



Guido Decoster

# Ontwerp OCMW-decreet: de secretaris strategisch gepositioneerd

Vlak voor het zomerreces gaf de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden van het Vlaamse Parlement haar goedkeuring aan het ontwerp van decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn<sup>1</sup>. Kort na de aanvang van het parlementaire jaar ligt het voor in de plenaire vergadering, zodat wij mogen verwachten dat het decreet op korte termijn definitief groen licht zal krijgen. Met het van kracht worden van dit decreet zal de Vlaamse overheid de organisatie van het geheel van de lokale besturen en de provincies hebben hertekend sinds zij daarvoor na de regionalisering bevoegd is geworden: de gemeenten, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de provincies, de besturen van de erediensdiensten,.... Met het nieuwe OCMW-decreet wordt dit werk voorlopig afgerond. In de huidige legislatuur is op dat vlak baanbrekend werk verricht.

In het aprilnummer van BinnenBand werden de hoofdlijnen van het nieuwe OCMW-decreet reeds toegelicht. In dit artikel gaan we nader in op de cruciale positionering van de OCMW-secretaris in het decreet. Dit onderwerp stond ook in de focus op het jongste congres van de Vereniging van Vlaamse OCMW-secretarissen op 20 september 2008 in Antwerpen.

Als topambtenaar slaat de OCMW-secretaris een brug tussen de politieke gezagsdragers en de diensten. Hij is nauw betrokken bij de verschillende doelstellingen en vernieuwingen die de decreetgever met het decreet beoogt. Het decreet zal stapsgewijs in werking treden.

De positie van de OCMW-secretaris kan samengevat worden in vijf verschillende rollen:

1. Partner van het politiek bestuur
2. Strategisch beleidsvoorbereider
3. Manager van administratie en beleidsuitvoering
4. Personeelsmanager
5. Beleidscontroller en veranderingsmanager

## Partner politieke overheid

De politieke organen, met name de raad voor maatschappelijk welzijn, de voorzitter, en als de raad overgaat tot

hun oprichting, het vast bureau en de bijzondere comités, zijn natuurlijk verantwoordelijk voor het maken van de beleidskeuzes. Daartoe beschikken zij over alle vereiste bevoegdheden (art. 51, 58 en 65). Het decreet voorziet evenwel in een grote ruimte voor interne delegatie, ook aan de secretaris. In de aan gelegenheden die naar hem worden gedelegeerd, draagt de secretaris bestuursverantwoordelijkheid. Uiteraard is delegatie niet mogelijk voor de strategische beleidskeuzes (art. 52).

Wanneer de raad, het vast bureau of het bijzonder comité een punt agendeert, dan moet de agendering een toegelicht voorstel van beslissing bevatten, zodat de raadsleden met volle kennis van zaken tot bespreking en besluitvorming over kunnen gaan (art. 31 en 62). Hier speelt de secretaris reeds een belangrijke rol. Krachtens artikel 86 is hij uitdrukkelijk belast met de voorbereiding van het beleid en bereidt hij de zaken voor die aan de politieke organen worden voorgelegd. De leden van de raad

voor maatschappelijk welzijn kunnen bij de administratie ook technische informatie bekomen over de stukken die zich in de dossiers bevinden.

De secretaris is ook aanwezig op de vergaderingen en adviseert er de politieke overheid op beleidsmatig, bestuurlijk en juridisch vlak. Hij herinnert aan de geldende rechtsregels en zorgt ervoor dat de door de regelgeving voorgeschreven vermeldingen in de beslissingen opgenomen worden (art. 87). Hij zorgt ook voor het opmaken van de notulen van de vergaderingen (art. 181).

Door deze opdrachten is de secretaris een echte beleidspartner bij de besluitvorming op het niveau van de politieke overheid. De wijze waaraan hieraan concreet invulling gegeven wordt, maakt deel uit van de afsprakennota die de secretaris bij toepassing van artikel 86, §2, sluit. Die afsprakennota bevat de wijze waarop hij (en de overige leden van het managementteam) met de politieke overheid samenwerkt om de beleidsdoelstellingen te realiseren,

<sup>1</sup> Ontwerp van decreet van 23 mei 2008 betreffende de organisatie van de centra voor maatschappelijk welzijn



de omgangsvormen tussen bestuur en administratie en de wijze waarop de secretaris de bevoegdheden uitoefent die naar hem werden gedelegeerd. De latere evaluatie van de secretaris heeft betrekking op de wijze waarop hij zijn opdrachten uitvoert. Bij die evaluatie wordt een externe deskundige betrokken (art. 112).

## Strategisch beleidsvoorbereider

Het partnerschap tussen politiek en administratie komt ook sterk naar voren via de versterking van het strategisch beleid in termijnperspectief. Artikel 146 van het decreet bepaalt dat de raad voor maatschappelijk welzijn bij de aanvang van de lokale bestuursperiode een meerjarenplan vaststelt dat betrekking heeft op het geheel van deze periode en dat afloopt het jaar na de volgende gemeenteraadsverkiezingen. Dit meerjarenplan bestaat uit een strategische nota en een financiële nota. De strategische nota bevat de beleidsdoelstellingen en beleidsopties van het bestuur en is afgestemd op het lokaal sociaal beleidsplan. De financiële nota bevat de financiële consequenties van het voorgenomen beleid. Het jaarlijks budget wordt in de toekomst afgeleid van het meerjarenplan en omvat een beleidsnota en een financiële nota (art. 149 en 151).

Deze strategische beleidsaanpak heeft ook voor de administratie en zijn managementteam, onder leiding van de secretaris, belangrijke implicaties op het vlak van de beleidsvoorbereiding. De secretaris wordt immers door het decreet uitdrukkelijk belast met de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid. Het aansturen van de beleidscyclus is een expliciete opdracht van de administratie. In overleg met het managementteam zorgt hij voor het opstellen van het voorontwerp van de strategische nota van het meerjarenplan en de beleidsnota van het budget (art. 86).

Hij heeft ook de functionele leiding wanneer de financieel beheerder, eveneens in overleg met het managementteam, de financiële nota's van het meerjarenplan en van het jaarlijks budget voorbereidt (art. 91).

## Manager administratie en beleidsuitvoering

Het decreet kiest duidelijk voor het diensthoofdenmodel. Artikel 85 bepaalt dat de secretaris belast is met de leiding van de diensten en aan het hoofd staat van het personeel. Hij zorgt voor de voorbereiding van de besluitvorming en organiseert de behandeling van de briefwisseling. Hij rapporteert aan de voorzitter en aan de raad.

De uitvoering van het beleid blijft de kerntaak van de administratie (art. 86). Hierin kan zij, onder leiding van de secretaris, in sterke mate worden geresponsabiliseerd. Wij wezen reeds op de ruime delegatiemogelijkheden (art. 52). Die mogelijkheid bestaat ook voor het budgethouderschap, dat een effectieve bevoegdheid inhoudt om een deel van het budget te beheren en zo concrete beleidsdoelstellingen te realiseren (art. 161). De budgethouder gaat immers de verbintenissen aan betreffende het budget dat hem toegewezen is en is ook verantwoordelijk voor de facturatie van de in dat verband te ontvangen bedragen (art. 162).

Het budgethouderschap komt principieel toe aan de raad voor maatschappelijk welzijn, maar die kan het delegeren aan het vast bureau, een bijzonder comité of aan de secretaris. De secretaris kan zijn bevoegdheid met betrekking tot bepaalde budgetten verder delegeren naar personeelsleden (art. 161).

Meer dan ooit wordt de secretaris een teamspeler. Hij boekt resultaten dankzij zijn samenwerking met de medewerkers, waaronder in eerste orde de diensthoofden. In dat concept wordt het manage-

mentteam een cruciale factor. Het managementteam is de vergadering van leidinggevende personeelsleden, die samenkomt onder het voorzitterschap van de secretaris (art. 95). De voorzitter van het OCMW maakt er deel van uit, met raadgevende stem (art. 96). Het managementteam ondersteunt de coördinatie van de diensten bij de aansturing van de beleidscyclus. Het bewaakt de eenheid in de werking, de kwaliteit van de organisatie, de werking van de diensten en de interne communicatie (art. 97).

## Secretaris als personeelsmanager

Logischerwijze is de secretaris ook bevoegd voor het personeelsmanagement. Hij moet de personeelsleden kunnen aansturen en inzetten in functie van het te verwezenlijken beleid en moet daarvoor over de nodige bevoegdheden beschikken.

De secretaris is zodoende bevoegd voor het dagelijks personeelsbeleid, waarvan de raad de concrete inhoud vaststelt (art. 85). De secretaris kan de uitoefening van het dagelijks personeelsbeheer verder delegeren naar de leidinggevenden, aangegeven in het organogram (art. 90). De leidinggevende personeelsleden worden zodoende sterk geresponsabiliseerd voor de werking van hun diensten.

Ook strategisch heeft de secretaris impact op het personeelsgebeuren. Bij toepassing van artikel 86, §4, zorgt hij, in overleg met het managementteam voor het opstellen van het voorontwerp van het organogram, de personeelsformatie en de rechtspositieregeling van het personeel, materies waarvoor de beslissingsbevoegdheid voorbehouden is aan de raad voor maatschappelijk welzijn.

Hij is ook bevoegd voor het vaststellen van het interne controlesysteem, eveneens na overleg met het managementteam. Het interne controlesysteem is on-



derworpen aan de goedkeuring van de raad (art. 99).

Vanzelfsprekend is de toepassing van de rechtspositieregeling een cruciaal element in het personeelsmanagement. In eerste orde kan de raad hierin ruime delegatie geven aan de secretaris. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het aanstellen van het personeel. Uit de aanstellingsbevoegdheid volgt ook de tuchtbevoegdheid (art. 122).

Hoe dan ook geeft het decreet, via de toepassing van de rechtspositieregeling (art. 104) voor het personeel, aan het management goede sleutels in handen: er wordt gewerkt met functiebeschrijvingen, geobjectiveerde wervingen, een deontologische code, vormingsrecht en vormingsplicht, een evaluatie van al het personeel. Deze laatste gebeurt op ambtelijk niveau. Het is een instrument, waarbij wordt geoordeeld over de manier waarop een personeelslid functioneert. In voorkomend geval neemt de secretaris passende maatregelen om dit functioneren te verbeteren (art. 112-114).

## Beleidscontroller en veranderingsmanager

In vergelijking met voorheen is de rol van secretaris als controleur, procesbewaker en aanstuurder van verbeteringsinitiatieven het nieuwst.

In eerste instantie kent het decreet hem verantwoordelijkheden toe inzake de financiële beleidsvoering en controle. Het decreet regelt een verbinding tussen de secretaris en de financieel beheerder, maar met respect voor de specifieke verantwoordelijkheden en competenties van deze laatste. Het financieel controleproces wordt, veel sterker dan in het verleden, opgebouwd op basis van het principe van de functiescheiding. De budgethouders gaan de verbintenissen aan (art. 161); de financieel beheerder controleert voorafgaand de wettelijkheid en de regelmatigheid van de voorgenomen verbintenissen en verleent zijn visum (art. 162). Hij staat ook in voor de

registratie (art. 91). Na uitvoering geeft de secretaris de opdracht tot betaling en controleert daarbij de wettelijkheid en de regelmatigheid van de uitvoering vooraleer de financieel beheerder de betaling uitvoert (art. 165).

Naast de loutere financiële controle, wordt in elk OCMW een systeem van interne controle op de activiteiten ingesteld. Het is een geheel van maatregelen en procedures om een redelijke zekerheid te bekomen over het bereiken van de doelstellingen, het naleven van wetgeving en procedures, de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie, het efficiënt en economisch gebruik van de middelen, de bescherming van de activa en het voorkomen van fraude (art. 98). Het vaststellen van dit samenhangend geheel van maatregelen die samen het interne controlesysteem vormen, is de bevoegdheid van de secretaris, die hierover logischerwijze overlegt met het managementteam. Het systeem is onderworpen aan de goedkeuring van de raad. De secretaris rapporteert overigens jaarlijks aan de raad over de organisatie en de werking van het interne controlesysteem (art. 100).

## Slotbeschouwingen

Het nieuwe OCMW-decreet is duidelijk geënt op de algemene principes van het zogenaamde "new public management". We wijzen op enkele bepalende elementen: strategisch werken in termijnperspectief, respect voor het primaat van de politiek, gekoppeld aan responsabilisering van het management, contractmanagement tussen politiek en administratie, resultaatgericht werken, efficiënt beheer van de middelen, opvolging van activiteiten en resultaten, transparantie van beleid, instrumenten voor een voortdurend verbeteren van de werking en de diensten.

Het decreet positioneert de secretaris centraal in de organisatie en de werking van het OCMW. Hij staat op het kruispunt tussen het politiek bestuur en de diensten. Samenwerking tussen beide is een absolute sleutel tot succesvol functioneren van de OCMW's.

De nieuwe uitdagingen vereisen van de secretaris een grote inzet en bijzondere competenties. Het is aangewezen dat de besturen investeren in mogelijkheden om te werken aan deze competenties, via het creëren van ruimte voor ontwikkeling binnen de loopbaan, vorming. Alles kan niet perfect zijn op korte termijn. Bij rekrutering en selectie van de secretaris, maar ook van andere leidinggevendden, zal veel aandacht moeten gaan naar deze competenties. Meer dan ooit is een loutere technische of juridische kennis voor deze functies onvoldoende en ligt de focus op competenties inzake management en organisatie.

### Meer info

De tekst van het ontwerp van decreet van 23 mei 2008 over de organisatie van de centra voor maatschappelijk welzijn, kunt u raadplegen op de website van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur ([www.vlaanderen.be/binnenlandbijregelgeving>wetgeving>OCMW's](http://www.vlaanderen.be/binnenlandbijregelgeving>wetgeving>OCMW's)).

Lieve Lemoine



# Kroniek van het lokaal pact

## Wat voorafging

Unizo en Voka voerden al een aantal jaren strijd tegen de lokale bedrijfsbelastingen. Ze deden dat overigens goed gedocumenteerd, voornamelijk aan de hand van cijfermateriaal dat ze vroegen en kregen van onze administratie. Ze focusten daarbij graag op de lange lijst met soorten belastingen - minstens 125 - en vooral op de kleintjes van die lijst, waarvan verondersteld werd dat ze waarschijnlijk meer kosten aan vestiging en invordering dan ze ooit zouden kunnen opbrengen. De verfoeilijke term "pestbelastingen" raakte in zwang!

Vrijwel gelijklopend, maar vanuit heel andere hoek, ontstond een niet aflatende aanval op de zo onschuldige, sinds oudsher ingeburgerde huisvuilbelasting: nochtans een vaste waarde als inkomstenbron voor elke Vlaamse gemeente: eenvoudig van reglementering, gemakkelijk om te vestigen en in te vorderen, en zelfs vrij goed aanvaard door de belastingbetaler want van geen enkele andere belasting is immers zo duidelijk dat er ook een regelmatige dienstverlening tegenover staat, en wel wekelijks, ongeveer op hetzelfde tijdstip van dezelfde dag. Helaas, de belasting kreeg een onvoldoende wegens ondemocratisch want niet inkomensgerelateerd en ook niet recht evenredig met de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de dienstverlening, de hoeveelheid aangeboden afval zeg maar. Dat resulteerde zelfs in een poging tot afschaffing van de huisvuilbelasting bij decreet. Het voorontwerp<sup>1</sup>, ingediend op 4 maart 2004, bleef onafgewerkt en werd niet hernomen door de volgende Vlaamse Regering.

## Concept van de regering

Die regering had nochtans wel oog en oor voor al deze verzuchtingen en probeerde er ook iets mee aan te vangen. Zo lezen we in het regeerakkoord 2004-2009, zowel in hoofdstuk I over Ondernemen en Ondernemingsvriendelijk Flankerend Beleid als in hoofdstuk VIII over de Bestuurskracht van de Lokale Besturen, "dat er een fiscaal pact met de gemeenten en provincies zal gesloten worden over onder meer een bedrijfsvriendelijke fiscaliteit". In het hoofdstuk over de bestuurskracht van de lokale besturen is daar zelfs aan toegevoegd dat er ook "voorstellen zullen worden opgenomen om de betrokken gemeenten te laten evolueren naar de overeengekomen fiscaliteit. En dat een aantal kleinere belastingen die veel rompslomp met zich meebrengen en die moeilijk kunnen verantwoord worden, zullen worden afgeschaft."

In hoofdstuk XII over Leefmilieu en Afval vinden we de forfaitaire huisvuilbelasting terug: daarover is zelfs expliciet gesteld dat ze voor 1 januari 2008 moet worden hervormd in een afvalheffing op basis van een redelijke toepassing van het principe "de vervuiler betaalt". Het gedeelte dat niet individueel wordt aangerekend, komt uit de algemene middelen. Er wordt op toegezien dat de huidige bestaande forfaitaire regelingen voor huisvuil niet verschoven worden naar andere forfaitaire belastingen.

## Achtergrondinformatie om rekening mee te houden

Gemeentebelastingen afschaffen of hervormen is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan, als de gemeente dat niet zelf zinnens is te doen! Daar heeft de Belgische grondwet voor gezorgd: artikel 170, §3 voor de provincies, en §4 voor de gemeenten, garandeert de fiscale autonomie. Alleen de vertegenwoordigende raad kan belastingen invoeren, afschaffen of wijzigen. Alleen de federale wetgever kan die onbeperkte autonomie beperken, en dan nog enkel indien de noodzakelijkheid daartoe mocht blijken. De gewestelijke overheid heeft die bevoegdheid slechts in zeer uitzonderlijke mate, waarbij moet aangetoond worden dat het ingrijpen absoluut nodig is voor de uitoefening van de eigen gewestelijke bevoegdheid.<sup>2</sup>

Het werd dus meteen duidelijk dat afschaffen of zelfs maar hervormen van lokale belastingen nooit zou lukken zonder de bereidwillige medewerking van de lokale besturen zelf. In de beleidsbrief 2006-2007 benadrukte de minister bevoegd voor binnenlands bestuur het belang van het overleg met de vertegenwoordigers van de gemeenten en de provincies, voor de totstandkoming van het fiscaal pact. Dat pact zou een reële lastenverlaging moeten betekenen en de afschaffing van belastingen zou budgetneutraal moeten zijn: de meerjarenbegroting zou daarvoor €50 miljoen voorzien in 2008 en €100 miljoen recurrent vanaf 2009. De bereidwillig-

<sup>1</sup> Vlaams Parlement stuk 2195 (2003-2004)

<sup>2</sup> Dit afgelijnd kader is ook uitdrukkelijk bevestigd door de Raad van State in twee adviezen betreffende voorontwerpen van decreet, respectievelijk tot wijziging van artikel 464, 1° van Wetboek van de Inkomstenbelastingen (nr. 35.583/3) en houdende afschaffing van de forfaitaire afvalbelasting (nr. 36.354/3)



heid van de medewerking werd dus iets aantrekkelijker gemaakt door uitzicht te bieden op financiële compensatie. Met een werd de basisidee gelegd voor wat een pact moet zijn: een overeenkomst met wederzijdse engagementen, een win-winsituatie voor beide partijen.

De Hogeschool Gent had inmiddels een diepgaande studie uitgevoerd over lokale bedrijfsbelastingen. Daaruit bleek onder meer dat de afschaffing van, zelfs alleen maar de minst belangrijke, marginale bedrijfsbelastingen veel meer zou kosten dan €100 miljoen per jaar. Ondertussen trok de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) zich terug in de verdediging na een voorzet van de Vlaamse regering. Die had aan de vereniging gevraagd om zelf een voorstel van pact uit te werken. VVSG reageerde daarop in de zomer van 2007 met een discussietekst waarin het belang van de fiscaliteit werd onderstreept voor een financieel verantwoordelijke, bestuurskrachtige gemeente maar waarin tevens het vermeende onevenwicht ten nadele van belastingen op bedrijven werd in vraag gesteld.

## Een verrassende proefdruk

Het fiscaal pact leek even in een sukkelstraatje te verzanden, maar waar de nood het hoogst is... en de redding kwam uit onverwachte hoek: minister Van Mechelen vond een kasoverschot van om en nabij de 600 miljoen euro. Een eenvoudige staartdeling, afgerond en zonder rest, herleidde dit bedrag tot de ronde som van 100 euro per inwoner voor elke Vlaamse gemeente. Maar de Vlaamse Regering wilden daar toch iets voor in ruil in de vorm van fiscale engagementen. En zo werden er geen twee maar wel drie vliegen in één klap gevangen: er was weer uitzicht op een fiscaal pact, er zou een financiële compensatie kunnen worden geboden die verder reikte dan de vage, recurrente 100 miljoen euro, en men zou de globale schuldenlast van de overheid kunnen verlagen: 600 miljoen euro zouden niet in één keer worden geschonken aan de gemeenten, ze zouden dienen om een gelijkwaardig bedrag aan schulden van de gemeenten over te nemen.

Het fiscaal pact geraakte in een stroomversnelling: reeds op 30 november rolde een eerste voorstel van de pers. Het had ondertussen een nieuwe naam gekregen: niet meer fiscaal, maar wel lokaal pact. Behalve voornamelijk fiscale beloften, zijn er immers ook enkele andere engagementen in opgenomen.

## De eerste volledige druk

Dit was in een notendop, wat er uiteindelijk uit de bus kwam op 21 februari 2008<sup>3</sup>:

### Voor de gemeenten:

- een schuldovername ten bedrage van €100 per inwoner
- een verhoogde compensatie voor de afgeschafte Elia-heffing

### Voor de provincies:

- overdracht van de provinciewegen

### Voor de bedrijven:

- vrijstelling van onroerende voorheffing voor nieuw materieel en outillage

### Voor het milieu:

- vermindering van onroerende voorheffing voor lage en zeer lage energiewoningen
- een tussenkomst via Aquafin in de rioleringsinspanningen

### En in ruil te doen door de gemeenten:

- de forfaitaire huisvuilbelasting afschaffen tegen 2009
- de belastingen op kantoorruimten en tewerkgesteld personeel afschaffen
- geen nieuwe forfaitaire belastingen invoeren tot eind 2012
- de tarieven van de belastingen niet verhogen en geen nieuwe belastingen invoeren maar enkel in 2009
- en de belastingen moeten bedrijfsvriendelijker en transparanter; dit moet voornamelijk via een digitale ontsluiting van de gemeentelijke belastingreglementen.

<sup>3</sup>De volledige tekst kan u nalezen op [www.binnenland.vlaanderen.be/lokaal\\_pact](http://www.binnenland.vlaanderen.be/lokaal_pact)



## De promotiecampagne

Bij het Departement Financiën en Begroting werd ondertussen hard gewerkt om de procedure voor de schuldovername op punt te stellen; er werden ingewikkelde berekeningen gemaakt over de wederbeleggingsvergoeding, er werd een partner aangetrokken voor ondersteuning bij de technische aspecten van de overname, er werden kaderovereenkomsten met de banken onderhandeld, er werd een ad hoc e-mailadres gecreeërd voor handige en snelle communicatie met de gemeentebesturen, er werden algemene infosessies georganiseerd in de provinciehoofdsteden en specifieke opleidingssessies in Brussel voor de financiële gemeenteambtenaren. Het departement kon daarbij rekenen op logistieke steun van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. Daar werd meteen ook een handig model van gemeenteraadsbeslissing ontworpen houdende toetreding van de gemeente tot het lokaal pact.

Dit alles kon kant-en-klaar worden voorgeschoteld aan de gemeenten in de ongetwijfeld veelvuldig ter hand genomen brief van minister Keulen van 21 maart 2008. Wie het niet kan laten kan deze brief nog eens nalezen op onze site. Het is item 2 op [www.binnenland.vlaanderen.be/lokaal\\_pact](http://www.binnenland.vlaanderen.be/lokaal_pact). De modelbeslissing staat er ook nog onder item 3.

De gemeenten kregen de tijd tot 31 mei om toe te treden tot het pact. De hele operatie schuldovername zou moeten afgerond zijn tegen 30 september 2008.

## Wordt het een succesverhaal?

Het pact bevatte een royaal aanbod van 100 euro per inwoner, plus de kans op een verhoogde Eliacompensatie. Verwacht werd dat de gemeenten massaal, en liefst alle 308, zouden instappen.

De fiscale engagementen die van de gemeenten werden gevraagd, leken haalbaar.

Toch leidde de vraag tot afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting nog tot vele en langdurige discussies. Aan de ophaling en verwerking van huisvuil zijn immers ook steeds vaste kosten verbonden, ongeacht de afgeleverde hoeveelheid afval.

Naar aanleiding van een parlementaire vraag over deze vaststelling en de bekommernissen die in dit verband werden geuit, introduceerde de minister van Binnenlands Bestuur de idee van de forfaitaire sokkel. Een ondergeschikte forfaitaire sokkel zou kunnen behouden blijven mits de gemeente daarnaast voldoende gedragsturende belastingen of retributies zou hanteren conform de regel "de vervuiler betaalt". Die sokkel staat voor de vaste kosten die onvermijdelijk verbonden zijn aan de organisatie van het gemeentelijk afvalbeleid, denk maar aan vervoerkosten bij de inzameling, informatiecampagnes, inrichting van het containerpark, plaatsing van glasbollen .... Maar die sokkel kan ook het sluikestorten helpen voorkomen want hoe hoger de prijs van het afvalrecipient, hoe groter de verleiding om te ontduiken!

Aan het Agentschap voor Binnenlands Bestuur zou de taak worden opgedragen om geval per geval, gemeente per gemeente dus, te beoordelen.

## Nieuwe spellingsregels

De gemeenteraad van Leper had, zoals gevraagd, de forfaitaire huisvuilbelasting afgeschaft maar even later, opnieuw ingevoerd, deze keer weliswaar onder de nieuwe naam algemene milieubelasting.

Geen probleem zei de letter van het pact; engagementen gaan maar in na de beslissing tot toetreding. Toch vals

gespeeld, fluisterde de geest van het pact verontwaardigd. En 's anderendaags stond het in alle kranten, samen met de naam van enkele andere gemeenten die hetzelfde gedaan hadden of zinnens waren te doen.

Naar aanleiding van een parlementaire vraag<sup>4</sup> over deze evolutie, introduceerde de minister van Binnenlands Bestuur toen de idee van de forfaitaire sokkel. Een ondergeschikte forfaitaire sokkel zou kunnen behouden blijven mits de gemeente daarnaast voldoende gedragsturende belastingen of retributies zou hanteren conform de regel 'de vervuiler betaalt'. Die sokkel staat voor de vaste kosten die onvermijdelijk verbonden zijn aan de organisatie van het gemeentelijke afvalbeleid, denk maar aan vervoerkosten bij de inzameling, informatiecampagnes, inrichting van het containerpark, plaatsing van glasbollen... Maar die sokkel kan ook het sluikestorten helpen voorkomen want hoe hoger de prijs van de afvalrecipient, hoe groter de verleiding om te ontduiken!

Aan het Agentschap voor Binnenlands Bestuur zou de taak worden opgedragen om geval per geval, gemeente per gemeente dus, te beoordelen.

## Naar een gecorrigeerde versie: monnikenwerk voor het agentschap, hard labour voor het departement Financiën en Begroting

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur kreeg aldus een bijkomende opdracht, uit te voeren binnen de krijtlijnen die de Vlaamse Regering had uitgezet op 11 april.

Bij het registreren van de toetredingsbeslissing van de gemeenteraden werd eerst nagekeken of al de gevraagde engagementen ook effectief werden

<sup>4</sup> Handelingen Commissie Binnelandse Aangelegenheden dd 22 april 2008 Interpellatie nr: 157 van Jef tavernier



aangegaan. Dat bleek vrij eenvoudig: omdat alle gemeenten gebruik maakten van de modelbeslissing.

Tegelijkertijd moest ook worden nagegaan of er nog een forfaitaire huisvuilbelasting was op 1 januari 2008. Zo nee, kreeg de gemeente een brief waarin haar werd meegedeeld dat onmiddellijk kon gestart worden met de schuldovername. Dat bleek gelukkig het geval voor 183 van de 308 gemeenten. Zo ja - en dat was dus het geval voor de overige 125 gemeenten - moest worden meegedeeld dat voorlopig niet kon gestart worden maar dat dat wel zou kunnen nadat de gemeente had meegedeeld:

- ofwel dat de forfaitaire huisvuilbelasting zonder meer zou afgeschaft worden

- ofwel dat ze zou worden hervormd of vervangen door een andere belasting. In dat geval zou ook moeten worden gemotiveerd hoe het principe "de vervuiler betaalt" werd gehanteerd. Dat moest voldoende substantieel zijn, hetzij voldoende om het gedrag van de burger te sturen naar een vermindering van afval.

Het Agentschap toog aan het werk: geduldig, want er moest nog veel uitleg worden gegeven, maar volhardend, want er moesten 125 gemeenten worden beoordeeld binnen een afgemeten tijdsbestek, geval per geval, naarmate de toetredingsbeslissingen binnenliepen. Dat waren aanvankelijk vooral beslissingen van gemeenten waar geen forfaitaire huisvuilbelasting meer werd geheven. Geen probleem dus.

Evenmin problemen met gemeenten die aankondigden dat de huisvuilbelasting nog in de loop van het jaar zou afgeschaft worden of die dat inmiddels al hadden gedaan.

Begin juni waren de toetredingsbeslissingen van alle 308 Vlaamse gemeenten geregistreerd. Zoals gezegd kon aan 183 gemeenten. onmiddellijk meegedeeld

worden dat kon gestart worden met de schuldovername. Dat was toen ook al meegedeeld aan een 40-tal van de 125 andere gemeenten omdat hun antwoord voldeed aan de door de Vlaamse Regering gestelde voorwaarden. Toch restte de vraag hoe groot de forfaitaire sokkel kan zijn, naast de retributies conform het principe "de vervuiler betaalt": op de verkoop van restafvalzakken, PMD-zakken, GFT-zakken, op de toegang tot het containerpark.

Tot waar gaat een aanvaardbare verhouding tussen de forfaitaire sokkel en het niet forfaitair gedeelte? Daar kan het Agentschap toch niet over oordelen?

## Het addendum

Na lang beraad, waarbij het advies van OVAM, de afvaldeskundige bij uitstek werd ingewonnen, kwam de Vlaamse Regering op 4 juli met een aanvullende beslissing over de afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting, en over de mogelijke sancties bij niet naleven van de engagementen. De volledige tekst kan u nalezen onder item 12 van de reeds eerder geciteerde weblocatie. Maar kort samengevat komt het erop neer dat de forfaitaire huisvuilbelasting alleszins uiterlijk eind 2010 moet afgebouwd zijn tot een maximum van €55 per gezin, dat is de zogenaamde forfaitaire sokkel. Daarnaast moeten er belastingen of retributies zijn waarbij wordt rekening gehouden met de hoeveelheid afval die wordt aangeboden. Voorbeelden hiervan zijn de verkoop van huisvuilzakken, verkoop van stickers, aanrekening per gewicht of andere vormen van diffar, betaling bij toegang tot het containerpark.

Met deze duidelijkere krijtlijnen kon het agentschap opnieuw aan de slag. Aan al de gemeenten die reeds een antwoord hadden ingestuurd kon het fiat gegeven worden om met de schuldovername te

starten. De achterblijvende gemeenten werden herhaaldelijk aangemaand om eveneens zo spoedig mogelijk te laten weten hoe zij de hervorming van de huisvuilbelasting zouden realiseren. Eind augustus was de zaak eindelijk rond en kon het agentschap meedelen dat de schuldovername mocht uitgevoerd worden bij alle 308 Vlaamse gemeenten.

Op dat moment keek het Departement Financiën en Begroting nog uit naar de beslissingen van een 60-tal gemeenten over de selectie van de over te nemen leningen. Ook daar ging men er toe over de achterblijvende gemeenten individueel aan te sporen, om de zaak toch afgerond te krijgen tegen de streefdatum, 30 september 2008.

## Toch een goede afloop

De balans van het lokaal pact is ongetwijfeld positief. De globale schuldenlast van de overheid is verlaagd en de gemeenten, alle Vlaamse gemeenten, hebben een belangrijk bedrag aan schulden kunnen schrappen. Ze hebben daarnaast een verhoogde uitkering tegood bovenop de Elia-compensatie, ten minste als ze zich houden aan de aangegane fiscale engagementen. Ook de afschaffing van de forfaitaire huisvuilbelasting is een positief verhaal geworden. Waar die nog bestaat, zal de forfaitaire sokkel worden afgebouwd en het principe 'de vervuiler betaalt' zal overal worden toegepast. En wat misschien nog het belangrijkste is: er kon in de loop van het verhaal worden vastgesteld dat er grondig wordt nagedacht over het afvalbeleid in elke Vlaamse gemeente en er is ook overal een grote bereidwilligheid om nog beter te doen.



# HRM-BELEID IN DE LOKALE BESTUREN

Johan Ide

Ons agentschap beschikt vooral vanuit juridisch oogpunt over heel wat expertise over de werking van de lokale besturen. In BinnenBand vindt de lezer dan ook veel info over de meest uiteenlopende juridische onderwerpen. Over de rechtspositieregeling werd al heel wat info gegeven.

Onderwerpen die veel minder juridisch getint zijn, komen dan ook veel minder of niet aan bod. Het HRM-beleid en de uitbouw ervan zijn daarvan een voorbeeld.

Nochtans beschikt het beleidsdomein Bestuurszaken waartoe het Agentschap voor Binnenlands Bestuur behoort over heel wat expertise in dat domein. De afdeling Beleid van het departement Bestuurszaken ondersteunt het HRM-beleid van de hele Vlaamse overheid.

In twee nummers van BinnenBand zal ingegaan worden op **zowel het theoretisch als het praktisch aspect van de functiefamilies en de functieweging**. In deze bijdragen kunnen de gemeenten naast het theoretisch kader ook nagaan hoe de Vlaamse administratie invulling geeft aan het HRM-beleid. Op het vlak van de schaal en de omvang zijn de gemeenten, op een aantal grote steden na, niet te vergelijken met de Vlaamse overheid maar toch zullen de lokale besturen kunnen vaststellen dat zowel op het theoretische vlak als op het niveau van de aanpak en de benadering er toch interessante elementen uit de bijdragen te halen zijn.



Gemeentehuis Hove





Marleen Roggeman, adviseur personeel en organisatie Agentschap voor Overheidspersoneel

# Funcatiefamilies in de Vlaamse overheid:

## kader voor beleid rond personeel en organisatie én managementinstrument voor uitvoering ervan

Voor de diensten van de Vlaamse overheid werd een kader van functiefamilies ontwikkeld. Dit kader is in eerste instantie bedoeld als een instrument voor competentie management. Het dient vooral om het voor entiteiten gemakkelijker te maken om hun P&O-processen uit te voeren en te integreren. P&O staat voor personeel en organisatie. Anderzijds biedt het ook een kader voor beleidsbeslissingen op het vlak van P&O. Ondertussen wordt dit kader ruim gebruikt binnen de Vlaamse overheid en is de evaluatie ervan positief.

### Waarom functiefamilies?

Met de creatie van een kader van functiefamilies had de Vlaamse overheid duidelijke doelen voor ogen. Enerzijds moeten de functiefamilies coherentie, transparantie en structuur brengen in de veelheid van functies die binnen de Vlaamse overheid bestaat. Er was immers het gevoel dat er in die heterogeniteit van functies toch ook veel gelijkaardige functies zitten en dat men telkens opnieuw het warm water uitvond bij het opmaken van functiebeschrijvingen. Bovendien was er in het kader van mobiliteit een nood aan een gemeenschappelijk taalgebruik voor functies. Wat men een beleidsfunctie noemt in entiteit X kan een totaal andere lading dekken in entiteit Y. Tot dan toe was er alleen het kader van rangen en graden dat enige structuur bracht. Rangen en graden zeggen echter niets over inhoud van functies (wat doet de adjunct van de directeur?) en al helemaal niets over de vereiste competenties voor de functies (wat zegt een diploma over competenties?). Functiefamilies zouden dit zeker wél moeten bieden was het uitgangspunt. In die zin zijn ze dus aanvullend bij het kader van rangen en graden.

Anderzijds was men binnen entiteiten ook op zoek naar een basisinstrument dat toepasbaar was in alle P&O processen (werving en selectie, evaluatie, personeelsplanning...) en op die manier voor integratie kon zorgen binnen een entiteit.

### De functiefamilies zijn opgebouwd vanuit de realiteit van de werkvloer

De functiefamilies zijn ontstaan vanuit de praktijk eerder dan vanuit een vooropgesteld theoretisch concept. Aan elke entiteit werd gevraagd welke functies bij hen voorkomen. Bestaande functiebeschrijvingen werden verzameld. Vanuit die inventarisatie werd nagedacht over een zinvolle manier om functies te clusteren tot functiefamilies. Uiteindelijk werd geopteerd voor een procesmatige clustering omdat die het beste aansloot bij de doelstellingen. Dat betekent concreet dat functies met gelijkaardige activiteiten (bijvoorbeeld controleren, behandelen van aanvragen van externe klanten...) in dezelfde functiefamilie terechtkomen en niet functies die het

zelfde diploma vereisen (bijvoorbeeld een familie juristen, economen). Reden hiervoor is dat bijvoorbeeld juristen met zeer verschillende zaken bezig kunnen zijn en het diploma niets zegt over de aard van die activiteiten. Sommige juristen zijn vooral bezig met beleidsondersteuning en regelgeving (familie beleidsondersteuning), andere ondersteunen vooral de eigen organisatie zoals een specialist overheidsopdrachten die andere entiteiten adviseert (organisatieondersteunende functie), nog andere behandelen dossiers op hoog niveau voor wat betreft de juridische aspecten (dossierbehandelaars externe aanvragen).

De procesmatige benadering laat ook meteen toe om gemakkelijk de link met de processen te kunnen maken (welke bijdrage levert de functie in welke processen?) en dus de aansluiting met organisatieontwikkeling te maken. Er werd ook voor gekozen om enkel functies die op meerdere plaatsen voorkomen mee op te nemen in de scope. Specifieke functies (zoals bijvoorbeeld de Vlaamse bouwmeester) zitten niet in dit kader en moeten apart beschreven worden.



Eens de eerste blauwdruk met uitgeschreven functiefamilies klaar, werd er nog verscheidene keren afgetoetst met P&O-functies in de entiteiten maar vooral ook met leidinggevende functies om zeker te zijn dat dit kader herkenbaar en vooral bruikbaar was. Naar aanleiding hiervan werd nog verschillende keren bijgestuurd. We zijn hier dus niet over één nacht ijs gegaan en hebben ondervonden dat het belangrijk is om aan dit proces van opmaak de nodige tijd en energie te besteden om het kader zo rendabel mogelijk te maken. Het is trouwens ook de bedoeling om er een dynamisch kader van te maken dat regelmatig wordt bijgestuurd n.a.v. de ervaringen in de praktijk.

## Welke functiefamilies zijn er?

Er zijn **15 functiefamilies**. Top- en middenkader behoren hier voorlopig niet toe omdat er voor hen reeds eerder generieke functiebeschrijvingen werden opgemaakt. Deze beantwoorden echter nog niet aan het concept van de functiefamilies omdat er nog niet werd gedifferentieerd in verschillende niveaus (zie later).

De families kunnen geclusterd worden in 4 grote groepen naar gelang de doelgroep waarvoor ze werken:

- **rode cluster:** functies die rechtstreeks voor externen werken (burgers, bedrijven...)
- **groene cluster:** functies die rechtstreeks werken voor de beleidsbepalers (minister, kabinet, Vlaamse Regering...)
- **gele cluster:** functies die de interne organisatie ondersteunen
- **oranje cluster:** deze functies hebben wel gelijkaardige activiteiten maar sommige functies werken voor de interne organisatie en andere voor externe klanten. Zo heb je in de familie praktisch uitvoerend de functie groenarbeider die rechtstreeks voor de burger werk verricht maar ook de functie hulpkok die voor internen werk levert.
- **blauwe cluster:** functies die de andere functies aansturen

## Hoe wordt een functiefamilie beschreven?

Elke functiefamilie bevat volgende elementen:

- **Doel:** maakt duidelijk wat de kernopdracht van de functies binnen deze familie is
- **Resultaatgebieden:** de belangrijkste domeinen waarvan de functie een bijdrage verwacht wordt, geïllustreerd met voorbeelden van activiteiten
- **Indelingscriteria:** criteria die bepalen welke en hoeveel niveaus er in de familie zijn. Vooral de indelingscriteria zijn nieuw in ons gedachtegoed m.b.t. functies en functiefamilies. Men voelt intuïtief aan dat er een verschil is in zwaarte tussen verschillende functies binnen een functiefamilie. Zo voelt men aan dat de ene administratieve ondersteunende functie toch "moeilijker" is dan de andere. De indelingscriteria capteren welke elementen er precies voor zorgen dat men dat gevoel heeft. Dat kan zijn: de graad van autonomie, de complexiteit van de dossiers,... Op basis van die criteria worden verschillende niveaus binnen de familie beschreven. Het zijn precies die niveaus die ervoor zorgen dat de functiefamilies een mooi kader zijn voor competentie management omdat het de explicitering van ontwikkeling en doorgroei mogelijk maakt.
- **een evidente set van competenties (per niveau van de functiefamilie):** per niveau van de functiefamilie wordt telkens aangegeven wat normaliter kritische competenties zijn. Dit helpt om - eens bepaald tot welke familie een functie behoort - gemakkelijk te komen tot een vereist competentieprofiel voor de functie. Hierbij werden de competenties uit het competentiewoordenboek van de Vlaamse overheid gebruikt.





hieronder vindt u

## Inhoud



AgO

### Doel van de functiefamilie controle & audit

Ter plaatse bij derden de naleving van reglementeringen, normen, ed controleren of interne audit uitvoeren	teneinde	hierover te rapporteren zodat de gepaste acties kunnen ondernomen worden of zelf de gepaste acties te ondernemen.
--	----------	---

**Context:**

*De controle/audit gebeurt onafhankelijk volgens vastgelegde normen en procedures (vastgelegd door wet of controlerende entiteit).*

## Inhoud



AgO

### Resultaatgebieden uit de functiefamilie controle & audit

Wat		Resultaat	Voorbeelden van activiteiten
<b>1. PLANNING EN VOORBEREIDING</b>			
Plannen en voorbereiden van de controle/audit	teneinde	er voor te zorgen dat de controle/audit ter plaatse efficiënt kan verlopen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Zich informeren over de te controleren entiteit om het dossier in de juiste context te kunnen plaatsen</li> <li>✓ Inwinnen, verzamelen, verifiëren en verwerken van ontbrekende gegevens om het dossier volledig te maken</li> <li>✓ Studie van documenten, instructies, reglementeringen, veranderde wetgeving, voorgaande of gelijkaardige controles/audits,...</li> <li>✓ Opmaken van eigen planning</li> <li>✓ ...</li> </ul>
<b>2. UITVOERING</b>			
Ter plaatse uitvoeren van controles/audits en analyses	teneinde	de naleving van de geldende <sup>(1)</sup> normen (reglementeringen, wetgeving, jaarrekeningen, kwaliteitsstandaarden, ...) na te gaan. <sup>(1)</sup> opgelegde normen en procedures (vastgelegd door wet of door de controlerende entiteit)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Nakijken of aan de normen is voldaan op basis van documenten én op basis van reële, materiële vaststellingen</li> <li>✓ Opsporen van afwijkingen en onregelmatigheden; deze onderzoeken en interpreteren</li> <li>✓ Nagaan of de bepalingen van een contract worden nageleefd</li> <li>✓ Nagaan of wettelijk toegekende opdrachten worden uitgevoerd</li> <li>✓ Nagaan van efficiëntie en effectiviteit van processen</li> <li>✓ ...</li> </ul>
<b>3. RAPPORTERING</b>			
Samenvatten en vastleggen van de bevindingen	teneinde	de bevoegde instanties volgens de geldende richtlijnen te informeren en te adviseren om hen in staat te stellen de juiste beslissingen te nemen <b>of</b> zelf de gepaste maatregelen te nemen indien men daar de bevoegdheid voor heeft.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Objectief en gestructureerd weergeven van vaststellingen ter plaatse gedaan in een verslag</li> <li>✓ Verzamelen van bijkomende informatie nuttig voor de rapportering</li> <li>✓ Uitbrengen van gemotiveerde aanbevelingen</li> <li>✓ Indien nodig een proces verbaal opstellen</li> <li>✓ ...</li> </ul>



Indelings-criteria		Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	
				Leidinggevende	Specialist
Complexiteit van de controle /audit	Controleert eenvoudige en gelijkaardige processen /entiteiten	Controleert processen/ entiteiten, die van aard verschillen maar die samen één geheel vormen	Controleert complexe domeinen/ processen, die onderling afhankelijkheden (kunnen) vertonen		
			Controleert complexe processen /domeinen die om een specifieke expertise vragen		
Planning	Krijgt een planning van de uit te voeren controles/audits	Maakt binnen de toegewezen controles/audits de eigen planning op	Denkt mee over de prioriteiten in de planning van de controles/audits van de entiteit teneinde ervoor te zorgen dat de beschikbare middelen en mensen zo efficiënt mogelijk ingezet worden		
Beleidsadvies	Signaleert vanuit de praktijk problemen ivm uitvoerbaarheid van de opgelegde normen en procedures	Geeft input aan het beleid vanuit het werkveld	Denkt mee aan langetermijnbeleidsvoorstellen, rekening houdend met trends, teneinde er voor te zorgen dat het beleid voldoende input heeft vanuit de realiteit (RG)		
Optimalisatie van de werking	Signaleert vanuit de praktijk problemen ivm de controle /audit	Neemt deel aan overleg met het oog op verbetering van het controle- of auditproces	Organiseert overleg of doet voorstellen ivm verbetering van het controle-of auditproces, teneinde ervoor te zorgen dat de aanpak steeds zo efficiënt en actueel mogelijk is (RG)		
			Bouwt de expertise rond het vakgebied verder uit en stelt deze ter beschikking, met het oog op professionele en efficiënte controles		
Externe vertegenwoordiging			Vertegenwoordigt de entiteit naar buiten toe om er voor te zorgen dat er rekening gehouden wordt met de standpunten van de entiteit		
Coördineren	Stemt eigen werk af imet collega's	Coördineert een beperkte groep van medewerkers	Coördineert en stuurt een groep medewerkers aan om het werk zo efficiënt mogelijk te laten verlopen (RG)	Helpt collega's vakinhoudelijk Bouwt de kennis verder uit en stelt die ter beschikking om het kennisniveau van het team op peil te houden (RG)	

## Inhoud

### Vaktechnische competenties

:Specifiek te bepalen voor de functie, functiefamilie biedt noodzakelijkerwijze weinig op dit vlak De diploma's hier zijn alleen indicatief en de vereiste kennis kan ook door ervaring opgebouwd zijn, ze geven vooral een richtsnoer voor nieuwe aanwervingen

### Gedragscompetenties

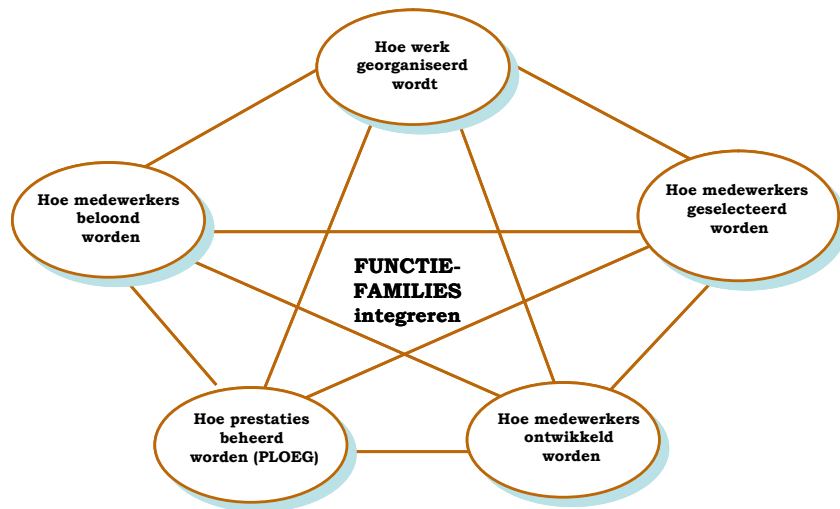
Competenties	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3
<b>Voortdurend verbeteren</b>  Voortdurend verbeteren van het eigen functioneren en van de werking van de dienst/afdeling, door de bereidheid om te leren en mee te groeien met veranderingen	II. Ontwikkelt zich binnen de eigen functie, en werkt actief mee aan het verbeteren van de uitvoering van taken.  - Maakt zich vertrouwd met nieuwe materies die relevant zijn voor de eigen taak (bv. nieuwe regelgeving, informatietoepassingen, werkmethoden, ...) -Informeert zich over nieuwe evoluties met betrekking tot de eigen functie (leest vakliteratuur, neemt deel aan congressen, ...) -Past nieuwe richtlijnen, kennis, informatie en inzichten toe in de praktijk -Gaat na of/hoe nieuwe tendensen en ontwikkelingen in de eigen functie kunnen ingezet worden -Zoekt actief naar mogelijkheden om de uitvoering van het takenpakket te verbeteren en werkt dit verder uit tot concrete voorstellen		
<b>Samenwerken</b>  Met het oog op het algemeen belang een bijdrage leveren aan een gezamenlijk resultaat, ook als dat niet meteen van persoonlijk belang is	II. Helpt anderen en pleegt overleg  -Steunt de voorstellen van anderen -Stemt de eigen prioriteiten af op de behoeften van de groep -Vraagt spontaan en pro-actief de mening van anderen -Biedt hulp aan bij problemen		III. Stimuleert de samenwerking binnen de eigen entiteit  -moedigt anderen aan om samen te werken - moedigt anderen aan om te overleggen over zaken die het eigen werk overstijgen -Bevordert de goede verstandhouding



## Wat kunnen leidinggevenden en P&O-functies aanvangen met de functiefamilies?

De functiefamilies kunnen een hulp betekenen bij het verloop van de belangrijkste P&O-processen. Ze zorgen er immers voor dat men vrij snel tot een functiebeschrijving kan komen. Dat spaart tijd en geld en bevordert bovendien de kwaliteit van de functiebeschrijving. Het feit dat men hetzelfde instrument kan gebruiken in de verschillende P&O-processen zorgt er bovendien voor dat er meer integratie en afstemming is.

Om een functie te alloceren in een functiefamilie is een elektronische tool beschikbaar die de gebruiker via het beantwoorden van een aantal vragen naar de relevante familie loodst. Eens de familie bepaald is, komt men via het scoren op de indelingscriteria voor de betrokken familie in het juiste niveau terecht. Het gaat hier niet om wiskundige gemiddelden, de niveaubepaling is gebaseerd op een wegingsmethodiek waarbij sommige criteria meer doorslaggevend kunnen zijn dan andere. Wanneer een functie gealloceerd is aan een familie en het niveau is bepaald dan heeft men automatisch een functiebeschrijving ter beschikking, die men verder kan individualiseren en meer specifiek maken, en een voorzet voor een relevant competentieprofiel. Dit klinkt misschien alsof er nog weinig moet gedacht worden bij het opmaken van een functiebeschrijving met hulp van de tools. Niets is minder waar. Het gebruik van de tools vereist een diep inzicht in de functiefamilies. Potentiële gebruikers moeten dan ook een training volgen vooraleer toegang tot de tools verleend wordt.



### Een korte schets van een paar mogelijkheden:

- Bij het ontwerpen of structureren van een organisatie kunnen functiefamilies helpen om keuzes te maken i.v.m. welke grote blokken van functies men graag structureel wil samen zien. Willen we bijvoorbeeld alle controlefuncties samen in een entiteit, zelfs al gaat het over verschillende sectoren maar de processen zijn wel dezelfde? Kiezen we ervoor om controle- en adviesfuncties niet samen te zetten? ...
- Personeelsplanning wordt traditioneel geformuleerd in termen van rangen en graden en aantal VTE's. De stap om de personeelsbehoeften ook te formuleren in termen van functiefamilies biedt meteen meer naar inhoud van functies en vereiste competenties. Op die manier heeft men meteen een goede basis voor de implementatie van het personeelsplan.
- Niet alleen bij wervingen maar ook bij bevorderingen kunnen de niveaus in de functiefamilies helpen om de verschillen tussen de bevorderingsfunctie en de basisfunctie te expliciteren en de selectie op die verschillen in vereiste competenties te focussen.
- Belangrijk in het competentie management is de ontwikkeling van de competenties en de ontwikkeling in de loopbaan van medewerkers. De func-

tiefamilies tonen wat de mogelijkheden van groei zijn, binnen een familie maar ook naar andere families. Ze helpen om mensen te oriënteren in hun functie: welk type functie wil ik, welke competenties heb ik daarvoor nodig, wat moet ik dan nog ontwikkelen en hoe? Ze helpen ook leidinggevenden om te bepalen wat de mogelijkheden tot doorgroei voor hun personeel zijn.

- Op het vlak van planning en evaluatie van personeel helpen de functiefamilies om snel tot een scherpe functiebeschrijving te komen die expliciteert wat de verwachtingen zijn en op welk niveau.
- Functiefamilies worden vaak gezien als een instrument voor beloningsbeleid. De link met salaris wordt snel gemaakt. Zoals hierboven geïllustreerd is dit echter slechts één van de processen waar functiefamilies ondersteunend kunnen werken. Op dit ogenblik is het zelfs vooral in de andere processen dat ze hun nut bewijzen. De Vlaamse Regering heeft wel al beslist dat de functiefamilies het kader voor een toekomstig beloningsbeleid zullen zijn. Er wordt op dit moment dan ook druk gewerkt opdat dit kader ook op het vlak van beloningsbeleid zijn nut zal kunnen bewijzen. De niveaus in de families worden nu 'officieel' gegeven. Referentiefuncties, geleverd door de entiteiten, worden eveneens ge-



wogen en in het kader van de functiefamilies ingeschoven zodat elk niveau een aantal voorbeeldfuncties heeft. Het kader wordt dus klaargemaakt zodat het ook zijn diensten kan bewijzen in het beloningsbeleid. Hierover meer in een volgend nummer van BinnenBand.

Ook het beleid gebruikt het kader hoe langer hoe meer voor beleidsbeslissingen. Zo werd voor de beslissingen rond de nieuwe loopbaanmogelijkheden voor N-2 functies (nieuwe managementlaag onder afdelingshoofd) en expertfuncties door de Vlaamse Regering vooropgesteld dat het kader van de functiefamilies als redeneerkader moet gehanteerd worden.

Samenvattend kunnen we stellen dat hier een kader werd opgebouwd dat effectief toegevoegde waarde kan leveren voor competentie management en voor alle personeels- en organisatieprocessen in het algemeen. 'The proof of the pudding is in the eating' en ook dit heeft het kader tot nu toe goed doorstaan. Wordt vervolgd.

## De ervaringen

Het gebruik van de functiefamilies is voorlopig niet verplicht binnen de Vlaamse overheid. Dat zal het wel worden eens er verdere stappen in het beloningsbeleid zullen gezet worden. Toch zijn er reeds heel wat entiteiten die er gebruik van maken. Ze doen dit vanuit opportuniteiten die ze zien binnen hun eigen context. Zo zijn er entiteiten die alle functies in kaart willen brengen om zo een overzicht te krijgen van de functies en de doorgroeimogelijkheden, anderen gebruiken het voorlopig alleen bij het definiëren van functies voor werving, nog anderen gebruiken het bij de dynamisering van hun evaluatieproces waarbij vooral de planning scherper zou moeten, of voor de opmaak van ontwikkelplannen. De ervaringen zijn overwegend positief. De functiefamilies hebben zeker en vast hun bruikbaarheid bewezen. Zijn ze perfect? Natuurlijk niet. Alles kan beter en daarom zullen de families ook regelmatig moeten bijgestuurd en geactualiseerd worden.

Voor **meer informatie** over de functiefamilies: [www.functiefamilies.info](http://www.functiefamilies.info)





Maureen Landtsheere

# Arbeidsduur en onregelmatige prestaties in de lokale en provinciale besturen

De problematiek rond arbeidstijd en onregelmatige prestaties stelt zich nu meer dan ooit. De besturen hebben immers tot 1 januari 2009 de tijd om hun plaatselijke rechtspositieregelingen in overeenstemming te brengen met het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het gemeente- en provinciepersoneel, hierna afgekort als BVR RPR (Belgisch Staatsblad van 24 december 2007).

In de aanloop van die implementatie worden besturen geconfronteerd met manifest onwettige situaties en hebben ze heel veel vragen rond de concrete toepassing van "hoofdstuk 3: de onregelmatige prestaties" uit "titel 8: de toelagen, vergoedingen en sociale voordelen" van het BVR RPR.

## Toepassingsgebied

### Arbeidswet versus arbeidstijdwet

Een eerste belangrijke afweging die in het kader van de arbeidstijdproblematiek moet worden gemaakt, is het vaststellen van de toepasselijke rechtsregels op de onderscheiden personeelsleden binnen de lokale en provinciale sector. Er zijn immers personeelsleden die vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 14 december 2000 houdende vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector (arbeidstijdwet), terwijl voor andere de voorschriften van de arbeidswet van 16 maart 1971 gelden.

De wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de arbeidstijd in de openbare sector (Belgisch Staatsblad van 5 januari 2001, erratum 31 januari 2001) is het vertrekpunt voor alle personen die in de overheidssector zijn tewerkgesteld krachtens een arbeidsrelatie van statutaire of contractuele aard. Volgens de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid (Belgisch Staatsblad van 27 januari 2000) zijn hier ook onder begrepen de 'tijdelijke werknemers' en

de 'eerste-werk-ervaringscontracten' bij de overheid.

Worden door die arbeidstijdwet uitdrukkelijk uitgesloten:

- de openbare instellingen die een industriële of commerciële activiteit uitoefenen
- de openbare instellingen die geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verlenen

De personeelsleden van die instellingen vallen, wat de arbeidsduurreglementering betreft, onder het toepassingsgebied van de arbeidswet van 16 maart 1971. Ook de personeelsleden die onderworpen zijn aan de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst worden uitgesloten van de arbeidstijdwet wat betreft de bepalingen over de arbeids- en rusttijden en de nachtarbeid.

### Begrip 'instellingen van de openbare sector'

Een allesomvattende definitie is er niet, alleen her en der verspreide interpretaties. Zo heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 130/99 van 7 december 1999 bepaald dat onder 'instelling' moet

worden begrepen elke "entiteit" binnen de overheid die bezig is met een activiteit van commerciële of industriële aard, of een activiteit van geneeskundige of profylactische verzorging". Dit kan dus zowel slaan op instellingen met eigen rechtspersoonlijkheid, als op "entiteiten" zoals een rusthuis, zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Alle personeelsleden die te werk zijn gesteld binnen dergelijke entiteit, vallen onder het toepassingsgebied van de arbeidswet.

Een definitie van het begrip 'commerciële activiteit' is er niet. Wel werden recentelijk door de arbeidsrechtbank van Gent (29 juni 2007) enkele criteria vastgelegd die toegepast kunnen worden voor het vaststellen van de aard van de activiteit:

- de **aard van de hoofdactiviteit** (commercieel of niet)
- het **openbaar belang van de verleende dienst** (gaat het om een verplichte activiteit opgelegd door een hogere overheid of niet)
- de **oorsprong van de middelen** (voornamelijk werkingstoelagen of niet)
- de **modaliteiten van functioneren** (marktconform en concurrentiegedrag of geen)
- de door de instelling beoogde **doelstellingen**, zoals die uit de statuten blijken.



Zo wordt aangenomen dat een gemeentelijk zwembad commercieel van aard kan zijn, terwijl een intercommunale voor afvalbeheer dat niet noodzakelijk is (arbeidsrechtbank Gent van 29 juni 2007). In de praktijk zal het erop neerkomen dat een bestuur of een instelling voor zichzelf moet uitmaken of het al dan niet activiteiten van commerciële aard uitoefent.

In geval van twijfel kan de zaak voor advies worden voorgelegd aan de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Algemene Directie Individuele Arbeidsbetrekkingen, Afdeling van de reglementering van de individuele arbeidsbetrekkingen, Ernest Blerotstraat 1, 1070 Brussel.

Wat in huidige bijdrage wordt besproken betreft voornamelijk de personeelsleden die onder het toepassingsgebied van de arbeidstijdwet vallen.

### **Toepassingsgebied BVR RPR 7/12/07**

De bepalingen uit het hoofdstuk over de onregelmatige prestaties van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 zijn van toepassing op alle personeelsleden.

Op die algemene regel zijn er wel enkele uitzonderingen. De decretale graden zijn uitgesloten van zowel de overurenregeling als de regeling voor nachtprestaties, prestaties op zaterdag, zondag en feestdagen. En, omdat de gehele afdeling over overuren uitgesloten is voor de decretale graden, kan hen ook de verstoringstoelage, zoals bedoeld in artikel 142 BVR RPR, niet worden toegekend.

Te noteren valt dat de decretale graden op basis van de artikelen 7, §3 en 13, §4 van de arbeidstijdwet wel prestaties op zondag en tijdens de nacht kunnen leveren, maar ook op grond van die wet geen recht hebben op de wettelijke compensatie die daar tegenover staat.

De personeelsleden van niveau A zijn volledig uitgesloten van de regeling van nachtprestaties, zaterdag-, zondag- en feestdagprestaties. Ze hebben een afwijkende regeling wat de overuren betreft.

De personeelsleden onderworpen aan de arbeidswet zijn uitgesloten van de overurenregeling en dus ook van de verstoringstoelage.

## **Arbeidstijd en overuren**

### **Begrip 'arbeidstijd'**

Artikel 8, §1 van de arbeidstijdwet definieert, net zoals artikel 19 van de arbeidswet, de arbeidstijd als de tijd gedurende welke de werknemer ter beschikking is van de werkgever. Dat betekent, strikt genomen, dat periodes waarin een personeelslid ziek, afwezig of met verlof is niet als arbeidstijd kunnen worden beschouwd. In de arbeidswet is wel uitdrukkelijk voorzien dat naast de arbeidstijd de gelijkgestelde periodes in aanmerking komen voor de berekening van de gemiddelde arbeidsduur (artikel 26bis arbeidswet). Zo zijn schorsingsgevallen zoals voorzien in de arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978 alsook feestdagen en cao-rustdagen gelijkgestelde periodes. Dergelijke uitdrukkelijke bepaling is niet opgenomen in de arbeidstijdwet.

In de openbare sector is er in feite geen wettelijke bepaling waarbij de arbeidsduur wordt vastgelegd. Dit in tegenstelling tot de private sector, waar artikel 19 van de arbeidswet van 16 maart 1971 uitdrukkelijk een arbeidsduur van 40 uur voorschrijft. Met de wet van 10 augustus 2001 betreffende de verzoening van werkgelegenheid en kwaliteit van het leven (Belgisch Staatsblad van 15 september 2001) werd met een maatregel van arbeidsduurvermindering de werkweek op 38 uur gebracht.

De meeste lokale en provinciale besturen hebben in hun statuten eveneens de theoretische 38-urige werkweek vastgesteld, maar in de praktijk zien we afwijkende toepassingen die in feite neerkomen op een soort van permanente dienstvijfstelling (bv. middagpauzes van meer dan 30 min. die aangerekend worden als arbeidstijd).

Met de invoering van de nieuwe salarisschalen in 1993 met de zogenaamde Krachtlijnen Kelchtermans werd nooit uitdrukkelijk bepaald dat de lonen gebaseerd waren op een 38-urige werkweek. Toch is men er steeds van uitgegaan dat die arbeidsduur het uitgangspunt was.

*De omzendbrief BA 2004/02 van 12 maart 2004 betreffende de arbeidsduur in de lokale sector (Belgisch Staatsblad van 8 april 2004) wijst er zelfs op dat: Een formele vermindering van de arbeidsduur via de dienstroosters in het arbeidsglement moet uiteraard gepaard gaan met een wijziging van alle statutaire en reglementaire bepalingen die hiermee in strijd zijn. Dat betekent dus niet alleen dat het personeel een voltijds loon krijgt voor minder dan 38 uren arbeidsprestaties per week, maar ook dat het loon waarop deeltijdse personeelsleden recht hebben, hoger moet worden. Als er bijvoorbeeld maar 35 uren per week wordt gewerkt, heeft een personeelslid met een opdracht van 19 uren per week recht op 19/35 van een voltijds loon en niet op 19/38.*

Ook het BVR RPR gaat uit van een 38-urige werkweek, ook al wordt dit niet als dusdanig gesteld. De norm blijkt ondermeer uit de definitie in artikel 2, 17°. Voltijds en volledige prestaties hebben namelijk betrekking op een prestatie van 38 uur per week.





Dit houdt ondermeer in dat de uitgewerkte salarisschalen in bijlage II van het BVR RPR gelden binnen een arbeidsregime van 38 uur voor voltijdse prestaties.

Tot slot hanteert artikel 141 van het BVR RPR, in verband met de overuren, in navolging van artikel 8, §2 van de arbeidstijdwet eveneens de 38 urenorm.

### Dag- en weekgrens

De artikelen 5, §3 en 8, §2 van de arbeidstijdwet leggen de maximale arbeidstijd vast op 11 uur per dag en op 50 uur per week.

Van de maximale grenzen kan alleen worden afgeweken in de volgende gevallen:

- in opvoedings- en opvangtehuizen
- dringende werken aan machines of materieel
- om het hoofd te bieden aan een voorgekomen of dreigend ongeval en bijkomend, wat de daggrens betreft
- in bewakings-, toezicht- en wacht-diensten in verband met noodzakelijke bescherming van goederen en personen

De maximale weekgrens geldt voor zover over een periode van 4 maanden niet meer dan 38 uren per week werd gepresteerd. Voor elke overschrijding van die grens moet er een inhaalrust worden toegekend, op te nemen binnen een referentieperiode van 4 maanden.

Hoe die referentieperiode moet worden vastgesteld, is echter niet duidelijk, want noch de arbeidstijdwet van 14 december 2000, noch het BVR RPR bevatten een dwingende bepaling in dit verband. De besturen moeten daarover dus zelf een regeling uitwerken. De meest praktische oplossing is om het jaar in te delen in drie keer vier maanden (drie semesters) en het aantal overuren binnen die periode te meten. Indien een bestuur ervoor opteert om met maandelijks verschuivende periodes te werken, dan zullen er maandelijks afrekeningen moeten worden gemaakt.

Artikel 6, §1 van de arbeidstijdwet voorziet vervolgens nog een verplichte rustpauze van een half uur voor elke dagprestatie van meer dan 6 uur.

Ook hier kan van worden afgeweken in de door de wet bepaalde gevallen, namelijk de diensten die bijdragen tot de burgerlijke, openbare en militaire veiligheid en in opvoedings- en opvangtehuizen.

Tenslotte bepaalt artikel 5, §1 van de arbeidstijdwet dat de werknemer in elk tijdvak van 24 uur tussen einde en hervatting van de arbeid, recht heeft op minimum 11 opeenvolgende uren rust.

### Begrip 'overuren'

De arbeidstijdwet legt, zoals hiervoor al werd gezegd, een maximale weekgrens op van 50 uur per week, mits naleving van een gemiddelde arbeidsduur van 38 uur per week over een periode van 4

maanden. Met andere woorden, de arbeidstijdwet legt een principieel verbod op om over een referentieperiode van 4 maanden meer dan 38 uur per week te presteren.

Elke overschrijding van die arbeidsduurgrens moet, volgens diezelfde wet, worden gecompenseerd door een inhaalrust (een uur voor een uur) binnen eenzelfde referentieperiode van 4 maanden.

Het wettelijk verbod op overuren en de verplichting om te compenseren met inhaalverlof kent spijtig genoeg geen verankering in de plaatselijke statuten, in tegendeel. Vele besturen worden op dit ogenblik geconfronteerd met een 'spaarpot' van overuren die zich in de loop der jaren heeft gevormd. Die situatie is niet alleen manifest in strijd met de wet, maar werkt ook een cultuur van 'oppotten' in de hand.

Het maken van overuren wordt vaak ervaren als een verworven recht. Nochtans zouden, op grond van de arbeidstijdwet, niet tijdig ingehaalde overuren in het niets moeten verdwijnen.

Waarschijnlijk is dat de reden voor de bijzondere regeling die in het BVR RPR is uitgewerkt voor prestaties die binnen de referentieperiode van 4 maanden bovenop het gewone arbeidsregime worden geleverd. Als een bestuur ervoor opteert om overuren niet principieel te verbieden in de plaatselijke rechtspositieregeling, dan moet het op basis van artikel 141 van BVR RPR van 7 december 2007 bovenop het uursalaris ofwel overloon aan het personeelslid betalen in de vorm van een toeslag, ofwel extra inhaalrust toekennen.

Die overurenregeling wordt begrensd door de definitie zelf van het begrip 'overuren'. Het extraatje kan namelijk slechts worden toegekend indien er effectief sprake is van gepresteerde overuren. En, om aan die vereiste te beantwoorden, moet er cumulatief worden voldaan aan **3 voorwaarden**:



- 1 het moet gaan om uitzonderlijke prestaties
- 2 die op verzoek van het bestuur geleverd worden
- 3 boven op de uren die op grond van de gewone arbeidstijdregeling op weekbasis door het personeelslid ge-presteerd worden

De definiëring van het begrip overuren in artikel 141, §1 BVR RPR zal in sommige besturen een mentaliteitsverandering met zich mee moeten brengen. Daar waar personeelsleden steeds zelf konden beslissen om wat meer uren te doen, zal dit voortaan moeten zijn ingedeekt door een uitdrukkelijk verzoek van het personeelshoofd of eventueel het diensthoofd na delegatie. De prestaties zullen eerder uitzonderlijk dan regulier van aard moeten zijn en ze zullen bovenop het gewone uurrooster moeten zijn geleverd.

Alleen als de drie kenmerken aanwezig zijn, zal bij overschrijding binnen de 4 maanden van de 38-urige werkweek voor voltijdse prestaties en van het gewone arbeidsregime bij deeltijdse prestaties, overloon of extra inhaalrust kunnen worden toegekend. En dit zal bovendien slechts het geval zijn zo het personeelslid door omstandigheden buiten zijn wil om de wettelijke inhaalrust niet heeft kunnen nemen.

Let wel het door het BVR RPR gebruikte begrip "overloon" mag niet verward worden met het begrip "overloon" van de arbeidswet. Een overloontoeslag zal, in toepassing van artikel 29 van de arbeidswet van 16 maart 1971, verschuldigd zijn voor elke prestatie verricht boven de grens van 9 uren per dag (daggrens) of 40 (38) uren per week (weekgrens) of boven de lagere grenzen vastgesteld bij collectieve arbeidsovereenkomst. De toeslag bedraagt 50% voor overuren die in de week worden gepresteerd of 100% voor overuren welke op een zondag of een feestdag worden verricht (of op een vervangingsdag voor een feestdag).

Het overloon of de extra inhaalrust van artikel 141 BVR RPR bedraagt voor alle niveaus behalve voor niveau A:

- een toeslag van 25% per uur voor overuren op weekdays tussen 6 en 22 uur
- een toeslag van maximaal 25% per uur voor overuren op weekdays tussen 22 en 6 uur
- een toeslag van maximaal 25% per uur voor overuren op zaterdag tussen 0 en 24 uur
- een toeslag van maximaal 25% per uur voor overuren op zondagen of reglementaire feestdagen tussen 0 en 24 uur

Als het personeelslid gedurende een periode van vier maanden overuren gepresteerd heeft op verschillende tijdstippen als vermeld in punt 1° tot en met 4°, en het totaal aan gepresteerde overuren binnen die periode van vier maanden niet heeft kunnen compenseren met inhaalrust, geniet het voor de nog resterende overuren het meest gunstige overloon of de meest gunstige regeling van extra inhaalrust. Dit zal in de praktijk dus de toeslag van 25% zijn voor overuren op weekdays tussen 6 en 22 uur omdat hier steeds het maximale percentage moet worden toegekend en de raden geen appreciatiebevoegdheid hebben.

Ook voor het personeelslid van niveau A is er een bijkomende regeling voorzien, naast de wettelijke voorschriften van de arbeidstijdwet. Die bijkomende regeling in het BVR RPR wijkt enigszins af van de regeling voor het overige personeel. Voor elk overuur wordt namelijk een uursalaris uitbetaald als over een periode van vier maanden de gemiddelde arbeidstijd groter is dan 38 uur per week voor voltijdse prestaties of dan de gewone arbeidstijdregeling op weekbasis bij deeltijdse prestaties.

Als berekeningsbasis voor het overloon geldt het bruto-uursalaris, eventueel verhoogd met de haard- of standplaatstoelage, de toelage voor het

waarnemen van een hogere functie of de gegarandeerde salarisverhoging na bevordering.

Het bruto-uurloon is gelijk aan 1/1976 van het bruto-jaarsalaris (art. 129 BVR RPR).

### Concrete toepassing

Stel dat een voorbijganger op zondagmorgen opmerkt dat er water uit een zijdeur van het gemeentehuis loopt. Hij brengt de gemeentesecretaris daarvan onmiddellijk op de hoogte. De gemeentesecretaris vraagt de loodgieter in dienst van de gemeente om onmiddellijk het lek te repareren. De betrokkene presteert op zondag prestaties van 9u tot 14u (5 uur).

De geleverde prestaties beantwoorden aan de voorwaarden om als overuren gekwalificeerd te worden, namelijk:

- het betreft een **uitzonderlijke en dringende situatie** die zich niet op regelmatige basis voordoet
- het **hoofd van het personeel vraagt uitdrukkelijk** om de extra prestaties te leveren
- de **zondagprestaties** maken geen deel uit van het reguliere werkrooster van betrokkene

Dat betekent dat de regeling op de overuren moet worden toegepast.

Op basis van de arbeidstijdwet moeten de prestaties op zondag gecompenseerd worden, een uur voor een uur (zie verder).

Als dat over een referentieperiode van 4 maanden, buiten de wil van het personeelslid om, niet is gelukt om redenen eigen aan de functie en hiermee meer dan 38 uur per week werd gepresteerd, dan krijgt het personeelslid:

- op basis van de arbeidstijdwet (artikel 8, §3) inhaalverlof dat overeenkomt met de overschrijding van de weekgrens
- op basis van het BVR RPR (artikel 141, §2):



- uitbetaling uursalaris: 5 uur aan 100%
- een overloon of extra inhaalrust in de vorm van toeslag van maximaal 25% (kan dus ook 0% zijn) voor de 5 uur zondagprestaties

Als het bestuur in het statuut zou hebben bepaald dat er een cumulatie mogelijk is van de overurenregeling met de regeling voor nachtprestaties, zaterdag, zondag of feestdagen, dan zal het personeelslid daarbovenop voor de zondagprestaties 5 uur extra inhaalrust of een toeslag van 100% van het uursalaris krijgen (zie hierover ook verder).

Aan het betrokken personeelslid zal eveneens een verstoringstoelage kunnen worden toegekend, indien het bestuur daartoe heeft voorzien (= facultatief). Het betreft immers een oproeping voor een dringend werk dat onvoorzien en buiten de arbeidsregeling of permanente opdracht gebeurt. De toelage bedraagt minimaal 2 keer en maximaal 4 keer het uurloon. De cumulatie van de overurenregeling met de verstoringstoelage wordt uitdrukkelijk in artikel 142 van het BVR RPR toegestaan.

## Prestaties op zaterdag, zondag en feestdagen en nachtprestaties

### Prestaties op zaterdag

Prestaties op zaterdag worden volgens de arbeidstijdwet niet aanzien als onregelmatige prestaties, omdat die prestaties een onderdeel kunnen vormen van het reguliere arbeidstijdregime en dus via de uurroosters kunnen worden opgevangen<sup>1</sup>.

Toch voorziet het BVR RPR in een regeling voor prestaties die geleverd worden op zaterdag zonder hierbij te preciseren of die eerder toevallig dan wel op regelmatige basis worden gepresteerd. Dit betekent dat het gaat om enerzijds

regelmatig gepresteerde prestaties op grond van de aard van de functie of gestructureerd op basis van uurroosters (bijvoorbeeld: bibliotheek, zwembad, loketdienst burgerlijke stand). Anderzijds komen ook eenmalig geleverde prestaties naar aanleiding van geplande gebeurtenissen in aanmerking (bijvoorbeeld: verkiezingen, culturele evenementen, sportmanifestaties).

Artikel 139 van het BVR RPR voorziet dat voor prestaties op zaterdagen (tussen 0-24 uur) ofwel maximaal een uur extra inhaalrust kan worden toegekend ofwel een toeslag op het uursalaris van maximaal 100% van het uursalaris kan worden uitbetaald. Omdat er sprake is van maximaal, kunnen de besturen opteren voor alles wat tussen geen extra inhaalrust en een maximum van één uur extra inhaalrust ligt of alles wat vanaf 0% en een maximum van 100% toeslag op het uursalaris ligt. De enige randvoorwaarde is dat de regeling van de zaterdagprestaties begrensd is tot op het niveau van de regeling voor zondagprestaties. Het BVR RPR voorziet in artikel 139 in de mogelijkheid om de regeling voor nachtprestaties te cumuleren met de regeling voor zaterdagprestaties.

Als berekeningsbasis voor de toeslag geldt het bruto-uursalaris, eventueel verhoogd met de haard- of standplaatstoelage, de toelage voor het waarnemen van een hogere functie of de gegarandeerde salarisverhoging na bevordering. Het bruto-uurloon is gelijk aan 1/1976 van het bruto-jaarsalaris (art. 129 BVR RPR).

### Prestaties op zondagen en feestdagen

Met toepassing van artikel 7, §1 van de arbeidstijdwet is het verboden om werknemers 's zondags tewerk te stellen. Alleen in de door §2 van datzelfde artikel bepaalde gevallen kan hiervan worden afgeweken. Het betreffen zo'n 23 situaties zoals onderhoudswerken, dringende

herstellingswerken, bewakingsactiviteiten, manifestaties van culturele of toeristische aard, alsook werkzaamheden omwille van de noodzaak om continuïteit te verzekeren. Dit zijn enkele voorbeelden van situaties waarin nachtwerk geoorloofd is.

Die afwijkingen zijn dan weer slechts toegestaan voor zover er gelijkwaardige periodes van inhaalrust worden toegekend in de loop van de 14 dagen die daarop volgen. Van die verplichte inhaalrust zijn evenwel uitgesloten de werknemers die een leidende functie uitoefenen of die over een autonome beslissingsbevoegdheid beschikken (de decretale graden).

Met toepassing van artikel 139 BVR RPR worden, bovenop de wettelijk verplichte inhaalrust en binnen de wettelijk voorziene afwijkingssituaties, voor de prestaties op zondagen en feestdagen (tussen 0-24 uur) ofwel een uur extra inhaalrust toegekend ofwel een toeslag op het uursalaris betaald die gelijk is aan 100% van het uursalaris. Als berekeningsbasis voor de toeslag geldt het bruto-uursalaris, eventueel verhoogd met de haard- of standplaatstoelage, de toelage voor het waarnemen van een hogere functie of de gegarandeerde salarisverhoging na bevordering. Het bruto-uurloon is gelijk aan 1/1976 van het bruto-jaarsalaris (art. 129 BVR RPR).

De regeling voor zondag- en feestdagprestaties kan overigens gecumuleerd worden met de regeling voor nachtprestaties (artikel 139 BVR RPR). Met feestdagen worden de feestdagen van artikel 179 van het BVR RPR bedoeld, met andere woorden de 11 opgesomde dagen en de 3 extra dagen die door de raad in het statuut worden vastgelegd. Hiermee worden aldus niet de wettelijke feestdagen bedoeld die door de wet van 4 januari 1974 betreffende de feestdagen uitdrukkelijk buiten de openbare sector worden geplaatst, behalve als het gaat om instellingen die een industriële of commerciële activiteit uitoefenen.

<sup>1</sup> Het BVR RPR voorziet in artikel 179, §2 dat feestdagen die samenvallen met een zaterdag en een zondag vervangen worden door andere dagen. Omdat die zaterdagen gelijk gesteld worden met een zondag, worden die zaterdagen niet als normale activiteitsdagen beschouwd.



nen en instellingen die geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verlenen.

De feestdagen die samenvallen met een zaterdag of zondag, moeten in uitvoering van artikel 179, §2 BVR RPR worden vervangen door andere dagen. Ook voor prestaties die geleverd worden op die zogenaamde vervangingsdagen gelden de bijzondere regels voor prestaties op zondag en feestdagen. Het komt de raad toe te bepalen hoe en wanneer deze feestdagen zullen worden vervangen door andere dagen. De feestdagen gelden voor iedereen, en voor iedereen op dezelfde wijze, ongeacht hun prestatiebreuk.

Let wel, het BVR RPR voorziet niet in een compensatie voor feestdagen, andere dan die op zaterdag en zondag, die samenvallen met een gewone inactiviteitsdag, zoals dit in de feestdagenwet van 1974 nochtans wel is voorzien. Dat betekent dat wie toevallig niet moet werken op zo'n feestdag geen recht heeft op "compensatie" van een feestdag dat samenvalt met een gewone inactiviteitsdag.

### Nachtprestaties

Met toepassing van artikel 10 van de arbeidstijdwet mogen werknemers geen nachtarbeid verrichten. Het betreft arbeid die tussen 20 uur en 6 uur wordt verricht. Net zoals dat voor de zondag- en feestdagprestaties geldt, kan van dit algemeen verbodsprincipe slechts in de door de wet bepaalde gevallen worden afgeweken.

Die afwijkingen zijn dan weer slechts toegestaan voor zover er gelijkwaardige periodes van inhaalrust worden toegekend in de loop van de 14 daarop volgende dagen.

Van de verplichte inhaalrust zijn ook hier weer uitdrukkelijk uitgesloten de werknemers die een leidende functie uitoefenen of die over een autonome beslissingsbevoegdheid beschikken (de

decretale graden). Bovenop die wettelijk verplichte inhaalrust en binnen de grenzen van de wettelijk voorziene afwijkingen, voorziet het BVR RPR in artikel 139 nog in een bijkomende regeling. Per uur nachtprestatie tussen 22 uur en 6 uur wordt ofwel één kwartier extra inhaalrust toegekend ofwel een toeslag op het uursalaris betaald die gelijk is aan 25% van het uursalaris.

Let wel, de bijkomende regeling voor nachtprestaties begint met toepassing van het BVR RPR pas te lopen vanaf 22 uur, terwijl de arbeidstijdwet voorziet dat de nachtprestatie een aanvang neemt vanaf 20 uur.

Als berekeningsbasis voor de toeslag geldt het bruto-uursalaris, eventueel verhoogd met de haard- of standplaattoelage, de toelage voor het waarnemen van een hogere functie of de gegarandeerde salarisverhoging na bevordering. Het bruto-uurloon is gelijk aan 1/1976 van het bruto-jaarsalaris (art. 129 BVR RPR).

De regeling voor nachtprestaties kan gecumuleerd worden met de regeling voor zaterdag-, zondag- en feestdagprestaties.

### Concrete toepassing

In veel besturen zijn op zaterdagvoormiddag de diensten bevolking en burgerlijke stand voor het publiek geopend. Stel dat de personeelsleden van de betrokken diensten hiertoe worden aangewezen bij beurtrol. Omdat dit bovenop het normale uurrooster komt, zullen personeelsleden die in die betrokken week op zaterdag moeten werken ongeveer 40 uur prestaties verrichten. Op wat hebben ze recht (inhaalrust/vergoeding)? Wat kan hen daarbovenop nog worden toegekend?

De personeelsleden worden bij beurtrol aangesteld om zaterdagvoormiddag te werken boven op hun gewoon uurrooster (vast rooster via cyclus).

Omdat deze personeelsleden bij beurtrol worden aangesteld, gaat het niet om uitzonderlijke prestaties en dus niet om overuren. Immers, de regeling op zaterdagprestaties slaat op situaties die niet onder de omschrijving van overuren in artikel 141 BVR RPR vallen. Die personeelsleden vallen met andere woorden alleen onder de regeling die voorzien is voor zaterdagprestaties.

Per uur prestaties tussen 0 en 24 uur op een zaterdag wordt ofwel extra inhaalrust van maximaal één uur ofwel een toeslag op het uursalaris van maximaal 100% van het uursalaris toegekend. Dit is een mogelijkheid, want het bestuur kan ook beslissen om geen bijkomende regelingen te treffen. Immers, door het gebruik van het begrip 'maximaal', is alles mogelijk tussen 0 en 1 uur of 0 en 100%. De regeling mag echter nooit gunstiger zijn dan diegene voor prestaties op zondag. Ze is ook niet van toepassing op wettelijke graden en personeelsleden van niveau A. Logischerwijs worden de uurroosters zo aangepast dat de dagen dat personeelsleden 's zaterdags moeten werken, ook opgenomen zijn in hun uurrooster.

## Cumulatie van de overurenregeling met de regeling voor nachtprestaties, zaterdag-, zondag- en feestdagprestaties

Het BVR RPR voorziet enkel uitdrukkelijk in de mogelijkheid voor de raad om te bepalen dat de toelage of compensatie voor nachtprestaties cumuleerbaar is met de toelage of compensatie voor zaterdagen, zondagen en feestdagen.

Voor de cumulatie van de overurenregeling met de regeling voor nachtprestaties, zaterdag-, zondag- of feestdagprestaties is dergelijke uitdrukkelijke



bepaling niet opgenomen in het BVR RPR. Anderzijds is het ook zo dat de cumulatieve er niet uitdrukkelijk wordt verboden.

Toch moet rekening gehouden worden met het feit dat er alleen van cumulatieve sprake kan zijn als aan alle reglementaire bepalingen is voldaan (3 cumulatieve voorwaarden, zie eerder). Dit betekent dat steeds moet worden nagegaan of er effectief overuren werden gepresteerd tijdens de nacht, op zaterdag, zondag of een feestdag.

Voorziet het bestuur in de mogelijkheid tot cumulatieve, dan moet het zich goed bewust zijn van de financiële consequenties van dergelijke beslissing. Want, een personeelslid dat overuren presteert op bijvoorbeeld een zondag en die (buiten zijn wil) niet kan inhalen binnen een periode van 4 maanden, krijgt in uitvoering van het BVR RPR:

- de uitbetaling van de overuren op zondag (normaal uurloon aan 100%)
- een toeslag voor de overuren van maximaal 25% of maximaal 25% extra inhaalrust
- een toeslag van maximaal 100% of maximaal 1 uur inhaalrust voor prestaties op zondag

Als een personeelslid in de referentieperiode meerdere prestatierégimes heeft gecombineerd en dus overuren heeft gepresteerd 's nachts, op zondag als door de week, dan geniet het personeelslid steeds het meest voordelige régime (art. 141, §3 BVR RPR). In de praktijk zal dit erop neerkomen dat steeds de toeslag van 25% per uur voor overuren op weekdays tussen 6 en 22 uur wordt toegekend.

### Concrete toepassing

Stel dat een personeelslid een zieke collega moet vervangen voor een avondvergadering. De vergadering vangt aan om 19u en wordt afgesloten om 23u. Er worden aldus 4 extra uren gepresteerd.



Wat zal aan het personeelslid kunnen/moeten worden toegekend?

In eerste instantie moet al rekening gehouden worden met de dagbegrenzing van 11 uur. Dit betekent dat het personeelslid die dag ofwel later begint te werken ofwel zijn dag onderbreekt. Het overschrijden van die dagbegrenzing is in strijd met de arbeidstijdwet en houdt in dat er met die extra uren geen rekening kan worden gehouden.

Anderzijds is het wel zo dat de drie voorwaarden opdat er sprake zou zijn van een overuur, vervuld zijn. Dus dient er toepassing gemaakt te worden van de overurenregeling.

De 4 overuren moeten worden ingehaald. Als dat over een referentieperiode van 4 maanden niet is gelukt om redenen eigen aan de functie en hiermee meer dan 38 uur per week werd gepresteerd, dan krijgt het personeelslid:

- uitbetaling uursalaris: 4 uur aan 100%
- een overloon of extra inhaalrust in de vorm van toeslag van 25% per uur voor de uren van 19u tot 22u
- een overloon of extra inhaalrust in de vorm van toeslag van maximaal 25% (kan dus ook 0 zijn) voor het uur tussen 22u en 23u

Als het om een personeelslid van niveau A zou gaan, dan zou alleen het uursalaris voor de 4 overuren worden uitbetaald.

Indien het bestuur in het statuut zou hebben bepaald dat er een cumulatieve mogelijk is van de overurenregeling met de regeling voor nachtprestaties, zaterdag, zondag of feestdagen, dan zal het personeelslid daarbovenop voor de nachtprestaties: 1 uur aan 25% toeslag of inhaalrust voor de uren van 22u-23u krijgen.



# Statuut lokale mandataris

## Knelpunten bij lezing van artikel 70 gemeentedecreet en uitvoeringsbepalingen

Zowel het agentschap als de minister bevoegd voor binnenlands bestuur werden sinds de inwerkingtreding van het gemeentedecreet en de betrokken uitvoeringsbesluiten (besluit Vlaamse Regering van 19 januari 2007) veelvuldig bevestigd over de wijze van vaststellen, verminderen of compenseren van de wedde van de lokale mandataris. Ook over de cumulatiebepaling heerst weinig eensgezindheid. Om die reden werden de knelpunten gebundeld in een bijdrage, waarbij tegelijk de correcte lezing en toepassing van de betrokken bepalingen aan de lezer worden aangereikt.

### Weddevaststelling (artikel 70, §1 GD<sup>1</sup> en artikel 1-14 BVR)

*Artikel 70, §1. De burgemeester en de schepenen, uitgezonderd de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, genieten ten laste van de gemeente een wedde, inclusief vakantiegeld en eindejaarspremie. De Vlaamse Regering stelt die wedde vast, rekening houdend met het inwonersaantal van de gemeente. De wedde van de burgemeester wordt uitgedrukt als een percentage van de vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement. De wedde van de schepenen wordt vastgesteld op basis van de wedde van de burgemeester. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze van betaling van die wedden [...].*

De vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement wordt bepaald overeenkomstig artikel 31ter, §1 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en komt overeen met de wedde van een staatsraad bij de Raad van State. De decreetgever bedoelde met "vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement" de parlementaire vergoeding sensu lato, zijnde de geïndexeerde belastbare

basisvergoeding, verhoogd met de forfaitaire onkostenvergoeding, de eindejaarspremie en het vakantiegeld.

Wanneer één element van de vergoeding wijzigt, wijzigt ook de basis voor de vaststelling van de wedden van de lokale mandatarissen. Dit is het gevolg van het gebruik door de decreetgever van het begrip "inclusief".

Voor elke aanpassing van de wedde van de leden van het Vlaams Parlement - dit is zo bij een indexsprong, de uitbetaling van het vakantiegeld, de eindejaarstoelage of de eventuele wijziging in de basiswedde van de leden van het Vlaams Parlement - is aldus een aanpassing van de wedde van de lokale uitvoerende mandatarissen noodzakelijk (zie de vraag om uitleg nr. 851 van de heer Jan Verfaillie, commissievergadering nr. 158 - BIN12 - zitting 2007-2008 - 4 maart 2008 en schriftelijke vraag nr. 92 van 20 februari 2006 van de heer Jan Peumans).

Het schrappen van het woord 'inclusief' in artikel 70, §1, 1ste lid GD zal in ieder geval de weddevaststelling sterk vereenvoudigen (zie de schriftelijke vraag nr. 160 van 4 juli 2007 van de heer Jan Peumans)<sup>2</sup>.

### Weddenaanvulling ter compensatie inkomensverlies (artikel 70, §1 en artikel 18 - 21 BVR)

*Artikel 70, §1. "[...] De Vlaamse Regering bepaalt [...] de gevallen waarin op verzoek van de betrokkene de wedde wordt aangevuld met een bedrag ter compensatie van inkomensverlies dat de betrokkene zou lijden. [...]"*

Let wel het gemeentedecreet zal op dit punt gewijzigd worden. De compensatieregeling wordt duidelijker afgebakend en aan de gemeentesecretaris wordt een rol van 'toezichter' toegekend.

### Gevallen

De wedden of presentiegelden worden aangevuld in geval van inkomensverlies door vermindering of schrapping van andere wettelijke of reglementaire wedden, pensioenen, vergoedingen of toelagen. Er is met andere woorden slechts van compensatie sprake als er kan worden aangetoond dat er werkelijk inkomensverlies is geleden. Met het begrip inkomensverlies wordt bedoeld "het ac-

<sup>1</sup> GD staat voor gemeentedecreet

<sup>2</sup> Over de vaststelling van het bedrag van de mandatariswedde, zie de veel gestelde vragen en antwoorden onder titel I op [http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking\\_besturen/mandatarissen.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking_besturen/mandatarissen.htm)



tuele verlies dat een mandataris, in het jaar dat voorafgaat aan de indiening van de aanvraag, lijdt op de bezoldigingen, vergoedingen, pensioenen e.d. waarop hij recht heeft en waarbij dit verlies het gevolg is van de toepassing van de cumulatierregels in de regelgevingen die deze inkomens beheersen" (zie de schriftelijke vraag nr. 141 van 18 april 2008 van de heer Jan Peumans).

Hiertoe moet aldus worden nagegaan of de inkorting van het inkomen het rechtstreekse gevolg is van reglementaire regelingen die cumulatiebeperkingen instellen en er financiële gevolgen aan verbinden.

Voorbeelden van dergelijke regelingen zijn het verlies van vervangingsinkomens, zoals het rustpensioen, het conventionele brugpensioen, de werkloosheidsuitkering en de ziekte- of invaliditeitsuitkering. Vervolgens kunnen ook het verlies van het recht op een studiebeurs, het verlies van de verhoogde kinderbijslag, het verminderen van het pensioen van de echtgeno(o)t(e), het verlies van de aanmoedigingspremie en de RVA-uitkeringen in het kader van het tijdskrediet in rekening worden gebracht. Doch, dit zal alleen zo zijn indien de betrokken bevoegde instanties geen cumulatie toelaten. Immers zo kunnen, voor zover dit voorafgaandelijk werd aangegeven, de toegekende RVA-uitkeringen tijdens de periodes van tijdskrediet gecumuleerd worden met de inkomsten van een politiek mandaat van gemeenteraadslid of van een OCMW-raadslid.

Komen zeker niet in aanmerking, alle inkortingen of verliezen van wedden e.d. die het gevolg zijn van onderlinge afspraken tussen werkgever en werknemer in de private sector. Immers, het arbeidsrecht verbiedt niet dat lokale mandatarissen hun mandaat cumuleren met een privé-beroep. Hetzelfde geldt voor de regeling in het kader van politiek verlof. Voor die zaken is de compensatieregeling niet bedoeld.



gemeenteraad  
Damme

De compensatieregeling kan ook niet worden aangewend in combinatie met regelingen over geldelijke cumulplafonds, zoals:

- De **cumulatie van een parlementair mandaat met een ander bezoldigd uitvoerend mandaat** (wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de wetgevende kamers, artikel 1, 1<sup>o</sup>quater en 1<sup>o</sup>quinquies - een analoge regeling geldt voor de leden van het Europees en het Vlaams Parlement). Hier wordt de wedde van de burgemeester, schepen of OCMW-voorzitter verminderd bij overschrijding van het financieel plafond. Bij het begin van elk kalenderjaar wordt in het Belgisch Staatsblad het bedrag gepubliceerd dat de leden van die assemblees mogen ontvangen voor, naast hun parlementair mandaat uitgeoefende openbare mandaten, openbare functies of openbare ambten van politieke aard. Voor 2008 werd het vastgesteld op ten hoogste 51.920,22 euro (Belgisch Staatsblad van 31 januari 2008).

- De **cumulatie van een mandatariswedde met inkomsten uit een ander openbaar ambt** (artikel 70, §4, GD): begrenzing tot 150% van de parlementaire vergoeding. Hiermee worden de inkomsten bedoeld die schepenen, burgemeesters of OCMW-voorzitters ontvangen als vertegenwoordiger van hun gemeente of OCMW in bijvoorbeeld vennootschappen of vzw's, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of autonome bedrijven (zie ook verder).

### Berekeningswijze

Er is een compensatie van het actuele verlies dat een mandataris lijdt in het jaar dat voorafgaat aan de indiening van de aanvraag. De staving gebeurt op basis van het inkomensverlies van het voorgaande jaar (volledige bedrag op jaarbasis) en is bedoeld om het bedrag van de compensatie te kunnen vaststellen. Het aangetoonde inkomensverlies wordt dan wel verrekend op maandbasis. Het is vanzelfsprekend dat indien er zich een gewijzigde situatie voordoet, waarbij de betrokkene (bijkomend) inkomensverlies lijdt, er een rechtzetting/herziening kan worden aangevraagd.



De aangevulde wedde van de uitvoerende mandatarissen van de gemeenten en districten kan niet hoger zijn dan de wedde van een burgemeester, een schepen, een voorzitter of een lid van het districtcollege van een gemeente met 50.000 inwoners.

Artikel 20 BVR 19 januari 2007 bepaalt vervolgens dat de verhoging slechts uitwerking heeft op de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin de aanvraag tot verhoging werd ingediend bij het bestuur en voor zover de aanvrager op die datum voldoet aan alle voorwaarden.

Stel: een mandataris neemt zijn mandaat op in januari maar vraagt de compensatie pas aan in april, dan zal hij met ingang van mei recht hebben op een verhoging van zijn wedde. Hij zal aldus 12/12 krijgen te verrekenen op 8/12.

## Procedure

Er moet een welbepaalde procedure worden gevolgd bij het toekennen van een compenserende weddenverhoging.

Artikel 18, §2 BVR 19 januari 2007 bepaalt dat de betrokkene een aanvraag met bijhorende bewijsstukken moet samenstellen en de aanvraag tot een weddenverhoging samen met het volledige dossier met een aangetekende brief aan het college van burgemeester en schepenen bezorgt. De betrokkene vermeldt in zijn aanvraag met welk bedrag de wedde moet worden verhoogd om het voordeel van andere wedden, vergoedingen of wettelijke of reglementaire toelagen geheel of gedeeltelijk te kunnen behouden. Het college agendeert de aanvraag op de gemeenteraad en formuleert een voorstel.

Bij een aanvraag tot een verhoging van de wedde moet de gemeenteraad conform artikel 19, §3 BVR 19 januari 2007 beslissen tot de aanvulling van de

wedde die uitgaat van de burgemeester of de schepen, met uitzondering van de wedde van de schepen van rechtswege, met name de OCMW-voorzitter, die toegevoegd is aan het college. Aangezien de uitvoerende mandataris, indien hij aan alle voorwaarden voldoet, volgens artikel 70, §1 GD recht heeft op een verhoging van de wedde bij verlies of vermindering van wettelijke of reglementaire wedden, pensioenen, vergoedingen of toelagen, moet de gemeenteraad de verhoging van de wedde goedkeuren. Het betreft hier een gebonden bevoegdheid van de gemeenteraad. Als aan de voorwaarden wordt voldaan, moet het supplement worden toegekend. Indien de gemeenteraad toch beslist om dit recht niet toe te kennen, dan moet een klacht worden ingediend en zal er opgetreden worden in het kader van het bestuurlijk toezicht (eventueel dwangtoezicht). Eigenlijk kan de gemeenteraad alleen maar een positief antwoord geven (zie de vraag om uitleg nr. 780 van de heer Ludwig Caluwé - Commissievergadering nr. 169 – BIN14 – zitting 2006-2007 – 24 april 2007).

Die specifieke procedure wordt, op initiatief van de betrokken mandataris, steeds opnieuw in werking gesteld zodra er zich een wijziging voordoet in de geldelijke situatie van de begunstigde. Dit zal dus ook het geval zijn naar aanleiding van indexaanpassingen. Het initiële bedrag van de compensatie waarover de gemeenteraad zich heeft gebogen, zal moeten worden aangepast (zie de vraag om uitleg nr. 1253 van de heer Jan Verfaillie – Commissievergadering nr. 269 – BIN22 – zitting 2007-2008 – 3 juni 2008).

De stemming door de gemeenteraad over het voorstel dient niet geheim te gebeuren. Immers, met toepassing van artikel 35, §3 van het gemeentedecreet stemmen de leden van de gemeenteraad in de regel mondeling en is de geheime stemming de uitzondering. Al-

leen in de gevallen waarin dit uitdrukkelijk is voorgeschreven, zal geheim moeten worden gestemd. Dat zal zo zijn bij individuele personeelszaken. Echter, dit begrip moet zeer strikt gelezen worden en kan geen aanleiding geven tot een veralgemeende toepassing op alle persoonlijke aangelegenheden. Het vaststellen van het bedrag van de aanvulling van de wedde van de lokale mandataris valt daar niet onder. Het doel van een geheime stemming is immers het waarborgen van de vrijheid en de onafhankelijkheid van de raadsleden bij het uitbrengen van hun stem. In het kader van de compensatieregeling wordt niet geraakt aan de onafhankelijkheid van de raadsleden, aangezien er weinig tot geen interpretatievrijheid bestaat. Indien de uitvoerende mandataris volgens de geldende regels een verzoek tot aanvulling van de wedde heeft aangevraagd, moet de gemeenteraad die aanvraag goedkeuren, zondermeer (zie de vraag om uitleg nr. 1253 van de heer Jan Verfaillie – Commissievergadering nr. 269 – BIN22 – zitting 2007-2008 – 3 juni 2008).

## Wedde in geval van verhindering (artikel 70, §1, 2de lid en artikel 5 – 7 BVR)

*Artikel 70, §1. [...] In geval van verhindering of schorsing overeenkomstig artikel 48, 61 of 71, wordt de aan het mandaat verbonden wedde toegekend aan degene die de verhinderde of geschorste burgemeester of schepenen vervangt. De verhinderde of geschorste burgemeester of schepenen ontvangt geen wedde voor de periode van de verhindering of schorsing.*

Zie in dit verband de veel gestelde vragen en antwoorden onder hoofdstuk III van titel I op [http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking\\_besturen/mandatarissen.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking_besturen/mandatarissen.htm).

<sup>4</sup>BVR staat voor besluit van de Vlaamse Regering





## Terugbetaling kosten (artikel 70, §2 en artikel 42 – 44 BVR)

§ 2. De gemeenteraad bepaalt welke specifieke kosten die verband houden met de uitoefening van het mandaat van burgemeester en schepenen, voor terugbetaling in aanmerking komen.

Zie in dit verband de veel gestelde vragen en antwoorden onder titel VII op [http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking\\_besturen/mandatarissen.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking_besturen/mandatarissen.htm).

## Verbodsbepaling andere inkomsten (70, §3)

§3. De burgemeester en schepenen mogen, buiten de in dit artikel vastgestelde vergoedingen, geen aanvullende vergoedingen, wedden en presentiegelden genieten ten laste van de gemeente en de extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeente, om welke reden of onder welke benaming ook.

Zie in dit verband de veel gestelde vragen en antwoorden onder titel VII op [http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking\\_besturen/mandatarissen.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking_besturen/mandatarissen.htm).

## Cumulbeperking (artikel 70, §4)

§4. De som van de wedde van burgemeester of schepenen en van de vergoedingen, wedden en presentiegelden, ontvangen als bezoldiging voor de door de burgemeester of schepenen naast zijn mandaat uitgeoefende activiteiten, is gelijk aan of lager dan anderhalve maal het bedrag van de vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement. Voor de berekening van dat bedrag komen de door de burgemeester of schepenen ontvangen vergoedingen, wedden en presentiegelden die voortvloeien uit de

uitoefening van een openbaar mandaat, een openbare functie of een openbaar ambt van politieke aard, in aanmerking.

Als het plafond, bedoeld in het eerste lid, wordt overschreden, wordt de som van de vergoedingen, wedden of presentiegelden die voortvloeien uit de uitoefening van een openbaar mandaat, een openbare functie of een openbaar ambt van politieke aard, bedoeld in het eerste lid, verminderd tot het passende bedrag.

De burgemeester en schepenen brengen de gemeenteraad schriftelijk op de hoogte van de bezoldigde activiteiten die ze naast hun mandaat uitoefenen.

### Bepalen plafond

Een uitvoerend lokaal mandaat mag niet onbeperkt gecumuleerd worden met een andere politieke functie. Daarbij wordt niet voorzien in een beperking van het aantal functies, maar in een beperking van het inkomen tot een bepaalde maximumgrens.

De som van alle vergoedingen samen mag niet meer bedragen dan anderhalve keer het bedrag van de vergoeding van de leden van het Vlaams Parlement.

Bij het begin van elk kalenderjaar wordt in het Belgisch Staatsblad het bedrag gepubliceerd dat de leden van die assemblees mogen ontvangen voor naast hun parlementaire mandaat uitgeoefende openbare mandaten, openbare functies of openbare ambten van politieke aard.

Met toepassing van de wet van 4 mei 1999 tot beperking van de cumulatie van het mandaat van federaal parlementslid en Europees parlementslid met andere ambten, de bijzondere wet van 4 mei 1999 tot beperking van de cumulatie van het mandaat van lid van de Vlaamse Raad, van de Franse Gemeenschapsraad, van de Waalse Gewest-

raad en van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad met andere ambten en de wet van 25 mei 1999 houdende wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, ter beperking van de cumulatie van het mandaat van lid van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap met andere ambten, hebben de bevoegde organen van de wetgevende assemblees het bedrag dat de leden van die assemblees mogen ontvangen voor naast hun parlementair mandaat uitgeoefende openbare mandaten, openbare functies of openbare ambten van politieke aard, voor 2008 vastgesteld op ten hoogste 51.920,22 euro (index 1,4002) (Wetgevende assemblees, Mededeling - Belgisch Staatsblad 31 januari 2008).

Om de cumulatiegrens vast te stellen moet men bovenop dit bedrag van 51.920,22 euro de "gewone parlementaire vergoeding" rekenen. Het totale bedrag van de cumulatiegrens is dus 155.760,42 euro op jaarbasis.

Over de impact van de cumulbeperking op de berekening van de eindejaars-toelage en het vakantiegeld, zie de veel gestelde vragen en antwoorden onder titel III op [http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking\\_besturen/mandatarissen.htm](http://www.binnenland.vlaanderen.be/werking_besturen/mandatarissen.htm).

### Lijst van bezoldigde activiteiten

Het derde lid van artikel 70, §4 GD bepaalt dat de uitvoerende mandatarissen de gemeenteraad in kennis moeten stellen van al hun bezoldigde activiteiten. Hiermee worden echter alleen de activiteiten bedoeld en dus niet de bezoldigingen die eraan gekoppeld zijn. De overzichtslijst die aan de gemeenteraad moet worden overgemaakt bevat met andere woorden een opsomming van de vergoedingen, wedden en presentiegelden die voortvloeien uit een openbare functie of een openbaar ambt van politieke aard, zonder vermelding van

de bezoldigde bedragen (vraag om uitleg van de heer Joris Van Hauthem - Commissievergadering nr. 230 – BIN19 – zitting 2007-2008 – 6 mei 2008).

Die bepaling houdt het volgende in:

- De burgemeester en schepenen moeten de gemeenteraad schriftelijk op de hoogte brengen van de bezoldigde activiteiten die ze naast hun mandaat uitoefenen. Dit betekent dat de gemeenteraad van die lijst in openbare zitting akte zal nemen.
- Alleen publieke mandaten (parlementair mandaat, lokaal mandaat, mandaat in Sociale Huisvestingsmaatschappij of intercommunale, ) en niet privé-mandaten worden op de lijst opgenomen. Dit betekent dat de mandataris namens een politiek orgaan, en niet als particulier het ambt uitoefent.
- De kennisgeving gebeurt 'onverwijld'.
- De bezoldigingen zelf moeten niet worden meegedeeld.
- De informatieverplichting heeft niets te maken met de verplichting tot het indienen van een mandatenlijst bij het Rekenhof (cf. de gewone en de bijzondere wet van 2 mei 1995 en bijzondere wet van 26 juni 2004 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen bij het Rekenhof), maar wel met de cumulbeperking van art. 70, §4, lid 1 en 2 GD.

Het is wel zo dat de gemeente in staat moet zijn te berekenen of het plafond zoals bepaald in het eerste en tweede lid van artikel 70, §4 GD (anderhalve keer de parlementaire wedde) is bereikt. Dit betekent dat de uitvoerende mandataris de bedragen van de bezoldigde ambten aan de gemeente kenbaar moet maken, indien zij erom vraagt.

De berekening van de bezoldiging van een lokale mandataris is immers een taak van de administratie. De betaling ervan gebeurt door de financieel beheerder na uitdrukkelijke betalingsopdracht van de gemeentesecretaris, die hiermee bevestigt dat de uitgave wettig en regelmatig is (artikelen 95 en 163 GD). Het komt de gemeentesecretaris toe om te controleren of de grens van artikel 70, §4 GD is gerespecteerd. De gegevens die op de lijst moeten staan en die de uitvoerende mandataris 'onverwijld' ter kennis moet brengen, zijn determinerend voor het al of niet opvragen van de betrokken bedragen. Het is vanzelfsprekend dat wanneer een lokale mandataris wordt gevraagd de noodzakelijke gegevens te bezorgen,

hij/zij dat eveneens 'onverwijld' doet. De decreetgever heeft immers duidelijk een plafond voorgeschreven en dit plafond moet door iedereen worden gerespecteerd.

Die gegevens zullen worden opgenomen in het betrokken dossier. Op de gemeentesecretaris rust hier dan de verplichting om informatie te verstrekken over die bezoldigde activiteiten van de uitvoerende mandatarissen. Immers, in uitvoering van artikel 30, §1 GD hebben de gemeenteraadsleden inzagerecht in alle dossiers, stukken en akten die het gemeentebestuur of het bestuur van de gemeente betreffen. Op die manier zal ook de gemeenteraad een controle kunnen uitoefenen.



districtshuis Hoboken





Anneleen Christiaens

# Gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm

## Toekomst voor de gemeentelijke vzw?

De Nieuwe Gemeentewet gaf gemeenten één mogelijkheid tot externe verzelfstandiging: het autonoom gemeentebedrijf (agb). Het gemeentedecreet heeft hier een tweede mogelijkheid aan toegevoegd<sup>1</sup>, onder de indrukwekkende naam 'gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm (gevapv)'. Het gevapv kan voorkomen in de vorm van een vzw, een stichting of een vennootschap. Deze bijdrage focust op de meest voor de hand liggende vorm van een vzw en probeert een antwoord te geven op een aantal veel voorkomende vragen vanuit de visie van de toezichhoudende overheid.

### Wat is externe verzelfstandiging?

Alle gemeentelijke bevoegdheden moeten principieel binnen de gemeente zelf worden uitgeoefend. Enkel wanneer een wet of decreet de mogelijkheid creëert om van dit grondwettelijk centralisatiebeginsel af te wijken, kan de gemeenteraad haar bevoegdheden overdragen. Het gemeentedecreet is belangrijk omdat het de algemene basis legt voor deze uitzonderingen waarop een gemeenteraad zich kan beroepen om bevoegdheden over te dragen aan andere (rechts)personen.

Het gemeentedecreet voorziet verschillende mogelijkheden om taken van de gemeente op een afstand te plaatsen. Het gemeentedecreet maakt een onderscheid tussen de interne en de externe verzelfstandiging. Bij de interne verzelfstandiging wordt binnen de rechtspersoon van de gemeente een bevoegdheid overgedragen tussen organen of personeelsleden.

Bij externe verzelfstandiging wordt er een nieuwe rechtspersoon opgericht die door de gemeente belast wordt met een beleidsuitvoerende taak van gemeentelijk belang<sup>2</sup>. Er zijn twee vormen van gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen: het autonoom gemeentebedrijf (agb) en het gemeen-

telijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm (gevapv). Een gevapv kan de vorm aannemen van een vzw, een vennootschap of een stichting.

De mogelijkheden en voorwaarden voor verzelfstandiging zijn nauwkeurig vastgelegd in het gemeentedecreet. Deze regels beogen te verzekeren dat de gemeente een controle kan blijven uitoefenen op de uitvoering van taken die eigenlijk tot haar eigen bevoegdheid behoren. De bevolking heeft de samenstelling van de organen van extern verzelfstandigde agentschappen niet zelf gekozen. Daarom zijn er een aantal waarborgen vastgelegd om een democratische besluitvorming en controle te verzekeren.

### agb of vzw?

De beslissing tot verzelfstandiging wordt gekoppeld aan een uitdrukkelijke verplichting tot motivering. Uitgangspunt is dat het beheer binnen de gemeentelijke diensten de regel is en dat men pas kan overgaan naar een vorm van externe verzelfstandiging als daar goede motieven voor zijn. De gemeenteraad moet de verschillende beheersvormen afwegen. De hiërarchie die het gemeentedecreet heeft vastgelegd tussen de verschillende beheersvormen is hierbij belangrijk. De voorkeur voor

de publieke rechtsvorm (agb) boven de privaatrechtelijke (bv vzw) moet in concreto worden gemotiveerd. Een gemeenteraad kan dus geen gevapv oprichten zonder aan te tonen dat een agb niet dezelfde voordelen kan bieden bij de uitvoering van een welbepaalde taak van gemeentelijk belang. Zowel een agb als een vzw kan voor alle beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang worden opgericht. In het verleden kon een agb enkel worden opgericht voor bepaalde activiteiten van commerciële en industriële aard die werden opgenomen in het KB van 10 april 1995.

Dit KB is niet meer van toepassing op nieuwe agb's. Het gemeentedecreet bepaalt in artikel 225 wel dat de Vlaamse Regering de taken van gemeentelijk belang nader kan bepalen waarvoor gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen kunnen worden opgericht, maar dit is nog niet gebeurd en dat zal voorlopig ook niet gebeuren. Het idee dat een agb een soort vennootschapsrechtelijk bedrijf is dat winst moet maken is niet correct, alhoewel dit natuurlijk wel fiscale gevolgen kan hebben. Een agb is perfect mogelijk voor cultuur, toerisme... Voorbeelden hiervan zijn het Buda kunsteneiland in Kortrijk, een museum in Leuven, cultuurprogrammatie in Nieuwpoort.

<sup>1</sup> Het autonoom gemeentelijk havenbedrijf als derde speciale vorm wordt hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>2</sup> De gemeente kan ook deelnemen aan een reeds bestaande rechtspersoon en die belasten met een taak van gemeentelijk belang.



De wezenlijke kenmerken van een agb en een vzw zijn verschillend en bepalen mee de keuze. Een vzw heeft bijvoorbeeld minstens drie deelnemers. Eén van deze drie is de gemeente als rechtspersoon. Het belang van de twee (of meer) andere deelnemers moet worden aangetoond. Een agb daarentegen heeft slechts één deelnemer, de gemeente zelf. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat het startkapitaal van een agb enkel kan komen van de gemeente. Bij een vzw kunnen de verschillende deelnemers een stuk kapitaal inbrengen. Daarnaast kan een vzw nooit winst uitkeren aan haar deelnemers, terwijl een agb wel winst kan doen terugvloeiën naar de gemeente.

Een agb is volledig publiekrechtelijk en alle kenmerken van haar rechtspersoon staan in het gemeentedecreet. Terwijl er vroeger nog werd verwezen naar het Wetboek van Venootschappen, is dit momenteel in het gemeentedecreet niet meer het geval. Een vzw is in de eerste plaats privaatrechtelijk. Om een gevapv te zijn wordt de vzw-wet echter aangevuld met een aantal regels van het gemeentedecreet. Het onderscheid publiek-privaat heeft onder meer gevolgen voor het statuut van het personeel en de toepasselijke financiële bepalingen.

Een veel voorkomende vraag is welke argumenten in het verslag van het college van burgemeester en schepenen worden aanvaard om aan te tonen dat een bepaalde verzelfstandiging de beste beheersvorm is. Deze vraag is niet limitatief te beantwoorden. Elk dossier wordt concreet onderzocht. De gemeenteraad moet de voor- en nadelen van de verschillende beheersvormen tegen elkaar afwegen en moet het aannemelijk maken dat de voordelen voor de gekozen vorm opwegen tegen de nadelen. De afweging moet geval per geval en op getailleerde wijze geschieden. De memorie van toelichting stelt dat stijformules hier niet volstaan.

In de memorie worden ook een aantal argumenten opgesomd die een private beheersvorm zouden kunnen motiveren, bijvoorbeeld: het stimuleren van initiatieven tot samenwerking met of betrokkenheid van particulieren of private belangengroepen; de noodzaak van een doorgedreven onafhankelijkheid van het agentschap; de noodzaak de gemeentelijke taken in het kader van de non-profit te realiseren onder werkingsvoorwaarden die identiek zijn aan die van de andere actoren die gelijkaardige activiteiten ontwikkelen.

Andere elementen die een rol zouden kunnen spelen zijn bijvoorbeeld de meerwaarde van de andere oprichtende leden, het belang van een uitgebreide raad van bestuur, het imago van een vzw, fiscale voordelen, financiële vrijheid, voorwaarde voor het verkrijgen van subsidies of sponsoring, het personeelsstatuut.

## Toekomst voor bestaande vzw's?

Pas sinds 1 januari 2007<sup>3</sup> is er een rechtsbasis voor "gemeentelijke vzw's". Voorheen mochten gemeenten over het algemeen niet deelnemen in vzw's. In de praktijk was dit echter wel het geval.

Uit de vaststelling dat de creatie van het agb in de Nieuwe Gemeentewet niet heeft geleid tot een vermindering van het grote aantal gemeentelijke vzw's, heeft het gemeentedecreet dit willen verhelpen. Door meer mogelijkheden te creëren in het gemeentedecreet, wil men er voor zorgen dat het haalbaar is dat de bestaande vzw's uit de schemerzone komen en zich omvormen zodat er toch een minimale toepassing is van een aantal fundamentele bestuurlijke regimes zoals de formele motivering, de openbaarheid van bestuur en de taalwetgeving.

Momenteel bestaan er heel wat vzw's in Vlaanderen waarmee de gemeente een grote of kleine band heeft. De vraag stelt zich dan welke vzw's zich moeten omvormen, wanneer en vooral ook waarom.

In het artikel 225, §2, van het gemeentedecreet staat een verbod ingeschreven voor gemeenten om, rechtstreeks of onrechtstreeks, rechtspersonen die belast zijn met welbepaalde taken van gemeentelijk belang op te richten, erin deel te nemen of zich erin te laten vertegenwoordigen of om aan die rechtspersonen personeel, financiële middelen, infrastructuur of ander activa ter beschikking te stellen tenzij die rechtspersonen voldoen aan de voorschriften van het gemeentedecreet of er voor de oprichting, deelname of vertegenwoordiging een andere decretale of wettelijke rechtsgrond bestaat.

Ook de deelname van een gemeente in rechtspersonen die niet belast zijn met een welbepaalde taak van gemeentelijk belang is verboden, tenzij die rechtspersonen voldoen aan de voorschriften van artikel 195 van het gemeentedecreet of tenzij er een andere rechtsgrond bestaat.

Deze twee uitdrukkelijk in het gemeentedecreet opgenomen verboden zijn nieuw ten opzichte van de Nieuwe Gemeentewet en vormen een duidelijke basis op grond waarvan de toezichthoudende overheid beslissingen die hiermee in strijd zijn kan vernietigen, al dan niet op basis van een klacht. Er is dus wel degelijk een reëel gevaar voor de bestaande verzelfstandigingen die niet voldoen aan de bepalingen van het gemeentedecreet. Zo zou de gemeenteraadsbeslissing tot toekenning van middelen aan de niet-conforme vzw kunnen worden vernietigd.

<sup>3</sup> Datum van inwerkingtreding van het grootste deel van het gemeentedecreet.



Gemeenten hebben wel nog even de tijd om een onderzoek te doen naar hun bestaande verzelfstandigingen en die waar nodig aan te passen aan het gemeentedecreet. De gemeente heeft overeenkomstig artikel 310 van het gemeentedecreet nog drie jaar om dit te doen, vanaf het moment dat het volledige hoofdstuk over verzelfstandiging in werking is getreden. Deze overgangperiode is nog niet begonnen.

Zodra de overgangperiode voorbij is, zullen er in Vlaanderen nog **4 soorten vzw's** kunnen blijven bestaan.

### gevapv (artikelen 245-247 gemeentedecreet)

Het belangrijkste kenmerk van deze vorm is dat er een beleidsuitvoerende taak van gemeentelijk belang aan toevertrouwd is. Daarnaast is de gemeente één van de (minstens drie) deelnemers van de vzw.

Wat is een taak van gemeentelijk belang? Artikel 2 van het gemeentedecreet zegt dat de gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Het gemeentelijk belang omvat alle zaken die een duidelijk lokaal en territoriaal tot de gemeente begrensd karakter hebben, waarvan de gemeente zelf van oordeel is dat zij van gemeentelijk belang zijn en die bovendien niet door de wetgever aan het beslissingsrecht van een andere overheid zijn toegewezen. De toezichthoudende overheid kan de beoordeling van de gemeente slechts marginaal toetsen.

### vzw: artikel 195 gemeentedecreet

Het grote verschil met de vorige vorm is dat aan deze vzw geen beleidsuitvoerende taak van gemeentelijk belang is toevertrouwd. Daarnaast is de gemeen-



te één van de deelnemers **of** zetelen vertegenwoordigers van de gemeente in de organen van deze vzw. Belangrijk bij deze vorm is dat er geen overdracht of terbeschikkingstelling van gemeentelijk personeel of overdracht van infrastructuur mogelijk is.

Op basis van dit artikel mag de gemeente deelnemen in een vzw indien die vzw geen taak van gemeentelijk belang uitvoert. De vzw moet wel bijdragen tot het gemeentelijk belang.

Aan deze participatie zijn verder geen voorwaarden verbonden.

Het is echter geen verzelfstandiging, maar enkel een participatie. Er is geen bevoegdheidsoverdracht, maar er wordt een betrokkenheid beoogd met de rechtspersoon.

In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld gegeven van een gemeente die zich kan laten vertegenwoordigen in een culturele of sportvereniging om coördinerend op te treden of voeling te houden met het gemeentelijk verenigingsleven. Ook kan gedacht worden aan allerlei overlegfora.

### vzw's met een andere rechtsbasis

Het verbod van artikel 225 van het gemeentedecreet en het verbod van artikel 195 om deel te nemen in rechtspersonen geldt steeds "onder voorbehoud van de toepassing van andere wettelijke en decretale bepalingen..." Zodra er dus een andere rechtsgrond is voor een deelname of vertegenwoordiging van een gemeente in een vzw, geldt het verbod niet.

### Puur privaatrechtelijke vzw

Bij deze vorm is er geen beleidsuitvoerende taak van gemeentelijk belang toevertrouwd en neemt de gemeente niet deel. Er is geen overdracht van personeel of infrastructuur, enkel een subsidie is mogelijk.

Indien er aan deze vorm een subsidie wordt toegekend voor meer dan de helft van het financiële middelen van de vzw, dan moet het vermoeden van artikel 225 van de gemeentedecreet worden weerlegd door te stellen dat er geen overdracht is van een taak van gemeentelijk belang.



Om nu heel concreet na te gaan of een bepaalde vzw moet worden omgevormd en aangepast aan het gemeentedecreet, moet er onderzocht worden of er in de eerste plaats een aparte rechtsgrond is voor de vzw. Als dat het geval is, dan gaat het hier om de derde besproken vorm en kan deze blijven bestaan zonder omvorming.

Wanneer de rechtsgrond enkel in het gemeentedecreet moet worden gevonden, dan moet de vraag gesteld worden of er aan de vzw een taak van gemeentelijk belang is toevertrouwd. Om deze vaak moeilijke vraag te beantwoorden, heeft de decreetgever in het artikel 225 in een aantal vermoedens voorzien. Concreet gaat het over de vraag of de gemeente de zeggenschap heeft over wat er in de vzw gebeurt, ofwel dat de middelen van de vzw voor de meerderheid ten laste van de gemeente vallen. In die gevallen wordt er alvast vermoed dat de vzw belast is met een beleidsuitvoerende taak van gemeentelijk belang. De gemeente kan echter autonoom oordelen dat er, ondanks het feit dat er aan de vermoedens voldaan is, geen overdracht is van een taak van gemeentelijk belang.

Indien het duidelijk is dat er een taak van gemeentelijk belang is toevertrouwd, dan moet de gemeente de vzw omvormen in een door het gemeentedecreet toegelaten vorm. Dit kan betekenen dat opnieuw de gemeente de taak op zich neemt, eventueel binnen een interne verzelfstandiging, of dat de gemeente een agb opricht of, indien de vorige mogelijkheden niet voordelig zijn, de vzw wordt omgevormd tot gevapv.

Indien de gemeente oordeelt dat er geen taak van gemeentelijk belang is toevertrouwd, dan kan de gemeente deelnemen in de vzw via artikel 195 van het gemeentedecreet.

## Hoe een bestaande vzw omvormen tot een gevapv?

Als de gemeente bij een bestaande vzw-vorm kan aantonen dat voor de verwezenlijking van een bepaalde taak van gemeentelijk belang, deze vzw-vorm de beste optie is en wanneer zij alle andere mogelijkheden heeft afgewogen, dan moet de gemeente een weg afleggen om deze vzw om te vormen.

Vooreerst is het belangrijk dat er een vorm van informeel akkoord tot stand komt tussen alle partners. Mogelijks worden bepaalde evenwichten en stemrechten immers gewijzigd door de omvorming.

In een gevapv is de gemeente als rechtspersoon lid van de vzw en dus ook van de algemene vergadering. Aansluitend hierbij moet er rekening mee gehouden worden dat de vzw-wet voorschrijft dat de raad van bestuur altijd uit één lid minder moet bestaan dan de algemene vergadering. De reden hiervoor is dat men zelfcontrole wil uitsluiten. De algemene vergadering moet immers toezien op de werking van de raad van bestuur en kwijting verlenen aan de bestuurders. In die optiek is het ook niet evident dat de bestuurders ook lid zouden zijn van de algemene vergadering, wat nochtans vaak voorvalt in bestaande vzw's.

De gemeente moet de meerderheid van de stemrechten bezitten in de algemene vergadering en de meerderheid van de leden van de raad van bestuur voordragen. In de algemene vergadering moeten de vertegenwoordigers van de gemeente gemeenteraadsleden zijn, maar dit is niet noodzakelijk het geval in de raad van bestuur.

In de raad van bestuur moet elke fractie de kans krijgen om iemand voor te dragen en ten hoogste twee derden van de leden van de raad van bestuur die zijn voorgedragen door de gemeente zijn van hetzelfde geslacht.

In de algemene vergadering is het mogelijk dat de gemeente vertegenwoordigd wordt door bijvoorbeeld slechts één gemeenteraadslid, zolang dit lid maar over de meerderheid van de stemmen beschikt.

In deze eerste fase van onderzoek kan er ook advies gevraagd worden bij het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. Daarna moet het college van burgemeester en schepenen het verslag goedkeuren waarin de afweging en de motivering uitvoerig wordt beschreven. Vervolgens keurt de gemeenteraad de deelname, het verslag en ontwerp van nieuwe statuten goed en wordt deze gemeenteraadsbeslissing met alle bijhorende documenten toegezonden aan de Vlaamse Regering. Wanneer de Vlaamse Regering zijn goedkeuring heeft gegeven, kan de algemene vergadering van de vzw zich conform de vzw-wet uitspreken over de statutenwijziging. In een laatste fase wordt er een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente en de vzw en wordt deze bezorgd aan de provinciegouverneur.



Bart Van Dooren - Geert Mertens - Steve Waeyaert

# Nieuwe procedures voor rapportering voor gemeente- en provinciebesturen, besturen van de eredienst

De nieuwe financiële regeling voor de besturen van de eredienst (decreet van 7 mei 2004 en besluit van de Vlaamse Regering van 13 oktober 2006) heeft de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeente- en provinciebesturen in belangrijke mate gewijzigd. In dit artikel wordt dieper ingegaan op de nieuwe procedures en de nieuwe rol van de gemeente- en provinciebesturen. In onderstaande tekst wordt de regeling weergegeven voor de besturen van de eredienst die op gemeentelijk niveau georganiseerd zijn. Voor de besturen die op provinciaal niveau werden erkend, moeten de begrippen 'gemeentebestuur', 'gemeenteraad' en 'college van burgemeester en schepenen' respectievelijk gelezen worden als 'provinciebestuur', 'provincieraad' en 'deputatie'.

Het decreet hecht veel belang aan het overleg tussen het gemeentebestuur en de besturen van de eredienst. Dat **overleg** wordt gevoerd tussen afgevaardigden van het centraal bestuur en afgevaardigden van het college van burgemeester en schepenen. Zodra er vier besturen van eenzelfde eredienst in een gemeente zijn, wordt dat overleg gevoerd met het centraal bestuur. Waar er geen centraal bestuur is, verloopt het overleg rechtstreeks met de betrokken besturen van de eredienst.

In elk geval moet er volgens het decreet (art. 33) minstens tweemaal per jaar een dergelijk overleg worden gehouden. In datzelfde artikel wordt ook het meerjarenplan en het budget gekoppeld aan een voorafgaand overleg. Het is de bedoeling dat in dat overleg de nodige afspraken gemaakt worden, waarna de daaropvolgende formele procedures en documenten de gemaakte afspraken bevestigen en formaliseren. Het belang van een grondig en voldoende gestructureerd overleg kan dus niet genoeg worden onderstreept. Het is dus aan te bevelen dat hiervan een schriftelijk verslag wordt opgesteld.

De afspraken die in het centraal bestuur worden gemaakt, moeten door de individuele besturen van de eredienst worden bekrachtigd en waar nodig opgenomen in de afzonderlijke documenten. Het centraal bestuur kan niet in de plaats van de individuele besturen van de eredienst beslissen. Voorts kan het in bepaalde situaties aangewezen zijn om ook specifieke afspraken met één eredienstbestuur te maken, bijvoorbeeld in geval van een complex restauratiedossier.

Duidelijke afspraken in het overleg leiden in principe tot een vlotte goedkeuring van een **(wijziging van het) meerjarenplan** door de gemeenteraad. De gemeente krijgt de meerjarenplannen gecoördineerd van het centraal bestuur (of van de eredienstbesturen zelf als geen centraal bestuur is opgericht), maar moet het advies van het representatief orgaan van de betrokken eredienst (veelal het bisdom) afwachten vooraleer ze kan beslissen. Dat advies moet uitgebracht worden binnen de 50 dagen, zoniet wordt het ontbreken van het advies door het decreet gelijkgesteld aan een gunstig advies. De gemeenteraad

beschikt dan, na ontvangst van het advies of na het verstrijken van die termijn, over een termijn van 100 dagen om het meerjarenplan goed te keuren (of eventueel niet goed te keuren). Opgelet: die beslissing moet ook binnen die termijn worden verstuurd aan de provinciegouverneur, het centraal bestuur, de besturen van de eredienst en het representatief orgaan. Dat is van belang, omdat ook hier het decreet stelt dat wanneer het besluit niet of niet tijdig aan alle betrokkenen wordt verstuurd, de gemeenteraad wordt geacht het meerjarenplan te hebben goedgekeurd.

Wanneer de gemeenteraad heeft beslist een (wijziging van het) meerjarenplan niet goed te keuren, moet de provinciegouverneur er zich over uitspreken. Doet hij dat niet binnen een termijn van 30 dagen, dan wordt dat door het decreet gelijkgesteld met een goedkeuring. Tegen de beslissing van de provinciegouverneur kan beroep worden aangetekend bij de Vlaamse Regering, binnen de 30 dagen. De minister beschikt dan over 30 dagen om zich uit te spreken, zoniet wordt het beroep ingewilligd.



Gent - Ekkergem

Jaarlijks stelt het bestuur van de eredienst een **budget** op, dat door het centraal bestuur wordt ingediend bij het gemeentebestuur, samen met het advies van het representatief orgaan. Als het budget past in het meerjarenplan, neemt de gemeenteraad akte van dat budget binnen een termijn van 50 dagen. Als het budget niet past in het meerjarenplan, kan de gemeenteraad het budget expliciet goedkeuren of eventueel aanpassen aan de grenzen van wat in het meerjarenplan werd goedgekeurd. Die beslissing moet binnen een termijn van 50 dagen worden verstuurd aan de provinciegouverneur, het centraal bestuur, het bestuur van de eredienst en het representatief orgaan, zoniet wordt de gemeenteraad geacht het budget te hebben goedgekeurd. Tegen een aanpassing van het budget kan het bestuur van de eredienst in beroep gaan bij de provinciegouverneur. Hij beschikt over 30 dagen om zich uit te spreken over dit beroep, zoniet wordt het beroep ingewilligd.



De maatstaf om te bepalen of een budget in het goedgekeurde meerjarenplan past, is de toelage die van het gemeentebestuur wordt gevraagd. Wat betreft investeringen is niet enkel het bedrag van de toelage van belang, maar ook het doel en de financieringswijze. Als een toelage wordt verleend voor bijvoorbeeld restauratiewerken aan het hoofdgebouw van de eredienst en dit bedrag wordt in het budget opgenomen voor restauratiewerken aan de pastorie, dan past dat budget niet binnen het meerjarenplan.

Dat betekent dat het bestuur van de eredienst in principe ook telkens als het budget niet past in het meerjarenplan tegelijkertijd ook een wijziging van het meerjarenplan zal moeten doorvoeren. In die situatie moet het gemeentebestuur zich uitspreken over het meerjarenplan én over het budget. Doordat de termijn voor de goedkeuring van het budget korter is (50 dagen), zal de gemeenteraad normaliter eerst een beslissing (kunnen) nemen over het budget dat niet past in het goedgekeurde (oude) meerjarenplan en daarna over de goedkeuring van de wijziging van het meerjarenplan, waarin dat budget eigenlijk wel past. Het is aangewezen om in het voorafgaande overleg ook oog te hebben voor de timing van de verschillende procedures.

De **jaarrekening** van het bestuur van de eredienst wordt goedgekeurd door de provinciegouverneur. De gemeenteraad brengt advies uit over deze rekening, binnen een termijn van 50 dagen. Ook hier wordt het ontbreken van een advies binnen die termijn door het decreet gelijkgesteld aan een gunstig advies. De **eindrekening** van de penningmeester volgt dezelfde procedure,

behalve dat de gemeenteraad geen advies uitbrengt.

Naast de bijzondere toezichtprocedures op de financiële rapportering van de besturen van de eredienst, oefenen de gemeentebesturen, samen met de provinciegouverneur, ook het **algemeen toezicht** uit op de beslissingen van de besturen van de eredienst. Het gemeentebestuur ontvangt de notulen van de vergaderingen van het bestuur van de eredienst en kan op basis daarvan de dossiers opvragen of bijkomende inlichtingen inwinnen. Het college van burgemeester en schepenen kan bij gemotiveerd besluit de uitvoering schorsen van de besluiten van een bestuur van de eredienst die het gemeentelijke belang en, in het bijzonder, de financiële belangen van de gemeente schaden. Die beslissing moet worden genomen binnen een termijn van 30 dagen na ontvangst van de notulen of van de bijkomende inlichtingen die werden opgevraagd.

Ook voor deze procedures geldt dat in de filosofie van het decreet het voorafgaande overleg dergelijke beslissingen zou moeten kunnen voorkomen. Een schorsing is een noodrem voor die gevallen waar het echt is misgelopen in het overleg.





Luk Bral, coördinator monitoring studiedienst van de Vlaamse Regering

# VRIND 2008

## Lokale besturen scoren beter dan andere overheden

Lokale besturen hebben een positiever imago dan de andere overheden. De bevolking is ook meer tevreden over het beleid dat door de colleges wordt gevoerd. Bovendien heeft men meer vertrouwen in zijn gemeentebestuur en de gemeentelijke administratie. Tussen de steden en gemeenten zijn er wel grote verschillen. Dit hangt grotendeels samen met de bestuurskracht en slagkracht van de gemeenten. Hoe verschillend deze wel zijn is terug te vinden in de jongste VRIND-editie, een publicatie van de Studiedienst van de Vlaamse Regering.

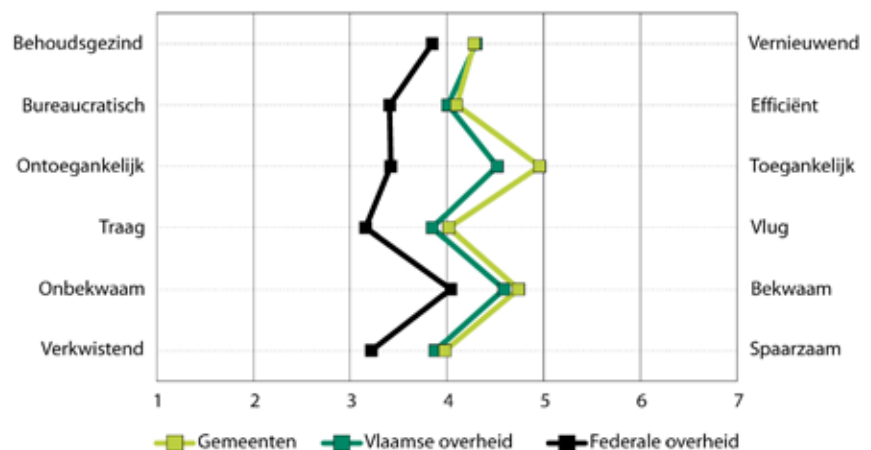
Nabijheid zorgt voor meer tevredenheid en meer vertrouwen bij de bevolking. Het vertrouwen in lokale besturen ligt in de meeste Europese landen hoger dan het vertrouwen in regionale of federale overheden. Vlamingen wijken hier enigszins af: het regionale niveau scoort hier vrijwel even hoog als het lokale. De betrokkenheid bij de federale staat ligt dan weer merkkelijk lager dan in de rest van Europa.

In vergelijking met tien jaar terug is het imago van alle overheden er in ons land lichtjes op vooruit gegaan. Overheden worden als iets meer vernieuwend en efficiënt ervaren. Ook hier weer gelijklopende cijfers voor de Vlaamse overheid en de gemeenten, op afstand gevolgd door de federale overheid. Enkel op het vlak van toegankelijkheid scoren gemeenten duidelijk beter dan de Vlaamse overheid. Het imago van de lokale overheid op het platteland is duidelijk beter dan dat in de stedelijke rand en in kleinere steden.

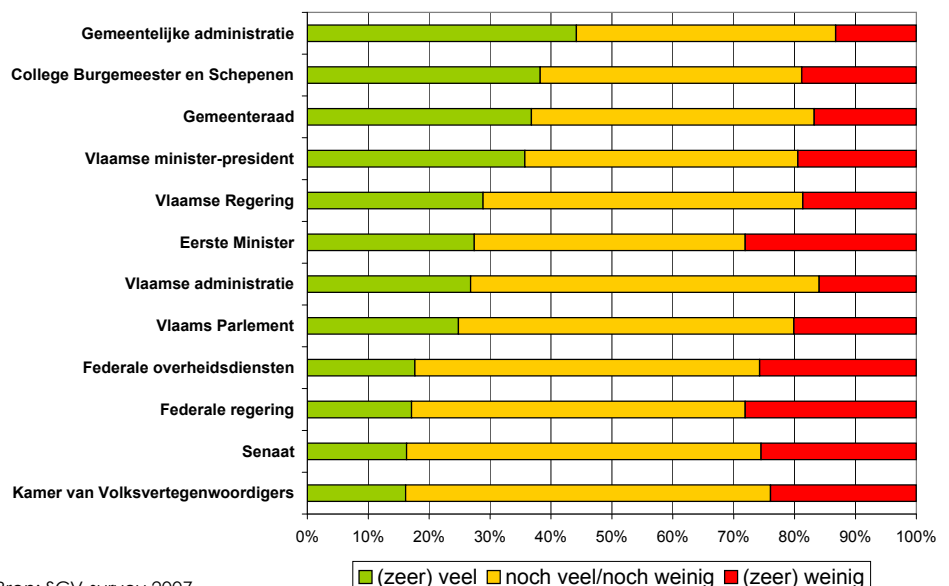
Waar het imago tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid nog parallel loopt, is dit niet het geval voor het vertrouwen. Hier scoren de gemeentelijke overheden duidelijk beter dan de andere overheidsinstellingen. Ook hier weer het meeste vertrouwen voor de lokale overheid in plattelandsgemeenten, gevolgd door de centrumsteden.

### Imago overheden

Bron: SCV-survey 2007



### Vertrouwen in overheidsinstellingen



Bron: SCV-survey 2007



Gevraagd naar de tevredenheid over het beleid blijkt andermaal: hoe dichter het overheidsniveau, hoe meer tevreden de bevolking. Zo is een meerderheid van de bevolking tevreden tot zeer tevreden over het beleid van het college van burgemeester en schepenen van hun gemeente of stad. Hoe verderaf, hoe meer mensen zich niet expliciet uitspreken of geen mening geven.

De politieke betrokkenheid van de Vlaming ligt relatief laag. Dit is niet uitzonderlijk en wordt in heel wat Europese landen vastgesteld. Ook op het lokale niveau is de groep van actief betrokkenen eerder beperkt. Wel overweegt een kwart tot een derde van de bevolking zich iets meer te engageren. Men denkt daarbij vooral aan bewoners-, buurt- of actiegroepen waarbij men zich zou kunnen aansluiten. Grootstedelingen zijn nauwer betrokken.

Naast een globale beoordeling van de verschillende beleidsniveaus en de politieke betrokkenheid komt ook de tevredenheid over een aantal publieke voorzieningen aan bod. De aangeboden voorzieningen sluiten aan bij de bevoegdheden van de Vlaamse en lokale overheden. Tevredenheidsscores boven tachtig procent zijn er voor de culturele en de huisvuilvoorzieningen. Onderwijs, gezondheid, openbaar groen en sportvoorzieningen zitten ook ruim boven zeventig procent. Minst tevreden is men over de opvang en begeleiding van armen en vreemdelingen, de staat van fiets- en voetpaden en wegen en de begeleiding van werklozen. Dit blijkt trouwens ook uit het percentage van de bevolking dat expliciet zegt ontevreden tot zeer ontevreden te zijn. Over meer dan de helft van de voorzieningen heeft een kwart tot een derde van de bevolking geen uitgesproken mening.

Hoogste tevredenheidsscores zijn er in de plattelandsgemeenten en centrumsteden. Zo zijn meer dan drie kwart van de inwoners van plattelandsgemeenten

zeer tevreden over onderwijsvoorzieningen. Enkel de centrumsteden doen beter. De tevredenheid over openbaar vervoer en tram, culturele voorzieningen en openbaar groen is in de stedelijke gebieden logischerwijs groter dan op het platteland. Wat de voorzieningen voor jongeren betreft is de tevredenheid het

grootst op het platteland. Samen met de centrumsteden zijn bijna de helft van de inwoners tevreden over de staat van wegen, fiets- en voetpaden. Een op drie inwoners is tevreden over de opvang en begeleiding van vreemdelingen of armen. Enkel in de centrumsteden ligt dit percentage nog iets hoger.

### Tevredenheid met voorzieningen

(zeer) tevreden	Grootsteden	Centrumsteden	stedelijke rand	kleinere steden	Overgangsgebied	platteland	totaal
Onderwijs	73,6	84,5	74,6	80,4	78,1	81,3	78,8
begeleiding werklozen	44,7	47,7	40,4	42,8	36,7	40,3	41,4
Openbaar vervoer en tram	62,4	67,7	64,3	66,7	54,8	57,6	61,5
Bejaardenvoorzieningen	42,7	56,5	47,7	53,5	45,5	61,3	50,9
Gezondheidsvoorzieningen	79,7	81,3	80,9	77,3	75,5	76,8	78,1
Kinderopvang	36,3	51,5	49,8	56,2	48,5	54,7	49,8
Sportvoorzieningen	72,6	72,7	79,0	76,8	73,1	73,5	74,6
opvang en begeleiding vreemdelingen	22,3	37,1	20,4	28,9	21,0	31,1	26,3
opvang en begeleiding armen	25,1	39,2	19,9	24,3	20,8	31,7	26,1
culturele voorzieningen	84,3	85,0	88,6	81,9	79,2	82,3	83,0
huisvuil	77,7	84,0	82,0	82,7	82,2	83,3	82,1
openbaar groen	74,8	80,4	78,7	76,4	72,8	78,1	76,4
Jongerenvoorzieningen	46,9	55,4	61,9	57,3	56,7	70,8	58,3
staat fiets- en voetpaden	27,8	47,7	34,1	34,1	34,9	45,1	37,0
staat wegen	34,0	44,3	42,9	39,5	39,9	47,8	41,3

Bron: SCV-survey 2007

Naast opinies van de bevolking gaat in VRIND ook heel wat aandacht naar feitelijke ontwikkelingen. Lokale aspecten zijn vooral terug te vinden in *hoofdstuk 8 Sterke lokale besturen, samenleven in diversiteit* (p. 263-302). In een eerste luik wordt stilgestaan bij de middelen die door de lokale besturen (gemeenten, OCMW's, politiezones, provincies) worden ingezet. Naast een overzicht van de inkomsten en uitgaven komen de personeelsontwikkelingen aan bod. Zo

blijkt o.a. dat de grootsteden Antwerpen en Gent merkkelijk meer ontvangen per inwoner maar dat de uitgaven navenant zijn. De belastingen zijn het laagste in plattelandsgemeenten. De schulden zijn het laagste in de grootstedelijke rand. De centrumfunctie brengt mee dat de grootsteden relatief meer personeel moeten inzetten dan de andere steden en kleinere gemeenten. Voor welzijnsfuncties loopt dit op tot het drievoudige.



## Enkele kerncijfers

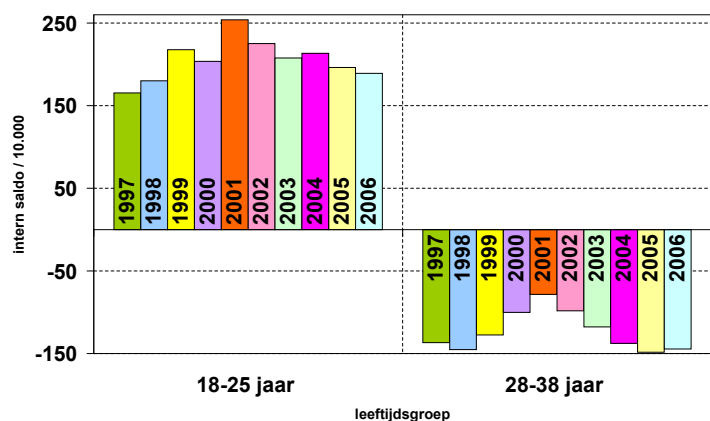
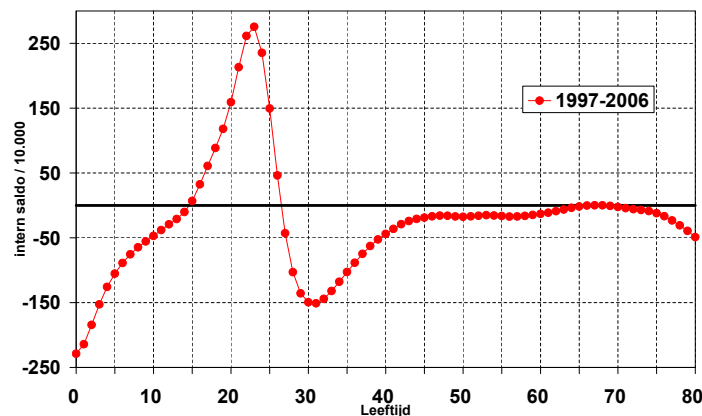
	inkomsten per inwoner	belastingen per inwoner	uitgaven per inwoner	VTE personeel per 1.000 inwoners	
				gemeente	OCMW
Grootsteden	2.531,3	744,5	2.382,4	15,59	11,97
Centrumsteden	1.452,5	659,9	1.366,9	11,70	7,64
Structuurondersteunend kleinstedelijk gebied	1.211,4	625,4	1.109,6	9,15	6,06
Provinciaal kleinstedelijk gebied	1.077,8	563,1	950,5	7,29	6,00
Vlaams stedelijk gebied rond Brussel	1.042,0	611,6	1.027,5	7,21	3,88
Regionaalstedelijk gebied	1.093,3	586,7	921,8	7,18	4,43
Grootstedelijke rand	1.021,2	540,5	950,7	7,16	4,86
Overgangsgebied	991,5	537,6	893,6	6,66	3,77
Platteland	924,4	489,5	794,0	6,20	3,95

Bron: Dexia, RSZPPO

Het tweede luik is gereserveerd voor de steden. Hierin blijkt dat, niettegenstaande een lichte toename van de bevolking de jongste jaren, de stadsvlucht van jonge gezinnen aanhoudt. Het voorbije decennium is het globale interne migratiesaldo voor de onderzochte grootsteden en centrumsteden enkel positief voor de leeftijdsgroep tussen 18 en 25 jaar. Het negatieve saldo voor de 28-38-jarigen is de jongste jaren terug toegenomen.

In dit luik zijn ook een reeks geactualiseerde indicatoren van de *Stadsmonitor* terug te vinden: economische specialisatie, arbeidsmarktgegevens maar ook heel wat aandacht voor dualisering, achterstelling en armoede, een blijvend knelpunt in de steden. Betaalbaar wonen is een belangrijk aspect van een leefbare stad. Op de aankoop van appartementen na, ligt de prijs voor aankoop van een bouwgrond of een woning in de steden nog steeds boven het Vlaamse gemiddelde. De verschillen tussen de steden onderling zijn wel vrij groot. Niemand zal er zich over verwonderen dat het culturele aanbod in de steden veel hoger ligt. Als we rekening houden met de bevolking dan zijn Hasselt, Turnhout en Mechelen de koplopers.

## Leeftijdprofiel van het interne migratiesaldo in de 13 centrumsteden, 1997-2006



Bron: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI)  
Bewerking: Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR)



Het derde luik van dit hoofdstuk zoomt in op diversiteit en inburgering. Zo stelt men vast dat het aantal vreemdelingen de voorbije twintig jaar onafgebroken is gestegen. Op vijf jaar tijd is het aantal vreemdelingen in Vlaanderen met goed een vijfde toegenomen. Zowel het aantal naturalisaties als het aantal asielaanvragen is de jongste jaren teruggelopen. Hoe dan ook wordt Vlaanderen steeds

meer divers. Positief is dat een meerderheid van de bevolking dit als een verrijking ervaart. Voor velen zorgt het echter ook voor onzekerheid, zeker wat de tewerkstelling betreft. Een kwart van de bevolking gaat er van uit dat immigranten de vergrijzing kunnen oplossen. De houding van de Vlamingen verschilt bijna niet van deze van andere Europeanen.

### Houding tegenover migratie

	Nederlandstalige Belgen	Franstalige Belgen	Duitsland *	Frankrijk	Luxemburg	Nederland	VK **	EU15
Mensen uit andere culturen zijn een verrijking	54	49	69	66	51	67	54	54
Aanwezigheid andere culturen zorgt voor onzekerheid	42	38	39	33	30	38	53	44
Aanwezigheid van andere culturen verhoogt de werkloosheid	46	54	46	38	42	36	55	46
We hebben immigranten nodig voor sommige economische sectoren	53	53	52	62	77	60	48	51
Immigranten kunnen de vergrijzing oplossen	26	36	32	30	35	34	23	33

Bron: Eurobarometer 66.3, bewerking SVR

De maatschappelijke positie van de vreemdelingen en personen van vreemde afkomst blijft op een aantal belangrijke domeinen minder gunstig dan deze van de autochtone Vlamingen. Vooral niet-EU-burgers hinken op heel wat terreinen vaak (ver) achterop. Dit is zo voor hun arbeidsmarktsituatie maar ook op het vlak van onderwijs en vorming, gezondheid, huisvesting e.d. Het inburgeringsbeleid wil op zijn minst voorkomen dat nieuwkomers in een achtergestelde positie terecht komen. In 2007 ging het om 40.645 personen. Een derde van hen is minderjarig. In totaal hebben zich ca. 16.500 meerderjarige nieuwkomers gemeld om een inburgeringstraject te volgen.



sluiswachter



## Profiel nieuwkomers

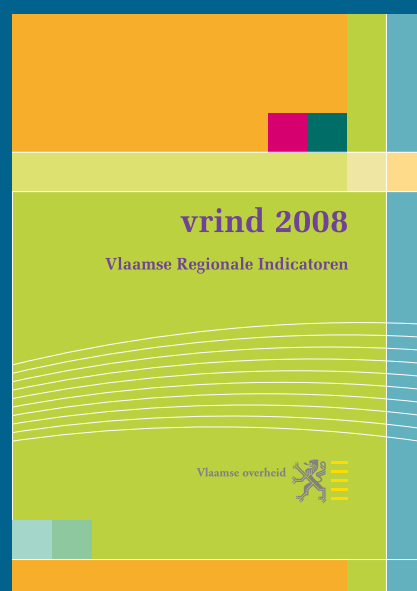
	2004	2005	2006	2007
<b>Totaal</b>	<b>39.974</b>	<b>40.310</b>	<b>45.231</b>	<b>40.645</b>
Man	19.692	20.424	23.085	21.093
Vrouw	20.282	19.886	22.146	19.552
0 tot 17 jaar	12.114	13.676	14.236	13.545
18 tot 64 jaar	27.110	25.986	30.227	26.456
65 jaar en ouder	750	648	768	644
<b>Profiel meerderjarige nieuwkomers (in %)</b>				
Nederlanders	18	21,9	23,4	22,3
EU+ *	36,9	44	48,4	55,3
van buiten de EU+	62,9	55,7	51,4	44,6
Onbekend/staatloos	0,2	0,3	0,2	0,1
ontvankelijk verklaarde asielzoekers **	12,5	11,4	9,2	4,6
erkende vluchtelingen	2,6	0	0,6	0,5
Volgmigranten	65,3	68,5	69,5	68,4
andere ***	19,5	20	20,7	26,5
<b>Doelgroep</b>				
Verplichte doelgroep	5,6	7,4	9	18,6
rechthebbende doelgroep	41	59,1	62,1	53,2
Onbepaald	53,3	33,3	29	28,2

Bron: Rijksregister, extractie januari 2008

Wie geïnteresseerd is in de verschillen tussen landelijke, meer verstedelijkte gemeenten en de (groot)steden verwijzen we naar hoofdstuk 12 (p. 420-434). De focus ligt hier op het platteland. Telkens wordt de situatie in plattelandsgemeenten vergeleken met andere types van gemeenten en steden en dit met betrekking tot demografische ontwikkelingen, huisvesting, kansarmoede, economie en tewerkstelling. Daarnaast aandacht voor sociale netwerken, allerhande voorzieningen en natuur en milieu.

VRIND 2008 bestaat in totaal 472 pagina's en ca. 700 indicatoren.

Men kan het per hoofdstuk of in zijn geheel downloaden via <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/Pages/2008-06-30-vrind2008.aspx> of men kan een gratis exemplaar bestellen bij <http://publicaties.vlaanderen.be>.





Steven Van Roosbroek, wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven) en Wouter Van Dooren, professor bestuurskunde aan de Universiteit Antwerpen en postdoctoraal onderzoeker aan het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven)

# Opgepast met rankings van goed bestuur!<sup>1</sup>

Steeds meer academici en beleidsmakers zien 'goed bestuur' als hét antwoord op een groot aantal maatschappelijke vragen. Parallel met deze evolutie zijn er de laatste jaren talloze inspanningen geweest om de mate van goed bestuur te meten, zowel op het (inter)nationale als op het lokale niveau. In dit artikel gaan we in op een aantal rangschikkingen of 'rankings' van goed bestuur binnen de Vlaamse gemeenten. Laten deze indicatoren ons inderdaad toe om uitspraken te doen over de mate van 'goed bestuur'? Hoe, en op welk niveau moeten we ze interpreteren?

## Inleiding

Vanuit verschillende hoeken wordt het belang van een goed functionerende publieke sector beklemtoond. 'Goed bestuur' lijkt steeds meer het antwoord op een groot aantal socio-economische en politieke vragen. Hoe zorgen we ervoor dat de burger het vertrouwen in de overheid behoudt? Hoe kunnen we een dam opwerpen tegen extreemrechts? Hoe zorgen we ervoor dat we onze concurrentiepositie behouden tegenover opkomende economieën? Hoe kunnen we als overheid dezelfde diensten blijven aanbieden aan een vergrijzende bevolking zonder de belastingen te verhogen? Die aandacht voor goed bestuur is uiteraard meer dan terecht. Een goed functionerend overheidsapparaat is een grote meerwaarde voor de samenleving in haar geheel. Dat blijkt duidelijk uit de voorbeelden van (ontwikkelings)landen waar dat overheidsapparaat niet, of niet goed functioneert.

Onder het motto 'meten is weten' zijn er de laatste jaren heel wat inspanningen gebeurd om de mate van goed bestuur in landen te meten. Een greep uit het krantenarchief maakt dat snel duidelijk: 'Belgische overheid is zeer inefficiënt', 'Finland minst corrupt', '70.000 amb-

tenaren te veel volgens Voka', 'België bank achteruit op concurrentieranglijst', of 'Belgische overheid niet meest effectieve'. Over deze 'rankings' die verschillende landen met elkaar vergelijken, is heel wat gezegd en geschreven. De kritiek spitst zich toe op zowel de validiteit als de betrouwbaarheid: meet men wat men wil meten, en wordt er op een goede manier gemeten?

Ook (en volgens sommigen zelfs vooral) op het lokale niveau is goed bestuur van essentieel belang. Het is immers het bestuursniveau dat het dichtst bij de burger staat, en waarmee hij het vaakst in aanraking komt. Er zijn de laatste jaren heel wat studies gebeurd die analyseerden hoe goed gemeenten in Vlaanderen bestuurd worden. Een aantal van die studies stelde ook een ranking op, zodat verschillende gemeenten met elkaar kunnen worden vergeleken. Er bestaan evenwel geen studies die dergelijke rankings kritisch onderzoeken. Nochtans is dat belangrijk. Mensen hebben immers een vreemde fascinatie voor lijstjes, en deze lijstjes komen dan ook uitgebreid aan bod in de media. Getuige daarvan krantenkoppen als 'Helft gemeenten zakt voor Unizo-test', 'Gent heeft beste website' en 'Lochristi best bestuurde gemeente in Vlaanderen'.

Hieronder vragen we ons af wat de waarde is van dergelijke rankings. Laten zij ons inderdaad toe om dergelijke uitspraken te doen? En hoe moeten we ze interpreteren? We doen dit aan de hand van een statistische analyse, waarbij we onderzoeken of en in welke mate dergelijke rankings met elkaar samenhangen.

## Empirisch onderzoek

Een achttal recente onderzoeken, die in totaal 12 indicatoren groeperen, stelden een rangschikking op van goed bestuur in alle of een deel van de Vlaamse gemeenten. De onderzoeken zijn te groeperen in vier categorieën. We bespreken ze hieronder systematisch. Als eerste zijn er de indicatoren die de efficiëntie van het lokaal bestuur meten. Deze indicatoren werden meestal verzameld door academici. De doelstelling van dit soort studies is over het algemeen niet om rangschikkingen op te maken, maar wel om de oorzaken voor lokale (in)efficiëntie te achterhalen. De efficiëntie wordt over het algemeen berekend door outputindicatoren zoals het aantal leefloners of het aantal hectare publieke ontspanningsfaciliteiten te relateren aan de inputs, i.c. de gemeentelijke uitgaven. Recent heeft de denktank Itinera

<sup>1</sup> Deze bijdrage is gebaseerd op onderzoek uitgevoerd in het kader van het Steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek - Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV II - 2007-2011), gefinancierd door de Vlaamse overheid. De inhoud van deze bijdrage vermeldt de mening van de auteur(s) en niet deze van de Vlaamse overheid. Een uitgebreide beschrijving van dit onderzoek is te vinden in Van Roosbroek, S. & Van Dooren, W. (2008). Good Governance in de Vlaamse lokale besturen - Een analyse van governance rankings, *Review of Business and Economics*, 53 (1): 35-55.



een rangschikking van de efficiëntie van het lokale beleid gepubliceerd, die heel wat aandacht kreeg zowel in de media ('Lochristi best bestuurde gemeente in Vlaanderen') als in verschillende gemeenten<sup>2</sup>. Hierbij werd -naast harde indicatoren zoals die uit de academische onderzoeken- ook rekening gehouden met de appreciatie van burgers voor de lokale dienstverlening.

Als tweede zijn er de surveyonderzoeken. In 2001 moest elk Belgisch gezin de 'Algemene socio-economische enquête' van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) invullen. De enquête is de opvolger van de vroegere 'Volkstelling'. In het onderzoek worden tal van vragen gesteld over verschillende onderwerpen. Een aantal vragen uit de enquête peilde naar de appreciatie van de omgeving door burgers. De aanwezigheid van 'administratieve voorzieningen' in de buurt is hier één element van. In 2006 was er nog het 'Grootste Buurtonderzoek' van de krant het Nieuwsblad. Hierbij werden in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 meer dan 100.000 mensen geïnterviewd. Door haar omvang was het mogelijk de resultaten uit te splitsen tot op gemeentelijk niveau. Een tweetal vragen zijn interessant binnen dit kader: de tevredenheid over het bestuur, en de mate waarin het bestuur de administratie goed heeft aangepakt. Ook voor dit onderzoek was er op het lokale niveau heel wat aandacht.

Een derde soort indicatoren zijn de 'mystery shopping' onderzoeken. Hierbij bezoekt een anonieme inspecteur/expert een organisatie, en geeft hij/zij op basis van een gestandaardiseerd scenario een appreciatie van de organisatie. Het meest bekende voorbeeld van deze methodiek is de toewijzing van de Michelin sterren. Ook in lokale besturen wordt deze methodiek gebruikt. De consumentenorganisatie Test-Aankoop evalueert regelmatig de kwaliteit van lokale besturen met mystery shopping bezoeken. Onderzoekers van Test-Aankoop

trekken naar gemeenteloketten en testen in welke mate de administratie een standaardprobleem (vb. aanvraag van een reispas) kan oplossen. Ook de Unie van Zelfstandige Ondernemers (Unizo) beoordeelt de gemeentelijke administratie volgens deze methodiek. Net als bij Test-Aankoop werd gewerkt met gestandaardiseerde scenario's, deze keer echter specifiek gericht op ondernemers.

Als laatste zijn er de onderzoeken die zich specifiek richten op het e-governmentbeleid van de lokale overheid.

Het advies- en onderzoeksbureau Indigov screent periodiek de websites van Vlaamse en Brusselse gemeenten. Er wordt hierbij gekeken naar de mate van gebruikersondersteuning, administratieve informatievoorziening, algemene informatie en gemeenschapsdeelname, e-democratie, interactiviteit en elektronische dienstverlening.

Aan de hand van de aanwezigheid van deze zaken op de website van de gemeente wordt een index opgemaakt. Ook Test-Aankoop evalueerde de gemeentelijke websites. Bij wijze van overzicht zijn hieronder de verschillende rangings met hun doelstellingen opgesteld.

Naam onderzoeksinstanties	Jaar data	Aard	Focus
Itinera	2000-2006	Samengestelde indicator op basis van surveydata en harde indicatoren	Efficiëntie van lokale besturen in Vlaanderen
De Borger & Kerstens	1985	Samengestelde indicator op basis van harde indicatoren	Efficiëntie van lokale besturen in Vlaanderen
Geys	2000	Samengestelde indicator op basis van harde indicatoren	Efficiëntie van lokale besturen in Vlaanderen
NIS	2001	Survey	Tevredenheid over de aanwezigheid van administratieve voorzieningen
Het grootste Buurtonderzoek	2006	Survey	Appreciatie van administratie en bestuur door burgers
Test-Aankoop	2000 & 2006	Mystery shopping	Werking administratie (perspectief van de burger) en e-government
Unizo	2006	Mystery shopping	Werking administratie (perspectief van ondernemers)
Indigov	2005 & 2006	Harde indicatoren	E-government

Al deze indicatoren meten op de een of andere manier (aspecten van) goed bestuur. De manier waarop dat gebeurt, verschilt evenwel (vb. survey versus harde indicatoren). Ook in de focus zijn er verschillen. Soms wordt getracht een uitspraak te doen over alle aspecten van het gemeentelijk bestuur (vb. Itinera), in andere gevallen gaat het maar om een klein deeltje van de gemeentelijke taken (vb. e-government).

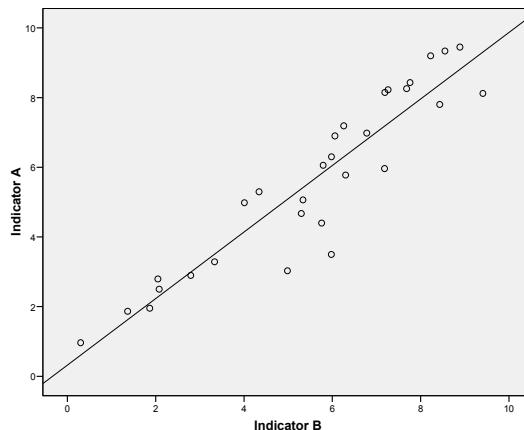
Ons onderzoek ging na in welke mate de indicatoren van goed bestuur er effectief in slagen de door hun vooropgestelde doelstelling te bereiken. Indien de indicatoren daadwerkelijk de mate van goed bestuur meten, dan kunnen we veronderstellen dat zij ook statistisch met elkaar samenhangen. Bijvoorbeeld, wanneer een bepaalde gemeente goed bestuurd wordt volgens de indica-

<sup>2</sup> Zo gebruikt de stad Gent de ranking als deel van een nota voor het Vlaams stedenfonds

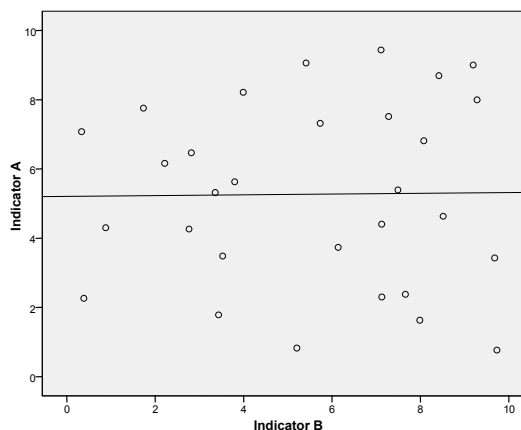


tor van Iñerá, dan zouden we kunnen verwachten dat burgers het bestuur en de administratie goed beoordelen. Dit gingen we na aan de hand van een correlatie-analyse.

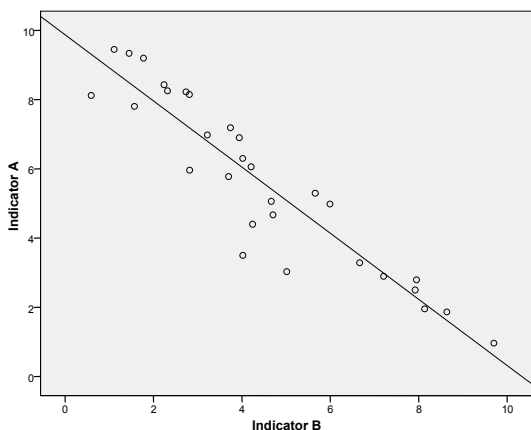
Theoretisch gezien kunnen we ons drie situaties indenken: een positief verband, geen verband, en een negatief verband. In een eerste situatie hangen de verschillende indicatoren positief met elkaar samen (figuur 1a). Gemeenten die in dat geval slecht scoren op de ene indicator van goed bestuur, zullen ook volgens de andere indicator niet goed bestuurd worden. Dit is de situatie die we kunnen verwachten, aangezien alle indicatoren (aspecten van) goed bestuur meten. De tweede situatie (figuur 1b) geeft de situatie weer waarin twee indicatoren niet met elkaar samenhangen. Dit zou betekenen dat er geen enkel onderliggend verband is tussen twee indicatoren van goed bestuur. De laatste situatie (figuur 1c) geeft de -schijnbaar onlogische- situatie aan waarbij een gemeente die goed bestuurd wordt volgens de ene indicator, slecht wordt bestuurd volgens de andere.



Figuur 1a: Positief verband tussen twee indicatoren



Figuur 1b: Geen verband tussen twee indicatoren



Figuur 1c: Negatief verband tussen twee indicatoren

In totaal zijn er tussen de 12 indicatoren 66 verschillende verbanden te leggen. Slechts een vierde (17) van de verbanden was significant positief in de verwachte richting (figuur 1a). De verbanden waren vooral sterk tussen indicatoren binnen dezelfde categorie van onderzoeken. Gemeenten die hoog scoorden in de ene efficiëntiemeting waren ook volgens de andere indicator efficiënter. Hetzelfde geldt voor de surveys bij burgers, en voor evaluaties van de gemeentelijke website. Enkel de verbanden tussen de mystery shopping onderzoeken waren teleurstellend. De methode bepaalt dus al voor een groot deel het resultaat. De statistische verbanden tussen onderzoeken die dezelfde methode gebruiken, zijn echter niet zo sterk. De





stad Zottegem is bijvoorbeeld zeer efficiënt volgens de studie van Ifinera, maar helemaal niet efficiënt volgens de studie van Geys. Volgens het Buurtonderzoek zijn de mensen zeer ontevreden over de administratie, maar bij de NIS-enquête zit het in de betere middenmoot. En zo zijn er nog talloze andere voorbeelden te geven. Een goede score op de ene ranking is zeker geen garantie voor goede scores op andere rankings.

Meer dan twee derde (43) van de verbanden was niet significant (figuur 1b). De mystery shopping onderzoeken van Test-Aankoop hingen nergens samen met andere onderzoeken. Ook tussen de indicatoren van de efficiëntie van het lokaal bestuur en de maatstaven van de gemeentelijke website was er nergens een significant verband. Het feit dat er zoveel niet significante verbanden zijn, suggereert dat we moeilijk kunnen spreken van een concept van goed bestuur dat de verschillende indicatoren overkoepelt. Goed bestuur bestaat allicht eerder uit een aantal relatief onsamenhangende dimensies. Hét goede bestuur bestaat niet. Wat het juist inhoudt, is een politieke keuze en maakt voorwerp uit van een bestuurlijk beleid.

Zes verbanden waren significant in de omgekeerde richting (figuur 1c). Dit betekent dat een goede score op een rangschikking van goed bestuur, statistisch significant samenhangt met slecht bestuur op de andere indicator. Gemeentelijke administraties die goed beoordeeld worden door burgers (Grootste Buurtonderzoek), halen minder goede scores op de aspecten 'bedrijfsvriendelijkheid' (Unizo) en 'gemeentelijk e-government' (Indigov). Weerom toont dit aan dat 'goed bestuur' een concept is met meerdere dimensies die zelfs contradictorisch kunnen zijn. Nader analyse toont aan dat de grootte van de gemeente hierin cruciaal is. Daar waar de rangschikkingen van Unizo en Indigov vooral belang hechten aan re-

sultaten op harde indicatoren (waarop grote gemeenten beter scoorden), blijken burgers meer te kiezen voor 'zachte aspecten' als kleinschaligheid en burger nabijheid.

## Conclusies

Rankings van het lokaal bestuur hebben de laatste jaren sterk aan populariteit gewonnen. Bij de meer populaire rankings zien we steeds hetzelfde fenomeen terugkomen. Rangschikkingen waar de gemeente goed uitkomt worden gebruikt om de gemeente in een positief daglicht te plaatsen. De lokale oppositie gebruikt dan weer vooral de rankings waar de gemeente niet goed uitkomt. Dit artikel hield deze rankings kritisch tegen het licht.

Welke conclusies moeten lokale actoren onthouden van dit onderzoek? In de eerste plaats is het belangrijk dat er zorgvuldig wordt omgesprongen met rangschikkingen van goed bestuur. We weten vandaag de dag gewoon niet welke gemeenten goed en welke gemeenten slecht bestuurd worden. Onze analyse toont aan dat we niet té veel belang mogen hechten aan de bestaande rangschikkingen. Het is niet omdat gemeente X goed scoort in een bepaalde rangschikking dat daar ook effectief goed bestuurd wordt. Het resultaat kan afhankelijk zijn van structurele kenmerken van de gemeente (vb. de grootte) of de manier waarop gemeten wordt.

Zijn dergelijke rangschikkingen dan volstrekt nutteloos? Bepaalde rangschikkingen zijn inderdaad vrij abstract. Het is onduidelijk hoe een slechte score tot stand komt, laat staan wat het bestuur moet doen om die score te verbeteren. Andere indicatoren zijn meer concreet. Deze concrete indicatoren moeten echter ook enkel op dat niveau geïnterpreteerd worden. Een website die slecht

geëvalueerd wordt in vergelijking met die van andere besturen, zegt dan ook niet noodzakelijk iets over de prestaties van de gehele lokale administratie.

Op Vlaams niveau worden sinds een aantal jaren inspanningen gedaan om statistische gegevens over lokale besturen te groeperen. De Studiedienst van de Vlaamse Regering verzamelt indicatoren op de website [www.lokalestatistiek.be](http://www.lokalestatistiek.be). Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur publiceert jaarlijks een statistisch overzicht van de situatie van de lokale besturen in Vlaanderen. Deze inspanningen, hoezeer ze ook zijn toe te juichen, focussen slechts beperkt op de mate waarin er binnen een gemeente sprake is van goed bestuur. Concrete indicatoren over bijvoorbeeld de performantie van de administratie zitten (vooralsnog) niet in deze databanken. In Nederland evolueert men wel in die richting. De website [www.watdoetjemeente.nl](http://www.watdoetjemeente.nl) geeft daar nu al statistieken van hoe lang het gemeentehuis open is, hoe lang burgers moeten wachten op hun paspoort, rijbewijs, bouwvergunning... en hoeveel ze daarvoor moeten betalen, hoeveel klachten het bestuur binnenkrijgt, hoe gebruiksvriendelijk de gemeentelijke website is... Deze meer concrete maatstaven laten toe om écht te benchmarken tussen lokale besturen, en te leren van de goede praktijken. Een evolutie in deze richting is wenselijk, want het is op dit niveau dat maatstaven van goed bestuur moeten geïnterpreteerd worden. ■

**Meer info:**  
[steven.vanroosbroek@soc.kuleuven.be](mailto:steven.vanroosbroek@soc.kuleuven.be)



# Stadsklassen: een draaiboek is beschikbaar!

Eind 2008 zal de helft van de wereldbevolking in grote steden wonen. Het aantal metropolen met meer dan tien miljoen inwoners zal de volgende jaren alleen maar toenemen. Kennis van de wereld is dus meer dan ooit kennis van de stad. Echter, hoewel de Vlaamse regio tot de dichtstbevolkte van Europa behoort en in zijn geheel sterk verstedelijkt is, staat de beleving van de stad veraf. 25% van de Vlamingen woont in één van de dertien Vlaamse centrumsteden; de andere 75% komt vooral naar de stad om er te werken, te winkelen of om kennis en cultuur op te doen.

Net als hun ouders kennen heel wat kinderen de stad niet of slechts oppervlakkig. Stadsbezoeken beperken zich vaak tot naar de bioscoop gaan, winkelen of de klassieke museumuitstap. Bij velen leeft het beeld dat de stad hectisch is en een broeinest van problemen.

## Stadsklassen in Brussel en Gent

Om de troeven van de stad beter bekend te maken bij kinderen en jongeren en om het eendimensionale beeld van de stad te overstijgen heeft Marino Keulen, Vlaams minister bevoegd voor stedenbeleid, in 2006 een driejarige onderzoekopdracht gegeven aan Jeugd En Stad (JES), actief in Brussel en aan STAM, het toekomstige stadsmuseum van Gent. De opdracht was tweeledig: enerzijds 'proefondervindelijk' stadsklassen voor leerlingen van 10 tot 14 jaar organiseren; anderzijds een draaiboek voor stadsklassen samenstellen.

Het opzet van de pilootklassen was duidelijk: naar analogie met bos-, zee- en boerderijklassen via meerdaagse stadsklassen leerlingen, die buiten de stad opgroeien, de mogelijkheid bieden om de vertrouwde schoolomgeving te verlaten en zelf te proeven van de stad en van de vele aspecten van stedelijkheid.

Steden bieden immers een hele resem aan onderwijsrelevante leerkanalen, die tegemoet komen aan de te behalen eindtermen. Kinderen en jongeren leren

er over de geschiedenis van de stad, ze maken gebruik van het openbaar vervoer, ze kijken vanuit een wolkenkrabber naar de ruimtelijke indeling van de stad en ze proeven van haar culturele diversiteit.

JES organiseert in Brussel 3 en 5-daagse stadsklassen. De Gentse stadsklassen zijn meestal 3-daagse trips met 2 overnachtingen. Beide partners hebben samen al 27 stadsklassen georganiseerd.

Het programma stellen zij samen in nauw overleg met de betrokken school zodat de stadsklas tegemoet komt aan de te behalen eindtermen. Meerdaagse extra-murosactiviteiten moet je immers voorbereiden en evalueren. De voorbereidings- en evaluatieverslagen moeten ter inzage van de onderwijsinspectie zijn.

## Draaiboek

Het concept en de opgedane ervaring hebben zij samengebracht in een handig draaiboek, dat op 13 mei voorgesteld is. Dit draaiboek kan je – zo lang de voorraad strekt – aanvragen via [www.thisindestad.be](http://www.thisindestad.be).

## Ook andere steden...

Leuven organiseert stadsklassen. Initiatiefnemers zijn de directie cultuur van de stad samen met de erfgoedcel en het stadsarchief. Deze partners streven ernaar om leerlingen via stadsklassen op een eigenzinnige wijze te laten kennismaken met het erfgoed, de historische context en de evolutie van een stad om zo de positieve beeldvorming over de stad te bevorderen. Leuven kiest voor 2-jaarlijkse edities van 2-daagse stadsklassen. De eerste editie is doorgegaan in november 2006, de tweede editie gaat door in november 2008.

Antwerpen organiseert stadsklassen georganiseerd onder de naam 'Thuis in de stad'. Dit project is ontstaan als een initiatief van leerkrachten die een bijdrage willen leveren aan de uitbouw van een 'warmere' multiculturele samenleving. Zij hebben vastgesteld dat vele jongeren in Vlaanderen de multiculturele samenleving niet kennen en er de rijkdom niet van inzien. Via dit project willen zij vooroordelen doorbreken, jongeren met elkaar in contact brengen en een dialoog op gang brengen. Zij nodigen scholen uit andere steden uit. Leerlingen tussen 15 en 20 jaar uit het beroepsonderwijs nemen deze leerlingen op sleeptouw en tonen hen 'hun' stad.



De Antwerpse stedelijke jeugddienst wil stadsklassen ontwikkelen om kinderen en jongeren meer inzicht bij te brengen in het fenomeen stedelijkheid. In 2009 wil de dienst dagmodules uittesten en vanaf 2010 volop stadsklassen plannen. De jeugddienst zal nagaan hoe hij de stadswandelingen van 'Thuis in de stad' kan integreren.

## Projectie naar de toekomst...

Andere steden betonen interesse om in de toekomst stadsklassen te ontwikkelen.

Er is een groeiend enthousiasme in de steden en er is ook een toenemende vraag van scholen uit heel Vlaanderen voor het inrichten van stadsklassen. Zo hebben JES en STAM al meerdere boekingen genoteerd voor het volgende schooljaar.

Het pilootproject heeft geleerd dat ook scholen uit Brussel en Gent interesse hebben voor stadsklassen in de eigen stad. Leerkrachten en leerlingen kennen de eigen stad niet altijd afdoende. Via stadsklassen kan ook een uitwisseling ontstaan tussen een school uit Vlaanderen en een (multiculturele) school in de stad: dit kan uitmonden in een bezoek van de 'stadsschool' aan de school uit Vlaanderen. Dit is het geval in het 'Thuis in de stad'-project van Antwerpen. Echter ook JES is al op een dergelijke vraag ingegaan met positief gevolg voor de betrokken scholen.

Stadsklassen bieden mogelijkheden om de beeldvorming over de stad bij kinderen en jongeren te stimuleren. Steden hechten hier meer en meer belang aan. Zo hebben verschillende steden het voorbije jaar een charter als kindvriendelijke stad ondertekend. Ook de Vlaamse overheid hecht hier veel belang aan, want het keren van de stadsvlucht, in het bijzonder van jonge gezinnen met kinderen, is één van de doelstellingen van het Vlaamse stedenbeleid.

Iedere stad, die stadsklassen wil organiseren, zal dit op eigen maat kunnen doen. Stadsklassen zullen qua aanpak en profiel van de organiserende dienst van elkaar (blijven) verschillen. Dat is een rijkdom. Belangrijk is om de onderwijswereld hierbij te betrekken en zo te garanderen dat mooie ideeën relevant blijven voor het onderwijs van vandaag en morgen in Vlaanderen en Brussel.

### Meer info...

Meer info over het pilootproject in Brussel en Gent en over de stadsklassen in de andere steden vind je op [www.thuisindestad.be](http://www.thuisindestad.be).





Prof. Dr. Geert Bouckaert, Prof. Dr. Annie Hondegheem, Dr. Wouter Vandenaabeele, Eva Platteau, Katrien Weets en Steven Van Roosbroek

# Surveyonderzoek: management en innovatie in lokale besturen

Met de implementatie van het gemeentedecreet en de nieuwe regeling voor de OCMW's in het vooruitzicht, staat de modernisering van de werking en de organisatie van het bestuur vandaag prominent op de agenda van lokale overheden. Het is dan ook nuttig om zich de vraag te stellen in welke richting de lokale besturen evolueren. In hoeverre is het managementdenken reeds ingeburgerd binnen de lokale besturen? Bereikt de regelgever de beoogde doelstellingen? Hoe bieden de lokale besturen het hoofd aan nieuwe uitdagingen, zoals de vergrijzing van het overheidspersoneel en de toenemende vraag naar een kwaliteitsvolle dienstverlening door burgers? Welke innovaties zijn er op vlak van strategisch, personeels-, en kwaliteitsmanagement?

Om op de onderzoeksvragen een antwoord te bieden, voert het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) in de periode september-oktober 2008 een grootschalige bevraging uit bij de secretarissen van de Vlaamse gemeenten en OCMW's (in oktober zullen ook de ontvangers/financieel beheerders worden bevraged). Om een waarheidsgetrouw beeld te schetsen van de lokale besturen in Vlaanderen, is het belangrijk dat zo veel mogelijk secretarissen hieraan deelnemen. Voor deze lokale besturen is het onderzoek een gelegenheid om zichzelf te plaatsen tegenover andere lokale besturen. Hierdoor krijgen zij een zicht op hoe collega's in andere gemeenten en OCMW's aankijken tegen de problemen waarmee zij in de 21e eeuw geconfronteerd worden.

De organisatie van deze survey gebeurt in nauwe samenspraak met het praktijkveld, onder andere met organisaties als de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), de Vereniging van Vlaamse OCMW-secretarissen (VVOS) en de Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen (VFG). De resultaten zullen ook op de verschillende fora van deze organisaties worden gepresenteerd.

De gegevens van het onderzoek zullen vertrouwelijk worden behandeld. Er zullen geen resultaten kenbaar worden

gemaakt over individuele besturen, noch zullen er grafieken getoond worden op basis waarvan het mogelijk is om individuele besturen te identificeren. Het onderzoek dient dus zeker niet als controle-instrument. Met deze waarborgen hopen we op een grote deelname aan het onderzoek. De mening van elke secretaris is immers belangrijk om een representatief beeld te kunnen schetsen van wat er leeft binnen de lokale besturen.





Martine Van Ruyskensvelde

## Richtlijnig

In deze rubriek krijgt u een overzicht van recent opgestelde omzendbrieven over binnenlands bestuur, inburgering en stedenbeleid

### **Omzendbrief BB 2008/03 van 28 april 2008 betreffende pleisterplaatsen voor woonwagenbewoners**

Minister Marino Keulen vraagt de gemeenten aandacht voor de opvang van rondtrekkende families van woonwagenbewoners. In afwachting van de realisatie van voldoende doortrekkersterreinen moeten er tijdelijke oplossingen worden gezocht om aan de meest dringende behoeften tegemoet te kunnen komen. Pleisterplaatsen kunnen, in afwachting van de realisatie van volwaardige doortrekkersterreinen, een deel van het probleem oplossen. In de omzendbrief vinden we een opsomming van de nodige aandachtspunten bij de aanwijzing, de inrichting en het beheer van pleisterplaatsen.

### **Omzendbrief BB 2008/04 van 6 juni 2008 betreffende de wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, bij het decreet van 18 april 2008**

Het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging werd gewijzigd bij het decreet van 18 april 2008.

De wijzigingen beogen drie zaken: het vrij vervoer van het stoffelijk overschot, het regelen van de toestemming tot begraving in het decreet van 16 januari 2004 en de mogelijkheid om een symbolisch gedeelte van de as mee te nemen, uit te breiden tot familieleden in de tweede graad. De omzendbrief licht deze wijzigingen nader toe.

### **Omzendbrief BB 2008/05 van 27 juni 2008 betreffende de wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging, bij het decreet van 18 april 2008**

Door de wijziging van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging bij het decreet van 18 april 2008, kan voortaan het vervoer van het stoffelijk overschot binnen het Vlaamse Gewest plaatsvinden vanaf het moment dat de behandelende geneesheer of de geneesheer die het overlijden heeft vastgesteld een attest heeft opgesteld waarin hij verklaart dat het om een

natuurlijke doodsoorzaak gaat en dat er geen gevaar voor de volksgezondheid is (nieuw artikel 13, tweede lid, van het decreet van 16 januari 2004).

In de omzendbrief van 6 juni 2008 wordt nader op deze wijziging ingegaan. Als bijlage bij deze omzendbrief is een model van attest voor het vervoer van een stoffelijk overschot bijgevoegd.

Dit model is enkel een model. Andere modellen, bijvoorbeeld het model IIIIC, kunnen ook gebruikt worden. Het model IIIIC voldoet dus ook als attest voor het vervoer van een stoffelijk overschot.





**Omzendbrief BB 2008/06 van 18 juli 2008 betreffende de boekhouding van de besturen van de eredienst**

Op 27 juni 2008 heeft de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring gehecht aan het ontwerp van besluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 oktober 2006 houdende het algemeen reglement op de boekhouding van de besturen van de erkende erediensten en van de centrale besturen van de erkende erediensten. Het ontwerp wil toekomstige problemen voorkomen bij de besturen van de eredienst. Daarom is het van belang dat die besturen ook in het budget voor 2009 de nieuwe regels toepassen. In de omzendbrief worden die nieuwe regels toegelicht en wordt daarmee geanticipeerd op de formalisering van deze wijziging in de regelgeving. Elders in dit tijdschrift is een artikel opgenomen over de nieuwe financiële regeling voor de besturen van de erediensten.

**Omzendbrief BB 2008/07 van 18 juli 2008 betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen**

De omzendbrief geeft meer gebruiksklare toelichting bij het decreet van 30 mei 2008; dit decreet vervangt, voor het Vlaamse Gewest, de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen. In de omzendbrief is vooral de nadruk gelegd op de wijzigingen. Er wordt ook op gewezen hoe de gemeenten nog tijdig de nodige beslissingen kunnen nemen om hun belastingverordeningen in overeenstemming te brengen met de nieuwe regelgeving.

**Omzendbrief BB 2008/08 van 18 juli 2008 betreffende de instructies voor het opstellen van de budgetten voor 2009 en de bijhorende meerjarenplannen van de gemeenten en van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Vlaamse Gewest**

De omzendbrief bevat gecoördineerde instructies voor de opmaak van de budgetten 2009 en bijhorende meerjarenplannen van de gemeenten en de OCMW's van het Vlaamse Gewest. Het eerste en tweede deel van de omzendbrief bevat richtlijnen die specifiek zijn voor respectievelijk de gemeenten en de OCMW's. Het derde deel omvat enkele gemeenschappelijke onderrichtingen voor beide lokale besturen. De omzendbrief besteedt de nodige aandacht aan de items die in gunstige of ongunstige zin de financiën van de besturen zullen beïnvloeden.

**Omzendbrief BB 2008/09 van 18 juli 2008 betreffende de financiering met projectbeheer – promotieopdracht van werken**

De Commissie voor de Overheidsopdrachten heeft vastgesteld dat zich op het vlak van de studie, de financiering en de uitvoering van bouwwerken een aantal praktijken blijken te ontwikkelen waarvan sommige niet stroken met de wetgeving overheidsopdrachten. Het leek haar noodzakelijk een overzicht te geven van de verschillende situaties die zich kunnen voordoen en hierbij na te gaan of ze al dan niet in overeenstemming zijn met die wetgeving. Aangezien voormeld advies richtinggevend is bij de uitoefening van het bestuurlijk toezicht op de overheidsopdrachten van de lokale besturen en de provincies vestigt de omzendbrief de bijzondere aandacht van de besturen op de problematiek van de financiering met projectbeheer.





# Studienamiddag over Grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur organiseert, samen met het Vlaams Europees Verbindingsagentschap (Vleba), op maandag 24 november, een studienamiddag over "Grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking".

Het initiatief voor deze studienamiddag komt er vanuit de vaststelling dat de grensoverschrijdende samenwerking steeds belangrijker wordt voor de ontwikkeling van de Vlaamse stedelijke gebieden en hun omgeving. De steden en gemeenten signaleren zelf ook regelmatig de vraag naar grotere knowhow en contacten om een gepast antwoord te kunnen geven aan hun behoefte om de interregionale samenwerking in hun stad of gemeente vorm te geven.

## Doelgroep

De doelgroep voor het seminarie zijn de politieke en ambtelijke vertegenwoordigers van alle Vlaamse provincies, steden en gemeenten.

## Locatie

Als locatie werd gekozen voor de **aula Herman Teirlinck van KBC, Havenlaan 12 in 1080 Brussel.**

## Thema

Volgende thema's zullen hierin aanbod komen:

- **Mogelijkheden** van grensoverschrijdende samenwerking: het juridisch kader, door Maarten Vidal, docent KULeuven
- Enkele **praktijkvoorbeelden** van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Benelux-overeenkomst door Hans Mooren, Benelux - secretariaat
- Een **praktijkervaring met EGTS**: Eurometropool Lille-Kortrijk -Tournai, door Stefaan De Clerck, burgemeester van Kortrijk
- Een **overzicht van de samenwerking tussen Vlaanderen - Nederland** door Pieter Langenberg, consul-generaal van het Koninkrijk der Nederlanden
- **Aanbevelingen** en een **kritische noot** door Herman Balthazar, ere-gouverneur

## Inschrijving

Inschrijven kan **vanaf 1 oktober 2008** op [info@thuisindestad.be](mailto:info@thuisindestad.be)



Katie Heyse



## 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.vlaanderen.be/binnenland](http://www.vlaanderen.be/binnenland)

#### Nieuw op de site:

Lijst van nieuwe vormingsinitiatieven vanuit het vormingscentrum voor lokale besturen (knop links op de startpagina)

### Binnenl@nd

*Binnenl@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 minister, 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://www.binnenland.vlaanderen.be/e-kranten.htm>.

### Publicaties

Over belangrijke nieuwe ontwikkelingen of nieuwe regelgeving geeft het Agentschap voor Binnenlands Bestuur een publicatie uit. U kunt alle publicaties bestellen via <http://publicaties.vlaanderen.be/ebl-web/do/start/publiek>.

De publicaties van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur vindt u onder overheid → gemeenten en provincies of onder overheid → verkiezingen en inspraak.

Voor de stadsmonografieën zoekt u bij Vlaanderen → stadsontwikkeling.

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 (zie hoger), kan u de publicaties ook aanvragen:

- Via email: [martine.vanruyskensvelde@bz.vlaanderen.be](mailto:martine.vanruyskensvelde@bz.vlaanderen.be)
- Telefonisch: 02/553.39.24
- Of per fax: 02/553.43.01