanten van dienstverlening, registratiegegevens uit dossiers, maar ook uit indicatoren via beleidsmonitoring.

Daarmee komen we op een belangrijk onderscheid, namelijk tussen monitoring en evaluatie. Beide kunnen als een tandem worden beschouwd. Waarbij evaluatievragen sturing geven en monitoring de aandrijving vormt.

Met andere woorden, monitoring van beleid gebeurt idealiter in functie van bepaalde evaluatievragen die men wil beantwoorden. De beleidstheorie kan daarbij ook weer helpen: door ze expliciet te maken en de verschillende schakels van een beoogde verandering weer te geven, zal ook duidelijk worden welke beleidsinformatie relevant is en dus waarvoor prioritair indicatoren ontwikkeld moeten worden.

Monitoren is echter niet hetzelfde als evalueren. Monitoring levert beschrijvende informatie op, over situaties en evoluties. Evaluatie stelt de vraag in welke mate effecten of veranderingen daadwerkelijk te danken zijn aan beleidsinitiatieven. Om beleidseffectiviteit na te gaan heeft men nood aan vergelijkingspunten: idealiter een vergelijkbare context zonder dat bepaald beleid, bv. verschillende wijken, een ander deel van de bevolking enz. De vergelijkbaarheid in de concrete context is dan wel essentieel. Soms zal het om praktische of ethische redenen niet mogelijk zijn om de aan- en afwezigheid van beleid te vergelijken om uit te maken of het beleid het verschil maakt. Dan kan men terugvallen op een vergelijking doorheen de tijd, namelijk vóór en na de invoering van een gegeven maatregel. Over dergelijke startsituatie moet dan wel informatie voorhanden zijn: een zogenaamde nulmeting is dan van belang. Opnieuw een argument om tijdig aan evaluatie en – in functie daarvan – aan monitoring te denken.

BBC als opportuniteit

Uit bovenstaande mag alvast één zaak helder zijn: beleidsvaluatie krijgt best al aandacht in de planningsfase van beleid. De toekomstige overstap naar de beleids- en beheerscyclus (BBC) met een belangrijke uitdaging op het vlak van geïntegreerde planning en een moderne vorm van rapportering vormt dan ook een belangrijke opportuniteit om in de toekomst beleidsvaluatie sterker in te bedden in de lokale beleidscyclus waardoor de meerwaarden van het evalueren maximaal benut kunnen worden.

Planning in de BBC wordt allereerst puzzelen met beleidsitems, beleidsvelden en domeinen om een overzichtelijke basisstructuur te bekomen op maat van de lokale context. Maar belangrijker nog zal de opmaak van de strategische nota zijn,

waar beleidsdoelstellingen voor het hele spectrum van het (prioritaire) lokaal beleid zullen worden geformuleerd.

Gelet op het belang van dit geïntegreerd beleidsplan, onder meer met het oog op sectorale subsidies, en als centraal referentiepunt voor rapportering, worden de doelstellingen best evalueerbaar geformuleerd.

Maar evalueerbaarheid van beleid betekent dat men ook nog oog moet hebben voor andere aspecten, die in de planningsfase ook al aandacht moeten krijgen.

Om in een later stadium te kunnen evalueren zijn niet alleen heldere doelstellingen nodig. Er moeten naast de genaamde prioritaire doelstellingen ook prioriteiten worden gelegd in wat men wil kunnen evalueren. Er is dus nood aan een zekere evaluatieagenda: wat wil men wanneer kunnen evalueren? Om bij te sturen, om te leren, om te verantwoorden en om nieuwe initiatieven te plannen.

Vervolgens moet bepaald worden welke beleidsinformatie belangrijk is als input voor een evaluatie en hoe deze informatie verzameld kan worden. Het is raadzaam om in de planningsfase ook een set van beleidsindicatoren te ontwikkelen en om na te gaan welke registraties men als lokaal bestuur zelf kan doen. De inhoud van monitoring is dus logischerwijze gebaseerd op de evaluatieagenda.

Een volgende stap is dan te bekijken hoe die registraties zoveel mogelijk in processen van beleidsuitvoering (dienstverlening) ingebouwd kunnen worden. Formulieren, intakegesprekken enz. zijn bijvoorbeeld ideale kanalen om basisgegevens gericht te bevragen. Uiteraard steeds met aandacht voor administratieve lasten voor de burger en de beheerskosten voor uw lokale administratie om de informatie te verwerken.

Beleidsdoelstellingen vertalen in goede indicatoren is op zich een leerproces. Maar de oefening wordt best gemaakt op het moment dat doelstellingen worden geformuleerd.

Wat niet onbelangrijk is, is het voorzien in de nodige capaciteit om daadwerkelijk de evaluatie te maken. Daarvoor moet de nodige tijd worden ingecalculereerd. Al te vaak moet beleidsevaluatie nog op een maandagmorgen gebeuren. Investeren in periodieke en degelijke evaluatiemomenten zal altijd meerwaarde hebben via nieuwe inzichten om keuzes te onderbouwen over de verderzetting, bijsturing of stopzetting van beleid (als blijkt dat de beoogde verandering is bereikt of als duidelijk wordt dat het lopend beleid niet werkt zoals verhoopt).

Eén voorwaarde willen we nog beklemtonen: een bestuurscultuur die open staat voor zelfkritische reflectie met het oog op leren. Beleidsevaluatie heeft immers maar nut wanneer de bevindingen meegenomen worden in het beleid. De doorwerking van evaluatie in beleid is de uiteindelijke opzet. Dat kan maar succesvol zijn wanneer men beleidsevaluatie als troef ziet en niet als een bedreiging. De BBC kan worden aangegrepen als een startpunt of momentum om de evaluatiecultuur in het lokaal bestuur te introduceren of te versterken. Een bestuursploeg die durft bij te sturen wanneer het raadzaam blijkt (uit evaluatie), is wellicht pas echt bestuurskrachtig.

Parlementaire vragen

Vraag nr. 279 van 2 maart 2011 van de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams volksvertegenwoordiger, aan de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand. - Onroerend erfgoed - brandveiligheid en herbestemming

Vragen

1. Op welke manier werd tot nu toe, bijvoorbeeld in het uitgewerkte traject rond de herbestemming van kerkgebouwen, aandacht besteed aan het aspect brandveiligheid?
2. Wat zijn op basis van dit traject en/of op basis van de ervaringen van de erfgoedconsulenten de belangrijkste knelpunten inzake brandveiligheid en beschermd onroerend erfgoed? Op welke manier werden ze desgevallend opgelost?

Antwoorden

1. Omwille van de brandveiligheid worden inderdaad allerhande voorwaarden opgelegd aan het gebruik van publieke gebouwen. Er is geen algemeen draaiboek mogelijk over hoe moet omgegaan worden met brandveiligheidseisen in beschermde gebouwen, dus ook niet voor herbestemming van kerkgebouwen. Geval per geval worden de ingrepen volgend uit de brandweerverslagen afgetoetst aan de erfgoedwaarden en worden eventuele alternatieven voorgelegd en besproken. De erfgoedconsulenten kunnen hiervoor een beroep doen op een specialist (brand)veiligheid die mee kan zoeken naar oplossingen die tegemoet komen aan de brandweereisen, toch respect vertonen voor de te behouden erfgoedwaarden en herbestemming mogelijk maken.
2. De belangrijkste knelpunten zijn: verouderde elektriciteitsinstallaties en spots en armaturen, deuren die niet in vluchtzin draaien, onvoldoende toegangen en/of vluchtwegen, storend karakter of onvoldoende geschikte ruimte van/voor brandhaspels, brandblussers, noodverlichting en pictogrammen, moeilijke bereikbaarheid van bepaalde ruimtes... Bij ingrepen die de erfgoedwaarden aantasten, wordt steeds in overleg getreden. Zo komen de betrokken partijen meestal tot een oplossing die zowel vanuit het oogpunt van brandveiligheid als dat van onroerend erfgoed aanvaardbaar is. Bij herbestemming komen beide aspecten samen: zowel brandveiligheid als het behoud van belangrijke erfgoedwaarden staan voorop.

Vraag nr. 372 van 8 april 2011 van de heer Johan Deckmyn, Vlaams volksvertegenwoordiger, aan de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand. - **OCMW-organen – agenda's**

Vraag

Neemt de minister de nodige maatregelen opdat alle leden van de OCMW-raad ten allen tijde zo goed mogelijk de werking van het OCMW kunnen volgen, ook in de onderliggende organen?

Antwoord

- Uiteraard is het in het belang van de goede werking van de OCMW-raad, dat alle leden van deze raad zo goed mogelijk de werking van het OCMW kunnen volgen, ook in de onderliggende organen.
- De ratio legis van artikel 62 van het OCMW-decreet is dat de agenda van het Vast Bureau en de Bijzondere Comit es enkel naar de leden van die organen gaat terwijl de notulen aan alle leden van de raad worden bezorgd, weliswaar nadat ze werden goedgekeurd.
- Artikel 62, zevende lid van het OCMW-decreet bepaalt dat de notulen, met uitzondering van deze die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van cliënten of hun onderhoudsplichtigen, verstuurd worden aan alle leden van de raad voor maatschappelijk welzijn.
- De regelgeving wordt zo geïnterpreteerd bij vragen of klachten.

Vraag nr. 355 van 30 maart 2011 van mevrouw Linda Vissers, aan de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand. **Provinciebesturen – wettigheidscontroles Rekenhof – Limburg**

Vraag

Welke sanctiemogelijkheden staan ter beschikking van de minister bij door het Rekenhof vastgestelde wetmatigheidscontroles?

Antwoord

- Het Rekenhof rapporteert niet aan het ambt van de minister van Binnenlands Bestuur, maar rechtstreeks aan de verschillende provincieraden. Het Rekenhof handelt in deze bij toepassing van de federale regelgeving m.b.t. de jaarrekening en de kwijting van de rekenplichtigen. Het Rekenhof kan hierbij onregelmatigheden signaleren aan de provincieraad. Het is aan de provincieraad om de deputatie desgevallend ter verantwoording te roepen.
- Daarnaast kan het Rekenhof het ambt van de minister van Binnenlands Bestuur desgewenst onregelmatigheden signaleren die behoren tot zijn bevoegdheid betreffende het bestuurlijk toezicht. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren met betrekking tot het provinciebudget, waarover het Rekenhof vooraf een advies uitbrengt. Indien vereist, kan de minister van Binnenlands Bestuur gebruik maken van zijn schorsings- of rechtstreekse vernietigingsbevoegdheid.
- Na een schorsing spreekt de provincieraad zich gemotiveerd uit over de schorsing en stelt hij het budget opnieuw vast. Na ontvangst van het besluit waarbij de provincieraad opnieuw een standpunt inneemt na een schorsing, heeft de minister van Binnenlands Bestuur niet louter de bevoegdheid de begroting of de artikelen waarover de betwisting gaat, al dan niet te vernietigen. De minister bevoegd voor binnenlands bestuur beschikt eveneens over de mogelijkheid de begroting definitief vast te stellen op basis van een gemotiveerd besluit.

Vraag nr. 393 van 29 april 2011 van de heer Hermes Sanctorum, Vlaams volksvertegenwoordiger, aan de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand - **Gemeentelijke mandatarissen – tuchtprocedure**

Vragen

1. Wat is de betekenis van "kennelijk wangedrag of grove nalatigheid" (art. 71 van het Gemeentedecreet en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009)? Hoe gebeurt de beoordeling en door wie?
2. Hoe en van wie krijgt de minister suggesties om een tuchtprocedure op te starten? Waarom gebeurt de tuchtprocedure zo uitzonderlijk?
3. Wat zijn, naast de schorsing, de andere tuchtstraffen?

Antwoorden

1. Het Gemeentedecreet geeft geen definitie van de begrippen "kennelijk wangedrag" en "grove nalatigheid". De tuchtoverheid hanteert de vaste rechtspraak van de Raad van State: grove nalatigheid heeft betrekking op de specifieke uitoefening van het ambt zelf (R.v.S. Lenaerts, nr. 185.384, 14 juli 2008). De feiten dienen verband te houden met handelingen gesteld na de ambtsaanvaarding. Kennelijk wangedrag refereert naar de feiten uit het privéleven: de Raad van State heeft wel geoordeeld dat ook die feiten zich moeten hebben voorgedaan tijdens de ambtsuitoefening. *In eerste instantie oordeelt de gouverneur in het kader van een vraag om een tuchtonderzoek te voeren en een tuchtverslag op te stellen (besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende vaststelling van de tuchtprocedure voor mandatarissen in uitvoering van de artikelen 71 en 274 van het Gemeentedecreet, artikel 70 van het OCMW-decreet, artikel 69 van het Provinciedecreet).*
2. Klachten van burgers of gemeenteraadsleden vatten mij om een tuchtprocedure op te starten. De gouverneur kan mij ook op de hoogte stellen doch dit gebeurt minder frequent. *Het is niet abnormaal dat er weinig effectieve tuchtprocedures zijn. De tuchtoverheid neemt niet lichtzinnig tuchtmaatregelen tegen uitvoerende mandatarissen: zij moeten verband houden met ernstige feiten. Vele aanvragen beantwoorden daar niet aan.*
3. De Vlaamse Regering kan enkel schorsen en afzetten (art. 71 van het Gemeentedecreet).

Vraag nr. 290 van 3 maart 2011 van Katrien Schrijvers, Vlaams volksvertegenwoordiger, aan de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand - **Levenloos geboren kinderen – wijze van begraving**

Vragen

1. Vanaf wanneer moet er een wijze van begraving gekozen worden?
2. Gaat het voor levenloos geboren kinderen om het creëren van een effectief graf op de gemeentelijke begraafplaats? Op welke manier moet hiervan registratie gebeuren?
3. Welke regels van ontgraving zijn hiervoor van toepassing?

Antwoorden

1. De ouders beslissen op het ogenblik van de geboorte over de wijze van lijkbezorging (begraven of cremieren) voor de levenloos geboren kinderen die de wettelijke levensvatbaarheidsgrens nog niet bereikt hebben na een zwangerschapsduur van ten volle 12 weken (art. 15, §2 van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging).
2. Er is geen onderscheid tussen levenloos geboren kinderen en andere overledenen:
 - a. voor beide groepen kan dus effectief een graf gecreëerd worden voor het stoffelijk overschot of een graf voor de begraving van de asurn of een plaats in het columbarium voor de bijzetting van de asurn;
 - b. de begraving (de bewaring in een columbarium of de uitstrooiing van de as) wordt opgetekend in een register. De gemeente of het intergemeentelijke samenwerkingsverband houdt dit op de begraafplaats bij waar ze plaatsgevonden heeft. Voor de uitstrooiing van de as beperkt de nauwkeurige aanduiding van de plaats zich tot de vermelding van de strooiweide (artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 tot organisatie, inrichting en beheer van begraafplaatsen en crematoria).
3. Voor de ontgraving is er ook geen onderscheid tussen levenloos geboren kinderen en andere overledenen (artikelen 8 tot en met 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004).

Vraag nr. 377 van 8 april 2011 van Liesbeth Homans, Vlaams volksvertegenwoordiger, aan de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand. - Lokale besturen – bedrijfsschenkingen

Vragen

1. Kan een bedrijf een schenking doen aan een gemeentebestuur? En kunnen hieraan door de schenker voorwaarden verbonden worden?
2. Hoe worden bedrijfsschenkingen gekaderd in de beginselen van goed bestuur? Hebben de Vlaamse gemeenten hiervoor gedragsregels opgesteld?
3. Vindt de minister het opportuun dat bedrijven die voor hun werking afhankelijk zijn van een gemeentelijke administratie of van politieke besluitvorming een schenking doen aan een openbaar bestuur?
4. Is het niet vanzelfsprekend dat wanneer een bedrijf (of een burger) een beroep moet doen op een gemeentelijke administratie (of die van eender welk openbaar bestuur), de kwaliteit van de dienstverlening optimaal is zonder dat daar een vergoeding tegenover staat?
5. Zijn schenkingen door bedrijven aan gemeentebesturen en/of andere openbare besturen een frequent voorkomend gegeven? Worden deze sowieso geregistreerd?
6. Wordt door deze schenkingen niet de indruk gewekt dat een schenking een betere dienstverlening oplevert en/of politieke besluitvorming beïnvloedt?

Antwoorden

1. Schenkingen aan een gemeentebestuur zijn mogelijk. De regelgeving bevat geen verbod om schenkingen te aanvaarden, ook van bedrijven. Integendeel bepaalt artikel 43, §2, 13° van het Gemeentedecreet dat uitsluitend de gemeenteraden bevoegd zijn om te beslissen om eventuele schenkingen definitief te aanvaarden. De beoordeling daarvan is een zaak van ethiek en integriteit. Uiteraard kunnen bedrijven geen voorwaarden vastknopen aan eventuele schenkingen.
2. Artikel 41 van het Gemeentedecreet bepaalt dat de gemeenteraad een deontologische code moet aannemen. Artikel 112 bepaalt hetzelfde voor het gemeentepersoneel. De invoering van zo een code omvat logischerwijze ook het integriteitsbeleid en de gedragsregels voor een goed bestuur.
- 3,4,6. Politici en administraties moeten in hun handelen steeds het algemeen belang laten primeren op het particulier belang en een dienstverlening verlenen die zo kwaliteitsvol mogelijk is. Eventuele schenkingen mogen geen invloed hebben op de politieke besluitvorming of de wijze van dienstverlening door de administratie. Het is daarom van groot belang dat alles in maximale openbaarheid en transparantie gebeurt (en dus dat uitsluitend gemeenteraden bevoegd zijn om schenkingen te aanvaarden).
5. Schenkingen aan gemeentelijke overheden worden door het Agentschap voor Binnenlands Bestuur niet geregistreerd. De desbetreffende raadsbeslissingen behoren niet tot de besluiten die de gemeenten bij toepassing van het Gemeentedecreet aan de toezichthoudende overheid moeten bezorgen. Er is dus geen overzicht van schenkingen.

Tot slot

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur beschikt naast het tijdschrift BinnenBand over nog andere communicatiekanalen, waarlangs zij informatie naar de lokale en provinciale besturen verspreidt.

Website: www.binnenland.vlaanderen.be

Binnen@nd is de elektronische nieuwsbrief van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. In deze nieuwsbrief is recente info over het binnenlands bestuur, het stedenbeleid en het inburgeringsbeleid in Vlaanderen opgenomen: beslissingen van de Vlaamse Regering, de ministers, het Vlaams Parlement, het agentschap. De nieuwsbrief verschijnt zo vaak er nieuws te melden valt, hij heeft dus geen vaste periodiciteit. Wenst u de nieuwsbrief ook te ontvangen, dan kunt u zich abonneren via onze website op volgend adres <http://binnenland.vlaanderen.be/publicaties>

Publicaties: Over belangrijke nieuwe ontwikkelingen of nieuwe regelgeving geeft het Agentschap voor Binnenlands Bestuur een publicatie uit. U kunt alle publicaties bestellen via onze website. Besturen en andere geïnteresseerden kunnen onze publicaties gratis bestellen tot zover de voorraad strekt. Voor particulieren geldt wel de beperking van maximum twee exemplaren van dezelfde publicatie per aanvrager.

Naast bestelling via elektronische weg, kan u de publicaties ook aanvragen via:

- e-mail: martine.vanruyskensvelde@bz.vlaanderen.be
- telefoon: 02/553.40.39